

Szentgáli-Tóth Boldizsár

A helyi népszavazások szabályozása és gyakorlata Közép-Európában

Dezső Márta hetvenedik születésnapjára

Kutatóként és alkotmányjogászként engem jelentős részben Dezső Márta indított el a pályán. Nélküle ma feltehetően valahol egészen máshol lennék. Onnantól kezdve, hogy másodévesként évfolyam dolgozati konzulensem lett, végigkísérte életem minden fontosabb állomását és tanácsaival szakadatlanul útmutatást is adott. A vele folytatott hosszas teázások során köztünk lezajlott eszmecserék mind szakmailag, mind emberileg nagyban hozzájárultak személyiségem alakulásához és hosszú távú prioritásaim azonosításához. A nemzetközi tudományos élet iránti fogékonyságot, a fiatalok folyamatos mentorálásának szükségességét, a kutatói motivációk előtérbe helyezését, valamint a folyamatos megújulásra törekvést egyaránt elsősorban tőle tanultam és ezen felül sok más értéket is közvetített számomra. Éppen ezért különös örömet és megtiszteltetést jelent nekem, hogy az ő születésnapjára készült kötetben én is szerző lehetek.

Ebből az alkalomból egy Dezső Márta által többször is vizsgált témát, a népszavazásokat helyezem a fókuszba, azonban egy olyan aspektusból, amelyre Dezső Márta munkáiban némileg kevesebb figyelmet fordított. A helyi népszavazások közép-európai elméletével és gyakorlatával kapcsolatban osztok meg néhány gondolatot, főként azzal összefüggésben, hogy melyek lehetnek egy a témával foglalkozó átfogó kutatás alapvonalai.

2018 őszén védtem meg doktori disszertációm, mely a sarkalatos törvények magyarországi múltjáról, jelenéről és perspektíváiról szólt. Kukorelli István mellett másik doktori konzulensem Dezső Márta volt, aki fel is szólalt disszertációm kutatóhelyi és nyilvános védésén is. Tudományos fokozatom megszerzését követően új témával, a helyi népszavazások szabályozásával és gyakorlatával kezdtem el foglalkozni fő kutatási profilként, amelyből talán a habilitációm is készítem majd. E kutatás nem előzmény nélküli: már 2017-ben publikáltam a népszavazásokról, két társszerzővel, Kukorelli Istvánnal és Milánkovich Andrással az új népszavazási törvényhez kapcsolódó eddigi joggyakorlatot elemeztük. 2018 decemberében kezdtem hozzá az új kutatás intenzívebb részéhez, ennek keretében a magyarországi szabályozásról és gyakorlatról 2019 júniusában Koppenhágában adtam elő, még korábban pedig 2019 májusában Szófiába utaztam a tervek szerint, ahol a helyi nemzeti

választási bizottság korábbi vezetőjével, az ottani alkotmánybíróság több tagjával, valamint a Bolgár Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének több kutatójával is találkoztam, hogy feltérképezhessem a helyi népszavazásokra vonatkozó ottani tapasztalatokat.

A helyi népszavazások alkotmányjogi háttere általában jóval kevesebb figyelmet kap az országos referendumokhoz képest, jelentőségük némileg alábecsült, pedig valójában az adott közösségek számára olyan fontos kérdésekről születik ilyenkor döntés, mint egyes gazdasági és környezeti szempontból fontos beruházások beindítása, leállítása, egyes helyi önkormányzati rendeletek törvénybe nem ütköző megváltoztatása, vagy éppen a területszervezési kérdések.<sup>1</sup> A választópolgárok közvetlen bevonása a helyi döntéshozatalba mégis kivételesnek számít, amin nem változtat az a tény sem, hogy időnként néhány jelentősebb helyi közügyben mégis tartanak népszavazásokat.<sup>2</sup>

