# Az önkormányzatiság aktuális kérdései

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs - Molnár Péter - Móré Sándor - Nagy Attila Mihály - Rixer Ádám - Szabó Annamária Eszter[*]

Jelen tanulmány az önkormányzatiság néhány aktuális kérdését járja körül, így a helyi közösségek részvételét a döntések előkészítésében (különös tekintettel az innovatív, például közösségi médiás megoldásokra), a települési önkormányzatok közművelődésben betöltött szerepét, a jegyző különleges feladatait a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási eljárásában, valamint a nemzetiségi önkormányzatok helyi önkormányzatokkal kötött együttműködési megállapodásainak kérdéskörét.
**Kulcsszavak:** önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, közművelődés, részvétel a döntések előkészítésében, közösségi média, jegyző, választási eljárás, együttműködési megállapodás

**Current Issues in Local Government**

This study examines several current issues related to local governments, such as the participation of local communities in decision-making (with particular emphasis on innovative solutions, such as the use of social media), the role of local governments in community education and cultural life, the special tasks of the municipal clerk in the election process of local government representatives and mayors, and the issue of cooperation agreements between minority self-governments and local governments. The study also puts the focus on the role of local governments in ensuring the right of local residents to access culture.
**Keywords:** local governments, minority self-governments, community education, participation in decision-making, social media, municipal clerk, election process, cooperation agreement

https://doi.org/10.32980/MJSz.2026.2.50

*E tanulmány tisztelgés Torma András Professzor Úr 70. születésnapja alkalmából. A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszéke kollektívaként is szeretné kifejezni nagyrabecsülését Professzor Úr iránt, különös tekintettel arra, hogy többen tanítványai és tanszéki munkatársai, mások 'csupán' tanítványai, megint mások pedig folyamatos emberi és szakmai támogatásának hálás haszonélvezői lehettünk az elmúlt évtizedekben.*
*Szívből kívánjuk, hogy még sok-sok fehér abrosz melletti beszélgetésben és szakmai vitában tanulhassunk Tőled! Isten éltessen!*

[*] A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének munkatársai.

## 1. A helyi közösség részvétele a döntések előkészítésében

**1.1. Bevezetés.** A helyi közösségek bevonása az őket érintő döntések előkészítésébe nem új keletű szempont az önkormányzatok vizsgálata körében: a szakirodalom leggyakrabban a részvétel, illetve konzultáció fogalmai mentén ragadja meg a kérdést. Mindkét fogalom jól értelemezhető a (központi) kormányzati hatalom szintjén[1], és a helyi önkormányzatok szintjén is. Jelen alfejezet arra vállalkozik, hogy röviden áttekintse azokat a konzultatív jellegű szerveket és mechanizmusokat, amelyek ma helyi szinten léteznek – úgy, hogy mindeközben kiemelten kezeli az elmúlt évek fejleményeit.

A konzultáció pontos fogalma nehezen meghatározható, célszerű egy rendkívül tág fogalommal (általános vagy gyűjtőfogalommal) operálva elöljáróban azt rögzíteni, hogy *a konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelynek célja, hogy legalább egyikük – a demokratikus, illetve minőségi jogalkotás biztosítása érdekében – megismerje a másik véleményét*.[2] Ebbe a fogalomba a legszűkebb értelmezések is belefférnek, azok, amelyek a konzultációt mindössze az érdemi döntéselőkészítésben és tényleges döntésben való részvételnél gyengébb „kérdezz–feleleknek" tekintik, és azok is, amelyek a legtágabban vett társadalmi párbeszéd valamennyi formáját, így például a népszavazást is e fogalom alá sorolják. A definícióban a 'két szereplő' kifejezés arra a lényeges körülményre utal, hogy nem csupán a közigazgatási szerv, esetünkben a helyi önkormányzat (szerve) lehet kezdeményezője és lefolytatója ennek a konzultációnak, hanem a (helyi) civilek is felléphetnek a döntéselőkészítés és -hozatal katalizátoraiként. Bármi is legyen azonban a definíciónk pontos tartalma, a jelenségcsoport jelentősége mindenképpen abban keresendő, hogy a képviseleti demokrácia részvételi demokrácia irányába történő elmozdulása zajlik, amennyiben valamennyi társadalmi aktor egyre inkább azonosul azzal az elképzeléssel, hogy az állampolgárok két választás között is beleszólhassanak a közügyekbe, részt vehessenek a döntéshozatali folyamatokban, és érdemben befolyásolhassák is a róluk szóló (helyi) döntéseket[3]. A digitalizációval, az online közigazgatási szolgáltatásokkal összefüggésben jelent meg – immár közel negyedszáz esztendeje (!) – az *együttműködő közvetlen demokrácia*, vagy másként: *hálózati-tanácskozó demokrácia* fogalma is, amely az online szolgáltatások olyan területét jelöli, amely csatornákat nyit a közügyekben való online részvételhez[4], az e-részvételre (e-konzultációra) támaszkodik, továbbá újonnan formálódó közösségeken (projekt

[1] E körben lásd Rixer Ádám: Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a küldő konzultatív szervekre, *Glossa Iuridica*, 10 (2023) 4., 161–210. o.; Rixer Ádám: Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében, *Glossa Iuridica*, 11 (2024) 1–2., 395–416. o.; Rixer Ádám: Consultation and central public administration in Hungary, *International Journal of Public Law and Policy*, 10 (2024) 3., 334–358. o.

[2] Rixer 2023: i.m. 162. o. Ez a definíció egyúttal magyarázatot is ad arra, hogy jelen tanulmányban – egyebek mellett – miért nem foglalkozunk a hatósági eljárásban megvalósuló civil szervezeti részvétel helyzetével és fejlesztésének lehetőségeivel.

[3] Madarász Csaba – Nizák Péter: Innovatív társadalmi részvételi módszerek és gyakorlatok Európában és Magyarországon, *Pólusok*, 3 (2022) 2., 86. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.02.04.

[4] Millards, Jeremy –Horlings, E.: Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020. ICT for Government and Public Services. August 2008, 69. o.

teameken) és horizontális, illetve vertikális vitaszíntereken megvalósuló tanácskozásokon alapul.[5]

Fel kell tennünk azt a kérdést is, hogy – a fentieken túl – mely okok játszanak leginkább szerepet a téma jelentőségének folyamatos növekedésében? A legáltalánosabb válaszok között a demokrácia válságaként említett jelenségre érdemes utalnunk, amennyiben „…csökken a demokratikus képviseleti szervekbe vetett bizalom mértéke, megkérdőjeleződik legitimitásuk, a közbeszéd minőségének romlása miatt pedig egyre többen fordulnak el a politikától"[6]. Ez a folyamat látszólag éppen a részvételi intézmények ellenében hat, ám a közpolitika formálóitól a tudomány képviselőiig az a többségi álláspont, hogy éppen ellenkezőleg, az így keletkező bizonytalanságot és űrt a részvételi típusú intézmények képesek kitölteni: egyrészt „az állampolgárok döntésbe való bevonása visszaadhatja a politikába vetett hitet", másrészt objektíve is „pozitív hozzáadott értéke lehet annak, ha az egyének közvetlenül beleszólhatnak a döntéshozatalba".[7]

A fogyasztói elvárások növekedésére, az újabb urbanizációs ciklusok fejleményeire, a már említett legitimációs válságra a helyi önkormányzatoknak új kormányzási módszerekkel, új menedzsmentmegoldásokkal is reagálniuk kell. Az önkormányzatok részéről a legáltalánosabb válasz a döntéshozatali folyamatok résztvevői körének kiszélesítése, a partnerségek kiépítése. A hagyományos „közigazgatással" szemben a '90-es évektől kezdve egyrészt egyre nagyobb szerep jutott a különböző szervezeteknek, érdekcsoportoknak a helyi politika alakításában, másrészt elengedhetetlenné vált az állampolgárok minél nagyobb mértékű bevonása is a helyi döntéshozatalba, hiszen egyre nyilvánvalóbb, hogy – *ez esetek egy jelentékeny részében* – maguk az állampolgárok a legalkalmasabbak a helyi problémák felismerésére és gyakran az azok megoldásába való bekapcsolódásra, sőt a már felmerült problémákon túltekintő településtervezésben[8] való aktív részvételre is. „A governance paradigmájának képviselői, közöttük Gerry Stoker (…), meghirdették az „Új lokalizmus" mozgalmát (*New Localism*), mivel úgy vélték, hogy a változó világ kihívására helyi szinten lehet a legmegfelelőbb választ adni"[9], a „közösségi vezetés" (*community leadership*) megvalósításával.

A lakossági részvételre vonatkozóan többféle (nagyrészt induktív módon megalkotott) elmélet született az elmúlt évtizedekben. Közülük talán a leghíresebb Sherry Arnstein modellje[10], amely a lakossági részvétel „létrája"-ként ismert (*Arsteni's Ladder of Citizen Participation*). Arnstein a lakossági részvétel legfontosabb elemének a hatalom újraelosztását, a társadalmi előnyök és hátrányok elosztását

---

[5] Ld. bővebben Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 122. o.

[6] Pintér Melinda: A konzultáció mint a deliberáció egyik formája? A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján, *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, (2021) 3., 169. o.

[7] Uo.

[8] Csanádi Gábor – Csizmady Adrienne – Kőszeghy Lea: Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban, *Tér és Társadalom*, 24 (2010) 1., 15–36. o.

[9] Tamás Veronika: Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja, in: *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban* (szerk.: Kovács Imre), Budapest, Argumentum, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020, 168. o. 167–194. o.

