



AZ AUTONÓM HELYI JOGALKOTÁS KORLÁTAI

Esettanulmány a Fővárosi Önkormányzat jogalkotási gyakorlatából

CSEH KRISTÓF BALÁZS*

* PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: csehkb@staff.elte.hu

Absztrakt

A helyi önkormányzati autonómia mind több vetületét érik kihívások az utóbbi években. A feladataikat újradefiniáló önkormányzatok számára kiemelten fontos a jogalkotási képesség, különösen a XXI. század követelményeinek való megfelelést szolgáló új jogintézmények kialakítását lehetővé tevő eredeti jogalkotó hatáskör. Az önkormányzati működés egyik, az utóbbi években fókuszba helyezett területe az állampolgári bevonást szolgáló új mechanizmusok kidolgozása, a részvételt segítő új jogintézmények megalkotása. Az erre irányuló jogalkotás azonban a jelenlegi jogi környezetben gyakran nehézségekbe ütközik. A tanulmány Budapest Főváros Önkormányzata egyik részvételi eszközének megalkotásán keresztül mutatja be, hogy a helyi jogalkotó milyen kihívásokkal szembesül akkor, ha állampolgári bevonás új eszközét igyekszik kialakítani. Ehhez – a helyi jogalkotásra vonatkozó jogszabályi környezet, valamint a helyi részvételi demokrácia eszközeinek rövid bemutatását követően – a tanulmány végigköveti a kodifikációs folyamat egészét, bemutatja az így létrejött jogintézményt, valamint feltárja a társadalmi egyeztetés, a hatásvizsgálat, valamint a kodifikáció során a jogi környezetbe való beillesztés kapcsán felmerült, és a jogszabályhoz fűzött indokolásban is bemutatott dilemmákat.

Kulcsszavak

helyi önkormányzatiság, önkormányzati jogalkotás, részvételi eszközök

Abstract

More and more aspects of local government autonomy have been challenged in the recent years. For local authorities, which are redefining their tasks, legislative capacity is of paramount importance, especially the original legislative powers to create new legal instruments to meet the requirements of the 21st century. One of the areas in which local government is working is the development of new mechanisms for public involvement and the creation of new legal instru-

ments to facilitate participation. However, legislation to this end is often difficult in the current legal environment. This paper illustrates the challenges faced by local legislators when trying to develop new instruments for public participation through the creation of a participatory instrument by the Municipality of Budapest. To this end, after a brief introduction to the legislative context of local legislation and the instruments of local participatory democracy, it traces the codification process, presents the resulting legal instrument and explores the dilemmas that arose during the process of public consultation, impact assessment and the incorporation of the codification into the legal environment, as presented in the legislation.

Keywords

local government, local government legislation, participatory instruments

1. Bevezető – a budapesti polgári kezdeményezés mint az eredeti helyi jogalkotás esettanulmánya

Az önkormányzati autonómia számos vetülete közül a szabályozási autonómia egy látványos, a külsőségek szintjén is bemutatható elem. A helyi jogalkotás jogi kötöttségeinek vizsgálata mégsem a közigazgatási jogtudomány fókuszában szereplő kérdéskör. A helyi önkormányzatok feladatainak átrendeződése kapcsán megfigyelhető, hogy az önkormányzati alrendszer igyekszik újradefiniálni a szerepét az állami működésen belül, és ehhez igyekszik új eszközöket teremteni magának, amelyekkel a XXI. század kihívásainak megfelelő, a helyi demokrácia értékét megőrző válaszokat tud adni. Ehhez elengedhetetlenül fontos, hogy a helyi közösségek képesek legyenek a megújulásra – ami a közigazgatás nyelvére legalább részben az új, céljaik végrehajtását szolgáló jogintézmények megteremtésének képességével fordítható le. Erre tekintettel kiemelten fontos annak az ismerete, hogy a helyi önkormányzatok milyen jogalkotási képességgel rendelkeznek (Warner, 2010). Különösen igaz lehet ez a fővárosi önkormányzatok számára: ezek általában országaik lakosságának jelentős részét képviselő önkormányzatok, gyakran különleges jogi státusszal, és kiemelt gazdasági- és humántőkével. Mindezekhez kapcsolódhat kiemelt politikai figyelem, ami még inkább szükségessé teszi a megfelelő jogi környezet kialakítását. A fentiek Budapestre kifejezetten igazak, így a tanulmányban a magyar fővárost érintő jogalkotási kérdésekről lesz szó.

A helyi polgárok minél szélesebb körű bevonása a döntéshozatali folyamatokba az ilyen modern kihívásokra adandó válaszok egyik lehetséges terepe. Az interaktív önkormányzati modell egyik válasza az önkormányzatiságot érő kihívásokra a részvételi eszközök minél szélesebb körének biztosítása, és ehhez szükséges a kiszámítható jogi környezet biztosítása is (Hoffman, 2019). Jelen tanulmány az ezzel kapcsolatos vizsgálat egy szűk szeletét mutatja be.

A tanulmány elsőként a helyi önkormányzati jogalkotás alapvető jogi kereteit mutatja be, külön kitérve arra, hogy milyen kihívások érhetik a helyi jogalkotót a jelenlegi jogi környezetben, ezt követően rögzíti a helyi jogalkotással kapcsolatos minőségi követelményeket, amelyeknek a helyi jogalkotónak új jogintézmények bevezetésekor különösen figyelemmel kell lennie. A tanulmány második része egy ilyen új eszköz, a Fővárosi Önkormányzat által alkotott budapesti polgári kezdeményezés példáján keresztül mutatja be a jelen kihívásait a helyi jogalkotás terén. Ennek keretében – a fővárosi részvételi eszközök rendszerének rövid ismertetése után – bemutatja a polgári kezdeményezés intézményét, a megalkotás folyamatát, valamint az alkalmazás tapasztalatait. A tanulmány a közigazgatási jogi szempontok, valamint a kodifiká-

ció folyamatára koncentrálna alapvetően a jogszabályi környezet és a vonatkozó szakirodalom bemutatásának eszközével, egy jogalkotási folyamat komplex kvalitatív elemzésével bemutatja a fenti dilemmákat: ehhez a jogtudomány és a közigazgatástudomány módszertanát használja.

