

KISS MÓNIKA DOROTA

## VITAZÁRÓ VISZONTVÁLASZOK A HELYI NÉPSZAVAZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIKKEKRE\*

### A HELYI NÉPSZAVAZÁS VÁLASZTÓPOLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSE

Amennyiben a Szerző szándéka kizárólag annak a tételnek a hangsúlyozására, rávilágítására irányult, miszerint az Ötv. 47. § (1) bekezdésének d) pontjában rögzített szabály és az Ötv. 47. § (2) bekezdése egymással olyan viszonyban van, hogy az első szabály egyben a képviselő-testületet köti, úgy természetesen ebben az esetben az általam felvetett problematika tárgytalan. Megjegyzem azonban, hogy véleményem szerint a Szerző gondolatai pusztán e tétel igazolásán jelentősen túlmutattak, mivel álláspontja alátámasztására az 1094/H/1996. AB határozatra hivatkozott, és annak is egy olyan részére, amely azt fejt ki, hogy a választópolgárok által kezdeményezett helyi népszavazáskor a képviselő-testület nem minden további feltétel nélkül köteles kitűzni a helyi népszavazást, ugyanis a helyi jogalkotó csak akkor köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha a kezdeményezett ügyben törvényesen kitűzhető helyi népszavazás. Ez a megállapítás 1997. november 6-a, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) hatályba lépése óta érvénytelen, mivel ezen időponttól kezdődően a Ve. rendelkezik az eljárásjogi hatáskörök megosztásáról, és ebben a körben a képviselő-testületet csak a kezdeményezett helyi népszavazásról szóló döntésre (az Ötv. idézett szabálya pedig a kötelező elrendelésre) és ezzel egyidejűleg a helyi népszavazás kitűzésére hatalmazta fel. A Szerző érveléséből azt tűnt ki, hogy a képviselő-testületet a kezdeményezés eljárásjogi feltételeinek a vizsgálatára jelöli ki. A Szerző ezen felül nemcsak az Ötv. 47. § (1) bekezdésének d) pontját és az Ötv. 47. § (2) bekezdése közötti korrelációt vizsgálta, hanem a vizsgálati körbe bevonta a kötelező helyi népszavazási tárgykörök szabályozó rendelkezést is [Ötv. 46. § (1) bekezdésének a) – f) pontja]. Ez a rendelkezés ugyan nem nevezi meg az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár által kezdeményezett helyi népszavazás esetét, de az Ötv. 47. (2) bekezdéséből következik, hogy ez az eset is kötelező helyi népszavazási tárgykör. A képviselő-testület diszkrecionális jogköre az önkormányzati rendelet-

\* A szerző doktorjelölt a Pécsi Tudományegyetemen.

ben meghatározott számú választópolgár által kezdeményezett helyi népszavazás elrendelésekor tehát nem gyakorolható.

## A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÓ HELYI NÉPSZAVAZÁS

A Szerző az általam felvetett pontokat nem fejtette ki, azaz nem adott választ az alábbi szegmensekre:

- a véleménynyilvánító és a kötelező eredményű (ügydöntő) helyi népszavazás egymástól való elválasztására/elválaszthatóságára;
- b) a véleménynyilvánító és a kötelező eredményű (ügydöntő) helyi népszavazáshoz sorolható tárgykörökre, különös tekintettel az Ötv. 48. §-ára;
- c) a véleménynyilvánító helyi népszavazás eredményével kiváltható joghatásokra; az azzal kapcsolatos képviselő-testületi feladatokra, esetleges figyelembe vételi „kötelezettségekre.”

A Szerző azonban felveti, hogy miért ne szabályozhatná a képviselő-testület az önkormányzati rendeletében a véleménynyilvánító helyi népszavazást, ha arra vonatkozóan nincs törvényi szabály? Továbbá miért ne lehetne analógia módjára a véleménynyilvánító országos népszavazáshoz hasonlóan a helyi önkormányzatoknál is véleménynyilvánító helyi népszavazást tartani?

