

Májerné dr. Tábit Renáta

**A KÖZVETLEN HATALOMGYAKORLÁS  
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL,  
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL  
A HELYI NÉPSZAVAZÁSRA**

Egyetemi jegyzet

*„A helyi népszavazás elméleti és gyakorlati kérdései” c.  
tantárgy oktatásához*



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



**MAGYARY  
PROGRAM**



Májerné dr. Tábit Renáta

**A KÖZVETLEN HATALOM-  
GYAKORLÁS A HELYI  
ÖNKORMÁNYZATOKNÁL,  
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL  
A HELYI NÉPSZAVAZÁSRA**

Egyetemi jegyzet

*„A helyi népszavazás elméleti és gyakorlati kérdései” c.  
tantárgy oktatásához*

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Közigazgatás-tudományi Kar  
Budapest, 2014

NKE KTK Közszerzési és Szakigazgatási Intézet  
Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszék

**Szerző:**

© Májerné dr. Tábit Renáta

**Kiadja:**

© Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

**Olvasószerkesztés, tördelés:** Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

ISBN 978-615-5305-72-6

# TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ .....	9
--------------	---

## 1. FEJEZET

A részvételi demokrácia alapfogalmai .....	11
1.1 A részvételi demokrácia lényege, jelentősége .....	11
1.2 A helyi részvételi demokrácia lényege, jelentősége.....	13
1.3 A részvételi demokrácia alapfogalmai.....	14
1.3.1 Népszavazások: referendum, plebiszctium .....	14
1.3.2 Népi kezdeményezések: iniciatíva, petíció, népi törvénykezdeményezés.....	16
1.3.3 Helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés .....	17
1.3.4 Lakossági meghallgatások, falugyűlés, közmeghallgatás .....	19
1.4 A helyi részvételi demokrácia intézményei napjainkban .....	20
1.4.1 Helyhatósági választásokon való részvétel .....	22
1.4.2 Helyi népszavazás.....	28
1.4.3 Helyi népi kezdeményezés.....	28
1.4.4 A helyi, lokális – municipális – hatalom. A helyi politika. A helyi pártok szerepe a részvételben .....	29
1.4.5 A helyi társadalom. A civil társadalom. A helyi civil társadalom. A helyi civil szervezetek szerepe a részvételben .....	33
1.4.6 Petíciós jog.....	44
1.4.7 Tiltakozások, demonstrációk, polgári engedetlenség.....	46
1.4.8 Részönkormányzati testületi illetve bizottsági (választópolgári) tagságok.....	48
1.4.9 Közmeghallgatás .....	49
1.4.10 Falugyűlés, községpolitikai fórum és egyéb formák: rétegtalálkozók, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások .....	50
1.4.11 A képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége.....	51
1.4.12 A képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga.....	52
1.4.13 A képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga.....	52
1.4.14 A helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményezési joga és a rendelettervezetek véleményezésének joga .....	53
1.4.15 Fogadóóra; fogadónap.....	53

1.4.16 A helyi média és az internet szerepe a részvételben.....	54
<i>Ellenőrző kérdések és feladatok.....</i>	<i>55</i>

## 2. FEJEZET

A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai – európai kitekintés.....	59
2.1 Bevezetés.....	59
2.2 Terminológiai kérdések és elhatárolási nehézségek.....	60
2.3 A témát érintő legfontosabb nemzetközi egyezmények.....	61
2.4 Az alkotmányos szabályozás.....	62
2.5 A szakirodalom.....	69
2.5.1 A helyi népszavazások előfordulása, elnevezése.....	70
2.5.2 A helyi népszavazásra vonatkozó szabályozás szintje.....	73
2.5.3 Ügytípusok: kötelező, lehetséges és tilalmazott témák.....	74
2.5.4 A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre.....	76
2.5.5 A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre.....	77
2.5.6 A helyi népszavazások típusai azok elrendelése (jogalapja) szerint.....	78
2.5.7 A helyi népszavazások típusai azok eredménye (kötőereje, célja) alapján.....	79
2.5.8 Az érvényességi és az eredményességi kritériumok: a kvórum és a kvóta.....	80
2.5.9 A helyi népi kezdeményezés előfordulása, a kezdeményezésre jogosultak köre.....	81
2.6 Speciális alakzatok a közvetlen demokrácia gyakorlatában.....	82
2.7 Záró gondolatok.....	83
<i>Ellenőrző kérdések és feladatok.....</i>	<i>84</i>

## 3. FEJEZET

A helyi népszavazás gyökerei, magyar szabályozásának története.....	89
3.1 Bevezetés.....	89
3.2 A szabályozás története 1990-től 2013-ig.....	91
3.2.1 A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre.....	91
3.2.2 A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre.....	95
3.2.3 A helyi népszavazás kötelező és „lehetséges” esetei.....	97
3.2.4 A helyi népszavazás tiltott tárgykörei.....	99
3.2.5 A helyi népszavazás eredménye.....	101
3.2.6 Az érvényességi és az eredményességi kritériumok: a kvórum és a kvóta.....	104
3.2.7 A helyi népi kezdeményezés, a kezdeményezésre jogosultak köre.....	109
3.3 Helyi népszavazások Magyarországon – számokban.....	110
<i>Ellenőrző kérdések és feladatok.....</i>	<i>119</i>

#### 4. FEJEZET

A helyi népszavazásra vonatkozó hatályos magyar szabályozás .....	121
4.1 A helyi népszavazásra vonatkozó új törvény elfogadását közvetlenül megelőző jogi helyzet.....	121
4.2 Az új törvény (Nsztv.) szabályozása.....	123
4.2.1 A helyi népszavazás tárgya .....	124
4.2.1.1 A helyi népszavazás kötelező esetei.....	124
4.2.1.2 A helyi népszavazás lehetséges esetei .....	124
4.2.1.3 A tilalmi lista .....	125
4.2.2 A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre.....	125
4.2.3 A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre .....	125
4.2.4 A helyi népszavazás érvényessége és eredményessége .....	126
4.2.5 A helyi népszavazás eredménye és kötőereje: a moratórium.....	126
4.2.6 A területi szintű helyi népszavazás .....	127
4.2.7 Eljárásjogi szabályok.....	127
4.2.7.1 A választópolgári kezdeményezés szervezője.....	127
4.2.7.2 A helyi népszavazásra javasolt kérdés benyújtása .....	127
4.2.7.3 A kérdés hitelesítése .....	129
4.2.7.4 Az aláírásgyűjtés .....	130
4.2.7.5 Az aláírások ellenőrzése .....	131
4.2.7.6 A személyes adatok védelme .....	132
4.2.7.7 A helyi népszavazás elrendelése.....	133
4.2.7.8 Jogorvoslatok .....	134
4.2.7.8.1 Az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat.....	135
4.2.7.8.2 A kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslat.....	135
4.2.7.8.3 A képviselő-testületi határozattal kapcsolatos jogorvoslat .....	135
4.2.7.9 A helyi népszavazás kitűzése .....	137
4.2.7.10 Egyéb szabályok .....	137
<i>Ellenőrző kérdések és feladatok.....</i>	<i>140</i>

#### 5. FEJEZET

Az elektronikus (online) szavazások nemzetközi háttere .....	143
5.1 Bevezetés. Alapfogalmak .....	143
5.2 Az e-voting felkészültségi index, az E-VOTING READINESS INDEX.....	146
5.3 Jó gyakorlatok, nemzetközi példák .....	151
<i>Ellenőrző kérdések és feladatok.....</i>	<i>155</i>

#### 6. FEJEZET

Az elektronikus (online) helyi népszavazás .....	157
6.1 Bevezetés.....	157
6.2 A helyi szintű e-népszavazás bevezetésének előfeltételei.....	160

6.3 Pro és kontra érvek a helyi népszavazás elektronizálása kapcsán .....	164
6.4 Megvalósítási alternatívák, a megvalósítás informatikai háttere .....	168
6.5 Jó gyakorlatok, nemzetközi és hazai példák.....	172
6.6 Megoldásra váró kérdések.....	173
6.7 Javaslat a helyi népszavazás elektronikus lebonyolításáról szóló önkormányzati rendelet szövegére .....	175
<i>Ellenőrző kérdések és feladatok.....</i>	<i>176</i>
<b>7. FEJEZET</b>	
Összegzés.....	179
<b>MELLÉKLETEK .....</b>	<b>185</b>
<b>IRODALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>187</b>
<b>FELHASZNÁLT JOGFORRÁSUK ÉS RÖVIDÍTÉSÜK.....</b>	<b>195</b>
<b>TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE.....</b>	<b>198</b>
<b>ÁBRÁK JEGYZÉKE.....</b>	<b>199</b>



# ELŐSZÓ

A munka a helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formáival, ezen belül kiemelten a helyi népszavazással mint a helyi önkormányzás jogának közvetlen gyakorlási formájával foglalkozik, egyfajta szintézisét adva annak a közel fél évtizedes kutatási munkának, amelynek intézményi bázisát a Nemzeti Közszerzési Egyetem Közszerzési és Szakigazgatási Intézet Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszéke (korábban az Alkotmányjogi Tanszék) és a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája biztosítja.

A mű nem titkolt célja, hogy „A helyi népszavazás elméleti és gyakorlati kérdései” című szabadon választható tantárgy tananyagának bázisát adja, bemutató többek között a képviseleti és a közvetlen demokrácia egymáshoz való viszonyát; a részvételi demokrácia alapfogalmait és intézményeit; a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó jogi szabályozás történetét és a nemrégiben hatályba lépő, vonatkozó új jogi szabályozást. Mindezek mellett a témakört nemzetközi viszonylatban is vizsgálat tárgyává tesszük, hiszen a műben ismertetjük a közvetlen demokrácia formáit Európában. A műben körüljárjuk a helyi népszavazás elektronikus alapokra helyezésének kereteit, korlátait is. Határozott álláspontunk, hogy Magyarország nem maradhat le attól a vonaltól, amelyet azok az európai államok képviselnek, akik már valamilyen formában kipróbálták az e-voting-ot, vagy legalább kísérleteznek ennek gyakorlati megvalósításával. A korral ugyanis haladni kell, a technikai–technológiai újításokkal lépést kell tartani. Ahogy azt az Európai Parlament és a Tanács is megfogalmazza a polgári kezdeményezésről szóló 211/2011/EU rendeletében: *„A modern technológiának a részvételi demokrácia eszközeként való szolgálatba állítása érdekében helyénvaló, hogy a támogató nyilatkozatokat papírformátumban és online is gyűjteni lehessen.”* Tudomásul kell venni, hogy az internet és a számítógép korában élünk, és a technológiai vívmányokat fell kell használnunk a választási, népszavazási eljárásban is, vagy a fenti szóhasználattal a részvételi demokrácia szolgálatába kell állítanunk.

A jegyzetben tehát bővebben foglalkozunk az e-voting kérdéskörével, bemutatjuk azokat az országokat, amelyek rendelkeznek e-voting pilot projektekkel, illetve amelyek e-voting tapasztalatok birtokában e-voting tesztek is alkalmaznak, mivel Magyarország számára is hasznosítható példákat, megoldási módozatokat tartalmazhatnak. Egyik alapvető tézisünk ugyanis ehhez kapcsolódóan az, hogy hazánkban elengedhetetlen az e-voting kipróbálása, az ezekkel kapcsolatos tesztek, kísérletek elvégzése, ugyanis Magyarország – később tárgyalandó – e-voting (fel)készültségi indexe jóval a középmezőny alatt található (a vizsgált 31 ország közül hazánk a 21. helyet végzett). Ez a helyezés összességében nem rossz, de Magyarország adottságait figyelembe véve hazánk a rangsor sokkal magasabb helyére is pozícionálható lehetne.

A munkában sokszor előfordul, hogy egyes fogalmaknak az angol változatát használjuk: például penetráció, e-voting és annak fajtái, pilot projektek, front office, back office,

ethical hacking stb., mert a magyar megfelelőjük nem kellően pontos, ugyanakkor első előfordulásuk alkalmával természetesen körülírjuk e fogalmak tartalmát.

A fentiek alapján a könyvet jó szívvel ajánljuk a Nemzeti Községi Egység Közigazgatás-tudományi Karának hallgatói mellett az önkormányzati képviselőknek, a polgármestereknek, a jegyzőknek, az állami és önkormányzati közigazgatás tisztségviselőinek, valamint a helyi önkormányzati ismereteket oktató felsőoktatási intézmények hallgatóinak és oktatóinak, a téma iránt érdeklődő választópolgároknak, állampolgároknak.

Szeretnék köszönetet mondani a munka megírásához nyújtott segítségéért programtervező matematikus férjemnek, Májer Viktornak; kollégámnak, Dr. Budai Balázs Benjámin egyetemi docensnek; témavezetőimnek: Dr. Petrétai József egyetemi tanárnak és Dr. Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docensnek; Rytó Emíliának, az Országos Választási Iroda egykori vezetőjének; Dr. Péterfalvi Attilának, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének; dr. Vincze Ferencnek, Hajdúszoboszló Város Jegyzőjének; dr. Dancsecs Zsoltnek, Szentgotthárd Város Jegyzőjének és dr. Vannay-Skody Tamásnak, a Nemzeti Választási Iroda Választási Információs Szolgálat munkatársának.

# 1. FEJEZET

## A részvételi demokrácia alapfogalmai

Munkánkban a részvételi, azaz a participatív demokrácia egyik legjelentősebb típusáról, a helyi népszavazásról mint a helyi önkormányzás közvetlen megvalósulási formájáról értekezünk. A történeti gyökerek felkutatása, valamint az elméleti–esztörténeti kialakulás és fejlődés bemutatása előtt azonban nem kerülhetjük meg az egyes fogalmak definiálásának kísérletét, tekintettel az e tárgykörben használatos jogintézmények fogalmának sokszínűségére. A fogalmakat először általánosságban – dogmatikailag – vizsgáljuk, majd a helyi részvételi demokrácia napjainkban fellelhető formáit tipizáljuk. Mindenekelőtt azonban a részvételi demokrácia lényegét és jelentőségét, valamint speciálisan a helyi részvételi demokrácia mibenlétét és jelentőségét mutatjuk be.

### 1.1 A részvételi demokrácia lényege, jelentősége

Antal Attila szerint napjainkban alapvetően négy fő demokráciaelméletről beszélhetünk: képviselői, részvételi, közvetlen és deliberatív, amelyeket a demokrácia hagyományos elméleteinek nevezhetünk.<sup>1</sup> „A képviselői demokrácia elméletének egyik legfontosabb képviselője Giovanni Sartori, aki már 1962-ben a képviselői demokrácia elsődlegessége mellett érvelt. Sartori gondolkodásának a középpontjában a döntéshozatali eljárás áll: a döntést a választott képviselők hozzák...”<sup>2</sup> A részvételi demokrácia nem a képviselői megoldásokat utasítja el, de fontosnak tartja, hogy a társadalmi szervezeteknek lehetőségük legyen a politikai döntések befolyásolására.<sup>3</sup> „A részvétel demokrácia teóriájától nehezen választható el (sőt sok esetben annak egyik alesteként fogható fel) a közvetlen demokrácia elmélete, mégpedig azért, mert mind a két elmélet a képviselői teória gyengítésére hivatott. A két elmélet (halovány) határvonala leginkább abban mutatható ki, hogy míg a részvételi elmélet az egyenlő befolyásolás lehetőségét emeli ki, addig a közvetlen demokrácia – bizonyos szempontból túllépve ezen – intézményi aspektusokban (népszavazás, népi kezdeményezés) gondolkodik, továbbá foglalkozik a demokratikus döntés minőségének kritériumával is, nevezetesen: az állampolgárok racionális

<sup>1</sup> ANTAL Attila: *A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata*. Politikatudományi Szemle, 18. évf. 2009/4. 83. Antal Attila azonban ismeri még a környezeti demokrácia típusát is, amelynek középpontjában a környezeti értékek s ez által természetesen az emberi értékek megóvása áll. (I. m. 85.)

<sup>2</sup> I. m. 83.

<sup>3</sup> Uo.

választásával.”<sup>4</sup> Az 1980-as évektől megjelenik a deliberatív demokrácia elmélete, amely hasonlóan a többi direkt elmülethez nem vonja kétségbe a képviseleti intézmények szükségességét. A deliberatív teória középpontjában a nyilvános vita, a diskurzus áll, amelynek során az állampolgárok kialakítják saját preferenciáikat; a deliberatív elmélet által preferált konszenzusos, közösségi döntés egy olyan vitaszituáció eredménye, ahol vitatható érvek felállítása után jutunk közös kompromisszumra.<sup>5</sup>

Ha ezeket a hagyományos demokrácia-elméleteket „le kívánjuk fordítani” a helyi önkormányzás nyelvére, akkor azt mondhatjuk, hogy *a képviseleti demokrácia helyi szintű megnyilvánulásának* tekinthető, amikor a helyi választópolgárok általános és egyenlő választójoguk gyakorlása eredményeképpen – 2014 októberétől 5 éves időtartamra<sup>6</sup> – „létrehozzák” az őket képviselni hivatott önkormányzati képviselő-testületet, és a választott helyi képviselő-testületek gyakorolják – értük, de nem kizárólagosan, nem helyettük – a helyi önkormányzás jogát. *A közvetlen demokrácia-elmélet helyi szintű megvalósulásának* a helyi népszavazás jogintézményének működtetése tekinthető. *A részvételi demokrácia elméletébe* azonban már bekapcsolhatók a politikai pártok és a civil szervezetek mint az önkormányzati döntéshozatal potenciális befolyásoló közegei, továbbá fontos szerepe lehet a helyi közakarat formálása fórumainak is, mint például a közmeghallgatás; a falugyűlés és egyéb hasonló jellegű fórumok; a petíciós jog; a tiltakozások, demonstrációk; a polgári engedetlenség; a részönkormányzati testületi, illetve bizottsági (választópolgári) tagságok; a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga; az önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek, jegyzők, aljegyzők által tartott fogadóórák, fogadónapok; végül meg kell említeni a helyi média és az internet szerepét a részvételben. *A deliberatív elmélet helyi szintű leképeződése* pedig többek között a képviselő-testületi és a bizottsági ülések nyilvánosságában, a választópolgárok véleményének önkormányzati honlapokon, internetes fórumokon való megismerésében érhető tetten, de ugyanígy megemlíthető itt is az úgynevezett helyi fórumok konszenzusos közösségi döntéshozatalban betöltött szerepe is.

Az elméleti megalapozáshoz nélkülözhetetlen *elhatárolni* egymástól *a népszuverenitás elvét* (a tételes jogban: a közhatalom forrása a nép<sup>7</sup>), amely országos szinten értelmezhető, és a helyi önkormányzáshoz *való jogot*, amely pedig a helyi – területi alapon szerveződő önkormányzatok szintjén ragadható meg. Az Möt. ugyanis kimondja, hogy *a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga*, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.<sup>8</sup> *A helyi önkormányzás joga a települések* (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) *választópolgárainak közösségét illeti meg.*<sup>9</sup> Egyetértünk Csink Lóránttal, aki megállapítja, hogy országos népszavazásnál

<sup>4</sup> I. m. 84.

<sup>5</sup> Uo.

<sup>6</sup> Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés, valamint Záró és egyes rendelkezések 7. pont.

<sup>7</sup> Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdés.

<sup>8</sup> Möt. 2. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> Möt. 3. § (1) bekezdés.

a választópolgárok a főhatalmat, a népszuverenitást, míg helyi népszavazásnál a helyi önkormányzás jogát gyakorolják közvetlenül, tehát a helyi közügyeket intézik ilyen formában.<sup>10</sup>

## 1.2 A helyi részvételi demokrácia lényege, jelentősége

Messzemenően egyetértünk Pálné Kovács Ilona megállapításával, miszerint: „a helyi önkormányzás már eredendően, fogalmilag is magába foglalja a közvetlen részvételi elemet, sokkal inkább, mint a központi szintű kormányzás”.<sup>11</sup> Megállapítja továbbá, hogy „az önkormányzati modell, ha nem párosul a helyi részvétellel, illetve, ha a kettő kapcsolatrendszerében a konfliktus nem az együttműködés válik jellemzővé, akkor a decentralizált hatalomgyakorlás nem éri el célját”.<sup>12</sup> Pálné fontos összefüggésre hívja fel a figyelmet a részvételi demokrácia és a helyi politika, azon belül is konkrétan a helyi politikusok között, amikor is megállapítja, hogy a polgári részvétel alakulásában elsődleges szerepük a helyi politikusoknak van, az ő bevonó vagy kizáró attitűdjük a döntő.<sup>13</sup> Kákai László szerint „a politikai részvétel tágan értelmezve azoknak a tetteknek és magatartásoknak az összességét jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy többé-kevésbé közvetlen és többé-kevésbé törvényes módon befolyásolják a politikai rendszerben vagy egyes politikai szervezetekben a hatalomgyakorlók döntéseit és maguknak a hatalomgyakorlóknak a kiválasztását...”<sup>14</sup>

*Helyi szinten*, a települési és a megyei önkormányzatok vonatkozásában a *részvételi demokrácia* a választópolgárok által választott önkormányzati testület, a *képviselő-testület döntéshozatali folyamatainak különböző befolyásolási lehetőségeiben* ragadható meg, melynek fontos mozzanatai: a széles körű párbeszéd a helyi döntéshozók és a lakosság és szervezetei között, a lakosság és a civil szervezetek széles körű bevonása a döntések előkészítésébe. A közvetlen demokrácia intézményesült formája, a helyi népszavazás mellett az állampolgári részvétel formális és informális megoldásai is meghatározó szerepet kapnak helyi szinten. Utóbbiak közé tartoznak a politikai pártok és a civil szervezetek, a közmeghallgatás; a falugyűlés és egyéb hasonló jellegű fórumok; a képviselő-testületi és a bizottsági ülések nyilvánosság; a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek részvételi lehetőségei; a petíciós jog; a tiltakozások, demonstrációk; a polgári engedtlenség; a részönkormányzati testületi, illetve bizottsági (választópolgári) tagsá-

<sup>10</sup> CSINK Lóránt: *Közvetlen demokrácia*. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Szerk.: Trócsányi László – Schanda Balázs, Csink Lóránt közreműködésével. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013. 172.

<sup>11</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 255.

<sup>12</sup> I. m. 259.

<sup>13</sup> I. m. 260.

<sup>14</sup> KÁKAI László: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2004. 134.

gok; a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga; az önkormányzati képviselők, polgármesterek, alpolgármesterek, jegyzők, aljegyzők által tartott fogadóórák, fogadónapok; végül ugyancsak meg kell említeni a helyi média és az internet szerepét a részvételben.

## 1.3 A részvételi demokrácia alapfogalmai

### 1.3.1 Népszavazások: referendum, plebiszcitum

A népszavazásnak számos meghatározása ismert. Körösenyi András referendumnak a törvényhozás vagy a végrehajtás (kormány, államfő) által kezdeményezett ügdyöntő népszavazásokat nevezi.<sup>15</sup>

Petrétei József szerint a referendum esetén „a képviseleti és a közvetlen jogalkotás vegyes alkalmazása történik. Így ebben az esetben a döntés megoszlik, a jogszabály elfogadásához kettős aktus kell: a képviseleti szerv elfogadó határozata, valamint az aktív polgárok jóváhagyó, beleegyező döntése. Ez utóbbi nélkül a döntés nem születik meg.”<sup>16</sup>

Petrétei szerint a „népszavazás kapcsán szokás plebiszcitumról és referendumról beszélni, jóllehet az egyes alkotmányok a népszavazás alatt elsősorban a referendumot értik, és ezt tágabb vagy szűkebb értelemben használják”.<sup>17</sup>

„A referendum az ad referendum – jelentéstétel céljából – kifejezésből származik, amely eredetileg arra a jogintézményre utalt, amikor a kötött mandátummal (választói véleményéhez igazodó szavazati jogosultsággal) rendelkező képviselő az előterjesztett javaslatról szavazás előtt jelentést tett a választóinak véleménykérés céljából.<sup>18</sup> [...] Svájcban például a plebiszcitum elnevezést a területek hovatartozásáról döntő népszavazás megjelölésére használják. Nálunk a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény miniszteri indokolása a törvényt megerősítő népszavazást referendumnak, a nem törvényi formát igénylő országgyűlési döntések tárgyában tartott népszavazást pedig plebiszcitumnak tartotta. Franciaországban viszont a referendumot úgy különböztetik meg a plebiszcitumtól, hogy az előbbi esetben a népszavazás egyér-

<sup>15</sup> KÖRÖSENYI András: *A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya*. [http://www.karacsony.gergely.hu/letoltesek/Korosenyi\\_nepszavazas.pdf](http://www.karacsony.gergely.hu/letoltesek/Korosenyi_nepszavazas.pdf).

Letöltés időpontja: 2011. január 9.

<sup>16</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009. 209–210.

<sup>17</sup> Petrétei József szerint sem egységesek a felfogások, illetve a fogalomhasználatok. Vö.: PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 207. „A referendum és a plebiszcitum fogalmát vagy szinonimaként használják, vagy tárgya illetve az előterjesztő szerint differenciálva az egyes országokban mást-mást jelent a két fogalom” – Dezső Márta, idézi PETRÉTEI J.: i. m. uo.

<sup>18</sup> CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András: *A népszuverenitás hatása az államformára és a hatalomgyakorlás módszereire*. In: Balogh-Békési Nóra – Balogh Zsolt – Cserny Ákos – Halász Iván – Patyi András – Téglási András – Tóth Norbert: *Alkotmányjog*. Szerk.: Cserny Ákos. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013. 123.

telmően csak valamilyen kérdés feletti szavazásra vonatkozik, míg az utóbbi esetben összekapcsolódik a népszavazást szorgalmazó személlyel, a vele (például köztársasági elnökkel) szembeni bizalommal. (Azért, mert nem csupán a kérdésről, hanem a kérdést szorgalmazó személy szerint ezzel együtt róla és a tevékenységéről is fognak szavazni. A vele általában elégedett, lemondását nem kívánó szavazók ily módon nyilvánvalóan nem fognak az akarata ellen szavazni.) Éppen ezért a plebiszcitumot a referendum degenerált, veszélyes, személyes hatalom kialakulását és megerősítését elősegítő formájának tekintik. Egy olyan rendszerben, amelyben például a köztársasági elnök a parlament közreműködése nélkül dönthet a népszavazás kiírásáról, vagy az elnök javaslatára kötelező népszavazást kiírni, lehetségessé válhat az elnök számára, hogy a népszavazás felhasználásával mellőzze az esetleg vele szemben álló parlamenti törvényhozást is.<sup>19</sup>

Szente Zoltán helyi népszavazás alatt olyan döntési formát ért, amelynek során „a helyi választópolgárok eldöntenek valamely népszavazásra bocsátható ügyet. Amennyiben döntésük az érintett önkormányzat számára végső, azaz a helyi képviselő-testület számára is kötelező, akkor referendumról beszélünk. Előfordulhat azonban, hogy a népszavazás csupán véleménynyilvánító természetű, ami azt jelenti, hogy rendeltetése a helyi választói közösség többségi véleményének kifejezése, de az a képviselő-testület számára nem bír kötelező erővel, azaz meghagyja a testület végső döntési jogát. Az ilyen népszavazási formákat többnyire plebiszcitumnak vagy népi konzultációnak, illetve egyszerűen véleménynyilvánító népszavazásnak nevezik.”<sup>20</sup>

Fürcht Pál pedig egyik tanulmányában az alábbi meghatározást ismerteti: „a helyi népszavazás az állampolgári jogok gyakorlásának eszköze, formája a közügyek irányításában”<sup>21</sup>

Hanspeter Kriesi szerint a referendum „a politikai döntéshozás utolsó szakaszában érvényesül, míg az iniciatíva a folyamat kezdetekor játszik szerepet. Az iniciatívával a politikai döntéshozás folyamatát maguk az állampolgárok indíthatják be.”<sup>22</sup> Szentpéteri István is erre helyezi a hangsúlyt monográfiájában, amikor megállapítja, hogy „a jogalkotási eljárás menetében az iniciatíva logikailag megelőzi a referendumot.”<sup>23</sup>

Magunk *a referendumon mind az önkormányzat oldaláról* (a képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága), *mind a választópolgárok oldaláról kezdeményezett olyan népszavazásokat értünk, amelyeknek eredménye kötelező a legfőbb döntéshozó szerve, a képviselő-testületre. A választópolgárok által kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat véleménynyilvánító helyi népszavazásnak, másképpen választópolgári konzultációnak hívjuk. Plebiszcitumnak pedig az önkormányzat*

<sup>19</sup> CSERNY Á. – TÉGLÁSI A.: *A népszuverenitás hatása...* i. m. 123.

<sup>20</sup> SZENTE Zoltán: *A demokratikus döntéshozatal és végrehajtás az európai önkormányzati rendszerekben.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. 5–6.

<sup>21</sup> FÜRCHT Pál: *Helyi népszavazás és alkotmányozás.* Magyar Közigazgatás, 45. évf. 1995/10. 562.

<sup>22</sup> KRIESI, Hanspeter: *Közvetlen demokrácia – Svájc esete.* In: A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Szerk.: Enyedi Zsolt. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 90.

<sup>23</sup> SZENTPÉTERI ISTVÁN: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 215.



oldaláról (a képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága által) kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat nevezhetjük.

Mindezek szemléltetésére lássuk az alábbi táblázatot!

**1.1. táblázat: A helyi népszavazás típusai a kezdeményező és a kötőerő szempontjából**

Kötőerő	Kezdeményező	
	Választópolgárok	Önkormányzat (képviseelő-testület tagjai, bizottságai)
Ügydöntő	referendum	
Véleménynyilvánító (konzultatív)	véleménynyilvánító helyi népszavazás (választópolgári konzultáció)	plebiszcitum

*Forrás: KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya című munkája alapján saját szerkesztés*

**1.3.2 Népi kezdeményezések: iniciatíva, petíció, népi törvénykezdeményezés**

Körösenyi András szerint az iniciatíva csupán a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás megjelölésére szolgál.<sup>24</sup> „A népi kezdeményezések mindkét formája – az iniciatíva és a petíció – általában a törvényhozó vagy jogalkotó szerv hatáskörébe tartozó döntések meghozatalának kezdeményezésére irányul. Közülük a parlamentáris rendszerek többségében legfeljebb a petíciót alkalmazzák, ahol a szükséges aláírások összegyűjtése az állampolgári kezdeményezésben (pl. törvénykezdeményezés) megjelölt ügy parlamenti tárgyalását eredményezheti, de nem (feltétlenül) vezet népszavazáshoz.”<sup>25</sup> „A népi kezdeményezés az európai parlamentáris rendszerekben általában nem kapcsolódik közvetlenül össze népszavazással, azaz nem jelent iniciatívát.”<sup>26</sup>

Körösenyi András szerint a petíció az iniciatívánál gyengébb intézmény, „amikor a népi kezdeményezés nem közvetlen demokratikus döntéshozásra, hanem csak valamely kérésnek, követelésnek vagy javaslatnak a törvényhozás vagy végrehajtás elé terjesztésére, napirendre vételére irányul”.<sup>27</sup>

Petícióval tipikusan egy ügy – javaslat vagy követelés – parlamenti tárgyalását, napirendre vételét lehet elérni.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> KÖRÖSÉNYI A.: *A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya*, i. m.

<sup>25</sup> I. m.

<sup>26</sup> I. m.

<sup>27</sup> I. m.

<sup>28</sup> I. m.



Petrétei József szerint a népi törvénykezdeményezés a népi iniciativa sajátos formája, amely szintén a nép egy részétől származik, „de tartalmában konkrétabb, mivel adott törvény megalkotására vonatkozik. A népi törvénykezdeményezés nem más, mint a kollektív petíció, mivel kifejezetten valamely törvény megalkotásában való részvételt, ennek kezdeményező aktusát jelenti.”<sup>29</sup>

Herbert Küpper szerint „a tapasztalat azt mutatja, hogy a népi kezdeményezés nélküli népszavazás a népszavazás kezdeményezésére jogosult végrehajtható hatalom manipulációs eszköze a népképviselői szervek megkerülésére. Az országos szint e tapasztalatai minden további nélkül alkalmazhatók helyi szinten is.”<sup>30</sup>

Szentpéteri István szerint petíciónak az állampolgároknak az állami szervekhez címzett kérelem-benyújtási jogát nevezzük.<sup>31</sup>

Magunk az általános értelemben felfogott petíció fogalmát a következőképpen tudjuk elképzelni: *a petíció annak lehetőségét biztosítja, hogy az állampolgárok egyénileg vagy másokkal együtt írásban vagy szóban kérelmet, panaszt, javaslatot terjesszenek az illetékes állami szervek elé. A népi törvénykezdeményezés célja valamely törvény vagy más jogszabály (például helyi önkormányzati rendelet) megalkotásának kezdeményezése.*<sup>32</sup>

Vannak olyanok is, akik azt mondják, hogy a fakultatív népszavazás esetén keveredik a képviselői és a közvetlen demokrácia, mert a nép általi döntéshozatalra (a közvetlen demokráciára) csak akkor kerül sor, ha ezt a parlament vagy helyi szinten a képviselő-testület (a képviselői demokrácia intézménye) lehetővé teszi.<sup>33</sup>

### 1.3.3 Helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés

Mivel magunk az üggyöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazás megkülönböztetését elképzelhetőnek tartjuk, a helyi népszavazás definiálása során e disztinkció szem előtt tartásával a fogalmi elemeket a következők szerint határozhatjuk meg:

*A helyi népszavazás során*

✿ *a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek,*

<sup>29</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 210.

<sup>30</sup> KÜPPER, Herbert: *Az Alkotmány kommentárja*. Szerk. Jakab András. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 1558.

<sup>31</sup> SZENTPÉTERI I.: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai*, i. m. 242.

<sup>32</sup> Helyi szinten erre egyedüli példaként az észt szabályozást tudjuk megemlíteni, amely a jogalkotási eljárás kezdeményezésének jogát akként szabályozza, hogy a választópolgárok legalább 1 és legfeljebb 5%-a kezdeményezheti a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó kérdésben a jogalkotási eljárás lefolytatását, amelyet 3 hónapon belül meg kell vitatni, és amelyen a kezdeményező képviselője részt vehet. Vö.: Kiss Mónika Dorota: *Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép európai modelljei*. Magyar Jog, 57. évf. 2010/10. 634.

<sup>33</sup> CSINK L.: *Közvetlen demokrácia*, i. m. 173.

- \* *valamely, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó* ügyben (→ ez esetben a helyi népszavazás ügydöntő is egyben, tehát az eredménye kötelező a képviselő-testületre), vagy
- \* *a képviselő-testület hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő kérdésben* (→ ez esetben *véleménynyilvánító* a helyi népszavazás, mivel a képviselő-testület nem dönthet ebben a kérdésben, mert az nem tartozik a hatáskörébe).

A helyi népszavazást az alábbi ismérvek szerint jellemezhetjük:

- \* *alanya*: ezen belül meg kell különböztetnünk a *részvételre jogosultak körét*, illetve a *kezdeményezésre jogosultak körét*;
- \* *tárgya*: kötelező, lehetséges és tiltott tárgykörök;
- \* *eredménye*: ügydöntő és véleménynyilvánító;
- \* érvényessége, eredményessége.

A helyi népszavazásban *részvételre jogosultak* a településen lakó választópolgárok. A *kezdeményezésre jogosultak köre* ehhez képest azokat jelöli, akik nem „csupán” részt vehetnek a népszavazásban, hanem kezdeményezhetik is magát a helyi népszavazás kiírását: ezek általában – a település lakosságához viszonyítva – a választópolgárok meghatározott aránya (hányada); a választott önkormányzati testület/tanács tagjainak meghatározott aránya (hányada). Az imént említettek a leggyakrabban előforduló potenciális kezdeményezők, ezenkívül az egyes országok szabályozásától függ, hogy kinek, mely szerveknek biztosítják a helyi népszavazás kezdeményezésének lehetőségét (például polgármester; a testületek/tanácsok végrehajtó szervei, bizottságai; helyi szervezetek stb.).

A helyi népszavazás *tárgya* azokat az ügyeket, témaköröket jelöli ki, amelyekben a választott testület elrendel(het)i a helyi népszavazást, amelyekben tehát a választópolgárok közvetlenül dönthetnek. Ezen belül megkülönböztethetünk *kötelező, lehetséges és tiltott* tárgyköröket. Vannak tehát olyan témák, amelyekben kötelező helyi népszavazást tartani (kötelező esetek), vannak olyan tárgykörök, amelyekben el lehet rendelni helyi népszavazást (a testület mérlegelési jogkörébe tartozó, lehetséges esetek), és végül vannak olyan témakörök, amelyekben nem tartható helyi népszavazás, mert a jogalkotó megtiltja azt (tiltott tárgykörök).

A helyi népszavazás *eredménye* kétféle lehet: az vagy kötelező a választott testületre, ebben az esetben ügydöntőnek hívjuk, vagy pedig nem kötelező, s ezt nevezzük véleménynyilvánító népszavazásnak.

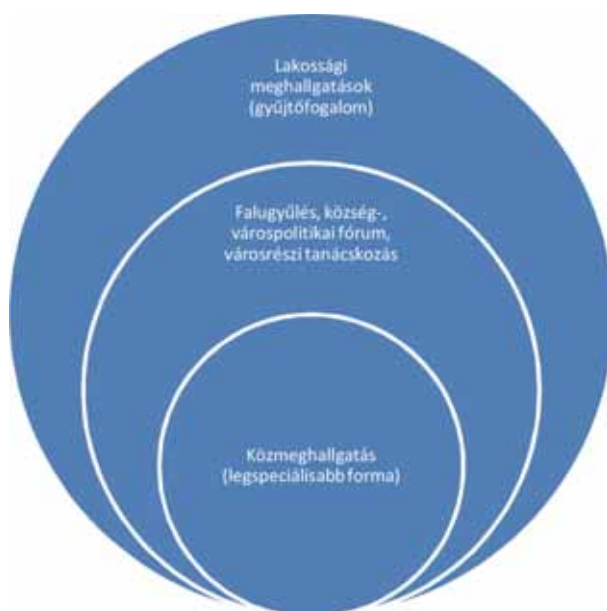
A helyi népszavazás érvényessége minden esetben a választópolgárok meghatározott arányának részvételéhez kötődik, *eredményessége* pedig az azonos választ (szavazatot) leadók, az ugyanazt az alternatívát támogatók által válik realitássá.

A helyi népi kezdeményezés lényegét pedig a következőképpen határozhatjuk meg: a helyi népi kezdeményezés arra irányul, hogy a döntéshozó szerv (esetünkben a választott önkormányzati testület) adott ügyet tűzzön napirendre és tárgyaljon meg.

### 1.3.4 Lakossági meghallgatások, falugyűlés, közmeghallgatás

A *lakossági meghallgatás gyűjtőfogalom*: magában foglal minden olyan gyűlést, tanácskozást, amelyen a lakosság, illetve a helyi szervezetek részt vehetnek, és tájékozódhatnak a helyi közügyekben. Ide tartozik a falugyűlés, a község-, várospolitikai fórum, a városrészi tanácskozás, a közmeghallgatás.

A *falugyűlés*, valamint a *község-, várospolitikai fórum* olyan, elnevezésében különböző, de funkciójában hasonló, hazánkban központi jogszabály által nem szabályozott lakossági meghallgatási formák, amelyek a lakosság, a helyi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezekhez képest már speciálisabb a *városrészi tanácskozás*, mert egy-egy nagyobb településrész lakosságára, egy vagy több választókerületre terjed ki, létjogosultságát pedig az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság nem hívható össze egyetlen helyiségben megtartható tanácskozásra.



1.1. ábra: A lakossági meghallgatások

A *közmeghallgatás* Magyarországon törvény<sup>34</sup> által nevesített és szabályozott, évente legalább egyszer kötelezően megtartott lakossági gyűlés, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat tehetnek, amely kérdésekre és javaslatokra a közmeghallgatáson vagy legkésőbb

<sup>34</sup> A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 54. §-a szabályozza.

15 napon belül választ kell adni. A közmeghallgatás differentia specificája tehát a testületi ülés mivolta, a törvény általi szabályozottság, valamint az évenkénti megtartás kötelezettsége. A három fogalom viszonyát az előző oldalon lévő diagram szemlélteti.

## 1.4 A helyi részvételi demokrácia intézményei napjainkban

Petrétei József szerint „a modern alkotmányos demokráciákban a népszuverenitás megvalósulásának döntő formája a közvetett úton – képviselőkön keresztül – történő hatalomgyakorlás”.<sup>35</sup> Ugyanez elmondható a helyi önkormányzás jogának gyakorlásáról is, tehát a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának döntő formája a közvetett úton – helyi önkormányzati képviselőkön keresztül – történő hatalomgyakorlás. Mind országos, mind helyi szinten a közvetlen – országos, illetve helyi népszavazás útján történő – hatalomgyakorlás kivételesnek tekinthető. Ezt szokták a helyi népszavazás képviseleti rendszerbe ágyazottságának is nevezni. Mivel a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás mind az országos szinten értelmezhető népszuverenitás, mind a helyi szinten értelmezhető helyi önkormányzáshoz való jog megvalósulásának egy-egy eltérő oldala a részvétel szempontjából, ezért tartalmazza a lenti táblázat a helyhatósági választásokon való részvételt a részvételi demokrácia formájaként. Tóth Károly szerint ugyanis a „választójog és a választási rendszer elveinek meghatározása alkotmányos alapkérdés, amely szorosan összefügg a hatalomgyakorlás formáival. [...] A választójog fogalmának meghatározására nincs egységes definíció. Általános elfogadottnak tekinthető a választójog kettős természete. Egyrészt a választójog azoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek az állami hatalomgyakorlás centrumában elhelyezkedő képviseleti szervek létrehozásának módját határozzák meg. Másrészt a választójog politikai alapjog, amely a hatalomban (vagy a közügyek vitelében) való részvétel jogát jelenti. Mindkét megközelítés közös gyökere a népképviselet elve, illetve a képviseleti elvre épülő hatalomgyakorlás. Éppen ezért a választójog a demokratikus legitimáció, azaz a népképviseleti elv legfőbb eszközének tekinthető, amelyen keresztül a nép közvetett hatalomgyakorlása megvalósul.”<sup>36</sup> Magunk tehát a választás jogának gyakorlását értelmezzük részvételi formaként.

Petrétei szerint „a participáció (részvétel) alatt rendszerint minden olyan tevékenység értendő, amit a polgárok önként, és azzal a céllal tesznek, hogy a döntéseket a politikai rendszer különböző szintjein befolyásolják. [...] Az alkotmányos demokráciában a participációnak a döntéshozó szervek és a polgárok közötti együttműködés, illetőleg a döntéshozatalban való közreműködés szempontjából van kiemelkedő jelentősége.”<sup>37</sup>

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért a vizsgált jogintézményeket az alábbi táblázat foglalja össze:

<sup>35</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 194.

<sup>36</sup> TÓTH KÁROLY: *A választójog*. In: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, i. m. 184.

<sup>37</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 40., 42.

## 1.2. táblázat. A részvételi demokrácia intézményei

A részvétel helyi szintű intézményei <sup>38</sup>	
<b>Az önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetett formája</b>	helyhatósági választásokon való részvétel és az önkormányzati képviselők megválasztása
<b>Az önkormányzathoz való jog gyakorlásának közvetlen formái</b>	helyi népszavazás
	<i>helyi népi kezdeményezés</i> <sup>39</sup>
<b>Egyéb részvételi formák, a helyi közakarat formálásának fórumai</b>	helyi pártok
	civil szervezetek
	petíciós jog
	tiltakozások, demonstrációk
	polgári engedetlenség
	részönkormányzati testületi, illetve bizottsági (választópolgári) tagságok
	közmeghallgatás
	falugyűlés és egyéb formák: rétegtalálkozók, községpolitikai fórumok, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások
	a képviselő-testületi ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége)
	a képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga
	a képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga
	a helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviseleti szervek rendeletalkotás-kezdeményezési joga és a rendelettervezetek véleményezésének joga
fogadóóra, fogadónap	
helyi média, honlapok	

*Forrás:* JÓZSA Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006. 58., illetve FÜRCHT Pál: *Helyi népszavazás és alkotmányozás*. Magyar Közigazgatás, 45. évf. 1995/10. 562–569. alapján saját szerkesztés

<sup>38</sup> Fürcht Pál már 1995-ben azt állapítja meg, hogy a helyi részvételi demokráciának gazdag eszköztára van, a jogalkotó a választópolgári részvétel lehetőségét nem korlátozza a választásokon való részvétellel. (FÜRCHT P.: *Helyi népszavazás és alkotmányozás*, 1. m. 565.)

<sup>39</sup> Az új Nsztv. a helyi népi kezdeményezés jogintézményét megszüntette (a helyi népi kezdeményezés jogintézményéről a történeti részben szólunk).

### 1.4.1 Helyhatósági választásokon való részvétel

A részvételi demokrácia egyik fontos színtere az, amikor – a 2014. évi általános választásokat követően 5 évente<sup>40</sup> – a *választópolgárok választójogukat gyakorolva*, megválasztják a képviselő-testületek, közgyűlések tagjait, valamint a polgármestereket.

A helyi önkormányzati *képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog* alapján, *közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson*, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.<sup>41</sup> Ez a sarkalatos törvény pedig a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.).

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.<sup>42</sup>

Az Alaptörvény meghatározza, hogy *kik jogosultak részt venni a helyhatósági választáson*. Ezek az alábbiak:

- ✿ minden nagykorú *magyar állampolgár*;
- ✿ az *Európai Unió* más tagállamának magyarországi lakóhellyel<sup>43</sup> rendelkező minden *nagykorú állampolgára*;
- ✿ Magyarországon *menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert* minden *nagykorú személy*.<sup>44</sup>



1.2. ábra: A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre

Forrás: saját szerkesztés

<sup>40</sup> Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés, illetve Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 7. pont.

<sup>41</sup> Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés.

<sup>42</sup> Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés.

<sup>43</sup> A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.). 3. § 5. pont értelmében a magyarországi lakcím a bejelentett magyarországi lakóhely címe; a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címe.

<sup>44</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) bekezdés.

Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.<sup>45</sup> E rendelkezés alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárát, akit kizártak e jog gyakorlásából, csak a passzív választójogától fosztja meg az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése, de aktív választójoga megmarad.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.<sup>46</sup>

A választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján lakóhelyén – vagy ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.<sup>47</sup> A választópolgár bármely választókerületben választható.<sup>48</sup>

*A polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják.*

Polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, *aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta* (úgynevezett relatív többség).<sup>49</sup>

*Polgármester-jelölt az, akit*

a) a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak legalább 3%-a,

b) a 10 000 lakost meghaladó, de 100 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak 2%-a, de legalább 300 választópolgár,

c) a 100 000-nél több lakosú település esetén a választópolgárok 1%-a, de legalább 2000 választópolgár

jelöltnek ajánlott.

*Főpolgármester-jelölt az, akit a főváros választópolgárainak 2%-a ajánlott.*<sup>50</sup>

*A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településen a képviselőket egyéni listás* (korábban kislistás) *választási rendszerben* választják meg, ahol a település egésze egy választókerületet alkot, és amelyben a képviselők száma az alábbiak szerint alakul:<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés.

<sup>46</sup> Övj. 1. § (4) bekezdés.

<sup>47</sup> Ez a rendelkezés lényegében az Alaptörvény megismétlése, mely szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdés].

<sup>48</sup> Övj. 1. § (1)-(3) bekezdés.

<sup>49</sup> Övj. 12. §

<sup>50</sup> Övj. 9. § (3)–(4) bekezdés.

<sup>51</sup> Övj. 4. §

**1.3. táblázat: Az egyéni listás választási rendszerben a képviselő-testület létszáma (a mandátumok száma)**

Lakosságszám <sup>52</sup>	A képviselő-testület létszáma
100 lakosig	2 fő
1 000 lakosig	4 fő
5 000 lakosig	6 fő
10 000 lakosig	8 fő

Forrás: saját szerkesztés

A települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosság száma alapján kell meghatározni.<sup>53</sup>

*Egyéni listás képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott.*

Az egyéni listán azok a jelöltek lesznek képviselők, akik a megválasztható képviselők száma szerint a *legtöbb érvényes szavazatot kapták* (relatív többség). *Szavazategyenlőség esetén sorsolással* kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot elért jelöltek közül melyik szerez mandátumot.

Az egyéni listás szavazólapon a választópolgár legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány egyéni listás mandátum kiosztható.

*A 10 000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők vegyes választási rendszerben, vagyis:*

- \* *egyéni választókerületben és*
- \* *kompensációs listán*

szereznek mandátumot.<sup>54</sup>

Egy jelölt szervezet egy egyéni választókerületben csak egy jelöltet állíthat.<sup>55</sup>

*Egyéni választókerületi képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott, *kompensációs listát pedig az a jelölt szervezet állíthat*, amely a település egyéni választókerületeinek több mint felében jelöltet állított.*

<sup>52</sup> Az Övjt. értelmében a lakosság szám azoknak a személyeknek a száma, akiknek a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a főváros, a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza (Övjt. 2. §).

<sup>53</sup> Övjt. 3. §

<sup>54</sup> Övjt. 5. § (1) bekezdés.

<sup>55</sup> Övjt. 8. § (7) bekezdés.



Azok a jelölő szervezetek, amelyek az egyéni választókerületek több mint felében közös egyéni jelöltet állítottak, közös kompenzációs listát állíthatnak.<sup>56</sup>

#### 1.4. táblázat: A vegyes választási rendszerben a mandátumok száma

Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma: <sup>57</sup>		
Lakosságszám	Egyéni választókerületi mandátumok száma	Kompenzációs listás mandátumok száma
25 000 lakosig	8	3
50 000 lakosig	10	4
75 000 lakosig	12	5
100 000 lakosig	14	6
Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.		

Forrás: saját szerkesztés

Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta (relatív többség).<sup>58</sup> A kompenzációs lista pedig a választókerületben összesített töredékszavazatok arányában kap mandátumot. Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületekben a jelölő szervezet jelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek mandátumot. A közös jelöltekre leadott töredékszavazatnak minősülő szavazatok a közös jelöltet állító jelölő szervezetek közös kompenzációs listájára kerülnek. A kompenzációs mandátum számítás módja a következő:

- a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma. A számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva hárommal, öttel, héttel, rendre az új osztó az előző osztó kettővel megnövelt értéke.<sup>59</sup>
- b) Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.
- c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik addig még nem

<sup>56</sup> Övj. 9. § (1) bekezdés, 10. § (1) bekezdés, 11. § (1) bekezdés.

<sup>57</sup> Övj. 5. § (2) bekezdés. Ezek megoszlása nagyjából – az egyéni választókerületi és a kompenzációs mandátumok sorrendjében – 70–30%.

<sup>58</sup> Övj. 14. §

<sup>59</sup> Ez az ún. változtatott Sainte-Laguë módszer [a pozitív páratlan számokkal végzi az osztásokat (1, 3, 5, 7...)].

szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

Ezt a mandátum-kiosztási módszert *Sainte-Laguë mátrixnak* vagy módszernek nevezzük.

A kompenzációs lista esetén van úgynevezett „*bekerülési küszöb*”, ugyanis nem kap mandátumot

- ✿ az a kompenzációs lista, amelynek jelöltjei a kompenzációs szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- ✿ az a közös kompenzációs lista, amelynek közös jelöltjei a kompenzációs szavazatok 10%-át nem érték el,
- ✿ kettőnél több jelölő szervezet által állított közös kompenzációs lista esetében a kompenzációs szavazatok 15%-át nem érték el.

A választópolgárok Budapest főváros közgyűlésének tagjait *fővárosi listán* választják meg. Ez esetben Budapest főváros egy választókerületet alkot.

A fővárosi közgyűlés tagjainak számát a főváros lakosság száma alapján kell meghatározni oly módon, hogy minden 50 000 lakos után egy képviselő választható.<sup>60</sup>

A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztásánál Budapesten *fővárosi listát az a jelölő szervezet állíthat*, amely a fővárosi kerületek több mint felében kompenzációs listát állított.<sup>61</sup> Azok a jelölő szervezetek, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében közös kompenzációs listát állítottak, közös fővárosi listát állíthatnak.<sup>62</sup>

A fővárosi listák *a listákra leadott szavazatok arányában* kapnak mandátumot. *A mandátum-számítás módja:*

- a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma, a számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, négygyel, ötten, rendre az egymást követő egész számokkal.<sup>63</sup>
- b) A táblázat segítségével lehet kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy

<sup>60</sup> Jelenleg a tagok száma 33 képviselő és a főpolgármester. [Forrás: 11/2013. (III. 18.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. § (4) bekezdés, www.budapest.hu, a letöltés időpontja: 2013. július 12.]

<sup>61</sup> Övj. 10. § (2) bekezdés.

<sup>62</sup> Övj. 11. § (2) bekezdés.

<sup>63</sup> Ez az ún. változtatott d'Hondt módszer [ennek az osztószora a pozitív egész számok sorozata (1, 2, 3, 4...)]. A Sainte-Laguë és a d'Hondt módszereket a legmagasabb átlagok módszerének nevezzük. Forrás: www.wikipedia.org, Letöltés időpontja: 2013. július 12.

mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.

- c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

A fővárosi listák esetén is létezik úgynevezett „*bekerülési küszöb*”, mivel nem kap mandátumot

- ✿ az a fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- ✿ az a közös fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át nem érték el,
- ✿ kettőnél több jelölő szervezet által állított közös fővárosi lista esetében, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 15%-át nem érték el.<sup>64</sup>

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok *megyei listán* választják. A választás tekintetében minden megye egy választókerületet alkot, melynek nem része a megyei jogú város,<sup>65</sup> valamint a főváros.

A megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosságszáma alapján kell meghatározni, a következő táblázat mutatja be ennek módját:

**1.5. táblázat: A megyei közgyűlés tagjainak (képviselőinek) száma**

Lakosságszám	A képviselők száma	
– 400 000	minden 20 000 lakos után 1 képviselő	de minimum 15 képviselő
– 700 000	20 képviselő	és a 400 000-t meghaladó minden további 30 000 lakos után 1 képviselő
700 000 –	30 képviselő	és a 700 000-t meghaladó minden további 40 000 lakos után 1 képviselő

*Fornás: saját szerkesztés*

<sup>64</sup> Övjt. 17–18. §

<sup>65</sup> Ezzel kapcsolatban lásd a Comitatus Önkormányzati Szemle 1996. októberi számát, valamint a 63/B/1995-2. AB határozatot, mely megállapította, hogy „a megyei jogú város választópolgárainak helyi önkormányzáshoz való jogát nem korlátozza az a rendelkezés, mely szerint nem vesznek részt a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásában”.

A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.<sup>66</sup>

A megyei választókerületben *listát állíthat az a jelölő szervezet*, amely a választókerület választópolgárai 1%-ának ajánlását összegyűjtötte.<sup>67</sup> Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megyei választókerületben lévő települések választópolgárai 1%-ának, de legalább 2000 választópolgár közös ajánlását összegyűjtötték, közös megyei listát állíthatnak.<sup>68</sup>

A megyei listák *a leadott szavazatok arányában* jutnak mandátumhoz, *a mandátum számítási módja* ugyanaz, mint a fővárosi közgyűlés tagjainak választásánál.

A „*bekerülési küszöb*”-nél is ugyanazok a szabályok, mint a fővárosi közgyűlés esetén, vagyis nem kap mandátumot

- ✿ az a megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- ✿ az a közös megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át nem érték el,
- ✿ kettőnél több jelölő szervezet által állított közös megyei lista esetében, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 15%-át nem érték el.

## 1.4.2 Helyi népszavazás

Az Alaptörvény szerint *mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó* (lásd az előző pontot).<sup>69</sup>

A helyi népszavazás további – hatályos – részletszabályait a 4. fejezetben fejtjük ki.

## 1.4.3 Helyi népi kezdeményezés

Annak ellenére, hogy az új, *hatályos népszavazási törvény már nem ismeri* e jogintézményt, érdemes néhány gondolat erejéig kitérni rá már az alapfogalmak kapcsán is. Népi kezdeményezés útján *a képviselő-testület elé terjeszthető bármilyen ügy, feltéve*, hogy az a *képviselő-testület hatáskörébe tartozik*. A helyi népi kezdeményezéssel tehát „csupán” azt lehet elérni, hogy a képviselő-testület egy meghatározott, közérdeklődésre számot tartó témát napirendre tűzzön és megtárgyaljon.

Józsa Zoltán szerint „annak ellenére, hogy az intézmény alkalmazásának a törvényi előfeltételei kedvezőek – a választópolgárok minimum 5, illetőleg maximum 10%-a

<sup>66</sup> Övjt. 8. § (6) bekezdés 2. és 3. mondata.

<sup>67</sup> Övjt. 9. § (2) bekezdés.

<sup>68</sup> Övjt. 11. § (3) bekezdés.

<sup>69</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés.

jogosult illet előterjeszteni –, mégis *alig találkozunk alkalmazásával*. Gyakorlatilag az intézmény, ahogy Hajnal György is megállapítja, nem él, amit az empirikus adatok teljes hiánya is bizonyít.<sup>70</sup>

#### 1.4.4 A helyi, lokális – municipális – hatalomA helyi politika. A helyi pártok szerepe a részvételen

Mindenekelőtt fel kell hívnunk a figyelmet a pártokkal és a civil szervezetekkel kapcsolatos kutatásunk és megállapításaink korlátozottságára. Teljes mértékben egyetértünk ugyanis Kákai László azon megállapításával, miszerint az elméleti megközelítések „alkalmazása a helyi politikai viszonyokra több szempontból sem egyszerű, hiszen ahhoz, hogy a valódi okokat megismerjük, ismernünk kellene az önkormányzatokat »övező« helyi társadalmak szociális és politikai viszonyait és magát a települést is, ami megannyi esettanulmány elkészítését feltételezi megannyi településen. Ennek hiányában szinte lehetetlen feladatra vállalkozik az, aki a magyar helyi önkormányzati rendszerben a pártok és civil szervezetek helyzetére érvényes megállapításokat akar tenni.”<sup>71</sup> Nem csupán a magyar önkormányzati rendszerre igaz ugyanis az a megállapítás, hogy ahány önkormányzat, annyiféle megoldás; ahány önkormányzat, annyiféle önkormányzás.

„Napjainkban a köznapi gondolkodásban a politika két fő jelentésével találkozunk: az egyik földhözragadtabb és rezignáltabb a másik emelkedettebb és optimistább. Az első szerint a politika az, amit a hivatásos politikusok csinálnak, tehát a politika a politikai elit dolga. Léteznek érdekképviseltek, lobby-csoportok, de a választók csak nagyon közvetetten befolyásolhatják a döntéseket. A polgárok többsége passzív viszonyt alakít ki a politikai elittel és legfeljebb választóként, fogyasztóként vesz részt a közéletben. A másik felfogás szerint a politika a közügyek optimális eldöntésére irányuló ésszerű tevékenység, amelyben részt venni demokratikus jogunk és egyben állampolgári kötelességünk. A közéletben való aktív részvétel a legnemesebb emberi tulajdonságok közé tartozik. Ebben a felfogásban a politikai szféra az autonóm polgárok társadalmából emelkedik ki, és annak ellenőrzése alatt és felhatalmazásával működik.”<sup>72</sup> Bihari Mihály szerint *a politika a hatalom megszerzésére irányuló tevékenység*, eszközjellegű a hatalomhoz képest, melynek összetevő mozzanatai az érdek, az akarat és a hatalom.<sup>73</sup>

Gombár Csaba meghatározása szerint *a helyi hatalom* a helyi társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és értékirányultságok olyan politikai transzformációja, amelynek

<sup>70</sup> JÓZSA Z.: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*, i. m. 59.

<sup>71</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* i. m. 117.

<sup>72</sup> BRACHINGER Tamás: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, 63. <http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/brachingertamasphd.pdf>  
Letöltés időpontja: 2014. április 9.

<sup>73</sup> BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó-Universitas, Budapest, 1992.

eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása.<sup>74</sup>

Pálné szerint a „lokalitás politika dimenzióinak kutatása nem tartozik a politikatudomány fő áramlatához. Már akkor nehézségek mutatkoznak, ha a helyi politika fogalmát, tárgyát, szereplőit, léptékét politikatudományi terminológiákkal kell azonosítani [...] lassan vált csak elfogadottá az a tétel, hogy a helyi (regionális) politika önálló jelenségvilággal, fogalomrendszerrel rendelkezik. [...] A helyi politika komplex rendszere kezdetektől fogva össze van kötve a helyi közösségekkel, a helyi társadalommal.”<sup>75</sup>

A helyi politika egyrészt az országos (nagy)politika helyi szintű leképeződése, másrészt sajátos, helyben jelentkező érdekképviseelő, érdekvédelemértető, érdekartikuláló funkcióval is bír. Egyértelmű, hogy az országos szintű politikai pártok a helyi hatalom működését is determinálják. Pálné szerint a „modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben az önkormányzat a hatalom területi megosztásának domináns modellje.”<sup>76</sup> Álláspontunk szerint létezik helyi vagy lokális (municipális) hatalom, amelynek fontos szereplői az önkormányzati képviselő-testület<sup>77</sup> és az azt alkotó önkormányzati képviselők; természetesen az önkormányzat első számú tisztségviselője, a polgármester; az önkormányzat által fenntartott intézmények; a politikai pártok helyi szerveződései; a helyben működő civil szervezetek; a helyben működő gazdálkodó szervezetek; a helyi társadalom és a média.<sup>78</sup>

Kákai László munkájában a helyi önkormányzatok pártosodottságának, az önszerveződő csoportok megjelenésének befolyásoló tényezőit az alábbiakban látja:

- ✿ a történelem és a közigazgatás-szerkezet: a történelmi hagyományoknak kitüntetett szerepe van az intézmények és a közigazgatás formálásában;<sup>79</sup>
- ✿ a településméret: éles különbségek vannak azon országok között, ahol a nemzeti pártszervezetek összefonódnak a helyi politikai élettel, ami érinti a pártok szereplését mind helyi, mind országos szinten, továbbá azon országok között, ahol a nemzeti politika élesen elkülönül a helyi politikai élettől;<sup>80</sup>
- ✿ a választási rendszer: része a hatalom demokratikus működésének, de felfogható a képviselői demokrácia szimbólumaként is;<sup>81</sup>
- ✿ politikai kultúra és lojalitás: az állampolgári részvételt számos dimenzió alakítja, de ezek közül a legfontosabbak a társadalmi és demográfiai jellemzők, mint a kor, a nem, az iskolai végzettség és a társadalmi munkamegosztásban elfog-

<sup>74</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkülütek!* i. m. 7.

<sup>75</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 89.

<sup>76</sup> I. m. 13.

<sup>77</sup> Kákai László szerint a politikai szervezetrendszer legfőbb formális döntéshozó és kormányzó szerve a képviselő-testület, amely a helyi közélet, életviszonyok alakítására, valamint a közszolgáltatások nyújtására jogi normákat alkot. Vö. KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkülütek!* i. m. 217.

<sup>78</sup> Vö.: PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 92–93.

<sup>79</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkülütek!* i. m. 101.

<sup>80</sup> I. m. 115.

