

Az Európa Tanács helyi önkormányzatokat érintő tevékenysége¹

1. Az Európa Tanács (ET) működése, szervei

A strasbourgi székhelyű Európa Tanács (Council of Europe, a továbbiakban: ET) egy kormányközi együttműködésen alapuló regionális nemzetközi szervezet, amely 1949. május 5-én alakult. Jelenleg 47 tagállama² van.

Az Európai Unió (EU) minden tagállama tagja az ET-nek is, éppen ezért az elmúlt években szoros együttműködés alakult ki a két szervezet között, hiszen mindkét szervezet ugyanazon alapvető elvek védelme mellett áll ki, úgymint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság. Az együttműködés intézményesítésére 2007-ben együttműködési megállapodást kötött a két szervezet, ez alapján például az EU képviselője részt vesz a Miniszterek Bizottsága ülésén, illetve az EU ratifikált és aláírt számos európai tanácsi egyezményt. Ahogy az ET anyagaiban jelzi, nincs olyan uniós tagállam, amely az uniós tagságát megelőzően ne lett volna már az ET tagja.

Bármely európai ország az ET tagjává válhat, ha elfogadja a jogállamiság elvét, és biztosítja a joghatósága alatt élő minden személy számára az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat. Magyarország 1990. november 6. óta tagja a szervezetnek.³ Vannak továbbá olyan országok is, amelyek nem lehetnek a szervezet tagjai, de a munkájában részt vesznek, az üléseken megfigyelői státuszban vannak jelen. Ezen országok: Kanada, Vatikán, Izrael, Japán, Mexikó, Amerikai Egyesült Államok.

Az ET fő célkitűzése és értékei az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia védelme. Éppen emiatt rendkívül fontos a szervezet tevékenysége a helyi önkormányzatok nemzetközi szervezete szempontjából, hiszen a demokrácia és jogállamiság keretében dolgoztak ki olyan, az aláíró országok számára kötelező jogi dokumentumokat, mint az önkormányzás és önkormányzati működés európai keretrendszerét rögzítő *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*.

¹ A fejezet elkészítését megalapozó kutatásban részt vett Gaál Nikolettta.

² Elérhető: www.coe.int/en/web/portal/47-members-states (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)

³ Elérhető: www.coe.int/en/web/portal/hungary (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)

A szervezet rendkívül sokoldalú tevékenységet fejt ki, az európai társadalom szinte valamennyi jelentős kérdésével foglalkozik. Munkája során olyan kihívásokra keres megoldásokat, mint például a kisebbségek hátrányos megkülönböztetése, az idegengyűlölet, az intolerancia, a terrorizmus, az emberkereskedelem, a szervezett bűnözés és a korrupció, valamint a gyermekek elleni bűncselekmények.⁴

Emellett az ET-nek számos területen vannak a demokratikus kormányzás és intézményrendszer előmozdítását célzó tevékenységei. Erre példa – többek között – a központi, regionális és helyi közigazgatás-fejlesztés, a jó kormányzás, az oktatás, az ifjúságpolitika, a civil társadalmi részvétel, a választásokkal kapcsolatos segítségnyújtási programok, a kultúra és kulturális örökségvédelem stb. területe.

Az ET legfőbb szervei:

- a *Miniszterek Bizottsága*, amely az ET fő döntéshozó szerve;
- a *Parlamenti Közgyűlés*, amely a tagállamok parlamenti erőviszonyai alapján delegált képviselőkkel áll, és az ET kezdeményező szerepkört ellátó tanácskozó testülete;
- a *Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa*, amely a tagországok önkormányzati szövetségei által delegált választott önkormányzati tisztségviselőkkel álló konzultatív szerv;
- az *Emberi Jogok Európai Bírósága*, amelynek feladata az Európai Emberi Jogi Konvenció érvényesítése.

A szervezet működtetéséért a *főtitkár* felel, aki munkáját az általa vezetett titkárságon, annak az ET fő tevékenységcsoportjai által meghatározott igazgatóságain és osztályain keresztül látja el.

Jelen tanulmány célja a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének bemutatása, így az ET szerveit és tevékenységét is ebből az aspektusból dolgozzuk fel. A helyi önkormányzatokat érintően az ET legfontosabb szervei a Miniszterek Bizottsága, a kormányközi bizottságok és a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, ezért a tanulmányban ezen szervek működését mutatjuk be részletesebben.

A szervezeti egységeket megelőzően azonban ismertetjük azon egyezményeket, amelyek a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatosak. Jogi jellegüket tekintve ugyanis ezek az ET „legerősebb” dokumentumai, hiszen a tagállamok az egyezmények aláírásával/ratifikálásával kötelezik magukat az abban foglaltaknak való megfelelésre, kötelezettségek teljesítésére.

Minden tagállam saját alkotmányos berendezkedésének megfelelően építi az egyezményeket a nemzeti jogrendszerébe. Magyarország tekintetében a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény rendezi a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapításával, illetve a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos szabályokat.

⁴ Elérhető: www.coe.int/en/web/about-us/values 2018 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 12.)

2. Az Európa Tanács önkormányzatokkal kapcsolatos nemzetközi egyezményei

2.1. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁵

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (a továbbiakban: Helyi Önkormányzati Charta vagy charta) az ET 1985. október 15-én, Strasbourgban elfogadott nemzetközi egyezménye, amely a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapelveket és európai standardokat rögzíti.

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása szerint a Helyi Önkormányzati Chartát az ET-nek mind a 47 tagállama aláírta, ratifikálta, valamint hatályba léptette nemzeti jogrendjében. A chartához kapcsolódóan 34 tagállam tett deklarációt, fenntartást vagy eltérési indoklást, amelyek például annak nevesítésére szolgálnak, hogy az adott tagállam pontosan mely cikkek alkalmazására tesz vállalást, vagy milyen típusú önkormányzati szervekre alkalmazza a chartát. Területi hatályra vonatkozó záradékot 4 tagállam (Dánia, Hollandia, Németország és Spanyolország) tett.⁶

A Helyi Önkormányzati Chartát Magyarország 1992. április 6-án írta alá, 1994. március 21-én ratifikálta, valamint 1994. július 1-jén, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 1997. évi XV. törvénnyel⁷ léptette hatályba a magyar nemzeti jogrendben. Bár az aláírásra 1992-ben, a hazai jogrendbe ültetésre pedig 1997-ben került sor, Magyarország már a rendszerváltást követően a helyi önkormányzati rendszer kialakításakor figyelembe vette a charta előírásait – ekkor még önkéntes alapon. Erre utalt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény preambuluma is, amikor jelezte, hogy „[a]z Országgyűlés – követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményeit – elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogait”.

A preambulumban és az 1. cikk alapján a Helyi Önkormányzati Charta a helyi önkormányzatok alapvető politikai, igazgatási és pénzügyi autonómiájára vonatkozó alapvető kötelezettségeket és standardokat tartalmazza, amelyeket a szerződő feleknek (tagállamoknak) alkalmazniuk kell.

A 2. cikk általános alapelvként rögzíti, hogy a „helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni”.

A 3. cikk 1. bekezdése definiálja a helyi önkormányzás fogalmát: „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”. A 3. cikk 2. bekezdése pedig rögzíti, hogy „a helyi önkormányzati hatóságokat közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják”.

⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007a088 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 13.)

⁶ Az Európa Tanács Szerződések Irodájának nyilvántartása az aláírásról, ratifikációról és hatálybalépésről. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

⁷ 1997. évi XV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=99700015.TV&mahu=1> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

A helyi önkormányzás terjedelméről szóló 4. cikk a helyi önkormányzás jogszabályi háttérével kapcsolatos alapvető kereteket tartalmazza, valamint kimondja a szubszidiaritás elvét, miszerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania; magasabb szintre telepítés csak abban az esetben megfontolandó, ha a koordináció vagy a feladat teljesítése alacsonyabb közigazgatási szinten nem lehetséges, vagy kevésbé hatékony.

Az 5. cikk rögzíti a helyi önkormányzat határai védelmének alapelvét, és ennek érdekében rögzíti azt a garanciát, hogy „nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül”.

A 6. cikk a megfelelő belső igazgatási struktúrák létrehozásával és a helyi önkormányzati feladatellátáshoz szükséges források biztosításával kapcsolatos alapelveket rögzíti, mint például a belső igazgatási struktúrák – jogszabályi keretek között történő – szabad meghatározása, valamint a megfelelő képzési lehetőségek, díjazás és előléptetési rendszer kialakításának szükségessége.

A 7. cikk a helyi önkormányzati feladatellátás alapelveit rögzíti, amelyek a charta alapján a választott helyi képviselők megfelelő hivatali körülményeinek biztosítása, a választott helyi képviselők feladataikkal összefüggő költségeinek megtérítése, valamint az összeférhetetlen tisztségek vagy tevékenységek törvényben vagy más jogelvből történő meghatározásának szükségessége.

A helyi önkormányzatok tevékenységei államigazgatási felügyeletének alapelveiről szóló 8. cikk alapján „a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni”.

A 9. cikk a helyi önkormányzatok pénzügyi erőforrásaival kapcsolatos standardokat rögzíti, mint például az önkormányzatok saját pénzügyi forrásokra való jogosultsága a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül, a helyi önkormányzati pénzügyi források arányossága, a rugalmas és diverzifikált pénzügyi rendszerek létrehozása, a pénzügyi kiegyenlítési eljárások, valamint a beruházási célú hitelfelvétel és tőkepiacon történő önkormányzati megjelenés lehetősége.

Az önkormányzatok egyesüléséről szóló 10. cikk általános és széles körű lehetőséget fogalmaz meg a helyi önkormányzatok társulásainak és egyéb együttműködéseinek előmozdítása érdekében.

A 11. cikk a helyi önkormányzás jogi védelme érdekében garantálja, hogy „a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít”.

A charta II. és III. fejezete jogi-technikai jellegű információkat tartalmaz a tagállamok számára (például aláírás, megerősítés, hatálybalépés, felmondás stb.).

Lényeges eleme a kötelezettségvállalásokról szóló 12. cikk, amely rögzíti, hogy a szerződő feleknek legalább 20 szakaszt kell magukra nézve kötelezőként elismerniük, amelyek közül legalább 10-et a charta úgynevezett „kemény mag” rendelkezéseiből (I. fejezet 2–11. cikk) kell kiválasztani.

2.2. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Kiegészítő Jegyzőkönyve az állampolgárok helyi közéletben való részvételéről⁸

A helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyv több mint két évtizeddel a Helyi Önkormányzati Charta elfogadása után, átfogó kormányközi munka eredményeként született meg. A dokumentum az ET Miniszterek Bizottsága 2009. november 16–17-én megtartott ülésén nyílt meg aláírásra a tagállamok előtt.⁹

A kiegészítő jegyzőkönyv célja, hogy a benne megfogalmazott standardokkal javítsa az állampolgárok helyi közéletbe történő bevonását, erősítse a helyi közösséghez tartozás érzését, és segítsen annak tudatosításában, hogy az állampolgárok részesei lehetnek a helyi közügyek alakításának.

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása¹⁰ alapján a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvet az ET 17 tagállama ratifikálta és léptette hatályba, valamint további 6 tagállam írta alá ratifikáció nélkül. Deklarációt, fenntartást vagy eltérési indoklást 4 tagállam (Ciprus, Svájc, Szlovénia és Ukrajna), területi hatályra vonatkozó záradékot pedig 2 tagállam (Hollandia és Norvégia) tett.

Magyarország a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvet az ET helyi önkormányzati minisztereinek utrechti ülésén írta alá 2009. november 16-án, azaz az ET Miniszterek Bizottsága általi elfogadást követően azonnal. 2010. június 7-én ratifikálta, valamint 2012. június 1-jén léptette hatályba a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvénnyel.¹¹

A kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének 1. szakasza deklarálja a helyi közügyekben való részvétel jogát, amelyet egyéni jogként biztosít: „a Szerződő Felek joghatóságukon belül mindenki számára biztosítják a helyi közügyekben való részvétel jogát”. A 2. szakasz definíciója szerint „a helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti”.

Ez a jog általános jelleggel magában foglalja a helyi önkormányzás valamennyi szegmensét egészen a választott képviselők megválasztásától az állampolgároknak a helyi közügyek intézésébe történő konzultációs jellegű bevonásáig. A 3. szakasz kötelezi a szerződő feleket arra, hogy olyan jogi szabályozást hozzanak létre vagy tartsanak fenn, amely megkönnyíti az állampolgárok számára a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlását. A 4. szakasz külön nevesítve is rögzíti a felek állampolgárainak azt a jogát, hogy részt vegyenek a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat választott testülete tagjainak megválasztásában. A 4.1. pont alapján ez a garancia azonban kizárólag a felek azon állampolgáira korlátozódik, akik a helyi önkormányzat közigazgatási területén rendelkeznek

⁸ A helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyv hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

⁹ Az ET Miniszterek Bizottsága 2009. november 16–17-i utrechti ülésének deklarációja. Elérhető: <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)

¹⁰ A Szerződések Hivatala nyilvántartása a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)

¹¹ 2010. évi XXVI. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000026.tv> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

lakóhellyel. Ugyanakkor a 4.2. pont nem zárja ki, hogy a felek választójogot biztosítsanak más személyeknek is, például azoknak, akik a helyi önkormányzat területén nem rendelkeznek állandó lakóhellyel, vagy nem minősülnek állampolgároknak. A jog kiterjesztésének azonban minden esetben törvényi szintű szabályozásban kell megvalósulnia. Az 5. szakasz azokat a korlátozásokat említi és fejti ki részletesen, amelyeket a helyi közügyekben való részvétel jogának gyakorlására vonatkozóan a felek alkalmazhatnak, illetve bizonyos esetekben kötelesek alkalmazni.

A 2. cikk rögzíti a feleknek azt az általános kötelezettségét, hogy megtegyenek minden olyan intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy a helyi közügyekben való részvétel joga érvényesüljön. Ilyen intézkedések például a helyi önkormányzatok kezelésében lévő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés, a részvételben akadályozott személyeknek szóló specifikus intézkedések, a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatos panaszok és javaslatok kezelése és megválaszolása stb. A 3. szakasz alapján az állampolgárok részvételének ösztönzésére irányuló intézkedések, eljárások és mechanizmusok sokfélék lehetnek, tekintettel a helyi önkormányzatok eltérő típusaira, feladataira és méretére. A 4. szakasz rögzíti a kellő időben és megfelelő módon megvalósuló konzultáció szükségességét.

A 3. és 4. cikk jelöli meg a jegyzőkönyv szervi és területi hatályát. Az általános kiindulópont az, hogy a jegyzőkönyv a felek államterületén található helyi önkormányzatok valamennyi típusára alkalmazandó. Ugyanakkor a dokumentum lehetővé teszi, hogy bármely állam a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor megjelölheti azon helyi és területi önkormányzatoknak a kategóriáit, amelyekre a jegyzőkönyvet alkalmazni kívánja, illetve amelyeket kivon a jegyzőkönyv hatálya alól.

A záró rendelkezéseket tartalmazó 5–7. cikk a jegyzőkönyv aláírásával és a kötelező hatály elismerésének módozataival, az ahhoz való csatlakozással, a hatálybalépéssel, a bármely fél által gyakorolható egyoldalú felmondással, illetve az ET főtitkárának letéteményesi funkciójával kapcsolatos szabályokat tartalmazza.

2.3. Madridi Keretegyezmény¹²

A határokon átnyúló együttműködés kezdetei a második világháború utáni időszakra nyúlnak vissza. Ekkorra datálhatók a nyugat-európai országok önkormányzatai között létrejött első informális együttműködési formák (twinning), amelyek a későbbiek során az ET keretében elfogadott úgynevezett Madridi Keretegyezményben nyertek jogi elismerést.

A Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény (a továbbiakban: Madridi Keretegyezmény) az első olyan nemzetközi egyezmény, amelynek célja kifejezetten a helyi és területi közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködéseinek előmozdítása, mégpedig úgy, hogy intézményes formában szabályozza az együttműködéseket. A keretegyezmény elfogadását a Helyi és Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa ösztönözte.

¹² A Madridi Keretegyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0c (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása alapján a Madridi Keretegyezményt 39 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 2 tagállam csatlakozott az egyezményhez, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.¹³

Magyarország 1992. április 6-án csatlakozott a Madridi Keretegyezményhez, valamint 1994. március 21-én ratifikálta is. Az egyezmény hazánk jogrendjébe a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együtműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XXIV. törvénnyel¹⁴ került átültetésre.

Annak érdekében, hogy rugalmasan lehessen igazodni az ET tagállamainak eltérő jogrendszeréhez és alkotmányos berendezkedéséhez, a Madridi Keretegyezmény jogi kötelezés nélkül elveket deklarál, és többféle modellmegállapodást vázol. A Madridi Keretegyezmény elfogadása nemzetközi szintén is ösztönözte az önkormányzatok és más közigazgatási szervek együttműködését a város- és községfejlesztés, a környezetvédelem, a közösségi infrastruktúra és lakossági szolgáltatások, valamint a katasztrófhelyzetekben való kölcsönös segítségnyújtás és együttműködés területén.

Az egyezmény aláírásával a szerződő felek arra tesznek vállalást, hogy lehetőségeikhez mérten törekednek azoknak az adminisztratív, jogi és technikai problémáknak a megoldására, amelyek akadályozzák a határ menti együttműködés fejlődését és zökkenőmentes működését (4. cikk¹⁵).

A keretegyezmény 1–12. cikke általános jelleggel tartalmazza a definíciókat, általános jelleggel rögzíti a szerződő felek szükséges vállalásait, leírja a Madridi Keretegyezményhez való csatlakozás, valamint annak felmondása menetét.

A Madridi Keretegyezmény struktúrájában egy meglehetősen rövid egyezmény, amelyet függelék sora követ, ezekben modellegyezmények és szerződések találhatók a határon átnyúló együttműködésekre, amelyek jogi kötelező erővel nem bírnak.

A Madridi Keretegyezmény szigorú jogi kötelezések helyett olyan elveket deklarál, amelyek ösztönzik és megkönnyítik az együttműködést a helyi és területi hatóságok és szervek között. A helyi önkormányzatok egymással határon átnyúló együttműködésre olyan feltételekkel léphetnek, ahogyan a nemzeti jogrendszer keretei között köthetnek megállapodásokat.

A modellmegállapodásokat a Madridi Keretegyezmény Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együtműködésére vonatkozó minta- és keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések című melléklete tartalmazza. Alapvetően két típusa van, az államok közötti megállapodásokra, illetve a helyi önkormányzatok egymás közötti megállapodásaira vonatkozóan.

A Madridi Keretegyezmény időközben három kiegészítő jegyzőkönyvvel bővült, amelyek a keretegyezményhez hasonlóan nemzetközi egyezménynek minősülnek.

¹³ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezménnyel kapcsolatban: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 07.)

¹⁴ 1997. évi XXIV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700024.TV&goto=-1> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁵ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala Madridi Keretegyezményről szóló rövid összefoglalója alapján. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

A Madridi Keretegyezmény és jegyzőkönyvei egységes konvenciórendszert alkotnak, a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv ráépül az első két kiegészítő jegyzőkönyv szabályaira, ezért alakult ki az a sajátos forma, hogy a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvhöz történő csatlakozás elégséges feltétele a Madridi Keretegyezmény ratifikációja.

2.3.1. A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve

A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 1995. november 9-én nyílt meg aláírásra az ET tagállamai számára. Az első kiegészítő jegyzőkönyv 1998. december 1-jén lépett hatályba 4 tagállam általi ratifikálást követően.¹⁶

Az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása alapján az első kiegészítő jegyzőkönyvet eddig 24 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 5 tagállam csatlakozott hozzá, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.¹⁷

Az első kiegészítő jegyzőkönyv előrelépése, hogy az 5. cikkben elismeri az önkormányzatok közötti együttműködési megállapodások megkötését, az eddigi jogi személyiség nélküli szervezetek mellett lehetségessé teszi az állandó, közjogi/magánjogi formában és döntéshozói jogkörrel rendelkező szervek létrehozását is.

A kiegészítő jegyzőkönyv tehát olyan jogi eszköz, amely szilárdabb jogi alapokat teremt a határon átnyúló kapcsolatokhoz; a határon átnyúló szervezetek a határon átnyúló együttműködésben *közvetlen cselekvésre* jogosultak.

A kiegészítő jegyzőkönyv kifejezetten elismeri a területi közigazgatási szervek és helyi önkormányzatok azon jogát, hogy hatáskörükben *nemzetközi együttműködésre vonatkozó szerződést* kössenek, elismeri továbbá az ezen megállapodások alatt született *aktusok és döntések érvényességét a belső jogrendszerben*, valamint bármely együttműködésre kialakított szervezet *jogi személyiségét*.

