

## A helyi képviselő-testületek működésének nyilvánossága – különös tekintettel a jogalkotásra – a mai Magyarországon

*Kódex, társadalom és természet* első látásra is vitathatatlanul összefüggő fogalmak, mondhatni egymást feltételező, a másik függvényében létező, működő elemei az életnek. Már önmagában a logikai gondolkodás is összefüggést feltételez közöttük, ám – talán éppen e kézenfekvő nyilvánvalóság okán – nehéz úgy megközelíteni a témát, hogy az ne tűnjön felszínesnek, elnagyoltnak. E kísértő veszélyt elkerülendő – a hatalmas merítési alapból, a jelen terjedelmi korlátokra is tekintettel – igyekeztünk egy szűkebb témára összpontosítani, így a helyi önkormányzati képviselő-testületek működésébe bepillantva, főként a nyilvánosság kérdését – annak megvalósulását a gyakorlatban – körül járva, a helyi jogalkotási tevékenységre, mint kapcsolódási pontra fókuszálunk. Önmagában a felvetett témák mélységi elemzésére természetesen e körben nem kerülhet sor, de a már jelzett összefüggések megjelenítése is jól szolgálhatja a társadalmi folyamatok, a jogalkotás és a környezet, ezen belül is a természet egymásra ható mivoltának jellemzését.

### 1. Fogalommeghatározások

Nem csak a jog világában merül fel a fogalom meghatározás szükségessége, bár hajlamosak vagyunk ennek jelentőségét időnként alábecsülni. Pedig bátran leszögezhetjük, hogy még a jogi nyelv ismerete sem nyújt biztos eligazodási pontot minden esetben, hiszen egy-egy jogág sajátos szakkifejezései, árnyalt tartalmi eltérései a konkrét élethelyzetre vonatkozóan telnek meg norma jelleggel bíró elemekkel. Éppen ezért tartjuk nagyon hasznosnak, ha a kutatások kezdetekor, mintegy alapkőként, az

---

\* Badó Katalin LLM, vezető-főtanácsos, Alkotmánybíróság, mb. oktató, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék, Budapest

\*\* Dr. Téglási András, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Budapest

adott témát illetően relevanciával bíró, fontosabb fogalmak – legalább tömör rövidséggel – megfogalmazásra kerülnek. Ezzel is elkerülendő, hogy az esetleges eltérő megközelítésekben eredő tartalmi különbözőségek gondot okozzanak a tudományos következtetések levonásakor.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyeznünk, hogy jelen tanulmány egy nagyobb ívű gondolatmenet részeként, arra tesz kísérletet, hogy áttekintést adjon: a hatályos szabályozás keretei között hogyan érvényesül a nyilvánosság elve a helyi önkormányzatok esetében, – kitérve a jogalkotási tevékenységre –, milyen gyakorlati problémák kerültek eddig felszínre, és milyen garanciális előírások érintettek, illetve melyek azok, amelyek fokozott védelmet igényelnek.

### *1.1. Kódex, kodifikáció*

A kódex kifejezés több megközelítésben, árnyalt jelentéstartalommal bír. Egyrészt történeti szemszögből jelenti a kézzel írott könyvet, amit jellemzően két kemény, bőrrel bevont fatábla fogott össze, amiket kapcsokkal erősítettek meg. Maga a szó, latin eredettel rendelkezik, a *codex* szóból származik, aminek a jelentése: fatörzs, fatábla. Későbbiekben bővült a jelentéstartalom a könyv, irat, jegyzék elemmel<sup>1</sup>. Keletkezési koruk a Kr. u. 4–16. század, a 13. századig csak pergamenre íródott, és csak később, a közhasználatra szántakat írták papírra<sup>2</sup>. Jellegzetességük az úgynevezett iniciálékkal való ellátottság, a fejezetek, bekezdések nagyobb méretű kezdőbetűvel díszítettsége. Másrészt már igen korai történelmi emlékek alapján törvények gyűjteményeként is jelölték a kódexeket. Ilyenként említhetjük példaként a Hammurabi-kódexet<sup>3</sup> a Kr. e. 18. századból, mely kőtáblákra írt törvénygyűjtemény, vagy a Justinianus által Kr. u. 527–565 között kodifikált római jog tekintetében a *Corpus Juris*-t.<sup>4</sup>

A későbbiekben annyiban szűkült a jelentése a kifejezésnek, hogy már nem egy adott korszak valamennyi törvényének gyűjteményét értet-

---

<sup>1</sup> Keresztyén Bibliai Lexikon II.

<sup>2</sup> Ebben nyilvánvalóan közrejátszott, hogy maga a papír is csak ekkor kezdett szélesebb körben elterjedni.

<sup>3</sup> Az újabb történeti leírásokban Hammurapi néven is szerepel e törvényalkotó fáraó.

<sup>4</sup> Keresztyén Bibliai Lexikon II.

ték alatta, hanem egy-egy jogterületre, jogágra vonatkozó szabályok összességét. Ebben e körben említhetnénk meg példaként a Code Civile-t,<sup>5</sup> 1804-ből, de magyar viszonylatban sincs ok a szégyenkezésre, hiszen 1878-ra datálódik a Csemegi-Kódex<sup>6</sup>, mely átfogó szabályozását adta a büntetőjognak, és a mai napig is jelentős hatással bír mind a jogalkotásra, mind a jogalkalmazói gyakorlatra.

Napjainkban még tovább árnyalódott a kódex kifejezés tartalma, és bár egyrészt megmaradt a törvénykönyv jelentés, tehát egy jogterületre vonatkozó joganyag összességének gyűjteménye, azonban ez inkább csak igényként van jelen a jogéletben, hiszen a törvényi szabályozás adott esetben a legalapvetőbb végrehajtási szabályokkal összeszerkesztve jeleníthető meg, az alacsonyabb jogforrási szintű szabályok<sup>7</sup> azonban ebbe a formába már a fizikai terjedelem okán sem férnek bele. Ugyanakkor a technika fejlődésének hatása e téren is jól érezhető, hiszen az informatikai lehetőségek mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás terén jelentősen – néhány évtizede még elképzelhetetlen módokat lehetővé téve – megkönnyítették a jogszabályokkal dolgozók életét.

A kódex-szerkesztési elveket is tartalmazó joganyagok köréből két nagy törvénykönyvet mindenképp meg kell említenünk: egyrészt a polgári jog terén a Polgári Törvénykönyvet (Ptk.)<sup>8</sup> (amely 2013-ban teljesen megújult és nemcsak átszerkesztésre került), míg a büntetőjog terén a Büntető Törvénykönyvet (Btk.)<sup>9</sup> Mindkét igen nagy terjedelmű jogi mű az anyagi jogi szabályozást tartalmazza, így hozzájuk szorosan kapcsol-

---

<sup>5</sup> Eredeti nevén Code civil des Français 4 jogász 4 évig tartó munkája eredményeként létrejött törvénykönyv a polgári jogra vonatkozó szabályozást újította meg alapvetően a polgári forradalom (jogi) hatásainak rögzítése révén.

