



Pázmány Law Working Papers
2011/8

Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kiss Mónika Dorota: * A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban

1. A témakör aktualitása

A témám kiindulópontját a jelenleg egységtelen helyi népszavazási gyakorlat, illetőleg a jogintézményre vonatkozó differens, elégtelen normatív szabályozás adja. A közvetlen helyi önkormányzás újraszabályozásra és kiegészítésre váró szegmenseinek vizsgálatakor a megválaszolásra váró kérdés az, hogy a hatályos Alkotmányhoz és az alkotmánykoncepcióhoz képest milyen további elemek szabályozását kellene elvégezni a készülő új Alkotmányban?

Az elmúlt években a gyakorlatban megértek, kiforrtak már azok a problémák, joghézagokat eredményező hiányosságok, amelyekkel a jelenlegi alkotmányozási folyamatban mindenféleképpen foglalkozni kell. Mindez aktuálissá teszi, hogy megvilágítsuk azokat a kardinális jelentőségű kérdéseket, amelyek szabályozása nélkül ma már nem beszélhetünk egységes helyi népszavazási gyakorlatról. Jogosan merül fel a kérdés, hogy a helyi önkormányzati jogintézmények tekintetében, amelyek működését alapvetően a helyi specialitások határozzák meg, szükséges-e az egységes normatív szabályozás? Meglátásom, hogy feltétlenül indokolt azoknak a szegmenseknek az egységes központi szabályozása, amelyek nem differenciálódhatnak települési jogállás, települési sajátosságok szerint. A helyi népszavazás mint a közvetlen helyi önkormányzás alapvető eszköze, mindössze egyetlen alkotmányi szabályban fogalmazódik meg,¹ joggal vár tehát megválaszolásra az a kérdés, hogy a közvetett helyi önkormányzás mellett vajon miért nem részesül ugyanolyan figyelemben a közvetlen helyi önkormányzás alkotmányi szabályozása.

2. A vizsgálandó szegmensek

A vizsgálat során a helyi népszavazás három alapvető kérdéscsoportjának kiemelése mutatkozik szükségesnek, amelyek a következők:

a) a helyi népszavazási eredmény ügödöntő és véleménynyilvánító jellege;

b) a helyi népszavazási eredmény „moratóriumi” időszaka;

c) valamint a helyi népszavazási kérdés ún. „térfogaló” hatása, szerepe a képviselő-testület kompetenciájára nézve. Valamennyi kérdés behatóbb elemzését a helyi önkormányzás módjainak áttekintésével célszerű kezdeni.

Az Alkotmány kimondja, hogy a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.² A helyi önkormányzás két módja, a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás tehát azonos szinten

* PhD hallgató, PTE ÁJK.

¹ Csupán megemlítem, hogy például az Alkotmány kimondja, hogy a képviselő-testület bizottságot választ (Alk. 44/B. § (2) bek.), holott az Ötv. és más ágazati jogszabályok értelmében nem minden helyi önkormányzat köteles bizottságot választani. Túlnyomó részben kisebb községi önkormányzatink vannak, ahol nem választanak egyetlen bizottságot, sokszor még tanácsnokot sem. E példával csupán egy olyan területre kívántam rávilágítani, amelyről az Alkotmány úgy tesz említést, hogy a képviselő-testület működésének részletes kérdései közé tartozik.

² 1949. évi XX. törvény (Alk.) 44. § (1) bek.

kezelendő. Úgy tűnik azonban, hogy ez az elvi tétel pusztán kíváncsi, a helyi népszavazás jelenlegi elégtelen normatív szabályozása is erre enged következtetni. Ha vizsgálat alá vonjuk az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályait, láthatjuk, hogy valamennyi szabálya a képviselő-testület működésével, annak megbízatási idejével (de hallgat a helyi népszavazás eredmény moratóriumi idejéről), a feloszlással, az alapvető hatáskörökről, az elnökről, a bizottságválasztással, valamint a hivatal létrehozásával foglalkozik. Mindebből megállapítható, hogy a helyi önkormányzás módjai közül a közvetett hatalomgyakorlási forma részeseül szélesebb körű alkotmányi szabályozásban.

Az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság az előkészületi munkálatok során indokoltan tartotta, hogy a helyi önkormányzás módjait deklaráló alkotmányi norma az érintetlenül hagyandó szabályok körébe nyerjen besorolást. Ezt az elképzelést jómagam is helyeslem, mert úgy vélem, hogy a norma jelenleg hatályos változata nem igényli a módosítást, azt azonban mindenképpen szükségesnek vélem, hogy a helyi népszavazás regulációját az alkotmányozónak precízebb alapokra kellene helyeznie, ami a közvetlen helyi önkormányzás alkotmányi szabályainak bővítésével érhető el.

