

---

# **NAGY CSILLA-TAMÁS VERONIKA: A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK MAGYARORSZÁGON**

## **TARTALOMJEGYZÉK**

<b>I.</b>	<b>BEVEZETÉS</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>A KÉPVISELETI ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>MAGYAR JOGI SZABÁLYOZÁS</b>	<b>4</b>
<b>III. 1</b>	<b>A magyar szabályozás története</b>	<b>4</b>
<b>III. 2</b>	<b>A jelenlegi szabályozás</b>	<b>7</b>
<b>III. 3</b>	<b>Alkotmányjogi viták a helyi népszavazásról a kilencvenes évek elején</b>	<b>10</b>
<b>III. 4</b>	<b>Az országos és a helyi szint összevetése</b>	<b>11</b>
<b>IV.</b>	<b>NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁS</b>	<b>13</b>
<b>V.</b>	<b>HELYI NÉPSZAVAZÁSOK 1999-2001</b>	<b>16</b>
<b>V. 1</b>	<b>Módszertani bevezető</b>	<b>16</b>
<b>V. 2.</b>	<b>A helyi népszavazás tárgya</b>	<b>17</b>
<b>V. 3</b>	<b>A helyi népszavazás funkciói</b>	<b>21</b>
<b>V. 4</b>	<b>A helyi népszavazás, mint konfliktus</b>	<b>25</b>
<b>V. 5</b>	<b>A helyi népszavazás dinamikája</b>	<b>29</b>
<b>V. 6</b>	<b>Szervezettség, részvétel, civil társadalom</b>	<b>32</b>
<b>VI.</b>	<b>BEFEJEZÉS</b>	<b>35</b>
	<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>	<b>37</b>
<b>1. SZÁMÚ MELLÉKLET</b>	<b>HIBA! A KÖNYVJELZŐ NEM LÉTEZIK.</b>	
<b>2. SZÁMÚ MELLÉKLET</b>	<b>HIBA! A KÖNYVJELZŐ NEM LÉTEZIK.</b>	

## I. Bevezetés

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

Az alábbiakban kísérletet tennénk arra, hogy bemutassuk a helyi népszavazás helyét, szerepét a magyar politikai rendszerben; a közvetlen demokrácia e formájának viszonyát a képviselői demokrácia intézményével. Munkánk alapjául az a kutatás szolgál, melyet 2002 tavaszán, Szabó Máté tanár úr „A népszavazás: politikai részvétel és kampány” c. szemináriumán kezdtünk el. Ennek során három év helyi népszavazásaira vonatkozó információkat gyűjtöttünk össze. Mielőtt azonban rátérnénk a helyi népszavazás gyakorlati működésének vizsgálatára, bemutatjuk a hazai és külföldi szabályozást, továbbá az országos és a helyi népszavazás legfontosabb eltéréseit. A negyedik részben bemutatjuk a referendumok tárgyát, funkcióit; illetve jellemezzük a mögöttük álló konfliktusos viszonyt, továbbá a konfliktusfeloldás dinamikáját. Végül ismertetjük a szervezetek és az állampolgárok részvételét a népszavazás során.

---

<sup>1</sup> Kondorosi Ferenc: A helyi népszavazásról, in: Magyar Közigazgatás 1993/2, Fürcht Pál: Önkormányzatok és az Alkotmánybíróság in: Magyar Közigazgatás, Fürcht Pál: Helyi népszavazás és alkotmányozás in: Magyar Közigazgatás

## II. A képviseleti és a közvetlen demokrácia

A demokrácia a „néppel, a nép által és a nép érdekében folytatott kormányzás”, mondta Lincoln elnök gettysburgi beszédében, 1863-ban. A demokráciának többféle értelmezése lehetséges. Egyes felfogások szerint az a demokratikus, mikor a nép közvetlenül részt vesz a kormányzásban, a döntések meghozatalában: a népakarat közvetlenül jut kifejezésre. Másik felfogás szerint viszont a nép által választott képviselők kormányoznak a nép érdekében: ők jelenítik meg a népakaratot. A „közvetlen demokrácia”, illetve a „képviseleti demokrácia” modellje mellett megjelennek még az ún. népi demokráciák, ahol a nép már csak hivatkozási alapot jelent.<sup>2</sup>

Általában jellemző, hogy a modern társadalmakban e két modell egymást kiegészítve, együttesen van jelen: a közvetlen demokrácia a képviselet fontos korrekációs mechanizmusaként működik, számtalan formában. A nép közvetlen részvétele megvalósulhat az állami életbe való közvetlen bevonással (pl. esküdtek), különböző szervezetekben, mozgalmakban való tagsággal, de az állampolgári részvétel fontos formáját jelentik a népszavazások is. Az, hogy a képviseleti vagy a közvetlen demokráciát tekinti-e egy ország elsődlegesnek, általában az alkotmányból kiderül. Magyarországon az előbbi élvez prioritást: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, illetve közvetlenül gyakorolja.”[1949. évi XX. törvény 2.§ (2) bekezdés]<sup>3</sup> A képviseleti és a közvetlen demokráciával kapcsolatban is felmerülnek azonban problémák. A közvetlen demokrácia Rousseau által javasolt alkalmazása, miszerint minden ügyben közvetlenül a népnek kell döntenie, számos ellenérvre talált.

A legfontosabb kifogás, hogy számtalan ügyről kell döntenie, állandóan népszavazásokat kellene tartani. Nemcsak az ügyek mennyisége, hanem bonyolultsága is megnövekedett: kérdéses az állampolgárok kompetenciája számos, szakértelmet igénylő ügyben. Vitatott az is, hogy miről dönthet a mindenkori többség a kisebbséggel szemben. Az emberek mobilizálhatósága is problémát jelent: hajlandóak-e az emberek őket kevésbé érintő, érdeklő kérdésekről döntenie? Ugyanakkor a képviseleti demokrácia

<sup>2</sup> Egyéb formák: fél-demokrácia, pseudo-demokrácia, stb.

<sup>3</sup> A képviseleti demokrácia elsődlegességéről lásd még: 2/1993. (I. 22.) Abhat.

is számos kérdőjelet hordoz. A leggyakoribb probléma a „képviselők eltávolodása a választóktól”, azaz annak a kétségbevonása, hogy a képviselők valóban a népakaratot jelenítik-e meg.

Ezek a problémák természetesen helyi szinten másképp jelennek meg. A problémák közelebb állnak a választókhoz, akik lényegesen jobban informáltak, döntési kompetenciájuk magasabb. Ugyanakkor a képviselők is közelebb állnak a választók mindennapjaihoz, kevésbé érvényesül az „elszakadás” jelensége.

Sokak szerint a képviseleti és a közvetlen demokrácia között zéróösszegű játék folyik. Általában az Alkotmány határozza meg, milyen kérdésekről lehet közvetlenül dönteni, s melyek a választott képviselők döntési jogai. Magyarországon rendkívül szűk körű a népszavazással eldönthető kérdések köre, ráadásul jellemző az is, hogy a közvetlen demokrácia fölött a képviseleti ellenőrzést gyakorol. Hasonlóan van ez helyi szinten is: a településszerkezet megváltoztatásával kapcsolatos ügyeken kívül a képviselőtestület mérlegeli, hogy milyen ügyekben írható ki népszavazás; a képviselőtestület dönt a szabályairól (az Ötv. keretein belül), s lehetősége van a referendum időpontjának meghatározására is. Ezek a jogosítványok a közvetlen demokrácia visszaszorításának lehetőségét adják az önkormányzatok számára.

*A kutatás során felmerült bennünk az a kérdés, hogy a közvetlen demokrácia formájának alkalmazása mennyire szolgálja a képviselőkkel való szembeszállást? Kiegészítő vagy konfliktusos viszony van-e a két forma között? Választ keresünk arra is, hogy mennyire érvényesül a „képviselők elszakadásának” tendenciája, illetve, hogy mennyire jelennek meg a közvetlen demokrácia problémái: a kompetenciahiány és a választói apátia?*

### **III. Magyar jogi szabályozás**

#### **III. 1 A magyar szabályozás története**

Már 1848-as forradalom és szabadságharc idején felmerült a közvetlen demokratikus formák bevezetése. Az akkori politikai irányzatok különbözőképpen értékelték ezen intézményt. A radikálisok támogatták a közvetlen demokráciát. A konzervatív nemesség szintén támogatta, és a közvetlen demokratikus formák

---

magasabbrendűsége mellett érvelt. A polgári politikusok, a közírók és a kis- és középnemesség azonban a képviseleti rendszer mellett volt.