<sup>6</sup> A Csemegi Károly nevéhez fűződő törvénykönyv, 1987. évi V. törvénycikk (eredeti helyesírással feltehetőleg törvéncikk) a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekéről és vétségekről címmel született meg, 1878. május 27-én szentesítették, és kihirdetése – az Országgyűlés mindkét házában – 1878. május 29-én történt meg.

Életét munkásságát illetően lásd pl.: BÓDINÉ dr. BELIZNAI (2016).

<sup>7</sup> Sietünk hozzátenni, hogy itt az *alacsonyabb szintű* elnevezés korántsem az illető jogszabály ledegradálását jelenti, hanem a jogalkotónak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére utal.

<sup>8</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

<sup>9</sup> 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

lódnak a nem kevésbé jelentős, ám különálló törvényekben rögzített eljárásjogi szabályok<sup>10</sup>.

A jelenkori jogalkotás egyik – valljuk be, osztatlan sikert nem arató – „termékét” is meg kell említenünk, mintegy ellenpontjaként a kódex szerkesztési törekvéseknek, bár tudomásul kell vennünk, hogy a kényszerű szükség néha indokoltta teheti az úgynevezett „saláta törvény”-ek létét. Akkor szokás ilyen formán joganyagot alkotni, vagyis inkább akkor indokolt, ha több területet érintő jogalkotás szükséges (ráadásul igen rövid idő áll rendelkezésre), és ez főként korábban megalkotott jogszabályok módosításában áll.<sup>11</sup>

Szinte észrevétlenül már eddig is a jogalkotási tevékenység körét taglaltuk, így valójában a kódex kifejezés továbbképzéséből kialakult *kodifikáció* fogalma eddig is része volt tanulmányunknak. Röviden összefoglalva: kodifikáció tehát maga a jogalkotás folyamata<sup>12</sup>, míg kodifikátor a személy aki részt vesz a joganyag megszövegezésében, azonban nem ritkán használatos a jogforrás (ez esetben az akitől a jog származtatható, azaz a konkrét joganyag tekintetében a jogalkotásra felhatalmazással rendelkező szerv) szinonimájaként is.<sup>13</sup>

## 1.2. Testületi elv

A továbbiakban visszakanyarodva a jelen tanulmány szűkebb témájához, ennek keretei között mindenképpen szükséges annak behatárolása, hogy mit értünk testületi elv alatt. A testületi elv olyan működést feltételez valamely szerv részéről, amelynek tagjai közös feladat ellátása érdekében együtt tevékenykednek, döntéseket együtt hoznak, és ezen döntéshozatal módja jellemzően szavazás formájában történik. A több személy általi joggyakorlás, a közös döntéshozatal végsősoron az egyéni döntéssel állítható szembe. Azaz a demokratikus, több személy általi jog-

---

<sup>10</sup> A polgári jog terén a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt, míg a büntető jogot illetően a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt kell mindenképpen megemlíteni.

<sup>11</sup> A Covid-19 járvány okozta társadalmi szabályozási igények kifejezetten ebbe az irányba mutattak, azaz számos olyan „saláta” jogszabály született, amely több területet érintően, azonban egy joganyagban hozott módosító előírásokat.

<sup>12</sup> Lásd pl.: GERENCSÉR (2014).

<sup>13</sup> Újabb keletű – idegen nyelvi környezetből átvett – elnevezésként találkozhatunk az *actor* elnevezéssel is, amely szintén egyrészt jelölheti a jogalkotó személyt, de a jogforrást is.

gyakorlás az abszolutista, egyéni jogkörök ellentét párjaként is értelmezhető. A testületi elv tehát több személy közös joggyakorlását feltételezi, ezáltal a többség akaratának kifejezésére szolgál. A többség megítélése értelemszerűen a testület tagjainak számával áll arányban. Azonban a testületi tagsági létszám igen eltérő lehet. Felmerül a kérdés, hogy van-e minimális tagi létszám, hány tag esetén beszélhetünk testületről, testületi működésről. A különböző jogterületeken megjelenő testületekre vonatkozó szabályozás számos eltérő megoldást alkalmaz, kirívó esetben akár egy ember is „alkothat” testületet, azaz felléphet a testület jog- és hatáskörében, elláthat bizonyos a testületre ruházott feladatköröket<sup>14</sup>, azonban azt mindenképp elfogadhatjuk általános minimum szabálynak, hogy legalább 3 fő szükséges a testületi működéshez. A testületi működés minimális létszámának kérdése már a római jogban is felmerült, 3 főben megszabva annak alsó határát.<sup>15</sup> A testületi elv lényege azonban nem merül ki a létszám kérdésében, hanem – ahogy a fentiekben azt jeleztük – közös joggyakorlást, együttes – főként szavazás útján történő – döntéshozatalt is feltételez.

### *1.3. Nyilvánosság*

Tekintve, hogy a tanulmány egyik célja a nyilvánosság biztosításának új lehetőségeit felkutatni, szükséges a nyilvánosság fogalmának lényegi elemeit rögzíteni. A nyilvánosság egyfajta ellenőrizhetőséget sugall, a nyilvános működés – és ez különösen igaz a jogalkotási tevékenységre – ugyanis lehetővé teszi a tevékenység átláthatóságát mind a döntéshozatalkészítés, mind a döntéshozatal terén. Ugyanakkor a nyilvánosság tájékoztató, informálódási jogot is jelent, hiszen ennek révén tölthetik be szerepüket pl.: a közérdekű adatokhoz való hozzáférést szabályozó előírások. Ez pedig egyik előfeltétele lehet a demokratikus közhatalom gyakorlásának, amennyiben csak megfelelő tájékozottság esetén képes a politikai közösség jogait gyakorolni. „A népszuverenitás követelménye

---

<sup>14</sup> Példaként említhetnénk a gazdasági jog területéről az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság esetét, melynek szabályai a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben található meg, de megemlíthetjük az egyesbírói esetkört is, amikor is – a bírósági ügyek számarányát tekintve túlnyomórészt – egy hivatásos bíróból áll az ítélező tanács. lásd: 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 15. §-a.

