

A KÖZMEGHALLGATÁS JOGINTÉZMÉNYE A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOKBAN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A 2006-2017 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA

HÉDER ÁKOS

jogi lektor (Közbeszerzési Hatóság)

1. Bevezetés

A közmeghallgatás annak ellenére, hogy több mint negyed évszázada része a magyar jogrendszernek csekély ismertségnek örvend. A közakarat alakításának fórumaként is működő közmeghallgatás a közvetlen és kétirányú verbális – illetve kisebb mértékben a non-verbális – kommunikáció kialakulásának lehetséges helyszínéül szolgál. E jogintézmény sajátossága, hogy a megjelent lakosok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői – a meghatározott mértékben és módon – az önkormányzat képviselő-testületi ülésének aktív részeseivé válhatnak. A vizsgált jogintézmény a rendszerváltozás óta – lényegében azonos tartalommal – a jogrendszerünk része, mégis a fellelhető kis számú szakirodalmi álláspontok negatív képet alkotnak a közmeghallgatás gyakorlati megvalósulásáról.

A közmeghallgatás a települési és a területi önkormányzatokban egyaránt megtalálható. A Központi Statisztikai Hivatal által közzétett adatok szerint 2015-ben több mint háromezer község, nagyközség és város alkotta Magyarország települési önkormányzatainak összességét¹, míg a területi önkormányzat szintjén tizenkilenc megyei és egy fővárosi önkormányzat található. Ennek következtében – a lehetőségekhez mérten a teljesség igényére törekedve – e tanulmányban kizárólag a területi önkormányzatok közmeghallgatásra vonatkozó szabályozását, annak gyakorlatát, illetve az intézmény ezen a szinten történő igénybevételét vizsgálom.

A közmeghallgatás jogintézményével foglalkozó csekély számú kutatás, illetve publikáció mellett a kutatás indokoltságát bizonyítja, hogy aktuális, a területi önkormányzatokra vonatkozó kutatások nem készültek. Mindenképp érdemes megemlíteni Kiss Mónika Dorota e témával foglalkozó legfrissebb – és egyben legrészletesebb – „A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye” című 2012-es doktori értekezését, amelyben „[...] mintegy száz települési képviselő-testület, megyei jogú városi közgyűlés által alkotott szervezeti és működési

1 https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf (2016.08.04.)

szabályzat közmeghallgatási, illetőleg azzal összefüggő [rendelkezéseit]”² dolgozta fel, ugyanakkor e téma kapcsán a területi önkormányzatokat szándékosan figyelmen kívül hagyta.³

A kutatás alapjául a területi önkormányzatok 2006. január 1-je és 2017. november 30-a közötti közgyűléseinek jegyzőkönyvei szolgáltak elsődleges forrásként, továbbá egyes esetekben más jellegű ezen időszakra vonatkozó dokumentumok – például közgyűlési meghívók, hirdetések – is felhasználásra kerültek.

A jegyzőkönyvek elemzése során a kvalitatív, diszkurzív módszerek egyik formáját, a tartalomelemzést alkalmaztam⁴, míg az adatok kvalitatív elemzésén túl, annak kvantitatív szempontú vizsgálatára is sor került.⁵ A vizsgált jogintézményhez kapcsolódó törvényeket, illetve a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatait tartalmazó önkormányzati rendeleteket a normatív értelmezés eszközeivel vizsgáltam. A jegyzőkönyvek –, mint a rögzített emberi kommunikáció egyik formája – és a normatív joganyag tanulmányozásán kívül a közmeghallgatásra vonatkozó kérdőíves felmérést is végeztem. Mivel jelen kutatási helyzetben lehetetlen a reprezentatív mintát eredményező valószínűségi mintavétel alkalmazása, ezért a felmérés során a nem valószínűségi mintavételi eljárás keretébe tartozó – nem reprezentatív, de a feltáró célra alkalmas – hólabda módszer került alkalmazásra.⁶

2. A közmeghallgatás jogintézménye

A közmeghallgatáson felmerülő kérdések és javaslatok témájukat tekintve kizárólag – az Ötv. meghatározása alapján a közérdekűség⁷, míg a hatályos önkormányzati törvény rendelkezése szerint⁸ – a helyi közügyeket érinthetik, amely a megyei lakosság közvetlen érintettségén túl, a területi önkormányzatok által ellátott feladatokat is magában foglalja.

2 Kiss Mónika Dorota: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye* (Doktori értekezés). Pécs, 2012, 8. www.ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kiss-monika-dorota/kiss-monika-dorota-vedes-ertekezes.pdf (2016.08.04.)

3 Uo. 21.

4 FLECK Zoltán - GAJDUSCHEK György: *Empirikus kutatás a jogban*. In: JAKAB András - MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 2015, 127.

5 BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi Kiadó. 2008, 359.

6 FLECK - GAJDUSCHEK i. m. 123.; BABBIE i. m. 206.

7 Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 1. § (2) bek.

8 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) 4. §

„Magyarországon a tanácsrendszer centralizáltságára adott válaszként a korábbi önkormányzati törvény gyakorlatilag önálló hatalmi ágat alkotott, minden település számára megadva az önállóságot, minimális központi ellenőrzés mellett”⁹, míg a megyék addigi szerepét és hatalmát jelentősen csökkentette.¹⁰ Az Ötv. a helyi önkormányzatok között jogi értelemben egyenlőséget és mellérendeltséget teremtett, ugyanakkor a feladatok és hatáskörök elvétele, továbbá az Alkotmány és az akkori önkormányzati törvény alapján a település lett a helyi önkormányzat domináns eleme.

Az Ötv. 1994. évi módosítása során meghatározásra kerültek azon kötelező feladatok, amelyekről a megyei önkormányzat gondoskodik, valamint a törvény értelmében a megyei önkormányzat – a kötelező feladatokon túl – szabadon vállalhat olyan közfeladatokat is, amelyet a törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit.¹¹ Ennek következtében egyes feladatok során különösen jelentőssé vált a megyék fakultatív feladatvállalása, ugyanakkor a települési önkormányzatok, kihasználva a feladat-átvállalás lehetőségét kisajátítottak egyes közszolgáltatásokat, míg a rosszabbul finanszírozott szolgáltatásokat meghagyták a megyék számára.¹²

Annak ellenére, hogy az Alaptörvény, illetve a Mötv. is általános hatáskörű önkormányzatként tekint a megyékre, a 2011. évi CLIV. törvény, illetve a 2011. évi CLXXXIX. törvény a feladat- és hatáskör meghatározásával gyakorlatilag kiüresítette a területi önkormányzati szintet, ezáltal egy kiegyensúlyozatlan kétszintű önkormányzati rendszert hozva létre.¹³ A hatályos önkormányzati törvény 27. § (1) bekezdésének értelmében a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely a törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. Ezen feladatcsoportok kizárólag a megyei önkormányzatokra vonatkoznak, amelyek nem sokszínűek, ugyanakkor „[...] nem függ a települési önkormányzatok

9 RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012, 73.

10 BALÁZS István: *A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*. In: LAMM Vanda (szerk.): *Rendszerváltás a jogban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2009, 82.

11 1994. évi LXIII. tv. 40. §

12 HOFFMAN István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 2012/2, 30.

13 HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről: a nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 164.

akarától.”¹⁴ A kötelező feladatokon túl a területi önkormányzat is, mint helyi önkormányzat önként vállalhat helyi közügy önálló megoldását célzó feladatot, amennyiben azt jogszabály nem utalja más szerv kizárólagos hatáskörébe, továbbá a – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján állami feladatokat is elláthat.¹⁵

2.1. A közmeghallgatás létrejötte és hatályos szabályozása

A közmeghallgatás jogintézményét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alkotta meg. A törvény a közmeghallgatás szabályát a települési önkormányzatokra vonatkozó II. fejezetben nevesítette, de ugyanezen szakasz volt alkalmazandó a területi önkormányzatok esetében is.¹⁶

Az Ötv. rendelkezése szerint „a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek.”¹⁷ Ezen rendelkezés a megalkotását követően tizennégy évig változatlan tartalommal volt hatályban. Fontos kiemelni, hogy az Ötv. a közmeghallgatásokon felmerülő kérdések és javaslatok válaszára vonatkozóan nem állapított meg rendelkezést, míg a törvény indokolása e kérdésben úgy rendelkezik, hogy „a testület előtt kifejtett közérdekű javaslatról a képviselő-testület általában nem nyomban dönt, hanem annak megvizsgálását kiadja szerveinek.”¹⁸

A 2004. évi XXIX. törvény a közmeghallgatás jogintézményének személyi hatályában eredményezett változást, mivel az „állampolgárok” megnevezés helyébe a „választópolgárok” elnevezés került.¹⁹ E módosítás szűkítette a közmeghallgatást igénybe vehető személyek körét, ugyanakkor a vizsgált jogintézményre lényeges hatást nem gyakorolt.²⁰

A Möt. az általa felváltott önkormányzati törvényhez képest részletesebben szabályozza a közmeghallgatásra vonatkozó joganyagot. A Möt. 54. §-a

14 NAGY Marianna - HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2014, 130.

15 Möt. 10. § (2)-(3) bek.

16 Ötv. 76. §

17 Ötv. 13. §

18 Ötv. indokolása

19 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról 147. § (1) bek. b) pont

20 Kiss i. m. 29-30.

értelmében „a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek.” Az új rendelkezés két ponton tér el az 1990-es a helyi önkormányzatokról szóló törvényben megfogalmazott normaszövegtől. Míg az Ötv.-ben az állampolgárok, majd a választópolgárok voltak a vizsgált jogintézmény alanyai, addig a hatályos szabályozás a helyi lakosságot nevezi meg a közmeghallgatás aktív – kérdéseket és javaslatokat feltehető – alanyainak. A törvényi megfogalmazás ellenére a Mötv. indokolása alapján „[...] a jogalkotó a választópolgárok jogosultságaként gondol erre a szabályra.”²¹ A második változás a közmeghallgatás tárgyát érinti, mivel a Mötv. konkretizálja és egyben az Ötv. rendelkezéséhez képest szűkíti is a közmeghallgatás során feltehető kérdések és javaslatok témáját, melynek következtében azoknak valamely helyi közügyhöz kell kapcsolódniuk.

A hatályos önkormányzati törvény meghatározta a közmeghallgatáson elhangzott javaslatok és kérdések válaszadására vonatkozó határidőket is, amely szintén változás a régi önkormányzati törvény közmeghallgatást illető rendelkezéseire képest. Az Ötv. a válaszadásra vonatkozóan nem állapított meg szabályt, míg a Mötv. 54. §-a e kérdésről akként rendelkezik, hogy az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

2.2. A közmeghallgatás célja és funkciója

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény indokolásában a jogalkotó a közmeghallgatás céljaként a közvetlenség szerepét hangsúlyozta.²² Ugyanezen célt fogalmazza meg a Mötv. indokolása is, mely szerint a jogintézmény lehetőséget biztosít arra, hogy a választópolgárok a nyílt testületi ülésen közvetlenül intézhessenek kérdéseket és tegyenek javaslatokat.