2. Az önkormányzati jogalkotásra vonatkozó jogszabályi környezet

2.1.A jogalkotói hatáskör mint a helyi önkormányzati autonómia eleme

Az önkormányzatiság eredetileg erős helyzetét a 2010-et követő időszak jogalkotása több ponton is kikezdte. A centralizáció előretörése egyre több aspektusában érinti a helyi önkormányzatokat, ezen pedig a COVID-19, majd az orosz-ukrán háború nyomán kihirdetett, 2020 tavasza óta húzódó veszélyhelyzeti jogalkotás is tovább rontott (Balázs & Hoffman, 2020). Ezzel együtt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is hivatkozik még a korábbi elvekre. Ugyan a korábbi alapjogias megközelítést elutasítva, de az önkormányzatiság értékének védelmét elismerve foglal állást a testület, alkotmányos követelményt is megfogalmazva arról, hogy az önkormányzatiság – bár törvényi szinten korlátozható – nem üresíthető ki.¹

Attól függetlenül, hogy a helyi önkormányzatokat milyen alkotmányos pozícióban helyezük el, és a milyen megközelítést alkalmazunk az önkormányzatok helyének a közigazgatáson belüli meghatározására, végső soron az önkormányzati autonómia (legalább elvi) értékét az Alkotmánybíróság gyakorlata és az önkormányzatiságnak az Alaptörvényben rögzített védelme miatt el kell fogadnunk. Az önkormányzatok helye a mostani megközelítés szerint nem önálló hatalmi ágként (Balázs, 2016), de az alkotmányosság alapkövei között, a többségi hatalom korlátjaként jelen van. A helyi önkormányzás jogát a számos értelmezési megoldás miatt nehezen határozhatjuk meg. Ugyanez a probléma rányomja a bélyegét a helyi önkormányzat fogalmának meghatározására is.

A helyi önkormányzás képlékenysége, fogalmi elemeinek változatossága a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája felépítésében is látszik (Siket, 2020, 97). A „Charta esetében a részes államnak az I. részben rögzített kötelezettségvállalások közül legalább húsz szakaszt magára nézve kötelezőnek kell elismernie, amelyek magukban foglalják a tíz legfőbb rendelkezést.” Ez a nagyfokú rugalmasságot biztosító rendszer nemcsak lehetőséget ad a helyi hagyományoknak és eltérő igazgatási rendszereknek való megfeleltetésre, hanem kijelöli a legfontosabb tartalmi elemeket is. Így határozza meg a Charta saját helyi önkormányzás fogalmának alapelemeit. Kijelöli a helyi önkormányzásról szóló rendelkezések helyét a nemzeti jogokban, valamint a helyi önkormányzás tartalmának alapvonalait, az azt kiegészítő szabályokkal (mint a helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott tisztviselők alkalmazási feltételei) és a függetlenség garanciáival egyetemben.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikke rögzíti, hogy „[a] helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” A szabályozás képessége tehát a helyi önkormányzatiság egyik alapeleme, a legalapvetőbb tartalmi elemek között kapott helyet. A szabályozási autonómia több aspektuson keresztül közelíthető meg (Siket, 2020, 203). Jelenti egyrésről a helyi önkormányzat szabályozási lehetőségét a magasabb szintű jogszabály által nem rendezett társadalmi viszo-

¹ 8/2021. (III. 2.) AB határozat.

nyokat illetően, másrésről szabályozási kötelezettségét törvény által meghatározott esetekben a végrehajtási jellegű szabályok megalkotására. Ez, ahogy a tanulmány a következőkben bemutatja, a tételes jogban is megjelenő különbségtétel az eredeti és származékos helyi jogalkotás között. A szabályozási autonómia ugyanakkor – a helyi önkormányzatok önálló működésének zálogaként, és hasonló súllyal – az állam számára is megjelenik kötelezettségként: a központi közigazgatási szervek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját, sem normatív, sem egyedi aktussal nem avatkozhatnak a szabályozási autonómia gyakorlásába.

Ennek megfelelően, a helyi önkormányzatokra vonatkozó magyar szabályozás is kiemelt helyen kezeli az önkormányzati autonómia ezen elemét. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint² „alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörsoportokat” sorol fel. Ezek közül kiemelt helyen szerepel a rendelet- és határozatalkotás joga.³ Az Alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdése helyezi el a jogforrási hierarchiában a helyi önkormányzati rendeleteket. Egyrészt a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat rendeletet. Másrészt az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Ezzel az önkormányzati jogalkotás két területét jelöli ki: a helyi társadalmi viszonyokat rendező eredeti – vagy autonóm (Jakab, 2007) – jogalkotói hatáskört, és a végrehajtási jellegű származékos jogalkotást.

2.2. A származékos helyi jogalkotás

A végrehajtási típusú jogalkotás a közigazgatási ágazati jogalkotás sajátosságait viseli magán. Elvi szinten a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) meghatározza, hogy a „jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”⁴ Ilyenkor a „felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.”⁵

Ezen a klasszikus felhatalmazási formán túl, amikor törvény kötelező jogalkotási feladatot ró a helyi önkormányzatra, Kiss László megközelítésében a felhatalmazást ennél megengedőbbben is felfoghatjuk: „a helyi jogszabályalkotás előtt utat nyitó, utat engedő lehetőségként értelmezzük, akkor az iménti szigorú feltételek támasztásától [ti. a Jat. felhatalmazó rendelkezésre vonatkozó feltételei] eltekinthetünk” (Kiss, 2020, 19). Kiss ezt figyelemfelhívásnak, ajánlásnak tekinti, amely pusztán csak felhívja a figyelmet a partikuláris jogszabályalkotás lehetőségeire, továbbá ebben az esetkörben megengedhetőnek tekinti azt is, hogy a törvény mellett más jogszabályok is utalhassanak erre. Ezekben az esetekben egyfajta feljogosítottságról beszél, viszont ezeket értelemszerűen nem kezeli a helyi jogalkotásra való kötelezésként.