Az új szabályozást nemcsak az alkotmányi, hanem a törvényi szinten is precízebb módon kellene elvégezni. Ha a törvényhozó a jelenleginél részletesebben szabályozná a helyi népszavazást a helyi önkormányzatokról szóló törvényben,³ akkor ez értelemszerűen szűkítő hatást fejtene ki a képviselő-testületek e tárgyú jogalkotási hatáskörére. A képviselő-testületek jogalkotása során ugyan kifejeződhetnek, megnyilvánulhatnak a helyi specialitások, nem látom azonban racionális okát annak, hogy a helyi népszavazás önkormányzati rendeletben történő szabályozásakor a helyi specialitások érvényesülésének teret kellene engedni. A helyi specialitások, hagyományok számos jogalkotási területen előtérbe kerülhetnek, de e körbe a helyi népszavazás – meglátásom szerint – nem tartozhat bele, különösen, ami a garancianormákat illeti.⁴

A helyi népszavazás tárgyában megalkotott rendeletek vizsgálata során az a konklúzió fogalmazható meg, miszerint a helyi jogalkotók az e tárgyú jogalkotási kötelezettségüknek az Ötv. és a Ve.⁵ szabályainak pusztán átvételével tesznek eleget. Alig elvétve található egy-egy

³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

⁴ Gyakorlati oldalról: felmerül a kérdés, hogy vajon a helyi népszavazás szabályozásakor milyen helyi specialitások figyelembevétele lehet ajánlott? Való igaz, hogy az Ötv. felhatalmazta a képviselő-testületeket a részletes szabályok megalkotására, ugyanakkor az alkotmánybírói gyakorlat a témában megszületett határozatai révén alig enged teret a helyi jogalkotás számára. Példaként megemlíteném a Ve. 61. § (1) bekezdésének első mondatát, miszerint szavazni a szavazás napján 6 órától 19 óráig lehet, és e törvényi szabály önkormányzati rendeletben történő (újra)szabályozásával összefüggésben megszületett 36/1993. (V. 28.) AB határozatot. Azokat az önkormányzati rendeleteket, amelyek a törvényben biztosított 13 órás intervallumot szűkítőleg értelmezték, az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Habár ebben az esetben törvénytörő volt az önkormányzati rendelet, mégis egy gyakorlati aspektusra hívta fel a figyelmet: az olyan községek esetében, ahol a választópolgári közösség 100-150 fő körül mozog, a 13 órás szavazási idő feleslegessé válik akkor, ha például 11 órára valamennyi választópolgár leadta szavazatát.

Az 500 lakoson aluli községekben a képviselő-testület a falugyűlés hatáskörébe utalhatja a helyi népszavazást, azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha azon a választópolgárok több mint a fele részt vett (Ötv. 47. § (4) bek.) E szabály követésére nem kötelesek a kis községek, de az Ötv. szabálya – számomra – számos problematikus kérdést teremt. Hogy csak kettőt említsek: a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás esetében a törvényhozó hallgat a szavazás módjáról, és az érvényességi és eredményességi kritériumokat összevonja; másrészt ha a szavazási időtartamot korlátozó önkormányzati rendeleteket azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság, mert azok alkalmasak voltak a népszavazás érvényét és eredményességét befolyásolni, akkor ugyanezek az aggályok felmerülnek a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazáson is.

Személy szerint én nem tartanám a jogállamiság elvébe ütköző szabálynak azt a megoldást, amely például a 300 lakoson aluli községben rövidebb időt állapítana meg a szavazásra, mint a 13 óra. De lege ferenda ez a szabályozás a gyakorlatban felmerült igényeket jobban kielégíthetné, mint az a szabály, amely lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület a falugyűlés hatáskörébe utalja a helyi népszavazást.

⁵ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.

olyan önkormányzati rendelet, amely széles körben kitér a jogintézmény részletes eljárásjogi szabályaira és feltételeire. Ugyanakkor nem tartanám szerencsésnek azt sem, ha a képviselő-testületek „megtalálnák” a helyi népszavazás azon szegmenseit, amelyek jelenleg nem rendelkeznek normatív-központi szabályozással, ám garanciális jelentőségük végett ezt igényelnék. E szegmensek önkormányzati rendeletben történő szabályozásának ugyan nincs elvi akadály,⁶ a rendeleti szabályozás azonban nem eredményezné a jogintézmény egységesebb működését, sőt az a meglátásom, hogy tovább bonyolítaná a jelenlegi helyzetet. Ennek alapvető oka az, hogy a helyi népszavazás garanciális – minden önkormányzat tekintetében egységesen érvényesítendő – szabályait nem önkormányzati rendeletben kell megszerezni, mivel a rendeleti szabályozás nem képes egységesíteni a gyakorlatot: a megalkotott, garanciális jelentőségű normák a képviselő-testületek által bármikor módosíthatók, hatályon kívül helyezhetők lennének, ebből az okból kifolyólag pedig el is vesztenék garanciális szerepüket.

