Májerné dr. Tábit Renáta, jogász

A részvételi demokrácia alapfogalmai[1]

Munkámban a részvételi, azaz a participatív demokrácia egyik legjelentősebb típusáról, a helyi népszavazásról, mint a helyi önkormányzás közvetlen megvalósulási formájáról értekezem. A történeti gyökerek felkutatása, valamint az elméleti-eszmetörténeti kialakulás és fejlődés bemutatása előtt azonban nem kerülhetjük meg az egyes fogalmak definiálásának kísérletét, tekintettel az e tárgykörben használatos jogintézmények fogalmának sokszínűségére. A fogalmakat először általánosságban – dogmatikailag – vizsgáljuk, majd a helyi részvételi demokrácia napjainkban fellelhető formáit tipizáljuk. Mindenek előtt azonban a részvételi demokrácia lényegét és jelentőségét valamint speciálisan a helyi részvételi demokrácia mibenlétét és jelentőségét mutatjuk be.

I. A részvételi demokrácia lényege, jelentősége

Antal Attila szerint napjainkban alapvetően négy fő demokráciaelméletről beszélhetünk: képviseleti, részvételi, közvetlen és deliberatív, amelyeket a demokrácia hagyományos elméleteinek nevezhetünk.[2] „A képviseleti demokrácia elméletének egyik legfontosabb képviselője Giovanni Sartori, aki már 1962-ben a képviseleti demokrácia elsődlegessége mellett érvelt. Sartori gondolkodásának a középpontjában a döntéshozatali eljárás áll: a döntést a választott képviselők hozzák (...).”[3] A részvételi demokrácia nem a képviseleti megoldásokat utasítja el, de fontosnak tartja, hogy a társadalmi szervezeteknek lehetőségük legyen a politikai döntések befolyásolására.[4] „A részvétel demokrácia teóriájától nehezen választható el (sőt sok esetben annak egyik aleseteként fogható fel) a közvetlen demokrácia elmélete, mégpedig azért, mert mind a két elmélet a képviseleti teória gyengítésére hivatott. A két elmélet (halovány) határvonala leginkább abban mutatható ki, hogy míg a részvételi elmélet az egyenlő befolyásolás lehetőségét emeli ki, addig a közvetlen demokrácia – bizonyos szempontból túllépve ezen – intézményi aspektusokban (népszavazás, népi kezdeményezés) gondolkodik, továbbá foglalkozik a demokratikus döntés minőségének kritériumával is, nevezetesen: az állampolgárok racionális választásával.”[5] Az 1980-as évektől megjelenik a deliberatív demokrácia elmélete, amely hasonlóan a többi direkt elmélethez nem vonja kétségbe a képviseleti intézmények szükségességét. A deliberatív teória középpontjában a nyilvános vita, a diskurzus áll, amelynek során az állampolgárok kialakítják saját preferenciáikat; a deliberatív elmélet által preferált konszenzusos, közösségi döntés egy olyan vitaszituáció eredménye, ahol vitatható érvek felállítása után jutunk közös kompromisszumra.[6]

Ha ezeket a hagyományos demokráciaelméleteket „le kívánjuk fordítani” a helyi önkormányzás nyelvére, akkor azt mondhatjuk, hogy *a képviseleti demokrácia helyi szintű megnyilvánulásá*nak tekinthető az, amikor a helyi választópolgárok általános és egyenlő választójoguk gyakorlása eredményeképpen – 2014 októberétől 5 éves időtartamra[7] – „létrehozzák” az őket képviselni hivatott önkormányzati képviselő-testületet és a választott helyi képviselő-testületek gyakorolják – értük, de nem kizárólagosan, nem helyettük – a helyi önkormányzás jogát. A *közvetlen demokrácia-elmélet helyi szintű megvalósulásá*nak a

[1] A tanulmány részben megjelent „A közvetlen hatalomgyakorlás a helyi önkormányzatoknál, különös tekintettel a helyi népszavazásra” c. könyvben (NKE, Budapest, 2014)

[2] Antal Attila: A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata, Politikatudományi Szemle, XVIII/4. 83. o. Antal Attila azonban ismeri még a környezeti demokrácia típusát is, amelynek középpontjában a környezeti értékek, s ez által természetesen az emberi értékek megóvása áll. (I.m. 85. o.)

[3] Antal: i.m. 83. o.

[4] Antal: i.m. 83. o.

[5] Antal: i.m. 84. o.

[6] Antal: i.m. 84. o.

[7] Alaptörvény 35.cikk (2) bekezdés, valamint Záró és vegyes rendelkezések 7. pont.

helyi népszavazás jogintézményének működtetése tekinthető. A *részvételi demokrácia elméleté*be azonban már bekapcsolhatók a politikai pártok és a civil szervezetek, mint az önkormányzati döntéshozatal potenciális befolyásoló közegei, továbbá fontos szerepe lehet a helyi közakarat formálása fórumainak is, mint például a közmeghallgatás; a falugyűlés és egyéb hasonló jellegű fórumok; a petíciós jog; a tiltakozások, demonstrációk; a polgári engedetlenség; a részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok; a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga; az önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek, jegyzők, aljegyzők által tartott fogadóórák, fogadónapok; végül meg kell említeni a helyi média és az internet szerepét a részvételben. A *deliberatív emélet helyi szintű leképeződése* pedig többek között a képviselő-testületi és a bizottsági ülések nyilvánosságában, a választópolgárok véleményének önkormányzati honlapokon, internetes fórumokon való megismerésében érhető tetten, de ugyanígy megemlíthető itt is az ún. helyi fórumok konszenzusos közösségi döntéshozatalban betöltött szerepe is.

Az elméleti megalapozáshoz nélkülözhetetlen *elhatárolni* egymástól *a népszuverenitás elvét* (a tételes jogban: a közhatalom forrás a nép[8]), amely országos szinten értelmezhető *és a helyi önkormányzáshoz való jogot*, amely pedig a helyi – területi alapon szerveződő önkormányzatok szintjén ragadható meg, az Mötv. ugyanis kimondja, hogy *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.[9] *A helyi önkormányzás joga a települések* (települési önkormányzatok) *és a megyék* (területi önkormányzatok) *választópolgárainak közösségét illeti meg.*[10] Egyetértünk Csink Lóránttal, aki megállapítja, hogy országos népszavazásnál a választópolgárok a főhatalmat, a népszuverenitást, míg helyi népszavazásnál a helyi önkormányzás jogát gyakorolják közvetlenül, tehát a helyi közügyeket intézik ilyen formában.[11]

II. A helyi részvételi demokrácia lényege, jelentősége

Messzemenően egyetértünk Pálné Kovács Ilona megállapításával, miszerint: „a helyi önkormányzás már eredendően, fogalmilag is magába foglalja a közvetlen részvételi elemet, sokkal inkább, mint a központi szintű kormányzás."[12] Megállapítja továbbá, hogy „az önkormányzati modell, ha nem párosul a helyi részvétellel, illetve, ha a kettő kapcsolatrendszerében a konfliktus, s nem az együttműködés válik jellemzővé, akkor a decentralizált hatalomgyakorlás nem éri el célját."[13] Pálné fontos összefüggésre hívja fel a figyelmet a részvételi demokrácia és a helyi politika, azon belül is konkrétan a helyi politikusok között, amikor is megállapítja, hogy a polgári részvétel alakulásában elsődleges szerepe a helyi politikusoknak van, az ő bevonó vagy kizáró attitűdjük a döntő.[14] Kákai László szerint „a politikai részvétel tágan értelmezve azoknak a tetteknek és magatartásoknak az összességét jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy többé-kevésbé közvetlen és többé-kevésbé törvényes módon befolyásolják a politikai rendszerben vagy egyes politikai szervezetekben a hatalomgyakorlók döntéseit és maguknak a hatalomgyakorlóknak a kiválasztását..."[15]

[8] Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdés.
[9] Mötv. 2. § (1) bekezdés.
[10] Mötv. 3. § (1) bekezdés.
[11] Csink Lóránt: Közvetlen demokrácia. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, szerk.: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Második, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 172. o.
[12] Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2008. 255. o.
[13] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 259. o.
[14] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 260. o.
[15] Kákai László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Századvég Kiadó, Budapest, 2004. 134. o.

Helyi szinten, a települési és a megyei önkormányzatok vonatkozásában *a részvételi demokrácia* a választópolgárok által választott önkormányzati testület, *a képviselő-testület döntéshozatali folyamatainak különböző befolyásolási lehetőségei*ben ragadható meg, melynek fontos mozzanatai: a széles körű párbeszéd a helyi döntéshozók és a lakosság és szervezetei között, a lakosság és a civil szervezetek széles körű bevonása a döntések előkészítésébe. A közvetlen demokrácia intézményesült formája, a helyi népszavazás mellett az állampolgári részvétel formális és informális megoldásai is meghatározó szerepet kapnak helyi szinten. Utóbbiak közé tartoznak a politikai pártok és a civil szervezetek, a közmeghallgatás; a falugyűlés és egyéb hasonló jellegű fórumok; a képviselő-testületi és a bizottsági ülések nyilvánossága; a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek részvételi lehetőségei; a petíciós jog; a tiltakozások, demonstrációk; a polgári engedetlenség; a részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok; a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga; az önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek, jegyzők, aljegyzők által tartott fogadóórák, fogadónapok; végül ugyancsak meg kell említeni a helyi média és az internet szerepét a részvételben.

III. A részvételi demokrácia alapfogalmai

1. Népszavazások: referendum, plebiszcitum

A népszavazásnak számos meghatározása ismert. Körösényi András referendumnak a törvényhozás vagy a végrehajtás (kormány, államfő) által kezdeményezett ügydöntő népszavazásokat nevezi.[16]

Petrétei József szerint a referendum esetén „a képviseleti és a közvetlen jogalkotás vegyes alkalmazása történik. Így ebben az esetben a döntés megoszlik, a jogszabály elfogadásához kettős aktus kell: a képviseleti szerv elfogadó határozata, valamint az aktív polgárok jóváhagyó, beleegyező döntése. Ez utóbbi nélkül a döntés nem születik meg."[17]

Petrétei szerint a „népszavazás kapcsán szokás plebiszcitumról és referendumról beszélni, jóllehet az egyes alkotmányok a népszavazás alatt elsősorban a referendumot értik, és ezt tágabb vagy szűkebb értelemben használják".[18]

„A referendum az ad referendum – jelentéstétel céljából – kifejezésből származik, amely eredetileg arra a jogintézményre utalt, amikor a kötött mandátummal (választói véleményéhez igazodó szavazati jogosultsággal) rendelkező képviselő az előterjesztett javaslatról szavazás előtt jelentést tett a választóinak véleménykérés céljából."[19] ... „Svájcban például a plebiszcitum elnevezést a területek hovatartozásáról döntő népszavazás megjelölésére használják. Nálunk a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény miniszteri indokolása a törvényt megerősítő népszavazást referendumnak, a nem törvényi formát igénylő országgyűlési döntések tárgyában tartott népszavazást pedig plebiszcitumnak tartotta. Franciaországban viszont a referendumot úgy kü-

[16] Körösényi András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya.
http://www.karacsonygergely.hu/letoltesek/Korosenyi_nepszavazas.pdf.
Letöltés időpontja: 2011. január 9.

[17] Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 209-210. o.

[18] Petrétei József szerint sem egységesek a felfogások, illetve a fogalomhasználatok. Vö. Petrétei: i.m. 207. o. „A referendum és a plebiszcitum fogalmát vagy szinonimaként használják, vagy tárgya illetve az előterjesztő szerint differenciálva az egyes országokban mást-mást jelent a két fogalom" - Dezső Márta, idézi Petrétei: i.m. 207. o.

[19] Cserny Ákos – Téglási András: A népszuverenitás hatása az államformára és a hatalomgyakorlás módszereire. In: Balogh-Békési Nóra – Balogh Zsolt – Cserny Ákos – Halász Iván – Patyi András – Téglási András – Tóth Norbert: Alkotmányjog (szerk.: Cserny Ákos), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013. 123. o.

lönböztetik meg a plebiszcitumtól, hogy az előbbi esetben a népszavazás egyértelműen csak valamilyen kérdés feletti szavazásra vonatkozik, míg az utóbbi esetben összekapcsolódik a népszavazást szorgalmazó személlyel, a vele (például köztársasági elnökkel) szembeni bizalommal. (Azért mert nem csupán a kérdésről, hanem a kérdést szorgalmazó személy szerint ezzel együtt róla és a tevékenységéről is fognak szavazni. A vele általában elégedett, lemondását nem kívánó szavazók ily módon nyilvánvalóan nem fognak az akarata ellen szavazni.) Éppen ezért a plebiszcitumot a referendum degenerált, veszélyes, személyes hatalom kialakulását és megerősítését elősegítő formájának tekintik. Egy olyan rendszerben, amelyben például a köztársasági elnök a parlament közreműködése nélkül dönthet a népszavazás kiírásáról, vagy az elnök javaslatára kötelező népszavazást kiírni, lehetségessé válhat az elnök számára, hogy a népszavazás felhasználásával mellőzze az esetleg vele szemben álló parlamenti törvényhozást is."[20]

Szente Zoltán helyi népszavazás alatt olyan döntési formát ért, amelynek során „a helyi választópolgárok eldöntenek valamely, népszavazásra bocsátható ügyet. Amennyiben döntésük az érintett önkormányzat számára végső, azaz a helyi képviselő-testület számára is kötelező, akkor referendumról beszélünk. Előfordulhat azonban, hogy a népszavazás csupán véleménynyilvánító természetű, ami azt jelenti, hogy rendeltetése a helyi választói közösség többségi véleményének kifejezése, de az a képviselő-testület számára nem bír kötelező erővel, azaz meghagyja a testület végső döntési jogát. Az ilyen népszavazási formákat többnyire plebiszcitumnak vagy népi konzultációnak, illetve egyszerűen véleménynyilvánító népszavazásnak nevezik."[21]

Fürcht Pál pedig egyik tanulmányában az alábbi meghatározást ismerteti: „a helyi népszavazás az állampolgári jogok gyakorlásának eszköze, formája a közügyek irányításában."[22]

Hanspeter Kriesi szerint a referendum „a politikai döntéshozás utolsó szakaszában érvényesül, míg az iniciatíva a folyamat kezdetekor játszik szerepet. Az iniciatívával a politikai döntéshozás folyamatát maguk az állampolgárok indíthatják be."[23] Szentpéteri István is erre helyezi a hangsúlyt monográfiájában, amikor megállapítja, hogy „a jogalkotási eljárás menetében az iniciatíva logikailag megelőzi a referendumot."[24]

Magunk *a referendumon mind az önkormányzat oldaláról* (a képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága), *mind a választópolgárok oldaláról kezdeményezett olyan népszavazásokat értünk, amelyeknek eredménye kötelező a legfőbb döntéshozó szervre, a képviselő-testületre. A választópolgárok által kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat véleménynyilvánító helyi népszavazásnak, másképpen választópolgári konzultációnak hívjuk. Plebiszcitumnak pedig az önkormányzat oldaláról* (képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága által) *kezdeményezett , de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat nevezhetjük.*

Mindezek szemléltetésére lássuk az alábbi táblázatot!