<sup>81</sup> I. m. 116.

lalt hely, de figyelembe kell venni a pártpreferenciákat, a politikai érdeklődés mértékét, a politikai ismereteket, a szervezeti tagságot, a közéleti aktivitást és a választói részvételt.<sup>82</sup>

*A helyi és a makropolitika különbségeit* kiválóan összefoglalja Pálné,<sup>83</sup> aki szerint:

- ✿ amíg a makropolitika célja döntően a kormányzati hatalom megszerzése, működtetése, befolyásolása, addig a helyi politika inkább a település, térség üzemeltetésére, a lakóhelyi közösség, a helyi társadalom ellátásáról való gondoskodásra irányul (bár természetesen a hatalom megszerzése, megtartása ebben a dimenzióban is fontos);
- ✿ a nagypolitika többnyire a társadalom makrotagoltságával operál; a helyi politika szereplői és érintettjei egy másodlagos struktúrába rendeződnek;
- ✿ a makropolitika értékei elsősorban ideológiai meghatározottságúak, a helyi politikában a lokalizmus a települést vezérlő szimbólum;
- ✿ a helyi politika pragmatikus; harmóniára, konszenzusra törekszik, szemben a konfliktusos nagypolitikával; a nagypolitika főszereplői a pártok, a kormányzati szereplők és az érdekszervezetek, míg a helyi politika esetén a pártok mellett (kisebb településeken a pártok helyett) a civil szervezetek is részt vesznek, részt vehetnek a döntéshozatali folyamatokban;<sup>84</sup>
- ✿ a nagypolitikában elkülönül a törvényhozás és a végrehajtás felelőssége, a helyi politikában nem;
- ✿ a nagypolitikában csak a választások időszakában lehet szembesülni a társadalom véleményével, a helyi politikában a kapcsolatok közvetlenebbek;
- ✿ a legfontosabb különbség az, hogy míg a nagypolitika világa leírható egy generális sémával, addig a helyi politika világa rendkívül színes, már csak a helyi szint sajátosságai miatt is.

Az Alaptörvény értelmében pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.<sup>85</sup> A *politikai párt* normatív fogalmát a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény tartalmazza, eszerint a pártok társadalmi rendeltetése, hogy *a népakarat kialakításához és kinyilvánításához, valamint a politikai életben való állampolgári részvételhez szervezeti kereteket nyújtsanak.*<sup>86</sup> Magyarországon a pártok többnyire a nagyvárosokban és a megyékben jutnak kitüntetett szerephez.

Pálné szerint a „nagyobb települések pártosodott testületeinek működése sokkalta bonyolultabb”.<sup>87</sup> Az is egyértelmű, hogy a nagyobb településeken a központi pártpo-

<sup>82</sup> I. m. 126.

<sup>83</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 109–111. alapján.

<sup>84</sup> „Ez nem jelenti azonban azt, hogy a pártoktól elvitatható lenne a helyi politikában való részvétel jelentősége.” Forrás: PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 110.

<sup>85</sup> Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés.

<sup>86</sup> Lásd a törvény preambulumát.

<sup>87</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 142.



litika és ideológiák számottevőbb hatást gyakorolnak a helyi pártszervezetek működésére. Pálné szerint „a helyi pártok »Janus-arcúsága« (Lembruch, G. 1979) – miszerint a helyi pártok egyszerre próbálnak helyi problémákra válaszoló, s a »nagy párt« országos irányvonalát is megvalósító politikát megvalósítani – nálunk is tapasztalható, azonban ez egyre kevésbé jellemző, mivel a pártok helyben is az országos pártküzdelmek és erőviszonyok korlátai közé kerültek.”<sup>88</sup> A pártok helyi szervei elsősorban saját pártjukkal azonosítják magukat, s a helyi politika gyakran pusztán terep a pártpolitizálás számára. A helyi tarka pártkoalíciók<sup>89</sup> működőképessége ugyanakkor azt is jelzi, hogy a képviselők képesek összefogni a helyi érdekek érvényesítésében.”<sup>90</sup> Pálné azonban azt is hozzáteszi, hogy a „helyi politika világában is változtatások tapasztalhatók”, többek között az, hogy egyre kevésbé jellemző a helyi tarka pártkoalíciók működése, s a pártok közötti kiegyensúlyozó szerepet potenciálisan betölteni képes civil szektor egyre kevésbé önálló szereplő.”<sup>91</sup>

További fontos megállapítást tesz Pálné, aki szerint a helyi politika világában a pártok közvetlen szervezeti szerepvállalása kevésbé jellemző, többnyire a választási kampányok lebonyolításában van meghatározó szerepük, működésük a választási ciklusok között az önkormányzati frakciókhoz kötődik.<sup>92</sup> Tényként állapítja meg, hogy a helyi politika világa a lényegét, az autonómiát vagy legalábbis a viszonylagos önállóságát veszíti el az erősen centralizált, pártpolitikai dominanciával bíró hatalmi közegben.<sup>93</sup>

Pálnéval egyetértve magunk is fontosnak tartjuk a pártok szabályozását az önkormányzati szervezetrendszerben, ami általában meg is valósul az önkormányzati Szervezeti és Működési Szabályzatokban többnyire *frakciók*, *frakciócsoportok* címszó alatt. Kákai László szerint „a képviselőcsoportok azért fontos szervei az önkormányzatnak, mert összefogják az egy pártba vagy érdekeltségi csoportba tartozókat, így könnyebb őket megszólítani, véleményüket kikérni, illetve tevékenységüket figyelemmel kísérni”.<sup>94</sup> Bódi Ferenc szerint egy település akkor lehet sikeres, ha a helyi társadalmi viszonyokhoz igazodik a helyi politika (és nem fordítva!), ezáltal a vezetők képesek elérni, hogy a helybeliek a településükkel azonosuljanak, és a közösség érdekében áldozatokat vállaljanak.<sup>95</sup>

<sup>88</sup> I. m. 235.

<sup>89</sup> A helyi pártkoalíciókkal kapcsolatban lásd továbbá: KÁKAI László: Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. Comitatus, 13. évf. 2003/6. 21–29.

<sup>90</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 142.

<sup>91</sup> I. m. 242.

<sup>92</sup> I. m. 243.

<sup>93</sup> I. m. 243.

<sup>94</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* i. m. 196. Kákai László érdekes kutatást végzett a képviselő-testületek frakcióival kapcsolatban, lásd: i. m. 192–201.

<sup>95</sup> BÓDI Ferenc: *Lehet-e proféta valaki a saját falujában?* (Sikeres polgármesterek, sikeres önkormányzatok, sikeres helyi társadalmak?) In: *Helyi hatalom – Helyi politika 3. Az új demokrácia önkormányzati vezetői*. Szerk.: Táll Éva. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2000. 222.



### 1.4.5 A helyi társadalom. A civil társadalom. A helyi civil társadalom. A helyi civil szervezetek szerepe a részvételben

A *helyi társadalom* fogalmát Bánlaky Pál a következő *kritériumok* mentén írja le:

- ✿ „...a helyi társadalom alapja *egy térben* (földrajzilag) jól *körülhatárolható egység*. Ez általában egy (kisebb) település; elképzelhető helyi társadalom kialakulása egy nagyobb település valamely térben jó körülhatárolt településrészén is.
- ✿ Viszonylag állandó, egy valamilyen lélekszámot meg nem haladó számosságú *népesség*. Az állandóság is, a nem túl nagy számosság is azért fontos, mert csak ezek teszik lehetővé a személyes (face to face) kapcsolatok hálózata kialakulását. A határértékek: viszonylagos állandóság akkor áll fenn, ha a lakónépesség meghatározó hányada legalább másfél generációnyi időtartamban a településen él. A lélekszám esetében: alsó határ gyakorlatilag nincs (teljes helyi társadalom alakulhat ki akár egy 50–60 fős településen), felső határ (nagyon sok tényezőtől függően) 30–40 ezer fő (a kisváros-nagyságrend).
- ✿ A *személyes kapcsolatok hálózata* egyben egy helyi (társadalmi) viszonyrendszer kialakulását is jelenti; ennek megléte tehát a kritérium. A legfontosabb részelemek (akár külön kritériumokként is említhetőek volnának): az információs hálózat (amely dominánsan informális jellegű), a (helyi) gazdasági viszonyok, és nem utolsósorban a helyi hatalmi struktúra.
- ✿ Fontos kritériuma (ismérve) a helyi társadalomnak, hogy legyen egy valamilyen *közös történet*, amelynek alapján létrejöhetnek a hagyományok, a helyi szokások; alkalmasint és az előzőekre építve, azokból táplálkozva egy helyi érvényű érték- és normarend.
- ✿ És végül mindezek alapján kialakul(hat) a helyi társadalom embereinek, mint csoportnak a *Mi-tudata; az összetartozás, az odatartozás érzései*.<sup>96</sup>

A *helyi társadalom* jogilag a *település vagy megye lakosságának összessége*, amely térben is jól elkülönül a társadalom többi részétől, s *működésében alapvető szerepet játszik a helyi hatalom*. Az „önkormányzó helyi társadalom az állam által elismerten azt tesz helyben, amit akar, ha döntése nem ütközik törvénybe”.<sup>97</sup>

„Abban mindenki egyetért, hogy a helyi társadalom *egy entitás*, mivel *sajátos gazdasági és szociológiai jellemzői vannak*, és *kulturális-spirituális karaktere* is megrajzolható. Ugyanakkor *nem zárt rendszer*, hiszen állandó kölcsönhatásban áll környezetével, úgy térben, mint időben.”<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Idézi BRACHINGER T.: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m. 57–58.

<sup>97</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999. 133.

<sup>98</sup> BRACHINGER T.: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m. 52.

A civil szervezetek, a civil társadalom meghatározása tekintetében könyvtárnyi a szakirodalom. Terjedelmi okok miatt meg sem kíséreljük bemutatni a különböző fogalmakat és nézeteket, de az irányadó szakirodalomra utalunk.<sup>99</sup>

A *civil szervezet*<sup>100</sup> olyan, a magánszektorban működő *intézményesült*, önkéntes szervezet, amely önkormányzatisággal rendelkezik, és amely *elsősorban tagjai érdekeinek képviseletét, védelmét és érvényesítését látja el*, elsődleges célja tehát *nem a profitszerzés*. *A civil szervezetek leghatékonyabban a helyi társadalomban tudják betölteni alapvető rendeltetésüket*, ezért szükséges bemutatni e szervezeteket jelen, a közvetlen hatalomgyakorlást vizsgáló munkának. Az új Polgári Törvénykönyv szerint *az egyesület a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának folyamatos megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy*, amely gazdasági tevékenység céljára nem alapítható. Az egyesület az egyesületi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő gazdasági tevékenység végzésére jogosult.<sup>101</sup> A közjogi definíció pedig az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben található, mely *civil szervezetnek* tekinti

✿ a *civil társaságot*,<sup>102</sup>

a Magyarországon nyilvántartásba vett *egyesületet*, valamint

✿ az *alapítványt*.<sup>103</sup>

A törvény szerint az egyesület az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet.<sup>104</sup> Az *egyesülési jog* pedig az Alaptörvény szerint abban ragadható meg, hogy mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.<sup>105</sup>

*A civil szervezet elnevezés mellett azonban használatosak még az alábbi fogalmak is:*

✿ *nem kormányzati szervezet* (Non-Governmental Organization, röviden: *NGO*);

✿ önkéntes szervezet (Voluntary Sector, röviden: *VS*);

<sup>99</sup> Lásd többek között a teljesség igénye nélkül az alábbi munkákat: *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára. Dem Net Könyvek 3. II. kiadás. Szerk.: TÓBIÁS László. Hálózat a Demokráciáért Program, 1999.; *Magyar és európai civil társadalom*. Szerk.: CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 1999.; SASVÁRI Nóra: *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekvédelem*. Internetes elérhetősége: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari\\_nora.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf); BRACHINGER Tamás: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m.; KÁKAI László: *Önkormányzunk értetek, de nélkülöletek!* i. m.

<sup>100</sup> A társadalmi vagy civil szervezet közjogi kategóriája megegyezik a magánjog által használatos egyesület jogintézményével.

<sup>101</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 3:63. § (1)–(3) bekezdés.

<sup>102</sup> A törvény szerint természetes személyek nem gazdasági érdekű közös céljaik elérése és közösségi célú tevékenységük összehangolására polgári jogi társasági szerződéssel létrehozhatnak ún. civil társaságot.

<sup>103</sup> Lásd a törvény 2. § 6. pontját.

<sup>104</sup> Lásd a törvény 4. § (1) bekezdését.

<sup>105</sup> Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdés.

- ✿ *nonprofit szervezet* (Nonprofit Organization, röviden: *NPO*);
- ✿ *harmadik szektor*: a nonprofit szektor mint az állami és a piaci szektortól független, önálló szektor.<sup>106</sup>

Az Európai Bizottság 1999. évi vitaanyaga szerint az *NGO-k legfontosabb jellemzői* az alábbiak:

- ✿ nem a személyes haszonszerzés céljából hozzák létre;
- ✿ önkéntes alapon szerveződnek;
- ✿ szervezett formájuk és bizonyos mértékű intézményesültségük megkülönbözteti az informális és ad hoc társaságoktól;
- ✿ függetlenek a kormánytól és más állami intézményektől, a politikai pártoktól, a gazdálkodó szervezetektől;
- ✿ céljuk, hogy egy szűkebb csoport a nyilvánosság előtt az egész közösség társadalmi jóléte érdekében működjenek.<sup>107</sup>

A VS-eket az Európai Közösség Bizottsága szerint bizonyos célok érdekében vagy egyéb okokból összegyűlt emberek csoportjai alkotják (például szolgáltatást nyújtó vagy gondoskodó, érdekképviselői, önszegélyező vagy kölcsönös segítséget nyújtó, valamint forrás- és koordináló szervezetek). Az önkéntes szervezetek jellemzői lényegében megegyeznek az NGO-k jellemzőivel, azzal a kiegészítéssel, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek az öngazgatásra, valamint arra, hogy a döntések a szervezeteken belül jöjjenek létre mindenfajta külső kontrolltól függetlenül.<sup>108</sup>

„Magyarországon a fenti fogalomrendszer közül a »nonprofit« fogalomhasználat vált általánossá, annak ellenére, hogy a szakirodalom és a politika gyakran használ más rokon értelmű fogalmakat is. [...] A civil társadalom azért nem teljesen azonos a nonprofit szektorral, mert a civil társadalom alatt főként civil kezdeményezésre létrejött nonprofit szervezetekre gondolunk, ugyanakkor léteznek kormányzati/önkormányzati alapítású nonprofit szervezetek is.”<sup>109</sup> A nonprofit szervezeteket Sebestény István a következő típusokba sorolja: önkiszolgáló, csoportkiszolgáló, közkiszolgáló, céltámogató, többcélú adományozó, közkiszolgáló-adományozó és üzleti szervezetek.<sup>110</sup> Stumpf István pedig a társadalmi önszerveződés típusaiként az országos civil érdekegyeztetési tömörüléseket, fórumokat; a réteg- és szociális érdekképviselőket; a korporatív szervezeteket, valamint a nonprofit szervezeteket: ezen belül az alapítványokat, a szolgáltatást nyújtó, valamint az önszegélyező szervezeteket különbözteti meg.<sup>111</sup>

<sup>106</sup> HARSÁNYI László: *A harmadik szektor*. In: Együtműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között, i. m.

<sup>107</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* i. m. 44.

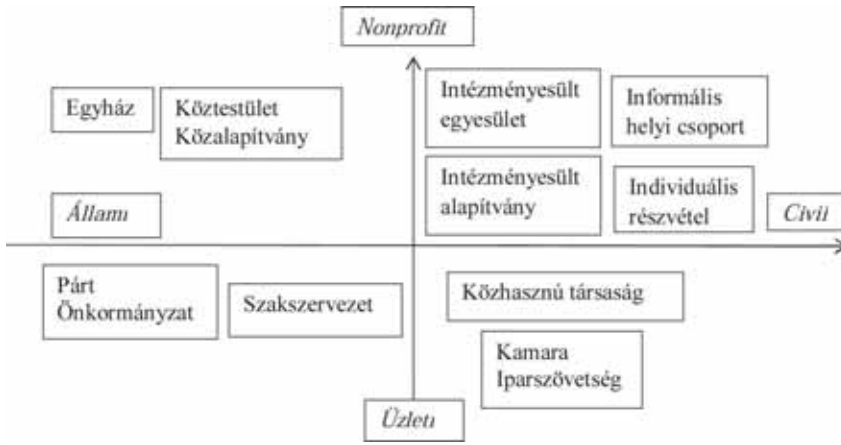
<sup>108</sup> I. m. 45.

<sup>109</sup> I. m. 47.

<sup>110</sup> Vö.: i. m. 47–49.

<sup>111</sup> I. m. 49.

Fülöp Sándor az alábbi civil-nonprofit szektorba tartozó szervezetfajtákat különbözeti meg:<sup>112</sup>



### 1.3. ábra: A civil-nonprofit szektor szervezetei

Forrás: KÁKAI L.: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! i. m. 50.

A helyi civil társadalom tehát a helyben, a településen, illetve a megyében működő civil szervezetek és tagjaik összességét jelenti. A későbbiekben megállapítjuk, hogy a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb jelentősége van. Ez a megállapítás igaz a civil szervezetekre is, mert „a lokalitás a civil társadalom igazi terepe”.<sup>113</sup> A magyarországi civil szervezetek azonban gyenge társadalmi kapcsolatokkal, alacsony társadalmi beágyazottsággal és legitimitással rendelkeznek.<sup>114</sup> Mindehhez hozzá kell tennünk, hogy a kisebb településeken természetesen sokkal élőbb, polgárközelibb a civil szervezeteknek a társadalmi kapcsolatrendszere.

A helyi civil szervezetekkel kapcsolatban Pálné Kovács Ilona egy fontos<sup>115</sup> ellentmondásra hívja fel a figyelmet, nevezetesen: „egyik oldalon a civil szektorban határozott mennyiségi növekedés, erőteljesebb szervezethez, növekvő szerepvállalás tapasztalható, ugyanakkor a másik oldalon a civil szervezetek helyi politika világában elfoglalt helye nem stabilizálódott, sőt elmondható, hogy kiszorulóban vannak”.

Sasvári Nóra szerint „a civil társadalom aktivizálódása a részvételi demokrácia megvalósításának alapja. Emellett a képviseleti demokrácia hiányosságainak kiküszöbölésére is szolgál. Az utóbbi a képviseleti demokrácia megvalósulásához, a civil társadalom aktivizálódása pedig a részvételi demokrácia megvalósulásához járul hozzá. Fontos, hogy

<sup>112</sup> Ismerteti: i. m. 50.

<sup>113</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 106.

<sup>114</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* i. m. 153.

<sup>115</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 259.

e kettő nem egymás ellentétéként, hanem egymás kiegészítéseként működik. A civil társadalom lényege a részvétel, a parlamentáris demokráciáé pedig a képviselet. E két komponens pedig együtt szükséges a valódi, hatékony és dinamikus demokrácia megszületéséhez. (Marschall, [1999] p. 173.)<sup>116</sup>

A szakirodalom az indikátorként működő kapcsolatok négy típusáról tesz említést:

- ✿ „A helyi önkormányzatok pénzbéli vagy természetbeni támogatást nyújtanak a civil szervezetek számára.
- ✿ A civil szervezetek közvetlen részvétele a helyi önkormányzatok szolgáltatásszervezésében (contracting out).
- ✿ A civil szervezetek pénzbéli vagy önkéntes munkával történő támogatást nyújtanak a helyi önkormányzatoknak.
- ✿ A döntéshozók részvétele a civil szervezetekben, illetve a civil szervezetek vagy a civil szervezet tagjainak részvétele a választott testületekben, vagy civilek által történő jelölés a választott testületekbe.”<sup>117</sup>

Kákai László szerint a *civil társadalom legfontosabb jellemvonása, hogy nem kapcsolódik össze közvetlenül a hatalom ellenőrzésével, megszervezésével és megtartásával*, hanem a demokratikus önszerveződés és a kulturális nyilvánosság szférájában zajló *viták révén gyakorol befolyást a hatalomra*, ezzel szemben a pártok a hatalomhoz kapcsolódnak, céljuk a hatalom birtoklása.<sup>118</sup>

Milyen szerepet tölthetnek be a helyi civil szervezetek a helyi önkormányzásban?

1. *munkamegosztási funkció*: a civil szervezetek bevonhatók az önkormányzati feladatellátásba.<sup>119</sup> Az MÖtv. szerint ugyanis a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a törvény mindezeket együtt intézménynek hívja) alapíthat, valamint a képviselő-testület – ha törvény kivételt nem tesz – kinevezi az intézmény vezetőjét; továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.<sup>120</sup>
2. *részvételi funkció*: ide tartozik, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott civil szervezeteket tanácskozási jog illeti meg a képviselő-testület, illetve a bizottság ülésein; ezt a képviselő-testület az SzMSz-ben kell, hogy szabályozza. Ily módon tehát a civil szervezeteknek lehetőségük van közvetlenül részt

<sup>116</sup> SASVÁRI NÓRA: *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés*, 92. [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari\\_nora.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf). Letöltés időpontja: 2014. április 9.

<sup>117</sup> BRACHINGER T.: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m. 71.

<sup>118</sup> KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* i. m. 35.

<sup>119</sup> A konkrét példákat lásd: *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*, i. m. 51–126.

<sup>120</sup> MÖtv. 41. § (6)–(7) bekezdés.

venni az önkormányzati döntéshozatalban. Meg kell még említeni a civil szervezetek (például városvédő, környezetvédő, lokálpatrióta szervezetek) szerepét a képviselő-testületekben a koalíciók létrehozásában, ugyanis szinte folyamatosan erősödik a civilek részesedése az önkormányzati mandátumokból.<sup>121</sup>

3. *népszavazás kezdeményezési funkció*: jóllehet, az új népszavazási törvény már nem sorolja fel a helyi társadalmi szervezet vezető testületét a helyi népszavazás kezdeményezésre jogosultjai körében, a civil szervezetek azonban ezen keresztül is meghatározó befolyást gyakorolhattak az önkormányzathoz való jog megvalósítására és megvalósulására. Álláspontunk szerint a jogalkotónak meg kellett volna hagyni a helyi népszavazást kezdeményezők körében a helyi társadalmi szervezet vezető testületét, módosítani kellett volna ennek elnevezését például helyben működő civil szervezetekre, vagy egyesületekre.<sup>122</sup> A magyar szabályozás e megoldása kuriózum volt Európában és a civil szervezetek önkormányzásba való bekapcsolására érdemi lehetőséget biztosított, mivel a helyben működő civil szervezetek – intézményesültségük folytán – jobban képesek képviselni és érvényesíteni egy meghatározott választópolgári csoport érdekeit – akár a helyi népszavazás és annak kezdeményezése során is<sup>123</sup> – mint a választópolgárok külön-külön, esetleg egyikük-másikuk vezető szerepét feltételezve. Tóth Adrienn tanulmányában bebizonyítja azt a hipotézist, hogy az elmaradott településeken kisebb arányban kezdeményeznek helyi népszavazást, mivel a civil szféra nem elég fejlett a szervezéshez<sup>124</sup> – íme egy újabb érv amellet, hogy meg kellett volna hagyni a civil szervezeteknek a helyi népszavazás kezdeményezéséhez biztosított törvényi jogát, ezáltal is lehetővé téve a civil szervezetek fejlődését, szerveződését.
4. *rendeletalkotás-kezdeményezési, rendelettervezet-véleményezési funkció*: a képviselő-testület az SzMSz szabályai alapján szerepet juttathat a civil szervezeteknek az önkormányzati rendeletalkotás folyamatában, amely egyrészt megnyilvánulhat a rendeletalkotás kezdeményezésében, másrészt a rendelettervezeték véleményezésében.

<sup>121</sup> KÁKAI László: *Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban*. Comitatus, 13. évf. 2003/6. 28. Kákai László szerint a civil szervezetek alapvetően kétféle módon kapcsolódhatnak be az önkormányzat döntéshozatali folyamataiba: egyrészt az önkormányzati választásokon indulva és a képviselő-testületbe bejutva ott közvetlenül befolyásolni a helyi döntéseket, másrészt szakmai tevékenységükkel, a helyi közösségekben végzett munkájukkal befolyásolni a helyi döntéseket, anélkül, hogy ők maguk önkormányzati pozícióra kívánnának szert tenni. Vö. KÁKAI L.: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek!* i. m. 160.

<sup>122</sup> Annak ellenére, hogy a civil szervezetek és a helyben működő egyesületek népszavazás-kezdeményezési jogukat nem túl gyakran gyakorolták. Lásd Tóth Adrienn kutatását: TÓTH Adrienn: *IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999–2011)*. Politikatudományi Szemle, 21. évf. 2012/3. 95.[http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012\\_3szam/toth.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_3szam/toth.pdf) Letöltés időpontja: 2014. április 24.

<sup>123</sup> Vö. a váli esettel.

<sup>124</sup> TÓTH A.: *IGEN VAGY NEM*, i. m. 101.

5. érdekképviselési, érdekvédelmi, érdekvényesítő funkció: a civil szervezetek szervezettségük okán képesek egy-egy meghatározott társadalmi csoport, réteg érdekeinek képviselésére, védelmére is. A helyi civil szervezetek egyfajta híd szerepet töltenek be a politikai pártok és a helyi társadalom között.
6. *együttműködési, támogató funkció*: a közösség tagjai együttesen megvalósíthatják a helyben jelentkező feladatokat.
7. *polgárbarát önkormányzattá válást elősegítő funkció*: lényege a participáció elvének megerősítése, a döntések átláthatósága, a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitele, a partnerségi elvű döntéshozatal megteremtése.<sup>125</sup> Ezzel kapcsolatban Kákai László problémaként veti fel, hogy a civil szervezetek töredékének van befolyása az önkormányzati politikára, mert a véleménynyilvánításba bevont szervezetek javaslatait az önkormányzatok többsége csupán alkalmasszerűen veszi figyelembe. A helyhatóságok nem vagy csak ritkán élnek azokkal a lehetőségekkel, amelyet az önkormányzati ügyek „társadalmisítása” jelenthet.<sup>126</sup>
8. *nyilvánosságot erősítő, ellenőrző, legitimáló funkció*: ide tartozik egyrészt, hogy a képviselő-testület ülésére a testületek általában meghívják a helyben működő civil szervezetek képviselőit; másrészt a civil szervezetek javaslatot tehetnek a képviselő-testület munkatervére vonatkozóan; harmadrészt megemlíthető a falugyűlésen/közmeghallgatáson, várospolitikai fórumon való részvétel lehetősége.

Az érdekképviselési és érdekvédelmi, valamint a nyilvánosságot erősítő, ellenőrző, legitimáló funkcióra remek példa Vál esete,<sup>127</sup> ahol is a Váli Faluszépítő és -védő Egyesület először 2007-ben, majd 2009-ben helyi népszavazást kezdeményezett abban a kérdésben, hogy Vál közigazgatási területén épüljön-e lakópark. Az Egyesület bírósághoz fordult, miután a jegyző az aláírásgyűjtő ívek hitelesítését törvénytörtő módon, önkényesen megtagadta azzal az indokkal, hogy egy tervezett lakóövezet elleni tiltakozás politikai tevékenységnek számít. A bíróság végzésében elrendelte az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, amely kötelezettségének a jegyző közel egy év elteltével, kétszeri fellebbezés után tett csak eleget. Az összegyűjtött, de – félrevezető tájékoztatás miatt – késve leadott aláírásokat nem fogadta el a Helyi Választási Bizottság. Az Egyesület 2009-ben ismét benyújtotta a helyi népszavazási kezdeményezést a korábbi kérdésekben. A képviselő-testület pedig ezt követően annak ellenére sem rendelte el a helyi népszavazást, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő, népszavazást támogató aláírások száma nemcsak hogy elérte, de meg is haladta az önkormányzati rendeletben meghatározott választópolgári számot. Az ügy kivizsgálása érdekében az Egyesület az Országos Választási Irodához fordult,

<sup>125</sup> Soós Edit: *Polgárbarát önkormányzatok Európában*. In: Magyar és európai civil társadalom. Szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 1999. 106.

<sup>126</sup> KÁKAI L.: Önkormányzunk értetek, *de nélkületek!* i. m. 229–230.

<sup>127</sup> Az eset forrása: <http://adamiroda.hu/faluedo/index.php/DOKUMENTUMOK>.

Letöltés időpontja: 2014. április 9.



majd megkereste a Területi Választási Bizottságot, az ügyészséget, a Köztársasági Elnöki Hivatalt, az Önkormányzati Minisztériumot.

A törvénytörtő helyzet fennállásában minden megkeresett szerv egyetértett. Amikor már úgy tűnt, hogy a testület végre elrendeli a helyi népszavazást, annak időpontját olyan napra tűzte ki, amely nem felelt meg a törvény szabályainak. Erre az Egyesület hívta fel a képviselő-testület figyelmét. A sok akadály után a helyi népszavazásra végül 2009. május 9-én került sor, amely mindkét kérdésben érvényes és eredményes volt. A szavazásra jogosultak 53,8%-a vett részt a szavazáson, és a leadott szavazatok közel 90%-a azonos volt (NEM). A váli civil szervezet tehát határozottan kiállt a választópolgárok helyi népszavazáshoz való jogának jogszerű érvényesítése mellett, és következetesen képviselte a váli választópolgárok érdekeit még az erre hivatott önkormányzattal, polgármesterrel képviselő-testülettel szemben is.

*A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek közötti kapcsolatnak számos formája lehet.* Ilyenek lehet például a civil szervezetek (alapítványok, közhasznú társaságok stb.) alapítása, az alapításban való közreműködés; a nonprofit szervezet bevonása az önkormányzati közfeladatok ellátásába szerződés alapján;<sup>128</sup> az együttműködés keretében közös pályázatok benyújtása; leggyakrabban az önkormányzat részéről pénzügyi és természetbeni támogatás nyújtása a helyben működő civil szervezetek részére; a civil szervezetek képviselőinek tanácskozási jog biztosítása a képviselő-testület ülésein – az SzMSz szabályainak megfelelően; a civil szervezetek közvetlen politikai szerepvállalása jelöltállítás, mandátumszerzés formájában; a civil szervezetek önkormányzati rendeletalkotásba történő bevonása az őket érintő témakörökben; az önkormányzat és a lakosság közötti kommunikáció erősítése érdekében különböző civil fórumok, kerekasztal jellegű intézmények működtetése (hogy csak egy néhány példát említsünk, működnek ilyen fórumok Szombathelyen, Gödöllőn, Egerben, Nagykanizsán, Veszprémben, Izsákon, Gyulán, Kecskeméten, Salgótarjánban, Budakeszin, Szentesen, Tolnán, Besenyszögön, Szekszárdon, Csorváson, a legtöbb fővárosi kerületben, Mosonmagyaróváron, Kerepesen, Zircen, Martfűn, Sepsiszentgyörgyön, Siklóson, Tégláson, Zalaegerszegen, Kiskunhalason, Pécsen is volt több kezdeményezés hol több, hol kevesebb sikerrel stb.).

Rendkívül hasznosnak tartjuk az önkormányzat részéről úgynevezett *civil koncepció* vagy *civil stratégia* elfogadását,<sup>129</sup> melynek segítségével írásban is rögzíteni lehet a helyi önkormányzat és a civil szervezetek közötti kapcsolati irányokat, a partnerség elvének fontosságát; a civil közösségekkel való párbeszéd formáit, a kapcsolatrendszerek fejlesztésének lehetőségeit; a közös célok és stratégiák kidolgozását; a civil kontroll lehetőségének megteremtését; konzultációk kezdeményezését; a kölcsönös információáramlás biztosítását (például honlapok, nyilvántartások segítségével stb.). Szintén hasznos megoldás az önkormányzat részéről úgynevezett *civil referens* alkalmazása, aki valójában összekötő

---

<sup>128</sup> Lásd továbbá: GÁSPÁR Máttyás: *Magad uram ... a civil önkormányzás alapvonalai*. In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Budapest, 1997. DemNet Könyvek 3.

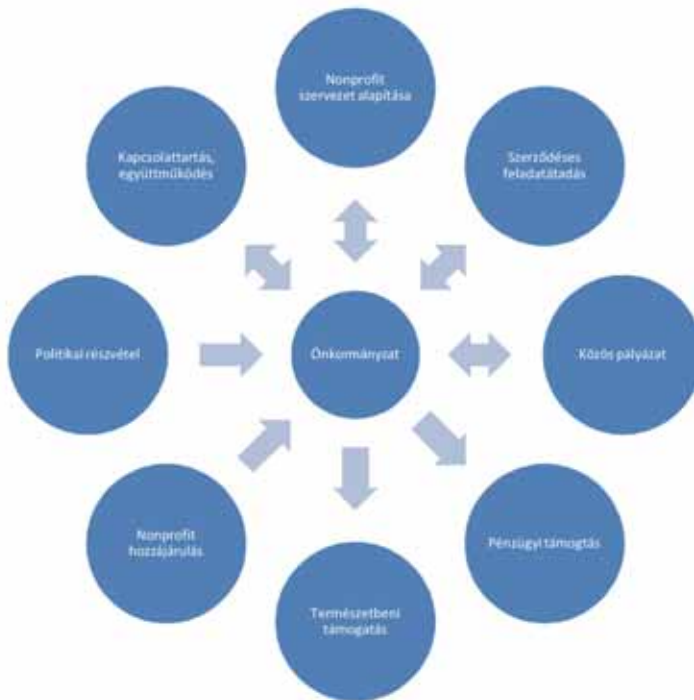
<sup>129</sup> A teljesség igénye nélkül néhány példa: Székesfehérvár, Hajdúdorog, Zirc, Pécs, Miskolc is rendelkezik ilyen koncepciókkal.



kapocs a helyi szervezetek és az önkormányzat között. A gyakorlatban azonban gyakori probléma, hogy a civil referens szinte beleolvad a polgármesteri hivatali apparátusába, a bürokráciába.<sup>130</sup>

Szintén pozitív példája a részvételi demokrácia 21. századi újraértelmezésének Aba város úgynevezett *részvételi demokrácia modellje*, amelynek keretében a város lakói helyi társadalmi szerződést kötöttek az önkormányzattal, és ennek eredményeképpen új típusú intézményrendszert hoztak létre Abán. Létrehozták többek között az úgynevezett Abai Magisztrátust, amely az önkormányzati képviselők, a civil képviselők által alkotott Civil Fórumból, az abai civil szervezeteket összefogó Egyesületi Fórumból, a Vállalkozói Fórumból, valamint a helyi egyházak képviselőiből tevődik össze. Létrehozták továbbá a Civil Egyetemet, amelynek fontos célja, hogy hallgatói autonóm civilpolgárok lehessenek, képesek legyenek maguk körül szuverén civil társadalmat szervezni, és olyan (részvételi) demokráciában gondolkodik, amely számít polgárai aktivitására, felelősségére.

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati irányokat az alábbi ábra és táblázat mutatja be:



#### 1.4. ábra: Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati formák

Forrás: BRACHINGER T.: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m. 71.

<sup>130</sup> Forrás: [http://varoslako.pecs.hu/res/doc/1143/pmjv\\_civil\\_koncepci\\_-\\_j.pdf](http://varoslako.pecs.hu/res/doc/1143/pmjv_civil_koncepci_-_j.pdf).

Ma társadalmi szerződés deklarálja Abán, hogy a részvételi demokrácia minden állampolgárnak, minden családnak és minden utcaközösségnek intézményesített formában lehetővé teszi, hogy a saját városában részt vehessen a jelen és a jövő formálásában. Ezt maga az önkormányzat döntötte el, amikor testületi határozattal elindította a társadalmi szerződés létrehozásának folyamatát. A strukturált párbeszéd rendszerében az abai utcaközösségek tagjai megválasztották képviselőiket, a képviselők pedig létrehozták saját közös civil intézményüket, amivel megteremtették a tényleges párbeszéd hiteles feltételét. A civil szervezetek az önkéntesség alapelvei, a politikamentes részvételi demokrácia alapelvei és értékei alapján segítették Aba közigazgatási területén az emberek közötti együttműködést, a problémák feltárását, jelzését és képviseletét a különböző szervezetekben, és döntéshozó fórumokon, függetlenségük megtartása mellett tevékenységükkel meghatározó szerepet töltenek be.<sup>131</sup>

Sajátos problémákkal és kihívásokkal kell szembenézniük a fővárosban működő civil szervezeteknek. A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány 2010-ben készült helyzetjelentése szerint „a 10 000 főre vetített civil szervezetek száma megmutatja, hogy a főváros nem egységesen kedvezően ellátott. Az értékek a XVIII. kerület 34 szervezetétől az V. kerület 348 szervezetéig nagyon széles spektrumot ívelnek át. A Budapesten belüli területi különbségek messze nagyobbak, mint országosan a megyék közti különbségek. A civil szervezetek sűrűsége a fővárosi kerületekben valamelyest leképezi a város koncentrikusságát, miszerint a belső kerületekben található a legnagyobb szervezeti sűrűség, majd kifelé haladva egyre inkább alacsonyabb értékekkel rendelkező kerületek következnek. A belső kerületek szervezeti ellátottsága minden viszonylatban kiemelkedő.”<sup>132</sup> Tegyük hozzá, hogy a peremkerületek között is van üdítő kivétel, mivel a főváros IV. kerületében, Újpesten körülbelül 100 civil szervezet működik.<sup>133</sup> A NIOK javaslatai szerint nagyobb hangsúlyt kell fordítani a peremkerületek felzárkóztatására, az ottani önkormányzatokkal és civil szervezetekkel való együttműködésre, hogy ily módon is elősegítsék a külső kerületi civil élet fejlődését. Budapest minden kerületi önkormányzatánál dolgozik civil referens, akikkel kapcsolatban szintén megfogalmazható a korábban már Pécs kapcsán említett probléma, nevezetesen, hogy a civil referensek más feladatokat is ellátnak, más funkciókkal is rendelkeznek. Annak ellenére, hogy országosan a fővárosban működik a legtöbb civil szervezet, ezek általában nem rendelkeznek megfelelő technikai követelményekkel, informatikai tudással, informatikai infrastruktúrával. Szintén gyakori probléma a fővárosi és a kerületi döntéshozatali folyamatokban a döntési javaslatok kapcsán a véleményezési határidők rövidegsége, továbbá, hogy a nyílt véleménykérésekre gyakran nem kap az önkormányzat megfelelő minőségű értékelhető javaslatot; valós kerületi önkormányzati – civil együttműködés sajnos csak kevés helyen tapasztalható. Az Alapítvány szerint hiányzik az a platform, ahol a civil

<sup>131</sup> Forrás: <http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283#MIDDLE>.

<sup>132</sup> NIOK állásfoglalás: Fővárosi civil szervezetek helyzete, problémái és a NIOK Alapítvány megoldási javaslatai. 1. Forrás: [http://www.niok.hu/allasmutat.html?all\\_azon=17](http://www.niok.hu/allasmutat.html?all_azon=17)  
Letöltés időpontja: 2014. április 10.

<sup>133</sup> Forrás: [https://www.ujpest.hu/civil\\_szervezetek](https://www.ujpest.hu/civil_szervezetek).

szervezetek megjelenhetnek, bemutatkozhatnak, a lakossággal kapcsolatba kerülhetnek, ezért javasolják például a Fővárosi Civil Nap évente történő megrendezését; virtuális közösségek kiépítését; az adományozás, adományszerzés fejlesztésének önkormányzati segítségét; Civil Házak építését.<sup>134</sup>

A Nemzeti Jogszabálytár információi szerint<sup>135</sup> 83 önkormányzat rendelkezik a helyi civil szervezeteknek nyújtható önkormányzati támogatások tárgyában elfogadott rendelettel. Kuriózum viszont a főváros, mert Budapest rendelkezik komplex, úgynevezett civil rendelettel is,<sup>136</sup> amelynek célja a civil szervezetek és a fővárosi önkormányzat közötti együttműködés tartalmi és formai kereteinek rögzítése; annak biztosítása, hogy a civil szervezetek véleménye a Fővárosi Önkormányzat döntéseiben megjelenhessen; a civil támogatási és a pályázatadási rendszer, valamint az ezekhez kapcsolódó nyilvántartás egységesítése, egyszerűsítése; továbbá az önkormányzati feladatátvállalási együttműködés – közszolgáltatási szerződések keretében történő – folytatásának biztosítása. A budapesti rendelet tehát – a többivel ellentétben – a civil szervezeteknek nyújtott önkormányzati támogatások mellett rendelkezik a fővárosi civil adatbázisról, a civil szervezeteknek biztosított tanácskozási, véleményezési jogokról, a konzultációs testületekről, civil fórumokról, civil műhelyekről, civil konzultációs tanácsról, a szakértői tanácsadó-egyeztető testületekről.

**1.6. táblázat: A nonprofit szervezetekkel kapcsolatban álló önkormányzatok száma és aránya a kapcsolat formája szerint, településtípusonként, 2000.**

Önkormányzatok	Főváros	Fővárosi kerület	Megyeszékhely	Többi város	Község 1 000 fő felett	Község 1 000 fő alatt	Összesen
<b>Közreműködés alapítvány létrehozásában</b>							
Száma	1	23	18	192	698	500	1432
Aránya	100,00	100,00	100,00	88,1	59,3	29,1	45,3
<b>Közreműködés közhasznú társaság létrehozásában</b>							
Száma	1	15	18	106	251	182	573
Aránya	100,00	65,2	100,00	48,6	21,3	10,6	18,1

<sup>134</sup> Az adatok forrása szintén az Alapítvány állásfoglalása.

<sup>135</sup> www.njt.hu.

Letöltés időpontja: 2014. április 27.

<sup>136</sup> Budapest Főváros közgyűlésének 61/2008. (XI. 21.) önkormányzati rendelete a fővárosi önkormányzat és a fővárosi civil szervezetek kapcsolatrendszerének egyes kérdéseiről, pályázati rendszeréről.

Forrás: <http://budapest.hu/Lapok/Civil-Iroda-vonatkoz%C3%B3-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s.aspx>

Letöltés időpontja: 2014. április 24.

Ön-kormányzatok	Főváros	Fővárosi kerület	Megye-székhely	Többi város	Község 1 000 fő felett	Község 1 000 fő alatt	Össze-sen
<b>Szerződéses viszony nonprofit szervezettel közfeladat ellátására</b>							
Száma	1	19	15	96	243	258	632
Aránya	100,00	82,6	83,3	44,0	20,6	15,0	20,0
<b>Együttműködés nonprofit szervezettel közös pályázat benyújtása érdekében</b>							
Száma	–	2	7	11	102	48	181
Aránya	–	8,7	38,9	10,1	8,7	2,8	5,7
<b>Pénzügyi támogatás nonprofit szervezet részére</b>							
Száma	1	23	18	212	902	863	2019
Aránya	100,00	100,00	100,00	97,2	76,6	50,1	63,9
<b>Természetbeni támogatás nonprofit szervezet részére</b>							
Száma	1	19	18	184	528	369	1119
Aránya	100,00	82,6	100,00	84,4	44,9	21,4	35,4
<b>Nincs semmilyen kapcsolat (a fenti kapcsolati formák egyike sem létezett)</b>							
Száma	–	–	–	1	101	552	654
Aránya	–	–	–	0,5	8,6	32,1	20,7
Összes önkormányzat							
Száma	1	23	18	218	1177	1721	3158
Aránya	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

*Forrás:* Sebestyén István, idézi: BRACHINGER T.: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m. 107.

#### 1.4.6 Petíciós<sup>137</sup> jog

„A petíciós jog alapjául szolgáló petíció fogalmát tekintve különböző meghatározások élnek a jogirodalomban. Általános értelemben véve azonban elfogadható, hogy a petíciós jog magában foglalja a kérelmezéshez és a panaszhoz (annak előterjesztéséhez) való jogot, vagyis a petíció alatt egyrészt kérelmet, másrészt panaszt kell érteni.”<sup>138</sup>

<sup>137</sup> A petíció szó jelentése kérés, kérvény, panasz.

<sup>138</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Szerk.: Drinóczi Tímea. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006., 2008. 445.

Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. „A [...] petíció *annyiban a közvetlen demokrácia eszköze, hogy alkotmányos lehetőséget biztosít az állami szervek működésének visszacsatolására*. A választópolgároknak jogot ad arra, hogy a közösséget érintő kérdésekről alkotott véleményüket az állami szervek tudomására juttassák, és ezzel befolyásolhassák az állami szervek működését, döntéshozatalát. Ennyiben a petíció a közvetlen hatalomgyakorlás eszköze.”<sup>139</sup>

Az Alaptörvényben említett alapvető jog részletszabályait a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbtv.) tartalmazza, meghatározva a panasz és a közérdekű bejelentés fogalmát,<sup>140</sup> amely szerint:

- a) *panasz*: olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá, és javaslatot is tartalmazhat;
- b) *közérdekű bejelentés*: olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés szintén tartalmazhat javaslatot. A közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében<sup>141</sup> is meg lehet tenni, e rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.

Panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult állami és helyi önkormányzati szervhez. A panaszt és a közérdekű bejelentést – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított 30 napon belül kell elbírálni.<sup>142</sup>

A panasz előterjesztésének határideje:<sup>143</sup>

- ✱ A panasz vizsgálata mellőzhető, ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát (szubjektív határidő).
- ✱ A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani (objektív határidő).

Az alaposnak bizonyuló panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján gondoskodni kell.<sup>144</sup>

<sup>139</sup> CSINK L.: *Közvetlen demokrácia*, i. m. 182.

<sup>140</sup> Pkbtv. 1. § (2) és (3) bekezdés.

<sup>141</sup> Pkbtv. 4. § (1) bekezdés.

<sup>142</sup> Pkbtv. 1. § (4) bekezdés, 2. § (1) bekezdés.

<sup>143</sup> Pkbtv. 2. § (7) bekezdés.

<sup>144</sup> Pkbtv. 3. § (1) bekezdés.

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről;
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről;
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

Garanciális szabály, hogy a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt nem érheti hátrány.<sup>145</sup> Minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor, jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne.<sup>146</sup>

A petíció azért tekinthető a helyi részvételi demokrácia megjelenési formájának, mert a helyi önkormányzat is „alanyává” válhat, a helyi önkormányzathoz is benyújtható panasz és közérdekű bejelentés is.

A gyakorlatban előfordult olyan petíció, amelyben Losonc város lakossága egy közterület értékesítése ellen „tüntetett” ilyen formában;<sup>147</sup> nyújtottak be olyan petíciót, amelyben XIII. kerületi kutyatartók „tiltakoztak” jog-és alkotmányellenesség okán az önkormányzat kutyatartási rendelete ellen;<sup>148</sup> nyújtottak már be petíciót a budapestiek a tiszta levegőért,<sup>149</sup> illetve a Városligetért,<sup>150</sup> a szegediek útpítésért,<sup>151</sup> az egriek a belvárosért,<sup>152</sup> a kőbányaiak az óvodákért,<sup>153</sup> stb. A példákat még hosszan lehetne sorolni, azonban mindegyikben az a közös, hogy a helyi lakosság vagy egy szűkebb közösség problémájára, vagy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amely általában közérdekű, és a probléma megoldására irányuló határozott kérelmet is tartalmaz.

### 1.4.7 Tiltakozások, demonstrációk, polgári engedetlenség

Az Alaptörvény alapján mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.<sup>154</sup> A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény értelmében (a továbbiakban: Gyjtv.) a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések (rendezvények) tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilvánít-

<sup>145</sup> Pkbtv. 3. § (2) bekezdés.

<sup>146</sup> Pkbtv. 11. §

<sup>147</sup> Forrás: <http://ujjszo.com/cimkek/regio/2008/01/09/onkormanyzati-huzavona-a-peticio-miatt>.

<sup>148</sup> Forrás: <http://www.fovarosi-hirhatar.hu/hir/kutyatartok-peticiojara-valaszolt-a-a-xiii-keruleti-onkormanyzat>.

<sup>149</sup> Forrás: [http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/STOP\\_SZMOG-peticio0802V-ossz.pdf](http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/STOP_SZMOG-peticio0802V-ossz.pdf).

<sup>150</sup> Forrás: [http://varnailaszlo.blog.hu/2014/03/24/peticio\\_a\\_varosligetert](http://varnailaszlo.blog.hu/2014/03/24/peticio_a_varosligetert).

<sup>151</sup> Forrás: <http://szegedcafe.hu/2014/01/04/veszelyes-utszakasz-sziksosfurdon-peticiot-inditottak-a-helyiek/>.

<sup>152</sup> Forrás: <http://www.eger.hu/hu/hirek/vezeto-hirek/c/peticio-a-belvarosert-6691>.

<sup>153</sup> Forrás: <http://www.kobanya.info/index.php/kozelet/item/4917-flash-mob-%C3%A9s-per-%C3%ADci%C3%B3-a-k%C5%91b%C3%A1nyai-%C3%B3vod%C3%A1k%C3%A9rt>.

<sup>154</sup> Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés.

hatják. „Az összejövetel több embernek megbeszélte helyen és időben való találkozási tárgyalás (vagy szórakozás) végett. A *felvonulás* viszont már politikai állásfoglalás kinyilvánítására szervezett tömeges menetelés. A *tüntetés* politikai állásfoglalás – legtöbbször tiltakozás – kinyilvánítása felvonulással, jelszavak hangoztatásával.”<sup>155</sup> A rendezvény résztvevői jogosultak a közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozni.

A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A közterületen tartandó rendezvény szervezését a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőrfőkapitányságnak legalább három nappal a rendezvény megtartásának tervezett időpontját megelőzően kell bejelenteni. A bejelentési kötelezettség a rendezvény szervezőjét terheli.

A *polgári engedetlenség erőszakmentes, jogellenes tiltakozási forma*, a hatalommal való együttműködés valamilyen fokú nyilvános megtagadása annak tevékenysége miatt. Célja a hatalom közérdekű tevékenységének a megváltoztatása vagy annak javítása.<sup>156</sup> John Rawls szerint „a polgári engedetlenség a törvénnyel ellentétes, nyilvános, erőszakmentes, lelkiismereti okból fakadó, ám politikai cselekedet, amelyre rendszerint avégett kerül sor, hogy változásokat idézzenek elő a törvényekben vagy a kormány politikájában”.<sup>157</sup> (Jó példa erre Magyarországról a rendszerváltás időszakából a „taxisblokád”). Petrétai József a következőképpen definiálja: „a polgári engedetlenség önkéntes, tudatos, szándékos, de jogellenes magatartás, ami erőszakmentes és nyilvános jellegű, célja a demonstratív hatás elérése. Elsősorban politikai indok vezérli, és politikai hatást kíván elérni, amikor valamely törvény vagy állami politika megváltoztatását célozza. Fontos ismérve, hogy az elkövető egyén vagy csoport önként és ellenállás nélkül viseli el a jogellenes magatartásért kiszabott büntetést.”<sup>158</sup> Bence György szerint „olyan igazságtalanságok ellen tiltakoznak, melyeket akkor sem szabad eltérni, ha emiatt szembe kell fordulni a törvénnyel”.<sup>159</sup> Dr. Mahatma Gandhi és Dr. Martin Luther King egyaránt azt vallotta, hogy aki polgári engedetlenségre vállalkozik, annak el kell fogadnia a törvény megsértéséért kirótt büntetést.<sup>160</sup>

<sup>155</sup> CHRONOWSKI N. – DRINÓCZI T. – PETRÉTEI J. – TILK P. – ZELLER J.: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. i. m. 435–436.

<sup>156</sup> [http://hu.wikipedia.org/wiki/Polg%C3%A1ri\\_engedetlens%C3%A9g](http://hu.wikipedia.org/wiki/Polg%C3%A1ri_engedetlens%C3%A9g)

<sup>157</sup> BENCE György: *Polgári engedetlenség középhullámon*. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában. A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9-10-i konferenciájának előadásai és vitája. 11. <http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf>

<sup>158</sup> Letöltés időpontja: 2014. február 17.

<sup>159</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 41.

<sup>160</sup> BENCE Gy.: *Polgári engedetlenség középhullámon*, i. m.

<sup>160</sup> KROKOVAY Zsolt: *A polgári engedetlenség erénye*. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában... i. m. 19. <http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf>

Letöltés időpontja: 2014. február 17.

Krokovay Zsolt szerint a *polgári engedetlenség 3 szokásos feltétele* az alábbi:

1. *a kérdéses igazságtalanságok ritkán lehetnek gazdasági természetűek;*
2. *„legvégső eszköz” jellegű;*
3. *a jogos, illetve jogosnak vélt fellépések összessége nem fenyegethet a jogrend összeomlásával.*<sup>161</sup>

Szintén ő állapítja meg: „tagadhatatlan, hogy a polgári engedetlenség akkor meggyőző igazán, ha az igazságért küzdő csoportok már végigjárták a petíciózás minden politikai és jogi formáját...”<sup>162</sup>

Ezeknek a részvételi formáknak *helyi szinten való előfordulása nem túl gyakori* (illetve, ha elő is fordul, természetesen nem vagy csak kivételesen kap országos visszhangot), amit alátámaszt az a Kákai László által végzett kutatás is, amely azt vizsgálta, hogy a választópolgárok milyen, az önkormányzat által szervezett rendezvényen vesznek részt általában. A kutatás három megyei jogú város<sup>163</sup> választópolgáira terjedt ki, amelynek kapcsán Kákai megállapította, hogy az emberek az önkormányzati kulturális és szórakoztató rendezvényeken szívesen vesznek részt, ennél kisebb az érdeklődés (sorrendben) az önkormányzat által tartott lakossági fórumok, az önkormányzati tájékoztatások, az önkormányzati képviselői fogadóórák, a képviselő-testületi ülések, a városi ügyeket érintő demonstrációk, végül a közmeghallgatások iránt.<sup>164</sup>

#### **1.4.8 Részönkormányzati testületi, illetve bizottsági (választópolgári) tagságok**

A törvény szerint *a bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható.*<sup>165</sup> *A bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.*<sup>166</sup> A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.<sup>167</sup>

*A képviselő-testület – Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározottak szerint – valamely településrész sajátos érdekeinek képviselőre településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozhat létre települési képviselőkkel és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.*<sup>168</sup> Ez a településrész általában viszonylag jól elkülönül a település többi részétől, és önálló egységet képez. Ilyen lehet például egy üdülőterület, lakótelep,

<sup>161</sup> I. m.

<sup>162</sup> I. m.

<sup>163</sup> Kaposvár, Pécs és Szekszárd.

<sup>164</sup> KÁKAI L.: Önkormányzunk értetek, *de nélkülöletek!* i. m. 142.

<sup>165</sup> Mötv. 57. § (1) bekezdés 5. mondata.

<sup>166</sup> Mötv. 58. § (1) bekezdés 2. fordulata.

<sup>167</sup> Mötv. 57. § (1) bekezdés 6. mondata.

<sup>168</sup> Mötv. 62. § (1) bekezdés.



családi házas övezet vagy az is elképzelhető, hogy az adott településrész korábban önálló település volt stb. Mivel a részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira *a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni*, itt is fontos szabály, hogy a részönkormányzat testületének elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.

Józsa Zoltán szerint „a részönkormányzatok a demokratikus közélet előiskoláiként alkalmas »kísérleti terepet« biztosítanak a legkülönbözőbb részvételi formák kipróbálására. Ennek ellenére ez az intézmény is a kevésbé elterjedt és alkalmazott formák közé tartozik.”<sup>169</sup>

Ez szintén lényeges formája a helyi részvételi demokráciának, illetve a lakossággal való kapcsolattartásnak, mivel általa lehetővé válik, hogy a választópolgárok érdekei a testületeken belül közvetlenül is megjelenhessenek, és így befolyást gyakorolhassanak a bizottsági, a részönkormányzati testületi és ezeken keresztül a képviselő-testületi döntéshozatalra.

### 1.4.9 Közmeghallgatás<sup>170</sup>

A képviselő-testület évente legalább egyszer *előre meghirdetett* közmeghallgatást tart, amelyen *a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek* (például társadalmi szervezetek, egyesületek, civil szerveződések, önképzőkörök, intézmények, gazdasági szervezetek, a településen alapvető közszolgáltatást nyújtó vagy azt felügyelő szervezetek) képviselői *a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek*. Az elhangzott javaslatra, kérdésre *a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni*.<sup>171</sup> Lényeges tehát, hogy ez az egyetlen olyan fórum, amelyhez *maga a törvény kapcsol garanciális szabályokat*, a többi formát nem vagy csak elvéve szabályozza.

A közmeghallgatás megkülönböztető jegye, hogy *ez határozatképes képviselő-testületi ülés*, amelyet a képviselő-testület *minden évben legalább egyszer* köteles megtartani.

A „hagyományos” testületi üléstől az a sajátossága különbözteti meg, hogy ezen a speciális ülésen a főszerep a lakosságé, illetve a szervezeteiké. Ez a testületi ülés is *nyilvános*, ahol bárki megjelenhet, a hagyományos testületi üléshez képest viszont sajátossága a közvetlen kérdés és javaslattétel lehetősége (tehát a közösség javaslatai ez esetben nem az apparátus közvetítésével kerülnek a testület elé).

<sup>169</sup> JÓZSA Z.: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, 60.

<sup>170</sup> A témakört teljeskörűen fedolgozta: Kiss Mónika Dorota: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola.

Forrás: [http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Vedes/Kiss\\_M\\_D/ertekezes\\_nyilv\\_kiss\\_md.pdf](http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezes_nyilv_kiss_md.pdf)

Letöltés időpontja: 2014. március 21.

<sup>171</sup> Möt. 54. §.

Mivel a közmeghallgatás képviselő-testületi ülésnek minősül, az általános szabályok alapján a *polgármester* hívja össze és vezeti a tanácskozást.

Tekintettel arra, hogy az Möt. csupán keretjelleggel szabályozza a közmeghallgatás jogintézményét, az egyes képviselő-testületek Szervezeti és Működési Szabályzataikban (a továbbiakban: SzMSz) rendelkezhetnek a közmeghallgatás részletes szabályairól, lebonyolításáról (például a felszólalások időtartamának meghatározása, a viszontválasz lehetősége stb.), a közérdekű kérdések és javaslatok megválaszolásának módjáról, határidejéről.

A közmeghallgatás időpontját a képviselő-testület határozza meg. A közmeghallgatást lehetőleg olyan időben kell megtartani, hogy azon a lakosság és a szervezetek részt tudjanak venni,<sup>172</sup> ennek érdekében hasznos lehet, ha az SzMSz rendelkezik arról, hogy a képviselő-testület köteles a lakosságot a közmeghallgatás időpontjáról kellő időben – a helyben szokásos módon – tájékoztatni.

Az Möt. évi egyszeri közmeghallgatás tartására kötelezi a képviselő-testületeket, ezenfelül a testület több közmeghallgatást is tarthat.

Célszerű a közmeghallgatást egyetlen napirendi pontként, önálló testületi ülés keretében megtartani.

A korábbi szabályozással ellentétben a hatályos Möt. a válaszadás kötelezettségére nézve is szab határidőt, nevezetesen kimondja, hogy az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül (értelemszerűen itt is érdemi) választ kell adni.

A közmeghallgatásra egyebekben a képviselő-testületi ülésre vonatkozó (általános) szabályokat kell alkalmazni (például a rend fenntartása, jegyzőkönyv készítése).

Józsa Zoltán a közmeghallgatás kapcsán megjegyzi, hogy „egy 1997-ben, a nagyobb és közepes méretű városok körében végzett felmérés rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati ügyekkel kapcsolatos információ mindössze 3%-ának a forrása a közmeghallgatás. Pedig talán ez a legalkalmasabb fórum arra, hogy adott település lakosai a helyhatóság tisztségviselőit, polgármestert, jegyzőt, alpolgármestereket stb. személyesen is megismerjék, továbbá közvetlenül is megfogalmazhassák kérdéseiket, elmondhassák véleményüket.”<sup>173</sup>

#### **1.4.10 Falugyűlés, községpolitikai fórum és egyéb formák: rétegtalálkozók, várospolitikai fórumok, városrész(i) tanácskozások**

A képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét, amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. E fórumok alatt a törvény szerint többek

---

<sup>172</sup> Ezt szolgálja az Möt.-nek az a rendelkezése is, amely a közmeghallgatás időpontjának előre meghirdetését követeli meg.

<sup>173</sup> JÓZSA Z.: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, i. m. 59.

között a község-, várospolitikai fórumot, a városrész(i) tanácskozást, a falugyűlést kell érteni. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.<sup>174</sup> Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a *falugyűlés, a községpolitikai fórum funkciója*<sup>175</sup> – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – a *lakosság számára a helyi közügyekben való részvétel biztosítása, a véleménynyilvánítás, a közvetlen tájékoztatás lehetőségének megteremtése a közérdekű ügyekben, illetve a jelentősebb döntések előkészítése érdekében.*

A falugyűlés időpontját célszerű a képviselő-testületnek a munkatervben előre meghatározni, amelyről a lakosságot – a helyben szokásos módon – tájékoztatni kell. A falugyűlés összehívása és vezetése – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – a *polgármester feladata*. A falugyűlésen meghívottként részt vehetnek az önkormányzati képviselők, a jegyző, a polgármesteri hivatal dolgozói, az önkormányzati intézmények vezetői, a helyi civil szervezetek képviselői, a helyben működő pártok vezetői. A falugyűlés technikai feltételeinek megszervezése pedig a polgármesteri hivatal feladata.

A falugyűlésen elhangzottakról is célszerű jegyzőkönyvet készíteni.

A falugyűléshez hasonló jellegű fórumok a *várospolitikai fórum, a városrész(i) tanácskozás, illetve a rétegtalálkozó*; ezek létjogosultságát az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság a legritkább esetben hívható össze egyetlen helyiségben megtartható tanácskozásra. A várospolitikai fórum, a városrész(i) tanácskozás tehát a nagyobb településrész lakosságára, egy vagy több választókerületre terjedhet ki. E fórum szerepe – a falugyűléshez, a községpolitikai fórumhoz hasonlóan – az önkormányzat és a lakosság érdekeinek összehangolása, a lakosság közvetlen tájékoztatása közérdekű kérdésekről, közérdekű észrevételek és javaslatok összegyűjtése, a városrészben működő társadalmi–gazdasági szervezetekkel és a lakosság önszerveződő közösségeivel való kapcsolattartás és együttműködés biztosítása.

#### 1.4.11 A képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvánossága (választópolgári részvétel lehetősége)

Pálné szerint a „helyi demokrácia alapvető szabályai közé tartozik az ülések nyilvánossága is, amelyet természetesen még törvényi szabályozás nélkül is illik biztosítani. Mégis e tekintetben is a törvényhozó beavatkozására volt szükség. A törvény<sup>176</sup> eredeti szövege ugyanis az önkormányzatokra bízta, hogy »indokolt esetben« mikor rendelnek el zárt ülést. Az időközben megalkotott adatvédelmi törvény és az önkormányzatok túlzott hajlandósága a nyilvánosság kizárására együttesen indokolták a törvényi korlátok beépítését, a zárt ülés tartásának részletesebb szabályozását.”<sup>177</sup>

<sup>174</sup> Möt. 53. § (3) bekezdés második tagmondat.

<sup>175</sup> Gyakorlatilag csak elnevezésében más a két jogintézmény, funkciójuk azonos. A gyakorlatban azonban jóval kedvezőbb a falugyűlés alkalmazása.

<sup>176</sup> Itt: az Ötv.

<sup>177</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 155.