Magyarország készülő új Alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatban megfogalmazásra kerültek a helyi népszavazásnak azok a tárgykörei, amelyeket alkotmányi szinten, illetőleg ún. sarkalatos törvényben – jelen esetben az Ötv.-ben – kell szabályozni. A koncepció „a közvetlen hatalomgyakorlás” címszaván belül határozza meg ezeket a szabályokat. Ezek szerint: „A nép közvetlen hatalomgyakorlásának formái a népszavazás és a népi kezdeményezés.⁷ A népszavazás és a népi kezdeményezés szabályairól sarkalatos törvény rendelkezik. Az Alkotmánynak ezen intézmények tekintetében az alábbiakat kell tartalmaznia: népszavazás (az Országgyűlés és) a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó kérdésben tartható, azaz országos és helyi népszavazás lehet /.../ A helyi népszavazás ügydöntő. Az országos ügydöntő népszavazás az Országgyűlésre, a helyi népszavazás a helyi önkormányzatokra kötelező.”

Fogarasi József a helyi népszavazás szabályozásának hármas jogforrási – alkotmányi, törvényi és önkormányzati rendeleti – szinten történő szabályozása kapcsán egy gyakorlati relevanciával rendelkező problematikára hívja fel a figyelmet.⁸ A kutató meglátása szerint „az Alkotmány olyan kétharmados (végrehajtási) törvény (Ötv.) megalkotására ad felhatalmazást, amely a helyi önkormányzatokról szól, és tartalmilag – a helyi önkormányzás közvetett – a választott képviselő-testület (közgyűlés) feladat- és hatásköre, szervezeti felépítése és működése alapvető, garanciális szabályait foglalja magában. Ebbe a szabályozási körbe nem lenne belegyúrható a helyi hatalomgyakorlás (önkormányzás) közvetlen megnyilvánulási formájának és módjának egyetlen intézménye sem, különösen nem a helyi népszavazás és népi kezdeményezés.”⁹ Fogarasi József e helyzet megoldására a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló, külön kétharmados törvény megalkotását javasolja.¹⁰ Jómagam ebben a kérdésben Fürcht Pál véleményéhez csatlakozom, aki úgy látja, hogy a helyi népszavazás tárgyában nem indokolt külön törvény megalkotása.¹¹ A helyi önkormányzás közvetett és közvetlen, egymást kiegészítő, főszabály szerinti és kivételes módjai – véleményem szerint – azonos célt szolgálnak: a települési választópolgári közösség helyi önkormányzáshoz való jogának gyakorlását, ezért egységesen az Ötv.-ben látom célszerűnek a két hatalomgyakorlási mód szabályozását.

Az új Alkotmány szabályozási elvei azt rögzítik, hogy a helyi népszavazás tekintetében mit kell az Alkotmányban, és miket sarkalatos törvényben szabályozni. Az Ötv.

⁶ Lásd Ötv. 50. § (2) bek.

⁷ A közvetett és a közvetlen önkormányzati hatalomgyakorlással kapcsolatos gondolataimról lásd részletesebben Kiss Mónika Dorota: A közhatalom közvetlensége. In: A köztársasági alkotmány 20 éve (szerk. Kocsis Miklós-Zeller Judit). Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 527-543. o.

⁸ Fogarasi József: A helyi népszavazásról és népi kezdeményezéséről. In: Ön-Kor-Kép, 2007/6-7. sz. 31-33. o.

⁹ Ibid. 31-33.

¹⁰ Lásd Fogarasi József javaslatát: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/fj.pdf>

¹¹ Fürcht Pál: Helyi népszavazás és az alkotmányozás. In: Magyar Közigazgatás, 1995/10. sz. 565. o.

kétségtelenül sarkalatos törvény, de a szabályozási elvek explicite nem mondják ki azt, hogy a helyi népszavazás Alkotmányon kívüli szabályait az Ötv.-ben kell megállapítani. Lehet, hogy célszerű lett volna konkrétan nevesíteni azt a jogszabályt, amelynek a részletes szabályokat meg kell állapítania.

A helyi népszavazás eredményének alkotmányi szabályozása koncepciózus elképzelésként jelenik meg a készülő új Alkotmányban. Igaz, a helyi népszavazás ügyszabályozásának eredményét az Ötv. eddig is szabályozta, de nem abban a megfogalmazásban, amit a Koncepció tartalmaz. A helyi népszavazási eredmény szabályozása tehát abban a tekintetben tekinthető most újszerűnek, hogy az Ötv.-ből átkerül az új Alkotmányba. A szabály tartalmi tekintetben azonban nem különbözik az Ötv. szabályától.