[20] Cserny Ákos – Téglási András: i.m. 123. o.
21 Szente Zoltán: A demokratikus döntéshozatal és végrehajtás az európai önkormányzati rendszerekben, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. 5-6. o.
[22] Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás, Magyar Közigazgatás, 1995/10. szám, 562. o.
23 Hanspeter Kriesi: Közvetlen demokrácia – Svájc esete. In: A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban (szerkesztette: Enyedi Zsolt), Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó, 2009. Budapest, 90. o.
24 Szentpéteri István: A közvetlen demokrácia fejlődési irányai, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 215. o.

1. táblázat: A helyi népszavazás típusai a kezdeményező és a kötőerő szempontjából

	Kezdeményező	
Kötőerő	Választó-polgárok	Önkormányzat (képviselő-testület tagjai, bizottságai)
Ügydöntő	referendum	
Vélemény-nyilvánító (konzultatív)	vélemény-nyilvánító helyi népszavazás (választópolgári konzultáció)	plebiszcitum

Forrás: Körösényi András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya című munkája alapján saját szerkesztés

2. Népi kezdeményezések: iniciatíva, petíció, népi törvénykezdeményezés

Körösényi András szerint az iniciatíva csupán a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás megjelölésére szolgál.[25] „A népi kezdeményezések mindkét formája – az iniciatíva és a petíció – általában a törvényhozó vagy jogalkotó szerv hatáskörébe tartozó döntések meghozatalának kezdeményezésére irányul. Közülük a parlamentáris rendszerek többségében legfeljebb a petíciót alkalmazzák, ahol a szükséges aláírások összegyűjtése az állampolgári kezdeményezésben (pl. törvénykezdeményezés) megjelölt ügy parlamenti tárgyalását eredményezheti, de nem (feltétlenül) vezet népszavazáshoz.[26] A népi kezdeményezés az európai parlamentáris rendszerekben általában nem kapcsolódik közvetlenül össze népszavazással, azaz nem jelent iniciatívát.[27]

Körösényi András szerint a petíció az iniciatívánál gyengébb intézmény, „amikor a népi kezdeményezés nem közvetlen demokratikus döntéshozásra, hanem csak valamely kérésnek, követelésnek vagy javaslatnak a törvényhozás vagy végrehajtás elé terjesztésére, napirendre vételére irányul."[28]

Petícióval tipikusan egy ügy – javaslat vagy követelés – parlamenti tárgyalását, napirendre vételét lehet elérni.[29]

Petrétei József szerint a népi törvénykezdeményezés a népi iniciatíva sajátos formája, amely szintén a nép egy részétől származik, „de tartalmában konkrétabb, mivel adott törvény megalkotására vonatkozik. A népi törvénykezdeményezés nem más, mint a kollektív petíció, mivel kifejezetten valamely törvény megalkotásában való részvételt, ennek kezdeményező aktusát jelenti."[30]

Herbert Küpper szerint „a tapasztalat azt mutatja, hogy a népi kezdeményezés nélküli népszavazás a népszavazás kezdeményezésére jogosult végrehajtó hatalom manipulációs eszköze a népképviseleti szervek megkerülésére. Az országos szint e tapasztalatai minden további nélkül alkalmazhatók helyi szinten is."[31]

Szentpéteri István szerint petíciónak az állampolgároknak az állami szervekhez címzett kérelem-benyújtási jogát nevezzük.[32]

Magunk az általános értelemben felfogott petíció fogalmát a következőképpen tudjuk elképzelni: *a petíció annak lehetőségét biztosítja, hogy az állampolgárok egyénileg vagy másokkal együtt írásban vagy szóban kérelmet, panaszt, javaslatot terjesszenek az illetékes állami szervek elé. A népi törvénykezdeményezés célja valamely törvény vagy más jogszabály (pl. helyi önkormányzati rendelet) megalkotásának kezdeményezése.*[33]

[25] Körösényi: i.m.
[26] Körösényi: i.m.
[27] Körösényi: i.m.
[28] Körösényi: i.m.
[29] Körösényi: i.m.
[30] Petrétei: i.m. 210. o.
31Herbert Küpper: Az Alkotmány kommentárja (szerkesztette: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1558. o.
[32] Szentpéteri: i. m. 242. o.
33 Helyi szinten erre egyedüli példaként az észt szabályozást tudjuk megemlíteni, amely a jogalkotási eljárás kezdeményezésének jogát akként szabályozza, hogy a választópolgárok legalább 1 és legfeljebb 5%-a kezdeményezheti a helyi önkormányzat hatáskörébe

Vannak olyanok is, akik azt mondják, hogy a fakultatív népszavazás esetén keveredik a képviseleti és a közvetlen demokrácia, mert a nép általi döntéshozatalra (a közvetlen demokráciára) csak akkor kerül sor, ha ezt a parlament vagy helyi szinten a képviselő-testület (a képviseleti demokrácia intézménye) lehetővé teszi.[34]

3. Helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés

Mivel magunk az ügydöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazás megkülönböztetését elképzelhetőnek tartjuk, a helyi népszavazás definiálása során e disztinkció szem előtt tartásával a fogalmi elemeket a következők szerint határozhatjuk meg:

A helyi népszavazás során

1. *a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek,*
2. *valamely, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben* (-> ez esetben a helyi népszavazás *ügydöntő* is egyben, tehát az eredménye kötelező a képviselő-testületre) vagy,
3. *a képviselő-testület hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő kérdésben* (-> ez esetben *véleménynyilvánító* a helyi népszavazás, mivel a képviselő-testület nem dönthet ebben a kérdésben, mert az nem tartozik a hatáskörébe).

A helyi népszavazást az alábbi ismérvek szerint jellemezhetjük:

- *alanya:* ezen belül meg kell különböztetnünk a *részvételre jogosultak körét*, illetve a *kezdeményezésre jogosultak körét*;
- *tárgya:* kötelező, lehetséges és tiltott tárgykörök;
- *eredménye:* ügydöntő és véleménynyilvánító;
- *érvényessége, eredményessége.*

A helyi népszavazásban *részvételre jogosultak* a településen lakó választópolgárok. A *kezdeményezésre jogosultak köre* ehhez képest azokat jelöli, akik nem „csupán" részt vehetnek a népszavazásban, hanem kezdeményezhetik is magát a helyi népszavazás kiírását: ezek általában a – település lakosságszámához viszonyítva – a választópolgárok meghatározott aránya (hányada); a választott önkormányzati testület/tanács tagjainak meghatározott aránya (hányada). Az imént említettek a leggyakrabban előforduló potenciális kezdeményezők, ezen kívül az egyes országok szabályozásától függ, hogy kinek, mely szerveknek biztosítják a helyi népszavazás kezdeményezésének lehetőségét (pl. polgármester; a testületek/tanácsok végrehajtó szervei, bizottságai; helyi szervezetek stb.).

A helyi népszavazás *tárgya* azokat az ügyeket, témaköröket jelöli ki, amelyekben a választott testület elrendel(het)i a helyi népszavazást, amelyekben tehát a választópolgárok közvetlenül dönthetnek. Ezen belül megkülönböztethetünk *kötelező, lehetséges és tiltott* tárgyköröket. Vannak tehát olyan témák, amelyekben kötelező helyi népszavazást tartani (kötelező esetek), vannak olyan tárgykörök, amelyekben el lehet rendelni helyi népszavazást (a testület mérlegelési jogkörébe tartozó, lehetséges esetek), és végül vannak olyan témakörök, amelyekben nem tartható helyi népszavazás, mert a jogalkotó megtiltja azt (tiltott tárgykörök).

A helyi népszavazás *eredménye* kétféle lehet: az vagy kötelező a választott testületre, ebben az esetben ügydöntőnek hívjuk, vagy pedig nem kötelező, ezt nevezzük véleménynyilvánító népszavazásnak.

A helyi népszavazás *érvényessége* minden esetben a választópolgárok meghatározott arányának részvételéhez kötődik, *eredményessége* pedig az azonos választ (szavazatot) leadók,

tartozó kérdésben a jogalkotási eljárás lefolytatását, amelyet 3 hónapon belül meg kell vitatni és amelyen a kezdeményezők képviselője részt vehet. Vö. Kiss Mónika Dorota: Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép európai modelljei, Magyar Jog, 2010/10. szám, 634. o.

[34] Csink: i.m. 173. o.

az ugyanazt az alternatívát támogatók által válik realitássá.

A helyi népi kezdeményezés lényegét pedig a következőképpen határozhatjuk meg: a helyi népi kezdeményezés arra irányul, hogy a döntéshozó szerv (esetünkben a választott önkormányzati testület) adott ügyet tűzzön napirendre és tárgyaljon meg.

4. Lakossági meghallgatások, falugyűlés, közmeghallgatás

A *lakossági meghallgatás gyűjtőfogalom*: magában foglal minden olyan gyűlést, tanácskozást, amelyen a lakosság, illetve a helyi szervezetek részt vehetnek és tájékozódhatnak a helyi közügyekben. Ide tartozik a falugyűlés, a község-, várospolitikai fórum, a városrészi tanácskozás, a közmeghallgatás.

A *falugyűlés*, valamint *a község-, várospolitikai fórum* olyan, elnevezésében különböző, de funkciójában hasonló, hazánkban központi jogszabály által nem szabályozott lakossági meghallgatási formák, amelyek a lakosság, a helyi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezekhez képest már speciálisabb a *városrészi tanácskozás*, mert egy-egy nagyobb településrész lakosságára, egy vagy több választókerületre terjed ki, létjogosultságát pedig az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság nem hívható össze egyetlen helyiségben megtartható tanácskozásra.

A *közmeghallgatás* Magyarországon törvény[35] által nevesített és szabályozott, évente legalább egyszer kötelezően megtartott lakossági gyűlés, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat tehetnek, amely kérdésekre és javaslatokra a közmeghallgatáson vagy legkésőbb 15 napon belül választ kell adni. A közmeghallgatás differentia specificája tehát a testületi ülés mivolta, a törvény általi szabályozottság, valamint az éventkénti megtartás kötelezettsége.

A három fogalom viszonyát az alábbi diagram szemlélteti:

1. ábra
A lakossági meghallgatások



IV. A helyi részvételi demokrácia intézményei napjainkban

Petrétei József szerint „a modern alkotmányos demokráciákban a népszuverenitás megvalósulásának döntő formája a közvetett úton – képviselőkön keresztül – történő hatalomgyakorlás”.[36] Ugyanez elmondható a helyi önkormányzás jogának gyakorlásáról is, tehát a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának döntő formája a közvetett úton – helyi önkormányzati képviselőkön keresztül – történő hatalomgyakorlás. Mind országos, mind helyi szinten a közvetlen – országos, illetve helyi népszavazás útján történő – hatalomgyakorlás kivételesnek tekinthető. Ezt szokták a helyi népszavazás képviseleti rendszerbe ágyazottságának is nevezni. Mivel a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás mind az országos szinten értelmezhető népszuverenitás, mind a helyi szinten értelmezhető helyi önkormányzáshoz való jog meg-

[35] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 54. §-a szabályozza.

[36] Petrétei: i.m. 194. o.

valósulásának egy-egy eltérő oldala a részvétel szempontjából, ezért tartalmazza a lenti táblázat a helyhatósági választásokon való részvételt a részvételi demokrácia formájaként. Tóth Károly szerint ugyanis a „választójog és a választási rendszer elveinek meghatározása alkotmányos alapkérdés, amely szorosan összefügg a hatalomgyakorlás formáival. (...) A választójog fogalmának meghatározására nincs egységes definíció. Általános elfogadottnak tekinthető a választójog kettős természete. Egyrészt a választójog azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek az állami hatalomgyakorlás centrumában elhelyezkedő képviseleti szervek létrehozásának módját határozzák meg. Másrészt a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban (vagy a közügyek vitelében) való részvétel jogát jelenti. Mindkét megközelítés közös gyökere a népképviselet elve, illetve a képviseleti elvre épülő hatalomgyakorlás. Éppen ezért a választójog a demokratikus legitimáció, azaz a népképviseleti elv legfőbb eszközének tekinthető, amelyen keresztül a nép közvetett hatalomgyakorlása megvalósul."[37] Magunk tehát a választás jogának gyakorlását értelmezzük részvételi formaként.

Petrétei szerint „a participáció (részvétel) alatt rendszerint minden olyan tevékenység értendő, amit a polgárok önként, és azzal a céllal tesznek, hogy a döntéseket a politikai rendszer különböző szintjein befolyásolják. (...) Az alkotmányos demokráciában a participációnak a döntéshozó szervek és a polgárok közötti együttműködés, illetőleg a döntéshozatalban való közreműködés szempontjából van kiemelkedő jelentősége."[38]

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért a vizsgált jogintézményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

2. táblázat
A részvételi demokrácia intézményei[39][40]

Forrás: Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 58. oldal; illetve Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás, Magyar Közigazgatás, 1995/10. szám, 562-569. o. alapján saját szerkesztés

[37] Tóth Károly: A választójog. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, szerk.: Trócsányi László és Schanda Balázs Csink Lóránt közreműködésével). Második, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 184. o.

[38] Petrétei: i.m. 40. o; illetve 42. o.

[39] Fürcht Pál már 1995-ben azt állapítja meg, hogy a helyi részvételi demokráciának gazdag eszköztára van, a jogalkotó a választópolgári részvétel lehetőségét nem korlátozza a választásokon való részvételre (I.m. 565. o.)

[40] Az új Nsztv. a helyi népi kezdeményezés jogintézményét megszüntette (a helyi népi kezdeményezés jogintézményéről a történeti részben szólunk).

A részvétel helyi szintű intézményei	
Az önkormányzáshoz való jog gyakorlásának közvetett formája	helyhatósági választásokon való részvétel és az önkormányzati képviselők megválasztása
Az önkormányzáshoz való jog gyakorlásának közvetlen formái	helyi népszavazás
	helyi népi kezdeményezés
Egyéb részvételi formák, a helyi közakarat formálásának fórumai	helyi pártok
	civil szervezetek
	petíciós jog
	tiltakozások, demonstrációk
	polgári engedetlenség
	részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok
	közmeghallgatás
	falugyűlés és egyéb formák: rétegtalálkozók, községpolitikai fórumok, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások
	a képviselő-testületi ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége)
	a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga
	a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga
	a helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményezési joga és a rendelettervezetek véleményezésének joga
	fogadóóra, fogadónap
	helyi média, honlapok

1. Helyhatósági választásokon való részvétel

A részvételi demokrácia egyik fontos színtere az, amikor – a 2014. évi általános választásokat követően 5 évente[41] – *a választópolgárok választójogukat gyakorolva*, megválasztják a képviselő-testületek, közgyűlések tagjait, valamint a polgármestereket.

A helyi önkormányzati *képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog* alapján, *közvetlen és titkos szavazással*, *a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson*, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.[42] Ez a sarkalatos törvény pedig a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.).

