

A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK KIHÍVÁSAI MAGYARORSZÁGON¹

Absztrakt

Dolgozatom középpontjában a közvetlen néprészvétel – mint a képviseleti szervek kiiktatásával hozott döntés – helyi megvalósulási formája, a helyi közvetlen demokrácia megnyilvánulásának eszköze, a helyi népszavazás áll. Témáját tekintve a dolgozat a helyi népszavazások szabályozásának, valamint gyakorlatának vizsgálatával foglalkozik mind hazai, mint külföldi vonatkozásban. A tanulmány célja egyrészt az, hogy áttekintést adjon arról, hogy a népszavazáshoz való jog helyi szinten mennyiben és milyen hatékonysággal tud érvényesülni. Másrészt az, hogy a hazai és külföldi gyakorlat összehasonlításával segítséget nyújtson a lehető legjobb megoldás megtalálásában a helyi népszavazások gyakorlati kihívásainak megoldására.

Kulcsszavak: helyi népszavazás, közvetlen demokrácia, referendum, helyi önkormányzat, jogalkotási kötelezettség

BEVEZETÉS

A közvetlen demokrácián pragmatikus módon a nép által közvetlenül, képviseleti szervek kiiktatása mellett vagy beiktatása nélkül hozott döntést értjük.² A parlamentáris demokráciák legfontosabb alapelve a népszuverenitás, a közvetlen néprészvétellel a legtöbb ország mégis óvatosan bánik.

A nép általi hatalomgyakorlás a gyakorlatban két módon képzelhető el. Az ókori demokráciák a közvetlen hatalomgyakorlásra épültek, a polgárok a politikai döntéshozatalban jellemzően közvetlenül vettek részt: hozzászóltak, illetve szavaztak a poliszok gyűlésein. Azt azonban már Montesquieu is leszögezte A törvények szelleméről című művében, hogy a modern államokban szükség van a képviseleti hatalomgyakorlásra.³ A népesség nagy létszáma és az államok megnövekedett területe miatt ugyanis a közvetlen hatalomgyakorlás technikailag bonyolult, nehezen megvalósítható, a közvetlen törvényalkotás pedig egyenesen lehetetlen lenne.

A képviselet ugyan tökéletlen, ám elengedhetetlen feltétele a demokrácia megvalósulásának. Ezért alakult ki, majd vált elsődlegessé a modern államokban a képviseleti hatalomgyakorlás, melynek keretében a nép megválasztja képviselőit – így gyakorolva hatalmát –, ezen túlmenően azonban már a képviselőkre hárul a döntéshozatal. A közvetlen demokrácia járulékos intézményeinek azonban fontos legitimációs és garanciális szerepük lehet, de ezek mindig csak a parlamentáris döntéshozás kiegészítőjeként léteznek.

A vázolt elméleti alapvetésnek megfelelően Magyarországon is e két módja létezik a demokratikus hatalomgyakorlásnak, a közvetlen és a közvetett. Alaptörvényünk B) cikke leszögezi, hogy ezek közül a közvetett hatalomgyakorlás az elsődleges. Emellett, mintegy kiegészítő, komplementer funkciót tölt be a közvetlen hatalomgyakorlás, mely országos és helyi népszavazás formájában gyakorolható⁴, érvényesülése esetén lényegében meg is előzve a közvetett hatalomgyakorlást.⁵

Ennek okán különös jelentősége van a népszavazás tekintetében annak a kérdésnek, hogy egy jogállamban a jogalkotó milyen korlátok közé szorítja a népakarat kifejezésének közvetlen lehetőségét. Korábbi kutatásaim során az országos népszavazások tekintetében többek között az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kérdések problémáját, illetve azt vizsgáltam meg, hogy az országos népszavazások előtt – tartalmi tekintetben – milyen korlátok állnak.

¹  A dolgozat az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-18-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült

² KÜPPER, HERBERT: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése, in *Pro Publico Bono*, 2011/2. szám, 2.

³ DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 123.

⁴ KUKORELLI ISTVÁN: A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000, Alkotmánybíróság, Budapest, 191-193.

⁵ „Az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.” Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés, Harmadik mondat.

Jelen kutatásom középpontjában a helyi közvetlen demokrácia megnyilvánulásának eszköze, a helyi népszavazás áll. Dolgozatom célja egyrészt az, hogy áttekintést adjon arról, hogy a népszavazáshoz való jog helyi szinten mennyiben és milyen hatékonysággal tud érvényesülni. Másrészt az, hogy a hazai és külföldi gyakorlat összehasonlításával segítséget nyújtson a lehető legjobb megoldás megtalálására, a helyi népszavazások gyakorlati kihívásainak megoldására.

1. A HELYI NÉPSZAVAZÁSOKRÓL ÁLTALÁBAN

Általános definícióval élve a közvetlen demokrácia olyan eljárásnak tekinthető, amely lehetővé teszi a választópolgárok számára, hogy közvetlenül részt vegyenek a politikai döntéshozatalban a törvényben feljogosított kezdeményezők által indítványozott népszavazáson.⁶

A népszavazás területi kiterjedését illetően megkülönböztetünk országos és helyi népszavazásokat. A kettő közötti különbség azonban túlmutat azon, hogy pusztán földrajzi szempontból határoljuk el egymástól a népszavazás egyes formáit. Az országos népszavazás ugyanis nem pusztán kiterjedésében nagyobb a helyinél, hanem minőségi különbséget is konstataálhatunk a szintek között. E minőség tekintetében az országos népszavazás intézményén keresztül a választópolgárok a főhatalmat, a népszuverenitást gyakorolják közvetlenül, szemben a helyi népszavazással, mely csupán a helyi közügyeket érinti.⁷