A közmeghallgatás jellemzője, hogy „[...] a főszabály szerinti közvetett hatalomgyakorlást végző képviselő-testület működése mellett kiegészítő formaként funkcionálnak, és egyaránt magukon viselnek közvetett és közvetlen intézményi jegyeket.”²³ Ezen jogintézmény közvetett jellemzője, hogy

21 NAGY-HOFFMAN (szerk.) i.m. 233.

22 „A közmeghallgatás keretében közérdekű ügyben, az állampolgári közösségek, társadalmi szervezetek közvetlenül terjesszék elő kérdéseiket, illetőleg tegyék meg javaslatukat a képviselő-testületnek. Célja, hogy a közösségek javaslatai ne csak az apparátus közvetítésével kerülhessenek a testület elé.”

23 Kiss i. m. 38.

döntéshozatali funkcióval nem rendelkezik, míg közvetlensége a „[...] közösségi ügyekre vonatkozó választópolgári javaslatok és kérdések vonatkozásában értelmezhető.”²⁴ E kettősség ellenére a jogtudósok többsége a helyi közvetlen demokratikus eszközök közé sorolja e jogintézményt.²⁵

A közmeghallgatás lehetőséget biztosít arra, hogy a választópolgárok véleményüket és álláspontjukat közvetlenül becsatornázhassák az önkormányzati testületek döntéseibe²⁶, míg az önkormányzat oldaláról a közvélekedések feltárásában, az életkörülményekről, a közszolgáltatások helyzetéről és színvonaláról való tájékozódást is szolgálja.²⁷ Annak ellenére, hogy a közmeghallgatás konzultatív jelleggel működő jogintézmény, amely közvetlenül joghatás kiváltását nem eredményezi, mégis ennek keretében megvitatott, illetve támogatott önkormányzati döntések és tervezetek számára a választópolgárok közvetlen részvétele a döntéshozás folyamatában legitimációs alapot is jelent.

Megemlítendő, hogy több különböző fórum is a közmeghallgatáshoz hasonló funkciót lát el. Ezen jogintézmények – mint például község- és várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés – a közmeghallgatáshoz hasonlóan közvetlen és többirányú – szóbeli és írásbeli formákat egyaránt figyelembe vevő – párbeszéd kialakítását eredményezi a képviselő-testület és a helyi önkormányzás alanyai között, amelyek szintén a lakosság és a különböző civil szervezetek közvetlen tájékoztatását és a fontosabb önkormányzati döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Az említett különböző közösségi fórumok kizárólag a települési önkormányzatok esetében találhatóak, ennek következtében azok vizsgálata jelen kutatásnak nem célja, ugyanakkor a területi önkormányzat szintjén található közmeghallgatás egyedülisége e kutatás vizsgálatát indokolja.

2.3. Jogirodalmi vélemények a közmeghallgatásról

Annak ellenére, hogy a közmeghallgatás elvi szinten kifejezetten hasznos jogintézmény, mind az állampolgároknak, mind pedig az önkormányzati képviselők és képviselő testületek számára, mégis a jogtudományi kutatások perifériáján található. A közmeghallgatással foglalkozó csekély számú szakirodalom többsége a települési önkormányzatok közmeghallgatásaival,

24 Uo. 38.

25 HOFFMAN (2015) i. m. 136.

26 Uo. 136.

27 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

illetve az ahhoz hasonló különböző közvetlen demokratikus jogintézményekkel foglalkozik, míg a jogirodalom kisebb részének megállapításai a helyi önkormányzatok közmeghallgatására vonatkoznak.

Pálné Kovács Ilona véleménye szerint az önkormányzatok „[...] sok tekintetben még nem ismerték fel a helyi társadalommal való intenzív együttműködés előnyeit, s nem mutatnak nagy aktivitást döntéseik társadalmi legitimáltságának növelésében [sőt] kifejezetten vonakodtak a közvetlen demokratikus formák szabályozásától és alkalmazásától.”²⁸ A szerző a települési fórumok körében végzett korábbi kutatása szerint a közvetlen jogintézmény csupán az adott településen élő emberek hangulatának mérésére alkalmasak.²⁹ Ferencz Zoltán a közmeghallgatásról alkotott véleménye szerint „az évi egy alkalmat is feleslegesnek ítélik a település vezetői, ugyanis – különösen nagyobb településen – a lakosok nem vesznek részt rajta. Ennek egyik lehetséges oka, hogy sem a képviselők, sem a lakosok nem tudják, mire is kell használni ezt az intézményt.”³⁰

Terjedelmét tekintve jelenleg Kiss Mónika Dorota doktori disszertációja a legrészletesebb, közmeghallgatásokról szóló jogirodalmi mű, amelynek fő témája a települési önkormányzatok közmeghallgatása. Ennek ellenére egyes esetben a települési önkormányzatok közmeghallgatása mellett a helyi önkormányzatokra, azaz a megyei önkormányzatok által tartott közmeghallgatásokra is vonatkozó megállapításokat tett. Értekezésében több esetben – a már elvégzett – empirikus kutatásokra, illetve szakirodalmi és kutatói álláspontokra utal, mind a települési, mind pedig a helyi önkormányzatok közmeghallgatását illetően annak ellenére, hogy az ezeket alátámasztó hivatkozások nem találhatóak. A doktori értekezésben megfogalmazott, a közmeghallgatásra vonatkozó negatív tartalmú megállapítások – hivatkozások híján – erőteljesen vitatható képet festenek e jogintézményről.³¹

Az ismertetett előzmények és okok miatt e tanulmány alapkérdése az, hogy a területi önkormányzatok által megtartott közmeghallgatás betölti-e a rendeltetésének megfelelő funkciót, továbbá megvizsgálom, hogy amennyiben szükséges, mely jogi és szervezési okok által érhető el a vizsgált jogintézmény ismertebb és hatékonyabb működése.

28 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2008, 256.

29 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi politika*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990, 152.

30 FERENCZ Zoltán: *A helyi társadalmak kommunikációs stratégiáiról*. In: BUDA Béla – SÁRKÖZY Erika (szerk.): *Közéleti kommunikáció*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001, 99. Idézi: Kiss i. m. 19.

31 Kiss i. m. 23., 24., 25., 29-30., 122., 166.

3. A közmeghallgatás szabályozása a szervezeti és működési szabályzatokban

A Mötv. rendelkezésének megfelelően a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg, amelynek keretében rendelkeznie kell a közmeghallgatás jogintézményének részletes szabályairól is.³² Ilyen részletszabályok lehetnek például az előkészítésre, a felszólalások időtartamára, az elhangzott hozzászólások, javaslatok megválaszolásának módjára, az eljárás rendjére vonatkozó rendelkezések, illetve akár olyan témák meghatározása, amelyről az önkormányzati döntést megelőzően közmeghallgatást kell tartani.³³

Megállapítható, hogy az összes területi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata részletesebb vagy kevésbé részletes módon, de tartalmazza a közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezéseket. E tekintetben a vizsgált önkormányzatok két nagy csoportra oszthatók. A húsz területi önkormányzattól Hajdú-Bihar, Vas és Veszprém megye szabályozási megoldása töredékes, míg a többi megye esetében részletes rendelkezések találhatók.

A megyék szervezeti és működési szabályzatainak vizsgálata során általánosan megállapítható, hogy a Mötv. 54. §-ában szereplő normaszöveget az SzMSz-ek döntő többsége valamely formában tartalmazza. A leggyakrabban a nevezett szakasz első mondatát, illetve annak első részét vették át, ugyanakkor előfordul annak átfogalmazás általi felhasználása is. A Mötv. említett rendelkezésének az SzMSz-be történő foglalása nem szükségszerű, hiánya nem eredményez jogsértést, ennek ellenére megfigyelhető, hogy azon esetekben, amikor a vizsgált önkormányzati rendeletek e rendelkezést nem vették át, valamely formában akkor is hivatkoznak vagy utalnak rá.³⁴ A közmeghallgatás részletszabályait a területi önkormányzatok két kivételtől eltekintve önálló szakaszként határozták meg a szervezeti és működési szabályzataikban. A két kivétel Hajdú-Bihar, és Veszprém megye, amelynek szabályozási megoldása, mint már jeleztem, töredékes.

Az SzMSz-ben található részletszabályokat két nagy csoportra, a meghirdetésre és a megtartásra vonatkozó rendelkezésekre lehet bontani, ennek következtében e részletszabályok a következőkben kerülnek kifejtésre.

32 Mötv. 53. § (1) bek. i) pont

33 NAGY-HOFFMAN (szerk.) i. m. 234.

34 Baranya, Csongrád, Veszprém és Fejér megye esetében a Mötv. teljes 54. §-át ismerteti az SzMSz, majd az azt követő bekezdésekben találhatóak az önkormányzat rendelkezései.

3.1. A közmeghallgatás meghirdetésének szabályozása

A Mötv. rendelkezése szerint a képviselő-testületeknek évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást kell tartania. A meghirdetésre vonatkozó részletszabályokat az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai tartalmazzák.

A húsz megyei önkormányzat közül egyedül a Veszprém megyei szervezeti és működési szabályzatban nem található semmiféle rendelkezés a közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozóan. Egy megye esetében általános, konkrétumok nélküli rendelkezés található arra vonatkozóan, hogy a megye lakosságát a közmeghallgatás időpontjáról és helyéről tájékoztatni kell³⁵, míg másik két SzMSz-ben csak a megyei önkormányzat honlapján történő közzétételt határozta meg a képviselőtestület.³⁶ A többi tizenöt területi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata változatos, de precíz meghatározást tartalmaz a közzététel határidejéről, annak módjáról és eszközéről, esetenként pedig más, például az adott közmeghallgatás tervezett tartalmának megjelölésére vonatkozó követelményt ír elő.³⁷

Az egyes megyék eltérő időtartamot határoznak meg a közmeghallgatást megelőzően közzé teendő információk tekintetében. A legtöbbször nyolc,

35 Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat 8/2014. (XII.3.) önk. r. (továbbiakban: Bács-Kiskun) 44. § (2)

36 Békés Megyei Önkormányzat 10/2014. (XII.2.) önk. r. (továbbiakban: Békés) 35. § (2); Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat 1/2015. (II. 2.) önk. r. (továbbiakban: Hajdú-Bihar.) [nincs szakaszszám]

37 Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat 4/2013. (V. 9.) önk. r. (továbbiakban: Borsod-Abaúj-Zemplén) 32. § (4); Budapest Fővárosi Önkormányzat 53/2014. (XII. 12.) főv. r. (továbbiakban: Budapest) 61. § (2); Csongrád Megyei Önkormányzat 9/2014. (XI. 21.) önk. r. (továbbiakban: Csongrád) 59. § (2)-(3); Fejér Megyei Önkormányzat 10/2014. (XII.19.) önk. r. (továbbiakban: Fejér) 16. §; Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat 11/2014.(XII. 15.) önk. r. (továbbiakban: Győr-Moson-Sopron) 20. § (2); Heves Megyei Önkormányzat 12/2014. (XII.15.) önk. r. (továbbiakban: Heves) 24. § (2); Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Önkormányzat 8/2014. (XII.17.) önk. r. (továbbiakban: Jász-Nagykun-Szolnok) 44. § (3); Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat 11/2014. (XI.27.) önk. r. (továbbiakban: Komárom-Esztergom) 21. § (4); Nógrád Megyei Önkormányzat 24/2003. (XII. 29.) önk. r. (továbbiakban: Nógrád) 15. § (2); Pest Megyei Önkormányzat 13/2014. (XII.08.) önk. r. (továbbiakban: Pest) 50. § (2); Somogy Megyei Önkormányzat 6/2014.(XII.12.) önk. r. (továbbiakban: Somogy) 49. § (3); Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat 13/2014. (XI. 27.) önk. r. (továbbiakban: Szabolcs-Szatmár-Bereg) 62. § (3); Tolna Megyei Önkormányzat 3/2011. (II.18.) önk. r. (továbbiakban: Tolna) 49. § (3); Vas Megyei Önkormányzat 9/2014. (XII. 15.) önk. r. (továbbiakban: Vas) 37. § (1); Zala Megyei Önkormányzat 3/2004. (II.20.) önk. r. (továbbiakban: Zala) 40. § (2)

illetve tizenöt napot határoznak meg, de található ennél rövidebb – négy nap – és hosszabb – a meghallgatást megelőző húsz napon belül, de legkésőbb az ülést megelőző negyedik napról szóló – kikötés is.