A Kúria értelmezésében „a közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja [...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.”<sup>178</sup>

Az Mötv. továbbra is tartalmazza azt a garanciális jellegű rendelkezést, miszerint *a képviselő-testület ülése nyilvános*.<sup>179</sup> A testületnek tehát lehetővé kell tenni, hogy a választópolgárok, a lakosság ténylegesen is részt vehessen a képviselő-testület és – mivel a bizottságok üléseinek összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni – a bizottságok nyilvános ülésein (megfelelő befogadóképességű terem biztosítása, helyszíni közvetítés, megfelelő tájékoztatás stb. révén), és ott – a helyi SzMSz szabályainak megfelelően – hozzászólhasson, és véleményt mondhasson.

#### **1.4.12 A képviselő-testületi ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe való betekintés joga**

Az Mötv. szerint *a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekintheznek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe*. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.<sup>180</sup> Pálné ezzel kapcsolatban megállapította: az alkotmánybíróság értelmező döntésére volt szükség ahhoz is, hogy a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvekbe való betekintést helyi rendelet ne korlátozhassa.<sup>181</sup>

#### **1.4.13 A képviselő-testület ülésein a helyben működő civil szervezetek tanácskozási joga**

A képviselő-testület az SzMSz-ben határozza meg, *mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog* a képviselő-testület és bizottsága ülésein.<sup>182</sup> A települések eltérő jellege és adottságai miatt az Mötv. e kérdés szabályozását az SzMSz-ekre bízta, tekintettel arra, hogy e kapcsolatrendszer nem szabályozható

<sup>178</sup> Vö. Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5036/2012/6. számú határozata.

<sup>179</sup> Mötv. 46. § (1) bekezdés.

<sup>180</sup> Mötv. 52. § (3) bekezdés.

<sup>181</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 155.

<sup>182</sup> Mötv. 53. § (3) bekezdés első tagmondat.

törvényi szinten egységesen, szükség van a helyi sajátosságok figyelembevételére. Egy 2003-ban végzett Zala megyei felmérés arra utal, hogy ez csupán formális előírás, amely jellemzően nem érvényesül.<sup>183</sup>

#### 1.4.14 A helyben működő társadalmi szervezetek, civil szervezetek, érdekképviselői szervek rendeletalkotás-kezdemenyyezési joga és a rendlelettervezetek véleményezésének joga

A településnek a tárgykör szerint érintett lakossági szervezetei, a társadalmi szervezetek, a civil szervezetek, az érdekképviselői szervezetek – a képviselő-testületnek az SzMSz-ben megjelenő döntésétől függően – fontos szerepet kaphatnak az önkormányzati rendeletalkotás menetében is, nevezetesen: *a rendeletalkotás kezdeményezésénél, valamint az elkészített rendlelettervezetek véleményezésénél.*<sup>184</sup> A kezdeményezési, véleményezési jogok pontos meghatározását adja Petrétai József. Szerinte a „kezdeményezés valamely döntés meghozatalára vonatkozó eljárás megindítását foglalja magában. A kezdeményezés általában tartalmazza a javaslatlétel lehetőségét is, vagyis a döntéshozó számára megfogalmazott, adott döntés tartalmára vonatkozó konkrét indítvány meghatározását. [...] A véleményezés egyrészt magában foglalja a tájékozódás lehetőségét, vagyis a döntés tervezett tartalmának a tájékoztatás útján történő megismerését, de annnyival több a tájékozódásnál, hogy az érintett a tervezett döntésről kapott információi alapján kifejtetheti álláspontját, és ennek során érvelhet a döntés meghozatala mellett vagy ellene. A véleményezési jog jogosultjának azonban csak arra van joga, hogy álláspontját kifejtthesse, emellett érvelhessen, a döntésre jogosultat ezúton megkísérelje meggyőzni, ennek sikertelensége esetén azonban az ellentétes tartalmú döntés meghozatala nem ütközik jogi akadályba, vagyis az egyező vélemény hiányában is érvényes döntés születhet. Ha azonban a véleményezési jog esetén a vélemény kikérése elmarad, ez a döntés érvényességét érintheti.”<sup>185</sup>

#### 1.4.15 Fogadóóra, fogadónap

Az önkormányzati képviselő törvényben előírt kötelezettsége, hogy *a település egészéért vállalt felelősséggel képviselje választópolgárai érdekeit.*<sup>186</sup> Fontos feladata tehát a *választópolgárokkal való kapcsolattartás*, mivel értük tevékenykedik, tőlük nyeri megbízatását.

<sup>183</sup> PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 260.

<sup>184</sup> Vö. FOGARASI József: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése*. In: *A helyi önkormányzatok*. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 278–281.

<sup>185</sup> PETRÉTAI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 42.

<sup>186</sup> A hatályos szabályozást az Ötv. 19. § (1) bekezdés 1. fordulata tartalmazza, az Mötv. ezzel szó szerint megegyező rendelkezése [32. § (1) bekezdés] a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

Józsa Zoltán azt állapítja meg, hogy az önkormányzati képviselő „a lakossági kapcsolatok legmeghatározóbb szereplője”.<sup>187</sup> Az Mötv. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 32. § (1) bekezdés k) pontja törvényi szintre emeli a választópolgárokkal való kapcsolattartás kötelezettségét, amikor is kimondja, hogy az önkormányzati képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek *évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt* képviselői tevékenységéről.

Ezen túlmenően azonban *az Mötv. nem teszi kötelezővé a fogadónap, fogadóóra tartását* sem a képviselők, sem a polgármester(ek), sem az alpolgármester(ek), sem a jegyző(k), sem az aljegyző(k) számára. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az SzMSz kötelezze (vagy csupán lehetőségként tartsa fenn e jogot) a fent említett tisztségviselőket arra, hogy bizonyos időközönként meghatározzanak egy-egy napot/időtartamot a választópolgárokkal való konzultáció e formájára. A fogadónap és a fogadóóra intézménye szintén a helyi közakarat formálásában játszik/játszhat kitüntetett szerepet. E szerepét azonban csak akkor tudja betölteni, ha a lakosságot a fogadóóra, fogadónap helyéről, idejéről a helyben szokásos módon (például az önkormányzat honlapján, kábeltelevízió stb.) kellő időben tájékoztatják.

Ennek keretében lehetőség van arra, hogy a választópolgár *személyesen konzultáljon* választott képviselőjével (vagy az önkormányzati tisztségviselővel), elmondhassa problémáját, illetve álláspontját, adott esetben a képviselő segítségét kérje. Ideális esetben a választópolgár az általa megfogalmazott problémára, kérdésre, észrevételre azonnal választ kaphat. Lehetőség van azonban arra is, hogy a fogadónapon/fogadóórán elhangzott közérdekű bejelentésekről a fogadónap/fogadóóra tartója feljegyzést készítsen, amely alapján sor kerülhet intézkedés megtételére, hivatalos eljárás megindítására is.

#### 1.4.16 A helyi média és az internet szerepe a részvételben

A részvételi demokrácia szolgálatába állíthatók *az önkormányzatok hivatalos lapjai, a helyi újságok, a kábeltelevízió, az önkormányzati honlapok, az sms alapú kommunikáció, a közösségi oldalak*. Petrétei József szerint a nyilvánosság megteremtésében a médiának kiemelkedő szerepe van; a demokráciában a média politikai funkciókkal rendelkezik: információs, véleményképző, kritikai- és kontrollfunkciója van.<sup>188</sup> A legutóbbi adatok szerint honlappal az önkormányzatok 2/3-a rendelkezik, amely napjainkban kulcsszerepet játszik a lakosság, a választópolgárok gyors és hiteles tájékoztatásában, de akár a lakosság és az önkormányzat közötti kétirányú kommunikációban is.

E honlapok többségén ugyanis az informatikában kevésbé jártas felhasználók is könnyen megkereshetik az adott önkormányzat legfontosabb adatait (az önkormányzati vezetők, a képviselő-testület tagjainak névsora, fogadónapok, fogadóórák stb.); megtekinthető a polgármesteri hivatal szervezeti felépítése, az ügyintézőkkel való kapcsolattartás

<sup>187</sup> JÓZSA Z.: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, i. m. 60.

<sup>188</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 44.

formái (telefon, email stb.); esetenként még az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok is letölthetők. Megtekinthetők az önkormányzati döntések (rendeletek, határozatok), ideális esetben a közöttük való keresés is biztosított; fontos információkat kaphatunk a bizottságok, a településrészi önkormányzatok összetételéről, tagságáról, működéséről; a tanácsnokok létéről, funkcióiról; az önkormányzat társulásairól, a testvérvárosi kapcsolatokról. A honlap segítséget nyújthat az önkormányzatnak ahhoz is, hogy ezen keresztül tájékoztassa a lakosságot a képviselő-testületi, bizottsági, valamint a településrészi önkormányzati testületi ülésekről, a helyi közakarat formálásának fórumairól (közmeghallgatás, falugyűlés, község- és várospolitikai fórum, városrész tanácskozás), azok helyéről, időpontjáról, témájáról, előadóiról stb. Ma már léteznek olyan elektronikus fórumok is, ahová írni-válaszolni is lehet.<sup>189</sup> A honlapok működtetése ma már nem jár számottevő kiadással, fontos követelmény azonban az azokon található információk folyamatos naprakész állapotban tartása, frissítése.

## Ellenőrző kérdések és feladatok

1. Napjaink demokráciaelméleteit hogyan ültethetjük át a helyi önkormányzás világába?
2. Hogyan függ össze és hogyan határozható el a népszuverenitás elve és a helyi önkormányzáshoz való jog?
3. Ismertesse a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyát a hatályos szabályozás alapján!
4. Mit jelent a helyi népszavazás „képviseleti rendszerbe ágyazottsága”?
5. Határozza meg a referendum és a plebiszcitum fogalmát!
6. Határozza meg az iniciatíva, a petíció, a népi törvénykezdeményezés fogalmát!
7. Adja meg a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés fogalmát!
8. Hogyan tudná elhatárolni a helyi ügydöntő és a helyi véleménynyilvánító helyi népszavazást?
9. Milyen indikátorok alapján jellemezhetjük a helyi népszavazást?
10. Határolja el egymástól a lakossági meghallgatások, a falugyűlés és a közmeghallgatás jogintézményét!
11. Sorolja fel a helyi részvételi demokrácia intézményeit!
12. Ki(k) választja/választják
  - a polgármestert?
  - a főpolgármestert?
  - a megyei közgyűlés elnökét?
13. Ki lehet polgármester jelölt?
14. A polgármesterjelöltek közül ki szerzi meg a mandátumot?

<sup>189</sup> Egy példa erre: <http://www.budaors.hu/?module=forum>.



15. Hogyan választjuk meg a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településen az önkormányzati képviselőket?
16. Hogyan választjuk meg a 10 000-nél több lakosú településen az önkormányzati képviselőket? Hol alkalmazzuk még ezt a választási szisztémát?
17. Mit jelent a töredékszavazat az önkormányzati választások esetén? Hol találkozhatunk vele?
18. Hogyan osztják szét a kompenzációs mandátumokat? Hogy hívjuk ezt a módszert?
19. Az alábbi táblázat segítségével határozza meg, hogy ki kapja a kompenzációs mandátumokat egy 95 327 lakosú településen!

Osztószámok/ Szavazatszámok	1. „A” párt	2. „B” párt	3. „C” párt	4. „D” társadalmi szervezet <sup>190</sup>
		40 052	36 198	40 052
3				
5				
7				

20. Milyen „bekerülési küszöb” van a kompenzációs lista esetében?
21. Hány tagja van a fővárosi közgyűlésnek? Hány tagja van a megyei közgyűléseknek?
22. Kik és hogyan választják a fővárosi közgyűlés tagjait?
23. Kik és hogyan választják a megyei közgyűlés tagjait?
24. Milyen „bekerülési küszöb” van a fővárosi és a megyei listás választás esetében?
25. Ki vehet részt a helyi népszavazáson?
26. Mi a helyi népi kezdeményezés? Milyen változások történtek a helyi népi kezdeményezéssel kapcsolatban?
27. Mi a politika? Hogyan határozható meg a helyi politika?
28. Kik a helyi, lokális (municipális) hatalom szereplői?
29. Milyen különbségek vannak a nagypolitika és a helyi politikai között?
30. Határozza meg a politikai párt normatív fogalmát!
31. Mi jellemző a pártok helyi szervezeteire?
32. Hogyan szabályozzák a helyi Szervezeti és Működési Szabályzatok a pártok helyi szervezeteit?
33. Melyek a helyi társadalom jellemzői?
34. Hogyan határozható meg a civil szervezet tudományos, közjogi és magánjogi fogalma?
35. Mi a helyi civil társadalom?
36. Milyen szerepet töltenek, tölthetnek be a civil szervezetek a helyi önkormányzásban?
37. Melyek lehetnek a helyi önkormányzatok és a helyi civil szervezetek közötti kapcsolatok formái? Mondjon az együttműködésre pozitív és negatív példákat!

<sup>190</sup> A sorszámok a listasorsolásnál kapott számokat jelölik.



38. Határozza meg az alábbi fogalmakat
  - civil koncepció vagy stratégia;
  - civil referens.
39. Milyen sajátos helyzetben vannak a fővárosban működő civil szervezeteknek? Milyen sajátos problémákkal kell szembenéznük?
40. Mi a petíciós jog?
41. Határozza meg a panasz és a közérdekű bejelentés fogalmát!
42. Mi tartozik a gyűlekezési jog gyakorlásába?
43. Mi a polgári engedetlenség fogalma, három szokásos feltétele?
44. Miért nevezhető a közvetlen választópolgári részvétel formájának a képviselő-testület bizottságaiban, illetve a településrészi önkormányzati testületekben való tagság? Milyen arányban és kik lehetnek ezeknek a testületeknek a tagjai?
45. Mi a közmeghallgatás? Milyen törvényi szabályok vonatkoznak rá?
46. Mi a
  - falgyűlés?
  - községpolitikai fórum?
  - városrész(i) tanácskozás?
  - várospolitikai fórum?
47. Mit jelent a képviselő-testületi/bizottsági ülések nyilvánossága? Mit jelent a nyilvánosság a Kúria értelmezésében?
48. Kit/kiket illet meg a képviselő-testület üléseinek jegyzőkönyveibe, illetve előterjesztéseiben való betekintés joga?
49. Mely szervezeteknek lehet tanácskozási joga a képviselő-testület ülésein? Ezt hol kell rögzíteni?
50. Milyen szerepe lehet a helyi társadalmi szervezeteknek az önkormányzati rendeletalkotás folyamatában?
51. Mi a fogadóóra és a fogadónap? Hol található meg és milyen szabályok vonatkoznak rá?
52. Határozza meg, hogy mi a helyi média, illetve az internet szerepe a részvételben!



## 2. FEJEZET

# A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai – európai kitekintés

### 2.1 Bevezetés

A fejezeti címben jelzett téma, a helyi önkormányzás közvetlen megvalósulása előrevetíti azt a tényt, hogy ebben a részben kizárólag a helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés jogintézményeivel foglalkozunk, a közvetlen hatalomgyakorlás országos szintjére való utalást azonban néha nem kerülhettük meg. A feldolgozást az Európai Unió 27 tagállamának<sup>191</sup> alkotmányai, egyéb jogszabályai, valamint a témában fellelhető magyar, illetve többnyire a legfrissebb angol nyelvű szakirodalom alapján végeztük el. Mindenekelőtt a tárgykörrrel kapcsolatos kutatási téziseinket mutatjuk be, a fejezet végén értékelve vagy megkérdőjelezve ezek helytállóságát.

1. Kiindulva abból a már szinte „alapelvként” aposztrofálható tényből, hogy a demokratikus helyi döntéshozatal két fő formája közül a közvetett típus az elsődleges, a közvetlen pedig kivételesnek tekinthető,<sup>192</sup> az olyan megoldások, amelyek esetében a települési közösség minden ügyben saját maga, azaz a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek, ma már csak illúzió.
2. A közvetlen hatalomgyakorlásnak léteznek európai standardjai (például helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés, falugyűlés, lakossági meghallgatások).
3. A kezdeményezések mindig valamilyen meghatározott tartalmú döntés elérésére vagy kikényszerítésére irányulnak.
4. A népi kezdeményezések kétféle értelemben terjedtek el európai szinten: egyrészt mint a helyi népszavazás megtartásának eljárási kellékeként a helyi választók meghatározott számának/arányának erre irányuló kezdeményezése, másrészt mint kvázi önálló döntéshozatali forma.
5. A helyi népszavazás jóval gyakoribb, mint az országos, mivel a helyi szint sokkal alkalmasabb területet kínál a közvetlen demokrácia érvényesítésére; a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb jelentőségük van.

<sup>191</sup> Azóta – mint ismeretes – Horvátország is az Európai Unió tagja lett (2013-ban), de a kézirat lezárásáig a horvát részvételi demokráciáról nem állt rendelkezésünkre információ.

<sup>192</sup> Ennek okai a társadalom érdektagsága, az érdekvérvényesítés bonyolultsága és heterogén volta.

## 2.2 Terminológiai kérdések és elhatárolási nehézségek

Nemzetközi elemzésekben óhatatlanul felmerülnek terminológiai kérdések és fogalmi elhatárolási nehézségek. Ez egyrészt a különböző államok jogrendszerei, alkotmányjogi szabályozása,<sup>193</sup> történelmi körülményei, államszervezeti felépítése stb. különbözőségéből, másrészt a rendelkezésre álló szakirodalom fordítási eltéréseiből adódik.<sup>194</sup>

E problémát Szente Zoltán is felveti, amikor összehasonlító munkájában megállapítja, hogy ha „a széles körben alkalmazott intézmények és eljárások tartalmáról közmegegyezés van, akkor azok formális alkotmányjogi leírása, illetve interpretációja megfelelő elemzési kereteket és eszközöket nyújt az európai önkormányzatok komparatív elemzéséhez”.<sup>195</sup>

E munka keretei között az egyes közvetlen demokratikus formák történeti szempontú vizsgálatára – terjedelmi okok miatt – nem vállalkozhattunk, csupán a térbeli összehasonlításra volt lehetőségünk.<sup>196</sup> Tisztában vagyunk azonban azzal, hogy e módszerrel csak korlátozott vagy csekély mértékben állapíthatók meg az azonosságok és a különbözőségek az egyes államok megoldásai között, az időbeli összehasonlítás külön értekezés tárgya lehetne; egyetértve természetesen azzal, hogy az összehasonlítás mindkét dimenziója nélkülözhetetlen az egyes jogintézmények, fogalmak megértéséhez.<sup>197</sup>

A közvetlen hatalomgyakorlás témakörében olvasható tanulmányok alapján az alábbi kifejezésekkel találja szemben magát az olvasó: referendum, plebiszcitum, iniciatíva, népszavazás, petíció, népi (törvény)kezdeményezés. Rögtön felmerül a kérdés: azonos vagy különböző jogintézményekről van szó? A szakirodalomban azonban nem találunk egységes fogalomhasználatot.

Anélkül, hogy feladatunknak tekintenénk az egységes terminológia kialakítását, lássuk, hogy – a nemzetközi szóhasználatot is figyelembe véve – hogyan határozhatók meg az egyes fogalmak. Hozzá kell tennünk, hogy néha szükséges ismétlésbe bocsátkoznunk, jöllehet az egyes fogalmak általános tartalmának meghatározására már az első fejezetben kísérletet tettünk. Elevenítsük fel tehát, hogy mit is értünk az egyes fogalmak tartalmán. *Referendum* alatt mind az önkormányzat oldaláról (képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága), mind a választópolgárok oldaláról kezdeményezett olyan népszavazásokat értünk, amelyeknek eredménye kötelező a legfőbb döntéshozó szervre, a képviselő-testületre. A választópolgárok által kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat *véleménynyilvánító helyi*

---

<sup>193</sup> Az Egyesült Királyság ilyen szempontú vizsgálata még a többihez képest is nehezebbnek bizonyul – a kartális alkotmány hiánya miatt.

<sup>194</sup> Elég, ha csak arra gondolunk, hogy az egyik leginkább használt munkanyelv, az angol nagyon sok kifejezésre nem ismer megfelelő szót, például a népszavazásnak a referendum feleltethető meg, de a plebiszcitum kifejezést e nyelv már nem ismeri.

<sup>195</sup> SZENTE Z.: *A demokratikus döntéshozatal és végrehajtás...* i. m. 21.

<sup>196</sup> Néhány történeti szempontú megjegyzést azonban – a helyi népszavazások egyes államokban való előfordulása, gyakorisága tekintetében – találhatunk a munkában.

<sup>197</sup> LŐRINCZ Lajos: Összehasonlítás a közigazgatásban. In: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban – Összehasonlító közigazgatás*. Szerkesztette: Lőrincz Lajos. Unió Kiadó, Budapest, 2006. 7–8.

*népszavazásnak, másképpen választópolgári konzultációnak* hívjuk. *Plebiszcitumnak* pedig az önkormányzat oldaláról (képviselő-testület tagjai és a képviselő-testület bizottsága által) kezdeményezett, de eredményét tekintve a képviselő-testületre nem kötelező népszavazásokat nevezhetjük.<sup>198</sup>

A fejezetben a *népi kezdeményezést* (ami arra irányul, hogy a döntéshozó szerv egy adott ügyet tűzzön napirendre és tárgyaljon meg) igyekszünk következetesen elhatárolni az általános értelemben felfogott *petíciótól* (ami annak lehetőségét biztosítja, hogy az állampolgárok egyénileg vagy másokkal együtt írásban vagy szóban kérelmet, panaszt, javaslatot terjesszenek az illetékes állami szervek elé), valamint a *népi törvénykezdeményezéstől* (amelynek célja valamely törvény vagy más jogszabály – például helyi önkormányzati rendelet – megalkotásának kezdeményezése).<sup>199</sup>

### 2.3 A témát érintő legfontosabb nemzetközi egyezmények

A közvetlen hatalomgyakorlás tekintetében szólnunk kell az Európa Tanács keretében 1985-ben Strasbourgban elfogadott *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* című nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: Charta); az Európa Tanács keretében 1992-ben elfogadott, *a külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló egyezmény* (a továbbiakban: Közéleti egyezmény); az ENSZ keretében elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (a továbbiakban: Nyilatkozat); az *Európai Unió Alapjogi Chartája* (a továbbiakban: Alapjogi Charta) témánkat érintő legfontosabb rendelkezéseiről. Ezenkívül csupán megemlítjük a Tanács 94/80/EK *irányelvét* (1994. december 19.) *az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról* (a továbbiakban: Irányelv).

A *Charta* szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.<sup>200</sup> Látható, hogy

<sup>198</sup> Vö. az 1.1. táblázattal.

<sup>199</sup> Helyi szinten erre a vizsgált országok közül példaként egyedül az ész szabályozást tudjuk megemlíteni, amely a jogalkotási eljárás kezdeményezésének jogát akként szabályozza, hogy a választópolgárok legalább 1 és legfeljebb 5%-a kezdeményezheti a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó kérdésben a jogalkotási eljárás lefolytatását, amelyet 3 hónapon belül meg kell vitatni, és amelyen a kezdeményezők képviselője részt vehet. Vö. Kiss M. D.: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*, i. m. 634.

<sup>200</sup> Charta 3. cikke.

e nemzetközi egyezmény is a közvetett hatalomgyakorlás elsődlegességének elvéből indul ki, elismerve azonban a közvetlen hatalomgyakorlás létjogosultságát is. Nem lehet továbbá megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.<sup>201</sup> Az utóbbi „alapelvet” számos állam alkotmányi szinten is megismételte – mint az a tanulmány következő részeiben is látható lesz.

A *Közéleti egyezmény* szerint minden egyes szerződő állam köteles elősegíteni, hogy ésszerű erőfeszítések révén bevonja a külföldi lakosokat a helyi tájékoztatásba, a tervezési eljárásokba és a helyi ügyekkel kapcsolatos konzultációkba, közmeghallgatásba.<sup>202</sup> Ennek az egyezménynek az alkalmazásában külföldi lakos olyan személyt jelent, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik.<sup>203</sup>

A *Nyilatkozat* alapján minden személynek joga van hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez.<sup>204</sup>

Az *Alapjogi Charta* szerint minden uniós polgár választásra jogosult és választható a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.<sup>205</sup>

Az *Irányelv* szerint az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 8b. cikkének (1) bekezdése nem feltételezi a tagállamok választási rendszereinek teljes harmonizálását.

A különböző tagállamok helyhatóságai eltérő politikai és jogi hagyományokat tükröznek, és a struktúrák sokfélesége jellemzi őket. A „helyhatósági választás” kifejezés nem ugyanazt jelenti az összes tagállamban,<sup>206</sup> e kifejezés egyaránt vonatkozik a helyhatósági képviselő-testületek és a helyhatósági végrehajtó szerv tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztására.

A tagállamoknak jogosultaknak kell lenniük arra, hogy intézkedéseket tegyenek annak biztosítására, hogy a honosság szerinti tagállamában a passzív választójogtól megfosztott személy ne szerezhesse vissza ezt a jogát pusztán azzal, hogy egy másik tagállamban rendelkezik lakóhellyel.

## 2.4 Az alkotmányos szabályozás

Mielőtt rátérnénk a helyi szintű közvetlen hatalomgyakorlás intézményei – egyes országokban alkalmazott – alkotmányos szabályainak bemutatására, számba kell vennünk, hogy az egyes országok milyen államszerkezettel rendelkeznek, mert nem mindegy például, hogy mit jelent az országos szintű népszavazás: a szövetségi szinten megvalósult

<sup>201</sup> Charta 5. cikke.

<sup>202</sup> Közéleti egyezmény 4. cikke.

<sup>203</sup> Közéleti egyezmény 2. cikke.

<sup>204</sup> Nyilatkozat 21. cikke.

<sup>205</sup> Alapjogi Charta 40. cikke.

<sup>206</sup> A helyhatósági választások alatt az Irányelv szerint az alapszintű helyhatósági egységek és azok alegységei szintjén közvetlen és általános választójog alapján tartott választások értendők.

közvetlen hatalomgyakorlási formát, avagy a tartományok vagy – regionális államokban a régiók – szintjén megtartott referendumokat is értjük-e ez alatt. Nem kevés óvatossággal kell eljárjunk annak eldöntése során sem, hogy mi tekinthető lokális, helyi szintű demokratikus részvételi formának.<sup>207</sup>

Megkíséreljük tehát a fenti fogalmakat – az összehasonlíthatóság érdekében – egységesen használni. Mindezek alapján a *helyi* jelzőt minden vizsgált ország esetén a *köz-ségi, települési megfelelőjeként* kezeljük, de ez alatt a föderatív államokban a *tartományi*, a regionalizált államokban a *regionális szintet* is érteni kell;<sup>208</sup> az *országos* szintű népszavazás pedig a föderatív államokban a *szövetségi szintűnek* feleltethető meg (unitárius államokban e kategória értelmezése egyértelmű, mivel itt az állam egységes). Mindezek alapján összefoglalóan a *települési és a területi (tartományi/regionális/megyei) népszavazásokat szubnacionális jelzővel is illelhetjük*, értve ez alatt mindazokat a népszavazásokat, amelyekre a *központi kormányzati szint alatt kerül sor*.

### 2.1. táblázat: Az államok típusai azok belső tagozódása (államszerkezet) szerint<sup>209</sup>

Állam/Államszerkezet	Unitárius állam	Föderatív állam	Regionalizált állam <sup>210</sup>
Ausztria		X	
Belgium		X	
Bulgária	X		
Ciprus	X		
Csehország	X		
Dánia	X		

<sup>207</sup> Egyet kell értenünk Petrétei József azon megállapításával, miszerint a föderatív állam hátránya a bonyolultság, valamint az egységesség hiánya, amely azt eredményezheti, hogy „a tagállamok önállósága szükségszerűen olyan különbségeket mutathat fel, amelyek következtében a polgárok számára nehézségek adódhatnak az állami ügyekben való eligazodás során”. Vö. PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 280. A téma kutatója számára a nehézséget a nyelvi különbségek csak még inkább fokozzák.

<sup>208</sup> Egy föderatív vagy regionalizált államban a megyei, a regionális vagy a tartományi szintet területinek, azaz „mezo” szintnek is nevezhetjük, miként nálunk a megye is területi, de egyben helyi szint is. „A „mezo” esetében általában a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti közvetítő, integráló szintről van szó, függetlenül attól, hogy ez a szint önkormányzati, képviseleti vagy adminisztratív, illetve csak tervezési tartalommal rendelkezik és attól is, hogy e szint alatt van-e még területi egység.” Vö.: PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 43.

<sup>209</sup> A kategorizálás relativitását az is mutatja, hogy például Belgium unitárius államból föderáció lett, továbbá Olaszországban az utóbbi időkben megnövekedett a régiók szerepe, az angol alkotmány pedig újabbnál újabb dokumentumokkal egészült ki.

<sup>210</sup> Igaz, hogy a regionalizált állam az unitárius állam egyfajta típusának tekinthető, mi mégis külön kategóriaként vettük számba. A szakirodalom szerint a regionalizált államokban a régiók alkotmányosan megerősített jogállással, szabályozási hatalommal és jelentős önállósággal rendelkeznek. Vö. PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Regionális politika és közigazgatás*, i. m. 23.

Állam/Államszerkezet	Unitárius állam	Föderatív állam	Regionalizált állam
Egyesült Királyság*	X		
Észtország	X		
Finnország	X		
Franciaország*	X		
Görögország	X		
Hollandia	X		
Írország	X		
Lengyelország	X		
Lettország	X		
Litvánia	X		
Luxemburg	X		
Magyarország	X		
Málta	X		
Németország		X	
Olaszország			X
Portugália*	X		
Románia	X		
Spanyolország			X
Svédország	X		
Szlovákia	X		
Szlovénia	X		

A \*-gal jelölt országokat az Európai Unió Régiók Bizottsága szintén regionalizált államokként kategorizálja, amit szakmailag vitathatónak tart Pálné.<sup>211</sup>

*Forrás:* saját szerkesztés

Az egyes országok alkotmányait először is az alapján vizsgáltuk, hogy egyáltalán az *alaptörvény megemlíti-e a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét* akár országos, akár helyi, szubnacionális szinten, illetve különösen a helyi népszavazást, valamint egyéb részvételi formákat.

<sup>211</sup> Erősen vitatható Portugáliát regionalizált állammak tekinteni csupán azért, mert vannak speciális jogállású szigetei, de Franciaországot is, ahol a régió elnevezésű irányítási szint továbbra is a leggyengébb pozíciót birtokolja. Vö. PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 34–35.



A hatalomgyakorlásban való közvetlen állampolgári részvétel<sup>212</sup> lehetőségét biztosítja az osztrák, a bolgár, cseh, a lengyel, a litván, a német, a portugál, a magyar, a román, a spanyol és a szlovén alkotmány. Kifejezetten rendelkezik a helyi népszavazásról a finn, a francia, a lengyel, a magyar, a német, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák és a szlovén alkotmány. Érdekes módon a helyi népi kezdeményezés jogintézménye – egy kivétellel – nem jelenik meg az alkotmányokban. Ez a kivétel pedig a francia alkotmány,<sup>213</sup> amely szerint törvény rögzíti azokat a feltételeket, amelyek esetén minden egyes területi közösség<sup>214</sup> választópolgára a petíciós jog<sup>215</sup> gyakorlása révén kérheti valamely, a közösség hatáskörébe tartozó kérdés helyi képviselő-testületi ülés napirendre vételét.

Egyáltalán nem rendelkezik a közvetlen hatalomgyakorlásról – általában a képviseleti hatalomgyakorlással való konkurálás okán – a holland (leszámítva az általános értelemben vett petíciós jogot), az angol, a dán, a ciprusi (kivéve szintén a petíciós jogot), a máltai, illetve a lett alkotmány.

Ezt követően azt indokolt vizsgálni, hogy az alkotmányok csupán megemlítik avagy részletesen szabályozzák a tárgyalat jogintézményeket (helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést).

Csupán az említés szintjén találkozhatunk a helyi népszavazással a bolgár, a finn, a francia, a lengyel, a német, a magyar, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák és a szlovén alkotmányokban. A lengyel, a litván, a portugál, a szlovén, a szlovák alkotmányok – a helyi népszavazással ellentétben az országos népszavazás legfontosabb, garanciális szabályait meglehetősen részletesen szabályozzák (többek között a népszavazás jellegét, a részvételre jogosultak, valamint a kezdeményezők körét, a kitézést, a népszavazásra bocsátható kérdéseket, a tilalmi listát, a moratóriumra vonatkozó szabályokat, az érvényességet és az eredményességet stb.). Azok az alkotmányok, amelyek csupán megemlítik a helyi népszavazás jogintézményét (és ez tekinthető általánosan elterjedtnek), általában külön törvényre bízzák a további részletszabályok megalkotását (például a bolgár, az olasz,<sup>216</sup> a lengyel, a litván,<sup>217</sup> a portugál, a svéd és a szlovák alkotmány). Olyan megoldással is találkozhatunk, ahol a helyi népszavazásra az országos népszavazásra vonatkozó szabályok alkalmazását rendeli az alkotmányozó (portugál alkotmány). A vizsgált alaptörvények

<sup>212</sup> Fontos még egyszer hangsúlyoznunk, hogy a népszuverenitás mindig az adott ország választópolgárainak abban a jogában fejeződik ki, hogy választások során létrehozzák a legfőbb államhatalmi és népképviselői szervet, és döntsenek azokban a kérdésekben, amelyek országos népszavazásra bocsáthatók. A népszuverenitás alanya tehát az ország választópolgárainak összessége. Az önkormányzáshoz való jog e népszuverenitással kétségtelenül összefüggésben áll, de mindig az egymástól közjogilag elkülönült települések, területek választópolgárainak hatalomgyakorlásban való részvételi jogosultságában fejeződik ki.

<sup>213</sup> A francia alkotmány 72-1. cikke szerint.

<sup>214</sup> A községeket Franciaországban területi közösségeknek hívjuk (collectivités territoriales), a község tehát gyűjtőfogalom: helyi önkormányzat, annak valamennyi kategóriája.

<sup>215</sup> Érdekes módon e megfogalmazásban inkább a népi kezdeményezés jogintézménye ismerhető fel.

<sup>216</sup> Ez az alkotmány azonban speciális megoldást alkalmazva a régió státútumát hívja fel a szabályalkotásra.

<sup>217</sup> Az országos népszavazás további részletszabályaira nézve ad felhatalmazást.

áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy *a helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést az európai alkotmányok nem szabályozzák részleteikben*, általánosan jellemző, hogy *felhatalmazást adnak a törvényhozónak* (tehát törvényi szabályozásra utalnak tovább) *a további részletszabályok megalkotására*.

A következő vizsgálódási szempontnak azt tekintettük, hogy azok az alaptörvények, amelyek rendelkeznek a népszavazásról, mindezt csak az országos vagy csupán a helyi, avagy mindkét népszavazási forma tekintetében teszik-e. *Az országos népszavazásról* rendelkezik az észt, az ír, a görög, a lett, a litván, a luxemburgi, a svéd, valamint az osztrák alkotmány. Csak *a helyi*, azaz a szubnacionális népszavazást szabályozza a *finn és a francia* alaptörvény. *Mindkét típusú* (országos és helyi) *népszavazásról* tartalmaz rendelkezéseket *a bolgár, a lengyel, a német, a magyar, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák és a szlovén* alkotmány.

Végül az alapján is áttekintettük az alaptörvényi rendelkezéseket, hogy a fent említettekén kívül milyen más részvételi lehetőséget biztosítanak a választópolgároknak a központi, illetve a helyi szervek döntéseinek befolyásolására. E körben *a népi kezdeményezésről* kell szólnunk, ami azonban a vizsgált alkotmányok alapján<sup>218</sup> *nem tekinthető általánosan elterjedtnek*. Néhány *egyéb részvételi, döntésbefolyásolási lehetőségről* azonban beszámolhatunk. *Franciaország* alkotmánya például megemlíti a választópolgári konzultációt – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseinek megfelelően – a területi közösségek határainak módosítása, továbbá a területi közösség sajátos jogállással való felruházása, illetve szervezetének megváltoztatása tárgyában.<sup>219</sup> *Ausztriában* a saját községi hatáskörbe tartozó ügyekben a tartományi törvény előírhatja a községi tanács választások választásra jogosultjainak közvetlen részvételét és együttműködését.<sup>220</sup> *Belgiumban* a községi és a tartományi érdekkörbe tartozó kérdésekről ki lehet kérni a lakosság véleményét. Törvény rögzíti a véleménynyilvánítás módozatait és szervezetét.<sup>221</sup>

Az általános értelemben vett petíciós jogról majdnem mindegyik vizsgált alaptörvény rendelkezik: *a belga, a bolgár, a ciprusi, a cseh, az észt, a francia, a görög, a holland, a lengyel, a lett, a litván, a luxemburgi, a német, a magyar, az olasz, a portugál, a román, a spanyol, a szlovák és a szlovén* alkotmány.<sup>222</sup>

A következő táblázat a közvetlen részvételi formákat kísérli meg rendszerezni.

<sup>218</sup> Egyedül az olasz alkotmány említi meg, de csak olyan formában, hogy a régió statútuma szabályozza a regionális törvényekkel és igazgatási döntésekkel kapcsolatos népszavazást és népi kezdeményezést (123. cikk (1) bekezdése).

<sup>219</sup> Francia alkotmány – 72-1. cikk.

<sup>220</sup> Osztrák alkotmány – 117. cikk (8) bekezdés.

<sup>221</sup> Belga alkotmány – 41. cikk.

<sup>222</sup> Elnevezésében változatos e jogintézmény is: kérelem; panasz; memorandum, közlemény (észt alkotmány); bejelentés; javaslat; felhívás; kereset és közérdekű kereset (actio popularis), ellenvetés, kérvény (portugál alkotmány); közérdekű kezdeményezés (szlovén alkotmány).

2.2. táblázat: A közvetlen részvételi formák típusai az egyes államokban<sup>223</sup>

Állam	Közvetlen részvételi forma
Ausztria	szövetségi alkotmány alapján tartott népszavazás, (törvényhozásra irányuló) népi kezdeményezés; állampolgári részvételi eljárás
Belgium	lakosság véleményének kikérése; petíciós jog
Bulgária	országos és helyi népszavazás; lakossági gyűlések; petíciós jog
Ciprus	petíciós jog
Csehország	petíciós jog
Dánia	–
Egyesült Királyság	–
Észtország	népszavazás; petíciós jog
Finnország	országos és helyi népszavazás, népi kezdeményezés; társadalmi megmozdulás
Franciaország	petíciós jog; helyi népszavazás; választópolgári konzultáció
Görögország	petíciós jog
Hollandia	petíciós jog
Írország	törvényjavaslatok nép általi véleményezése; népszavazás
Lengyelország	országos és helyi népszavazás; petíciós jog
Lettország	országos népszavazás; petíciós jog; közvélemény-kutatások
Litvánia	országos népszavazás; petíciós jog; úgynevezett bírálatához való jog
Luxemburg	országos népszavazás; petíciós jog
Magyarország	országos és helyi népszavazás, országos népi kezdeményezés, petíciós jog
Málta	–
Németország	országos és helyi népszavazás; petíciós jog
Olaszország	országos és helyi népszavazás, népi kezdeményezés; petíciós jog
Portugália	országos és helyi népszavazás; közérdekű kereset (actio popularis); törvénykezdeményezésre irányuló népszavazási javaslat; választók plenáris ülése; lakossági szervezetek
Románia	országos népszavazás; állampolgári törvénykezdeményezési jog; petíciós jog
Spanyolország	országos és helyi népszavazás; nyílt tanácsi rendszer; petíciós jog
Svédország	országos népszavazás

<sup>223</sup> Megjegyezzük, hogy a táblázatban a helyi közakarat formálásának formáit, fórumait nem tüntetjük fel (pl. falugyűlés, közmeghallgatás, a képviselő-testületi/tanácsi ülések nyilvánossága, a választópolgárok bizottsági tagsága, a helyi média szerepe).

Állam	Közvetlen részvételi forma
Szlovákia	országos népszavazás; községi lakosok gyűlése; helyi és területi népszavazás; petíciós jog; úgynevezett szembeszegülés joga
Szlovénia	országos és helyi népszavazás; petíciós jog

*Forrás:* saját szerkesztés

*Kuriózumként* említjük meg a *portugál* (állandó jelleggel működő falugyűlések,<sup>224</sup> *lakossági szervezetek*) és a *spanyol* alkotmány megoldásait (úgynevezett *nyílt tanácsi rendszer*<sup>225</sup>). Ezek a megoldások azért minősíthetők kuriózumnak, mert a képviseleti demokrácia elsődlegességének elvét haladják meg a legkisebb településeken, főszabállyá téve a közvetlen demokrácia rousseau-i felfogását.<sup>226</sup>

A portugál alkotmány szerint törvény előírhatja, hogy kis lélekszámú kisközségek esetében a kisközségi gyűlést (amely a kisközség tanácskozó szerve) *falugyűlés* helyettesítheti.<sup>227</sup>

A kisközségek igazgatási feladataikat átruházhatják lakossági egyesületekre. Az átruházás nem terjedhet ki az alakszerű döntéshozatalra.<sup>228</sup>

A lakosság helyi közigazgatásban való részvételének növekedésére tekintettel a kisközségnél kisebb területek lakossága alakíthat a lakosság tagjaiból létrejövő szervezeteket (*lakossági szervezetek*). A kisközségi gyűlés saját kezdeményezésére, a lakossági bizottság vagy a lakosok igen nagy számának kérelmére kijelöli a lakossági szervezetek működésének határait, ha ezt illetően megfelelő törekvések kapnak hangot.

A lakossági szervezetek felépítését törvény határozza meg. Minden esetben működik azonban lakossági gyűlés és lakossági bizottság. A lakossági gyűlés az adott területen élő személyekből áll, akik szerepelnek a kisközség választó névjegyzékében. A lakossági bizottságot titkos szavazás útján a lakossági gyűlés választja, és ennek döntése alapján feloszlásra kerülhet.

A lakossági szervezetek a következő jogokat élvezik:

- ✿ kérvényt nyújthatnak be a helyi önkormányzatokhoz, szem előtt tartva a lakosságot illető közigazgatási ügyeket,
- ✿ képviselőik révén szavazati jog nélkül részt vehetnek a kisközségi gyűlésen.

<sup>224</sup> Más elnevezéssel a választók plenáris ülése, lásd e tanulmány VI. fejezetét.

<sup>225</sup> A spanyol alkotmány 140. cikke szerint törvény szabályozza a nyílt tanácsi rendszer feltételeit.

<sup>226</sup> A közvetlen hatalomgyakorlás klasszikus formájaként nevesített népgyűlések mai megfelelőjeként is felfoghatók. Vö. PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 205.

<sup>227</sup> A portugál alkotmány 245. cikk alapján.

<sup>228</sup> A portugál alkotmány 248. cikk szerint.

A lakosság szervezetek gyakorolhatják azokat a jogokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a törvény által rájuk bízott, illetve az adott kisközség által rájuk átruházott feladatkört betölthessék.<sup>229</sup>

## 2.5 A szakirodalom<sup>230</sup>

Elöljáróban – Kukorelli István megállapításaival egyetértve – annyit kívánunk leszögezni, hogy a közvetlen demokrácia szabályozása „nem független az adott nép jogi–politikai kultúrájától, különösen így van ez a municipális hatalom szintjén, ahol a közvetlen demokráciának, így például a helyi népszavazásoknak nagyobb jelentősége van”.<sup>231</sup>

A föderális államokkal kapcsolatban előre kell bocsátanunk két technikai megjegyzést. Az ilyen országokban a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályozás tartományonként eltérő<sup>232</sup> (például Ausztriában, Németországban<sup>233</sup>), és az is megállapítható, hogy a szövetségi alkotmányok e kérdéskört nem igazán szabályozzák. A regionalizált államok közül Olaszországra szintén igaz a szabályozás heterogenitása. Németországban például az alkotmány – a Grundgesetz – a helyi szintet alig szabályozza, mert a helyi önkormányzás a tartományok hatáskörébe tartozik. Ezért a tartományi alkotmányok szabályozzák a helyi hatalomgyakorlást.<sup>234</sup>

A helyi népszavazásokat – a szakirodalomban fellelhető információk alapján – a következő indikátorok segítségével vizsgáltuk:

1. a helyi népszavazások előfordulása, elnevezése;
2. a helyi népszavazásra vonatkozó szabályozás szintje;
3. azoknak az ügytípusoknak a meghatározása, amelyekben tartható helyi népszavazás (lehetséges), amelyekben a „népnek” kell döntenie (kötelező), illetve amelyekben nem lehet kitűzni népszavazást (tilalmazott);

<sup>229</sup> A portugál alkotmány 263–265. cikk rendelkezései alapján.

<sup>230</sup> A fejezet megírása során különösen a következő munkákra támaszkodtunk: *Participation in the European Project: How to mobilise citizens at the local, regional, national, and European levels?* European Union, October 2009. <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=046e4f93-3757-4e90-8297-9552c72f9271> Letöltés időpontja: 2011. január 8. *Strengthening regional and local democracy in the European Union I-II.* European Communities, 2004. <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=072565f2-1f6c-43b7-8cfa-446414962caa>

Letöltés időpontja: 2011. január 8.

<sup>231</sup> KUKORELLI István: *A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében.* In: Kukorelli István: *Tradicció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 104.

<sup>232</sup> Terjedelmi okok és a tartományi alkotmányok rendelkezésre állásának korlátozott volta miatt a tanulmány a föderatív államok esetén is csupán a szövetségi alkotmányok szabályait vizsgálta, az egyes tartományokra vonatkozó további információkat a szakirodalomból nyertük.

<sup>233</sup> FÜRCHT P.: *Helyi népszavazás és alkotmányozás,* i. m.

<sup>234</sup> Vö. KÜPPER, Herbert: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.* Jura, 15. évf. 2009/1. 72.

4. a helyi népszavazásban *részvételre jogosultak köre*;
5. a helyi népszavazás *kezdeményezésére jogosultak köre*;
6. a helyi népszavazások *típusai azok elrendelése (jogalapja) szerint*;
7. a helyi népszavazások *típusai azok eredménye (kötőereje, célja) alapján*;
8. *az érvényességi és az eredményességi kritériumok*: a kvórum és a kvóta;

Valamint megvizsgáltuk a *helyi népi kezdeményezés*<sup>235</sup> előfordulását, valamint a *kezdeményezésre jogosultak körét*.

### 2.5.1. A helyi népszavazások előfordulása, elnevezése

A helyi népszavazások előfordulási gyakorisága, népszerűsége, jelentősége országonként eltérő. „Noha a statisztikák szerint a világ országaiban a »kezdetektől« 1993-ig mintegy 800 országos népszavazást tartottak,<sup>236</sup> ennek mintegy felét egyetlen országban, Svájcban rendezték. A többi államban ritkán, és jó néhányban sohasem tartottak országos népszavazást.”<sup>237</sup>

*Belgium* jogrendszere például nem ismeri a tartományi vagy regionális szintű népszavazást. Az alkotmány sem tartalmaz e tekintetben rendelkezéseket. A nem kötelező (konzultatív) helyi népszavazások azonban egy 1995-ben született jogszabályi előírás eredményeképpen előfordulhatnak municipális szinten, ezek azonban nem túl gyakoriak.

Habár szintén nem gyakori, *Csehországban* is tartható helyi népszavazás. 2000 és 2005 között összességében 82 helyi népszavazás ismert. A cseh jog mindazonáltal tiltja a regionális népszavazást.

A népszavazással ellentétben meglehetősen gyakori a közvélemény-kutatások alkalmazása *Dániában*, annak érdekében, hogy megismerjék egyrészt a lakosság véleményét a közszolgáltatásokról, másrészt az önkormányzati igazgatás színvonalát illetően.

Mind az ügydöntő, mint a konzultatív helyi népszavazás ismert *Észtországban*, de ezzel az opcióval csak igen kivételesen élnek a helyi önkormányzatok, a választópolgári részvétel is igen alacsony.

A minden esetben konzultatív helyi népszavazás jogintézménye a *finn* jogban 1990 óta létezik. A képviselő-testületet kötelező helyi népszavazást a parlament az önkormányzati törvény elfogadásakor nem támogatja arra hivatkozással, hogy az nem egyeztethető össze a képviseleti demokrácián alapuló helyi önkormányzattal.

---

<sup>235</sup> Csak azokat a kezdeményezéseket értjük alatta, amelyek arra irányulnak, hogy a döntéshozó szerv egy adott ügyet tűzzön napirendre és tárgyaljon meg.

<sup>236</sup> Ez az adat nem foglalja magába a tagállami, a tartományi és helyi népszavazásokat, így az USA tagállamaiban, valamint az egyes svájci kantonokban tartott népszavazásokat sem.

<sup>237</sup> KÖRÖSÉNYI A.: *A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya*, i. m. 2.

Szintén érdekes a közvetlen demokrácia helyzete *Hollandiában*. Annak ellenére, hogy az állam a világ azon öt országa körébe tartozik, amelyek soha nem tartottak országos népszavazást, a közvetlen demokráciára vonatkozó rendelkezések alkotmányba foglalásával kapcsolatos viták több mint egy évszázada napirenden vannak. Egyfajta állandósult bizalmatlanság tapasztalható a referendumokkal és a népi kezdeményezésekkel szemben. A '90-es évek végéig azonban nem történt más, mint hogy a témakörrel összefüggésben szakértőkből álló bizottságokat hoztak létre. E bizottságok rendkívül óvatosan megfogalmazott pozitív következtetéseit a mindenkori kormány viszont szisztematikusan figyelmen kívül hagyta. Többször kíséreltek meg legalább ideiglenes szabályokat alkotni a közvetlen demokrácia formáit tekintve, általában kevés sikerrel. A sok kudarc és eredménytelenség ellenére a közvetlen demokrácia intézményei 1990-től kezdve bizonyos sikereket könyvelhettek el, legalábbis különösen helyi szinten, elsősorban az önkormányzat határainak megváltoztatása kérdésében, amelyben meghozandó végleges döntés a nemzeti parlament hatáskörébe tartozik. 1991 és 2001 között – a helyhatósági választásokon való választópolgári részvétel drasztikus csökkenése megakadályozásának reményében – az 537 önkormányzatból 62 vezette be a referendum valamely formáját néhány témakör kizárásával (például költségvetés, számviteli fejelem, képviselői juttatások stb.). A helyi referendumra jelenleg nincs hatályos jogi rendelkezés, de konzultatív népszavazás tartható. Létezik olyan holland tradíció, amely a közvetlen demokráciát mindenekelőtt a képviseleti rendszer potenciális veszélyforrásának tartja. Az utóbbi idők tendenciájaképpen azonban megjelent az a nézet, amely a helyi referendumot egyrészt a helyi intézmények működése felett gyakorolt állampolgári ellenőrzés egyik eszközének tekintti, másrészt egy sikeres népszavazás a helyi politikai érdekek indikátora is egyben.

*Lettország* jogrendszere nem ismeri a regionális és a helyi népszavazást sem, csak országos (és kötelező) referendum létezik. Litvániára ugyanez elmondható, itt a helyhatóságok csupán közvélemény-kutatásokat tarthatnak.

Széles körben elterjedtek a helyi kezdeményezések *Luxemburgban*, amelyek bizonyos fókig erősítik a helyi intézmények és a közösség kapcsolatát. A helyi népszavazás intézményét az 1988-as önkormányzati törvény vezette be. Nemzeti szinten a gyakorlatban azonban a referendumokkal kapcsolatban az érdeklődés határozott hiánya figyelhető. Ez alapján viszont nem vonható le az a következtetés, hogy Luxemburgban a referendumok ne lennének fontosak, ugyanis az ország alkotmányos és társadalmi történetének kulcsfontosságú eseményei nagy jelentőségű népszavazásokkal köthetők össze (ezek azonban mind az országos népszavazás történetének jelentős állomásai).

Ami az *Egyesült Királyságot* illeti, érdekes álláspontot foglalt el a közvetlen demokráciáról a Lordok Háza 2010. márciusban kiadott jelentésében. E jelentésben a testület nem javasolja a referendum intézményének bevezetését és kodifikálását. Olyan országban ugyanis, ahol nincs kodifikált alkotmány, nem lehet pontosan tudni, hogy mi tartozik az alkotmány körébe és mi nem. Ehelyütt országos népszavazást nagyon ritkán tartanak. A polgárok politikai akaratakat nagyrészt – ha nem is kizárólagosan – az országos parlamenti választások alkalmával fejezik ki, a közvetlen demokrácia eszközeinek jóval kisebb szerepet szánnak, habár az igazán hasznosnak számító közvélemény-kutatások jelentősen befolyásolják az ország politikai életét. Helyi szinten viszont a referendu-



mok jóval gyakoribbak, a londoni kerületek és más helyhatóságok gyakran tartanak referendumot speciális helyi vonatkozású ügyekben a közvélemény megismerése érdekében. A jelenlegi, 2000 óta hatályos helyi önkormányzati törvény komoly feltételeket határoz meg a helyi népszavazás tartására. Az iniciatíva intézményének országos szintű bevezetése nincs politikai napirenden. Lokális szinten egyre elfogadottabb és gyakoribb a referendum intézménye, sőt ezen a szinten szűk kérdéskörben az iniciatíva lehetőségét is elismeri a Local Government Act (2000).<sup>238</sup>

Mivel *Görögország* olyan állam, ahol az informális intézmények néha fontosabbak a formálisaknál, érdemes megemlíteni, hogy helyi szinten az informális választópolgári részvétel legérdekesebb aspektusa a személyes kontaktusokban, a helyi politikusokkal való interakcióban, párbeszédben realizálódik. Mindazonáltal e – néha kulcsfontosságú – informális választópolgári részvételi forma a vidéki területeken jóval erősebb, mint a nagyvárosokban. A helyi népszavazás intézményét az országban csupán 2006-ban vezették be.

*Németországban* hozzávetőlegesen 200 helyi referendumot tartanak évente. 2002 végére a több mint 13 000 német helyhatóság több mint 1200 referendumot tartott.

*Máltán* eddig mindössze egyszer tartottak helyi referendumot: 1972-ben Gozo szigete döntött arról, hogy továbbra is különálló kíván lenni Máltától.

Az 1976. évi *portugál* alkotmány eredetileg nem tartalmazott rendelkezéseket sem az országos, sem a helyi népszavazásról. Az 1982-es alkotmánymódosítás vezette be a helyi népszavazás intézményét. Hét évvel később, az 1989-es alkotmányrevízió az országos politikai népszavazás, az 1997-es pedig a regionális népszavazás jogi alapjait fektette le.

*Romániában* 2004-től létezik a népi kezdeményezés intézménye.

Az 1978. évi *spanyol* alkotmány marginális szerepet szán a közvetlen demokráciának, mivel az állam alkotmányos berendezkedése a képviseleti demokrácia elvén alapszik. Az alkotmány a választók számára a közvetlen demokrácia kétféle eszközét biztosítja: a törvényjavaslat benyújtását népi kezdeményezés formájában és a népszavazást. Előbbi nemzeti, regionális és helyi lehet. A mai napig a 17 autonóm közösségből csupán kettő (Katalónia 1996-ban, Andalúzia 2001-ben) vezetett be speciális eljárási szabályokat a helyi népszavazások tartására, és csak néhány település fogadott el sajátos rendelkezéseket a közvetlen demokrácia eszközeiről. Utóbbira példa Mieres tanácsa (Asturias), amely 2001. júniusában vezette be a konzultatív népszavazást, és állapította meg a végrehajtás szabályait.

*Svédországban* 2003 és 2006 között 26 helyhatóság tartott legalább 1 referendumot.

Ami a *helyi* (vagyis szubnacionális) *népszavazások elnevezését* illeti, a következő kifejezésekkel találkozhatunk: *municipális, lokális, regionális, tartományi, területi*. Ezeket az elnevezéseket és előfordulásukat – a könnyebb áttekinthetőség kedvéért – az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

---

<sup>238</sup> PÓCZA Kálmán: *Referendum a képviseleti demokrácia megújításáért? Brit lépések a közvetlen demokrácia felé*. De iurisprudencia et iure publico, 2010/3-4. 7. [http://www.dieip.hu/2010\\_3\\_09.pdf](http://www.dieip.hu/2010_3_09.pdf)  
Letöltés időpontja: 2011. január 20.



## 2.3. táblázat: A helyi népszavazás elnevezése és előfordulási gyakorisága

Elnevezés	Előfordulás
Municipális (municipal)	Ausztria, Finnország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Portugália, Szlovénia
Lokális (local)	Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Románia, Szlovákia
Regionális (regional)	Ausztria, Olaszország, Portugália, <sup>239</sup> Spanyolország, <sup>240</sup> Románia
Tartományi	Hollandia
Területi	Magyarország, Szlovákia

Forrás: saját szerkesztés

Mindamellet, hogy visszautalunk a tanulmány 4. részében foglalt felvetéseinkre, könnyen megállapíthatjuk, hogy az egyes államok fogalomhasználata nem egységes, meg csak általános tendenciák<sup>241</sup> sem határozhatók meg.

## 2.5.2 A helyi népszavazásra vonatkozó szabályozás szintje

A szabályozást illetően kétféle megoldás terjedt el: vagy törvényi rendelkezésekben lehetők fel a helyi népszavazásra vonatkozó legfontosabb szabályok, vagy az önkormányzati rendeletek kapják meg a szabályozás lehetőségét. A vizsgált államok közül – lévén, hogy alkotmányos alapintézményről van szó – *már alkotmányi szinten említésre kerül a helyi népszavazásra vonatkozó törvényi szabályok megalkotásának lehetősége*, illetve – a kijelentő módú megfogalmazás miatt imperatív szabály lévén – kötelezettsége Bulgáriában,<sup>242</sup>

<sup>239</sup> A regionális népszavazás csak az Azori és Madeira autonóm régiókban ismert.

<sup>240</sup> Spanyolországban ennek két altípusa: az autonóm közösségi és a törvényen alapuló népszavazás. Az autonóm közösségi referendum a konzultáció kötelező formája, egyben az Alkotmány 151. cikke alapján, az önkormányzathoz való jog megszerzése folyamatának fontos része. E rendelkezés szerint azok a szubnacionális hatóságok, amelyek ilyen mértékű autonómiára tartanak igényt, ilyen irányú szándékukat alá kell vetniük a választók döntésének. Ez az eszköz tehát egy szükséges lépés az autonóm közösség létrehozásának folyamatában. A törvényen alapuló népszavazás esetén a már szentesített és kihirdetett statútum módosítására csak a benne lefektetett eljárás szerint és a megfelelő választói névjegyzékbe felvett választók részvételével megtartott népszavazás útján kerülhet sor.

<sup>241</sup> Még azt sem mondhatjuk, hogy ahol létezik regionális/tartományi/területi szint, ott az alatt lévő szinten tartott helyi népszavazást következetesen municipálisnak neveznék az egyes jogrendszerek.

<sup>242</sup> Lásd a bolgár alkotmány 42. cikk (2) bekezdését.

Lengyelországban,<sup>243</sup> Litvániában,<sup>244</sup> Olaszországban,<sup>245</sup> Portugáliában,<sup>246</sup> Svédországban<sup>247</sup> és Szlovákiában.<sup>248</sup> Finnországban a szakirodalom szerint<sup>249</sup> a helyi népszavazással kapcsolatos rendelkezések kizárólag a törvényhozó által szabályozhatók.<sup>250</sup> Lengyelország viszont – a magyar megoldáshoz hasonlóan – elismeri az önkormányzati rendeleti szabályozás lehetőségét, ugyanis a helyi népszavazás lefolytatásával kapcsolatos alapelvek és eljárási szabályok önkormányzati rendeletben szabályozottak.<sup>251</sup>

### 2.5.3 Ügýtípusok: kötelező, lehetséges és tilalmazott témák

*Helyi népszavazás tartható a helyhatóság határainak megállapítása, megváltoztatása kérdésében* (a mi kifejezésünkkel: az úgynevezett területsszervezési ügyekben) például Ausztriában, Bulgáriában, Észtországban, Hollandiában, Svédországban, Romániában,<sup>252</sup> Olaszországban.<sup>253</sup> Álláspontunk szerint a Chartának való megfelelés<sup>254</sup> szempontjából a magyar szabályozás sokkal konformabbnak tekinthető, mivel hazánkban a helyi, területi egységek határait érintő helyi népszavazás a kötelező esetek körébe tartozik.<sup>255</sup> A másik – változó elnevezésű, de gyakorlatilag azonos tartalmú – gyakori témakör, amiben szintén lehet helyi népszavazást tartani, *a képviselő-testület/tanács hatáskörébe tartozó ügyek*. Ennek lehetősége biztosított Csehországban, az Egyesült Királyságban,<sup>256</sup> Finnországban, Franciaországban, Görögországban,<sup>257</sup> Lengyelországban, Luxemburgban,

<sup>243</sup> Lengyel alkotmány – 170. cikk.

<sup>244</sup> Litván alkotmány – 9. cikk (4) bekezdés.

<sup>245</sup> Olasz alkotmány – 123. cikk (1) bekezdés. A rendelkezés szerint e kérdést a régió statútuma szabályozhatja.

<sup>246</sup> Portugál alkotmány – 240. cikk. A részletsszabályokat külön organikus törvény tartalmazza.

<sup>247</sup> Lásd a svéd önkormányzati törvény 34. bekezdését, mely továbbá a helyi népszavazási törvényre.

<sup>248</sup> Szlovák alkotmány – 67. cikk (1) bekezdés.

<sup>249</sup> *Participation in the European Project: How to mobilise citizens at the local, regional, national, and European levels?* European Union, October 2009.

<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=046e4f93-3757-4e90-8297-9552c72f9271> Letöltés időpontja: 2011. január 8.

<sup>250</sup> A finn népszavazási eljárást külön törvény szabályozza, az 1990. évi 656. számú, amely lényegében a helyhatóság diszkrecionális jogkörét állapítja meg e területen: magyarán a helyhatóság szabad kezét kap a referendumok esetében.

<sup>251</sup> *Participation in the European Project...* i. m.

<sup>252</sup> Községek és városok területi kiterjedése tárgyában.

<sup>253</sup> Két régió egyesítése vagy legalább egymillió lakossal rendelkező új régió létrehozása; valamint provinciák és községek régiók között történő átcsatolása kérdésében.

<sup>254</sup> Vö. a Charta 5. cikkével.

<sup>255</sup> A helyi népszavazás konkrét nevesítése nélkül ugyan, de a választópolgári vélemények figyelembevételére utal ilyen esetekben az észt, a francia, a német, az olasz és a szlovén alkotmány.

<sup>256</sup> Speciális helyi vonatkozású ügyekben a közvélemény megismerése érdekében.

<sup>257</sup> Minden olyan fontos témában tartható helyi népszavazás, amelyért a tanács felelős.