Az, hogy a helyi népszavazás a helyi önkormányzatokra kötelező, jelenleg szintén Ötv.-beli szabály, azzal a különbséggel, hogy az Ötv. nem azt mondja, hogy a helyi önkormányzatra, hanem hogy a képviselő-testületre kötelező a helyi népszavazás eredménye. Valójában ez a szabály azonos a helyi népszavazás eredményének meghatározásával. Az a helyi népszavazás, amelynek eredménye kötelező a képviselő-testületre, ügyszabályozás.

Érdekes, hogy a szabályozási elvekben „kétszeresen” is rögzítést nyer a helyi népszavazás eredménye, hiszen az, hogy a helyi népszavazás az önkormányzatra kötelező, egyenlő azzal, hogy a helyi népszavazás ügyszabályozás. Mindez azért érdekes, mert az önkormányzati gyakorlatban valójában soha nem az okozott gondot, hogy a helyi népszavazás mely szervre kötelező, hanem hogy a helyi népszavazás eredménye – az Ötv. kötelező eredményt deklaráló szabály ellenére – lehet-e véleménynyilvánító is?

2. 1. A helyi népszavazás eredménye

A helyi népszavazás eredményének elemzésekor arra teszek kísérletet, hogy a népszavazási eredmény ügyszabályozásának jellegének kizárólagosságát bizonyítsam, és alkotmányi szinten történő szabályozásának szükségessége mellett érveljek.

Az Ötv kimondja, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.¹² Annak ellenére, hogy az Ötv. csupán a kötelező eredményű (ügyszabályozás) helyi népszavazásról rendelkezik, az önkormányzati joggyakorlat kialakította a véleménynyilvánító helyi népszavazást is. Az Alkotmánybíróság megerősítette ezt a joggyakorlatot, amikor 2007-ben határozatában kimondta, hogy a helyi népszavazás – miként az országos népszavazás – ügyszabályozás és véleménynyilvánító lehet.¹³

Meglátásom, hogy a helyi népszavazás eredménye – a jelenlegi szabályozás alapján – kizárólag ügyszabályozás lehet, és a jövőre nézve is ezt a formát javaslom megtartásra. E megállapítást nem azért teszem meg, mert a szabályozási elvekben kizárólag az ügyszabályozás eredmény fogalmazódik meg, hanem azért, mert logikai úton az Ötv.-ből nem látom levezethetőnek a helyi népszavazás véleménynyilvánító eredményét. Anélkül, hogy most részletesen kifejtsem az ügyszabályozás helyi népszavazás melletti érveimet és logikai okfejtésemet, utalnék e témában született publikációimra.¹⁴ A közérthetőség azonban szükségessé teszi, hogy összefoglaló jelleggel, röviden itt is ismertessem az indoklásaimat.

A véleménynyilvánító helyi népszavazás fő esetköreibe a területszervezési ügyek és a regionális vagy országos érdekeltségű ügyek tartoznak. Az előbbit az önkormányzati gyakorlat, az utóbbit pedig az Alkotmánybíróság esetjoga alakította ki. Ezekben az ügyekben

¹² Ötv. 48. §.

¹³ 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

¹⁴ E körben utalnék két korábbi publikációimra: Kiss Mónika Dorota: A véleménynyilvánító helyi népszavazásról. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2010/192. sz. (július), 17-29.o., illetőleg lényegében azonos tartalommal: Kiss Mónika Dorota: Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról. Közjogi Szemle, III. évfolyam 2010/4. sz. 50-55. o.

azért nevezik véleménynyilvánítónak a helyi népszavazást, mert úgy vélik, hogy a tárgykörök nem tartoznak a képviselő-testület hatáskörébe, következésképpen a bennük megtartott helyi népszavazás sem lehet ügydöntő, csakis véleménynyilvánító. A két ügýtípus és a bennük megtartandó véleménynyilvánító helyi népszavazással kontextusban az alábbi ellenvetések megfogalmazását látom szükségesnek.

A területszervezési ügyekben az Ötv. nem az ügy érdemében, hanem a kezdeményezésben ad felhatalmazást a képviselő-testületek számára a helyi népszavazás kiírására.¹⁵ A kezdeményezésben való döntés képviselő-testületi (önkormányzati) hatáskör, következésképpen az abban megtartott helyi népszavazás is ügydöntő lesz.¹⁶ Megdőlt az a tézis, hogy a területszervezési ügyek nem tartoznak a képviselő-testület hatáskörébe.¹⁷ A területszervezési ügyeknek megvan az érintkezési pontjuk a képviselő-testület hatáskörével, ezért feltétlenül indokoltnak látom a véleménynyilvánító helyi népszavazás elvének újragondolását, újraértelmezését azon kutatók részéről, akik a képviselő-testületi hatáskör hiányára alapozzák a véleménynyilvánító helyi népszavazás melletti érveket.