A közmeghallgatás témájára vonatkozóan a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek ismeretszerzése, illetve tájékozódása abban az esetben valósulhat meg, ha a közzétett információ a helyi lakosság által ismert médiumokon keresztül történik. Ilyen helyi médium lehet a változó gyakorisággal megjelenő megyei napilap vagy hírlap, helyi televízió és rádió, a hirdetőtábla és az önkormányzatok hivatalos internetes oldala. A területi önkormányzatok rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy nincs egységesen, vagy akár a többség által általánosan alkalmazott kommunikációs csatorna. Négy megye az önkormányzatok internetes honlapján történő közzététel mellett a megyei sajtó vagy a hirdetőtábla használatát is előírja, míg ugyancsak négy megye kizárólag a sajtó útján történő meghirdetésről rendelkezik. Három esetben a meghirdetés megvalósul a meghívónak az önkormányzatok internetes oldalán történő közzétételével, míg egy esetben az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata a legnagyobb példányszámú megyei napilapban történő kétszeri közzétételi kötelezettséget ír elő. Egy megyei önkormányzat által alkalmazott megoldás az, hogy a közgyűlés a közmeghallgatás meghirdetésére szóló kötelezettségnek a meghívó kifüggesztésével tesz eleget, míg egy másik önkormányzat a kifüggesztésen túl a napilapban történő közzétételt is meghatározta. A vizsgált szervezeti és működési szabályzatokból nem derül ki, hogy pontosan milyen kommunikációs formát ért a közgyűlés a sajtó, illetve a két esetben nevesített tömegkommunikációs eszköz alatt.

A közmeghallgatás időpontján túl annak helyszínét is a lakosság tudomására kell hozni. Főszabály szerint a közgyűlés az üléseit a megyei önkormányzat székhelyén tartja, ugyanakkor lehetőség van kihelyezett ülésre is, ilyenkor a meghívóban erre külön fel kell hívni a figyelmet.

Célszerű a közmeghallgatás helyén és idején túl – ha van – annak napirendjéről is tájékoztatni a lakosságot.³⁸ Ezen ismeret tudatában a választópolgár eldöntheti, hogy részt kíván e venni a közmeghallgatáson és lehetősége van az arra való felkészülésre is.

A Mötv. a munkatervvel és az üléstervvel összefüggésben egyetlen utalást sem tartalmaz. Ezen dokumentumok megalkotásáról – ezáltal annak tartalmáról is – a közgyűlés szabadon rendelkezhet a szervezeti és működési szabályzatban. Egyes megyei önkormányzatok a munka- vagy üléstervük

38 Csongrád 59. § (2)-(3); Fejér 16. §; Győr-Moson-Sopron 20. § (2); Vas 37. § (1)

tartalmára vonatkozóan előírják a közmeghallgatás – tervezett – időpontját³⁹, illetve ezen túl még a megtárgyalásra javasolt – tervezett – témát vagy témákat is.⁴⁰ Abban az esetben, ha a közgyűlés rendelkezik munkatervvel vagy üléstervvvel és e dokumentumban határozott a közmeghallgatás időpontjáról is, akkor annak időpontja mind a közgyűlés, mind a helyi lakosság számára kiindulási alapként tud szolgálni.

3.2. A közmeghallgatás megtartásának szabályai

A Mötv. a közmeghallgatás megtartására vonatkozóan sem tartalmaz részletszabályokat, azok kizárólag az egyes önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban vannak jelen. Ugyanakkor a közmeghallgatás a közgyűlés által tartott ülés is egyben, ezért mindazon rendelkezéseket figyelembe kell venni, amelyeket a Mötv. a képviselő-testület ülésére vonatkozóan megállapít.⁴¹

A törvény 44. §-a értelmében a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart, míg az 54. § az évi legalább egyszeri közmeghallgatás tartásának kötelezettségét írja elő. Az évi minimális hat képviselő-testületi ülés közül a közmeghallgatás lehet az egyik ülés, de az önkormányzatok ettől pozitív irányban eltérhetnek. Ezen kötelezettség megállapításának „[...] garanciális szerepe is van, ez által lesz kiszámítható, előre látható a választópolgárok számára a közösségi munkában való részvételre lehetőséget kínáló közmeghallgatás megtartása.”⁴²

A közmeghallgatás egyik sajátos feltétele a határozatképesség kérdése. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van, ugyanakkor a határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.⁴³ Ebből következik, hogy „[...] nem tekinthető közmeghallgatásnak az az ülés, amelyen a testületi tagok többsége nincs jelen.”⁴⁴

A vizsgált jogintézmény alapvető, annak céljából eredő vonása a nyilvánosság.

39 Budapest 5. § (1) e); Csongrád 11. § (4) b); Fejér 18. § (4) c); Jász-Nagykun-Szolnok 9. § (3) e); Pest 6. § (4) f); Tolna 16. § (4) e);

40 Borsod-Abaúj-Zemplén 9. § (2) h); Győr-Moson-Sopron 13. § (3); Heves 19. § (4) d); Nógrád 10. § (2) d); Somogy 15. § (4) a); Vas 15. § (1) c); Zala 12. § (3) b)

41 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

42 KISS i. m. 63-64.

43 Mötv. 47. § (1) bek.

44 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

A közmeghallgatáson bárki részt vehet, azonban – a Mötv. rendelkezése szerint – kérdéseket és javaslatot csak a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői tehetnek. A megyei önkormányzatokra vonatkozóan is helytálló Fogarasi József azon megállapítása, hogy az SzMSz-ek a törvényi „[...] minőség meglétének ellenőrzését nem követelik meg, ennek módját és formáját nem is szabályozzák.”⁴⁵

További a Mötv.-ből eredő követelmény, hogy a közmeghallgatás során felmerülő kérdések és javaslatok a helyi közügyekkel fűggenek össze vagy legalábbis érintsék azokat. Ennek megítélése az ülés vezetőjének – főszabály szerint a közgyűlés elnökének – a feladata, akinek „[...] a jegyző segítségével kell gondoskodnia, hogy egyéni panaszok, vagy a közösség számára érdektelen kérdések, netán értelmetlen javaslatok ne áraszhassák el a tanácskozást.”⁴⁶

A hatályos önkormányzati törvény az obstrukció elkerülése, illetve a képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése érdekében meghatározhatja az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás és indítványozás lehetőségét.⁴⁷ Ugyanezen célból tíz területi önkormányzat szükségesnek tartotta, hogy a közmeghallgatás során elhangzó felszólalás, illetve kérdés vagy javaslat időtartamát korlátozzák. Nyolc megye⁴⁸ öt perces, míg Somogy megye⁴⁹ hat perces korlátot, a Pest megyei önkormányzat⁵⁰ pedig tíz perces időkeretet állapít meg a felszólaló vagy javaslattevő számára. Ennek ellenére a Csongrád és a Pest megyei önkormányzat SzMSz-ei kimondják, hogy a közmeghallgatást mindaddig folytatni kell, amíg a résztvevők bármelyike – a megyére vonatkozó – közérdekű kérdés vagy javaslat megtételének érdekében szót kér.⁵¹

A közmeghallgatáson elhangzott javaslatra, illetve kérdésre azon nyomban vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni a kérdést vagy javaslatot tevőnek.⁵² Ezen törvényi rendelkezés a – közmeghallgatást részletesebben

45 FOGARASI József: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése*. In: FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 487.

46 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

47 Mötv. 53. § (2) bek.

48 Békés 35. § (3) bek.; Csongrád 59. § (4) bek.; Fejér 35. § (2) bek.; Komárom-Esztergom 21. § (2) bek.; Nógrád 15. § (3) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (4) bek.; Tolna 49. § (8) bek.; Vas 37. § (2) bek.

49 Somogy 49. § (7) bek.

50 Pest 50. § (3) bek.

51 Csongrád 59. § (5) bek.; Pest 50. § (4) bek.

52 Mötv. 54. §

szabályozó – területi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak döntő többségében megtalálható. Tizenöt megye részletesen, de részben különböző módon határozza meg a választadási kötelezettségre vonatkozó szabályait, míg két megye – Baranya és Csongrád – SzMSz-e a Mötv. 54. §-ára utal. Hat megyei önkormányzat rendelkezése szerint a közmeghallgatáson elhangzott és azonnal meg nem válaszolt kérdés, kezdeményezés vagy javaslat megvizsgálása a tárgy szerint illetékes bizottság feladata. Ezen megyék arról is rendelkeztek az SzMSz-ben, hogy a közmeghallgatáson elhangzott közérdekű kérdések és javaslatok vizsgálatának eredményéről az érdekelteket, illetve a lakosságot tájékoztatni kell.⁵³ Öt megye szervezeti és működési szabályzata a törvény által meghatározottakat egészíti ki azzal, hogy ha nem lehetséges az azonnali válaszadás, akkor – a törvényi rendelkezéssel összhangban tizenöt napon belül – írásban kell választ adni.⁵⁴ Fejér, Komárom és Somogy megye SzMSz-e az előbbi két megoldást ötvözi, azaz a kérdés megválaszolására illetékes személy, illetve bizottság megjelölésén túl a tizenöt napos választadási határidőt is deklarálja.⁵⁵ Budapest esetében a fő különbség az, hogy az azonnal meg nem válaszolt közérdekű kérdést és javaslatot – a főjegyző közreműködésével – a főpolgármester vizsgálja meg, majd a kérdést a főpolgármester vagy a főjegyző tizenöt napon belül megválaszolja a kérdezőnek.⁵⁶ A főváros szabályozása továbbá rendelkezik a kivizsgált közérdekű javaslatról is, amelyet a főpolgármesternek kell szavazás céljából a soron következő Közgyűlés elé terjesztenie. A Közgyűlés döntéséről a javaslattevőt nyolc napon belül tájékoztatni kell.⁵⁷

Számos SzMSz rendelkezik a közmeghallgatáson elhangzott, de nem a megyei közgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó javaslat, illetve kérdés helyzetéről. Ilyen esetben a kérdéseket és az észrevételeket haladéktalanul továbbítani kell a feladat- és hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez. Egyes önkormányzatok a továbbításra tizenöt napos határidőt is meghatároznak, továbbá az áttételről a javaslattevő írásban történő tájékoztatásáról is rendelkeznek.⁵⁸

Hét megyei önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmaz

53 Bács-Kiskun 44. § (3)-(4) bek.; Békés 35. § (4) bek.; Heves 24. § (4) bek.; Nógrád 15. § (4) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (5) bek.; Tolna 49. § (6)-(7) bek.