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő *ötödik év október hónapjában* kell megtartani.[43]

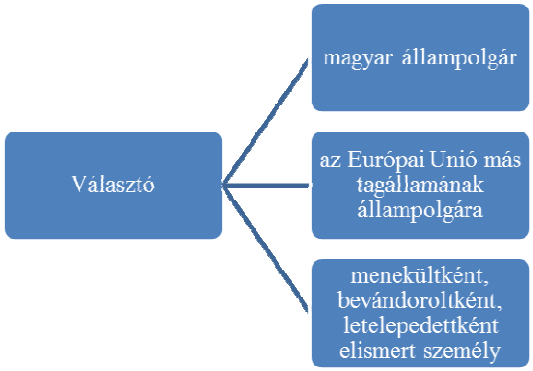
Az Alaptörvény meghatározza, hogy *kik jogosultak részt venni a helyhatósági választáson*, ezek az alábbiak:

a) minden nagykorú *magyar állampolgár*;
b) *az Európai Unió más tagállamának* magyarországi lakóhellyel[44] rendelkező minden *nagykorú állampolgára*;

[41] Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés, illetve Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 7. pont.
[42] Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés.
[43] Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés.
[44] A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve). 3. § 5. pont értelmében a magyarországi lakcím a bejelentett magyarországi lakóhely címe; a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címe.

c) Magyarországon *menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert* minden *nagykorú személy*.[45]

2. ábra
A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre



Forrás: saját szerkesztés

Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.[46] E rendelkezés alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárát, akit kizártak e jog gyakorlásából, csak a passzív választójogától fosztja meg az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése, aktív választójoga megmarad.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.[47]

A választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján lakóhelyén – vagy, ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.[48] A választópolgár bármely választókerületben választható.[49]

A *polgármester*t és a *főpolgármester*t a települések *választópolgárai közvetlenül* választják.

Polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, *aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta* (ún. relatív többség).[50]

Polgármester-jelölt az, akit
a) a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak legalább 3%-a,
b) a 10 000 lakost meghaladó, de 100 000 vagy annál kevesebb lakosú település esetén legalább 300 választópolgár,
c) a 100 000-nél több lakosú település esetén legalább 500 választópolgár

jelöltnek ajánlott.
Főpolgármester-jelölt az, akit legalább 5000 fővárosi választópolgár ajánlott jelöltnek.[51]

A *10.000 vagy ennél kevesebb lakosú településen* a képviselőket *egyéni listás* (korábban kislistás) *választási rendszer*ben választják meg, ahol a település egésze egy választókerületet alkot, és amelyben a képviselők száma az alábbiak szerint alakul:[52]

[45] Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(3) bekezdés.
[46] Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés.
[47] Övjt. 1. § (4) bekezdés.
[48] Ez a rendelkezés lényegében az Alaptörvény megismétlése, mely szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdés].
[49] Övjt. 1. § (1)-(3) bekezdés.
[50] Övjt. 12. §
[51] Övjt. 9. § (3)-(4) bekezdés.
[52] Övjt. 4. §

3. táblázat
Az egyéni listás választási rendszerben a képviselő-testület létszáma (a mandátumok száma)

Lakosságszám[53]	A képviselő-testület létszáma
100 lakosig	2 fő
1.000 lakosig	4 fő
5.000 lakosig	6 fő
10.000 lakosig	8 fő

Forrás: saját szerkesztés

A települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek *általános választása évének január 1-jei lakosságszáma alapján* kell meghatározni.[54]

Egyéni listás képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott.

Az egyéni listán azok a jelöltek lesznek képviselők, akik a megválasztható képviselők száma szerint a *legtöbb érvényes szavazatot kapták* (relatív többség). *Szavazategyenlőség esetén sorsolás*sal kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot elért jelöltek közül melyik szerez mandátumot.

Az egyéni listás szavazólapon a választópolgár legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány egyéni listás mandátum kioszthető.

A 10.000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők *vegyes választási rendszer*ben, vagyis:

- *egyéni választókerület*ben és
- *kompenzációs listá*n

szereznek mandátumot.[55]

4. táblázat
A vegyes választási rendszerben a mandátumok száma

Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma:[56]		
Lakosságszám	**Egyéni választókerületi mandátumok száma**	**Kompenzációs listás mandátumok száma**
25.000 lakosig	8	3
50.000 lakosig	10	4
75.000 lakosig	12	5
100.000 lakosig	14	6
Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.		

Forrás: saját szerkesztés

Egy jelölő szervezet egy egyéni választókerületben csak egy jelöltet állíthat.[57]

Egyéni választókerületi képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott, *kompenzációs listát pedig az a jelölő szervezet állíthat*, amely a település egyéni választókerületeinek több mint felében jelöltet állított. Azok a jelölő szervezetek, amelyek az egyéni választókerületek több mint felében közös egyéni jelöltet állítottak, közös kompenzációs listát állíthatnak.[58]

Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz képviselő, aki *a legtöbb érvényes szavazatot kapta* (relatív többség).[59] *A kompenzációs lista* pedig a választókerületben összesített *töredékszavazatok arányában* kap mandátumot. *Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületekben a jelölő szervezet jelöltjére leadott minden olyan szava-*

[53] Az Övjt. értelmében a lakosságszám azoknak a személyeknek száma, akiknek a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a főváros, a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza [Övjt. 2. §].
[54] Övjt. 3. §
[55] Övjt. 5. § (1) bekezdés.
[56] Övjt. 5. § (2) bekezdés. Ezek megoszlása nagyjából – az egyéni választókerületi és a kompenzációs mandátumok sorrendjében – 70-30%.
[57] Övjt. 8. § (7) bekezdés.
[58] Övjt. 9. § (1) bekezdés, 10. § (1) bekezdés és 11. § (1) bekezdés.
[59] Övjt. 14. §

zat, amellyel nem szereztek mandátumot. A közös jelöltekre leadott töredékszavazatnak minősülő szavazatok a közös jelöltet állító jelölő szervezetek közös kompenzációs listájára kerülnek. A *kompenzációs mandátum számítási módja* a következő:

a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma. A számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva hárommal, öttel, héttel, rendre az új osztó az előző osztó kettővel megnövelt értéke.[60]
b) Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.
c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik addig még nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

Ezt a mandátum-kiosztási módszert *Sainte-Laguë mátrix*nak vagy módszernek nevezzük.

A kompenzációs lista esetén van *ún. „bekerülési küszöb”*, ugyanis nem kap mandátumot

- az a kompenzációs lista, amelynek jelöltjei a kompenzációs szavazatok *5%*-át nem érték el, vagy
- az a közös kompenzációs lista, amelynek közös jelöltjei a kompenzációs szavazatok *10%*-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös kompenzációs lista esetében a kompenzációs szavazatok *15%*-át nem érték el.

A választópolgárok Budapest főváros közgyűlésének tagjait *fővárosi listán* választják meg. Ez esetben Budapest főváros egy választókerületet alkot.
A fővárosi közgyűlés tagjainak számát a főváros lakosságszáma alapján kell meghatározni oly módon, hogy minden 50 000 lakos után egy képviselő választható.[61]

A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztásánál Budapesten *fővárosi listát az a jelölő szervezet állíthat*, amely a fővárosi kerületek több mint felében kompenzációs listát állított.[62] Azok a jelölő szervezetek, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében közös kompenzációs listát állítottak, közös fővárosi listát állíthatnak.[63]

A fővárosi listák *a listákra leadott szavazatok arányában* kapnak mandátumot. *A mandátumszámítás módja*:

a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma, a számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, néggyel, öttel, rendre az egymást követő egész számokkal.[64]

[60] Ez az ún. változtatott Sainte-Laguë módszer [a pozitív páratlan számokkal végzi az osztásokat (1, 3, 5, 7…)].

[61] Jelenleg a tagok száma 33 képviselő és a főpolgármester. [Forrás: 11/2013. (III. 18.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. § (4) bekezdés, www.budapest.hu, a letöltés időpontja: 2013. július 12.]
[62] Övjt. 10. § (2) bekezdés.
[63] Övjt. 11. § (2) bekezdés.
[64] Ez az ún. változtatott d'Hondt módszer [ennek az osztósora a pozitív egész számok sorozata (1, 2, 3, 4…)]. A Sainte-Laguë és a d'Hondt módszereket a legmagasabb átlagok módszerének nevezzük. Forrás: www.wikipedia.org.

b) A táblázat segítségével lehet kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.

c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

A fővárosi listák esetén is létezik *ún. „bekerülési küszöb"*, mivel nem kap mandátumot

- az a fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok *5%*-át nem érték el, vagy
- az a közös fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok *10%*-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös fővárosi lista esetében, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok *15%*-át nem érték el.[65]

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok *megyei listán* választják. A választás tekintetében minden megye egy választókerületet alkot, melynek nem része a megyei jogú város,[66] valamint a főváros.

A megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosságszáma alapján kell meghatározni, a következő táblázat mutatja be ennek módját:

5. táblázat
A megyei közgyűlés tagjainak (képviselőinek) száma

Lakosságszám	A képviselők száma	
- 400.000	minden 20.000 lakos után 1 képviselő	de minimum 15 képviselő
- 700.000	20 képviselő	és a 400.000-t meghalató minden további 30.000 lakos után 1 képviselő
700.000 -	30 képviselő	és a 700.000-t meghaladó minden további 40.000 lakos után 1 képviselő

Forrás: saját szerkesztés

A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.[67]

A megyei választókerületben *listát állíthat az a jelölő szervezet*, amely a választókerület választópolgárai 1%-ának ajánlását összegyűjtötte.[68] Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megyei választókerületben lévő települések választópolgárai 1%-ának, de legalább 2000 választópolgár közös ajánlását összegyűjtötték, közös megyei listát állíthatnak.[69]
A megyei listák *a leadott szavazatok arányában* jutnak mandátumhoz, *a mandátum számítási módja* ugyanaz, mint a fővárosi közgyűlés tagjainak választásánál.

Letöltés időpontja: 2013. július 12.

[65] Övjt. 17-18. §

[66] Ezzel kapcsolatban lásd a Comitatus Önkormányzati Szemle 1996/októberi számát, valamint a 63/B/1995-2. AB határozatot, mely megállapította, hogy „a megyei jogú város választópolgárainak helyi önkormányzáshoz való jogát nem korlátozza az a rendelkezés, mely szerint nem vesznek részt a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásában."

[67] Övjt. 8. § (6) bekezdés 2. és 3. mondata.

[68] Övjt. 9. § (2) bekezdés.

[69] Övjt. 11. § (3) bekezdés.

A *„bekerülési küszöb*nél" is ugyanazok a szabályok, mint a fővárosi közgyűlés esetén, vagyis nem kap mandátumot

- az a megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok *5%*-át nem érték el, vagy
- az a közös megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok *10%*-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös megyei lista esetében, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok *15%*-át nem érték el.

2. Helyi népszavazás

Az Alaptörvény szerint *mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó* (lásd az előző pontot).[70]

3. Helyi népi kezdeményezés

Annak ellenére, hogy az új, *hatályos népszavazási törvény már nem ismeri* e jogintézményt, érdemes néhány gondolat erejéig kitérni rá már az alapfogalmak kapcsán is. Népi kezdeményezés útján *a képviselő-testület elé terjeszthető bármilyen ügy, feltéve,* hogy az a *képviselő-testület hatáskörébe tartozik*. A helyi népi kezdeményezéssel tehát „csupán" azt lehet elérni, hogy a képviselő-testület egy meghatározott, közérdeklődésre számot tartó témát napirendre tűzzön és tárgyaljon meg.

Józsa Zoltán szerint „annak ellenére, hogy az intézmény alkalmazásának a törvényi előfeltételei kedvezőek – a választópolgárok minimum 5, illetőleg maximum 10%-a jogosult ilyet előterjeszteni – mégis *alig találkozunk alkalmazásával.* Gyakorlatilag az intézmény, ahogy Hajnal György is megállapítja, nem él, amit az empirikus adatok teljes hiánya is bizonyít."[71]

4. A helyi, lokális – municipális – hatalom. A helyi politika. A helyi pártok szerepe a részvételben

Mindenekelőtt fel kell hívnunk a figyelmet a pártokkal és a civil szervezetekkel kapcsolatos kutatásunk és megállapításaink korlátozottságára. Teljes mértékben egyetértünk ugyanis Kákai László azon megállapításával, miszerint az elméleti megközelítések „alkalmazása a helyi politikai viszonyokra több szempontból sem egyszerű, hiszen ahhoz, hogy a valódi okokat megismerjük, ismernünk kellene az önkormányzatokat „övező" helyi társadalmak szociális és politikai viszonyait és magát a települést is, ami megannyi esettanulmány elkészítését feltételezi megannyi településen. Ennek hiányában szinte lehetetlen feladatra vállalkozik az, aki a magyar helyi önkormányzati rendszerben a pártok és civil szervezetek helyzetére érvényes megállapításokat akar tenni."[72] Nem csupán a magyar önkormányzati rendszerre igaz ugyanis az a megállapítás, hogy ahány önkormányzat, annyiféle megoldás; ahány önkormányzat, annyiféle önkormányzás.