Ha a nemzeti jog megengedi, akkor tehát az együttműködésre létrehozott szervezetek közjogi jogalanyisággal rendelkezhetnek, és döntéseik jogi ereje és hatálya megegyezik az ezen önkormányzatok vagy közigazgatási szervek által a hazai jogrendszerükön belül foganatosított intézkedésekével. Ugyanakkor az együttműködési szervezetnek nem áll jogában olyan döntéseket hozni, amelyek általános hatályúak, vagy egyéni jogokat és szabadságokat érintenek. Minden államnak nyilatkoznia kell, hogy a fentiekben ismertetett 4. és 5. cikket alkalmazza-e, vagy sem.¹⁸

Az *első kiegészítő jegyzőkönyv* jelentősége tehát az, hogy a részes tagállamok az aláírásukkal elismerik:

- a másik állam területi közösségeivel vagy hatáságaival történő határon átnyúló *együttműködési megállapodások* megkötését;

¹⁶ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁷ A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁸ A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

- támogatja az állandó, *akár közjogi, akár magánjogi formában és döntéshozói jogkörrel rendelkező állandó szervek létrehozását* a határ menti együttműködések számára. Ezen szervezetek elláthatják mindazon feladatokat, amelyeket alapítóik rájuk ruháznak, és azon jogi rezsim alapján járhatnak el, amely országnak a területén a szervezet székhelye található.

2.3.2. A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyve

A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvét 1998. május 5-én fogadták el, és ekkor nyílt meg aláírásra az ET tagállamai számára. A második kiegészítő jegyzőkönyv 2001. február 1-jén lépett hatályba 4 tagállam általi ratifikálást követően.¹⁹

A második kiegészítő jegyzőkönyvet az ET Szerződések Hivatala nyilvántartása alapján eddig 23 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 4 tagállam csatlakozott hozzá, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.²⁰

A második kiegészítő jegyzőkönyv megalkotását maga a Madridi Keretegyezmény és az első kiegészítő jegyzőkönyv „sikere” alapozta meg. A határ menti együttműködések mellett az egymással nem határos területek között is igény merült fel az együttműködések nemzetközi szintű intézményesítésére. Így a második kiegészítő jegyzőkönyv aláíróinak biztosítaniuk kell a nagyobb, egymással nem határos területi egységek közötti területi együttműködés lehetőségét is.²¹ A második kiegészítő jegyzőkönyv tehát már hozzájárul a transznacionális együttműködések kialakításához.

A jegyzőkönyv rövid, alapvetően a keretegyezmény és az első kiegészítő jegyzőkönyv szabályait rendeli alkalmazni a „területközi” együttműködésekre, és ez alapján ezen együttműködések tekintetében is rendelkezni kell, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv fentiekben ismertetett 4. és 5. cikkét a tagállam alkalmazza-e ezen típusú együttműködések esetén.

2.3.3. A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyve

Az ET helyi önkormányzatokért felelős miniszterei a 2005-ben Budapesten tartott konferenciájukon elfogadott úgynevezett Budapesti Agendában²² deklarálták, hogy szükség van olyan jogi dokumentumra, amely lehetővé teszi határon átnyúló szervezet létrehozásával segíteni az együttműködések kialakítását. A gyakorlati tapasztalatok alapján az együttműködési megállapodások, szerződések megkötésén túl igény jelentkezett több tagállam vagy szervei

¹⁹ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁰ A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²¹ A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2cb (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²² A 2005. évi budapesti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

közötti közös szervezet létrehozására is. A döntés alapján meginduló munka eredményeként született meg az európai (euroregionális) együttműködési csoportosulásokat szabályozó harmadik kiegészítő jegyzőkönyv.²³

Az ET Miniszterek Bizottsága 2009. szeptember 9-i ülésén fogadta el a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv végleges szövegét. A jegyzőkönyv az ET helyi és regionális önkormányzatokért felelős minisztereinek 2009. november 16–17-én Utrechtben megrendezésre került konferenciáján nyílt meg aláírásra.²⁴

A harmadik kiegészítő jegyzőkönyvet eddigiekben 7 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 6 tagállam csatlakozott hozzá, azonban még nem ratifikálta.²⁵

Az Euroregionális Együttműködési Csoportosulásokról (Euroregional Co-operation Groupings – ECG) szóló harmadik kiegészítő jegyzőkönyv hozzáadott értékét tehát az adja, hogy jogi lehetőséget kínál az EU-n kívüli szomszédos országokkal folytatott határon átnyúló együttműködések összefogására, végrehajtására intézményt létrehozni. A 3. cikk 2. szakasza alapján olyan államnak a területi önkormányzata, illetve közigazgatási szerve, amelyik állam nem részese jelen jegyzőkönyvnek, de közös határa van egy olyan részes állammal, ahol az ECG székhelye van/lesz, részt vehet az ECG alapításában, vagy csatlakozhat hozzá, ha az érintett két állam közötti megállapodás ezt lehetővé teszi, és ez nem jár jelen jegyzőkönyv rendelkezéseinek sérelmével.

A jegyzőkönyv lényegesen hosszabb, mint a megelőző két kiegészítő jegyzőkönyv, hiszen egy intézmény létrehozásával kapcsolatos számos kérdést kell rendeznie a létrehozására vonatkozó szabályok megalkotásától kezdve a feladat- és hatáskörökön, vitarendezésen át a működésének felülvizsgálatára vonatkozó szabályokig.

A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyve nem tartalmaz előírást az ECG-k belső szervezeti felépítésére vonatkozóan. Ennek oka, hogy a jegyzőkönyv előkészítése során nyilvánvalóvá vált, hogy figyelemmel a tagállamok nemzeti szabályozására, a kialakítható szervezeti forma és az ellátandó feladatok számosságára és sokféleségére, nem lehet egy olyan szervezeti megoldás, amely minden esetre alkalmazható.

A tagállamok részéről ugyanakkor arra volt igény, hogy a jogintézményt kitaláló és létrehozó ET adjon lehetséges megoldási javaslatokat: erre figyelemmel a kiegészítő jegyzőkönyv meghatározza, hogy az ET a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvhöz kidolgozott egy mellékletet (appendix), amely dokumentum nem rendelkezik jogi kötőerővel, azonban hasznos útmutatásul szolgál a tagállamoknak a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseinek értelmezéséhez és gyakorlati alkalmazásához. A jegyzőkönyv még azt is rögzíti, hogy a mellékletet a Miniszterek Bizottsága általi jóváhagyást követően csatolják a jegyzőkönyvhöz. Az előkészítő munka a Miniszterek Bizottsága irányítása alatt működő kormányközi szakbizottságban folyt (a bizottság munkájáról és működéséről a későbbiekben részletesen lesz szó), és a munka nehézségét mutatja, hogy az elfogadást követően többször

²³ A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének eredeti angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁴ A 2009. évi utrechti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: [www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20%20\(17.11.2009\)%20engl.pdf](http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20%20(17.11.2009)%20engl.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁵ Az Európa Tanács Szerződések Hivatala.

módosult, jelenleg a Miniszterek Bizottsága 2015. szeptember 10-i ülésén elfogadott módosított melléklet a hatályos.²⁶

Itt kell megjegyezni azt is, hogy a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv előkészítése nyájából egy időben zajlott az EU-n belül folyó, ugyancsak a határon átnyúló együttműködések intézményesítését célzó munkával, amelynek eredményeként készült el az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet. A rendeletről az EU helyi önkormányzatokat érintő tevékenységét bemutató fejezetben részletesen volt szó.

2.4. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája²⁷

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (a továbbiakban: Nyelvi Charta) az ET Miniszterek Bizottsága által 1992. június 22-én, Strasbourgban elfogadott nemzetközi egyezmény.

A Nyelvi Chartát 25 tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 8 tagállam aláírta, de még nem ratifikálta.²⁸ Magyarország a Nyelvi Charta első aláírói közé tartozik, 1992. november 5-én írta alá a dokumentumot, kihirdetésére a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvénnyel²⁹ került sor.

A Nyelvi Charta célkitűzése, hogy előmozdítsa és támogassa Európában a beszélt történelmi regionális és kisebbségi nyelvek használatát, és védelmet biztosítson számukra. Másrészt az egyezmény elfogadásának célja volt, hogy megőrizze és fejlessze az európai kulturális örökséget és tradíciókat, valamint hogy tiszteletben tartsa a regionális vagy kisebbségi nyelvek közéletben és magánéletben történő használatának elidegeníthetetlen és közös jogát.

Az egyezmény rögzíti azokat az alapelveket, amelyeket a szerződő feleknek biztosítaniuk kell a területükön beszélt valamennyi regionális kisebbségi nyelv számára. Ezek a következők:

- valamennyi nyelv földrajzi területének tiszteletben tartása;
- a támogatás szükségessége;
- a regionális vagy kisebbségi nyelvek írásban és szóban történő használatának lehetővé tétele a köz- és magánéletben (például megfelelő oktatási és tanulási intézkedéscsomagokkal, valamint transznacionális tapasztalatcserek útján).

²⁶ A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének melléklete. Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d9f3> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁷ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁸ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

²⁹ 1999. évi XL. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

Továbbá a Nyelvi Charta számos specifikus intézkedést fogalmaz meg. Ezek az alábbi területekre terjednek ki: többek között az oktatásra, igazságszolgáltatásra, közigazgatási hatóságokra, a médiára, a kulturális tevékenységekre és létesítményekre, a gazdasági és társadalmi tevékenységekre és létesítményekre, valamint a határokon átnyúló tapasztalatcserére.

Minden szerződő félnek a Nyelvi Charta intézkedései közül minimum 35 rendelkezést vagy alrendelkezést magára nézve kötelezőnek kell elismernie, beleértve az úgynevezett „kemény mag” (kötelezően megvalósítandó) intézkedéseket is.

Valamennyi szerződő félnek konkretizálnia kell továbbá saját ratifikációs, elfogadási vagy jóváhagyási eszközét az őt érintő regionális vagy kisebbségi nyelvek, illetve a területének egészén, vagy területének egy részén kevésbé gyakran használt hivatalos nyelvek vonatkozásában.

A csatlakozók vállalták, hogy a hatálybalépést követően egy éven belül elkészítik jelentésüket, amelyet ezt követően háromévenként kell aktualizálniuk. A szerződő felek által benyújtott időszaki jelentések alapján a Nyelvi Charta rendelkezéseinek megvalósítását egy szakértői bizottság felügyeli.³⁰ Magyarország első jelentését 1999-ben készítette el, jelenleg a hetedik jelentés készítése van folyamatban.

Magyarország kezdetben hat nemzetiségi nyelvre (német, szlovák, horvát, román, szlovén és szerb) vonatkozólag vállalt kötelezettségeket, amit 2008-ban kiterjesztett a cigány (romani és beás) nyelvekre.

Az önkormányzatokat tekintve a Nyelvi Charta végrehajtása alapvetően a nemzeti-ségi önkormányzatokat érinti, ugyanakkor például az anyanyelv használatának joga ezen nemzetiségi nyelvek tekintetében az önkormányzatok működését – más közigazgatási szervekhez hasonlóan – érinti.

2.5. A külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló egyezmény³¹

Az ET a külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló nemzetközi egyezménye 1992. február 5-én nyílt meg aláírásra a tagállamok előtt, és 1997. május 1-jén lépett hatályba 5 tagállam általi ratifikációt követően.³²

Az egyezményt eddig 9 ET-tagállam írta alá és ratifikálta, valamint további 4 tagállam csatlakozott az egyezményhez, azonban esetükben az aláírást még nem követte ratifikáció.³³

Az egyezmény célja a külföldi állampolgárok helyi közösségbe történő integrációjának előmozdítása. Az egyezmény minden olyan személyre alkalmazható, akik a szerződő feleknek nem állampolgárai, és jogosan tartózkodnak a szerződő fél területén.

³⁰ Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának hivatalos összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

³¹ A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007bd26 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³² Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezménnyel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³³ A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményhez kapcsolódó aláírásokról és ratifikációkról szóló nyilvántartás. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

Az egyezményhez csatlakozó szerződő felek vállalják, hogy garantálják a területükön jogszerűen tartózkodó külföldi állampolgárok számára a helyi közéletben történő részvételhez kapcsolódóan ugyanazokat a jogokat, mint saját állampolgáraik részére: például a véleménynyilvánítás szabadságát, a gyülekezési és egyesülési szabadságot, beleértve a szakszervezet-alakítás szabadságát is. Vállalják továbbá, hogy bevonják őket a helyi közügyekben történő konzultációs folyamatokba is.

Az egyezmény elismeri ugyanakkor, hogy jogszabályi keretek között a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési szabadság bizonyos kivételes esetekben korlátozható. Az egyezmény megnyitja annak a lehetőségét, hogy a szerződő felek területén jogszerűen tartózkodó külföldi állampolgárok általuk választott konzultatív testületeket hozzanak létre helyi szinten.

Azt is kimondja, hogy a szerződő feleknek lehetőséget kell biztosítaniuk a területükön jogszerűen tartózkodó valamennyi külföldi állampolgár számára a helyi választásokon történő szavazásra, valamint öt év ott-tartózkodás és állandó lakhely birtokában választhatóságra is.

A szerződő felek vállalják, hogy tájékoztatják a területükön tartózkodó külföldi állampolgárokat jogaikról és kötelezettségeikről a helyi közéletben történő részvételhez kapcsolódóan.

A szerződő feleknek rendszeresen tájékoztatniuk kell az ET főtitkárát a külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményben foglaltak megvalósításával kapcsolatos fejleményekről.³⁴

3. Miniszterek Bizottsága

3.1. A Miniszterek Bizottsága működése

A Miniszterek Bizottsága tagjai a tagállamok külügyminiszterei.

Feladatai: a Miniszterek Bizottsága fogadja el az ET szakpolitikáit, költségvetését és szervezeti egységeinek munkaprogramját.³⁵

A Miniszterek Bizottsága többféle dokumentumot fogad el: nemzetközi egyezmények, ajánlások, határozatok, deklarációk, iránymutatások, stratégiák, akciótervek, bizottságok feladatleírásai, hivatalos válaszok.³⁶

A Miniszterek Bizottsága miniszteri szinten évente egy alkalommal ülésezik,³⁷ a legutóbbi ülésre 2018. május 18-án került sor a dániai Helsingørben.³⁸

A tagállamok strasbourgi diplomáciai képviselőinek vezetői heti rendszerességgel üléseznek (miniszterhelyettesek találkozója³⁹). Miután az ET kormányközi szervezet, legfőbb döntéshozó fóruma a Miniszterek Bizottsága.

³⁴ Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁵ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/home (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/ministerial-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁸ Elérhető: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680872cfa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

³⁹ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/deputy-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

A Miniszterek Bizottsága elnökségét 6 hónapos időszakra egy-egy tagállam tölti be (az angol ábécé szerinti sorrendben). Az elnök szerepe a semlegesség, valamint a működési szabályok betartása és betartatása a tagállamokkal. Az elnök vezeti a vitákat, javaslatot tesz szavazásra, és kihirdeti a döntéseket.

Az elnökség hivatalos átadás-átvétele május, illetve november közepén történik, a leköszönő és a hivatalba lépő elnök közötti együttműködésben. A ceremónián a hivatalba lépő elnök ismerteti országa prioritásait a Miniszterek Bizottsága számára, valamint a leköszönő elnök országa hat hónapos elnökségi időszaka alatt elért eredményeiről ad számot.⁴⁰ Jelen tanulmány írásakor Finnország tölti be az elnökségi pozíciót (2018. november 21. – 2019. május).

A Miniszterek Bizottsága munkáját a bureau (titkárság), riportéri csoportok, tematikus koordinátorok és ad hoc munkacsoportok támogatják. A bureau-t hat tagállam alkotja: a jelenlegi elnökséget betöltő tagállam, az elmúlt két elnökséget adó két tagállam, valamint a következő három elnökségi időszakot adó három tagállam. A bureau-nak nincs döntéshozatali hatásköre érdemi kérdésekben, és nem helyettesítheti a teljes bizottságot.⁴¹

A riportéri csoportok, tematikus koordinátorok és az ad hoc munkacsoportok a Miniszterek Bizottsága informális munkastruktúrái, döntéshozatali hatáskörrel nem rendelkeznek, szerepük a döntéstámogatás és -előkészítés.⁴²

A Miniszterek Bizottsága riportéri csoportjai az alábbiak:

- GR-C: oktatás, kultúra, sport, ifjúságügy és környezetvédelem;⁴³
- GR-DEM: demokratikus intézményrendszer, demokratikus párbeszéd erősítése, választások, együttműködési tevékenységek;⁴⁴
- GR-EXT: külkapcsolatok az ENSZ-szel, EU-val, EBESZ-szel;⁴⁵
- GR-H: emberi jogok;⁴⁶
- GR-J: jogi együttműködés;⁴⁷
- GR-PBA: program, költségvetés, belső igazgatás;⁴⁸
- GR-SOC: szociális és egészségügy.⁴⁹

A jelenleg aktuális tematikus koordinátori együttműködés a TC-INF informatikai ügyekért felelős tematikus koordinátor.⁵⁰ Feladata – többek között – az ET Internet Kormányzás Stratégiájának⁵¹ nyomon követése. Az ET 2016–2019 közötti időszakra szóló Internet Kormányzás Stratégiája célja az információszabadsághoz, információbiztonsághoz stb. kapcsolódó emberi jogok online és offline érvényesülésének elősegítése. A stratégia úgynevezett „multi-stakeholder” és „megosztott felelősség” szemléletet képvisel, amely a nemzetközi szervezetek, privát szektor, civil társadalom, kutatás-fejlesztési és technológiai szektor,

⁴⁰ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/cm-chairmanship (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴² Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/subsidiary-groups (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴³ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-c (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁴ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-dem (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁵ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-ext (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-h (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-j (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁸ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-pba (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁴⁹ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/gr-soc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵⁰ Elérhető: www.coe.int/en/web/cm/tc-inf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

valamint a kormányzati és helyi önkormányzati szervek közötti partnerséget, együttműködést jelenti.⁵²

3.2. A Miniszterek Bizottsága által önkormányzatokat érintően elfogadott fontosabb ajánlások, határozatok

*A Miniszterek Bizottsága állampolgárok helyi közéletben történő részvételéről szóló CM/Rec(2018)4 számú ajánlása*⁵³

Az ajánlás célja, hogy az ET-tagállamok jó gyakorlatait összegyűjtve útmutatásul szolgáljon az állampolgárok helyi közéletben történő részvételének előmozdításához. Az ajánlás kidolgozásának háttere, hogy a Helyi Önkormányzatok Chartájának kiegészítő jegyzőkönyvét a helyi közéletben történő részvételről számos tagállam ratifikálta, ugyanakkor az abban megfogalmazott elvek lefordítása konkrét intézkedésekre már kihívást jelentett. Éppen ezért merült fel a tagállamok részéről igényként, hogy az ET mutasson irányt, és gyűjtsön össze jó gyakorlatokat a témában.

A dokumentum ennek érdekében általános és specifikus alapelveket is megfogalmaz.

Általános alapelvek:

- a helyi és regionális önkormányzatok bevonása az állampolgárok részvételének ösztönzésére irányuló intézkedések tervezése során;
- olyan jogszabályi háttér megalkotása, amely lehetővé teszi a helyi és regionális önkormányzatok számára a részvételt ösztönző intézkedések széles körének alkalmazását.

A részvétel demokratikusságának előmozdítására irányuló alapelvek:

- az állampolgárok tájékoztatása megfelelő és elérhető formában;
- a demokratikus részvétel és nyitott állampolgári szemléletmód előmozdításának segítése;
- átfogó megközelítés, amely a részvételt ösztönző intézkedések széles skálájának alkalmazását lehetővé teszi;
- a férfiak és nők egyenlő részvételi lehetőségeinek biztosítása.

A tényleges állampolgári részvétel előmozdítását célzó szakpolitikák alapelvei:

- a hatáskörök hatékony elosztása a nemzeti, regionális és helyi szintű hatóságok között annak érdekében, hogy biztosítani lehessen az állampolgári részvétel ösztönzéséhez szükséges motivációt;
- figyelemfelhívó és tájékoztatási kampányok az állampolgárok részvételi lehetőségeiről és felelősségéről;

⁵² Elérhető: <https://rm.coe.int/internet-governance-strategy-2016-2019-updated-version-06-mar-2018/1680790ebe> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵³ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

- az etikus magatartás és átlátható döntéshozatal biztosítása, amely előmozdítja az állampolgárok helyi közigazgatásokba vetett bizalmát; a választási rendszerek működésének felülvizsgálata és a választásokon történő részvétel ösztönzése;
- a helyi választott képviselők és állampolgárok közötti párbeszéd előmozdítása;
- az állampolgárok véleményének és javaslatainak meghallgatása;
- a fentiekhez kapcsolódó nyomon követési rendszer biztosítása.

*A Miniszterek Bizottsága helyi és regionális önkormányzatok kapacitásépítéséről szóló CM/Rec(2007)12E számú ajánlása*⁵⁴

Az ajánlás javasolja a tagállamok számára, hogy ismerjék el a helyi önkormányzati kapacitások fejlesztésének fontosságát a magas színvonalú helyi közszolgáltatások biztosítása érdekében; valamint azt, hogy a helyi önkormányzati kapacitásokat nagymértékben befolyásolják a választott képviselők és önkormányzati tisztviselő munkatársak készségei és ismeretei, a szervezetimenedzsment-kapacitások, valamint a pénzügyi és projektmenedzsment-ismeretek.