Az első kérdésre adható válaszom szerint a véleménynyilvánító helyi népszavazás nem szabályozható az önkormányzati rendeletekben szabadon. Ezen a kérdésen nem változtat a 816/B/2002. AB határozat sem, amely anélkül, hogy ehhez instrukciókat adna, kimondta, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás önkormányzati rendeletben szabályozható. A véleménynyilvánító helyi népszavazás önkormányzati rendeletben történő szabályozásával foglalkozó alkotmánybírósági határozat ugyanis több ponton is kérdéses. A helyi önkormányzatok számára feladat- és hatáskört csak törvény állapíthat meg. A képviselő-testületek rendeletalkotási hatáskörét törvény szabályozza; törvény, illetőleg az Alaptörvény hatalmazza fel a helyi jogalkotót a rendeletalkotásra [Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése]. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság határozatában nem jelölhető ki olyan, az Ötv. jogalkotásra felhatalmazó normájában nem nevesített, illetőleg azon túlmutató helyi népszavazási terület, amelyre vonatkozóan a képviselő-testületeknek rendeletet kell vagy lehet alkotniuk. Véleményem szerint azonban a 816/B/2002. AB határozatban a testület ilyen hatáskört állapított meg a képviselő-testületeknek, amikor kimondta, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás önkormányzati rendeletben szabályozható.

Az Ötv. ugyan felhatalmazta a képviselő-testületeket, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a helyi népszavazás további feltételeit, az eljárás rendjét [Ötv. 50. § (2) bekezdése], de megítélésem szerint a helyi népszavazás véleménynyilvánító eredménye – mint anyagi jogi tárgykör – sem feltételnek nem minősül, sem az eljárási rend körébe nem illeszthető be. Ha a véleménynyilvánító helyi népszavazás szabályozása a törvényi tiltás hiányára való hivatkozással nem tekinthető aggályosnak, az eredményének a szabályozása már annak tekinthető, mert a törvényhozó a helyi népszavazás tipizálását nem az „ügydöntő” és a „véleménynyilvánító” szakkifejezés alkalmazásával, hanem a jogintézmény eredményének a szabályozásán keresztül végezte el. A véleménynyilvánító helyi népszavazás és annak eredményének rendeleti úton történő szabályozása kikerülhe-

tetlenül megsérti az Ötv.-nek a helyi népszavazás kötelező eredményét egységesen kimondó rendelkezését.

Ami a véleménynyilvánító országos népszavazással kapcsolatos analógia kérdését illeti, álláspontom szerint ez a mechanizmus nem alkalmazható a helyi népszavazás vonatkozásában. Ha a törvényhozó szándéka arra irányult volna, hogy lehessen véleménynyilvánítás céljából is kitzúzni helyi népszavazást, akkor álláspontom szerint ezt nem a jogintézményre vonatkozó szabályozás mellőzésével – vagyis az ún. hallgatással – valószínűsította volna meg, hanem a véleménynyilvánító helyi népszavazás konkrét törvényi szabályozásával.

Értelmezésem szerint az Ötv. éppen azért szabályozza a kötelező helyi népszavazási eseteket, hogy a jelentősebbnek ítélt kérdésekben maguk a választópolgárok hozhassanak döntést, aminek garancianormája az ügydöntő eredmény deklarálása. Ha a véleménynyilvánító helyi népszavazás kitzúzásának nincs jogi akadály és következménye, sőt, még ajánlott is az önkormányzati rendeletben történő szabályozása, akkor kérdés, hogy a képviselő-testületeknek miért kell bizonyos kérdésekben kötelezően kitzúzniük helyi népszavazást? Ha ugyanis elismerhető a véleménynyilvánító helyi népszavazás, akkor a képviselő-testületek a kötelezően kitzúzendó helyi népszavazásokat is pusztán véleménynyilvánítónak minősíthetik. A tárgykör fordított értelmezése is fennáll: miért szabályozta a törvényhozó a tilalmi listát, ha nem azért, mert a helyi népszavazás eredménye egységesen kötelező a képviselő-testületre? Ellenkező esetben a tilalmazott kérdésekben véleménynyilvánító helyi népszavazást is lehetne tartani, a tilalmi lista törvényi szabályozása tehát értelmét vesztené.

