

A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről

# Közös lecke

Egy alkotmánybírósi határozat tükrében



**Az Alkotmánybíróság a 27/2007.(V. 17.) AB határozatában megállapítja: mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben, hogy az eredményes ügydöntő országos népszavazáson hozott döntés meddig kötelezi az Országgyűlést, így azt sem, hogy a népszavazás alapján meghozott (népszavazás által megerősített) törvényt mikortól lehet a törvényalkotásra vonatkozó általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást. Az Alkotmánybíróság határozatában felhívta az Országgyűlés figyelmét, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-éig tegyen eleget.**

**Általános szabályok szerint módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Az Országgyűlés nem szabályozta továbbá, hogy ugyanabban a kérdésben mennyi időn belül nem lehet kitűzni újabb népszavazást. Az Alkotmánybíróság határozatában felhívta az Országgyűlés figyelmét, hogy szabályozási feladatának 2007. december 31-éig tegyen eleget.**

Bár a hivatkozott alkotmánybírósi határozat közvetlenül nem hat ki a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre, mégis érdemes e határozat tartalmának ismeretében áttekinteni a helyi népszavazás és népi kezdeményezés jogszabályi rendszerét és megkeresni azokat a kapcsolódási pontokat, amelyek megalapozhatják a helyi hatalomgyakorlás e jogintézményeit meghatározó rendelkezések jogforrási jellegének, valamint egyes tételes szabályainak logikai és tartalmi újragondolását, illetve pontosítását és/vagy kiegészítését.

## A helyi népszavazás jogforrási jellegről

A jelenleg hatályos szabályozás három szintre tagozódik. Az Alkotmány [44.§ (1) bek.] a megemlítés szintjén és csupán a helyi népszavazásról tartalmaz rendelkezést. A második szintet az önkormányzati (Ötv.) és a választási eljárási (Ve.) törvények képezik. Az előbbi a tárgyalandó jogintézmény anyagi jogi, míg az utóbbi az eljárási jogi szabályait rögzíti. A harmadik szintet az egyes képviselő-testületek által – témakörben – alkotott önkormányzati rendeletei töltik ki.

A probléma már az első szabályozási szinten megjelenik azáltal, hogy az alkotmányozó a helyi népi kezdeményezésről említést sem tesz. A második szint azáltal okoz további fejtörést, hogy az alkotmány olyan kétharmados (végrehajtási) törvény megalkotására ad felhatalmazást, amely a helyi önkormányzatokról szól, és tartalmilag a választott képviselő-testület (közgyűlés) feladat- és hatásköre, szervezeti felépítése és működése alapvető, garanciális szabályait foglalja magában. Ebbe a szabályozási körbe – véleményem szerint – nem gyúrható bele a helyi hatalomgyakorlás (önkormányzás) közvetlen megnyilvánulási formájának és módjának egyetlen intézménye sem, különösen nem a helyi népszavazás és népi kezdeményezés.

A helyi hatalomgyakorlás közvetlen intézményrendszerének anyagi és eljárási jogi szabályait – az intézmény alkotmányos megalapozását biztosító rendelkezések kivételével – önálló, kétharmados törvényben lenne kívánatos egybefoglalni. E jogos igény megvalósítását az a vitathatatlan tény is sürgeti, amely szerint a Ve.,

a helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárási jogi szabályainak megalkotására nézve közvetlen alkotmányi felhatalmazással nem rendelkezik. Az Alkotmány – „a választások alapelvei” című – XIII. fejezetének rendelkezései között ugyanis hiába keressük a tárgyalta jogintézményről szólókat. Az Ötv. IV. fejezetének a helyi népszavazást, népi kezdeményezést részletező rendelkezései, pedig – még csak – utalás-szerűen sem hivatkozzák meg a választási eljárásról szóló törvényt. Ugyanez fordítva is igaz. Ennek következtében a Ve. „Helyi népszavazás”-ról és „Helyi népi kezdeményezés”-ről szóló eljárási jogi rendelkezéseinek nincsenek közvetlenül az alkotmányra, illetve az alkotmány felhatalmazása alapján megalkotott törvényre (értsd itt alatta az Ötv.-t) visszavezethető alkotmányos alapjai.