Az 1890-es évek Magyarországon ismét viták bontakoztak ki a népszavazás intézménye körül. Ekkor azonban a bevezetésnek már nem voltak támogatói. Egyre inkább a referendum intézményének bírálata került előtérbe. A népszavazás kritikája egyben a népszuverenitás elvének elutasítását is jelentette. A századforduló után, az 1900-as évek elején Jászi Oszkár volt az, aki a demokrácia kiterjesztése mellé állt, és közvetlen elemek bevonását javasolta a dualizmus rendszerébe. Ő Svájcot tekintette példának.

A két világháború között merev, elutasító nézetek jellemezték e kérdésben a magyar politikai elitet. Az 1945 utáni koalíciós időszakban pedig nem volt lehetőség a népszavazás intézményének bevezetésére. Így a közvetlen demokrácia intézményének bevezetésére a szocialista rendszerben, 1947 után került sor.

A bevezetésre kerülő formák a népgyűlés és a falugyűlés voltak. Az 1980-as években a településfejlesztési hozzájárulások elosztásánál használták ezeket a formákat. A tényleges cél nem az volt, hogy a falu, a közösség döntsön, hanem, hogy megismerhessék a lakosság véleményét. Ennek megfelelően ez egy konzultatív fórum volt. (Máday 1998)

Az 1980-as évek végének környezetvédelmi mozgalmi voltak az elsők, akik nyilvánosan megfogalmazták a népszavazás bevezetésének szükségességét. Az első szabályozás nem is váratott magára sokat. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokat megelőzően a Németh-kormány kibocsátotta az 1989. évi XVII. törvényt, mely az országos és helyi népszavazást szabályozta.

De mit is jelentenek ezek a kifejezések? A törvény az alábbiak szerint definiálja őket:

*„1. § (1) A népszavazás és a népi kezdeményezés az állampolgároknak, illetve az állampolgárok közösségének alkotmányos joga, amely közvetlen részvételt biztosít a hatalom gyakorlásában.”* (1989. évi XVII. törvény)

A jogszabály értelmében országos népszavazást minden olyan kérdésben lehetett tartani, ami az országgyűlés hatáskörébe tartozik. A népszavazás kérdése lehetett így a parlament által elfogadott törvény megerősítése, illetve elutasítása. A jogszabályalkotó továbbá beleszólási jogot adott a törvények elveinek meghatározásába, valamint a nem

---

törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntésébe. A törvény arról is rendelkezett, hogy az alkotmány elfogadásáról népszavazáson kell dönten.

A törvény a tiltott tárgyak körét a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően szabályozta. Így nem lehetett országos népszavazást tartani a költségvetésről, az adókról és az illetékekről, személyi döntésekről (kinevezésekről) és nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítéséről. A későbbi szabályozással szemben a népszavazás kezdeményezéséhez 50 ezer állampolgár aláírása is elég volt.<sup>4</sup> A népszavazás kérdésére a kezdeményező is tehetett javaslatot. A kiírásról azonban az országgyűlési képviselők kétharmada döntött.

Ez a törvény a később születettekhez képest messze a legtöbb szabadságot nyújtotta a helyi népszavazás kezdeményezői számára is. Az 1989. évi XVII. törvény értelmében helyi népszavazást lehetett ugyanis tartani a már elfogadott tanácsrendeletek megerősítésére, illetve a tanácsok hatáskörébe tartozó kérdésekben. Ebben az esetben a népszavazás eredménye kötelező volt a tanácsokra nézve.

Lehetőség volt véleménynyilvánító népszavazásra is. Ebbe a körbe azok az ügyek tartoztak, amelyek a település életét lényegesen befolyásolták, azonban felsőbb tanács hatáskörébe tartoztak. Ugyancsak véleménynyilvánító népszavazást kellett tartani a területszervezési ügyekben. A tiltott témák közé tartoztak az országos népszavazáshoz hasonlóan a költségvetést és a helyi adónemeket megállapító, illetőleg mértéküket meghatározó rendeletek.

Az 1989-es jogszabály alapján a népszavazást kezdeményezők köre elég széles volt. Kezdeményező lehetett:

- bármely tanácstag,
- a lakosság legalább 1%-a,
- az előljáráóság, illetőleg a székhely-község (székhelyváros) tanácsstagi csoportja,
- a tanács végrehajtó bizottsága,
- országos társadalmi szervek helyi szervei,
- helyi társadalmi szervek.

A népszavazást kezdeményezők a kérdés megfogalmazására is javaslatot tehetek ugyanúgy, mint országos szinten. Azonban a népszavazás kiírásához a tanácsstagok

---

<sup>4</sup> Népszavazást kezdeményezhetett e törvény alapján a köztársasági elnök, a kormány, valamint 50 országgyűlési képviselő.

---

kétharmadának szavazatára volt szükség.<sup>5</sup> Az 1989. évi XVII. törvényt az Alkotmánybíróság alkotmányellenessé nyilvánította, és hatályon kívül helyezte, mivel azt az új alkotmány elfogadása előtt hirdették ki.

A népszavazási törvényen kívül egy iránymutatás is arra tett kísérletet, hogy megteremtse a közvetlen demokratikus fórumok hagyományát. Ezek a helyi nyilvánosságot biztosító fórumok a falugyűlés, a várospolitikai fórum, a településrészi tanácskozás, valamint a tanácstagai választói gyűlés voltak. (Földváry, 2-6)

### III. 2 A jelenlegi szabályozás

A magyar alkotmány 28/B. paragrafusa, valamint az 1998. évi III. törvény együtt rendelkezik az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.<sup>6</sup> A helyi népszavazást és népi kezdeményezést viszont az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozza. Innentől kezdve a magyar közjogi törvényekben szétvált az országos és a helyi népszavazás szabályozása.

Az alkotmány 2.§ (2) bekezdése szerint:

„A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” (1949. évi XX. törvény)

A hangsúly a mi esetünkben a hatalom közvetlen gyakorlásán van. Ugyanis erre az alkotmányos alapelvre hivatkozik az 1990-es évek végén elfogadott törvény. Vagyis a demokratikus hatalomgyakorláshoz hozzá tartozik, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb kérdésekben, illetve a képviselői döntések befolyásolásában „a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen.” (1998. évi III. törvény preambuluma)

Az alkotmány ezen kívül kiköti, hogy csak az országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyben lehet országos népszavazást tartani. Továbbá meghatározza, milyen céljai lehetnek a referendumnak (döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás), illetve mikor rendelhető el (kötelezően vagy mérlegelés alapján).

Az 1989. évi törvényhez képest, ahogy fentebb már említettük az 1998-as jogszabály lényegesen szigorúbb. A jogszabály az országos népszavazás két típusát

---

<sup>5</sup> A tanács köteles volt elrendelni a népszavazást, ha a lakosság legalább 3%-a kezdeményezte.

<sup>6</sup> Szakmai viták keretében áll ez a megoldás, mivel a népszavazás elrendeléséhez szükséges szabályok egy részét az alkotmány, másik részét viszont a törvény tartalmazza.