Általánosságban elmondható, hogy a helyi, önkormányzati szint másodlagos az országos események és szabályozások kutatásához képest. Ugyanez figyelhető meg a népszavazások esetében is, mivel a legtöbb publikáció az országos referendumokkal kapcsolatban jelenik meg, a helyi ügyek már kevésbé jelentősek. Azonban a helyi népszavazások fontosságát az is jelzi, hogy ez az intézmény a helyi önkormányzás egyik módját jelenti. Az Önkormányzati törvény⁸ alapján a helyi önkormányzás nem a képviselő-testületet illeti meg, hanem a lakosság joga, amelyet kétféleképpen érvényesíthet: egyrészt a választott önkormányzati képviselők útján, másrészt a helyi népszavazásokkal. Ez utóbbi eszköz jelentené azt a lehetőséget, hogy a lakosok valóban befolyásolhassák a közvetlen környezetüket, kinyilváníthassák véleményüket a tervezett döntésekkel kapcsolatban, azokat megerősíthessék vagy megakadályozhassák még a választások közötti időszakban is.⁹

A közelmúltban egész Európában, így Magyarországon is jelentősen megnőtt az érdeklődés a hatalom ily módon történő gyakorlása iránt. Az elmúlt két évtizedben nemzetközi és hazai szinten is számos kutató¹⁰ foglalkozott a közvetlen demokrácia előnyeivel és hátrányaival, számos érvet és ellenérvet megfogalmazva.

A közvetlen demokrácia alkalmazása mellett szóló egyik legjelentősebb érv az, hogy a választópolgároknak lehetőségük nyílik a pártok és jelöltek közötti választáson túl egy konkrét probléma kapcsán dönteni, ami által a politikai egyenlőség elve is megerősödhet. A népi kezdeményezések mellett szól továbbá az is, hogy az új politikai irányvonalak és napirendi javaslatok illetően történő előterjesztésével a politikai döntéshozatali folyamatok még inkább nyilvánossá válnak. Ezáltal egyfajta felelősségre vonhatóság és politikai kontroll keletkezik a választott politikai elit döntéshozatala felett.¹¹

Ezzel szembeállítható az az általános vélekedés, mely szerint a hétköznapi választópolgár nem rendelkezik sem megfelelő kompetenciákkal, sem elég idővel vagy információval ahhoz, hogy mérlegelni

⁶ SCHILLER, THEO (szerk.): *Local Direct Democracy in Europe*, 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 10.

⁷ CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*, 2012, Novissima Kiadó, Budapest, 161.

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

⁹ TÓTH ADRIENN: IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999-2011), in *Politikatudományi szemle*, 2012/3. szám, 82-83.

¹⁰ Például BUDGE, IAN: *The new challenge of direct democracy*, 1996, Polity Press, Cambridge; BUDGE, IAN: Direct democracy, in Rhodes, R.A.W. (szerk.): *The Oxford Handbook of political institutions*, 2006, Oxford University Press, Oxford; LEDUC, LARRY: *The politics of direct democracy. Referendums in global perspective*, 2003, Broadwview, Peterborough; KISS MÓNICA DOROTA: Helyi népszavazásokkal kapcsolatos dilemmák - az Nsztv. 58.§ (1) és (3) bekezdéséről, in *Jegyző és Közigazgatás*, 2015/4. szám; TAKÁCS ALBERT: Népszavazás és alkotmányosság, in *Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára*, 1997/6. szám; KONDOROSI FERENC: A helyi népszavazásról, in *Magyar Közigazgatás*, 1993/2. szám; REISINGER ADRIENN: Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések, in *Civil Szemle* 2009/4. szám.

¹¹ SCHILLER: i. m. 10.

tudja a népszavazásra bocsátott komplex kérdéseket.¹² A népszavazások ellen szól emellett az is, hogy a választást megelőző kampányok gyakran irányulnak érzelmi befolyásolásra, továbbá a pénzügyileg befolyásos személyek vagy csoportok jelentős mértékben tudják manipulálni a népszavazás eredményét.¹³

2. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS

A tanulmány következő részében a helyi népszavazásokra vonatkozó szabályok struktúráját tekintem át röviden, az instrumentum funkcióit szem előtt tartva.

Mint ahogy azt már korábban említettem, a helyi népszavazások kevésbé jelentősek (vagy helyesebben kevésbé tűnnek jelentősnek), mint az országos referendumok. Vannak olyan országok – például Azerbajdzsán, Lettország vagy Norvégia – ahol helyi népszavazásra egyáltalán nincs lehetőség, Dániában pedig csak vélemény-nyilvánító jellegű referendumok tarthatók.¹⁴ Az azonban nagy bizonyossággal állítható, hogy azokban az országokban, ahol ismert és alkalmazott a helyi népszavazás intézménye, a vonatkozó jogszabályok a jogforrási hierarchia több szintjén keresendők. Nincs ez másképpen hazánkban sem: ahogy az Alaptörvény hatályba lépését megelőző időszakban, úgy jelenleg is három szintű a szabályozás.¹⁵

Az Alaptörvény – nagyon szűkszavúan fogalmazva – a helyi önkormányzatokról szóló 31. cikk (2) bekezdésében deklarálja, hogy „A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.”¹⁶ Az Alaptörvény által hivatkozott törvény alatt érteni kell egyrészt a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Nsztv), másrészt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt.

Az Nsztv. III. Fejezete határozza meg a helyi népszavazás eljárásrendjét, a kezdeményezők körét, továbbá a népszavazásból kizárt, illetve azon tárgyköröket, amelyekben kötelező helyi népszavazás tartása.

Kiemelendő, hogy amíg országos szinten nem találkozunk olyan tárgykörökkel, amelyekben alaptörvényi vagy törvényi meghatározottsága folytán kizárólag népszavazás keretében lehet döntést hozni, addig az Nsztv. 33. §-a a következőképpen rendelkezik: „A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő.” Ilyen tárgyköröket sorol fel a helyi önkormányzati törvény, valamint az egyes helyi önkormányzatoknak is lehetősége nyílik olyan tárgyköröket megállapítani, amiben kötelező helyi népszavazást elrendelni. Kutatásom során elvétve talákoztam olyan esettel, ahol a képviselő-testület élt volna-e lehetőséggel, ahol azonban voltak ilyen szabályok, ott jellemzően olyan tárgyköröket határoztak meg, amelyek a település gazdasági életét és a lakóközösséget is jelentősen befolyásoló beruházásokkal, vállalkozások betelepülésével függtek össze.