Fábián Adrián szerint „[n]éhány ilyen típusú felhatalmazás annyira tág, hogy az alapján pontos jogi normát egyszerűen naivitás lenne elvárni” (Fábián, 2008). Megkülönbözteti az ilyen – általa felhatalmazásnak nevezett, de valójában nem a felhatalmazásra vonatkozó törvényi szabályok alapján megalkotott – rendelkezések között a „kvázi diszkrecionális” jogkört biztosító, a törvényhozó által határozatlan jogfogalmakkal körülírt, a helyi sajátosságok miatt

² Lásd pl. 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [7].

³ Jelen tanulmány a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiájával foglalkozik, de a szabályozási képesség része és az autonóm működés garanciája a belső szabályozás kialakításának képessége is.

⁴ Jat. 5. § (1) bekezdés.

⁵ Jat. 5. § (8) bekezdés.

teljesen tágra szabott, és a tartalmat meghatározó, de formáról nem rendelkező rendelkezéseket. Közös ezekben, hogy a helyi jogalkotás mozgásterét csak kijelölik, de számon kérhető jogalkotási kötelezettséget nem állapítanak meg. Ez a gyakorlat felvetheti, hogy milyen szintig avatkozhat a törvényhozó (vagy a fenti „iránymutató jelleggel” megalkotott szabályokkal más jogalkotó, elsődlegesen a Kormány) a helyi önkormányzat szabályozási autonómiájába. „Ha a központi jogalkotás kellő ok és indok nélkül hatol be a helyi társadalmi viszonyok területére, úgy ez önmagában a túlszabályozás, és pedig annak is a társadalmi valóságtól elrugaszkodott formái kialakulásának a veszélyét idézi fel” (Kiss, 2002, 138).

2.3. Az eredeti helyi jogalkotás

Az eredeti jogalkotás mozgásterét a helyi önkormányzati rendeletnek a jogforrási hierarchián belüli helye miatt szűkebb. Az eredeti jogalkotó hatáskör esetén külön problémakört jelent az, ha magasabb szintű jogszabály is létezik az adott életviszony szabályozására. Ilyen esetben sem kizárt a helyi önkormányzat rendeletalkotása, amely ugyan nem állhat ellentétben más országos érvényű jogszabállyal, de kiegészítő jellegű lehet (Árva, 2019, 30). A rendeletalkotási jog alkotmányos korlátaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította:⁶ „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonja, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotást. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.”

Az autonóm jogalkotás elméleti terepe a helyi társadalmi viszonyok rendezése. A jelenlegi jogalkotási gyakorlat azonban megnehezíti a helyi önkormányzatok számára, hogy kiszámítható környezetben alkossanak ilyen jogszabályokat: a törvényhozó hatalom a helyi közügyek körébe tartozó egyes kérdésekben, alapvetően politikailag érzékeny ügyekben gyakran él azzal az eszközzel, hogy egyes önkormányzati feladatokat állami feladattá minősít át (Cseh & Fazekas, 2020). Ilyenre példa a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény, amely értelmében egyes, a Városligetben megvalósításra kerülő építési beruházások kiemelt állami feladatnak minősülnek. A törvény indokolása szerint „a Városligetnek, mint az egykori ezredévi kiállítás és számos azt követő, kiemelkedően fontos, történeti értékű esemény színterének nemzeti emlékezetünkben is kitüntetett szerepe van, ezért a Városligetnek és intézményeinek méltó megőrzése, megújítása és a Liget történeti hagyományaihoz szervesen illeszkedő, egyben korszerű, világszínvonalon megvalósítandó fejlesztése kiemelt nemzeti cél és állami feladat.” Hasonló módon járt el a jogalkotó a budai vár megújítását célzó projekt esetében is, ahol a vonatkozó törvény⁷ szerint „a Budai Palotanegyed értékmegőrző és méltó használatának, fenntartásának és bemutatásának, fenntartható fejlesztésének, valamint tervszerű és egységes szemléletű helyreállításának biztosítása kiemelt jelentőségű közfeladat”, és mint ilyen, az állam feladata. A legutóbbi hasonló példa a Vörösmarty térrel és egyes más közterületekkel kapcsolatos: a vonatkozó törvényi rendelkezés⁸ szerint ezeken a közterületeken a „kikapcsolódás lehetőségét

⁶ 17/1998. (V. 13.) AB határozat.

⁷ A Budapest és az agglomeráció fejlesztésével összefüggő állami feladatokról, valamint egyes fejlesztések megvalósításáról, továbbá egyes törvényeknek a Magyarország filmszakmai támogatási programjáról szóló SA.50768 számú Európai Bizottsági határozattal összefüggő módosításáról szóló 2018. évi XLIX. törvény.

⁸ Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény.

biztosító közösségi terek fenntartása, továbbfejlesztése,” a területek „Budapest belvárosának gyalogos-turisztikai zónájába integrálása,” valamint azoknak „Budapest belvárosához tartozó területekkel, utcákkal, valamint az azok részét képező zöldfelületekkel egységes fejlesztése, majd a hatékony és egységes üzemeltetése, kezelése,” állami feladatnak minősül.

Látható, hogy a jogalkotó a helyi közügy fogalma alól egészen különböző, részletesen nem indokolt ügyekben is hajlandó kivenni és állami feladattá minősíteni egyes feladatokat. A fenti példák egyre kevésbé alátámasztható jogi érveléssel, partikuláris érdekek mentén rendelkeznek az állam és önkormányzat közötti feladatmegosztásról. Az intézkedések a Városliget, illetve a Várnegyed kapcsán legalább a deklaráció szintjén kiemelt feladatokról szólnak, a Vörösmarty térre vonatkozó feladatok viszont tipikusan nem igényelnek állami beavatkozást. Nehezíti a rendelkezések jogtudományi elemzését, hogy a jogszabályok indokolása érdemben nem mutatja be a közfeladatok átszervezését alátámasztó érvrendszert, a jogszabályok hatásvizsgálata nem megismerhető, társadalmi egyeztetésük elmaradt. Ugyan az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy a törvényhozónak széles mozgástere van a helyi közügy tartalmának, és az önkormányzati feladatok körének kialakításában, de a jogállamiság garanciális elemeivel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.”⁹