---

különbözteti meg: a kötelező és a fakultatív népszavazást. A kötelező mindig ügydöntő, a fakultatív viszont lehet ügydöntő is, de lehet véleménynyilvánító is.<sup>7</sup>

A tényleges szigorítás a kezdeményezők körét érintette. Az 1998. évi III. törvény szerint az országgyűlési képviselők egyharmadának van lehetősége arra, hogy népszavazást kezdeményezzen. Mint fentebb láttuk, az évtized elején erre ötven képviselő aláírása is elég volt. A szabályozás következetlenségéből adódik, hogy az állampolgárok által kezdeményezett népszavazásról az alaptörvény rendelkezik. (1949. évi XX. törvény 28/C.§) A korábbi szabályozással ellentétben jelenleg 100 ezer aláírás szükséges a közvetlen demokrácia intézményének működésbe hozásához. Azonban ekkor még mindig nem biztos a siker, mivel az országgyűlés mérlegelésétől függ a népszavazás kiírása.<sup>8</sup> Az 1998-as szabályozásból arra a következtetésre lehet jutni, hogy a törvényhozó gyengíteni akarta az országos népszavazás intézményét.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény (1990. évi LXV. törvény) elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát. Ezért biztosítja, hogy a helyi választópolgárok közössége közvetlenül is gyakorolja a hatalmat. Ennek megfelelően helyi szinten is lehetőség van népszavazásra.

A helyi népszavazások szabályozásában az 1989-es, első törvényhez képest szigorítások történtek. Jelenleg az önkormányzati képviselők legalább ¼-ének kezdeményezésére van szükség a helyi népszavazás kiírásához. Kezdeményezésre jogosult továbbá a képviselő-testület bizottsága, helyi társadalmi szervezet vezető testülete, valamint az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a jogosultak 10%-nál és nem lehet több a 25%-uknál. (1990. évi LXV. törvény IV. fejezete) A gyakorlatban azt lehet megfigyelni, hogy az önkormányzati rendeletek a felső határhoz közelítik a küszöböt.

Az országos népszavazáshoz hasonlóan itt is két típust különböztethetünk meg. Az egyik típus a kötelezően kiírandó kérdések köre, a másik a fakultatív kérdések köre. Az első csoportot a törvény nevesíti. Így népszavazást kell tartani:

- a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolás kérdésében,
- községegyesítés és községegyesítés megszüntetése ügyében,

---

<sup>7</sup> Az 1989. évi XVII. törvény alapján elrendelt népszavazás minden esetben ügydöntő volt, tehát kötelező volt az országgyűlésre nézve.

- új község alakításának kezdeményezésekor,
- társult képviselő-testület alakításakor, vagy társult képviselő-testületből való kiváláskor,
- valamint abban az ügyben, amit az önkormányzati rendelet meghatároz. [1990. évi LXV. törvény 46.§ (1)]

A fakultatív csoportba a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyek találhatók, ezenkívül népszavazáson lehet kérni egy önkormányzati rendelet megerősítését.<sup>9</sup> Itt jól látható, hogy az 1989. évi törvényhez képest a rendeletek megerősítése már nem a kötelezően kiírandó körbe tartozik. Lényegében azt lehet megfigyelni, hogy felcserélődtek a kötelező és a fakultatív népszavazás tárgykörei. Az 1989-es törvény alapján a településszervezési kérdések csak fakultatív, véleménynyilvánító népszavazás tárgyai lehettek. Ezzel szemben az 1990-es szabályozás már a kötelező, ügydöntő csoportba helyezi ezeket a kérdéseket. Ugyanezt figyelhetjük meg az önkormányzati rendeletek tekintetében. 1989-ben ezekről még kötelező helyi népszavazást tartani, de 1990-ben azonban a referendum már csak lehetőség.

Az országgyűlés ezzel a jogszabállyal szűkítette a település állampolgárainak beleszólását a döntéshozatalban. A képviseleti intézményt erősítette meg a közvetlen demokráciával szemben. Ennek egyik eszköze volt a fent említett tárgykörcsere, valamint a kezdeményezés megnehezítése. Ugyanakkor az országos társadalmi szervezeteket is igyekeztek kizárni helyi szintről. A szigorítások ellenére valószínűleg továbbra is félelmetes fegyver maradt ez az intézmény, mert a népszavazás eredménye minden esetben kötelező a képviselő-testületre.

A törvény alapján lehetőség van az ötszáz lakoson aluli községekben arra, hogy a népszavazást falugyűlésen döntsék el. Azonban az itt hozott döntés akkor számít népszavazási döntésnek, ha jelen van a választópolgárok több mint a fele. [1990. évi LXV. törvény 47.§ (4)]

Végül az érvényesség-eredményesség kérdésére kitérve a törvény úgy rendelkezik, hogy a helyi népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott. Eredményes pedig akkor, ha a szavazóknak több mint fele a

---

<sup>8</sup> De 200 ezer választópolgár kezdeményezésére kötelező kiírni a népszavazást. [1949. évi XX. törvény 28/C.§ (2)]

<sup>9</sup> A tiltott kérdések közé tartozik a költségvetés, a helyi adók és mértékük, valamint a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdések, a képviselő-testület feloszlátása.

megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Ezzel a rendelkezéssel a törvényhozók egy újabb korlátot állítottak a közvetlen demokrácia elé.<sup>10</sup>

### III. 3 Alkotmányjogi viták a helyi népszavazásról a kilencvenes évek elején

*A demokrácia első éveiben a helyi népszavazás gyakorlati alkalmazáskor gyakran problémát okozott az egységes szabályozás hiánya. Legtöbbször az érvényességi és az eredményességi feltételek meghatározásának különbségei (és az ezzel kapcsolatos visszaélések) miatt fordultak az Alkotmánybírósághoz (volt olyan eset, ahol 80-90%-os részvételhez kötötték az érvényességet, illetve az eredményességhez 2/3-os egyetértési arányt követeltek, máshol a túl laza feltételeket kifogásolták, Kondorosi 1993). A helyi önkormányzatokról szóló törvény ugyanis csak keret jellegű szabályozást tartalmazott, széles mozgásteret kívánván biztosítani a képviselőtestületeknek. A kezdeményezési, érvényességi, és eredményességi küszöbök mellett maguk határozhatták meg az eljárás rendjét is. Az Alkotmánybírósághoz azonban számos panasz érkezett, elsősorban területszervezési ügyekben. Ezeknél az eseteknél ugyanis a képviselőtestület általában a korábbi helyzet fenntartásában érdekelt, s abban az előnyös helyzetben volt, hogy maga határozhatta meg a népszavazás szabályait. Az egyesített indítványok alapján végül az AB 18/1993. (III. 19.) határozatában mulasztásos alkotmánysértést állapított meg az egységes szabályozás hiánya miatt. Az Országgyűlés módosította és kiegészítette az önkormányzati törvény helyi népszavazásra vonatkozó szabályait (1994. évi LXIII.): a résztvevőket illetően (ugyanazok jogosultak részt venni, akik az önkormányzati választásokon); egységesítették az érvényességi feltételeket (50%+1), és az eljárási szabályokat. 1999-re a helyi népszavazás szabályai ily módon stabilizálódtak, kiszámíthatóvá váltak.*

---

<sup>10</sup> A nép általi közvetlen hatalomgyakorlás másik formája az országos és a helyi népi kezdeményezés. Ez az intézmény hatását tekintve jóval gyengébb a népszavazásnál. Tulajdonképpen arra nyújt lehetőséget, hogy egy ügyet a parlament vagy a képviselő-testület megtárgyaljon. Helyi népi kezdeményezés útján minden olyan ügyet a képviselők elé lehet utalni, amelyet ők jogosultak eldönteni. A népi kezdeményezéshez a választásra jogosult állampolgárok 5-10%-nak aláírása szükséges. Azonban semmi sem kötelezi a testületet arra, hogy döntést hozzon az ügyben. A helyi népi kezdeményezésekről, jelentési kötelezettség hiányában, nem készült statisztika.

### **III. 4 Az országos és a helyi szint összevetése**

A közvetlen demokrácia formája, a népszavazás, Magyarországon országos és helyi szinten egyaránt alkalmazható. Mint azt az előző fejezetekben láthattuk, ez nem mindenhol van így, sőt, az erre vonatkozó szabályok is eltérőek. Az alábbiakban összevetnénk a helyi és az országos népszavazást, s kiemelnénk a legfontosabb különbségeket a két szint között. A helyi népszavazás vonatkozásában elsősorban a vizsgált időszakra (1999-2000), illetve a kilencvenes évek elejének (1990-1993) adataira támaszkodnánk, míg az országos népszavazások esetén az elmúlt 12 év kezdeményezéseit vesszük figyelembe.