54 Borsod-Abaúj-Zemplén 32. § (5) bek.; Győr-Moson-Sopron 20. § (4) bek.; Jász-Nagykun-Szolnok 44. § (4) bek.; Pest 50. § (5); Zala 40. § (3) bek.

55 Fejér 35. § (3) bek.; Komárom-Esztergom 21. § (3) bek.; Somogy 49. § (5)-(6) bek.

56 Budapest 61. § (3)-(5) bek.

57 Budapest 61. § (6) bek.

58 Békés 35. § (5) bek.; Heves 24. § (5) bek.; Nógrád 15. § (5) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (6) bek.; Zala 40. § (4) bek.

a közmeghallgatás indítványozására vonatkozó speciális szabályt. Eszerint közmeghallgatást kell tartani akkor, ha azt a megyei önkormányzati képviselők többsége indítványozza.⁵⁹ A Tolna megyei önkormányzat SzMSz-ének rendelkezése szerint a közmeghallgatást a közgyűlés elnökénél bármely közgyűlési tag kezdeményezheti, annak javasolt tárgyának és időpontjának megjelölésével. A javasolt közmeghallgatás megtartásáról, annak tárgyáról és időpontjáról a közgyűlés a kezdeményezés elnökhöz való megérkezését követő ülésén vita nélkül, egyszerű szótöbbséggel dönt.⁶⁰ A Fejér megyei önkormányzat esetében közmeghallgatást a megyei képviselők egynegyede – de legalább öt képviselő – vagy a közgyűlés bizottsága azt írásban a közgyűlés elnökénél indítványozhatja, akinek a közmeghallgatást az indítvány kézhezvételétől számított tizenöt napon belül ki kell tűznie.⁶¹ Baranya, illetve Budapest és a Zala megyei önkormányzat is SzMSz-be foglalta azon rendelkezést, amely az általános szabályok alkalmazását deklarálja, noha ennek meghatározása nem indokolt, mivel a közmeghallgatásra vonatkozó részletszabályok híján a képviselő-testületi ülésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.⁶²

Néhány megye szervezeti és működési szabályzatában nevesít bizonyos eseteket, amikor közmeghallgatást kell tartania. A Jász-Nagykun-Szolnok megyei önkormányzat a megyei népszavazás elrendelése előtt, míg a Komárom megyei önkormányzat a területfejlesztéssel, vidékfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos feladatkörébe tartozó és a megyét átfogóan érintő hosszú távú döntéseinek előkészítésével összefüggésben köteles közmeghallgatást tartani.⁶³

4. A közmeghallgatás jegyzőkönyvek alapján történő vizsgálata

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik. Ezen törvényi kötelezettség a közmeghallgatásokra is kiterjed függetlenül attól, hogy a megyei önkormányzat SzMSz-be foglalta-e⁶⁴ vagy sem. A Mötv. az 52. § (1) bekezdésében meghatározza azon elemeket, amelyeket az egyes jegyzőkönyveknek tartalmazni kell, továbbá a közmeghallgatásról készített jegyzőkönyv közokiratnak minősül, amely

59 Baranya Megyei Önkormányzat 10/2014. (X.30.) önk. r. (továbbiakban: Baranya) 25. § (3) bek.; Borsod-Abaúj-Zemplén 32. § (2) bek.; Győr-Moson-Sopron 20. § (3) bek.; Jász-Nagykun-Szolnok 44. § (2) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (2) bek.

60 Tolna 49. § (2) bek.

61 Fejér 35. § (1) bek.

62 Baranya 25. § (2) bek.; Budapest 61. § (7) bek.; Zala 40. § (5) bek.

63 Jász-Nagykun-Szolnok 44. § (2) bek. b); Komárom-Esztergom 21. § (1) bek.

64 Somogy 49. § (8) bek.; Tolna 49. § (9) bek.; Zala 40. § (6) bek.

nem selejtezhető.⁶⁵ Ennek következtében a jegyzőkönyvek ideális eszközei lehetnek – vagy inkább lehetnének – a közmeghallgatás jogintézményének vizsgálata esetében.

A megyei önkormányzatok hivatalos honlapjain elérhető közgyűlési jegyzőkönyvek fellelhetősége változatos képet mutat. Például a fővárosi önkormányzat esetében 1990-től, a Csongrád megyei önkormányzat honlapján 1999-től, míg Veszprém megyénél 2002-től megtalálhatóak a közgyűlési jegyzőkönyvek, míg a vizsgált időtartam kezdő évében – azaz 2006-ban – összesen hét területi önkormányzat esetében található jegyzőkönyv, majd azt követően folyamatosan emelkedik e megyék száma. 2010-től kezdődően a megyei közgyűlések jegyzőkönyveinek döntő többsége a honlapra történő feltöltés által elérhetővé vált.

A vizsgált időszakban összesen százharminchét darab – a megyei önkormányzatok által tartott – közmeghallgatásról található jegyzőkönyv, illetve negyvenkilenc esetben vélelmezhető, hogy volt közmeghallgatás, legalábbis közgyűlési meghívó, előterjesztések, év elején elfogadott üléstervek erre utalnak, de jegyzőkönyv hiányában ezen esetek figyelmen kívül maradnak.

4.1. A közmeghallgatás megtartásának időpontja és körülményei

A közmeghallgatás célja az állampolgárok részvételének biztosítása az egyes önkormányzati döntések meghozatalában, illetve véleményük kifejtésére és javaslataik megtételére való lehetőség biztosítása. Ennek következtében a vizsgált jogintézmény megtartásának időpontja, illetve annak helyszíne is alapvetően befolyásolja e cél megvalósulását.

A jegyzőkönyvek alapján vizsgálható közmeghallgatások jelentős részét az év végén, decemberben (40,5%) és novemberben (25,2%), míg 13,5%-át júniusban tartották. Júliusban és augusztusban egyáltalán nem, míg az év többi hónapjában elvétve tartottak egy-egy közmeghallgatást az egyes megyei önkormányzatok. A vizsgált jegyzőkönyvek nem minden esetben tartalmazzák a közmeghallgatás, illetve a közgyűlés megkezdésének pontos idejét. Az óra és perc időpontot is tartalmazó százhuszonhárom darab jegyzőkönyv alapján megállapítható, hogy az esetek döntő többségében a közmeghallgatást munkaidőben, azaz 8:00 és 16:00 óra között tartották meg. Összesen nyolc alkalommal – mind Budapest esetében – kezdődött a közmeghallgatás 17:00 óra után, azaz ezen esetekben volt reális lehetősége az állampolgároknak a

65 78/2012. (XII. 28.) BM rendelet az önkormányzati hivatalok egységes irattári tervének kiadásáról.

jogintézmény céljának megfelelő tevékenység gyakorlására.

A vizsgált időszakban összesen négy alkalommal – kétszer Tolna, míg egyszer-egyszer a Bács-Kiskun, illetve a Békés Megyei Önkormányzat esetében – tartották meg a közmeghallgatást kihelyezett ülés keretében.⁶⁶ Ezen négy közmeghallgatás során nem érkezett – sem előre benyújtott, sem a helyszínen elhangzott – állampolgári javaslat, illetve kérdés. A jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy a közmeghallgatás megtartására általában a megyeszékhelyen, a megyei önkormányzat épületében, míg a kihelyezett ülés keretében megtartott közmeghallgatásra kivételes jelleggel kerül sor.

Abban a kérdésben, hogy a közmeghallgatást önállóan vagy a közgyűlés egyik napirendi pontjaként kell-e megtartani, a vizsgált szervezeti és működési szabályok nem foglalnak állást. A vonatkozó részletszabályok híján e kérdést a közgyűlés közmeghallgatásra vonatkozó gyakorlata, a közmeghallgatás témája, illetve egyéb körülmények határozzák meg. Fogarasi József véleménye szerint „célszerű kerülni a közmeghallgatás tárgya mellett más téma napirendre tűzését, illetőleg a közmeghallgatás intézményét a testületi ülés napirendjére tűzött más tárgyalandó napirendi témával, azonos súllyal kezelni.”⁶⁷ A megyei önkormányzatok közgyűlési jegyzőkönyveinek vizsgálatából megállapítható, hogy a közmeghallgatás megtartására általában, mint meghatározott napirendi pont a közgyűlés keretei között került sor, míg egyes esetekben önálló ülés formájában került megtartásra. A Borsod-Abaúj-Zemplén, a Fejér, a Komárom és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzat esetében egy-egy közmeghallgatást önálló ülés keretében tartották meg, míg a főváros közmeghallgatásaira kizárólag önálló közgyűlés keretében került sor. E kivételektől eltekintve a területi önkormányzatok a közmeghallgatást a közgyűlés egyik napirendi pontjaként tartották meg.

4.2. A közmeghallgatás jellemzői

A vizsgált jegyzőkönyvek alapján a közmeghallgatások jellegük szerint két nagy csoportra oszthatóak. Az egyik csoport esetében a közmeghallgatást általában megyénként különböző, de állandó témájú, egyes esetekben évről évre ismétlődő, döntő többségében ugyanazon napirendi pontra vonatkozóan tartották meg, míg a másik csoportba tartozó közmeghallgatások során

66 [A megyei önkormányzatok jegyzőkönyveire való hivatkozás formája: megye rövid elnevezése: jegyzőkönyv iktatószáma, annak hiányában dátuma] Bács-Kiskun: 2016. november 25.; Békés: TJO/15/21/2015.; Tolna: 2-5/2007., 2-4/2011.

67 FOGARASI i. m. 250. Idézi KISS i. m. 58.

– a törvényi megfogalmazás szerinti – a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok hangzottak el. Az állandó témájú közmeghallgatás egy-egy konkrét közérdekű téma közös megvitatására irányul, ugyanakkor bár a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban nem került deklarálásra, a Mötv. rendelkezése alapján a közmeghallgatáson a napirendhez nem tartozó kérdések és javaslatok megtételére is lehetőséget kell biztosítani. Abban az esetben, ha a közmeghallgatáson nincsenek előre meghatározott napirendi pontok, bármely közérdekű témában fel lehet szólalni, illetve kérdés és javaslat megtételére is lehetőség van, ugyanakkor az adott közgyűlés által meghatározott szabályokat be kell tartani.

Az állandó jellegű közmeghallgatási napirend alapján megtartott, vagy egyes jegyzőkönyvi szóhasználatból élve kiemelt témájú közmeghallgatásra tizenkét megyei önkormányzat⁶⁸ hatvanhat közgyűlésén került sor. Ezen közmeghallgatásokon általában egy, illetve néhány megye esetében több számú és témájú tájékoztató, előterjesztés vagy beszámoló került ismertetésre és megvitatásra.

Tizenkét területi önkormányzat⁶⁹ harmincnégy közmeghallgatása esetében nem volt előre meghatározott téma, amelynek következtében a közmeghallgatáson megjelentek kérdései és javaslatai voltak meghatározóak, ugyanakkor hat területi önkormányzat esetében a – jegyzőkönyvek alapján megállapított – közmeghallgatás típusok között átfedés található.