[10] Arnstein, Sherry R.: A ladder of citizen participation, in: *The City Reader* (szerk.: LeGates, Richard T. – Stout, Frederic), New York, Routledge, 2000, 240–252. o.

meghatározó döntésekben való érdemi részvételt tartja; minden olyan modell, amelyben ez nem történik meg, véleménye szerint formális, üres, a hatalom-nélküliek számára alapvetően frusztráló folyamat, illetve jelenségcsoport. A lakossági részvétel lehetséges módjait Arnstein egy (egydimenziós) létrával ábrázolja – elkülönítve 1. a manipuláció létrafokát, amely a részvétel hiánya (azaz befolyásolás nem lehetséges), 2. a terápia, 3. az információ, 4. a konzultáció, 5. a megbékítés, kiengesztelés, 6. a partnerkapcsolat, 7. az átruházott hatalmi funkciók létrafokát, valamint 8. a közösségi irányítás szintjét. Saját meghatározása szerint voltaképpen csak a legfelső három szint (6-8.) jelenti a valódi lakossági részvételt a tervezési folyamatokban, az ez alatti szintek annak csak valamilyen formális modelljét mutatják.[11]

### 1.2. Hazai megoldások, hagyományos és innovatív intézmények.

**1.2.1. Hagyományos megoldások.** A vonatkozó szakirodalom áttekintésekor azzal szembesülhetünk, hogy abban egyként megjelennek a rendszerváltozás óta hagyományosan e körbe sorolt intézmények, és azok is, amelyek leginkább az elmúlt évtized fejleményeiként ragadhatóak meg. A leghagyományosabb eszközök között találunk jogilag nem szabályozott eszközöket is, amennyiben a döntések befolyásolásához az érdekérvényesítés hagyományos csatornái is nyitva állnak a civilek előtt, úgymint „az informális lobbizás, érdekkijárás, a tiltakozás különböző formái (tüntetés, petíció, éhségsztrájk stb.).”[12]

A szintén hagyományosnak tekinthető, ám jogi természetű és közvetlenebb befolyásolást lehetővé tevő intézményes megoldások között érdemes említenünk:

a) hogy jelölő szervezetként is megjelenhetnek a civilek a helyi önkormányzati választásokon. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 3. § 3. c) pontja értelmében jelölő szervezet lehet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választás kitűzésekor a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában jogerősen szereplő párt, valamint egyesület, a szakszervezet kivételével. A politikai döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódás legegyértelműbb formája, amikor a civilek a képviselői mandátum megszerzésével teljes jogú önkormányzati képviselőként lényegében „maguk hozzák” a döntéseket. Egyáltalán nem példa nélküli, hogy egy településen többséget szerezzen egy civil szervezet: más települések mellett Soroksáron, Gödöllőn is több cikluson keresztül civilek birtokolták a testületi helyek többségét, és a polgármesteri tisztséget is;[13]

b) hogy a képviselő-testületek azon bizottságaiban, amelyek a civilség kritériumainak megfelelő külső tagokat is bevonnak, értékes előkészítő munka zajlik, természetesen a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok megtartása mellett;

[11] Bővebb értelmezését lásd Lukovich Tamás: *A posztmodern kor városépítészetének kihívásai*, Budakalász, Szószabó Stúdió, 1997.
[12] Tamás: i.m. 178. o.
[13] Tamás: i.m. 179. o.

c) hogy láthatunk *vegyes* típusú szerveket is; példaként lásd az államigazgatási és önkormányzati szerveket, továbbá közigazgatáson kívüli aktorokat is bevonó *Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok* munkáját a korábbiakban;[14]

d) hogy az ún. civil tanácsnok[15] intézménye is a bevonódást, információcserét, a vélemények megjelenítését, a meglévő kapcsolatok mélyítését szolgálja. Számos esetben találkozunk a civil vagy civil *és egyházi* kapcsolatok tanácsnokaival, akiknek általában főbb feladatai közé tartozik a kapcsolattartás a helyben működő civil és egyházi szervezetekkel, közösségekkel, továbbá a részvétel a civil szervezeteket érintő koncepciók, döntések előkészítésében, valamint a civil és egyházi szervezetek önkormányzati támogatási rendszerének kialakításában, a már létező rendszerek hatékonyságának fejlesztésében. A tanácsnokok segítik a civil szervezetek települési közéletben történő megjelenését, egyúttal közvetítik a szervezetek kérdéseit, észrevételeit, javaslatait a döntéshozó fórumok felé. A vizsgált területen különösen lényeges, hogy a kapcsolat személyes legyen, hogy *adott esetben* a problémákat, lehetőségeket a szervezet tevékenysége szerinti helyszíneken, a civil szervezet céljával összefüggő valós környezetben is megtapasztalja, érzékelje az önkormányzat hús-vér 'képviselője';

e) hogy régóta létező intézmény a közmeghallgatás is, amellyel kapcsolatban azt érdemes rögzítenünk, hogy egyes szegmensekben – leginkább a vármegyék esetében – csupán kötelességszerűen létezik, vagy egyáltalán nem kerül alkalmazásra[16]. Az ezen intézményt érintő újabb változások – *az elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve honlapon történő megtartás lehetővé tételével* – egyszerre szűkítették és bővítették az érdemi bevonódás lehetőségét a civilek vonatkozásában is;[17]

f) hogy a helyi népszavazási[18] kitűzések száma folyamatos csökkenést mutat az utóbbi években – és nem csak a veszélyhelyzet ideje alatti eltérő rendelkezések miatt.

**1.2.2. Innovatív megoldások.** A fentebb bemutatott megoldások mellett az elmúlt években a gyakorlatban, illetve az elemzésekben is egyre inkább előtérbe kerülnek a *demokratikus innovációk* újabb formái is, mind az önkormányzatok oldalán, mind pedig a civilek oldalán. Az utóbbiakra vonatkozó elemzésekben a civil

[14] Erre nézve lásd bővebben: Németh Zsolt – Budaházi Árpád (szerk.): *A rendőr helye és szerepe a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában*, Budapest, RTF – Nemzeti Drogmegelőzési Intézet, 2006.

[15] Mötv. 34. § A képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

[16] Lásd Héder Ákos: A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra, *Glossa Iuridica*, 4 (2017) 3-4., 104–136. o.

[17] Mötv. 54. § 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. A közmeghallgatás a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül, *a)* lehetőség szerint a különböző helyszínen jelen lévők között, egy időben, valós idejű kommunikációt lehetővé tévő, kép és hang egyidejű továbbítására alkalmas elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve *b)* a honlapon való közzététel útján is megtartható. (…).

[18] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 32-61. §-ai.

szervezetek által elindított – leginkább az innovatív digitális lehetőségekre kihegyezett, az adatokhoz való hozzáférést vagy éppen a petíciók indítását megkönnyítő – segítő programok (KiMitTud, szabad.aHang) leírásai jelennek meg.[19] Ezek gyakran közvetett, 'részvételre képesítő' lehetőségek, amelyek érdemi lehetőséget teremthetnek a demokratikus folyamatokba való bekapcsolódásra, illetve a civil készségek fejlesztésére.

Egy sajátos innovációként, a polgárok és az önkormányzatok új együttműködési formájaként rögzíthetjük az *utcaközösségek rendszerét*, illetve az *utcabizalmi rendszert* is, amelyben a „bizalmi embereket" a helyben lakók választják. Ők képviselik az itt élő lakosok problémáit, igényeit az önkormányzat felé, egy önálló információs csatornát kialakítva és fenntartva. A megoldás a 2020-as években kezdett el terjedni Magyarországon.

Az időben – legalábbis hazánkban – *legújabb és lényeges innovációk* között említhetjük

a) a *közösségi gyűlés* intézményét.

„A közösségi gyűlés a részvételi demokrácia egyik emblematikus eszköze, amely egyesíti magában és tovább fejleszti számos más részvételi alapú eszköz (pl. közmeghallgatás, közösségi tervezés, közvéleménykutatás, népszavazás előnyeit és tulajdonságait. A közösségi gyűlés egy adott közösség tagjainak legalább 40, de akár 100-200 fős, reprezentatív csoportja, akiket véletlenszerűen, sorsolással választanak ki a jelentkezők közül, ügyelve arra, hogy a résztvevő csoport összetétele hasonló legyen a teljes közösségéhez. A gyűléseket azért hívják össze, hogy egy nyílt tanácskozásba vonják be egy adott politikai kérdésről, biztosítsák jólinformáltságukat, és a viták mentén ajánlásokat fogalmazzanak meg a megvitatott kérdéssel kapcsolatban. A résztvevők először szakértők és különböző érdekcsoportok előadásaiból informálódnak a témáról, megismerik a tényeket, majd facilitátorok segítségével, egymás véleményét is megismerve, közösen mérlegelik a különböző megoldási lehetőségeket, a gyűlés végére pedig javaslatokat fogalmaznak meg a döntéshozóknak. A közösségi gyűlések mérete, hatóköre (helyi, regionális, nemzeti), feladatai (napirend-meghatározás, ellenőrzés, értékelés stb.), állandósága és egyéb jellemzői eltérőek lehetnek";[20]

b) valamint a *részvételi költségvetés* intézményét is. Ahogyan Madarász és Nizák fogalmaznak: „Az elsősorban az önkormányzatok körében népszerű részvételi költségvetés módszertan alkalmazását Kispest kezdte 2017-ben, azóta pedig csatlakozott Budapest Főváros és az 1., 3., 7., 8., 9., 13.,19., 22. kerület, valamint Szentendre, Gyöngyös, Kozármisleny és Vép. 2023-ban Pécs és Budakalász is tervez részvételi költségvetést. Habár a fenti folyamatok mindegyikét nyugodtan nevezhetjük részvételi költségvetésnek, nem teljesen ugyanarról a folyamatról van szó. Az ötletgenerálás, a szavazás és a kiválasztás folyamata gyakran eltérő az egyes önkormányzatoknál, mint ahogy az informatikai háttér, vagy az elkölthető források arányai is eltérőek kerületenként, településenként. A közösségi gyűlések városi módszertanának alkalmazása is megjelent az elmúlt években. Budapest Főváros, Miskolc, Érd szervezett eddig közösségi gyűlést hazánkban. A Főváros első,

[19] Madarász – Nizák: i.m. 85. o.
[20] Madarász – Nizák: i.m. 92-93. o.