A másik törvényi szintű jogforrás, ahol a helyi népszavazásra vonatkozóan találunk rendelkezéseket, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötvt.). Az Mötvt. öt olyan tárgykört határoz meg, amelyekben – vagy választópolgári kezdeményezés, vagy a képviselő-testület(ek) határozatba foglalt döntése alapján – kötelező népszavazás elrendelése. Ezek a tárgykörök az önálló község alakítása, települések egyesítése, területrésztel települések közötti átadása, település megyék közötti átszervezése, illetve fővárosi kerület létrehozása, és a kerületi határok megváltoztatása.¹⁷ A kötelező tárgykörök felsorolása mellett az Nsztv. – a korábban citált szakaszában – ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak arra, hogy a képviselő-testület önkormányzati rendeletben meghatározzon egyéb olyan tárgyköröket is, amelyekben döntés kötelezően csak népszavazással hozható.¹⁸

A harmadik – témánk szempontjából kiemelten fontos – jogforrási szinten helyezkednek el az önkormányzati rendeletek. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára az Nsztv. keletkeztet

¹² Ezt részben alátámasztja Kis Jánosnak a fiskális illúzió kapcsán kifejtett állásfoglalása. Lásd: KIS JÁNOS: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, in *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*, 2009/4. szám, 18-19.

¹³ SCHILLER: i. m. 10.

¹⁴ VENICE COMMISSION: *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states*, 28.

¹⁵ KISS MÓNIA DOROTA: A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárásjogáról, in *Jura. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2012/2. szám, 225.

¹⁶ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés.

¹⁷ Mötvt. 98-105. §.

¹⁸ Nsztv. 33. §.

jogalkotási kötelezettséget a népszavazás kezdeményezésére jogosultak meghatározásakor. Helyi népszavazást ugyanis a következő személyek, illetve csoportok kezdeményezhetnek:

- a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- b) a képviselő-testület bizottsága,
- c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.¹⁹

A c) pontból egyértelmű következtetés vonható le arra nézve, hogy a helyi önkormányzatoknak kötelező jelleggel rendeletben kell meghatározni, hogy hány választópolgár támogató aláírása esetén kötelező elrendelni a helyi népszavazást.²⁰

3. A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK GYAKORLATA ÉS KRITIKÁJA MAGYARORSZÁGON

A helyi népszavazások gyakorlatának vizsgálata során az alábbi kérdésekkel foglalkoztam:

- A helyi önkormányzatok képviselő-testületei teljesítették-e az Nsztv. 33. § (1) bekezdés c) pontja alapján fennálló jogalkotási kötelezettségüket, azaz rendeletben meghatározták-e, hogy hány választópolgár támogató aláírása szükséges a kötelezően elrendelendő népszavazáshoz?
- Milyen tendenciát mutat a helyi népszavazások gyakorlati megvalósulása? Milyen gyakoriak a törvény erejénél fogva kötelezően kiírandó helyi népszavazások és az egyéb kérdésben tartott referendumok? A népszavazások milyen arányban voltak érvényesek és eredményesek, illetve érvénytelenek?

Az első kérdés megválaszolásához szükséges volt az egyes konkrét helyi önkormányzatok jogalkotási gyakorlatának vizsgálata. A Magyarországon működő 3188 helyi önkormányzat közül kvótás mintavétellel választottam ki a vizsgálandó elemeket. A mintavétel során önkényes mintavétellel választottam ki megyénként 9-9 települést. Az így kiválasztott mintákon túl a megyeszékhelyek, valamint a fővárosi kerületek jogalkotási gyakorlatát vizsgáltam meg.²¹

A második kérdés megválaszolásánál a Nemzeti Választási Iroda adatbázisát vettem alapul.

A helyi népszavazások gyakorlatával kapcsolatos első kutatási kérdésem az volt, hogy a képviselő-testületek teljesítették-e az Nsztv. alapján őket terhelő jogalkotási kötelezettségüket.

A helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségéről az Nsztv. a következőképpen szól: „*önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár*”.²² Az önkormányzatok jogalkotási gyakorlatának vizsgálata során megállapítottam, hogy nem alakult ki egységes gyakorlat az önkormányzatok körében a rendeletalkotásra vonatkozóan – amely az Nsztv. fent idézett általános jellegű megfogalmazására vezethető vissza. Az önkormányzatok egy része ugyanis a kötelezően elrendelendő helyi népszavazáshoz szükséges támogató aláírások számát külön rendeletben, másik része az önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatban (a továbbiakban: SzMSz) foglaltan határozta meg. A két különböző megoldás alkalmazása azonban – meglátásom szerint – jelentősen megnehezíti a jogkereső választópolgárok dolgát.

A vizsgált települések vonatkozásában az alábbi diagram szemlélteti, hogy az önkormányzatok milyen arányban és milyen módon teljesítették jogalkotási kötelezettségüket.

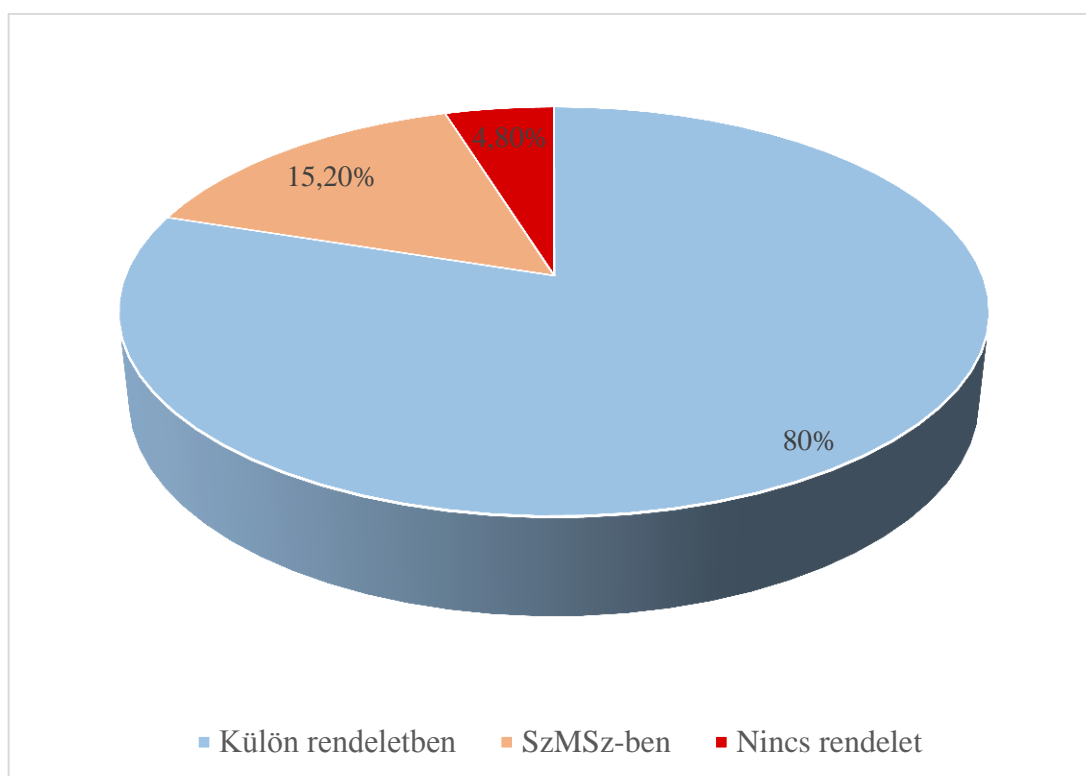
¹⁹ Nsztv. 34. § (1) bekezdés.