A mindkét csoportot érintő Borsod-Abaúj-Zemplén megyei önkormányzatnál a 2013-ban és 2014-ben tartott közmeghallgatás állandó témájú volt, míg a többi évben megtartott közmeghallgatások esetében a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői által a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat vártak. A Nógrád és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzat közmeghallgatásaira az előre meghatározott témák voltak a jellemzőek, ugyanakkor az attól eltérő hozzászólásra és kérdésfelvetésre az előbbi esetében kettő, míg az utóbbi megyében egy közmeghallgatáson került sor. A Veszprém megyei önkormányzat közmeghallgatásra vonatkozó gyakorlatában 2017-ben változás következett be, mivel az addigi általános gyakorlat helyett előre meghatározott témával rendelkező közmeghallgatást tartottak. A Békés megyei önkormányzat közmeghallgatása során – annak ellenére, hogy e megyében

68 Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas és a Veszprém Megyei Önkormányzat

69 Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Veszprém és a Zala Megyei Önkormányzat.

az állandó jellegű napirendi pontok képezik a közmeghallgatás témáját – a közgyűlés elnöke két esetben is felhívta a figyelmet, hogy a kiemelt témán túlmenően más kérdéskörben is lehet véleményt nyilvánítani.

A vizsgált időszakban összesen negyvenhárom közmeghallgatás tekinthető annak tartalma alapján érdeminek. Ezek során az állampolgárok, illetve a helyben érdekelt szervezetek képviselői felvetéseket és javaslatokat intéztek a megyei közgyűlés részére, illetve kérdést tettek fel vagy épp álláspontjukat fejtették ki valamely előre meghatározott napirendi ponttal kapcsolatban, vagy attól függetlenül. A közérdekű kérdéseket és javaslatokat az állampolgárok döntő többségben a közmeghallgatás keretén belül személyesen terjesztették elő, ugyanakkor lehetőség volt arra is, hogy a közmeghallgatás előtt a megyei jegyzőnek címezve írásban juttassák el azokat. A közmeghallgatások során annak helyszínén összesen nyolcvanöt darab állampolgári javaslat, kérdés vagy hozzászólás hangzott el személyesen, míg tizenkettő darab beadvány előre írásbeli formában került benyújtásra.

Annak ellenére, hogy a közmeghallgatásokat levezető elnökök – szinte kivétel nélkül – felhívták a megjelentek figyelmét arra, hogy a közmeghallgatás nem az egyedi ügyek, egyéni panaszok intézésének fóruma, mégis tíz esetben az írásbeli beadvány tartalma, illetve a feltett kérdés, hozzászólás vagy javaslat nem minősült közérdekű kérdésnek. A magántermészetű beadványok és felszólalások tekintetében a közgyűlésnek nincs hatásköre, amely miatt annak érdemi megvitatására a közmeghallgatás keretei között nincs lehetőség. Ugyanakkor ezen esetekben is a segítségnyújtás volt a jellemző magatartás a megyei közgyűlés elnökeinek részéről, akár a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szervhez, akár a megyei önkormányzati hivatalnak adták át az adott állampolgári felvetést vagy problémát segítségnyújtás céljából.

A negyvenhárom érdemi közmeghallgatás közel azonos mértékben oszlott meg a két csoport között. Az állandó vagy kiemelt témájú közmeghallgatás során huszonhárom esetben vettek részt aktívan az állampolgárok, míg az előre meghatározott napirendi pont nélküli közmeghallgatás során a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok húsz közgyűlésen hangzottak el. A kiemelt témájú közmeghallgatások során ötvenkilenc állampolgári kérdés, javaslat vagy hozzászólás érkezett, ugyanakkor hat esetben az előre rögzített témától független kérdés is felmerült. Azon közmeghallgatások esetében, amelyeknél nem volt előre meghatározott téma, huszonkilenc közérdekű javaslat, illetve hozzászólás érkezett az állampolgárok részéről, míg három esetben a személyes jelleg miatt nem tárgyalhatta meg az adott felvetést a megyei közgyűlés.

A közmeghallgatásokon felmerülő, a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői általi cselekmények hozzászólásra, javaslat és felvetés megtételére, illetve valamely kérdés és kérés felvetésére terjed ki. A meghatározott témájú közmeghallgatás során az állampolgárok tevékenységének jelentős részét, azaz 77,8%-át az adott témához való hozzászólás tette ki, míg a javaslat megtételére (17,1%), illetve kérés és kérdés (5,1%) felvetésére csekélyebb számban került sor. Ezzel szemben az előzetesen meghatározott téma nélküli közmeghallgatások esetében az állampolgárok javaslatai és felvetései az összes beadvány és szóbeli előterjesztés 46,3%-át adja. A hozzászólás, illetve a tájékoztatás 32%-ot, a kérdés és a kérés az esetek 21,7%-át teszi ki.

4.3. A közmeghallgatás témái, a felmerülő kérdések és javaslatok

A közmeghallgatás témája, illetve a felmerülő kérdések, javaslatok és az elhangzott hozzászólások közérdekű jellege, illetve a területi önkormányzat hatásköri és illetékességi szabályai alapvetően befolyásolják az állampolgár által tett cselekmény eredményességét.

A kiemelt témájú közmeghallgatások esetében – a témától függetlenül – három-három olyan eset volt, amikor az adott felvetés vagy kérdés nem tartozott a közügy fogalma alá, illetve a közgyűlés nem rendelkezett hatáskörrel vagy illetékességgel. Az előre meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatásoknál három kérdés magántermészetű volt, továbbá kilenc bár közérdekű kérdés vagy javaslat volt, a megyei önkormányzat illetékesség, illetve hatáskör hiánya miatt a közgyűlés érdemben nem járhatott el. Ezen esetekben az állampolgári javaslatok, azok témájától függetlenül továbbítására kerültek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv, illetve egyes esetekben személy – mint például országgyűlési képviselő vagy miniszteri biztos – felé.

4.3.1. A meghatározott témával rendelkező közmeghallgatás

A meghatározott témával rendelkező közmeghallgatások esetében az egyes témák megyénként eltérőek, amely a területi, gazdasági és fejlettségi adottságokra, illetve az adott időszak alatt a megyei közgyűlés által fontosnak tartott kérdésekre vagy eseményekre vezethető vissza. Ennek ellenére bizonyos közmeghallgatási témák több megye esetében is előfordultak.

Hét megyei önkormányzat tizenkét közmeghallgatásánál a területfejlesztési lehetőségek, illetve koncepciók megtárgyalása és egy esetben annak

elfogadását határozták meg napirendi pontként, míg a gazdaságfejlesztési lehetőségek tárgyában Békés-, Vas- és Veszprém megye közgyűlése tartott közmeghallgatást.⁷⁰

A Csongrád, a Győr-Moson-Sopron és a Somogy megyei önkormányzat esetében – több év vonatkozásában is – az adott megyei önkormányzat következő évi költségvetési koncepciója volt a közmeghallgatás témája, míg a Győr-Moson-Sopron megyei önkormányzat két közmeghallgatása során az önkormányzat gazdálkodásának háromnegyed éves helyzetéről is tartottak tájékoztatót.⁷¹

A megyei agrárgazdaság helyzetéről – mint az adott megyékben fontos témáról – a Baranya, a Békés és a Vas megyei közgyűlés tartott közmeghallgatást, míg Borsod-Abaúj-Zemplén megye esetében a szénbányászat helyzetéről fejthették ki véleményüket a közmeghallgatáson megjelentek.⁷²

Az egészségügy különböző területeihez köthető közmeghallgatásokat is találunk az egyes napirendi pontok között. A Baranya megyei közgyűlés két különböző évben is az orvosi alapellátás és a sürgősségi ellátás állapotáról, illetve az egészségügyi integráció tapasztalatairól tartott közmeghallgatást, míg Hajdú-Bihar megye vonatkozásában hat – részben folytatólagos – évben a megye lakosságának egészségi állapotáról, az egészségromlást előidéző okokról, a szükséges tennivalókról szóló tájékoztatás szolgált az évi egyszeri kötelező közmeghallgatás tárgyául. A Nógrád megyei közgyűlés több éven át tartott közmeghallgatások keretében az egészségüghöz kötődő tájékoztatókat a mentőszolgálat Nógrád megyei helyzetéről, a lakosság egészségi állapotáról, illetve a Nógrád Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv tevékenységéről.⁷³

A Baranya megyei közgyűlés által – az ajkai vörösiszap-katasztrófa évében – megtartott közmeghallgatásán téma volt a megyei katasztrófavédelmi

70 Baranya: 124-20/2014; Békés: TJO/177-10/2011, TJO/11-11/2012, TJO/57-14/2013; Borsod-Abaúj-Zemplén: III-1024-24/2013., III-1921-4/2016., III-166-29/2017; Csongrád: 2013. december 13.; Szabolcs-Szatmár-Bereg: 2013.november 28., 2014. november 26.; Vas: 2012. május 25.; Veszprém: 2017. május 11.

71 Csongrád: 2007. november 22., 2008. november 27., 2009. november 17., 2009. november 12., 2010. december 10., 2011. december 29., 2012. december 9.; Győr-Moson-Sopron: 01/120-30/2007., 01/10-19/2008., 01/60-20/2009., 01/10-24/2011.; Somogy: SMÖ/1855-7/2013., SMÖ/2-5/2015., SMÖ/49-5/2017.

72 Baranya: 117-24/2013.; Békés: 01.1-1/2010.; Borsod-Abaúj-Zemplén: III-1015-4/2014.; Békés: 01.1-1/2010.; Vas: 2009. április 24.

73 Baranya: 222-16/2009., 670-2/2011.; Hajdú-Bihar: 2011. május 27., 2012. június 29., 2013. június 27., 2014. június 20., 2015. június 26., 2017. június 23.; Nógrád: 2007. május 24., 2008. május 29., 2009. május 28., 2010. május 27., 2011. szeptember 15., 2013. június 6., 2015. június 11.

helyzet, míg öt évvel később a Nógrád, illetve 2016-ban a Vas megyei közgyűlés is közmeghallgatásra érdemesnek tartotta, hogy tájékoztató formájában megvitatásra kerüljön a Nógrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tevékenysége.⁷⁴

Az egyes megyei közmeghallgatások során bizonyos témák csak az adott megyében merültek fel. Ennek oka a megyében lévő körülményeken és az ott zajló folyamatokon túl, az adott időszakban a közgyűlés vezetése és tagjai által fontosnak tartott kérdések. Például Győr-Moson-Sopron esetében a megyei Értéktár Bizottság tevékenysége volt a közmeghallgatás tárgya⁷⁵, míg Baranya megyében a megye környezeti állapota, illetve az ifjúság helyzete⁷⁶, a Békés Megyei Közgyűlés pedig – a közigazgatási rendszer, többek között a megyék tervezett átalakításának idejében – „a megye mint középszint” elnevezéssel tartott közmeghallgatást.⁷⁷ A Nógrád megyei önkormányzat esetében rendszeresen – míg Komárom-Esztergom vonatkozásában egyszer⁷⁸ – a közmeghallgatás kiemelt és rendszeres témája a megye munkaerőpiaci helyzetéről, kiemelten a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliség csökkentésének lehetőségéről szóló közmeghallgatás, amelyen a megyei, illetve – annak jogutódja – a városi Vállalkozásfejlesztési Alapítvány tevékenységéről is tájékoztatják a megjelenteket. E megyében a közmeghallgatás keretében gyakori a Megyei Rendőr-főkapitányság tevékenységének értékeléséről készített jelentés ismertetése is.⁷⁹ A közbiztonság helyzetéről, valamint a rendőrség és az önkormányzat kapcsolatáról Vas megyében is tartottak közmeghallgatást, ugyanakkor például az országos és megyei kerékpárút koncepció és hálózati terv kapcsán, vagy épp az emberek életét meghatározó gazdasági társaság az E-ON Észak-Dunántúli Áramszolgáltató Zrt. tevékenységéről is tartottak tájékoztatót egy közmeghallgatás során.⁸⁰

74 Baranya: 235-3/2010.; Nógrád: 2015. június 11.; Vas: 2016. április 28.

75 Győr-Moson-Sopron: 5-20/2016.

76 Baranya: 600-8/2007, 400-10/2008., 104-25/2016.

77 Békés: 01.1-9/2009.

78 Komárom-Esztergom: VI.1-6/2016.

79 Nógrád: 2007. május 24., 2008. május 29., 2009. május 28., 2010. május 27., 2011. szeptember 15., 2013. június 6., 2015. június 11., 2016. szeptember 22.