véletlenszerűen kiválasztott polgárokból álló gyűlése 2020-ban a klímavészhelyzetről szólt, Miskolcon Levegőt! címmel levegőminőségi témában, míg Érden 2022-ben az „Utak és kiutak – hogyan tegyük Érdet alvóvárosból élővárossá?" kérdés köré szerveződött a közösségi gyűlés. A módszer hazai alkalmazásának tekintetében a közösségi gyűlések sokkal egységesebb képet mutatnak, nincsenek strukturális vagy jelentős eljárásbeli különbségek, az összes hazai közösségi gyűlés megvalósításánál ugyanaz a civil szervezet, a DemNet Alapítvány segédkezett (DemNet, 2023)."[21] A részvételi költségvetések hazai tapasztalatainak igen terebélyesre nőtt a hazai irodalma.[22]

Az elmúlt években természetesen az önkormányzati honlapo(ko)n,[23] illetve közösségi médiás felületeken keresztüli kommunikáció számos további formája is elterjedt (fennmaradt), és az ezzel kapcsolatos kutatások is jelentős eredményeket értek el.[24]

**1.2.2.1. Konzultáció és részvétel a közösségi médiában – realitás vagy illúzió?.** Napjainkra egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a digitális közigazgatás egyik kulcskérdése az állampolgárok bevonása a döntéshozatalba, azaz végső soron a részvétel erősítésének a kérdése. Ezt jelzi az is, hogy a tárgyban publikált nemzetközi elemzésekben, programokban a részvétel (participation) vizsgálata meghatározó jelentőséggel bír, gyakran önálló mutatót is képez.[25]

Magyarországon a 2010-es években a digitális közigazgatás ismét a közigazgatás-fejlesztés egyik meghatározó kérdésévé vált. Ezt a folyamatot már az Alaptörvény is előrevetítette 2011-ben. Az Alaptörvény XXVI. cikk rögzítette azt az elvárást, miszerint az állam köteles törekedni az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. A rendelkezés mögött meghúzódó logikára pedig a T/2627. számon beterjesztett javaslat indokolása világított rá, amelyben kifejezésre került az az álláspont, miszerint a modern technológia fejlődésével történő lépéstartás érdekében az államnak fel kell használnia azokat az új műszaki megoldásokat és tudományos vívmányokat, amelyek az állam működésének hatékonyságát, a közszolgáltatások színvonalának emelését, a közügyek jobb átláthatóságát és a polgárok esélyegyenlőségét szolgálhatják. Az Alaptörvény

[21] Madarász – Nizák: i.m. 104. o.

[22] Lásd például Németh Márton: Az állampolgári részvétel új intézményének első hazai tapasztalatai. Részvételi költségvetések Budapesten és a fővárosi kerületekben (2016-2022), *Polgári Szemle*, 18 (2022) 1–3., 338–350. o. https://doi.org/10.24307/psz.2022.1124.

[23] Lásd például a 'Budapesti Lakógyűlés' online projektet. https://lakogyules.budapest.hu/ (Letöltve: 2025. 09. 05.).

[24] Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter: Social media usage on the local level of public administraion in Hungary, in: *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies : The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings* (szerk: Misuraca, Gianluca), Belgrade, NISPAcee Press, 2023, p. 1.; Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban, in: *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra* (szerk.: Homicskó Árpád Olivér), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022, 51-70. o.; illetve Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Czékmann Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, in: *Az internetes platformok kora* (szerk.: Török Bernát – Ződi Zsolt), Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 53–63. o.

[25] Vö. az ENSZ E-Government Survey-kkel, vagy az OECD Government at a Glance jelentéseivel.

digitális közigazgatás-koncepciója tehát bár célként határozza meg az esélyegyenlőséget és a közügyek átláthatóságának biztosítását és fejlesztését, kifejezetten nem szól a társadalmi bevonásról. Az elmúlt évtized alapvetően centralizált, programalapú fejlesztési hulláma főként a technológia környezet egységesítésére (Ügyfélkapu továbbfejlesztése, Cégkapu, vagy DÁP), valamint az ügyintézés új környezetének kialakítására irányult (az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény vagy a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól szóló 2023. évi CIII. törvény). A törekvések mögött mindennek megfelelően nem annyira a bevonás, mint a hatékony állam megteremtésének igénye állt, a hatékonyságban pedig a költséghatékonysági elem dominált.

A központi fejlesztésekkel mutat párhuzamot az önkormányzati digitális reform is. A települési önkormányzatok vonatkozásában a 2010-es évek szervezeti-strukturális újragondolása teremtette meg a lehetőségét annak, hogy a sajátos magyar önkormányzati modellből eredően korábban legfeljebb szigetszerű fejlesztésekre kárhoztatott települési önkormányzatok digitális közigazgatással összefüggő modernizációja központilag felügyelté váljon. A folyamat legfontosabb egyben legemblematikusabb eredménye az önkormányzati ASP-rendszer bevezetése, amely nemcsak a hazai megítélés szerint sikertörténet, de nemzetközi fogadtatása is jórészt pozitív.[26]

A rendszer fejlesztésekor az alapvető cél az volt, hogy egy olyan integrált önkormányzati szoftvercsomag kerüljön biztosításra az önkormányzatok részére, amely a lehető legtöbb működési folyamat támogatására alkalmas. Ennek megfelelően került kialakításra a kötelezően alkalmazandó adó-, a gazdálkodási-, az ingatlanvagyon-kataszter-, az ipar- és kereskedelmi-, a hagyatéki leltár- és az iratkezelő szakrendszer, továbbá az elektronikus ügyintézés (ELÜGY) portál és a választható Települési Portál.[27] Míg a kötelezően alkalmazandó modulok jellemzően back-office folyamatokat támogattak vagy az elektronikus ügyintézéshez biztosítottak eszközöket, a társadalmi részvétel inkább a Települési Portál modullal állt összefüggésben. A modul funkciói között már megjelentek egyes, az állampolgári részvételt támogató elemek (így az online szavazás, az események és közmeghallgatások közzétételének lehetősége, a közérdekű adatok egyszerű publikálása), ezek azonban inkább tekinthetők a tájékoztatás és a vélemények egyszerű begyűjtésének eszközeinek, mintsem a valódi, kétirányú konzultációénak. A Települési Portál voltaképpen egy könnyen adminisztrálható, költséghatékony központi honlap kialakítására alkalmas eszköz, amely eredeti célja szerint a piaci alapon üzemeltetett honlapokat tömegesen váltotta volna le. 2025-re nyilvánvalóvá vált, hogy ez nem történt meg, az önkormányzatok körében a portálrendszer alkalmazása elenyésző arányú.

A *formális* digitális platformok a közigazgatás önkormányzati alrendszerében tehát nem váltak érdemi konzultációs terekké. Mindez szükségszerűen felveti a

[26] Ld. OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2015, https://doi.org/10.1787/9789264213555-en.

[27] Részletesen ld. az *Alkalmazásközpont dokumentumtár*át. Elérhető: https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/dokumentumtar (2025. 11. 05.).

kérdést, hogy ha a formális állampolgári bevonás nem valósult meg az intézményesített online felületeken, vajon az *informális, de széles körben használt* közösségi média – a maga közvetlenségével és interaktivitásával – képes-e betölteni ezt a szerepet. A közösségi médiafelületek közigazgatásban történő alkalmazásának előnyeire sokan felhívták már a figyelmet.[28] A közösségi média közigazgatási használata azért tűnik logikusnak, mert eredeti funkciója – az emberek közötti kapcsolattartás, gyors információcsere – pontosan arra alkalmas, amire a nyitott, transzparens közigazgatásnak is szüksége lenne. A platformok működéséből fakadóan az információk gyorsan és nagy elérés mellett terjednek, így nemcsak krízishelyzetekben (pl. veszélyhelyzet, közszolgáltatási zavar), hanem új helyi szabályok, rendezvények, fontos döntések kommunikációja során is hatékony csatornát jelentenek az önkormányzat és a lakosság között. Ha egy önkormányzat tudatosan használja ezeket az eszközöket – nemcsak tájékoztatásra, hanem kérdések, visszajelzések, vélemények gyűjtésére is –, akkor a közösségi média nem pusztán hírközlő felületté, hanem az állampolgári részvételt és a bizalomépítést támogató kapcsolattartási terévé válhat.

Ebből a feltevésből indult ki több olyan kutatásunk is, amelyek a közösségi média önkormányzati alkalmazásait vizsgálták, többek között a részvétel perspektívájából. Több mintavételes vizsgálat[29] alapján pedig kijelenthető, a közösségi médiahasználat, azon belül is elsődlegesen a Facebook alkalmazása a települési önkormányzatok egyik legfontosabb kommunikációs eszközévé vált. A platformok alacsony belépési küszöböt, közvetlen elérhetőséget és azonnali visszajelzést kínálnak, ami első látásra ideálisnak tűnhet a társadalmi részvétel erősítéséhez.

Mindezt kiegészíthetjük néhány további megfigyeléssel is. Mint arra korábban is rámutattunk, az önkormányzatok online kommunikációs tevékenységei körében célszerű elkülöníteni a kötelező, a praktikus és a nem kötelező és az önkormányzati közfeladat-ellátással összefüggésben nem is különösebben indokolható kommunikációt.[30] Vizsgálataink alapján kijelenthető, hogy a közösségi média jelenléte leginkább a második (közmeghallgatásnak nem minősülő, ám a döntéshozó véleményét érdemben befolyásolni képes egyeztetések vagy szavazások, a közösségi költségvetés, de a helyi jelentőségű hírek és a településmarketing) és a harmadik csoportban domináns, a közzétételi kötelezettség elsődleges eszköze továbbra is az önkormányzat statikus honlapja. A fenti két csoportból a részvétel és a konzultáció leginkább a második kategóriában tud érvényesülni, ahol a formális előírások lazábbak, és nagyobb teret kap az interaktivitás.

