
LOKÁLIS DEMOKRÁCIA

NAGY CSILLA–TAMÁS VERONIKA

Helyi népszavazások Magyarországon

BEVEZETÉS

A hazai politikatudományi kutatások egyik legelhanyagoltabb szegmense a lokális szint. A lokális politika tradicionálisan háttérbe szorul a nagypolitika mellett, s ez kitűnik a politikatudományi kutatások esetében is. Úgy véljük, mind a lokális politika, mind a közvetlen demokrácia formáinak vizsgálatokor fontos tapasztalatokkal szolgálhatnak a helyi népszavazások. Az elmúlt 12 évben nem jelentek meg olyan tanulmányok, melyek politikatudományi szemszögből vizsgálták volna a helyi népszavazásokat. A jogi szabályozások kapcsán fellángolt vitákkal párhuzamosan megjelentek az alkotmányjogi ellentmondásokat feltáró publicisztikák, illetve tanulmányok.¹ Ezek azonban csak jogi szemszögből tekintenek a helyi népszavazásokra, illetve csak a velük kapcsolatos jogszabályokat vizsgálják.

Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy bemutassuk a helyi népszavazás helyét, szerepét a magyar politikai rendszerben; a közvetlen demokrácia e formájának viszonyát a képviselői demokrácia intézményével. Kutatásunk során három év helyi népszavazásaira vonatkozó információkat gyűjtöttünk össze. Dolgozatunkban bemutatjuk a referendumok tárgyát, funkcióját; illetve jellemezzük a mögöttük álló konfliktusos viszonyt, továbbá a konfliktusfeloldás dinamikáját. Végül ismertetjük a szervezetek és az állampolgárok részvételét a népszavazás során.

Célunk elsősorban annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy milyen szerepet töltenek be a helyi népszavazások a lokális döntéshozatalban, illetve a helyi konfliktusok feloldásában. Fontos

kérdés volt az is, hogy a lakossági participáció, illetve a helyi szervezetek szempontjából milyen jelentőséggel bírnak a helyi népszavazások. S nem utolsósorban szeretnénk volna megragadni maguknak a helyi népszavazásoknak néhány olyan jellegzetes típusát, melyek a rendszerváltás óta jelen vannak a helyi demokráciában.

A KUTATÁS MÓDSZERE

Célunk az alábbiakban a helyi népszavazás magyarországi gyakorlatának bemutatása. A demokrácia 12 éves időszakából három évet emeltünk ki, s megvizsgáltuk az ebben az időszakban tartott helyi népszavazásokat meghatározott szempontok alapján. Az 1999–2001-es időszakot választottuk ki, két okból:

1. Megbízható adatok csak erről és az 1990–93-as időszakról álltak rendelkezésre. A kilencvenes évek elejének helyi népszavazásait a HVG gyűjtötte össze, feltehetően különböző sajtóforrások alapján. Az 1999–2001 között tartott helyi népszavazások listáját a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala bocsátotta rendelkezésünkre. Az ezt megelőző időszakról a hivatal sem rendelkezik adatokkal, lévén, hogy az önkormányzatoknak csak 2000 óta kell bejelenteniük, hogy helyi népszavazást tartanak.
2. A két időszak közül azért tartottuk jobbnak a későbbi vizsgálatát, mert a kilencvenes évek elejének időszaka nem alkalmas az általánosításra. A demokrácia első három évében aránytalanul nagy számban képviseltették magukat a településszerkezet megváltozásával kapcsolatos ügyek, hiszen az önkormányzati törvény adta lehetőséggel élve sorra váltak szét a szocializmusban egybe kényszerített települések. A kilencvenes évek elején számos olyan alkotmányos, jogi vita kísérte a népszavazásokat, melyek a stabilizálódott demokráciában már nem voltak jelen. Úgy véljük, hogy az 1999–2001-es időszakban a helyi népszavazás szerepe, helye kikristályosodott, s ily módon vizsgálhatóvá, néhány következtetés levonására alkalmassá vált.

A kutatás során 57 helyi népszavazásról gyűjtöttünk adatokat, az országos, illetve a megyei lapokból. Az előbbieken csak igen csekély mértékben jelennek meg, alacsony hírértékük miatt. Főleg a nagyvárosokban, a fővárosban és környékén tartott helyi népszavazások, a hosszan elhúzódó, botrányos ügyek, illetve az egyszerre több helyen tartott népszavazások keltik fel az újságírók figyelmét. A megyei sajtóban már jobb a helyzet, hiszen ezek a lapok „egy szinttel” közelebb állnak az eseményekhez. Am az

eldugott kistelepülésről ezek a lapok sem írnak: nem sikerült bővebb információhoz jutnunk közel tíz népszavazás esetében.

Nem emeltük be a vizsgált népszavazások közé azokat, melyeket falugyűlések formájában tartottak az 500-nál kevesebb lakosú településeken, lévén, hogy ezek még a megyei sajtóban is csak elvétve jelennek meg. Nem vizsgáltuk az – egyébként erre érdemes – népi kezdeményezéseket sem, mivel ezekkel is hasonló a helyzet. Nem kapnak helyet a sajtóban az elhalt, megakadt kezdeményezések, illetve az azzal való fenyegetőzések sem, melyek az 58 helyi népszavazás számát tovább növelnék. Azokat a meg nem tartott referendumokat vizsgáltuk, melyek a Belügyminisztérium nyilvántartásában, jelentőségüknél fogva, szerepeltek.

A kutatás során a következő adatokat igyekeztünk összegyűjteni minden helyi népszavazásról: a népszavazás helye, ideje, tárgya, eredménye, a részvételi arány, a kezdeményezők kiléte. Vizsgáltuk továbbá, hogy pártok, civil szervezetek, gazdasági szervezetek megjelentek-e az ügy kapcsán; kísérletet tettünk a mögöttes motivációk, érdekek, a legfontosabb érvek és ellenérvek, illetve a népszavazás következményeinek és hatásának felderítésére.

HELYI NÉPSZAVAZÁSOK 1999–2001

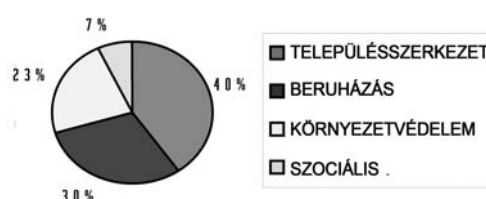
A helyi népszavazás tárgya

Elsőként adódik az a kérdés, miről is szólnak a helyi népszavazások: melyek azok a tárgyak, melyekről a közvetlen demokrácia e formájával döntenek. Az 1999–2001-es időszakban Magyarországon tartott helyi népszavazások alapvetően négy fő téma körül összpontosultak. A téma szerinti csoportosítás alapjául a feltett kérdés, illetőleg a népszavazáshoz kapcsolódó kampány témája szolgált.

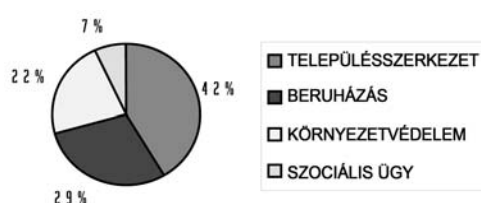
Területszervezési kérdések

Az első nagy „blokkot” a területsszervezési kérdésekről tartott referendumok alkotják. A vizsgált időszakban 23 ilyen témájú helyi népszavazást tartottak Magyarországon, ami az összes legnagyobb hányadát jelenti [lásd: 1. b) ábra]. A nagy szám oka egyértelműen az, hogy az ilyen tárgyú döntések esetén kötelező kiírni a népszavazást, mely az önkormányzathoz való jogból fakad, a képviselő-testületnek tehát nincsen mérlegelési lehetősége. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezései szerint kötelező kiírni a népszavazást megyevál-

tás, településrész leválása, másik településhez való csatlakozás, illetve társult képviselő-testület létrehozása esetén.