80 Vas: 2011. május 27., 2013. szeptember 27., 2015. május 8.

4.3.2. A meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatás

A kiemelt közmeghallgatásokkal ellentétben az előre meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatások tárgya kizárólag az állampolgári felvetésektől, kérdésektől és hozzászólásoktól függ.

Ezen közmeghallgatás típusnál az állampolgárok által leggyakrabban, azaz nyolc esetben a felvetett tárgykör a közlekedéssel kapcsolatos problémák és javaslatok voltak. Két felvetés a megszünt vasútvonalszakaszra vonatkozott, ugyanakkor az engedéllyel nem rendelkező útépítés bejelentésével, illetve az elkerülő utakkal kapcsolatos kérdések is megfogalmazásra kerültek. Az állampolgárok részéről az utak minőségével, a közlekedés biztonságával és annak állapotával kapcsolatos problémafelvetések és javaslatok is a közmeghallgatás által a közgyűlés elé kerültek.⁸¹

Az adott megyét érintő országos, illetve helyi gazdasági- és területfejlesztési programokkal kapcsolatban is érkeztek hozzászólások és kérdések⁸², illetve egy esetben konkrét és kidolgozott felvetés is elhangzott „Javaslat a városok és megyék külföldi kulturális, gazdasági kapcsolatainak kibővítésére és annak módjára” címmel.⁸³

Tágabb értelemben az egészségüggyel kapcsolatban is érkeztek javaslatok. Egy állampolgár a meglévő ingatlanjának szociális otthonná történő átalakításában kérte a megyei önkormányzat támogatását, míg két különböző megyében a régi kórházépület potenciális hasznosítására hívták fel a figyelmet és tettek javaslatot. Egy esetben az indítványozó az – általa pazarlónak vélt – új menzareform megváltoztatásához kérte a közgyűlés segítségét.⁸⁴ Heves megyében két különböző évben is felmerült a HospInvest Zrt.-vel kapcsolatos téma, mely során a felszólaló a kórházvédők és a közvélemény nevében, a HospInvesttel kötött szerződés és az azt követő megállapodás minden részletének nyilvánosságra hozását követelte, míg egy másik esetben a HospInvest Zrt.-nek az alvállalkozók felé fennálló tartozására hívta fel a közgyűlés figyelmét.⁸⁵

A környezeti állapottal összefüggésben is érkeztek különböző állampolgári felvetések, hozzászólások. Egy közmeghallgatáson bejelentés érkezett

81 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-588-7/2009., II-527-9/2010., III-1624-19/2014., III-1921-4/2016.; Jász-Nagykun-Szolnok: 2015. december 11.; Zala: 2010. december 10., 2011. november 25., 2015. december 3.

82 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010., III-1024-4/2013.

83 Zala: 2014. december 4.

84 Zala: 2015. december 3.

85 Heves: 2009. október 30., 2014. december 15.

szemétszállítással kapcsolatos problémára, amely egy helyi önkormányzat és a szemétszállítást végző vállalat között alakult ki⁸⁶, de például a helyi önkormányzat általi – az állampolgár által sérelmezett – fakivágással kapcsolatban is érkezett kérdés a közgyűlés felé.⁸⁷ A folyók állapotának felmérésének készítéséről és az árvíz, illetve a belvíz elhárításával és megelőzésével kapcsolatban is nyújtottak be indítványt.⁸⁸

A felsoroltakon kívül számos egyéb közérdekű hozzászólások – például a megyei meggyfélével kapcsolatban⁸⁹ –, illetve javaslatok – mint például a megyei könyvtárral kapcsolatos problémák, a megyei népművészeti értékek megtartására vonatkozó javaslat, vagy épp munkahelyteremtéssel kapcsolatos tervek – is elhangzottak a közmeghallgatások során.⁹⁰ Egy esetben a Veszprém Megyei Német Önkormányzat vezetője is felszólal a közmeghallgatáson és tájékoztatta az az évi, illetve a jövőre tervezett programokról a megyei közgyűlést.⁹¹

4.4. A közmeghallgatáson részt vevő személyek és szervezetek

Az Ötv. és a Möt. is a közmeghallgatás jogosultjaként az állampolgárokat, illetve a helyi lakosságot és a helyben érdekelt szervezetek képviselőit nevezi meg.

Ugyanakkor e személyeken túlmenően a kiemelt témájú közmeghallgatások esetében a közgyűlésnek lehetősége van arra, hogy a közmeghallgatás keretében megtartott tájékoztatót, illetve beszámolót az illetékes szakmai vezető vagy épp külsős szakember tartsa meg. Mivel ezen esetekben az adott közmeghallgatás témája előre ismert a közgyűlés számára, ennek következtében lehetőség van arra, hogy a megjelent lakosok és érdekeltek, illetve a jelenlévő képviselők által feltett kérdésekre a témától függően meghívott, az abban jártas és illetékes személy válaszoljon. Például az egészségügyhöz kapcsolódó témák esetében egy egyetemi Klinikai Központ főigazgatója, a regionális tiszti főorvos, a megye gazdaságfejlesztéséhez és munkahelyteremtéséhez kapcsolódóan az adott megyei munkaügyi központ vezetője és a vállalkozásfejlesztési alapítvány igazgatója, míg a közbiztonságot érintő kérdésekben a megyei rendőrfőkapitány a meghívott személy. Az egyes témák jellegéből adódóan a köz- és az államigazgatás szereplőin kívüli

86 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010.

87 Tolna: 2-9/2015.

88 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010.; Tolna: 2-9/2015.

89 Szabolcs-Szatmár-Bereg: 2015. november 27.

90 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010., III-1024-4/2013.

91 Veszprém: 02/345-17/2016.

szervezetek, illetve személyek is meghívásra kerültek, mint például az E-ON-ÉDÁSZ Zrt. régióvezetője, vagy a gazdaságfejlesztési kérdések tekintetében a jelentősebb megyei vállalatok képviselői.

A közmeghallgatáson részt vevő személyek körét összesítve megállapítható, hogy a vizsgált jogintézményt a legtöbb esetben helyi lakosok veszik igénybe. A vizsgált időszakban az érdemi közmeghallgatásokon összesen ötvenkét helyi lakos szólalt fel, tett fel kérdést vagy élt a javaslattétel lehetőségével. A második legtöbb, azaz harmincöt résztvevő az előre meghatározott napirenddel rendelkező közmeghallgatások meghívott személyei, illetve szervek vagy szervezetek képviselői voltak. Különböző környezetvédelmi, egészségügyi, településfejlesztési és helyi érdekképviseleti tevékenységet végző civil szervezetek képviselői kilenc alkalommal, míg gazdasági szervezet képviselői nyolc közmeghallgatáson vettek részt. Bizonyos közmeghallgatási témák, illetve a javaslattétel vagy a problémák felvetésének lehetősége miatt az egyes települési önkormányzatok számára is kiemelt jelentőséggel bír a megyei szintű közmeghallgatáson történő részvétel. Ennek eredménye, hogy nyolc alkalommal polgármester, egyszer alpolgármester, míg három esetben a települési önkormányzat képviselője is részt vett és aktívan közreműködött a közmeghallgatás során.

5. A közmeghallgatásra vonatkozó kérdőíves felmérés

Jelen kutatás egyik alapját egy nem reprezentatív kérdőíves felmérés képezte, melyre 2016. július 1. és szeptember 30-a között került sor. Ennek következtében összesen kettőszázhuszonnyolc darab kérdőív került kitöltésre. A kérdőíves felmérés célja, hogy a már több mint negyed évszázada működő jogintézményről bővebb, a jegyzőkönyvekből nem megszerezhető ismeretekre tegyünk szert. A kérdőív hét kérdésből állt, amely során az igen-nem válaszon túl, illetve amellet a rövidebb kifejtős kérdések is szerepet kaptak, ezzel is ösztönözve a válaszadókat a véleményük részletesebb kifejtésére.

Az első kérdés célja annak kiderítése volt, hogy a válaszadó hallott-e, illetve pozitív válasz esetén, honnan hallott a megyei önkormányzat által meghirdetett közmeghallgatásról. A válaszadók közül mindösszesen öt ember hallott a megyei önkormányzat által meghirdetett közmeghallgatásról. Két válaszoló bár aláhúzta, hogy hallott a közmeghallgatásról, de arra vonatkozóan, hogy honnan, nem adott meg semmilyen választ, míg egy-egy ember a megyei újságra, illetve a megye honlapjára hivatkozott, egyikük pedig nem emlékezett.

A második, harmadik és negyedik kérdés csak azon öt ember részéről releváns, akik hallottak a megyei szinten megtartott közmeghallgatásról. A kérdőív második kérdésére válaszolva az ötből három ember nyilatkozott úgy, hogy vett már részt a megyei önkormányzat által tartott közmeghallgatáson. Arra a kérdésre, hogy milyen ügyben keresték fel a közmeghallgatást csak ketten válaszoltak érdemben, míg az, aki az első kérdésnél a „nem emlékszem” választ adta, itt is ugyanezt válaszolta. A kérdőívet kitöltő egyik személy, egy gazdasági társaság ügyvezetőjeként vett részt az adott megye gazdaságfejlesztési lehetőségeit tárgyaló közmeghallgatáson, míg a másik válaszoló egy középiskolával kapcsolatos problémára hívta fel a figyelmet a közgyűlés keretei között. A negyedik – a vizsgált jogintézmény eredményességét felmérő – kérdésre két pozitív, míg egy – a középiskolával kapcsolatos problémát felvető személy részéről – negatív válasz érkezett. A kft. ügyvezetője a pozitív válasz indoklásaként kifejtette, hogy a – gazdaságfejlesztésről szóló – „közmeghallgatáson elhangzott vélemények megvitatása előremutatóak voltak, amelynek főleg úgy volt értelme, hogy a megyei közgyűlés képviselői is jelent voltak”. Szintén pozitívan értékelte a közmeghallgatás eredményességét az a személy, aki úgy fogalmazott, hogy „bár több év távlatából nem nagyon emlékszem rá, de úgy rémlik, hogy megérte elmenni”. A középiskolával kapcsolatos problémát ismertető személy – a megyei közgyűlés hatáskörén kívüli ok miatt – nem ítélte eredményesnek a felvetett probléma megoldási javaslatát, ugyanakkor kifejtette, hogy a közmeghallgatáson való részvételt hasznosnak találta.