<sup>15</sup> Már Neratius Priscus római jogtudós által is megfogalmazásra került, miszerint „tres faciunt collegium”, azaz hárman alkotnak testületet.

nyomán legitim közhatalom a néptől származhat, a nép – politikai közö-  
ség – pedig közvetlenül vagy képviselői útján gyakorolja hatalmát. (...) Ezt a felelősségteljes közreműködést az alapozhatja meg, ha információk birtokában van a döntés tárgyát illetően (a tágabb értelemben vett kormányzat tevékenységéről, a közügyekről).<sup>16</sup>

A nyilvánosság lényegi meghatározásakor arra is ki kell térni, hogy a nyilvánosság nem abszolút, mindenkifelett érvényesülő elv. Van-  
nak korlátai, melyek más jogelvek biztosítása érdekében szoríthatják hát-  
térbe a nyilvánosság érvényesülését. Ebben a körben kiemelt szereppel bír az adatvédelem.<sup>17</sup> A személyes adatok, üzleti titok, illetve egyéb minősít-  
ett adatok védelmére vonatkozó szigorú szabályok határok közé szo-  
rít(hat)ják a nyilvános működést, amely azonban csak kivételesen és megfelelő eljárási garanciák mellett vezethetnek oda, hogy a testületi mű-  
ködés, döntéshozatal a nyilvánosságtól elzárva történjen.

## 2. A helyi önkormányzati képviselő-testületek

A kódex alkotás, (ennek részeként maga a kodifikáció) és a társadalom legközvetlenebb kapcsolódási pontja talán leginkább a helyi önkormányzatok működése terén érhető tetten. Az önkormányzati jogok gyakorlása, az önkormányzati döntéshozatal főként a helyi önkormányzat képviselő-testületében zajlik. A helyi önkormányzat pedig arra hivatott, hogy a helyi önkormányzás révén a település, valamint a megye választó polgárai közösségének jogaként, a helyi közügyekben demokratikus módon, nyilvánosságot teremtve fejezze ki és valósítsa meg a helyi közakaratot.<sup>18</sup> Azonban fontos leszögezni, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, tehát alapvetően a testületi működés a modell. A mindennapi gyakorlati működést azonban nagyban megnehezítené, ha csak és kizárólag testületként léphetne fel az önkor-

---

<sup>16</sup> Lásd bővebben: SMUK (2014) Bár e tanulmány éppen arra mutat rá, hogy az információt nem ömlesztve, hanem rendszerezve, „fogyasztásra alkalmas” formában kell a választópolgárok számára eljuttatni.

<sup>17</sup> Magyarországon az Alaptörvény VI. cikke szól az adatok védelméről, illetve a közérdekű adatok megismerhetőségéről, ezt szokás információs önrendelkezési jogként és információs szabadságként is említeni, melynek érvényesülését a 2011. évi CXII. törvénnyel, mint sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság: a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság ellenőrzi.

<sup>18</sup> Möt. 2. § (2) bekezdése.; lásd még Möt. Kommentár.

mányzat, ezért – mint általában minden testületi szerv esetében – a vezetői feladatokat egy személy látja el. A helyi képviselő-testületek esetében a polgármester hivatott ennek a feladatnak az ellátására, míg a megyei képviselő-testületeknél elnököt választanak a megyei képviselő-testület tagja, maguk közül, akinek mandátuma a megbízásának időtartamára szól.<sup>19</sup> Emellett a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt is létre hozhat.<sup>20</sup> Ez a lehetőség értelemszerűen az ellátandó feladatokhoz kötődően a felmerülő igényekhez igazodik, azonban semmiképpen sem jelentheti a testületi működés garanciális szabályainak kiüresítését, a testületi működés lényegi tartalmának elvonását.

A helyi önkormányzatok működését illetően a kodifikáció – ezesetben, mint jogalkotási tevékenység – kettős megközelítésben is fellelhető. Egyrészt magának az önkormányzatiságnak a kereteire, és ennek függvényében a helyi képviselő-testület működésére vonatkozó szabályozás, valamint ennek megalkotása értendő ide. Másrészt – mintegy az országos jogalkotói felhatalmazás helyi „leképeződése” maga a képviselő-testület is jogalkotó, tehát jogalkotásra vonatkozó feladatkörrel, illetve felhatalmazással rendelkezik<sup>21</sup>.

### *2.1. Vonatkozó szabályozás*

A helyi önkormányzati képviselő-testületek működésére vonatkozóan a kiinduló pontot, a szabályozás alapjait az Alaptörvényben találjuk. Eszerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani, míg a további szabályozást sarkalatos törvény tartalmazza.<sup>22</sup> Az Alaptörvény tehát nem zárja ki a közvetlen részvételt a helyi közügyek intézésében – helyi népszavazás útján –, de alapvetően a törvényi szabályozást tekinti irányadónak a helyi önkor-

---

<sup>19</sup> Magyarország Alaptörvénye 33. cikk (1) és (2) bekezdése.

<sup>20</sup> Magyarország Alaptörvénye 33. cikk (3) bekezdés.

<sup>21</sup> Fontos leszögezni, hogy a jogalkotói felhatalmazás ugyanakkor nem csak lehetőséget jelent, hanem bizonyos esetekben a jogalkotásra vonatkozó kötelezettségként jelenik meg, amikor is a jogalkotás elmulasztása súlyos jogi következményeket vonhat maga után.

<sup>22</sup> Magyarország Alaptörvény 31. cikk.

mányzati működést illetően. E törvényi szabályozás az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvényalkotást igényel, amely alapjaiban nagyobb arányú társadalmi konszenzust feltételez a nem sarkalatos törvények megalkotásánál, mivel ennek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.<sup>23</sup>

Ez a sarkalatos törvény a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.), amely központi szerepet tulajdonítva a helyi közügy fogalmának a helyi önkormányzást alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolja.<sup>24</sup>

Az önkormányzatiság részeként a helyi önkormányzati jogalkotást illetően szintén az Alaptörvényben található annak alapjai, eszerint a helyi közügyek intézése körében a helyi önkormányzat rendeletet alkot; határozatot hoz.<sup>25</sup> Ezzel az Alaptörvény már magát a jogforrásokat is rögzíti, amelyek formájában az önkormányzati jogalkotás gyakorolható. Tartalmi szempontból viszont ennek a jogalkotási tevékenységnek – már maga az Alaptörvény által rögzítve – törvényi keretei vannak. Ezek a törvényi keretek értelemszerűen jelentik a Jat. szabályait, ugyanakkor a Mötv. is meghatározza a jogalkotás terjedelmi korlátait. A rendeletalkotás ugyanis két – jól elhatárolható – felhatalmazásra épül, az egyik az eredeti jogalkotó hatáskört eredményezi, míg a másik a végrehajtási jellegű rendelet-alkotást jelenti<sup>26</sup>.