#### **a) A népszavazások száma**

Az egyik legfontosabb eltérés, amely először szembetűnik az, hogy lényegesen több népszavazást rendeznek helyi, mint országos szinten. Az elmúlt 12 évben mindössze három országos népszavazást tartottak: 1989-ben a négyigenes népszavazást, 1990. júliusában a köztársasági elnök választásáról, 1997-ben a NATO-csatlakozásról szóló népszavazást, melyek közül csak a négyigenes és a NATO-ról szóló<sup>11</sup> volt érvényes. Ezen kívül kilenc jelentős kezdeményezés indult.<sup>12</sup> A helyi népszavazások száma ehhez képest csak 1990. és 1993. között 79, míg 1999. és 2001. között 57, nem is szólva a számtalan meg nem valósult kezdeményezésről.

#### **b) A népszavazás tárgya**

Az országos népszavazások, illetve kezdeményezések tárgya általában valamilyen közjogi-alkotmányjogi kérdés (12-ből 8 ilyen jellegű). a témák általában ugyanazon kérdések körül forognak: a köztársasági elnök választása, NATO-tagság, illetve a világkiállítás kérdéséről többször is kezdeményeztek népszavazást. A helyi szinten a témák jóval szélesebb köréről lehet dönteni.

---

<sup>11</sup> A NATO-csatlakozásról szóló népszavazás előtt enyhítették az érvényességi feltételeket.

<sup>12</sup>1991. július: kárpótlási törvény hatálytalanításáért, 1991. október: az 1996-os világkiállítás megrendezéséért, 1992. július: abortuszszabályok fenntartásáért, 1992. december: a Parlament feloszlásáért, új választások kiírásáért, 1994. október: az 1996-os világkiállítás megrendezéséért, 1995. január: az államfő közvetlen választásáért, 1995. őszén a NATO tagságról, 1996. május: kétkamarás parlamentért, 1997. augusztus: a külföldiek földtulajdonszerzéséről.

---

Alapvetően itt is négy nagy téma körül csoportosulnak a referendumok (mint azt a későbbiekben látni fogjuk), ám alapvetően a sokszínűség jellemzi a kérdéseket.

### **c) Részvétel**

Országos népszavazásaink közül, mint már említettük, mindössze hármat tartottak meg, s ezek közül egy érvénytelen lett. Nem tudni, hogy vajon mennyire mobilizálta volna a lakosságot a többi kérdés, ez leginkább a köztársasági elnökre vonatkozó kérdés esetében valószínűsíthető. Az aláírásgyűjtést – egy kivétellel – sikeresen abszolválták a szervezők.

A helyi népszavazásokon, mint azt a későbbiekben részletesen kifejtjük, témánként eltérőek a részvételi arányok: a lakosság mobilizációja a legnagyobb a településszerkezet megváltozásával kapcsolatos ügyeknél, míg a legalacsonyabb a beruházási és a szociális kérdéseknél.

### **d) Szervezők**

Megfigyelhető volt az is, hogy a részvételi hajlandóság nemcsak a tárgytól, hanem attól is függ: kik kezdeményezték a népszavazást. Országos szinten a szervezőkként általában a nagy pártok, társadalmi szervezetek jelennek meg. Fontos eltérést jelent a két szint között az, hogy míg országosan a nagy pártok képesek a népszavazás sikeres kezdeményezésére, a civil szervezetek próbálkozásai kudarcba fulladnak, s az egyéni kezdeményezések<sup>13</sup> még a napirenden is alig jelennek meg, addig helyi szinten ez éppen fordítva van.

A helyi szinten az esetek nagy részében a lakosság közvetlen részvétele jellemző: a szervezésben, illetve a kampányban. A pártokra nincs szükség, mint a kérdések, érvek megfogalmazóira és közvetítőire, hiszen a szavazókhöz a probléma lényegesen közelebb áll. Tehát, míg országos szinten mindig megjelennek a szervezetek, a lokális szinten ez elvétve fordul elő.

### **e) Jogi viták**

Mindkét szintre jellemzők a jogi viták: különösen a kilencvenes évek elején, mikor még nem voltak kikristályosodva a közvetlen demokrácia alkalmazásának gyakorlati módozatai, mind a helyi, mind az országos népszavazási kezdeményezések gyakran kerültek az Alkotmánybíróság, illetve az előbbi a rendes bíróságok elé.

---

<sup>13</sup> Ilyen volt Tóth Tamás kezdeményezése a halálbüntetés visszaállításáért.

Azonban, míg helyi szinten a jogi viták nagy része az (önkormányzati törvény által a képviselőtestületek számára biztosított szélesebb mozgástérből fakadó) eltérő szabályozásokból adódott, addig országos szinten a népszavazás megítélésének jogi útra terelése gyakran politikai érdeket szolgált, s elsősorban a képviseleti és a közvetlen demokrácia „hatásköri összeütközéséből” fakadt. Máig vitatott például az AB azon döntése, miszerint népszavazással nem lehet alkotmányt módosítani.

#### **IV. Nemzetközi összehasonlítás**

A második világháború után szinte mindenhol belekerültek az alkotmányokba a közvetlen demokrácia intézményei. Ez a népszavazás nagy diadalát jelentette. Ugyanis a két világháború között meglehetősen mostoha sorsa volt a referendumnak. Hans Kelsen a kor ismert államjogásza, az 1929-es osztrák alkotmány atyja is elismerte, hogy a nép „javaslata”, bizonyos esetekben törvényhozói tevékenységet jelenthet. De a politikai pártok által uralt rendszerben a népszavazás intézményét „a parlamenti demokrácia extrém típusának nevezte.” (Hargitai 2001, 559-563)

Ennek ellenére az életbelépett osztrák alkotmány tartalmazta a közvetlen demokrácia különböző formáit. A weimari Németországban is létezett a népszavazás intézménye. Azonban a népszavazási tapasztalatok inkább negatívak voltak, többszörösen visszaéltek a népszavazásokkal és az eredményeket manipulálták.

A népszavazás intézményét 1945 után a nyugati demokráciákban rendkívül szívesen alkalmazták. A népszavazások hazájának tekintett Svájcban rendszeresnek mondható a nép általi közvetlen hatalomgyakorlás. Franciaországban Charles De Gaulle alatt nagy szerepe volt a referendumoknak. A francia elnök számos esetben szólította az urnák elé a lakosságot.<sup>14</sup> De Gaulle leköszönése után a francia politikai elit azonban már óvatosabban alkalmazta a népszavazás intézményét.

---

<sup>14</sup> De Gaulle elnöksége alatt tartott népszavazások Franciaországban: 1958. az V. köztársaság alkotmányáról, 1961. Algéria autonómiájáról, 1962. a francia gyarmatok dekolonizálásáról és 1969. decentralizálási kérdésekről. (Strübel 1987, 17-30)

A nyugati országok csaknem mindegyikében kötelező tárgykör az alkotmánymódosítás nép általi jóváhagyása. Erre legtöbbször az Európai Gazdasági Közösséghez való csatlakozáskor került sor. Így a belépéskor népszavazást tartottak Franciaországban, Írországban, Nagy-Britanniában<sup>15</sup>, Ausztriában és a skandináv államokban.

Nyugat-Európa államai közül nézzük meg a német gyakorlatot. A kontinens egyik meghatározó országában, Németországban nincs országos szintű népszavazás, de tartományi szinten létezik ez az intézmény. A legkorábban Baden-Württemberg tartományban vezették be (1956), majd az egyesítés után a legtöbb szövetségi államban meghonosították. A referendumot a többi országhoz hasonlóan a választópolgárok, valamint a képviselők is kezdeményezhetik. Nem lehet viszont népszavazást tartani a helyi közigazgatás belső szervezetéről és a helyi pénzügyekről.