Németországban,<sup>258</sup> Magyarországon, Portugáliában, Romániában,<sup>259</sup> Szlovákiában,<sup>260</sup> Szlovéniában.<sup>261</sup> A magyar megoldáshoz hasonlóan az önkormányzati rendeletek megerősítése érdekében Máltán is tartható helyi népszavazás. A helyi adók, bírságok bevezetése és megszüntetése érthetően a legtöbb államban a helyi népszavazás tilalmi listáján található. Ezzel ellentétben Szlovákiában olyan kérdésnek minősül, amely népszavazásra bocsátható. Ez a megoldás számunkra kissé visszatetszőnek, a népszavazást kiíró számára pedig kockázatosnak tűnhet, mivel ilyen ügyekben a népszavazásban részt vevők nagy valószínűséggel – eredményes népszavazást produkálva – a fizetési kötelezettség megszüntetése, illetve be nem vezetése mellett foglalnának állást. Az érdekesség kedvéért megemlítünk még néhány lehetséges népszavazási ügykört: például az Egyesült Királyságban a londoni polgármester közvetlen megválasztásának referendum általi jóváhagyása,<sup>262</sup> a határozattervezetek, a közösség hatáskörébe tartozó jogi aktusok tervezetei Franciaországban; városi gyalogos övezet kialakítása, kávéházak és éttermek zárásának időpontja Hollandiában; a közvetlenül választott helyi önkormányzati szervek megszüntetése (visszahívása) Lengyelországban – a szabad mandátum elve mellett. Utóbbi számunkra logikailag megkérdőjelezhető, mivel a szabad mandátumnál „a visszahívás alkalmazása gyakorlatilag azért kizárt, mivel konkrét megbízás nélkül a képviselő nem tud miről választóinak beszámolni, és így nem lehet a megbízás nem teljesítése miatt felelősségre sem vonni”.<sup>263</sup>

Ami a népszavazás *kötelező eseteit* illeti, kissé periférikus területre tévedünk, mivel Magyarországon<sup>264</sup> kívül csupán Lengyelországban és Spanyolországban találkoztunk ennek szabályozásával. Érdekes példával megint csak a lengyel jog szolgált, ahol – az egyébként is meghökkentő szlovák szabályozást felülmúlva – a kötelező lista elemei között található meg a helyi adók bevezetése, mértékének meghatározása. Spanyolországban az autonóm közösségek már elfogadott és kihirdetett statútumainak módosítására csak népszavazás útján kerülhet sor.

A *tilalmi listát* illetően viszont színesebb a kép: Csehország, Franciaország, Hollandia, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovénia jogrendszere is tartalmaz olyan kérdéseket, amelyekben a honi jog nem engedi meg a helyi népszavazás tartását. A konkrét tilalmazott tárgykörök listáját a következő táblázat szemlélteti.

<sup>258</sup> „Németországban a népszavazás a népképviselői szerv hatásköreire vonatkozik. Más szervek hatáskörében a nép nem hozhat döntést. Ezenkívül a nép nem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviselői szerv sem hozhatna.” – KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.* i. m. 77.

<sup>259</sup> A helyi közérdekkel összefüggő témákban teszik lehetővé népszavazás tartását.

<sup>260</sup> Szintén fontosabb közérdekű ügyekben tartható helyi népszavazás.

<sup>261</sup> A települést érintő különösen fontos kérdésben, illetve a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó közszolgáltatási ügyben tartható helyi népszavazás.

<sup>262</sup> PÓCZA K.: *Referendum a képviselői demokrácia megújításáért?* i. m. 6.

<sup>263</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 199.

<sup>264</sup> Hazánkban e lista a terjedelmi okok miatt nem részletezett terület szervezési ügyeken kívül a társult képviselő-testület megalakítása, illetve az abból való kiválás; valamint az olyan ügyek tartoznak, amelyeket az önkormányzat rendelet meghatároz. Ez utóbbi kivételes megoldásnak tekinthető – legalábbis a rendelkezésünkre álló információk alapján állapíthatjuk ezt meg –, hiszen más államban nem találkoztunk a képviselő-testületet felhatalmazó hasonló szabállyal.

**2.4. táblázat: A helyi népszavazás tiltott tárgykörei az egyes államokban**

A tiltott tárgykör megnevezése	Előfordulás
Költségvetés	Csehország, Hollandia, Németország, Magyarország, Portugália, Szlovénia
Adóügyek, egyéb díjak	Magyarország, Németország, Szlovénia
A képviselő-testület és a polgármester visszahívása	Csehország, Magyarország <sup>265</sup>
Személyi, szervezetalakítási kérdések	Magyarország
Egyéb kérdések: – a 300-nál kevesebb lakossal rendelkező területrész önálló önkormányzati egységgé nyilvánítása – országos népszavazás által már eldöntött kérdés	Csehország Franciaország
– a népképviselői szerven kívül más szerv hatáskörébe tartozó kérdés	Németország
– számviteli fegyelem; képviselői juttatások	Hollandia
– a választott szervek törvényhozói hatáskörébe tartozó kérdések; a helyhatóságokra kötelező törvények és rendeletek által szabályozott ügyek; olyan ügyek, amelyekben bírósági ítélet született; önkormányzati szerződésekkel kapcsolatos kérdések; jogszabály által védett jogok és jogos érdekek kapcsán hozott döntésekkel kapcsolatos ügyek	Portugália

Forrás: saját szerkesztés

**2.5.4 A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre**

A helyi népszavazásban való *részvételre* a vizsgált államok szabályozása alapján a *választópolgárok*<sup>266</sup> jogosultak, mint ahogy az Belgiumban, Csehországban, Finnországban, Franciaországban, Lengyelországban, Luxemburgban, Magyarországon, Máltán, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Romániában, Svédországban, Spanyolországban, Szlovákiában és Szlovéniában is általános „alapelv”. Megtévesztő módon azonban néhány esetben az a tendencia figyelhető meg, hogy – nehezítve a kutató dolgát – a nemzetközi szakirodalom felváltva használja a választópolgár, illetve a lakos kifeje-

<sup>265</sup> E kérdések a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdések és a feloszlás kimondása törvényi rendelkezés körébe tartoznak, jóllehet nincs külön, nyomatékosan nevesítve.

<sup>266</sup> A nemzetközi dokumentumokban a következő kifejezésekkel találkozhatunk: electorate, citizen, voter.

zést, jóllehet tudjuk, közel sem azonos kategóriákról van szó. A bajor önkormányzati jog például határozott különbséget tesz a lakos és a polgár között, utóbbi számára biztosítva az aktív és a passzív választójog gyakorlását.<sup>267</sup> Közismert, hogy a magyar szabályozás is többé-kevésbé következetesen a választópolgárok (és nem a lakos!) kifejezést használja a közvetlen hatalomgyakorlás jogintézményeinek szabályozásánál.

Főszabály szerint a választópolgár választójogát, népszavazáson a szavazati jogát szabad elhatározása alapján gyakorolja. Érdekes, hogy Portugáliában viszont a választójog gyakorlása az alkotmány alapján az állampolgári köteleességek körébe tartozik.<sup>268</sup> Görögországban (az országos) népszavazás esetén szintén kötelező a szavazáson való részvétel, ugyanez Luxemburgra szintén elmondható.

### 2.5.5 A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre

Az egyes államok szabályozása alapján a leggyakrabban előforduló *kezdeményezői csoportokként* a *választópolgárok*,<sup>269</sup> valamint a *képviselő-testületi/tanács tagok*<sup>270</sup> nevesíthetők. Ritka kuriózum, amikor a szabályozás a *polgármestert*,<sup>271</sup> vagy a *választópolgári csoportokat*<sup>272</sup> is felruhazza e jogosítvánnyal. Ez érdekes módon a helyi bizottságokra is elmondható, mert mindössze Csehországban és Magyarországon talákoztunk a *bizottságok* ilyen irányú jogosultságával. A választópolgári kezdeményezői kört tovább differenciálhatjuk aszerint, hogy az egyes országok konkrétan mennyi választópolgár<sup>273</sup> kezdeményezését követelik meg a helyi népszavazáshoz: a választópolgárok 5%-át (ez jellemző például Finnországban,<sup>274</sup>

<sup>267</sup> JANCSOVICS Andrea: Önkormányzati rendszer Bajorországban I-II. Magyar Közigazgatás, 44. évf. 1994/4. 248–254.

<sup>268</sup> Portugál alkotmány – 49. cikk.

<sup>269</sup> A belga, a cseh, a finn, a francia, a luxemburgi, a magyar, a máltai, a német, a svéd, a szlovák és a szlovén szabályozás alapján.

<sup>270</sup> A francia, a magyar, a portugál és a szlovén megoldás is biztosítja ennek lehetőségét. A francia szabályozás aszerint differenciál tovább, hogy az önkormányzat hány lakosú: a 3500 lakos feletti községekben a tanácsstagok legalább 1/3-ának, a 3500 lakos alatti községekben pedig a tanácsstagok legalább 50%-ának adja meg e jogot.

<sup>271</sup> Ez csak Franciaországban és Szlovéniában fordult elő.

<sup>272</sup> A portugál megoldás szerint.

<sup>273</sup> Általában ezt nem abszolút számmal, hanem százalékos arányban vagy törtszámmal (például a francia szabályozás alapján a községi választópolgárok legalább 1/5-e jogosult népszavazást kezdeményezni, a luxemburgi megoldás szerint pedig lakosságától függően a választópolgárok 1/4-ét, illetve 1/5-ét) határozzák meg az egyes szabályozások.

<sup>274</sup> A konzultatív referendum kezdeményezéséhez szükséges küszöbérték a kezdeti 2%-ról 5%-ra emelésének célja annak biztosítása volt, hogy csak a politikailag valóban stratégiai fontosságú témákban kerüljön sor a referendumokra.

Svédországban, Szlovéniában), 10%-át (Belgiumban,<sup>275</sup> Máltán), 20%-át (például Szlovákiában, Franciaországban, Luxemburgban), 25%-át (Luxemburgban). Az is előfordul, hogy a konkrét létszám attól függ, hogy az önkormányzat milyen méretű – mint ahogy az a cseh vagy a luxemburgi<sup>276</sup> szabályozásban is megfogalmazódik. Megjegyezzük, hogy 2012-ig ebből a szempontból példa nélkülinek volt tekinthető a magyar szabályozás, mert – egyedülálló módon – *a helyben működő társadalmi szervezetek vezető testületének* is megadta e jogosultságot.<sup>277</sup> Portugáliában a községek és települések törvényhozó gyűlései és végrehajtó szervei, valamint – regionális népszavazás esetén – a regionális törvényhozó gyűlések is kezdeményezési jogkörrel rendelkeznek; Ausztriában pedig a tartomány joga szerint meghatározott számú helyhatóság kezdeményezhet regionális népszavazást.

### 2.5.6 A helyi népszavazások típusai azok elrendelése (jogalapja) szerint

*Az elrendelés vagyis a jogalap szerint* ismerünk kötelezően *elrendelendő, azaz obligatórius*,<sup>278</sup> *valamint mérlegelés alapján elrendelhető – másképpen fakultatív – helyi népszavazásokat. Az obligatórius népszavazással a finn,<sup>279</sup> *a luxemburgi,<sup>280</sup> *a szlovák és szlovén jogrendszerben találkozhatunk. A fakultatív népszavazás intézményét kifejezetten nevesíti a szlovák és a szlovén szabályozás, mégpedig mindkettő olyan módon, hogy a fakultatív népszavazás eredményét tekintve csupán ajánló, véleménynyilvánító jellegű, az obligatórius népszavazás pedig a helyi képviselő-testületet kötelező eredményű<sup>281</sup> – tehát a jogalapot összekapcsolja a kötérről. Sajátos kötelezettség hárul a svéd tanácsra, ugyanis ha***

<sup>275</sup> A föderatív államszerkezetű országok kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy a kutatási adatok helytállóságát ezekre az országokra vonatkozó információk valamennyire torzítják, mert – Németország kivételével – csak országos szintű adatbázisok álltak rendelkezésünkre. A német szabályozás tartományi szintig is eljutó, teljes körű, alapos ismertetését és elemzését lásd KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I-II.* Jura, 15. évf. 2009/1-2.

<sup>276</sup> Ha az önkormányzat 3000-nél több lakosú, a helyi népszavazást kezdeményezheti a választópolgárok 1/5-e, nagyobb önkormányzatnál a választópolgárok 1/4-e.

<sup>277</sup> Tegyük hozzá, hogy van egy másik alapja is a magyar megoldás egyedülállóságának, nevezetesen: csak a magyar jog bízta a helyi képviselő-testületekre a választópolgári kezdeményezők konkrét arányának/számának – törvényi keretek között történő (10–25%) – meghatározását.

<sup>278</sup> Tehát ez esetben a kötelezettség a képviselő-testület oldalán „csupán” az elrendelésre, a kitűzésre vonatkozik.

<sup>279</sup> Csakis abban az esetben, ha a választópolgárok legalább 5%-a kezdeményezte (ún. küszöb alkalmazása).

<sup>280</sup> Hasonlóan a finn joghoz, szintén csak akkor, ha a 3000-nél több lakosú önkormányzat esetén a kezdeményezők a választópolgárok 1/5-ét, nagyobb önkormányzatnál az 1/4-ét jelentik.

<sup>281</sup> Nem mondható el ugyanez a magyar megoldásról, mert nálunk például a területszervezési ügyekben tartott helyi népszavazásokat kötelező elrendelni, ugyanakkor ezek csak a kezdeményezés szempontjából tekinthetők ügydöntőnek, mivel a képviselő-testület nem mérlegelheti a kezdeményezés felterjesztését a döntéshozó szervhez. A döntés tekintetében azonban mindenképpen véleménynyilvánító jellegűek, mert a döntés meghozatala nem a képviselő-testület (hanem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök) hatáskörébe tartozik.

a választók legalább 5%-a indítványozza, ilyenkor is csupán megfontolni köteles a helyi népszavazás tartását.

### 2.5.7 A helyi népszavazások típusai, azok eredménye (kötőereje, célja) alapján

A helyi népszavazásokat azok eredménye, kötőereje, célja alapján két csoportba sorolhatjuk: ügydöntő (kissé pontatlanul kötelező)<sup>282</sup> vagy véleménynyilvánító (konzultatív, ajánló, tanácsadó)<sup>283</sup> jellegű. A kötelező népszavazás esetén is két altípus képezhető: vannak olyan országok, ahol a népszavazási eredmény minden más körülménytől függetlenül kötelező a döntést hozó képviselő-testületre/tanácsra,<sup>284</sup> és vannak olyanok is, amelyek esetében a népszavazási döntés csak meghatározott feltétel bekövetkezése esetén köti a képviselő-testületet. Az előbbire példaként említhető az észt, a francia, a magyar, a máltai, a német,<sup>285</sup> a spanyol,<sup>286</sup> az olasz és a portugál<sup>287</sup> szabályozás, utóbbira pedig a cseh,<sup>288</sup> a portugál<sup>289</sup> és a szlovák<sup>290</sup> megoldás.<sup>291</sup>

Konzultatív, vagyis csupán a közösség véleményét kinyilvánító népszavazással találkozunk Ausztriában, Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Finnországban, Hollandiában, Luxemburgban, Olaszországban,<sup>292</sup> Máltán, Romániában, Spanyolországban,<sup>293</sup> Svédországban és Szlovéniában.

<sup>282</sup> A nemzetközi szakirodalomban ennek változataként előfordul: binding, compulsory, obligatory.

<sup>283</sup> A nemzetközi szakirodalomban szintén több kifejezéssel is leírható: optional, facultative, consultative.

<sup>284</sup> Ezek az országok azonban általában alkalmaznak ún. érvényességi és eredményességi kritériumokat is.

<sup>285</sup> A magyar önkormányzatokhoz hasonlóan a német tartományokban is csak az ügydöntő népszavazás létezik, amelynek elnevezése népi döntés (Volksentscheid). Vö. KÜPPER, H.: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban...* i. m. 108.

<sup>286</sup> A helyi népszavazások különféle típusai közül a törvényen alapuló regionális népszavazás bír kötelező erővel.

<sup>287</sup> A portugál alkotmány (232. cikk) rendelkezés alapján jutottunk erre a következtetésre, mert ez kimondja, hogy a helyi népszavazásra az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat (115. cikk) kell alkalmazni.

<sup>288</sup> A népszavazás eredménye kötelező, ha a részvétel az 50%-ot meghaladja. Csak a cseh jogban találkozunk – hazánkhoz hasonlóan – kifejezetten olyan megállapítással, hogy a népszavazási döntés eredményeképpen önkormányzati döntés születik.

<sup>289</sup> A népszavazás kötelező, ha azon a választásra jogosultak több mint fele részt vett.

<sup>290</sup> A népszavazás eredménye kötelezi a testületet, ha azon a helyi választók 50%-a vagy annál több választópolgár részt vett.

<sup>291</sup> Látható tehát, hogy mindegyik tárgyalt szabályozási mód ún. érvényességi kritériumhoz kapcsolja a népszavazási döntés kötőerejét.

<sup>292</sup> Olaszországban a regionális népszavazás lehet kötelező és konzultatív, az önkormányzati szintű helyi népszavazás azonban mindig konzultatív.

<sup>293</sup> Az autonóm közösségi (regionális szintű) népszavazás csupán konzultatív jellegű.



Két problémát feltétlenül indokolt még felvetni. Az egyik a népszavazási döntés kötéreje kapcsán az úgynevezett moratórium kérdése, vagyis az az időszak, amely alatt a képviselő-testület/tanácsot köti a népnek a népszavazással kifejezett akarata. Erre csak a portugál és a szlovén jogban találunk rendelkezést: a portugál jog e kérdést közvetlen, az országos népszavazás kapcsán szabályozza,<sup>294</sup> amikor is úgy rendelkezik, hogy a népszavazási eredmény ugyanabban a választási ciklusban köti a döntéshozó szervet. Szlovéniában pedig a moratórium a népszavazást kiíró képviselő-testület megbízási idejének lejártáig, azaz az adott választási ciklus végéig tart. 2014-től már a magyar jogrendszerben is van ilyen moratóriumra vonatkozó szabály, mivel az új népszavazási törvény kimondja, hogy az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított egy évig kötelező.<sup>295</sup> A másik kérdés pedig a népszavazás kényszerítő ereje, pontosabban annak hiánya: vagyis az, hogy az eredményes népszavazással kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmeskedő képviselő-testületet nem lehet kényszeríteni. Annak ellenére, hogy erre nincs tanulmányozható megoldás, érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy esetleg milyen megoldások jöhetnek szóba, hogyan lehet megakadályozni azt, hogy a népszavazási döntés ne csupán pusztába kiáltott szó legyen.

## 2.5.8 Az érvényességi és az eredményességi kritériumok: a kvórum és a kvóta

A kvórum az érvényes határozathozatalhoz szükséges tagok számát rögzíti, vagyis azt, hogy mikor érvényes a szavazás; a kvóta pedig azt határozza meg, hogy mikor eredményes a szavazás.<sup>296</sup> A népszavazás nyelvére lefordítva mindez azt jelenti, hogy a helyi népszavazás érvényessége minden esetben a választópolgárok meghatározott arányának részvételéhez kötődik, eredményessége pedig az azonos választ (szavazatot) leadók, az ugyanazt az alternatívát támogatók által válik realitássá.

Az érvényességi kritériumok igen változatosak: Belgiumban például az egyes tartományokban a kvórum a kezdeti 40%-ról 10–20% közötti arányra csökkent. Bulgáriában a minimális részvételi arány 50%-os, és ennyit követelnek meg a jogi kötőerőhöz is. Csehországban a helyi népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok legalább 1/5-e, Franciaországban legalább a fele részt vett. Németországban e kritérium tagállamonként változik, de általában 20–33% között mozog. Máltán 50%-os részvételt követelnek meg, míg Magyarországon az érvényességhez a választásra jogosultak több mint felének a szavazata szükséges. Szlovákiában az érvényes népszavazáshoz az szükséges, hogy azon

<sup>294</sup> A portugál alkotmány már hivatkozott 232. cikke szerint a helyi népszavazásra az országos népszavazásra (115. cikk) vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

<sup>295</sup> Nsztv. 60. § (2) bekezdés.

<sup>296</sup> PETRÉTEI József: *A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről*. Magyar Közigazgatás, 45. évf. 1994/12. 730.



a helyi választók legalább 50%-ának részt kell vennie (ami egyben azzal a következménnyel is jár, hogy a népszavazás eredménye kötelező is lesz a képviselő-testületre). Portugália a választásra jogosultak több mint felének részvételét írja elő az érvényességhez, egyben a kötelező erő beálltához. A szakirodalom kifejezetten hangsúlyozza, hogy Olaszországban nincs érvényességi, azaz részvételi küszöb.

Nem ilyen népszerű ugyanakkor az eredményesség nemzeti szabályozása, mivel hazánkban<sup>297</sup> kívül csak Franciaországban fordítottak erre külön figyelmet. Itt a helyi népszavazás akkor eredményes, ha a szavazatok többsége igenlő.

### 2.5.9 A helyi népi kezdeményezés előfordulása, a kezdeményezésre jogosultak köre

*A helyi népi kezdeményezés intézményét*<sup>298</sup> a cseh, a finn, a francia, a szlovák és a szlovén jogrendszer ismeri. Hozzá kell tennünk azonban, hogy e jogintézményt egyik alkotmány sem szabályozza, – még csak az említés szintjén sem. A finn jogrendszerben a helyi népi kezdeményezés előterjesztésére a helyi választópolgárok jogosultak (2%-uk), akiket 6 hónapon belül tájékoztatni kell a meghozott intézkedésekről. A 2003. március 28-i francia törvény szerint – amelynek nem titkolt célja volt a választópolgárok megszólaltatása, illetve a választópolgárok véleményének gyakoribb kikérése – a választópolgárok petícióban kérhetik, hogy az önkormányzati tanács testület napirendre vegyen olyan kérdéseket, amelyek a hatáskörébe tartoznak. A szlovén népi kezdeményezésnek sajátos tartalma van helyi szinten: önkormányzati rendeletek és más döntések elfogadása vagy visszavonása tárgyában indítványozhatja a település választópolgárainak nem kevesebb mint 5%-a. Ilyenkor a kérdéses ügyet a tanácsnak az önkormányzati rendeletben meghatározott időn – de legkésőbb három hónapon – belül meg kell vitatni és el kell dönteni.<sup>299</sup>

Általában a kezdeményezés jogával ez esetben csak a választópolgárokat ruházzák fel: Finnország a választópolgárok 2%-ának, Szlovénia pedig a település választópolgárai nem kevesebb mint 5%-ának biztosítja e lehetőséget.

<sup>297</sup> Magyarországon a helyi népszavazás akkor eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

<sup>298</sup> A népi kezdeményezés kapcsán a fejezeti részben csak azokat a kezdeményezéseket vizsgáltuk, amelyek arra irányulnak, hogy a döntéshozó szervek adott ügyet tűzzenek napirendre és tárgyaljanak meg. Nem foglalkozunk tehát e részben a népi törvénykezdeményezéssel valamint az általános petíciós joggal sem – ezeket a tanulmány korábbi részeiben már elemeztük.

<sup>299</sup> Vö. Kiss M. D.: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*, i. m. 633.

## 2.6 Speciális alakzatok a közvetlen demokrácia gyakorlatában

A demokratikus helyi döntéshozatal két fő formája közül a közvetett típus az elsődleges, a közvetlen pedig kivételesnek tekinthető. Feltételeztük azt, hogy az olyan megoldások, amelyeknél a települési közösség minden ügyben saját maga, azaz a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek („állandó jelleggel működő falugyűlések”), ma már csak illúzióknak tekinthető. Úgy tűnik, ez utóbbi megállapításunkat két ellenpélda: a portugál és a spanyol megoldás is megcáfolja.

*Portugáliában* a politikai életben való közvetlen részvétel sajátos, tiszta formája a *választók plenáris ülése* (vagy úgynevezett állandó jelleggel működő falugyűlés), amely a legkisebb községekben helyettesíti a választott képviselő-testületet. Az 1999. évi 169. számú törvény 21. cikke szerint a 150 vagy annál kevesebb lakossal rendelkező községekben a községi gyűlést a választópolgárok plenáris ülése helyettesítheti. A plenáris ülés nem tanácskozhatsz jogszerűen a községben regisztrált választópolgárok legalább 10%-ának jelenléte nélkül.

*Spanyolországban* a községi szervezet – egyben a közvetlen demokrácia megvalósulásának sajátos formája – az úgynevezett *nyílt tanács*. Az intézmény először az 1931. évi köztársasági alkotmányban jelent meg, jelenleg az alkotmány 140. cikke<sup>300</sup> rendelkezik róla. A száz főnél kisebb községekben, továbbá ahol ennek hagyománya van, a községi szervezet képviselő-testület helyett úgynevezett nyílt tanáccsal rendelkezik, amelynek tagja valamennyi választójoggal rendelkező községi lakos. Tekintettel arra, hogy ez a forma természetesen csak a legkisebb településeken lehet működőképes,<sup>301</sup> sajátosan alakul a polgármester megválasztása is: általános, titkos, közvetlen választással többségi alapon. A polgármester három alpolgármestert nevezhet ki a községi lakosok közül, akik segítik feladataik ellátásában.<sup>302</sup>

További példák a közvetlen részvételi technikákra:

„A társadalmi részvételi technikák nemzetközi példáit írja le Pataki György, amelyek közül az alábbiak kifejezetten lokális ügyekben alkalmazhatók:

- ✱ *Porto Alegre (Brazília)* innovatív városi kormányzást valósított meg az elmúlt két évtizedben. A helyiek közösségi közigazgatásként aposztrofálják azt a település-irányítási praxist, amelynek jellegzetessége, hogy a közvetlen demokráciát hagyja érvényesülni az úgynevezett részvételi költségvetés (participatory budgeting) megalkotásával. A részvételi költségvetés olyan „lakópolgár-barát” modell, amelyben a települési büdzsé összetételének, előirányzatainak, hangsúlyainak meghatározásában és megvalósításában a lakosság összessége számára átlátható és ellenőrizhető, évről évre ismétlődő kibontási folyamat.

---

<sup>300</sup> Törvény szabályozza a nyílt tanácsi rendszer feltételeit.

<sup>301</sup> Kérdés, hogy egyáltalán ott működőképes lehet-e.

<sup>302</sup> TEMESI István: *Spanyolország közigazgatása*. In: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban – Összehasonlító közigazgatás*. Szerk. Lőrincz Lajos. Unió Kiadó, Budapest, 2006. 325.

- ✱ *Nagy Britanniában* az állampolgári tanácsok modelljét találjuk analógiaként. Eredetileg az Egyesült Államokban dolgozták ki a '70-es években, ezt honosította az Egyesült Királyságban egy független agytröszt. Az állampolgári tanács jellegzetessége, hogy reprezentatív közösségek (kiscsoportok) létrehozásával, amelyek laikus polgárokból állnak, megvitatnak egy-egy „local policy issue-t”. A témákkal kapcsolatban pro és kontra a laikusok rendelkezésére áll egy szakértői háttér és az adekvát információk. Nagyon dinamikus, intenzív és interaktív kibontási-tanulási folyamatban bontakoznak ki a megoldási javaslatok. „Közpolitikai javaslatot fogalmaznak meg a döntéshozók számára.” A kibontakozási folyamat a nyilvánosság biztosításával a teljes közösség előtt történik.
- ✱ Az *USA*-ban találkozhatunk az AmericaSpeaks (AmerikaBeszél) nevű kezdeményezéssel. A nonprofit formában létrehozott iniciatíva szándéka, hogy a hagyományos lakossági fórumok megújult változatát valósítsák meg. A kezdeményezés célja, hogy egy-egy városgyűlésen civil ellensúlyt alakítson ki, a sokszor erős lobbis csoportok befolyásával szemben. Ennek módszere, hogy a modern kommunikációs technológiák segítségével tömegesen tudja a polgárokat bevonni, az őket érintő közpolitikai ügyek megvitatásába.<sup>303</sup>

## 2.7 Záró gondolatok

A 27 ország gyakorlatának áttekintése után megállapítható, hogy az elsőként nevesített tézist lényegében igazoltnak tekintjük, azzal a megszorítással, hogy – a korábbiakban részletesen kifejtett – az egyedülálló spanyol és portugál szabályozás kivételesen mégis a közvetlen demokrácia elsődlegességére szolgáltat példát.

A vizsgálat második téziseként feltételeztük, hogy a közvetlen hatalomgyakorlásnál léteznek európai standardok, de egységes szabályok nem lelhetők fel az alkotmányos és egyéb előírásokban. A megoldások sokszínűségének felbecsülhetetlen értéke van, különösen az önkormányzás helyi szintű közvetlen megvalósulásánál, gyakorlásánál, amely az esetleges egységesítés következtében elveszne.

A harmadik kutatási tézis szerint a kezdeményezések mindig valamilyen meghatározott tartalmú döntés elérésére, befolyásolására vagy kikényszerítésére irányulnak. Ebből a szempontból az egyes formációk között csupán az alapján tehetünk különbséget, hogy milyen mértékű ez az úgynevezett befolyásoló-kényszerítő hatás: a „nép” döntésének bizonyos kötőereje van a választott képviselő-testületre (mint a helyi népszavazás ügődöntő formája esetében), avagy csupán orientáló jellegű (például a véleménynyilvánító helyi népszavazásnál vagy a helyi népi kezdeményezés esetén).

Negyedikként azt állítottuk, hogy a népi kezdeményezések kétféle értelemben terjedtek el európai szinten: egyrészt – mint a helyi népszavazás megtartásának eljárási kellékeként – a helyi választók meghatározott számának/arányának erre irányuló kez-

<sup>303</sup> BRACHINGER, T.: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*, i. m. 75–76.

deményezése, másrészt pedig mint kvázi önálló döntéshozatali forma (olyan értelemben, hogy nem a népszavazási eljárás része, hanem önálló döntéshozatali forma). Vizsgálódásaink alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy ezenkívül találkozhatunk a helyi népi kezdeményezés egyik, viszonylag jól elkülöníthető, harmadik formájával is, nevezetesen amikor a helyi népi kezdeményezés az önkormányzati jogalkotás folyamatába kapcsolódik be, annak szerves részeként.<sup>304</sup>

Végezetül igazoltnak látjuk azt a tézist is, hogy a helyi népszavazás jóval gyakoribb, mint az országos, mert a helyi szint sokkal alkalmasabb területet kínál a közvetlen demokrácia érvényesítésére, a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb jelentősége van. „Önkormányzati szinten közvetlenül érvényesülnek a polgári demokrácia azon elemei, amelyek szövetségi, tartományi szinten nem juthatnak kifejezésre”<sup>305</sup> (példaként a lakossági gyűlések intézménye említhető meg).

## Ellenőrző kérdések és feladatok

1. Mely nemzetközi egyezmények említhetők meg a közvetlen hatalomgyakorlás körében? Melyek ezek legfontosabb szabályai?
2. Az egyes államok államszerkezetét is figyelembe véve hogyan határozná meg - a helyi népszavazás fogalmát?
  - a területi népszavazás fogalmát?
  - a települési népszavazás fogalmát?
  - a szubnacionális népszavazás fogalmát?
  - a országos népszavazás fogalmát?
3. Neveítsen néhányat az Európai Unió tagállamai közül, amely
  - unitárius!
  - föderatív!
  - regionalizált!
4. Mely uniós tagállami alkotmányok rendelkeznek
  - a hatalomgyakorlásban való közvetlen állampolgári részvétellel?
  - a helyi népszavazásról?

<sup>304</sup> A helyi népi kezdeményezés kapcsán megfontolásra érdemesnek tartjuk – az ésszerűség alapján – e jogintézmény bekapcsolását az önkormányzati jogalkotás folyamatába. Jelenleg ugyanis helyi szinten a klasszikus „népi törvénykezdeményezés” intézménye nem létezik, a választópolgárok csupán az önkormányzat rendelet megerősítése tárgyában tartható helyi népszavazáson keresztül (tehát utólag, a jogszabályok elfogadása után) kapcsolódhatnak be a helyi jogalkotási folyamatba. Kérdéses azonban, hogy ha az ilyen megerősítő népszavazás az önkormányzati rendelet elutasítása mellett foglal állást, az milyen következményekkel jár a képviselő-testületre, keletkezik-e bármilyen kötelezettsége a választott testületnek ilyen esetben. Érdekes kérdés annak megvizsgálása is, hogy az eredményes népszavazással kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmessé helyi képviselő-testületet hogyan lehet kényszeríteni. Mindezek alapján tehát mindenképpen továbbgondolásra érdemesnek tartjuk a megerősítő helyi népszavazás honi szabályozását.

<sup>305</sup> JANCOSOVICS A.: Önkormányzati rendszer Bajorországban I-II. i. m. 248.



A konkrét alkotmány	Az alkotmány		
	az országos népszavazásról rendelkezik.	a helyi népszavazásról rendelkezik.	mindkét típusú népszavazást megemlíti.
lett			
litván			
lengyel			
luxemburgi			
magyar			
német			
olasz			
osztrák			
portugál			
spanyol			
svéd			
szlovák			
szlovén			

9. Nevesítse a portugál és a spanyol alkotmány különleges közvetlen demokratikus megoldásait!
10. Mely országban gyakori – a helyi népszavazással ellentétben – a közvéleménykutatások alkalmazása?
11. Vázolja fel a közvetlen demokrácia helyzetét Dániában!
12. Mely államok alkotmányai szabályozzák a helyi népszavazás kötelező eseteit?
13. Mely alkotmányok határoznak meg tiltott tárgyköröket a helyi népszavazás kapcsán? Nevesítsen néhány tiltott tárgykört!
14. Általában kik jogosultak részt venni a helyi népszavazásokban az alkotmányok alapján? Milyen probléma tapasztalható a szabályozásokban ennek kapcsán?
15. Kik kezdeményezhetik a helyi népszavazást az európai alkotmányok alapján?
16. Hogyan szabályozzák az európai alkotmányok a választópolgári kezdeményezők körét?
17. Mely jogrendszerekben találkozhatunk az obligatórius, illetve a fakultatív helyi népszavazásokkal?
18. Az eredménye alapján milyen elnevezésekkel találkozhatunk a helyi népszavazások kapcsán? Hol, mely országokban találhatjuk meg az ilyen típusú népszavazásokat?
19. Az ügydöntő népszavazásnak milyen további altípusai különböztethetők meg?
20. Hogyan szabályozzák az európai alkotmányok az úgynevezett moratórium kérdését? Hogyan változott ennek kapcsán a magyar szabályozás?
21. Ismertesse a „népszavazás kényszerítő ereje” problematikáját!

22. Hogyan értelmezhető a népszavazás kapcsán a kvórum és a kvóta?
23. Hogyan szabályozzák az egyes alkotmányok az érvényességet és az eredményességet a helyi népszavazásoknál?
24. Mely alkotmányok és hogyan szabályozzák a helyi népi kezdeményezés jogintézményét?
25. Milyen általános tézisek fogalmazhatók meg az európai alkotmányok és a vonatkozó szakirodalom alapján?





## 3. FEJEZET

# A helyi népszavazás gyökerei, magyar szabályozásának története

### 3.1 Bevezetés

Kiindulva abból a tényből, hogy a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés jogilag szabályozott intézmény, történetük nagyrészt a rájuk vonatkozó jogszabályok<sup>306</sup> kialakulásának, változásának, fejlődésének bemutatásával ragadható meg. A jogszabályok mellett azonban a feldolgozás során az Alkotmánybíróság határozatait is alapul vettük, mivel a helyi népszavazást 1990-től 2014-ig szabályozó önkormányzati törvény módosításához („életre hangolásához”) sok esetben az Alkotmánybíróság egyes jogintézmények dogmatikai értelmezéséhez alapot adó határozatai vezettek.<sup>307</sup> Az Alkotmánybíróság a kezdetektől jelentősen alakította mind az országos, mind a helyi népszavazás jogintézményét. Szükséges tehát még egyszer hangsúlyozni az Alkotmánybíróság e jogterülettel kapcsolatos jogfejlesztő szerepét.

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése 2013. április 1-jei hatállyal megváltoztatta az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontját, és annak szövegét a következőképpen állapította meg: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ebben a fejezetben azért kerül sor a korábbi alkotmánybírósági határozatok bemutatására, mert ehelyütt speciálisan jogtörténeti szempontból vizsgáljuk a helyi népszavazások fejlődését. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai felhasználásával, értelmezésével kapcsolatban maga az Alkotmánybíróság nyújt némi segítséget a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában, valamint a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában: Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a koráb-

<sup>306</sup> Ez többnyire a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény („rég” Nsztv.), a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény („rég” Ötv.), a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény („rég” Ve.), Magyarország Alaptörvénye, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény („új” Ve.), valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény („új” Nsztv.).

<sup>307</sup> Például: a helyi népszavazás érvényessége és eredményessége kérdésköre; a helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre; a helyi népszavazás önkormányzati rendeletben való szabályozási kötelezettsége elmulasztásának mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességként való deklarálása; vagy a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságának elismerése.

bi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése. Hozzá kell azonban tennünk azt is, hogy a helyi népszavazásoknál az Alkotmánybíróság szerepe 2014-től a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz elbírálására korlátozódik, tekintettel az „új” Nsztv. 2014. januárjában hatályba lépett szabályára.<sup>308</sup>

Mivel a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés jogszabályokban nyomon követhető története 1990-ig összeolvadt az országos népszavazással és népi kezdeményezéssel – tekintettel arra, hogy a két jogintézményt azonos jogszabály (az 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről) szabályozta – a mai, modern értelemben vett helyi népszavazás önálló, az országos népszavazástól független fejlődéstörténete 1990-ben, a szabályozás kettéválásával kezdődött.

A törvényalkotó 2014-ben azonban ismét visszatért a két jogintézmény azonos jogszabályban való szabályozásához, az 1989-es törvényhez hasonlóan. 2014-től ugyanis azonos törvény szabályozza az országos és a helyi népszavazás és népi kezdeményezés jogintézményeit, magában foglalva az anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat is.

A leírtak szemléltetésére álljon itt a következő ábra:



3.1. ábra: A helyi népszavazás jogszabályi háttere 2014 előtt

Forrás: saját szerkesztés

<sup>308</sup> Vö. „új” Nsztv. 79. § (3) bekezdése, illetve „új” Ve. 233. §-a.

## 3.2 A szabályozás története 1990-től 2013-ig

A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés intézménye jogi szabályozástörténetének vizsgálatát a következő indikátorok alapján végezzük el:<sup>309</sup>

1. a helyi népszavazásban *részvételre jogosultak köre*;
2. a helyi népszavazás *kezdeményezésére jogosultak köre*;
3. a helyi népszavazás *kötelező és „lehetséges” esetei*;
4. a helyi népszavazás *tiltott tárgykörei*;
5. a helyi népszavazás *eredménye*;
6. az érvényességi és az eredményességi kritériumok: a kvórum és a kvóta;
7. *a helyi népi kezdeményezés, a kezdeményezésre jogosultak köre*.

### 3.2.1 A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre

Előre kell bocsátanunk, hogy a részvételre jogosultak köre az idők folyamán többször is változott. Eleinte ugyanis a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) rendelkezései szabályozták e kérdést. Eszerint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben való részvételre azok a választójoggal rendelkező állampolgárok jogosultak, akik az adott megyében, fővárosban, városban, fővárosi kerületben és községben állandó lakóhellyel *rendelkeznek*. E jog megillette azokat az állampolgárokat is, akik az üdülőövezetekben *ingatlantulajdonnal rendelkeztek*.<sup>310</sup> Kezdetben tehát a helyi népszavazásban való részvételi jogosultságot a településen, illetve területen állandó lakóhellyel rendelkezéshez kötötte a jogalkotó, de egyúttal lehetőséget adott az üdülőtulajdonosok részvételére is. Az Alkotmánybíróságnak az üdülőtulajdonosok helyi népszavazásban való részvételével kapcsolatban többször állást kellett foglalnia.<sup>311</sup> Ezt először a 6/1990. (IV. 12.) AB határozatában tette meg, amelyben megállapította: a törvény<sup>312</sup> alapján egyértelmű, hogy „a helyi népszavazáson valamennyi üdülőtulajdonosnak, így a csak tulajdoni hányaddal rendelkező résztulajdonosoknak is szavazati joguk van”.<sup>313</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „az üdülőtulajdonosok, ha az

<sup>309</sup> Ehelyütt csak az anyagi jogi szabályokat és azok változásait mutatjuk be, az eljárásjogi szabályok történeti ismertetésétől eltekintünk, a hatályos anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat pedig a következő fejezetben mutatjuk be.

<sup>310</sup> Nsztv. 2. § (2) és (3) bekezdései. E rendelkezések azonban csupán 1990. szeptember 29-éig voltak hatályban, amikor is a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 115. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte az Nsztv. hivatkozott szabályát.

<sup>311</sup> Mivel e kérdés számos értelmezési nehézség forrása volt.

<sup>312</sup> Nsztv.

<sup>313</sup> ABH 1990. 153, 154. A népszavazásra meghívott személyek névjegyzéke a vizsgált esetben az építményadó fizetésére kötelezett üdülőtulajdonosok listája alapján készült. Mivel az adónyilvántartásban általában egy személy szerepelt adóalanyként, kétségtelenül nem került sor valamennyi tulajdonos értesítésére.

adott településen a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1991.<sup>314</sup> évi LXIV. törvény 2. és 5. §-a szerint nem illeti meg őket választójog,<sup>315</sup> nem minősülnek a településen választójoggal rendelkező lakosoknak, vagyis az Ötv. 5. §-a értelmében vett választópolgároknak [...] a helyi népszavazás kitűzését kezdeményező üdülőtulajdonosok e törvényi rendelkezés figyelembevételével Balatonkeresztúron nem tekinthetők választópolgároknak. A balatonkeresztúri képviselő-testület tehát jogszabályszerűen utasította el annak a lakott területre átadására irányuló helyi népszavazásnak a kitűzését, amelyet egy fő kivételével az adott településen választójoggal nem rendelkező üdülőtulajdonosok<sup>316</sup> kezdeményeztek.<sup>317</sup> A szabályozás következő állomása a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), amely hatálybalépésétől<sup>318</sup> kezdve egészen 1993. december 31-éig akként szabályozta a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részvételre jogosultak körét, hogy *a településen állandó lakóhellyel rendelkezés tényéhez kötötte e jogosultság gyakorlását. Azt is lehetővé tette azonban, hogy az üdülőterületet érintő ügyben jogosult volt részt venni az üdülőterületen ingatlantulajdonnal rendelkező választópolgár akkor is, ha nem volt ott állandó lakóhelye.*<sup>319</sup> Az említett törvényi rendelkezések 1993. december 31-én az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) AB határozata<sup>320</sup> alapján veszítették hatályukat, tekintettel arra, hogy a testület azokat alkotmányellenességük okán megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította, hogy az Ötv. a helyi népszavazás és népi kezdeményezés kapcsán – anélkül, hogy meghatározná – több helyen is alkalmazta a választópolgár kifejezést. Az Ötv. által alkalmazott „*választópolgár*” kifejezés

<sup>314</sup> Az AB határozat nyilván a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvényt értette ez alatt.

<sup>315</sup> A citált törvényi rendelkezések szerint minden nagykorú magyar állampolgár, akinek állandó (ennek hiányában ideiglenes) lakóhelye Magyarországon van, az önkormányzati választásokon választó és választható. A választás joga megilleti a Magyarországon tartósan letelepedett nem magyar állampolgárt is. Az a választópolgár, aki állandó lakóhelye mellett legalább 5 éve folyamatosan ideiglenes lakóhellyel rendelkezik, igazolással választójogát ideiglenes lakóhelyén gyakorolhatja. Ezt az ún. 5 éves szabályt 1994. október 6-ától a következő rendelkezés váltotta fel: az a választópolgár, aki lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző napig tartózkodási helyet létesített, igazolással választójogát tartózkodási helyén gyakorolhatja. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk, azaz 2004. május 1. napját követően a Magyar Köztársaság Alkotmánya szabályozta e kérdéseket – a közösségi jognak megfelelően – a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok mellett az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárára, valamint minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyre is kiterjesztve e szabályt. E rendelkezésben lényegében Magyarország Alaptörvénye sem változtatott (XXIII. cikk (1)–(3) bekezdése).

<sup>316</sup> Lakott területre átadása tekintetében a helyi népszavazást 21 fő kezdeményezte, ebből 1 fő állandó lakos, 20 fő pedig üdülőtulajdonos.

<sup>317</sup> 1526/H/1992. AB határozat. ABH 1993. 763, 764.

<sup>318</sup> 1990. szeptember 30-ától.

<sup>319</sup> Az Ötv. tehát nagyjából az akkor hatályos Nsztv. szabályozását követte e kérdéseknél.

<sup>320</sup> ABH 1993. 161, 161. Hasonló probléma képezte a 8/1994. (II. 23.) AB határozat (ABH 1994. 391, 394.) alapját is.

tartalma azonban nem esett egybe az Övjt-ben<sup>321</sup> meghatározott értelemmel.<sup>322</sup> Az Ötv. ugyanis a településen állandó lakóhellyel rendelkező kikötésével kizárta azoknak a magyar állampolgároknak a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben való részvételi lehetőségét, akiknek ideiglenes lakóhelye van a településen, illetve azokat a magyar állampolgárokat is kizárta, akik állandó lakóhelyükön kívül legalább 5 éve folyamatosan ideiglenes lakóhellyel rendelkeznek a településen.<sup>323</sup> Utóbbiak ugyanis az Övjt. értelmében az önkormányzati választáson részt vehettek. A megsemmisítés indoka az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a kifogásolt törvényi előírások a helyi népszavazásra jogosultak körét indokolatlanul eltérően, sőt bizonyos tekintetben ellentmondóan állapították meg:<sup>324</sup>

- \* az Ötv. 45. §-ában „választópolgár” kifejezéssel találkozunk;
- \* az Ötv. 46. § (2) bekezdésében „választói” kifejezés szerepelt;
- \* az Ötv. 53. §-a alapján a községegyesítés megszüntetése esetére alkalmazni rendelt 52. § (3) bekezdésében „lakosság” kifejezést használt a jogalkotó.<sup>325</sup>

Sem az Ötv., sem más törvény nem határozta meg, mi tekinthető üdülőtérületet érintő ügynek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezek az üdülőtulajdonosok „nem minősülnek a településen választójoggal rendelkező lakosoknak, vagyis az Ötv. 5. §-a értelmében vett választópolgároknak”, így nem illeti meg őket a helyi népszavazáson, népi kezdeményezésben való részvétel lehetősége. „Az Ötv. 45. § (2) bekezdése tehát az 5. §-ában megfogalmazott általános rendelkezéssel ellentétes kivételt tesz a településen választójoggal nem rendelkező üdülőtulajdonosok javára.” Magyarán a helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre valamely településen nem lehet bővebb, mint a települési önkormányzati választásra jogosultaké.

<sup>321</sup> A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény. Hatályon kívül helyezte a 2010. évi L. törvény.

<sup>322</sup> Ekkor még az Övjt. szabályozta azt, hogy ki vehet részt az önkormányzati választáson, az Ötv. pedig azt, hogy ki vehet részt a helyi népszavazásban és helyi népi kezdeményezésben.

<sup>323</sup> Az Ötv. azonban nem zárja ki azokat a Magyar Köztársaságban tartósan letelepedett és 18. életévüket betöltött nem magyar állampolgárokat, akik a külföldiek személyi igazolványával rendelkeznek, és lakóhelyük a településen, illetőleg az egyéni választókerületben van, tekintettel arra, hogy a „választópolgár” kifejezés előtt mellőzi a magyar jelzőt. Vö. Övjt. 2. §-ával.

<sup>324</sup> Az Alkotmánybíróság szerint ezzel a szabályozással a jogbiztonság elve is sérül.

<sup>325</sup> A problematikáról részletesebben lásd: FÜRCHT Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság. Magyar Közigazgatás, 43. évf. 1993/3. 129–140.; KONDOROSI FERENC: *A helyi népszavazásról*. Magyar Közigazgatás, 43. évf. 1993/2. 95–100.

1994. december 11-étől<sup>326</sup> kezdve viszont már az Ötv. szabályozta<sup>327</sup> a fenti határozatnak megfelelően e kérdés. Eszerint a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben *az vehetett* részt, aki a helyi önkormányzati választáson választójogosult. Az Alkotmánybíróság e megállapításának a mai hatályos szabályozásra való „továbbhatása” érhető tetten, mivel – mint említettük – ezeken a rendelkezéseken az Alaptörvény sem változtatott. Ma már tehát azonosak a rendelkezések a helyi képviselők és a polgármesterek választásában és a helyi népszavazásban részvételre jogosult választópolgárok körének szabályozása tekintetében.<sup>328</sup>

Azt pedig, hogy konkrétan ki jogosult részt venni a helyhatósági választáson, jelenleg Magyarország Alaptörvénye<sup>329</sup> határozza meg. Eszerint *mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó*, azaz minden nagykorú magyar állampolgár, az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára, Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy. Fontos megkötés, hogy a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén (tehát Magyarországon) gyakorolja. 1993. december 31-étől alkotmányellenesnek minősültek azok az önkormányzati rendeleti szabályozások, amelyek a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részvételre jogosult választópolgárok esetében a településen állandó lakóhellyel való rendelkezést írták elő.

Érdekes példája volt a népszavazási eredmény helyi népszavazásban részvételre jogosultak általi befolyásolásnak a híres zamárdi-szántódi, új község alakítására irányuló helyi népszavazás esete.<sup>330</sup> A vizsgált ügyben az indítványozók szerint „a helyi népszavazás eredménytelenségét az okozta, hogy a helyi népszavazás elrendelését követően Zamárdi nagyközség Zamárdi településrészén lakó, Szántód önálló községgé alakulását ellenző polgárok a népszavazás eredményességének megakadályozása érdekében nagy számban jelentették be Szántód településrészén levő lakcímre lakóhelyüket. Ennek eredményeként a helyi népszavazást közvetlenül megelőző időszakban nagy számban vettek fel olyan személyeket a választók nyilvántartásába, akiknek lakóhelye ténylegesen nem a helyi népszavazással érintett területen volt, s így valójában a helyi népszavazásban részvételi jogosultsággal sem rendelkeztek. Mivel ezek, a népszavazáson részvételi jogosultsággal

<sup>326</sup> 1993. december 31. és 1994. december 10. között tehát e kérdés érdekes módon nem volt szabályozva.

<sup>327</sup> A közvetlen demokrácia alanya helyi és országos szinten eltér egymástól, mert – a helyivel ellentétben – az országos népszavazásban és népi kezdeményezésben csupán a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárok vehetnek részt (az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján). Az országos népszavazásban való részvétel tehát politikai alapjog, sőt állampolgári alapjog volt.

<sup>328</sup> Ennek háttere: a helyi önkormányzathoz való jog alanya a választópolgárok közössége, s az Alkotmány a helyi önkormányzás mindkét formájának, mind a képviseleti úton, mind pedig a helyi népszavazással történő gyakorlására egyaránt a választópolgárokat jogosította fel. Lásd a 18/1993. (III. 19.) AB határozatot. ABH 1993. 161, 162–164.

<sup>329</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3), (5), illetve (7) bekezdés.

<sup>330</sup> Hasonló ügyben született a 810/H/1993. AB határozat is. ABH 1994. 774, 777–778.

nem rendelkező polgárok a szavazáson nem jelentek meg, a népszavazás érvénytelen lett, annak ellenére, hogy az érintett, településrészen lakó választópolgárok többsége Szántód önálló községgé alakításának kezdeményezése mellett döntött.”<sup>331</sup>

Az Ötv. IV. fejezete a területszervezési ügyek, illetve egy társulási típus létrehozása kapcsán a részvételre jogosultak körét az általános szabályhoz képest<sup>332</sup> eltérően határozta meg, amikor is rögzítette, hogy a községegyesítés, a községegyesítés megszüntetése, új község alakításának kezdeményezése, valamint a közös képviselő-testület alakítása, illetve az abból való kiválás<sup>333</sup> esetén a helyi népszavazáson kizárólag az érintett településrész, község választópolgárai vehetnek részt. A hatályos szabályozás viszont – ezzel ellentétben – kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a helyi népszavazást a település teljes közigazgatási területére kell kitűzni.

### 3.2.2 A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre

Az Ötv. hatálybalépésétől kezdve négy kezdeményezésre jogosulti kört<sup>334</sup> nevesített. Eszerint *a helyi népszavazást a polgármesternél kezdeményezhette:*

- a) a *települési képviselők* legalább egynegyede;
- b) a képviselő-testület *bizottsága*;
- c) a *helyi társadalmi szervezet vezető testülete*;
- d) az önkormányzat rendeletében meghatározott számú *választópolgár*, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, és nem lehet több a választópolgárok 25%-ánál.<sup>335</sup>

<sup>331</sup> 26/1996. (VII. 3.) AB határozat. ABH 1996. 264, 265.

<sup>332</sup> A helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben az vehet részt, aki a helyi önkormányzati választáson választójogosult.

<sup>333</sup> A későbbi elnevezése szerint társult képviselő-testület.

<sup>334</sup> Volt olyan indítvány is az Alkotmánybíróság joggyakorlatában, amely azt kifogásolta, hogy az Ötv. nem ad kezdeményezési lehetőséget a helyi népszavazással érintett településrész településrészi önkormányzatának, valamint az adott településrészen élő etnikai kisebbség önkormányzatainak. Ezt a kifogást azonban a testület nem látta olyan alapos oknak, ami mulasztásban megnyilvánuló alkormányellenesség megállapításához vezethetne. Az Alkotmány ugyanis nem szabályozta a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának feltételeit, nem határozta meg továbbá a helyi önkormányzathoz való jog közvetlen gyakorlásának kezdeményezésére jogosultak körét sem. [18/B/2000. AB határozat. ABH 2004. 1396, 1398.]

<sup>335</sup> Ötv. 47. § (1) bekezdése. Csak összehasonlítás képpen ez az ún. küszöb az országos népszavazás esetén 100 000, illetve 200 000 választópolgárt jelent, amely az összes választópolgár (megközelítőleg 8 000 000 fő) kb. 1,25 illetve 2,5%-át teszi ki, a helyi népszavazás esetén pedig 10–25% közötti, attól függően, hogy az önkormányzati rendelet mit tartalmaz. Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthatott be, ami a választópolgárok 0,6%-ának felel meg, helyi népi kezdeményezés pedig a választópolgárok 5–10%-a közötti arányban volt benyújtható, ugyancsak az önkormányzati rendelet előírásától függően.



Az új népszavazási törvény a kezdeményezésre jogosultak köréből – a törvényjavaslathoz kapcsolódó indokolás szövege szerint mint a jogintézménytől idegen elemet – kivette a helyi társadalmi szervezet vezető testületét, pedig – a nemzetközi kitekintésnél elmondottakra figyelemmel – kuriózum volt a magyar szabályozás e rendelkezése.

Az Alkotmánybíróság e jogszabályhelyekkel kapcsolatban korábban megállapította,<sup>336</sup> hogy az Ötv. 47. § (1) bekezdése csak a d) pontjában, a választópolgárok kezdeményezési jogosultságának kérdésében adott felhatalmazást a képviselő-testületnek rendeleti szabályozásra. Ez a megállapítás a hatályos szabályozás kapcsán továbbra is érvényes, mivel az új szabályok alapján is egyértelmű, hogy a kezdeményezésre jogosultaknál csak a választópolgárok esetében kapott felhatalmazást a képviselő-testület a jogalkotótól sajátos, helyi szabályok megalkotására. A határozat alapjául szolgáló ügyben a vizsgált képviselő-testület rendelete a települési képviselők törvényileg meghatározott legalább egynegyedes arányához képest a képviselők több mint felének kezdeményezését követelte meg. Mindezek alapján a testület megállapította, hogy az a)–c) pontban foglalt rendelkezések kogens szabályok, azoktól eltérő szabályt önkormányzati rendeletben sem lehet megállapítani; a képviselő-testület tehát e szabályok megalkotása során túllépte a helyi népszavazás szabályozására az Ötv. 50. §-ában adott törvényi felhatalmazás kereteit. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a népszavazás kezdeményezéséhez a képviselők felét is meghaladó arány önkormányzati rendeleti előírása sérti az Ötv. 47. § (1) bekezdés a) pontját, ezért ezt az önkormányzati rendeleti rendelkezést – alkotmányellenessége okán – megsemmisítette. „Az Alkotmánybíróság már korábban rámutatott arra, hogy a helyi népszavazás rendeleti szabályai nem korlátozhatják a népakarat tényleges megnyilvánulását, a helyi önkormányzás jogának népszavazás útján történő gyakorlását.”<sup>337</sup>

A kezdeményezők körének önkormányzati rendeleti szabályozásával kapcsolatban a testület megállapította<sup>338</sup> – álláspontunk szerint helyesen –, hogy nem tekinthető törvényellenesnek az olyan rendeleti szabályozás, amely az érintett választópolgároknak az Ötv.-ben meghatározott kereteken belüli arányához köti a helyi népszavazás kezdeményezésének jogát. Ugyancsak nem törvényellenes az olyan rendeleti szabályozás, amely a helyi népszavazás kötelező kitűzése, valamint a helyi népi kezdeményezés kötelező napirendre tűzése feltételeinek megállapításánál szintén a választópolgárok arányát határozza meg.<sup>339</sup> Az Ötv. idézett rendelkezései is a választópolgárok százalékban kifejezett arányához fűztek joghatást. Arról nem is beszélve, hogy a választópolgárok száma folyamatosan változik, tehát jóval időtállóbb és praktikusabb a százalékos arány alkalmazása.<sup>340</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlatban előfordult olyan helyi népszavazási rendelet, amelynek vizsgálata során a testület megállapította, hogy az önkormányzati rendelet

<sup>336</sup> 39/1993. (VI. 25.) AB határozat. ABH 1993. 474, 476.

<sup>337</sup> 60/1996. (XII. 22.) AB határozat. ABH 1996. 350, 353.

<sup>338</sup> 34/1993. (V. 28.) AB határozat. ABH 1993. 457, 460.

<sup>339</sup> Vö. Ötv. 47. (2) bekezdés, illetve 49. § (2) bekezdés 3. mondata.

<sup>340</sup> A kezdeményező választópolgárok konkrét, abszolút számát előíró önkormányzati rendeleti szabályozásnak is vannak előnyei, például a jobbiztonság, a kiszámíthatóság, az előre láthatóság alkotmányos követelményeinek érvényesülése.



előírásai a népszavazás kiírásának lehetséges, illetve kötelező feltételeit ellentmondásosan állapították meg. A vizsgált rendelkezésekből ugyanis nem tűnt ki egyértelműen, hogy a képviselő-testület a választópolgárok legalább 25%-a, avagy 2000 választópolgár kezdeményezése alapján köteles-e a helyi népszavazást kintűzni. E rendelkezés a testület szerint nem felelt meg a jogbiztonság követelményének, ezért alkotmányellenessége okán megsemmisítette.<sup>341</sup> Álláspontunk szerint ezek a megállapítások a hatályos szabályozást nézve is fenntarthatók, tehát – a helyi népszavazás kezdeményezésére jogosult választópolgárok szabályozásánál – elfogadható mind a százalékos arány, mind az abszolút szám alkalmazása az önkormányzati rendeletekben,<sup>342</sup> ezek vegyes alkalmazása viszont mindenképpen kerülendő.

### 3.2.3 A helyi népszavazás kötelező és „lehetséges” esetei

Az Alaptörvény nem rendelkezik a helyi népszavazás tárgyköreiről. 2014-ig a helyi népszavazásra vonatkozó alapvető szabályokat – az Alkotmány 44/C. §-ában foglalt felhatalmazás alapján – a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazatával elfogadott Ötv. tartalmazta.<sup>343</sup> Az Ötv. a helyi népszavazás garanciális szabályait állapította meg, a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében a további feltételek, az eljárási rend szabályozását 2014-ig a képviselő-testületek rendeletalkotására bízta.<sup>344</sup>

Ha a helyi népszavazásokat az országos népszavazáshoz hasonló kategorizálási szempontok szerint csoportosítjuk, akkor megállapíthatjuk, hogy *a helyi népszavazás elrendelése vagy jogalapja szerint lehetett kötelezően elrendelendő* (kötelezően kiírandó, obligatórius), *illetve a képviselő-testület mérlegelése alapján elrendelhető* (fakultatív). Az Ötv. hatálybalépésekor úgy rendelkezett, hogy a képviselő-testület köteles helyi népszavazást kiírni (kötelezően elrendelendő, kiírandó):<sup>345</sup>

- a) a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése;
- b) új község alakításának kezdeményezése;

<sup>341</sup> 60/1996. (XII. 22.) AB határozat. ABH 1996. 350, 352.

<sup>342</sup> Lásd ezzel kapcsolatban a 4.2. táblázatot, amely a hatályos népszavazási törvény felhatalmazása alapján megalkotott önkormányzati rendeleteket mutatja be, a megalkotott 5 rendeletből 3 alkalmazza a százalékos arányt, kettő pedig abszolút számban határozza meg a kezdeményezésre jogosult választópolgárok számát.

<sup>343</sup> Ezzel kapcsolatban csupán megemlítjük, hogy voltak olyan nézetek is, amelyek szerint az Alkotmány e felhatalmazása olyan kétharmados törvény megalkotására vonatkozott, amely a helyi önkormányzatokról szól, az önkormányzati (képviseleti) szervezet és működés alapvető, garanciális szabályait foglalja magába, amely szabályozási körbe nem volt beleilleszhető a közvetlen hatalomgyakorlás intézményrendszere, ennek anyagi és eljárási jogi szabályait önálló, kétharmados törvényben kellett volna szabályozni. FOGARASI József: *Gondolatok a helyi népszavazásról – Nagyító alatt az alkotmányosság.* Magyar Polgármester, 2007. június-július, 5.

<sup>344</sup> Ötv. 50. § (2) bekezdése.

<sup>345</sup> Az Ötv. 46. § (1) bekezdésében, illetve a 47. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben a képviselő-testületnek nem volt mérlegelési joga a népszavazás kiírását illetően.

- c) közös képviselő-testület<sup>346</sup> alakítása, illetve az abból való kiválás esetén; továbbá
- d) abban az ügyben, amelyet az önkormányzati rendelet meghatároz.<sup>347</sup>

2002. január 8-ától e lista kiegészült a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése, 2004. január 1-jétől pedig a lakott területrészt átadása, átvétele, cseréje elnevezésű területszervezési ügyekkel.

A népszavazás kezdeményezéséről szóló törvényjavaslat a kötelező helyi népszavazási tárgyköröket – a fentebb felsoroltak hatályban tartása mellett – a következőkkel egészítette volna ki:

- ✿ a fővárosi kerületi tagozódás megváltoztatása;
- ✿ a fővárosból kiválás és a fővároshoz csatlakozás.

Végül azonban nem ezt a változatot fogadta el az Országgyűlés, hanem egyfajta keretjellegű szabályozás keretében a helyi népszavazás alól kivett ügyek (úgynevezett tilalmi lista) taxatív felsorolását továbbra is meghagyva, a helyi népszavazás kötelező és a lehetséges eseteit nem sorolja fel tételesen nevesítve.

*A képviselő-testület helyi népszavazást rendelhetett el (mérlegelése alapján, fakultatíve):*

- a) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben,<sup>348</sup>
- b) az önkormányzati rendelet megerősítésére.<sup>349</sup>

Az új népszavazási törvény a fakultatív népszavazási tárgyak közül a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben kiírható helyi népszavazást tartja meg, az önkormányzati rendelet megerősítése kérdésében tartható helyi népszavazásokat megszünteti, tekintettel arra, hogy az önkormányzati rendelet tartalma a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyként egyébként is népszavazás tárgya lehet. Ez racionális indoknak tekinthető, mégsem tudunk teljesen azonosulni vele, mivel a választópolgárok az önkormányzati rendeletalkotás folyamatába e jogintézmény révén is csupán utólag kapcsolódhattak be. Tisztában vagyunk azonban azzal a ténnyel, hogy az önkormányzati rendeletet megerős-

<sup>346</sup> E társulási típusnak az elnevezése 1998. január 14-étől társult képviselő-testületre változott.