2.4. A minőségi jogalkotás szükségszerűsége a helyi jogalkotásban

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a helyi önkormányzatok jogalkotási mozgástere fragmentált: egyfelől a végrehajtási jogalkotásnak keretet adó felhatalmazások gyakran nem felelnek meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, és nem adnak elég támpontot a jogalkotói feladat pontos kereteihez. Másfelől az eredeti jogalkotás terepét adó helyi közügyek köre folyamatosan szűkül (Pálné, 2016, 10), a helyi jogalkotónak az önkormányzati rendelet jogforrási hierarchiában betöltött alacsony helyére és a központi jogalkotásnak a helyi feladatok körét kikezdő voltára is figyelemmel kell jogot alkotnia. Ez megnehezíti, hogy a helyi önkormányzatok valóban elérjék jogalkotási céljaikat, gyakran technikai akadályok is nehezítik a kreatív problémamegoldást az önkormányzati működésben. Ilyen körülmények között, különösen a többszintű közigazgatási jogalkotás szempontjából lényeges a megfelelő minőségű jogalkotás. Drinóczi Tímea szerint a minőségi jogalkotás „tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid-, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését” (Drinóczi, 2010, 21–22). A szerző a minőségi jogalkotást egyszerre határozza meg az eljárás és maga a jogszabály minőségeként. Arra nézve, hogy a mik a minőségi jogalkotás eljárási feltételei, a jogszabályok a következő rendelkezéseket állapítják meg. A minőségi jogalkotás egyszerre formai-jogi-alkotmányos megfelelés és közpolitikai-tartalmi megfelelés (Gajduschek, 2020, 66), ahol a jogi aspektus minden esetben releváns, a tartalmi-közpolitikai aspektus azonban nem feltétlenül, ugyanis nem minden esetben határozható meg egy egyértelmű közpolitikai cél. Ezzel együtt, a hatályos jogrendszer megteremti az eszközöket arra, hogy a jogalkotás során mindkét szempontot biztosíthassa a jogalkotó.

⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint „a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. A Jat. 18. § (1) bekezdése szerint „a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indokolás közzétételéről”. A Jat. 17. § (1) bekezdése szerint „a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit”. A Jat. 17/A. §-a alapján a jogszabály elkészítője akkor tesz javaslatot szabályozásra, ha az előzetes hatásvizsgálat alapján a szabályozási cél eléréséhez feltétlenül szükséges. A Jat. 19. §-a alapján a jogszabály előkészítője gondoskodik annak társadalmi egyeztetéséről, véleményeztetéséről.

A jogalkotói szándék, a jogszabály mögött húzódó célok megismerésének eszköze tehát – a normaszövegen túl – a jogszabály tervezetéhez készített indokolás, valamint a jogszabály előkészítése közben végzett előzetes hatásvizsgálat lehet, mindezek megismerését pedig a jogszabály előkészítése során folytatott véleményezés teszi teljessé. A fenti eszközök alkalmazásával, és a kodifikációs folyamat alatt a megfelelő minőségű munkával a helyi jogalkotó képes lehet biztosítani, hogy – a politikai környezet hirtelen változását figyelmen kívül hagyva – megfeleljen a jogalkotásra vonatkozó követelményeknek. Ezen túlmenően a kellően dokumentált jogalkotási folyamat – különösen egy új jogintézmény kereteinek megteremtése – a helyi önkormányzati jogalkotás nehézségeinek illusztrálására is alkalmas. A tanulmány a következőkben ezért egy ilyen folyamatot mutat be, elsődlegesen a törvényben rögzített eszközökön keresztül, amelyek legalább részleges betekintést engednek a jogalkotási folyamat megfelelőséget teremtő elemeibe is.

3. Inkluzív önkormányzat, részvételi eszközök – az autonóm helyi jogalkotás egyik terepe

A helyi demokrácia a XX. század vége óta átalakulás alatt áll (Hoffman, 2015, 19). A hagyományos, képviseleti demokrácián alapuló helyi önkormányzatiságot egyre inkább kiegészítik a helyi közösséget a döntéshozatali folyamatba közvetlenül bevonó, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget biztosító eszközök (Schiller, 2011, 15). Az ilyen részvételi eszközök gyakorlata széttartó képet mutatnak, de néhány alapintézmény, mint a helyi népszavazás vagy – a tanulmányban egy hazai példán keresztül tárgyalt – polgári kezdeményezés a töretlenebb önkormányzati hagyományú országok mellett a legtöbb nyugati országban gyökeret vert.¹⁰ A jogalkotás célja a vizsgált esetben az ezeknek a trendeknek való megfelelés.

A szubszidiaritás elve, vagyis, hogy a feladatokat a lehető legalacsonyabb, a polgárokhoz legközelebbi szinten érdemes ellátni, a nemzetközi környezetben az 1980-as évtized közepén jelenik meg különböző európai közösségi dokumentumokban, elsősorban arra törekedve, hogy az európai integráció ne vezessen centralizált szuperállam kialakulásához (Kecskés, 1999). Ugyan egyes szerzők (pl. Chronowski, 2005) korlátozott normativitást látnak az elv mögött, az alapidokumentumnak tekinthető Charta is megfogalmazta a szubszidiaritás elvét: „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell

¹⁰ A nemzetközi példák elemzését lásd Schiller (2011).

megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”¹¹

Ezek a gondolatok a közigazgatás gyakorlati oldalán is megjelennek. Az Európa 2020 Stratégia¹² céljai között fogalmazza meg az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést az Európai Unió számára, ezek eléréséhez pedig a társadalom minden szintjének bevonását irányozza elő. A magyar közigazgatás fejlesztésének iránymutatót adó Magyar Program¹³ Jó Állam-fogalma tartalmazza, hogy jó állam „az egyének-, közösségek- és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.” Ezen dokumentumok fogalmi alapjain az inkluzív önkormányzat fogalma a következő: „Inkluzív önkormányzat az az önkormányzat, amely az innovatív és fenntartható működés és fejlesztések érdekében, a demokratikus alapelvek mentén megvalósítja a helyi hatóságok, a helyi szervezetek, vállalkozások és a lakosság közötti párbeszéd mechanizmusát, az érintettek minél szélesebb körben történő bevonásával, elvárásaik figyelembevételével, és figyelemmel a marginalizálódott csoportok helyzetbe hozására. Kompetensen gazdálkodik a közösség erőforrásaival, és partnerségben alakítja ki, valósítja meg a helyi stratégiákat, a szolgáltatások szervezését, az inkluzív fejlődés elősegítése és a szegénység mérséklése mellett. A társadalmi tőke mozgósítása érdekében támogatja a közösségek fejlődését és bevonását, ezzel is hozzájárulva a helyi irányítás és a területi kohézió javításához” (Számadó, 2018, 16).