A szomszédunkban, Ausztriában országos és tartományi szinten is létezik a népszavazás intézménye. A legtöbb tartományban a szabályozás a szövetségi modellel azonos. Azonban Vorarlbergben, Felső-Ausztriában és Stájerországban eltérő szabályok találhatók, ugyanis ezekben a tartományokban a tartományi parlament köteles a népi kezdeményezés szerinti törvény megalkotására. (Hargitai 2001, 559-563)

A demokratikus országok között öt olyan létezik, ahol soha nem volt az egész nemzetre kiterjedő népszavazás. Ezek az államok: India, Izrael, Japán és az Amerikai Egyesült Államok.<sup>16</sup>

A volt kommunista országok közül 1989 után szinte mindegyik bevezette a népszavazás intézményét. Általánosságban az állapítható meg, hogy országos szinten a tiltott témák közé tartoznak a költségvetésről, az adókról és illetékekről, a nemzetközi szerződésekről szóló kérdések.

Bulgáriában a helyi népszavazásról 1996-ban hoztak törvényt. Ebben a magyar szabályozáshoz hasonlóan határozták meg a kezdeményezők körét. Vagyis kezdeményezhet a helyi választók  $\frac{1}{4}$ -e, a helyi képviseleti szerv  $\frac{1}{4}$ -e, valamint a helyi elöljáró. Tárgya pedig bármely helyi érdekeltségű ügy lehet, kivéve a helyi adókat és a költségvetést.

A Cseh Köztársaságban szintén lehet helyi népszavazásokat tartani. Ez azokban az esetekben kötelező, ha a település szerkezetében történik változás. Továbbá bármely

---

<sup>15</sup> A briteknél eddig ez volt az első és egyetlen népszavazás.

olyan ügyben kiírható, amelynek eldöntése az önkormányzat hatáskörébe tartozik (fakultatív). A tiltott témák természetesen itt is a pénzügyi kérdések.

Horvátországban a helyi képviselő-testület  $\frac{1}{3}$ -ának támogatása szükséges a referendum kiírásához és minden olyan ügyben tartható, mely a testület hatáskörébe tartozik. Lengyelországban az eddigi államokkal ellentétben, állampolgári kezdeményezésre helyi népszavazást lehet tartani a képviselő-testület visszahívásáról. A helyi népszavazásokról, 2000-ben elfogadott törvény a területi megosztásnak megfelelően a helyi referendumok három szintjét vezette be: közösségit, a megyeit és a vidéket.

Szlovákia unikumnak számít a helyi népszavazások tekintetében, ugyanis a szabályozás értelmében a helyi adókról helyi szinten kötelező népszavazást kiírni. A népszavazás kezdeményezéséhez pedig a választópolgárok 20%-ának aláírása szükséges.

Oroszországban, 1997-ben törvényi szinten szabályozták a helyi népszavazásokat. A jogszabály rendkívül széles körben korlátozta a népszavazásokat a képviselők mandátumát tekintve. Így nem lehet visszahívni őket, hivatali idejük sem módosítható és a képviselő-testület feloszlatására sem kerülhet sor népszavazás által. (A fenti fejezet „A népszavazás: politikai részvétel és kampány” című alternatív előadáson elhangzottak alapján készült.)

---

<sup>16</sup> Az Egyesült Államokban azonban tagállami szinten széles körben alkalmazzák.

---

## V. Helyi népszavazások 1999-2001

### V. 1 Módszertani bevezető

A továbbiakban kísérletet tennénk a helyi népszavazás magyarországi gyakorlatának bemutatására. A demokrácia 12 éves időszakából három évet emeltünk ki, s megvizsgáltuk az ebben az időszakban tartott helyi népszavazásokat meghatározott szempontok alapján. Az 1999-2001-es időszakot választottuk ki, két okból: 1. Megbízható adatok csak erről és az 1990-93-as időszakról álltak rendelkezésre. A kilencvenes évek elejének helyi népszavazásait a HVG gyűjtötte össze, valószínűleg különböző sajtóforrások alapján. Az 1999-2001 között tartott helyi népszavazások listáját a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatala bocsájtotta rendelkezésünkre. Az ezt megelőző időszakról a Hivatal sem rendelkezik adatokkal, lévén, hogy az önkormányzatoknak csak 2000. óta kell bejelenteniük, hogy helyi népszavazást tartanak. 2. A két időszak közül azért tartottuk jobbnak a későbbi vizsgálatát, mert a kilencvenes évek elejének időszaka nem alkalmas az általánosításra. A demokrácia első három évében aránytalanul nagy számban képviseltették magukat a településszerkezet megváltozásával kapcsolatos ügyek, hiszen az önkormányzati törvény adta lehetőséggel élve sorra váltak szét a szocializmusban egybekényszerített települések. A kilencvenes évek elején számos olyan alkotmányos, jogi vita kísérte a népszavazásokat, melyek a stabilizálódott demokráciában már nem voltak jelen. Úgy véltük, a 1999-2001-es időszakra a helyi népszavazás szerepe, helye kikristályosodott, s ily módon vizsgálhatóvá, néhány következtetés levonására alkalmassá vált.

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

---

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

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

A kutatás során a következő adatokat igyekeztünk összegyűjteni minden helyi népszavazásról: a népszavazás helye, ideje, tárgya, eredménye, a részvételi arány, a kezdeményezők kiléte. Vizsgáltuk továbbá, hogy pártok, civil szervezetek, gazdasági szervezetek megjelentek-e az ügy kapcsán; kísérletet tettünk a mögöttes motivációk, érdekek, a legfontosabb érvek és ellenérvek, illetve a népszavazás következményeinek és hatásának felderítésére. Az 57 helyi népszavazás legfontosabb adatait az 1. számú melléklet táblázatában foglaltuk össze.

## **V. 2. A helyi népszavazás tárgya**

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

### **a) Területszervezési kérdések**

Az első nagy „blokkot” a területszervezési kérdésekről tartott referendumok alkotják. A vizsgált időszakban 23 ilyen témájú helyi népszavazást tartottak Magyarországon, ami az összes legnagyobb hányadát jelenti (lásd: 2. b ábra). A nagy szám oka egyértelműen az, hogy az ilyen tárgyú döntések esetén kötelező kiírni a népszavazást, mely az önkormányzathoz való jogból fakad, a képviselőtestületek tehát nincsen mérlegelési lehetősége. Az Ötv. szerint kötelező kiírni a népszavazást

---

megyeváltás, településrész leválása, másik településhez való csatlakozás, illetve társult képviselőtestület létrehozása esetén.

A kilencvenes évek elején különösen sok helyen döntöttek településrész kiválásáról, s új község alakulásáról, lévén, hogy ebben az időszakban váltak szét azok a települések, melyeket a '60-70-es években – akaratuk ellenére – egyesítettek. 1990 és 1993 között 79 helyi népszavazásból 52 területszervezési kérdéstről szólt, ez 67%-os arányt jelent (lásd: 2. a ábra). Ez az arány a kilencvenes évek végére lecsökkent (lásd: 2. b ábra). A döntés tárgyát tekintve, a vizsgált időszakban, hasonlóan a kilencvenes évek elejéhez, legnagyobb arányban településrész kiválásáról volt szó (15 eset). Két esetben döntöttek más megyéhez csatlakozásról, négyszer más településhez való csatlakozásról, illetve területrész átadásáról, de városi címért való pályázásról is tartottak helyi népszavazást. Némileg önkényesen ebbe a kategóriába soroltunk egy körjegyzőségből való kiválást is. A vizsgált időszakban egyszer sem döntöttek társult képviselőtestület létrehozásáról vagy abból való kiválásról. A településszerkezet változásával kapcsolatos ügyeket a településrész lakói kezdeményezték, a megyeváltási és a városi címért pályázó esetben az önkormányzat kérte ki a lakosság véleményét. Az előbbieket nagy részénél általában éles konfliktus jelent meg egyrészt az önkormányzat, másrészt a település többi lakója és az „elszakadók” között. A megyeváltás kérdésében a helyi önkormányzat javaslatát mindkét esetben elutasították a szavazók.