Fentebb már hivatkozott empirikus kutatásaink alapján a közösségi média részvételi jellegű önkormányzati alkalmazásával kapcsolatban a várakozásinktól nagyban eltérő eredményekkel szembesültünk. Eredményeink azt támasztják alá, hogy a települési önkormányzatok jelentős része érdemi, a részvételt erősítő

[28] Mickoleit, A.: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, Paris, OECD Publishing, 2014, 3. o.

[29] Csáki-Hatalovics – Varga – Molnár: i.m.; vagy Varga Ferenc: A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei és azok mérhetősége, *KözigazgatásTudomány,* 4 (2024) 2., 140–161. o. https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.83.

[30] Bővebben ld.: Csáki-Hatalovics – Molnár – Czékmann: i.m.

közösségimédia-tevékenységet nem folytat és noha az egyes megosztott tartalmak elérése esetenként magas lehet, e posztok tartalmi szempontból nem feltétlenül kötődnek sem az állampolgári részvételhez, sem pedig az önkormányzati közfeladat-ellátáshoz.

Vizsgálataink alapján e ponton fel kell ismernünk, hogy a közösségi média Magyarországon nem igazán tudja ellátni az állampolgárok tényleges bevonását. Ha pedig sem az önkormányzati honlapokon (a formális digitális térben), sem a közösségi médiában (informális térben) nem valósul meg érdemi bevonás, akkor az a digitális közeg intézményesítésének hiányából fakadhat, azaz kijelenthető, hogy a magyarországi települési önkormányzati gyakorlatban a digitális bevonás tere nem épült ki intézményesen. Másként megfogalmazva: Az ASP-rendszer ugyan létrehozott egy technikai infrastruktúrát, ez az infrastruktúra azonban nem eredményezi a szélesebb körű bevonást. A közösségi média pedig kínál ugyan kommunikációs csatornát, ám teszi ezt érdemi intézményi beágyazottság nélkül. Ebből következik, hogy a „digitális bevonás" a magyar önkormányzati gyakorlatban csak kezdetlegesen van jelen. Amennyiben a digitális közigazgatás célja valóban az állampolgári részvétel erősítése, akkor a jövőbeni fejlesztéseknek nem csak új platformokat, hanem új logikát is létre kell hozniuk.

**1.2.2.2. Az innovációk csoportosítása.** A fenti konkrét intézményi példákon túl „Az innovációk tematikus kategóriákba is sorolhatóak, köthetők a választások és a szavazási eljárások reformjához (pl. speciális kvóták), az állampolgárok informálásához (pl. konzultációk, tanácskozások) az állampolgárok döntéshozatalba való bevonásához (részvételi költségvetés), a közvetlen demokrácia eszközeinek használatához (népszavazás), és az e-demokrácia eszközeihez (pl. e-szavazás)".[31]

Amennyiben az egyes fenti demokratikus innovációkat további módokon is rendszerezni szeretnénk, csoportosításuk – Madarász és Nizák megközelítésében – aszerint is elvégezhető, „hogy azok 'top-down' (felülről lefelé létrehozott) vagy bottom-up' (alulról felfelé létrehozott innovációk-e. A top-down innovációk azok, melyek új intézményeket, új eljárásokat (pl. fékek és ellensúlyok rendszerének fejlesztése, elszámoltathatóság erősítése) hoznak létre, a bottom-up innovációk pedig az állampolgárok döntéshozatlaba való jobb bevonását, és az állampolgárok képességeinek, önrendelkezési lehetőségeinek fejlesztését" célozzák.[32]

Amikor a bevonás hagyományos és újabb, innovatív megoldásait tekintjük át, érdemes rögzítenünk azt is, hogy a társadalmi részvétel ösztönzésnek van egy tágabb fogalma, megközelítése is, amennyiben – ahogyan ez Miskolcon is történt 2019 és 2024 között – *nem kizárólag a közpolitikai döntéshozatalhoz kapcsolódó technikák alkalmazására kerülhet sor* (közmeghallgatás, lakossági fórum, közvéleménykutatás, tárgyalás, közösségi gyűlés, közösségi tervezés), *hanem közösségfejlesztő fókuszú eszközök bevetésére is* (közösségi kezdeményezések támogatása, szociális ötletmaraton stb.).[33]

---

[31] Madarász – Nizák: i.m. 89. o.

[32] Madarász – Nizák: i.m. 88. o.

[33] Havasi Virág: A társadalmi bevonás és társadalmi részvétel ösztönzésének módszerei – Miskolci tapasztalatok, *Szellem és Tudomány*, (2024) 2-3., 129. o. A tanulmány bemutatja a Miskolcon, a 2019–2024-es önkormányzati ciklusban a társadalmi részvétel ösztönzésére alkalmazott módszereket. Az

**1.3. Melyek azok a fontosabb jelenségek, illetve komplex jelenségcsoportok, amelyek ma Magyarországon az önkormányzatok szintjén (is) nehezítik a civil részvételt a társadalmi érdekek helyi feltárásában, becsatornázásában és érvényesítésében?** A fentiekben bemutatott, tipikusan intézményes megoldások léte és terjedése (alkalmazása) önmagában még nem jelenti, hogy azok egyike-másika feltétlenül hatékony is, és azt még kevésbé, hogy ne lennének olyan tényezők, amelyek kifejezetten akadályokként jelennek meg a (helyi) közösségek döntéshozatalba való bevonása során. Ezeket tekintjük át – röviden, pontokba szedve – a következőkben.

1. „A helyi szintű részvétel kereteit az önkormányzati törvény biztosítja, de azt látnunk kell, hogy a közvetlen részvételi eszközöknek ezen a szinten is csak kiegészítő szerepe van. A képviselőtestület határozza ugyanis meg, mekkora teret enged a részvételi folyamatoknak (…). További gátló tényező, hogy az állami szinten megfigyelhető centralizációs törekvések elérték az önkormányzatokat is. A helyi önkormányzatok mozgástere beszűkült, feladataik jelentős részét elvonták, költségvetésük lecsökkent. A helyi önkormányzatok központi kormányzattól való függése azonban nemcsak ettől nőtt, hanem a fejlesztési források elosztásának új rendszere is ezt a folyamatot erősíti”.[34]

Ehhez hozzátehetjük, hogy – a 2020-as években is folytatódó trendként – összességében a felhasználható források köre és a felhasználás jog által szabott keretei tekintetében is szűkülés tapasztalható. „Az önkormányzatok hatáskörei szűkültek, számos intézmény fenntartása központi szintre került (oktatás, egészségügy), így komplex programok kidolgozására nincs, vagy csak korlátozott a lehetőség”,[35] ami – értelemszerűen – a döntésekbe való bevonás lehetőségeit és objektív súlyát is csökkenti, csökkentheti.

2. Általánosságban is megfigyelhető volt Magyarországon az elmúlt két évtizedben, hogy „a bevonás és részvétel jogban rögzített, garanciákkal is védett formáit, a klasszikus érdekegyeztető mechanizmusok egyes formáit „kötelezettség nélküli konzultáció, sőt sok esetben az egyszerű tájékoztatás váltotta fel”.[36]

3. Fontos, hogy a valódi figyelem az országos innovációkon van, a médiában (médiumokban) és a tudományban is csak ezek jelennek meg érdemben, illetve ez alól általában Budapest jelent kivételt.

4. Bátran kijelenthető, hogy a vizsgált területen rendelkezésre állnak a megfelelő, alkalmas intézmények – a probléma inkább az, hogy ezek nem feltétlenül működnek

elemzés kitér arra, hogy az adott módszereknek mik a céljai és mik a korlátai; hogy a konkrét esetekben hogyan zajlottak a részvételi folyamatok, milyen problémák merültek fel a megvalósításuk folyamán és milyen gyakorlati következményekkel jártak, milyen utóélettel rendelkeznek.

[34] Madarász – Nizák: i.m. 100. o. A leírtakhoz szorosan kapcsolódik az Mötv. 53. § (3) bekezdésének tartalma, amely szerint: „A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. (…)”.

[35] Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 22 (2013) 4., 7–34. o.

[36] Madarász – Nizák: i.m. 109. o.

megfelelően, például a helyi népszavazás, közmeghallgatás is jogi értelemben kiüresedő, korlátozott formává váltak az idők során. *A jelentősebb hagyományos intézmények gyengülése jogi és bizalmi deficitet hoz létre, illetve a meglévő gyengeségeket tovább erősíti*: a melléjük felzárkózó újabb – tipikusan digitális – intézmények sok esetben kevésbé szabályozottak, a folyamatok egészét tekintve nehezen átláthatóak és kimenetelüket, tényleges megvalósulásukat (hasznosulásukat) tekintve is bizonytalanabbak. Ennek jelentősége pedig abban áll, hogy e megoldások *önmagukban* nem képesek ellensúlyozni a különféle válságok által csak tovább erősített, erősen deficites alaphelyzeteket, kiindulópontokat.

5. A szakirodalom gyakran használja a jelenségek leírása során (leginkább a nehézségekkel összefüggésben) a *tokenizmus*, illetve *populizmus*[37] fogalmait, gyakran utal a helyi vezetés, a helyi elit kontraszelekciójának és belterjességének jelentőségére,[38] s e megközelítések a leggyakrabban a demokratikus deficitekre utalva külön is kiemelik a bevonás, konzultáció gyakran kötelességszerű voltát, jellegét, illetve azt, hogy ezek alkalmazása gyakran inkább kényszer a kezdeményezők számára, semmint a közösségek életének szerves részévé vált, természetes 'technológia'.[39] Ettől nehezen elválasztható körülmény a is hátráltatja a helyi szintű integrációt.

6. Az új, helyi részvételi intézmények helyi jogalkotással történő megteremtése tekintetében is számos jogi természetű akadály mutatkozik.[40]

7. A részvételi technikák bevezetésében és alkalmazásában a legnagyobb gyengeség – a lassú megvalósulás mellett - szinte minden hazai esetben a kommunikációs tevékenység volt,[41] értve ez alatt az információk áramlásának módozataiban, a közölt információk relevanciájában, naprakészségében, az esetleges döntések megismertetésének, a tényleges hasznosulás bemutatásának gyengeségeit.