A helyi társadalmi viszonyok rendezése nem minden esetben oldható meg központi szabályozással, ezért a helyi közügyek gyakorlásának elvére visszavezethetően a helyi önkormányzat abban az esetben is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, amikor nincs az adott élethelyzetre vonatkozó központi szabályozás. Azonban a helyi társadalom igényeihez igazodó jogalkotás is figyelemmel kell lennie a magasabb szintű jogszabályokra, azokkal nem lehet ellentétes.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Magyarország Alaptörvénye T) cikk (4) bekezdés.

<sup>24</sup> Alaptörvény Indoklása (31. cikk).

<sup>25</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *a)* és *b)* pont.

<sup>26</sup> Lásd pl.: Alaptörvény Nagykomentár.

<sup>27</sup> Ellentétes ugyan nem lehet, de kiegészítő jellegű igen. Ennek megítélése viszont az adott helyzet gondos elemzését igényli, és végső soron – ha közvetlenül az Alaptörvényből levezetve eldönthető a kérdés – az Alkotmánybíróság elé tartozik. Lásd pl.: 17/1998. (V. 13.) AB határozatot. Amennyiben más jogszabályba ütközés merül fel, úgy a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el.

A rendeletalkotás mellett a helyi önkormányzatok esetében igen jelentős szereppel bír a határozatok köre, melyek egyrészt lehetnek normatív jellegűek, másrészt egyedi döntést tartalmazó határozatok. A normatív határozatok, mint közjogi szervezetszabályozó eszközök<sup>28</sup>, a testületi szervek által alkotott és jellemzően a saját, illetve általuk irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, valamint cselekvési programját szabályozzák. Érdekességként kiemelendő, hogy bár tartalma szerint ebbe a körbe tartozik a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályainak (SZMSZ) megalkotása, ám a Mőtv. kifejezetten rendeletként említi.<sup>29</sup>

A jogalkotásra vonatkozóan – függetlenül annak helyi, vagy országos jellegétől – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) ad eligazítást. Bár alapvetően a jogalkotásra vonatkozó általánosan érvényesülő szabályozást tartalmazza, helyi önkormányzati jogalkotás sajátosságaira tekintettel a kivételeket illetően is található benne előírás. A jogszabályszerkesztésre vonatkozó részletszabályokat, mondhatni a gyakorlati útmutatót pedig a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről tartalmazza<sup>30</sup>. Ezen szabályok mentén alakítják ki a helyi önkormányzatok az SZMSZ-ükbe foglalt, mondhatni egyedi jogalkotási szabályaikat. E tekintetben is – mind az SZMSZ megalkotásakor, mind pedig az abban foglalt jogalkotási eljárást illetően – garanciális elvárás-ként érvényesülnie kell testületi működés nyilvánosságának<sup>31</sup>.

Az Alaptörvény viszont nem szól a helyi önkormányzatok működésének nyilvánosságáról. Ezt a sarkalatos törvénynek minősülő Mőtv. teszi meg, oly módon, hogy a 46. § (1) bekezdésében rögzíti: „A képviselő-testület ülése nyilvános.”<sup>32</sup> A törvényi szabályozás tehát főszabály-nak a nyilvános testületi ülést tekinti. Ez a megközelítés felel meg leginkább annak az elvárásnak, mely szerint az önkormányzati jogok gyakorlásának, az önkormányzati döntéshozatalnak fő helyszíne a helyi önkormányzat képviselő-testülete, mely a nyilvánosság garanciális elvárása révén a demokratikus működést hivatott biztosítani.

---

<sup>28</sup> A Jat értelmében nem jogszabálynak minősülő, de jogforrások.

<sup>29</sup> Lásd pl.: Mőtv. 27. § (1a) bekezdés.

<sup>30</sup> A központi szabályok alapján történő helyi jogalkotásra vonatkozóan lásd: GYERGYÁK (2018).

<sup>31</sup> A társadalom és a helyi jogalkotás kérdésével foglalkozik GYERGYÁK (2001)

<sup>32</sup> Mőtv. 46. § (1) bekezdése.

## 2.2. Helyi önkormányzati jogalkotás

A helyi önkormányzati jogalkotás egyedi, az adott testületre vonatkozó szabályai tehát az SZMSZ-ben kerülnek rögzítésre. Annak feltárására, hogy ezek a szabályzatok mennyiben tartalmaznak általános modulokat, illetve milyen arányban fedezhetők fel egyedi vonások a helyi társadalom igényei határozzák meg, empirikus vizsgálatok szükségesek, melyek eredményeként a társadalmi folyamatok alakulása, és annak a helyi jogalkotás által történő követése is nyomon követhető.<sup>33</sup>

A „puding próbája az evés”, szokás mondani, s ez igaz a helyi jogalkotásra is. A gyakorlat szolgál annak bizonyítására, hogy a vonatkozó szabályok működőképesek-e, illetve azokat megfelelően betartották-e. Már fentebb említésre került, hogy a közvetlenül az Alaptörvényből levezethető problémák esetén az Alkotmánybíróság minősíti a konkrét önkormányzati jogszabályt, (és alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén megsemmisíti azt) addig például a Möt.v.-be ütközés gyanúja esetén a Kúria Önkormányzati Tanácsa (Köf.) vizsgálja a jogszabályi összhangot.

A teljesség igénye nélkül néhány példa arra, hogy mely okok vezethetnek törvényellenesség megállapításához az önkormányzati jogalkotás terén. A Kúria egy konkrét ügyben rávilágított, hogy a jogalkotási felhatalmazás elengedhetetlen feltétele a jogalkotásnak. Így megsemmisítéshez vezet, ha a felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenessége és megsemmisítése miatt az Ör. felhatalmazás nélkül maradt, és az adott tárgy nem is helyi közügy, amire kiterjedhetne az önkormányzat eredeti