Az ajánlás a helyi és regionális önkormányzati kapacitásépítés fejlesztése érdekében az alábbi intézkedéseket javasolja:

- együttműködés a helyi és regionális önkormányzatokkal és más releváns szervekkel a helyi önkormányzati kapacitásépítésről szóló stratégia, szükségletelemzés és célzott programok kidolgozása és megvalósítása során;
- az önkormányzatok szerepének meghatározása az önkormányzati kapacitásépítésben választott képviselők és önkormányzati tisztviselő munkatársaik tekintetében is;
- segítségnyújtás az önkormányzatok számára saját kapacitásépítési stratégiájuk kidolgozásában, vezetési és stratégiai menedzsment-struktúrájuk fejlesztése;
- segítségnyújtás az önkormányzatok számára a kapacitásépítéshez kapcsolódó szervezeti, kutatási, fejlesztési, tervezési, megvalósítási, pénzügyi és értékelési mechanizmusok kialakításában;
- kapacitásépítési módszerek, mint például tréningek, peer review-k, benchmarking és jó gyakorlat-megosztási eszközök használata;
- teljesítményértékelési eszközök használata a helyi közszolgáltatási standardok fejlesztése érdekében;
- a helyi és regionális önkormányzatok személyi állományának fejlesztése például magas színvonalú toborzási technikák alkalmazásával, értékalapú illetmény- és karrierrendszerrel, megfelelő tréning- és kompetenciafejlesztéssel;
- jó gyakorlatok megosztása az ET tagállamai és más nemzetközi partnerek körében, a releváns tapasztalatok hasznosítása;
- a jó gyakorlatok megosztásának ösztönzése a helyi és regionális önkormányzatok körében.

⁵⁴ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

*A Miniszterek Bizottsága helyi és regionális közszolgáltatásokról szóló CM/Rec(2007)4E számú ajánlása*⁵⁵

Az ajánlás célja a helyi és regionális közszolgáltatások fejlesztésének elősegítése a tagállamokban az ehhez kapcsolódó legfontosabb alapelvek és iránymutatások megfogalmazásával, jó gyakorlatok megosztásával.

Az ajánlás 6 tématerülete közül a 6. pont tartalmazza a tagállamok számára javasolt cselekvéseket:

- Merítsenek inspirációt az ajánlásban megfogalmazott iránymutatásokból a közszolgáltatások fejlesztésére irányuló politikai, jogi és pénzügyi intézkedéseik meghozatala során, és segítsék elő helyi és regionális hatóságaik számára közszolgáltatásaik fejlesztését; valamint
- fordítsák le az ajánlást hivatalos nyelvükre, és tegyék hozzáférhetővé helyi és regionális hatóságaik számára.

Az ajánlásnak két részből álló melléklete van. Az egyik a tagállamok központi hatóságainak, a másik a tagállamok helyi és regionális hatóságainak fogalmaz meg iránymutatást, ajánlást az alábbi területeken:

- a közszolgáltatások felhasználóinak középpontba helyezése;
- a közszolgáltatásokkal kapcsolatos teljesítménymérés;
- közszolgáltatások kiszervezése a magánszektorba;
- nemzetközi együttműködés és jó gyakorlatok megosztása.

*A Miniszterek Bizottsága helyi és regionális önkormányzatok határainak és/vagy struktúrájának módosításáról szóló CM/Rec(2004)12E számú ajánlása*⁵⁶

Az ajánlás célja a helyi és regionális önkormányzatok határainak vagy struktúrájának módosítására irányuló eljárásokkal kapcsolatos alapelvek és iránymutatások rögzítése összhangban a Helyi Önkormányzatok Chartájának 4. és 5. cikkében foglaltakkal.

Az ajánlás javasolja a tagállamok számára, hogy amennyiben a helyi és regionális önkormányzatok határainak és/vagy struktúrájának módosítására irányuló reformot hajtanak végre:

- a reformot alapos előkészítés előzze meg az alkalmazható jogi és gyakorlati előfeltételek azonosítása érdekében;
- biztosítsanak kidolgozott és jó intézményközi párbeszédre alapuló döntéshozatali eljárásokat;
- dolgozzanak ki részletes intézkedési tervet a reform végrehajtásával és nyomon követésével kapcsolatos felelősségek meghatározása érdekében;
- alakítsanak ki széles körű és objektív értékelési mechanizmust az eredmények értékelésére, és biztosítsák az érintett hatóságok tájékoztatását;

⁵⁵ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e (A letöltés dátuma: 2018. 08. 16.)

⁵⁶ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

- biztosítsák a reform összhangját a Helyi Önkormányzatok Chartájának vonatkozó rendelkezéseivel.

Ezt követően az ajánlás részletezi a *reformfolyamat egyes fázisaihoz kapcsolódó* iránymutatásokat is.

*A Miniszterek Bizottsága e-demokráciáról szóló CM/Rec(2009)1E számú ajánlása*⁵⁷

Elismerve az ET és más nemzetközi szervezetek (például ENSZ, OECD) korábbi munkásságát, az ajánlás célja az elektronikus demokrácia (e-demokrácia) előmozdítása az ET tagállamai körében, a közigazgatás valamennyi szintjén.

Az ajánlás javasolja a tagállamoknak, hogy fontolják meg

- az e-demokrácia eszközeinek alkalmazását intézményeikben és eljárásaikban az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek használatával;
- az e-demokráciával kapcsolatos szakpolitikák és jogszabályi háttér bevezetését, vagy felülvizsgálatát az ajánlásban megfogalmazott alapelvekkel és iránymutatásokkal összhangban;
- intézkedések megtételét az e-demokrácia koncepciójának kidolgozása érdekében a helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi érintett szereplőkkel történő együttműködésben;
- a témában kialakított nemzetközi jó gyakorlatok és standardok áttekintését és – amennyiben releváns – alkalmazását;
- az e-kormányzásról szóló CM Rec(2004)15 számú ajánlás alkalmazását;
- valamint biztosítsák az e-demokrácia előmozdítása érdekében bevezetett intézkedések összhangját az ajánlás 6. pontjában foglalt alapelvekkel (például átláthatóság, elszámoltathatóság, szubszidiaritás, elérhetőség, állampolgár-központúság stb.).

Az ajánlás *melléklete* P1-P80-as számozással tartalmazza az e-demokrácia *alapelveit*, valamint G1-G102-es számozással az e-demokráciával kapcsolatos *iránymutatásokat*.

*A Miniszterek Bizottsága e-kormányzásról szóló CM/Rec(2004)15E számú ajánlása*⁵⁸

Az ajánlás célja az ET tagállamainak támogatása e-kormányzási stratégiájuk kidolgozásában és az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek kihasználásában a közigazgatási intézményeik közötti, illetve közigazgatáson kívüli intézményekkel történő kapcsolattartás, valamint eljárásaik és a közszolgáltatások biztosítása során.

⁵⁷ Elérhető: www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

⁵⁸ Elérhető: [www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)

Az ajánlás javasolja a tagállamoknak, hogy

- vizsgálják felül e-kormányzással kapcsolatos szabályozásaikat, szakpolitikáikat és gyakorlati intézkedéseiket az ajánlásban megfogalmazott alapelvekkel és iránymutatásokkal összhangban;
- erősítsék meg demokratikus intézményrendszerüket a közigazgatás valamennyi szintjén, és biztosítsanak lehetőséget a döntéshozatali folyamatokban történő egyenlő részvételre;
- fejlesszék közigazgatásukat és közszolgáltatásaikat, és tegyék azokat elérhetővé, ügyfélközpontúvá, átláthatóvá, hatékonyá és versenyképpé, hozzájárulva ezzel a gazdasági, kulturális és társadalmi fejlődéshez;
- dolgozzanak ki e-kormányzási stratégiát, amely megfelel az ajánlás 3. pontjában foglalt alapelveknek (például folyamatos fejlesztés, ügyfélközpontúság stb.);
- tegyék hozzáférhetővé az ajánlást közszolgáltatást nyújtó intézményeik számára.

Az ajánlás melléklete tartalmazza az e-kormányzással, elektronikus közszolgáltatásokkal, valamint e-kormányzási stratégiákkal kapcsolatos definíciókat és alapelveket.

Az e-demokrácia alapelvei például:

- hozzájárulás a demokratikus részvétel ösztönzéséhez a közigazgatás minden szintjén;
- a közintézmények átláthatóságának és elszámoltathatóságának elősegítése;
- a közigazgatási szervek reagálóképességének elősegítése;
- a döntéshozatali folyamatok ellenőrizhetőségének előmozdítása stb.

Az elektronikus közszolgáltatások alapelvei például:

- elérhetőség, inkluzivitás,⁵⁹ felhasználhatóság;
- a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés;
- információbiztonság stb.

Az e-kormányzási stratégiák alapelvei például:

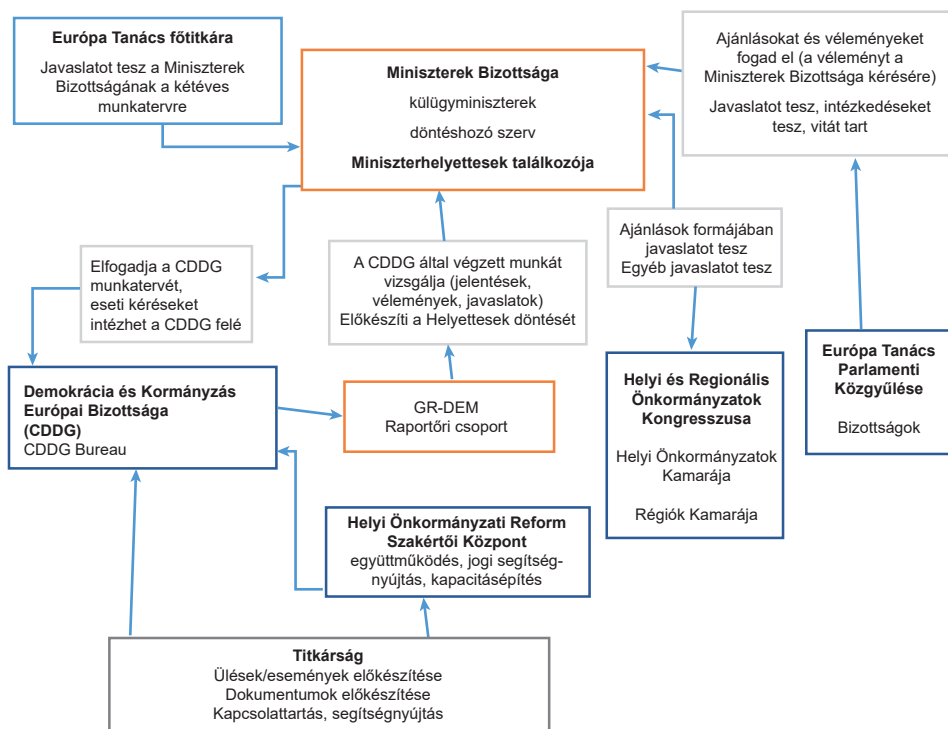
- többszörös hozzáférés;
- digitális kompetenciák fejlesztése;
- adminisztratív terhek csökkentése;
- infokommunikációhoz kapcsolódó technológiai, pénzügyi és személyi erőforrások fejlesztése stb.

*A Miniszterek Bizottsága szubszidiaritás alapelveinek végrehajtásáról szóló Ajánlás (95) 19. számú határozata*⁶⁰

A határozat célja a Helyi Önkormányzatok Chartája 4. cikkében foglaltakkal összhangban a szubszidiaritás alapelve megvalósításának előmozdítása az ET tagállamaiban.

⁵⁹ Inkluzivitás, azaz az érintettek bevonása.

⁶⁰ Elérhető: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 11.)



2. ábra

A Miniszterek Bizottsága és az Európa Tanács más, a későbbiekben bemutatásra kerülő szervei közötti kapcsolat

Forrás: a szerző szerkesztése

A szubszidiaritás a Helyi Önkormányzatok Chartájában megfogalmazott definíciója szerint azt jelenti, hogy a „közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

A határozat az alábbiakat ajánlja a tagállamoknak:

a) a hatáskörök megosztásával kapcsolatban:

- a hatáskörök megosztásával kapcsolatos jogszabályokban egyértelműen rögzítsék az egyes közigazgatási szintek feladat- és hatásköreit;
- törekedjenek arra, hogy az egyes feladat- és hatáskörök összhangban legyenek az adott közigazgatási szint (például helyi és regionális önkormányzatok) sajátosságaival (például gazdasági teljesítőképesség, méret, földrajzi elhelyezkedés stb.);
- alakítsanak ki állandó mechanizmusokat a helyi és regionális önkormányzatok bevonásával (például a központi kormányzat és a helyi és regionális önkormányzati szövetségek közötti formalizált együttműködés keretében; illetve szövetségi államok esetében a szövetségi kormányzat és a tartományi kormányzatok között);

- b) a hatáskörgyakorlás vonatkozásában kövessék nyomon a különböző közigazgatási szintek feladat- és hatásköreinek gyakorlását a helyi önkormányzatiság alapelvének megőrzése mellett;
- c) alakítsanak ki jogi vagy szakpolitikai mechanizmusokat a szubszidiaritás alapelve megvalósításának előmozdítása érdekében;
- d) amennyiben releváns, ne csak központi és helyi hatóságaik, hanem regionális hatóságok viszonylatában is alkalmazzák a határozatban foglalt alapelveket.

4. A helyi és regionális önkormányzati miniszterek konferenciája (1991–2011)

Az ET kormányközi munkája előmozdítását segítő egyik tradicionális együttműködési forma a szakminiszteri konferencia. Szakminiszteri konferenciára számos témában kerül sor (például ifjúságügy, sport, kultúra, egészségügy, oktatás, területfejlesztés, korábban helyi és regionális önkormányzatok stb.).⁶¹ Az általában 2-3 évente ülésező *szakminiszteri konferenciák* a legfontosabb ágazati témakörökben a stratégia meghatározásával és a fontosabb döntések (konvenciók, ajánlások, nyilatkozatok) előkészítésével, valamint véleményezésével segítik a Miniszterek Bizottsága tevékenységét.

A miniszteri konferenciák ezen szerepköre miatt a házigazdai feladatkörre általában olyan országot szoktak támogatni, amely az adott területen – jelen esetben az önkormányzatin – a többi tagország számára is például szolgáló eredményeket ért el.

Az ET Titkárságához kapcsolódva a folyamatos munkát a különböző igazgatóságok szerinti tagozódásban a tagországok minisztériumai által delegált tisztviselőkből álló Irányító Bizottságok (Steering Committee) végzik.

A szakminiszteri konferenciák közül kifejezetten az önkormányzatokat érintő témakörökkel foglalkozott az ET helyi és regionális önkormányzati miniszterek konferenciája, amelynek utolsó ülésére 2011-ben Kijevben került sor.

Az ET tagállamainak helyi és regionális önkormányzati miniszterei 1991–2011 közötti üléseinek időpontja és kiemelt témakörei:

1991. május 14–16., Bergen

- határozat elfogadása a helyi közéletben való részvételtől és demokratikus kontrollról.⁶²

1993. szeptember 15–16., Hága

- nagyvárosok és külvárosi területek közötti együttműködés és koordináció;
- helyi népszavazások.⁶³

⁶¹ Elérhető: https://en.wikipedia.org/wiki/Conference_of_Specialised_Ministers (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶² Elérhető: <https://books.google.hu/books?id=bgZVjebZuzMC&lpg=PA18&ots=E0L4zKlwBe&dq=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&hl=hu&pg=PA18#v=onepage&q=9th%20conference-%20of%20european%20ministers%20bergen&f=false> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶³ Elérhető: <https://rm.coe.int/16804c1c63> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

1996. október 10–11., Lisszabon

- a konferencia munkacíme: A helyi önkormányzati pénzügyek Európában;
- elfogadtak egy helyi önkormányzati pénzügyekről szóló határozatot.⁶⁴

2000. április 6–7., Isztambul

- figyelemfelhívás a helyi és regionális önkormányzatok szociális közszolgáltatások ellátásában betöltött szerepéről szóló határozatra;
- határozat a helyi demokráciáról és határon átnyúló együttműködésről: megegyezés a jó gyakorlatok megosztásáról a Helyi Demokrácia és Stabilitás Délkelet-Európában című akcióterv végrehajtásának elősegítése érdekében.⁶⁵

2002. június 27–28., Helsinki

- regionális szintű önkormányzatiság és szubszidiaritás;
- a regionális önkormányzatiságról szóló Helsinki Deklaráció elfogadása.⁶⁶

2005. február 24–25., Budapest

- Magyarország szempontjából kiemelést érdemel a Budapesten megtartott miniszteri konferencia 2005-ben;
- a konferenciának két témaköre volt, továbbá megrendezésre került egy kollokvium is a miniszterek, valamint az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa elnöksége között.

Az *I. témakör* fő címe: *Kihívások és prioritások a helyi és regionális demokrácia terén.* Ennek keretében került sor az ET helyi önkormányzatokra vonatkozó középtávú stratégiájának meghatározására.

A főbb prioritások között szerepelt a helyi demokrácia és részvétel fejlesztése, a határon túlnyúló együttműködés erősítése, a decentralizáció és a szubszidiaritás elve érvényesítésének fokozása, az elektronikus önkormányzás kialakítása. A témakörben elhangzott vita alapján készült a zárónyilatkozat, amelyet elfogadtak.

A konferencia *II. témaköre* a regionális önkormányzatokra vonatkozó jogi eszközök tárgyában az előző, Helsinkiben megrendezett miniszteri konferencia óta végzett munka eredményeinek számbavétele volt.

Külön érdekessége volt a konferenciának, hogy *kollokviumra* sor került a miniszterek és a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa Elnöksége között azon alkalomból, hogy 20 évvel korábban fogadták el a Helyi Önkormányzati Chartát, és egyeztettek arról, hogy a Kongresszus által a tagországokban végzett és a 20 éves Helyi Önkormányzati Charta érvényesülését vizsgáló monitoringnak mi az eredménye.

A konferencia résztvevői mindenekelőtt a helyi önkormányzatokért felelős miniszterek (vagy azok helyettesei), valamint az általuk vezetett háromtagú delegációk voltak. Az ET-t a főtitkár helyettese képviselte, valamint részt vett a konferencián a Miniszterek Bizottsága, a Parlamenti Közgyűlés képviselője, a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa elnöke, valamint megfigyelőként vett részt a konferencián a Szentszék és Japán képviselője.

⁶⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016804eb342> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/16804ef2ba> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/16805e1fde> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

A konferencián a helyi és regionális önkormányzatokért felelős szakminiszterek elfogadták az úgynevezett Budapest Agendát (Budapest Menetrend), amely a helyi és regionális szintű jó kormányzás előmozdításával kapcsolatos feladatokat, kihívásokat és megoldásukra irányuló tevékenységeket tartalmazza az alábbi témákban:

- demokratikus állampolgári részvétel helyi és regionális szinten;
- a helyi és regionális önkormányzatiság jogi keretei és intézményi struktúrái;
- helyi és regionális önkormányzati pénzügyek;
- a helyi és regionális önkormányzatok vezetése és kapacitásépítése;
- helyi és regionális szintű közetika;
- határon átnyúló és településközi együttműködések, helyi és regionális együttműködések.⁶⁷

2007. október 15–16., Valencia

A Valenciában megrendezett miniszteri konferencián a Budapest Agenda által meghatározott célkitűzések végrehajtása állt középpontban. Éppen ezért, összhangban a Budapest Agendában megfogalmazott célkitűzésekkel, a valenciai miniszteri konferencián, amelynek munkacíme a *Felelősségteljes helyi és regionális önkormányzás – európai kihívás* volt, az alábbi témákban fogadtak el deklarációt:

- helyi és regionális szintű demokratikus részvétel és közetika;
- regionális önkormányzatiság;
- előrehaladás a Budapest Agenda megvalósítása tekintetében;
- az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiája;
- a helyi demokrácia európai hete;
- jövőbeli kilátások, együttműködési lehetőségek és szinergiák.⁶⁸

A valenciai konferencia jelentősége továbbá, hogy résztvevői elfogadták az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiáját, amely 12 alapelvet tartalmaz a helyi szintű jó kormányzás előmozdítása érdekében.⁶⁹

A konferencia érdekessége volt még, hogy *A jó helyi és regionális kormányzás – az európai kihívás* napirendi pont keretében a konferencia résztvevői megállapodtak abban, hogy *az előrelépés érdekében össze kell hangolni nem csupán az ET egyes szerveinek a munkáját, hanem más nemzetközi szervezetek, így az EU, az OECD és az ENSZ-HABITAT munkáját is*. Mindez rendkívül fontos feladatszabása volt a konferenciának, hiszen ezen szervek működése és főként együttműködése adja a helyi önkormányzatok nemzetközi környezetének tengelyét. Az ET belső működése vonatkozásában tény ugyanis, hogy a gyors ütemű bővülés azzal az eredménnyel járt, hogy *a tagországok köre elszakadt egymástól*. Míg vannak olyan tagországok, ahol magas szintű demokratikus működés a jellemző, és az ezzel járó problémák (például apátia, alacsony részvétel a közügyekben) megoldása a lényeges,

⁶⁷ Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁸ Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Valencia%20Declaration%20MCL-15%282007%295%20engl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁶⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680701699> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

addig más tagállamokban a demokratikus értékek, feltételek minimális szinten sincsenek jelen. Ezen *tagországok igényei, hozzáállása teljesen eltér egymástól*. Ezen túl jelentősen nehezíti az ET szerepét a *rendkívül bonyolult és nehézkes szervezet, döntéshozatali rend*. Ebből a nehézkes működésből pedig gyakran születnek olyan kezdeményezések, döntések, amelyek végrehajtása lehetetlen vagy a tagállamok többsége számára – a konferencia időpontjában – érdektelen volt (például a jó helyi önkormányzás ET-stratégiája alapján bevezetendő Jó helyi önkormányzás Minőségi Elismerő Szalag, Európai Kiválósági Díj).