1. a) ábra: A népszavazások megoszlása témák szerint, 1990–1993



1. b) ábra: A népszavazások megoszlása témák szerint, 1999–2001

Ahogy már a fentiekben jeleztük, a kilencvenes évek elején különösen sok helyen döntöttek településrész kiválásáról, s új község alakulásáról, lévén, hogy ebben az időszakban váltak szét azok a települések, melyeket a '60–70-es években – akaratuk ellenére – egyesítettek. 1990 és 1993 között 79 helyi népszavazásból 52 területszervezési kérdéstről szólt, ez 67%-os arányt jelent [lásd: 1. a) ábra]. Ez az arány a kilencvenes évek végére lecsökkent [lásd: 1. b) ábra]. A döntés tárgyát tekintve, az általunk vizsgált időszakban - hasonlóan a kilencvenes évek elejéhez - legnagyobb arányban településrész kiválásáról volt szó (15 eset). Két esetben döntöttek más megyéhez csatlakozásról, négyszer más településhez való csatlakozásról, illetve területrész átadásáról, de városi címért való pályázásról is tartottak helyi népszavazást. Némileg önkényesen ebbe a kategóriába soroltunk egy körjegyzőségből való kiválást is. Az 1999 és 2001 közötti időszakban egyszer sem döntöttek társult képviselő-testület létrehozásáról vagy abból való kiválásról. A településszerkezet változásával kapcsolatos ügyeket a településrész lakói kezdeményezték, a megyeváltási és a városi címért pályázó esetben az önkormányzat kérte ki a lakosság véleményét. Az előbbieket nagy részénél általában éles konfliktus jelent meg egyrészt az önkormányzat, másrészt a település többi lakója és az

„elszakadók” között. A megyeváltás kérdésében a helyi önkormányzat javaslatát mindkét esetben elutasították a szavazók.

Beruházással kapcsolatos kérdések

A második legnagyobb csoportot a „beruházásokkal kapcsolatos kérdések” alkotják. Ez alatt az olyan tárgyú népszavazásokat értjük, melyek valamely, az önkormányzat területén, illetve annak tulajdonában lévő ingatlan vagy közmű sorsáról döntenek. Általában valamilyen nagyberuházás megkezdése előtt; bizonyos ingatlanok hasznosításával, elidegenítésével kapcsolatban kéri ki az önkormányzat a lakosság véleményét. A lakosság (ritkábban civil szervezetek, pártok) által kezdeményezett referendumok pedig az ilyen ügyletek megakadályozására irányulnak. A kutatás során elkülönítetten kezeltük azokat a népszavazásokat, melyek ugyan valamilyen beruházásról szólnak (azaz ezen csoport részét képezik), ám a környezet védelme is szerepet kap. A legfontosabb eltérés, hogy ezeknél a materiális szempontok mellett (helyett) a posztmateriális értékek (egészséges környezet stb.) is nagy hangsúlyt kapnak.

1999 és 2001 között 17 beruházásról döntöttek helyi népszavazással. Az 1990–1993-as időszakhoz képest arányuk nőtt, akkor az összes referendum 18%-a, míg a tárgyalt időszakban a 30%-a szólt erről a témáról. A beruházások közé soroltuk az ingatlanok építéséről szóló (8 db), az ingatlanok eladásáról szóló (5 db), és a közművekkel kapcsolatos (4 db) népszavazásokat. Itt is jellemző a „negatív” jelleg: építés, illetve eladás megakadályozása érdekében kezdeményezték szinte az összes ilyen népszavazást, szám szerint 16-ot. Jellemző módon, a beruházásokról szóló népszavazások elsősorban Nyugat-Magyarországon jelennek meg: tizenkettőt tartottak a fejlettebb országrészben, s ezek közül is hatot Pest megyében.

Környezetvédelmi ügyek

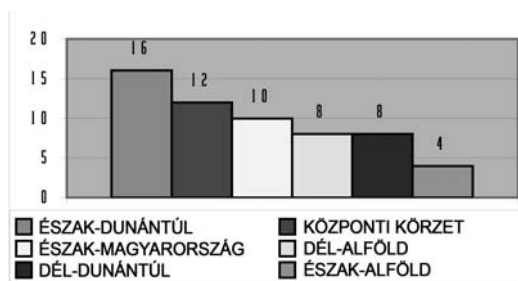
Kutatásaink során, ahogy fentebb említettük, két adatbázissal dolgoztunk. Az 1990 és 1993 közötti adatok és az 1999 és 2001 közöttiek lényeges eltérést mutatnak. Az 1990-es évek elején környezetvédelmi ügyek elvétve kerültek népszavazásra (9%), míg az évtized végén számuk jelentősen megnőtt (22%) [lásd: 1. a) és 1. b) ábrákat].

De mit is nevezünk környezetvédelmi ügyeknek? A környezetvédelmi ügyek közé azok az esetek tartoznak, amelyekben hulladéklerakó építéséről, hulladékégetésről, valamint környezetszennyező üzem építéséről van szó. 1991 februárja és 1993 augusztusa között huszonhat nem területszervezési kérdésről

volt helyi népszavazás Magyarországon. A kezdeményezők fele-fele arányban a képviselő-testület és a választópolgárok voltak. Ezek azonban olyan ügyek, melyek kiírása minden esetben a képviselő-testület mérlegelésétől függött. A népszavazáson hozott döntés ennek értelmében nem volt kötelező a testületre nézve.

1990 és 1993 között hét környezetvédelemmel kapcsolatos ügy volt. Ezeknek a jellemzője az, hogy főleg kistelepülésen tartották őket és zömmel a Dunántúlon. Az évtized végére a helyi népszavazások egyik fő témájává léptek elő ezek az ügyek. Sőt adatbázisunk szerint a 2000. évben tartott 24 helyi referendum harmada (8 népszavazás) ilyen ügy volt. 1999-ben öt ügy tartozott e körbe, míg 2001-ben csak egy ilyen ügy.

Területileg azt lehet megfigyelni, hogy főleg az ország középső megyéiben voltak a hulladékártórolás ügyében népszavazások (Veszprém, Fejér, Tolna, Baranya, Pest, Bács-Kiskun, Jász-Nagykun-Szolnok, valamint Zala és Borsod-Abaúj-Zemplén megyék). A megyék között is kiemelkedő Veszprém, ahol három népszavazás is volt ilyen kérdésben.² Az adatokból kitűnik, hogy azok a települések, ahol környezetvédelmi ügyben tartottak népszavazást, zömmel falvak, ahol a lakosság száma 5 és 10 ezer fő között van³ (2. ábra).



2. ábra A helyi népszavazások területi megoszlása

Szociális ügyek

A szociális ügyek alatt mi azokat az eseteket értjük, amelyek az önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési kötelezettségét érintik.

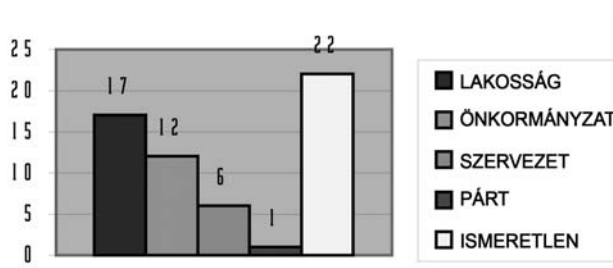
Ilyen ügyekben népszavazásra az 1990-es évek kezdetén csak egy esetben került sor, amikor Nagyiván polgárai meg akarták akadályozni egy iskola egyházi kézbe adását (2. ábra). 1999 és 2001 között négy szociális ügyben tartottak helyi referendumot. 1999-ben Derekegyháza (fogyatékosok elhelyezése) és Oroszlányban (iskolabezárás), 2000-ben Dévaványán (házi orvosi kör-

zet) és Mogyoródon (gyermekorvosi körzet), 2001-ben viszont nem volt ilyen ügyben népszavazás.⁴

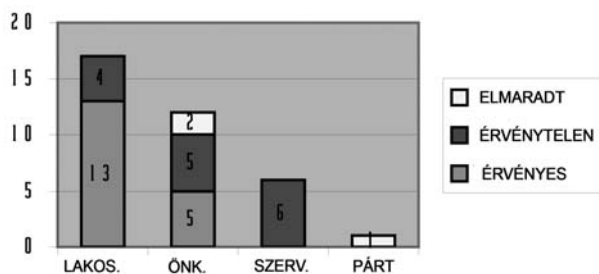
Derekegyházán a fogyatékosok elhelyezéséről tartott népszavazás felhívta magára az ország közvéleményének figyelmét is. A három megtartott népszavazás közül ez volt az egyetlen, amely érvényes és eredményes volt.