„Napjainkban, a köznapi gondolkodásban a politika két fő jelentésével találkozunk: az egyik földhözragadtabb és rezignáltabb a másik emelkedettebb és optimistább. Az első szerint a politika az, amit a hivatásos politikusok csinálnak, tehát a politika a politikai elit dolga. Léteznek érdekképviseletek, lobby-csoportok, de a választók csak nagyon közvetetten befolyásolhatják a döntéseket. A polgárok többsége passzív viszonyt alakít ki a politikai elittel és legfeljebb választóként, fogyasztóként vesz részt a közéletben. A másik felfogás szerint a politika a közügyek optimális eldöntésére irányuló ésszerű tevékenység, amelyben részt venni demokratikus jogunk és egyben állampolgári kötelességünk. A közéletben való aktív részvétel a legnemesebb emberi tulajdonságok közé tartozik. Ebben a felfogásban a politikai szféra az autonóm polgárok társadalmából

[70] Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés.
[71] Józsa: i.m. 59. o.
[72] Kákai: i.m. 117. o.

emelkedik ki, és annak ellenőrzése alatt és felhatalmazásával működik."[73] Bihari Mihály szerint *a politika a hatalom megszerzésére irányuló tevékenység,* eszköz jellegű a hatalomhoz képest, melynek összetevő mozzanatai az érdek, az akarat és a hatalom.[74] Gombár Csaba meghatározása szerint *a helyi hatalom* a helyi társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és értékirányultságok olyan politikai transzformációja, amelynek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása.[75]

Pálné szerint a „lokalitás politika dimenzióinak kutatása nem tartozik a politikatudomány fő áramlatához. Már akkor nehézségek mutatkoznak, ha a helyi politika fogalmát, tárgyát, szereplőit, léptékét politikatudományi terminológiákkal kell azonosítani (...) lassan vált csak elfogadottá az a tétel, hogy a helyi (regionális) politika önálló jelenségvilággal, fogalomrendszerrel rendelkezik. (...) A helyi politika komplex rendszere kezdetektől fogva össze van kötve a helyi közösségekkel, a helyi társadalommal."[76]

A *helyi politika* egyrészt *az országos (nagy)politika helyi szintű leképeződése*, másrészt *sajátos, helyben jelentkező érdekképviselő, érdekérvényesítő, érdekartikuláló funkcióval is bír*. Egyértelmű, hogy az országos szintű politikai pártok a helyi hatalom működését is determinálják. Pálné szerint a „modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben az önkormányzat a hatalom területi megosztásának domináns modellje."[77] Álláspontunk szerint létezik *helyi vagy lokális (municipális) hatalom*, amelynek fontos *szereplői az önkormányzati képviselő-testület*[78] és az azt alkotó önkormányzati képviselők; természetesen *az önkormányzat első számú tisztségviselője, a polgármester*; *az önkormányzat által fenntartott intézmények*; *a politikai pártok helyi szerveződései*; *a helyben működő civil szervezetek; a helyben működő gazdálkodó szervezetek*; *a helyi társadalom és a média.*[79]

Kákai László munkájában a helyi önkormányzatok pártosodottságának, *az önszerveződő csoportok megjelenésének befolyásoló tényezőit* az alábbiakban látja:

- *a történelem és a közigazgatás-szerkezet:* a történelmi hagyományoknak kitüntetett szerepe van az intézmények és a közigazgatás formálásában.[80]
- *a településméret:* éles különbségek vannak azon országok között, ahol a nemzeti pártszervezetek összefonódnak a helyi politikai élettel, ami érinti a pártok szereplését mind helyi, mind országos szinten, továbbá azon országok között, ahol a nemzeti politika élesen elkülönül a helyi politikai élettől.[81]
- *a választási rendszer:* része a hatalom demokratikus működésének, de felfogható a képviseleti demokrácia szimbólumaként is.[82]
- *politikai kultúra és lojalitás:* az állampolgári részvételt számos dimenzió alakítja, de ezek közül a legfontosabbak a társadalmi és demográfiai jellemzők, mint a kor, a nem, az iskolai végzettség és a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt hely, de figyelembe kell venni a pártpreferenciákat, a politikai érdeklődés mértékét, a politikai ismereteket, a szervezeti

[73] Brachinger Tamás: Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban. 63. o. http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/brachingertamasphd.pdf
Letöltés időpontja: 2014. április 9.
[74] Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Budapest, 1992. Universitas 61. o.
[75] Kákai: i.m. 7. o.
[76] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 89. o.
[77] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 13. o.
[78] Kákai László szerint a politikai szervezetrendszer legfőbb formális döntéshozó és kormányzó szerve a képviselő-testület, amely a helyi közélet, életviszonyok alakítására, valamint a közszolgáltatások nyújtására jogi normákat alkot. Vö. Kákai: i.m. 217. o.
[79] Vö. Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 92-93. o.
[80] Kákai: i.m. 101. o.
[81] Kákai: i.m. 115. o.
[82] Kákai: i.m. 116. o.

tagságot, a közéleti aktivitást és a választói részvételt.[83]

*A helyi és a makropolitika különbségei*t kiválóan összefoglalja Pálné,[84] aki szerint:

- amíg a makropolitika célja döntően a kormányzati hatalom megszerzése, működtetése, befolyásolása, addig a helyi politika inkább a település, térség üzemeltetésére, a lakóhelyi közösség, a helyi társadalom ellátásáról való gondoskodásra irányul (bár természetesen a hatalom megszerzése, megtartása ebben a dimenzióban is fontos);
- a nagypolitika többnyire a társadalom makrotagoltságával operál; a helyi politika szereplői és érintettjei egy másodlagos struktúrába rendeződnek;
- a makropolitika értékei elsősorban ideológiai meghatározottságúak, a helyi politikában a lokalizmus a települést vezérlő szimbólum;
- a helyi politika pragmatikus; harmóniára, konszenzusra törekszik, szemben a konfliktusos nagypolitikával; a nagypolitika főszereplői a pártok, a kormányzati szereplők és az érdekszervezetek, míg a helyi politika esetén a pártok mellett (kisebb településeken a pártok helyett) a civil szervezetek is részt vesznek, részt vehetnek a döntéshozatali folyamatokban;[85]
- a nagypolitikában elkülönül a törvényhozás és a végrehajtás felelőssége, a helyi politikában nem;
- a nagypolitikában csak a választások időszakában lehet szembesülni a társadalom véleményével, a helyi politikában a kapcsolatok közvetlenebbek;
- a legfontosabb különbség az, hogy míg a nagypolitika világa leírható egy generális sémával, addig a helyi politika világa rendkívül színes, már csak a helyi szint sajátosságai miatt is.

Az Alaptörvény értelmében pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.[86] A *politikai párt* normatív fogalmát a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény tartalmazza, eszerint a pártok társadalmi rendeltetése, hogy *a népakarat kialakítás*ához és *kinyilvánítás*ához, valamint *a politikai életben való állampolgári részvétel*hez szervezeti kereteket nyújtsanak.[87] Magyarországon a pártok többnyire a nagyvárosokban és a megyékben jutnak kitüntetett szerephez.

Pálné szerint a „nagyobb települések pártosodott testületeinek működése sokkalta bonyolultabb."[88] Az is egyértelmű, hogy a nagyobb településeken a központi pártpolitika és ideológiák számottevőbb hatást gyakorolnak a helyi pártszervezetek működésére. Pálné szerint „a helyi pártok *„Janus-arcúsága"* (Lembruch, G. 1979) – miszerint a helyi pártok egyszerre próbálnak helyi problémákra válaszoló, s a „nagy párt" országos irányvonalát is megvalósító politikát megvalósítani – nálunk is tapasztalható, azonban ez egyre kevésbé jellemző, mivel a pártok helyben is „az országos pártküzdelmek és erőviszonyok korlátai közé kerültek."[89] A pártok helyi szervei elsősorban saját pártjukkal azonosítják magukat, s a helyi politika gyakran pusztán terep a pártpolitizálás számára. A helyi tarka pártkoalíciók[90] működőképessége ugyanakkor azt is jelzi, hogy a képviselők képesek összefogni a helyi érdekek érvénye-

[83] Kákai: i.m. 126. o.
[84] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 109-111. o. alapján.
[85] „Ez nem jelenti azonban azt, hogy a pártoktól elvitatható lenne a helyi politikában való részvétel jelentősége." Forrás: Pálné (Helyi kormányás Magyarországon): i.m. 110. o.
[86] Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés.
[87] Lásd a törvény preambulumát.
[88] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 142. o.
[89] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 235.o.
[90] A helyi pártkoalíciókkal kapcsolatban lásd továbbá: Kákai László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. Comitatus, 2003/6. szám, 21-29. o.

sítésében."[91] Pálné azonban azt is hozzáteszi, hogy a „helyi politika világában is változtatások tapasztalhatók", többek között az, hogy egyre kevésbé jellemző a helyi tarka pártkoalíciók működése, s a pártok közötti kiegyensúlyozó szerepet potenciálisan betölteni képes civil szektor egyre kevésbé önálló szereplő."[92]

További fontos megállapítást tesz Pálné, aki szerint a helyi politika világában a pártok közvetlen szervezeti szerepvállalása kevésbé jellemző, többnyire a választási kampányok lebonyolításában van meghatározó szerepük, működésük a választási ciklusok között az önkormányzati frakciókhoz kötődik.[93] Tényként állapítja meg, hogy a helyi politika világa a lényegét, az autonómiát, vagy legalábbis a viszonylagos önállóságát veszíti el az erősen centralizált, pártpolitikai dominanciával bíró hatalmi közegben.[94]

Pálnéval egyetértve magunk is fontosnak tartjuk a pártok szabályozását az önkormányzati szervezetrendszerben, ami általában meg is valósul az önkormányzati Szervezeti és Működési Szabályzatokban többnyire *frakciók, frakciócsoportok* címszó alatt. Kákai László szerint „a képviselőcsoportok azért fontos szervei az önkormányzatnak, mert összefogják az egy pártba vagy érdekeltségi csoportba tartozókat, így könnyebb őket megszólítani, véleményüket kikérni, illetve tevékenységüket figyelemmel kísérni."[95] Bódi Ferenc szerint egy település akkor lehet sikeres, ha a helyi társadalmi viszonyokhoz igazodik a helyi politika (és nem fordítva!), ezáltal a vezetők képesek elérni, hogy a helybeliek a településükkel azonosuljanak és a közösség érdekében áldozatokat vállaljanak.[96]

5. A helyi társadalom. A civil társadalom. A helyi civil társadalom. A helyi civil szervezetek szerepe a részvételben

A *helyi társadalom* fogalmát Bánlaky Pál a következő *kritériumok* mentén írja le:

- „…a helyi társadalom alapja *egy térben* (földrajzilag) jól *körülhatárolható egység*. Ez általában egy (kisebb) település; elképzelhető helyi társadalom kialakulása egy nagyobb település valamely térben jó körülhatárolt településrészén is.
- Viszonylag *állandó*, egy valamilyen lélekszámot meg nem haladó számosságú *népesség*. Az állandóság is, a nem túl nagy számosság is azért fontos, mert csak ezek teszik lehetővé a személyes (face to face) kapcsolatok hálózata kialakulását. A határértékek: viszonylagos állandóság akkor áll fenn, ha a lakónépesség meghatározó hányada legalább másfél generációnyi időtartamban a településen él. A lélekszám esetében: alsó határ gyakorlatilag nincs (teljes helyi társadalom alakulhat ki akár egy 50–60 fős településen), felső határ (nagyon sok tényezőtől függően) 30–40 ezer fő (a kisváros–nagyságrend).
- A *személyes kapcsolatok hálózata* egyben egy helyi (társadalmi) viszonyrendszer kialakulását is jelenti; ennek megléte tehát a kritérium. A legfontosabb részelemek (akár külön kritériumokként is említhetőek volnának): az információs hálózat (amely dominánsan informális jellegű), a (helyi) gazdasági viszonyok, és nem utolsó sorban a helyi hatalmi struktúra.

[91] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 142. o.
[92] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 242. o.
[93] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 243. o.
[94] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 243. o.
[95] Kákai: i.m. 196. o. Kákai László érdekes kutatást végzett a képviselő-testületek fracióival kapcsolatban, lásd i.m. 192-201. o.
[96] Bódi Ferenc: Lehet-e próféta valaki a saját falujában? (Sikeres polgármesterek, sikeres önkormányzatok, sikeres helyi társadalmak?). In: Helyi hatalom – Helyi politika 3. Az új demokrácia önkormányzati vezetői (szerk.: Táll Éva), MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2000. 222. o.

- Fontos kritériuma (ismérve) a helyi társadalomnak, hogy legyen egy valamilyen *közös történet*, amelynek alapján létrejöhetnek a hagyományok, a helyi szokások; alkalmasint és az előzőekre építve, azokból táplálkozva egy helyi érvényű érték- és normarend.
- És végül mindezek alapján kialakul(hat) a helyi társadalom embereinek, mint csoportnak *a Mi–tudat*a; *az összetartozás, az odatartozás érzés*ei".[97]

A *helyi társadalom* jogilag *a település vagy megye lakosságának összessége*, amely térben is jól elkülönül a társadalom többi részétől, amelynek *működésében alapvető szerepet játszik a helyi hatalom*. Az „önkormányzó helyi társadalom az állam által elismerten azt tesz helyben amit akar, ha döntése nem ütközik törvénybe."[98]

„Abban mindenki egyetért, hogy a helyi társadalom *egy entitás*, mivel s*ajátos gazdasági és szociológiai jellemzői vannak* és *kulturális-spirituális karaktere* is megrajzolható. Ugyanakkor *nem zárt rendszer*, hiszen állandó kölcsönhatásban áll környezetével, úgy térben, mint időben."[99]

A civil szervezetek, a civil társadalom meghatározása tekintetében könyvtárnyi a szakirodalom. Terjedelmi okok miatt meg sem kíséreljük bemutatni a különböző fogalmakat és nézeteket, de az irányadó szakirodalomra utalunk.[100] A *civil szervezet*[101] olyan a magánszektorban működő *intézményesült*, *önkéntes szervezet*, amely *önkormányzatiság*gal rendelkezik és amely *elsősorban tagjai érdekeinek képviseletét, védelmét és érvényesítését látja el,* elsődleges célja tehát *nem a profitszerzés*. *A civil szervezetek leghatékonyabban a helyi társadalomban tudják betölteni alapvető rendeltetésüket*, ezért szükséges bemutatni e szervezeteket jelen, a közvetlen hatalomgyakorlást vizsgáló munkának. Az új Polgári Törvénykönyv szerint *az egyesület a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljá*nak folyamatos megvalósítására létesített, *nyilvántartott tagság*gal rendelkező *jogi személy,* amely gazdasági tevékenység céljára nem alapítható. Az egyesület az egyesületi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő gazdasági tevékenység végzésére jogosult.[102] A közjogi definíció pedig az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben található, mely *civil szervezet*nek tekinti

- a *civil társaság*ot,[103]
- a Magyarországon nyilvántartásba vett *egyesület*et, valamint
- az *alapítvány*t.[104]

A törvény szerint az egyesület az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet.[105] Az *egyesülési jog* pedig az Alaptörvény szerint abban ragadható meg, hogy mindenkinek joga van

---

[97] Idézi Brachinger: i.m. 57-58. o.
[98] Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 1999., 133. o.)
[99] Brachinger: i.m. 52. o.
[100] Lásd többek között a teljesség igénye nélkül az alábbi munkákat: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára, Dem Net Könyvek 3. II. Kiadás, (szerk.: Tóbiás László) Hálózat a Demokráciáért Program, 1999.; Magyar és európai civil társadalom (szerk.: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba), MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 1999.; Sasvári Nóra: Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés. Internetes elérhetősége: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf; Brachinger Tamás: Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban. Internetes elérhetősége: http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/brachingertamasphd.pdf; Kákai László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban, Századvég Kiadó, Budapest, 2004. stb.
[101] A társadalmi vagy civil szervezet közjogi kategóriája megegyezik a magánjog által használatos egyesület jogintézményével.
[102] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 3:63. § (1)-(3) bekezdés.
[103] A törvény szerint természetes személyek nem gazdasági érdekű közös céljaik elérése és közösségi célú tevékenységük összehangolására polgári jogi társasági szerződéssel létrehozhatnak ún. civil társaságot.
[104] Lásd a törvény 2. § 6. pontját.
[105] Lásd a törvény 4. § (1) bekezdését.

szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.[106]

A civil szervezet elnevezés mellett azonban használatosak még az alábbi fogalmak is:

- a *nem kormányzati szervezet* (Non-Governmental Organization, röviden: *NGO*);
- az *önkéntes szervezet* (Voluntary Sector, röviden: *VS*);
- a *nonprofit szervezet* (Nonprofit Organization, röviden: *NPO*);
- a *harmadik szektor*: a nonprofit szektor, mint az állami és a piaci szektortól független, önálló szektor.[107]

Az Európai Bizottság 1999. évi vitaanyaga szerint *az NGO-k legfontosabb jellemzői* az alábbiak:

- nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre;
- önkéntes alapon szerveződnek;
- szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményesültségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól;
- függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól, a gazdálkodó szervezetektől;
- céljuk, hogy egy szűkebb csoport a nyilvánosság előtt az egész közösség társadalmi jóléte érdekében működjenek.[108]

A *VS*-eket az Európai Közösség Bizottsága szerint bizonyos célok érdekében vagy egyéb okokból összegyűlt emberek csoportjai alkotják (pl. szolgáltatást nyújtó vagy gondoskodó, érdekképviseleti, önsegélyező vagy kölcsönös segítséget nyújtó, valamint forrás- és koordináló szervezetek). Az önkéntes szervezetek jellemzői lényegében megegyeznek az NGO-k jellemzőivel, azzal a kiegészítéssel, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek az önigazgatásra, valamint arra, hogy a döntések a szervezeteken belül jöjjenek létre mindenfajta külső kontrolltól függetlenül.[109]

„Magyarországon a fenti fogalomrendszer közül a „nonprofit" fogalomhasználat vált általánossá, annak ellenére, hogy a szakirodalom és a politika gyakran használ más rokon értelmű fogalmakat is. (...) A civil társadalom azért nem teljesen azonos a nonprofit szektorral, mert a civil társadalom alatt főként civil kezdeményezésre létrejött nonprofit szervezetekre gondolunk, ugyanakkor léteznek kormányzati/önkormányzati alapítású nonprofit szervezetek is.[110] A nonprofit szervezeteket Sebestény István a következő típusokba sorolja: önkiszolgáló, csoportkiszolgáló, közkiszolgáló, céltámogató, többcélú adományozó, közkiszolgáló-adományozó és üzleti szervezetek.[111] Stumpf István pedig a társadalmi önszerveződések típusaiként az országos civil érdekegyeztetési tömörüléseket, fórumokat; a réteg- és szociális érdekképviseleteket; a korporatív szervezeteket, valamint a nonprofit szervezeteket: ezen belül az alapítványokat, a szolgáltatást nyújtó, valamint az önsegélyező szervezeteket különbözteti meg.[112]

A *helyi civil társadalom* tehát a helyben, tehát *a településen illetve a megyében működő civil szervezetek* és tagjaiknak összességét jelenti. A későbbiekben megállapítjuk, hogy a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb jelentősége van. Ez a megállapítás igaz a civil szervezetekre is, mert „a lokalitás a civil társadalom igazi terepe."[113] A magyarországi civil szervezetek azonban gyenge társadalmi kapcsolatokkal, alacsony társadalmi beágyazottsággal és legi-

[106] Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés.
[107] Harsányi László: A harmadik szektor. In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára, Dem Net könyvek 3. II. Kiadás (szerk.: Tóbiás László), Hálózat a Demokráciáért Program, 1999.
[108] Kákai: i.m. 44. o.
[109] Kákai: i.m. 45. o.
[110] Kákai: i.m. 47. o.
[111] Vö. Kákai: i.m. 47-49. o.
[112] Kákai: i.m. 49. o.
[113] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 106 .o.

timitással rendelkeznek.[114] Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a kisebb településeken természetszerűleg sokkal élőbb, polgárközelibb a civil szervezeteknek a társadalmi kapcsolatrendszere.

A helyi civil szervezetekkel kapcsolatban Pálné Kovács Ilona egy fontos[115] ellentmondásra hívja fel a figyelmet, nevezetesen: „egyik oldalon a civil szektorban határozott mennyiségi növekedés, erőteljesebb szervezettség, növekvő szerepvállalás tapasztalható, ugyanakkor a másik oldalon a civil szervezetek helyi politika világában elfoglalt helye nem stabilizálódott, sőt elmondható, hogy kiszorulóban vannak."

Sasvári Nóra szerint „a civil társadalom aktivizálódása a részvételi demokrácia megvalósításának alapja. Emellett a képviseleti demokrácia hiányosságainak kiküszöbölésére is szolgál. Az utóbbi a képviseleti demokrácia megvalósulásához, a civil társadalom aktivizálódása pedig a részvételi demokrácia megvalósulásához járul hozzá. Fontos, hogy e kettő nem egymás ellentéteként, hanem egymás kiegészítéseként működik. A civil társadalom lényege a részvétel, a parlamentáris demokráciáé pedig a képviselet. E két komponens pedig együtt szükséges a valódi, hatékony és dinamikus demokrácia megszületéséhez. (Marschall, [1999] p. 173.)"[116]

A szakirodalom az indikátorként működő kapcsolatok négy típusáról tesz említést:

- „A helyi önkormányzatok pénzbeni vagy természetbeni támogatást nyújtanak a civil szervezetek számára.
- A civil szervezetek közvetlen részvétele a helyi önkormányzatok szolgáltatásszervezésében (contracting out).
- A civil szervezetek pénzbeni, vagy önkéntes munkával történő támogatást nyújtanak a helyi önkormányzatoknak.
- A döntéshozók részvétele a civil szervezetekben, illetve a civil szervezetek vagy a civil szervezet tagjainak részvétele a választott testületekben, vagy civilek által történő jelölés a választott testületekbe."[117]

Kákai László szerint a *civil társadalom legfontosabb jellemvonása*, hogy *nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszervezésével és megtartásával*, hanem a demokratikus önszerveződések és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló *viták révén gyakorol befolyást a hatalomra,* ezzel szemben a pártok a hatalomhoz kapcsolódnak, céljuk a hatalom birtoklása.[118]

Milyen szerepet tölthetnek be a helyi civil szervezetek a helyi önkormányzásban?

1. *munkamegosztási funkció:* a civil szervetezetek bevonhatók az önkormányzati feladatellátásba.[119] Az Mötv. szerint ugyanis a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a törvény mindezeket együtt intézménynek hívja) alapíthat, valamint a képviselő-testület – amennyiben törvény kivételt nem tesz – kinevezi az intézmény vezetőjét; továbbá szerződést köthet természetes- és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.[120]

[114] Kákai: i.m. 153. o.
[115] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 259. o.
[116] Sasvári Nóra: Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf. 92. o.
Letöltés időpontja: 2014. április 9.
[117] Brachinger: i.m. 71. o.
[118] Kákai: i.m. 35. o.
[119] A konkrét példákat lásd: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára. Dem Net könyvek 3. II. Kiadás, (szerk.: Tóbiás László), Hálózat a Demokráciáért Program, 1999. 51-126. o.
[120] Mötv. 41. § (6)-(7) bekezdés.

2. *részvételi funkció:* ide tartozik, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott civil szervezeteket tanácskozási jog illeti meg a képviselő-testület illetve a bizottság ülésein; ezt a képviselő-testület az SzMSz-ben kell, hogy szabályozza. Ily módon tehát a civil szervezeteknek lehetőségük van közvetlenül részt venni az önkormányzati döntéshozatalban. Meg kell még említeni a civil szervezetek (például városvédő, környezetvédő, lokálpatrióta szervezetek) szerepét a képviselő-testületekben a koalíciók létrehozásában, ugyanis szinte folyamatosan erősödik a civilek részesedése az önkormányzati mandátumokból.[121]
3. *népszavazás kezdeményezési funkció:* jóllehet, az új népszavazási törvény már nem sorolja fel a helyi társadalmi szervezet vezető testületét a helyi népszavazás kezdeményezésre jogosultjai körében, a civil szervezetek azonban ezen keresztül is meghatározó befolyást gyakorolhattak az önkormányzáshoz való jog megvalósítására és megvalósulására. Álláspontunk szerint a jogalkotónak meg kellett volna hagyni a helyi népszavazást kezdeményezők körében a helyi társadalmi szervezet vezető testületét, módosítani kellett volna ennek elnevezését például helyben működő civil szervezetekre, vagy egyesületekre.[122] A magyar szabályozás e megoldása kuriózum volt Európában és a civil szervezetek önkormányzásba való bekapcsolására érdemi lehetőséget biztosított, mivel a helyben működő civil szervezetek – intézményesültségük folytán – jobban képesek képviselni és érvényesíteni egy meghatározott választópolgári csoport érdekeit – akár a helyi népszavazás és annak kezdeményezése során is[123] – mint a választópolgárok külön-külön, esetleg egyikük-másikuk vezető szerepét feltételezve. Tóth Adrienn tanulmányában bebizonyítja azt a hipotézist, miszerint az elmaradott településeken kisebb arányban kezdeményeznek helyi népszavazást, mivel a civil szféra nem elég fejlett a szervezéshez[124] – íme egy újabb érv amellett, hogy meg kellett volna hagyni a civil szervezetek helyi népszavazás kezdeményezéséhez biztosított törvényi jogát, ezáltal is lehetővé téve a civil szervezetek fejlődését, szerveződését.
4. *rendeletalkotás-kezdeményezési, rendelettervezet-véleményezési funkció:* a képviselő-testület az SzMSz szabályai alapján szerepet juttathat a civil szervezeteknek az önkormányzati rendeletalkotás folyamatában, ez egyrészt megnyilvánulhat a rendeletalkotás kezdeményezésében, másrészt a rendelettervezetek véleményezésében.
5. *érdekképviseleti, érdekvédelmi, érdekérvényesítő funkció:* a civil szervezetek szervezettségük okán képesek egy-egy meghatározott társadalmi csoport, réteg érdekeinek képviseletére, védelmére is. A helyi civil szervezetek egyfajta híd szerepet töltenek be

[121] Kákai László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban, Comitatus, 2003/6. szám, 28. o. Kákai László szerint a civil szervezetek alapvetően kétféle módon kapcsolódhatnak be az önkormányzat döntéshozatali folyamataiba: egyrészt az önkormányzati választásokon indulva és a képviselő-testületbe bejutva ott közvetlenül befolyásolni a helyi döntéseket, másrészt szakmai tevékenységükkel, a helyi közösségekben végzett munkájukkal befolyásolni a helyi döntéseket, anélkül, hogy ők maguk önkormányzati pozícióra kívánnának szert tenni. Vö. Kákai (Önkormányzunk értetek...): i.m. 160. o.

[122] Annak ellenére, hogy a civil szervezetek és a helyben működő egyesületek népszavazás-kezdeményezési jogukat nem túl gyakran gyakorolták. Lásd Tóth Adrienn kutatását: Tóth Adrienn: IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999-2011). Politikatudományi Szemle, 2012/3. szám, 95. o. http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_3szam/toth.pdf
Letöltés időpontja: 2014. április 24.

[123] Vö. a váli esettel.

[124] Tóth Adrienn: i.m. 101. o.

a politikai pártok és a helyi társadalom között.

6. *együttműködési, támogató funkció:* a közösség tagjai együttesen megvalósíthatják a helyben jelentkező feladatokat.
7. *polgárbarát önkormányzattá válást elősegítő funkció:* lényege a participáció elvének megerősítése, a döntések átláthatósága, a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitele, a partnerségi elvű döntéshozatal megteremtése.[125] Ezzel kapcsolatban Kákai László problémaként veti fel, hogy a civil szervezetek töredékének van befolyása az önkormányzati politikára, mert a véleménynyilvánításba bevont szervezetek javaslatait az önkormányzatok többsége csupán alkalomszerűen veszi figyelembe. A helyhatóságok nem vagy csak ritkán élnek azokkal a lehetőségekkel, amelyet az önkormányzati ügyek „társadalmasítása" jelenthet.[126]
8. *nyilvánosságot erősítő, ellenőrző, legitimáló funkció:* ide tartozik egyrészt, hogy a képviselő-testület üléseire a testületek általában meghívják a helyben működő civil szervezetek képviselőit; másrészt a civil szervezetek javaslatot tehetnek a képviselő-testület munkatervére vonatkozóan; harmadrészt megemlíthető a falugyűlésen/közmeghallgatáson, várospolitikai fórumon való részvétel lehetősége.

Az érdekképviseleti és érdekvédelmi, valamint a nyilvánosságot erősítő, ellenőrző, legitimáló funkcióra remek példa Vál esete,[127] aholis a Váli Faluszépítő és -védő Egyesület először 2007-ben, majd 2009-ben helyi népszavazást kezdeményezett annak kérdésében, hogy Vál közigazgatási területén épüljön-e lakópark. Az Egyesület bírósághoz fordult, miután a jegyző az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését törvénysértő módon, önkényesen megtagadta azzal az indokkal, hogy egy tervezett lakóövezet elleni tiltakozás politikai tevékenységnek számít. A bíróság végzésében elrendelte az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, amely kötelezettségének a jegyző közel egy év elteltével, kétszeri fellebbezés után tett csak eleget. Az összegyűjtött, de – félrevezető tájékoztatás miatt – késve leadott aláírásokat nem fogadta el a Helyi Választási Bizottság. Az Egyesület 2009-ben ismét benyújtotta a helyi népszavazási kezdeményezést a korábbi kérdésekben. A képviselő-testület pedig ezt követően annak ellenére sem rendelte el a helyi népszavazást, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő, népszavazást támogató aláírások száma nemcsak hogy elérte, de meg is haladta az önkormányzati rendeletben meghatározott választópolgári számot. Az ügy kivizsgálása érdekében az Egyesület az Országos Választási Irodához fordult, majd megkereste a Területi Választási Bizottságot, az ügyészséget, a Köztársasági Elnöki Hivatalt, az Önkormányzati Minisztériumot.

A törvénysértő helyzet fennállásában minden megkeresett szerv egyetértett. Amikor már úgy tűnt, hogy a testület végre elrendeli a helyi népszavazást, annak időpontját olyan napra tűzte ki, amely nem felelt meg a törvény szabályainak. Erre az Egyesület hívta fel a képviselő-testület figyelmét. A sok akadály után a helyi népszavazásra végül 2009. május 9-én került sor, amely mindkét kérdésben érvényes és eredményes volt. A szavazásra jogosultak 53,8%-a vett részt a szavazáson és a leadott szavazatok közel 90%-a azonos volt (NEM). A váli civil szervezet tehát határozottan kiállt a választópolgárok helyi népszavazáshoz való jogának jogszerű érvényesítése mellett és következetesen képviselte a váli választópolgárok érdekeit még az erre hivatott önkormányzattal, polgármesterrel képviselő-testülettel szemben is.

[125] Soós Edit: Polgárbarát önkormányzatok Európában. In: Magyar és európai civil társadalom (szerk.: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba), MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület Pécs, 1999. 106. o.

[126] Kákai (Önkormányzunk értetek...): i.m. 229-230. o.

[127] Az eset forrása: http://adamiroda.hu/faluvedo/index.php/DOKUMENTUMOK.
Letöltés időpontja: 2014. április 9.