Erre figyelemmel a *miniszteri konferencia felkérte a finn önkormányzatokért felelős minisztert*, Mari Kiviniemi-t,⁷⁰ hogy *készítsen jelentést arról, hogy milyen módon lehetne ösztönözni, hatékonyabbá tenni az ET helyi és regionális demokrácia témakörben kifejtett tevékenységét a jövőben*. Ez alapján a miniszter asszony kétoldalú megbeszéléseket folytatott miniszter kollégáival, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel. Az elkészült jelentéstervezetet a következő, alábbiakban bemutatandó utrechti konferencián tárgyalták meg a szakminiszterek.

2009. november 16–17., Utrecht

Az utrechti miniszteri konferencia folytatta a Budapest Agendában, majd annak alapján Valenciában megfogalmazott célkitűzések megvalósításának vizsgálatát, az eltelt időszak értékelését, így a helyi és regionális önkormányzati miniszterek az alábbi kulcstémákban fogadtak el deklarációt és intézkedési tervet:⁷¹

- az önkormányzatok és területi közigazgatási szervek határon átnyúló együttműködési előtt álló jogi/egyéb akadályok megoldása;
- regionális demokrácia referenciakerete;
- Utrechti Agenda.

A konferencia fontos eseménye volt, hogy megnyitotta a Madridi Keretegyezmény euroregionális együttműködési csoportosulásokról szóló harmadik kiegészítő jegyzőkönyvéhez,⁷² valamint az ET regionális demokráciáról szóló referenciakeretéhez⁷³ való csatlakozás lehetőségét a tagállamok számára.

A konferencián megtárgyalták a miniszterek a „Kiviniemi-jelentést” is (a jelentés alcíme: *Hogyan fejleszthető az ET munkája a helyi és regionális demokrácia terén?*). Ahogy a jelentés is fogalmaz:

„Alapvető kérdésünk, hogy van-e bármilyen haszna az ET helyi és regionális demokrácia erősítését célzó tevékenységének.

A válaszuk: igen, de a világban végbemenő változásokkal együtt ennek is változnia kell. A munkavégzés módját illetően bizonyos korszerűsítésre van szükség. *Ez a jelentés elsősorban a munkamódszerekre koncentrál, nem annyira a munka tartalmára*. Erős meg-

⁷⁰ Mari Kiviniemi 2014-től az OECD főtitkárhelyettese.

⁷¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁷² Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁷³ Elérhető: <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

győződésünk, hogy bizonyos, a munkamódszereket érintő módosításokkal hatékonyabban érhetjük el a kitűzött célt, azaz a lehető legtöbb ember számára elérhető, jól működő helyi és regionális demokrácia létrejöttét.”

A jelentés négy pillért határozott meg a szervezet fejlesztésére:

- szilárd elkötelezettség a tagállamok részéről;
- a nemzetközi szereplőkkel fennálló kapcsolat fejlesztése;
- a szervezeti rugalmasság és hatékonyság növelése;
- nyitás.

A konferencián elfogadott Utrechti Agenda formálisan a 2005-ös Budapesti Agendát váltotta fel, tartalmában persze továbbvitte annak értékeit. Nem más, mint az ET keretében végzett további négyéves munka irányait meghatározó stratégiai munkaterv. Ez *tartalmazza, hogy melyek a 21. századi önkormányzatiság előtt álló legfontosabb kihívások, és melyek azok az intézkedések, amelyeket az ET vagy a nemzeti kormányok tehetnek és célszerű is tenniük az önkormányzatokat érintő kihívásokra adható válaszként.*

A Budapesten, Valenciában és Utrechtben tartott miniszteri konferenciák egy olyan ívet zártak, amely során számos olyan kérdéssel foglalkoztak a szakminiszterek, amelyek összeurópai – illetve világszintű – kihívást jelentenek, és amelyben egyeztetett válaszokat, iránymutatásokat kívántak megalkotni. Ilyen volt a területi szint kérdése, a határon átnyúló együttműködések, a társadalmi részvétel, illetve a globális pénzügyi válság következményeire adható válaszok kidolgozása.

2011. november 3–4., Kijev

A konferencia kiemelt témája a pénzügyi és gazdasági válság helyi és regionális önkormányzatokra gyakorolt hatásainak kezelése volt.⁷⁴

A konferencián elfogadták a Kijevi Iránymutatásokat.⁷⁵ A dokumentum lehetséges intézkedési javaslatokat fogalmazott meg a tagállamok részére a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének elősegítése érdekében az alábbi témákra bontva:

- a helyi önkormányzati bevételek alapjainak stabilizálása;
- az elszámoltathatóság és annak hatékonyságának fejlesztése;
- a társadalmi nélkülözés leküzdése;
- a partnerség a helyi közszolgáltatások biztosítása során;
- a rugalmasság és mérlegelési lehetőség; valamint
- a gazdasági felépülés előmozdítása helyi szinten.

A Kijevben tartott konferencia az utolsó volt a helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszteri konferenciák sorában, és egyelőre nincs is napirenden következő ilyen szakminiszteri konferencia megtartása.

⁷⁴ Elérhető: www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

⁷⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/16807470f9> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

5. Az Európa Tanács Demokrácia Főigazgatósága

Az ET 1949-ben elfogadott statútumában szereplő alapelveknek megfelelően a Demokrácia Főigazgatóság (a továbbiakban: főigazgatóság) feladata *az ET fenntartható demokrácia és emberi méltóság biztosítását célzó tevékenységeinek támogatása, különösen az alábbi területeken:*

- az emberi méltóság és diszkriminációmentesség biztosítása minden területen az emberi jogi egyezményben foglalt standardoknak megfelelően;
- a demokratikus intézményrendszer működésének fejlesztése a vonatkozó nemzetközi jogi standardok betartásával;
- az állampolgárok demokratikus kompetenciáinak fejlesztése és közügyekben történő részvételük ösztönzése;
- az európai társadalmak belső diverzitásának támogatása a kölcsönös szolidaritás és tolerancia jegyében az ET nemzetközi politikai és jogi standardjainak megfelelően.

Ezek megvalósításához a főigazgatóság például az alábbi tevékenységekkel járul hozzá:

- ellátja az ET kormányközi együttműködésen alapuló tevékenységeinek tervezésével, megvalósításával és értékelésével kapcsolatos monitoring és titkársági feladatokat a főtitkár által kiadott utasításoknak és iránymutatásoknak megfelelően;
- a Miniszterek Bizottsága, valamint annak *raportőri csoportjainak és/vagy raportőrinek nyújtott tanácsadás és technikai segítségnyújtás;*
- a főtitkár támogatása a szakterületét érintően folyamatban lévő politikák, standardok és nemzetközi egyezmények megvalósításában és nyomon követésében;
- a tagállamok hatóságaival szakterületét érintően kapcsolatokat alakít ki és tart fenn;
- partnerségi kapcsolatokat ápol a szakterületét érintő nem kormányzati szervezetekkel és a releváns szakmai csoportosulásokkal;
- technikai segítséget nyújt és együttműködik a strasbourgi és budapesti Ifjúságügyi Központokkal az ET ifjúságpolitikai intézkedéseinek megvalósításában;
- részt vesz a Strasbourgi Világforum a Demokráciáért (Strasbourg World Forum for Democracy) elnevezésű esemény megszervezésében.⁷⁶

A főigazgatóság *aktuális prioritásait két éves költségvetési és munkaterv alapján* határozzák meg. A jelenlegi, a 2018–2019. évekre vonatkozó munkaterv alapján a kiemelt célkitűzések az alábbiak:

- az emberi jogok és emberi méltóság védelme;
- a demokratikus és innovatív kormányzás előmozdítása;
- a demokratikus részvétel és diverzitás ösztönzése.

A főigazgatóságon belül több – jelenleg 5 – igazgatóság működik, amelyek közül a helyi önkormányzatokat érintő tevékenység az *Emberi Méltóság, Egyenlőség és Jó Kormányzás Igazgatósága* keretein belül folyik. Az igazgatóságon belül a *Demokratikus Intézmények és Kormányzás Főosztály* érdemel kiemeltet. Ez a szervezeti egység működteti a később-

⁷⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/about-dg-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

biekben bemutatandó Helyi Önkormányzati Reform Szakértői Központot, szervezi a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) Nemzetközi Konferenciáját (több mint 400 NGO részvételével) és az évente megrendezett Demokrácia Világforumot.

Az igazgatóságok a főigazgatóság szervezeti egységei, ugyanakkor a főigazgatóság munkájához nagyon nagy mértékben a nemzeti kormányok képviselőiből álló kormányközi szervezetek, *irányító bizottságok vagy eseti jelleggel létrehozott ad hoc bizottságok* járulnak hozzá. *A 2018–2019. évi munkaterv alapján 8 ilyen bizottság működik, a kutatásunk szempontjából ezek közül a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG) működése releváns.*⁷⁷

6. A Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG)

A Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága az, amely a közigazgatás-fejlesztéssel és demokratikus intézményrendszerrel, és így a helyi önkormányzással, önkormányzati rendszerekkel is foglalkozó irányító bizottság.⁷⁸

A CDDG bizottság jogelődjét, a Helyi és Regionális Demokrácia Európai Bizottságát (European Committee of Local and Regional Democracy – CDLR) 1967-ben hozta létre a Miniszterek Bizottsága. A bizottság elnevezése 2014-ben változott a jelenlegi, a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottságára.

A CDDG bizottság – amelynek tagjai a tagállamok kormányainak képviselői – egyrészt folytatja és továbbfejleszti a CDLR bizottság hosszú évek során felhalmozott tudásanyagát és jó gyakorlatait, azonban már a megnevezésből is egyértelmű a feladatkörének azon bővülése, hogy már nemcsak a helyi és regionális demokrácia, a helyi önkormányzás, helyi önkormányzatok témakörben fejt ki tevékenységét, hanem a kormányzás egésze, a közigazgatás minden szegmensével kapcsolatos kérdés megjelenhet a bizottság munkájában.

A CDDG bizottság mandátuma kétéves költségvetési ciklusonként kerül elfogadásra, a bizottság 2018–2019. évi mandátumát a Miniszterek Bizottsága 2017. november 21–23-i ülésén fogadta el.⁷⁹ A munkaterv alapján a CDDG bizottság célja:

- a demokratikus intézményrendszer erősítése;
- a közigazgatási reformok, decentralizáció és jó kormányzás előmozdítása; valamint
- az állampolgári részvétel, e-kormányzás és e-demokrácia ösztönzése *a közigazgatás valamennyi szintjén.*

A CDDG bizottság tagjai a tagállamok önkormányzatokért, illetve közigazgatás-fejlesztésért felelős minisztériumainak szakértői. Magyarországot a bizottság munkájában a Miniszterelnökség közigazgatás-fejlesztésért felelős szakterülete képviseli.

A CDDG bizottság munkáját 7 tagú büro segíti, amelynek tagjai az elnök, az alelnök és 5 további bürotag.

⁷⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/committees (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁷⁸ Elérhető: www.coe.int/en/web/democracy/committees (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁷⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/terms-of-reference-european-committee-on-democracy-and-governance-cddg/16807862e0> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

A korábbi évek gyakorlata szerint a bizottság évente kétszer tartott kétnapos teljes ülést, amelyet a szűk körű büro ülése előzött meg. A 2018-ban kezdődött kétéves költségvetési periódusban azonban változás következett be: a bizottság évente két büroülést és évente egy alkalommal háromnapos plenáris ülést tart.

A teljes ülés mellett korábban egy-egy kiemelt témakörre – például önkormányzati pénzügyek, határon átnyúló együttműködések – munkacsoportok is alakultak, évente általában egy-két ülést tartva. Ahogy a rendszeres helyi és regionális önkormányzati miniszteri konferenciák abbamaradtak, lassan az ad hoc bizottságok is megszűntek. 2018-tól azonban, a bizottsági ülések számának fokozatos csökkenésével ismét alakult három, ugyanakkor a korábbi munkacsoporti létszámnál (kb. 15 tagállam) lényegesebb szűkebb körű, 5-6 tagállamot tömörítő munkacsoport specifikus feladatok ellátására.⁸⁰ Ezek a következők:

1. a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről szóló 1998. évi 12. sz. Miniszterek Bizottsága ajánlás felülvizsgálatáért felelős munkacsoport;
2. a döntéshozatalban történő állampolgári részvétel ösztönzéséért felelős munkacsoport; valamint
3. a közetikéért és e-demokráciáért felelős munkacsoport.

Mindezek mellett a bizottság szakértő szemináriumot is szervez egy-egy tagállamban specifikus témák megvitatására. Ilyen volt például a 2015. május 7–8-án Budapesten, a CeeeGovDays rendezvénysorozat keretében megrendezett e-közigazgatási szeminárium,⁸¹ valamint a 2018. május 25-én Dubrovnikban tartott nemzetközi szeminárium a határon átnyúló együttműködésekről.⁸²

Mindezek mellett a CDDG és a vele szorosan együttműködő Helyi Önkormányzati Szakértői Központ közös szervezésében valósulnak meg az úgynevezett peer review szakértői látogatások. Lényegük, hogy egy adott tématerületen átfogó és jelentős gyakorlati tapasztalattal rendelkező tagállamok szakértői helyszíni látogatás keretében adják át tapasztalataikat a peer review-t igénylő tagállam részére.

A CDDG bizottság plenáris ülésével kapcsolatban kiemelendő, hogy néhány éve 3-4, előzetesen jelentkező tagállam magas szintű kormányzati képviselőjének lehetősége van részletesen bemutatni a közigazgatás-fejlesztéssel és önkormányzati reformmal kapcsolatos aktuális tevékenységét, tapasztalatait. Ez a rendszer tagállami igények alapján vált rendszeressé, némiképp pótolva a szakminiszteri konferenciák hiányát.⁸³

Ugyancsak a bizottság által gyakran alkalmazott eszköz az úgynevezett gyorskérdőív-szolgáltatás (Rapid Response Service). Amennyiben egy tagállam konkrét kérdésben szeretné megismerni a többi tagállam jogi szabályozását, gyakorlati megoldásait, a CDDG bizottság az úgynevezett Rapid Response Service (gyorskérdőív-szolgáltatás) formájában lehetőséget biztosít az írásbeli tapasztalatcserére. A kérdéseket a kérdező tagállam állítja össze a CDDG

⁸⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/terms-of-reference-european-committee-on-democracy-and-governance-cddg/16807862e0> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁸¹ Elérhető: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/programme-cec-e-dem-and-e-gov-days.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁸² Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/-/international-conference-crossborder-cooperation-in-europe-decentralisation-legal-frameworks-and-practices (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

⁸³ Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/speeches-7th-session (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

bizottság titkársága segítségével. A kérdőívek leggyakrabban a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó témaköröket érintenek (például helyi népszavazás, helyi önkormányzati tisztviselők jogállása, felelőssége, visszahívhatósága, törvényességi felügyelet, helyi közfeladatok ellátása stb.). Ezen kérdőívek – szemben a bizottsági ülésen tárgyalt dokumentumokkal, illetve a szakmai konferenciákon, szakértői látogatásokon készült anyagokkal – nem publikusak, pedig az összegyűjtésükkel és rendszerezésükkel jelentős mennyiségű jó gyakorlat és tapasztalat állhatna rendelkezésre. Különösen fontos lenne ez annak fényében, hogy bár meghatározott forma alapján a tagállamok az önkormányzati rendszerükről országjelentést készíthetnek – amelyről a későbbiekben még lesz szó –, de ezek frissítése gyakran elmarad. Így az adott ország önkormányzati rendszerére vagy annak egy-egy elemére vonatkozóan a gyors kérdőívek kitöltéséből kaphatunk képet.

A CDDG szakmailag előkészíti a Miniszterek Bizottsága demokráciát és jó kormányzást érintő ajánlásait, iránymutatásait és egyéb jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumait. Döntéshozó jogköre nincs, ugyanakkor számos olyan dokumentumot készít, amelyben több tagállam működése, gyakorlata megismerhető, így a bizottsági ülések dokumentumai között érdemes gyakran böngészni. Az elmúlt években a CDDG bizottság az alábbi dokumentumok szakmai előkészítésében vett részt:

- a Miniszterek Bizottsága 2018. évi 4. sz. ajánlása a tagállamok számára a helyi közéletben történő részvételről (2018. március 21.);⁸⁴
- a Miniszterek Bizottsága 2017. évi 83. számú iránymutatása a politikai döntéshozatalban történő civil társadalmi részvétel alapelveiről (2017. szeptember 27.);⁸⁵
- az ET által korábban elfogadott, demokráciával kapcsolatos dokumentumokat összegyűjtő kompendium (2016. június 30.);⁸⁶
- a CDDG törvényességi felügyeleti munkacsoportjában jelenleg folyamatban van a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről szóló 1998. évi 12. sz. Miniszterek Bizottsága ajánlás felülvizsgálata.⁸⁷

Mindezen túl a bizottság néhány évenkénti rendszerességgel a tagállamok helyi demokráciájának szerkezetét és működését bemutató országjelentéseket jelentet meg. Fontos megjegyezni, hogy a CDDG keretében megjelentetett országjelentéseket a *tagállamok kormányai készítik* önkormányzati rendszerük és kapcsolódó jó gyakorlataik bemutatása céljából. E jelentések tehát *nem azonosak a kongresszus (CLRAE) által készített monitoringjelentésekkel*, az ET nem fogalmazhat meg bennük értékelést. A CDDG Titkárság *2013-ban* jelentősen módosította az országjelentések tartalmi és formai elemeit tartalmazó kitöltési sablont, aminek következtében egyszerűbbé vált a kitöltés.

⁸⁴ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁵ Elérhető: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806b5f2c> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806b5f2c> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

Mindezek mellett *két területen érdemel még kiemelést a bizottság tevékenysége:*

1. A határon átnyúló együttműködésekkel kapcsolatos tapasztalatcsere előmozdítása

A CDDG bizottság részt vesz a területi közigazgatási szervek és önkormányzatok határon átnyúló együttműködéseinek előmozdításában, illetve ez a bizottság dolgozta ki a korábban bemutatott Madridi Keretegyezményt és kiegészítő jegyzőkönyveit, a határon átnyúló együttműködések és az együttműködési csoportok modelljeit. Ezen a területen egy új eszköz a Goriziai Nemzetközi Szociológiai Intézet (ISIG) online információs adatbázisa.⁸⁸ A honlapon a tagállami jóváhagyó hatóságok, Európai Területi Társulások, határon átnyúló együttműködési tématerületek és esettanulmányok szerint kereshetők a határon átnyúló együttműködésekkel kapcsolatos adatok.

2. Az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiája⁸⁹

Az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiáját (Good Governance Strategy) 2008 márciusában fogadták el, a bizottság pedig azóta figyelemmel kíséri a gyakorlati hasznosulását, a 12 alapelv megvalósítását. Az Európai Támogató Platform 2017. szeptember 6-i ülésén felkérte a CDDG bizottságot, hogy vizsgálja felül, és ahol releváns, egyszerűsítse az Innovációért és a Felelősségteljes Kormányzásért járó Európai Minősítő Jel (ELOGE) eljárási szabályzatát is.⁹⁰

A stratégia célkitűzése

A 2008 márciusában elfogadott stratégia legfontosabb célkitűzése, hogy ösztönözze és mozgósítsa a nemzeti és helyi érdekeltek tevékenységét annak érdekében, hogy Európa összes országának állampolgárai élvezzék a helyi szintű felelősségteljes demokratikus kormányzás előnyeit a folyamatosan fejlődő minőségű közszolgáltatásokon, a lakosság közelébe történő bevonásán és azon politikákon keresztül, amelyek leginkább megfelelnek jogos elvárásaiknak.