Az országos vagy regionális ügyekben megtartott véleménynyilvánító helyi népszavazást ugyancsak nem látom indokoltnak, mi több, jogszerűnek. Ezekben az ügyekben a képviselő-testületek valóban nem rendelkeznek hatáskörrel, de ez a tény a legkevésbé sem teremt problematikus szituációt, mert a törvényhozó kifejezetten abból a célból intézményesítette a felterjesztési jogot, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a helyi közösség érintett vagy érdekelt, de amelyben a képviselő-testületnek nincs döntési hatásköre, egy normatív szinten szabályozott mechanizmus keretében történjék az önkormányzati véleménynyilvánítás.¹⁸ Ezekben az esetekben tehát ezt a jogintézményt, s nem a helyi népszavazást kell alkalmazni véleménynyilvánító jelleggel, mert az olyan tárgykörben történő helyi népszavazás kiírása, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, felveti a formális alkotmányellenesség lehetőségét.¹⁹ Egyébiránt a véleménynyilvánító helyi népszavazás választópolgári kezdeményezés általi kitűzésének eljárásjogi akadályja is van, mivel a Ve. értelmében meg kell tagadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe.²⁰

¹⁵ Lásd Ötv. 46. § (1) bek. a)-d) pont.

¹⁶ A véleménynyilvánításra több önkormányzati részvételi forma is lehetőséget nyújt, az önkormányzati véleménynyilvánítás során tehát ezek szerint kell eljárni. Lásd például: Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás normatív szabályozása. Jura, XVI. évfolyam 2010/2. sz. 46-57. o., valamint Kiss Mónika Dorota: A falugyűlés hatásköre a községekben. Jura, XV. évfolyam 2009/1. sz. 54-70. o.

¹⁷ Megemlíteném, hogy az Ötv. éppen azért szabályozza a tilalmi listát, mert a helyi népszavazásnak általános érvényesítendő kötelező eredménye van a képviselő-testületre nézve. Ha ez nem így lenne, a tilalmi lista szabályozása is elvesztené jelentőségét, hiszen a tiltott kérdésekben akár véleménynyilvánító helyi népszavazás is tartható lenne.

¹⁸ Ötv. 101. § (1)-(3) bek. A képviselő-testület az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő bármely kérdésben - közvetlenül vagy érdekképviselői szervezete útján - az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhat, és: *a)* tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást (a továbbiakban együtt: tájékoztatás) kérhet; *b)* javaslatot tehet, intézkedés megtételét kezdeményezheti; *c)* az általa irányított szerv működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabállyal, jogi irányítási eszközzel és egyéb döntésével kapcsolatban véleményt nyilváníthat, kifogással élhet, kezdeményezheti annak megváltoztatását vagy visszavonását. A megkeresett szerv a megkeresésre harminc napon belül köteles érdemben válaszolni. Ha a tájékoztatás, illetőleg a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést három napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni. Valamint: Ötv. 2. § (3) bek. A helyi önkormányzat véleményt nyilváníthat és kezdeményezést tehet a feladat- és hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő ügyekben. A helyi önkormányzatnak a döntésre jogosult szerv a jogszabályban előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

¹⁹ Vö. Ötv. 1. § (4) bek. A helyi önkormányzat - a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.

²⁰ Ve, 133. § (2) bek. a) pont.

A Koncepció kimondja, hogy népszavazás a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyben tartható. E megállapítás azon kívül, hogy tipizálást végez a népszavazások tekintetében, egy lényegi fontosságú konzekvencia megfogalmazását is lehetővé teszi: a helyi népszavazás kizárólag ügydöntő lehet. Ehhez a megállapításhoz nemcsak azért juthatunk, mert a Koncepció immáron maga is kétségtelenül ügydöntőnek nevezi a helyi népszavazást, hanem azért is, mert az önkormányzati gyakorlat a képviselő-testületi hatáskör hiányának okából kifolyólag alakította ki a véleménynyilvánító helyi népszavazást. Ha tehát az önkormányzati praktikum a képviselő-testületi hatáskör hiányára hivatkozott eddig, akkor vélhetően az új Alkotmány hatályba lépése után nem tűzhet ki többé jogszerűen véleménynyilvánító helyi népszavazást. Az új alkotmányi szabályozás várhatóan pontot tesz a helyi önkormányzás egy viszonylag szűk, mindazonáltal problematikus területét érintő ellentmondásos, zürzavaros gyakorlatának a végére.