A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kapcsolatnak számos formája lehet. Ilyenek lehetnek *például* a civil szervezetek (pl. alapítványok, közhasznú társaságok, stb.) alapítása, az alapításban való közreműködés; a nonprofit szervezet bevonása az önkormányzati közfeladatok ellátásába szerződés alapján;[128] az együttműködés keretében közös pályázatok benyújtása; leggyakrabban az önkormányzat részéről pénzügyi és természetbeni támogatás nyújtása a helyben működő civil szervezetek részére; a civil szervezetek képviselőinek tanácskozási jog biztosítása a képviselő-testület ülésein – az SzMSz szabályainak megfelelően; a civil szervezetek közvetlen politikai szerepvállalása jelöltállítás, mandátumszerzés formájában; a civil szervezetek önkormányzati rendeletalkotásba történő bevonása az őket érintő témakörökben; az önkormányzat és a lakosság közötti kommunikáció erősítése érdekében különböző civil fórumok, kerekasztal jellegű intézmények működtetése (hogy csak egy néhány példát említsünk, működnek ilyen fórumok Szombathelyen, Gödöllőn, Egerben, Nagykanizsán, Veszprémben, Izsákon, Gyulán, Kecskeméten, Salgótarjánban, Budakeszin, Szentesen, Tolnán, Besenyszögön, Szekszárdon, Csorváson, a legtöbb fővárosi kerületben, Mosonmagyaróváron, Kerepesen, Zircen, Martfűn, Sepsiszentgyörgyön, Siklóson, Tégláson, Zalaegerszegen, Kiskunhalason, Pécsett is volt több kezdeményezés hol több, hol kevesebb sikerrel stb.).

Rendkívül hasznosnak tartjuk az önkormányzat részéről ún. *civil koncepció vagy civil stratégia* elfogadását,[129] amelynek segítségével írásban is rögzíteni lehet a helyi önkormányzat és a civil szervezetek közötti kapcsolati irányokat, a partnerség elvének fontosságát; a civil közösségekkel való párbeszéd formáit, a kapcsolatrendszerek fejlesztésének lehetőségeit; a közös célok és stratégiák kidolgozását; a civil kontroll lehetőségének megteremtését; konzultációk kezdeményezését; a kölcsönös információáramlás biztosítását (pl. honlapok, nyilvántartások segítségével, stb.). Szintén hasznos megoldás az önkormányzat részéről *ún. civil referens* alkalmazása, aki valójában egy összekötő kapocs a helyi szervezetek és az önkormányzat között. A gyakorlatban azonban gyakori probléma, hogy a civil referens szinte beleolvad a polgármesteri hivatali apparátusába, a bürokráciába.[130]

Szintén pozitív példája a részvételi demokrácia 21. századi újraértelmezésének Aba város ún. *részvételi demokrácia modellje*, amelynek keretében helyi társadalmi szerződést kötöttek a város lakói az önkormányzattal és ennek eredményeképpen egy új típusú intézményrendszert hoztak létre Abán. Létrehozták többek között az ún. Abai Magisztrátust, amely az önkormányzati képviselőkből, a civil képviselők által alkotott Civil Fórumból, az abai civil szervezeteket összefogó Egyesületi Fórumból, a Vállalkozói Fórumból, valamint a helyi egyházközségek képviselőiből tevődik össze. Létrehozták továbbá a Civil Egyetemet, amelynek fontos célja, hogy hallgatói autonóm civilpolgárok lehessenek, képesek legyenek maguk körül szuverén civil társadalmat szervezni és amely olyan (részvételi) demokráciában gondolkodik, amely számít polgárai aktivitására, felelősségére.

Ma társadalmi szerződés deklarálja Abán, hogy a részvételi demokrácia minden állampolgárnak, minden családnak és minden utcaközösségnek intézményesített formában lehetővé teszi, hogy a saját városában részt vehessen a jelen és a jövő formálásában. Ezt maga az önkormányzat döntötte el, amikor testületi határozattal elindította a társadalmi szerződés létrehozásának folyamatát. A strukturált párbeszéd rendszerében az abai utcaközösségek tagjai megválasztották képviselőiket, és a képviselők pedig létrehozták

[128] Lásd továbbá Gáspár Mátyás: Magad uram ... a civil önkormányzás alapvonalai. In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Budapest, 1997. DemNet Könyvek 3.

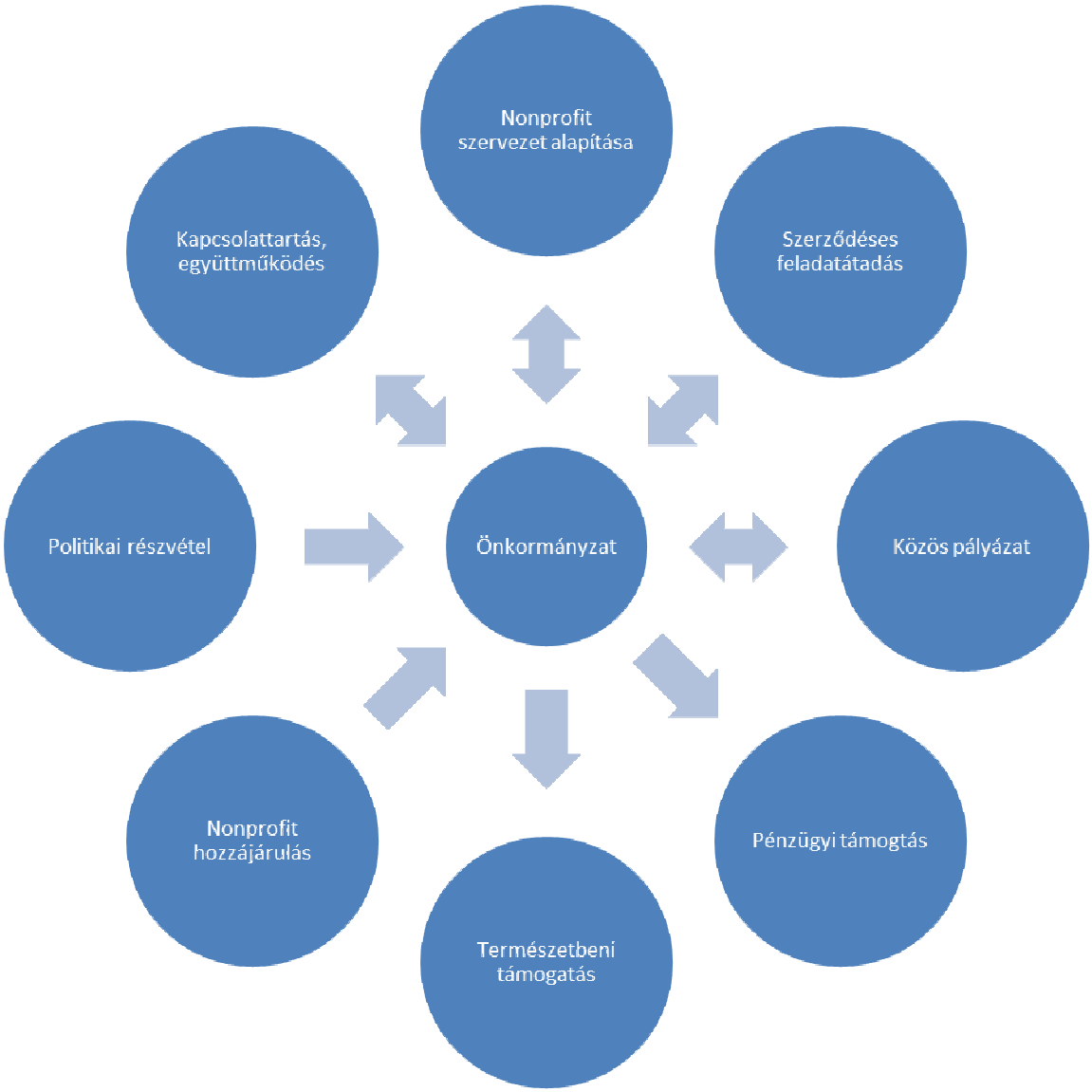
[129] A teljesség igénye nélkül néhány példa: Székesfehérvár, Hajdúdorog, Zirc, Pécs, Miskolc is rendelkezik ilyen koncepciókkal.

[130] Forrás: http://varoslako.pecs.hu/res/doc/1143/pmjv_civil_koncepci_-_j.pdf.

saját közös civil intézményüket, amivel megteremtették a tényleges párbeszéd hiteles feltételét. A civil szervezetek az önkéntesség alapelvei, a politikamentes részvételi demokrácia alapelvei és értékei alapján segítették Aba közigazgatási területén az emberek közötti együttműködést, a problémák feltárását, jelzését és képviseletét a különböző szervezetekben, és döntéshozó fórumokon, függetlenségük megtartása mellett tevékenységükkel meghatározó szerepet töltenek be.[131]

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati irányokat az alábbi ábra és táblázat mutatja be:

3. ábra
Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati formák
Forrás: Brachinger: i.m. 71. o.



131 Forrás: http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283#MIDDLE.

Sajátos problémákkal és kihívásokkal kell szembenézni a fővárosban működő civil szervezeteknek. A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány 2010-ben készült helyzetjelentése szerint „a 10.000 főre vetített civil szervezetek száma megmutatja, hogy a főváros nem egységesen kedvezően ellátott. Az értékek a XVIII. kerület 34 szervezetétől az V. kerület 348 szervezetéig nagyon széles spektrumot ívelnek át. A Budapesten belüli területi különségek messze nagyobbak, mint országosan a megyék közti különbségek. A civil szervezetek sűrűsége a fővárosi kerületekben valamelyest leképezi a város koncentrikusságát, miszerint a belső kerületekben található a legnagyobb szervezeti sűrűség, majd kifele haladva egyre inkább alacsonyabb értékekkel rendelkező kerületek következnek. A belső kerületek szervezeti ellátottsága minden viszonylatban kiemelkedő."[132] Tegyük hozzá, hogy a peremkerületek között is van üdítő kivétel, mivel a főváros IV. kerületében, Újpesten körülbelül 100 civil szervezet működik.[133] A NIOK javaslatai szerint nagyobb hangsúlyt kell fordítani a peremkerületek felzárkóztatására, az ottani önkormányzatokkal és civil szervezetekkel való együttműködésre, hogy ily módon is elősegítsék a külső kerületi civil élet fejlődését. Budapest minden kerületi önkormányzatánál dolgozik egy civil referens, akikkel kapcsolatban szintén megfogalmazható a korábban már Pécs kapcsán említett probléma, nevezetesen, hogy a civil referensek más feladatokat is ellátnak, más funkciókkal is rendelkeznek. Annak ellenére, hogy országosan a fővárosban működik a legtöbb civil szervezet, ezek általában nem rendelkeznek megfelelő technikai követelményekkel, informatikai tudással, informatikai infrastruktúrával. Szintén gyakori probléma a fővárosi és a kerületi döntéshozatali folyamatokban a döntési javaslatok kapcsán a véleményezési határidők rövidsége, továbbá, hogy a nyílt véleménykérésekre gyakran nem kap az önkormányzat megfelelő minőségű értékelhető javaslatot; valós kerületi önkormányzati – civil együttműködés sajnos csak kevés helyen tapasztalható. Az Alapítvány szerint hiányzik az a platform, ahol a civil szervezetek megjelenhetnek, bemutatkozhatnak, a lakossággal kapcsolatba kerülhetnek, ezért javasolják például a Fővárosi Civil Nap évente történő megrendezését; virtuális közösségek kiépítését; az adományozás, adományszerzés fejlesztésének önkormányzati segítését; Civil Házak építését.[134]

A Nemzeti Jogszabálytár információi szerint[135] 83 önkormányzat rendelkezik a helyi civil szervezeteknek nyújtható önkormányzati támogatások tárgyában elfogadott rendelettel. Kuriózum viszont a főváros, mert Budapest rendelkezik egy komplex, ún. civil rendelettel is,[136] amelynek célja a civil szervezetek és a fővárosi önkormányzat közötti együttműködés tartalmi és formai kereteinek rögzítése; annak biztosítása, hogy a civil szervezetek véleménye a Fővárosi Önkormányzat döntéseiben megjelenhessen; a civil támogatási és a pályáztatási rendszer, valamint az ezekhez kapcsolódó nyilvántartás egységesítése, egyszerűsítése; továbbá az önkormányzati feladatátvállalási együttműködés - közszolgáltatási szerződések keretében történő - folytatásának biztosítása. A budapesti rendelet tehát – a többivel ellentétben – a civil szervezeteknek nyújtott önkormányzati támogatások mellett rendelkezik a fővárosi civil adatbázisról, a civil szervezeteknek biztosított tanácskozási, véleme-

[132] NIOK állásfoglalás: Fővárosi civil szervezetek helyzete, problémái és a NIOK Alapítvány megoldási javaslatai. 1. o.
Forrás:
http://www.niok.hu/allasmutat.html?all_azon=17
Letöltés időpontja: 2014. április 10.

[133] Forrás: https://www.ujpest.hu/civil_szervezetek.

[134] Az adatok forrása szintén az Alapítvány állásfoglalása.

[135] www.njt.hu.
Letöltés időpontja: 2014. április 27.

[136] Budapest Főváros közgyűlésének 61/2008. (XI. 21.) önkormányzati rendelete a fővárosi önkormányzat és a fővárosi civil szervezetek kapcsolatrendszerének egyes kérdéseiről, pályázati rendszeréről.
Forrás: http://budapest.hu/Lapok/Civil-Irodavonatkoz%C3%B3-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s.aspx
Letöltés időpontja: 2014. április 24.

nyezési jogokról, a konzultációs testületekről, civil fórumokról, civil műhelyekről, civil konzultációs tanácsról, a szakértői tanács-adó-egyeztető testületekről.

6. táblázat
A nonprofit szervezetekkel kapcsolatban álló önkormányzatok száma és aránya a kapcsolat formája szerint, településtípusonként, 2000.

Forrás: Sebestyén István, idézi Brachinger: i.m. 107. o.

Önkormányzatok	Főváros	Fővárosi kerület	Megyeszékhely	Többi város	Község 1.000 fő felett	Község 1.000 fő alatt	Összesen
Közreműködés alapítvány létrehozásában							
Száma	1	23	18	192	698	500	1432
Aránya	100,00	100,00	100,00	88,1	59,3	29,1	45,3
Közreműködés közhasznú társaság létrehozásában							
Száma	1	15	18	106	251	182	573
Aránya	100,00	65,2	100,00	48,6	21,3	10,6	18,1
Szerződéses viszony nonprofit szervezettel közfeladat ellátására							
Száma	1	19	15	96	243	258	632
Aránya	100,00	82,6	83,3	44,0	20,6	15,0	20,0
Együttműködés nonprofit szervezettel közös pályázat benyújtása érdekében							
Száma	-	2	7	11	102	48	181
Aránya	-	8,7	38,9	10,1	8,7	2,8	5,7
Pénzügyi támogatás nonprofit szervezet részére							
Száma	1	23	18	212	902	863	2019
Aránya	100,00	100,00	100,00	97,2	76,6	50,1	63,9
Természetbeni támogatás nonprofit szervezet részére							
Száma	1	19	18	184	528	369	1119
Aránya	100,00	82,6	100,00	84,4	44,9	21,4	35,4
Nincs semmilyen kapcsolat (a fenti kapcsolati formák egyike sem létezett)							
Száma	-	-	-	1	101	552	654
Aránya	-	-	-	0,5	8,6	32,1	20,7
Összes önkormányzat							
Száma	1	23	18	218	1177	1721	3158
Aránya	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

6. Petíciós[137] jog

„A petíciós jog alapjául szolgáló petíció fogalmát tekintve különböző meghatározások élnek a jogirodalomban. Általános értelemben véve azonban elfogadható, hogy a petíciós jog magában foglalja a kérelmezéshez és a panaszhoz (annak előterjesztéséhez) való jogot, vagyis a petíció alatt egyrészt kérelmet, másrészt panaszt kell érteni."[138]

Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. „A (...) petíció *annyiban a közvetlen demokrácia eszköze, hogy alkotmányos lehetőséget biztosít az állami szervek működésének visszacsatolására.* A választópolgároknak jogot ad arra, hogy a közösséget érintő kérdésekről alkotott véleményüket az állami szervek tudomására juttassák, és ezzel befolyásolhassák az állami szervek működését, döntéshozatalát. Ennyiben a petíció a közvetlen hatalomgyakorlás eszköze."[139]

Az Alaptörvényben említett alapvető jog részletszabályait a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbtv.) tartalmazza, meghatározva a panasz és a közérdekű bejelentés fogalmát,[140] amely szerint:

a) *panasz:* olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá és amely javaslatot is tartalmazhat;
b) *közérdekű bejelentés:* olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés szintén tartalmazhat javaslatot. A közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében[141] is meg lehet tenni, e rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.

Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult, állami és helyi önkormányzati szervhez. A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított 30 napon belül kell elbírálni.[142]

A panasz előterjesztésének határideje:[143]

- a panasz vizsgálata mellőzhető, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát (szubjektív határidő).
- a sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani (objektív határidő).

Az alaposnak bizonyuló panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján gondoskodni kell:[144]

a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről;
b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről;
c) az okozott sérelem orvoslásáról és
d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

[137] A petíció szó jelentése kérés, kérvény, panasz.
[138] Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III. (szerk.: Drinóczi Tímea) Alapvető jogok, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006, 2008. 445. o.
[139] Csink: i.m. 182. o.
[140] Pkbtv. 1. § (2) és (3) bekezdés.
[141] Pkbtv. 4. § (1) bekezdés.
[142] Pkbtv. 1. § (4) bekezdés és 2. § (1) bekezdés.
[143] Pkbtv. 2. § (7) bekezdés.
[144] Pkbtv. 3. § (1) bekezdés.

Garanciális szabály, hogy a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt nem érheti hátrány.[145] Minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne.[146]

A petíció azért tekinthető a helyi részvételi demokrácia megjelenési formájának, mert a helyi önkormányzat is „alanyává" válhat, a helyi önkormányzathoz is benyújtható panasz és közérdekű bejelentés is.

A gyakorlatban előfordult olyan petíció, amelyben Losonc város lakossága egy közterület értékesítése ellen „tüntetett" ilyen formában[147]; nyújtottak be olyan petíciót, amelyben XIII. kerületi kutyatartók „tiltakoztak" jog-és alkotmányellenesség okán az önkormányzat kutyatartási rendelete ellen[148]; nyújtottak már be petíciót a budapestiek a tiszta levegőért[149], illetve a Városligetért[150], a szegediek útépítésért[151], az egriek a belvárosért[152], a kőbányaiak az óvodákért[153], stb. A példákat még hosszan lehetne sorolni, azonban mindegyikben az a közös, hogy a helyi lakosság vagy egy szűkebb közösség problémájára, vagy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amely általában közérdekű és a probléma megoldására irányuló határozott kérelmet is tartalmaz.

7. Tiltakozások, demonstrációk, polgári engedetlenség

Az Alaptörvény alapján mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.[154]

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény értelmében (a továbbiakban: Gyjtv.) a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (rendezvények) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. „Az *összejövetel* több embernek megbeszélt helyen és időben való találkozása tárgyalás (vagy szórakozás) végett. A *felvonulás* viszont már politikai állásfoglalás kinyilvánítására szervezett tömeges menetelés. A *tüntetés* politikai állásfoglalás – legtöbbször tiltakozás – kinyilvánítása felvonulással, jelszavak hangoztatásával."[155] A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.

A *polgári engedetlenség erőszakmentes, jogellenes tiltakozási forma*, a hatalommal való együttműködés valamilyen fokú nyilvános megtagadása, annak tevékenysége miatt. Célja a

145 Pkbtv. 3. § (2) bekezdés.
146 Pkbtv. 11. §
147 Forrás: http://ujszo.com/cimkek/regio/2008/01/09/onkormanyzati-huzavona-a-peticio-miatt.
148 Forrás: http://www.fovarosi-hirhatar.hu/hir/kutyatartok-peticiojara-valaszolt-a-a-xiii-keruleti-onkormanyzat.
149 Forrás: http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/STOP_SZMOG-peticio0802V-ossz.pdf.
150 Forrás: http://varnailaszlo.blog.hu/2014/03/24/peticio_a_varosligetert.
151 Forrás: http://szegedcafe.hu/2014/01/04/veszelyes-utszakasz-sziksosfurdon-peticiot-inditottak-a-helyiek/.
152 Forrás: http://www.eger.hu/hu/hirek/vezeto-hirek/c/peticio-a-belvarosert-6691.
153 Forrás: http://www.kobanya.info/index.php/kozelet/item/4917-flash-mob-%C3%A9s-pet%C3%ADci%C3%B3-a-k%C5%91b%C3%A1nyai-%C3%B3vod%C3%A1k%C3%A9rt.
154 Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés.
155 Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller: i.m. 435-436. o.

hatalom közérdekű tevékenységének megváltoztatása vagy annak javítása.[156] John Rawls szerint „a polgári engedetlenség a törvénnyel ellentétes, nyilvános, erőszakmentes, lelkiismereti okból fakadó, ám politikai cselekedet, amelyre rendszerint avégett kerül sor, hogy változásokat idézzenek elő a törvényekben vagy a kormány politikájában."[157] (Jó példa erre Magyarországról a rendszerváltás időszakából a „taxisblokád"). Petrétei József a következőképpen definiálja: „a polgári engedetlenség önkéntes, tudatos, szándékos, de jogellenes magatartás, ami erőszakmentes és nyilvános jellegű, célja a demonstratív hatás elérése. Elsősorban politikai indok vezérli, és politikai hatást kíván elérni, amikor valamely törvény vagy állami politika megváltoztatását célozza. Fontos ismérve, hogy az elkövető egyén vagy csoport önként és ellenállás nélkül viseli el a jogellenes magatartásért kiszabott büntetést."[158] Bence György szerint „olyan igazságtalanságok ellen tiltakoznak, melyeket akkor sem szabad eltűrni, ha emiatt szembe kell fordulni a törvénnyel"[159]. Dr. Mahatma Gandhi és Dr. Martin Luther King egyaránt azt vallotta, hogy aki polgári engedetlenségre vállalkozik, annak el kell fogadnia a törvény megsértéséért kirótt büntetést.[160]

Krokovay Zsolt szerint *a polgári engedetlenség 3 szokásos feltétele* az alábbi:

1. *a kérdéses igazságtalanságok ritkán* lehetnek *gazdasági természetűek*;
2. *„legvégső eszköz"* jellegű;
3. a jogos, illetve jogosnak vélt *fellépések összessége nem fenyegethet a jogrend összeomlásával.*[161]

Szintén ő állapítja meg: „tagadhatatlan, hogy a polgári engedetlenség akkor meggyőző igazán, ha az igazságért küzdő csoportok már végigjárták a petíciózás minden politikai és jogi formáját (...)."[162]

Ezeknek a részvételi formáknak *helyi szinten való előfordulása nem túl gyakori* (illetve, ha elő is fordul, természetszerűleg nem vagy csak kivételesen kap országos visszhangot), amit alátámaszt az a Kákai László által végzett kutatás is, amely azt vizsgálta, hogy a választópolgárok milyen, az önkormányzat által szervezett rendezvényen vesznek részt általában. A kutatás három megyei jogú város[163] választópolgáraira terjedt ki, amelynek kapcsán Kákai megállapította, hogy az emberek az önkormányzati kulturális és szórakoztató rendezvényeken szívesen vesznek részt, ennél kisebb az érdeklődés (sorrendben) az önkormányzat által tartott lakossági fórumok, az önkormányzati tájékoztatások, az önkormányzati képviselői fogadóórák, a képviselő-testületi ülések, a városi ügyeket érintő demonstrációk, végül a közmeghallgatások iránt.[164]

8. Részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok

A törvény szerint *a bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható.*[165] A *bizottság elnökét* és – az elnökkel együtt számított – *tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.*[166] A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az

156 http://hu.wikipedia.org/wiki/Polg%C3%A1ri_engedetlens%C3%A9g

157 Bence György: Polgári engedetlenség középhullámon. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában (A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9-10-i konferenciájának előadásai és vitája. 11. o. http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf Letöltés időpontja: 2014. február 17.

158 Petrétetei: i.m. 41. o.

159 Bence: i.m.

160 Krokovay Zsolt: A polgári engedetlenség erénye. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában (A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9-10-i konferenciájának előadásai és vitája. 19. o. http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf Letöltés időpontja: 2014. február 17.

161 Krokovay: i.m.

162 Krokovay: i.m.

163 Kaposvár, Pécs és Szekszárd.

164 Kákai (Önkormányzunk értetek...): i.m. 142. o.

165 Mötv. 57. § (1) bekezdés 5. mondata.

166 Mötv. 58. § (1) bekezdés 2. fordulata.

önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.[167]

A képviselő-testület – Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározottak szerint – valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) *hozhat létre települési képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.*[168] Ez a településrész általában viszonylag jól elkülönül a település többi részétől és önálló egységet képez. Ilyen lehet például egy üdülőterület, lakótelep, családi házas övezet vagy az is elképzelhető, hogy az adott településrész korábban önálló település volt, stb. Mivel a részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira *a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni*, itt is fontos szabály, hogy a részönkormányzat testületének elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.

Józsa Zoltán szerint „a részönkormányzatok a demokratikus közélet előiskoláiként alkalmas „kísérleti terepet" biztosítanak a legkülönbözőbb részvételi formák kipróbálására. Ennek ellenére ez az intézmény is a kevésbé elterjedt és alkalmazott formák közé tartozik."[169]
Ez szintén lényeges formája a helyi részvételi demokráciának, illetve a lakossággal való kapcsolattartásnak, mivel általa lehetővé válik, hogy a választópolgárok érdekei e testületeken belül közvetlenül is megjelenhessenek és így befolyást gyakorolhassanak a bizottsági, a részönkormányzati testületi és ezeken keresztül a képviselő-testületi döntéshozatalra.

9. Közmeghallgatás[170]

A képviselő-testület *évente legalább egyszer előre meghirdetett* közmeghallgatást tart, amelyen *a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek* (pl. társadalmi szervezetek, egyesületek, civil szerveződések, önképző körök, intézmények, gazdasági szervezetek, a településen alapvető közszolgáltatást nyújtó vagy azt felügyelő szervezetek) képviselői *a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek*. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a *közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.*[171] Lényeges tehát, hogy ez az egyetlen olyan fórum, amelyhez *maga a törvény kapcsol garanciális szabályokat*, a többi formát nem vagy csak elvétve szabályozza.

A közmeghallgatás megkülönböztető jegye, hogy ez egy *határozatképes képviselő-testületi ülés,* amelyet a képviselő-testület *minden évben legalább egyszer* köteles megtartani.

A „hagyományos" testületi üléstől az a sajátossága különbözteti meg, hogy ezen a speciális ülésen a főszerep a lakosságé illetve szervezeteiké. Ez a testületi ülés is *nyilvános*, ahol bárki megjelenhet, a hagyományos testületi üléshez képest viszont sajátossága a közvetlen kérdezés és javaslattétel lehetősége (tehát a közösség javaslatai ez esetben nem az apparátus közvetítésével kerülnek a testület elé).
Mivel a közmeghallgatás képviselő-testületi ülésnek minősül, az általános szabályok alapján a *polgármester hívja össze és vezeti* a tanácskozást.

Tekintettel arra, hogy az Mötv. csupán keretjelleggel szabályozza a közmeghallgatás jogintézményét, az egyes képviselő-testületek

[167] Mötv. 57. § (1) bekezdés 6. mondata.
[168] Mötv. 62. § (1) bekezdés.
[169] Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 60. o.
[170] A témakört teljes körűen fedolgozta: Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Forrás: http://doktori-isko-la.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezes_nyilv_kiss_md.pdf
Letöltés időpontja: 2014. március 21.
[171] Mötv. 54. §.

Szervezeti és Működési Szabályzataikban (a továbbiakban: SzMSz) rendelkezhetnek a közmeghallgatás részletes szabályairól, a lebonyolításáról (pl. a felszólalások időtartamának meghatározása, a viszontválasz lehetősége, stb.), a közérdekű kérdések és javaslatok megválaszolásának módjáról, határidejéről.

A közmeghallgatás időpontját a képviselő-testület határozza meg. A közmeghallgatást lehetőleg olyan időben kell megtartani, hogy azon a lakosság és a szervezetek részt tudjanak venni,[172] ennek érdekében hasznos lehet, ha az SzMSz rendelkezik arról, hogy a képviselő-testület köteles a lakosságot a közmeghallgatás időpontjáról kellő időben – a helyben szokásos módon – tájékoztatni.

Az Mötv. évi egyszeri közmeghallgatás tartására kötelezi a képviselő-testületeket, ezen felül a testület több közmeghallgatást is tarthat. Célszerű a közmeghallgatást egyetlen napirendi pontként, önálló testületi ülés keretében megtartani.

A korábbi szabályozással ellentétben a hatályos Mötv. a válaszadás kötelezettségére nézve is szab határidőt, nevezetesen kimondja, hogy az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül (értelemszerűen itt is érdemi) választ kell adni.
A közmeghallgatásra egyebekben a képviselő-testületi ülésre vonatkozó (általános) szabályokat kell alkalmazni (pl. rend fenntartása, jegyzőkönyv készítése).

Józsa Zoltán a közmeghallgatás kapcsán megjegyzi, hogy „egy 1997-ben, a nagyobb és közepes méretű városok körében végzett felmérés rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati ügyekkel kapcsolatos információ mindössze 3%-ának a forrása a közmeghallgatás. Pedig talán ez a legalkalmasabb fórum arra, hogy adott település lakosai a helyhatóság tisztségviselőit, polgármestert, jegyzőt, alpolgármestereket, stb. személyesen is megismerjék, továbbá közvetlenül is megfogalmazhassák kérdéseiket, elmondhassák véleményüket."[173]

10. Falugyűlés, községpolitikai fórum és egyéb formák: rétegtalálkozók, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások

A képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét, amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. E fórumok alatt a törvény szerint többek között a község-, várospolitikai fórumot, a városrész(i) tanácskozást, a falugyűlést kell érteni. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.[174] Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a *falugyűlés, a községpolitikai fórum funkciója*[175] – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – *a lakosság számára a helyi közügyekben való részvétel biztosítása, a véleménynyilvánítás, a közvetlen tájékoztatás lehetőségének megteremtése a közérdekű ügyekben, illetve a jelentősebb döntések előkészítése érdekében.*

A falugyűlés időpontját célszerű a képviselő-testületnek a munkatervben előre meghatározni, amelyről a lakosságot – a helyben szokásos módon – tájékoztatni kell. A falugyűlés *összehívása és vezetése* – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – *a polgármester feladata.* A falugyűlésen meghívottként részt vehetnek az önkormányzati képviselők, a jegyző, a polgármesteri hivatal dolgozói, az önkormányzati intézmények vezetői, a helyi civil szervezetek képviselői, a helyben működő pártok vezetői. A falugyűlés technikai feltételeinek megszervezése pedig a polgármesteri hivatal feladata.