A helyi szintű jó kormányzás alapelvei

A stratégia alapján *a felelősségteljes és demokratikus helyi kormányzás alapelvei* a választások, képviselet és polgári részvétel tisztességes kezelése; problémaérzékenység; hatékonyság; nyitottság és átláthatóság; törvényesség; etikus vezetés; hozzáértés és teljesítőképesség; innováció és nyitottság a változtatásra; fenntarthatóság és hosszú távú orientáció; szoros pénzügyi gazdálkodás; emberi jogok, kulturális sokszínűség és társadalmi összetartás; valamint az elszámoltathatóság.

⁸⁸ Elérhető: <http://cbc.isig.it/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁸⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

⁹⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/european-stakeholders-platform-of-the-strategy-for-innovation-and-good/168076627d> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

E szándék megvalósítása érdekében a stratégia az alábbi 3 fő célt tűzi ki:

1. Az állampolgárok álljanak valamennyi demokratikus intézmény és eljárás közép-pontjában.
2. A helyi önkormányzatok folyamatosan fejlesszék működésüket a kidolgozott 12 alapelvvvel összhangban.
3. Az államok alakítsák ki és tartsák fenn azokat az intézményi előfeltételeket, amelyek a helyi szintű kormányzás fejlesztéséhez szükségesek, a Helyi Önkormányzatok Chartájának, illetve az ET más sztenderdjeinek megfelelő, már meglévő elkötelezettségükre építve.

Megvalósítás

A központi szint feladata, hogy az országos önkormányzati szövetséggel együtt megvitassa a stratégia jelentőségét, és amennyiben egyetértenek, hogy a helyi szintű felelősségteljes demokratikus kormányzás kialakításához a stratégia hozzájárul, elősegítse a csatlakozást, és előkészítse a megvalósítást.

A csatlakozás módja

Az ET főtitkárához az ország állandó képviselőtén keresztül eljuttatott bármely nyilatkozat vagy dokumentum révén, amely egyértelműen bizonyítja az állam és a helyi és regionális hatóságok elköteleződését a stratégia irányában. A jelentkezést az Európa Tanács Támogató Platformja bírálja el, amelynek tagjai a CDDG bizottság büroja, a CDDG Titkárság, valamint a Nem Kormányzati Szervezetek Nemzetközi Konferenciája (INGO) képviselői.

A megvalósítás fázisai

- A kormány, illetve az önkormányzatok országos szövetsége összeállít egy Országos Akciótervet, amely tartalmazza a szükséges lépéseket. Az akcióprogram a helyi kormányzás folyamatos fejlesztése iránti közös elkötelezettséget kell, hogy kifejezésre juttassa.
- A helyi önkormányzatok elkötelezik magukat teljesítményeik javítására a stratégia elfogadásával és a 12 Alapelv figyelembevételével.
- Az ET által akkreditált *Innovációért és a Felelősségteljes Kormányzásért járó Európai Minősítő Jelet* azon helyi önkormányzatok között osztják ki, amelyek a felelősségteljes helyi szintű önkormányzás kialakításában nagy előrelépést tettek.

7. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE)⁹¹

Az *Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (Congress of Local and Regional Authorities)*⁹² célja – a Miniszterek Bizottságával együttműködésben – a konzultáció és politikai párbeszéd előmozdítása a tagállamok központi kormányzatai, valamint a helyi és regionális önkormányzatai között. A kongresszus – ahogy azt korábban is jeleztük – csak javaslattevő, véleményező szerv.

7.1. A kongresszus alapvető feladatai

A helyi és regionális demokrácia nyomon követése

A kongresszus nyomon követi és értékeli a Helyi Önkormányzatok Chartájában foglalt alapelvek alkalmazását. A kongresszus ennek keretében jelentéseket, ajánlásokat és határozatokat fogad el, valamint tájékoztató anyagokat készít a tagállamok kormányai, parlamentjei és választott tisztviselői részére a helyi és regionális demokrácia helyzetét illetően.

A helyi és regionális választások megfigyelése

A kongresszus időközönként megfigyeli a helyi és regionális önkormányzati választásokat az ET tagállamaiban. A Kongresszus a választási megfigyelési tevékenységet a Parlamenti Közgyűléssel és a Velencei Bizottság Demokratikus Választási Tanácsával, valamint esetenként az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával közösen végzi.

Gyakran az EU Régiók Bizottsága is részt vesz külső meghívottként a kongresszus által végzett választási megfigyeléseken.

Tematikus tevékenységek (egy-egy területen végzett kiemelt tevékenység)

A kongresszus politikai platformot biztosít az ET tagállamainak helyi és regionális önkormányzatai részére, hogy megvitathassák az önkormányzatokat érintő aktuális társadalmi, gazdasági, politikai kihívásokat és nemzetközi trendeket.

A kongresszus aktuális tematikus tevékenységei például az emberi jogok és nemiségyenlőség előmozdítása helyi és regionális szinten, a helyi és regionális demokrácia erősítése, az antikorrupció, a közetika, valamint a radikalizálódással kapcsolatos prevenció.

⁹¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)

⁹² Elérhető: www.coe.int/en/web/congress (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)

Együttműködés és partnerségek

A kongresszus a tagállamok mellett együttműködést alakított ki a területi demokrácia előmozdításával foglalkozó európai szervezetekkel, például az EU Régiók Bizottságával és az EBESZ-szel is. Az ET szomszédságpolitikája részeként területi és jogalkotási reformokat támogató együttműködési projektek vannak folyamatban Európán kívüli országokkal, például Tunéziával és Marokkóval.

7.2. A kongresszus működése

A kongresszus működése: szervezete *két kamarára* tagozódik.

A *Helyi Önkormányzatok Kamarája* a tagállamok helyi önkormányzatait képviseli, legfontosabb feladata a helyi demokrácia tanulmányozása és előmozdítása az ET tagállamaiban. Emellett helyi önkormányzatokat érintő tematikus társadalmi-gazdasági kérdésekkel is foglalkozik, mint például a helyi szintű állampolgári részvétel; kultúrák közötti párbeszéd; egyenlőség és diverzitás tiszteletben tartása; valamint a településközi és városközi együttműködések előmozdítása Európában. Az évente kétszer ülésező Kongresszus ülései alkalmával a Helyi Önkormányzati Kamara is tematikus üléseket tart.⁹³

A *Régiók Kamarája* a tagállamok regionális önkormányzatait képviseli, amelyek a központi és helyi szint közötti struktúrákat jelentik.⁹⁴ A regionális önkormányzatok típusai tagállamonként eltérők, egyes szövetségi berendezkedésű tagállamokban a régiók önálló tartományi kormányzati hatáskörökkel is rendelkeznek. A Régiók Kamarája főként a regionális demokrácia, szubszidiaritás és többszintű kormányzás kérdéseivel foglalkozik:

- Hogyan mozgítható elő Európa régiói között az együttműködés?
- Milyen jó gyakorlatok vannak a regionális demokráciával kapcsolatban, mely struktúrák a leghatékonyabbak?
- Milyen szerepet játszik a régiókon átnyúló közlekedés a regionális kohézió előmozdításában?
- A jó kormányzás hogyan járulhat hozzá a régiók fenntartható gazdasági fejlődéséhez?⁹⁵

A *kongresszus elnökét* két évre választják. Az elnök feladata a kongresszus politikai tevékenységeinek irányítása, valamint az elnök látja el a kongresszus képviselőit más nemzetközi szervezetekben, igazodva az ET általános külkapcsolati politikájának irányvonalaihoz. Az elnök biztosítja a kongresszus döntéseinek végrehajtását, valamint prezentálja a kongresszus tevékenységeit, illetve az általa kidolgozott dokumentumokat a Miniszterek Bizottsága és a Parlamenti Közgyűlés előtt.⁹⁶

⁹³ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-local-authorities (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁴ A központi szinthez legközelebb álló önkormányzati szintet képviseli, így Magyarország tekintetében a megyei önkormányzatok képviselői a tagjai.

⁹⁵ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/presidency (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

A kongresszus *büroját (bureau)* a két kamara büroí (bureaux), valamint a kongresszus elnöke alkotják. A két kamara büroját az 1-1 kamarai elnök, valamint 7-7 kamarai alelnök⁹⁷ alkotja. A kongresszus büroja készíti elő a kongresszus általános politikájára, költségvetésére, valamint a helyi és regionális monitoring misszióira vonatkozó javaslatokat. A büro feladata biztosítani a folyamatos feladatellátást azokban az időszakokban, amikor a kongresszus nem ülésezik. A büro feladata a kongresszus üléseinek előkészítése, valamint a kamarák és bizottságok közötti munka koordinálása. A büro ülései alapesetben zárt körűek, azonban eseti döntés alapján meghívhat külső feleket is.⁹⁸

A kongresszus szakmai munkáját 3 állandó szakmai bizottság, valamint 1 független szakértői csoport segíti.

A *Kormányzási Bizottság (Governance Committee)* a helyi és regionális szintű jó kormányzással és demokráciával kapcsolatos jogi és politikai ügyekért felelős. Munkája során az ET helyi és regionális demokráciához kapcsolódó jogi eszközeinek és ajánlásai megvalósításának, illetve fejlesztésének előmozdítására fókuszál, de olyan tematikus kérdésekkel is foglalkozik, mint például az állampolgári részvétel, közpénzügyek, határon átnyúló és interregionális együttműködések, e-demokrácia.⁹⁹

Az *Aktuális Ügyek Bizottsága (Current Affairs Committee)* a helyi és regionális önkormányzatok szerepét vizsgálja az olyan aktuális gazdasági-társadalmi kihívások vonatkozásában, mint például társadalmi kohézió, oktatás, interkulturális együttműködés, fiatalok döntéshozatalban történő részvétele, menekültügy, gyermekvédelem, valamint a nemi esélyegyenlőség, összhangban az ET alapértékeivel.¹⁰⁰

A *Monitoring Bizottság (Monitoring Committee)* a Helyi Önkormányzatok Chartájának és kiegészítő jegyzőkönyvének végrehajtását követi nyomon, ezzel kapcsolatban monitoringjelentést készít a tagállamok helyi és regionális demokráciájának helyzetéről. Az adott tagállamról szóló monitoringjelentés elkészítését monitoringlátogatás és írásos véleményezési szakasz előzi meg. A monitoringeljárássra a kongresszust a Miniszterek Bizottsága kéri fel, és a kongresszus ajánlásait is a Miniszterek Bizottsága részére állapítja meg.

A Monitoring Bizottság különösen az alábbi feladatokat látja el:

- a tagállamokban folytatott rendszeres, általános jellegű monitoringvizsgálat, kb. 5 évente minden tagállamban;
- a Helyi Önkormányzati Charta egyes meghatározott rendelkezéseinek, szempontjainak vizsgálata, a kongresszus bürojának (szűk körű elnökségének) döntése alapján;
- konkrét esetek vizsgálata érdekében tényfeltáró misszió, a büro döntése alapján.

Magyarországról eddig 2002-ben és 2012-ben készült monitoringjelentés.¹⁰¹

A 2012. évi jelentés magyar nyelven az *Új Magyar Közigazgatás* 2014. évi I. számában jelent meg.¹⁰²

⁹⁷ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/vice-presidents (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁸ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

⁹⁹ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/governance-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰⁰ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰² Elérhető: http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/02_helyi_demokracio.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

A kongresszus monitoringtevékenységével összefüggésben is megjegyzést érdemel Andreas Kiefer, a kongresszus főtitkárának beszéde, amelyet 2018 szeptemberében a portugáliai Lisszabonban megrendezett, megemlékezéssel egybekötött konferencián tartott, a Helyi Önkormányzati Charta hatálybalépésének (1988. szeptember 1.) 30. évfordulója alkalmából. Ahogy fogalmazott: „Mindannyian a Charta kedvezményezettjei vagyunk: állampolgárként élvezzük a polgári szabadságjogokat, és részt vehetünk a településünk közéletében. A településen őket szolgáló helyi politikusként pedig kedvezményezettjei vagyunk a chartának, amikor gyakoroljuk a politikai mandátumunkat.”

Kiemelte azt is, hogy a kongresszus monitoringtevékenysége alapján megfogalmazott ajánlásai mintegy korai jelzésként értékelhetők a Miniszterek Bizottsága felé az egyes tagállamokban folyamatban lévő reformokról, illetve a demokrácia esetleges megsértéséről.

A monitoringlátogatások során tapasztalt aktuális kérdések közül – a kutatási hipotéziseinkre figyelemmel különös aktualitással – a tagállamok recentralizációs törekvéseinek erősödő trendjét emelte ki. Ahogy fogalmazott, ez a tendencia többféle formában jelentkezik, az ET főtitkárának 2016-os jelentésében megfogalmazott „szabályozási/törvénykezési nacionalizmustól” egészen annak visszautasításáig, hogy a bíróságok közvetlenül alkalmazzanak nemzetközi egyezményeket, mint például a Helyi Önkormányzatok Chartája, amit „bírósági nacionalizmusnak” nevezett.

Ugyanakkor azt is elismerte, hogy a kongresszus szinte minden jelentésében jelentős előrehaladást érzékelt a Helyi Önkormányzati Charta rendelkezéseinek alkalmazása tekintetében. A monitoringjelentések ötéves ciklusa lehetővé teszi a nemzeti kormányok és parlamentek számára, hogy kezdeményezzék, végrehajtsák és értékeljék a reformprogramokat.¹⁰³

A *Helyi Önkormányzatok Chartája Független Szakértői Csoport (GIE)* olyan független szakértőket tömörít, akik magas szintű szakértelemmel rendelkeznek a helyi és regionális demokráciával kapcsolatos jogi, politikai vagy gazdasági ügyekben.

A GIE szakértői csoport segíti a kongresszus 3 állandó szakmai bizottságát a statútumban foglalt kötelezettségeik és feladataik teljesítésében, különös tekintettel a jelentéstervezetek és egyéb dokumentumok elkészítéséhez szükséges jogi tanácsadási tevékenységre.¹⁰⁴

A kongresszusi ajánlásokat és a Miniszterek Bizottsága ajánlásait összehasonlítva, számos azonos témakört tartalmaznak, és az elfogadások időpontjai is közel vannak egymáshoz. A két szervezet ugyanis szorosan együttműködik, részt vesznek egymás ülésein, és a tagállamok részéről megfogalmazott témákban mindegyik szervezet a saját szempontjából fogalmazza meg javaslatait, ajánlásait.

7.3. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa magyar delegációja

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 648 választott tisztviseléből (polgármesterekből és önkormányzati képviselőkből) áll, akiket a tagállamok

¹⁰³ Elérhető: www.coe.int/t/tan/web/congress/monitoring-committee/-/asset_publisher/e7oN72E7AsOj/content/30-years-of-the-european-charter-of-local-self-government-citizens-and-local-elected-representatives-must-defend-this-fundamental-treaty-for-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

¹⁰⁴ Elérhető: www.coe.int/t/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-Karter-of-local-self-government (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.) A tanulmány készítésekor a GIE alelnöke Sente Zoltán.

delegálnak. Az előbbieken említett 648 fő 324 állandó tagból és 324 helyettes tagból tevődik össze. A kongresszus delegáltjai politikai csoportokat alakíthatnak, és ezeknek a politikai csoportoknak tagjai lehetnek. Egy politikai csoportban legalább 20 delegátnak kell részt vennie, legalább 6 különböző tagállam képviselőjében.

Jelenleg a kongresszusban az alábbi 4 politikai csoport működik:

1. EPP/CCE – Európai Néppárt Csoportja;
2. SOC – Szocialisták Csoportja;
3. ECR – Európai Konzervatívok és Reformisták Csoportja;
4. ILDG – Függetlenek és Liberális Demokraták Csoportja.¹⁰⁵

Az ET 47 tagállamát a helyi és regionális önkormányzatok polgármestereiből és egyéb választott képviselőiből álló nemzeti delegációk képviselik a kongresszusban. A *nemzeti delegációk*¹⁰⁶ állandó és helyettes tagjait *két évre* jelölik ki, az adott tagállam saját eljárása szerint.¹⁰⁷ A nemzeti delegációk tagjait – a helyi vagy regionális önkormányzat típusától függően, amelyet képviselnek – a Helyi Önkormányzatok Kamarájába vagy a Régiók Kamarájába delegálják.

Valamennyi nemzeti delegációnak teljesítenie kell a tisztességes képviselő alapelveit, amelyek a következők:

1. A nemzeti delegáció tagjainak kiegyensúlyozott földrajzi megoszlása az adott tagállam területe vonatkozásában.
2. Az adott tagállamban működő helyi és regionális önkormányzatok valamennyi típusának tisztességes képviselője.
3. Az adott tagállam különböző politikai tendenciáinak tisztességes képviselője.
4. Nemi egyenjogúság a delegációtagok között. 2008 óta követelmény, hogy minden nemzeti delegációban mindkét nemnek képviseltetnie kell magát, és a tagok legalább 30%-ának az alulreprezentált nem képviselőiből kell összetevődni.

A kongresszus magyar delegációja kijelölésének nemzeti eljárásrendjét a Kormány tagjainak feladat-és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet¹⁰⁸ tartalmazza.

A Korm. rendelet 45. § (2) bekezdés g) pontja alapján a *belügyminiszter* a helyi önkormányzatokért való felelőssége keretében az önkormányzati érdekszövetségek *javaslatának kikérését követően kijelöli* az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációjának tagjait.

A Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés c) pontja alapján a *Miniszterelnökséget vezető miniszter* a delegáció tagjainak kijelölése során *véleményezési jogot gyakorol*.

A nemzeti szinten jóváhagyott delegációjavaslatot diplomáciai úton Magyarország Európa Tanács Melletti Állandó Képviselője küldi meg az ET főtitkára részére.

¹⁰⁵ Elérhető: www.congress-political-groups.eu/en/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁰⁶ Elérhető: www.coe.int/en/web/congress/national-delegations (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁰⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/official-procedures-for-appointing-national-delegations-to-the-congress/16807012de> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

¹⁰⁸ Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800094.KOR> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

A kongresszus magyar delegációjának jelenleg 7 tagja és 7 póttagja van.¹⁰⁹

1. táblázat

A Helyi Önkormányzatok Kamarájának tagjai

Helyi Önkormányzatok Kamarájának tagjai	Állandó/helyettes tag	Politikai csoport	Hazai funkció
Beró Henrietta	állandó	EPP/CCE	Tata alpolgármestere
Campanari-Talabér Márta	állandó	EPP/CCE	Várpalota polgármestere
Illés György	elnök/állandó	ILDG	Pilisszentlászló alpolgármestere
Kovács Lajos	állandó	EPP/CCE	Budapest XII. kerület alpolgármestere
Acsay Ákos István	helyettes	EPP/CCE	Nőtincs polgármestere
Horváth Mária	helyettes	ILDG	Pogányszentpéter alpolgármestere
Pfeffer József	helyettes	EPP/CCE	Bogád polgármestere
Régiók Kamarájának tagjai	Állandó/Helyettes tag	Politikai csoport	Hazai funkció
Magyar Anna	alelnök/állandó	EPP/CCE	Csongrád Megyei Közgyűlés alelnöke
Páva Zsolt	állandó	EPP/CCE	Pécs MJV polgármestere
Tóth Péter	állandó	nem tagja csoportnak	Szeged MJV képviselő-testületének tagja
Hassay Zsófia	helyettes	EPP/CCE	Budapest VI. kerület polgármestere
Samu Tamás Gergő	helyettes	nem tagja csoportnak	Békés Megyei Közgyűlés tagja
Szemereyné Pataki Klaudia	helyettes	EPP/CCE	Kecskemét MJV polgármestere
Szírbi Imre	helyettes	SOC	Szentes polgármestere, Csongrád Megyei Közgyűlés tagja

Forrás: a szerző szerkesztése

7.4. A Kongresszus által elfogadott lényeges charták, ajánlások

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa által elfogadott minden ajánlás a helyi önkormányzatokat érinti, de jelen tanulmányban csak néhány lényeges vagy a közelmúltban elfogadott ajánlást, chartát tudunk bemutatni.

¹⁰⁹ Elérhető: www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=7 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

7.4.1. Európai Városi Charta (Urban Charter I.), 1992. március 18. Strasbourg¹¹⁰

Az I. Európai Városi Chartát az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának 1992. március 17–19. közötti ülésén fogadták el. A dokumentum jogi státuszát tekintve nemzetközi egyezménynek nem minősülő charta („charter without the status of a convention”).

A dokumentum célja a városi jó kormányzással kapcsolatos alapelvek összegyűjtése, ezáltal:

- gyakorlati eszközt és városirányítással kapcsolatos jó gyakorlatokat tartalmazó kézikönyvet nyújtani a helyi önkormányzatok részére;
- összegyűjteni a városi jogokkal kapcsolatos legfontosabb alapelveket egy lehetséges jövőbeli nemzetközi egyezményhez;
- nemzetközi elismerési rendszerhez kiindulási alapot biztosítani azoknak a városoknak, amelyek elköteleződnek a chartában foglalt alapelvek mellett; valamint
- hozzájárulni az ET városi politikákkal és az épített környezet védelmével kapcsolatos munkájához.