#### **b) Beruházással kapcsolatos kérdések**

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

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

### c) Környezetvédelmi ügyek

Kutatásaink során, ahogy fentebb említettük két adatbázissal dolgoztunk. Az 1990 és 1993 közötti adatok és az 1999 és 2001 közöttiek lényeges eltérést mutatnak. Az 1990-es évek elején környezetvédelmi ügyek elvétve kerültek népszavazásra (9%), míg az évtized végén számuk jelentősen megnőtt (22%). (2. ábra)

De mit is nevezünk környezetvédelmi ügyeknek? A környezetvédelmi ügyek közé azok az esetek tartoznak, amelyekben hulladéklerakó építéséről, hulladékégetésről, valamint környezetszennyező üzem építéséről van szó.<sup>17</sup>

1990 és 1993 között hét környezetvédelemmel kapcsolatos ügy volt. Ezeknek a jellemzője az, hogy főleg kistelepülésen tartották őket és zömmel a Dunántúlon. Az évtized végére a helyi népszavazások egyik fő témájává léptek elő ezek az ügyek. Sőt adatbázisunk szerint a 2000. évben tartott 24 helyi referendum ¼-e (8 népszavazás) ilyen ügy volt. 1999-ben öt ügy tartozott e körbe, míg 2001-ben csak egy ilyen ügy.

Területileg azt lehet megfigyelni, hogy főleg az ország középső megyéiben voltak a hulladékártórási ügyében népszavazások (Veszprém, Fejér, Tolna, Baranya, Pest, Bács-Kiskun, Jász-Nagykun-Szolnok, valamint Zala és Borsod-Abaúj-Zemplén megyék). A megyék között is kiemelkedő Veszprém, ahol három népszavazás is volt ilyen kérdésben.<sup>18</sup> Az adatokból kitűnik, hogy azok a települések, ahol

<sup>17</sup> 1991 februárja és 1993 augusztusa között huszonhat nem területszervezési kérdésről volt helyi népszavazás Magyarországon. A kezdeményezők fele-fele arányban a képviselő-testület és a választópolgárok voltak. Ezek azonban olyan ügyek, melyek kiírása minden esetben a képviselő-testület mérlegelésétől függött. A népszavazáson hozott döntés ennek értelmében nem volt kötelező a testületre nézve.

<sup>18</sup> Nagyvázszyban és Ajkán 1999-ben tartottak népszavazást hulladéklerakó építéséről, illetve a kalorex nevű veszélyes hulladék elégetéséről az Ajkai Erőműben. 2001-ben pedig Királýszentistvánon kérdezték meg a lakosságot, hogy építsenek-e ott hulladéklerakót.

környezetvédelmi ügyben tartottak népszavazást, zömmel falvak, ahol a lakosság száma 5 és 10 ezer fő között van.<sup>19</sup> (6. ábra)

A három év 13 környezetvédelmi ügyéből hat szavazás volt érvényes és eredményes (Nagyvázsony, Szászberek, Ormosbánya, Tápiógyörgye, Liptód, Királyszentistván). A hat település mindegyikében elutasították a környezetszennyező létesítmény építését. A fenti helységek többségében ez a szavazók  $\frac{2}{3}$ -ának elutasítását jelentette.<sup>20</sup> Egyedül Királyszentistvánon volt szorosabb az állás, mivel ott csak tíz szavazattal nyert az elutasítás. (4. ábra)

A helyi népszavazás hat településen volt érvénytelen, mivel nem jelent meg a szavazásra jogosultak több mint ötven százaléka. Ilyen volt Izsák, Vaskút, Ajka, Zalaszentgrót, Farnos és Csömör.<sup>21</sup> Az érvénytelenség azért is furcsa, mert a települések többségében népi kezdeményezésre írták ki a népszavazást. A népszavazás előtt pedig több száz aláírás gyűlt össze. Az eddig nem említett Ócsény községben többszöri halasztás után is elmaradt a népszavazás a regionális hulladékhasznosító és lerakó létesítésének ügyében.

#### **d) Szociális ügyek**

A szociális ügyek alatt mi azokat az eseteket értjük, amelyek az önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési kötelezettségét érintik. Ezek különösen háziorvosi, illetőleg gyermekorvosi körzet kialakítása, elmefogyatékosok elhelyezése és iskolabezárás.

Ilyen ügyekben népszavazásra az 1990-es évek kezdetén csak egy esetben került sor, amikor Nagyiván polgárai meg akarták akadályozni egy iskola egyházi kézbe adását.(2. ábra) 1999 és 2001 között négy szociális ügyben tartottak helyi referendumot. 1999-ben Derekegyházán és Oroszlányban, 2000-ben Dévaványán és Mogyoródon, 2001-ben viszont nem volt ilyen ügyben népszavazás.<sup>22</sup>

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

<sup>19</sup> Kivételt jelent Izsák, Ajka, Zalaszentgrót és Csömör.

<sup>20</sup> A nemmel szavazók aránya: Nagyvázsonyban 92%, Szászbereken 73%, Ormosbányán 93%, Tápiógyörgyén 92%.

<sup>21</sup> A résztvevők aránya: Izsák 28%, Vaskút 44%, Ajka 37%, Zalaszentgrót 42%, Farnosról nincs adatunk, Csömör 47%.

<sup>22</sup> A mogyoródi népszavazásról nem rendelkezünk pontos adatokkal. Csak annyit tudunk, hogy az aláírások ellenőrzésénél megakadt a folyamat.

---

A Komárom megyei Oroszlány volt az első az országban, ahol iskolabezárási ügyben helyi népszavazást tartottak. A részvétel (a jogosultak 31%-a jelent meg) mégis az érdektelenségről tanúskodott. Így az ügyben a döntés joga a képviselő-testületé lett. A harmadik értékelhető szociális ügyben tartott dévaványai népszavazás szintén érvénytelen lett. A szeptember elején megtartott referendumon a jogosultak alig több mint 18%-a vett részt. Ezeket a népszavazásokat is, a fentiekhez hasonlóan népi kezdeményezésre írták ki. (4. ábra)

### V. 3 A helyi népszavazás funkciói

A népszavazások több esetben is sajátos kifejeződései a helyi társadalom tiltakozásának. Ugyanakkor lehetőséget nyújtanak a képviselő-testület legitimációjának megerősítésére. Ezért mi a helyi népszavazásokat a mobilizációs és a legitimációs funkció szempontjából vizsgáltuk. A mobilizáció célját tekintve pedig azt néztük meg, hogy a helyi referendumok proaktívak-e (új előny megszerzésére irányulók) vagy reaktívak (hátrányok elkerülését célzóak).

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

Továbbá ha elfogadjuk azt a tételt is, hogy a társadalmi mozgalmak és politikai szervezetek versengenek is egymással a politikai erőforrást jelentő mobilizálható tiltakozási potenciálért (jelen esetben egy sikeres helyi népszavazásért), akkor azt kell megállapítanunk, hogy a helyi társadalmi szervezetek és országos politikai pártok ezt még nem ismerték fel. Mobilizálási potenciáljuk rendkívül korlátozott. (5. ábra) (Szabó 1998, 29-34)

A helyi lakosság mozgósítása (mobilizációs funkció) eltérő az egyes témaköröket nézve. Településszerkezeti ügyekben szinte tökéletes a mobilizáció, ha sikernek a szavazáson való részvételt tekintjük.<sup>23</sup> A beruházási ügyeknél már változóbb a kép. Jóformán alig találni érvényes népszavazást. 1999-ben és 2000-ben nem volt

---

<sup>23</sup> Alig van olyan népszavazás, amely érvénytelen lett volna. Kivéve Sárbogárdon, Ózdon és Sátoraljaújhelyen.

ilyen ügyben érvényes népszavazás.<sup>24</sup> 2001-ben viszont már három is akad.<sup>25</sup> A környezetvédelmi ügyek 50-50%-ban voltak érvényesek, illetve érvénytelenek. Szociális ügyekben csak egy népszavazási kérdés volt olyan vonzó, hogy a részvételre mozgósítsa az embereket. (5. b ábra)

A beruházási, a környezetvédelmi és a szociális témakörökben az alacsony részvételi arány azért is különös, mert ezek nem kötelezően kiírandó ügyek, hanem általában népi kezdeményezésre kerültek népszavazás elé. Tehát a szavazás előtt már jelentős mobilizálás történt. Több száz, sőt helyenként több ezer aláírást is gyűjtöttek (Egerben 13348 aláírást). Bizonyos helyeken civil szervezetek alakultak a népszavazás felkarolására (ezek általában helyi környezetvédő szervezetek, illetve egyesületek, például Visegrádi Vállalkozók Egyesülete). Van, ahol országos pártok is bekapcsolódtak az ügybe (Egerben az MSZP, a Fidesz és az SZDSZ, Budakalászon a Fidesz, Piliscsabán a Fidesz és a MIÉP). Azonban ez a nagy támogatottság a népszavazás napjára elolvadt. Ebben valószínűleg közre játszott az is, hogyan zajlott a népszavazási kampány (a 2001 decemberében Piliscsabán egyenesen a népszavazástól való távolmaradásra szólította föl a lakosságot az akkori polgármester). Másrészt a képviselő-testület helyenként tudatosan manipulálta a népszavazás időpontját. Ennek egyik legjobb példája az 1999-ben Ajkán megtartott népszavazás, amikor is a testület augusztus elsejére tűzte ki a referendumot. A város lakosságának csak 37%-a vett részt a szavazáson, ugyanis ekkor szinte mindenki a szabadságát töltötte.