Az után, hogy – a teljesség igényére való tekintet nélkül – kifejtettem az ügydöntő helyi népszavazás mellett szóló érveimet, felmerül a kérdés, hogy ezt miért indokolt az Alkotmányban szabályozni? Miért nem elegendő erre az Ötv.? Előrebocsátom: az egységtelen önkormányzati gyakorlatból kifolyólag felettébb szükségesnek tartom, hogy a helyi népszavazás eredménye alkotmányi szinten nyerjen szabályozást. Természetesen a „szükség” önmagában még nem érv, de már arra ösztönöz, hogy meggyőző erővel tárjuk az alkotmányozó elé azokat a problematikákat, amelyek azt tanúsítják, hogy pusztán a törvényi szabályozás nem elegendő a helyi népszavazás bizonyos szegmenseinek a szabályozására.

A véleménynyilvánító helyi népszavazás valójában a gyakorlat szülte jogintézmény, hiszen az Ötv. eddig is egzakt módon szabályozta a helyi népszavazás eredményét.²¹ Az önkormányzati joggyakorlat által generált, nem létező problematikát – véleményem szerint – az Alkotmánybíróság határozata²² nem feloldotta, hanem megpecsételte. Ha ugyanis a véleménynyilvánító helyi népszavazás annak ellenére alkotmánybírósági elismerésben részesült, hogy törvényi szabályozással nem rendelkezik – abból nem is vezethető le –, akkor a közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog komoly, reális veszélynek van kitéve. Mivel a véleménynyilvánító helyi népszavazásról az Ötv. nem rendelkezik, ebből kifolyólag az ilyen népszavazás alapjául szolgáló esetköröket sem szabályozza taxatív módon, ezért a közvetlen helyi önkormányzás jogának kiüresedését eredményezheti az a gyakorlat, amelyben egy képviselő-testület valamennyi helyi népszavazást véleménynyilvánító jelleggel tart meg.

Bizonyosság, hogy a helyi népszavazás jelenlegi Ötv.-beli szabályozása nem teremt evidens helyzetet a helyi önkormányzati jogalkotók és jogalkalmazók számára. Mindezek után talán nem tűnik kuriózus kíváncsúnak, hogy ezt az egységtelen gyakorlatot minél előbb szüntessék meg. Megnyugtató, hogy a szabályozási elvek a helyi népszavazás eredményének alkotmányi szinten történő szabályozását ajánlják. Ez a megoldás „tisztá vizet önt a pohárba,” amikor a helyi népszavazást a képviselő-testület hatásköréhez köti és az eredménynek kizárólag az ügydöntő jellegét deklarálja.

2. 2. A helyi népszavazás eredményének „moratóriumi” időszaka

A népszavazási eredmény ügydöntő típusának alkotmányi deklarációja mellett ugyanolyan fontos az eredmény „moratóriumi” időszakának jogszabályba foglalása is. Ez a szabályozási szegmens, hasonlóan az ügydöntő eredményhez, garanciális funkcióval rendelkezik, tehát szabályozását nem lehet „rábízni” a képviselő-testületekre.

A helyi népszavazási eredmény „moratóriumi” időszaka joghézagot eredményező aspektus, mivel a törvényhozó nem határozza meg, hogy a helyi népszavazás eredményének

²¹ Ötv. 48. §.

²² 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

mennyi ideig van jogi kötőereje a képviselő-testületre nézve.²³ Mikor nyílik meg a lehetőség ugyanazon kérdésben az újabb helyi népszavazás kitűzésére, illetőleg elsősorban az a tisztázandó kérdés, hogy mely szerv jogosult az adott ügyben az újabb döntésre? Az eredmény moratóriumi időszakát feltétlenül szabályozni kell, mivel e nélkül bizonyosság, hogy az eredmény ügydöntő voltához nem kapcsolódik garancianorma, megerősítő szabály. Adott esetben előfordulhat, hogy az eredménnyel zárult helyi népszavazás határozati alakba foglalása után meglehetősen rövid idő múlva a képviselő-testület új tartalommal önmaga hoz döntést a kérdésben. A moratóriumi időszak szabályozatlanságából eredő joghézag – hasonlóan a népszavazási eredmény szabályozatlanságához – a közvetlen helyi önkormányzathoz való jog kiüresedését eredményezheti. E nemkívánatos jelenség megelőzéséhez egy olyan koncepció kimunkálása szükséges, amely alkalmas lehet a népszavazási eredmény érdemi joghatáskifejtésére.

Az Ötv. kimondja, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.²⁴ Az Ötv. nem úgy fogalmaz, hogy a helyi népszavazás eredménye az azt kitűző képviselő-testületre kötelező, a szabály mégis referenciaként szolgálhat azon kérdés megválaszolására, hogy a népszavazási eredmény moratóriumára mekkora időtávot célszerű biztosítani.