A fenti követelményeknek a hazai központi jogalkotási környezet kevés érvényesülési teret ad. Az Alaptörvény rendelkezik a helyi népszavazás intézményéről,¹⁴ valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) intézményesíti a közmeghallgatást,¹⁵ amely a helyi közügyekbe való bevonásnak lehetséges módja, de további eszközöket nem ad a helyi önkormányzatok kezébe.¹⁶ A helyi önkormányzatoknak, ha meg kívánnak felelni a társadalmi bevonás követelményeinek, maguknak kell kialakítani a vonatkozó szabályozást. Ennek a módja – felhatalmazás híján – eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletekben, az azokra vonatkozó szűk mozgástérre figyelemmel való szabályozás. A Fővárosi Önkormányzat 2019-et követő jogalkotásában kiemelt szerepet tölt be az ilyen részvételi mechanizmusok kialakítása. Jelen tanulmány a részvételiség érvényesülésének, illetve teljes eszköztárának – érdemi alkotmányjogi diskurzust érdemlő – bemutatására nem vállalkozik, egy, a Fővárosi Önkormányzat által kialakított, kísérleti jellegű részvételi eszközre, a budapesti polgári kezdeményezésre, illetve annak kodifikációjára fókuszál.¹⁷

¹¹ Charta 4. cikk 3. pont.

¹² A Bizottság közleménye (COM(2010) 2020 végleges) – Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Online: <https://tinyurl.com/4k83cy37>

¹³ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP II.0). Online: <https://tinyurl.com/mryhp376>

¹⁴ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés.

¹⁵ Mötv. 54. §.

¹⁶ Ezzel ellentétes gyakorlatot találhatunk akár a közép-európai térség más országainál is: például a lengyel önkormányzati jogban a közvetlen részvétel egyik hatékonyabb eszköze, a közösségi költségvetés törvényi szinten szabályozott (Makowski, 2019).

¹⁷ A szerző Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal köztisztviselőjeként részt vett a tanulmányban vizsgált helyi önkormányzati rendelet kodifikációjában.

4. Jogalkotás a gyakorlatban: a budapesti polgári kezdeményezés részletes szabályairól szóló önkormányzati rendelet

A Budapest Főváros Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2020. (II. 5.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: önkormányzati szmsz) külön fejezetet¹⁸ szentel a részvételi demokrácia eszközeinek. Az Alaptörvény, illetve az Mötv. rendelkezéseiből következő helyi népszavazás és közmeghallgatás intézményein túl két további intézményt nevesít: ezek a budapesti párbeszéd, valamint a budapesti polgári kezdeményezés jogintézményei. A két jogintézményre vonatkozó szabályozás a szervezeti és működési szabályzat hatálybalépéséhez képest később, 2021. március 1-jével lépett hatályba, teret engedve az új jogintézményekhez kapcsolódó részletszabályok kidolgozásának. Részletes szabályok kidolgozása az eszközök közül a budapesti polgári kezdeményezés kapcsán történt meg; a következőkben a jogintézmény, a szabályozási környezet, valamint a jogalkotási folyamat bemutatására kerül sor.¹⁹

4.1. A budapesti polgári kezdeményezéssel összefüggő jogalkotás

A budapesti polgári kezdeményezés lényege röviden, hogy a budapesti polgárok kellő támogatása esetén egyes ügyeknek a döntéshozó általi megismerését, illetve a Fővárosi Közgyűlés általi megtárgyalását biztosítja. Rendszertani szempontból vizsgálva a jogintézményre vonatkozó rendelkezések azt egyfelől a részvételi eszközök között helyezik el, másfelől az önkormányzati szmsz 111. §-ának közlőnyállapot szerinti szövege szerint a budapesti polgári kezdeményezés az Alaptörvény XXV. cikkében²⁰ elismert petíciós jog érvényesülését szolgálja. Ezzel az önkormányzati szmsz két vetületet biztosít a polgári kezdeményezés értelmezéséhez, egyrészt mint az állampolgároknak az önkormányzati döntéshozatalba való bevonását biztosító eszköz, másfelől a panaszjog érvényesülésének új csatornája.

A jogintézmény azt biztosítja, hogy ha legalább tízezer, fővárosi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező, tizennegyedik életévét betöltött polgár támogat egy, Budapest Főváros Önkormányzata feladatait érintő kérdést, akkor arról – a főpolgármester előterjesztésére – a Fővárosi Közgyűlés hatvan napon belül tárgyalni fog.²¹ Ennél egyszerűbb feltétel, hogy ha a támogatási időszak végére legalább ezer polgár támogatja a kezdeményezést, akkor a szervező a főpolgármesterrel, vagy az általa kijelölt, feladatkörrel rendelkező főpolgármester-helyettes-sel folytathat egyeztetést.²² Az önkormányzati rendelet a benyújtást a főjegyzőn keresztül teszi lehetővé, továbbá a fővárosi önkormányzat honlapján való nyilvánosságot biztosítja.

A fővárosi önkormányzat – az intézmény újszerűségére való tekintettel, továbbá a részvételiség minél szélesebb megvalósulása érdekében – kétolvasatos véleményezést biztosított a tervszöveggel kapcsolatban. 2020. szeptember 18-28. között zajlott a rendelet koncepciójának véleményezése. A rendeletről annak tartalmát és szabályozási céljait bemutató összefoglaló

¹⁸ Önkormányzati szmsz IX. fejezet.

¹⁹ A tanulmány elkészülte alatt került sor a budapesti párbeszéd első kiírására (lásd: <https://lakogyules.budapest.hu/>), de annak kísérleti jellege miatt a tanulmány az erre vonatkozó jogi környezetet és a folyamatot nem mutatja be.

²⁰ „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

²¹ Önkormányzati szmsz 111. § (2) bekezdés.