A harmadik szabályozási szint, a képviselő-testület önkormányzati rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét.” [Ötv. 50. § (2) bek.] a legproblematikusabb: az itt alkalmazott megoldás álláspontom szerint alkotmányos. Egyrészt mivel a tárgyalta jogintézmény alkotmányos alapintézménynek tekintendő, ennek következtében a témakör részleteit tekintve sem szabályozható önkormányzati rendeletben. Másrészt az önkormányzati rendeletalkotásra olyan törvény (Ötv.) ad felhatalmazást, amelyet a szabályozási felhatalmazás továbbadására az alkotmány nem hatalmazott fel. Harmadrészt az Ötv. olyan kérdés – „az eljárás rendje” – szabályozására is felhatalmazza az önkormányzati képviselő-testületeket (közgyűléseket), amelyre nézve felhatalmazással már csak azért sem rendelkezhet, mivel a helyi népszavazás és népi kezdeményezés általános és különös eljárási szabályait – ugyan közvetlen alkotmányi felhatalmazás hiányában, de ténylegesen – a kétharmados többséggel megalkotott Ve., kizárólagosan részletezi. E kizárólagosságot az is megerősíti, hogy a Ve. rendelkezései végrehajtásának további szabályozására sem az Ötv.-t, sem az önkormányzati testületeket nem hatalmazta fel.

**KONKLÚZIÓ: a helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés garanciális alapkérdéseit az alkotmány helyi önkormányzatokról szóló fejezetében lenne célszerű elhelyezni, míg a jogintézmény anyagi és eljárási jogi szabályaira önálló, kétharmados többséggel megalkotott törvény kellene alkotni.**

## *A véleménynyilvánító helyi népszavazásról*

A fentiekben megemlített három (Alkotmány, Ötv. Ve.) törvény a véleménynyilvánító helyi népszavazás intézményéről hallgat. Persze az is igaz, hogy a témakör anyagi jogi szabályait megállapító Ötv. az „ügydöntő” népszavazást sem nevesíti. Létezése csupán az Ötv. egyik rendelkezéséből (48.§) vezethető le: a népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre. Mindebből következik, hogy ha a helyi népszavazás eredményes, úgy az eredmény (annak tartalma) köti a képviselő-testületet, azzal ellentétes döntést nem hozhat.

Erre alapozza álláspontját az egyik tábor: szerinte amennyiben a helyi népszavazás eredményes, úgy az ügydöntő. A másik csoport egy általános jogelvből indul ki: ami nem tilos, az szabad; szakszerűbben: amit egy jogállamban törvény nem tilt az engedett, tehát nem tilos, vagyis követhető, alkalmazható. Ezt a jogelvet azonban pozitív törvényi szabály nem rögzíti. Tekintettel arra, hogy az Ötv. vonatkozó szabálya kijelentő módban fogalmazódott, ennek következtében aligha képzelhető el, hogy a „csak” a véleménynyilvánítás szándékával kiírt eredménnyel zárult helyi népszavazás döntési tartalmát a képviselő-testület törvényesen figyelmen kívül hagyhatja, és annak ne lennének jogi következményei.

**KONKLÚZIÓ:** *ha van országos szinten kiírató véleménynyilvánító népszavazás, akkor ez miért nem tehető meg helyi szinten? A helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés tárgykörében megalkotandó új, önálló törvényben rendelkezni kell a helyi népszavazás e formájáról is.*

### *A helyi népszavazás kötelező kitűzéséről, a helyi népi kezdeményezés kötelező megtárgyalásáról*

Sokan vannak azon az állásponton, miszerint a jelenlegi hatályos szabályozás alapján nem egyenlő eséllyel kezdeményezhető a választópolgárok által az országos és a helyi népszavazás, népi kezdeményezés. Vizsgáljuk meg ezen állítás igazságtartalmát a jogszabályi előírások és a számszerűségei kiragadott (viszonylagos) összefüggéseit tükrében.

Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései értelmében országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. Országos népi kezdeménye-

zést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Ez esetben a megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.

Az Ötv. hatályos szabályai szerint a képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást, ha azt az adott önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte: ez a szám nem lehet kevesebb a választópolgárok 10 százaléknál, és nem lehet több a választópolgárok 25 százaléknál. Helyi népi kezdeményezés esetében a képviselő-testület a kérdést akkor köteles megtárgyalni, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár indítványozta: ez a szám azonban nem lehet kevesebb a választópolgárok 5 százaléknál, és nem lehet több a választópolgárok 10 százaléknál.

A számszerűségeket tekintetében vegyük alapul a legutóbbi országgyűlési, illetve önkormányzati választások országosan összesített és közzétett adatait, kerekítve. A 2006. évi országgyűlési választások első fordulójában a hazai szavazókörökben a névjegyzékbe felvett választópolgárok száma 8 000 000 fő volt. Ezen adattal számolva az országos népszavazás kötelező kiírásához megkövetelt 200 000 választópolgár 2,5 százaléknak, míg az országos népi kezdeményezéshez előírt minimum 50 000 választópolgár 0,6 százaléknak felel meg.

A 2006. évi önkormányzati választások számadatai közül emeljük ki Budapest adatait: a választók nyilvántartásában szereplő választópolgárok száma 1 400 000 fő volt. Ennek alapján Budapesten a helyi népszavazás kötelező kiírásához minimum 140 000, maximum 350 000; míg a helyi népi kezdeményezés megtárgyalásához minimum 70 000, maximum 140 000 választópolgár érvényes kezdeményezésére/indítványára lenne szükség. A fővárosi önkormányzat e tárgykörben megalkotott rendelete a helyi népszavazás kötelező kiírásához a választópolgárok 10 százaléknak a kezdeményezését, a helyi népi kezdeményezés megtárgyalásához pedig 7 százaléknak az indítványát írja elő. [Megjegyzem: a fővárosi önkormányzati rendelet e szabálya jogsértő és alkotmányellenes tekintettel arra, hogy az Ötv. a helyi önkormányzati képviselő-testületeket (közgyűléseket) a témakör helyi szabályozásakor nem arra kötelezi, hogy a választópolgárok százalékában, hanem arra, hogy konkrét számokban határozzák meg, hogy a választópolgárok mekkora létszáma esetén lesz köteles az adott kép-

viselő-testület a helyi népszavazást kiírni, illetve a helyi népi kezdeményezést megtárgyalni.]

A felvetett kérdésben a fenti adatok alapján az összehasonlítás és a megnyugtató érdemi álláspont kialakítása majdnem lehetetlen vállalkozás, tekintettel arra, hogy a helyi népszavazás és népi kezdeményezés esetében – szemben az országossal – az aktív választójog (a részvétel joga) a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok mellett az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát is megilleti, feltéve, hogy a népszavazás napján Magyarországon tartózkodik. E szabály értelmében tehát a helyi népszavazás napján külföldön tartózkodó – említett – választópolgár szavazati jogát nem fogja tudni gyakorolni. A másik – általános – összehasonlítást nehezítő körülmény, hogy az egyes önkormányzatok rendeleteikben – élve a törvény adta keretekkel – egymástól jelentős eltéréssel határozzák meg azt a konkrét (százalékos) számszerűséget, amelynek megléte esetén kötelezővé válik a helyi népszavazás kiírása, illetve a népi kezdeményezés testületi megtárgyalása.