A moratóriumi időszak szabályozására egy lehetséges megoldásként a szlovén modell adaptációját ajánlom megfontolásra.²⁵ Elképzelhetőnek tartom, hogy a helyi népszavazás eredménye az azt kitűző képviselő-testület megbízatási idejének a lejártáig tartson, tehát a képviselő-testületi mandátum és a helyi népszavazási eredmény lejárta azonos időre essen.

A moratóriumi időszak lejártakor az újonnan megalakult képviselő-testület három lehetőséget vehetne számításba:

- a) hatályában fenntartja a korábbi helyi népszavazás eredményét;
- b) új helyi népszavazást ír ki a vonatkozó kérdésben;
- c) önmaga hoz döntést a kérdésben.

A három variáns közül valamennyi eredményes lehet, mindazonáltal mindnek van előnye és hátránya. Döntést kell hozni arról, hogy az előnyök és a hátrányok számbavétele során miből tud vagy akar engedni a jogalkotó.

Ha új helyi népszavazást tartanak a vonatkozó témában, akkor hátrány lehet, hogy a képviselő-testületek tartózkodni fognak a helyi népszavazások kitűzésétől, hiszen az a ciklusuk időtartamára kivonja hatáskörükből az adott ügyben történő döntéshozatal lehetőségét. Az új helyi népszavazás kitűzésének „árnyoldalából” kifolyólag fennáll a lehetősége annak, hogy a helyi népszavazások szerepe pusztán a kötelező tárgykörökre fog redukálódni. További hátrányként kell számításba venni, hogy a helyi népszavazás nem tesz lehetővé gyors reakciót a változó és döntést igénylő körülményekhez, ugyanakkor éppen ezen okból kifolyólag megfontoltabb elhatározásra készíti a képviselő-testületeket a kitűzése: csak olyan kérdésben írjanak ki helyi népszavazást, amely előreláthatólag nem igényel majd gyakori módosítást, vagyis alapvetően koncepcionális, átfogó jelentőségű kérdésekre vonatkozik. Az új helyi népszavazás kitűzése mellett előnyként fogalmazható meg, hogy érvényesül a kollektív választópolgári akarat a stratégiai jelentőségű településpolitikai kérdésekben.

Ha az új képviselő-testület hoz döntést az adott kérdésben, akkor hátrány lehet, hogy háttérbe kerülhet a helyi népszavazás közvetlen jogintézménye, ami által a választópolgárok kikerülhetnek a közvetlen döntéshozatal és az önkormányzati munkában való részvétel

²³ Fogarasi, i.m.: 31-33.

²⁴ Ötv. 48. §.

²⁵ Lásd a szakirodalmat: Stanka Setnikar-Cankar – Stane Vlaj – Maja Klun: Local Government in Slovenia. Local Government and Public Service Initiative Open Society Institute, Budapest, 2000. p. 385-421. Act on Local Government of Slovenia, Article 44-48.

lehetőségéből. A megoldásnak viszont tagadhatatlan előnye, hogy rugalmasságot, szükség szerinti módosítást tesz lehetővé a változó körülményekhez, és nem utolsó sorban hatékonysági szempontból is kedvezőbb, mert nem idő- és pénzigényes.

Végül rendelkezésre áll az előző ciklusban megtartott helyi népszavazási eredmény automatikus hatályban tartásának a lehetősége is. Ez nyilvánvalóan abban az esetben lehet indokolt, ha a körülmények nem teszik lehetővé vagy nem igénylik a korábbi döntés módosítását vagy hatályon kívül helyezését.

A népszavazási eredmény moratóriumát garanciális funkcióval bíró szabályként kellene megalkotni, melyre az alábbi normaszöveg alkalmazását ajánlom: „A helyi népszavazás eredménye az azt kitűző képviselő-testület megbízatásáig tart.” A moratórium időszak szabályozásával kontextusban azonban szükségesnek tartanám az alábbi kritériumok betartását. A moratórium időszak szabályozását: a) sarkalatos törvényben²⁶ kellene elvégezni; b) a helyi népszavazási tárgykörök szerinti szegregációhoz kellene kötni, vagyis az általános szabály mellett kivételes szabályokat kellene alkotni.

A moratórium időszak szabályozását azért nem látom célszerűnek alkotmányi szinten elvégezni, mivel a képviselő-testület megbízatási idejéhez igazított eredményt nem lehet minden egyes helyi népszavazási tárgykör tekintetében egységesen alkalmazni. Ebből kifolyólag kivételes szabályokat kellene alkotni; praktikusabb lenne tehát a kérdéskör Ötv.-ben történő szabályozása. Megítélésem szerint a szegregáció területébe az önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában kitűzött helyi népszavazás, illetve a kötelező helyi népszavazási tárgykörök közül a területszervezési ügyekben megtartott helyi népszavazás eredménye tartozna.