²² Önkormányzati szmsz 111. § (3) bekezdés.

ló készült,²³ amely alapelveként az elektronikus, könnyen használható szolgáltatást, valamint a transzparencia és jogorvoslat biztosítását tűzte ki. A polgári kezdeményezés fő csatornájaként az online felületet határozta meg, az ügyfélkapura támaszkodó azonosítás segítségével, de a koncepció alapján biztosított a személyes részvétel is, a személyazonosság ellenőrzésével. Mindkét esetben az azonosítás oka, hogy a részvételt a rendeletnek megfelelően a budapesti, tizennegyedik életévét betöltött személyekre szorítsa. A koncepcióban megjelenik a polgári kezdeményezés tartalmi korlátainak ellenőrzése is: a főjegyző dönt a kezdeményezések hitelesítéséről (a honlapon való közzétételéről), a megtagadás oka az lehet, ha a kezdeményezés nem tartozik a Fővárosi Önkormányzat feladatkörébe, ha a kezdeményezés nem egyértelmű, vagy ha az a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét sérti.²⁴ A koncepcióról online egyeztetés is zajlott a véleményezésre nyitva álló időszak alatt. A társadalmi egyeztetés első olvasatában öt civil szervezet, valamint két magánszemély tett észrevételt.

Az első olvasat eredményeinek feldolgozását követően a rendelet tervezetéről is zajlott társadalmi egyeztetés.²⁵ A 2021. január 29. és február 7. közötti időszakban újabb online egyeztetés megrendezésére is sor került, a véleményezés során – az előző véleményezési körrel részben átfedően – öt civil szervezet és öt magánszemély adott véleményt. Ezt követően a rendeletet a veszélyhelyzetre való tekintettel a Fővárosi Közgyűlés hatáskörében eljárva a főpolgármester 2021. február 24-én alkotta meg, a normaszöveg 2021. március 1-jén lépett hatályba.

A rendelettervezetet tartalmazó előterjesztés függeléke a kétolvasatos társadalmi egyeztetés eredményeit bemutató, a beérkezett észrevételeket részletesen megválaszoló táblázat. Ez alapján megvizsgálható, hogy a jogalkotó hogyan vette figyelembe az alapvetően a civil szférától érkező észrevételeket, azokat milyen megfontolások mentén utasította el, vagy építette be a jogalkotási folyamatba. Megállapítható, hogy a társadalmi egyeztetés a koncepció véleményezésének fázisában volt nagyobb hatással a tervezetre: a beérkezett észrevételek majdnem felét legalább részben elfogadta a jogalkotó. Ezek ráadásul az intézmény fontosabb szabályozási elemeit is érintik, a benyújtás formai feltételei, az önkormányzatnak az állampolgári kezdeményezés kialakításának segítése, a folyamat transzparenciája kapcsán több észrevétel is elfogadásra került. A normaszövegre érkezett vélemények esetén ez az arány kisebb, ezzel együtt a táblázat részletesen bemutatja, hogyan alakult a jogalkotói szándék egyes kérdésekben a kodifikáció során.

A budapesti polgári kezdeményezés részletes szabályairól szóló 9/2021. (II. 26.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: PKR) eredeti jogalkotói hatáskörben és az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott feladatkörében kiadott rendelet. Bevezető része az Möt. 6. § a) pontjában foglalt rendelkezésre²⁶ hivatkozva teremti meg a kapcsolatot a részvételi eszközökkel. A rendelet a koncepció eredeti elképzelései szerint az elektronikus ügyintézés tekinteti a főszabálynak, ehhez az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény szerinti elektronikus azonosítási szolgáltatás használatát, illetve a központi azonosítási ügynök általi azonosítást teszi szükségessé,²⁷ a rendelet meg-

²³ A felhívás elérhető: <https://tinyurl.com/yc387mb3>

²⁴ A koncepció röviden ismerteti a budapesti párbeszéd részletszabályait is, de ezek a rendelettervezetnek már nem képezik részét.

²⁵ A második olvasat dokumentációja elérhető: <https://tinyurl.com/55fcz59f>

²⁶ „támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt.”

²⁷ PKR. 2. § (3) bekezdés.

teremti az ehhez kapcsolódó adatkezelés jogszabályi alapját is.²⁸ A jogintézmény tartalmára nézve, a rendelet alapján a közügyekben való közvetlen részvétel, így a politikai joggyakorlás egyik eszköze, amelyből a Fővárosi Önkormányzat részére speciális közjogi kötelezettség keletkezhet. A kezdeményezés tartalmi vizsgálatának részletszabályai az eljárást a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben²⁹ (a továbbiakban: panasztörvény) rögzített panaszkezelési eljáráshoz kötik, az abban szabályozott közérdekű bejelentés egy speciális fajtájának tekinthető. Abban az esetben, ha a kezdeményezés egyébként a közérdekű bejelentésként elbírálható lenne, a rendelet egy alternatív elintézési utat rögzít. Ez látható például a vizsgálat során az eljárásra jogosult szervhez való áttétel megjelenéséből,³⁰ továbbá egyértelmű abból a rendelkezésből, amely alapján a közzétehető polgári kezdeményezés benyújtóját „a kezdeményezés elintézéséhez szükséges százhusz napos határidő-hosszabbításról szóló tájékoztatásával egyidejűleg” kell értesíteni a közzétételről.³¹ A fentiek alapján is látható, de a rendelethez fűződő indokolásból is kitűnik, hogy a helyi önkormányzat a részvételi eszközök meghatározásának szűkre szabott ösvényén haladhatott csak a részletszabályok megalkotásakor. Az önkormányzati SZMSZ tartalmi feltételeit a PKR pontosítja.³² A rendelet a feladat- és hatáskörhöz kapcsolódás, a tárgykör megjelölése, valamint a döntéshozó és a kezdeményezésben résztvevő polgárok felé is fennálló egyértelműség tekintetében biztosít korrekciós lehetőséget, egyebekben a kezdeményezés közzétételét a főjegyző megtagadja. A nem közzétett, vagyis a rendelet szabályai szerint tovább nem kezelhető kezdeményezéseket a panasztörvény szerint el kell intézni.