Az analógia alkalmazása más ok miatt is kétséges és ellentmondó. A Szerző a véleménynyilvánító helyi népszavazás tipikus – többnyire egyedüli – témájaként a terület-szervezési ügyeket nevezi meg. A területszervezési ügyekben kötelezően el kell rendelni a helyi népszavazást, a Szerző álláspontja szerint azonban ez a népszavazás véleménynyilvánító lesz, mivel a döntés nem a képviselő-testület, hanem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. Az országos népszavazás esetében viszont a véleménynyilvánító eredmény nem a tárgykörhöz, hanem az elrendeléshez kapcsolódik, és – szemben a helyi népszavazással – nem a kötelezően elrendelendő, hanem a mérlegelés alapján elrendelt népszavazás eredménye lesz véleménynyilvánító. E jelentős ellentmondás miatt – álláspontom szerint – a helyi és az országos népszavazás nem állítható egymással párhuzamba, és a helyi népszavazás nem működtethető az országos népszavazást szabályozó korábbi alkotmányi rendelkezések alapulvételével.

Véleményem szerint a területszervezési ügyekben nem állhat fenn az a tétel, miszerint a döntés nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ezért lesz véleménynyilvánító a helyi népszavazás. Az Ötv. a területszervezési ügyek esetében a kezdeményezésben adta meg a jogot a helyi népszavazás kitzúzására, a kezdeményezésben való döntés pedig képviselő-testületi hatáskör, tehát a helyi népszavazás eredménye is kötelező a képviselő-testületre. Másfelől, az Alaptörvény kimondja, hogy helyi népszavazást a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben – törvényben meghatározottak szerint – lehet tartani [Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése]. A helyi népszavazásra bocsátandó kérdések között tehát nincs helye olyan kérdésnek, amely nem tartozik a képviselő-testület (helyi önkormányzat) feladat- és hatáskörébe (ide tartozhatnak a gyakorlatban elterjedt országos és regionális érdekeltségű ügyek, illetőleg más település ügyei).

Ha a területszervezési ügyben megtartott helyi népszavazás abból az okból kifolyólag minősíthető véleménynyilvánítónak, hogy az ügy érdekében történő döntés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, akkor ez egyszersem azt is jelenti, hogy a választópolgárok soha nem kezdeményezhetnek területszervezésre irányuló helyi népszavazást, mivel a Ve. értelmében – többek között – meg kell tagadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe [Ve. 133. § (2) bekezdésének a) pontja]. Az Ötv. kötelező eredményt deklaráló szabálya sem bontja ketté a helyi népszavazás eredményét.

Az Alkotmánybíróságnak kétségtelenül erős jogfejlesztő szerepe van a helyi önkormányzatok tekintetében, de a testületnek több határozata is ellentmondásban van egymással. A 76/2007. (X. 19.) AB határozat explicite kimondta a véleménynyilvánító helyi népszavazást, ugyanakkor a helyi népszavazással kapcsolatos valamennyi határozatában következetesen kiemeli a jogintézmény döntéshozó funkcióját. Álláspontom szerint a testület inkonzekvens e kérdést illetően, mivel egyrészt a helyi népszavazással foglalkozó valamennyi határozata következetes a jogintézmény döntést eredményező joghatásában, másrészt az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánító helyi népszavazást kimondó határozatában önellentmondásban van, mivel ugyanebben a döntésében kimondja azt is, hogy a helyi népszavazásban való részvétel a helyi közügyek saját jogon való eldöntését jelenti. Nyilvánvaló, hogy e deklarációnak a véleménynyilvánító helyi népszavazás kimondása ellentmond.