Az 1999 és 2001 között megtartott népszavazások között több a reaktív, mint a proaktív. (7. ábra) A proaktívak közé azok az esetek tartoznak, amelyek valamilyen új szolgáltatás megszerzésére irányulnak, továbbá idesorolható néhány településszerkezeti kérdés és a beruházási kérdések zöme is. A reaktívak közé főleg a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek tartoznak, de ide sorolhatók a szociális ügyek is, valamint néhány lakópark építésével kapcsolatos referendium is.

Adatbázisunkból az derül ki, hogy a proaktív ügyek kevésbé tudták mobilizálni a lakosságot, mivel a népszavazások többségében érvénytelenek voltak. (8. ábra) Viszont azt sem állíthatjuk, hogy a reaktív kérdések jobban mozgósítják a helyi lakosságot. Valószínűleg ennek az lehet az egyik oka, hogy az emberek nem hisznek abban, hogy a

---

<sup>24</sup> Egerben megíusult a népszavazási kezdeményezés, Ballószögön pedig a lakosság mindössze 16%-a járult az urnák elé.

<sup>25</sup> Sümegcsehi, Visegrád, Szarvasgede.

népszavazással befolyást tudnak gyakorolni a döntéshozókra. Másrészt a távolmaradás azzal is összefügghet, hogy a nagypolitika mellett a helyi politika a demokrácia mostohagyereke és az állampolgárok nem érzik ugyanolyan fontosnak a helyi ügyekbe való beleszólás jogát.

Az általános rész után a különösre térve több momentumot is ki kell emelnünk. 1999 és 2001 között Magyarországon két olyan település is volt, ahol egy éven belül két népszavazás is volt. A két település a Bács-Kiskun megyei Vaskút és a Pest megyei Budakalász voltak. A négy népszavazás közös jellemzője, hogy érvénytelenek voltak, annak ellenére, hogy Budakalászon a mobilizációba a Fidesz is bekapcsolódott.<sup>26</sup> Mind a két településen volt egy-egy reaktív és egy-egy proaktív referendum, azonban egyik típusra sem sikerült megfelelően mozgósítani a lakosságot.

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

Adatbázisunkban két olyan helyi népszavazás is szerepel, amely során a képviselő-testület legitimációjának kérdése került a lakosság elé (legitimációs funkció). A Visegrádon megtartott népszavazás a testület legitimációjának elvesztését jelentette, mivel a referendumon résztvevők  $\frac{2}{3}$ -a elutasította a képviselők által támogatott strandeladást. A másik esetben, Csetényben, ahol a népszavazásra bocsátott kérdés tárgya miatt a képviselő-testület le is mondott, megerősítették az önkormányzat korábbi döntését.

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

Ezek azonban a kezdeményezők korábban nem foglalkoztak környezetvédelemmel. A referendum felmerülésének első szakaszában a legtöbbször nagy állampolgári aktivitás mutatkozik. Ezt bizonyítja az is, hogy néhány helyen az aláírások hitelesítését megelőzve a képviselő-testület kiírja a népszavazást. A második szakaszban, a szavazáskor viszont már csekély az állampolgári részvétel.

---

<sup>26</sup> Vaskúton egy környezetvédelmi és egy beruházási ügy volt, Budakalászon pedig két beruházási ügy. A 1990. évi LXV. törvény 48.§-nak értelmében egy éven belül ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást nem lehet tartani.

---

Ezekben az esetekben a tájékoztatás is elég jó volt. Számtalan lakossági fórumot tartottak, melyekre szakértőket hívtak. Az önkormányzat tájékoztató füzeteket készített és utazásokat szervezett hasonló üzemekbe. A lakosság ezek ellenére, vagy éppen ezért mindig nemmel szavazott a hulladékégetők vagy hulladéktárolók létesítésére.

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

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

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

A beruházási ügyek között általában reaktív típusúakat találtunk. Közös jellemzőjük ezeknek az ügyeknek, hogy ha a lakosság kezdeményezte őket, akkor reaktívak. A beruházás megakadályozása mellett a zöld terület védelme szólt egy ipari park vagy egy áruház helyi bevételeket növelő megépítésével szemben.<sup>27</sup> Azonban ezek a népszavazások többsége érvénytelen lett. Voltak olyan települések is, ahol proaktívoknak tekinthetők a helyi referendumok. Ezeken a településeken az önkormányzat kezdeményezésére írták ki a népszavazást. Ennek az egyik legjobb példája a csetényi vezetékes gázellátás megvalósításáról kiírt referendum.

---

<sup>27</sup> A lakosság általában mindenhol elvárja, hogy az önkormányzat munkahelyeket teremtsen, beruházókat hozzon a településre. Azonban ha megérkezik a beruházó, kifogások merülnek fel, hogy mekkora

Voltak olyan népszavazások is, amelyeket egyik csoportba sem tudtuk elhelyezni. A vegyes ügyek egyik legjobb példája a Tiszavasváriból kiváló Szorgalmatos esete. Proaktív egyrészt azért, mert az elválástól a bevételek növekedését várták, de reaktív is egyben, mert az elválással akarták megakadályozni az iskola felső tagozatának megszüntetését.

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

A szociális ügyekben tartott népszavazások kis száma mutatja, hogy ezek a témakörök nem érik el a helyi társadalom ingerküszöbét. Ezeket a kérdéseket nem érzik annyira magukénak a helyi polgárok, nincs meg a szükséges szaktudásuk hozzá, és a döntés jogát inkább az önkormányzatra hagyják. A testület ezekben az esetekben lényegében szakhatóságként működik.

#### **V. 4 A helyi népszavazás, mint konfliktus**

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

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

##### **1. A konfliktus alanyai**

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

- Településszerkezeti ügyeknél:

---

területet épít be, vagy mennyire szennyezi a környezetet. Ez az ellentmondás sok esetben feloldhatatlannak bizonyul mindkét fél számára.

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

## 2. A konfliktus tárgya

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

- a) Településszerkezet változásával kapcsolatos ügyek esetében, legtöbbször materiális konfliktusról van szó. Fontos azonban megjegyezni, hogy ennél a témánál az érzelmi elemek nagy szerepet kapnak: nem pusztán a jobb anyagiak elérése motiválja az elszakadó településrészt, hanem az identitástudat, régi sérelmek is. Az Egertől elszakadó Szarvaskő, illetve a Sátoraljaújhelytől leváló Széphalom az a két település, amely kifejezetten rossz anyagi helyzetbe hozta magát. Számos más esetben azonban a jobb anyagi helyzet, s más előnyök elérése motiválta a válást (pl. Ózd, Abasár, Bátonyterenye, Zákány, Tiszavasvári).
- b) A beruházásokkal kapcsolatos népszavazások során, a téma jellegéből fakadóan, a viták az anyagiak körül összpontosulnak. Természetesen előfordulhat, hogy nem ez a meghatározó; például valamely, a helyiek számára fontossággal bíró ingatlan lebontása, eladása esetén: Szarvasgedén a kastélyépület eladása ellen nemcsak a

benne működő közszolgáltatások elvesztése miatt léptek fel, hanem az épülethez való érzelmi kötődés (hagyomány, megszokás) miatt is. A beruházással kapcsolatos ügyek nagy részénél azonban az anyagiak, a materiális értékek alapján zajlanak a viták: pl. Visegrádon, Piliscsabán, Ballószögön, Kalocsán, stb.