Az is megállapítható, hogy az egész országot és a települések számát tekintve igen alacsony a helyi népszavazások száma, a direkt népi részvételnek ez a formája eddig csak korlátozott mértékben tudott teret nyerni hazánkban.<sup>3</sup> Ez csak részben magyarázható a népszavazás, mint hatalom gyakorlási eszköz országos szinten is kiegészítő jellegével, a kialakult helyhatósági rendszer közjogi és politikai hagyományai legalább ugyanilyen fontos tényezők.<sup>4</sup> Mindezek ellenére több tanulmány foglalkozott már a helyi népszavazásokhoz kapcsolódó egyes részproblémákkal, ami értékes kiindulópontként szolgálhat, ez a szakirodalmi bázis is azonban jórészt viszonylag régebbi munkákból áll össze. Ráadásul e jogintézmény monografikus feldolgozása mindeddig elmaradt, holott ez érdemi hozzájárulás lehetne a közvetlen demokrácia hazai mechanizmusainak jobb megértéséhez. Ezzel annak előmozdítására törekszem, hogy a helyi népszavazás a területi alapú önkormányzásra jogosult közösségek számára tényleges döntéshozatali alternatívát kínáljon bizonyos kérdésekben, bevonva ezzel a választópolgárok szélesebb rétegeit a helyi közügyek intézésébe.

Ide kapcsolódik az a probléma felvetés is, hogy a rendelkezésekre álló adatokból egyértelműen megállapítható: a 2010-es években jelentősen visszaesett a helyi népszavazások

---

<sup>1</sup> Példaként lásd: 525/H/1996. AB határozat, ABH 1997, 832. ; 1091/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 784.

<sup>2</sup> FÜRCHT Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás. *Magyar Közigazgatás*, 1995/10. 562–569.

<sup>3</sup> KUKORELLI István, MILÁNKOVICH András, SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Népszavazási jogorvoslatok – a modellváltás tapasztalatai. *MTA Law Working Papers*, 2018/15.

[https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018\\_15\\_Kukorelli\\_Milankovich\\_SzentgaliToth.pdf?fbclid=IwAR2NcCIvVhT5WVytazp6tlR7ABvnMtH\\_HXCblDwT8lQVkeMzL9-\\_lGa0t28](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_15_Kukorelli_Milankovich_SzentgaliToth.pdf?fbclid=IwAR2NcCIvVhT5WVytazp6tlR7ABvnMtH_HXCblDwT8lQVkeMzL9-_lGa0t28)

<sup>4</sup> TÓTH Adrienn: Igen vagy nem. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999– 2011). *Politikatudományi Szemle*, 2012/3. 82–114.

[http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012\\_3szam/toth.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_3szam/toth.pdf)

száma még a korábbiakhoz képest is.<sup>5</sup> A szabályozási környezet az új törvény elfogadása ellenére nem változott lényegesen, a jelenség háttérében tehát nem elsősorban jogi, hanem politikai, szociológiai okokat kell keresnünk. Ezek feltárását segítheti, ha megvizsgáljuk a szomszédos országokban az elmúlt években tapasztalható tendenciákat is.

Fentiek érdekében szükséges lenne megvizsgálni a helyi népszavazásokat egyrészt, mint a népszuverenitás kifejeződésének lokális formáit, hiszen a közvetlen demokrácia egyik fontos eszközéről beszélünk.<sup>6</sup> A választópolgárok közössége a helyi közügyek intézését az általa megválasztott képviselőkre ruházza, akik ezen oknál fogva a hatáskörükbe tartozó ügyekben igen erős legitimitációval bírnak. Ezt a megközelítést azonban fenntartásokkal kell kezelni, mivel a szuverenitás minden formája első sorban államokhoz, nem pedig az államon belül bizonyos fokú korlátozott önkormányzattal rendelkező területi entitásokhoz kötődik, ezért ez a kutatási irány csak bizonyos szempontok megvilágítására alkalmas.

Ezen felül a helyi referendumokat úgy is értelmeznünk kell, mint a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának a közvetlen demokráciát érvényesítő eszközét.<sup>7</sup> A helyhatóságok a törvényben helyi közügynek nyilvánított hatáskörök gyakorlására jogosultak, ennek érdekében meghatározott körben jogalkotási és közigazgatási feladatokat is ellátnak.<sup>8</sup> A helyi népszavazás ebben a rendszerben úgy jelenik meg, mint a helyi önkormányzati autonómia egyik megtestesülése, az önkormányzatnak a választópolgárokat megszólító eszköze.<sup>9</sup>

A háttérben meghúzódó alkotmányos elvek áttekintését követően<sup>10</sup> szükséges lenne a vonatkozó helyi önkormányzati rendeleti joganyag feltérképezése: arra a kérdésre kell megtalálnunk a választ, hogy a törvényi keretek között milyen szabályozási megoldások jelennek meg az egyes településeken, megyékben.<sup>11</sup> Leginkább a helyi népszavazási

---

<sup>5</sup> RADICS Katalin Adél: Referendum locale. A helyi népszavazások gyakorlata és kihívásai. <https://tud.sze.hu/images/%C3%9ANKP/2018-2019/tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet/Radics%20Katalin%20Ad%C3%A9l.pdf>

<sup>6</sup> KISS Mónika Dorota: „A helyi népszavazás az új Alkotmányban és a sarkalatos törvényben.” In Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. kötet. 381-394.