Felvetem itt, hogy a Szerző leírja, hogy a T/3479. sz. törvényjavaslat indokolása szerint a véleménynyilvánító helyi népszavazás megszűnik. Felhívom a figyelmet arra, hogy az indokolás ilyen megállapítást nem tartalmaz. Az indokolás a véleménynyilvánító országos népszavazás megszüntetéséről rendelkezett (lásd a 27. §-hoz adott indokolást), amit az Alaptörvény vezetett be.

Amennyiben a helyi önkormányzatok gyakorlatában elterjedt a véleménynyilvánító helyi népszavazás, úgy valóban figyelmet érdemel az ilyen irányú helyi jogalkotás. A Szerző által tanulmányozott önkormányzati rendeletek közül azonban Acsa település képviselő-testülete által alkotott önkormányzati rendeletre történő hivatkozás pontosításra szorul. Ezen a településen ugyanis a Szerző által meghivatkozott, a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, 5/2001. (X. 04.) sz. képviselő-testületi rendelet helyett a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló 9/2007. (VI. 1.) rendelet 21. §-át kell alkalmazni a helyi népszavazáskor és népi kezdeményezéskor. E jogszabályból egyébként – értelmezésem szerint – nem olvasható ki a véleménynyilvánító helyi népszavazás (ettől függetlenül azonban még alkalmazhatják, ami vélhetően aggályos gyakorlatot eredményez).

A Szerző azt is felveti, hogy a széksértés és az interpelláció joga is szabadon szabályozható, mivel nincs erre vonatkozó norma az Ötv.-ben; ez alapján miért ne lehetne a véleménynyilvánító helyi népszavazást is szabályozni? Az Ötv. a helyi népszavazás szabályozását nem az „ügydöntő” és a „véleménynyilvánító” szakkifejezés alkalmazásával szabályozza, ha megfigyeljük, az Ötv. az „ügydöntő” helyi népszavazást sem nevesíti, mivel a jogintézmény szabályozását az eredményen keresztül végezte el. Ennek értelmében a helyi népszavazás eredménye – egységesen, disztinkció nélkül – kötelező a képviselő-testületre.

Egyébként az interpelláció és a széksértés joga – annak ellenére, hogy az Ötv. nem szabályozza ezt a két jogintézményt – sem regulálható teljesen szabadon és korlátlanul, mert ilyen esetben is törvénysértés valósulhat meg, ha az említett két jogintézmény olyan rendeleti szabályozásban részesül, amellyel az Ötv.-ben szabályozott jogintézményeket érinti: például korlátozza a települési képviselő felvilágosítás-kérési jogát, a települési képviselőt kizárja az ülésről, (meg)akadályozza a véleményének szó szerinti jegyzőkönyvezését, írásban is benyújtott hozzászólásának a jegyzőkönyvhöz történő csatolását megghiúsítja, megtiltja számára a döntéshozást, az abban való részvételt stb. A helyi önkormányzásnak valóban lehet az egyik lényegi ismérve a sokszínűség, a divergencia, de meglátásom szerint mindennek törvényi keretek között kell maradnia, az autonómiából fakadó egyediségre való törekvés tehát nem feszítheti szét a normatív kereteket.

## **ZÁRSZÓ**

A kifejtettek alapulvételével továbbra is az a meglátásom, hogy egy jogintézmény elismerésével egyidejűleg azt optimálisan modellezni is kellene. E nélkül ugyanis veszélyes alkalmazni a jogintézményt, mert nem állnak rendelkezésre adekvát útmutatók, egységesen követendő normák, kikényszeríthető magatartások, amik egy demokratikus jogállamban – álláspontom szerint – minimálisan elvárható követelmények.