²⁰ A helyi önkormányzatok ezen jogalkotási kötelezettségével a dolgozat 3. részében bővebben foglalkozom.

²¹ MALHOTRA, NARESH K.: *Marketing-kutatás*, 2005, Akadémiai Kiadó, Budapest, 409.

²² Nsztv. 34. § (1) bekezdés c) pont, első fordulat.

1. ábra: Az Nsztv.-ben meghatározott jogalkotási kötelezettség teljesítése a helyi önkormányzatok által



Forrás: saját szerkesztés.

Látható, hogy a képviselő-testületek jelentős része külön rendeletben állapította meg az aláírási kvórumot, kisebb részük az SzMSz határozta meg ezt a számot. Ki kell emelnem azonban, hogy a vizsgált 204 helyi önkormányzatból 8 (a vizsgált elemek 4,8 %-a), semmilyen formában nem teljesítette ezt a kötelezettséget. Bár ez a szám első ránézésre nem tűnik túl magasnak, nem feledkezhetünk meg arról a tényről, hogy mivel ezekben az esetekben a képviselő-testület nem szabályozta azt a kérdést, amely a törvény erejénél fogva a hatáskörükbe tartozik, így egy Alaptörvényben biztosított jog – a helyi népszavazás-kezdményezés joga – szenved csorbát, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet miatt ugyanis a választópolgárok pontos eljárási szabályok híján nem tudnak élni ezen alapjogukkal.²³

A fentiek tudatában joggal merül fel bennünk a kérdés, hogy milyen következménnyel jár a jogalkotási kötelezettség elmulasztása. Az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezései szerint a következő eljárásrend valósul meg ilyen esetben:

A település fekvése szerint illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal mint a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó szerv észleli a jogalkotási kötelezettség elmulasztását és kéri a Kúriától a mulasztás tényének megállapítását. A Kúria a mulasztás megállapításával egyidejűleg határidőt tűz a képviselő-testület számára a kötelezettség teljesítésére. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, a kormányhivatal ennek leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A Kúria határozata alapján a mulasztást pótlandó a kormányhivatal vezetője alkotja meg a szükséges jogszabályt, amely helyi önkormányzati rendeletnek minősül, azonban ki kell hirdetni a Magyar Közlönyben is, képviselő-testület általi módosítására pedig csak a következő önkormányzati választást követően van lehetőség.²⁴

Ahogy azonban a kutatás eredményei is alátámasztják, a hiányzó rendelet ily módon történő pótlása a gyakorlatban nem valósul meg hiánytalanul, az így előálló alkotmányellenes helyzet pedig egyúttal akadályozza a választópolgárnak a helyi közhatalom gyakorlásához való jogát. E probléma kiküszöbölése

²³ TÁBIT RENÁTA SZILVIA: Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről, in ÁDÁM ANTAL (szerk.): *PhD tanulmányok 10.*, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 490-491.

²⁴ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés, Mötv. 137-138. §.

tehát rendkívül kívánatos lenne az alaptörvény-ellenes helyzetek feloldása és a jogbiztonság megerősítése érdekében.

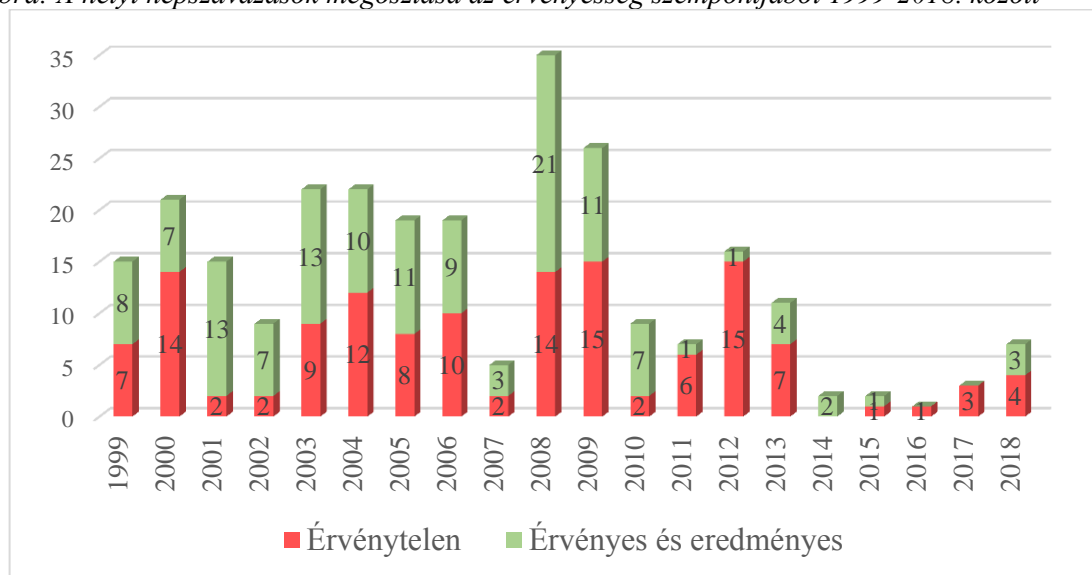
A jogalkotási gyakorlat vizsgálata kapcsán felmerülhet bennünk a kérdés, hogy a külön rendeletben vagy az SzMSz-ben történő szabályozás tekinthető helyesnek, illetve helyesebbnek. Véleményem szerint szerencsésebb az aláírási kvórumot – mint a helyi népszavazás egy aspektusát – az önkormányzat SzMSz-ében meghatározni. Ezt a megoldást követve ugyanis a helyi jogszabályok struktúrájukban is követnék azt az elvet, amelyet a jogalkotó az Möt.v. létrehozásakor – az országos népszavazások és az Országgyűlés kapcsolatának analógiáját követve – következetesen végigvitt. Az Möt.v. több rendelkezéséből²⁵ is kitűnik az a jogalkotói álláspont, hogy a helyi önkormányzat működése szempontjából a képviselő-testület és a helyi népszavazás egymással egyenrangú hatalomgyakorlási formák, amelyek egymást kiegészítve, esetenként egymással konkurálva működnek. Azzal tehát, hogy az önkormányzat SzMSz-ében nyernek szabályozást a helyi népszavazások részletszabályai, a jogszabályi struktúra szintjén is megjelenik az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében a jogállamiság kapcsán meghatározott fontos jogelv, nevezetesen, hogy „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