Az „A” fejezet tartalmazza az Európai Városi Jogok Deklarációját.

Az európai városi jogok:

- a biztonság, a szennyezésmentes és egészséges környezet, foglalkoztatási lehetőségek, lakhatás, mobilitás, egészségügyi szolgáltatások, sport és szabadidős szolgáltatások, kultúra, multikulturális integráció, az épített környezet védelme és karbantartása, funkciók harmonizálása, részvétel, gazdaságfejlesztés, fenntartható fejlődés, közszolgáltatások és közjavak, természeti erőforrások védelme, városközi együttműködések, hatékony pénzügyi mechanizmusok és struktúrák, egyenlőség.

A „B” fejezet a deklarációban foglalt városi jogok témájához igazodva részletesebben kibontja a kapcsolódó alapelveket. Ez a fejezet felsorolásszerűen tartalmazza továbbá a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus vonatkozó ajánlásait, valamint a témához kapcsolódóan megtartott nemzetközi konferenciáit.

7.4.2. Európai Városi Charta – az új városiasodás manifesztuma (Urban Charter II. Manifesto for New Urbanity), 2008. május 29. Strasbourg¹¹¹

A II. Európai Városi Charta jogi státuszát tekintve, hasonlóan az I. Európai Városi Chartához, nem minősül nemzetközi egyezménynek. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa 1992-ben fogadta el a nagy jelentőségű I. Európai Városi Chartát, és 2008-ban számot vetett az azóta eltelt 15 év társadalmi, kulturális, gazdasági és technológiai változásaival. Ennek megfelelően a II. Európai Városi Charta az állampolgárokat helyezi a városfejlesztés középpontjába, és az alábbi témákban tartalmaz városfejlesztés szempontjából fontos deklarációkat:

¹¹⁰ Elérhető: https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

¹¹¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/168071a1b5> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

- a városok és községek polgárai mint a fejlődés mozgatórugói;
- fenntartható városok és községek;
- kohéziós városok és községek;
- tudásalapú városok és községek.

Az ET, az EU, az ENSZ és más helyi önkormányzatokkal foglalkozó nemzetközi szervezetek több fontos dokumentumot fogadtak el városokat érintően.

A II. Európai Városi Charta referenciadokumentum-jelleggel összegyűjtve felsorolja ezeket a dokumentumokat:

- Az Európa Tanács (ET) külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló nemzetközi egyezménye (1992)
- Az ET módosított chartája a fiatalok helyi és regionális közéletben való részvételéről (2003)
- Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának ajánlása az európai metropolisz területek jó kormányzásáról (2006)
- Az ET Miniszterek Bizottsága ajánlása az állampolgárok helyi közéletben történő részvételéről (2001)
- Az ET valenciai deklarációja a helyi és regionális szintű jó kormányzásról (2007)
- Az Európai Unió fenntartható városokról szóló Lipcsei Chartája (2007)
- Az ENSZ városokról és más településekről szóló S-25/2 számú deklarációja (2001)
- Az ENSZ 21/3-as számú ajánlása a helyi önkormányzatok megerősítésével és decentralizációjával kapcsolatos iránymutatásokról
- Az Európai Városok és Régiók Tanácsa (CEMR) chartája a fenntartható európai városokról és községekről/Aalborgi Charta (2004)

*7.4.3. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 410 (2017) számú ajánlása az európai regionális és kisebbségi nyelvekről napjainkban [Regional and minority languages in Europe today Recommendation 410 (2017)]*¹¹²

Az európai regionális és kisebbségi nyelvek napjainkban című ajánlást az Európa Tanács Régiók Kamarája 2017. október 19-i ülésén fogadták el. Az ajánlás *társraportőrei* Leila Hunziker (Svájc L, SOC) és Magyar Anna (Magyarország, EPP-CCE).

2017. évi adatok szerint az ET 25 tagállama ratifikálta az 1992-ben kelt és 1998-ban hatályba lépett kisebbségi vagy regionális nyelvek európai chartáját, és 14 olyan tagállam van, amely nem írta alá és nem ratifikálta az egyezményt. Bár a chartában részes felek a tagállamok központi kormányzatai, a regionális önkormányzatok kiemelkedő fontosságú szereppel bírnak a chartában foglaltak hatékony végrehajtásában. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa azzal a céllal fogadta el ezt az ajánlást, hogy segítséget nyújtson azoknak a regionális önkormányzatoknak, amelyek szeretnék alkalmazni a chartában foglalt alapelveket azokban a tagállamokban is, amelyek központi kormányzata esetleg

¹¹² Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075ff3a (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

nem ratifikálta a chartát. A Régiók Kamarája áttekintette a charta 1998. évi hatálybalépését követően felmerült fejleményeket, tendenciákat és tagállami gyakorlatokat, aminek eredményeként fény derült arra, hogy a charta aláírása/ratifikálása nem elegendő a kisebbségi, illetve regionális nyelvek védelmét elősegítő alapelvek hatékony és következetes alkalmazásához. A hatékony végrehajtáshoz elengedhetetlen számot vetni a társadalmi, technikai és digitalizációs fejlődés hozadékaival, amelyek befolyásolják például a kisebbségi vagy regionális nyelvek oktatását, ezért a kongresszus vállalta, hogy az új fejlesztések tükrében áttekinti a charta megvalósítása érdekében tett tagállami intézkedéseket.

Az a tapasztalat, hogy a 2008. évi gazdasági válság miatt számos tagállamban költségvetési megszorítások következtek be, amelyek érintették például a kisebbségi nyelvet beszélőknek nyújtott oktatásra és egyéb szolgáltatásokra fordított költségvetést is, mindez pedig hosszú távon károsan befolyásolja a régiók gazdasági-kulturális fejlődését. Ezért az ajánlás felhívja a tagállamok hatóságai figyelmét a digitalizációban és technikai fejlesztésekben rejlő lehetőségek kiaknázásának szükségességére, például az oktatásban, bírósági, közigazgatási, kulturális, társadalmi, gazdasági ügyekben történő kisebbségi vagy regionális nyelvhasználat vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a legtöbb tagállamban a regionális hatóságok kulcsszerepet játszanak a közszolgáltatások nyújtásában, az ajánlás javasolja a charta alapelveinek alkalmazását a hatóságok mindennapi munkája során.

Mindezek fényében az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa (többek között) az alábbiakat javasolja a tagállamok hatóságainak:

- ösztönözzék és támogassák a történelmi regionális vagy kisebbségi nyelvek írásbeli és szóbeli használatát a közügyekben és a magánéletben egyaránt;
- tartózkodjanak a kisebbségi vagy regionális nyelveket érintő költségvetési megszorításoktól;
- mozdítsák elő a központi, helyi és regionális hatóságok közötti együttműködési és koordinációs mechanizmusokat a kisebbségi nyelvek biztonságának érdekében;
- biztosítsanak a helyi és regionális hatóságoknak részvételt a közigazgatási feladatok ellátásában megfelelő költségvetési források hozzárendelésével;
- tegyenek lépéseket Európa nyelvi diverzitásának biztosítása érdekében, és ösztönözzék az érintett helyi és regionális hatóságaikat a többnyelvű intézkedések bevezetésére;
- amennyiben szükséges, gondolják újra az adott történelmi regionális vagy kisebbségi nyelv védelmének szintjét, beleértve a regionális hivatalos nyelv státusz elismerésének lehetőségét is azokon a területeken, ahol a nyelvhasználók száma vagy aránya ezt indokolja;
- tegyenek intézkedéseket a kisebbségi vagy regionális nyelvek oktatásának fejlesztésére, beleértve a digitalizációt;
- tegyenek intézkedéseket a kisebbségi vagy regionális nyelvhasználók közigazgatási és bírósági ügyintézésének fejlesztése érdekében, szintén beleértve a digitalizációt;
- kisebbségi vagy regionális nyelveket érintő szakpolitikai kérdésekben konzultáljanak az érintett érdekképviselői szervekkel;
- amennyiben releváns, biztosítsanak hozzáférést a regionális vagy kisebbségi nyelvhasználóknak a határon átnyúló digitális távközlési csatornákhoz.

7.4.4. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. évi 405. számú ajánlása a helyi és regionális szintű közbeszerzések átláthatóságáról [Making public procurement transparent at local and regional levels Recommendation 405 (2017)]¹¹³

A helyi és regionális szintű közbeszerzések átláthatóságáról szóló ajánlást a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. október 19-i ülésén fogadták el.

Az ajánlás elfogadását megelőzően a kongresszus kidolgozott egy intézkedési tervet a korrupciómegelőzésről és a közetika támogatásáról helyi és regionális szinten.

Az intézkedési terv főleg tematikus jelentések elkészítését foglalja magában. Az ET a közbeszerzések átláthatóságát a jó kormányzás (good governance) részeként definiálja, ennek alapján a közbeszerzések átláthatósága hozzájárul a helyi és regionális hatóságokba vetett közbizalom növeléséhez. A helyi és regionális szintű közbeszerzések átláthatóságáról szóló kongresszusi ajánlás a fentieknek megfelelően az alábbiakat javasolja a tagállamoknak:

- dolgozzanak ki közbeszerzéssel kapcsolatos nemzeti standardokat az eljárás még átláthatóbbá és egyszerűbbé tétele érdekében;
- alakítsanak ki e-közbeszerzési rendszert és egyéb online eszközöket;
- növeljék a közbeszerzések átláthatóságát a közigazgatás valamennyi szintjén gépi olvasható formátumú adatok publikálásával;
- biztosítsanak egységes központi tréninget és/vagy szakmai képzést a közbeszerzésekkel foglalkozó személyi állomány tagjainak;
- dolgozzanak ki nemzeti szintű indikátorokat a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó kockázatelemzésre;
- hozzanak létre egy független szervezetet a panaszok kivizsgálására;
- alakítsanak ki anonim whistleblowervonalat a visszaélések biztonságos bejelentése és a bejelentők védelme érdekében.

7.4.5. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. évi 406. számú ajánlása Európa vidéki területeinek jobb jövőjéről [A better future for Europe's rural areas Recommendation 406 (2017)]¹¹⁴

Az Európa vidéki területeinek jobb jövőjéről szóló ajánlás célja az európai vidéki területek fejlesztésének előmozdítása a társadalmi-gazdasági és környezeti sajátosságok és diverzitás figyelembevételével. A téma kiemelt fontosságú a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus számára tekintettel a vidéki területekről a városokba történő elvándorlási tendenciákra, valamint az alapvető helyi szintű közszolgáltatások biztosításának színvonalát érintő különbségekre. A vidéki területek és kistelepülési önkormányzatok fejlesztése érdekében a vidékfejlesztési politikában is új megközelítés szükséges a helyi kistelepülések és vidéki

¹¹³ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075fbda (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

¹¹⁴ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075fc08 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

területek funkcióinak bővítésével a helyi értékek és kulturális örökség megbecsülésén, valamint a helyi szintű igények és lehetőségek felmérésén alapulva.

Kistélepülési önkormányzatokat érintően az ajánlás javasolja a tagállamok számára, hogy

- a helyi lehetőségek figyelembevételével decentralizálják igazgatási szolgáltatásaikat, és a kistépüléseken és vidéki területeken is biztosítsanak a képzett munkaerő számára lehetőséget;
- a rendelkezésre álló költségvetési erőforrások és helyi lehetőségek figyelembevételével garantálják az állampolgárok számára legszükségesebb helyi és regionális szintű közszolgáltatásoknak az ellátását.

7.4.6. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2017. évi 398. számú ajánlása az open data jobb közszolgáltatások érdekében történő használatáról [Open data for better public services Recommendation 398 (2017)]¹¹⁵

Az ET 2016–2019 közötti időszakra szóló Internet Kormányzási Stratégiája hangsúlyozza a közügyekkel kapcsolatos nyilvános információkhoz való hozzáférés szükségességét a demokrácia és jó kormányzás erősítése érdekében a közigazgatás valamennyi szintjén.

Az ajánlás külön kiemeli a helyi és regionális önkormányzatok fontosságát a témakörben tekintettel arra, hogy közvetve hozzájárul a gazdasági versenyképesség növekedéséhez, amennyiben a helyi gazdasági szereplők egyszerűen tájékozódni tudnak a nyilvános önkormányzati adatokról. Az open data használata hozzájárul a helyi és regionális szintű döntéshozatali folyamatok átláthatóságának és elszámoltathatóságának növeléséhez. A 2017. évi 398. számú kongresszusi ajánlás felhívja az ET Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:

- az open data előnyeivel kapcsolatos tájékoztató kampányok, konferenciák és szakmai workshopok szervezése;
- a helyi open data kezdeményezések támogatása a szabályozási keretek megteremtésével;
- irányelvek és politikai iránymutatások kidolgozása a közszektorral kapcsolatos információk újrafelhasználhatóságáról, valamint az adatkészletek licenceléséről; illetve
- a csatlakozás megfontolása az ET hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló nemzetközi egyezményéhez, valamint a Helyi Önkormányzatok Chartájának helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyvéhez, amennyiben ezt még nem tették meg.

¹¹⁵ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703fd3 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

7.4.7. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2016. évi 392. számú ajánlása a metropolisz területek jó kormányzásáról [Recommendation 392 (2016) Good governance in metropolitan areas]¹¹⁶

A metropolisz területek kormányzása a metropolisz területek dinamikus fejlődése, valamint komplex és többszintű jellege miatt a területi vezetés új dimenzióját igényli. Az ajánlás elismeri, hogy a metropolisz területek kormányzásának az európai országokban különböző modelljei és szervezeti megoldásai vannak. Kiemelkedő fontosságú, hogy ezen területek határai és politikai struktúrái a konzultáció és elszámoltathatóság jegyében kerüljenek kialakításra. Ezzel összhangban az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa a 2016. évi 392. számú ajánlásban felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy dolgozzon ki iránymutatásokat a metropolisz területek kormányzásával kapcsolatban, kérje fel a tagállamokat a metropolisz területek kohéziós fejlesztésével kapcsolatos iránymutatások kidolgozásának, valamint a metropolisz területek többszintű kormányzásának és egyértelmű feladat- és hatásköreinek lehetővé tételének megfontolására.

7.4.8. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2015. évi 393. számú ajánlása a választott tisztviselők hivatalviselésének feltételeiről [Recommendation 393 (2015) Conditions of office of elected representatives]¹¹⁷

A Helyi Önkormányzatok Chartája 7. cikkében foglaltakkal összhangban a választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelemkiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra. Ezért cserébe az állampolgárok jogosan számíthatnak a választott helyi képviselők elkötelezettségére, integritására, objektivitására, elszámoltathatóságára, őszinteségére és átláthatóságára, amelynek láthatónak kell lennie a helyi önkormányzatok mindennapi munkája során.

Erre tekintettel a kongresszus javasolja a tagállamok helyi és regionális önkormányzatainak, valamint a központi és regionális önkormányzati szövetségeknek, hogy elismerve a választott tisztviselők felelősségi és feladatköre közötti különbségeket:

- biztosítsák a feladatellátáshoz szükséges erőforrásokat és politikai támogatást;
- biztosítsanak részükre specifikus képzési programot a választott helyi tisztviselők szerepéről, kötelezettségeikről és a velük szemben támasztott elvárásokról;
- dolgozzanak ki teljesítményindikátorokat;
- dolgozzanak ki egyértelmű nemzeti standardokat és iránymutatásokat.

¹¹⁶ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076722d (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

¹¹⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/168071a951> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

*7.4.9. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2014. évi 361. számú ajánlása a fogyatékossgal élő személyek egyenlő esélyeiről és részvételéről helyi és regionális szinten [Recommendation 361 (2014) Promoting equal opportunities for people with disabilities and their participation at local and regional level]*¹¹⁸

Európa lakosságának körülbelül 15%-a él valamilyen fogyatékossgal. Elismerve ennek fontosságát, az ET elfogadta a Fogyatékossgal Élő Személyek 2006–2015 közötti időszakra szóló Egyenjogúsági Akciótervét (a jelenleg érvényben lévő stratégia a 2017–2023 közötti időszakra szól). Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának alapvetése, hogy a fogyatékossgal élő személyek egyenjogúsága előmozdításának egyik kulcseleme a helyi és regionális döntéshozatalban való részvételük megkönnyítése. Erre tekintettel a 2014. évi 361. számú ajánlás felhívja az ET Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:

- amennyiben még nem tették meg, ratifikálják az ENSZ fogyatékos személyek jogairól szóló nemzetközi egyezményét;
- biztosítsák az ET Fogyatékossgal Élő Személyek 2006–2015. évi Esélyegyenlőségi Akciótervében foglaltak megvalósítását, különös tekintettel a fogyatékossgal élő személyek választójogával és választhatóságával kapcsolatos hatékony jogképesség gyakorlásának lehetővé tételére;
- dolgozzanak ki specifikus nemzeti fejlesztési programot a fogyatékos személyek egyenjogúsága érdekében, valamint helyezzenek hangsúlyt e fejlesztési program regionális és helyi szintű megvalósítására;
- biztosítsanak elegendő pénzügyi erőforrásokat a fogyatékos személyek esélyegyenlőségét célzó helyi és regionális szintű szociális szolgáltatások fejlesztése érdekében.

*7.4.10. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2011. évi 307. számú ajánlása a helyi és regionális szintű állampolgári részvételről Európában [Recommendation 307 (2011) Citizen participation at local and regional level in Europe]*¹¹⁹

Tekintettel arra, hogy a Miniszterek Bizottságának az állampolgárok helyi szintű közéletben történő részvételéről szóló 2001. évi 19. számú ajánlása elfogadása óta 10 év telt el, valamint számos új európai trend alakult ki a témában, a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus kiemelten foglalkozott az ajánlás felülvizsgálatával és megújításával kapcsolatos munkával.

Több tagállam vezetett be az állampolgári részvétel előmozdítását célzó jó gyakorlatokat, például: állampolgári panelbeszélgetések, helyi és regionális referendumok. Ezzel összhangban a kongresszus a 2011. évi 307. számú ajánlásban felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:

¹¹⁸ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a1a0 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

¹¹⁹ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719801 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- folytatva néhány tagállam jó gyakorlatát, mozdítsák elő az open data használatát a közszektorral kapcsolatos információk tekintetében, amely az állampolgárokkal történő párbeszéd és információmegosztás egyik eszköze helyi és regionális szinten;
- alkalmazzák a helyi és regionális szintű közvetlen demokráciával kapcsolatos nemzetközi jó gyakorlatokat;
- vezessenek be új ösztönzőket, amelyek előmozdítják az új infokommunikációs technológiák, társadalmi hálózatok alkalmazását helyi és regionális szinten;
- ahol még nem alkalmazzák, fontolják meg a részvételen alapuló költségvetési tervezés használatát.

7.4.11. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2009. évi 274. számú ajánlása az e-demokrácia lehetőségeiről és kockázatairól a helyi hatóságok számára [Recommendation 274 (2009) E-democracy: opportunities and risks for local authorities]¹²⁰

Az infokommunikációs technológiák új lehetőségeket kínálnak a helyi és regionális hatóságok számára a szavazópolgáraikkal való online kapcsolatteremtésre, valamint munkájuk hatékonyságának és átláthatóságának növelésére. Az e-demokrácia eszközeivel a helyi és regionális hatóságok növelhetik a részvételt és a választópolgári aktivitást.

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa felhívja a Miniszterek Bizottságát, hogy javasolja a tagállamok számára az alábbiakat:

- ismerjék el az e-demokrácia pozitív hozzáadott értékét a helyi és regionális demokrácia fejlesztésében;
- támogassák a helyi és regionális szintű e-demokrácia-kezdemenyezéseket;
- támogassák a helyi és regionális önkormányzatokat az e-demokráciával kapcsolatos ajánlások végrehajtásában (központi szolgáltatások biztosítása a helyi önkormányzatok számára, jó gyakorlatok megosztásának lehetővé tétele, vegyék számba az e-demokrácia lehetséges kockázatait és az ezeknek leküzdésére irányuló jó gyakorlatokat, valamint mozdítsák elő az ezzel kapcsolatos kutatásokat).

7.4.12. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2009. évi 270. számú ajánlása a határon átnyúló együttműködésekről Európában [Recommendation 270 (2009) Transfrontier cooperation in Europe]¹²¹

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusának meggyőződése, hogy a területi közigazgatási szervek közötti határon átnyúló együttműködések hozzájárulnak az európai integrációhoz, az európai régiók gazdaságfejlesztéséhez, valamint a társadalmi és területi kohézió előmozdításához, valamint az állampolgárok aktív részvételéhez és a kultúrák közti párbeszéd ösztönzéséhez.