---

<sup>33</sup> Ezért is kiemelkedő jelentőségű Kiss László (2020) munkája: Mely kifejezetten a helyi önkormányzati jogalkotás jellemzőinek bemutatására irányult, mintegy 50 000 helyi rendeletet vizsgálva, amelyek kiválasztásában szerepet játszott például a kiválasztott önkormányzatok lélekszáma, a település fekvése, a megyei kormányhivatalok helyi jogalkotás minőségéről alkotott véleménye (az úgynevezett jó gyakorlatok kiemelése), az alapvető jogok biztosának állásfoglalásai a helyi jogalkotás minőségéről, illetve ezen túlmenően a nem szokványos tárgyválasztása is. A vizsgálat kiterjedt az adott rendelet alapjául szolgáló felhatalmazó rendelkezések értékelésére, a szabályozott tárgykörökhöz hasonló helyi önkormányzati rendeletek megjelölésére, az adott tárgykör „előéletének” bemutatására (például alkottak-e hasonló tárgyban 1945 előtt szabályrendeleteket, illetőleg a tanácsrendszerben tanácsrendeleteket). Utal a feldolgozás a kiválasztott tárgykör nyugat-európai szabályozottságára, illetve kitér arra is, érinti-e az önkormányzati rendeletet alkotmánybírósági határozat. (Előszó)

jogalkotói jogköre<sup>34</sup> Szintén jogellenességet eredményez a felhatalmazáson túlerjeszkedés, amikor a helyi jogalkotás valamely már szabályozott tárgykörben további feltételt kíván alkalmazni<sup>35</sup>. A helyi önkormányzat működése során fellépő érdekesség, hogy közjogi jellegű érvénytelenséget eredményezhet, ha nem jogalkotási eljárás keretében, hanem például képviselő-testületi ülésen kerül sor a helyi önkormányzati rendelet megalkotására. A jogszabályalkotás - így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is - elengedhetetlen feltétele ugyanis a garanciális jelentőségű eljárási szabályok betartása. Hasonlóan, a garanciális szabályok érvényesülésére (illetve annak hiányára) tekintettel törvénysértő, ha az önkormányzati rendelet olyan rendelkezést tartalmaz miszerint a polgármester a képviselő-testület ülését az Önkormányzat székhelyén kívül máshová is összehívhatja. A Kúria álláspontja szerint a választópolgári kontroll gyakorlásának ellehetetlenítését – és egyben az Ötv. rendelkezéseinek sérelmét is – jelenti az a szabályozás, amely aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja. Tehát azok az akadályozó tényezők (díjfizetés, engedélyhez kötöttség), melyek megnehezítik, esetleg ellehetetlenítik a nyilvános ülésen való részvételt – kellő indok nélkül – nem megengedettek.<sup>36</sup> Végezetül meg kell említeni a jogforrási kereteket, azaz csak a tör-

---

<sup>34</sup> Köf. 5045/2012/5. Határozat.

Megjegyzendő azonban, hogy az Alkotmánybíróság döntése csak akkor hat ki a már létrejött jogviszonyokra, ha azt döntésében (határozata rendelkező részében) kimondja. Főszabályként az alkotmánybírósági döntések a közlést követő naptól „hatályosulnak” ezért vitatott szakmai körökben az idézett kúriai döntésben elfoglalt álláspont, miszerint ha a felhatalmazó rendelkezés (bármilyen okból) alaptörvény-ellenesség címén megsemmisítésre kerül, akkor az a már megalkotott önkormányzati rendeletek automatikus alaptörvény-ellenességét jelentené.

<sup>35</sup> Köf.5013/2012/7. Határozat, melyben „szemétdíj” kapcsán állapította meg, hogy az érintett önkormányzat törvényellenesen határozta meg rendeletének személyi hatálya alá tartozó ingatlanulajdonos fogalmát, amikor úgy szabályozott, hogy a „települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatási szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek tekintetében a társasház vagy szövetkezeti lakás esetén ingatlanulajdonosnak minősül a társasházi vagy lakásszövetkezeti közösség egyetemlegesen.” A Kúria döntése szerint mivel a díjtartozás osztható szolgáltatás, annak megfizetésére irányuló kötelezettség esetében a Ptk.-ba ütközően törvénysértő az Ör. azon rendelkezése, amely a kötelezettséget egyetemlegesnek minősíti.

<sup>36</sup> Köf. 5036/2012/6. Határozat: A Kúria elvi élel leszögezte, hogy a képviselőtestület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely mindenki számára nyitva áll, nem kell sem engedély, sem díjfizetés a bejutáshoz. Ugyanis nem érvényesül a nyilvánosság

vényi szinten meghatározott formában hozható helyi önkormányzati döntés. Eszerint pedig jogsértő az a helyi rendeleti szabályozás, amely a képviselő-testületi döntés formájaként a rendelettől és határozattól eltérően további formaként „tájékoztató”-t nevez meg. A helyi rendeletben található „tájékoztató” – a törvényi szabályozással ellentétben – egy új döntési formáról rendelkezik, amely nem illeszkedik az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusába, illetve a törvényességi felügyeleti, valamint a döntések elleni jogorvoslati rendszerbe sem.<sup>37</sup>

### 2.3. Zárt ülés

A képviselő-testületi ülések nyilvánossága – mint azt fentebb a jogalkotás körében is láthattuk – biztosítékául szolgál a demokratikus önkormányzati működésnek, éppen ezért csak kivételesen kerülhet sor zárt ülés tartására. A törvény három esetkört rögzít, mint zárt ülés tartására okot adó körülményt. Egyrészt zárt ülést tart a képviselő-testület, ha önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy kerül tárgyalásra, valamint fegyelmi büntetés kiszabása, illetve vagyonyilatkozáttal kapcsolatos eljárás esetén. Ekkor a törvény erejénél fogva kötelező a zárt ülés tartása. A második esetkör az érintett kérésére tartandó zárt ülés: választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás (adása vagy visszavonása), fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. A harmadik esetkörben pedig a képviselő-testület rendelheti el a zárt ülést, a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, amennyiben a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.<sup>38</sup> Ez esetben tehát a képviselő-testületre bízva a jogalkotó annak eldöntését, hogy a tárgyalandó kérdés tartalmaz-e olyan elemet, amelynek a nyilvánosság elé tárása üzleti érdeket sértene.

A zárt ülés értelemszerűen azt jelenti, hogy csak meghatározott személyek vehetnek részt az ülésen. Ilyen a képviselő-testület tagjain túl, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző(k). Külön meghívás esetén a zárt ülésen részt vehet a

---

elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén.

<sup>37</sup> Köf. 5055/2012/8. Határozat.