A helyi népszavazásokra vonatkozó jogforrási háttér áttekintése után a továbbiakban azzal foglalkoztam, hogy 1999. óta milyen tendenciát mutat a helyi népszavazások gyakorlati megvalósulása?²⁶ További kérdéseim, hogy milyen arányban jelentek meg a törvény erejénél fogva kötelezően kiírandó helyi népszavazások és az egyéb kérdésben tartott referendumok, valamint az, hogy a népszavazások milyen arányban voltak érvényesek és eredményesek, illetve érvénytelenek?

Elsőként tehát azt vizsgáltam, hogy hogyan alakult a helyi népszavazások száma Magyarországon 1999. óta.

A helyi népszavazásokra vonatkozó joganyag (az Alaptörvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, a választási eljárásról szóló törvény,²⁷ a népszavazási törvény, valamint az egyes helyi önkormányzati rendeletek) vizsgálata alapján egyértelműen megállapítható, hogy Magyarországon a helyi népszavazásokra vonatkozó szabályozás meglehetősen restriktív jelleget ölt mind a választópolgári kezdeményezéshez szükséges aláírások, mind az érvényességi küszöb szempontjából. Nem meglepő tehát, hogy Magyarországon a helyi népszavazások száma – különösen az elmúlt körülbelül 8 év távlatában – meglehetősen alacsony.

2. ábra: A helyi népszavazások megoszlása az érvényesség szempontjából 1999-2018. között



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján.

²⁵ Möt.v. 3. § (4) bekezdés, 10. § (2) bekezdés, 41. § (3) bekezdés.

²⁶ Vizsgálódásunk kezdő időpontja azért 1999-re esik, mert a Nemzeti Választási Iroda honlapján a helyi népszavazásokra vonatkozó digitális adatbázis ekkortól indul. Az ezt megelőzően tartott, illetve nem tartott helyi népszavazásokról ez okból kifolyólag nem rendelkezünk adatokkal.

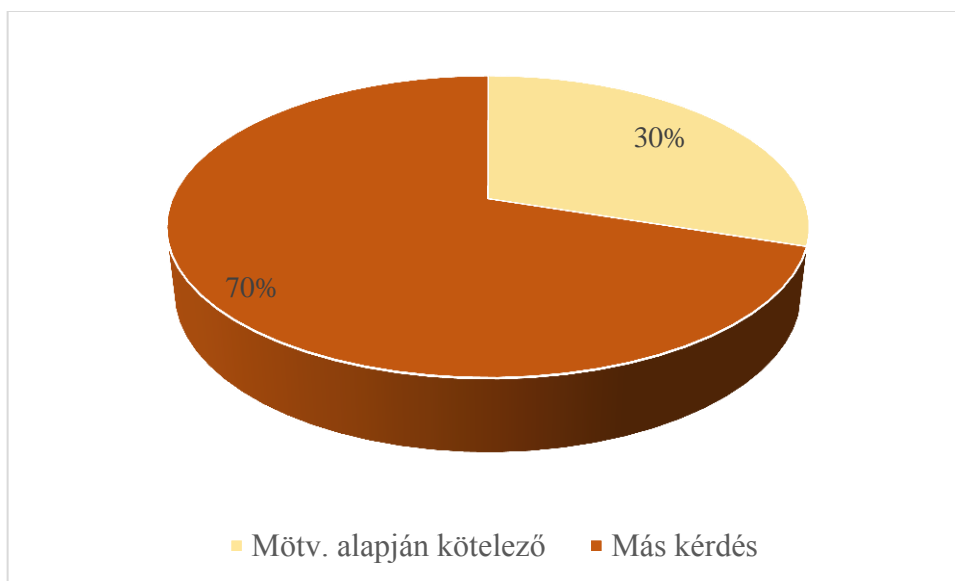
²⁷ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

Ezzel szemben – ahogy az a diagramon is jól látható – tíz évvel ezelőtt jelentős kiugrás volt tapasztalható a helyi népszavazások számát illetően. Ugyanez elmondható a 2007-2008-as időszakról az országos népszavazások tekintetében is. A 2007-es népszavazás-kezdeményezési dömpingben az abszurd és nyilvánvalóan lehetetlen célra irányuló kérdések²⁸ mellett azonban számos valós tartalommal bíró kezdeményezés is született. Ami a helyi népszavazásokat illeti, 2008-ban öt az Mötvt. erejénél fogva kötelezően elrendelendő területszervezési kérdéshez, a fennmaradó harminc pedig jellemzően helyi nagyberuházáshoz kapcsolódott, amelyek sok esetben érintettek környezetvédelmi szempontokat is.