**KONKLÚZIÓ:** *a helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés tárgykörében megalkotandó új, önálló törvénynek a helyi népszavazást kezdeményező, illetve a helyi népi kezdeményezést indítványozók kötelező számszerűségeit csak megfelelő modellvizsgálatokat követően szabad meghatározni. Ennek eredményeként elképzelhető lenne, hogy a jelenlegi től-ig határok helyett a jogalkotó csak egyetlen százalékszámot határozná meg, aminek következtében az egyes önkormányzatok márcsak a törvényben előírt százaléknak megfelelő konkrét választópolgári számot – a központi adatbázis alapján – lennének kötelesek a honlapjukon a törvény által meghatározott időpontban (folyamatosan) közzétenni. A megfelelő modellezéssel kiküszöbölhető lenne az országos és a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint az egyes önkormányzatok közötti – a tárgyalat témakörben érvényesülő – indokolatlan esélyegyenlőtlenség.*

### *A helyi népszavazás érvényességéről és eredményességéről*

Indokolatlan és alkotmányosan sem védhető az a különböztetés, amely a kétféle népszavazás (országos, helyi) végső, eredményességi feltételeit megfogalmazó törvényi (Alkotmány, Ötv.) rendelkezésekben kifejezést nyer.

Az országos ügydöntő népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott [Alkotmány 28/C. § (6) bek.]. A helyi népszavazás ellenben akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott, és csak akkor eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott [Ötv. 45.§ (2) bek.].

A jogalkotó a helyi népszavazást tehát két egymást követő szigorú feltételhez köti: egy érvényességi és egy ezt követő eredményességi küszöbhez. Az első feltétel érvényesülése nélkül a második feltétel meg sem kezdődhet. Ebből viszont az következik, hogy ha a választópolgárok több mint a fele nem szavazott – ellentétben az országos népszavazással – akkor a helyi népszavazáson leadott szavazatok tartalmi összevetésére törvényes lehetőség nincs. Azaz a kisebbségben maradt, de érvényesen szavazó választópolgárok által leadott szavazatok egy évig véglegesen elvesztek, annak ellenére, hogy a kisebbségben maradt választópolgárok által leadott szavazatok összeszámlálás esetén esetleg elérhetők volna az összes helyi választópolgár több mint egynegyedének azonos tartalmú választát.

A korábban alkalmazott számszerűségi adatokkal kifejezve az előbb elmondottak Budapest vonatkozásában – adott esetben – azt jelentik, hogy ha az 1 400 000 választópolgár közül csak 700 000 választópolgár szavazott, akkor ez a szavazatmennyiség akkor is elveszett, ha ebből a leadott 700 000 szavazatból összeszámlálásuk esetén – akár az is – kiderülne, hogy megvalósult az országos népszavazásnál megkívánt minimum feltétel, azaz összegyűlt Budapest összes választópolgára több mint egynegyedének (350 001) azonos igen vagy nem tartalmú válasza.

Az így kialakult helyzetet egy törvényi pótszer ment(het)i meg: eredménytelen helyi népszavazás esetén a népszavazásra bocsátott kérdésben a képviselő-testület jogszerű döntést hozhat (Ötv. 48.§). Ez esetben a törvény a helyi népszavazás intézménye lényegével ellentétben, törvényes lehetőségként biztosítja a képviselő-testület számára, hogy az, a reá nézve hátrányosan indult népszavazási kérdésben a törvény segítségével a várt kimenetelű eredményt jog-

szerűen visszajára fordíthassa, legalább egy évi időtartam erejéig. A jogalkotó azonban annak megválaszolásával napjainkig adós marad, hogy ez esetben a képviselő-testület az eredménytelenül végződött helyi népszavazási kérdésben jogszerűen rendeleti, avagy határozati formában hozhat-e döntést.