<sup>7</sup> TÁBIT Renáta: A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai – európai kitekintés. <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1bit%20R%20A%20helyi%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyz%C3%A1s...%20Eur%C3%B3pai>

<sup>8</sup> KISS Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzathoz való jog helye az új Alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/8. [http://real.mtak.hu/3888/1/K%C3%B6zvetlen\\_helyi\\_%C3%B6nkorm%C3%A1nyz%C3%A1s\\_joga.pdf](http://real.mtak.hu/3888/1/K%C3%B6zvetlen_helyi_%C3%B6nkorm%C3%A1nyz%C3%A1s_joga.pdf)

<sup>9</sup> FOGARASI József: Gondolatok a helyi népszavazásról. *Polgármester*, 2008/1.

<sup>10</sup> TÁBIT Renáta: Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, PhD tanulmányok 10. (Szerk.: ÁDÁM Antal) Pécs, 2011. 471–501.

<sup>11</sup> KONDOROSI Ferenc: A helyi népszavazás önkormányzati rendeleti szabályozásával és lebonyolításával kapcsolatos alkotmánybíróági tapasztalatok. *Magyar Közigazgatás*, 1999/2. 129–140.

kampányok és a speciális jogorvoslati rendszer számít alig kutatott területnek,<sup>12</sup> ezért ezekre különös figyelmet kellene fordítani.<sup>13</sup> Szintén említésre méltó az a kérdés, hogy az egyes helyi önkormányzatok hol húzzák meg azt a határt, hogy a választó polgároknak mekkora arányban szükséges aláírásukkal egy népszavazási kezdeményezést támogatniuk annak kiírásához. Az egyes helyhatóságoknak 10- és 25%-os követelmény előírása között van mozgástere. A releváns települési és megyei önkormányzati joganyag egységes szempontok mentén történő áttekintésére eddig még nem került sor, pedig ez számos értékes tapasztalatot szolgáltatna a helyben kialakult szokásokról, gyakorlatokról, valamint a vonatkozó attitűdökről.<sup>14</sup>

A következő szinten, a Magyarországon eddig ténylegesen megrendezett helyi népszavazásokat vizsgálom, kitérve arra is, hogy megfigyelhetőek-e az egyes régiókra, vagy település típusokra jellemző sajátosságok, esetleg időbeli folyamatok.<sup>15</sup> A kutatásnak ezt a fázisát egy történelmi bevezetővel kezdem, mely az 1921-es soproni, valamint Szombathely környéki népszavazásokig vezet vissza bennünket. Fontos mégis elhatárolnunk az egy évszázaddal ezelőtti nyugat-magyarországi eseményeket a helyi népszavazás mai formáitól, mivel akkoriban az érintett települések állami hovatartozása, nem pedig valamely valóban helyinek tekinthető közügy volt a referendumok tárgya. Ezt követően térnék rá az elmúlt három évtized helyi népszavazásaira, melyeket a teljes körűség igényével kellene feldolgozni.<sup>16</sup> Az első valóban helyi népszavazást 1986. szeptember 21-én tartották Zsámbokon a település közigazgatási önállósodásáról.<sup>17</sup> A munkának e szakasza akkor éri el célját, ha sikerül valamennyi magyarországi helyi népszavazást összegyűjteni, részletesen dokumentálni és rendszerezni.

Végezetül szükség van egy széleskörű nemzetközi összehasonlításra is a főbb helyi népszavazási modellekről, mivel annak módszeres felmérésére mindaddig nem került sor, hogy a magyar szabályozás és gyakorlat hol helyezkedik el az európai paletta széles

---

<sup>12</sup> KISS Mónika Dorota: A helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárásjogáról. *Magyar Jog*, 2012/8. 458-468.

<sup>13</sup> LÁSZLÓNÉ KOVÁCS Ilona: „A helyi népszavazás szabályozása, gyakorlati tapasztalatai.” In Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. (Szerk.: CSEFKÓ Ferenc) PTE ÁJK: Pécs, 2008.