<sup>38</sup> Mötv. 46. § (2) bekezdés.

polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen.<sup>39</sup> Mivel a törvény megfogalmazása szerint a meghívásról a polgármester gondoskodik, ez azt is jelenti, hogy önállóan döntheti el, kit hív meg az ülésre az érintettek közül, illetve szakértőként. Törvény és kormányrendelet azonban meghatározott tárgykörökben, eljárásokban kötelezővé teheti az érintett meghívását, ilyenkor a polgármester a meghívásról köteles gondoskodni.<sup>40</sup>

#### *2.4. A működés során keletkezett dokumentációk nyilvánossága*

A nyilvánosság két meghatározó részből tevődik össze, egyrészt a képviselő-testület ülésein való részvételt, másrészt az arról készült dokumentáció megismerésének lehetőségét jelenti. Ez a két alkotó elem együttesen teszi ki a nyilvánosságot, ennek következményeként pedig a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is. Viszont a zárt ülések kivételes jellege szigorú szabályozást von maga után, amely nemcsak magára a zárt ülés elrendelésére, hanem a zárt ülésen készült jegyzőkönyvek adattartalmára is kiterjed. Így a zárt ülésen hozott döntések anonimizálása során, illetve ezen adatok megismerésére irányuló adatigénylés elbírálásakor figyelembe kell venni az adatok megismerhetőségét korlátozó rendelkezéseket és szempontokat is, vagyis a személyes adatok védelmének kötelezettségét<sup>41</sup> Az adatvédelem tehát bizonyos körben a zárt ülés tartásának esetén túl is korlátját jelentheti a képviselő-testületi működés nyilvánosságának. Ugyanakkor nem elhanyagolható, hogy a nyilvános képviselő-testületi, bizottsági üléseken történtek, az azokról készült jegyzőkönyvek, felvételek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak tekintendők.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>40</sup> A helyi önkormányzati döntéshozatal, és ezen belül főként a minősített többség és az akadályoztatás kérdését illetően lásd: VÉRTESY (2010).

<sup>41</sup> NAIH/2019/6273/3. tájékoztató Vö.: Kúria Köf.5036/2012/6. számú határozata.

<sup>42</sup> Lásd pl.: NAIH/2019/6273/3. tájékoztató.

## 2.5. Az önkormányzati döntéshozatal és a nyilvánosság

A nyilvánosság, illetve annak biztosítása a gyakorlatban igen sajátos problémákat vehet fel. Így például érdekes eredményre jutott a Kúria önkormányzati tanácsa a nyilvánosság kritériumainak megítélése során, amikor törvénysértőnek minősítette azt az önkormányzati SZMSZ-t, amely az önkormányzati képviselők egy részének lehetőséget biztosított videokonferencia útján részt venni a képviselő-testület ülésén. A Kúria döntését azzal indokolta, hogy a nyilvánosság az ülésen megjelent képviselők munkájára vonatkozik, azaz annak a lehetőségnek a biztosítására, hogy a településen lakó választópolgárok, vagy bárki más figyelemmel kíséresse az önkormányzati döntéshozatalt. A települési képviselők szempontjából pedig ez azzal a kötelezettséggel jár, hogy a települési képviselő köteles személyesen jelen lenni a képviselő-testületi ülésen.<sup>43</sup> Ez a személyes részvétel pedig a Kúria álláspontja szerint nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon; mivel az Mötv. nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotásra. „Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait - mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol - törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs”<sup>44</sup> Ez a döntés márcsak azért is érdekesnek tűnik, mivel a képviselő-testület működésével kapcsolatban törvényi szinten csak a garanciális jellegű rendelkezéseket határozta meg a jogalkotó. A képviselő-testületi ülés lebonyolítására, annak mikéntjére vonatkozó részletes szabályok kialakítására a képviselő-testület jogosult, és ezen előírásoknak a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben (SZMSZ) kell helyet kapniuk.<sup>45</sup> Ahogyan a helyi jogalkotás során megszületett rendelet, illetve határozat megismerhetőségét is szabályozni kell ahhoz, hogy a garanciális elvárás, miszerint arról a helyi társadalom

---

<sup>43</sup> A Kúria mindezt abból vonta le, hogy a Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pontja szerint: az önkormányzati képviselő „köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni;” Vö.: 369/E/2009. AB határozattal, melyben az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a jelenlét alatt azt értette, miszerint a képviselőknek (akár országgyűlési, akár helyi önkormányzati) részt kell vennie a testületi ülésen, és csak abban az esetben élhet szavazati jogával, ha az azt megelőző testületi vitában is jelen volt, és nem utolsó sorban nem bízhatja helyettesre a szavazata leadását.

<sup>44</sup> Kúria Köf.5003/2012/9.

<sup>45</sup> Mötv. Indokolás (46. §).

tudomást szerezhessen megvalósuljon. Ennek számos formája lehet, melyeket szintén az SZMSZ-ben kell szabályozni<sup>46</sup>.

## 2.6. A képviselő-testületi ülésen készült kép- és hangfelvétel

A képviselő-testületi ülés nyilvánossága kiterjed az ott elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események (szavazások) jogi megítélésére, mivel azok közérdekű adatnak minősülnek, így főszabályként bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetők és terjeszthetők.<sup>47</sup> Ugyan a képviselő-testületi ülésekről hangfelvétel készítése, illetve a számítógépes szavazógép használata nem kötelező az önkormányzatok számára, azonban ha ilyen készül, akkor az általuk rögzítettek szintén közérdekű adatnak minősülnek. Az Alkotmánybíróság ezen érvek mentén tartotta megalapozottnak azt az indítványt, amely azt sérelmezte, hogy az SZMSZ-beli azon megfogalmazás, amely *valamennyi képviselő* számára teszi kötelezően hozzáférhetővé a képviselő-testületi ülésről készült hangfelvételt, illetve szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes listába történő betekintés lehetőségét *minden települési képviselő* részére biztosítani kell, ténylegesen a nyilvánosság korlátozását jelentette. Azáltal ugyanis, hogy csak a képviselőket tekintette olyan személyi körnek, akik számára a hozzáférést illetve a betekintést biztosítani kell, nem gondoskodott a nyilvánosság megvalósulásáról, azaz a képviselőkön kívüli többi választópolgár tekintetében nem érvényesült a garanciális elvárás.<sup>48</sup>

Érdekes felvetést hordoz a nyilvános képviselő-testületi, vagy bizottsági ülésen, hivatali minőségben való részvétel mikénti kezelésének kérdése. A hivatali minőség révén ugyanis ez nyilvános közszereplésnek minősül. Ugyanakkor hasonló elbírálás alá esnek a nyilvános ülésen esetleg felszólaló harmadik személyek (meghívottak, érintettek, hallgatóság) is. Ezekben az esetekben nincs szükség az érintettek hozzájárulására, azonban ez nem jelenti azt, hogy ezek a felvételek szabadon, bármilyen

---

<sup>46</sup> A helyi hivatalos lap mellett a helyben szokásos mód körében a hirdetményi út (hirdető tábla) vagy akár a kisbíró által kidobolás is előfordulhat.

<sup>47</sup> Vö.: NAIH-4311-5/2012/V.: A nyilvános képviselő-testületi, bizottsági üléseken történtek, az azokról készült jegyzőkönyvek, felvételek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak tekintendők, melyeket az Infotv. 3. § 5. és 6. pontja alapján bárki megismerhet.