Mi lehet az oka a helyi népszavazások számának elmúlt években tapasztalható jelentős mértékű csökkenésének? A jelenség utalhat egyrészt arra, hogy a választópolgárok nem kívánnak élni a helyi népszavazás nyújtotta lehetőséggel, ily módon nem kívánják gyakorolni a helyi önkormányzathoz való jogukat. Utalhat azonban arra is, hogy a vonatkozó szigorú szabályok miatt, bár a választópolgároknak lenne igénye arra, hogy közvetlen módon is részt vegyenek a helyi közügyek intézésében, több kezdeményezés nem tud eljutni a népszavazás fázisába. Annak megállapítása, hogy a két feltevés közül melyik felel meg a valóságnak, csak további kutatás után lehetséges, hiszen messzemenő következtetések levonásához szükséges lenne ismerni azon népszavazás-kezdeményezések számát is, amelyek a törvényi feltételeknek megfeleltek ugyan, de megfelelő számú támogató aláírás híján nem kerülhettek a választópolgárok elé.²⁹

Következő kutatási kérdésem arra irányult, hogy az elrendelt helyi népszavazások között milyen arányban szerepeltek az Mötvt. alapján kötelezően elrendelendő helyi népszavazások és más kérdések. Azt is vizsgáltam továbbá, hogy az egyéb kérdéseken belül jellemzően milyen témakörök fordultak elő. Az alábbi diagram azt mutatja meg, hogy az 1999. óta elrendelt összesen 272 helyi népszavazások milyen arányban irányultak az Mötvt. rendelkezései alapján kötelező – lényegüket tekintve területszervezési – kérdésekre, illetve más ügyekre.

3. ábra: A törvény erejénél fogva kötelezően elrendelendő helyi népszavazások és más kérdések megoszlása 1999-2018. között



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján.

Látható tehát, hogy zömében nem az Mötvt. alapján kötelező tárgykörökkel találkozhatunk a helyi népszavazások között. Fontosnak tartom kiemelni továbbá azt is, hogy az elmúlt 8 évben az említett kötelező helyi népszavazások aránya az ábrán láthatónál még csekélyebb. Míg 1999-2009. között átlagosan évi 5,9

²⁸ SZIGETI PÉTER: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok in SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet*, 2008, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 18.

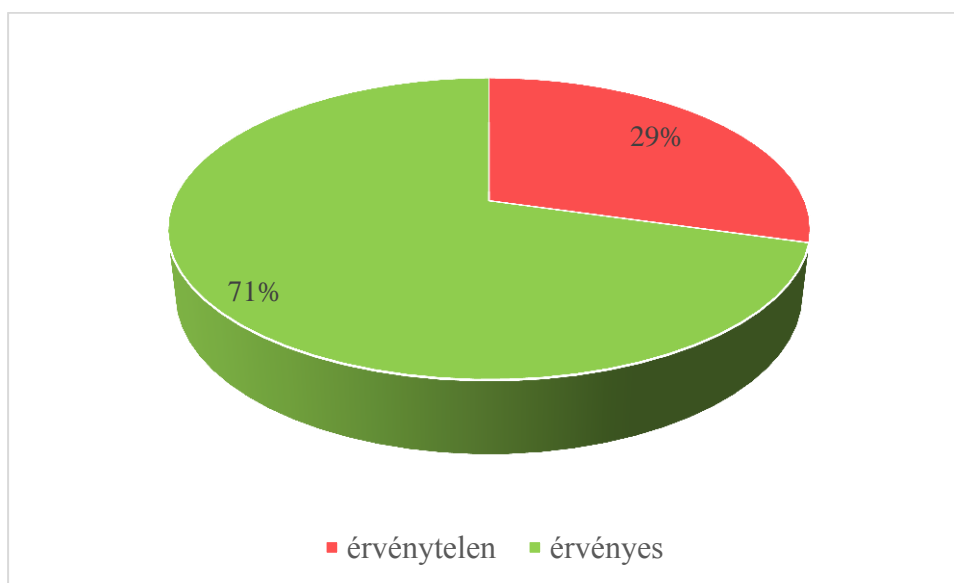
²⁹ Mivel a helyi népszavazás-kezdeményezésekre vonatkozóan központi adatbázis nem áll rendelkezésre, ezért az összes és a népszavazás fázisába eljutott kezdeményezések számát nem tudjuk összehasonlítani, az azonban – tekintettel a hazai szabályozás korlátozó jellegére – feltételezhető, hogy a kezdeményezések töredéke jutott el ténylegesen a népszavazásig.

területszervezési kérdést érintő helyi népszavazásról beszélhetünk, addig 2010-2018. között ez a szám már csak 1,6. Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy kezd állandósulni Magyarország helyhatósági struktúrája, és egyre kevésbé jellemző új települések kiválása meglévőkből, illetve települések összeolvadása vagy megyék közötti átadása.

Következő kutatási kérdésem az volt, hogy jellemzően milyen tárgykörökben (a törvény erejénél fogva kötelező kérdésektől eltekintve) került sor helyi népszavazások kiírására, illetve megtartására. A népszavazási kérdésekben legtöbbször előforduló helyi közügyek között találhatunk számos, leginkább környezeti hatásaik miatt fontos ügyet: bányák, gyárak, erőművek, hulladéklerakók és -feldolgozók létesítését, illetve üzemeltetését. Emellett gyakran fordultak elő helyi népszavazások olyan kérdésekben, mint a település tulajdonában álló ingatlanok hasznosítása, a velük való rendelkezés kérdése, krematórium létesítése, általános iskola fenntartása, bezárása, az oktatási épület bővítése, a helyi infrastruktúra fejlesztése: utak építése és felújítása, repülőterek létrehozása.