A helyi népszavazás funkciói

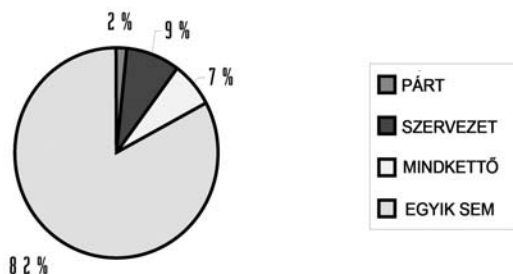
A népszavazások több esetben is sajátos kifejeződései a helyi társadalom tiltakozásának. Ugyanakkor lehetőséget nyújtanak



3. a) ábra: A népszavazás kezdeményezői



3. b) ábra: Kezdeményezők és eredményesség



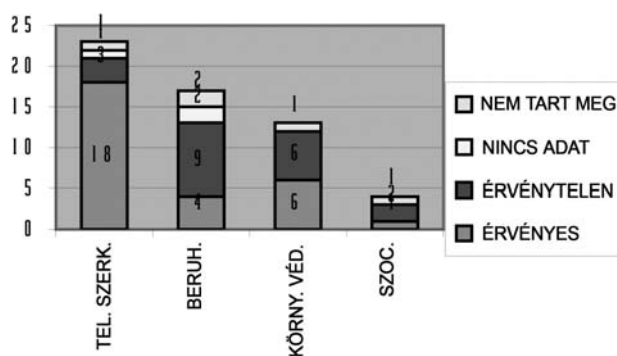
3. c) ábra: Szervezetek megjelenése a kampány során

a képviselő-testület legitimációjának megerősítésére. Ezért mi a helyi népszavazásokat a *mobilizációs* és a *legitimációs* funkció szempontjából vizsgáltuk. A mobilizáció célját tekintve pedig azt néztük meg, hogy a helyi referendumok proaktívak-e (új előny megszerzésére irányulók) vagy reaktívak (hátrányok elkerülését célzó).

Helyi szinten is megfigyelhető olyan jelenség, hogy a népszavazás nem elsősorban a képviselő-testület ellen irányul, hanem egy ellenmozgalom ellen. Ózdon például azért tartottak helyi népszavazást, hogy megakadályozzák a településrészek kiválasztását. Úgyszólván ellenmozgalom szerveződött a valószínűleg akaró részek ellen.

Továbbá ha elfogadjuk azt a tételt is, hogy a társadalmi mozgalmak és politikai szervezetek versengenek is egymással a politikai erőforrást jelentő mobilizálható tiltakozási potenciálért (jelen esetben egy sikeres helyi népszavazásért), akkor azt kell megállapítanunk, hogy a helyi társadalmi szervezetek és országos politikai pártok ezt még nem ismerték fel. Mobilizálási potenciáljuk rendkívül korlátozott. [lásd: 3. a), b), és c) ábrák] (Szabó 1998, 29–34.).

A helyi lakosság mozgósítása (*mobilizációs funkció*) eltérő az egyes témaköröket nézve (lásd: 4. ábra). Településszerkezeti ügyekben szinte tökéletes a mobilizáció, ha sikernek a szavazáson való részvételt tekintjük.⁵ A beruházási ügyeknél már vál-

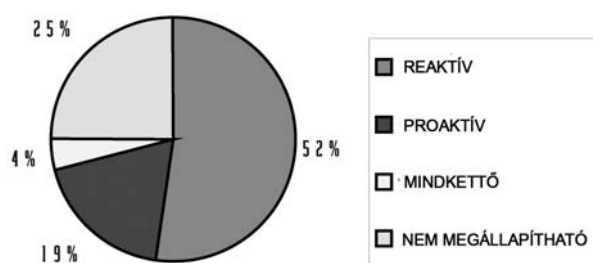


4. ábra: A népszavazás érvényessége témakörök szerint

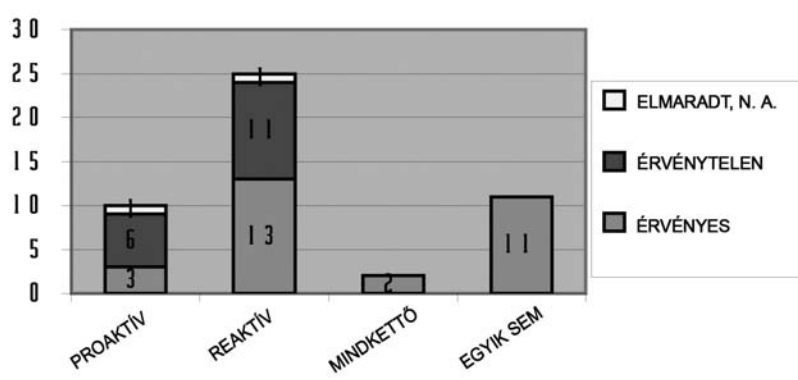
tozabb a kép. Jóformán alig találni érvényes népszavazást. Úgy tűnik, hogy erre a témára kevésbé mobilizálható a lakosság, aminek valószínűleg az az oka, hogy a lakosság kevésbé érzi magát kompetensnek a kérdés eldöntésében, hiszen a viták során többnyire szakpolitikai érveket hoznak fel (pénzügyi, gazdasági mutatók, adatok; hatás-, illetve környezettanulmányok), melyek az átlagember számára kevésbé követhetők, értelmezhetők. 1999-ben és 2000-ben nem volt ilyen ügyben érvényes népsza-

vazás.⁶ 2001-ben viszont már három is akadt.⁷ A környezetvédelmi ügyek 50–50%-ban voltak érvényesek, illetve érvénytelenek. Szociális ügyekben csak egy népszavazási kérdés volt olyan vonzó, hogy a részvételre mozgósítsa az embereket [lásd: 3. b) ábra].

A beruházási, a környezetvédelmi és a szociális témakörökben az alacsony részvételi arány azért is különös, mert ezek nem kötelezően kiírandó ügyek, hanem általában népi kezdeményezésre kerültek népszavazás elé. Tehát a szavazás előtt már jelentős mobilizálás történt. Több száz, sőt helyenként több ezer aláírást is gyűjtöttek (Egerben például aláírást). Bizonyos



5. ábra: A népszavazás célja



6. ábra: A népszavazás célja és érvényessége

helyeken civil szervezetek alakultak a népszavazás felkarolására (ezek általában helyi környezetvédő szervezetek, illetve egyesületek, például Visegrádi Vállalkozók Egyesülete). Van, ahol országos pártok is bekapcsolódtak az ügybe (Egerben az MSZP, a Fidesz–MPP és az SZDSZ, Budakalászon a Fidesz–MPP, Piliscsabán a Fidesz–MPP és a MIÉP). Azonban ez

a nagy támogatottság a népszavazás napjára elolvadt. Ebben valószínűleg közrejátszott az is, hogyan zajlott a népszavazási kampány (2001 decemberében Piliscsabán egyenesen a népszavazástól való távolmaradásra szólította föl a lakosságot az akkori polgármester).

Az 1999 és 2001 között megtartott népszavazások között több a reaktív, mint a proaktív (lásd: 5. ábra). A proaktívak közé azok az esetek tartoznak, amelyek valamilyen új szolgáltatás megszerzésére irányulnak, továbbá ide sorolható néhány település-szerkezeti kérdés és a beruházási kérdések zöme is. A reaktívak közé főleg a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek tartoznak, de ide sorolhatók a szociális ügyek is, valamint néhány lakópark építésével kapcsolatos referendum is.

Adatbázisunkból az derül ki, hogy a proaktív ügyek kevésbé tudták mobilizálni a lakosságot, mivel a népszavazások többségében érvénytelenek voltak (8. ábra). Viszont azt sem állíthatjuk, hogy a reaktív kérdések jobban mozgósítják a helyi lakosságot. Valószínűleg ennek az lehet az egyik oka, hogy az emberek nem hisznek abban, hogy a népszavazással befolyást tudnak gyakorolni a döntéshozókra, azaz Almond és Verba értelmében alacsonynak mutatkozik a szubjektív helyi politikai kompetencia (Almond–Verba, 1997). Másrészt a távolmaradás azzal is összefügghet, hogy a nagypolitika mellett a helyi politika a demokrácia mostohagyermeké és az állampolgárok nem érzik ugyanolyan fontosnak a helyi ügyekbe való beleszólás jogát.

1999 és 2001 között Magyarországon két olyan település is volt, ahol egy éven belül két népszavazás is volt. A két település a Bács-Kiskun megyei Vaskút és a Pest megyei Budakalász voltak. A négy népszavazás közös jellemzője, hogy érvénytelenek voltak, annak ellenére, hogy Budakalászon a mobilizációba a Fidesz–MPP is bekapcsolódott.⁸ Mind a két településen volt egy-egy reaktív és egy-egy proaktív referendum, azonban egyik típusra sem sikerült megfelelően mozgósítani a lakosságot.