¹²⁰ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071acba (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

¹²¹ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680718ca1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- A 2009. évi 270. számú ajánlásban a kongresszus javasolja a tagállamoknak, hogy
- támogassák a Madridi Keretegyezmény 1. cikke szerinti két- vagy háromoldalú megállapodások és egyéb együttműködések megkötését és a határon átnyúló együttműködések kötését célzó projektek finanszírozását;
 - támogassák a nemzetközi jogon alapuló jogi entitások létrehozását a határ menti regionális és helyi önkormányzatok között, annak érdekében, hogy ezek az együttműködések előmozdíthassák a hatékonyabb határon átnyúló közfeladat-ellátást például az egészségügy, foglalkoztatás, közlekedés és infrastruktúra stb. területén;
 - írják alá és ratifikálják a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét az euroregionális területi együttműködési csoportosulásokról;
 - támogassák az eurorégiókat és a határon átnyúló együttműködések előmozdításának egyéb eszközeit.

A kongresszus felhívta továbbá a helyi és regionális önkormányzatokért felelős európai szakminisztereket, hogy a 2009. novemberben megrendezésre kerülő utrechti miniszteri konferencián vizsgálják meg a határon átnyúló együttműködések fejlesztésének és előmozdításának új lehetőségeit (például államközi megállapodások, jogi, pénzügyi, igazgatási keretek).

7.4.13. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2009. évi 265. számú ajánlása a jó kormányzásról mint a régiók fenntartható gazdaságfejlesztésének egyik kulcseszközéről [Recommendation 265 (2009) Good governance: a key factor for the sustainable economic development of regions]¹²²

A globalizáció, világgazdasági átalakulás komplex hatással voltak a helyi és regionális önkormányzatiságra is, megnövelve az államok, régiók és helyi hatóságok közötti kölcsönös interdependenciát, amely a tradicionális politikai határok rugalmasabb szervezését igényli. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszusa szerint a régióknak fontos szerepük van a globális gazdasági átalakulási folyamatokban a jó kormányzáson keresztül. A döntéshozatal átláthatósága, a hatékony gazdálkodás, az állampolgári részvétel és a jogszabályoknak való megfelelés fontos összeköttetésben van az innovációval és a regionális szintű gazdaságfejlesztéssel. Ebben a kontextusban a régiók számára egy közös stratégiát szükséges kidolgozni, amely előmozdítja a versenyképességet, a társadalmi fejlődést és az erős partnerségek kialakítását.

A kongresszus a 2009. évi 265. számú ajánlásban javasolja a Miniszterek Bizottságának:

- a Regionális Demokrácia Európai Chartájának elfogadását, amelyet a kongresszus dolgoz ki, valamint hogy javasolja a tagállamoknak az alábbiakat:
- biztosítsák a regionális hatóságaiknak a szükséges igazgatási és szabályozási kompetenciákat, hogy hatékonyan végre tudják hajtani regionális fejlesztési stratégiáikat és az ahhoz kapcsolódó infrastruktúrák kialakítását a decentralizáció jegyében;

¹²² Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aeb1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- biztosítsanak a régióknak pénzügyi és költségvetési hatásköröket, valamint az allokációhoz szükséges kapacitásokat;
- a fentiek érdekében működjenek együtt az érintett szereplőkkel a kormányzás valamennyi szintjén.

7.4.14. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2008. évi 234. számú ajánlása a városi diplomáciáról [Recommendation 234 (2008) City Diplomacy]¹²³

A városi diplomácia a helyi önkormányzatok és érdekszövetségeik számára fontos eszköz a társadalmi kohézió előmozdítására, a stabil gazdasági környezet megteremtésére, valamint a városok szerepének erősítésére a nemzetközi közösségben, illetve a demokrácia és a jogállamiság közös értékeinek megosztásában. A városi diplomácia növekvő jelentőségét mutatja, hogy 2008. június 11–13-án Hágában sor került a Városi Diplomácia 1. világkonferenciájára. Ugyanakkor nehéz meghatározni a városi diplomácia alapvető sikerfaktórait és nehézségeit, mivel rugalmas és személyre szabott megközelítést kell alkalmazni a gyorsan változó környezetben.

Erre tekintettel a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus javasolja a Miniszterek Bizottságának, hogy

- készítsen egy ajánlást a városi diplomáciáról;
- emlékeztesse a tagállamokat a Helyi Önkormányzatok Chartája 10. cikkére, miszerint biztosítani szükséges a helyi önkormányzatok szabad társulási jogát országhatáron belül és azon átvívelően is;
- integrálja a városi diplomácia ösztönzését az ET prioritásai közé;
- valamint emelje be a városi diplomáciát az interkulturális párbeszédéről szóló fehér könyvébe.

7.4.15. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2007. évi 219. számú ajánlása a fővárosok státuszáról [Recommendation 219 (2007) Status of capital cities]¹²⁴

A 2007. évi 219. számú ajánlás egyik fontos megalapozó dokumentuma a fővárosi területek státuszáról szóló, CPL(14)4REP számú indoklás volt, amelyet Emin Yeritsyan (Örményország, EPP/CD) képviselő készített a Független Szakértői Csoport segítségével, amelyben Magyarország részéről Sente Zoltán is részt vett.

A 2007. évi 219. számú ajánlás hangsúlyozza, hogy a főváros kiemelkedő státuszú önkormányzat a legtöbb tagállamban, amelynek önkormányzathoz és közfeladat-ellátáshoz való joga van a Helyi Önkormányzatok Chartája 2. cikkével összhangban.

¹²³ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5eb (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

¹²⁴ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807193f1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus az alábbiakat javasolja a tagállamoknak:

- biztosítsák a választott helyi önkormányzás feltételeit a fővárosban, különös tekintettel a jogi és pénzügyi autonómia garanciáira;
- vonják be a fővárosi önkormányzatot a speciális státusz megítélésével kapcsolatos döntéshozatali folyamatba és előzetes konzultációba a Helyi Önkormányzatok Chartája 4.6. cikkével összhangban;
- biztosítsák a világos feladat- és hatáskörmegosztást a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között;
- biztosítsák a fővárosi önkormányzat részére a bevételek növeléséhez szükséges kapacitásokat, hogy el tudják látni igazgatási hatásköreiket;
- biztosítsák a szükséges pénzügyi erőforrásokat a fővárosi kerületek számára, hogy zavartalanul gyakorolhassák delegált hatásköreiket.

7.4.16. A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2007. évi 221. számú ajánlása az önkormányzati társulások intézményi kereteiről [Recommendation 221 (2007) Institutional framework of inter-municipal cooperation]¹²⁵

A Helyi Önkormányzatok Chartája kifejezetten hangsúlyozza a helyi önkormányzatok társulási szabadságát a hatékonyabb együttműködés, közfeladat-ellátás és közös projektek előmozdítása érdekében.

A 2007. évi 221. számú ajánlásban a Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus javasolja a tagállamok számára az alábbiakat:

- ösztönözzék és támogassák az önkormányzati társulásokat;
- alakítsanak ki hatékony, specifikus, kiszámítható és elérhető jogi kereteket a nemzetközi együttműködések fejlesztése és gyakorlati megvalósítása érdekében;
- tájékoztassák a választott helyi önkormányzati képviselőket az önkormányzati társulások előnyeiről, dolgozzanak ki részükre specifikus képzéseket az önkormányzati társulások alapításával, szervezeti hátterével és gyakorlati megvalósításával kapcsolatban;
- vonják be a helyi lakosságot az önkormányzati társulás alapításával vagy megszüntetésével kapcsolatos előzetes egyeztetésbe;
- alakítsanak ki jó kormányzást ösztönző mechanizmusokat és eljárásokat, amelyek fokozzák az önkormányzati társulások szervezetének és döntéshozatali folyamatainak átláthatóságát.

¹²⁵ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071892a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

7.4.17. *A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2002. évi 113. számú ajánlása a helyi demokrácia intézményi kereteiről: a helyi önkormányzati képviselő-testület, a helyi önkormányzati végrehajtó szerv, valamint a helyi választópolgárok viszonya [Recommendation 113 (2002) Relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy)]*¹²⁶

A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 2002. évi 113. számú ajánlásának melléklete tartalmazza a helyi önkormányzati szervek és a helyi választópolgárok közötti kapcsolat alapelveit:

1. közvetlen, képviseleten és részvételén alapuló demokrácia (például referendum, konzultáció, közmeghallgatás stb.);
2. állampolgári részvétel (például állampolgári tanácsadó testületek, nyilvános helyi önkormányzati információkhoz való hozzáférés joga stb.);
3. a helyi önkormányzat képviselő-testülete és végrehajtó szerve közötti hatékony együttműködés.

7.4.18. *A Helyi és Regionális Önkormányzati Kongresszus 1999. évi 62. számú ajánlása a helyi önkormányzatokról és foglalkoztathatóságról [Recommendation 62 (1999) Local authorities and employability]*¹²⁷

Az ajánlásban a kongresszus az alábbiakat javasolja a tagállamoknak:

- a helyi önkormányzatokkal konzultációt kell folytatni a foglalkoztatással kapcsolatos nemzeti szakpolitikai programokkal kapcsolatban;
- helyi foglalkoztatási partnerségek kialakítása szükséges a helyi foglalkoztatási koncepcióval kapcsolatban annak érdekében, hogy a helyi partnerek készségei, tapasztalatai és lelkesedése hozzájáruljanak a működő foglalkoztatási sémák és a megfelelő álláslehetőségek biztosításához;
- amennyiben lehetséges, ezeknek a helyi foglalkoztatási partnerségeknek legyen intézményesült szervezetük, mint például helyi munkaügyi központ, regionális foglalkoztatási központ magasan képzett személyzettel.

A helyi önkormányzatoknak fontos szerepe van ezekben a foglalkoztatási sémákban, például:

- biztosítsák, hogy ezek a foglalkoztatási sémák tükrözzék a helyi igényeket;
- vegyenek részt a helyi foglalkoztatókkal, vállalkozásokkal való együttműködésben és a helyi kompetenciaszükségletek felmérésében;
- vegyenek részt a helyi hatóságok közötti tapasztalatcserében és a jó gyakorlatok megosztásában.

¹²⁶ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807191c1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

¹²⁷ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719366 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

Ezeknek a foglalkoztatási sémáknak fontos eleme a rendszeres monitoring és a gazdasági-társadalmi változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás. Mindehhez megfelelő pénzügyi háttér és kapacitás biztosítása szükséges.

7.4.19. A Regionális Demokrácia Európai Referenciakerete [Regional Democracy: Council of Europe Reference Framework]¹²⁸

A Regionális Demokrácia Európai Referenciakeretét a helyi és regionális önkormányzatokért felelős szakminiszterek 2009. november 16–17-i utrechti konferenciáján mutatták be. Megalapozó dokumentumai a helyi és regionális önkormányzati miniszterek 2002. évi konferenciáján elfogadott úgynevezett helsinki alapelvek, valamint a Regionális Demokrácia Európai Chartájának tervezete, amelyet a kongresszus 2008-ban fogadott el.

A referenciakeret alapvetése, hogy az ET tagállamainak regionális hatóságai közös alapelveket és referenciajegyeket viselnek demokratikus struktúrájuk, szervezetük, hatásköreik és erőforrásaik, a közigazgatásban betöltött helyük, valamint más hatóságokkal és az állampolgárokkal folytatott kapcsolataik vonatkozásában. Mindezek a tényezők hozzájárulnak a modern, nyitott, aktív, részvételen alapuló és kölcsönösen támogató regionális demokrácia megalapozásához.

A 6 fejezetből és 55 paragrafusból álló referenciakeret jogi kötőerővel nem bír, szimbolikus jelentősége, hogy a fenti tényezőket és az ET által korábban elfogadott joganyagok főbb alapelveit egy dokumentumba gyűjti össze.

A referenciakeret alapvető vezérelvei:

- Szubszidiaritás: minden döntést és végrehajtást az állampolgárokhoz lehető legközelebb lévő szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.
- Területi kohézió: az állampolgárok számára azonosan magas színvonalú közszolgáltatásokat kell biztosítani függetlenül a közszolgáltatást nyújtó szerv földrajzi-területi elhelyezkedésétől.

A referenciakeret az alábbi témák szerint tartalmazza a regionális demokrácia legfontosabb alapelveit:

- a regionális hatóságok struktúrája: hatáskörök, kapcsolat más közigazgatási szervekkel, központi államigazgatási felügyelet, lojalitás, területi integritás és kohézió, valamint a regionális önkormányzatiság védelme;
- a regionális hatóságok belső intézményi struktúrája: önkormányzás, regionális szervek, választott regionális önkormányzati tisztviselők, regionális igazgatás, jó kormányzás;
- finanszírozás: pénzügyi erőforrások, pénzügyi kiegyenlítés és transzferek, hitel-felvétel;
- nemzeti szintű és nemzetközi kapcsolatok.

¹²⁸ Elérhető: <https://rm.coe.int/168071b3a8> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

7.5. Egy sikeres kezdeményezés: a helyi demokrácia európai hete (European Local Democracy Week – ELDW)

A miniszteri konferenciákat bemutató fejezetben is kitértünk arra, hogy a 2007. október 15–16-án a spanyolországi Valenciában megrendezett, helyi önkormányzatokért felelős miniszterek 15. konferenciája a helyi demokrácia kiterjesztése érdekében egy európai szintű rendezvénysorozatot hirdetett meg, a helyi demokrácia európai hetét.

A rendezvény kezdeményezője és előkészítője az ET Önkormányzati Irányító Bizottsága (CDLR) – mai nevén a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottsága (CDDG) –, valamint a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE) volt. Az előkészítési folyamatba az ET a tagországok önkormányzati érdekszövetségeit is bevonta, amelyben a magyar önkormányzati érdekszövetségek is képviseltették magukat.

A helyi demokrácia európai hete két alapvető kérdés köré csoportosul: egyrészt a helyi önkormányzatok és a megválasztott helyi képviselők munkájának elősegítése, másrészt a helyi polgárok ismeretanyagának elmélyítése a helyi önkormányzatokat illetően, illetőleg bátorításuk a helyi, valamint egyéb szinten való demokratikus részvételre.

A helyi demokrácia európai hete informális és egyéb arra alkalmas keretek között lehetőséget biztosít azon célok megvalósításához, amelyek elősegítik az állampolgárok, a helyi vezetők, illetőleg a helyi képviselők közötti szorosabb kontaktusok, kapcsolatok kialakítását, illetve megerősítését.

A polgárok számára lehetőséget kínál, hogy:

1. informálódhassanak azon helyi demokratikus intézmények működéséről és hatásköréről, amelyek a mindennapjaikat meghatározzák a körzetükben;
2. tájékozódjanak a helyi képviselőkről, illetőleg a felelősségükről;
3. kérdezhessenek a helyi önkormányzati képviselőktől, illetőleg vezetőktől;
4. meghallgattassanak, illetőleg véleményt nyilváníthassanak az őket érintő szakmai és politikai kérdésekben;
5. informálódhassanak azon lehetséges eszközökről, amelyek lehetőséget biztosítanak számukra a helyi szinten való demokratikus életben, valamint a döntési folyamatban való részvételre;
6. bevonódhassanak a helyi közösségi életbe.

Ennek ajánlott formái lehetnek:

- az önkormányzatok által szervezett nyílt napok, ahol az állampolgárok betekinthetnek az önkormányzatok működésébe, a mindennapi ügyintézésbe, a döntéshozatal hátterébe;
- felmérés az állampolgárok elégedettségéről a helyi önkormányzat munkájával kapcsolatban;
- rendezvények szervezése annak érdekében, hogy az állampolgárokat informálják a demokrácia kérdésköréről, majd vita a felmerült kérdésekről;
- tájékoztató anyagok készítése az állampolgárok részére a demokratikus részvétel lehetőségéről, szükségességéről, az önkormányzat működéséről;
- az állampolgárok, illetve a helyi társadalom egyes csoportjainak találkozója az önkormányzati képviselőkkel és releváns témák megvitatása;

- önkormányzati képviselők, önkormányzati dolgozók iskolába, helyi klubokba látogatása.

A helyi demokrácia európai hete lehetőséget teremt a helyi demokrácia támogatására, amely fontos összetevője a demokratikus Európa építésének, információt nyújt a nyilvánosság és a választott képviselők számára az ET és a kongresszus szerepéről.

A hetet minden évben az október 15-e körüli héten tartják meg, mivel 1985-ben ezen a napon nyílt meg aláírásra a Helyi Önkormányzatok Chartája.

A helyi és regionális önkormányzatok országos szövetségei jelölték ki a kapcsolattartót minden országban, akik nemzeti koordinátorként működnek. Ők tudnak az adott ország nyelvén információt nyújtani a programról és minden olyan tudnivaló tekintetében, ami megkönnyíti a városok és közösségek számára a programban való részvételt. Az ET honlapján megtalálható a nemzeti koordinátorok listája.¹²⁹

2017-ben, a kezdeményezés 10. évfordulóján a kongresszus elfogadott egy ajánlást [423(2017)],¹³⁰ amelyben megerősítette elkötelezettségét a kezdeményezés folytatása iránt, és létrehozott egy „vitacsoportot” (Reflecion Group), amelynek egyik tagja Illyés György, a kongresszus magyar delegációjának elnöke. A csoport három ülést tartott, javasataikat a nemzeti koordinátoroknak is megküldte.

Budapesten már ezt megelőzően, 2016. november 18-án műhelybeszélgetésre került sor, amelyet Illyés György, a magyar delegáció elnöke nyitott meg. A rendezvényen részt vevő 7 ország képviselői egyetértettek, hogy a kezdeményezést folytatni kell, mivel nagyszerű eszköz arra, hogy az állampolgárok részvételét a helyi közéletben erősítsük és ösztönözzük. A jövőre nézve javasolták a fiatalok erőteljesebb bevonását a folyamatba, a részt vevő szervezetek számára az információhoz való hozzáférés könnyítését és az egyes érintett szervek közötti együttműködés erősítését.

Mindezeket követően a kongresszus a 35. ülésén, 2018. október 5-én elfogadott egy jelentést, illetve egy ajánlástervezetet¹³¹ A helyi demokrácia európai hete: egy új pillanat címmel. A kongresszus ebben megállapítja, hogy a kezdeményezés az elmúlt évek alatt páneurópai mozgalommá nőtte ki magát, több mint 1000 helyi és területi önkormányzat által szervezett programokkal.

A jövőre nézve az alábbi javaslatokat fogalmazták meg az ajánlásban:

- A rugalmasság érdekében az önkormányzatokat egész évben ösztönzik a hét adott évre meghatározott témakörében rendezvények tartására, amely rendezvénysorozat az október 15-e körüli héten csúcsosodik ki.
- Az aktívan részt vevő önkormányzatok elnyerhetik a helyi demokrácia európai hete partnere címet, amelyet minden évben odaítél a kongresszus.
- Az önkormányzatokat felhívja a kongresszus a helyi demokrácia európai hete hangja címmel olyan személy kinevezésére, aki a kezdeményezés jószolgálati nagykövete lehet, és széles körben meg tudja ismertetni a kezdeményezést.

¹²⁹ Elérhető: www.congress-eldw.eu/en/page/280-list-of-national-co-ordinators-of-the-eldw.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

¹³⁰ Elérhető: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680760bfa (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)

¹³¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/09000016808e4cfe> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

8. Az ET Önkormányzati Szakértői Központja

Az ET 2006-ban létrehozott Önkormányzati Szakértői Központja¹³² (a továbbiakban: Szakértői Központ) szorosan együttműködik a Demokrácia és Kormányzás Európai Bizottságával (a továbbiakban: CDDG), ezzel közvetlen kapcsolatban áll a 47 tagállam központi kormányainak vezetői tisztviselőivel.

A Szakértői Központ Titkársága az Emberi Méltóság, Egyenlőség és Jó Kormányzás Igazgatóság keretében működik. A Szakértői Központ titkárságát egy szűk létszámú szakértői csoport alkotja, a szakmai projektek megvalósítása során a képzett tagállami és nemzetközi szakértőkből és intézményekből álló hálózatra, valamint a CDDG-delegáltak együttműködésére támaszkodnak.

A Szakértői Központ célja a helyi és regionális szintű jó kormányzással kapcsolatos európai standardok megvalósításának és a jó gyakorlatok megosztásának támogatása a tagállamokban. A központ rendszeresen valósít meg kutatási programokat, és alakít ki együttműködéseket tagállami és nemzetközi szereplőkkel. Gyakorlati útmutatókat dolgoz ki, valamint programjait a tagállamok specifikus igényeihez igazítja.

A központ tevékenysége során az ET helyi önkormányzatokat érintő, a 2. fejezetben bemutatott nemzetközi egyezményekben megfogalmazott európai alapelvek, valamint a 3.2. fejezetben bemutatott, a jó demokratikus kormányzás 12 elvére épít. Ezzel összhangban a Szakértői Központ az elmúlt évek során felmerült nemzetközi gyakorlati igények alapján *20 olyan eszközt* dolgozott ki, amelyek a helyi és regionális önkormányzatok kapacitásainak erősítését szolgálják. A Szakértői Központ nemzeti szakértők képzésével segíti az eszközökben foglalt jó gyakorlatok megvalósítását a tagállamokban.¹³³

A Szakértői Központ 2016-ban átfogóan felülvizsgálta prioritáslistáját, aminek során elkészítette a *2017–2022 közötti időszakra szóló Stratégiai Tervét*.¹³⁴

8.1. Az ET Önkormányzati Szakértői Központja által eddigiekben megjelentetett eszköztárak (eszköz/toolkit) témakör szerint csoportosítva

8.1.1. Demokratikus részvétel

8.1.1.1. Állampolgári részvétel a döntéshozatalban¹³⁵

Az eszköz célja a helyi döntéshozatalban történő demokratikus állampolgári részvétel előmozdítása. Ennek érdekében az eszköz nemzetközi módszertanon alapuló önértékelési lehetőséget kínál a helyi önkormányzatok számára, amely segíti őket a specifikus helyi igények alapján történő önkormányzásban és ennek során az állampolgárok inkluzív bevonásában.