A rendelet rendezi a kezdeményezés visszavonását is.³³ A közzétételt megelőzően erre lehetőség van, azt követően viszont az online felületről a már támogatásokat gyűjtő kezdeményezés nem távolítható el, a kezdeményezőnek pusztán arra van lehetősége, hogy a saját kezdeményezői pozícióját – amellyel a közgyűlési tárgyalás esetén az ülésen való felszólalás joga, ezer támogató összegyűjtése esetén az önkormányzat képviselőjével való tárgyaláson a kezdeményezés „képviselte” jár – szüntesse meg. Sőt, a rendelet lehetővé teszi, hogy más személy a visszalépő kezdeményező helyébe lépjen. Ez a kezdeményezésnek az egyéni petíciós jogtól való távolodását jelenti, hiszen a kezdeményező – a háttérjogintézménytől eltérő módon – elveszíti az ügy feletti kontrollt, a részvételi elemet azonban erősíti, hiszen a közzétett kezdeményezés már az állampolgárok szélesebb körének bevonását szolgálja.

A polgári kezdeményezés átláthatóságát a kezdeményezéseket, valamint azokhoz kapcsolódóan a Fővárosi Közgyűlésnek beterjesztett előterjesztések, a Fővárosi Közgyűlés üléséről készült jegyzőkönyvnek a kezdeményezésről szóló napirendi pont tárgyalására vonatkozó részei, a Fővárosi Közgyűlés kapcsolódó határozatai, illetve a személyes egyeztetések összefoglalójának közzététele biztosítja.³⁴

²⁸ PKR. 2. § (5) bekezdés.

²⁹ A tanulmány elkészítésekor folyamatban van az új panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény megalkotása. A felvetett jogi problémák továbbra is adóttak a polgári kezdeményezés kapcsán, az önkormányzati rendeletet a törvény változásaival összhangban felül kell vizsgálni.

³⁰ PKR. 4. § (1) bekezdés a) pont.

³¹ PKR. 4. § (1) bekezdés c) pont.

³² PKR. 4. § (3) bekezdés.

³³ PKR. 6. §.

³⁴ PKR. 7. §.

4.2. Az eredeti jogalkotás korlátai

A rendelet indokolása is bemutatja, hogy a jogalkotás során a fővárosi önkormányzat milyen dilemmákkal szembesült. A polgári kezdeményezés megalkotása a jelenlegi szabályozási keretek között egy egészen sajátos konstrukcióban volt lehetséges. A panasztörvény rendelkezéseibe ütközést elkerülendő a polgári kezdeményezés egy alternatív közérdekű bejelentési csatornaként jött létre, amely eljárási szabályainak kialakításakor a törvény adta keretek között mozoghatott a jogalkotó.

A polgári kezdeményezésnek a hasonló célokat szolgáló jogintézményekkel való párhuzamossága miatt az elsődleges dilemma az indokolásból és a kapcsolódó dokumentációból kiolvashatóan az új jogintézmény elhelyezése lehetett a meglévő jogi környezetben. A panasztörvény 1. § (3) bekezdése szerint „a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.” Ez a fogalom meghatározás olyannyira tág, hogy nehéz alternatív rezsimit kialakítani anélkül, hogy az új, a részvételiséget a polgári kezdeményezéshez hasonló módon biztosító eszköz ne ütközzön ebbe a törvényi rendelkezésbe. Erre tekintettel a helyi jogalkotó a panasztörvényt kiegészítő eljárásként tudta keretezni a polgári kezdeményezést, de ennek akadálya például, hogy a törvény a közérdekű bejelentést nem köti formai követelményekhez, míg a polgári kezdeményezésre vonatkoznak befogadási előírások. A polgári kezdeményezésként nem kezelhető beadványokat vissza kell csatornázni a közérdekű bejelentés keretei közé: ez az intézményre vonatkozó szabályok mozaikosságához vezetett. Egyrészt közérdekű bejelentésként intézendők a polgári kezdeményezésként nem befogadható állampolgári beadványok, másrészt a panasztörvény szerinti eljárási határidők kötik a Fővárosi Önkormányzatot – ezek a jogintézmény állampolgári megértését is akadályozhatják, de a jogalkalmazó feladatát a polgári kezdeményezés sikeres lebonyolításához mindenképp megnehezítik.

A határidők tekintetében a panasztörvény 2. § (1) bekezdése szerint a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül el kell bírálni. A polgári kezdeményezés elbírálásakor ez szűk értelemben nem teljesül: az önkormányzat a befogadás esetén egyfajta „döntés-előkészítésbe” kezd, amikor közzéteszi a kezdeményezést és várja az intézkedés megválasztásához szükséges számú támogató aláírását. Az így feltárt támogatottság alapján kerül sor a tényleges intézkedésre, ez szükségszerűen a törvényi legrövidebb határidőn túl nyúlik. Erre a határidő-hosszabbítás törvényi lehetőségét kihasználja a rendelet, de itt is tetten érhető, hogy a kivétel főszabállyá tételével biztosítható csak – az egyébként az állampolgári bevonást erősítő, és a jogintézmény funkciójával összhangban álló – alternatív elintézési mód.

A rendelet indokolása az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó feltételek megteremtéséről szól: ennek kereteit az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény teremti meg, de az elektronikus azonosításhoz szükséges adatkezelés további problémákat hordoz magában. A kezdeményező, illetve a kezdeményezéshez csatlakozók személyes adatainak kezelése a budapesti polgári kezdeményezések elintézéséhez kapcsolódó közfeladat ellátása érdekében – a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: GDPR) 6. cikk (1) bekezdés e) pontja alapján –, a közfeladat ellátásához – így különösen az azonosításhoz és a kapcsolattartáshoz – szükséges körben és időtartamban történik. Az ezen túlmutató körben az adatok megadása önkéntes, kezelésük hozzájárulás alapján történik. Az adatkezeléshez kapcsolódó tudnivalókat részleteiben a GDPR 13.

cikke szerinti adatkezelési tájékoztató tartalmazza. Ez az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek a helyi önkormányzati rendeletben előírható új kötelező adatkezelésre vonatkozó rendelkezések korlátozottsága miatt alakul így: az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott rendeletben nem írható elő új kötelező adatkezelés, így a jogalkotónak olyan konstrukciót kellett kialakítania, ami ezek között a megszorító keretek között is biztosítja a polgári kezdeményezés működését.