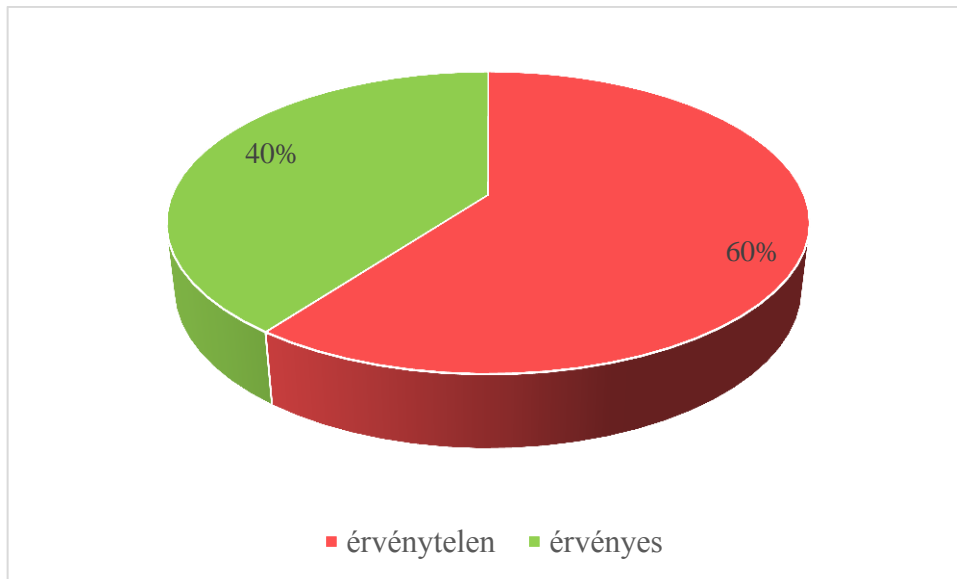
A helyi népszavazások eredményességét, illetve az érvényes és érvénytelen helyi népszavazások megoszlását vizsgálva azonban meglepő és nehezen magyarázható következtetésre jutottam. Ahogy az az NVI 1999. óta vezetett nyilvántartása alapján megállapítható, az azóta elrendelt összes helyi népszavazás 49,6 %-a zárult érvényesen és eredményesen, 50,4 %-a pedig érvénytelenül, amely arányaiban megegyezik az országos népszavazások eredményével, illetve érvénytelenségével. Tárgykörtől függetlenül tehát jellemzően majdnem minden második helyi népszavazás zárult érvényesen és eredményesen. Jelentősen változik azonban ez az arány, ha külön vizsgáljuk az Möt.v. alapján kötelezően elrendelt helyi népszavazásokat és külön az egyéb kérdésben megtartottakat. E vizsgálat eredménye a következő két diagramon látható:

4. ábra: Az Möt.v. alapján kötelezően elrendelendő helyi népszavazások érvényességének megoszlása



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján

5. ábra: Egyéb kérdésben elrendelt helyi népszavazások érvényességének megoszlása



Forrás: saját szerkesztés a Nemzeti Választási Iroda adatbázisa alapján

Az adatokból az állapítható meg, hogy azok a helyi népszavazások, amelyeket a területszervezési kérdésektől eltérő más helyi közügyek kapcsán rendeltek el, nagyobb arányban, az esetek több mint felében zárultak eredménytelenül. Ezzel szemben az Möt. alapján kiírt helyi népszavazások csupán harminc százaléka zárult eredménytelenül. Ezek az adatok rácsúfolnak arra az előzetes feltevésekre, miszerint azok az ügyek és népszavazási kérdések, amelyek közvetlenül, a mindennapokban is érintik a települési lakosság életét (általános iskola bezárása, utak építése és felújítása, gyárak, üzemek, hulladékfeldolgozók építése), nagyobb közérdeklődésre tartanak számot. A gyakorlat ezzel ellentétben pedig azt mutatja, hogy a választópolgárok szívesebben döntenek területszervezési kérdésekben, mint az előbb felsorolt tárgykörök valamelyikében.

4. DE LEGE FERENDA

Ahogy az az előző fejezetből kiderült, az Nsztv. helyi népszavazásokra vonatkozó rendelkezései – kiváltképp a helyi önkormányzatok számára jogalkotási kötelezettséget keletkeztető szakasz – több okból is korrekcióra szorulnak.

Az egyik ok, hogy az Nsztv.-ben a helyi önkormányzatok számára előírt jogalkotási kötelezettség – bár az Möt. rendelkezései szerint a törvényességi felügyeletet ellátó szerv vagy a mulasztás jelzésével pótolhatja, vagy végső soron önmaga pótolhatja – mégsem jelent elegendő biztosítékot arra, hogy az Nsztv. által megkövetelt jogszabály meg fog születni. Ez azonban olyan mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, amelynek kiküszöbölése a jogbiztonság erősítését szolgálná mind országos, mind helyi szinten.

Ez leghatékonyabban úgy valósítható meg, ha – a nemzetközi gyakorlatnak is megfelelően – az Országgyűlés törvényi szinten, az Nsztv.-ben meghatározza a népszavazás kiírásához szükséges támogató aláírások számát. Ehhez módosítani kellene az Nsztv.-nek azt a szakaszát, amely meghatározza a helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak körét. A módosító javaslatban megtartanám az Nsztv. 34. § (1) bekezdés a) és b) pontjait, a c) pontot pedig a következőképpen módosítanám:

34. § (1) Helyi népszavazást kezdeményezhet

- a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- b) a képviselő-testület bizottsága,
- c) ~~az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál. a helyi önkormányzati területén a képviselők és polgármesterek választásán választó, a kezdeményezés hitelesítésekor a választási névjegyzékben szereplő választópolgárok 10 %-a.~~

(2) A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt ~~az önkormányzati rendeletben a törvényben~~ meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.

Az arányszám meghatározásakor – a jelenlegi jogszabályi kereteket is figyelembe véve – célszerű lenne az alsó értékhatárhoz, azaz a választópolgárok 10 %-ához közeli értéket meghatározni. Ennek oka, hogy a helyi népszavazás, mint a helyi közhatalom gyakorlásának közvetlen módja csak akkor töltheti be rendeltetését, ha ténylegesen is lehetőség nyílik annak alkalmazására. Ehhez pedig szükséges a jelenlegi korlátozás enyhítése és egy, a népszavazás-kezdeményezések számára kedvezőbb jogi környezet kialakítása.