Olyan eset is előfordult, hogy az érvényes népszavazás ellenére a helyi lakosság nem tudta megakadályozni a beruházást. A sümegcsehi kőbánya megnyitásának ügye egy olyan reaktív ügy volt, ahol a lakosságot az sem tudta távol tartani a szavazástól, hogy a referendum eredménye nem befolyásolta a szakhatóság döntését.

Adatbázisunkban két olyan helyi népszavazás is szerepel, amely során a képviselő-testület legitimációjának kérdése került a lakosság elé (*legitimációs funkció*). A Visegrádon megtartott népszavazás a testület legitimációjának elvesztését jelentette, mivel a referendumon részt vevők kétharmada elutasította a képviselők által támogatott strandeladást. A másik esetben, Csetényben, a népszavazást megelőzően mondott le a képviselő-testület, s a referendummal egy időben időközi választást is tartottak, melynek eredménye az lett, hogy megerősítették az ön-

kormányzat korábbi döntését, illetve újraválasztották a képviselő-testületet; azaz megerősítették a városvezetés legitimitását.

A *településszerkezeti* ügyekben találhatunk proaktívakat és reaktívakat is. Azok a települések, amelyek új előnyök megszerzését remélték önállóságuk elnyerésétől, mind a nagyobb költségvetésben bíztak. A megyeváltást kérő települések is előnyökben reménykedtek. A településszervezési kérdésekben megtartott népszavazások egyik indítéka valószínűleg az volt, hogy ezeknek a helységeknek a zömét, ahogy már fentebb említettük, az 1960-as és 1970-es években összekényszerítették.

A települések másik fele viszont azért szavazott az elválásra, hogy a hátrányoktól szabaduljon. Ennek egyik legjobb példája az Abasárból kiváló Pálosvörösmart esete. Ugyanis az abasári önkormányzat a pálosi óvoda bezárása mellett döntött, ami miatt a pálosvörösmarti lakók az elválást kezdeményezték. A népszavazás pedig eredményes lett.

A *beruházási* ügyek között általában reaktív típusúakat találunk. Közös jellemzőjük ezeknek az ügyeknek, hogy ha a lakosság kezdeményezte őket, akkor reaktívak. A beruházás megakadályozása mellett a zöld terület védelme szolt egy ipari park vagy egy áruház helyi bevételeket növelő megépítésével szemben.⁹ Azonban ezek a népszavazások többsége érvénytelen lett. Voltak olyan települések is, ahol proaktívoknak tekinthetők a helyi referendumok. Ezekben a településeken az önkormányzat kezdeményezésére írták ki a népszavazást. Ennek az egyik legjobb példája a csetényi vezetékes gázellátás megvalósításáról kiírt referendum.

A *környezetvédelemmel* kapcsolatos ügyekben azt lehet megállapítani, hogy mindig reaktívak. Jellemző, hogy a népszavazást többnyire helyi környezetvédők kezdeményezik.

A fenti ügyekben a választók mindig jobban félték a várható hátrányoktól, mint az esetleges előnyöktől. Fontosabb volt számukra, hogy tiszta levegőt szívhassanak be, ne legyen zajos a településük vagy ne csökkenjen ingatlanuk ára. A beruházás által teremtett munkahelyek sem jelentettek számukra olyan vonzóerőt, hogy lemondjanak környezetük védelméről. Azokban az esetekben, amelyekben a népszavazás érvénytelen volt, a döntés joga felszállt a helyi képviselőkhöz, akik több esetben ellentétes véleményt képviseltek a választókkal szemben.

A *szociális* kérdésekben tartott népszavazások között szintén voltak proaktívak és reaktívak is. Dévaványán egy új háziiorvosi körzetről kellett a jogosultaknak dönteniük, amellyel javult volna az ellátás színvonala. Oroszlányban és Derekegyházán viszont a hátrányokat akarták elkerülni a referendum által.

Voltak olyan népszavazások is, amelyeket egyik csoportba sem tudtuk elhelyezni. A *vegyes* ügyek egyik legjobb példája a Tiszavasváriból kiváló Szorgalmatos esete. Proaktív egyrészt azért, mert az elválástól a bevételek növekedését várták, de re-

aktív is egyben, mert az elválással akarták megakadályozni az iskola felső tagozatának megszüntetését.

A HELYI NÉPSZAVAZÁS, MINT KONFLIKTUS

A népszavazások során feltett kérdések a világ nagy részén „igen-nem” típusú, eldöntendő kérdések, árnyaltabb vélemények megfogalmazására nem biztosítanak lehetőséget. Az „egyetértők”, illetve az „egyet nem értők” táborának kialakulása konfliktusos viszonyt feltételez. A kutatás során szinte minden helyi népszavazásnál azonosítani tudtunk „szembenálló feleket”.

Az alábbiakban megkíséreljük bemutatni a helyi népszavazások során megjelenő konfliktusokat, majd a következő fejezetben a konfliktus feloldásának folyamatát.

A konfliktus alanyai

A konfliktus során témánként eltérő „szerepben” jelennek meg az önkormányzatok, a lakosság, és a különböző szervezetek. Úgy tűnik, alapvetően a konfliktus tárgyától függ az, hogy „ellenzőként” vagy „támogatóként” lépnek-e fel.

- Településszerkezeti ügyeknél:
 - elszakadó településrész « a település lakossága, önkormányzata
 - a településrészen belül: elszakadást támogatók « ellenzők
- Beruházásoknál:
 - beruházást támogató önkormányzat « ellenző lakosság, szervezetek
 - lakosságon belül: támogatók « ellenzők.
- Környezetvédelmi ügyeknél:
 - beruházást támogató önkormányzat, cég « ellenző lakosság, civil szervezetek.
 - A lakosságon belüli ellentét itt nem olyan éles, általában egységesen ellenzik a hulladéklerakó stb. megépítését. Az ilyen ügyekben gyakran fellépnek a környékbeli önkormányzatok is, vagy a beruházást támogatók, vagy az azt ellenzők oldalán.
- Szociális ügyek esetén a rendelkezésre álló négy eset alapján nem bocsátkoznánk általánosításba. Derekegyházán a lakosság és képviselői álltak az ellenzői, míg az ápolóotthon vezetői a támogatói oldalon. Oroszlányban az iskolabezárást ellenezte a lakosság, míg az önkormányzat támogatta azt. Alapvetően ezeknél az ügyeknél is konfliktusos viszonyról van szó.

A támogatók és ellenzők megjelenése kialakult csoportot jelenthet: ám, mivel a konfliktusok nagy része nem tartós, a csoportok sem állnak fenn hosszabb ideig. Az időleges „érdekszövetség” az esetek nagy részében csak az adott témára korlátozódik, s a népszavazás után felbomlik. Azonban arra is találhatunk példát, hogy a konfliktus során (és okán) létrejött csoport tartósan fennmaradt: például az ózdi Együtt a várossal egyesület, mely az elszakadások meggátlására jött létre, s városvédő szerepkörben azóta is működik. A helyi népszavazás konfliktusa tehát bír némi csoportképző erővel.

A konfliktus tárgya

A konfliktus tárgyának vizsgálatakor alapvetően két dologra koncentrálunk. Egyfelől, hogy a vita tárgya a materiális vagy a posztmateriális értékek körül összpontosul-e. Másfelől, hogy osztható vagy oszthatatlan „javakról” döntenek-e, azaz, hogy zéró összegű játék-e a konfliktus.