Mint látható, a jogalkotónak a törvényi rendelkezések között kevés mozgástere volt a jogintézmény kereteinek kialakításához. A sikeres jogalkotás záloga az alapos előkészítés lehetett: a kétolvasatos eljárásban beérkező vélemények érintették a kérdéses részeket, a jogszabály megteremtette a jogintézmény működésének feltételeit.

Összegzés

Talán a nem kimondottan egyszerű jogi konstrukcióra is tekintettel a budapesti polgári kezdeményezés eddig nem mutatott fel jelentős eredményeket. A jogintézmény hatálybalépését követő két évben összesen huszonnégy kezdeményezést indítottak, ezek közül mindössze három érte el az ezer támogató polgárt, és így az önkormányzati vezetővel folytatott személyes egyeztetés lehetőségét. A közgyűlési tárgyalást kikényszerítő tízezer támogatóig egy kezdeményezés sem jutott. A honlapon elérhető beszámolók³⁵ alapján az egyeztetések alapvetően tájékoztató jellegűek voltak, a jogintézmény korlátait jól mutatja be a következő – a budapesti neonreklámokkal kapcsolatos összefoglalójából vett – idézet: „Kiss Ambrus [a feladatkörrel rendelkező általános főpolgármester-helyettes] jelezte, hogy a budapesti polgári kezdeményezésen sikert elérő projektek számára nem tud automatikusan forrást is biztosítani a Főváros. Elmondta, hogy a kezdeményezés céljával a Főváros egyetért.”

Mindezekkel együtt a budapesti polgári kezdeményezés egy sikeresnek tekinthető pilot-projekt. A Fővárosi Önkormányzatnál tovább folyik a részvételi eszköztár kialakítása: az önkormányzat a döntéshozatali folyamataiba a civil szervezetek bevonását állandó keretek között biztosító munkacsoportokat hozott létre, több közösségi gyűlést és közösségi tervezési folyamatot bonyolított le. A közösségi költségvetés a közvetlen hatás szempontjából az egyik leglátványosabb: a második kiíráson mintegy húszezer állampolgár vett részt, tanulmány írásakor a harmadik közösségi költségvetés kiírás van folyamatban, amely során több, mint hatszáz állampolgári ötlet érkezett be egymilliárd forint közvetlen elköltésére. A részvételi eszközök tehát egyre nagyobb teret nyernek a fővárosi döntéshozatalban, ez pedig – a kiszámítható jogi működés biztosítása, továbbá a fent is bemutatott jogi problémák mielőbbi feltárása érdekében – szükségessé teszi a jogi szabályozás minél magasabb minőségű kialakítását. A helyi önkormányzatoknak a működésük korszerűségének biztosítása, és a társadalmi bevonás érdekében igyekezniük kell a jogalkotási lehetőségeik kiaknázására – ehhez adhat mintát a tanulmányban bemutatott jogintézmény létrehozása. Mindezt a központi jogszabályok által szabott szűk keretek miatt a minőségi jogalkotás eszközeivel tudják kizárólag biztosítani. Hasonló koncepcióalkotási folyamat zajlik a VIII. kerületi önkormányzat részvételi eszközei kapcsán is,³⁶ a társadalmi egyeztetés alapján módosított koncepcióról hamarosan dönt a józsefvárosi képviselő-testület. Vélhetően a részvétel intézményesítése körében hasonló jogalkotásra kerül sor, ezzel is elősegítve a helyi önkormányzati jogalkotás XXI. századi követelményeknek való megfelelését.

³⁵ A sikeres polgári kezdeményezések elérhetőek: <https://tinyurl.com/rjm65fpm>

³⁶ A koncepció elérhető: <https://tinyurl.com/y4uxwvn8>

Hivatkozások

- Árva Zs. (2019). Közigazgatási jog. In Jakab A., & Fekete B. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.)*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas>
- Balázs I. (2016). Közjogi berendezkedésünk: a helyi önkormányzatok – Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4(4), 72–82.
- Balázs I., & Hoffman I. (2020). A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In Gárdos-Orosz F., & Lőrincz V. O. (Szerk.), *Jogi diagnózisok. A COVID-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre* (pp. 45–65). L'Harmattan. Online: <http://real.mtak.hu/118785/>
- Chronowski N. (2005). *Integrálódó Alkotmányjog*. Dialóg Campus.
- Cseh K. B., & Fazekas J. (2020). The Municipal Rights of Disposal over the Territory and Its Governmental Restrictions in Hungary. *Lex Localis*, 18(4), 1053–1066. [https://doi.org/10.4335/18.3.1053-1066\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.1053-1066(2020))
- Drinóczi T. (2010). *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC.
- Fábián A. (2008). *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Dialóg Campus – Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Gajdusчек Gy. (2020). A jogalkotási minőség jogi és társadalomtudományi fogalma. In Sebők M., Gajdusчек Gy., & Molnár Cs. (Szerk.), *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények* (pp. 59–92). Gondolat.
- Hoffman I. (2015). *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről: A nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. ELTE Eötvös.
- Hoffman I. (2019). Helyi önkormányzatok a közigazgatás rendszerében. Helyi önkormányzás és helyi közigazgatás. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész I.* (pp. 240–244). ELTE Eötvös.
- Jakab A. (2007). *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus.
- Kecskés L. (1999). *EK-jog és jogharmonizáció*. Közgazdasági és Jogi Kvk.
- Kiss L. (2002). *Tanulmánykötet a testületi munka szolgálatában*. Közigazgatás-módszertani Bt.
- Kiss L. (2020). Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/4kzhc4u3>
- Makowski, K. (2019). Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality. *Polish Political Science Yearbook*, 4(48), 642–652. <https://doi.org/10.15804/ppsy2019409>
- Pálné Kovács I. (2016). Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In Jakab A., & Gajdusчек Gy. (Szerk.), *A magyar jogrendszer állapota* (pp. 583–599). Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.
- Schiller T. (2011). *Local direct democracy in europe*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2>.
- Siket J. (2020). *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon: Az autonómia egyes tárgykörei intézménytörténeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. Iurisperitus.
- Számadó R. (2018). Inkluzív önkormányzat-építés. Dialóg Campus. Online: <https://tinyurl.com/mrxeh7hc>
- Warner, M. E. (2010). The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges. *Public Administration Review*, 70, S145–S147. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02257.x>