Az arányszámhoz szorosan kapcsolódóan egy további módosítást is szükségesnek tartok. Véleményem szerint célszerű lenne – módosító javaslatomnak megfelelően – az Nsztv.-ben meghatározni azt is, hogy a kezdeményezéshez szükséges aláírások számát milyen adatok alapján kell kiszámolni. A gyakorlat, illetve a népszavazásnak, mint hatalomgyakorlási instrumentumnak a rendeltetése alapján valószínűsíthető, hogy a választói névjegyzéket kell a számításhoz alapul venni, ezt azonban a törvény *expressis verbis* nem mondja ki. A „*a kezdeményezés hitelesítésekor a választási névjegyzékben szereplő választópolgárok*” fordulat beiktatásával az Nsztv. 34. § (1) bekezdés c) pontjába egyértelművé válna az a kérdés, hogy milyen adat szerint kell kiszámítani azt, hogy hány választópolgár támogató aláírása szükséges a helyi népszavazás kötelező elrendeléséhez.

Meg kell azonban említeni azt is, hogy a törvény módosítása nélkül egy lehetőség nyílna az önkormányzati jogalkotási kötelezettségének elmulasztásából eredő jogbizonytalanság feloldására, ez pedig az „*in dubio pro libertate*” elv alkalmazásával lenne lehetséges. Ily módon kiküszöbölhető lenne, hogy az Alaptörvényben biztosított alapjogot a jogalkotó mulasztása csorbítsa, a gyakorlati alkalmazást esetünkben azonban aggályosnak tartanám. Egyrészt azért, mert a jogelvet az Alkotmánybíróság joggyakorlatában³⁰ eddig kizárólag a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatban alkalmazta. Másrészt pedig azért, mert így egy alapjog gyakorlásának módja és lehetősége nem törvényen alapulna, hanem egy bizonytalan tartalmú jogelven.

ÖSSZEGZÉS

Bár a modern demokratikus államok alapvetően a képviselői hatalomgyakorlásra épülnek, e hatalomgyakorlási forma ellensúlyaként és korrekciójaként a közvetlen hatalomgyakorlásnak (mint például hazánkban a népszavazás) is jelen kell lennie a politikai döntéshozatal színterén. A helyi közügyek intézése során ezt a korrekciós funkciót a helyi népszavazás tölti be, mely hazánkban is ismert és alkalmazott instrumentum, jogszabályi háttérében azonban fellelhetők hiányosságok.

Dolgozatom középpontjában a helyi közvetlen demokrácia megnyilvánulásának eszköze, a helyi népszavazás áll. Témáját tekintve a dolgozat a helyi népszavazások szabályozásának, valamint gyakorlatának vizsgálatával foglalkozik mind hazai, mint külföldi vonatkozásban. A tanulmány egyrészt áttekintést kívánt adni arról, hogy a népszavazáshoz való jog helyi szinten mennyiben és milyen hatékonysággal tud érvényesülni. Célja másrészt az, hogy a hazai és külföldi gyakorlat összehasonlításával iránymutatást adjon a lehető legjobb megoldás megtalálására, a helyi népszavazások gyakorlati kihívásainak megoldására.

Kutatásomat az alábbi kérdések orientálták:

- Milyen módon történik a helyi népszavazások mint a helyi közhatalom gyakorlása eszközeinek szabályozása?
- Milyen szerep jut jelenleg a gyakorlatban a helyi népszavazásoknak?
- Felfedezhető-e a szabályok között joghézagok, illetve egyéb kérdéses pontok?

A kutatási kérdések megválaszolása során egyértelművé vált számomra, hogy az Nsztv. helyi népszavazásokra vonatkozó rendelkezései – kiváltképp a helyi önkormányzatok számára jogalkotási kötelezettséget keletkeztető szakasz – több okból is korrekcióra szorulnának. Ezeket felismerve fogalmaztam meg módosító javaslataimat az Nsztv. vonatkozásában, amelynek eredményeképpen törvényi szinten nyerne szabályozást a helyi népszavazás elrendeléséhez szükséges támogató választópolgári aláírások száma. Ehhez kapcsolódóan pedig szintén az Nsztv.-ben nyerne szabályozást az a véleményem szerint rendkívül aggályos – és jogforrási szinten meg nem válaszolt kérdés –, hogy pontosan hány aláírást is szükséges összegyűjtenie a kezdeményezőnek ahhoz, hogy népszavazást lehessen elrendelni az adott kérdésben.

³⁰ Például: 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, 30/2015. (X. 15.) AB határozat.

FORRÁSJEGYZÉK

Felhasznált irodalom

- [1.] CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*, 2012, Novissima Kiadó, Budapest.
- [2.] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közigazgatási és Jogi Kiadó, Budapest.
- [3.] KIS JÁNOS: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában, in *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*, 2009/4. szám.
- [4.] KISS MÓNICA DOROTA: A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárásjogáról, in *Jura. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 2012/2. szám.
- [5.] KUKORELLI ISTVÁN: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében, in BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, 2000. Alkotmánybíróság, Budapest.
- [6.] KÜPPER, HERBERT: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőség-ellenőrzése, in *Pro Publico Bono*, 2011/2. szám.
- [7.] MALHOTRA, NARESH K.: *Marketing-kutatás*, 2005, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [8.] SCHILLER, THEO (szerk.): *Local Direct Democracy in Europe*, 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- [9.] SZIGETI PÉTER: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. Jogalkalmazói tapasztalatok, in SÁNDOR PÉTER – VASS LÁSZLÓ (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. I. kötet: Kormányzat, közpolitika, közélet*, 2008, Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest.
- [10.] TÁBIT RENÁTA SZILVIA: Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről, in ÁDÁM ANTAL (szerk.): *PhD tanulmányok 10.*, 2011, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs.
- [11.] TÓTH ADRIENN: IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999-2011), in *Politikatudományi szemle*, 2012/3. szám.

Jogforrások

- [1.] A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsztv.).
- [2.] A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.
- [3.] Magyarország Alaptörvénye.

Nemzetközi jogforrások

- [1.] VENICE COMMISSION: *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states. Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005)*, 2005, Strasbourg (elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e), letöltve: 2018. október 14.)

Alkotmánybírósági döntések

- [1.] 24/2015. (VII. 7.) AB határozat.
- [2.] 30/2015. (X. 15.) AB határozat.