<sup>48</sup> 57/2000. (XII. 19.) AB határozat.

céllal felhasználhatóak lennének.<sup>49</sup>

Ezzel szemben a zárt testületi ülésen a jegyzőkönyv elkészítése érdekében felvett felvételen kívül más személy nem készíthet videó-felvételt, mert ezzel éppen a zárt ülés elrendelésével védeni kívánt érdekek sérülhetnek, azonban a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét még zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. Abban az esetben, ha mégis készül nem hivatalos felvétel a zárt ülésen, és azt nyilvánosságra hozzák vagy illetéktelennel közlik, a cselekménynek polgári jogi és büntetőjogi következményei lehetnek.<sup>50</sup> Amennyiben pedig a zárt ülésen nem hivatalos videó- vagy hangfelvételt készítő személy önkormányzati képviselő, tisztségviselő vagy más hivatalos személy, felmerül a titoktartási eskü megszegése, és ennek következményei. Abban az esetben pedig, ha a felvételt készítő személy polgármester, alpolgármester, illetve köztisztviselő fegyelmi vétség következményei is felmerülhetnek.<sup>51</sup>

A nyilvános ülés és a zárt ülés elhatárolásának, illetve alkalmazási feltételeinek vizsgálata során megemlítendő az az alkotmánybírósági döntés, amely arra mutatott rá, hogy mivel a képviselő-testület működésében a közérdekű adatok nyilvánosságát, illetőleg a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait egyaránt biztosítani kell, a zárt ülés tartását a törvény szigorú szabályokhoz köti. Az adatvédelmi szempontok érvényre juttatása mellett azonban a normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatása során<sup>52</sup>, amelynek eredményeként rendeletet fogad el a testület, ugyanúgy szabálysértő zárt ülés elrendelése, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni<sup>53</sup>

## *2.7. Zárt ülés dokumentációjának alkotmányossági megítélése*

A helyi önkormányzatok működésének nyilvánosságát illetően mindenképpen meg kell említeni az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.)

---

<sup>49</sup> Szemben a Mötv. Kommentárban megfogalmazott azon állásponttal, miszerint nincs relevanciája az esetleges olyan nyilatkozatuknak sem, amivel csak „hivatalos felhasználásra” „engedélyeznék” felvételek készítését.

<sup>50</sup> Lásd: Mötv. Kommentár.

<sup>51</sup> Uo.

<sup>52</sup> A helyi önkormányzati jogalkotás és a nyilvánosság terén lásd még GYERGYÁK (2001).

<sup>53</sup> 17/1997. (II. 28.) AB határozat.

AB határozatát, amely bár mára mind jogszabályi környezetét, mind az akkor sérelmezett önkormányzati szabályozást tekintve meghaladottá vált<sup>54</sup>, a nyilvánosság terjedelmének értelmezésekor ma is figyelemre méltó megállapításokat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság az 1991-ben érkezett indítvány<sup>55</sup> alapján azt vizsgálta, hogy az akkor hatályos szabályozás<sup>56</sup> a képviselőtestületi zárt ülések előterjesztéseinek és ezen ülések jegyzőkönyveinek nyilvánosságát kivétel nélkül kizárta. A testület akkori álláspontja szerint az a szabályozás, amely az tette lehetővé, hogy a zárt ülés előterjesztései és jegyzőkönyve tartalmuktól függetlenül hozzáférhetetlenek voltak a polgárok számára, alkotmányellenes volt, mivel szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozta a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Az információk visszatartása (nyilvánosságuk korlátozása) ugyanis, a teljes ülés szerint nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, iratfajtákra (előterjesztésekre, jegyzőkönyvekre), hiszen a nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni. Ezért az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy alkotmányellenesnek tekintendő az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint minősíti titkosnak. Hozzátette: az iratokban foglalt adatok nyilvánossága csak abból a szempontból korlátozható, hogy tartalmazzak-e állami, vagy szolgálati titkot, illetve a személyes adatok védelméhez való jog szempontjából lényeges információt. Az információ pedig csak abban az esetben nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adatnak minősül. A közérdekű információ kiadását pedig a törvényi követelményeknek megfelelő titoktartási rendelkezések tilthatják meg. A sérelmezett szabályozás azonban nem az alkotmányos okból védelmet igénylő adatok megóvásának kötelezettségét írta elő, hanem az előterjesztések és a jegyzőkönyv (ezáltal valamennyi azokban őrzött adat) megismerhetőségét kategorikusan kizárta. Mivel ez a szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, az Alkotmánybíróság a sérelmezett jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.

---

<sup>54</sup> Emellett az Alaptörvény értelmében hatályát veszítette.

<sup>55</sup> A testület valójában két indítványt egyesítve, egy eljárásban bírált el. A másik beadvány a személyes adatok védelmének hiányosságára vonatkozott, melyet elutasított az Alkotmánybíróság teljes ülése.

<sup>56</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (3) és (4) bekezdése, valamint a 17. § (3) bekezdése volt az alkotmányossági vizsgálat tárgya.

### 3. Alkotmányossági aspektusok

A nyilvánosság alapvetően a demokratikus testületi működés garanciájaként került rögzítésre az alkotmányozás során. A demokratikus jogállamiság elemeként az Alaptörvény B) cikke kimondja, hogy „[a] közhatalom forrása a nép”<sup>57</sup>, és „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”<sup>58</sup>. A választott képviselő-testületek esetében tehát a nyilvánosság ezen B) cikkbeli demokratikus jogállamiság biztosítója, hiszen az Országgyűlés a legfőbb népképviseleti szervként hivatott a közügyek megvitatására, és vitelére. A helyi önkormányzati képviselő-testületek pedig helyi szinten, a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom gyakorlására jöttek létre. Működésük tehát a demokratikus jogállamiság keretében kell, hogy történjen, és ennek biztosítója, hogy a választópolgárok betekintést nyerhessenek mind az üléseikre (annak mikénti lezajlására) mind pedig az ülésekhez kapcsolódóan keletkezett iratokba. Ennek a tájékozódásnak az alaptörvényi kiindulópontját a VI. cikk (3) bekezdésében rögzített azon alapjog adja, miszerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez mindenkinek joga van. Ez a közérdekű adatok iránti információs jog pedig kiterjed a választott képviselő-testületek működésére, így képviselő-testületek működésének nyilvánossága ezen alapjog gyakorlását biztosító garanciális elem.