- a) Településszerkezet változásával kapcsolatos ügyek esetében legtöbbször materiális konfliktusról van szó. Fontos azonban megjegyezni, hogy ennél a témánál az érzelmi elemek nagy szerepet kapnak: nem pusztán a jobb anyagiak elérése motiválja az elszakadó településrészt, hanem az identitástudat, régi sérelmek is. Az Egertől elszakadó Szarvaskő, illetve a Sátoraljaújhelytől leváló Széphalom az a két település, amely kifejezetten rossz anyagi helyzetbe hozta magát. Számos más esetben azonban a jobb anyagi helyzet és más előnyök elérése motiválta a válást (pl. Ózd, Abasár, Bátonyterenye, Zákány, Tiszavasvári).
- b) A beruházásokkal kapcsolatos népszavazások során, a téma jellegéből fakadóan, a viták az anyagiak körül összpontosulnak. Természetesen előfordulhat, hogy nem ez a meghatározó; például valamely, a helyiek számára fontossággal bíró ingatlan lebontása, eladása esetén: Szarvasgedén a kastélyépület eladása ellen nemcsak a benne működő közszolgáltatások elvesztése miatt léptek fel, hanem az épülethez való érzelmi kötődés (hagyomány, megszokás) miatt is. A beruházással kapcsolatos ügyek nagy részénél azonban az anyagiak, a materiális értékek alapján zajlanak a viták: pl. Visegrádon, Piliscsabán, Ballószögön, Kalocsán stb.
- c) A minőségi élet, az egészséges környezet védelmének posztmateriális értékei nagy hangsúllyal vannak jelen a környezetvédelmi ügyeknél: elsősorban azonban csupán érvként, verbális szinten. Jobban megvizsgálva ugyanis ezen ügyek hátterét, a mögöttes érdekeket, kiderül, hogy a posztmateriális köntös mögött kemény materiális érvek húzódnak meg (iparűzési adó, illetve az arra irigykedő kör-

nyékbeli önkormányzatok). Nevezhetnénk ezeket akár „pszeudopozstmateriális” ügyeknek is. Az emberek azonban komolyan veszik ezeket az érveket, s számunkra ez a lényeges: a posztmateriális értékek, az egészséges élet számos esetben fontosabbnak bizonyult az anyagiaknál. Az önkormányzat „materiális érvei” ellenére az állampolgárok a posztmateriális értékeket választották, pl. Liptódon, Tápiógyörgyén, Szászbereken.

- d) Az új orvosi körzetek kialakítása, illetve az iskola bezárásának, az elmebetegségűek beköltözésének megakadályozása olyan tárgyak, melyek egyaránt kapcsolódhatnak az anyagi előnyök, illetve a „minőségibb” élet megszerzésének igényéhez. Az érvelések során a szociális ügyeknél mégis utóbbi kapott nagyobb hangsúlyt: Derekegyháza kevesen érveltek az ingatlanuk árának esetleges lecsökkenésével a fogyatékosok ellen; a fő érv biztonságuk védelme volt.

A népszavazások többségi döntések. A településrész vagy elszakad, vagy nem; a hulladéklerakó vagy megépülhet, vagy nem: „köztes” megoldásokra nincs lehetőség. A népszavazás során a felek között zéró összegű játék folyik: az egyik oldal mindenképpen veszteni fog, nem lehet kompromisszumokat kötni, „kölcsönös engedményeket” biztosítani.¹⁰ Természetesen előfordul, hogy – noha a népszavazást „elveszíti” – a szereplő mégsem veszít teljesen: Visegrádon a C-V Kft. számára az lett volna ideális, ha az állampolgárok jóváhagyják az adásvételi szerződést, ám még így is – a kártérítési per révén – nyereséggel számolhat.

A konfliktus tartóssága

Kérdés, hogy mennyire tartósak ezek a konfliktusok? Több olyan helyi népszavazással találkozhattunk a kilencvenes évek során, melyek éveken át tartó ügyekhez kapcsolódtak: ilyen volt például a Zamárditól leszakadni kívánó Szántód ügye, mely az országos sajtóban is nagy visszhangot kapott, nem utolsósorban az ahhoz kapcsolódó visszasságok miatt. A vizsgált időszakban is több olyan ügygel találkoztunk, melynek gyökerei évtizedekkel ezelőttre nyúlnak vissza, elsősorban a településszerkezettel kapcsolatos ügyek esetén (pl. Abasár, Sátorajjáújhely). Előfordul az is, hogy a népszavazás után az új település és a régi között tovább tartanak az ellentétek, a viták (például területek hovatartozásáról, pl. Abasár; vagy a település nevééről, pl. Zákány). Ugyanakkor jelentős számban találkozhattunk olyan ügyekkel is, melyek már a konfliktus felmerülését követő néhány hónapban rendeződtek azáltal, hogy helyi népszavazással döntöttek róla (főleg beruházási, környezetvédelmi kérdések esetén).

A konfliktus intenzitása

Az, hogy a konfliktusok nem takarnak igazán mély ellentéteket, még nem jelenti azt, hogy ne fogalmazódnának meg igen élesen elhatárolható álláspontok a népszavazási kampány során. Mivel az emberek személyes érintettsége sokkal erősebb, ezért az érzelmek is fontos szerephez jutnak a konfliktusok során. Településrészek elszakadásakor, egyfelől felerősödik a „válók” identitástudata, számos – gyakran alaptalan – vád fogalmazódik meg a korábbi településsel, önkormányzattal szemben. Az érzelmi elem hangsúlyt kap a környezetvédelmi ügyeknél is: „Nem vagyunk kísérleti nyulak!” felirattal ellátott szórólapokat osztogattak Szászberenen a veszélyeshulladék-égetőről döntő népszavazás napján (!). Mint már említettem, a beruházási kérdéseknél is megjelenhetnek érzelmi elemek, ám a konfliktus intenzitása talán itt a leggyengébb. A viták kevésbé élesek, s gyakran állampolgári közöny kíséri őket: azt, hogy a konfliktus kevésbé erős, mutatják az itt tapasztalható alacsony részvételi arányok is.

A HELYI NÉPSZAVAZÁS DINAMIKÁJA

A helyi népszavazás folyamat, mely a kezdetektől az eredmények megismeréséig, a döntések végrehajtásáig terjed. Mint azt az eddigiekből is láthattuk, a helyi népszavazás – az esetek nagy részében – konfliktusos folyamat, a probléma megjelenésétől a konfliktus feloldásáig tart. Az alábbiakban bemutatjuk a helyi népszavazás dinamikáját, a legfontosabb állomásokat, s felhívjuk a figyelmet azokra a pontokra is, ahol az ügy megakadhat.

Az ügy felmerülése

Az ügy felmerülésének két fő formája van: egyfelől döntéskényszer jelenik meg valamely, a helyiek szempontjából nagy fontossággal bíró ügyben, vagy másfelől, egy már meghozott döntés váltja ki a problémát. Ez utóbbi esetén vagy magáról az adott kérdésről írnak ki népszavazást, utólagosan felülbírálván a képviselő-testület döntését (mint Visegrádon a lepencei strand eladása miatt); vagy pedig a döntés következményeként nyúlnak a közvetlen demokrácia eszközéhez (például a településrész elszakadását kezdeményezik az iskola bezárásáról szóló döntés miatt). A döntési alternatívák kialakulásával párhuzamosan a szembenálló felek is megjelennek: a probléma konfliktussá válik. Természetesen ekkor még megkísérelhető a konfliktus feloldása a képviselői demokrácia eszközével: számtalanszor előfordul, hogy a felek helyi népszavazás kezdeményezésével „fennevetik” egymást, ám arra mégsem kerül sor.

A konfliktus létrejötte után indul meg a lakosság mobilizálásának első fázisa. A szükséges számú aláírás gyűjtése során, lakossági fórumokon, falugyűléseken tájékoztatják a lakosságot. Találkoztunk olyan esettel is, ahol a népszavazás kiírása előtt kérdőíves felmérést tartottak (Liptód). Az aláírások benyújtása és ellenőrzése az a pont, ahol „elbukhat” a kezdeményezés (ez történt például Egerben). A szükséges számú érvényes aláírás esetén a képviselő-testület köteles kiírni a népszavazást, ám arra is volt példa, hogy a feltett kérdést megtámadták a bíróságon, így módon megakadályozva a népszavazást (Kalocsa). A képviselő-testület – szabályozási lehetőségéből adódóan – megkísérelheti hátráltatni a népszavazást: a kiírás halogatásával, míg az ügy elcsitul (pl. Ócsényben); vagy az időpont manipulatív meghatározásával: Ajkán augusztusra, a szabadságolás idejére írták ki a népszavazást (mely érvénytelen is lett, így a képviselő-testület dönthetett).

A kampány

A kampány során a szembenálló felek igyekeznek meggyőzni a szavazókat saját álláspontjuk helyességéről. Lakossági fórumok, szórólapok, nagyobb településeken a helyi sajtó, ritkábban televízió és rádió hirdetései képezik a kampány eszköztárát. A lakosságon belül is dúlnak – a gyakran indulatoktól sem mentes – viták. Beruházásokkal, illetve környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatban ilyenkor a beruházó cég is bekapcsolódik, általában az önkormányzat oldalán. „Politikai szövetségek” létrejöttéről talán túlzás beszélni, ám az azonos oldalon állók a közös érdek mentén egységesen lépnek fel.