Az ötödik kérdés azt a célt szolgálta, hogy felmérje a közmeghallgatás évi egyszeri kötelező megtartását elegendőnek vagy kevésnek ítélik-e meg a kérdőívet kitöltő személyek. A visszaérkező kettőszázhuszonnyolc darab kérdőív egyöntetűen azt az álláspontot képviselte, hogy elegendő a közmeghallgatást kötelező jelleggel évente egyszer megtartani, bár az egyik kérdőív esetében az igen válasz aláhúzása mellett – vagy épp annak ellenére – a „még az is sok” hozzászólást írta.

A hatodik kérdés arra irányult, hogy kiderítse, a kérdőívet kitöltő személyek támogatják-e a vizsgált jogintézmény fenntartását. A kérdésre válaszolók jelentős része – kettőszáznégy fő – a közmeghallgatás megtartása mellett szavazott, míg tizenhét válaszoló szerint nem éri meg fenntartani a közmeghallgatást. Hét esetben e kérdésre sem pozitív sem negatív válasz nem érkezett. E kérdéshez tizenhat esetben pozitív, míg tizenkettő válasz negatív szöveges indoklást tartalmazott. A közmeghallgatás fenntartása mellett érvelők válaszaikban lényegében a közmeghallgatás közvetlenségét emelték ki, amely

során személyesebb interakcióra nyílik lehetőség, ezáltal több problémáról tájékoztathatják a közgyűlést, vagy épp annak segítségét kérhetik. Egyes vélemények szerint, mivel a részvételnek nincs kötelező jellege, emiatt „csak az vesz részt közmeghallgatáson aki akar”, annak fenntartása nem érint negatívan senkit sem. A válaszukat kifejtők jelentős része, bár ez idáig nem vett részt közmeghallgatáson, ugyanakkor a lehetőség, illetve az „a tudat, hogy van” és igénybe vehetik, ha szükségük lenne rá, véleményük szerint igazolja a közmeghallgatás létjogosultságát. A közmeghallgatás fenntartásának ellenzői, bár különböző módon kifejezve, de egyöntetűen a vizsgált jogintézmény érdemi hatás, illetve joghatás kiváltására való alkalmatlanságát hangsúlyozták.

A kérdőív zárásaként a hetedik, nyitott kérdés során a kitöltő személyeknek lehetőségük volt kifejezni, hogy szerintük milyen intézkedésekkel lehetne a közmeghallgatás minőségét emelni, illetve javítani. A visszaérkezett kérdőívek közül tizenkilenc darab tartalmazott jobbító szándékú felvetéseket, illetve fejlődést elősegítő javaslatokat. A válaszok között leggyakrabban, összesen tizennégy alkalommal a közmeghallgatás lehetőségéről, témájáról és annak időpontjáról való szélesebb körű tájékoztatást javasolták, amely során – mint egy lehetséges eszközként – többen kifejezetten hivatkoztak „a már mindenki által használt internetre”. Három válaszoló szerint a közmeghallgatás ismertségét kellene növelni, mivel véleményük szerint „senki sem ismeri és így a meghirdetésük is felesleges”, míg két javaslat a „megyék szerepének erősítésében” látja a közmeghallgatás fejlődésének lehetőségét.

6. Összegzés

Jelen tanulmány kísérletet tett arra, hogy a közmeghallgatás szabályozását és működését megvizsgálva igazolja, hogy a korábban ismertetett véleményekkel – vagy inkább előítéletekkel – szemben a megyei önkormányzatokban megtartott közmeghallgatás nem egy működésképtelen és hatástalan jogintézmény. A közmeghallgatáson felmerülő problémák megoldására és a javaslatok eredményességére vonatkozó információk sem a jegyzőkönyvekből sem a kérdőívekből nem állapíthatók meg, ugyanakkor a hipotézis alátámasztására – vagy épp cáfolására –, a közmeghallgatás működésének és hasznosságának igazolására alkalmasak.

A közmeghallgatás szabályainak részletes megalkotása során a megyei közgyűlés tekintettel lehet a megye adottságaira, hagyományaira, a helyi lakosság részvételi hajlandóságára és aktivitására. A vizsgált jogintézményt részletesebben szabályozó SzMSz-ek alapján kijelenthető,

hogy a közgyűlések nem éltek a megyei sajátosságokon alapuló, illetve az azt figyelembe vevő szabályozás megalkotásával, rendelkezéseikre egyes esetekben nagyfokú hasonlóság – ritkábban szó szerinti átvétel – a jellemző. Alapvető és súlyos hiányosság, hogy három megyei önkormányzat SzMSz-e rendkívül töredékes – és egyben a jogintézmény alkalmazásra alkalmatlan – módon szabályozza a vizsgált jogintézmény részletszabályaira vonatkozó rendelkezéseket.

A meghirdetés kötelezettségéről a hatályos önkormányzati törvény rendelkezik, míg a végrehajtás szabályait a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai tartalmazzák. A meghirdetés célja, hogy a lakosság tudomást szerezzen a megrendezésre kerülő közmeghallgatásról, ugyanakkor négy önkormányzat nem, illetve nem megfelelő módon szabályozza azt. Amennyiben egy területi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában nem – vagy nem pontosan – szerepel a közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozó rendelkezés, úgy a közgyűlés összehívásáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni a közmeghallgatásra vonatkozóan is. Ugyanakkor ez felveti annak a kérdését, hogy bár a közmeghallgatás lényegében közgyűlés is egyben, de a közgyűlési tagok részére megküldendő meghívó szabályaiból nem következik a lakosság tájékoztatási kötelezettsége. Megfigyelhető, hogy a meghirdetés határidejére vonatkozó – négy, nyolc, tizenöt és húsz napos – időtartamot, illetve a meghirdetés helyben szokásos módját és eszközét változatos módon állapítják meg a vizsgált SzMSz-ek.

A joggyakorlás érdekében egyes megyei önkormányzatok részletes szabályokat alkottak a közmeghallgatáson felmerülő hozzászólások és a kérdések időtartamára, a válaszok, illetve a felszólalások sorrendjére vonatkozóan. A közgyűlés válaszadási kötelezettsége a törvényi szakasznak köszönhetően, illetve azt alapul véve precízen kerültek meghatározásra a megyei önkormányzatok jelentős részében. A vizsgált SzMSz-ek döntő többsége nem rendelkezik azon esetekről, amikor a közmeghallgatáson felmerülő kérdés, kérés vagy javaslat megvizsgálása, illetve megválaszolása nem tartozik a megyei önkormányzat hatáskörébe vagy illetékességébe, ugyanakkor a jegyzőkönyvek alapján megállapítható, hogy ezen esetekben a közgyűlés – a helyi lakosokat segítve – továbbította azokat a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szerv vagy hivatal részére. Hét megyei önkormányzat rendelkezik a közmeghallgatás indítványozására vonatkozó szabállyal, amelyek során a megyei önkormányzati képviselők meghatározott számának indítványára közmeghallgatást kell tartani, míg három önkormányzat ezzel kapcsolatban az általános szabályokra utal.

A közmeghallgatásról történő jegyzőkönyv készítés a megyei önkormányzat számára törvényből eredő kötelezettség. A vizsgált időszak alatt a megyei önkormányzatok hivatalos honlapjain elérhető jegyzőkönyvek változatos képet mutatnak. Míg 2006-ban összesen hét területi önkormányzat esetében található jegyzőkönyv – amelyek száma folyamatosan emelkedett –, míg 2010-től kezdődően a megyei közgyűlések jegyzőkönyveinek döntő többsége a honlapra történő feltöltés által elérhetővé vált. A kutatás során vizsgált időszakban összesen százharminchét darab közmeghallgatásról szóló jegyzőkönyv található, ezen felül negyvenkilenc – jegyzőkönyvvel nem dokumentált – alkalommal vélelmezhető, hogy tartottak közmeghallgatást. A vizsgált és a jegyzőkönyvvel rendelkező időszakban 2016. december 31-ig tizenhat, míg 2017. november 30-ig hét esetben nem található arra vonatkozó adat, hogy a megyei önkormányzatok a törvény által kötelezően előírt évi minimum egy közmeghallgatást megtartották volna. A hiányzó hét megyei önkormányzat esetében nem zárható ki, hogy a kutatás lezárását követően 2017 decemberében tartanak közmeghallgatást, míg az azt megelőző időszakra vonatkozóan sem nem zárható ki, hogy egyes esetekben, bár a közmeghallgatást megtartották, a jegyzőkönyvek közzétételének elmaradása – illetve más, a megtartásra vonatkozó adat hiánya – miatt ezen eseményeket a kutatás szempontjából vizsgálni nem lehet. Ugyanakkor egyes megyék esetében biztosan elmaradt a közmeghallgatás, mint ahogy erre több jegyzőkönyv is utal.

A vizsgált jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok által tartott közmeghallgatások – vélelmezhetően egy kivétellel – megfelelnek a határozatképesség követelményének. A fővárosi közgyűlés által megtartott közmeghallgatásokról nem található jegyzőkönyv, ugyanakkor két – jegyzőkönyvek által dokumentált – ülésen elhangzottak alapján arra lehet következtetni, hogy a fővárosban tartott közmeghallgatások során nem vagy nem mindig teljesül a határozatképességre vonatkozó előírás.⁹²

A közmeghallgatás megtartásának egyes körülményei alapvetően befolyásolják annak eredményességét is. A jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy egyetlen egy önkormányzat kivételével a közmeghallgatásokat munkaidőben – döntő többségben a közgyűlés közben, illetve előtt vagy után – tartották, amely jelentősen akadályozhatja a helyi lakosok részvételét.

92 Fővárosi Közgyűlés 2016. december 7-i és 2016. október 26-i jegyzőkönyve; Tarlós István: „Talán sokakat meglep, de a közmeghallgatást a jogszabály szerint nem a főpolgármesternek, illetve a polgármestereknek, hanem a Közgyűlésnek kell tartani. Igaz, 26 év óta én még egyetlenegy olyan közmeghallgatáson sem vettem részt, ahol a Közgyűlés vagy a testület többsége ott lett volna, de azért ne legyen az, ami lenni szokott, hogy egy-két ember képviseli a Közgyűlést.”

Azon ténynek, hogy a vizsgált jogintézményt leggyakrabban a közgyűlés egyik napirendi pontjaként tartják meg, nincs – a jegyzőkönyvek alapján levonható – számottevő jelentősége, mivel más napirendi pontok jelenléte nem akadályozza a közmeghallgatáson való érdemi munkát.

Annak ellenére, hogy a Mötv. a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit, illetve a közmeghallgatás tárgyát⁹³ is szűkítette a vizsgált jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy ezen változás a felmerülő kérdéseket és javaslatokat, illetve a vizsgált jogintézményt érdemben nem befolyásolta. A vizsgált időszak alatt összesen hat felvetés, illetve kérdés nem tartozott a helyi közügy fogalma alá, míg tizenkét esetből egy alkalommal a Mötv. általi feladatváltozás okozta a hatáskör hiányát. A többi esetben a kérdés vagy javaslat különleges volta, valamint a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szerv eljárásának hiánya eredményezte a helyi lakos a megyei önkormányzat közmeghallgatásán való részvételét.