Megerősítő helyi népszavazást csak önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában lehet kitűzni.²⁷ Ebben az esetben a helyi népszavazási eredményt a megerősített önkormányzati rendelet hatályosságai idejével lehetne összeegyeztetni. Ekkor a moratórium időszak nem a képviselő-testület megbízatási idejéhez igazodna, hanem ennél rövidebb vagy hosszabb is lehetne.

A területszervezési ügyek ugyancsak a szegregáció területéhez tartoznának, mert esetükben alkalmazhatatlan lenne az általános szabály. Ennek oka az, hogy a területszervezésre vonatkozó helyi önkormányzati döntések „véglegesek,” vagyis nem mondható jellemzőnek, hogy választási ciklusonként módosulnának. A kivételes szabály megalkotása tehát itt is indokoltnak látszik, mivel a helyi népszavazási eredményt nem az azt kitűző képviselő-testület megbízatási idejének a lejártához kell kötni. A területszervezési ügyek esetében a helyi népszavazás eredménye az esetleges későbbi területszervezési kérdésben megtartott, eredménnyel zárult újabb helyi népszavazás időpontjáig lenne feltételesen kötelező. A korábbi helyi népszavazási döntés az újabb területszervezési ügyben kitűzött helyi népszavazás eredményének megfelelő országgyűlési vagy köztársasági elnöki döntés időpontjával állandósulna.

A moratórium időszak általános szabálya alóli kivételes szabályok önkormányzati rendeletben történő megállapítására nem volna adható jogalkotási felhatalmazás, még az olyan helyi népszavazások esetében sem, amiket a képviselő-testületek mérlegelés alapján rendelnek el.

Végezetül szólni kell a képviselő-testület feloszlásának vagy felosztatásának esetéről is. Annak érdekében, hogy egy helyzet ne maradjon döntés nélkül, az általános szabálytól ugyancsak eltérő szabályokat kellene alkotni.

2. 3. A helyi népszavazási kérdés „térfoglaló” hatása

²⁶ Jelen esetben az Ötv.-ben.

²⁷ Ötv. 46. § (3) bek. b) pont.

A helyi népszavazás térfoglaló hatásának elvi és pragmatikus jellegű kérdése egyaránt a moratóriumi időszakból következik. Logikusan kapcsolódik a témához az a kérdés, hogy egy adott tárgyban megtartott helyi népszavazás eredménye kivonja-e a képviselő-testület hatásköréből a döntéshozatal lehetőségét? A szlovén modell követése esetében látható, hogy a választási ciklusban kitűzött, eredménnyel zárult helyi népszavazás kivonja a képviselő-testület hatásköréből az adott kérdésben való döntéshozatal lehetőségét, tehát a modell egyértelműen érezteti a népszavazási eredmény térfoglaló hatását.

3. Lehetséges normaszöveg a helyi népszavazás új alkotmányi szabályzására

A témakört érintően jelenleg az alábbiak szerint alakul az alkotmányozási folyamat:

a) a helyi népszavazás mint a közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog alapvető eszköze szabályozást nyer;

b) a helyi népszavazás eredménye (míserint az ügydöntő) szabályozást nyer;

c) a helyi népszavazás eredményének moratóriumi időszaka: szabályozásra váró szegmens (ezt azonban elsősorban nem az Alkotmányban, hanem sarkalatos törvényben, az Ötv.-ben látom indokoltnak szabályozni).

a) **„A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”** Az alkotmány-előkészítő eseti bizottság helyi önkormányzatokért felelős csoportja szerint ezt a szabályt az érintetlenül hagyandó területekhez indokolt besorolni. Ebben a körben esetlegesen megfontolható az alábbi normaszöveg is: **„A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott települési képviselőkből álló képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”**

b) **„A helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre”.** Ez a szabály változatlan formában az Ötv.-ből átkerülhetne az Alkotmányba. Megfelelőnek tartom az alábbi normaszöveget is: **„A helyi népszavazás ügydöntő.”** Ekkor új, ám az Ötv.-vel tartalmilag azonos szabály kerülne megfogalmazásra az új Alkotmányban.

c) **„A helyi népszavazás eredménye – az önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában és a területszervezési ügyben megtartott helyi népszavazáson kívül – az azt kitűző képviselő-testület megbízatásáig tart.”**

„Az önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában kitűzött helyi népszavazás eredménye a megerősített önkormányzati rendelet hatályának időpontjáig tart.”

„A területszervezési ügyben kitűzött helyi népszavazás eredménye az újabb területszervezési eljárásban hozott, a helyi népszavazási eredménynek megfelelő tartalmú köztársasági elnöki vagy országgyűlési döntés időpontjáig tart.”

„A képviselő-testület feloszlásának vagy feloszlásának esetében a helyi népszavazás eredménye az új képviselő-testület megalakulásáig tart.”