<sup>14</sup> TÁBIT Renáta: A helyi népszavazás elektronizálása, mint a fenntartható közigazgatás vetülete – alternatív megoldások. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2013/2. 83–96.

<http://kodifi.kator.hu/letoltes/category/10-2013-evi-ii-szam>

<sup>15</sup> TAMÁS Veronika: A helyi törésvonalak. *Politikatudományi Szemle*, 2012/3. 61-81.

<sup>16</sup> NAGY Csilla – TAMÁS Veronika: Helyi népszavazások Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2004/3. 197–221.

<sup>17</sup> <https://zsambok.asp.lgov.hu/szent-erzsebet-park>

skáláján.<sup>18</sup> Itt különös tekintettel kell lenni a mérvadó alkotmányos rendszerekre, valamint a szomszédos közép-európai országokra, amelyek megoldásai a hazai körülmények figyelembe vétele mellett hasznos mintául szolgálhatnak a magyar helyi népszavazási modell szempontjából.<sup>19</sup>

Egy ilyen irányú kutatás végső céljának azt tekintem, hogy a fenti csomópontok mentén minél alaposabb képet vázoljak fel a magyarországi helyi népszavazásokról és a releváns nemzetközi tapasztalatokról, ez alapján pedig olyan, *de lege ferenda* javaslatokat fogalmazzak meg, amelyekről e jogintézmény jelenleginél hatékonyabb hazai működése remélhető. A tekintélyes mennyiségű jogszabály, főként az önkormányzati rendeletek feldolgozása mellett a kutatás a viszonylag szűk körű szakirodalom három rétegén alapulhat, melyek eddig ebben az integrált formában ritkán jelentek meg.<sup>20</sup> Egyrészt a közvetlen demokráciára, másrészt a helyi önkormányzathoz való jog tartalmára, harmadrészt pedig a kifejezetten a helyi népszavazásokra vonatkozó releváns hazai és külföldi szakirodalmat lenne szükséges felhasználni. Az érintett szervekkel, például a Nemzeti Választási Bizottsággal is együtt kellene működni, továbbá a megvalósult helyi népszavazások kezdeményezőivel, szervezőivel is érdemes lenne felvenni a kapcsolatot, akár az érintett településekre látogatva.

A teljes körűsége törekvés érdekében a tisztán alkotmányjogi és egyéb jogtudományi szempontok mellett szükség van politológiai, szociológiai és döntéseméleti aspektusok figyelembe vételére is, ezért fontos leszögezni a kutatásnak alapvetően multidiszciplináris jellegét, aminek híján kérdéseimre nem adható megalapozott válasz.<sup>21</sup> A munka során deskriptív, analízáló és komparatív elemek kombinációjával juthatunk el kitűzött céljaim megvilágításához, a különböző módszerek segítségével levont következtetéseket szintetizálva.

A vázolt kutatás nagyban hozzájárulhatna egy mindeddig kissé alábecsült jogintézmény valódi jelentőségének felismeréséhez, továbbá Dezső Márta eddigi életművének továbbvitelére is megfelelő lehetőséget teremtene. A választási jog dogmatikáját kibontó erőfeszítései keretében sokat foglalkozott a népszavazások jogi hátterével, többnyire azonban az országos referendumokra koncentrált. Egy ezt a gondolkodást a helyi népszavazásokra is

---

<sup>18</sup> LAISNEY, Matis: The Initiation of Local Authority Referendums: Participatory Momentum or Political Tactics? *The UK Case*, 2012/5. 1-21.

[www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2011.649916](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2011.649916)

<sup>19</sup> TÁBIT Renáta: A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés nemzetközi és hazai szabályozása. *Pro Publico Bono*, 2011/1. különszám.

<sup>20</sup> KISS Mónika Dorota: Észrevételek „a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében.” című tanulmányhoz. <http://real.mtak.hu/3887/1/%C3%89szrev%C3%A9telek.pdf>

<sup>21</sup> MÁJER Viktor – TÁBIT Renáta: A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira. *Metszetek*, 2017/1.

kiterjesztő kutatás tervének felvázolása és később majd megvalósítása talán méltó tisztelgés lehet Dezső Márta több évtizedes szakmai munkássága, valamint mindig bizakodó és a jövő felé forduló személyisége előtt.

\*

Kedves Márta!

Ezúton is minden jót és jó egészséget kívánok Neked születésnapod alkalmából.