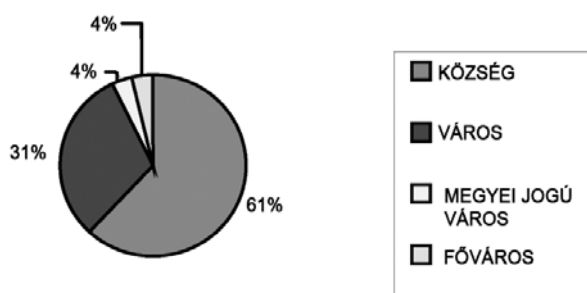
A kampány során előbukkannak a különböző jogi viták is. Lehet-e egy már meghozott döntésről népszavazást tartani? (Visegrádon megtartották a népszavazást, míg Kalocsán nem engedélyezte a bíróság.) Dönthet-e a leszakadni kívánó kisebbség az egész falu sorsáról? Annak ellenére, hogy a népszavazás szabályai már kikristályosodtak, a kampány során újra meg újra felbukkannak a jelenlegi szabályok igazságosságával kapcsolatos kételyek.

A népszavazás

A népszavazáson magán derül ki, mennyire volt sikeres a lakosság mobilizálása, azaz sikerült-e érvényes népszavazást tartani. Az önkormányzati törvény erről eredetileg nem tartalmazott egységes szabályozást, a feltételeket az önkormányzatok határozhatták meg; ám olyan visszaélések történtek,¹¹ hogy az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) sz. döntésében mulasztásos

alkotmányértést állapított meg az egységes szabályozás hiánya miatt. Az Országgyűlés az 1994. évi LXIII. törvénnyel eleget tett a felszólításnak: meghatározta az érvényességi (50%+1, azaz a lakosság több, mint fele részt vesz a népszavazáson) és az eredményességi (50%+1; azaz a résztvevők több mint fele a feltejt kérdésre azonos választ ad) feltételeket. Mint azt a következő fejezetben látni fogjuk, számos esetben nem sikerült elérni, hogy a lakosság több mint fele megjelenjen.

A legtöbb népszavazást Magyarországon községekben, illetve kisvárosokban tartják (lásd: 7. ábra). Úgy tűnik, hogy a lakosság számára ezen a szinten még kézzelfoghatóbbak a problémák, gyakrabban élnek a közvetlen demokrácia eszközével, illetve könnyebben mozgósíthatók, mint a nagyvárosok lakói. Érdeemes azt is megfigyelni, hogy elsősorban a területileg fejlett régiókban népszerű ez az intézmény (lásd: 2. ábra), ezeken a területeken aktívabb a lakosság; könnyebben fellépnek mint saját érdekeik védelmezői.



7. ábra: Népszavazások településtípusokként

A NÉPSZAVAZÁS EREDMÉNYE, HATÁSA

A konfliktus feloldása a közvetlen demokrácia eszközével az esetek nagy részében sikeres volt, ám olyan esetekkel is találkozunk, ahol az eredmény további vitákat, konfliktusokat gerjesztett. A helyi népszavazással való döntést általában magas legitimitásúnak tekintik, ezért ritkán vonják kétségbe, ám erre is volt példa: főleg a településszerkezet változásával kapcsolatos ügyeknél vetődik fel a többség–kisebbség problémája: egy településrész kiválása az egész életét befolyásolhatja, mégis csak az ott élők szavazhatnak.

A népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre nézve. Amennyiben a népszavazás érvénytelen vagy eredménytelen lett, a képviselő-testület dönthet az ügyben. A népszavazás megismétlésére csak azzal a korlátozással van lehetőség, hogy ugyanarról a kérdésről egy éven belül nem lehet újból

népszavazást kiírni. A vizsgált időszakban ritkán történt olyan, hogy ugyanarról a kérdésről még egyszer tartottak népszavazást, általában csak ennek igényéről (illetve az ezzel való fenyegetőzésről) beszélhetünk. Sátoraljaújhelyen és Ózdon például ugyanazon településrész kiválásáról már volt népszavazás, ám az így megszületett döntésbe az ott élők nem nyugodtak bele. Előfordult olyan eset is, hogy a népszavazás érvénytelensége miatt próbálkoznak újra: az ellentétes oldalon állók ugyanazt a kérdést másképp tették fel Budakalászon.¹² A fő tendencia azonban a népszavazás eredményének elfogadása, igazán csak a népszavazás érvénytelenségének esetén gyűrűznek tovább a viták. Az érvelésekben megjelenik a népakaratra hivatkozás: akik elmentek, milyen választ adtak a feltett kérdésre: pl. Kápolnásnyéken a szavazók 46%-a vett részt a népszavazáson, s csak 10%-uk támogatta a vitatott üzem létesítését. Olyan esetekkel is találkoztunk, ahol a népszavazáson meghozott döntés nem biztos, hogy megvalósul; lévén, hogy más szerv jogosult dönteni (pl. Ormosbánya, Sümegcsehi: mindkét esetben a bányahatóság döntésén múlt, hogy megépülhet-e a kőbánya). A népszavazás kiírása ilyenkor az érintett szervekre való nyomásgyakorlást célozza.

SZERVEZETTSÉG, RÉSZVÉTEL, CIVIL TÁRSADALOM

A helyi népszavazás szervezői

Az alábbiakban azt kívánjuk megvilágítani, milyen szerepet játszanak a különböző társadalmi szervezetek a helyi népszavazás kapcsán. Két dologra koncentráltunk: egyfelől, hogy fellépnek-e mint a helyi népszavazás kezdeményezői, másfelől, hogy a kampány során megjelennek-e különböző érvek, ellenérvek megfogalmazóiként.

A *pártok* szinte alig bukkannak fel a helyi népszavazások során [lásd: 3c ábra). Általában jellemző, hogy kis mértékben vannak jelen helyi szinten, s elsősorban csak a „nagypolitika” szintjére koncentrálnak. A vizsgált időszakban egyetlen esetben jelent meg párt mint helyi népszavazás kezdeményezője, egy megyei jogú város esetében. Egerben az SZDSZ által (a Makovecz Imre tervezte uszoda megvalósítása ellen) szervezett népszavazási kezdeményezés azonban megbukott az aláírások ellenőrzése során. Négy olyan eset volt, ahol pártok jelentek, mint valamelyik oldal támogatói. Budakalászon a Fidesz-MPP érvelt a Metro Áruház megépítése ellen, Budakeszin a MIÉP helyi szervezete kezdeményezett népszavazást a lakópark létesítése ellen. Ózdon az MSZP jelent meg mint a településrészek leválásának ellenzője: azzal érveltek, hogy az elváló településrészek „elviszik” az iparüzési adót, ami része a

kormányzat ellenzéki önkormányzatokat gyengítő, ellehetlenítő akciósorozatának.

A *civil szervezetek* már nagyobb mértékben bukkannak fel: hat esetben mint a népszavazás kezdeményezői [lásd: 3. b) *ábra*]. Ez a szám alacsonynak mondható, ha meggondoljuk, hogy az Ötv. 47. § (1). szerint helyi népszavazás kezdeményezésére jogosult „a helyi társadalmi szervezet vezető testülete”. Őt esetben a kampány során jelentek meg, továbbá négy olyan népszavazással találkoztunk, amikor mind pártok, mind civil szervezetek hallatták a hangjukat [lásd: 3. c) *ábra*]. Az esetek nagy részében környezet-, illetve városvédő szervezetekről van szó: általában valamilyen beruházás ellenzőiként jelennek meg. Ilyen volt például a Piliscsabaért Egyesület, a Keszikőr Budakeszin, a Nagycsaládosok Egyesülete Budakalászon. A Keszikőr egy lakópark megépülése ellen tiltakozott, míg a Nagycsaládosok Egyesülete egy áruház, illetve annak parkolója megépülése ellen emelte fel a szavát, elsősorban a zöldterületek csökkenését tartották sérelmesnek. A településszerkezet változtatásával kapcsolatos ügyeknél ritkábban jelennek meg, ám arra is van példa, hogy külön emiatt alakul civil szerveződés: Ózd egybetartásának hívei hozták létre az „Együtt a várossal” nevű egyesületet, mely az elszakadásokat meggátló népszavazás kiírása érdekében kezdett el aláírásokat gyűjteni.

A *gazdasági szervezetek*, cégek kizárólag a beruházásokkal, illetve a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyeknél jelennek meg mint a beruházás (vagy eladás) támogatói. Kezdeményezőként nem jelentek meg egyetlen esetben sem. Visegrádon a lepenicei strandfürdő eladásában érdekelt Castrum-Visegrád Kft. például erőteljesen kampányolt az adásvétel mellett (amit egyébként a lakosság végül elutasított).