<sup>347</sup> Ötv. 46. § (1) bekezdése.

<sup>348</sup> A 281/H/1993. AB határozatában (ABH 1993. 779, 780–781.) a testület például egyetértett a képviselő-testület helyi népszavazás elrendelését megtagadó határozatával, mert a helyi népszavazásra bocsátani kért első két kérdés (összesen négy kérdésben kezdeményezték a helyi népszavazás kitézését) által érintett ingatlanok felett a város önkormányzatának nem volt rendelkezési joga. A harmadik kérdéssel kapcsolatos, hulladékelhelyezéssel érintett terület nem tartozott Miskolc közigazgatási területéhez, ezért felhasználásáról a városi közgyűlés nem volt jogosult dönteni; a negyedik kérdés, amely a polgármester távozását követelte, pedig azért nem volt népszavazásra bocsátható, mert a polgármester visszahívását a hatályos jogszabályok nem tették (és jelenleg sem teszik!) lehetővé, így a közgyűlés e kérdésben sem rendelkezett hatáskörrel.

<sup>349</sup> Ötv. 46. § (3) bekezdése.

síttó helyi népszavazás nem volt sikertörténet, mert a gyakorlatban ritkán alkalmazták. A helyi népszavazások 1999-től elérhető központi adatbázisa szerint egyetlen esetről van tudomásunk, amikor önkormányzati rendeletet megerősítő helyi népszavazást tartottak. Erre a Főváros III. kerületében, Óbudán került sor a Városrendezési és Építési Szabályzatról szóló önkormányzati rendelet módosítása, valamint a Hajógyári Sziget Kerületi Szabályozási Tervéről szóló önkormányzati rendelet megerősítése kapcsán. Annak ellenére, hogy a hatályos szabályozás ezt a jogintézményt már nem ismeri, mégis fontosnak tartjuk e formával kapcsolatban elmondani, hogy ha máshol nem is, de legalább a Szerkezeti és Működési Szabályzat, valamint a lakossággal, a helyben működő lakossági önszerveződő közösségekkel való együttműködés formáit, a lakossággal való kommunikációnak teret biztosító fórumok rendjét (például falugyűlés, község-, várospolitikai fórum, városrészi tanácskozás), a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvétel lehetőségeit szabályozó önkormányzati rendeletek kapcsán érdemes lenne megfontolni e népszavazási típusnak az önkormányzatok saját hatáskörben való alkalmazását és szabályozását.

Szakmai evidencia volt az a tény, hogy a helyi népszavazás kötelező esetei tekintetében – ellentétben a később részletesen kifejtésre kerülő tilalmi listával – maga az Ötv. hatalmazta fel a képviselő-testületeket arra, hogy e listát bővítsék,<sup>350</sup> amivel a képviselő-testületek általában éltek is.<sup>351</sup> Az új népszavazási törvény pedig – a korábbi szabályozással ellentétben – az önkormányzati rendeletek mellett a törvényt is felhatalmazza arra, hogy helyi népszavazás megtartását írja elő meghatározott kérdésben. Utóbbira az Mötv.-ből a területszervezési eljárások hozhatók fel példaként, azok közül is például az önálló község alakítása; a települések egyesítése; egymással határos területszervezések átadása, átvétele, cseréje; település megyék közötti átcsatolása; a fővárosi kerületi tagozódás megváltoztatása (fővárosi kerület létesítése, megszüntetése).

### 3.2.4 A helyi népszavazás tiltott tárgykörei

*Nem rendelhető el helyi népszavazás (tilalmi lista, tiltott tárgykörök).<sup>352</sup>*

- a) a költségvetésről való döntésre;
- b) a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyában;
- c) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben (ez utóbbi aztán 1994. december 11-étől kiegészült a képviselő-testület hatáskörébe tartozó

<sup>350</sup> Ötv. 46. (1) bekezdés f) pontjában.

<sup>351</sup> Néhány példa ezzel kapcsolatban a gyakorlatból: településrészi önkormányzat létrehozása; önkormányzati intézmény alapítása, megszüntetése; önkormányzati vállalat létrehozása, megszüntetése; hulladéklerakó, veszélyes hulladéklerakó-hely létesítése, az önkormányzat vállalkozását érintő döntések, az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokkal (pl. gyógyvízű kút, gyógyfürdő, strand) kapcsolatos döntések stb.

<sup>352</sup> A „kötelező listával” ellentétben ez a felsorolás zárt taxációt képez.

szervezeti, működési kérdésekkel, valamint a képviselő-testület feloszlásának<sup>353</sup> kimondásával).<sup>354</sup>

Az új népszavazási törvény a tilalmi listát illetően csak apróbb változtatásokat vezetett be: a tiltott tárgyköröket kiegészítette a zárszámadással, valamint a helyi adókkal kapcsolatos minden kérdéssel (nem csupán a nemét és mértékét illetően); továbbá a képviselő-testület hatáskörébe tartozó működési kérdések kikerültek a tilalmi lista köréből.

Ami a tiltott tárgyköröket illeti, az Alkotmánybíróság a 34/1993. (V. 28.) AB határozatában azt állapította meg, hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlése törvényellenesen és egyben alkotmányellenesen nyilvánította ki, hogy az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanok elidegenítésével<sup>355</sup> és az önkormányzat vállalkozásával kapcsolatos döntéskörökben nem rendelhető el helyi népszavazás. „A helyi népszavazás tiltott tárgyköreinek kiegészítésére éppen a helyi népszavazás védelme érdekében az Ötv. nem adott és nem is adhatott felhatalmazást. A helyi népszavazás tiltott tárgyainak kiterjesztésére<sup>356</sup> vonatkozó felhatalmazás lehetővé tétele ugyanis a helyi népszavazás alapjogának kiüresítéséhez vezethetne, és ezért az ilyen tartalmú törvényi szabályozás sértené az alapjog lényeges tartalmának korlátozhatatlanságára vonatkozó alkotmányi tilalmat.”<sup>357</sup> A testület másik fontos – a 22/1993. (IV. 2.) határozatában<sup>358</sup> deklarált – megállapítása, hogy a tiltott tárgyakat érintő nemleges döntés az önkormányzat zavartalan működőképességét veszélyeztetné.<sup>359</sup> Tehát „...a helyi népszavazásnak az Ötv. által megállapított korlátozása nem alkotmányellenes, sőt indokolt. Ez a korlátozás egyébként az Ötv. és a helyi népszavazásra vonatkozó önkormányzati rendelet alapján helyi népszavazásra bocsátható önkormányzati ügyek széles köréhez képest csekélynek, egyben elengedhetetlennek és arányos mértékűnek minősül.” Sőt, a testület szerint ezek a tiltó szabályok kifejezetten összhangban voltak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésé-

<sup>353</sup> A feloszlás kapcsán a 658/B/1995. AB határozatban (ABH 1996. 531, 533–534.) megállapítást nyert, hogy a vitatott Ötv.-beli rendelkezés a helyi képviselő-testület megbízásának megszüntetésére vonatkozó alkotmányi szabályokkal [az Alkotmány szerint a képviselő-testület megbízása a megbízás lejárta előtt csak kétféle módon szűnhetett meg: feloszlás, illetve feloszlás következtében, az Alkotmány más szabályai nem tették lehetővé azt, hogy a képviselő-testület megbízásának megszüntetéséről a választópolgárok népszavazás útján döntsenek] és a szabad mandátum elvével összhangban zárta ki a helyi népszavazásra bocsátható kérdések köréből a képviselő-testület feloszlásának kimondását.

<sup>354</sup> Ötv. 46. § (4) bekezdése.

<sup>355</sup> Már csak azért is törvényellenes volt ez a szabályozás, mert az Ötv. 80. § (2) bekezdése kimondta, hogy a helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz köthette.

<sup>356</sup> A tilalmi listát tehát nem lehet kiterjesztően értelmezni.

<sup>357</sup> ABH 1993. 457, 459.

<sup>358</sup> ABH 1993. 182, 185.

<sup>359</sup> Gondoljunk csak bele: a helyi adókkal, a költségvetést érintő döntésekkel, a képviselő-testületi hatáskörbe tartozó szervezeti, személyi kérdésekkel vagy a feloszlással kapcsolatos eredményes helyi népszavazás akár meg is béníthatja az önkormányzat működőképességét.

nek b), d) és e) pontjával,<sup>360</sup> az Ötv. 10. § b) és d) pontjában<sup>361</sup> foglaltakkal. A tiltott tárgykörökkel kapcsolatban két hasonló elvi alapokról kiinduló AB határozat érdemel még említést: az 525/H/1996. AB határozat,<sup>362</sup> valamint az 1091/H/1996. AB határozat.<sup>363</sup> Mindkét esetben a képviselő-testület és vele egyetértve az Alkotmánybíróság is a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, személyi kérdésnek minősítette és ennek okán tiltott tárgykörként kezelte a fogorvosi ellátás megszervezésére és feltételeinek kialakítására irányuló (525/H/1996. AB határozat), illetve a háziorvosi szolgálatot ellátó orvos személyének kiválasztása ügyében kezdeményezett (1091/H/1996. AB határozat) helyi népszavazást. A testület szerint ugyanis „a helyi önkormányzat képviselő-testülete – mint az önkormányzati feladatkörök címzettje – jogosult arra, hogy kialakítsa kötelező feladatai ellátásának szervezeti és személyi feltételeit”.

### 3.2.5 A helyi népszavazás eredménye

A második csoportosítási szempont a *helyi népszavazás célja, kötőereje, vagyis eredménye*. Ez alapján megkülönböztethetjük az *ügydöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazásokat*.

Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság a 76/2007. (X. 19.) AB határozatában egyértelműen elismerte a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát,<sup>364</sup> és meg is próbálkozott egyfajta „definíálással”, álláspontunk szerint mégsem tekinthető hiábavalónak és feleslegesnek e jogintézmény létéről vagy nemlétéről való elmélkedés. Mégpedig azért nem, mert az Ötv. – tekintet nélkül a helyi népszavazás típusára – egyetlen mondatban rendelkezett a helyi népszavazás kötőerejéről, amikor is kimondta, hogy annak eredménye kötelező a képviselő-testületre.<sup>365</sup> Azt a népszavazást, amelynek eredménye kötelező a döntéshozó szervre, ügydöntőnek nevezzük, emellett azonban ismeretes a véleménynyilvánító népszavazás intézménye, amely lényege szerint az állampolgárok közreműködését biztosítja a döntéshozatalban, de annak eredménye nem köti a döntéshozót. Kizárólag az Ötv. 2014-ig hatályos rendelkezésének nyelvtani értelmezése alapján megállapítható, hogy minden helyi népszavazás ügydöntő, mivel mindegyik helyi népszavazás eredménye – megkülönböztetés nélkül – kötelező a képviselő-testületre.<sup>366</sup> Ez az érv tehát a helyi népszavazás kizárólagosan ügydöntő jellege mellett szól.

<sup>360</sup> Az Alkotmány citált szakasza az önkormányzati alapjogokat bontotta ki részleteiben.

<sup>361</sup> A hivatkozott jogszabályhely az ún. át nem ruházható hatáskörökről rendelkezett.

<sup>362</sup> ABH 1997. 832, 833.

<sup>363</sup> ABH 1996. 784, 785.

<sup>364</sup> Eszerint a helyi népszavazás lehet ügydöntő és lehet véleménynyilvánító.

<sup>365</sup> Ötv. 48. § 1. mondata.

<sup>366</sup> Az Ötv. nem határozott meg időbeli kötőerőt a helyi népszavazásnál, így teljesen bizonytalan volt, hogy az önkormányzat mikor változtathatta meg a népszavazással hozott döntést. Az új törvény ezen is változtat (lásd a 4. fejezetet). Csúpan annyi volt a törvényben, hogy ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást egy éven belül nem lehet kitézni, akkor sem, ha a helyi népszavazás eredménytelen volt (Ötv. 48. §).

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatát tanulmányozva azonban nem találkozunk olyan megállapítással, amely a véleménynyilvánító helyi népszavazás jogsértő voltát kimondaná, sőt, mint említettük, imént hivatkozott határozatában a testület kifejezetten el is ismerte e jogintézmény létét. Emellett, ha a gyakorlatot is vizsgáljuk, nem is egy olyan önkormányzati rendeletet találunk, amely ismeri és szabályozza a véleménynyilvánító helyi népszavazást. Ha tehát adott településen a képviselő-testület véleménynyilvánító helyi népszavazást rendel el konkrét kérdésben, elvárható lenne, hogy ennek normatív hátterét is rendezze a vonatkozó önkormányzati rendeletében.<sup>367</sup> Ennek hiányában ugyanis a helyi jogalkotó az esetleges jogértelmezés során saját magát hozza nehéz helyzetbe.

Az Alkotmánybíróság tehát a két jogintézményt a következőképpen definiálta:

- ✿ *„Ügydöntő a helyi népszavazás akkor, ha az ügy, a kérdés eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, mivel a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.*
- ✿ *A képviselő-testület hatáskörébe tartozó más kérdésben a helyi népszavazás véleménynyilvánító, annak jogi kötelező ereje nincs arra a szervre nézve, amelynek jogszabály alapján a hatáskörébe tartozik a döntés. Különösen így van ez akkor, ha az ügy a helyi érdekeken túl regionális vagy országos érdekű.*”

A leírtak alapján kérdésként merülhet fel: vajon mi is a különbség a két helyi népszavazási típus között. Ha ugyanis adott tárgykör valamely szerv hatáskörébe tartozik, akkor az a szerv jogosult is dönteni e témakörben, mivel a hatáskörnek éppen ez a lényege: eljárási és döntési jogosultság. A mondat első felét – „a képviselő-testület hatáskörébe tartozó más kérdésben a helyi népszavazás véleménynyilvánító” – tehát nem tudjuk értelmezni,<sup>368</sup> a mondat második fele azonban már igaz lehet a véleménynyilvánító népszavazásra általában, eszerint *„annak jogi kötelező ereje nincs arra a szervre nézve, amelynek jogszabály alapján a hatáskörébe tartozik a döntés”*. Álláspontunk szerint

<sup>367</sup> Sajnos ennek ellenkezőjére találhatunk példákat, mivel Szentgotthárdon 2008. április 6-án véleménynyilvánító helyi népszavazást tartottak annak ellenére, hogy az önkormányzat rendelete e jogintézményt nem ismerte. Szerencsen pedig a 2010. évi helyhatósági választásokkal egyidőben tartottak véleménynyilvánító helyi népszavazást abban a kérdésben, hogy a szerencsiek mit tartanak fontosabbnak: a szerencsi hagyományokra épülő iparfejlesztést és az ehhez kapcsolódó munkahelyteremtést vagy a világörökség védőzónájába történő tartozást (a szomszédos Tokaj-Hegyalja történelmi borvidék ugyanis a világörökség része). Azonban ennek az önkormányzatnak a vonatkozó rendelete sem ismerte a jogintézményt. Az önkormányzat honlapján található tájékoztatás szerint e népszavazás az önkormányzatot semmire sem kötelezi (!), de a városvezetés nyilvánvalóan figyelembe veszi azt későbbi döntéseinél. A szalmatüzelésű hőerőművel kapcsolatban folytatódtek a tárgyalások, azonban a BDH Hőerőmű Zrt. az ellenállás miatt inkább visszakozott, és máshol építené fel üzemét.

<sup>368</sup> A szentgotthárdi népszavazás során a választópolgárok az osztrák heiligenkreuzi hulladékégetővel és a Rába és Lapincs folyók Ausztria felől érkező szennyezésével kapcsolatban nyilvánítottak véleményt, a hulladékégető megépítése ellen tiltakoztak. A szentgotthárdiak ilyen formájú „tiltakozása” végül eredményesnek bizonyult, mivel végül nem épült meg a hulladékégető. Egyértelmű, hogy ilyenkor nem értelmezhető az Ötv. akkor még hatályos 48. §-ában megfogalmazott szabály.

tehát lehetséges véleménynyilvánító helyi népszavazást kitézni,<sup>369</sup> de ilyen esetekben minimális elvárás a helyi jogalkotóval szemben, hogy legalább a rendeletében (mégpedig önálló rendeletben, ne az SzMSz részeként) határozza meg ennek normatív hátterét.<sup>370</sup> Látva azonban a helyi jogalkotás e téren jelentkező hiányosságait és az ezekből következő gyakorlati, értelmezési problémákat, feltétlenül szükségesnek tartjuk jelezni (legalább a helyi) jogalkotó felé e jogintézmény szabályozására vonatkozó igényünket.

Magunk a véleménynyilvánító helyi népszavazás fogalmát a következőképpen határozzuk meg: *a lakosságot, illetve a választópolgárok közösségét széles körben érintő, de a képviselő-testület hatáskörébe nem (!) tartozó más kérdésben a helyi népszavazás véleménynyilvánító, annak jogi kötelező ereje nincs arra a szervre nézve, amelynek jogszabály alapján hatáskörébe tartozik a döntés.*<sup>371</sup> A véleménynyilvánító helyi népszavazás elismerése és e fogalom-meghatározás elfogadása esetén viszont – többek között – az Alaptörvény módosítása látszik szükségesnek, amely jelenleg akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.<sup>372</sup> Az új népszavazási törvény kimondja, hogy a képviselő-testület – ha a népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet<sup>373</sup> – köteles a népszavazás napjától számított 180 napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni. A népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a népszavazás napjától – ha a népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított egy évig kötelező. Üdvözlendőnek tartjuk a népszavazási döntés kötőerejének, az úgynevezett moratóriumnak e szabályozását.

A véleménynyilvánító népszavazással kapcsolatban Petrétei József megállapítja, hogy „ez a megoldás csak véleménynyilvánítást tesz lehetővé a választópolgárok számára, akik ilyen módon tanácsot adnak annak a képviselői szervnek, amelyik a tényleges döntést hozza. A konzultatív plebiscitum tehát tájékoztatást ad a konkrét kérdés kapcsán arról, hogy az aktív választójogosult polgároknak mi az álláspontja az adott kérdésben.

<sup>369</sup> Nem tudunk azonban azonosulni azokkal az álláspontokkal, amelyek szerint ilyen esetben adott a törvény által biztosított ún. döntés-kezdményezési, illetve véleménynyilvánítási jog [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja: A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat]. Többek között azért sem, mert „*a véleménynyilvánító helyi népszavazáson leadott szavazatok jelentős politikai súllyal bírnak*”. Lásd: PÉTERI Attila: *Népszavazás, népi kezdeményezés*. In: A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Közigazgatási továbbképzési jegyzet. Szerk. Szoboszlai György. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004. 268. A véleménynyilvánító helyi népszavazás hatása inkább politikai jellegű.

<sup>370</sup> Annál is inkább, mivel az Alkotmánybíróság is ezt ajánlja a 816/B/2002. AB határozatában (ABH 2007. 1471, 1475.). „*A véleménynyilvánító helyi népszavazás egyes kérdéseit az önkormányzati képviselő-testületek szabályozhatják.*”

<sup>371</sup> A definíció második része már megegyezne az Alkotmánybíróság által meghatározottakkal.

<sup>372</sup> Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése.

<sup>373</sup> E rendelkezés újfent nem igazít el egyértelműen a népszavazás eredményét illetően. Eszerint feltételezhetjük, hogy lehetnek olyan esetek, amikor a népszavazás nem keletkeztet döntési kötelezettséget, márpedig ezt a típusú népszavazást véleménynyilvánítónak hívják.



Bár e forma nem eredményez kötelező döntést, mégis jelentős a hatása, mivel a képviselői szerv későbbi döntésének és a választópolgárok állásfoglalásának összevetése a képviselői szerv legitimitását is jelzi.<sup>374</sup>

Sajátosan alakul a helyi népszavazás ügydöntő és véleménynyilvánító jellege a területszervezési eljárásokban, amiként az Alkotmánybíróság azt a 66/2002. (XII. 17.) AB határozatában is megállapította: „A településrész átadására, átvételére irányuló eljárásokban más, a települési határok módosítását eredményező területszervezési eljárásoktól eltérő, sajátos szerepet tölt be a helyi népszavazás. Az új község létrejöttét eredményező területszervezési ügyekben a helyi népszavazás funkciója a területszervezési eljárás kezdeményezése. Ezekben az ügyekben ugyanis a *területszervezési* döntés nem a helyi önkormányzat, hanem a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik. Az *eljárásban a népszavazás vélemény-nyilvánító jellegű* [...] A népszavazásnak ügydöntő szerepe csak annyiban van, hogy az érintett település vagy településrész választópolgárainak helyi népszavazással kinyilvánított akarata ellenére, a választópolgárok kezdeményezése nélkül, új község alakításának, községegyesítésnek, községegyesítés megszüntetésének nincs helye. Ezzel szemben a lakott területrész átadása tekintetében a területrész választópolgárainak népszavazáson kinyilvánított kezdeményezése ügydöntő jellegű annyiban, hogy a képviselő-testület nem tagadhatja meg a lakott területrész átadását, ha azt az érintett településrész választópolgárainak közössége népszavazáson kezdeményezte.”<sup>375</sup> *Területszervezési ügyekben*<sup>376</sup> tehát a helyi népszavazás a kezdeményezés szempontjából ügydöntő (a képviselő-testületnek nincs mérlegelési joga abban a kérdésben, hogy elrendeli-e a népszavazást vagy sem, a feltételeknek megfelelő kezdeményezés esetén köteles kitérni a népszavazást. Nem vizsgálhatja azt sem, hogy fennállnak-e a konkrét területszervezési ügy törvényi feltételei, ugyanis ez a döntésre jogosult szerv hatáskörébe tartozik). A döntés szempontjából pedig a területszervezési ügyekben tartott helyi népszavazás véleménynyilvánító, mert a döntés nem az önkormányzat, nem a képviselő-testület, hanem – a területi egység jellegétől függően – a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

### 3.2.6 Az érvényességi és az eredményességi kritériumok: a kvórum és a kvóta

A helyi népszavazás érvényessége és eredményessége tekintetében az Ötv. a hatálybalépésekor nem tartalmazott normatív rendelkezést. A törvényhozó csupán 1994-ben

<sup>374</sup> PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 208.

<sup>375</sup> ABH 2002. 376, 381–382. A határozat ezenkívül számos fontos megállapítást tett a területszervezési eljárások jogi szabályozása kapcsán, azonban ezek ismertetését – a témához való szoros kapcsolódás ellenére, terjedelmi okok miatt – mellőzzük.

<sup>376</sup> A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény még egyértelműen meghatározta, hogy az adott tanácsot érintő területszervezési ügyben véleménynyilvánító népszavazást kell elrendelni.



ismerte fel annak jelentőségét,<sup>377</sup> hogy e kérdéseket törvényi szinten kell rendeznie annak érdekében, hogy ezek minden helyi önkormányzat esetében egységesek legyenek. E törvényhozói felismerés alapja azonban az Alkotmánybíróság joggyakorlata volt. A jelzett időpontig ugyanis a testület számos határozatában foglalkozott ezzel a kérdéssel, és konklúzióként megállapította, hogy előnyös lenne e kritériumok törvényben való rendezése, ugyanis ahány önkormányzat, gyakorlatilag annyiféle szabályozási megoldás létezett. A problémát legfőképpen nem is ez okozta, sokkal inkább az, hogy a helyi jogalkotók igen magas arányokat követeltek meg az érvényességhez és az eredményességhez.<sup>378</sup> Elsőként a 61/1991. (XI. 19.) AB határozatában<sup>379</sup> az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a helyi népszavazásra vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozásnak ezért mind a részvétel nagysága (az érvényesség), mind a szavazás eredményességét eldöntő hányad tekintetében a népakarat tényleges megnyilvánulását, a helyi önkormányzás jogának népszavazás útján történő gyakorlását lehetővé tevő feltételeket kell megállapítania. Az önkormányzat a helyi népszavazás (és népi kezdeményezés) feltételeit, eljárási rendjét, különösen az érvényesség és az eredményesség követelményeit csak úgy állapíthatja meg, hogy a választópolgárok legalább egyszerű többségének akaratát érvényre juthasson. Mivel az Alkotmány [...] szerint a helyi népszavazás a helyi önkormányzás egyik formája, alkotmányellenes az a jogi szabályozás, amely korlátozza, illetve meghíúsítja az önkormányzásnak a népszavazás útján történő gyakorlását.”<sup>380</sup> „Az Ötv. a helyi népszavazás érvényességi és eredményességi feltételeiről nem rendelkezik.”<sup>381</sup> A gyakorlati tapasztalatok arról tanúskodnak, hogy e kérdések törvényi szabályozásának hiánya nemcsak bizonytalanságot teremt, hanem esetenként a jogállam politikai demokratizmusához nem illeszkedő, illetve azt kifejezetten sértő megoldások is fellelhetők a helyi népszavazásra vonatkozó önkormányzati rendeletekben. [...] A helyi népszavazásnak olyan szabályozása, amely – az érvényességnek a választók több mint felének érvényes

<sup>377</sup> Az Ötv. 1994. december 11-étől kezdve szabályozta e kérdést.

<sup>378</sup> Például 66%, 2/3-os arány, 75%, 80%, 90% érvényességi és eredményességi kritériumok.

<sup>379</sup> A vizsgált esetben a választók nyilvántartásában összesen 265 fő szerepelt, a 203 leadott szavazatból 141 volt az „igen” (azaz a településegysítés megszüntetésének kezdeményezése). Ez a leadott szavazatok számának 69%-a, ennek ellenére – az önkormányzati rendelet előírása alapján – a helyi népszavazás eredménytelennek minősült.

<sup>380</sup> ABH 1991. 461, 463.

<sup>381</sup> Két kivétel mégis volt ebben az időben. Az Ötv. ugyanis a lakott területrészt átadásánál maga határozta meg az érvényesség és az eredményesség feltételeit, mégpedig egybeesően, és pedig akként, hogy lakott területrészt átadása esetén az ott lakó választópolgárok – falugyűlésen vagy helyi népszavazással kinyilvánított – többségi támogatása volt szükséges a megállapodáshoz. A lakott területrészt átadása nem volt megtagadható, ha azt az ott lakó választópolgárok többsége helyi népszavazással kezdeményezte [Ötv. 56. § (2) bekezdése]. Lakott területrészt átadása esetén tehát elsődleges a képviselő-testületek megállapodása volt, amelynek érvényességi kelléke az ott lakó választópolgárok többségének támogatása. A választópolgárok e döntése kötötte a képviselő-testületet. A másik kivételnek az Ötv. azon szabálya volt tekinthető, hogy az 500 lakoson aluli községben a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazáson hozott döntés abban az esetben tekinthető népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgárok több mint fele jelen volt. E két esetben tehát érdekes módon összevontan szabályozta a törvény az érvényességi és eredményességi feltételeket.

szavazatához kötése mellett – az azonos tartamú érvényes szavazatok 51%-ánál lényegesen magasabb arányát kívánja meg az eredményesség feltételeként, eltér a demokratikus népi döntésalkotás bevett és az Nsztv-ben is alkalmazott megoldásától, s akadályozza azt, hogy a választópolgárok egyszerű többségének akarata érvényesüljön. Hasonló esetek megelőzése érdekében előnyös lenne e kérdések törvényi szintű szabályozása.” Az Alkotmánybíróság jogalkotást érintő érdemi javaslatot tett tehát a helyi népszavazás kapcsán az érvényesség és az eredményesség kritériumainak törvényi szabályozásához. A jövőbe látás különös képességével állapította meg a testület, hogy tartani lehet attól: hasonló esetek még ezt követően is előfordulhatnak, ezek megelőzése végett tette meg a jogalkotásra vonatkozó javaslatát. A gyakorlat igazolta is az Alkotmánybíróság „félelmet”, mert a testület az 1/1992. (I. 16.) AB határozatban,<sup>382</sup> a 23/1992. (IV. 21.) AB határozatban,<sup>383</sup> a 40/1992. (VII. 16.) AB határozatban,<sup>384</sup> a 41/1992. (VII. 16.) AB határozatban,<sup>385</sup> az 56/1992. (XI. 4.) AB határozatban,<sup>386</sup> illetve a 67/1992. (VII. 21.) AB határozatban<sup>387</sup> szintén ezeket a megállapításokat volt kénytelen megismételni.<sup>388</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – az Ötv. 1994. évi vonatkozó módosítását megelőzően tehát – következetesen jelent meg az az álláspont, hogy az Ötv. érvényességre és eredményességre vonatkozó követelménye hiányában a kérdésben az adott önkormányzati rendelet szabályát kell irányadónak tekinteni, kivéve a lakott területre átadását, ahol maga az Ötv. határozta meg (egyedülálló módon csak ebben a tárgykörben<sup>389</sup>) az érvényesség és eredményesség kritériumát. A helyi népszavazás érvényességi és eredményességi kritériumai – mint látható – igazodnak a képviselő-testületi döntések kapcsán szabályozott egyszerű és minősített többség követelményéhez. Ezt feltétlenül megörzen-

<sup>382</sup> ABH 1992. 321, 323.

<sup>383</sup> ABH 1992. 346, 350. E döntésében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy volt-e alkotmányi vagy törvényi előírás alapuló alsó határa a népszavazás érvényességi és eredményességi feltételeinek. Ebben a vonatkozásban kizárólag az Ötv. 47. § (1) bekezdés d) pontja volt figyelembe vehető, amely szerint a helyi népszavazást a polgármesternél kezdeményezhette az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár, ami nem lehetett kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, és nem lehetett több a választópolgárok 25%-ánál. Ebből az következett, hogy az önkormányzat – rendeletében – a választópolgárok 25%-a vagy annál alacsonyabb számának támogatását is előírhatta a helyi népszavazás kezdeményezéséhez. Ilyen esetben – helyesen vonva le a következtetést – a helyi népszavazás érvényességéhez legalább a választópolgároknak a népszavazás kezdeményezéséhez megkívánt számát meghaladó számú választópolgár részvétele volt szükséges. ABH 1992. 417, 418–419. Ne feledjük azonban, hogy a citált határozat az Ötv. vonatkozó – érvényességgel és eredményességgel kapcsolatos – módosítása előtt született. Az Ötv. azonban 2014-ig teljesen egyértelműen rendezte, az új népszavazási törvény pedig 2014-től ugyancsak egyértelműen rendezi e kérdést, ilyen probléma tehát (elméletileg) fel sem merülhet.

<sup>384</sup> ABH 1992. 360, 362.

<sup>385</sup> ABH 1992. 364, 366.

<sup>386</sup> ABH 1992. 401, 405.

<sup>387</sup> ABH 1992. 417, 418–419.

<sup>388</sup> Ezek a határozatok mind az Ötv. vonatkozó (érvényességi és eredményességi kritériumot szabályozó) módosítását megelőzően születtek, tehát ma már csupán „jogtörténeti” jelentőségük miatt érdemelnek figyelmet.

<sup>389</sup> Illetve akkor még a falugyűlés hatáskörébe utalt népszavazás esetén is az 500 lakoson aluli községben.

dőnek tartjuk a továbbiakban is, legalább e tekintetben nem generálódnak konfliktusok a két döntési, hatalomgyakorlási típus között. Az új népszavazási törvény meghagyta az érvényesség és az eredményesség illetén szabályozását.

Annak ellenére, hogy az *Ötv. 1994-ből egyértelműen szabályozta az érvényesség és eredményesség kritériumát*, az Alkotmánybíróságnak még 2007-ben is foglalkozni kellett e kérdéssel. A 76/2007. (X. 19.) AB határozatában<sup>390</sup> ugyanis az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó azt kifogásolta, hogy az országos népszavazásnál elég a 25%-os azonos szavazat,<sup>391</sup> míg helyi ügy eldöntésénél 50%-os azonos szavazatot kíván meg a jogalkotó – már ami az eredményességet illeti. Az indítványozó szerint nem felel meg a jogbiztonság követelményének, hogy a hasonló életviszonyokat (helyi–országos népszavazás, illetve helyi népszavazás–önkormányzati képviselők és polgármesterek választása) lényeges elemekben eltérően szabályozzák. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 482/B/1998. AB határozatában<sup>392</sup> már vizsgálta az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében szabályozott diszkrimináció-tilalom és az Ötv. 45. § (2) bekezdésének összefüggését, ennek kapcsán az utóbbi rendelkezés alkotmányosságát. Akkor is és most is azt állapította meg, hogy „nincs alkotmányossági szempontból értékelhető összefüggés” a két említett rendelkezés között. „Az országos és a helyi népszavazás eltérő sajátosságai indokoltá tehetik, hogy az érvényesség és eredményesség szabályai egymástól akár lényegesen is eltérőek legyenek: s ez abban is kifejeződik, hogy az országos népszavazásra az Alkotmány, a helyi népszavazásra nézve pedig törvény (Ötv.) tartalmaz előírásokat. A helyi népszavazás érvényességére és eredményességére vonatkozó »szigorúbb« szabályozás egyébként visszavezethető arra is, hogy a helyi népszavazásban való részvétel a helyi ügyek saját jogon való, közvetlen eldöntését jelenti, ez pedig az ügy közelsége, a választópolgárok közvetlen érintettsége, az ügy település, megye életét alapjaiban meghatározó jellege folytán indokolhat az országostól eltérő feltételek megállapítását.” Az indokolással egyet is érthetünk, mégis felmerül a témát kutatóban az a kérdés, hogy a viszonylag könnyű kezdeményezhetőség ellenére (10–25% közötti választópolgári arány) az érvényesség és eredményesség miért ennyire szigorúan szabályozott? „Az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szabályozása, illetőleg az országos és a helyi népszavazás nem tartozik azonos szabályozási körbe. Ezeknek az alkotmányos intézményeknek más és más az alkotmányos szerepe, s ebből következően típusonként – országos illetőleg helyi népszavazás tekintetében is – különböző lehet az érvényesség és eredményesség szabályozása is.”<sup>393</sup> Az új népszavazási törvény végleg pontot tett e jogviták végére, mivel az országos népszavazást szabályozó Alaptörvény-nyel<sup>394</sup> szinte szó szerint azonos módon szabályozza a helyi népszavazás érvényességi és

<sup>390</sup> ABH 2007. 736, 737.

<sup>391</sup> Az Alkotmány 28/C. § (6) bekezdése értelmében ugyanis az ügydöntő országos népszavazás eredményesnek volt tekinthető, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

<sup>392</sup> ABH 2004. 1248, 1249–1250.

<sup>393</sup> ABH 2007. 736, 740.

<sup>394</sup> Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés.

eredményességi kritériumait, nevezetesen: a helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok<sup>395</sup> több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.<sup>396</sup>

Szintén e határozatában kellett összevetnie a testületnek az Ötv. érvényességi-eredményességi szabályát Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlése hatályos rendelkezésével, mert a két rendelkezés között első ránézésre nem tűnik fel a különbség, mégis bizonyos esetekben eltérhetnek egymástól. Az érvényesség és eredményesség kapcsán a vizsgált önkormányzati rendelet az alábbiakat tartalmazta:

A helyi népszavazás akkor *eredményes*, ha

- a) a választópolgárok több mint a fele *érvényesen* szavazott,
- b) az *érvényesen* szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdés(ek)re azonos válasz(oka)t adott.

Az Ötv. vonatkozó szabálya<sup>397</sup> pedig ekként rendelkezett:

A helyi népszavazás

- a) *érvényes*, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott,
- b) *eredményes*,<sup>398</sup> ha a szavazóknak<sup>399</sup> több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.<sup>400</sup>

Abban az esetben tehát, ha minden szavazat érvényes, a törvényi és a rendeleti szabály azonos feltételt jelentett. Ha azonban érvénytelen szavazat is előfordult, akkor meghatározott esetekben az önkormányzati rendelet szigorúbb feltételt jelenthetett a törvényhez képest (a korábbi Ötv.-beli szabályhoz képest tehát a jelenleg hatályos Nsztv.-beli

<sup>395</sup> Az országos népszavazásnál értelemszerűen az összes választópolgár több mint felének kell érvényesen szavazni.

<sup>396</sup> Nsztv. 59. §

<sup>397</sup> Ötv. 45. § (2) bekezdés a) és b) pontja.

<sup>398</sup> Ha a helyi népszavazás eredménytelen, a népszavazásra bocsátott kérdésben a képviselő-testület dönthet. Kérdésként felvethető, hogy megnyugtató-e ez a – két hatalomgyakorlási forma között – szabad átjárást biztosító szabály. Elegendő, ha csak a gyakorta előforduló érdekellentétekre gondolunk a helyi népszavazást kezdeményezők és a képviselő-testület között.

<sup>399</sup> Itt nyilvánvalóan csak az érvényes szavazatokat fogják figyelembe venni, tehát impliciten az eredményességre vonatkozó rendelkezés magában foglalja az érvényességet is.

<sup>400</sup> A 2263/B/1991. AB határozat (ABH 1992. 719, 720.) alapjául szolgáló ügyben az önkormányzati rendelet az érvényesség esetében a megjelenteket, az eredményesség esetén pedig az azonos választ adókat a választásra jogosult (teljes) lakossághoz viszonyította. Az Ötv. 2014-ig hatályos szabályozása ezzel ellentétben akként rendelkezett, hogy a helyi népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint fele szavazott (tehát az Ötv. csak ez esetben viszonyított a teljes választópolgári létszámhoz), és akkor eredményes, ha a szavazóknak (nem pedig a választásra jogosult lakoságnak, itt viszont tehát már csak a szavazatot leadókat vette figyelembe) több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Nyilván ezt a feltételt jóval könnyebb teljesíteni, mivel az eredményességnél már „csupán” az érvényesen szavazók számához viszonyítjuk az egyszerű többséget. Egyértelműen elmondható tehát, hogy a két kritérium különbözősége nyilvánvalóan involválja az eltérő viszonyítási alapot.

rendelet – bizonyos értelemben – szigorúbb feltételt jelent). Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy érvénytelen szavazatok esetén, meghatározott feltételek bekövetkezésekor az önkormányzati rendelet e szabálya ellentétes az Ötv. 45. § (2) bekezdés a) pontjával, s az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

### 3.2.7 A helyi népi kezdeményezés, a kezdeményezésre jogosultak köre

*A jogalkotó által 2014-ben megszüntetett helyi népi kezdeményezés jogtörténeti szempontból feltétlenül a jegyzet részét kell, hogy képezze, de ennek kapcsán csak néhány érdemi szabályt tekintünk át. A helyi népi kezdeményezés kapcsán tulajdonképpen egy lényeges korlát létezett, nevezetesen az, hogy e jogintézmény útján a képviselő-testület elé terjeszhető volt bármilyen ügy, feltéve, hogy az a képviselő-testület hatáskörébe tartozott. A helyi népi kezdeményezéssel tehát „csupán” azt lehetett elérni, hogy a képviselő-testület meghatározott, közérdeklődésre számot tartó témát napirendre tűzzön és tárgyaljon meg, de hogy az adott kérdésben milyen tartalmú döntés hozott, illetve egyáltalán hozott-e döntést, az már az önkormányzati, közelebről a képviselő-testületi autonómia körébe tartozott, a népi kezdeményezés „hatóköre” erre már nem terjedt ki. A népi kezdeményezés tehát nem vonta el a képviselő-testület hatáskörét, mindössze annak figyelmét hívta fel arra, hogy a választópolgárok közössége igényli valamely témakörben a képviselő-testület döntését.*

Ami a kezdeményezésre jogosultak körét illette, a képviselő-testület önkormányzati rendeletében meghatározott – a választópolgárok 5%-ánál nem kevesebb és 10%-ánál nem nagyobb – számú választópolgár a népi kezdeményezést a polgármesternek nyújthatta be. A képviselő-testület köteles volt megtárgyalni azt a népi kezdeményezést, amelyet a képviselő-testület által meghatározott számú választópolgár indítványozott.<sup>401</sup>

Álláspontunk szerint a jogalkotónak célszerű lett volna az önkormányzati rendeletet megerősítő helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés jogintézménye közül az egyiket megtartani, a kettő közül valamelyik által biztosítva a helyi választópolgároknak az önkormányzati jogalkotás folyamatába való bekapcsolását (megerősítő népszavazás esetén ez nyilván utólagos szerepkört feltételez, népi kezdeményezésnél viszont a rendeletalkotási folyamat elején van jelentősége), szem előtt tartva és hangsúlyozva azt, hogy a jogalkotás kétségtelenül szakmai tevékenység. Tehát a jelenleg hatályos jogi helyzetben ugyanis nincs olyan erre specializált részvételi forma, amellyel a választópolgárok kifejezetten a képviselő-testület jogalkotására való „ráhatást” tudnának gyakorolni.

<sup>401</sup> Ötv. 49. § (2) bekezdése.

### 3.3 Helyi népszavazások<sup>402</sup> Magyarországon – számokban

A Nemzeti Választási Iroda hivatalos honlapján az 1999 és 2013 közötti évekre vonatkozóan található helyi népszavazásokkal kapcsolatos statisztika, amelynek legfontosabb adatait az alábbiakban adjuk közre. Az 1999 előtti időszakról azért nem állnak rendelkezésre autentikus adatok, mert a Belügyminisztérium csak 2000-tól tette kötelezővé a helyi népszavazások bejelentését. Előre kell bocsátanunk tehát, hogy ezirányú kutatási megállapításaink is korlátozottan érvényesek. 1990 és 1993 között összesen 79 helyi népszavazást említ Pálné Kovács Ilona, amelyből 52-t községek kiválása tárgyában tartottak.<sup>403</sup> Ezzel ellentétben Fürcht Pál viszont az 1991–1992. év és az 1993. év I. félév vonatkozásában 96 helyi népszavazást említ.<sup>404</sup>

3.1. táblázat: A helyi népszavazások Magyarországon 1999 és 2013 között

Évszám	A helyi népszavazások száma					
	Összesen	Ebből érvényes és eredményes	Ezek aránya (%)	Ebből érvénytelen	Ebből eredménytelen	Egyéb
1999	15	8	53,33	7	–	
2000	21	7	33,33	6	7	1 <sup>405</sup>
2001	15	13	86,78	2	–	–
2002	9	7	77,78	2	–	–
2003	22	13	59,09	9	–	–
2004	22	10	45,45	12	–	–
2005	19	11	57,89	8	–	–
2006	19	9	47,37	9	1	–
2007	5	3	60,00	2	–	–
2008	27 (36) <sup>406</sup>	21	58,33	14	–	1 <sup>407</sup>

<sup>402</sup> Az ugyanebben az időszakban lebonyolított helyi népi kezdeményezésekről nem álltak rendelkezésünkre empirikus adatok.

<sup>403</sup> Forrás: PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*, i. m. 257.

<sup>404</sup> FÜRCHT P.: *Helyi népszavazás és alkotmányozás*, i. m. 566.

<sup>405</sup> A helyi népszavazás elmaradt.

<sup>406</sup> Ebben az évben ténylegesen 27 helyi népszavazást bonyolítottak le, de voltak olyan helyi népszavazások, ahol több kérdést is feltettek a választópolgároknak, tehát összesen 36 kérdésben tűztek ki helyi népszavazást.

<sup>407</sup> A képviselő-testület helyi népszavazást kitűző határozatát a bíróság hatályon kívül helyezte.

Évszám	A helyi népszavazások száma					
	Összesen	Ebből érvényes és eredményes	Ezek aránya (%)	Ebből érvénytelen	Ebből eredménytelen	Egyéb
2009	23 (27) <sup>408</sup>	11	40,74	15	–	1 <sup>409</sup>
2010	7 (9) <sup>410</sup>	7	77,78	2	–	–
2011	9	1	11,11	5	1	2 <sup>411</sup>
2012	16 <sup>412</sup>	–	–	15	1	–
2013	11 <sup>413</sup>	4	36,36	7	–	–

*Forrás:* [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html)

*Letöltés időpontja:* 2014. március 10.

A táblázatból látható, hogy többnyire a helyi népszavazások érvényesek és eredményesek voltak, kivételt képez ez alól a 2000., a 2011. és a 2013. év, amikor is a helyi népszavazásoknak a fele sem felelt meg ezeknek az érvényességi-eredményességi követelményeknek.

A helyi népszavazások számának szemléltetésére lássuk a következő grafikonokat!

A 2008-as év kiemelkedik a többihez képest, talán magyarázható ez azzal, hogy az országos népszavazások kapcsán is a 2008-as évet szokták a népszavazási dömping évének nevezni, amikor is ????????

A 3.2. számú ábra az összes helyi népszavazás számát mutatja, amelyet 1999 és 2013 között tartottak. A lenti 3.3. ábra pedig azt mutatja be, hogy az összes helyi népszavazásból

- ✿ mennyi volt érvényes és egyben eredményes;
- ✿ mennyi volt érvénytelen és egyben eredménytelen és
- ✿ mennyi volt érvényes, de eredménytelen.<sup>414</sup>

<sup>408</sup> Ebben az évben ténylegesen 23 helyi népszavazást tartottak, de itt is voltak olyan helyi népszavazások, ahol több kérdésre is válaszolhattak a választópolgárok, tehát összesen 27 kérdésben tűztek ki helyi népszavazást.

<sup>409</sup> A képviselő-testület hatályon kívül helyezte a helyi népszavazást elrendelő határozatát, és új időpontot tűzött ki, az új helyi népszavazás eredményéről azonban nem áll rendelkezésünkre információ.

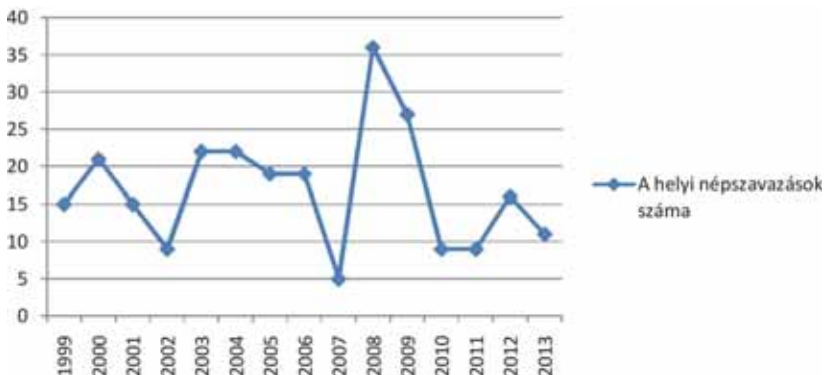
<sup>410</sup> Két településen nem egy-egy, hanem két-két kérdésben kérték ki a választópolgárok véleményét helyi népszavazás keretében, így összesen 9 kérdésben tűztek ki helyi népszavazást.

<sup>411</sup> A képviselő-testület helyi népszavazást kitéző határozatát a bíróság megsemmisítette.

<sup>412</sup> Ebből a 16 helyi népszavazásból 11-et Esztergom Város Önkormányzatának Képviselő-testülete írta ki.

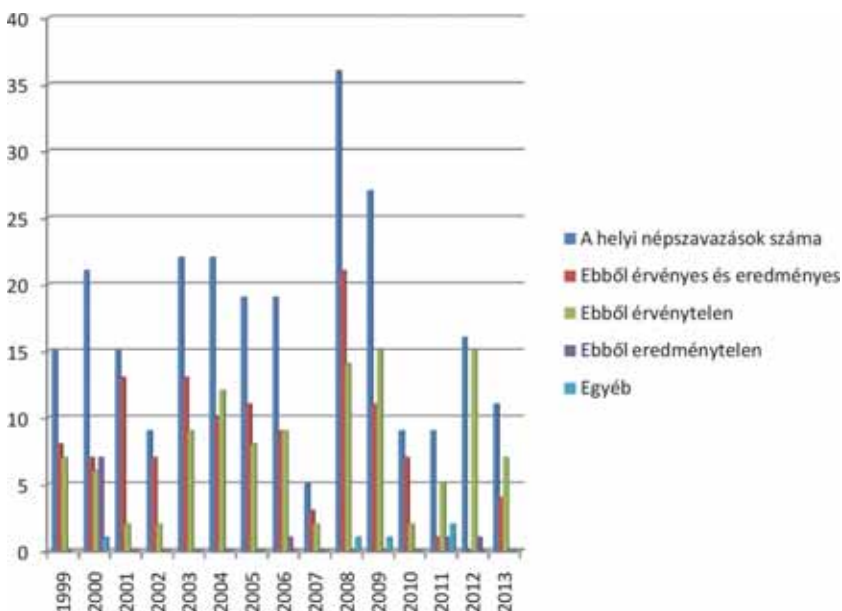
<sup>413</sup> Ebből a 11 helyi népszavazásból 4-et Nagykőrös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete írta ki.

<sup>414</sup> Az egyéb kategória esetén az egyes lábjegyzetekben tüntettük fel a helyi népszavazás kimenetelét (elmaradt a helyi népszavazás, nem volt információ róla, vagy a bíróság a képviselő-testület helyi népszavazást kitéző határozatát megsemmisítette).



3.2. ábra: Az 1999 és 2013 között tartott helyi népszavazások száma

Forrás: saját szerkesztés



3.3. ábra: A helyi népszavazások alakulása az érvényesség–eredményesség szerint

Forrás: saját szerkesztés

Lássuk megynként a helyi népszavazások alakulását!



## 3.2. táblázat: A helyi népszavazások előfordulása megyénként

Megye	Helyi népszavazás
Baranya	Bakonya, <sup>415</sup> Bükkösd (3), Cserdi, Dinnyeberki, Helesfa, Hosszúhetény, Liptód, Nagykozár, Nagytótfalu, Orfű, Pécs
Bács-Kiskun	Ballószög, Bócsa, Drágszél, Fülöpháza, Izsák, Kiskőrös, Kunszállás, Tiszaalpár, Vaskút (2), Zsana
Békés	Dévaványa, Gádoros, <sup>416</sup> Medgyesegyháza, Mezőhegyes, Tótkomlós
Borsod-Abaúj-Zemplén	Encs, Kazincbarcika, Kisrosvágy, Miskolc (2), Ormosbánya, Ózd (2), Sátoraljaújhely (3), Szerencs, Tiszaújváros, Vadna
Csongrád	Csongrád, Derekegyház, Hódmezővásárhely, Mártély, Sándorfalva
Fejér	Bicske, Dunaújváros, <sup>417</sup> Előszállás, Kápolnásnyék, Sárbogárd, Tordas, Újbarok, Vál <sup>418</sup>
Győr-Moson-Sopron	Ebergőc, Kimle, Mosonmagyaróvár, Nagylózs
Hajdú-Bihar	Bedő, Körösszakáll, Nyírmártonfalva, Tetétlen, <sup>419</sup> Vekerd
Heves	Abasár, Eger, Erdőkövesd, Gyöngyös, Hatvan (2), Ivád, Kápolna, Kompolt, <sup>420</sup> Váraszó
Jász-Nagykun-Szolnok	Szászberek (2), Tiszafüred
Komárom-Esztergom	Ácstesztér, Csömör, Dömös Esztergom (5), <sup>421</sup> Farnos, Kisbér, Környe Mogyorósbánya, Nyergesújfalu, Oroszlány, Tápiógyörgye, Tát, Tokod, Tokodaltáró (2)
Nógrád	Balassagyarmat, Bátorfyerenye, Keszeg, Mátraterenye (2), Nagylóc, Romhány Salgótarján, Szarvasgede

<sup>415</sup> A 2008. április 13-án Bakonya községben tartott helyi népszavazáson a feltett kérdések száma kettő.

<sup>416</sup> A 2008. december 21-én Gádoros nagyközségben tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak két kérdést tettek fel.

<sup>417</sup> A 2005. március 20-án Dunaújvárosban tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak két kérdésre kellett válaszolniuk.

<sup>418</sup> A 2010. május 9-én Vál községben tartott helyi népszavazáson a választópolgárok két kérdésben foglalhattak állást.

<sup>419</sup> A 2008. március 9-én Tetétlen községben tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak két kérdést tettek fel.

<sup>420</sup> A 2009. január 25-én Kompolt községben tartott helyi népszavazás során a választópolgáronak négy kérdésre kellett válaszolniuk.

<sup>421</sup> A 2008. június 8-án Esztergomban tartott helyi népszavazáson a választópolgárok két kérdésre válaszolhattak. A 2012. március 25-én Esztergomban tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak tizenegy (!) kérdést tettek fel.

Megye	Helyi népszavazás
Pest	Budajenő, Budakalász (2), Budakeszi, Csörög, Dabas, Domony, Fót (2), Gyömrő, Hévízgyörk, Kartal, Kerepes, Kismaros, <sup>422</sup> Mogyoród, Monor, Nagykovácsi, Nagykőrös, <sup>423</sup> Ócsa, Páty (2), Piliscsaba (2), Piliszentkereszt (2), <sup>424</sup> Pusztazámor (2), Püspökszilágy, Solymár, Szigetmonostor, Sződ (4), Sződliget, Tápiószele, Tinnye, Törökbálint (2), Törtel, Valkó, Vasad (2), Veresegyház, Verseg, Verőce, Visegrád
Somogy	Bodrog, Zamárdi, Zákány
Szabolcs-Szatmár-Bereg	Cégénydányád, Gávavencsellő, Nagyecsed, Nyíregyháza, Szamosbecs, Tarpa, Tiszavasvári, Vásárosnamény <sup>425</sup>
Tolna	Bátaapáti, Döbrököz, Köles-Kistormás, Őcsény, Pári, Tamási, Tolna (2), Udvari
Vas	Kőszeg, Porpác, Répcelak, Szentgotthárd (2), <sup>426</sup> Vát, Velem <sup>427</sup>
Veszprém	Ajka (2), Balatonfűzfő, Balatonkenese, Balatonvilágos, Csetény, Kerta, Királyszentistván (3), Lovászpataka, Malomsok, Nagyvázsony, Őskü, Pétfürdő, Porva, Szentgál, Várpalota (2), Veszprém, Zánka
Zala	Gellénháza (2), Pethőhenye, Söjtör, Sümegecsehi, Zalabér, Zalaszentgrót (2), Zalaszentiván
Budapest	III. kerület, VIII. kerület, <sup>428</sup> X. kerület, XIII. kerület, XVIII. kerület (3)

*Forrás:* [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html)

*Letöltés időpontja:* 2014. március 10.

A táblázat alapján látható, hogy a legtöbb helyi népszavazást Esztergomban, Sződön, Királyszentistvánban és a főváros XVIII. kerületében tartották.

Szemléltetéképppen lássuk az alábbi diagramot:

<sup>422</sup> A 2010. október 3-án Kismaros községben tartott helyi népszavazás során a választópolgárok 2 kérdésben foglalhattak állást.

<sup>423</sup> A 2013. április 7-én Nagykőrösön tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak négy kérdést tettek fel.

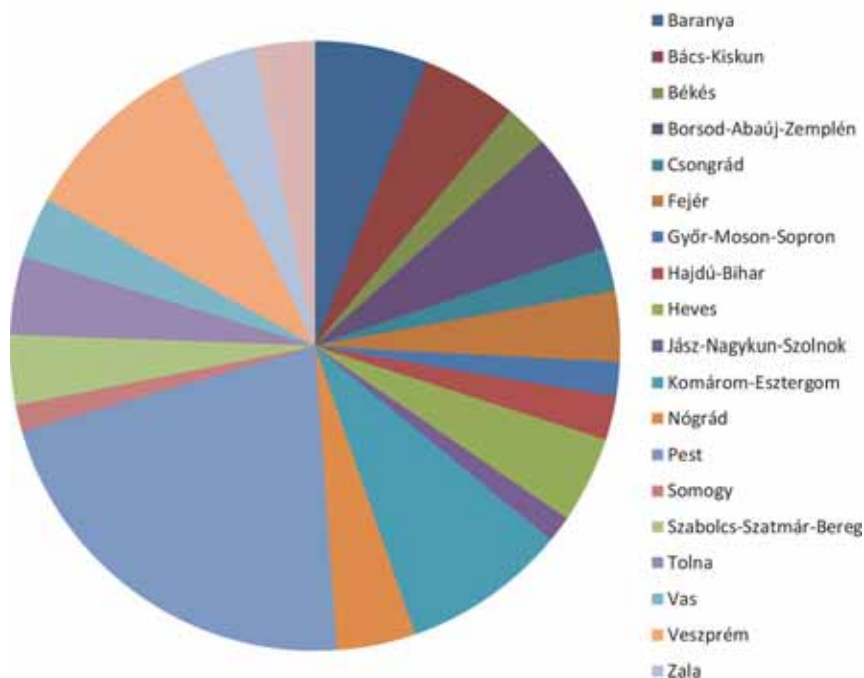
<sup>424</sup> A 2011. november 27-é, Piliszentkeresztben tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak két kérdést tettek fel.

<sup>425</sup> A 2005. november 27-én Vásárosnaményban tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak két kérdést tettek fel.

<sup>426</sup> A 2008. november 10-én Velemen tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak két kérdést tettek fel.

<sup>427</sup> A 2008. április 6-án Szentgotthárdon tartott helyi népszavazáson a választópolgároknak négy kérdést tettek fel.

<sup>428</sup> A 2011. szeptember 25-én Budapest Főváros VIII. kerület Józsefvárosi Önkormányzat által elrendelt helyi népszavazáson a választópolgároknak három kérdést tettek fel.



3.4. ábra: A helyi népszavazások megyénkénti megoszlása

Forrás: saját szerkesztés

A legtöbb helyi népszavazást a legnépesebb Pest megyében tartották a vizsgált időszakban, számszerűen 47-et, a második legtöbb helyi népszavazást, 21-et a közepes nagyságú Veszprém megyében tűzték ki, a képzeletbeli dobogó 3. helyén pedig a szintén közepes nagyságú Komárom-Esztergom megye áll 19 helyi népszavazással. A Borsod-Abaúj-Zemplén, Baranya és Bács-Kiskun megyében tartott helyi népszavazások száma is 10 fölött van.

3.3. táblázat: A helyi népszavazás tárgykörei 1999–2013 között

Területszervezési eljárások	Szám
településrész kiválása és önálló község alakítása	45
városi cím elnyerése/várossá nyilvánítás	2
település másik megyéhez átszervezése	6
község(település)egyesítés	2
községegyesítés megszüntetése	3
új község határvonala	1
területrész átadása	8

Területszervezési eljárások	
Önkormányzati rendeletet megerősítő helyi népszavazás	1
Önkormányzati rendelet módosítása	1
Címer és zászló használata	1
Közös (későbbi elnevezése szerint társult) képviselő-testület alakítása, abból való kiválás	11
Városrészi önkormányzat létrehozása	1
Városrész területének meghatározása	1
Településrendezési (településszerkezeti) terv, Helyi Építési Szabályzat, Szabályozási Terv módosítása	9
Közterület elnevezése	1
Hulladéklerakó (-hasznosító, -égető, -szelektáló) építése	32
Szennyvíz ártalmatlanító és hasznosító telep létesítése	1
Veszélyes hulladék elégetésének módjáról való döntés	1
Radioaktív hulladéktároló létesítése	1
Komposztáló és állati hulladékot feldolgozó üzem létesítése	1
Szennyvíziszap kezelő üzem	1
Használt akkumulátor-feldolgozó üzem létesítése és üzemeltetése	3
Használt gumi-feldolgozó üzem építése	1
Háztartási és vegyi anyagraktár építése	1
Műtrágya-csomagoló üzem	1
Biomasszát felhasználó erőmű építése	6
Szalmatüzelési hőerőmű létesítése	1
Környezeti terhelések kérdése	2
Általános iskola bezárása	1
Általános iskola elhelyezésének kérdése	1
Általános iskola bővítése	1
Óvoda önálló működtetése	1
Kórház működtetési módja	1
Önkormányzati intézménnyel kapcsolatos döntés	1
A képviselő-testület üléseinek kábeltéven keresztül való sugárzása	2
Önkormányzati újság megjelenítése	1
Önkormányzati „Gyapodás Program” felgyorsítása	1
Vezetékes gázellátás megvalósítása	1
Belvízelvezetés megoldása	1

Területszervezési eljárások	
Útépités céljából ingatlan lebontása	1
Üdülőterület értékesítése	1
Építési Szabályzat módosítása	2
Mobil átjátszó leszerelése	1
Háziorvosi, fogorvosi körzetek kialakítása	4
Orvosi ügyelet működtetése, az ellátás módja	2
Önkormányzati feladat ellátásának módja	6
Fémfeldolgozó üzem létesítése	1
Kultúrház felújítása	1
Lakópark és irodaházak építése	2
Önkormányzati lakások építése	1
Kőbánya üzemeltetése	1
Külszíni bánya létesítése	1
Mészke bányászati tevékenység	1
Cementgyár építése	7
Téglagár építése	1
Hőerőmű építése	1
Fémhulladék feldolgozó és hulladékjármű előkezelő üzem létesítése	1
Homok- és kavicsbánya létesítése	1
Fűtőerőművek építése	1
Strand elidegenítése	1
Kastélyépület eladása	1
Ipari terület létesítése	1
Zöldövezet fennmaradása	1
Fizető parkolók működtetése	1
Földek belterületbe bevonása	2
Önkormányzati tulajdonban lévő lakás, egyéb ingatlan értékesítése	6
Önkormányzati üzletész privatizálása	2
Ivóvíz biztosítása szőlősgazdáknak	1
Büntetés-végrehajtási intézet létesítése	1
Községháza, polgármesteri hivatal elhelyezése	2
Konferenciaközpont és szálloda építése	1
Krematórium építése	4
Egészségház, orvosi rendelők elhelyezése	2

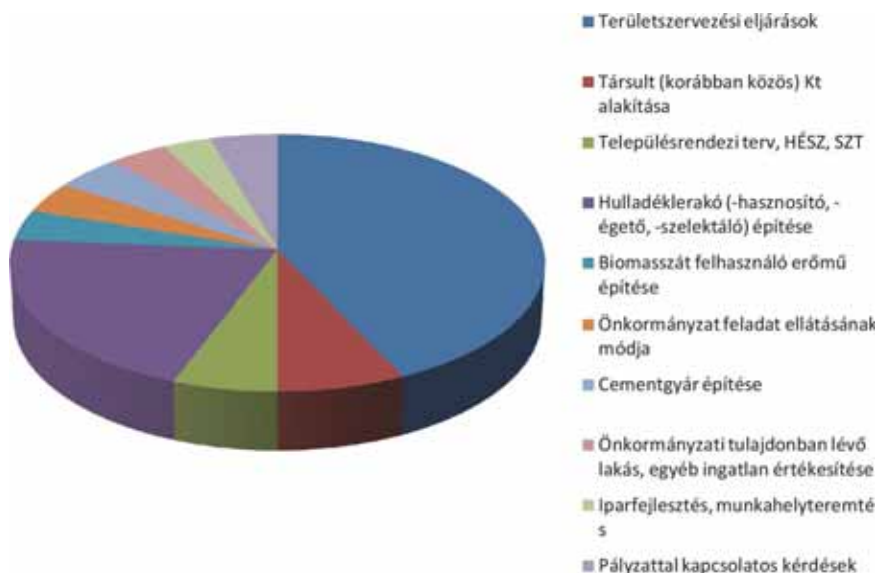
Terüleiszervezési eljárások	
Egészséges ivóvízellátás érdekében karsztvizek feltárása	1
Közlekedési kérdések	4
Bankhitel felvétele, kötvénykibocsátás	2
Képviselő-testületi határozat visszavonása	2
Önkormányzati részvények átengedése a polgárok részére	1
Városőrség létrehozása	1
Sporttelep fenntartása	1
A gát megerősítésére fióktöltés létesítése	1
Iparfejlesztés, munkahelyteremtés	5
Hajléktalanok kérdése	3
Pályázattal kapcsolatos kérdések	7
Önkormányzatot megillető elővásárlási jogokkal kapcsolatos kérdések	1
Magánvásadás perek költségei közpénzből való megtérítésének kizárása	1
Független szakértői bizottság felállítása szerződések kivizsgálására	1
A Margitsziget területi hovatartozása	1
Velemi Gesztenye Napok megtartásával kapcsolatos kérdések	1
Ingyeneselek önkormányzati tulajdonba vagy használatba adása	1

*Forrás:* [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html)

*Letöltés időpontja:* 2014. március 10.