[172] Ezt szolgálja az Mötv.-nek az a rendelkezése is, amely a közmeghallgatás időpontjának előre meghirdetését követeli meg.

[173] Józsa: i.m. 59. o.

[174] Mötv. 53. § (3) bekezdés második tagmondat.

[175] Gyakorlatilag csak elnevezésében más a két jogintézmény, funkciójuk azonos. A gyakorlatban azonban jóval kedveltebb a falugyűlés alkalmazása.

A falugyűlésen elhangzottakról is célszerű jegyzőkönyvet készíteni.

A falugyűléshez hasonló jellegű fórumok *a várospolitikai fórum, a városrész(i) tanácskozás*, illetve *a rétegtalálkozók*; ezek létjogosultságát az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság a legritkább esetben hívható össze egyetlen helyiségben megtartható tanácskozásra. A várospolitikai fórum, a városrész(i) tanácskozás tehát a nagyobb településrész lakosságára, egy,- vagy több választókerületre terjedhet ki. E fórum szerepe – a falugyűléshez, a községpolitikai fórumhoz hasonlóan – az önkormányzat és a lakosság érdekeinek összehangolása, a lakosság közvetlen tájékoztatása közérdekű kérdésekről, közérdekű észrevételek és javaslatok összegyűjtése, a városrészben működő társadalmi-gazdasági szervezetekkel és a lakosság önszerveződő közösségeivel való kapcsolattartás és együttműködés biztosítása.

11. A képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége)

Pálné szerint a „helyi demokrácia alapvető szabályai közé tartozik az ülések nyilvánossága is, amelyet természetszerűen még törvényi szabályozás nélkül is illik biztosítani. Mégis e tekintetben is a törvényhozó beavatkozására volt szükség. A törvény[176] eredeti szövege ugyanis az önkormányzatokra bízta, hogy „indokolt esetben" mikor rendelnek el zárt ülést. Az időközben megalkotott adatvédelmi törvény és az önkormányzatok túlzott hajlandósága a nyilvánosság kizárására együttesen indokolták a törvényi korlátok beépítését, a zárt ülés tartásának részletesebb szabályozását."[177]

A Kúria értelmezésében „a közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának *nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja* [...] A *nyilvánosság* részben *a képviselő-testület ülésein való részvételt*, részben pedig az *arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti*. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is."[178]

Az Mötv. továbbra is tartalmazza azt a garanciális jellegű rendelkezést, miszerint *a képviselő-testület ülése nyilvános*.[179] A testületnek tehát lehetővé kell tenni, hogy a választópolgárok, a lakosság ténylegesen is részt vehessen a képviselő-testület és – mivel a bizottságok üléseinek összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni – a bizottságok nyilvános ülésein (megfelelő befogadóképességű terem biztosítása, helyszíni közvetítés, megfelelő tájékoztatás stb. révén) és ott – a helyi SzMSz szabályainak megfelelően – hozzászólhasson és véleményt mondhasson.

12. A képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga

Az Mötv. szerint *a választópolgárok* – a zárt ülés kivételével – *betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe*. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.[180] Pálné ezzel kapcsolatban megállapította: az alkotmánybíróság értelmező döntésére volt szükség ahhoz is, hogy a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvekbe való betekintést helyi rendelet ne korlátozhassa.[181]

[176] Itt: az Ötv.
[177] Pálné: (Helyi kormányzás Magyarországon) i.m. 155. o.
[178] Vö. Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5036/2012/6. számú határozata.
[179] Mötv. 46. § (1) bekezdés.
[180] Mötv. 52. § (3) bekezdés.
[181] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 155. o.

13. A képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga

A képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg, *mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog* a képviselő-testület és bizottsága ülésein.[182] A települések eltérő jellege és adottságai miatt az Mötv. e kérdés szabályozását az SzMSz-ekre bízza, tekintettel arra, hogy e kapcsolatrendszer nem szabályozható törvényi szinten egységesen, szükség van a helyi sajátosságok figyelembevételére. Egy 2003-ban végzett, Zala megyei felmérés arra utal, hogy ez csupán egy formális előírás, amely jellemzően nem érvényesül.[183]

14. A helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményezési joga és a rendelettervezetek véleményezésének joga

A településnek a tárgykör szerint érintett lakossági szervezetei, a társadalmi szervezetek, a civil szervezetek, az érdekképviseleti szervezetek – a képviselő-testületnek az SzMSz-ben megjelenő döntésétől függően – fontos szerepet kaphatnak az önkormányzati rendeletalkotás menetében is, nevezetesen: *a rendeletalkotás kezdeményezésénél, valamint az elkészített rendelettervezetek véleményezésénél.*[184] A kezdeményezési, véleményezési jogok pontos meghatározását adja Petrétei József. Szerinte a „*kezdeményezés* valamely döntés meghozatalára vonatkozó eljárás megindítását foglalja magában. A kezdeményezés általában tartalmazza a javaslatttétel lehetőségét is, vagyis a döntéshozó számára megfogalmazott, adott döntés tartalmára vonatkozó konkrét indítvány meghatározását. (...) A *véleményezés* egyrészt magában foglalja a tájékozódás lehetőségét, vagyis a döntés tervezett tartalmának a tájékoztatás útján történő megismerését, de annyival több a tájékozódásnál, hogy az érintett a tervezett döntésről kapott információi alapján kifejtheti álláspontját, és ennek során érvelhet a döntés meghozatala mellett vagy ellene. A véleményezési jog jogosultjának azonban csak arra van joga, hogy álláspontját kifejthesse, emellett érvelhessen, a döntésre jogosultat ezúton megkísérelje meggyőzni, ennek sikertelensége esetén azonban az ellentétes tartalmú döntés meghozatala nem ütközik jogi akadályba, vagyis az egyező vélemény hiányában is érvényes döntés születhet. Ha azonban a véleményezési jog esetén a vélemény kikérése elmarad, ez a döntés érvényességét érintheti."[185]

15. Fogadóra, fogadónap

Az *önkormányzati képviselő* törvényben előírt kötelezettsége, hogy *a település egészéért vállalt felelősséggel képviselje választópolgárai érdekeit.*[186]

Fontos feladata tehát a *választópolgárokkal való kapcsolattartás*, mivel értük tevékenykedik, tőlük nyeri megbízatását. Józsa Zoltán azt állapítja meg, hogy az önkormányzati képviselő „a lakossági kapcsolatok legmeghatározóbb szereplője."[187] Az Mötv. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 32. § (1) bekezdés k) pontja törvényi szintre emeli a választópolgárokkal való kapcsolattartás kötelezettségét, amikor is kimondja, hogy az *önkormányzati képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal*, akiknek *évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt* képviselői tevékenységéről.

Ezen túlmenően azonban *az Mötv. nem teszi kötelezővé a fogadónap, fogadóóra tartását* sem a

[182] Mötv. 53. § (3) bekezdés első tagmondat.
[183] Pálné (Helyi kormányzás Magyarországon): i.m. 260. o.
[184] Vö. Fogarasi József: A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése. In: A helyi önkormányzatok (szerk.: Fogarasi József), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2010. 278-281. o.
[185] Petrétei: i.m. 42. o.
[186] A hatályos szabályozást az Ötv. 19. § (1) bekezdés 1. fordulata tartalmazza, az Mötv. ezzel szó szerint megegyező rendelkezése [32. § (1) bekezdés] a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.
[187] Józsa: i.m. 60. o.

képviselők, sem a polgármester(ek), sem az alpolgármester(ek), sem a jegyző(k), sem az aljegyző(k) számára. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az SzMSz kötelezze (vagy csupán lehetőségként tartsa fenn e jogot) fent említett tisztségviselőket arra, hogy bizonyos időközönként meghatározzanak egy-egy napot/időtartamot a választópolgárokkal való konzultáció e formájára. A fogadónap és a fogadóóra intézménye szintén a helyi közakarat formálásában játszik/játszhat kitüntetett szerepet. E szerepét azonban csak akkor tudja betölteni, ha a lakosságot a fogadóóra, fogadónap helyéről, idejéről a helyben szokásos módon (pl. az önkormányzat honlapján, kábeltelevízión stb.) kellő időben tájékoztatják.

Ennek keretében lehetőség van arra, hogy a választópolgár *személyesen konzultáljon* választott képviselőjével (vagy az önkormányzati tisztségviselővel) elmondhassa problémáját illetve álláspontját, adott esetben a képviselő segítségét kérje. Ideális esetben a választópolgár az általa megfogalmazott problémára, kérdésre, észrevételre azonnal választ kaphat. Lehetőség van azonban arra is, hogy a fogadónapon/fogadóórán elhangzott közérdekű bejelentésekről a fogadónap/fogadóóra tartója feljegyzést készítsen, amely alapján sor kerülhet intézkedés megtételére, hivatalos eljárás megindítására is.

16. A helyi média és az internet szerepe a részvételben

A részvételi demokrácia szolgálatába állíthatók *az önkormányzatok hivatalos lapjai, a helyi újságok, a kábeltelevízió, az önkormányzati honlapok, az sms alapú kommunikáció, a közösségi oldalak*. Petrétei József szerint a nyilvánosság megteremtésében a médiának kiemelkedő szerepe van; a demokráciában a média politikai funkciókkal rendelkezik: információs, véleményképző, kritikai- és kontrollfunkciója van.[188] A legutóbbi adatok szerint honlappal az önkormányzatok 2/3-a rendelkezik, amelyek napjainkban kulcsszerepet játszanak a lakosság, a választópolgárok gyors és hiteles tájékoztatásában, de akár a lakosság és az önkormányzat közötti kétirányú kommunikációban is.

E honlapok többségén ugyanis az informatikában kevésbé jártas felhasználók is könnyen megkereshetik az adott önkormányzat legfontosabb adatait (az önkormányzati vezetők, a képviselő-testület tagjainak névsora, fogadónapok, fogadóórák stb.); megtekinthető a polgármesteri hivatal szervezeti felépítése, az ügyintézőkkel való kapcsolattartás formái (telefon, email stb.); esetenként még az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok is letölthetők. Megtekinthetők az önkormányzati döntések (rendeletek, határozatok), ideális esetben a közöttük való keresés is biztosított; fontos információkat kaphatunk a bizottságok, a településrészi önkormányzatok összetételéről, tagságáról, működéséről; a tanácsnokok létéről, funkcióiról; az önkormányzat társulásairól, a testvérvárosi kapcsolatokról. A honlap segítséget nyújthat az önkormányzatnak ahhoz is, hogy ezen keresztül tájékoztassa a lakosságot a képviselő-testületi, bizottsági, valamint a településrészi önkormányzati testületi ülésekről, a helyi közakarat formálásának fórumairól (közmeghallgatás, falugyűlés, község- és várospolitikai fórum, városrész tanácskozás), azok helyéről, időpontjáról, témájáról, előadóiról stb. Ma már léteznek olyan elektronikus fórumok is, ahová írni-válaszolni is lehet.[189] A honlapok működtetése ma már nem jár számottevő kiadással, fontos követelmény azonban az azokon található információk folyamatos naprakész állapotban tartása, frissítése.

[188] Petrétei: i.m. 44. o.
[189] Egy példa erre: http://www.budaors.hu/?module=forum.

Dr. habil. Szilovics Csaba
tanszékvezető egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék

A Magyar Alkotmánybíróság határozata a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról

A Quaestor Értékpapír Zrt.[1] több, mint 30.000 károsultjának kárrendezéséről szóló 2015. évi XXXIX. törvényhez kapcsolódó alkotmányos panaszokról az Alkotmánybíróság a 32/2015 (XI.19.) AB határozatban kimondta, hogy az államnak joga van közérdekből a kárrendezés intézményrendszerét létrehozni, de a jogosultak körét és a jogosultság feltételeit nem határozhatja meg önkényesen a törvény előtti egyenlőség, a diszkriminációmentesség, valamint a kártérítést megfizető pénzintézetek arányos terhelését figyelembe kellett volna vennie.

I. Az ügy lényegi elemei

Az Alkotmánybíróság jelentős pénzügyi visszaéléshez kapcsolódó, a Magyar Állam által létrehozott kárrendezési intézményrendszer jogi sorsáról döntött a 2015 novemberi határozatában. A mintegy 32.000 ügyfelet több, mint 1 milliárd USA dollár értékben megkárosító cég fizetésképtelenségét követően megindult a károsultak kárpótlási folyamata. A befektetők a Befektetésvédelmi Alaptól (továbbiakban BEVA) 20.000 eurós összeghatárig számíthattak támogatásra, ami az okozott kár töredékét sem fedezte volna. Az állam politikai, közigazgatási, jogpolitikai okokból a kártérítés összegét saját döntése alapján 100.000 eurós összeghatárig biztosította volna, és a kártérítés lebonyolítására pénzügyi alapot hozott létre a 2015. évi XXXIX. törvénnyel. E jogszabály részletesen meghatározta a kártalanítás menetét, feltételeit, ennek pénzügyi terheit hosszabb távú kölcsön formájában a BEVA tag pénzintézetekre hárította. Ezt a normát támadta meg alkotmányjogi panaszában három, a BEVA tagokat képviselő jogi személy, akik mind a törvény egészét, és néhány nevesített szakaszát vitatták azt sérelmezve, hogy a Quaestor törvény bizonytalan feltételekkel többletbefizetési kötelezettséget írt elő számukra. Ezen túlmenően egy szintén 2015-ben csődbejutott értékpapírkereskedő cég, a Buda-Cash Brókerház Zrt. károsultjai is megtámadták a Quaestor törvényt, annak 1§ (1) bekezdését, mert úgy vélték, hogy a Quaestor károsultak számára megállapított kártérítés diszkriminatív, és ennek következtében hátrányos helyzetbe kerülnének.

II. Lényeges rendelkezések

Magyarország Alaptörvénye

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

(2) Magyarország államformája köztársaság.

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

M) cikk

(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

[1] A Quaestor Értékpapír kereskedelmi Zrt.-t 1990-ben alapították magánszemélyek, pénzügyi szolgáltatások elvégzésére, értékpapírkereskedelemre és befektetési alapkezelésre. A cég 10 év alatt cégcsoporttá fejlődött, és az idegenforgalmi szolgáltatástól az ingatlanfejlesztésig számos új tevékenységet végzett. Nyilvántartott ügyfeleinek száma elérte a 200.000-t, és piacvezető pozíciót töltött be a pénzügyi tanácsadások magyarországi piacán. A cégcsoport értékpapírkibocsátó cége, a Quaestor Hruria minden előzetes jelzés nélkül 2015. március 8-án jelentett fizetésképtelenséget, és ennek következtében az ügyfelek pénzügyi követeléseinek teljesítését beszüntették.