¹³² Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³³ Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-strategic-plan-2017-2022/1680766281> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/168074701b> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

8.1.1.2. Civil társadalmi részvétel a döntéshozatalban¹³⁶

Célja a civil társadalmi részvétel hatékony helyi és regionális szintű kormányzásban betöltött szerepének kontextusba helyezése az ET vonatkozó standardjai alapján. Az eszköz segíti a helyi önkormányzatokat helyi közösségi környezetük megértésében, valamint a civil társadalmi szereplők helyi döntéshozatalban történő részvételének ösztönzéséhez szükséges stratégiák és tevékenységek kiválasztásában. Az eszköz mellékletét képezi egy Excel-táblázat is, amely a döntéshozatalban történő részvételben érintett külső szereplők azonosítását és részvételük előmozdítását segíti.

8.1.2. *Jó kormányzás*

8.1.2.1. Az Innovációért és Felelősségteljes Kormányzásért Járó Európai Minősítő Jel¹³⁷

Az Innovációért és Felelősségteljes Kormányzásért járó Európai Minősítő Jellel azok a helyi önkormányzatok díjazhatók, amelyek összességében magas szintet értek el az Innovatív és Felelősségteljes Helyi Szintű Jó Kormányzás Stratégiája 12 alapelveinek végrehajtásában. Az eszköz objektív értékelési szempontokkal és nemzetközi indikátorokkal segíti a nemzeti platformokat az értékelésben.

8.1.2.2. A Helyi Szintű Jó Kormányzás e-eszköz¹³⁸

Az e-eszköz célja a helyi önkormányzati képviselők támogatása a helyi önkormányzati közetika megvalósításának folyamatában, valamint a helyi emberierőforrás-menedzsment fejlesztésében, a jó kormányzás 12 alapelve és más európai standardok, valamint benchmarking gyakorlatok alapján.

8.1.3. *Humán erőforrás és vezetés*

8.1.3.1. Képzési Szükséglet Elemzés és Nemzeti Képzési Stratégia¹³⁹

A Miniszterek Bizottsága 2007. évi 12. számú ajánlása kiemeli, hogy a helyi önkormányzatok kapacitásai nagymértékben függenek a választott önkormányzati tisztviselők képzettségétől és készségeitől, különös tekintettel a szervezeti menedzsment, munkaerő-kapacitás, valamint pénzügyi és projektmenedzsment készségekre. Erre tekintettel kiemelten fontos ezeknek a készségeknek a fejlesztése. Az eszköz négylépéses képzési szükségletelemzést

¹³⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746d9f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

¹³⁸ Elérhető: <https://etool.coe.int/login> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹³⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746e54> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

vázol fel, valamint segíti a tagállamokat a nemzeti szintű helyi önkormányzati képzési stratégia kialakításában.

8.1.3.2. Humánerőforrás-menedzsment¹⁴⁰

A modern és hatékony humánerőforrás-menedzsment a helyi szintű jó kormányzás egyik kulcsfontosságú alapköve. Ennek megfelelően az eszközt átfogó nemzetközi kormányközi tapasztalatcserén és jó gyakorlatok megosztásán alapulva dolgozták ki és finomhangolták. A modern humánerőforrás-menedzsment-gyakorlatok hozzájárulnak a hatékony és elszámoltatható helyi közigazgatás megteremtéséhez, az eszköz ennek módszertani háttéréül szolgál.

8.1.3.3. Helyi Önkormányzati Vezetőképzési Akadémia Program¹⁴¹

A Helyi Önkormányzati Vezetőképzési Akadémia Program egy interaktív tréningprogram, amelynek célja a helyi önkormányzati vezetők szervezeti, stratégiai és kapacitásépítési jellegű képzése 3 modulban. 1. modul: szervezeti vezetés, 2. modul: stratégiai vezetés, 3. modul: kapacitásépítés.

8.1.3.4. A Helyi Önkormányzati Tréningprogramok Szakmai Fejlesztésének Értékelése és Monitoringja¹⁴²

Az eszköz konkrét eszközökkel és folyamatjavaslatokkal járul hozzá a helyi önkormányzati humánerőforrás-menedzsment fejlesztéséhez, a helyi önkormányzati tisztviselőknek nyújtandó képzések és tréningprogramok értékelése és monitoringja területén. Az eszköz tartalmaz egy módszertani útmutatót, indikátorkatalógust, tréningoktatási segédletet és tréningprogramtervet, valamint egy 7 modulból álló oktatási tananyagot.

8.1.4. *Intézményi kapacitás és közszolgáltatások minőségének javítása*

8.1.4.1. Teljesítménymenedzsment Program¹⁴³

A teljesítménymenedzsment a helyi szintű közszolgáltatások fejlesztésének fontos eszköze. Kiegészíti a Stratégiai Önkormányzati Tervezés eszközt, és segíti a helyi közösségi stratégia megvalósítását és az állampolgároknak nyújtott közszolgáltatások színvonalának növelését. Az eszköz konkrét példákat, átfogó módszertant és egy önértékelési eszközt is tartalmaz ennek érdekében.

¹⁴⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746cb9> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴¹ Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/lap (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴² Elérhető: www.coe.int/en/web/good-governance/urso (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴³ Elérhető: <https://rm.coe.int/168070c09f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

8.1.4.2. Stratégiai Önkormányzati Tervezés¹⁴⁴

A Stratégiai Önkormányzati Tervezés eszköz az önkormányzat középtávú küldetését és ambícióit vizionálja. A Stratégiai Önkormányzati Terv elkészítése során a helyi önkormányzatnak ismernie kell a helyi közösség igényeit, valamint felelősségteljesen mérlegelnie kell, hogy a rendelkezésre álló források mellett milyen jövőkép valósítható meg. Ez az eszköz a Stratégiai Önkormányzati Terv kidolgozásához ad iránymutatást egy 5 lépéses tervezési folyamat mentén.

8.1.4.3. Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Program¹⁴⁵

A Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Program a helyi önkormányzatokat ötletekkel és iránymutatással segíti a sikeres, átlátható, adekvát és fenntartható önkormányzati gyakorlatok megvalósításban. Az eszköz azoknak a lehetőségeknek a bemutatására fókuszál, amelyek segítségével a jó gyakorlatok hatékonyan megoszthatók más önkormányzatokkal. Mindez a helyi önkormányzatok hírnevének terjesztését, valamint a minőségi közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepük előmozdítását segíti.

8.1.4.4. A Helyi Önkormányzati Érdekszövetségek kapacitásépítése¹⁴⁶

A helyi önkormányzatok nemzeti szintű érdekszövetsége sokrétű feladatot lát el: többek között képviseli a helyi önkormányzatok érdekeit, ennek érdekében együttműködik a nemzeti szintű hatóságokkal, valamint elősegíti a helyi önkormányzatok kapacitásainak fejlesztését. Ez az eszköz a helyi önkormányzati szövetséget segíti a helyi önkormányzatok teljesítményének értékelésében, valamint az ehhez kapcsolódó stratégiai terv kialakításában a helyi önkormányzati működés és szervezet fejlesztése érdekében.

8.1.4.5. Közetika Benchmarking¹⁴⁷

A Közetika Benchmarking eszköz a közetikai infrastruktúra kiépítése iránt elkötelezett helyi önkormányzatokat kockázatelemzési értékelési módszertannal segíti. Az eszköz célja, hogy a helyi közetikai standardok fejlődjenek az Európai Keretrendszer (European Scorecard) standardjainak nemzeti benchmarkként történő alkalmazásával és a helyi körülményekhez igazításával.

¹⁴⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/16807470ea> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁵ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746d97> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁶ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746eae> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁷ Elérhető: <https://rm.coe.int/peb-public-ethics-benchmarking/1680746d52> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

8.1.5. Helyi közpénzügyek

8.1.5.1. Helyi Közpénzügyek Benchmark Helyi Önkormányzatok Részére¹⁴⁸

A felelősségteljes és átlátható pénzügyi menedzsmentfolyamatok növelik a helyi önkormányzatok pénzügyi döntéseinek elszámoltathatóságát és a helyi költségvetési rugalmasságot. Az eszköz a tényalapú döntéshozatalban és a rendelkezésre álló költségvetési források lehető legoptimálisabb kihasználásában segíti a helyi önkormányzatokat.

8.1.5.2. Helyi Közpénzügyek Benchmark Központi Hatóságok Részére¹⁴⁹

Az eszköz célja a helyi önkormányzati pénzügyi források és pénzügyi menedzsment központi szintű benchmarkingja. Az eszköz elemzési eszközt nyújt a politikai döntéshozók számára az elszámoltatható és hatékony helyi közpénzügyi rendszer kialakításában.

8.1.6. Területi és határon átnyúló együttműködések

8.1.6.1. Településközi együttműködések¹⁵⁰

A településközi együttműködés egy decentralizált területi együttműködési forma, amelynek keretében kettő vagy több helyi önkormányzat működik együtt bizonyos specifikus feladatok hatékonyabb ellátása érdekében. Az eszköz mintákat és keretinformációkat kínál a helyi önkormányzatok számára, akik az eszköz segítségével lépésről lépésre sajátíthatják el a településközi együttműködések létrehozásával, megvalósításával és értékelésével kapcsolatos ismereteket.

8.1.6.2. Településegysítés, összevonás (amalgamáció)¹⁵¹

A területi reformok az elmúlt évtizedekben jelentősen meghatározták az európai közigazgatási reformtrendeket. Ezen eszköz célja, hogy módszertani útmutatást nyújtson a településszeösszevonási reform megvalósítását tervező tagállamoknak, illetve azok önkormányzatainak és a reformban érintett egyéb szereplőknek.

¹⁴⁸ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746fd3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁴⁹ Elérhető: <https://rm.coe.int/local-finance-benchmarking-eszköz-for-for-central-authorities/1680716110> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵⁰ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680746ec3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵¹ Elérhető: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

8.1.6.3. Határon átnyúló együttműködés¹⁵²

A határon átnyúló együttműködés célja az országhatár két oldalán élő szomszédos önkormányzatok együttműködésének előmozdítása a közös problémák megoldása, illetve a hatékonyabb feladatellátás érdekében. Az eszköz részletes iránymutatást tartalmaz a határon átnyúló együttműködési projektek kidolgozásához és megvalósításához (például jogi és szervezeti formák, pénzügyi háttér, konkrét együttműködési témák). Az eszköz gyakorlatorientált esettanulmányokat is tartalmaz.

8.1.6.4. Városok közötti együttműködések¹⁵³

A városok közötti együttműködés a decentralizált diplomáciai együttműködés egyik formája. Az eszköz gyakorlati megoldást kínál a városok közötti nemzetközi együttműködést megvalósítani kívánó önkormányzatok számára. Az eszköz a városok közötti együttműködés lehetséges funkcióira, kezdeményezésére, megvalósítására és monitoringjára vonatkozó fejezetet tartalmaz, valamint bemutatja az ET és más nemzetközi szervezetek ilyen projektjeit.

8.1.6.5. Határon átnyúló együttműködési vezetőképzési program¹⁵⁴

A határon átnyúló együttműködési vezetőképzési program célja a polgármesterek, önkormányzati képviselők és más helyi vezetők gyakorlati információkkal történő ellátása a határon átnyúló együttműködések előmozdítása, valamint a határ menti szomszédos területek összehangolt fejlesztése érdekében.

8.2. Az Európai Parlament kezdeményezése: az Európa Díj

A díjat az Európai Parlament közgyűlése alapította 1955-ben azzal a szándékkal, hogy elismerjék azokat a helyi önkormányzatokat, amelyek különösen aktívak az európai eszme képviselésében, terjesztésében.

A díjra azok pályázhatnak, akik külföldi önkormányzattal testvérvárosi kapcsolatban állnak, és változatos, széles körű, aktív tevékenységet folytatnak európai partnereikkel fennálló kapcsolataik fejlesztése érdekében.

Az Európa Diploma az első lépés a magasabb kategóriák győzteseinek kiválasztásában. Ezt évente körülbelül 30 olyan település nyerheti el, amely jól értékelhető teljesítményt nyújt az európaiság hirdetésében, de még viszonylag frissen jelentkezett a díjakra. A Becsület Zászlaja a következő lépés a Becsület Plakett és az Európa Díj felé. Évente 22-25 olyan településnek ítélik oda, amely elismerésre méltó tevékenységeket valósított meg az európai eszme érdekében. Rendszerint azok közül választják ki a győzteseket, akik már rendelke-

¹⁵² Elérhető: <https://rm.coe.int/1680747067> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵³ Elérhető: <https://rm.coe.int/1680747067> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

¹⁵⁴ Elérhető: <https://rm.coe.int/lap-cbc-leadership-for-cross-border-cooperation-toolkit-for-practition/1680759f11> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

nek az Európa Diplomával. A Becsület Plakettet 8-10 olyan önkormányzat kaphatja meg, amelyek a Becsület Zászlaját már néhány éve birtokolják. A legmagasabb rangú elismerés az Európa Díj, amelyet az nyerhet el, aki igazán kiemelkedő tevékenységet végez az európai eszme megvalósítása és népszerűsítése érdekében. Évente egy vagy két ilyen díjat osztanak ki. A győztes trófeát kap, amelyet egy évig birtokolhat; bronzmedált, emléklapot és olyan ösztöndíj-lehetőségeket, amelyekből biztosíthatja, hogy a településén élő fiatalok európai tanulmányutakon vehessenek részt. A díj megalapítása óta két magyar város, Szeged (2006) és Tata (2013) nyerte el az Európa Díjat.¹⁵⁵

Jogszabályok, charták, ajánlások

1997. évi XV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=99700015.TV&mahu=1> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)
1997. évi XXIV. törvény. Elérhető: <http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700024.TV&goto=-1> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
1999. évi XL. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
2010. évi XXVI. törvény. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000026.tv> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- A 2005. évi budapesti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A 2009. évi utrechti miniszteri konferencia deklarációja. Elérhető: [www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20\(17.11.2009\)%20engl..pdf](http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Utrecht%20Declaration%20(17.11.2009)%20engl..pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyv hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007a088 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 13.)
- A külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007bd26 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- A külföldiek helyi közéletben történő részvételéhez kapcsolódó aláírásokról és ratifikációkról szóló nyilvántartás. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

¹⁵⁵ A teljes lista megtekinthető. Elérhető: <http://website-pace.net/documents/10643/1405997/EuropePrizeWinnersSince1955-EN.pdf/200fd2d3-253d-4461-9a54-6738bf8d442f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

- A Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének eredeti angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének melléklete. Elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d9f3> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0c (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvének hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2cb (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának hivatalos angol nyelvű szövege. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával kapcsolatos aláírások és ratifikációk nyilvántartása. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- A Szerződések Hivatala nyilvántartása a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)
- Az ET Miniszterek Bizottsága 2009. november 16–17-i utrechti ülésének deklarációja. Elérhető: <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 05. 12.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala Madridi Keretegyezményről szóló rövid összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a külföldiek helyi közéletben történő részvételéről szóló egyezményrel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezménnyel kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures?p_auth=06Nupb57 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 07.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatala nyilvántartása a Madridi Keretegyezmény második kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)
- Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának hivatalos összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148 (A letöltés dátuma: 2018. 07. 10.)

Az Európa Tanács Szerződések Hivatalának összefoglalója. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/144 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)

Az Európa Tanács Szerződések Irodájának nyilvántartása az aláírásról, ratifikációról és hatálybalépésről. Elérhető: www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=rx81M9Az (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)

Internetes források

http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/programme-cee-e-dem-and-e-gov-days.original.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

<http://cbc.isig.it/> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/02_helyi_demokracio.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

<http://website-pace.net/documents/10643/1405997/EuropePrizeWinnersSince1955-EN.pdf/200fd2d3-253d-4461-9a54-6738bf8d442f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://books.google.hu/books?id=bgZVjebZuzMC&lpg=PA18&ots=E0L4zKlwBe&dq=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&hl=hu&pg=PA18#v=onepage&q=9th%20conference%20of%20european%20ministers%20bergen&f=false> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

https://en.wikipedia.org/wiki/Conference_of_Specialised_Ministers (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://etool.coe.int/login> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

[https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 11.)

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800094.KOR> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)

<https://rm.coe.int/09000016808e4cfe> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)

<https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)

<https://rm.coe.int/16804c1c63> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/16804ef2ba> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/16805e1fde> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/1680701699> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

<https://rm.coe.int/168070c09f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

https://rm.coe.int/168071923d#P12_317 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

<https://rm.coe.int/168071a1b5> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)

<https://rm.coe.int/168071a951> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

<https://rm.coe.int/168071b3a8> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)

<https://rm.coe.int/1680746cb9> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746d97> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746d9f> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

<https://rm.coe.int/1680746e54> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746eae> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746ec3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/1680746fd3> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

<https://rm.coe.int/168074701b> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)

<https://rm.coe.int/1680747067> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)

- <https://rm.coe.int/16807470ea> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/16807470f9> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/1680748055> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/centre-of-expertise-strategic-plan-2017-2022/1680766281> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-toolkit-/168075c1a5> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016804eb342> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806b5f2c> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- <https://rm.coe.int/european-stakeholders-platform-of-the-strategy-for-innovation-and-good/168076627d> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)
- <https://rm.coe.int/internet-governance-strategy-2016-2019-updated-version-06-mar-2018/1680790ebe> (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- <https://rm.coe.int/lap-cbc-leadership-for-cross-border-cooperation-toolkit-for-practition/1680759f11> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/local-finance-benchmarking-eszköz-for-for-central-authorities/1680716110> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/official-procedures-for-appointing-national-delegations-to-the-congress/16807012de> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- <https://rm.coe.int/peb-public-ethics-benchmarking/1680746d52> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- <https://rm.coe.int/terms-of-reference-european-committee-on-democracy-and-governance-cddg/16807862e0> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680872cfa (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e (A letöltés dátuma: 2018. 08. 16.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbeda (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807954c3 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd (A letöltés dátuma: 2018. 09. 29.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168075ff3a (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168075fbda (A letöltés dátuma: 2018. 09. 22.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168075fc08 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)

- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703fd3 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168076722d (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a1a0 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719801 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071acba (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680718ca1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aeb1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 03.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5eb (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807193f1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071892a (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807191c1 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680719366 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 05.)
- https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680760bfa (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- www.coe.int/en/web/about-us/values 2018 (A letöltés dátuma: 2018. 08. 12.)
- www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/cm-chairmanship (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/deputy-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-c (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-dem (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-ext (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-h (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-j (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-pba (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/gr-soc (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/home (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/ministerial-level (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/subsidiary-groups (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/cm/tc-inf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)
- www.coe.int/en/web/congress/bureau (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-local-authorities (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)

- www.coe.int/en/web/congress/chamber-of-regions (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/governance-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-Karter-of-local-self-government (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/national-delegations (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- www.coe.int/en/web/congress/presidency (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/congress/vice-presidents (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084827 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- www.coe.int/en/web/democracy/about-dg-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/democracy/committees (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/-/international-conference-crossborder-cooperation-in-europe-decentralisation-legal-frameworks-and-practices- (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/lap (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/speeches-7th-session (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/toolkits (A letöltés dátuma: 2018. 10. 15.)
- www.coe.int/en/web/good-governance/urso (A letöltés dátuma: 2018. 10. 17.)
- www.coe.int/en/web/portal/47-members-states (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)
- www.coe.int/en/web/portal/hungary (A letöltés dátuma: 2018. 06. 13.)
- www.coe.int/it/web/congress/monitoring-committee/-/asset_publisher/e70N72E7AsOj/content/30-years-of-the-european-charter-of-local-self-government-citizens-and-local-elected-representatives-must-defend-this-fundamental-treaty-for-democracy (A letöltés dátuma: 2018. 09. 15.)
- www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Acomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 08. 15.)
- [www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 08. 25.)
- www.congressdatabase.coe.int/WebForms/Public/Country.aspx?id=7 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- www.congress-eldw.eu/en/page/280-list-of-national-co-ordinators-of-the-eldw.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 14.)
- www.congress-political-groups.eu/en/ (A letöltés dátuma: 2018. 09. 18.)
- www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/kyiv_declaration_final.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Declaration%20of%20the%20Budapest%20Ministerial%20Conference%20on%20deli...pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/medjunarodni/Valencia%20Declaration%20MCL-15%282007%295%20engl.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)