### 3.5. ábra: A helyi népszavazások leggyakoribb témái

*Forrás:* saját szerkesztés



A legnépszerűbb témakörök, amelyekben helyi népszavazást tartottak, a következők voltak: településrész kiválása és önálló község alakítása, területrész átadása, település másik megyéhez átcsatolása; közös (társult) képviselő-testület alakítása, abból való kiválás;<sup>429</sup> településrendezési (településszerkezeti) terv, Helyi Építési Szabályzat, Szabályozási Terv módosítása; hulladéklerakó (-hasznosító, -égető, -szelektáló) építése; biomasszát felhasználó erőmű építése; önkormányzati feladat ellátásának módja; cementgyár építése; önkormányzati tulajdonban lévő lakás, egyéb ingatlan értékesítése; krematórium építése; iparfejlesztés, munkahelyteremtés; pályázattal kapcsolatos kérdések. Látható, hogy a leggyakrabban előforduló népszavazási tárgykörök között olyanok fordulnak elő, amelyek általában nem „hagyják hidegen” a választópolgárokat, mint például a község önállósá válása, hulladéklerakó építése, ezzel összefüggésben a természeti környezet védelme, megóvása, különböző erőművek építése, a munkahelyteremtés, az iparfejlesztés stb. A választópolgárok mindennapjait, esetleg megélhetését is érintő témák (például új munkahelyek teremtése) esetében természetesen fokozottabb az érdeklődés és nagyobb a részvétel az ilyen jellegű népszavazásokon, és nyilván ezért gyakoribbak is ezek a népszavazási tárgykörök, mert ezekben az esetekben számítani lehet a választópolgári részvételre, a választópolgári támogatásra.

## Ellenőrző kérdések és feladatok

<sup>429</sup> A teljesség kedvéért hozzá kell tennünk, hogy ezekben a területszervezési kérdésekben, illetve a társult képviselő-testület megalakítása, valamint az abból való kiválás kérdésében az önkormányzati törvény szerint kötelező volt helyi népszavazást tartani.

1. Ismertesse a helyi népszavazás jogi szabályozása történetének legfontosabb állomásait!
2. Hogyan változott az idők folyamán a részvételre jogosultak köre a szabályozásban?
3. Ismertesse a „híres-hírhedt” zamárdi-szántódi helyi népszavazás esetét!
4. Az Ötv. hatálybalépésétől 2014-ig ki kezdeményezhette a helyi népszavazást?
5. Milyen jellegűek voltak a kezdeményezők körére vonatkozó törvényi szabályok? Lehetett ezt jogszerűen szabályozni önkormányzati rendeletben? Ismertesse az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kifejtett álláspontját!
6. Hogyan szabályozta az Ötv. a választópolgári kezdeményezők körét? Milyen megoldások terjedtek el a gyakorlatban? Hogyan foglalt állást ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság?
7. Mi az úgynevezett „három tagolás”?
8. Hogyan változott az idők folyamán
  - a kötelező,
  - a lehetséges és
  - a tilos esetek vagy tárgykörök szabályozása?Sorolja fel ezek eseteit!
9. Sorolja fel a gyakorlatból néhány olyan témakört, amelyekben a képviselő-testületek helyi népszavazás kötelező elrendelését írták elő!
10. Mondjon néhány példát az alkotmánybírósági praktikumból, amikor a képviselő-testületek a tilalmi listát bővítették!
11. Hogyan rendelkezett az Ötv. a helyi népszavazás eredményéről? Hogyan nevesíthetők a helyi népszavazás típusai annak eredménye alapján?
12. Van-e, lehet-e létjogosultsága a véleménynyilvánító helyi népszavazásnak? Mondjon példákat a gyakorlatból!
13. Hogyan definiálta az Alkotmánybíróság az ügydöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazást?
14. Mikortól és hogyan szabályozta az Ötv. az érvényesség és az eredményesség kérdését? Mi volt a következménye a törvényi szabályozás hiányának?
15. Mi volt a helyi népi kezdeményezés lényege? Kik voltak jogosultak a benyújtására?
16. Mely megyékben tartották a legtöbb helyi népszavazást 1999 és 2014 között?
17. Mely témakörökben tartották a legtöbb helyi népszavazást 1999 és 2014 között?



## 4. FEJEZET

# A helyi népszavazásra vonatkozó hatályos magyar szabályozás

### 4.1 A helyi népszavazásra vonatkozó új törvény elfogadását közvetlenül megelőző jogi helyzet

A helyi önkormányzás közvetlen gyakorlására vonatkozó szabályozás *többszintű*. Az alapokat az alaptörvényi, illetve a törvényi rendelkezések adják.

A jogszabályi alapok bemutatását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló nemzetközi egyezmény<sup>430</sup> (a továbbiakban: Charta), illetve Magyarország Alaptörvényével (a továbbiakban: Alaptörvény) kell kezdenünk. A *Charta* szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.<sup>431</sup> Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.<sup>432</sup>

Ha a helyi népszavazásra vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezéseket tekintjük át, akkor az Alaptörvény mellett az új önkormányzati törvény szabályaiból kell kiindulnunk. Az *Alaptörvény* a helyi önkormányzatokról szóló fejezetében a helyi népszavazás kapcsán egyetlen rendelkezést tartalmaz, miszerint: a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.<sup>433</sup> E rendelkezés tehát egyfajta keretet ad a helyi népszavazásoknak, amikor is kimondja, hogy a helyi népszavazás tárgya kizárólag a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörébe tartozó ügy lehet. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX.

<sup>430</sup> Az 1985. október 15-én, az Európa Tanács keretében, Strasbourgban kelt egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

<sup>431</sup> Charta 3. cikk.

<sup>432</sup> Charta 5. cikk.

<sup>433</sup> Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdés.

törvény (a továbbiakban: Möt.v.) – mivel a helyi népszavazást külön törvény szabályozza<sup>434</sup> – csupán néhány, garanciális rendelkezés erejéig emlékezik meg a közvetlen demokrácia legfontosabb jogintézményéről. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan többek között ki mondja, hogy a választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogaikat.<sup>435</sup> A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.<sup>436</sup> Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, továbbá a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.<sup>437</sup> A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a helyi népszavazás elrendelése.<sup>438</sup>

Nem igényel sok magyarázatot az, hogy a két fajta hatalomgyakorlási mód közül a választott képviselők, vagyis a képviselő-testület útján történő gyakoribb, az operatívabb; ehhez képest a helyi népszavazás kivételesen alkalmazott forma (amint azt az Alaptörvény is deklarálja): a választópolgárok közösségét érintő, nagy jelentőségű társadalmi, politikai, gazdasági kérdésekben kerülhet alkalmazásra.

A helyi népszavazás kivételességét néhány olyan tényező is alátámasztja, amelyeket a *hátrányaiként* szoktak említeni, mint például:

- ✿ kollektív jellege,
- ✿ költségigényessége,
- ✿ egysíkú, leegyszerűsített volta (mellőzi a korrigálás lehetőségét),
- ✿ nincs mód kompromisszumos megoldásra (a válasz csak „igen” vagy „nem” formában adható meg).

Az Möt.v. egyértelművé teszi, hogy *a két hatalomgyakorlási forma között nincs minőségi különbség, azok egyenrangúak*, mivel önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

Az önálló (pontosabban az országos népszavazással közös) törvényi szabályozást üdvözlendő megoldásnak tartjuk, a közvetlen hatalomgyakorlás e formájának az önkormányzatok, valamint a képviselői hatalomgyakorlást megtestesítő választott önkormányzati testület feladat- és hatáskörét, szervezetét, működését szabályozó önkormányzati törvénybe iktatása nem volt a leghatékonyabb megoldás, már csak azért sem, mert így a közvetlen és a képviselői hatalomgyakorlás elméleti egymásmellettiisége és egyenértékűsége alapjaiban kérdőjeleződött meg. Tekintettel arra a tényre, hogy most

---

<sup>434</sup> Lásd a T/3479. számú törvényjavaslatot, amelyet az Országgyűlés a 2013. évi CCXXXVIII. törvénnyel fogadott el (ún. „új” Nsztv.).

<sup>435</sup> Lásd az Möt.v. 3. § (4) bekezdését.

<sup>436</sup> Lásd az Möt.v. 10. § (2) bekezdését.

<sup>437</sup> Lásd az Möt.v. 41. § (3) bekezdését.

<sup>438</sup> Lásd az Möt.v. 42. § 3. pontját.

már külön törvény szabályozza a népszavazást és külön törvény a helyi önkormányzatok szervezetét és működését, továbbá figyelembe véve azt a jogszabályi rendelkezést is, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni,<sup>439</sup> még inkább fenntartjuk azt az álláspontunkat, hogy a képviselő-testületnek önálló rendeletben – nem pedig a Szervezeti és Működési Szabályzat részeként – kell szabályoznia a helyi népszavazást.

Az Möt. e kérdéskört tehát részleteiben egyáltalán nem szabályozza, *a helyi népszavazás anyagi jogi és eljárásjogi szabályai tekintetében az új*, lentebb részletes ismertetésre kerülő *népszavazási* törvény az irányadó.

A szabályozás következő szintjét *az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott önkormányzati rendelet* képezi, amelyet minden helyhatóság képviselő-testületének meg kell alkotnia (kötelező rendeletalkotási tárgykör).

E jogszabályok mellett meg kell említenünk *az Alkotmánybíróság joggyakorlatát*.<sup>440</sup>

## 4.2 Az új törvény (Nsztv.) szabályozása

A kissé hosszabbra nyúlt átmeneti időszak után az Országgyűlés a 2013. december 17-i ülésnapján elfogadta *a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről és a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt* (a továbbiakban: Nsztv.), amely a terveknek megfelelően *egységesen szabályozza az országos és a helyi népszavazás, valamint az európai polgári kezdeményezés jogintézményét, tartalmazva az anyagi jogi és az eljárásjogi szabályokat*. Az utóbbiak kapcsán azonban az Nsztv. utal a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) általános része szabályainak alkalmazására – az Nsztv.-ben foglalt eltérésekkel. *Az önkormányzati rendeletek szabályozásának továbbra is van létjogosultsága*, mivel – mint ahogy a lentebb írtak alapján is látszik – az önkormányzati rendeletnek kell előírnia (ha a helyi jogalkotó szükségesnek tartja) azt, hogy *a képviselő-testület mely ügyekben köteles helyi népszavazást elrendelni*, illetve, továbbra is önkormányzati rendeletben kell szabályozni azt is, hogy mennyi választópolgár kezdeményezheti a helyi népszavazást a törvényben meghatározott arányszámok (10–25%) között. A sarkalatos új népszavazási törvény 92. §-a tartalmazza a képviselő-testületeket önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezést, amely szerint felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát.

<sup>439</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 3. §

<sup>440</sup> Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai felhasználásával, értelmezésével kapcsolatban maga az Alkotmánybíróság nyújt némi segítséget a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában: Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

A helyi népszavazásra vonatkozó jelenlegi jogforrásokat – a 2014 előtti helyzettel összehasonlítható formában – az alábbi ábra szemlélteti:



4.1. ábra: A helyi népszavazás jogszabályi háttere 2014-ben

Forrás: saját szerkesztés

## 4.2.1 A helyi népszavazás tárgya

Az Nsztv. a korábbi *hármás tagolást* (kötelező, lehetséges és tilos esetek) megtartja, a helyi népszavazás alól kivett ügyek (ügynevezett tilalmi lista) taxatív felsorolását továbbra is meghagyja. A helyi népszavazás kötelező és a lehetséges eseteit nem tételesen nevesítve sorolja fel, hanem egyfajta *keretjellegű szabályozást* alkalmaz.

### 4.2.1.1 A helyi népszavazás kötelező esetei

*A képviselő-testület helyi népszavazást köteles elrendelni abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő.*<sup>441</sup>

A korábbi szabályozással ellentétben az Nsztv. az önkormányzati rendeletek mellett – a centralizációt ezzel is erősítve – a törvényt is felhatalmazza arra, hogy helyi népszavazás megtartását írja elő meghatározott kérdésben. Az önkormányzati rendeletben tehát továbbra is szabályozhatók a helyi népszavazás kötelező esetei – a korábbiakkal ellentétben azonban –, az Nsztv. már nem határoz meg konkrét eseteket, hanem e kérdések meghatározását teljes egészében rábízta a központi, illetve a helyi jogalkotóra.

### 4.2.1.2 A helyi népszavazás lehetséges esetei

A törvény rögzíti, hogy *a helyi önkormányzat képviselő-testülete* – a törvényben meghatározott kivételekkel – *helyi népszavazást rendelhet el a képviselő-testület hatáskörébe*

<sup>441</sup> Nsztv. 33. §

*tartozó ügyben.*<sup>442</sup> Tehát a hatályos szabályozás alapján helyi népszavazást csak a testület hatáskörébe tartozó kérdésekben lehet elrendelni.<sup>443</sup>

#### 4.2.1.3 A tilalmi lista

*Nem lehet helyi népszavazást tartani:*

- ✿ *a költségvetésről és a zárszámadásról,*
- ✿ *a helyi adókról,*
- ✿ *a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről, továbbá*
- ✿ *a képviselő-testület feloszlásának kimondásáról.*<sup>444</sup>

#### 4.2.2 A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerint *mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.*<sup>445</sup>

#### 4.2.3 A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre

Az új törvényi szabályozás a régi Ötv. legutolsó hatályos állapotához képest nem változtat a kezdeményezők körének szabályozásán, mivel úgy rendelkezik, hogy *a helyi népszavazást kezdeményezheti:*

- ✿ *a képviselő-testület tagjainak legalább ¼-e,*
- ✿ *a képviselő-testület bizottsága,*
- ✿ *az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, és nem lehet több a választópolgárok 25%-ánál.*<sup>446</sup>

---

<sup>442</sup> Nsztv. 32. § (1) bekezdés.

<sup>443</sup> Magunk – a gyakorlatban fellelhető véleménynyilvánító helyi népszavazás jogintézményére tekintettel – másként különítjük el az üggyöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazást, utóbbinál megengedve, hogy a képviselő-testület a hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő kérdésben is kiírassa a helyi népszavazást. Vö. az 1.3.1 alfejezetben írtakkal.

<sup>444</sup> Nsztv. 32. § (2) bekezdés. Ez nagyjából megegyezik a korábbi tilalmi listával.

<sup>445</sup> A részleteket lásd az 1.4.3.1 alfejezetben.

<sup>446</sup> Nsztv. 34. § (1) bekezdés.

E rendelkezés alapján egyértelmű, hogy a választópolgári kezdeményezőkre továbbra is az önkormányzati rendelet szabályozása irányadó a törvényben meghatározott keretek (10–25%) figyelembevételével. Álláspontunk szerint az önkormányzati rendeletnek továbbra is – a törvényi keretek között meghatározott – arányszámot célszerű tartalmaznia, a könnyebb módosíthatóság előnyét is szem előtt tartva.

*A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.*<sup>447</sup>

#### 4.2.4 A helyi népszavazás érvényessége és eredményessége

Az Nsztv. e kérdést majdnem pontosan úgy szabályozza, mint a korábban hatályos Ötv., azaz

- ✿ *a helyi népszavazás érvényes: ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és*
- ✿ *eredményes: ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.*<sup>448</sup>

#### 4.2.5 A helyi népszavazás eredménye és kötőereje: a moratórium

Üdvözlendő megoldásnak tartjuk, hogy az új törvény – a korábbiakkal ellentétben – a helyi népszavazás kapcsán is meghatároz moratóriumot, vagyis olyan időszakot, ameddig a képviselő-testület kötve van a helyi népszavazással meghozott döntéshez. *Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától* – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – *számított egy évig kötelező.*<sup>449</sup> Az új törvény tehát továbbra is azt követi, hogy ügydöntővé nyilvánítja a helyi népszavazást, és nem foglal állást a véleménynyilvánító helyi népszavazásról, amely utóbbi az önkormányzatok gyakorlatában élő jogintézmény.

Még egy fontos rendelkezésre kell felhívniuk a figyelmet, nevezetesen arra, hogy *ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet, a képviselő-testület köteles a helyi népszavazás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni.*<sup>450</sup>

---

<sup>447</sup> Nsztv. 34. § (2) bekezdés.

<sup>448</sup> Nsztv. 59. §

<sup>449</sup> Nsztv. 60. § (2) bekezdés.

<sup>450</sup> Nsztv. 60. § (1) bekezdés.

## 4.2.6 A területi szintű helyi népszavazás

Az Nsztv. kifejezetten megemlíti a *területi szintű helyi népszavazást* is, amelyek alatt a *megyei és a fővárosi helyi népszavazásokat* érti, és amelyekre megfelelően alkalmazni rendeli a helyi népszavazásra vonatkozó szabályokat.<sup>451</sup> Ami pedig a választási eljárásban részt vevő szervek hatáskörét illeti, a törvény e népszavazások kapcsán kimondja, hogy a helyi választási bizottság számára megállapított hatáskört a területi választási bizottság, a területi választási bizottság számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Bizottság, a helyi választási iroda és annak vezetője számára megállapított hatáskört a területi választási iroda és vezetője gyakorolja; a törvényszék számára megállapított hatáskört pedig a Kúria gyakorolja.<sup>452</sup>

## 4.2.7 Eljárásjogi szabályok

### 4.2.7.1 A választópolgári kezdeményezés szervezője

A helyi népszavazás kitzűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést *szervezheti*:

- ✿ olyan *magánszemély*, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán *választó* lehet;
- ✿ *párt*;
- ✿ *egyéb egyesület* (a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben).<sup>453</sup>

Egy kezdeményezésnek több szervezője is lehet. Ebben az esetben a szervezők egy személyt jelölnek ki a választási szervekkel való kapcsolattartásra.<sup>454</sup>

### 4.2.7.2 A helyi népszavazásra javasolt kérdés benyújtása

A szervezőnek a *helyi népszavazásra javasolt kérdést az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán* az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – a kérdés hitelesítése céljából – *be kell nyújtania a helyi választási bizottsághoz*. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. A magánszemély szervező a kérdés benyújtásakor a nevét, lakcímét és személyi azonosítóját közli a helyi választási bizottsággal. A helyi választási iroda a központi névjegyzékben ellenőrzi a szervező választójogát. Az egyéb egyesület a létesítő okiratát is csatolja a kérdés benyújtásakor. A helyi választási iroda a párt és az egyéb egyesület létezését és adatainak hitelességét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában ellenőrzi. A képviselő-testület tagjai és bizottsága az általuk kezdeményezett helyi népszavazásra javasolt kérdést –

<sup>451</sup> Nsztv. 61. § (1) bekezdés.

<sup>452</sup> Nsztv. 61. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>453</sup> Nsztv. 35. § (1) bekezdés.

<sup>454</sup> Nsztv. 35. § (2) bekezdés.

hitelesítés céljából – benyújtják a helyi választási bizottsághoz. A kérdést személyesen vagy postai úton lehet benyújtani. A benyújtás időpontjának a kérdés helyi választási irodánál történő érkeztetése számít.<sup>455</sup>

A választópolgári kezdeményezés esetén tehát a folyamat az aláírásgyűjtés fázisával meghosszabbodik, az önkormányzati képviselők és a bizottság által kezdeményezhető helyi népszavazás esetén a helyi választási bizottsághoz csak a kérdést kell benyújtani, ez esetben értelemszerűen nincs aláírásgyűjtés.

A kérdés benyújtását követő munkanapon a helyi választási iroda nyilvánosságra hozza a benyújtott kérdést, a benyújtás időpontját, valamint a szervező nevét.<sup>456</sup>

*A kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés:*

1. a helyi választási iroda vezetőjének (későbbiekben ismertetett) elutasító döntését követő tizenhat napon belül, ha az ismételt benyújtásra nem kerül sor;
2. a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig;
3. a helyi népszavazási kezdeményezés visszavonásáig;
4. az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig;
5. a helyi népszavazás elrendelésének elutasításáról szóló határozat jogerőre emelkedéséig;
6. a helyi népszavazás megtartásáig, vagy
7. az úgynevezett moratóriumi időszak lejártáig.<sup>457</sup>

További tilalom, hogy az 1–5. pontokban meghatározott esetekben az ott megjelölt időpontot követő 30 napon belül újabb, azonos tárgyú kérdést nem nyújthat be ugyanaz a szervező vagy ugyanaz a kezdeményező (önkormányzati képviselői vagy bizottsági kezdeményező).<sup>458</sup>

*Két kérdés abban az esetben tekintendő azonos tárgyúnak, ha azok – akár részben – azonos vagy egymást kizáró kötelezettséget rónának a képviselő-testületre.*<sup>459</sup>

A törvénybe a kérdéssel kapcsolatban bekerül *az egyértelműség követelménye*, amikor is az Nsztv. kimondja, hogy *a helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles.* A helyi népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szemérem sértő vagy más módon megbotrányozó kifejezést.<sup>460</sup> A népszavazásra javasolt kérdés egyértelműségére vonatkozó szabályozás – az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban – két elemet foglal magában: egyrészt a népszavazásra javasolt

<sup>455</sup> Nsztv. 36. §

<sup>456</sup> Nsztv. 37. §

<sup>457</sup> Nsztv. 38. § (1) bekezdés.

<sup>458</sup> Nsztv. 39. § (1) bekezdés.

<sup>459</sup> Nsztv. 39. § (2) bekezdés.

<sup>460</sup> Nsztv. 39. §



kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie (*választópolgári egyértelműség*), másrészt a képviselő-testület<sup>461</sup> számára egyértelműnek kell lennie, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen jogalkotásra köteles (*jogalkotói egyértelműség*).<sup>462</sup>

#### 4.2.7.3 A kérdés hitelesítése

*A helyi választási iroda vezetője a kérdést a benyújtásától számított 5 napon belül határozattal elutasítja, és a kérdést nem terjeszti a választási bizottság elé az alábbi esetekben:*

- ✿ ha a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes; ha a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 35. §-ban meghatározott, választópolgári kezdeményezés szervezőjével szemben támasztott követelményeknek;
- ✿ ha a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 36. §-ban meghatározott, aláírásgyűjtéssel és a kérdés benyújtásával kapcsolatos követelményeknek;
- ✿ ha a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 38. §-ban meghatározott, azonos tárgyú kérdésekkel kapcsolatos feltételeknek, továbbá
- ✿ ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek.

Az elutasító határozat tartalmára és közlésére alkalmazni kell a Ve. megfelelő rendelkezéseit,<sup>463</sup> tehát a határozatnak tartalmaznia kell:

1. a eljáró szerv megnevezését, a határozat számát;
2. a kérelmező nevét és lakcímét vagy székhelyét;
3. a rendelkező részben:
  - a helyi választási iroda vezetőjének döntését;
  - a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslat benyújtásának feltételeiről való tájékoztatást;
4. az indokolásban:
  - a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat;
  - a felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait;
  - a mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket;
  - azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a helyi iroda vezetője a határozatot hozta,
5. a döntéshozatal idejét,
6. a választási iroda vezetőjének aláírását és a választási iroda bélyegzőlenyomatát.<sup>464</sup>

<sup>461</sup> Az Alkotmánybíróság ezt az Országgyűlésre nézve mondta ki.

<sup>462</sup> Lásd a T/3479. számú törvényjavaslat indokolását.

Forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/03479/03479.pdf>

<sup>463</sup> Nsztv. 40. § (1) bekezdés.

<sup>464</sup> Ve. 46. §

A határozatot – ha a kérelmező részére a határozat átadására nem került sor – a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek. Belföldre a határozatot hivatalos iratként kell kézbesíteni. A határozatot – a polgár eltérő rendelkezése hiányában – az érintett központi névjegyzékben szereplő értesítési címére, ennek hiányában lakcímére kell megküldeni.<sup>465</sup>

Ha a határozatban név-, szám- vagy más elírás van, a helyi választási iroda vezetője a hibát kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére. A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye. A kijavítást közölni kell azzal, akivel a kijavított határozatot közölték, továbbá nyilvánosságra kell hozni.<sup>466</sup>

A helyi választási iroda vezetőjének határozata ellen *jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja*. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a helyi választási bizottság napirendjére kell tűzni.<sup>467</sup>

*A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtástól számított 30 napon belül dönt*. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az Nsztv.-ben meghatározott, a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak.<sup>468</sup>

A helyi választási bizottság *a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül* az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon közzéteszi.<sup>469</sup>

A kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a törvényszék hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének a helyi választási bizottsággal való közlését – követő *5 napon belül a helyi választási iroda vezetője hitelesítési záradékkal látja el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát*, és azt átadja a szervezőnek. Az aláírásgyűjtő ív átadásának feltétele, hogy a szervező az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentse. A helyi választási bizottság elnöke a képviselő-testület tagjai vagy bizottsága által benyújtott kérdés hitelesítéséről a kérdést hitelesítő döntés elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén a törvényszék hitelesítő határozatot helybenhagyó vagy a kérdést hitelesítő döntésének közlését – követő 5 napon belül tájékoztatja a polgármestert.

#### 4.2.7.4 Az aláírásgyűjtés

*Helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet támogatni*. A támogató aláírás nem vonható vissza. Az aláírásgyűjtő íven a saját kezű aláírás mellett – az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából – fel kell tüntetni a választópolgár olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját, valamint anyja nevét. A választópolgár ada-

<sup>465</sup> Ve. 48. § (3) bekezdés.

<sup>466</sup> Ve. 50. §

<sup>467</sup> Nsztv. 40. § (2) bekezdés.

<sup>468</sup> Nsztv. 41. §

<sup>469</sup> Nsztv. 42. §

tainak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az aláírásgyűjtő íven az aláírást gyűjtő személy feltüntetni nevét és személyi azonosítóját, továbbá az aláírásgyűjtő ívet az aláírásával látja el. Egy választópolgár a kezdeményezést csak egyszer támogathatja, a további aláírásai érvénytelenek.<sup>470</sup>

*Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül bárhol lehet gyűjteni, kivéve:*

- ✿ 1. az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben;
- ✿ 2. a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben;
- ✿ 3. tömegközlekedési eszközön;
- ✿ 4. állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében;
- ✿ 5. egészségügyi szolgáltató helyiségében;
- ✿ 6. felsőoktatási és köznevelési intézményben.<sup>471</sup>

Az aláírásért az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az aláíró választópolgár az aláírásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígéretét.<sup>472</sup>

Az aláírásgyűjtéssel szemben támasztott törvényi követelményeknek nem megfelelő vagy a törvényi rendelkezések megszegésével gyűjtött aláírás érvénytelen.<sup>473</sup>

#### 4.2.7.5 Az aláírások ellenőrzése

*A szervező az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítési záradékkal történő ellátását követő 30 napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a helyi népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit a helyi választási bizottsághoz az aláírások ellenőrzése céljából.* A késedelmesen, pótlólag, valamint a nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő aláírás érvénytelen.<sup>474</sup>

Az aláírásgyűjtő ív benyújtását követően a szervező nem vonhatja vissza a kezdeményezést.<sup>475</sup>

<sup>470</sup> Nsztv. 44. § A későbbiekben e feltételekre az aláírásgyűjtéssel szemben támasztott követelményekként utalunk.

<sup>471</sup> Nsztv. 45. § (1)–(2) bekezdés. A későbbiekben e felsorolásra az aláírásgyűjtés helyével kapcsolatos tilalmi listaként utalunk.

<sup>472</sup> Nsztv. 45. § (3) bekezdés.

<sup>473</sup> Nsztv. 46. §

<sup>474</sup> Nsztv. 47. §

<sup>475</sup> Nsztv. 48. §

*A helyi választási bizottság gondoskodik az aláírások ellenőrzéséről. A helyi bizottság nem ellenőrzi:*

- ✱ a késedelmesen, pótlólag, valamint a nem a szervező által benyújtott aláírásgyűjtő íven lévő aláírást, továbbá
- ✱ az aláírásgyűjtés helyével kapcsolatos tilalmi listára vonatkozó rendelkezések megszegésével gyűjtött aláírást.<sup>476</sup>

Az aláírás ellenőrzése során meg kell vizsgálni az Nsztv. 44. §-ban foglalt, az aláírásgyűjtéssel szemben támasztott követelmények teljesülését, azonosítani kell a kezdeményezést aláíró polgárt, meg kell állapítani, hogy rendelkezik-e választójoggal, továbbá meg kell állapítani az érvényes aláírások számát. A kezdeményezést aláíró polgár azonosítását és választójoga megállapítását az aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatainak a központi névjegyzék adataival való összevetésével kell elvégezni. Az aláírások tételes ellenőrzését addig kell folytatni, amíg bizonyossá nem válik, hogy az érvényes aláírások száma a választópolgárok helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges számát (amit az önkormányzat rendelete határoz meg) eléri, vagy az alatt marad. Az aláírások ellenőrzése során a szervező képviselője jelen lehet. Az aláírások ellenőrzését az aláírásgyűjtő ívek benyújtásától számított *45 napon belül kell lefolytatni.*<sup>477</sup>

*Ha az érvényes aláírások száma eléri a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges számot, az aláírások ellenőrzésének eredményéről – az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított 8 napon belül – a helyi választási bizottság elnöke tájékoztatja a polgármestert.*<sup>478</sup>

#### **4.2.7.6 A személyes adatok védelme**

Az új népszavazási törvény külön alcímet szentel a népszavazási eljárásban kezelt személyes adatok védelmének.

A törvény szerint a választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról – az aláírást ellenőrző szerv által az aláírások érvényességének megállapítása céljából vezetett technikai nyilvántartás kivételével – másolatot készíteni tilos. A választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár adatait, valamint a technikai nyilvántartást a választási szervek és a törvényszék ellenőrizhetik. A szervezőknek a be nem nyújtott aláírásgyűjtő íveket a benyújtásukra rendelkezésre álló határidő lejártát követő 3 napon belül meg kell semmisíteniük, és erről jegyzőkönyvet kell készíteniük. A jegyzőkönyvet 3 napon belül a helyi választási bizottságnak át kell adni. A benyújtott aláírásgyűjtő íveket, valamint a technikai nyilvántartást a helyi választási iroda az érvényes aláírások számának megállapítását követő 30. és 45. nap között meg-

<sup>476</sup> Nsztv. 49. § (1) bekezdés.

<sup>477</sup> Nsztv. 49. § (2)–(6) bekezdés.

<sup>478</sup> Nsztv. 50. §

semmisíti. A szervező személyes adatait – a kezdeményezés benyújtására való jogosultsága ellenőrzése és a kapcsolattartás céljából – a választási szervek és a törvényszék kezeli, azokat – a nyilvánosságra hozott adatok kivételével<sup>479</sup> – az Nsztv.-ben meghatározott időpontban<sup>480</sup> törölni kell.

#### 4.2.7.7 A helyi népszavazás elrendelése

*A polgármester a törvényben foglalt feltételeknek megfelelő kezdeményezést a helyi választási bizottság elnöke tájékoztatásának kézhezvételét követő legközelebbi testületi ülésen bejelenti.*<sup>481</sup>

*A helyi népszavazás elrendeléséről e bejelentést követő 30 napon belül dönt a képviselő-testület.*<sup>482</sup>

A képviselő-testület bizottsága, valamint tagjai a helyi népszavazás elrendeléséig visszavonhatják az általuk benyújtott helyi népszavazási kezdeményezést.<sup>483</sup>

A képviselő-testület helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozata:

- ✿ tartalmazza a helyi népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá
- ✿ rendelkezik a helyi népszavazás költségvetéséről.<sup>484</sup>

Fontos követelmény, hogy a kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell helyi népszavazásra bocsátani.<sup>485</sup>

*A helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában, illetve a helyben szokásos módon közzé kell tenni.* A polgármester a helyi népszavazás elrendeléséről tájékoztatja a helyi választási bizottság elnökét.<sup>486</sup>

Az eljárási folyamat szemléltetésére lássuk a következő ábrát!

<sup>479</sup> Vö. Nsztv. 37. §

<sup>480</sup> Vö. Nsztv. 51. § (5) bekezdés.

<sup>481</sup> Nsztv. 52. §

<sup>482</sup> Nsztv. 53. §

<sup>483</sup> Nsztv. 54. §

<sup>484</sup> Nsztv. 55. § (1) bekezdés 1. mondata.

<sup>485</sup> Nsztv. 55. § (1) bekezdés 2. mondata.

<sup>486</sup> Nsztv. 55. § (2) bekezdés.



4.2. ábra: A helyi népszavazás folyamata 2014-ben

Forrás: saját szerkesztés

#### 4.2.7.8 Jogorvoslatok

Az Nsztv. a jogorvoslatok körében *három jogorvoslati eszközt* tesz említést, ezek az alábbiak:

1. az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat (*kifogás, fellebbezés*);
2. a helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni jogorvoslat (*felülvizsgálati kérelem*);
3. a képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint a kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni jogorvoslat (*felülvizsgálati kérelem*).

#### **4.2.7.8.1 Az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat**

Az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő *5 nap*. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. Az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos *kifogás elbírálása a helyi választási bizottság* hatáskörébe tartozik. A helyi választási bizottság határozata elleni *fellebbezést a területi választási bizottság* bírálja el.

#### **4.2.7.8.2 A kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslat**

A helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő *15 napon belül megérkezzen* a helyi választási bizottsághoz. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le. A helyi választási bizottság a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő *5 napon belül megküldi a törvényszéknek*. Ha a felülvizsgálati kérelmet közvetlenül a törvényszékhez nyújtották be, arról a törvényszék haladéktalanul tájékoztatja a helyi választási bizottságot. A törvényszék a felülvizsgálati kérelmet *30 napon belül bírálja el*. A törvényszék a helyi választási bizottság határozatát

- ✿ *helybenhagyja vagy*
- ✿ *megváltoztatja;*

döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

#### **4.2.7.8.3 A képviselő-testületi határozattal kapcsolatos jogorvoslat**

A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő *15 napon belül megérkezzen* a helyi választási bizottsághoz. A helyi választási bizottság a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő *5 napon belül megküldi* a törvényszéknek. A helyi választási bizottság elnöke a felülvizsgálati kérelem benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja a polgármestert. Ebben az eljárásban a törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a helyi választási bizottság, illetve a törvényszék nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja. A törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik. A törvényszék a felülvizsgálati kérelmet *30 napon belül bírálja el*.

*A törvényszék a képviselő-testület határozatát*

- \* *helybenhagyja, vagy*
- \* *megsemmisíti, és a képviselő-testületet új határozat meghozatalára kötelezi.*

A jogorvoslatok könnyebb áttekintését segíti az alábbi táblázat!

**4.1. táblázat: Jogorvoslatok a helyi népszavazási eljárásban<sup>487</sup>**

	A jogorvoslat neve	Határidő <sup>487</sup>		Eljáró szerv	Döntés
		Benyújtás	Elbírálás		
Az aláírás-gyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat	Kifogás	5 nap	5 nap	Helyi Választási Bizottság	
A Helyi Választási Bizottság határozatával szembeni fellebbezés	Fellebbezés	5 nap	5 nap	Területi Választási Bizottság	
A kérdés hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslat	Felülvizsgálati kérelem	15 nap	30 nap	Törvényszék	A Helyi Választási Bizottság határozatát: helybenhagyja; megváltoztatja.
A képviselő-testületi határozattal kapcsolatos jogorvoslat	Felülvizsgálati kérelem	15 nap	30 nap	Törvényszék	A Képviselő-testület határozatát: helybenhagyja; megsemmisíti és a Képviselő-testületet új határozat meghozatalára kötelezi.

*Forrás: saját szerkesztés*

<sup>487</sup> Az Nsztv. 2014. október 1-jén hatályba lépő 89. § értelmében a helyi népszavazási eljárásban a jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő egységesen 5 nap. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.



#### 4.2.7.9 A helyi népszavazás kitűzése<sup>488</sup>

A korábbi szabályozással ellentétben a jogalkotó a helyi népszavazás elrendelése és kitűzése hatáskörét szétválasztja, mégpedig oly módon, hogy *az elrendelés – mint ahogy azt fentebb már kifejtettük – a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, a kitűzésre viszont az új szabályozás alapján a helyi választási bizottság jogosult*. Az Nsztv. szerint *a helyi népszavazás időpontját a helyi választási bizottság a helyi népszavazást elrendelő képviselő-testületi határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását – követő 15 napon belül tűzi ki*. A helyi népszavazást úgy kell kitűzni, hogy *a szavazás napja a kitűzés napját követő 70. és 50. nap közé essen*. A helyi népszavazási eljárás határidőinek naptár szerinti dátumát a helyi választási bizottság a helyi népszavazást kitűző *határozatában* állapítja meg. A helyi népszavazás időpontjának kitűzéséről szóló határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában, és a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

#### 4.2.7.10 Egyéb szabályok<sup>489</sup>

Az Nsztv. rendelkezik még

- ✿ a helyi népszavazási eljárás költségeiről;
- ✿ a helyi népszavazáson közreműködő választási szervekről;
- ✿ a választópolgárok tájékoztatásáról;
- ✿ a szavazólap adattartalmáról;
- ✿ a szavazás módjáról;
- ✿ a szavazatszámolásról;
- ✿ az eredmény megállapításáról és
- ✿ a területi szintű helyi népszavazás néhány sajátos kérdéséről.

Fontos technikai szabály, hogy a szavazás, az eredmény megállapítása és a jogorvoslat során a helyi népszavazásra feltett minden kérdést külön-külön kell figyelembe venni.

Az Nsztv. egyértelművé teszi, hogy a *helyi népszavazás előkészítésével és lebonyolításával* kapcsolatos feladatok végrehajtásának *költségeit*, valamint a választási szervek tevékenységével összefüggő egyéb költségeket *a helyi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani*.

*A helyi népszavazáson az alábbi választási bizottságok működnek:*

- ✿ szavazatszámoló bizottság;
- ✿ helyi választási bizottság;

<sup>488</sup> Az Nsztv. e szabályai (81. §) 2014. október 1-jén lépnek hatályba.

<sup>489</sup> Az Nsztv. e szabályai szintén (80. §, illetve 82–90. §) 2014. október 1-jén lépnek hatályba.

- \* területi választási bizottság;
- \* Nemzeti Választási Bizottság (fővárosi, megyei ügyben).

A helyi választási bizottságba, fővárosi, megyei ügyben a területi választási bizottságba a kezdeményezés szervezői közösen, választási bizottságonként egy tagot, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de a képviselő-testületben képviselőcsoporttal rendelkező szervezetek egy-egy tagot bízhatnak meg.

A szavazatszámlláló bizottságba, valamint az egy szavazókörrrel rendelkező településen a helyi választási bizottságba a kezdeményezés szervezői közösen, továbbá a kezdeményezés szervezésében részt nem vevő, de a képviselő-testületben képviselőcsoporttal rendelkező szervezetek két-két tagot bízhatnak meg.

Azt a választópolgárt, aki legkésőbb a szavazás napját megelőző 30. napon a szavazóköri névjegyzékben szerepel, a helyi választási iroda értesítő megküldésével tájékoztatja a szavazóköri névjegyzékbe vételéről. Az értesítőt a választópolgár értesítési címére, ennek hiányában lakcímére a szavazást megelőző 20. napig kell megküldeni.

*Egy szavazólapon csak egy kérdés szerepelhet.*

*A helyi népszavazás szavazólapja az alábbiakat tartalmazza:*

1. a „szavazólap” megjelölést;
2. a bélyegzőlenyomat elhelyezésére szolgáló terület megjelölését a szavazólap bal felső sarkában;
3. a helyi népszavazás megnevezést;
4. a helyi népszavazás napját;
5. a település, illetve a megye vagy a főváros megjelölését;
6. annak megjelölését, hogy érvényesen szavazni csak egy válaszra lehet;
7. a helyi népszavazásra feltett kérdést;
8. az igen és nem válaszlehetőséget;
9. a szavazásra szolgáló kört;
10. az érvényes szavazat formájára vonatkozó tájékoztatást.

A szavazólap adattartalmát a helyi választási bizottság hagyja jóvá legkésőbb a szavazás napját megelőző 30. napon.

Ami a szavazás módját illeti, az Nsztv. és a Ve. szerint érvényesen szavazni csak a hivatalos szavazólapon szereplő válasz megjelölésével lehet. Érvényesen szavazni a válasz melletti, illetve feletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal lehet.

*Érvénytelen az a szavazólap, amely*

- \* nincs ellátva a hivatalos bélyegzőlenyomattal;
- \* a törvényben meghatározottnál több szavazatot tartalmaz, vagy
- \* nem tartalmaz érvényes szavazatot.

Érvénytelen az *a szavazat*, amelyet

- ✱ nem a válasz melletti, illetve feletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal adtak le.

A szavazat érvényességét – ha az egyéb feltételeknek megfelel – nem érinti, ha a szavazólapon érvénytelen szavazat is szerepel, vagy ha a szavazólapon bármilyen megjegyzést tettek.

Az érvényes szavazatokat válaszonként külön-külön meg kell számolni, majd el kell végezni a szavazólapok csomagolását. A csomagra rá kell írni az érvényes szavazatok válaszonkénti számát. Ha az urnákban talált, hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szavazólapok száma meghaladja a szavazáson megjelent választópolgárok számát, a szavazatszámlláló bizottság a válaszokra leadott szavazatok közül válaszonként a többletnek megfelelő számú szavazatot érvénytelennek nyilvánít.

A helyi népszavazás *eredményét* a szavazatszámlláló bizottságok *jegyzőkönyvei alapján* a *helyi választási bizottság állapítja meg*.

A megyei és a fővárosi szintű helyi népszavazási eljárásban a helyi választási bizottság számára megállapított hatáskört a területi választási bizottság, a területi választási bizottság számára megállapított hatáskört a Nemzeti Választási Bizottság, a helyi választási iroda és annak vezetője számára megállapított hatáskört a területi választási iroda és vezetője gyakorolja. A törvényszék számára megállapított hatáskört a Kúria gyakorolja.

Az új népszavazási törvény hatálybalépése után néhány hónappal még nem túl sok önkormányzati rendeletet találunk, amelyet az új törvény felhatalmazó rendelkezése alapján alkottak meg a képviselő-testületek, ezek is pusztán a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát/arányát szabályozzák, mint ahogy azt a lenti táblázat is mutatja. A vizsgált önkormányzati rendeletek többsége igen rövid, az új törvény 92. §-ában foglalt felhatalmazásnak megfelelően, csupán a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát határozzák meg, a kötelezően elrendelendő helyi népszavazási témaköröket egyelőre még nem szabályozzák a helyi jogalkotók, pedig a törvény alapján erre lehetőségük lenne.

#### 4.2. táblázat: A helyi népszavazásról szóló új önkormányzati rendeletek<sup>490</sup>

Önkormányzati rendelet	A helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok száma/aránya
Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2014. (III. 3.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról	a választópolgárok 20%-a

<sup>490</sup> A rendeletek forrása: njt.hu. A letöltés időpontja: 2014. március 17.

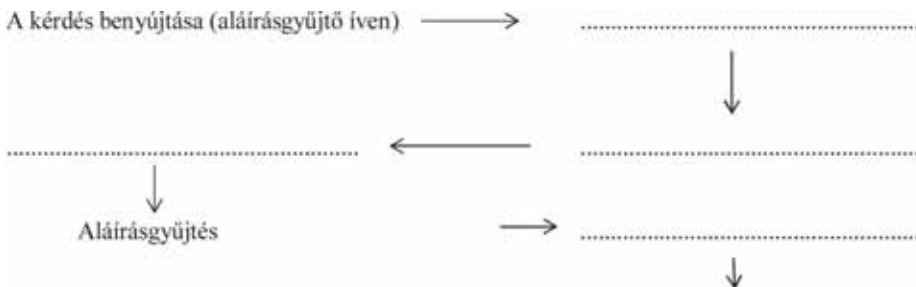
Önkormányzati rendelet	A helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok száma/aránya
Felsőpáhok Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (III. 10.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról	a választópolgárok 20%-a
Fulókercs Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról	legalább 50 választópolgár
Méra Község Képviselő-testületének 1/2014. (II. 7.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról	legalább 250 választópolgár
Békés Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 3/2014. (II. 17.) önkormányzati rendelete a megyei szintű helyi népszavazásról	a választópolgárok legalább 10%-a

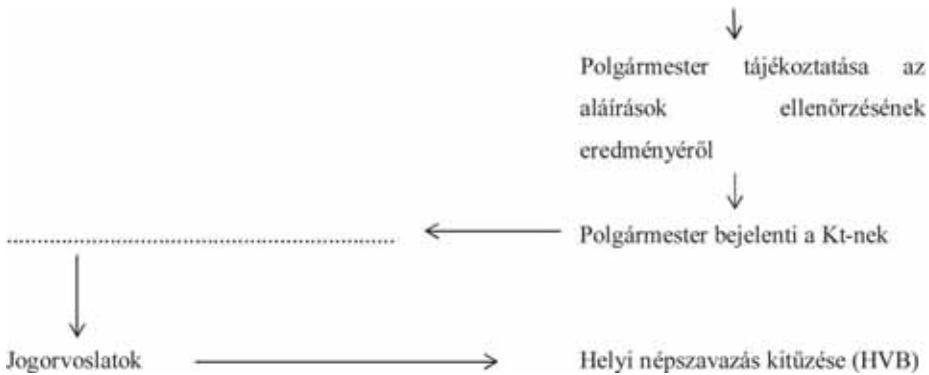
Forrás: www.njt.hu alapján saját szerkesztés

## Ellenőrző kérdések és feladatok

1. Hogyan rendelkezik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a helyi népszavazásról?
2. Hogyan rendelkezik Magyarország Alaptörvénye a helyi népszavazásról?
3. Hogyan szabályozza az új önkormányzati törvény a helyi népszavazást?
4. Mely törvények szabályozzák ezen kívül e jogintézményt?
5. Miért mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzás jogának képviseleti és közvetett úton való gyakorlása egyenrangúnak tekinthető? Melyik a gyakoribb hatalomgyakorlási mód? Miért?
6. Milyen jogforrásokban lelhetők fel a legfontosabb szabályok a helyi népszavazás kapcsán 2014 után? Hogyan szabályozza a helyi népi kezdeményezést az új népszavazási törvény?
7. Határolja el a helyi népszavazásra vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat!
8. Hogyan szabályozza az új népszavazási törvény a helyi népszavazás tárgyköreit?
9. Határolja el egymástól a kötelező, fakultatív és tiltott tárgyköröket!
10. A hatályos szabályozás szerint kik vehetnek részt a helyi népszavazáson?
11. Kik kezdeményezhetik a helyi népszavazást a hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében?

12. Mikor érvényes a helyi népszavazás?
13. Mikor eredményes a helyi népszavazás?
14. Milyennek tekinthető a helyi népszavazás eredménye? Mi az a moratórium?
15. Milyen sajátos szabályok vonatkoznak a területi szintű népszavazásra?
16. Ki lehet a népszavazási kezdeményezés szervezője?
17. Kinek kell benyújtani a helyi népszavazásra javasolt kérdést, és mit kell a benyújtónak a benyújtáskor közölnie?
18. Melyik kezdeményezői kör esetén van aláírásgyűjtés?
19. A kérdés benyújtását követően meddig nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés?
20. Milyen követelményeket kíván meg a jogalkotó a népszavazási kérdéssel kapcsolatban?
21. Mit jelent a kérdés egyértelműségének követelménye?
22. Mi a helyi választási iroda vezetőjének feladata a kérdéssel kapcsolatban?
23. Milyen esetekben nem terjeszti a helyi választási iroda vezetője a kérdést a helyi választási bizottság felé? Mit kell tartalmaznia az elutasító határozatnak? Ez ellen a határozat ellen van-e helye jogorvoslatnak, ha igen, akkor ezt hogy hívjuk, és hová lehet benyújtani?
24. Ki és mennyi időn belül dönt a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról?
25. Milyen jogorvoslatnak van helye a kérdést hitelesítő döntés ellen?
26. Mi a feladata a helyi választási bizottságnak a hitelesítést követően?
27. Tegyük fel, hogy Ön választópolgárként támogatni szeretne egy helyi népszavazási kezdeményezést. Hogyan tudja ezt megtenni? Milyen adatait kell megadnia?
28. Hol lehet aláírást gyűjteni?
29. Hol nem lehet aláírást gyűjteni?
30. Hány napon belül kell benyújtani a szervezőnek az aláírásgyűjtő íveket az aláírások ellenőrzése céljából?
31. Kinek a feladata az aláírások ellenőrzése?
32. Mely aláírásokat nem ellenőrzi a helyi választási bizottság?
33. Hogyan végzi a helyi választási bizottság az aláírások ellenőrzését? Mennyi ideje van erre?
34. Milyen szabályokat tartalmaz a személyes adatok védelmére az új népszavazási törvény?
35. Kinek a hatáskörébe tartozik a helyi népszavazás elrendelése?
36. Mit kell tartalmaznia az elrendelésről szóló testületi határozatnak?
37. Töltse ki a helyi népszavazási eljárás folyamatát bemutató ábra hiányzó részeit!





38. Nevesítve sorolja fel a helyi népszavazási eljárásban igénybe vehető jogorvoslati eszközöket?
39. Jellemezze részletesen az egyes jogorvoslati eszközöket az alábbi szempontok alapján:
  - a benyújtás határideje,
  - az elbírálás határideje,
  - az eljáró szerv,
  - a döntés!
40. Kinek a hatáskörébe tartozik a helyi népszavazás kitűzése?
41. Milyen törvényi határidők vonatkoznak a helyi népszavazás kitűzésére?
42. Kinek kell viselni a helyi népszavazással és a választási szervek tevékenységével összefüggő költségeket?
43. Mely választási bizottságok működnek közre a helyi népszavazási eljárásban?
44. Mit tartalmaz a helyi népszavazás szavazólapja?
45. Mikor érvényes a szavazat?
46. Mikor érvénytelen a szavazat?
47. Mikor érvénytelen a szavazólap?
48. Ismertesse a helyi népszavazás eredményének megállapítására vonatkozó legfontosabb törvényi szabályokat!

## 5. FEJEZET

# Az elektronikus (online) szavazások nemzetközi háttere<sup>491</sup>

### 5.1 Bevezetés. Alapfogalmak

A nemzetközi szakirodalomban az *e-szavazás (e-voting)* a szavazásnál alkalmazható elektronikus eszközök felhasználásának lehetőségét jelenti a választások és a népszavazások során. Az *e-voting* ugyanakkor vonatkozik a szavazatszámhlási eljárásnál az elektronikus eszközök felhasználására is.<sup>492</sup>

A nemzetközi szakirodalomban *három fogalom* van egyre inkább elterjedőben:

- a) az *e-voting (e-szavazás)*; az alábbi kettő pedig ennek voltaképpen egy-egy altípusa;
- b) az *ügynevezett polling place e-voting (magyarul a szavazóhelyiségben lebonyolított e-szavazás)*: olyan szavazási rendszer, ahol a szavazó elektronikusan szavaz ugyan, de a szavazóhelyiségben vagy ehhez hasonló, a választási szerv által által ellenőrzött helyiségben/épületben adja le szavazatát; és a
- c) a *remote e-voting (távoli e-szavazás)*: olyan szavazási rendszer, ahol a szavazó a szavazóhelyiségen kívül eső bármely helyen leadhatja szavazatát (olyan helyen tehát, amely kívül esik a választási szervek tényleges ellenőrzésén). Az *e-voting* e fajtának elérése a végső cél.

Rebekah K. Browder a fentieket még további két fogalommal egészíti ki:

- d) *kiosk voting (kioszk szavazás)*: a szavazás a választási szervek tagjai fizikai ellenőrzése alatt álló számítógéppel történik és
- e) *precinct internet voting (körzeti vagy kerületi szavazás)*: majdnem azonos a b) pontban említett szavazóhelyiségben lebonyolított *e-szavazással* azzal a különb-

<sup>491</sup> A fejezet KRIMMER, Robert – SCHUSTER, Ronald: *The E-VOTING READINESS INDEX: A SURVEY* című munkája felhasználásával készült. Competence Center for Electronic Voting and Participation  
[http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/20080729\\_Krimmer\\_Schuster\\_eVoting\\_Readiness\\_Scale\\_Studyaper\\_V1-1.pdf](http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/20080729_Krimmer_Schuster_eVoting_Readiness_Scale_Studyaper_V1-1.pdf)  
Letöltés időpontja: 2013. december 5.

<sup>492</sup> *ACE Electoral Knowledge Network: Focus on E-Voting*, 1-2. <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/onePage>  
A letöltés időpontja: 2013. december 5.

séggel, hogy ebben az esetben a szavazó csak az előre meghatározott kerületi szavazóhelyiségben szavazhat.<sup>493</sup>

Az e-voting mindkét fajtája hasonló kihívásokkal néz szembe, de az úgynevezett távoli e-szavazásnál még több problémával kell számolni, mint például:

- a) önmagában az a tény, hogy a szavazóhelyiségen, illetve kontrollálható területen kívül történik a szavazatleadás;
- b) a szavazatot valamilyen módon továbbítani kell a szavazóhelyiségbe vagy a szavazatszámolás helyszínére.<sup>494</sup>

*Fontos követelmény, hogy az e-szavazás során is biztosítani kell:*<sup>495</sup>

- \* a titkosságot,
- \* a választás szabadságát,
- \* a szavazat megváltoztathatatlanságát; továbbá

az elektronikus szavazási rendszernek is

- \* megbízhatónak és
- \* biztonságosnak kell lennie.

*Minimum követelmények:*<sup>496</sup>

1. Annak biztosítása, hogy csak a választásra jogosultak adhassanak le szavazatot.
2. Annak biztosítása, hogy minden leadott szavazatot megszámlaljanak és mind-egyiket csak egyszer vegyék figyelembe.
3. Fenntartani a szavazónak azt a jogát, hogy szabadon, kényszer és nemkívánatos befolyás nélkül alakíthassa ki és fejezhesse ki a véleményét.
4. A szavazat titkosságának megóvása a szavazási eljárás minden fázisában.
5. Hozzáférhetőség garantálása, különös tekintettel a fogyatékkal élőkre.
6. A választók bizalmának növelése a szavazási rendszerek működésére vonatkozó információk átláthatóságának maximalizálásával.

<sup>493</sup> BROWDER, Rebekah K.: *Internet Voting with Initiatives and Referendums: Stumbling Towards Direct Democracy*. 495–496. <http://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1861&context=sulr>

A letöltés időpontja: 2013. december 5.

<sup>494</sup> *ACE Electoral Knowledge Network: Focus on E-Voting*, 2. <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/onePage>

A letöltés időpontja: 2013. december 5.

<sup>495</sup> *ACE Electoral Knowledge Network: Voting Operations. How do electors cast their votes?* [http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO011&set\\_language=en](http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO011&set_language=en)

A letöltés időpontja: 2013. december 5.

<sup>496</sup> *ACE Electoral Knowledge Network: Voting Operations. How do electors cast their votes?* i. m.



Az információs és kommunikációs technológiák (ICT) szavazási eljárásokban való használata világszerte folyamatosan emelkedik: az alkalmazások többsége az úgynevezett back office (háttéiroda, ügyfelekkel közvetlen nem érintkező munkatársak) területen bukkan fel, ezen túl azonban a választási adminisztráció is felhasználja ezeket (például elektronikus választási nyilvántartás, mandátum számítás), sőt az ICT a választópolgárok otthonába is eljut. Amíg az úgynevezett e-voting szavazógépek használata a legtöbb országban egyre inkább elterjed, az úgynevezett remote e-voting, azaz az úgynevezett távoli e-szavazás<sup>497</sup> ezzel ellentétben méreteiben jóval kisebb előfordulást tudhat magáénak. Magyarországon a korábbiakkal ellentétben a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény („új” Ve.) 82. § (1) bekezdése kimondja, hogy a központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás, ami jó példa az infokommunikációs technológiák back office területén való felhasználására.

Az e-voting szakértők körében e téma mostanában élénk vitákat vált ki. Közülük is elsőként Leenes és Svenson állapította meg, hogy az e-voting adoptációjára nincs egységes recept vagy trend, az alkalmazás mindig környezetfüggő;<sup>498</sup> tehát ami az egyik országban beválik és működik, nem biztos, hogy egy az egyben a másikban is alkalmazható.

Dénes Tamás matematikus-kriptográfus szerint „*egy minden szempontból biztonságos választási rendszernek (függetlenül attól, hogy papíralapú vagy elektronikus) az alábbi feltételeket kell kielégítenie:*

1. *választási jogosultság hitelesítése:* csak a bejegyzettek szavazhassanak;
2. *egyediség:* egy szavazó ne szavazhasson többször;
3. *helyesség (pontosság):* a szavazási rendszer helyesen rögzítse a szavazatokat;
4. *verifikálhatóság (ellenőrizhetőség):* ellenőrizhetőnek kell lenni, hogy minden szavazatot helyesen vett számba a rendszer, és megbízható (hiteles) a választói névjegyzék;
5. *titkosság:* senki sem azonosíthatja (a szavazón kívül) az egyéni szavazatot, vagyis nem párosítható a szavazathoz a szavazó;
6. *kényszeríthetetlenség:* a szavazót ne lehessen befolyásolnia a szavazásban.

Továbbá a választási hajlandóságot növeli, ha a szavazáshoz egyszerű eszközök állnak rendelkezésre és minimális készségek szükségesek, valamint a szavazási eljárás könnyen megérthető.”<sup>499</sup>

<sup>497</sup> Olyan szavazási rendszer, ahol a szavazó a szavazóhelyiségen kívül eső bármely helyen leadhatja szavazatát (olyan helyen tehát, amely kívül esik a választási szervek tényleges ellenőrzésén).

<sup>498</sup> LEENES, Ronald – SVENSSON, Jörgen: *ICT in the Voting Process – A Report on 17 European Countries*. University of Twente, 2003. Idézi: KRIMMER, Robert – SCHUSTER, Ronald: *The E-VOTING READINESS INDEX: A SURVEY*, i. m.

<sup>499</sup> DÉNES Tamás: *Van-(e)-választási lehetőség?! 2*. Forrás: [http://www.titoktan.hu/\\_rakter/\\_e\\_vilagi\\_gondolatok/e-valasztas.pdf](http://www.titoktan.hu/_rakter/_e_vilagi_gondolatok/e-valasztas.pdf)

Letöltés időpontja: 2014. március 21.

Dénes kérdésfeltevése nagyon frappáns: „Mindezek alapján nehezen értelmezhető, sőt érthetetlen a technikai fejlettségükre oly büszke, úgynevezett modern társadalmak húzódozása attól, hogy a mérhetetlen szellemi és anyagi befektetés eredményeként létrejött káprázatos technikában ne csupán üzleti lehetőséget lássanak, hanem a közvetlen demokrácia, az emberi szabadságjogok kiteljesedésének soha nem látott megvalósíthatóságát!”<sup>500</sup>

## 5.2 Az e-voting felkészültségi index, az E-VOTING READINESS INDEX

Robert Krimmer és Ronald Schuster figyelemreméltó kutatást végzett e témakörben, amelyet *E-voting (fel)készültségi index*nek neveznek (*E-VOTING READINESS INDEX*, röviden: RI. number). Az elnevezés valójában arra utal, hogy *a vizsgált államok mennyire vannak felkészülve az e-voting bevezetésére*. A szerzőpáros négy dimenzió alapján vizsgálta egyrészt az Európai Unió 27 tagállamát (a 2013-ban csatlakozott Horvátországra nem terjed ki a kutatás), másrészt releváns e-voting tapasztalatokkal rendelkező országokat, nevezetesen Oroszországot, Svájcot, az Egyesült Államokat, illetve Venezuelát. A *négy dimenzió* pedig az alábbi:

- ✿ *politikai* kontextus,
- ✿ *jogi* kontextus,
- ✿ *technológiai* kontextus és
- ✿ *társadalmi* kontextus.

Ezek a tényezők alkotják a nemzeti vagy makroszintet ellentétben a mikroszinttel (úgynevezett process level), ahol pedig a vizsgált konkrét alkalmazások találhatóak. A nemzeti szint, amely magába foglalja a makro szintű technológiai, társadalmi–gazdasági és politikai környezetet, mindegyik országon belül meghatározza az internet difúzióját. Ezek a dimenziók további *szubdimenziókra* tagolhatók.

Az alábbi táblázat a szerzőpáros által alkalmazott E-voting (fel)készültségi skála tényezőit, dimenzióit és szubdimenzióit mutatja be, amely egyben kutatásuk alapját is jelentette:

---

<sup>500</sup> I. m.

5.1. táblázat: Az E-voting (fel)készültségi skála tényezői, dimenziói és szubdimenziói

	E-demokrácia környezete (makro szint)			E-voting alkalmazások (mikro-szint)
Dimenziók	Információs társadalom kontextusa	Jogi kontextus	Politikai kontextus	E-voting alkalmazása
Szubdimenziók	A választási nyilván- tartás állapota	Választási rendszer	Államiság	Nyilvános vita
	Az e-government infrastruktúra állapota	Emberi jogok	Jogállamiság	Választások a magánszektor- ban (ún. private elections)
	Digitális hálózati infrastruktúra	Az Európa Tanács ajánlásainak megvaló- sulása	A demokra- tikus intéz- mények stabilitása	Választások a közsze- ktor- ban (ún. public elections)
	Az információs és kommunikációs szolgál- tatások kapcsán a belé- pés és a használat díja		Választási rendszer és választási részvétel	
	Az információs és kommunikációs szolgáltatások diffúziója (szétterjedése)		Politikai participáció	
	Az információs techno- lógiák és az információs és kommunikációs szol- gáltatások költségei		Politikai célok, törekvések	
	Tranzakció penetráció			
	Computer penetráció <sup>501</sup>			
	Internet penetráció			
	A közigazgatás informatizáltságának foka			

Forrás: KRIMMER, R. – SCHUSTER, R.: *The E-VOTING READINESS INDEX: A SURVEY*, m.

<sup>501</sup> A penetráció azt mutatja meg, hogy a teljes sokaság (a teljes halmaz) mekkora része, hány százaléka használja vagy ismeri az adott szolgáltatást, márkát. Forrás: <http://www.netkutatasok.hu/p/fogalmak.html>

Krimmer és Schuster egyik legfontosabb megállapítása, hogy *a stabil demokrácia conditio sine qua non-ja*, vagyis elengedhetetlen feltétele az e-demokrácia alkalmazások, köztük *az e-voting bevezetésének*.