*KONKLÚZIÓ: a helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés tárgykörében megalkotandó új, önálló törvényben az érvényesség és eredményesség feltételét az alkotmányban az ügydöntő országos népszavazásra vonatkozó megfogalmazásban lenne célszerű rögzíteni. Ugyanakkor az Ötv. fentiekben idézett rendelkezését, amely a képviselő-testületnek az eredménytelen helyi népszavazás kérdéskörében felhatalmazást ad saját döntés jogszerű hozatalára, száműzni kell a hatályos szabályozásból.*

### *A helyi népszavazás hatályának időtartamáról, valamint „hatálytalanságának” kérdéséről*

Az országos népszavazással ellentétben a helyi népszavazás hatályának időtartamát a jogalkotó ugyan közvetett, vitatható és hiányos módon, de törvényi szinten szabályozza. Ennek értelmében: ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást egy éven belül nem lehet kitűzni, akkor sem, ha a helyi népszavazás eredménytelen volt (Ötv. 48. §). E törvényi szabály azonban nem ad választ arra a kérdésre, miszerint az eredményes népszavazás időbeli hatálya meddig tart. Azaz a képviselő-testület a helyi népszavazás során eredménnyel zárult kérdésben milyen időpontot követhet – ideértve a népszavazási döntéssel ellentétes tartalmú döntést is - érvényes és jogszerű döntést. Nincs érvényes törvényi szabály arra nézve sem, hogy a népszavazással meghozott döntést csak egy másik eredményes népszavazással lehetne módosítani, avagy hatályon kívül helyezni. Arra a jogos kérdésünkre sem kapunk választ, hogy a népszavazás eredményeként megszületett döntés jogszabálynak minősül-e, és amennyiben igen, akkor az a jogforrási hierarchiában vajon hol foglal helyet.

Ugyanezen kérdések sajátos jelleggel vetődnek fel abban az esetben, amikor a képviselő-testület nem köteles, hanem csak elrendelheti a helyi népszavazást: például önkormányzati rendelet megerősítésére [Ötv. 46.§ (3) bek. a) pont]. Vajon az

ilyen helyi népszavazással megerősített önkormányzati rendelet hogyan és mikor módosítható, helyezhető hatályon kívül: csak népszavazási döntéssel, egy másik önkormányzati rendelettel; időben soha, esetleg bármikor, avagy egy év elteltével és csak abban az esetben, ha a megerősített rendeletre a kiírt újabb helyi népszavazás érvénytelen (eredménytelen) stb. volt? Kielégítő választ egyetlen esetben sem kapunk, mivel ezekben a kérdésekben a jogalkotót alkotmányos mulasztás terheli. Sajnos a válasz e cikk felvezető fejrészeiben meghivatkozott alkotmánybíró-sági határozatból sem olvasható ki.

*KONKLÚZIÓ: az itt felvetett „hatályossági” kérdéseket a helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés tárgykörében megalkotandó új, önálló törvényben igen nagy körültekintéssel és szakmai precizitással kell megfogalmazni, támaszkodva a hazai szakmai tudományos és gyakorlati szakemberek véleményére és javaslataira, valamint a nemzetközi tapasztalatokra.*

E fenti, rövidke gondolatébresztő – és talán egyúttal vitára is serkentő – eszmefuttatásból az a sajnálatos tény is leszűrhető, miszerint a helyi (és) közvetlen demokrácia intézményrendszerében nemcsak a civil társadalom és azon belül a választópolgár, avagy az állampolgár járatlan és felkészületlen, de maga a jogállam intézményes rendszerért felelős törvényalkotó sem rendelkezik még kellő (tőle már elvárható) jártassággal és magabiztossággal, valamint megfelelő szakmai körültekintéssel és rugalmas gyorsasággal.

Talán nem tűnik szerénytelenségnek, ha e folyóirat hasábjairól felhívással fordulunk a téma szakértőjéhez: gondolkodjunk együtt e témakör lehetséges újraszabályozásán, és addig is kezdeményezzük az alkotmányellenes passzusok alkotmánybíró-sági megsemmisítését, valamint a jogalkotói mulasztások tekintetében az Alkotmánybíró-ságnál a mulasztó törvényalkotó felszólítását mulasztásának soron kívüli orvoslására.

Mindezen problémák megoldása hiányában – véleményem szerint – az alkotmányos jogállam alig tekinthető többnek, mint egy félkarú óriásnak.

*Fogarasi József, egyetemi oktató*

*Részletek egy készülő szakmai tanulmányból.*