### 4. KONKLÚZIÓ: nyilvánosság a választott képviseleti szervek működése során pro és kontra

A képviselő-testületek működése során – amint azt láthattuk – garanciális elemként van jelen a nyilvánosság. Egyrészt a demokratikus joggyakorlás egyik módjaként így válik követhetővé a testületek működése, ezáltal pedig ellenőrizhetővé is a tevékenységük. Másrészt a nyilvánosság ad lehetőséget a választópolgároknak arra, hogy megfelelő információhoz jutva a közérdekű adatok terén megalapozott döntéseket hozzanak, amely végső soron az általuk megválasztott képviselő politikai értékeléséhez vezet, azaz a választások során ezen információ birtokában alakítja ki álláspontját a választópolgár, hogy kire szavazzon.

A nyilvánosság biztosítása tehát elvitathatatlan. Ugyanakkor

---

<sup>57</sup> Alaptörvény B) cikk (3) bekezdés.

<sup>58</sup> Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés.

olyan kivételes helyzetben, mint amilyen például a COVID-19 világméretű humánjárvány, szükséges lehet olyan intézkedések bevezetése, amelyek nem vagy csak nagy erőfeszítések árán teszik lehetővé a nyilvános testületi működést, illetve döntéshozatalt. A probléma kettős, egyrészt el lehetetlenülhet a demokratikus testületi elv alapján történő működés, másrészt a képviselő-testületek (és tagjaik) elszakadhatnak a választóiktól, megszűnhet a „visszacsatolás” a képviselői tevékenységről és nem utolsósorban az információs rendelkezési jog is jelentős sérelmet szenvedhet ezáltal.

A technikai fejlődés azonban jelentős vívmányokat ért el az utóbbi időben<sup>59</sup>, amelyek lehetőséget adhatnak azon sajátos helyzetek áthidalására, amikor a normális kerékvágásban zajló, átlagos élethelyzetre vonatkozó szabályok szerinti működés nem kivitelezhető. Ezen technikai eszközök használata azonban ma még számos aggályt vet fel, – főként a hitelesség, a képviselők személyének azonosítása említendő, de az adatvédelem is idesorolandó –, amelyek rendezése végső soron a jogalkotóra vár. Az elérendő cél pedig annak biztosítása, hogy a választott képviselői szervek működésének nyilvánossága – az alkotmányos keretek között – mindenkor, minden élethelyzetben biztosítva legyen.

### **Felhasznált irodalom:**

Alaptörvény Nagykommentár = ÁRVA Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez (2022. november 1.) 2023-as Jogtár-formátumú kiadás

BÓDINÉ BELIZNAI Kinga (2016): *190 éve született Csemegi Károly*, Kúriai Döntések 2016/5. – Fórum, <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1600502.BHF/>

CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs (2018): *Modern technológiák megjelenése a közigazgatásban* in: Technológiai Kihívások az egyes jogterületeken, Homicskó Árpád Olivér (Szerk.) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Budapest 2018. 55-57.o. [https://ajk.kre.hu/images/doc4/dokumentumok/Egysegessitve\\_tehnologiai\\_kihivasok.pdf](https://ajk.kre.hu/images/doc4/dokumentumok/Egysegessitve_tehnologiai_kihivasok.pdf). Letöltve: 2021.05.21.

CSERVÁK Csaba (2018): *Modern technológiák az alkotmányjogban, különös*

---

<sup>59</sup> Lásd pl.: CSERVÁK (2018).

- tekintettel az alapjogvédelemre* in: Technológiai Kihívások az egyes jogterületeken, Homicskó Árpád Olivér (Szerk.) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Budapest 2018. 72. o. [https://ajk.kre.hu/images/doc4/dokumentumok/Egysegestve\\_tehnologiai\\_kihivasok.pdf](https://ajk.kre.hu/images/doc4/dokumentumok/Egysegestve_tehnologiai_kihivasok.pdf) Letöltve: 2021.05.21.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (2014): *A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról* (IAS, 2014/4., 41-50. o.) <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1573770>
- GYERGYÁK Ferenc (2001): *A polgár és a helyi jogalkotás*. Magyar Közigazgatás 12/2001:732-734. p.
- GYERGYÁK Ferenc (2018): *Önkormányzati rendeletalkotás* Dialóg Campus Kiadó Budapest 2018. [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12641/Web\\_PDF\\_Onkormanyzati\\_rendeletalkotas.pdf?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12641/Web_PDF_Onkormanyzati_rendeletalkotas.pdf?sequence=1) Letöltve: 2023.04.05.
- JÓZSA Zoltán: *Közigazgatás mint szervezet* <http://juris.oldportal.u-szeged.hu/download.php?docID=4081> 2.o.
- Keresztyén Bibliai Lexikon II. Szerk: BARTHA Tibor, Kálvin Kiadó Budapest, 2004 ISBN: 9633009782, <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-keresztyen-bibliai-lexikon-C97B2/k-C9FFD/kodex-CA108/>
- KISS László (2020): *Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció Empirikus kutatások eredményeinek felhasználásával*, Dialóg Campus, Budapest 2020. [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15655/Web\\_PDF\\_onkormanyzati\\_jogalkotas.pdf?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15655/Web_PDF_onkormanyzati_jogalkotas.pdf?sequence=1) 2023.05.10.
- Közigazgatási szakvizsga Önkormányzati Igazgatás, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2021., 42.p. [https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv\\_tankonyv\\_onkormanyzati\\_igazgatas\\_2021.pdf](https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_onkormanyzati_igazgatas_2021.pdf)
- NAIH/2019/6273/3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról [file:///C:/Users/user/Downloads/NAIH-2019-6273-3--taj\\_onkormanyzati\\_testuletek\\_mukodesenek\\_nyilvanossagarol\\_20191114.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/NAIH-2019-6273-3--taj_onkormanyzati_testuletek_mukodesenek_nyilvanossagarol_20191114.pdf)
- SMUK Péter (2021): *Nyissuk meg a képviselő-testületi üléseket is!* Mandiner III. évf. 18. szám 47.o.
- TILK Péter: *Az önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes törvényességi elvárások* <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-mu>

[kodesevel-kapcsolatos-egy-es-torvenyessegi-elvarasok/#\\_ftn14](#) Letöltve: 2021.05.18.

VÉRTESY László (2010): *A települési önkormányzati döntéshozatal – különös tekintettel a minősített többség és az akadályoztatás kérdésére* in: Lőrincz Lajos emlékkötet, Károli Gáspár Református Egyetem 2010. [https://www.researchgate.net/publication/314187542\\_A\\_telepulesi\\_onkormanyzati\\_donteshozatal\\_-\\_kulonos\\_tekintettel\\_a\\_minositett\\_tobbseg\\_es\\_az\\_akadalyoztatás\\_kerdesere](https://www.researchgate.net/publication/314187542_A_telepulesi_onkormanyzati_donteshozatal_-_kulonos_tekintettel_a_minositett_tobbseg_es_az_akadalyoztatás_kerdesere) Letöltve:2021.05.28