9. A szakirodalom a bevonás korlátai között régóta jelzi, hogy a bevonás érdekében tett lépések olykor a korábbiaknál is igazságtalanabb és egyenlőtlenebb helyzeteket teremtenek, gyakran csupán új (helyi) elitek felemelkedését szolgálva, de a többségi érdekeket újfajta módon torzítva.[42]

10. szintén visszatérő elem a lehetséges és a gyakorlatban is leírt akadályozó tényezők között, hogy az érdemi szakértői bázis hiánya számos esetben megnehezíti, hogy a civilek, illetve általánosságban a helyi tudások közvetítői igazán hasznossá válhassanak az adott önkormányzat számára.[43]

---

[37] Erre nézve lásd Rixer, Ádám: The concept of populism and its meanings in Hungary, *Central European Papers*, 8 (2020) 2., 9-28. o. https://doi.org/10.25142/cep.2020.004.

[38] Pálné Kovács: i.m.

[39] Malgorzata, Madej – Soós Edit: Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban, *Pólusok*, 3 (2022) 1., 3-24. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.01.01.

[40] Cseh Balázs Kristóf: Az autonóm helyi jogalkotás korlátai. Esettanulmány a Fővárosi Önkormányzat jogalkotási gyakorlatából, *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 2., 118-131. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.60.

[41] Havasi: i.m. 129. o.

[42] Lásd részletesebben: Csanádi – Csizmady – Kőszeghy: i.m. 18. o.

[43] Tuza Benedek – Kovács Zoltán: A részvételi demokrácia kihívásai a városfejlesztésben. Budapesti tapasztalatok, *Civil Szemle*, 21 (2024) 4., 133. o. https://doi.org/10.62560/csz.2024.04.7.

Összefoglaló jelleggel is elmondható, hogy a konzultatív szervek és mechanizmusok fejlesztése a hazai közélet egyik kitörési pontja, a képviseletiből részvételi irányba elmozduló demokráciánk egyik fontos területe. Ezen belül pedig a – több politikai és tudományos figyelmet kapó – központi szervek által megvalósított konzultációk mellett a helyi megoldások szerepe is vitathatatlan, és az utolsó néhány év érdemi innovációi is leginkább ott jelentek meg. Külön is érdemes kiemelni, hogy az újabb megoldások egy érdemi része nem közvetlenül kapcsolódik az online léthez, miközben persze ma már kevés olyan színtér és intézmény van, ahol a honlapokon és közösségi médián keresztüli kommunikáció megspórolható lenne.

A rövid áttekintés alapján is jól látszik, hogy a hagyományosabb, alapvetően statikus, pontszerű, reaktív és részben a konfrontációt erősítő intézményes megoldások helyett, illetve mellett a proaktivitásra építő, a fenntartható innovációk kialakítását elősegítő, és a folyamatszerűség felé eltolódó megoldások erősítése látszik az egyik leglényegesebb új fejlődési/fejlesztési iránynak. Ahol már nem az „állam és lakosság" viszonyrendszer peternalisztikus és szelepmechanizmus funkcióban kimerülő dinamikái érvényesülnek, hanem a döntések előkészítésébe, illetve a tényleges döntésekbe való bevonás rendszeres és érdemi formákat is ölt.

A hazai szakirodalom áttekintése nyomán látható, hogy mind a hagyományosabb, mind pedig az újabb megoldások tekintetében a helyi intézmények összehasonlítása intenzíven zajlik, különösen Lengyelország, Észtország, illetve Ausztria jelennek meg gyakran ezekben az összevetésekben, lehetséges mintákról és fejlesztési irányokról szóló tanulmányokban, oly módon méghozzá, hogy az egyik elemzett ország majd' minden esetben Magyarország.[44] Érzékelhető az is, hogy az elemzések egy jelentős részében – számos vonatkozásban – egyfajta referenciapontként funkcionálnak a Magyarország számára megfogalmazott nemzetközi ajánlások (GRECO, OGP) is.

## 2. A települési önkormányzatok közművelődésben betöltött szerepe

*A Torma András Professzor Úr tiszteletére készülő kötetben a települési önkormányzatok közművelődésben játszott szerepének felvillantását választottam résztémaként. Kedves András, amikor erre a témára hangolódtam, azonnal eszembe jutott Nagykálló városa, ahol születtél és felnőttél. Számos beszélgetés során előkerültek emlékeidből az otthon szerzett tapasztalatok, emlékek, a szülői ház képe. Éppen ezért a legnagyobb tisztelettel úgy éreztem, hogy nem állok meg a résztéma alaptörvényi, törvényi szintjén, hanem azt Nagykálló gyakorlatán keresztül, vagyis annak tükrében mutatom be, hogy vajon alaptörvényi és törvényi kötelezettségének szülővárosod milyen keretben tesz eleget. Fogadd szeretettel! (Szabó Annamária Eszter)*

A téma kibontása során elsőként szükséges arra utalni, hogy Alaptörvényünk a XI. cikk (1) bekezdésében deklarálja a magyar állampolgárok művelődéshez való jogát. E bekezdésben az alkotmány nem a „közművelődés" fordulatot használja, éppen ezért lehet arra a következtetésre jutni, hogy a művelődéshez való jogra

[44] Pl. Pintér: i.m.; illetve Malgorzata – Soós: i.m.

tágabb kategóriaként tekint az alkotmányozó. Ezt a tézist az is alátámasztja, hogy amikor a XI. cikk (2) bekezdésében immár az állam intézményvédelmi kötelezettségének listázása következik, első helyen említi a közművelődés kiterjesztését és általánossá tételét, mint a művelődéshez való jog érvényesülésének általános garanciáját. Az alkotmányos alapvetéshez igazodva a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Törvény) 73. § (1) bekezdése állampolgári oldalról közérdeknek titulálja a közművelődéshez való jog gyakorlását, amelynek támogatása pedig közcélként van meghatározva ugyanebben a szakaszban. E közérdek érvényesítése és közcél megvalósulása egyrészt az állam, másrészt a helyi önkormányzatok feladata. A közigazgatás (állam és helyi önkormányzatok) vállát nyomó közművelődéssel összefüggő „teher" kétségkívül zömében a helyi önkormányzatok feladatát jelenti. Ez a szervezeti egység – lévén a legközelebb van az állampolgárokhoz – tudja leginkább felmérni a helyi „szükségleteket" és tudja azt egyrészt a jogalkotás, másrészt a szolgáltatások elérhetősége útján biztosítani.

A Törvény 76. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása, amelyből rendeletalkotási kötelezettsége is következik. E kötelezettséget a Törvény 83/A. § (1) bekezdése tételesen is megfogalmazza, és előírja a helyi nemzetiségi önkormányzatokkal való egyeztetési kötelezettséget is. A közművelődési rendeletben kell kitérni arra, hogy a helyi önkormányzat mely szolgáltatást nyújtja és azt is meg kell határoznia, hogy azt milyen formában tudja biztosítani. Érdekességként kell utalni rá, hogy a Törvény előírja a közművelődési rendelet öt évente történő felülvizsgálati kötelezettségét az önkormányzatoknak. A Törvény szerint alapvetően három módon támogathatja a helyi önkormányzat a közművelődési tevékenységet a településen: egyrészt un. alapszolgáltatások megszervezésével, másrészt pénzügyi eszközökkel, harmadrészt pedig lakossági képviselet (Közművelődési Kerekasztal)[45] biztosításával. A Törvény 76. § (3) bekezdése határozza meg, mi minősül közművelődési alapszolgáltatásnak, e szerint ide tartozik: a művelődő közösségek létrejöttének elősegítése, működésük támogatása, fejlődésük segítése, a közművelődési tevékenységek és a művelődő közösségek számára helyszín biztosítása; a közösségi és társadalmi részvétel fejlesztése; az egész életre kiterjedő tanulás feltételeinek biztosítása; a hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése feltételeinek biztosítása; az amatőr alkotó- és előadó-művészeti tevékenység feltételeinek biztosítása; a tehetséggondozás- és -fejlesztés feltételeinek biztosítása, valamint a kulturális alapú gazdaságfejlesztés. A felsoroltak közül a Törvény szerint a művelődő közösséges létrejöttének és közművelődés helyszínének biztosítása minden helyi önkormányzat kötelező közművelődési feladata, amelyet elláthat úgy, hogy a közművelődési tevékenység végzésének helyszínét biztosítja, vagy a művelődő közösség számára bemutatkozási lehetőségeket teremt, illetve a lakosság bevonásával fórumot szervez, ahol a lakosok megfogalmazhatják a feladatellátással kapcsolatos észrevételeiket, javaslataikat.

[45] Lásd erről: Szabó Annamária Eszter: Kulturális igazgatás, in: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2013, 191–227. o.

Nagykálló város képviselő testülete a fenti általános szabályok keretein belül fogadta el a közművelődésről szóló 2/2022. (I. 27.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: Ör.).

Az Ör. szerkezete teljes mértékben illeszkedik a Törvényben meghatározott három irányhoz, amelyen keresztül a helyi önkormányzat támogathatja a települési közművelődést. Kitér ugyanis az Ör. elsőként arra, hogy a helyi önkormányzat milyen közművelődési alapszolgáltatásokat lát el, másodszor annak pénzügyi keretit rendezi, végül pedig szól a helyi lakosság bevonásának módjáról. Az Ör. szerint alapszolgáltatás a közösségi és társadalmi részvétel fejlesztése. Ezen belül a helyi önkormányzat a művelődési tevékenység végzésének helyszínét biztosítja, valamint lehetőséget teremt a művelődéssel összefüggő tevékenység bemutatására (bemutatkozásra). A helyszín biztosítás a Törvény szerint két módon történhet meg: közösségi színtéren,[46] vagy közművelődési intézményen keresztül. A közművelődési intézmény lehet egyrészt művelődési ház, művelődési központ, kulturális központ, többfunkciós közművelődési intézmény, népfőiskola, népi kézműves alkotóház, gyermek-, illetve ifjúsági ház, továbbá szabadidőközpont. Nagykállóban a fentiek közül Művelődési Központ működik,[47] amelynek megújítására a helyi önkormányzat 2022-ben sikeres pályázatot nyújtott be. Ennek köszönhetően 2025. szeptemberére elkészült a Kállai Kettős Rendezvény, Konferencia- és Szabadidőközpont. A jövőben már ez az új intézmény lesz a színtere a város kulturális életének.