Az állampolgárok részvétele

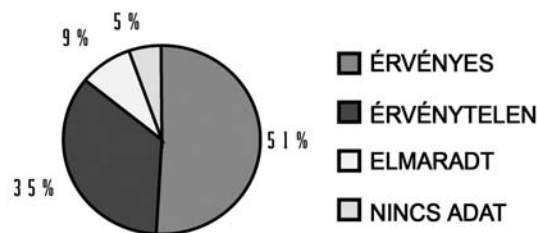
A lakosság mobilizációjának mértékét egyfelől mutatja, hogy fellépnek-e mint kezdeményezők, másfelől érdemes megvizsgálni azt is, mennyire tájékoztatták, vonták be az embereket a népszavazási kampányba: tartottak-e lakossági fórumot a népszavazás előtt, harmadrészt pedig, hogy mekkora volt a részvétel magán a népszavazáson.

Az 58 helyi népszavazásból 22 esetben nem tudtuk meg a rendelkezésre álló forrásokból a *kezdeményezők* kilétét [lásd: 3. a) *ábra*]. A maradék 36 népszavazásból a legtöbbet, 17-et a lakosság kezdeményezett. Természetesen nem minden választópolgár, hanem, az újságok szerint, egy-két „vezéregyéniség” kezdi el az aláírásgyűjtést: azokat a népszavazásokat tekintettük lakosság által kezdeményezettnek, melyeknél „civil” személyek indítják az akciót.¹³

Elsősorban az önkormányzat (10 eset), illetve civil szervezetek által kezdeményezett népszavazások esetében fordul elő, hogy a szavazásra jogosultak tájékoztatása érdekében *lakossági fórumokat* tartanak. A rendelkezésre álló adatok szerint csak 7 esetben tartottak ilyet a településeken. Ez a szám rendkívül alacsony, valószínűleg a sajtó nem tudósít az ilyen eseményekről. Az alternatívák, érvek és ellenérvek kifejtése a lakosság nagyobb informáltságát, s ezáltal nagyobb döntési kompetenciáját is eredményezhetné. Úgy tűnik, leginkább a környezetszennyező beruházásokkal kapcsolatban kiírt népszavazások előtt tartanak (nem is egy) lakossági fórumot, melyen a hulladéklerakó vagy -égető megépítését (elsősorban az iparűzési adó miatt) támogató önkormányzat és a beruházó cég képviselői igyekeznek informálni, meggyőzni a választókat.

A népszavazások *érvényességét* vizsgálva a következők mondhatók el:

- Az 58 helyi népszavazásból 29 lett érvényes (51%) (lásd: 8 ábra).



8. ábra: A helyi népszavazások érvényessége

- A legnagyobb érdeklődést a településszerkezet megváltoztatásával kapcsolatos népszavazások váltották ki: 23 esetből 18 lett érvényes (78%), ezt a környezetvédelmi ügyek követik (46%-uk érvényes), lényegesen alacsonyabb az érvényes népszavazások aránya a beruházással kapcsolatos kérdések esetén (23%). A „szociális” ügyek közül kettő lett érvénytelen (lásd: 4. ábra).
- Az érvényes népszavazások száma a legmagasabb a lakosság által kezdeményezett ügyek esetében: 17-ből 13 lett érvényes (76%). Az önkormányzat által kezdeményezett népszavazásoknak csak a fele lett érvényes (5 db), ám ezek közül három esetben a szavazók elutasították az önkormányzat által javasolt alternatívát. A civil szervezetek által kezdeményezett népszavazások közül egyik sem (!) tartott számot a lakosság legalább felének érdeklődésére: mind a hat ilyen referendum érvénytelen lett [lásd: 3. b) ábra].

Mint látható, a mobilizálhatóság témánként eltérő. A lakosságot érdeklő ügyek, illetve a szervezeteket és az önkormányzatot érdeklő ügyek között némi eltolódás figyelhető meg. Ha érvényes az a hipotézis, miszerint a képviselő-testületek saját döntéseik legitimálása érdekében kérik ki a lakosság véleményét, akkor elmondható, hogy ebben nem valami sikeresek: az állampolgárokat számos esetben nem sikerül mobilizálniuk, illetve meggyőzniük saját álláspontjuk helyességéről.

Az állampolgárok részvétele kapcsán felvetődik a magyar civil társadalom jellegzetességeivel kapcsolatos kérdés. Általánosan hangzottatott tézis, hogy a magyar lakosságot a politikai apátia, az érdektelenség, az alacsony részvételi hajlandóság, „a magán-szférába való visszahúzódás”, az „egyéni életstratégiák” kialakítása jellemzi, a civil társadalom még csak formálódóban van. Ennek okaként legtöbbször a szocializmus kései időszakának depolitizáló stratégiáját jelölik meg. Ez a tendencia véleményünk szerint a kilencvenes évek végére oldódni látszik. A helyi népszavazások vizsgálata alapján úgy véljük, hogy a lakosság az őt érdeklő, hozzá közel álló ügyekben aktívan lép fel, illetve aktivizálható. A másik, gyakran emlegetett jellemző a „pártokkal szembeni bizalmatlanság”. Ezt helyi szintre „konvertálva” „vezetőkkel szembeni bizalmatlanságként” foghatjuk fel, s ez – a helyi népszavazások vizsgálata alapján is – igazoltnak tűnik a civil szervezetek, illetve az önkormányzatok mobilizációs és meggyőzési képességét tekintve.

ÖSSZEGZÉS

A helyi népszavazások gyakorlati működésének számos olyan vetülete van, amelyet mi nem vizsgáltunk: bizonyára fontos tanulságokkal szolgálna például a magyar és a külföldi gyakorlat összevetése. Szintén nagy hiányosságot jelent, hogy az 1994–1998 közötti időszak vizsgálatára nem nyílt lehetőség: érdekes kérdés például, hogy az 1995-ös gazdasági megszorítások hatására nagyobb számban voltak-e képviselve a „szociális” ügyek.

Mindazonáltal az elemzés során kísérletet tettünk néhány következtetés megfogalmazására, melyek – három év tapasztalata alapján – a helyi népszavazások általános jellemzőinek tekinthetők.

1. A helyi népszavazások tárgya négy fő téma körül összpontosult: ezeket területszervezési, beruházási, környezetvédelmi és szociális névvel illettük. Valószínűsíthető, hogy a négy fő téma nemcsak e három év, hanem a rendszerváltás óta eltelt időszak egészének jellemzője (1990 és 1993 között is ezek a témák voltak jelen).

2. A lakosság, illetve a különböző szervezetek által kezdeményezett népszavazások a legtöbb esetben tiltakozó funkciót töltenek be, míg az önkormányzat által kezdeményezett népszavazások célja a (már meghozott vagy meghozandó) döntések legitimálása. A szervezetek esetében a mobilizációs funkció is megjelent.
3. A közvetlen demokrácia e formájának alkalmazása mögött szinte minden esetben valamilyen konfliktus húzódott meg. A konfliktus a legtöbb esetben nem volt tartós, intenzitása sem volt erős, ám csoportképző erővel rendelkezett: kialakult az ellenzői és a támogatói oldal, s a lakosság és az önkormányzat tárgyanként eltérő, ám legtöbbször egymással szembenálló szerepet vett fel.
4. A pártok, gazdasági és társadalmi szervezetek csak kis szerephez jutnak a helyi népszavazások során. Ritkán jelennek meg, s fellépésük kevéssé sikeres.
5. Az Inglehart-féle materiális és posztmateriális értékrend megjelenésének kérdését tekintve számos környezetvédelmi ügy esetén bebizonyosodott, hogy a lakosság számára a minőségi élet értékei elsőbbséget élveztek az anyagiakkal szemben. Azonban arra is találtunk példát, hogy csak érvként szolgáltak a posztmateriális értékek, s a valódi motivációt az anyagiak jelentették.

A referendumok a civil társadalom éledezésének is bizonyítékai. Abból a szempontból, hogy eddig semmiféle hagyománya nem volt a helyi népszavazásnak Magyarországon, a társadalom aktivitása meglepőnek, és sikeresnek mondható. Talán még nagyobb jelentőségre tenne szert a döntéshozatal e formája, ha az érvényességi küszöböt enyhítenék a törvényhozók. Ugyanis sem az országos, sem az önkormányzati választásról szóló törvény nem követeli meg az 50%-os részvételi arányt, míg a helyi népszavazás esetében erre szükség van. Ugyanakkor kérdéses, hogy ez a fajta korlátozás valóban gátat képez-e az előtt, hogy helyi szinten több döntést hozzanak a közvetlen demokrácia eszközeivel. Tapasztalatunk szerint a lakosság, az általa fontosnak tartott kérdések esetén, nemcsak 50, hanem 80–90%-os arányban is mobilizálható.