A vizsgált országok – politikai, jogi, információs társadalmi és e-voting dimenziók szerinti – rangsora az alábbi:

5.2. táblázat: **Dimenziók szerinti rangsor**

Országok <sup>502</sup>	Dimenziók			
	Politikai (részarány: 20%)	Jogi (részarány: 20%)	Inf.társ. (részarány: 20%)	E-voting (részarány: 40%)
Ausztria	19,58	14,20	14,04	12,13
Belgium	20,00	11,40	10,20	15,35
Bulgária	15,33	8,40	4,17	1,47
Ciprus	14,58	8,40	5,19	0,00
Csehország	18,23	8,40	8,05	2,37
Dánia	20,00	17,00	8,99	8,55
Észtország	17,88	16,76	14,36	17,60
Finnország	19,08	14,20	10,64	12,87
Franciaország	19,50	8,40	9,23	19,53
Németország	19,50	14,20	10,37	15,00
Görögország	18,88	8,40	6,45	7,50
<i>Magyarország</i>	<i>19,00</i>	<i>8,40</i>	<i>9,41</i>	<i>2,50</i>
Írország	18,90	10,40	6,63	6,93
Olaszország	16,10	8,40	7,76	14,80
Lettország	18,00	8,40	4,76	3,47
Litvánia	17,00	8,40	5,23	5,47
Luxemburg	20,00	11,20	10,17	0,37
Málta	19,40	11,40	4,44	3,10
Hollandia	20,00	14,20	8,80	19,90
Lengyelország	17,67	8,40	4,89	2,92
Portugália	19,00	11,20	7,92	14,92
Románia	15,38	8,40	4,97	5,13
Oroszország	13,57	8,40	5,61	10,30

<sup>502</sup> Az országok betűrendes sorrendje az angol ábécét követi.

Dimenziók				
Országok	Politikai (részarány: 20%)	Jogi (részarány: 20%)	Inf.társ. (részarány: 20%)	E-voting (részarány: 40%)
Szlovákia	15,27	16,30	6,07	6,57
Szlovénia	19,00	11,20	6,01	4,35
Spanyolország	18,08	8,40	9,44	17,43
Svédország	20,00	17,00	11,39	11,50
Svájc	19,00	14,00	10,39	18,40
<b>Egyesült Királyság</b>	<b>19,15</b>	<b>11,50</b>	<b>8,60</b>	<b>31,35</b>
USA	18,50	16,30	8,18	23,70
Venezuela	11,68	8,40	6,88	11,60

Forrás: KRIMMER, R. – SCHUSTER, R.: *The E-VOTING READINESS INDEX: A SURVEY*,m.

A táblázatokból látható, hogy az e-voting alkalmazások tekintetében az Egyesült Királyság áll a dobogó tetején.

Magyarország a vizsgált 31 országból valamivel a középmezőny alatt, a 21. helyen végzett.

### 5.3. táblázat: Az országok rangsora az E-voting Readiness Index alapján

Országok	Összesen	Rangsorbeli hely
Ausztria	59,96	<b>6.</b>
Belgium	56,95	<b>9.</b>
Bulgária	29,37	<b>30.</b>
Ciprus	28,17	<b>31.</b>
Csehország	37,05	<b>25.</b>
Dánia	54,54	<b>12.</b>
Észtország	66,60	<b>3.</b>
Finnország	56,79	<b>10.</b>
Franciaország	56,66	<b>11.</b>
Németország	59,07	<b>8.</b>
Görögország	41,23	<b>19.</b>
<i>Magyarország</i>	<i>39,31</i>	<i>21.</i>
Írország	42,86	<b>17.</b>
Olaszország	47,06	<b>15.</b>
Lettország	34,63	<b>27.</b>

Országok	Összesen	Rangsorbeli hely
Litvánia	36,10	26.
Luxemburg	41,74	18.
Málta	38,34	23.
Hollandia	62,90	4.
Lengyelország	33,87	29.
Portugália	53,04	14.
Románia	33,88	28.
Oroszország	37,88	24.
Szlovákia	44,20	16.
Szlovénia	40,56	20.
Spanyolország	53,36	13.
Svédország	59,89	7.
Svájc	61,79	5.
<b>Egyesült Királyság</b>	<b>70,60</b>	<b>1.</b>
USA	66,68	2.
Venezuela	38,57	22.

*Forrás:* KRIMMER, R. – Schuster, R.: *The E-VOTING READINESS INDEX: A SURVEY*, i. m.

Ami Magyarországot illeti, a tanulmány megállapítja, hogy a választási rendszer fejlett, a digitális aláírás elérhető, de nincs citizen card, ún. állampolgári kártya. Vannak továbbá e-government standardok. A komputer penetráció és internet penetráció alacsonynak mondható a maga 15,83 és 25%-ával. A mobiltelefon előfizetők aránya – hasonlóan a többi országhoz – igen magas, 93%. Ami az online aktivitást illeti, az online vásárlást és az e-bankolást végzők aránya mindössze 1%, az e-government alkalmazásokat használók aránya pedig 12%.

Magyarország a politikai kontextus tekintetében a viszonylag erős 12. helyen áll (19,00%), Portugália, Szlovénia és Svájc államokkal egy szinten végezve, az átlagérték itt 17,98%. Ebben a kontextusban „csak” Ausztria, Finnország, Franciaország, Németország, Málta, az Egyesült Királyság, és az ebből a szempontból maximális pontot kapott Belgium, Dánia, Luxemburg, Hollandia és Svédország előzte meg hazánkat. Csak összehasonlításképpen: ebben a szubdimenzióban az abszolút győztes Egyesült Királyság 19,15%-ot kapott a maximális 20,00%-ból. A jogi kontextus szubdimenziójában hazánk a 18. helyet (8,40%) szerezte meg a vizsgált országok közül; ugyanilyen arányszámot kapott Bulgária, Ciprus, Csehország, Franciaország, Görögország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Spanyolország, az Európai Uniót kivül országok közül pedig Oroszország és Venezuela. Az átlagérték ebben a szubdimenzióban: 11,29%. Érdekesség, hogy a jogi kontextus szubdimenziójában ez a 8,40%-os arányszám volt a legalacsonyabb érték a maximális 20,00%-ból, ennél csak magasabb arány-

számokat kaptak a minket megelőző államok. Magyarország az információs társadalom szubdimenzióban a 10. helyen áll 9,41%-os értékével, az átlagérték: 8,04%, és akik megelőzik: Ausztria, Belgium, Észtország, Finnország, Németország, Luxemburg, Spanyolország, Svédország, Svájc. Érdekes, hogy az összesített első helyezett Egyesült Királyság ebben a dimenzióban „csupán” 8,60%-os részarányt kapott a maximális 20,00%-ból. És végül, ahol a legrosszabban teljesítettünk: az e-voting szubdimenzió rangsorában hazánk a 27. (2,50% a maximális 20,00%-ból), ennek átlagértéke: 10,55%, nálunk rosszabb helyezést csak Bulgária, Ciprus, Csehország és Luxemburg ért el. Mindez összesítve a 21. helyre rangsorolta hazánkat. Hozzá kell tennünk, hogy a tanulmány két tényezőt még nem vett, nem vehetett figyelembe: egyrészt azt, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar választópolgárok (külföldi magyarok) 2013-tól jogosultak regisztrációt követően, levélben szavazni (úgynevezett szavazási levélcsomag) az országgyűlési képviselők választásán, illetve az országos népszavazáson. Másrészt azt, hogy a központi választási nyilvántartás, vagyis a központi névjegyzék az új Ve. 82. § (1) bekezdés értelmében a Nemzeti Választási Iroda által vezetett, immáron elektronikus nyilvántartás. Ezek figyelembevételével a jogi és az információs társadalom szubdimenzió tekintetében elért helyezés kicsit feljebb tornázzható.

### 5.3 Jó gyakorlatok, nemzetközi példák

A továbbiakban tekintsük át az *E-voting* projektekkel rendelkező országokat (zárójelben feltüntetve az e-szavazás típusa):<sup>503</sup>

- ✿ *Ausztria* (remote e-voting): a távoli e-szavazás első tesztelésére a Bécsi Közgazdaságtudományi Egyetem Diákszövetségének választásán került sor 2003 májusában. A szavazáshoz szükséges azonosítás úgynevezett állampolgári ID kártya (smart card, Bürgerkarte) alapján történt.
- ✿ *Belgium* (polling place e-voting): a szavazóhelyiségekben alkalmazott (tehát nem távoli) elektronikus szavazógépek<sup>504</sup> segítségével történő szavazásra már 1991-ben voltak kísérletek. 1994-ben hatályba léptek az e-votingra vonatkozó alapvető jogi szabályok és az e-szavazást széles körben alkalmazták 1999-ben, 2000-ben és 2003-ban a parlamenti és a helyhatósági választások során is.
- ✿ *Észtország* (remote e-voting): 2007-ben – a világon elsőként – az észt parlamenti választásokon lehetett online szavazni, a 940 000 választójogosult polgárból ekkor 30.275-en szavaztak az interneten keresztül (3,2%). Az e-választási rendszer egyre népszerűbb: a 2009-es EP választásokon az online szavazók aránya már 15%, a 2009 októberi helyhatósági választásokon pedig 15,7%, a legújabb

<sup>503</sup> Az adatok forrása: *ACE Electoral Knowledge Network: Focus on E-Voting*, i. m. 4–10.

<sup>504</sup> A szavazógéphez tartozik egy képernyő, egy mágneses kártyaolvasó és egy optikai/elektronikus toll.

adat a 2011 márciusi parlamenti választásokhoz kapcsolódik: itt a választásra jogosultak 24,3%-a szavazott online.

Az észti választási rendszer egyébként 2002 óta áll fejlesztés alatt, először a 2005-ös helyhatósági választásokon alkalmazták az e-votingot.

Észtországban az elektronikus szavazást kiegészítő megoldásnak tekintik, amely nem helyettesíti a hagyományos szavazási metódusokat, sőt a hagyományos, papíralapú szavazási mód kap prioritást.

Az elképzelések kiindulópontja az volt, hogy megadják a választópolgároknak a lehetőséget, hogy választásuktól függő helyen (otthonról vagy a „hivatalból”, a munkahelyükről) szavazhassanak, anélkül tehát, hogy el kelljen menni a szavazóhelyiségbe. Ezért használják a „távoli” szavazást.

Az önkormányzatok személyazonosító kártyákat, úgynevezett „ID-card”-okat vagy mobil „ID-card”-okat használnak a szavazók azonosításához.

Fontos, hogy elektronikusan szavazni a szavazás napja előtti 10. és a szavazás napja előtti 4. nap közötti időben lehet (úgynevezett előszavazás), a befogadott elektronikus szavazatok a szavazás napján már nem módosíthatók vagy érvényteleníthetők. Miután az elektronikus (elő)szavazás befejeződött (a választás napja előtti 4. napon), az elektronikusan szavazó választópolgárok listáját elküldik a szavazókörökbe, ahol a szavazatukat már leadott választópolgárokról névjegyzéket készítenek, megelőzendő, hogy másodszor, illetve többször is szavazzanak.

„ID-card” esetén a szavazás menete Észtországban a következő:

1. a szavazó beilleszti a kártyát a kártyaolvasóba és megnyitja a weboldalt a szavazáshoz (<https://www.valimised.ee>);
2. a szavazó igazolja magát a kártya PIN1 kódjával;
3. a szerver ellenőrzi, hogy a szavazó rendelkezik-e választójoggal (ehhez felhasználja a népszerűnyilvántartás adatait);
4. a szavazó megtekinti a megfelelő választókerület jelöltjeinek listáját;
5. a szavazó leadja a szavazatát, ami titkosított;
6. a szavazó digitális aláírással (úgynevezett PIN2 kód) is megerősíti döntését/ szavazatát;
7. a szavazó értesítést kap, hogy a szavazatát a rendszer befogadta;
8. a szavazatszámolásnál a szavazó digitális aláírását eltávolítják/törlik, és végül a Nemzeti Választási Bizottság (National Electoral Committee) megnyitja az anonim szavazatokat és azokat megszámlolja.

A 2011-es parlamenti választásokon már lehetőség volt mobiltelefon segítségével történő azonosításra is, ez az úgynevezett mobil „ID-card”. Ez a megoldás még kényelmesebb, mivel nincs szükség a számítógépen kártyaolvasóra sem.

Mobil „ID-card” esetén pedig a szavazás menete az alábbi:

1. a szavazó megnyitja a weboldalt a szavazáshoz;
2. a szavazó beírja a mobilszámát a számítógépbe, majd ezt követően egy ellenőrző kódot kap a telefonjára sms-ben;



3. a szavazó azonosítja magát azáltal, hogy beírja a PIN1 kódot a telefonjába;
4. a szavazó a számítógép monitorán megtekinti a megfelelő választókerület jelöltjeinek listáját;
5. a szavazó leadja a szavazatát, amely titkosított, egy újabb ellenőrző kódot kap sms-ben;
6. a szavazó digitális aláírással is megerősíti döntését/szavazatát mégpedig oly módon, hogy beírja a PIN2 kódját a mobiltelefonjába;
7. a szavazó értesítést kap, hogy a szavazatát a rendszer befogadta.

A mobiltelefon mellett tehát az elektronikus szavazásnál mindenképpen szükség van egy internetkapcsolattal rendelkező számítógépre is.

Elektronikus szavazás esetén lehetőség van újraszavazásra, ha a szavazó esetleg elrontotta, elnézte a szavazatát. Erre egy alkalommal kerülhet sor, és a korábbi szavazat törölődik. Ezt a magyar megoldásnál nem tartjuk alkalmazhatónak. Ehelyett alkalmazható volna az, ha a program felkínálna több ellenőrzési, hibajavítási lehetőséget (*Biztos benne, hogy .....*? kérdések alkalmazása).

- \* *Franciaország* (polling place e-voting, remote e-voting): azok a francia állampolgárok, akik az USA-ban laknak, 2003. június 1-jén lehetőséget kaptak arra, hogy érvényesen szavazhassanak az AFE (Assembly of the French Citizens Abroad, a külföldön élő francia állampolgárok érdekeit képviselő politikai szerv) tagjainak választásán. A potenciális szavazók 60,6%-a adta le szavazatát az interneten keresztül.
- \* *Németország* (remote e-voting): 1999-ben kezdődtek e-voting tesztek és kísérleti programok.
- \* *Írország* (polling place e-voting): 1999 óta szerepel a tervek között az e-szavazás megvalósítása, még ebben az évben sor is került az e-voting jogszabályi alapjainak megteremtésére. A tesztelések 2000-ben kezdődtek.
- \* *Norvégia* (polling place e-voting): a 2003-as helyhatósági választásokon három helyi önkormányzat kísérletezett e-szavazással (a szavazóhelyiségben elhelyezett, érintőképernyős szavazógépek segítségével történt a szavazás). A tesztek eredményeképpen bebizonyosodott, hogy a rendszer a választók és a hivatalnokok, tisztviselők körében is elfogadásra talált.

Norvégiában is a helyi referendum volt az elektronikus szavazás kipróbálásának egyik kísérleti területe (ügynevezett pilot projekt). Ez Magyarországon is követhető megoldás lenne, amennyiben ez e-szavazás a helyi népszavazásoknál beválna, úgy annak adaptált változata alkalmazható lehetne a választások során is.

Norvégiában a szavazás menete az alábbi:<sup>505</sup>

1. a regisztrált felhasználó először megnyitja a weboldalt;
  2. a rendszer először is autentikálja a szavazót felhasználónév és jelszó segítségével, amely más kormányzati internetes felhasználások során is azonosításra szolgál;
  3. a megfelelő belépés esetén, a felhasználó PIN kódot kap a mobiltelefonjára, amit a szavazó begépel;
  4. ezt követően megjelenik az elektronikus szavazólap, amelyen a szavazó kiválasztja az általa preferált jelöltet/listát (a szavazó üresen is hagyhatja a szavazólapot);
  5. a rendszer ezután titkosítja a szavazólapot, és ellátja a szavazó digitális aláírásával;
  6. végül a szavazó szavazata bekerül az adatbázisba.
- \* *Portugália* (polling place e-voting): 2004. június 13-án a portugál állampolgárok részt vehettek egy (nem kötelező) polling place e-voting teszten az EP tagjaink választásán. Három fajta e-szavazási módszert lehetett kipróbálni a projektben részt vevő kilenc helyi önkormányzatnál: érintőképernyős szavazógép, fényceruza, elektronikus kártya. A regisztrált 128 060 szavazóból 50 562-en szavaztak, és ebből 9 390 szavazó (18,6%) vett részt a pilot projektben. A tapasztalatok tehát nagyon pozitívak, a portugál miniszterelnök a jövőben akár kötelezővé is tenné az e-szavazást.
- \* *Spanyolország* (remote e-voting): a katalán autonóm régió kormánya 1995 óta számos pilot projektet működtet (polling place e-voting). 2003 novemberében nem kötelező remote e-voting projektet is kipróbáltak a katalán parlamenti választások során, továbbá 2004. március 14-én a spanyol helyhatóságok (például Jun, Zamora, Lugo) számos (nem kötelező) e-voting kísérletet is lebonyolítottak.
- \* *Svájc* (remote e-voting): a svájci kormány 2000 augusztusában bízta meg a szövetségi kancelláriát azzal a feladattal, hogy vizsgálja ki az e-voting megvalósíthatóságát. Azóta számos remote e-voting tesztet hajtottak végre Genf kantonban és számos önkormányzatnál.
- \* *Hollandia* (polling place e-voting, remote e-voting): a legtöbb választókerületben a szavazás elektronikusan történik a szavazóhelyiségben. A 2004-es EP választásokon a külföldön tartózkodó, elektronikus szavazásra előre regisztrált választópolgárok az interneten illetve telefonon adhatták le szavazataikat.
- \* *Egyesült Királyság* (polling place e-voting, remote e-voting): a polgárok képviselőtől szóló 2000. évi törvény a helyhatóságok számára lehetővé tette pilot

<sup>505</sup> *Norway: Internet Voting Pilot Project Local Government Elections 12 September 2011*, OSCE/ODIHR Election Expert Team Report, Warsaw, 2 March 2012.

<http://www.osce.org/odihr/88577> Letöltés időpontja: 2013. október 19.

projektek alkalmazását a helyhatósági választásokon Angliában és Wales-ben. Egyre több helyhatóság vesz részt a projektekben: 2000 májusában 38 önkormányzattól 32, 2002 májusában 36 önkormányzattól 30, 2003 májusában 59 helyhatóság tesztelt innovatív szavazási (interneten, telefonon, szöveges üzeneten, interaktív digitális televízió keresztül) és szavazatszámamlási módszereket; összesen az angol szavazók 14%-a (6,4 millió ember) szavazhatott ilyen módon.

Igaz, hogy 2003 júliusában hivatalosan már lezárult, de említést érdemel az EU „CyberVote” projektje (polling place e-voting, remote e-voting). Az Európai Bizottság 2000-ben – az ipar, az egyetemi kutatóműhelyek és a potenciális felhasználók részvételével – elindította az úgynevezett „CyberVote” projektet az online szavazás demonstrálására. Három tesztet végeztek: az elsőt 2002. december 11-én egy francia városban bonyolították le (Issyles-Moulineaux) a helyhatósági választások során. A másodikra Németországban, 2003. január 13–15. között került sor a brémai egyetemen a képviselői szervek (szenátus, kari tanács, diáktanács stb.) megválasztásánál. A harmadik, egyben utolsó tesztet a Svédországi Kistában végezték az idős választópolgárok képviseletével kapcsolatban (általános volt az a tapasztalat, hogy az 55 év feletti választópolgárokat sokkal nehezebb volt mozgósítani, de azt elérték, hogy az idősek is elkezdtek ismerkedni az internettel.<sup>506</sup>

*Magyarországon ezek a kísérleti programok hiányoznak. Érdemes lenne elkezdni az e-szavazás tesztelését, hogy a következő általános helyhatósági választások évében (2019-ben) már akár élesben is alkalmazhatók legyenek a megfelelően működő programok.*

A fenti példák is bizonyítják, hogy az internet és az infokommunikációs technológiák felhasználása a választások, népszavazások során Európában és azon kívül is (például USA, Ausztrália, Brazília, India) egyre inkább elterjedőben van. Nem lehet kétség tehát afelől, hogy a magyar kormánynak is megkerülhetetlen ezzel foglalkoznia, mert ennek előnyei (költségtakarékosság, választási részvétel növelése, kényelem) egyértelműek.

## Ellenőrző kérdések és feladatok

1. Hogyan használják a nemzetközi szakirodalomban az e-voting fogalmát?
2. Mit jelent a remote e-voting?
3. Mit a polling place e-voting?
4. Mit jelent a kiosk e-voting?
5. Mi a precinct internet voting?
6. Milyen kihívásokkal kell szembenézni a remote e-voting esetén?
7. Milyen minimum követelményeknek kell érvényesülniük az e-szavazással kapcsolatban?

<sup>506</sup> BROWDER, R. K.: *Internet Voting with Initiatives and Referendums...* i. m. 502.

8. Milyen feltételeket kell kielégítenie a minden szempontból biztonságos választási rendszernek (függetlenül attól, hogy papíralapú vagy elektronikus)?
9. Mi az E-Voting Readiness Index?
10. Milyen dimenziók alapján vizsgálhatók az országok az E-Voting Readiness Index kapcsán?
11. Milyen szubdimenziókra tagolható
  - a politikai kontextus?
  - a jogi kontextus?
  - a technológiai kontextus?
  - az információs társadalom kontextusa?
12. Krimmer és Schuster szerint mi az e-demokrácia alkalmazások, köztük az e-voting bevezetésének elengedhetetlen feltétele?
13. Ki az abszolút győztese az E-Voting Readiness Index szerinti rangsornak?
14. Magyarország hol helyezkedik el ebben a rangsorban?
15. Hogyan jellemezhető Magyarország az E-Voting Readiness Index dimenziói és szubdimenziói alapján?
16. Soroljon fel olyan országokat, amelyek remote e-voting kísérleti programokkal rendelkeznek?
17. Soroljon fel olyan országokat, amelyek a polling place e-voting kipróbálásában járnak élen!
18. Ismertessen tíz jó gyakorlatot az e-votingra!
19. Ismertesse az elektronikus szavazás menetét Észtországban!
20. Ismertesse az elektronikus szavazás menetét Norvégiában!
21. Mi volt az EU „CyberVote” projektjének lényege?
22. Mi a helyzet Magyarországon a kísérleti programokkal, pilot projektekkkel?

## 6. FEJEZET

### Az elektronikus (online) helyi népszavazás

#### 6.1 Bevezetés

A közigazgatás, ezen belül az önkormányzati igazgatás elektronikus alapokon való továbbfejlesztése napjainkra megkerülhetetlen kérdéssé vált.

Az internet és a modern tömegtájékoztatók korában, amikor a társadalom tagjainak többsége (kutatások szerint főképpen a fiatalabb generáció)<sup>507</sup> ügyes-bajos dolgait a számítógép és a világháló segítségével intézi, nem lenne-e hatékony és egyszerű megoldás a helyi népszavazás elektronizálása? A szkeptikusok azonnal ellenérvként hivatkoznak az adatbiztonság és a személyes adatok védelmének követelményeire. Ezeket az alapvető fontosságú kérdéseket magunk sem tartjuk elbátortellizálhatónak, de az informatika nyújtotta előnyöket a helyi igazgatásban is fel kell használni, a modernizációval lépést kell tartani.

Jelen korunk átlagembere már a számítógép, illetve az internet segítségével intézi közigazgatási, pénz- és munkaügyeit, nem beszélve a cégeljárások elektronizálásáról, az elektronikus térítvény vagy az elektronikus okmányiroda intézményéről. Elektronikus úton nyújthatjuk be adóbevallásunkat, elektronikus úton egyéni vállalkozást alapíthatunk, online vásárolhatunk, de megemlíthetjük még az elektronikus jegyrendszerek és foglalási rendszerek, az értékpapír- és árutózsde működését, az e-learning, az e-ticket intézményét stb. Ha hatósági ügyekben – ahol a hatóság az ügyfél számára jogot vagy akár kötelezettséget is megállapíthat – vagy a bankszektorban<sup>508</sup> lehetséges az elektronizálás, akkor a helyi népszavazásnál ennek elviekben szintén nem lehetne akadálya („az okmányirodai hálózat eddigi működése bebizonyította, hogy több hatósági ügy is szinte teljes egészében elektronikusan feldolgozható...”<sup>509</sup>). Ha lépést akartunk tartani a korszak technikai változásával, használnunk kell a legújabb infokommunikációs megoldásokat, és ez az igény a közigazgatással, közelebbről az önkormányzati igazgatással szemben is megfogalmazható követelményként.

<sup>507</sup> Ide kapcsolódóan megemlítendő az ún. korosztályi lejtő fogalma, ami olyan időben elnyúló folyamat, amely azt mutatja, hogy minél idősebb a társadalom vizsgált korcsoportja, annál kisebb az IKT (információs és kommunikációs technológia) eszközök iránti használati hajlandósága. Lásd: BUDAI Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009. 88.

<sup>508</sup> „Márpedig ha egy bank, amely a pénzünket kezeli, megbízik ebben, akkor a közigazgatásnak is el kell gondolkoznia azon, hogy milyen módszerek a megfelelők a személyes és egyéb érzékeny adatok kezelésére.” *„Az e-közigazgatás alfája az elektronikus azonosítás” Interjú Fekete Gábor helyettes államtitkárral*. Közszolgálat. Közigazgatási Magazin, 3. évf. 2013. október, 3–4.

<sup>509</sup> Forrás: Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)

Jogos kérdésként vehető fel, hogy vajon a 2013. augusztus 25-én Budapesten, a Margitsziget területi hovatartozása kérdésében tartott, a sajtóban „a világ legkisebb népszavazása”-ként<sup>510</sup> aposztrofált helyi népszavazás – elektronikus lebonyolítás esetén – ugyanúgy a humor kategóriájába lett volna sorolható.<sup>511</sup> Vajon a 2014. április 6-án megtartott országgyűlési választások során a 9 órakor még sorban állók számára nem lett volna kényelmesebb otthonról szavazni?

Az e-voting „hangulatának” érzékeltetésére Rebekah K. Browder tanulmányában kiváló példát hoz. „Imagine that it is Thursday, November 4, 2008, and you realize that you have not yet voted for the candidate that you want to be President of the United States. The polls close at 7 p.m., and it is already 6:45 p.m. Instead of rushing off to the nearest polling place, you simply go to your computer, log in, fill out a ballot, and email your ballot to your designated polling website. The whole process takes fewer than ten minutes, and you have done your civic duty.”<sup>512</sup>

Online lebonyolítás esetén talán kevésbé lett volna az említett „margitszigeti népszavazás” köznevelés tárgya,<sup>513</sup> és talán kevésbé járul hozzá ez az eset ahhoz, hogy a politika komolytalanná tegye ezt az – álláspontunk szerint igenis fontos – jogintézményt. A dolog költségvetési vonzata már kevésbé ad okot humorizálásra: a helyi népszavazás költsége az önkormányzat előzetes becslése szerint 250 000 Ft, azaz fejenként (mivel összesen hárman szavazhattak) 83 000 Ft volt.<sup>514</sup>

Az országos népszavazás kapcsán Tóth Zoltán már 2008-ban megállapította, hogy „a világ vezető hatalmai (USA, Oroszország, az EU egyes országai) jelentős törvényi és beruházási lépéseket tesznek az elektronikus szavazás bevezetésére és ezzel a választások, népszavazások költségeinek optimalizálására [...]. Egy elektronikus népszavazás intézménye nemcsak technikai fordulatot, hanem politikai fordulatot is hozhatna a népszavazás kitűzésének a gyakoriságában (gyakorlatilag a kormány tevékenységének folyamatos lakossági ellenőrzését tenné lehetővé).”<sup>515</sup> A magánszférában és a különböző társadalmi

<sup>510</sup> A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre ugyanis 3 fő volt. Forrás: <http://index.hu/belfold/budapest/2013/08/25/margitsziget/?p=0>

Letöltés időpontja: 2013. augusztus 28.

<sup>511</sup> Az esettel kapcsolatban lásd továbbá: FOGARASI József: *Margitsziget*. ([http://www.fogarasijozsef.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=418:margitsziget&catid=50:2009&Itemid=67](http://www.fogarasijozsef.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=418:margitsziget&catid=50:2009&Itemid=67)); MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Kié a Margitsziget I-II*. (<http://arsboni.hu/margit1.html>; <http://arsboni.hu/margit2.html>).

<sup>512</sup> BROWDER, R. K.: *Internet Voting with Initiatives and Referendums...* i. m. 513.

<sup>513</sup> Mindezek mellett azt el kell ismernünk, hogy az említett helyi népszavazás témája (a Margitsziget területi hovatartozása) nem volt marginális kérdés. A jogalkotó ugyanis az 1950-től ezidáig (2013. júliusa) a XIII. kerületi önkormányzathoz tartozó Margitsziget fővárosi önkormányzat közvetlen igazgatása alatt álló területté nyilvánítása kérdésében a kerületi önkormányzat véleményének kikérése nélkül, normatívan, törvényben egyoldalúan döntött az egyedi döntést igénylő területszervezési kérdésben. A kerületi önkormányzat tehát mintegy végső eszközként használta fel a helyi népszavazás jogintézményét e konkrét ügyben.

<sup>514</sup> Forrás: <http://index.hu/belfold/budapest/2013/08/25/margitsziget/?p=0>

Letöltés időpontja: 2013. augusztus 28.

<sup>515</sup> TÓTH Zoltán: *Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegseb és fekete pénz*. Jura, 14. évf. 2008/2. 206.

szervezetekben már széles körben alkalmaznak bizonyos fajta e-szavazásokat. A helyzet gyökeresen eltérő a nemzeti választások és a népszavazások kapcsán: a biztonsági előírások miatt ez az internetes szavazás „legérzékenyebb” területe. Számos ország fontolgatja az e-szavazás bevezetését, és úgynevezett pilot projekteket, kísérleti programokat alkalmaznak a kipróbálás érdekében.<sup>516</sup>

*Hogyan illeszthető be a helyi népszavazás elektronizálása a fenntartható közigazgatás eszményébe? A fenntarthatóság a Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata megfogalmazásában: „az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg”.<sup>517</sup> A költséghatékonyság a helyi népszavazás elektronikus alapokra helyezése mellett szóló egyik legfontosabb érv.<sup>518</sup> „A fenntartható fejlődés (környezeti fenntarthatóság) szempontjából cél, hogy az alkalmazandó info-kommunikációs technológiák járuljanak hozzá a közigazgatási működés anyag- és energiaigényének a csökkentéséhez, továbbá az online szolgáltatások használatának a terjedésével ez a hatás az ügyfeleknél is jelentkezzen.”<sup>519</sup> A költséghatékonyság mellett az ésszerűség érvét is említhetjük, ugyanis „...ha egy papíron aláírom a nevem és postázom, azt a közigazgatás elfogadja. Ugyanezt elektronikusan már nem. Ez még a bizalmatlanságon is túlmutat, ez egyszerűen ésszerűtlen.”<sup>520</sup>*

Az e-közigazgatással kapcsolatban kétféle szélsőséges nézet létezik. Az egyik a szkeptikus, amely kételkedik az elektronizálás bármilyen alkalmazásában, a másik az e-megoldások mindenhatóságát hirdeti, azt egyfajta csodaszernek tekintve. Magunk az arany középutat követve azon az állásponton vagyunk, hogy elképzelhetőnek tartjuk a számítógép, az internet, a mobiltelefon, illetve a t-közigazgatás<sup>521</sup> felhasználását a helyi népszavazásban. Ennek érdekében kísérleti jellegű megoldások bevezetését és alkalmazását javasoljuk, és ezek végkimenetelétől függően az online helyi népszavazás önkormányzati alkalmazását szorgalmazzuk. Kumin Ferenc szerint „amennyiben a technológia további garanciákat kínál a biztonságos működésre, a kísérletek egyre inkább hétköznapi gyakorlattá válhatnak. Ehhez viszont már nem kizárólag a technológia, hanem a jog világának hozzájárulása is szükséges, hiszen számos kulcskérdést a törvényhozók és nem a műszaki szakemberek tudnak megválaszolni.”<sup>522</sup> Mindenképpen szükségesnek tartjuk az önkormányzatok ilyen irányú képességeinek és hajlandóságának feltérképezését, valamint a lakosság körében közvélemény-kutatások alkalmazásával annak felmérését, hogy

<sup>516</sup> ACE Electoral Knowledge Network: Focus on E-Voting, i. m. 1.

<sup>517</sup> <http://www.nfft.hu/fogalma/>  
Letöltés időpontja: 2013. április 30.

<sup>518</sup> A költséghatékonyság igenis fontos szempont, annak ellenére (vagy éppen azért, mert), hogy a magánszektorra jellemző verseny- és hatékonysági kényszer hiánya tapasztalható a közigazgatásban.

<sup>519</sup> Forrás: EKOP, [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)

<sup>520</sup> BUDAI B. B.: *Az e-közigazgatás elmélete*, i. m. 450.

<sup>521</sup> Digitális televíziózáson alapuló közigazgatási ügyintézés.

<sup>522</sup> KUMIN Ferenc: *Részvételi televíziózás: az sms és a televíziós interaktivitás új útjai*. In: Budai Balázs Benjámin – Sükösd Miklós: M-kormányzat. M-demokrácia. Mobilkommunikáció a közigazgatásban, a politikában és a nonprofit szektorban. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005. 385.

felkészültek-e, hajlandóak-e, megfelelő erőforrásokkal rendelkeznek-e az online szavazásra. A szolgáltató állam koncepciójához illeszkedve itt különösen hangsúlyos az egyes emberek élethelyzetéhez igazodó szolgáltatások biztosítása, magyarán az online szavazás lehetőségként és nem kötelezettségként való bevezetése (kezdetben legalábbis), vagyis a választás szabadságának<sup>523</sup> és a fokozatosság elvének garantálása. Budai Balázs már 2005-ben megállapította, hogy „a népszavazás elektronikus lebonyolításának megvalósítását a jelenlegi azonosítási és biztonsági technológiák elviekben lehetővé tennék”.<sup>524</sup> Az azóta eltelt további nyolc évben a technológia még inkább fejlődött.

## 6.2 A helyi szintű e-népszavazás bevezetésének előfeltételei

A külföldi szakirodalomban az elektronikus szolgáltatások bevezetésének előfeltételeit általánosságban az alábbiakban határozzák meg:<sup>525</sup>

1. az alapvető *infrastruktúra* megléte (hálózatok, kliens oldali szolgáltatások; a legfőbb kihívás a helyi önkormányzatok e területen való fejlesztése);
2. az *adatgyűjtés és adatbiztonság* folyamatos fejlesztése;
3. a *humán faktor*: az emberek digitális írástudásának fejlesztése (oktatás, nevelés; témánkhoz kapcsolódóan fontos követelmény, hogy mobiltelefon-kezelés szintű és egyszerűségű legyen az elektronikus felületen a szavazatleadás mechanizmusa);
4. az elektronikus szolgáltatások fejlesztése *megfelelő finanszírozást* és befektetést igényel központi szinten is;
5. *szisztematikus és széleskörű, átfogó megközelítést* kell alkalmazni (a közszféra és a magánszektor együttműködése nélkülözhetetlen a jó gyakorlatok kialakításához);
6. *hatékony technológiai alap*, informatikai rendszerfejlesztési program;
7. úgynevezett *support staff*, karbantartó és üzemeltető személyzet (például rendszergazda, projektfelelős);
8. *biztonságos környezet* (megfelelő jogalkotási keretek, közbizalom);
9. *megfelelő internet hozzáférés*.<sup>526</sup>

Az előfeltételek vizsgálatát részletesebben is indokolt elvégezni.

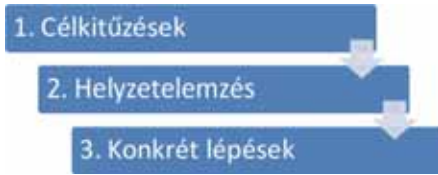
<sup>523</sup> Csakúgy, mint a közigazgatási hatósági eljárás esetén, annak ellenére is, hogy a rendszerek párhuzamos működtetése redundáns hivatali működést eredményez.

<sup>524</sup> BUDAI Balázs Benjámin – SZAKOLYI András: *Interaktív önkormányzat*. Magyar Mediprint Szakkiadó, 2005. 41.

<sup>525</sup> KALVET, Tarmo: *Electronic services in public administration*. In: Improving relations between the administration and the public. Proceedings from the Seventh Annual Conference held in Sofia, Bulgaria, March 25–27 1999. Eds. Joanne Caddy – Jak Jabes. The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. Bratislava, 1999. 114–116.

<sup>526</sup> A hirado.hu szerint Magyarország az internetsebességet tekintve a 27. legjobb a világon.





### 6.1. ábra: A helyi népszavazás bevezetésének lépései

Forrás: saját szerkesztés

Ha már célként tűztük ki az elektronikusan lebonyolítható helyi népszavazás bevezetésének lehetőségét,

- ✿ az első és legfontosabb feladat *a tudományos-empirikus kutatások elvégzése* mindkét oldalon (önkormányzatok – lakosság),
- ✿ ezt követheti *a jogszabályi alapok kialakítása* (a tudomány de lege ferenda javaslati alapján),
- ✿ a(z esetleges) jogi szabályozás figyelembevételével *konkrét szoftverprogramok megírása*, úgynevezett *kísérleti programok alkalmazása*<sup>527</sup> is szóba jöhet;
- ✿ ezután *a gyenge pontok, fenyegetettség feltérképezése, elemzése* (éles helyzetekben szimulált hackertámadások, úgynevezett *ethical hacking*, illetve *ethical hacker* segítségével). Az *ethical hacker olyan biztonságtechnikai szakember, aki a programot fejlesztő cégszervezet megbízásából a termékkel kapcsolatos belső részletek kisebb-nagyobb arányú ismeretében megpróbálja azokat a gyenge pontokat feltárni, amelyek valós támadások alapjául szolgálhatnak.*

Ami a tudományos kutatásokat illeti, reményeink szerint számíthatunk az elmélet és a gyakorlat közötti szakmai párbeszéd minél előbbi elmélyülésére. Ha az elméleti felvetés követőkre talál, empirikus kutatások segítségével kaphatunk közelebbi képet a megvalósítás gyakorlati oldaláról. „Az infokommunikációs eszközök többsége nem igényel számottevő anyagi ráfordítást. Az, hogy az önkormányzat él-e velük, elsősorban vezetői elhatározás kérdése. Sok esetben a jegyzők, polgármesterek nincsenek tisztában azokkal a lehetőségekkel, amelyeket az informatika, az internet nyújt. Fontos, hogy az állampolgároknak is kialakuljon a véleménynyilvánítási lehetőségek iránti igény, elvárás.”<sup>528</sup> Ehhez csatlakozva, Rytkó Emília véleményével egyetértve, megállapíthatjuk, hogy a helyi népszavazás online lebonyolítása „csupán” két tényező függvénye: 1. vezetői elhatározás, 2. a lebonyolítást megvalósító program (szoftver) megfelelő megírása. Az általunk megkérdezett, helyi népszavazás lebonyolításában már közreműködő városi jegyzők – legnagyobb örömünkre – üdvözölték kezdeményezésünket, már

<sup>527</sup> Vö. az Egyesült Királyság: az ún. pilot schemes. JOINT, Andrew: *Electronic voting*. In: E-government: A Practical Guide to the Legal Issues. Sweet & Maxwell, London, 2004. 408–410.

<sup>528</sup> BUDAI B. B. – SZAKOLYI A.: *Interaktív önkormányzat*, i. m. 23.

csak a költségtakarékosság miatt is hasznosnak tartanak ennek az elméleti felvetésnek a gyakorlatban való kipróbálását. Nagyon fontosnak tartanánk a legjobb megoldások (best practices), tapasztalatok megosztását az egyes önkormányzatok között, már csak az elméleti felvetések gyakorlati megvalósítása miatt is.

*A megvalósítás hátterét az önkormányzatok informatikai állapotának helyzete jelenti, amely napjainkban a következőkkel jellemezhető:*

- ✿ „az önkormányzatok csaknem mindegyike rendelkezik legalább egy számítógéppel,<sup>529</sup> az ellátottság mértéke a hazai önkormányzatokat tekintve 96%; a számítógéppel rendelkező önkormányzatok 44%-ában van belső számítógépes hálózat, s ugyanennek a körnek 63%-a használ elektronikus bankszámlakezelő rendszert;
- ✿ az önkormányzati hivatalok 92%-a rendelkezik internet-hozzáféréssel, ezen belül növekszik a szélessávú kapcsolatok elterjedése (az önkormányzatok 53%-a rendelkezik szélessávú hozzáféréssel);
- ✿ nem terjedt el az elektronikus dokumentumkezelő rendszerek, illetve a nyílt forráskódú szoftverek<sup>530</sup> használata;
- ✿ a dolgozók informatikai továbbképzésében a hagyományos képzési formák dominálnak.”<sup>531</sup>

*A jogszabályi alapok kialakításánál kiindulópontunk az önkormányzatok szabályozási szabadsága.* Álláspontunk szerint e kérdésben *nincs szükség részletes központi jogszabályanyagra*, tekintettel arra, hogy minden önkormányzat maga döntheti el, hogy a helyi népszavazást milyen formában (hagyományos papíralapú vagy elektronikus/on-line) bonyolítja le. A nemzetközi szakirodalomban egyértelműen körvonalazható alapelv, hogy az *internetes szavazás csupán kiegészítő jellegű lehet és nem helyettesítheti a hagyományos papír alapú szavazást.*<sup>532</sup> Ezzel magunk is egyetértünk. A népszavazás kezdeményezéséről szóló törvény egyelőre nem szabályozza ezt a kérdést – az e-népszavazás megvalósulása esetén –, annyit azonban mégis feltétlenül deklarálnia kellene, hogy a helyi önkormányzat a helyi népszavazást elektronikusan is lebonyolíthatja, ennek feltételeit, részletes eljárási szabályait önkormányzati rendeletben szabályozza, magyarul a törvény a felhatalmazás alapjait adná meg. A helyi népszavazás elektronizálásával kapcsolatos

<sup>529</sup> Hozzá kell tennünk, hogy amennyiben a megvalósítás – kezdetben legalább is – az ún. közösségi hozzáférési pontok felhasználásával (vagy központi megvalósítás esetén esetleg az ügyfélkapu használatával) is történik, akkor az önkormányzat oldaláról az informatikai eszközellátottság hiányosságai nem feltétlenül jelentenek kiküszöbölhetetlen hátrányt.

<sup>530</sup> Ezek lényege a megismerhetőség, az ilyen szoftverek „felhasználhatóak ugyan kereskedelmi forgalmú termékek kifejlesztéséhez, de az így keletkezett termékek forráskódját is közkinccsé kell tenni a fejlesztőnek”. (Forrás: BUDAI B. B. – SZAKOLYI A.: *Interaktív önkormányzat*, i. m. 161.)

<sup>531</sup> Forrás: EKOP, www.nfu.hu. Az adatok forrása: az önkormányzatok IKT használata és elektronikus szolgáltatásai országosan, reprezentatív felmérés magyarországi önkormányzati hivatalok körében, *Központi Statisztikai Hivatal*, 2005. december.

<sup>532</sup> BROWDER, R. K.: *Internet Voting with Initiatives and Referendums...* i. m. 513.

alapvető szabályok, keretek törvényben való rögzítését mindenképpen szükségesnek tartjuk, tekintettel arra, hogy a helyi népszavazáshoz való jog alapvető jog,<sup>533</sup> és Magyarországon az Alaptörvény értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.<sup>534</sup> Nem értünk tehát egyet azzal, hogy alternatív megoldásként a jogszabályi feltételek miniszteri rendeletben (a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés tárgyában elfogadott, jelenleg még hatályos 29/2000. (X. 27.) BM rendeletben vagy a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 37/2013. (XII. 30). KIM rendeletben; utóbbi a települési és a területi szintű helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés szervezési, ügyviteli és számítástechnikai előkészítését, valamint lebonyolítását magában foglaló választási irodai feladatokat szabályozza) is megteremthetők. Ha viszont a helyi döntéshozók a helyi népszavazás elektronikus lebonyolítása mellett döntenek, úgy a részletes eljárási szabályokról mindenképpen önálló önkormányzati rendeletet kellene alkotni.

Rátérve most már a megvalósításhoz vezető konkrét lépésekre, indokolt vizsgálni, hogy az *online helyi népszavazás lebonyolítását segítő szoftverprogram hogyan hozható létre*:

1. *saját fejlesztés útján (önerőből)*, például saját honlapon (az önkormányzati honlap ugyanis számos lehetőséget nyújt a hatékonyabb lakosság-önkormányzat kommunikációra<sup>535</sup>) saját kóddal; a legvalószínűbb megoldás ez esetben az outsourcing, kiszervezés (külső cég) útján történő megvalósítás;
2. *egységes „állami/központi” rendszer* (például ügyfélkapu) *igénybevételének segítségével*;<sup>536</sup>
3. *alkalmazásszolgáltatás* (SaaS, Software as a Service) útján. Ennek lényege „az önkormányzatok felé kiszolgáló központok felállítása. Az önkormányzatok elektronikus közigazgatási támogatása a regionális operatív programok összehangolt fejlesztésén keresztül valósul meg. A szigetszerű rendszerek elkerülése érdekében indokolt olyan országosan alkalmazandó helyi közigazgatási keretmodell felállítása, amelynek központi eszköze az önkormányzatokat kiszolgáló alkalmazásszolgáltató. Az országban néhány ilyen ASP<sup>537</sup>-központba koncentrálható a helyi elektronikus közigazgatás működését támogató hardver infrastruktúra, valamint az önkormányzatok által lehívható alkalmazások. Ezzel elérhetővé válik a legkorszerűbb infokommunikációs technológiai előnyök

<sup>533</sup> Petrétei József szerint az alapvető jog az, amit az állam alkotmánya felsorol és ekként elismer. PETRÉTEI J.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, i. m. 428.

<sup>534</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

<sup>535</sup> BUDAI B. B. – SZAKOLYI A.: *Interaktív önkormányzat*, i. m. 90.

<sup>536</sup> Ez felhasználható lehetne akár az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, a nemzetiségi önkormányzati képviselők valamint az Európai Parlament tagjainak választásánál is.

<sup>537</sup> Az idézetben található ASP (Application Service Provider) megjelölés (amely összekeverhető az Active Server Pages kifejezéssel: [http://en.wikipedia.org/wiki/Active\\_Server\\_Pages](http://en.wikipedia.org/wiki/Active_Server_Pages)) helyett kevésbé félreérthető a Software as a Service (SaaS) kifejezés, ezért magunk ennek használatát részesítjük előnyben.

kihasználása a korlátozott költségvetésű kis intézmények számára is, méghozzá gazdaságosan. Az ASP-központok kialakításánál tekintettel kell lenni a teljes körű államigazgatási tevékenység támogatására, az újrászervezett folyamatokra és eljárásokra, valamint az I. NFT keretében létrejött önkormányzati informatikai fejlesztésekre, különös tekintettel a »legjobb gyakorlatok« továbbgondolására. Az ASP-központok keretében megvalósítandó e-közigazgatási szolgáltatások területi elterjesztésében fontos szerepet kapnak a regionális operatív programok támogatási rendszerei.<sup>538</sup>

Az interneten elérhető legutóbbi adatok<sup>539</sup> szerint az önkormányzatok 72%-a rendelkezik saját honlappal (ez körülbelül 2000 weboldalt jelent). A helyi népszavazások akár ezeken keresztül is lebonyolíthatók.

### 6.3 Pro és kontra érvek a helyi népszavazás elektronizálása kapcsán

A helyi népszavazás elektronikus alapokra helyezése *mellett és ellen* többféle érv sorakoztatható fel.

#### 6.1. táblázat: A helyi szintű e-népszavazás mellett és ellen szóló érvek

Mellette szóló érvek	Ellene szóló érvek
költség- és energiahatékonyság <sup>540</sup>	manipuláció, visszaélések <sup>541</sup>
energia- és időmegtakarítás a korszerűbb technológiák használatával	alacsony lakossági bizalom
rugalmasság, kényelem, <sup>542</sup> gyorsaság	informatikai infrastruktúra (az informatikai működés tárgyi feltételei) elmaradottsága <sup>543</sup>

<sup>538</sup> Forrás: EKOP, [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)

<sup>539</sup> 2009-es adatok. Forrás: <http://itcafe.hu/hir/e-onkormanyzat.html>.

<sup>540</sup> Megtakaríthatók a nyomtatási és papírköltségek, a szavazatszámoló bizottságok tagjainak munkadíja, a szavazókörbe utazás költségei.

<sup>541</sup> Tegyük azért hozzá, hogy elektronikus megvalósítás esetén ennek esélye kisebb, mint személyes szavazásnál.

<sup>542</sup> Egy választási bizottsági felmérés szerint az Egyesült Királyságban a 2001. évi általános választások során a szavazástól távol maradók 21%-a a távolmaradás okaként azt jelölte meg, hogy „nem mentek el a szavazóhelyiségbe, mert az túl sok kényelmetlenséggel jár”. Forrás: JOINT, A.: *Electronic voting*, i. m. 392.

<sup>543</sup> Vö. a 22. lábjegyzettel.

Mellette szóló érvek	Ellene szóló érvek
a szavazatoszerítés leegyszerűsödése (ez mindössze pár kattintás)	internet elérhetőség korlátozottsága (ez kiküszöbölhető a mobiltechnológiák, illetve a t-közigazgatás használatával) <sup>544</sup>
tér- és időkorlátok áthidalása (nincs szükség személyes megjelenésre)	információs esélyegyenlőség biztosításának nehézsége (digital divide, e-gap! <sup>545</sup> )
a lakosság demokrácia tudatának erősödése, a választópolgári apátia csökkentése	digitális írástudás <sup>546</sup> alacsony szintje
a helyi (közvetlen) demokrácia kiszélesítése, a helyi népszavazások gyakoriságának fokozása, választói részvétel növelése <sup>547</sup>	
a szervezet, a munkafolyamatok racionalizálása	
a polgár és a helyi döntések közötti távolság helyi népszavazás esetén közeledik egymáshoz <sup>548</sup>	

*Forrás:* saját szerkesztés

Rebekah K. Browder szerint<sup>549</sup> az elektronikus szavazás öt előny/lehetőseges hozadéka:

1. a választói részvétel növelése;
2. a részvétel költségeinek csökkentése néhány speciális társadalmi csoportnál, például mozgássérültek, kisebbségek, gyakran utazók csoportja;

<sup>544</sup> Olyan területeken pedig, ahol az internet lefedettség korlátozott, a t-közigazgatás mindazokat a funkciókat meg tudja valósítani, mint az internet. A magyar lakosság televízióval való ellátottsága 2012-ben 97%, akinek tehát nincs otthon internet-elérése, számítógépe, annak ez jelenthet alternatívát. A számítógép-internet és a televízió összekapcsolódásának eredményeképpen az előnyök még inkább kézzelfoghatóak az ún. Smart TV-k esetén. Ez olyan televízió, amely a hagyományos TV-hez képest továbbfejlesztett képességekkel rendelkezik a kapcsolódás, a tartalom és a felhasználói élmény tekintetében (magyarán olyan televíziók, amelyekkel internet hozzáférés birtokában – számítógép híján – akár internetezhetünk is).

<sup>545</sup> Digitális szakadék, digitális egyenlőtlenség. Az információs társadalomban kialakuló rés, szakadék, egyenlőtlenség, amely az IKT eszközökhöz hozzáférők és nem hozzáférők között, majd a hozzáférés minősége mentén alakul ki. (Forrás: BUDAI B. B.: *Az e-közigazgatás elmélete*, i. m. 87.)

<sup>546</sup> Az infokommunikációs eszközök és szoftverek használatának képessége, amely alkalmassá teszi a felhasználókat arra, hogy valamilyen szinten kezeljék az információs társadalom infrastruktúráját, eszköztárát. (Forrás: BUDAI B. B.: *Az e-közigazgatás elmélete*, i. m. 77.)

<sup>547</sup> Rebekah K. Browder szerint a túl sok és túl könnyű szavazás a képviseleti demokrácia lebontásához is elvezethet. Álláspontunk szerint azonban, ha a népszavazásnál szigorú kezdeményezési, érvényességi – eredményességi kritériumokat alkalmazunk, akkor ez egészséges keretek közé szorítható.

<sup>548</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A helyi önkormányzatok és a helyi politika*. In: Állam és polgár. Változás és folyamatosság a politikai szocializációban Magyarországon. Szerk.: Csepeli György – Kéri László – Stumpf István. MTA Politikai Tudományok Intézete, Magyarországi Politikai Képzési Központ, Budapest, 1992. 213–221.

<sup>549</sup> BROWDER, R. K.: *Internet Voting with Initiatives and Referendums...* i. m. 486–487.

3. a szavazók bevonása a politikai erőterbe.<sup>550</sup> Browder írásában úgy látja, hogy a túl könnyű és túl sok szavazás a képviseleti demokrácia lebontásához is elvezethet. Ha azonban a népszavazásnál szigorú kezdeményezési, érvényességi – eredményességi kritériumokat alkalmazunk, akkor ez egészséges keretek közé szorítható.
4. a szavazatléadás egyenlőségének növelése;
5. az elektronikusan leadott szavazat módosításának lehetősége a szavazás napjáig.

*Az ellenzők érvei:*<sup>551</sup>

1. az online adatbiztonság hiánya;
2. nem egyenlő hozzáférhetőség (az egészséges vagy az információkhoz jobban hozzáférő választópolgárok jobb helyzetben vannak);
3. a társadalom szétbomlásának serkentése.

Ami a választópolgári apátiát illeti, az Egyesült Királyságban a 2002. május 2-i helyhatósági választások során, az elektronikus szavazás kísérleti programjainak kipróbálása-kor bebizonyosodott, hogy a választópolgári részvétel elektronikus megvalósítás esetén alapvetően növekszik, növelhető. Ennek bemutatására és bizonyítására az alábbi táblázat szolgál:

**6.2. táblázat: Választási részvétel a helyhatósági választásokon**

A helyi önkormányzat neve	Részvétel 2002-ben	Részvétel az előző választáson	+ vagy – 2002-ben (%)	Az elektronikus felület jellege
Liverpool City Council	36,50	25,50	+11	T, SMS, PC
Liverpool City Council	18,30	15,90	+2,40	T, SMS, PC
Sheffield City Council	46,68	38,96	+7,72	PC, SMS, VK
Sheffield City Council	21,91	17,89	+4,02	PC, SMS, VK
Sheffield City Council	38,70	31,93	+6,77	PC, SMS, VK
St Albans City & District	23,30	24,10	–0,80	PC, T, VK
St Albans City & District	38,90	41,90	–3,00	PC, T, VK

<sup>550</sup> Ennek hátulütőiről lásd: i. m. 487.

<sup>551</sup> I. m. 487.

A helyi önkormányzat neve	Részvétel 2002-ben	Részvétel az előző választáson	+ vagy – 2002-ben (%)	Az elektronikus felület jellege
Crewe & Nantwich BC	21,80	18,60	+3,20	PC, VK
Crewe & Nantwich BC	36,40	37,50	–1,10	PC, VK
Swindon BC	31,20	27,70	+3,50	PC, T
London Borough of Newham	27,60	28,40	–0,80	VK
Stratford on Avon DC	42,00	39,00	+3,00	VK
Bolton Metropolitan Council	32,70	26,80	+5,9	VK
Chester City Council	22,20	18,70	+3,5	VK
Chester City Council	40,80	39,60	+1,2	VK
Chester City Council	38,50	35,80	+2,7	VK

*Forrás:* JOINT, A.: *Electronic voting*, i. m. 409–410. (Magyarázat az elektronikus felület jellegéhez: T = Telefonos szavazás; SMS = SMS-en keresztül történő szavazás; PC = PC-n keresztül történő szavazás; VK = érintőképernyős felületen, fülkében történő szavazás)

*A megvalósítással kapcsolatban nagy hiányosság, hogy „a legtöbb önkormányzatnak jelenleg nincs érvényben lévő, informatikai fejlesztési terveket is tartalmazó, közös e-közigazgatás bevezetési stratégiája, és a kistérségi szintű stratégiakészítés iránti igény is csak az elmúlt években alakult ki. E nélkül pedig nem vagy nehezen tudnak eredményes fejlesztéseket megvalósítani. Az önkormányzati fejlesztéseknél fontos szempont a központi közigazgatási rendszerekkel való együttműködési képesség követelménye.”<sup>552</sup> Az utóbbit azért is hangsúlyozzuk, mert – amiként azt a megvalósítást segítő szoftverprogram létrehozásának lehetséges módjainál már említettük – az egységes „állami/központi” rendszer (például ügyfélkapu) is felhasználható lehet a népszavazás elektronizálásánál.*

<sup>552</sup> Elektronikus Közigazgatás Operatív Program, www.nfu.hu, letöltés időpontja: 2013. február 28.

## 6.4 Megvalósítási alternatívák, a megvalósítás informatikai háttere

A fokozatosság elvéből kiindulva a megvalósítást két lépcsőben képzeljük el:<sup>553</sup>

1. Az első szakaszban elégségesnek látszik a már létező és működő közösségi hozzáférési pontokon (például eMagyarország pontok az ország több mint 2 000 pontján)<sup>554</sup> kialakított „szavazóhelyiségben”, szavazási pontokon elhelyezett tableteken (úgynevezett szavazópulton) lebonyolítani a szavazást biometrikus azonosítás után (például ujjlenyomat).<sup>555</sup>

A biometrikus azonosítás formái:

- íriszdiagnosztika,
- retinaletapogatás (e kettő drága!),
- hangelemzés (nem teljesen megbízható),
- arcfelismerés,
- ajakmotorika (e kettő nehézkes),
- ujjlenyomat. (Ujjlenyomat felismerő mobiltelefonokat 2003 júliusában mutattak be Japánban.)<sup>556</sup>

2. A valódi online helyi népszavazás megvalósítási szakaszába átlépve kényelmesen, otthonról szavazunk, például az önkormányzat honlapján felhasználónév-jelszó és mobilaláírás segítségével (PKI,<sup>557</sup> illetve W-PKI<sup>558</sup>).

Ezzel összefüggésben tekintsük át, hogy az egyes országokban a választópolgárok hogyan, milyen módokon adhatják le szavazataikat!

<sup>553</sup> A megvalósítás további lehetséges módjai tekintetében lásd: JOINT, A.: *Electronic voting*, i. m. 393–394. (Types of Electronic Voting)

<sup>554</sup> <http://www.emagyarorszag.hu/index.php/eMagyarország-Pontok/>

<sup>555</sup> Szóba jöhet még az ún. elektronikus ügyfél-azonosító kártyák használata is (e-kártya).

<sup>556</sup> BUDAI B. B. – SÜKÖSD M.: *M-kormányzat. M-demokrácia*, i. m. 122.

<sup>557</sup> PKI (Public Key Infrastructure, nyilvános kulcsú infrastruktúra), amely nyilvános titkosítást és digitális igazolást használ a biztonságos elektronikus dokumentumok és tranzakciók hitelesítése céljából (egyévre jellemző és pártatlan, megbízható harmadik személy bocsátja ki). (Forrás: BUDAI B. B.: *Az e-közigazgatás elmélete*, i. m. 361.)

<sup>558</sup> W-PKI (Wireless Public Key Infrastructure, vezetékmentes nyilvános kulcsú infrastruktúra), amely a PKI követelményeinek teljesítésére a mobiltelefonokat és a mögöttük felépített GSM (illetve UMTS) infrastruktúrát használja. (Forrás: BUDAI B. B.: *Az e-közigazgatás elmélete*, i. m. 362.)



6.3. táblázat: **Hogyan adhatják le a választópolgárok szavazataikat?**

A szavazatleadás formája	Országok száma	Országok aránya	Néhány példa (a vizsgált országok száma összesen: 223)
hagyományos, papír alapú szavazás	193	86,5%	Ausztria, Svájc, Csehország, Németország, Dánia, Észtország, Spanyolország, Finnország, Egyesült Királyság, Görögország, Grönland, Horvátország, <b>Magyarország</b> , Írország, Izland, Olaszország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szerbia, Oroszország, Örményország, San Marino, Svédország, Szlovénia, Szlovákia, Törökország, Ukrajna, USA
mechanikus szavazógép	2	0,8%	Németország, USA
lyukkártya	0	0,0%	
elektronikus szavazógép	17	7,6%	Belgium, Svájc, Németország, Franciaország, Portugália
telefon	0	0,0%	
internet	2	0,8%	Észtország, Örményország
egyéb	21	9,4%	Franciaország, Bosznia-Hercegovina
nincs elérhető információ	7	3,1%	Ciprus (Észak)
nem értelmezhető	3	1,3%	Szaúd-Arábia

Forrás: [http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO011&set\\_language=en](http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO011&set_language=en)<sup>559</sup> alapján saját szerkesztés (kivonatos formában)

Mindaddig, amíg a „két rendszer” párhuzamosan működik (tehát vannak olyanok, akik továbbra is hagyományos módon szavaznak, és vannak olyan szavazók, akik már otthonról), ki kell küszöbölni azokat a visszaélési lehetőségeket, amelyek abból adódhatnak, hogy esetleg lehetnek olyan szavazók, akik otthonról is szavaznak elektronikusan és személyesen is a szavazóhelyiségben.