A központ működtetésén túl a helyi önkormányzat igyekszik elősegíteni az egész életre kiterjedő tanulás feltételeinek, valamint a hagyományos közösségi kulturális értékek átörökítése feltételeinek biztosítását. Kiemelendő, hogy az Ör. kitér az amatőr alkotó- és előadó-művészeti tevékenység feltételeinek biztosítására is.

Az önkormányzat közművelődési feladatainak ellátásáról az önkormányzat által alapított gazdasági társaság (Nagykállói Közhasznú Nonprofit Kft.) útján gondoskodik.

Ez a szerv látja el a közművelődési alapfeladatokat, a közösségi színtérrel kapcsolatos teendőket, építtetője az új városi szabadidőközpontnak, továbbá közreműködik a városi rendezvények, fesztiválok, nemzeti ünnepekhez és városi hagyományokhoz kapcsolódó rendezvények szervezésében, lebonyolításában. Kiemelendő, hogy e gazdasági társaság fontos szerepet játszik Nagykálló kulturális örökségének megőrzésében is, gondozza ugyanis a település helytörténeti gyűjteményeit, bemutatótermeit. Ezen belül múzeumként üzemelteti a nagykállói Általános Iskola (alsó tagozatának) udvarában álló, 1720-ban épült Tanoda, eredeti nevén ScolaReformata Magnó Kalloviensis épületét, amely Szabolcs megye első középiskolája volt. Jelenleg iskolatörténeti emlékeket őriznek itt: több száz éves

[46] A közösségi színtér formája lehet egyrészt a kizárólag közművelődési alapszolgáltatások megszervezésének helyszínt biztosító közösségi színtér vagy a közművelődési alapszolgáltatások mellett egyéb tevékenységeknek, szolgáltatások megszervezésének is helyszínt biztosító integrált közösségi és szolgáltató tér.

[47] A Törvény 78/A. § (1) bekezdése szerint a művelődési központ a helyi közösségi művelődést szervező, legalább öt közművelődési alapszolgáltatást biztosító közművelődési intézmény. Tevékenysége településrészre, kerületre, egy településre, több egymással határos településre vagy egy járásra terjedhet ki.

okmányokat, tankönyveket, oktatási segédeszközöket, évszázados iskolapadokat, táskákat, füzeteket, íróeszközöket.

2005 decemberében nyílt meg az Ámos Imre Képtár, ahol a nagykállói születésű, festő 52 képe látható: grafikák, akvarellek, olajfestmények, karcolatok. Fenntartása alá tartozik még a Szilágyi István Emlékház és Helytörténeti Gyűjtemény, ahol a Kállai Kettős táncballada történetét, koreográfiáját, az egykori kállai vár makettjét, és a település 1848-49-es szabadságharc idejéből fennmaradt emlékeit őrzik. A helytörténeti gyűjtemény napjainkban 4000, főként néprajzi tárgyú emlékén keresztül mutatja be a település múltját.

Az Ör. szerint az önkormányzat a közművelődési alapszolgáltatási feladatok ellátását saját költségvetésből finanszírozza, ezen belül az önkormányzat megállapodást kötött a Nagykállói Közhasznú Nonprofit Kft.-vel a közművelődési feladatok ellátására.

Összefoglalva megállapítható, hogy Nagykálló város önkormányzata eleget tett a közművelődéssel összefüggő jogalkotási kötelezettségének, e szerint reménykedni lehet abban is, hogy a városban pezsgő kulturális rendezvényeken gyakorolhatják a lakosok művelődéshez való jogukat.

Ezidáig tehát a város lakosainak szemszögén keresztül került bemutatásra a művelődéshez való jog gyakorlásának kerete, vagyis azzal foglalkozott az írás, hogy a helyi önkormányzat saját lakosainak kultúra iránti érdeklődését hogy tudja kielégíteni. Ezen túl a következőkben röviden arra szeretnék kitérni, hogy a nem helyi lakosok (ide látogató turisták) hogyan ismerhetik meg Nagykálló város önkormányzata által gondozott értékeket. Egyáltalán van-e ilyen irányban kötelezettsége a helyi önkormányzatoknak?

Ennek bemutatása során is az Alaptörvény rendelkezéseiből kell kiindulnunk, hiszen a fent idézett, a művelődéshez való jogot deklaráló XI. cikk rendelkezésein túl az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése fontos állami és egyben mindenkire, így az önkormányzatokra vonatkozó értékvédelmi kötelezettséget ír elő. A helyi értékek védelmének első és egyben legfontosabb eleme a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Érték tv.) szerint ezeknek a lajstromba (számba)vétele. Először is helyi szinten szükséges azt rögzíteni, hogy egy adott közösség (önkormányzat) mit tekint értéknek. Az Érték tv. 2. §-a szerint ennek megfelelően „[a] nemzeti értékek megóvandó értékek, azonosításukban, rendszerezésükben, adataik nyilvántartásba vételében és folyamatos frissítésében, gondozásában a természetes személyek, települési önkormányzatok, a vármegyei önkormányzatok, a települési, külhoni települési, a vármegyei és az országos nemzetiségi önkormányzatok, a hatáskörrel rendelkező állami szervek, a Magyar Állandó Értekezlet (a továbbiakban: MÁÉRT) külhoni tagszervezetei és az általuk megbízott természetes és jogi személyek működhetnek közre".

A meglévő kulturális értékeink számbavétele esetén a leltár alapegységének tekinthetőek az Érték tv. szerinti települési értéktárak. Ezeket a települési önkormányzatok hozhatják létre, az Érték tv. szóhasználatából következtethetünk arra, hogy ez már – összevetve a közművelődési feladatokkal – már nem kötelezően ellátandó feladata lesz az önkormányzatoknak. Az értéktár létrehozásában az

önkormányzat által létrehozott Települési Értéktár Bizottság közreműködhet. Ez a szerv tarthatja a kapcsolatot a Vármegyei Értéktár Bizottsággal is, megosztva a rendelkezésre álló értéktári adatokat, információkat. E bizottsági forma az Érték tv. szerint nem kötelező a települési önkormányzat dönthet úgy, hogy ezzel a feladattal más szervezetet bíz meg, például állami, települési önkormányzati, egyházi vagy civil szervezetet, közalapítványt, ilyen szervezet által fenntartott intézményt vagy annak szervezeti egységét, vagy a településfejlesztésben tevékenykedő külső településfejlesztési, vidékfejlesztési szervezetet.

Nagykálló esetében is így történt, ugyanis a kulturális értékek megőrzésével kapcsolatos feladatokat a Nagykállói Közhasznú Nonprofit Kft. látja el.

Nagykálló önkormányzata a helyi lakosság számára lehetőséget biztosít arra, hogy az általuk értéknek minősülő elemek esetében javasolják az értéktárgy történő felvételt. A javaslatot a polgármesternek kell beküldeni, amely ingyenesen megtehető.

Jelenleg az értéktárban szerepelnek a következő kulturális értékek: a Szabadság tér, a Szilágyi István Emlékház és helytörténeti gyűjtemény, a Téka Népművészeti Tábor, Simonyi József huszárőbester hőstettei, a Római Katolikus Templom, a Rákóczi-torony, a Nagykállói Református Templom, Taub Eizik Izsák Sírhelye, az egykori megyeháza épülete, Kállai Lakodalmas – népi jelenet, Nagykálló zenei öröksége és kórusmozgalma, a Kállai Kettős zenéje és tánca, Dr. Korányi Frigyes munkássága (szülőháza), Ratkó József munkássága, az Ínségdomb, Görög Katolikus Templom, az Ámos Imre Képtár, a Járásbíróság épülete, Harangod épületei.

## 3. A jegyző különleges feladatai a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási eljárásában

I. A választási eljárás kitüntetett szerepét mutatja, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, a nemzetiségi önkormányzati képviselők, valamint az Európai Parlament tagjai választásának előkészítése, lebonyolítása során felmerülő feladatok kiemelkednek a mindennapi közigazgatási tevékenységek közül. A választási eljárás során a jogszabályok megfelelő alkalmazása csak abban az esetben biztosítható, ha az eljárás teljes folyamatában érvényesül az átláthatóság, a pártatlanság és a politikai befolyástól való függetlenség. A választási jogszabályok alkalmazása, a választási eljárás törvényes lebonyolítása elsősorban a választási szervek, azaz a választási bizottságok és a választási irodák feladata. A választási szervek két típusa különböző szintekre különül el, eltérő feladat- és hatáskörrel, melyek megosztása biztosítja a választási alapelvek maradéktalan megvalósulását, továbbá a választás lebonyolításának jogvesztő határidőn belül történő hatékony és gördülékeny végrehajtását. Ennek a vegyes modellnek a gyakorlati előnye, hogy a professzionális szakmai előkészítő és lebonyolító tevékenység elkülönül a választással kapcsolatos döntések meghozatalát ellátó szervtől.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 66. §-a a polgármesteri hivatalt vezető jegyzőre – a települési önkormányzat képviselő-

testületének egyik, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) nevesített szervére – telepíti a helyi választási iroda (a továbbiakban: HVI) vezetőjének feladatait.[48] Ezen feladatok lefedik a választási eljárás szinte teljes folyamatát.[49] A választási irodák feladatai nem csupán a választás napjára korlátozódnak, hiszen már a kitűzését megelőző hónapoktól megkezdődik az előkészítő munka. Ennek során kell a helyi választási iroda vezetőjének az alábbi különleges, kizárólag a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásához kapcsolódó törvényi kötelezettségeknek eleget tennie.