A törvényi, illetve a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak megfogalmazásából nem következik, de a vizsgált jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy a közmeghallgatások jellegük szerint két nagy csoportot alkotnak. Az állandó, vagy más megfogalmazással élve kiemelt témájú közmeghallgatás egy-egy konkrét – előre meghatározott – közérdekű téma közös megvitatására irányul, ugyanakkor a napirendhez nem tartozó kérdések és javaslatok megtételére is lehetőség van. Az előre meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatás esetében, bármely közérdekű ügyben fel lehet szólalni, illetve kérdés és javaslat megtételére is lehetőség van.

A vizsgált időszakban összesen negyvenhárom közmeghallgatás tekinthető a tartalma alapján érdeminek, amely során annak helyszínén összesen nyolcvanöt darab állampolgári javaslat, kérdés vagy hozzászólás hangzott el személyesen, míg tizenkét esetben a beadvány írásbeli formában került benyújtásra. Az, hogy a helyi lakosság döntő többsége a személyes megjelenést választotta a kérdésének és javaslatának megtételére, illetve problémájának a megvitatására, a közmeghallgatás közvetlen jellegét igazolja. A kiemelt témájú közmeghallgatás során huszonhárom esetben vettek részt aktívan az állampolgárok, míg a meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatás során a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok húsz közgyűlésen hangzottak el. Bár e két közmeghallgatási típus között az érdemi közmeghallgatások száma közel azonos mértékben oszlott meg, ennek ellenére a két csoporton belül

93 Az Ötv. esetében a közérdekűség megfogalmazás tágabb, mint a Mötv-ben szereplő helyi közügyet érintő kérdés, javaslat.

a helyi lakosság aktivitását, illetve cselekedeteit figyelembe véve jelentős különbség látható.

A kiemelt témájú közmeghallgatások során ötvenkilenc – illetve hat az előre rögzített témától független kérdés is felmerült –, míg a téma nélküli közmeghallgatáson harminckét állampolgári kérdés, javaslat vagy hozzászólás érkezett. Ennek ellenére a két csoport közmeghallgatásai között nem lehet mennyiségi adatok alapján minőségi különbséget tenni, mivel a nagyobb részvételt és aktivitást a témára meghívott személyek, illetve maga a téma – és az arra való könnyebb reagálás – is okozhatja. A meghatározott témájú közmeghallgatás során a részt vevők tevékenységének jelentős részét (77,8%) az adott témához való hozzászólás tette ki, míg a javaslat megtételére (17,1%), illetve kérés felvetésére (5,1%) csekélyebb számban került sor. Ezzel szemben az előzetesen meghatározott téma nélküli közmeghallgatásoknál a megjelent állampolgárok javaslatai és felvetései az összes beadvány és szóbeli előterjesztés közel felét (46,3%) teszik ki, míg hozzászólásra (32%), illetve kérés felvetésére (21,7%) kevesebb alkalommal kerül sor, ugyanakkor ezek egymáshoz viszonyított aránya nem olyan eltérő, mint a kiemelt témájú közmeghallgatás esetében. Az, hogy az egyes közmeghallgatás típusoknál ilyen módon eltér a megjelent személyek cselekménye nagyban függ a közmeghallgatás típusától. Ha meghatározott téma alapján hirdetik és tartják meg a közmeghallgatást, a helyi lakosság számára előre láthatóvá és kiszámíthatóvá válik, melynek következtében felkészülten vehetnek részt, a témához kapcsolódó kérdéseiket és véleményüket időben megfogalmazhatják. A meghatározott téma ugyanakkor elrettentő hatást is kiválthat, azt a tévképzetet alakítva ki, hogy a témán kívüli kérdésben felszólalni, illetve más a témától független javaslatot tenni nem lehet. Abban az esetben, ha a közmeghallgatáson nincsen előre meghatározott téma, lényegében kizárólagos szerep hárul az önálló kezdeményezések számára, mivel a megjelent lakos bármely tevékenysége nélkül a közmeghallgatás nem éri el célját.

6.1. Fejlesztési lehetőségek

A szervezeti és működési szabályzatok vizsgálata alapján, célszerű lenne a közmeghallgatásra vonatkozó önkormányzati szabályozás részletesebb és szélesebb körű szabályozásának elvégzése. A felülvizsgálat során a jelenleg töredékes, illetve egyes rendelkezések tekintetében hiányos szabályozás kijavítása mellett, a törvényi szintű rendelkezések bővítése is a közmeghallgatás fejlődését szolgálná. Egyes lényeges, a közmeghallgatás

célját alapvetően befolyásoló rendelkezést – például a meghirdetésre vonatkozó részletszabályokat – nem az SzMSz-ekben, hanem törvény szinten lenne indokolt szabályozni.

A helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek a közmeghallgatásról való ismeretszerzése abban az esetben valósulhat meg, ha annak meghirdetése az általuk ismert módon történik. A nyilvános és meghatározott kommunikációs csatornákon túl a meghirdetés határideje is alapvető fontosságú, amely jelentős mértékben hozzájárulhat a közmeghallgatás sikeres és hatékony működéséhez. A vizsgált SzMSz-ek egy részében nincs, vagy nem megfelelő módon szabályozzák a meghirdetés helyben szokásos módját, annak eszközét, illetve egyes esetekben – véleményem szerint – a meghatározott időtartam – négy nap – sem alkalmas arra, hogy az érdekeltek megfelelő időben tudomást szerezzenek a közmeghallgatásról. A kérdőív hetedik nyitott kérdése során kifejtett egyes álláspontok szerint szélesebb körű tájékoztatásra, illetve a közmeghallgatás ismertségének növelésére van szükség. Mindkét javaslat megvalósítható az eddig bevált különböző médiumokon keresztül, ugyanakkor az önkormányzatok részéről eredményesebb lenne az újszerű kommunikációs csatornák felé is nyitni. Az elektronikus eszközök, mint például az internetes hírlevél, közösségi oldalak megyei csoportjai vagy épp a megyei hírlap internetes felülete – csekély anyagi ráfordítással – gyorsabb és aktuálisabb információforrást biztosíthat az érdekeltek számára.

Fontos szempont, ennek ellenére a megyei önkormányzatok – egy kivétellel – figyelmen kívül hagyták azt, hogy a közmeghallgatást olyan időpontban célszerű megtartani, amikor azon a helyi népesség részt tud venni. Ennek kapcsán indokolt lenne, hogy a törvényi rendelkezés a közmeghallgatás megtartására vonatkozóan késő délutáni vagy esti időpontot határozzon meg.

A megyei önkormányzatok közmeghallgatásaira vonatkozó legsúlyosabb hiba a kötelező évi egyszeri közmeghallgatás elmulasztása, amellyel lényegében törvénysértést valósítanak meg. Ennek ellenére az ismétlődő és a több megyére kiterjedő törvénysértés a törvényességi ellenőrzést, illetve felügyeletet végző szervek figyelmét is elkerülte. A jövőbeli törvénysértések elkerülése végett, illetve a jogintézmény törvényben, valamint SzMSz-ben meghatározott rendelkezéseinek maradéktalan betartása miatt célszerű lenne a korábbi mulasztás okának feltárásán túl a törvényességi felügyelettel megbízott kormányhivatal figyelmének felhívása a jövőbeli törvénysértés megakadályozására.

Egyes megyei önkormányzatok bár rendelkeznek a közmeghallgatás képviselők általi kezdeményezéséről, ugyanakkor e jogot a helyi lakosság számára nem biztosítják. Véleményem szerint ezen lehetőséget célszerű lenne a lakosság számára is kiterjeszteni, amely során egy meghatározott számú érdekelt által benyújtott kérvény esetében a közgyűlésnek közmeghallgatást kellene kihirdetnie a beadványban megjelölt témában. Az indítványozási jog kétoldalúvá tétele egyrészt növelhetné a részvételi szándékot, másrészt pedig a vizsgált jogintézmény megítélésében és tudatosításában is segíthetne.

A gyakorlatban meglévő két típusú közmeghallgatás jogszabályi keretek között történő meghatározására kizárólag kodifikációs kérdés, amely jogi keretek között egyértelműen definiálná mind az előre meghatározott témával rendelkező és az azzal nem rendelkező közmeghallgatást is, ezzel elejét véve a vizsgált jogintézmény értelmezési és megfogalmazási nehézségeinek.

6.2. Záró gondolatok

A közmeghallgatásról szóló csekély számú, de ugyanakkor negatív hangvételű jogirodalmi állásponttal szemben, a témakörben elvégzett jelen kutatás alapján megállapítható, hogy a vizsgált jogintézmény betölti a rendeltetésének megfelelő funkciót.

A közmeghallgatás egyik nagy előnye a résztvevők – azaz a megyei lakosság és a közgyűlés tagjai – közötti közvetlenség megléte, annak ellenére, hogy a képviselők és a képviseltek közötti nagyobb távolság hatására általában „[...] csökken a politikusok hajlandósága a választói kapcsolat erősítésére.”⁹⁴ A vizsgált jegyzőkönyvekből kitűnik, hogy a megyei közgyűlés, illetve annak elnöke részéről is pozitív hozzáállás tapasztalható mind a lakosság részéről elhangzott közérdekű ügyekkel, mind pedig a személyes, illetve a megyei önkormányzat hatáskörén és illetékességén kívül eső ügyekben való segítségnyújtás tekintetében. A felek közötti közvetlen kapcsolat, illetve a segítségnyújtás szándéka már a közmeghallgatás állampolgárok szerinti hasznosságát is eredményezi.

A kérdőívek alapján kijelenthető, hogy a közmeghallgatás az állampolgárok jelentős része számára ismeretlen jogintézmény. A jövőbeli fejlesztés elsősorban egyrészt a törvényi szabályozás maradéktalan betartásával és betartatásával, illetve annak bővítésével, másrészt az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak a közmeghallgatást

94 JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006, 63.

érintő részletesebb előírásaival valósítható meg. Az említett fejlesztések kivitelezése egyes esetekben csekély költségráfordítást igényelne, míg többsége kizárólag technikai jellegű jogi szabályozással, illetve szervezéssel elérhető lenne.

A jogirodalomban fellelhető negatív kritika a közmeghallgatás alacsony – illetve annak vélt – látogatottsági mutatójára vezethető vissza. Meglátásom szerint, még ha a közmeghallgatáson részt vettek számát alacsonynak is tekintjük, annak érdemi tevékenysége nem létszámfüggő, mivel akár egy ember által ismertetett probléma, illetve előremutató javaslat is vélelmezhető, hogy több embert érint, aminek következtében a hatása jóval túlmutat a megjelent személyen. Ennek következtében a megjelentek számától függetlenül, ugyanolyan – hatását tekintve – érdemi munka valósulhat meg, mintha azon jelentős számú lakos venne részt. A közmeghallgatáson való megjelenés a helyi lakosok lehetősége, a részvételi szándékot – jogi eszközökkel – erősíteni nem volna célszerű, mivel amennyiben a helyi lakosok önként nem kívánnak élni e lehetőséggel, úgy erősebb ráhatás által sem fog e véleményük megváltozni. A jegyzőkönyvekből nyerhető információk alapján megalapozott az a kijelentés, hogy a közmeghallgatás egy – még ha nem minden esetben is jól, de – működő jogintézmény, amelynek fenntartását a kérdőívet kitöltő személyek döntő többsége is támogatta.