Ami az azonosítás kérdését illeti, álláspontunk szerint, *a legegyszerűbb megoldás a mobilalátírás alkalmazása.* „Az elektronikus azonosítás az elektronikus közigazgatás alfája. Tíz évvel ezelőtt az volt az általános elgondolás, hogy az elektronikus azonosítás eszköze

<sup>559</sup> ACE Electoral Knowledge Network: Voting Operations. How do electors cast their votes? i. m.

az elektronikus aláírás lesz. [...] Ennél sokkal egyszerűbbé és olcsóbbá vált a kétcsatornás, általában a mobiltelefon-birtokláson alapuló azonosítás, szinte minden pénzügyi intézmény ezt használja. [...] a mobiltelefonos azonosítás, ami sok szempontból ugyanolyan biztonságú azonosításra képes, több felhasználási területen számos országban rendkívül elterjedt.”<sup>560</sup> Az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program szerint is „kiemelt feladat az elektronikus szolgáltatások kialakíthatóságához az ügyfelek távoli elérésénél alkalmazott kellő biztonságot nyújtó azonosítása, illetve a jognyilatkozatok letagadhatatlanságának megvalósítása”.<sup>561</sup>

A ma már mintegy 2000 helyszínt jelentő e-Magyarország Pontok hálózata és a benne működő, képzett, humán segítséget biztosító és motivációt növelő eTanácsadó-hálózat (2010 végén mintegy 1620 eTanácsadóval), a hasonló portfólióval rendelkező Teleházak hálózata, a közművelődési intézmények, a közkönyvtárak, a közgyűjtemények, a posták és más közösségi terek jó talajt jelentenek, amelynek fejlesztése és a jelenlegi igényeknek, a technológiai fejlődésnek való megfeleltetése nélkülözhetetlen. Fontos célnak tartjuk e közösségi terek együttműködéseinek kiszélesítését.<sup>562</sup>

Az okostelefonok elterjedésével *akár a mobiltelefon is felhasználható lehetne az elektronikus voks elküldésére.* „Az sms sok szempontból tökéletes médiuma a tömeges visszacsatolásnak:

- ✿ a ma forgalomban lévő valamennyi (GSM-) készülék képes a küldésre és a fogadásra;
- ✿ egyszerűségénél fogva a kevésbé műszaki orientáltaságú felhasználók is képesek a használatára;
- ✿ a fogadói oldalon könnyen, gyorsan és egyértelműen feldolgozható az elküldött üzenet tartalma annak szöveges mivoltából eredően;
- ✿ a rendkívül kis adattartalmú és sávszélesség-igényű üzenetek tömege nem terheli túl a véges számban rendelkezésre álló kommunikációs csatornákat.”<sup>563</sup>

*A megvalósítással kapcsolatban fontosnak tartjuk, hogy a programok, kísérleti programok fejlesztésének finanszírozásához a központi kormányzat segítsége lehet a kiindulópont, elsősorban pályázati források rendelkezésre bocsátásával, ahogy az az Egyesült Királyságban is megvalósult 2003 május–júliusában.*<sup>564</sup>

*A megvalósítás informatikai hátterét a következő ábra segítségével mutatjuk be, előrebocsátva, hogy az internetes szavazási rendszer komplexitását nem szabad alábecsülni.*

---

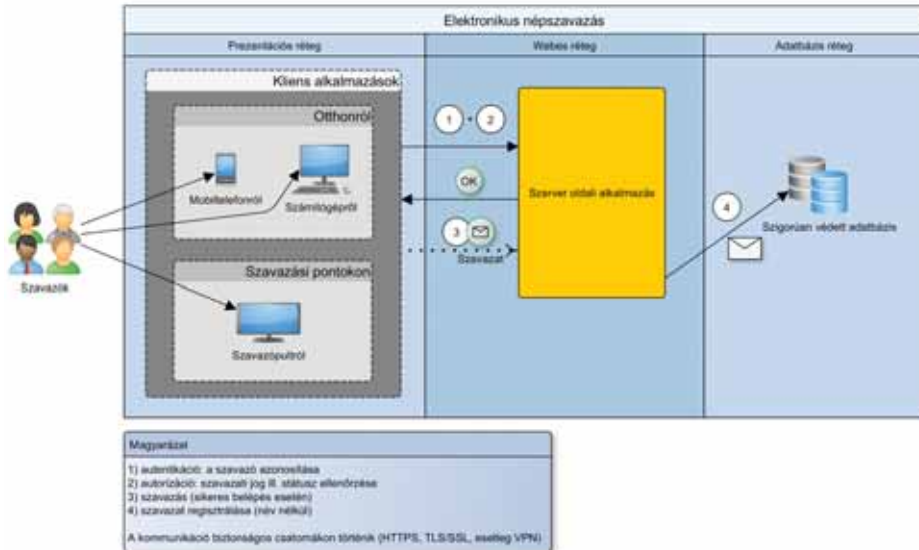
<sup>560</sup> „Az e-közigazgatás alfája az elektronikus azonosítás.” Interjú Fekete Gábor helyettes államtitkárral, i. m. 3.

<sup>561</sup> Forrás: [www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)

<sup>562</sup> Forrás: Digitális Megújulás Cselekvési Terv.

<sup>563</sup> BUDAI B. B. – SÜKÖSD M.: *M-kormányzat. M-demokrácia*, i. m. 378.

<sup>564</sup> JOINT, A.: *Electronic voting*, i. m. 410.



6.2. ábra: A megvalósítás informatikai háttere

Forrás: saját szerkesztés

Az ábrán jól látható, hogy a rendszer működtetéséhez *három réteget kell kialakítani*:

1. *prezentációs réteg* (kliens alkalmazások);
2. *webes réteg* (szerver oldali alkalmazás);
3. *adatbázis réteg*.

A *kliens alkalmazások* azok a felhasználói programok vagy felületek, amelyeket a *szavazók látnak* vagy az otthoni számítógépükön, laptopjukon, esetleg mobiltelefonjukon (okostelefonjukon), vagy az úgynevezett szavazási pontokon (a közösségi hozzáférési helyeken kialakított „szavazóhelyiségek”) a szavazópulton (ún. front office vagy front end). A *webes réteg* a *szerver oldali alkalmazás*, tehát az a program, amely fogadja és feldolgozza a szavazatokat, amelyek ezt követően az *adatbázis rétegbe* kerülnek (utóbbi kettőt hívjuk back office-nak vagy back end-nek is). Az *adatbázis réteggel szemben fontos elvárás*, hogy – a személyes adatok védelme és az adatbiztonság követelményeinek, valamint a szavazás titkosságának érvényesülése miatt is – *szigorúan védett és titkos legyen*, abba csak és kizárólag az arra jogosultak tekinthessenek be, végezzenek műveleteket. *Fontos követelmény*, hogy a *három réteg között a kommunikáció biztonságos protokollok használatával biztonságos csatornákon keresztül bonyolódjék le* (például HTTPS, TLS/SSL, esetleg VPN).<sup>565</sup>

Ami a program működését illeti, az első és legfontosabb feladat a *szavazó azonosítása*, vagyis az *autentikáció*. Ennek során a felhasználó (szavazó) megadja a harmadik fél által nem ismert felhasználónevet és jelszavát, majd a belépést követően ezeken felül még

<sup>565</sup> Mindezek a biztonságos megvalósítás informatikai hátterét jelentik.

mobilláírással (mobiltelefonra sms-ben kapott azonosító kóddal) is azonosítja magát.<sup>566</sup> Ezt a felhasználónevet és jelszót a választópolgár már bizonyos idővel a szavazás napja előtt megkaphatná, elképzeléseink szerint a helyi választási iroda vezetőjétől. Ezt követően a program azonosítja azt, hogy *a belépni szándékozó szavazati jogosultsággal rendelkezik-e* (van-e szavazati joga, a helyi népszavazással érintett településen lakóhellyel rendelkezik-e, nincs-e kizárva a választójog gyakorlásából, nem szavazott-e már<sup>567</sup>), ezt a folyamatot nevezzük *autorizációnak*. A több lépcsős azonosítást követő sikeres belépés esetén adhatja le a választópolgár a szavazatát, amely az adatbázis rétegbe kerül, és amely – a szavazás titkosságának érvényesülése érdekében – immáron név nélkül tárolja a szavazatokat.

## 6.5 Jó gyakorlatok, nemzetközi és hazai példák

„A nyugati democráciákban már van rá példa, hogy helyi népszavazásokat tartanak elektronikus úton. Egy 2002-ben végzett Matáv-felmérés szerint olyan országokban, mint Norvégia, Dánia, Kanada, az USA, Hollandia, Dél-Korea, Ausztrália és Finnország, a lakoságnak családonként több mint 50%-a rendelkezik interneteléréssel az otthonában, de a közigazgatással való kapcsolattartásra még ezeken a helyeken is csak mintegy 30% használja rendszeresen ICT eszközét. Magyarországon viszont, ahol a családoknak csak mintegy 17%-ának<sup>568</sup> van valamilyen formában internetelérhetősége, majdnem ugyanennyi keresi a kapcsolatot a közigazgatási szférával. Ez arra utal, hogy hazánk kiváló terep lenne az e-szavazásra, s ennek nem az lenne a feltétele, hogy minden család rendelkezzen on-line PC-vel.”<sup>569</sup>

*Két külföldi példa* mellett, ha nem is túl sok, de legalább *néhány hazai példa* is bizonyítja, hogy érdemes az elektronizálással komolyan foglalkozni. A konkrét esetek az alábbiak:

1. *Bracknell-Forest-i önkormányzat e-önkormányzati portálja* (<http://consult.bracknell-forest.gov.uk/portal/>).

Regisztrációt követően a választópolgár az internetes felületen keresztül „elmondhatja” a véleményét a közösségi kérdésekben, amelyet a döntéshozók a döntés meghozatala során lehetőség szerint figyelembe vesznek. A honlapra mindig felkerülnek az aktuális, közösségi témakörök, problémák, megoldandó feladatok, döntéstervezetek,<sup>570</sup> meghatározzák a konzultáció időtartamát; vé-

<sup>566</sup> Ez a megoldás az internetes banki felületeken már jól működő, hatékony, bevett gyakorlat.

<sup>567</sup> A választójog meglétének ellenőrzése a folyamat korábbi szakaszaiban is elvégezhető (például az már nem is kaphat felhasználónevet és jelszót, akinek nincs választójoga), így a program mentesíthető ennek vizsgálatára alól.

<sup>568</sup> Ezzel kapcsolatban frissebb adat a kézirat lezárásáig sajnos nem állt rendelkezésünkre.

<sup>569</sup> BUDAI B. B. – SÜKÖSD M.: *M-kormányzat. M-demokrácia*, i. m. 281–282.

<sup>570</sup> A legutóbbi az ún. „Bus Strategy” volt, ahol a közösségi közlekedésre vonatkozó információkra voltak kíváncsiak, és ezek ismeretében történtek meg a fejlesztések.

- gezetül közléseket az eredményeket (tehát a már lezajlott konzultációkba is betekinthetünk, azokba beleolvashatunk, azok között kereshetünk is stb.).
2. 2002 májusában *Nagy-Britanniában, a liverpooli és a sheffieldi helyi választásokon* a szavazóknak lehetőségük volt kísérleti jelleggel sms-ben voksolni (www.cellular.co.za).
  3. *Budaörs város önkormányzata* (<http://www.budaors.hu/?module=forum>). A város honlapján a választópolgárok elmondhatják véleményüket olyan közérdeklődésre számot tartó ügyekben, mint például a közbiztonság, az orvosi ellátás, a szűnyogirtás, a közösségi közlekedés, a szemétszállítás, az idősek otthona, a piac, az okmányirodai ügyintézés, a parlagfű elleni védekezés stb. 2012 októberétől pedig az önkormányzat kísérleti jelleggel megnyitotta 3 dimenziós internetes ügyfélszolgálatát (úgynevezett „virtuális városháza”). Hivatali időben már itt is elérhetők az ügyfélszolgálat munkatársai, akik készséggel állnak az érdeklődők rendelkezésére okmányirodai, hivatali, városi ügyekkel kapcsolatban. A megfelelő alkalmazások letöltése után vehetők igénybe a fenti szolgáltatások, és ha valaki elakadna, technikai tájékoztatást is kaphat az úgynevezett segítőkől, akik a virtuális térben folyamatosan rendelkezésre állnak.
  4. *Hajdúszoboszló (sms alapú helyi népszavazás, isms)*:<sup>571</sup> Hajdúszoboszlón egy alkalommal sms alapú, közvetlen demokráciára épülő „helyi népszavazást” tartottak. Az a rendszer, amelyet kipróbáltak, „automatizmusai révén alkalmas több százezres választói létszámú szavazások lebonyolítására is”.<sup>572</sup>
  5. Az *abai „modell”*: a helyi demokrácia fejlesztése, a társadalmi szerződés létrehozása (ennek részei – többek között – az intelligens várossá válás programja, mobiltelefonos tájékoztató jellegű szavazások, a honlapon rendszeres fórumok szervezése). (<http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283>)

## 6.6 Megoldásra váró kérdések

Az e-népszavazás bevezetése esetén számos *neuralgikus pont* felvethető, melynek megválaszolására az alábbiakban teszünk kísérletet.

<sup>571</sup> Hajdúszoboszló jegyzője szerint e próbálkozás a szó valódi értelmében nem tekinthető helyi népszavazásnak (már csupán a normatív szabályozottság hiánya miatt is), csupán egy „gyenge kísérlet” maradt, inkább közvélemény-kutatásnak tekinthető. Az általános tapasztalat az, hogy az emberek nem mozdulnak meg [ez esetben a viszonylag magas részvételi arálynak az volt az indoka, hogy egy mindenkit érintő és érdeklő, éles kérdést tettek fel (Épüljön-e 4-es elkerülő út Hajdúszoboszló köré?)], ehhez azonban komoly ösztönzési eszközöket kellett alkalmazni. Problémák és nehézségek leginkább az azonosítással kapcsolatban merültek fel].

<sup>572</sup> BUDAI B. B. – SÜKÖSD M.: *M-kormányzat. M-demokrácia*, i. m. 201.

1. *az adatbiztonság, a személyes adatok védelme*<sup>573</sup>

Az informatikai szakma képviselői szerint megfelelő biztonsági intézkedések esetén a visszaélési és hibalehetőségek száma csökken. „Az adatvédelmi aggályokat részben kivédi a német elektronikus személyi igazolványok álnév funkciója. A személyi igazolványok RFID chipjeiben lehetőség van álnév használatára, amelyet kizárólag internetes azonosításra lehet használni. Az álnevet az okmány számából és az online szolgáltatót jelölő számból hozza létre a Szövetségi Informatiótechnikai Biztonsági Hivatal (BSI). Az alkalmazás segítségével felgyorsulhat az azonosítás az online banki szolgáltatásoknál, az internetes szerződések-nél, de természetesen az elektronikus közigazgatási szolgáltatásoknál is.”<sup>574</sup>

Az elektronikus szavazórendszernek a legmagasabb szintű védelmet kell biztosítania a mások nevével való visszaélések, a szavazatisméltések, a hackelések és a csalások kivédése érdekében.<sup>575</sup>

2. *a szavazás titkosságának garantálása* (itt a program megfelelő kidolgozására, megírására, továbbá az azt kezelő illetékesre kell hangsúlyt fektetni);

3. *az e-népszavazás elfogadottsága, ennek három vetülete:*

– *társadalmi* (itt szerepe lehet a már említett közvélemény-kutatásoknak, a szondázatásnak, a lakossági vélemények megismerésének);

– *politikai* (az elektronizálást esetlegesen ellenző politikai csoportok érveivel szemben felhozható érvünk az, hogy digitális megvalósítás esetén a csalás és a tévedés egy ponton zárható ki és ellenőrizhető, míg emberi közreműködés esetén ezek lehetősége kevésbé ellenőrizhető és zárható ki);<sup>576</sup>

– *jogi, jogszabályi* (fontos követelmény a jogi környezet felkészítése az új társadalmi jelenségek, folyamatok támogatására);

4. *ügynevezett gyenge pontok, fenyegetettségek felmérése és lehetőség szerinti kiküszöbölése* (a már említett ügynevezett ethical hacker segítségével).

<sup>573</sup> Lásd ehhez még: BUDAI B. B. – SZAKOLYI A.: *Interaktív önkormányzat*, i. m. IT infrastruktúra – IT biztonság című 15. fejezetét 149–160.

<sup>574</sup> BUDAI B. B. – SÜKÖSD M.: *M-kormányzat. M-demokrácia*, i. m. 296.

<sup>575</sup> JOINT, A.: *Electronic voting*, i. m. 405.

<sup>576</sup> Az abai vezetés egyik megállapítása az abai modell kapcsán az alábbi: a választópolgárok különbséget tudnak tenni a pártalapú politizálás és a helyi közpolitika között, ezt a meggyőződést kihasználva jelentős lépéseket lehet tenni a bizalom és a részvétel irányába. Abán tehát megállapítható, hogy minél kevésbé jelenik meg a településen a pártalapú politika, annál nagyobb a választópolgárok helyi közügyekbe való bekapcsolódódásának hajlandósága; a lakosság rendkívül nyitott az új irányába.

Forrás: <http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283>

<sup>1</sup>etöltés időpontja: 2013. október 2.

## 6.7 Javaslat a helyi népszavazás elektronikus lebonyolításáról szóló önkormányzati rendelet szövegére

A fejezet zárásaként felvázoljuk azt az elképzelésünket, hogy a tárgykörben megalkotandó önkormányzati rendeletnek milyen kérdéseket kellene szabályoznia.

### ... sz. rendelettervezet a helyi népszavazás elektronikus lebonyolításáról

... Város/Község/Megyei Jogú Város Önkormányzatának Képviselő-testülete/Községgyűlése A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény/A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény/a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet ...§-ában foglalt felhatalmazás alapján a helyi népszavazás elektronikus lebonyolítása érdekében a következő rendeletet alkotja:

### Általános rendelkezések

1. § (1) A választópolgár szabadon dönti el, hogy szavazatát papír alapon vagy a helyi népszavazás elektronikus lebonyolítására szolgáló online felületen adja le.

(2) A választópolgár a népszavazás napját megelőző 40. napig nyilatkozik, hogy a szavazás mely formáját választja (a továbbiakban: előzetes regisztráció).

(3) A szavazatát elektronikus úton leadó választópolgár azonosítása érdekében a Helyi Választási Iroda (a továbbiakban: HVI) legkésőbb a népszavazás napja előtt hét nappal felhasználónevet és jelszót bocsát a választópolgár rendelkezésére. A felhasználónév és jelszó titkos, azt csak a választópolgár és a HVI tagjai ismerik.

(4) A szavazatát elektronikus úton leadó választópolgár – a szavazata azonosítását és hitelesítését garantáló, mobiltelefonszámra kapott azonosító kód (a továbbiakban: mobilaláírás) végett – köteles megadni mobiltelefonszámát.

### Eljárási szabályok

2. § (1) Az elektronikusan szavazó választópolgár az önkormányzat honlapján/az ügyfélkapun (a továbbiakban: szavazófelület) a szavazás napján az előzetesen megkapott felhasználónév és jelszó segítségével bejelentkezik.

(2) A választópolgár a népszavazásra feltett kérdés alatt megjelenő igen vagy nem gomb megnyomásával adja le szavazatát.

(3) A szavazat leadásának jóváhagyása mobilaláírás segítségével történik.

(4) A szavazófelületen alkalmanként legfeljebb ... kérdésben tartható helyi népszavazás.

(5) A rendeletben nem szabályozott eljárási kérdésekben a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

## Záró rendelkezések

3. § (1) Ez a rendelet a kihirdetését követő ... napon lép hatályba.
- (2) A rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

.....  
polgármester

PH.

.....  
jegyző

## Ellenőrző kérdések és feladatok

1. Soroljon fel néhány olyan ügyet, amelyet akár elektronikusan is elintézhetünk ma-napság!
2. Hogyan kapcsolódik össze az elektronikus helyi népszavazás és a fenntartható köz-igazgatás?
3. Milyen nézeteket ismer az e-közigazgatással kapcsolatban?
4. Melyek általánosságban az elektronikus szolgáltatások bevezetésének előfeltételei?
5. Milyen szükségszerű lépései vannak az e-helyi népszavazás bevezetésének?
6. Jellemezze az önkormányzatok informatikai állapotát napjainkban mint a helyi szintű e-népszavazás megvalósításának háttérét!
7. Kell-e szabályozni és ha igen, akkor hol, milyen jogszabályban a helyi szintű e-nép-szavazás jogintézményét?
8. Hogyan hozható létre az online helyi népszavazás lebonyolítását segítő szoftver-program?
9. Soroljon fel a helyi népszavazás elektronikus alapokra helyezése mellett és ellen-szóó érvéket!
10. Mi az elektronikus szavazás öt lehetséges hozadéka?
11. Nevezze meg az online helyi népszavazás megvalósításának két lépcsőjét! Mit jelent a megvalósításnál a fokozatosság elve?
12. Milyen hiányosságok tapasztalhatók a megvalósítással kapcsolatban Magyarorszá-gon?
13. Melyek a biometrikus azonosítás formái?
14. Mondjon néhány példát arra, hogy az egyes országokban a választópolgárok hogyan, milyen módokon adhatják le szavazataikat a választások/népszavazások során!
15. Milyen szerepe lehet a mobilaláírásnak az online helyi népszavazásban?
16. Milyen szerepe lehet az eMagyarország Pontoknak a helyi népszavazás során?
17. Mutassa be a megvalósítás informatikai háttérét! Milyen rétegeket kell kialakítani a rendszer működtetéséhez?
18. Mi a prezentációs réteg?
19. Mi a webes réteg?
20. Mi az adatbázis réteg? Milyen fontos követelményeknek kell ezzel kapcsolatban megvalósulniuk?



21. Mit jelent az autorizáció és az autentikáció?
22. Mutassa be az informatika háttér működésének lépéseit?
23. Ismertessen néhány jó gyakorlatot a helyi népszavazás elektronikus alapokra helyezése kapcsán!
24. Melyek a helyi szintű e-népszavazás kapcsán a legfontosabb, megoldásra váró kérdések, neuralgikus pontok?
25. Mi az „ethical hacking”? Ki az ethical hacker?
26. Mit kell tartalmaznia az online helyi népszavazást szabályozó önkormányzati rendeletnek?



## 7. FEJEZET

### Összegzés

Munkánkban körbejártuk a helyi önkormányzati közvetlen hatalomgyakorlás jogintézményei közül az általunk legfontosabbnak tartott helyi népszavazás témakörét, bemutattuk a részvételi demokrácia alapfogalmait (referendum, plebiszcitum, iniciativa, petíció, népi törvénykezdeményezés, helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés, lakossági meghallgatások, falugyűlés, közmeghallgatás stb.), eszközeit, intézményeit. A nemzetközi kitekintésben ismertettük a közvetlen demokratikus jogintézményeket az Európai Unió 27 tagállamában.<sup>577</sup> Megvizsgáltuk, hogy az uniós tagállamok alkotmányai szabályozzák-e a helyi népszavazást, illetve a helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának további jogintézményeit; mennyiben szabályozzák e kérdéskört: részleteiben vagy csupán az említés szintjén. Az uniós tagállamokban a helyi népszavazásokat a következő indikátorok segítségével vizsgáltuk: a helyi népszavazások előfordulása, elnevezése; a helyi népszavazásra vonatkozó szabályozás szintje; azoknak az ügýtípusoknak a meghatározása, amelyekben tartható helyi népszavazás (lehetséges), amelyekben a „népnek” kell döntenie (kötelező), illetve amelyekben nem lehet kitézni népszavazást (tilalmazott), ez az úgynevezett hármastagolás; a helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre; a helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre; a helyi népszavazások típusai azok elrendelése (jogalapja) szerint; a helyi népszavazások típusai azok eredménye (kötőereje, célja) alapján; az érvényességi és az eredményességi kritériumok: a kvórum és a kvóta; végül a helyi népi kezdeményezés előfordulása, a kezdeményezésre jogosultak köre. A vizsgálatok során az alábbi fő téziseket bizonyítottuk be:

1. A demokratikus helyi döntéshozatal két fő formája közül a közvetett típus az elsődleges, a közvetlen pedig kivételesnek tekinthető. Az olyan megoldások, amelyek esetében a települési közösség minden ügyben saját maga, azaz a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek ma már csak illúzió. Utóbbi megállapításunk azzal a megszorítással érvényes, hogy a maga nemében egyedülálló spanyol és portugál szabályozás kivételesen mégis a közvetlen demokrácia elsődlegességére szolgáltat példát. Magyarországon az ilyen formák alkalmazása jogilag nem biztosított, mivel a jogi szabályozás nem ismer olyan formákat, ahol a lakóhelyi közösség minden ügyben saját maga döntene. A választásokon és a népszavazásokon való választópolgári részvétel mértéke – ami a választópolgári részvétel legfontosabb dimenzióinak számít – azt bizonyítja, hogy kevésbé van igény az ilyen jellegű „fórumokra”, ugyanis a választópolgári apátia, a helyi közügyek iránti érdeklődés alacsony foka tekinthető általánosnak.

<sup>577</sup> 2011. januári állapot szerint.

- G. Moyser – G. Parry szerint a helyi politikai részvétel 48%-át a választásokon való szavazói részvétel adja.<sup>578</sup> Ehhez kapcsolódóan fontos tézis az is, hogy a választási részvétel erős korrelációt mutat a település méretével – azaz a kistelepüléseken magasabb, a nagyobb településeken kisebb a lakosság részvétele.<sup>579</sup>
2. A közvetlen hatalomgyakorlásnak léteznek európai standardjai (például helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés, falugyűlés, lakossági meghallgatások), de egységes szabályok nem lelhetők fel az alkotmányi és egyéb szabályozásokban. A megoldások sokszínűségének felbecsülhetetlen értéke van, legfőképpen az önkormányzás helyi szintű közvetlen megvalósulásánál, gyakorlásánál, amely az esetleges egységesítés következtében elveszne.
  3. A kezdeményezések mindig valamilyen meghatározott tartalmú döntés elérésére vagy kikényszerítésére irányulnak. Ebből a szempontból az egyes formációk között csupán az alapján tehetünk különbséget, hogy milyen mértékű ez az úgynevezett befolyásoló, kényszerítő hatás: a „nép” döntésének bizonyos kötőereje van a választott képviselő-testületre nézve (mint a helyi népszavazás ügydöntő formája esetében), avagy csupán orientáló jellegű (például a véleménynyilvánító helyi népszavazásnál vagy a helyi népi kezdeményezés esetén).
  4. A népi kezdeményezések kétféle értelemben terjedtek el európai szinten: egyrészt mint a helyi népszavazás megtartásának eljárási kellékeként a helyi választók meghatározott számának/arányának erre irányuló kezdeményezése, másrészt mint kvázi önálló döntéshozatali forma (olyan értelemben önálló, hogy nem a népszavazási eljárás része, hanem önálló döntésbefolyásolási forma). Vizsgálódásaink alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy ezenkívül találkozhattunk a helyi népi kezdeményezés viszonylag jól elkülöníthető, harmadik formájával is, nevezetesen amikor a helyi népi kezdeményezés az önkormányzati jogalkotás folyamatába kapcsolódik be, annak szerves részeként.
  5. Végezetül igazoltnak láttuk azt a tételt is, hogy a helyi népszavazás jóval gyakoribb, mint az országos, mivel a helyi szint sokkal alkalmasabb területet kínál a közvetlen demokrácia érvényesítésére; a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak – és tegyük hozzá, hogy általában a részvételnek – jóval nagyobb jelentősége van.

Ezt követően, rátérve a magyar szabályozásra, bemutattuk a helyi népszavazás gyökereit, magyar szabályozásának történetét, az anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat 1990-től 2013-ig, különös tekintettel az átmenet időszakára, a 2012 és 2013 közötti időszakra vonatkozóan a nemzetközi kitekintésben alkalmazott indikátorok (részvételre jogosultak köre, kezdeményezésre jogosultak köre, a tárgykörök hármas tagolása, eredménye,

<sup>578</sup> Idézi: KÁKAI L.: Önkormányzunk értetek, *de nélkülöletek!* i. m. 134.

<sup>579</sup> I. m. 135.

érvényessége és eredményessége) alapján. Ismertettük a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyát, bemutattuk a népszavazás képviseleti rendszerbe ágyazottságát. Bemutattuk a helyi népszavazások gyakorlatát 1999 és 2013 között, konkrét számokban. Ismertettük, hogy ebben az időszakban mennyi helyi népszavazást tartottak, ebből mennyi lett érvényes, eredményes, érvénytelen, eredménytelen; mely megyékben, mely településeken tartották eddig a legtöbb helyi népszavazást, és mely témakörök voltak a legnépszerűbbek.

Ezt követően rátértünk a hatályos szabályozás bemutatására az új népszavazási törvény (Nsztv.) alapján, bemutatva a helyi népszavazás tárgyát, a tárgykörök hármas tagolását, az érvényesség és az eredményesség kérdéseit, a helyi népszavazás eredményét és ehhez kapcsolódóan a moratóriumot, továbbá a vonatkozó eljárásjogi szabályokat. A fejezet végén bemutattuk azt a néhány önkormányzati rendeletet, amelyet a helyi jogalkotók már az új népszavazási törvény felhatalmazása alapján alkottak meg.

Annak ellenére, hogy a jogalkotó az új törvényben is deklarálta: az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított egy évig kötelező, és nem foglal állást a véleménynyilvánító helyi népszavazásról – amely utóbbi az önkormányzatok gyakorlatában élő jogintézmény –, magunk továbbra is elképzelhetőnek tartjuk ennek gyakorlati alkalmazását. Mindenképpen szabályozni kell tehát a helyi jogalkotónak a véleménynyilvánító helyi népszavazás kérdését, ha alkalmazni kívánja.

Magunk a helyi népszavazás fogalmát az alábbiak szerint határozzuk meg:

A helyi népszavazás során

1. a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek
2. valamely, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó (→ ügydöntő helyi népszavazás) vagy
3. a képviselő-testület hatáskörébe nem tartozó, de a helyi közösséget érintő kérdésben (→ véleménynyilvánító helyi népszavazás).

Nem látjuk akadályát, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás alanyai (a részvételre jogosultak köre és a kezdeményezésre jogosultak köre) ugyanazok legyenek, mint az ügydöntő helyi népszavazásnak. Eltérés a népszavazás eredménye tekintetében lehet, mivel itt olyan kérdésről nyilváníthatnak véleményt a választópolgárok, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, így annak jogi kötőereje sincs a választott testület irányába, tehát döntési kötelezettsége sem keletkezik, mégis fontos szerepet játszhat, mert tájékoztatja a testületet a választópolgárok álláspontjáról.

Ahogy a korábbi szabályozás alapján, úgy az új törvény „hallgatása” miatt sem megnyugtató a véleménynyilvánító helyi népszavazás jogi helyzete. Az önkormányzati autonómia alapelvéből, az Alkotmánybíróság jogértelmezéséből, valamint az önkormányzati praktikumból következően a jogalkotónak eligazítást, kapaszkodót kellene/kellett volna adnia a véleménynyilvánító helyi népszavazásról. Azoknak, akik azt mondják, hogy a törvény szabályozása egyértelmű, a nyelvtani értelmezés alapján igazuk van. Az élet azonban mindig más, mint a jogi szabályozás, és ez esetben az élet – úgy tűnik – kikény-

szeríti a jogi szabályozást, mivel két önkormányzat<sup>580</sup> is tartott már véleménynyilvánító helyi népszavazást, és az arra jogosult szerv<sup>581</sup> nem mondta ki, hogy ezek jogsértőek lettek volna. Sőt az Alkotmánybíróság korábban úgy foglalt állást, hogy „a véleménynyilvánító helyi népszavazás egyes kérdéseit az önkormányzati képviselő-testületek szabályozhatják”.<sup>582</sup> Mi több, egyik későbbi határozatában<sup>583</sup> definiálta is az ügydöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazást, amely fogalomelhatárolást a 3. fejezetben be is mutattuk.<sup>584</sup> Álláspontunk szerint szerencsésebb volna, ha legalább keretjellegű rendelkezés lenne az új törvényben, amely az önkormányzatok számára igazodási pont lehetne. Jelenleg ugyanis a helyi jogalkotók e kérdésben magukra vannak hagyva. Ha viszont egy önkormányzat ténylegesen szabályozná és alkalmazná is a véleménynyilvánító helyi népszavazást, ez esetben mindenképpen alacsonyabb érvényességi és eredményességi kritériumokat tartunk célszerűnek az önkormányzati rendeletben előírni (például 25-25%-ot), mivel az ügydöntő népszavazások esetén is érdektelennek mutakozó választópolgárok véleménynyilvánítás céljából még kevésbé fognak szavazatot leadni, tekintettel arra, hogy ez esetben a népszavazási döntés a képviselő-testületet nem köti. Fürcht Pál szerint viszont akár mellőzhető is az érvényességi feltételek a véleménynyilvánító helyi népszavazásnál, ennek eredményét ugyanis a képviselő-testület szabadon mérlegelheti; „magas részvétel, támogatottság esetén a képviselő-testület politikai okokból nem mellőzheti a polgárok állásfoglalását, annak ellenére, hogy jogi értelemben annak nincs kötelező ereje”.<sup>585</sup> „Nem éri meg úgy elmenni egy népszavazásra, hogy annak eredménye nem kötelezi a képviselő-testületet”,<sup>586</sup> és ha már nem éri meg „csupán” véleménynyilvánítás céljából elmenni egy népszavazási voksot leadni, úgy talán az e-népszavazás bevezetése e speciális helyi népszavazási fajtánál is előrelépést jelenthetne. Sőt, talán ez lenne a legkézenfekvőbb megoldás a véleménynyilvánító helyi népszavazás szakmai elutasíthatóságának és komolytalanná minősítettségének csökkentésére.

A jegyzet következő két fejezetében az elektronikus szavazásokkal és konkrétan a helyi népszavazás elektronizálásával foglalkoztunk, megállapítva, hogy elengedhetetlen szükségességnek tartjuk Magyarországon is a helyi népszavazás, illetve a későbbiekben a választások elektronikus alapokra helyezését. Álláspontunk szerint a helyi népszavazás területe kiváló kipróbálási alapot jelenthetne az e-votingra, amely az országos, az önkormányzati és az EP választások számára egyfajta mintaként, kiindulópontként is szolgálhatna. Bemutattuk a nemzetközi szakirodalomban kidolgozott fogalmakat, mint az e-voting, polling place e-voting, remote e-voting, kiosk voting, precinct internet voting formáit. Ismertettük az e-voting előnyeit, hátrányait, az ezzel kapcsolatos minimum követelményeket. Bemutattuk továbbá az e-voting (fel)készségi index, az e-voting

<sup>580</sup> Szentgotthárd és Szerencs önkormányzata.

<sup>581</sup> Korábban az Alkotmánybíróság, újabban pedig már a Kúria is.

<sup>582</sup> 816/B/2002. AB határozat.

<sup>583</sup> Lásd a 76/2007. (X. 19.) AB határozatot.

<sup>584</sup> Lásd a jegyzet 3.3.1.5 alfejezetét.

<sup>585</sup> FÜRCHT P: *Helyi népszavazás és alkotmányozás*, i. m. 569.

<sup>586</sup> TÓTH A.: *IGEN VAGY NEM*, i. m. 111.

readiness index fogalmát és dimenzióit, valamint szubdimenzióit. Ismertettünk pár jó példát, bemutattunk néhány nemzetközi gyakorlatot, köztük részletesebben az észti és a norvég megoldásokat. Megállapítottuk, hogy hazánkban az ilyen fajta, ilyen jellegű kísérleti programok hiányoznak, ezért érdemes lenne elkezdeni az e-szavazás tesztelését, hogy a következő általános helyhatósági választások évében (2019-ben) a megfelelően működő program akár már élesben is alkalmazhatók legyenek. Nem lehet kétség tehát afelől, hogy a magyar kormánynak is megkerülhetetlen ezzel foglalkoznia, mivel ennek előnyei (költségtakarékosság, választási részvétel növelése, kényelem) egyértelműek. A helyi népszavazás elektronizálása kapcsán bemutattuk a bevezetés előfeltételeit. Meghatároztuk az elektronizálással kapcsolatban elvégzendő legfontosabb feladatokat.

A jogszabályi alapok kialakításánál kiindulópontunk az önkormányzatok szabályozási szabadsága. Álláspontunk szerint e kérdésben a részletkérdések tekintetében nincs szükség központi jogszabályra, mivel minden önkormányzat maga döntheti el, hogy a helyi népszavazást milyen formában (hagyományos papíralapú vagy elektronikus/on-line) bonyolítja le. Központi jogszabályban – garanciális okok miatt törvényben – annyit azonban feltétlenül deklarálható kellene, hogy a helyi önkormányzat a helyi népszavazást elektronikusan is lebonyolíthatja. Ennek feltételeit, részletes eljárási szabályait önkormányzati rendeletben kellene szabályozni, magyarán a törvény a felhatalmazás alapjait adná meg. Ha viszont a helyi döntéshozók a helyi népszavazás elektronikus lebonyolítása mellett döntenek, az eljárási szabályokról mindenképpen önálló önkormányzati rendeletet kellene alkotni, mert ezt sem célszerű az SzMSz részeként szabályozni. Fontos alapelv, hogy az internetes szavazás csupán kiegészítő jellegű lehet, és nem helyettesítheti a hagyományos papíralapú szavazást (kezdetben legalábbis).

Még egyszer hangsúlyozni szükséges, hogy a megvalósítást, a papíralapú szavazásról az elektronikus szavazásra való áttérést mindenképpen fokozatosan, nem egyik napról a másikra képzeljük el.

Mindaddig, amíg a „két rendszer” párhuzamosan működik, ki kell küszöbölni azokat a visszaélési lehetőségeket, amelyek abból adódhatnak, hogy esetleg lehetnek olyan szavazók, akik otthonról is szavaznak elektronikusan és személyesen is a szavazóhelyiségben.

A megvalósítással kapcsolatban fontosnak tartjuk, hogy a programok, kísérleti programok fejlesztésének finanszírozásához a központi kormányzat segítsége lehet a kiindulópont, elsősorban pályázati források rendelkezésre bocsátásával. A megvalósítás informatikai hátterét konkrétan be is mutattuk; a 6.2. ábra szemlélteti.

Anélkül, hogy ismételtsbe bocsátkoznánk, még egyszer felhívjuk a figyelmet arra, hogy az adatbázis réteggel szemben fontos elvárás, hogy – a személyes adatok védelme és az adatbiztonság követelményeinek, valamint a szavazás titkosságának érvényesülése miatt is – szigorúan védett és titkos legyen, abba csak és kizárólag az arra jogosultak tekintsenek be, végezzenek műveleteket. Fontos követelmény, hogy a három réteg között a kommunikáció biztonságos protokollok használatával biztonságos csatornákon keresztül bonyolódjék le.

Ezt követően, ennek kapcsán bemutattunk néhány hazai és nemzetközi példát: Budaörs, Hajdúszoboszló, Aba, a Bracknell-Forest-i önkormányzat (UK), továbbá

a liverpooli és a sheffieldi helyi választások (UK). Megállapítottuk, hogy az e-népszavazás bevezetése esetén számos neuralgikus pont felvethető, aminek megválaszolására kísérletet is tettünk.

A fejezet zárásaként konkrét mintát adtunk a témakörben megalkotandó önkormányzati rendelet konkrét tartalmi elemeire is.

Reményeink szerint jegyzetünkkel hozzájárulunk a helyi önkormányzás jogának közvetlen gyakorlása és a helyi népszavazás jogintézményei életszerűbbé tételéhez, amely közelebb hozza ezt az intézményt a hallgatókhoz, az állampolgárokhoz, a választópolgárokhoz. Bízunk benne, hogy munkánk hozzájárul a helyi népszavazás elektronizálásáról szóló vitához, amely reményeink szerint megalapozza a helyi szintű e-népszavazás fokozatos bevezetésének megkezdését és a pozitív tapasztalatok birtokában a választások (országgyűlési, önkormányzati, EP) elektronikus lebonyolításának bevezetését.



# MELLÉKLETEK

A népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról szóló 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelet alapján

ALÁÍRÁSGYŰJTŐ IV

Az aláírásgyűjtő IV a ..... kerület hivatkozásával ..... számú határozatával  
 került hitelesítése.  
 .....  
 a ..... Válszrásai Iroda vezetője  
 PH.

Alulírottak helyi népszavazás kitzzését kezdeményezzük az alábbi kérdésben:  
**(a helyi népszavazásra bocsátandó kérdés szövege)**

	Olvasható családi és utónév	Személyi azonosító	Anyja születési családi és utóneve	Saját kezű aláírás
1.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
2.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
3.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
4.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
5.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
6.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
7.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
8.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		
9.		<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/>		

10.	<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				
11.	<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				
12.	<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				
13.	<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				
14.	<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				
15.	<input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> - <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>				

Egy válaszpolgár a kezdeményezést csak egy aláírással támogathatja!

az aláírást gyűjtő polgár

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

neve

személyi azonosítója

aláírása



# IRODALOMJEGYZÉK

## *Könyvek, könyvfejezetek*

- Az Alkotmány kommentárja.* Szerk.: JAKAB András. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Szerkesztő, lektor: KILÉNYI Géza. KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.
- BALOGH-BÉKÉSI Nóra – BALOGH Zsolt – CSERNY Ákos – HALÁSZ Iván – PATYI András – TÉGLÁSI András – TÓTH Norbert: *Alkotmányjog.* Szerk.: Cserny Ákos. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013.
- Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Szerk.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs, Csink Lóránt közreműködésével. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2013.
- BÓDI Ferenc: *Lehet-e próféta valaki a saját falujában?* (Sikeres polgármesterek, sikeres önkormányzatok, sikeres helyi társadalmak?). In: Helyi hatalom – Helyi politika 3. Az új demokrácia önkormányzati vezetői. Szerk.: Táll Éva. MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 2000. 209–234. BUDAI Balázs Benjámin: *E-government avagy kormányzati és önkormányzati kihívások az online demokrácia korában.* Aula Kiadó, Budapest, 2002.
- BUDAI Balázs Benjámin – SÜKÖSD Miklós: *M-kormányzat. M-demokrácia. Mobilkommunikáció a közigazgatásban, a politikában és a nonprofit szektorban.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
- BUDAI Balázs Benjámin – SZAKOLYI András: *Interaktív önkormányzat.* Magyar Mediprint Szakkiadó, Budapest, 2005.
- BUDAI Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
- Bulgária Köztársaság Alkotmánya.* In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk.: TÓTH Károly. JATE Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok.* Szerk.: Drinóczi Tímea. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006., 2008.
- FOGARASI József: *A helyi önkormányzás közvetlen megnyilvánulásának formái és fórumai.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2001. 271–280.
- FOGARASI József: *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái és fórumai.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2005. 321–331.
- FOGARASI József: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 207–295.
- HARSÁNYI László: *A harmadik szektor.* In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára, Dem Net Könyvek 3. II. kiadás. Szerk.: Tóbiás László. Hálózat a Demokráciáért

- Program, Budapest, 1999. 9–23. IMREH István: *A törvényhozó székegy falu*. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest, 1983.
- KÁKAI László: *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2004.
- Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban – Összehasonlító közigazgatás*. Szerk.: LÖRINCZ Lajos. Unió Kiadó, Budapest, 2006.
- KRIESI, Hanspeter: *Közvetlen demokrácia – Svájc esete*. In: A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Szerk.: Enyedi Zsolt. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 87–106.
- KUKORELLI István: *A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében*. In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 103–113. *Magyar és európai civil társadalom*. Szerk.: CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete és Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 1999.
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A helyi önkormányzatok és a helyi politika*. In: Állam és polgár. Változás és folyamatosság a politikai szocializációban Magyarországon. Szerk.: Csepeli György – Kéri László – Stumpf István. MTA Politikai Tudományok Intézete, Magyarországi Politikai Képzési Központ, Budapest, 1992. 213–221.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009., 2011.
- PÉTERI Attila: *Népszavazás, népi kezdeményezés*. In: A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Közigazgatási továbbképzési jegyzet. Szerk.: Szoboszlai György. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004. 263–283. Soós Edit: *Polgárbarát önkormányzatok Európában*. In: Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára, Dem Net Könyvek 3. II. kiadás. Szerk.: Tóbiás László. Hálózat a Demokráciáért Program, Budapest, 1999. 106–112. SZENTE Zoltán: *A demokratikus döntéshozatal és végrehajtás az európai önkormányzati rendszerekben*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. december
- SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.
- TÁBIT Renáta: *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai*. In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. 469–493. TÁBIT Renáta: *A választópolgárok közvetlen részvétele a helyi önkormányzásban*. In: Magyarország helyi önkormányzatai. Szerk.: Feik Csaba. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 239–275. VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcsélet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.

**Cikkek, tanulmányok**

- A Magyar Köztársaság Országgyűlése Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága önálló indítványa Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről  
 Internetes elérhetősége: <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf>  
 Letöltés időpontja: 2011. január 5.
- ANTAL Attila: *A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata*. Politikatudományi Szemle, 18. évf. 2009/4. 82–101.
- „Az e-közigazgatás alfája az elektronikus azonosítás.” Interjú Fekete Gábor helyettes államtitkárral. Közszolgálat. Közigazgatási Magazin, 3. évf. 2013. október, 3–5.
- BENCE György: *Polgári engedetlenség középhullámon*. In: A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában. A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9–10-i konferenciájának előadásai és vitája, 11.  
 Internetes elérhetősége: <http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf>  
 Letöltés időpontja: 2014. február 17.
- BODNÁR Eszter: *Létezik-e megerősítő népszavazás Magyarországon? Gondolatok két és fél eset kapcsán*. Közigazgatási Szemle, 2. évf. 2008/2. 56–63.
- BRACHINGER Tamás: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban*.  
 Internetes elérhetősége: <http://www.idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/brachingertamasphd.pdf>  
 Letöltés időpontja: 2014. április 9.
- Digitális Megújulás Cselekvési Terv 2010–2014*. Az infokommunikációs ágazat cselekvési terve a társadalom és a gazdaság megújulásáért, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium  
 Internetes elérhetősége: [http://www.kormany.hu/download/7/0d/30000/Digitalis\\_Megujulas\\_Cselekvesi\\_Tervull.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/0d/30000/Digitalis_Megujulas_Cselekvesi_Tervull.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2013. május 3.
- DÉNES Tamás: *Van-(e)-választási lehetőség?!*  
 Internetes elérhetősége: Forrás: [http://www.titoktan.hu/\\_raktar/\\_e\\_vilagi\\_gondolatok/e-valasztas.pdf](http://www.titoktan.hu/_raktar/_e_vilagi_gondolatok/e-valasztas.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2014. március 21.
- Elektronikus Közigazgatás Operatív Program*  
 Internetes elérhetősége: <http://www.nfu.hu>  
 Letöltés időpontja: 2013. április 23.
- FOGARASI József: *A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről – Közös lecke egy alkotmánybírószági határozat tükrében*. Ön-Kor-Kép, 2007/június–július.  
 Internetes elérhetősége: [http://www.onkorkep.hu/17\\_0607/31\\_33.html](http://www.onkorkep.hu/17_0607/31_33.html)  
 Letöltés időpontja: 2013. október 2.
- FOGARASI József: *Margitsziget*.  
 Internetes elérhetősége: [http://www.fogarasijozsef.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=418:margitsziget&catid=50:2009&Itemid=67](http://www.fogarasijozsef.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=418:margitsziget&catid=50:2009&Itemid=67)  
 Letöltés időpontja: 2013. október 2.
- FOGARASI József: *Nagyító alatt az alkotmányosság – Gondolatok a helyi népszavazás jogintézményéről*. Magyar Polgármester, 2007/július.  
 Internetes elérhetősége: <http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=102&c=67&menu=c01>  
 Letöltés időpontja: 2013. október 2.

- FÜRCHT Pál: *Helyi népszavazás és alkotmányozás*. Magyar Közigazgatás, 45. évf. 1995/10. 562–569.
- FÜRCHT Pál: *Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság*. Magyar Közigazgatás, 43. évf. 1993/3. 129–140.
- GAJDUSEK György: *Részönkormányzatok a jogi szabályozás tükrében. Kontextuális kérdések*. Comitatus, 3. évf. 1993/1. 33–36.
- JANCSOVICS Andrea: *Önkormányzati rendszer Bajorországban I-II*. Magyar Közigazgatás, 44. évf. 1994/4-5. 248–254., 316–320.
- KÁKAI László: *Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban*. Comitatus, 13. évf. 2003/6. 21–29.
- KISS MÓNIKA Dorota: *Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép európai modelljei*. Magyar Jog, 57. évf. 2010/10. 630–640.
- KISS MÓNIKA Dorota: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola.  
Internetes elérhetősége: [http://doktoriiskola.ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Vedes/Kiss\\_M\\_D/ertekezes\\_nyilv\\_kiss\\_md.pdf](http://doktoriiskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/Kiss_M_D/ertekezes_nyilv_kiss_md.pdf)  
Letöltés időpontja: 2014. március 21.
- KONDOROSI Ferenc: *A helyi népszavazásról*. Magyar Közigazgatás, 43. évf. 1993/2. 95–100.
- KROKOVAY Zsolt: *A polgári engedetlenség erénye*. In: *A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciában*. A Bibó István Szakkollégium 1991. március 9–10-i konferenciájának előadásai és vitája, 19.  
Internetes elérhetősége: <http://mek.oszk.hu/11400/11426/11426.pdf>  
Letöltés időpontja: 2014. február 17.
- KÜPPER, Herbert: *A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I-II*. Jura, 15. évf. 2009/1-2. 71–85., 104–119.
- Magyary Program* (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, MP 12.0, A haza üdvére és a köz szolgálatában, KIM, 2012. augusztus 31.)  
Internetes elérhetősége: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf>  
Letöltés időpontja: 2013. április 27.
- MÁJER VIKTOR – TÁBIT Renáta: *A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira*  
Internetes elérhetősége: <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1bit%202.pdf>
- MILÁNKOVICH András – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Kié a Margitsziget I-II*.  
Internetes elérhetősége: <http://arsboni.hu/margit1.html>; <http://arsboni.hu/margit2.html>  
Letöltés időpontja: 2013. október 22.
- PETRÉTEI József: *A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről*. Magyar Közigazgatás, 44. évf. 1994/12. 727–732.
- PETRÉTEI József: *Az országos népszavazás és népi kezdeményezés intézménye*.  
Internetes elérhetősége: <https://coospace.tr.pte.hu/Default.aspx?setLP=38725>  
Letöltés időpontja: 2010. december 10.
- PÓCZA Kálmán: *Referendum a képviselői demokrácia megújításáért? Brit lépések a közvetlen demokrácia felé*. De iurisprudentia et iure publico, 2010/3-4.  
Internetes elérhetősége: [http://www.dieip.hu/2010\\_3\\_09.pdf](http://www.dieip.hu/2010_3_09.pdf)  
Letöltés időpontja: 2011. január 20.



- SASVÁRI Nóra: *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés.*  
 Internetes elérhetősége: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari\\_nora.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/497/1/sasvari_nora.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2014. április 9.
- Sikeres helyi társadalmak Magyarországon. Szerk.: BÓDI Ferenc – BÖHM Antal. Agroinform  
 Kiadóház, Budapest, 2000.
- TÁBIT Renáta: *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai – európai kitekintés.*  
 Internetes elérhetősége: <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1bit%20R%20A%20helyi%20C3%B6nkorm%C3%A1nyz%C3%A1s...%20Eur%C3%B3pai.pdf>
- TÁBIT Renáta: *Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről.* Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, PhD tanulmányok 10. Szerk.: Ádám Antal Pécs, 2011. 471–501.
- TÁBIT Renáta: *A helyi népszavazás elektronizálása, mint a fenntartható közigazgatás vetülete – alternatív megoldások.* Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/2. 83–96.  
 Internetes elérhetősége: <http://kodifikator.hu/letoltes/category/10-2013-evi-ii-szam>
- TÓTH Adrienn: *IGEN VAGY NEM. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999–2011).* Politikatudományi Szemle, 21. évf. 2012/3. szám, 82–114.  
 Internetes elérhetősége: [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012\\_3szam/toth.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_3szam/toth.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2014. április 24.
- TÓTH Zoltán: *Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegseb és fekete pénz.* Jura, 14. évf. 2008/2. szám 205–210.

### ***Internetes források***

- <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>  
[http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2_index.html)  
[www.netkutatasok.hu](http://www.netkutatasok.hu)  
 Nemzeti Jogszabálytár: [njt.hu](http://njt.hu)  
[www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)  
[www.adamiroda.hu](http://www.adamiroda.hu)  
[www.nfu.hu](http://www.nfu.hu)  
[https://www.ujpest.hu/civil\\_szervezetek](https://www.ujpest.hu/civil_szervezetek)  
[http://www.niok.hu/allasmutat.html?all\\_azon=17](http://www.niok.hu/allasmutat.html?all_azon=17)  
[www.budapest.hu](http://www.budapest.hu)  
[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)  
[http://varoslako.pecs.hu/res/doc/1143/pmjv\\_civil\\_koncepci\\_-\\_j.pdf](http://varoslako.pecs.hu/res/doc/1143/pmjv_civil_koncepci_-_j.pdf)  
<http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283#MIDDLE>  
<http://uj szo.com/cimkek/regio/2008/01/09/onkormanyzati-huzavona-a-peticio-miatt>  
<http://www.fovarosi-hirhatar.hu/hir/kutyatartok-peticiojara-valaszolt-a-a-xiii-keruleti-onkormanyzat>  
[http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/STOP\\_SZMOG-peticio0802V-ossz.pdf](http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/STOP_SZMOG-peticio0802V-ossz.pdf)  
[http://varnailaszlo.blog.hu/2014/03/24/peticio\\_a\\_varosligetert](http://varnailaszlo.blog.hu/2014/03/24/peticio_a_varosligetert)

<http://szegedcafe.hu/2014/01/04/veszelyes-utszakasz-szikosofurdon-peticiot-inditottak-a-helyiek/>  
<http://www.eger.hu/hu/hirek/vezeto-hirek/c/peticio-a-belvarosert-6691>  
<http://www.kobanya.info/index.php/kozelet/item/4917-flash-mob-%C3%A9s-pet%C3%ADci%C3%B3-a-k%C5%91b%C3%A1nyai-%C3%B3vod%C3%A1k%C3%A9rt>  
<http://mek.oszk.hu>  
<http://www.parlament.hu/irom39/03479/03479.pdf>  
<http://www.aba.hu/?module=news&action=show&nid=27283>  
<http://consult.bracknell-forest.gov.uk/portal/>  
[www.cellular.co.za](http://www.cellular.co.za)  
<http://www.emagyarország.hu/index.php/eMagyarország-Pontok/>  
<http://www.budaors.hu/?module=forum>  
<http://itcafe.hu/hir/e-onkormanyzat.html>  
<http://www.nfft.hu/fogalma>  
[www.index.hu](http://www.index.hu)

### ***Angol nyelvű források***

*ACE Electoral Knowledge Network: Focus on E-Voting*

<http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/onePage>

Letöltés időpontja: 2013. december 5.

*ACE Electoral Knowledge Network: Voting Operations. How do electors cast their votes?*

[http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO011&set\\_language=en](http://aceproject.org/epic-en/CDTable?question=VO011&set_language=en)

Letöltés időpontja: 2013. december 5.

BROWDER, Rebekah K.: *Internet Voting with Initiatives and Referendums: Stumbling Towards Direct Democracy.*

<http://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1861&context=sulr>

Letöltés időpontja: 2013. december 5.

*Evaluation Report on First Austrian E-Voting Use*

<http://www.e-voting.cc/en/evaluation-report-on-first-austrian-e-voting-use-archive-0410/>

Letöltés időpontja: 2013. november 23.

*Estonian e-voting system*

<http://estonia.eu/about-estonia/economy-a-it/e-voting.html>

Letöltés időpontja: 2013. november 23.

*Estonian President Casts E-Vote in Local Elections*

<http://news.err.ee/v/politics/f06f4a43-84f0-4ec8-9ef7-658b39319dbc>

Letöltés időpontja: 2013. november 23.

JOINT, Andrew: *Electronic voting.* In: *E-government: A Practical Guide to the Legal Issues.* Sweet & Maxwell, London, 2004. 391–411.

KALVET, Tarmo: *Electronic services in public administration.* In: *Improving relations between the administration and the public. Proceedings from the Seventh Annual Conference held in Sofia, Bulgaria, March 25–27 1999.* Eds. Joanne Caddy – Jak Jabes. The

- Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. 109–117.
- KRIMMER, Robert – VOLKAMER, Melanie: *Observing Threats to Voter's Anonymity: Election Observation of Electronic Voting*. Working Paper Series on Electronic Voting and Participation, 2006/1.  
[http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/200601\\_Krimmer\\_Volkamer\\_E-Voting\\_Observation.pdf](http://www.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/200601_Krimmer_Volkamer_E-Voting_Observation.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2013. december 5.
- KRIMMER, Robert – SCHUSTER, Ronald: *The E-VOTING READINESS INDEX: A SURVEY*. Competence Center for Electronic Voting and Participation  
[http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/20080729\\_Krimmer\\_Schuster\\_eVoting\\_Readiness\\_Scale\\_Study\\_V1-1.pdf](http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/20080729_Krimmer_Schuster_eVoting_Readiness_Scale_Study_V1-1.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2013. december 5.
- Local Self-Government in the Republic of Slovenia*  
[http://www.ola-europe.com/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_slovenia\\_en.pdf&t=1294662228&hash=9acb826618bc39d333ff180968859321](http://www.ola-europe.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_slovenia_en.pdf&t=1294662228&hash=9acb826618bc39d333ff180968859321)  
 Letöltés időpontja: 2011. január 8.
- Norway: Internet Voting Pilot Project Local Government Elections 12 September 2011*, OSCE/ODIHR Election Expert Team Report, Warsaw, 2 March 2012.  
<http://www.osce.org/odihhr/88577>  
 Letöltés időpontja: 2013. október 19.
- Participation in the European Project: How to mobilise citizens at the local, regional, national, and European levels?* European Union, October 2009.  
<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=046e4f93-3757-4e90-8297-9552c72f9271>  
 Letöltés időpontja: 2011. január 8.
- Participative democracy in Romania*  
<http://www.ola-europe.com/presentation-des-etats/Roumanie>  
 Letöltés időpontja: 2011. január 8.
- Strengthening regional and local democracy in the European Union I-II*. European Communities, 2004.  
<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=072565f2-1f6c-43b7-8cfa-446414962caa>  
 Letöltés időpontja: 2011. január 8.
- SUSHA, Iryna – KRIPP, Manual J.: *How to successfully implement internet voting? Strategic recommendations on overcoming remote e-voting challenges*. Working Paper Series on Electronic Voting and Electronic Participation, 2011/1.  
[http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/2011-2-WP-Challenges\\_i-voting.pdf](http://neu.e-voting.cc/wp-content/uploads/downloads/2012/03/2011-2-WP-Challenges_i-voting.pdf)  
 Letöltés időpontja: 2013. december 5.



# FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK ÉS RÖVIDÍTÉSÜK

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)  
Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (Pk. Rendelet)
- Az Európa Tanács egyezménye a külföldiek helyi közéletben való részvételéről (1992.) – 144. számú konvenció
- Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ, 1948.)  
Az Európai Unió Alapjogi Chartája, (Európai Unió, 2000.)  
A Tanács 94/80/EK IRÁNYELVE (1994. december 19.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról
- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Európa Tanács, 1985, Strasbourg)
- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány)  
A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gyjt.)  
A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény („rég” Nsztv.)  
Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény („rég” Abtv.)  
A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Ptv.)  
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)  
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény („rég” Övj.)  
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény („rég” Ve.)  
A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény (Tetv.)  
Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (Elatv.)  
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)  
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény („új” Övj.)  
A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)  
Magyarország Alaptörvénye, elfogadva az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésnapján, kihirdetve a Magyar Közlöny 43. számában (2011/43. 10 656. oldal; Alaptörvény)  
Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Ogyvtv.)  
Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény („új” Abtv.)  
Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Ijsztv.)  
Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil tv.)  
Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (Infbtv.)

A népszavazás kezdeményezéséről szóló T/3479. sz. törvényjavaslat (Tv. javaslat)

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény („új” Nsztv.)

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény („új” Ve.)

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbtv.)

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés tárgyában elfogadott 29/2000. (X. 27.) BM rendelet (BMr.)

A közigazgatási és igazságügyi miniszter 37/2013. (XII. 30.) KIM rendelete a népszavazás kezdeményezése során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatokról (KIMr.)

### ***Önkormányzati rendeletek***

Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2014. (III. 3.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról

Felsőpáhok Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (III. 10.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról

Fulókercs Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról

Méra Község Képviselő-testületének 1/2014. (II. 7.) önkormányzati rendelete a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számáról

Békés Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 3/2014. (II. 17.) önkormányzati rendelete a megyei szintű helyi népszavazásról

Budapest Főváros közgyűlésének 61/2008. (XI. 21.) önkormányzati rendelete a fővárosi önkormányzat és a fővárosi civil szervezetek kapcsolatrendszerének egyes kérdéseiről, pályázati rendszeréről

### ***Alkotmánybírósági határozatok***

6/1990. (IV. 12.) AB határozat

61/1991. (XI. 19.) AB határozat

2263/B/1991. AB határozat

1/1992. (I. 16.) AB határozat

23/1992. (IV. 21.) AB határozat

40/1992. (VII. 16.) AB határozat

41/1992. (VII. 16.) AB határozat

56/1992. (XI. 4.) AB határozat

67/1992. (VII. 21.) AB határozat

1526/H/1992. AB határozat

18/1993. (III. 19.) AB határozat

22/1993. (IV. 2.) AB határozat

34/1993. (V. 28.) AB határozat  
39/1993. (VI. 25.) AB határozat  
281/H/1993. AB határozat  
810/H/1993. AB határozat  
8/1994. (II. 23.) AB határozat  
658/B/1995. AB határozat  
63/B/1995-2. AB határozat  
26/1996. (VII. 3.) AB határozat  
60/1996. (XII. 22.) AB határozat  
525/H/1996. AB határozat  
1091/H/1996. AB határozat  
482/B/1998. AB határozat  
18/B/2000. AB határozat  
66/2002. (XII. 17.) AB határozat  
816/B/2002. AB határozat  
76/2007. (X. 19.) AB határozat  
13/2013. (VI. 17.) AB határozat  
18/2013. (VII. 3.) AB határozat

# TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

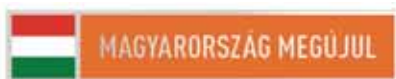
- 1.1. táblázat. A helyi népszavazás típusai a kezdeményező és a kötőerő szempontjából
- 1.2. táblázat. A részvételi demokrácia intézményei
- 1.3. táblázat. Az egyéni listás választási rendszerben a képviselő-testület létszáma (a mandátumok száma)
- 1.4. táblázat. A vegyes választási rendszerben a mandátumok száma
- 1.5. táblázat. A megyei közgyűlés tagjainak (képviselőinek) száma
- 1.6. táblázat. A nonprofit szervezetekkel kapcsolatban álló önkormányzatok száma és aránya a kapcsolat formája szerint, településtípusonként, 2000.
- 2.1. táblázat. Az államok típusai azok belső tagozódása (államszerkezet) szerint
- 2.2. táblázat. A közvetlen részvételi formák típusai az egyes államokban
- 2.3. táblázat. A helyi népszavazás elnevezése és előfordulási gyakorisága
- 2.4. táblázat. A helyi népszavazás tiltott tárgykörei az egyes államokban
- 3.1. táblázat. A helyi népszavazások Magyarországon 1999 és 2013 között
- 3.2. táblázat. A helyi népszavazások előfordulása megyénként
- 3.3. táblázat. A helyi népszavazás tárgykörei 1999–2013 között
- 4.1. táblázat. Jogorvoslatok a helyi népszavazási eljárásban
- 4.2. táblázat. A helyi népszavazásról szóló új önkormányzati rendeletek
- 5.1. táblázat. Az E-voting (fel)készültségi skála tényezői, dimenziói és szubdimenziói
- 5.2. táblázat. Dimenziók szerinti rangsor
- 5.3. táblázat. Az országok rangsora az E-voting Readiness Index alapján
- 6.1. táblázat. A helyi szintű e-népszavazás mellett és ellen szóló érvek
- 6.2. táblázat. Választási részvétel a helyhatósági választásokon
- 6.3. táblázat. Hogyan adhatják le a választópolgárok szavazataikat?



# ÁBRÁK JEGYZÉKE

- 1.1. *ábra.* A lakossági meghallgatások
- 1.2. *ábra.* A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre
- 1.3. *ábra.* A civil-nonprofit szektor szervezetei
- 1.4. *ábra.* Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolati formák
- 3.1. *ábra.* A helyi népszavazás jogszabályi háttere 2014 előtt
- 3.2. *ábra.* Az 1999 és 2013 között tartott helyi népszavazások száma
- 3.3. *ábra.* A helyi népszavazások alakulása az érvényesség–eredményesség szerint
- 3.4. *ábra.* A helyi népszavazások megyénkénti megoszlása
- 3.5. *ábra.* A helyi népszavazások leggyakoribb témái
- 4.1. *ábra.* A helyi népszavazás jogszabályi háttere 2014-ben
- 4.2. *ábra.* A helyi népszavazás folyamata 2014-ben
- 6.1. *ábra.* A helyi népszavazás bevezetésének lépései
- 6.2. *ábra.* A megvalósítás informatikai háttere

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
[www.ujszechenyiterv.gov.hu](http://www.ujszechenyiterv.gov.hu)  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.