II. A jegyző feladata a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választását megelőzően az elnyerhető mandátumok számának a megállapítása. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv az általános választást megelőző évben október 15-ig adja át a települések, a vármegyék, illetve a főváros lakosság számának szeptember 1-jei adatait a Nemzeti Választási Iroda számára, amely ezen adatokat három napon belül közli a HVI vezetőjével. A HVI vezetője ezt követően október 31-ig határozatban állapítja meg a települési (fővárosi kerületi) önkormányzat képviselő-testület megválasztandó tagjainak számát.

III. Ezt követően a tízezernél több lakosú településen az egyéni választókerületek kialakítása, illetve felülvizsgálata a HVI vezetőjének következő fontos feladata.[50] A választókerületeket a helyi választási iroda vezetője a helyi választási bizottság véleményének megismerését követően alakítja ki úgy, hogy

- azok összefüggő területet alkossanak,
- a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen; valamint
- a választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától – településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel – legfeljebb 15 %-al térhet el.
- Az egyéni választókerületek kialakításáról szóló határozat kötelező tartalmi eleme:

[48] A Ve. azonban nemcsak a jegyzőre támaszkodik: a választási szervek mellett számos esetben a helyi önkormányzatot, a képviselő-testületet és a polgármestert nevezi meg a választási eljárás sokrétű feladatai címzettjeként. Hazánkban az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják, az Mötv. a képviselő-testület szervei közt határozza meg többek között a polgármestert, a polgármesteri hivatalt, továbbá az azt vezető jegyzőt. Mindezeken túl – nem konkrét feladatszabással összefüggésben – az önkormányzatok is nevesítve jelennek meg a választási eljárás egyes szakaszaiban (pl. ajánlások gyűjtése, kampány szabályok).

[49] Előfordulhat, hogy a jegyző nem látja el a választási iroda-vezetői megbízatásából fakadó kötelezettségét, és ez a mulasztás olyan fokú, amely a választás lebonyolítását veszélyezteti. Ebben az esetben a jegyző helyett a TVI vezetője – az NVI elnökének egyetértésével – a választási irodai feladatok ellátására egy másik választási irodát bíz meg.

[50] A választókerületek kialakítása a választójog egyenlőségének alapelvével szoros összefüggésben álló kérdés. A választókerületek kialakítása során figyelembe veendő elvi szempontokra az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában hívta fel a figyelmet. A testület e határozatban az országgyűlési választókerületek kialakításáról tett megállapításokat, azonban megjegyezte, hogy a határozatának indokolásában foglalt elvi szempontok más választástípusokban, így az önkormányzati választások során is irányadók.

- a választókerületek határa,
- központi névjegyzék alapján a választókerületben választásra jogosultak száma,
- a választókerület választásra jogosultjai számának a településen egy választókerületre jutó választásra jogosultak száma átlagától való eltérésének mértéke,
- az 5 %-nál nagyobb eltérés indoka, valamint
- a helyi választási bizottság véleménye.[51]
- Figyelemmel arra, hogy a beosztás alapját képző adatok folyamatosan változnak, a HVI vezetője az általános választást megelőző évben, a szeptember 1-jei adatok alapján november 30-ig módosítani köteles a választókerületi beosztást, ha
- a település lakosainak száma tízezer fölé emelkedik vagy megváltozik az egyéni választókerületek száma, vagy
- valamelyik egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számának átlagától való eltérése meghaladja a 20 %-ot.

Tekintettel arra, hogy a hatályos törvény alapján első alkalommal 2010-ben került kialakításra a választókerületi beosztás, a 2024. évi általános választást megelőző évre számos helyen megváltozott az egyéni választókerületek száma vagy aránytalanság jött létre a választókerületek létszámai között, ezért sok településen vált szükségessé a választókerületek határainak módosítása. A határozatokat a HVI vezetője a helyben szokásos módon tizenöt napra közzéteszi.

A helyi választási irodák vezetőinek a választókerületek kialakítását érintő 2023. évi döntéseit több esetben megtámadták az illetékes törvényszékeken. Ezek közül két fővárosi döntést nevesítek. Budapest V. kerületében a HVI vezető 8 választókerületet alakított ki. A körzetek átlaglétszámától való 5% feletti eltérés indoka a belváros speciális funkciója, valamint azon igény volt, hogy a történelmi múltú, azonos funkciójú városrészek ne kerüljenek feldarabolásra. Budapest XVI. kerületében[52] pedig tizenkét választókerületből nyolc 5% feletti eltérést mutatott az átlaglétszámtól – ebből egy 20% feletti és kettő 15% feletti eltéréssel –, amit a kerület történelmi hagyományai, településszerkezeti és földrajzi viszonyai, az elmúlt években újonnan beépült területekre beköltöző polgárok nagy száma, és a 2014. évi választókerületi beosztás fenntartásának szándéka indokolt a HVI vezetőjének határozata szerint. A bíróság mindkét esetben helytállónak találta az indokolást vitató kérelmezői álláspontot, azonban a döntéseket nem megváltoztatta, hanem megsemmisített és az érintett HVI vezetőket új eljárásra utasította, ami alapján ők új választókerületi beosztást alakítottak ki. A bírói döntésekkel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a Ve. 231. § (5) bekezdése – miszerint a bíróság a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja – és a 307/Q. § 2025. január 31-ig hatályban volt rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján erre törvényes lehetősége nem volt a bíróságoknak, eljárásuk mégis érthető, hiszen a választókerületek kialakításához szükséges helyi ismeretekkel és technikai

[51] Lásd Ve. 306/A. §.
[52] Lásd a Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.367/2023/4. sz. végzése.

körülményekkel nem rendelkeztek.

Ezen ügyekből kiindulva a jogalkotó a Nemzeti Választási Iroda javaslatára kétlépcsőssé tette a jogorvoslatot. 2025. február 1-je óta a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen fellebbezés nyújtható be a területi választási iroda vezetőjéhez, aki a határozat közzétételének utolsó napját követő nyolc napon belül dönt a fellebbezésről. A területi választási iroda vezetőjének határozata elleni bírósági felülvizsgálati kérelmet három napon belül lehet benyújtani az illetékes törvényszékhez. A kérelmet a törvényszék bírálja el, aminek eredményeként a megtámadott határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti és a területi választási iroda vezetőjét új eljárásra kötelezi.

Az új szabály értelmében már lehetséges az általános eljárásrendtől eltérve a megtámadott határozat kasszációja és a területi választási iroda vezetőjének új eljárásra kötelezése is. A választási eljárás sommás jellegéhez igazodik a jogorvoslati rendszer is, azonban a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozatával összefüggésben biztosított, kivételes döntési lehetőség időben megelőzi az adott általános választás kitűzését, és megfelelőbb módon járul hozzá a törvényes és az adott településen élő választópolgárok, illetve a választáson induló jelöltek és jelölő szervezetek által elfogadott választókerületi beosztáshoz.

IV. A választás napjához közeledve további feladata a HVI vezetőjének a jelölt- és listaállításhoz szükséges ajánlások számának megállapítása. A jogbiztonság követelménye megköveteli, hogy a jelöltek és a jelölő szervezetek az ajánlásgyűjtés kezdetén tisztában legyenek a jelölt- vagy listaállításhoz szükséges pontos ajánlási számokkal. Az egyéni listás és az egyéni választókerületi jelölt, valamint a tízezer vagy annál kevesebb lakosú településen a polgármesterjelölt állításához szükséges ajánlások számát a HVI vezetője állapítja meg a szavazást megelőző hatvanhatodik napon, majd azt közleményben hozza nyilvánosságra. A szükséges ajánlások számának megállapításakor a HVI vezetője a választópolgárok számát a központi névjegyzéknek a szavazást megelőző hatvanhetedik napi adatai alapján állapítja meg.[53]

V. Egy általános választáshoz kapcsolódóan a HVI vezetőjének számos egyéb feladata is van – mint például a képviselő-testület által megválasztandó bizottsági tagokra vonatkozó személyi javaslattétel, a szavazatszámláló bizottsági tagok oktatása és beosztása, a bizottságok alakuló üléseinek összehívása, a szavazókörök kialakítása, a szavazásnapi feladatok ellátása –, azonban a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választását érintő fenti hatáskörei mutatják meg leginkább, hogy ezen közjogi kötelezettségek teljesítése nélkülözhetetlen elemei a választások lebonyolításának, ezzel is demonstrálva a jegyzői feladatok összetettségét és felelősségteljességét. Nem véletlen írta Teleki Pál, hogy „a két legkomplikáltabb funkció a jegyzőé és a miniszterelnöké."[54]

[53] Lásd Ve. 307/E. §.

[54] Gróf Teleki Pál: Az igazi tisztviselő, *Magyar Közigazgatás*, 54 (1941) 12. különlenyomata, 19. o.

## 4. A nemzetiségi önkormányzatok együttműködési megállapodása a helyi önkormányzatokkal

Az önkormányzatiság egyik biztosítéka, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. Ugyanakkor a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzatok működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.[55] A két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezésének érdekében az Njtv. kötelezővé teszi az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy együttműködési megállapodásban.

Egy korábbi empirikus kutatásban a kérdőíves válaszokban leggyakrabban előforduló megjegyzés a nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat együttműködésének nehézségeire hívja fel a figyelmet: a nemzetiségi önkormányzat mind funkcionális, mind szakmai, mind helyi politikai szempontból a települési önkormányzat jóindulatára van utalva.[56]

Sérti a jogbiztonságot, ha a szerződéskötésre kötelezett felek a kötelezésnek nem, vagy csak részlegesen tesznek eleget. A jogszerű tartalommal megalkotott, a belső ellenőrzésre is kitérő megállapodás tehát a gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját egyfelől keretezi, másfelől a védelmét szolgálja.