A helyi népszavazás a képviseleti demokrácia kiegészítőjeként, annak korrekciós mechanizmusaként működik a helyi politika színpadán. Lehetőséget nyújt a lakosságnak arra, hogy a tőlük eltávolodó képviselők döntéseit felülbírálják, megváltoztassák; ilyen szempontból fellebbviteli fórumot jelent. Szerepe elsősorban kiegészítő jellegű, s valószínűleg a jövőben is az marad.

JEGYZETEK

- ¹ Kondorosi Ferenc: A helyi népszavazásról, in: Magyar Közigazgatás 1993/2, Fürcht Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság in: Magyar Közigazgatás, Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás in: Magyar Közigazgatás. Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás Magyar Közigazgatás 1995/10. 562–569. Fürcht Pál: Önkormányzatok és Alkotmánybíróság Magyar Közigazgatás 1993/3. 129–140.
- ² Nagyvázsonyban és Ajkán 1999-ben tartottak népszavazást hulladéklerakó építéséről, illetve a kalorex nevű veszélyes hulladék elégetéséről az Ajkai Erőműben. 2001-ben pedig Királyszentistvánon kérdezték meg a lakosságot, hogy építsenek-e ott hulladéklerakót.
- ³ Kivételt jelent Izsák, Ajka, Zalaszentgrót és Csömör.
- ⁴ A mogyoródi népszavazásról nem rendelkezünk pontos adatokkal. Csak annyit tudunk, hogy az aláírások ellenőrzésénél megakadt a folyamat.
- ⁵ Alig van olyan népszavazás, amely érvénytelen lett volna. Kivéve Sárbogárdon, Ózdon és Sátoraljaújhelyen.
- ⁶ Egerben meghiúsult a népszavazási kezdeményezés, Ballószögön pedig a lakosság mindössze 16%-a járult az urnák elé.
- ⁷ Sümegcsehi, Visegrád, Szarvasgede.
- ⁸ Vaskúton egy környezetvédelmi és egy beruházási ügy volt, Budakalászon pedig két beruházási ügy. A 1990. évi LXV. törvény 48. §-nak értelmében egy éven belül ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást nem lehet tartani.
- ⁹ A lakosság általában mindenhol elvárja, hogy az önkormányzat munkahelyeket teremtsen, beruházókat hozzon a településre. Azonban ha megérkezik a beruházó, kifogások merülnek fel, hogy mekkora területet épít be, vagy mennyire szennyezi a környezetet. Ez az ellentmondás sok esetben feloldhatatlannak bizonyul mindkét fél számára.
- ¹⁰ A többségi döntés hátrányairól és korrigálási lehetőségeiről: Giovanni Sartori 1995, 129–153.
- ¹¹ Pl. Szántód és Zamárdi szétválásának elhíresült ügye; de más településeken is előfordultak olyan feltételek (pl. 90%-os részvételi, illetve eredményességi arány megkövetelése), melyeknek képtelenség volt eleget tenni.
- ¹² Először azt a kérdést tették fel, hogy módosuljon-e az építési szabályzat a Metro Áruház megépülése érdekében, majd, hogy módosuljon-e az építési szabályzat a Cora parkolójának bővítése érdekében.
- ¹³ A helyi népszavazásokról általában rövid cikket jelentetnek meg a megyei lapok, kirívóbb esetekben a népszavazás szervezőit is megszólaltatják.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Almond, Gabriel–Verba, Sidney: Állampolgári kultúra. Szofi, 1–2 sz. 17–53. o.
- Földváry Gábor: A helyi népszavazás Magyarországon 1989 után. Jogszabályok, joggyakorlat, jogértelmezés. Kézirat. 28 oldal.
- Fürcht Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság in: Magyar Közigazgatás.
- Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás in: Magyar Közigazgatás.
- Hargitai József 2001: A közvetlen demokrácia tövises útja, a népszavazás és a népi kezdeményezés Ausztriában, in: Magyar Jog 2001. 9. szám, 559–563. old.
- Körösényi András 1998: A magyar politikai rendszer, Osiris, Budapest
- Kondorosi Ferenc: A helyi népszavazásról, in: Magyar Közigazgatás 1993/2.
- Kukorelli István (szerk.) 1999: Alkotmányjog, Osiris Kiadó, Budapest.
- Kukorelli István (szerk.) 2000: Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest.
- Máday Andrea 1998: A népszavazás, különös tekintettel a helyi népszavazások-

- ra, szakdolgozat, ELTE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, 54 oldal.
- Sartori, Giovanni 1995: A demokrácia önfelszámolósa? Többségi és testületi döntések, in: Felkai Gábor (szerk.): Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás, Miskolci Egyetemi Kiadó 107–129. o.
- Strübel, Michael 1987: Mehr direkte Demokratie? in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 42/87, 1987. október 17.
- Szabó Máté 1998: Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás, Villányi úti könyvek.
- Wollmann, Hellmut 1999: Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 24-25/99. 1999. június 11. 1–19.

FORRÁSOK

- Békés Megyei Hírlap 1999. június 21. 3. old.
- Békés Megyei Hírlap 2000. szeptember 11. 3. old.
- Délvilág 1999. április 12. 1. old.
- Észak-Magyarország 2000. július 24. 1–3. old.
- Fejér Megyei Hírlap 1999. június 7.
- Fejér Megyei Hírlap 2000. október 31.
- Fejér Megyei Hírlap 2001. április 9.
- Heves Megyei Hírlap 1999. április 9.
- Heves Megyei Hírlap 2000. november 28.
- Heves Megyei Hírlap 2001. április 15.
- Heves Megyei Hírlap 2001. szeptember 23.
- HVG 1999. szeptember 4. 90. old.
- HVG 1999. június 19.
- HVG 1999. november 13.
- HVG 2000. május 13.
- HVG 2000. június 10.
- HVG 2001. január 13.
- HVG 2001. március 23.
- Kelet-Magyarország 2001. február 12.
- Komárom-Esztergom Megyei 24 Óra 1999. június 28. 1–3. old.
- Magyar Hírlap 2000. augusztus 28. 4. old.
- Magyar Nemzet 1999. november 8. 4. old.
- Magyar Nemzet 2000. augusztus 28. 2. old.
- Magyar Nemzet 2001. szeptember 7. 7. old.
- Magyar Nemzet 2001. október 2. 4. old.
- Magyar Nemzet 2001. október 6. 2. old.
- Magyar Nemzet 2001. október 9. 23. old.
- Magyar Nemzet 2001. október 15. 21. old.
- Magyar Nemzet 2001. október 17. 21-23. old.
- Magyar Nemzet 2001. október 30. 21. old.
- Magyar Nemzet 2001. december 27. 4. old.
- Napló 1999. augusztus 2. 3. old.
- Napló 2000. február 21. 1. old.
- Napló 2001. május 7. 1. old.
- Napló 2001. május 28. 1. old.
- Népszabadság 1999. november 8. 5. old.

Népszabadság 1999. április 9.
Népszabadság 2000. február 14.
Népszabadság 2000. december 11.
Népszava 1999. november 8. 2. old.
Népszava 2000. szeptember 1. 17. old.
Népszava 2000. szeptember 2. 3. old.
Népszava 2000. szeptember 5. 3. old.
Nógrád Megyei Hírlap 2001. március 27. 1. old.
Nógrád Megyei Hírlap 2001. április 15.
Petőfi Népe 1999. május 17. 1–2. old.
Petőfi Népe 1999. június 8. 1. old.
Petőfi Népe 1999. augusztus 22.
Petőfi Népe 2000. május 29.
Petőfi Népe 2000. augusztus 19.
Somogyi Hírlap 2001. január 29.
Tolnai Népújság 2000. november. 9. 1. old.
Tolnai Népújság 2000. november 28. 1. old.
Tolnai Népújság 2000. december 5. 1. old.
Tolnai Népújság 2000. december 7. 1. old.
Új Dunántúli Napló 200. augusztus. 8. 1. old.
Új Néplap 1999. szeptember 20. 1. old.
Új Néplap 2000. június 19. 1. old.
Vas Népe 2000. október 15.
Zalai Hírlap 2000. június 5. 1. old.
Zalai Hírlap 2001. március 11.