A működés színvonalával összefügg a technikai feltételek megléte, így visszás helyzetet teremt, hogy az Njtv. a polgármesteri hivatal feladatkörébe helyezi a nemzetiségi önkormányzatok munkájának segítését, viszont azt, hogy a feladatok ellátásához, milyen minőségű irodát és milyen felszereltséggel kell biztosítani, az önkormányzatok belátására bízza. Legtöbb esetben az önkormányzatok – lehetőségeikhez képest – használatukba adják saját eszközeiket, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az önkormányzat dolgozói figyelemmel kísérhetik a nemzetiségi testületben zajló folyamatokat, például, hogy milyen pályázatban kívánnak részt venni, vagy milyen adatlapokat töltenek ki éppen. Ezen folyamatoknak negatív kihatása lehet a nemzetiségi önkormányzat működésére.

A működéssel kapcsolatos feltételek biztosítása, a támogatásnyújtás mértéke, formális vagy informális feltételhez való kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása alárendelt helyzetbe hozhatja a nemzetiségi önkormányzatot. A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségbarát vagy nemzetiségellenes beállítottságának döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról, nagyon sok múlik a polgármester hozzáállásán. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek az Njtv. együttműködésre vonatkozó

[55] Njtv. 80. §.

[56] Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 135–167. o.

előírásaival, illetve sajátosan értelmezik és alkalmazzák azokat.[57] Az ilyen polgármesteri magatartás a nemzetiségi alapú szegregáció mellett a helyi hivatali kultúrára is negatívan hathat, illetve arra ösztönözheti a települések polgárait, hogy próbálják megkerülni a törvényt.

Az etnokorrupció gyakorlata nem csak azért volt veszélyes, mert néhány csaló bekerült a rendszerbe és állami támogatást vett fel jogtalanul, hanem az igazi veszély az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert hamis színben tüntették fel a társadalom előtt. Hiába léteznek rendkívül elkötelezett, hozzáértő nemzetiségi önkormányzati képviselők, akik a saját közösségükért tevékenykednek, az ő munkájuk helyi szinten gyakorlatilag láthatatlan. A nemzetiségről általában akkor lehet hallani, amikor választási visszaélések történtek. Az országos média lényegében csak a roma üggyel foglalkozik, azzal is leginkább akkor, ha negatív színben tud egy kérdést bemutatni.[58] Ha kialakul egy ilyen hamis kép a teljes nemzetiségi önkormányzati rendszerről, akkor nagyon nehéz egy polgármesternek, vagy a képviselőtestületnek azt mondani, hogy az adott roma önkormányzat a tárgyalópartnerük, akivel nem csak a törvény betűit fogják betartani, hanem a törvény szellemiségét is.[59]

A nemzetiségi önkormányzatok működését érintő szabályozás megfogalmazásának „lazasága" sok esetben nem teszi lehetővé az egyes nemzetiségi érdekek tényleges, érdemi, azaz nagy biztonsággal tervezhető érvényesítését. A jelenlegi szabályozás és rendszer által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni kívánó és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak. Azt viszont, hogy mennyit tudnak, akarnak megvalósítani érdemben a jogszabályok adta lehetőségekből, több tényező is befolyásolja. Függ attól, hogy mekkora lélekszámú közösségről van szó, milyen a földrajzi megoszlása az ország területén az egyes nemzetiségi közösségeknek, illetve meghatározó az is, hogy milyen hátránnyal indulnak az egyes közösségek tagjai.[60] A roma közösségen belül – más nemzetiségekhez képest is – nagy különbségek vannak, esetükben a legnagyobb az aránya a hátrányos vagy többszörösen hátrányos helyzetű személyeknek.

## Irodalomjegyzék


- 'Budapesti Lakógyűlés' online projekt. https://lakogyules.budapest.hu/ (Letöltve: 2026. 03. 21.).


[57] *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 1998.

[58] „Különös felelőssége van a médiumoknak annak a folyamatos és domináns képnek a kialakításában, amely nem csupán érzelmekkel átitatott, túlfűtött és azonnali hatást remélő darabkákból áll össze, hanem az önmagukért és saját kisebbségéért is felmutatható tettekkel munkálkodó cigány emberek arcélét is tudatosan megjeleníti." [Rixer Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén, *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 3 (2009) 3–4., 3.] Ez a felelősség akkor is fennáll, ha a példányszámok eladását nem növeli, a szakmai etikai kritériumok alapján.

[59] Magicz András: Összegzés, *Barátság*, 21 (2014) 1., 20–21. o.

[60] Horváth Eszter: Szalayné Sándor Erzsébet – Biztos a nemzeti kisebbségekért (interjú). *Jogi Fórum*, 2019. https://www.jogiforum.hu/interju/182 (2026. 03. 21.).

- *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 1998.
- *Alkalmazásközpont dokumentumtár*. https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/dokumentumtar (Letöltve: 2026. 03. 21.).
- Arnstein, Sherry R.: A ladder of citizen participation, in: *The City Reader* (szerk.: LeGates, Richard T. – Stout, Frederic), New York, Routledge, 2000, 240–252. o.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter – Czékmann Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében, in: *Az internetes platformok kora* (szerk.: Török Bernát – Ződi Zsolt), Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 53–63. o.
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Molnár Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban, in: *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra* (szerk.: Homicskó Árpád Olivér), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022, 51–70. o.
- Csáki-Hatalovics, Gyula Balázs – Varga Ferenc – Molnár Péter: Social media usage on the local level of public administraion in Hungary, in: *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies: The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings* (szerk.: Misuraca, Gianluca), Belgrade, NISPAcee Press, 2023, pp. 1–14.
- Csanádi Gábor – Csizmady Adrienne – Kőszeghy Lea: Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban, *Tér és Társadalom*, 24 (2010) 1., 15–36. o.
- Cseh Balázs Kristóf: Az autonóm helyi jogalkotás korlátai. Esettanulmány a Fővárosi Önkormányzat jogalkotási gyakorlatából, *KözigazgatásTudomány*, 3 (2023) 2., 118–131. o. https://doi.org/10.54200/kt.v3i2.60.
- Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Gróf Teleki Pál: Az igazi tisztviselő, *Magyar Közigazgatás*, 54 (1941) 12. különlenyomata.
- Havasi Virág: A társadalmi bevonás és társadalmi részvétel ösztönzésének módszerei – Miskolci tapasztalatok, *Szellem és Tudomány*, 2024/2-3., 129–152. o.
- Héder Ákos: A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra, *Glossa Iuridica*, 4 (2017) 3-4., 104–136. o.
- Horváth Eszter: Szalayné Sándor Erzsébet – Biztos a nemzeti kisebbségekért (interjú), *Jogi Fórum*, 2019. https://www.jogiforum.hu/interju/182 (Letöltve: 2026. 03. 21.)
- Lukovich Tamás: *A posztmodern kor városépítészetének kihívásai*, Budakalász, Szószabó Stúdió, 1997.
- Madarász Csaba – Nizák Péter: Innovatív társadalmi részvételi módszerek és gyakorlatok Európában és Magyarországon, *Pólusok*, 3 (2022) 2., 84–112. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.02.04.
- Magicz András: Összegzés, *Barátság*, 21 (2014) 1., 20–21. o.

- Malgorzata, Madej – Soós Edit: Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban, *Pólusok*, 3 (2022) 1., 3–24. o. https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.01.01.
- Mickoleit, Arthur: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 26, Paris, OECD Publishing, 2014.
- Millards, Jeremy –Horlings, E.: *Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020. ICT for Government and Public Services*. August 2008.
- Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- Németh Márton: Az állampolgári részvétel új intézményének első hazai tapasztalatai. Részvételi költségvetések Budapesten és a fővárosi kerületekben (2016-2022), *Polgári Szemle*, 18 (2022) 1–3., 338–350. o. https://doi.org/10.24307/psz.2022.1124.
- Németh Zsolt – Budaházi Árpád (szerk.): *A rendőr helye és szerepe a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában*, Budapest, RTF – Nemzeti Drogmegelőzési Intézet, 2006.
- OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Public Governance Reviews, Paris, OECD Publishing, 2015. https://doi.org/10.1787/9789264213555-en.
- Pálné Kovács Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 22 (2013) 4., 7–34. o.
- Pintér Melinda: A konzultáció mint a deliberáció egyik formája? A konzultáció három arca Ausztria, Magyarország és Észtország példáján, *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, (2021) 3., 169-181. o.
- Rixer Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén, *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 3 (2009) 3–4., 1-13. o.
- Rixer Ádám: Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a küldő konzultatív szervekre, *Glossa Iuridica*, 10 (2023) 4., 161-210. o. https://doi.org/10.55194/GI.2023.4.7.
- Rixer Ádám: The concept of populism and its meanings in Hungary, *Central European Papers*, 8 (2020) 2., 9-28. o. https://doi.org/10.25142/cep.2020.004.
- Rixer Ádám: Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében, *Glossa Iuridica*, 11 (2024) 1-2., 395-416. o. https://doi.org/10.55194/GI.2024.1-2.20.
- Rixer, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary, *International Journal of Public Law and Policy*, 10 (2024) 3., pp. 334–358. https://doi.org/10.1504/IJPLAP.2024.10063013.
- Szabó Annamária Eszter: Kulturális igazgatás, in: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2013, 191–227. o.
- Tamás Veronika: Az önkormányzatok és a helyi társadalom integrációja, in: *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban* (szerk.: Kovács Imre),

Budapest, Argumentum Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2020, 167–194. o.
- Tuza Benedek – Kovács Zoltán: A részvételi demokrácia kihívásai a városfejlesztésben. Budapesti tapasztalatok, *Civil Szemle*, 21 (2024) 4., 133–150. o. https://doi.org/10.62560/csz.2024.04.7.
- Varga Ferenc: A közösségi média közigazgatási alkalmazásának lehetőségei és azok mérhetősége, *KözigazgatásTudomány*, 4 (2024) 2., 140–161. o. https://doi.org/10.54200/kt.v4i2.83.