- c) A minőségi élet, az egészséges környezet védelmének posztmateriális értékei nagy hangsúllyal vannak jelen a környezetvédelmi ügyeknél: azonban érvként. Jobban megvizsgálva ugyanis ezen ügyek hátterét, a mögöttes érdekeket, kiderül, hogy a posztmateriális köntös mögött kemény materiális érvek húzódnak meg (iparüzési adó, illetve az arra irigykedő környékbeli önkormányzatok). Nevezhetnénk ezeket akár "pszeudo-posztmateriális" ügyeknek is. Az emberek azonban komolyan veszik ezeket az érveket, s számunkra ez a lényeges: a posztmateriális értékek, az egészséges élet számos esetben fontosabbnak bizonyult az anyagiaknál. Az önkormányzat „materiális érvei” ellenére az állampolgárok a posztmateriális értékeket választották, pl. Liptódon, Tápiógyörgyén, Szászbereken.
- d) Az új orvosi körzetek kialakítása, illetve az iskola bezárásának, az elmefogyatékosok beköltözésének megakadályozása olyan tárgyak, melyek egyaránt kapcsolódhatnak az anyagi előnyök, illetve a „minőségibb” élet megszerzésének igényéhez. Az érvelések során a szociális ügyeknél mégis ez utóbbi kapott nagyobb hangsúlyt: Derekegyháza kevesen érveltek az ingatlanuk árának esetleges lecsökkenésével a fogyatékosok ellen; a fő érv biztonságuk védelme volt.

A népszavazások többségi döntések. A településrész vagy elszakad, vagy nem; a hulladéklerakó vagy megépülhet, vagy nem: „köztes” megoldásokra nincs lehetőség. A népszavazás során a felek között zéróösszegű játék folyik: az egyik oldal mindenképpen veszteni fog, nem lehet kompromisszumokat kötni, „kölcsonös engedményeket” biztosítani.<sup>28</sup> Természetesen előfordul, hogy – noha a népszavazást „elveszíti” – a szereplő mégsem veszít teljesen: Visegrádon a C-V Kft. számára az lett volna ideális, ha az állampolgárok jóváhagyják az adásvételi szerződést, ám még így is – a kártérítési per révén – nyereséggel számolhat.

### **3. A konfliktus tartóssága**

Kérdés, hogy mennyire tartósak ezek a konfliktusok? Több olyan helyi népszavazással találkozhattunk a kilencvenes évek során, melyek éveken át tartó

<sup>28</sup> A többségi döntés hátrányairól és korrigálási lehetőségeiről: Giovanni Sartori 1995, 129-153

---

ügyekhez kapcsolódtak, ilyen volt például a Zamárditól leszakadni kívánó Szántód ügye, mely az országos sajtóban is nagy visszhangot kapott, nem utolsósorban az ahhoz kapcsolódó visszasságok miatt. A vizsgált időszakban is több olyan ügygel találkoztunk, melynek gyökerei évtizedekkel ezelőttre nyúlnak vissza, elsősorban a településszerkezettel kapcsolatos ügyek esetén (pl. Abasár, Sátoraljaújhely). Előfordul az is, hogy a népszavazás után az új település és a régi között tovább tartanak az ellentétek, a viták (például területek hovatartozásáról, pl. Abasár; vagy a település nevééről, pl. Zákány). Ugyanakkor jelentős számban találkozhattunk olyan ügyekkel is, melyek már a konfliktus felmerülését követő néhány hónapban rendeződtek azáltal, hogy helyi népszavazással döntöttek róla (főleg beruházási, környezetvédelmi kérdések esetén). A helyi népszavazások tárgyának vizsgálatakor nyilvánvalóvá vált az is, hogy a nagy, makrotársadalmi konfliktusok (Lipset - Rokkan) nem jelennek meg helyi szinten, legalábbis a helyi népszavazás vonatkozásában. A Körösényi András által azonosított magyarországi törésvonalak: vallásos-szekuláris, kommunista-antikommunista konfliktus még az érvelések szintjén sem volt azonosítható. (Körösényi 1998, 117-129)

Egyetlen egyházzal kapcsolatos ügy sem volt a három év során (például ingatlanátadás, vallásoktatás, stb.). A – sokszor valóban elmérgesedő – viták során a felek nem vetik a „kommunista múltat” egymás szemére, legalábbis nem jelennek meg ilyen érvek még az elfogultnak számító megyei sajtóban sem.

#### **4. A konfliktus intenzitása**

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

#### **5. A konfliktus csoportképző ereje**

A konfliktusok csoportképző erejét vizsgálva megállapítható, hogy rendelkeznek ilyennel: ritka az olyan eset, amikor a településen konszenzus van az adott ügyről, s csak az eljárás szükségessége miatt tartanak helyi népszavazást (ez településszerkezet megváltozásával kapcsolatos ügy lehet, ám a vizsgált időszakban talán Tiszavasvári esete lehet ilyen). A támogatók és ellenzők megjelenése kialakult csoportot jelenthet: ám, mivel a konfliktusok nagy része nem tartós, a csoportok sem állnak fenn hosszabb ideig. Az időleges „érdekszövetség” az esetek nagy részében csak az adott témára korlátozódik, s a népszavazás után felbomlik. Azonban arra is találhatunk példát, hogy a konfliktus során (és okán) létrejött csoport tartósan fennmaradt: például az ózdi Együtt a várossal egyesület, mely az elszakadások meggátlására jött létre, s városvédő szerepkörben azóta is működik.

### **V. 5 A helyi népszavazás dinamikája**

A helyi népszavazás folyamat, mely a kezdetektől az eredmények megismeréséig, a döntések végrehajtásáig terjed. Mint azt a V. 2.-ben láthattuk, a helyi népszavazás – az esetek nagy részében – konfliktusos folyamat, a probléma megjelenésétől a konfliktus feloldásáig tart. Az alábbiakban bemutatnánk a helyi népszavazás dinamikáját, a

---

legfontosabb állomásokat, s felhívjuk a figyelmet azokra a pontokra is, ahol az ügy megakadhat.

### **1. Az ügy felmerülése**

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

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

### **2. Kampány**

A kampány során a szembenálló felek igyekeznek meggyőzni a szavazókat saját álláspontjuk helyességéről, Lakossági fórumok, szórólapok, nagyobb településeken a helyi sajtó, ritkábban televízió és rádió hirdetései képezik a kampány eszköztárát. A lakosságon belül is dúlnak – a gyakran indulatoktól sem mentes – viták.

Beruházásokkal, illetve környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatban ilyenkor a beruházó cég is bekapcsolódik, általában az önkormányzat oldalán. „Politikai szövetségek” létrejöttéről talán túlzás beszélni, ám az azonos oldalon állók a közös érdek mentén egységesen lépnek fel.

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

### **3. A népszavazás**

A népszavazáson magán derül ki, mennyire volt sikeres a lakosság mobilizálása. Az önkormányzati törvény módosítása által előírt 50% + 1 arányú részvétel esetén érvényes a népszavazás, mint azt a következő fejezetben látni fogjuk, számos esetben ezt nem sikerült elérni.

### **4. A népszavazás eredménye, hatása**

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

A népszavazás eredménye kötelező a képviselőtestületre. Amennyiben a népszavazás érvénytelen vagy eredménytelen lett, a képviselőtestület dönthet az ügyben. A népszavazás megismétlésére csak azzal a korlátozással van lehetőség, hogy ugyanarról a kérdéstről egy éven belül nem lehet népszavazást tartani. A vizsgált időszakban ritkán történt olyan, hogy ugyanarról a kérdéstről mégegyszer tartottak népszavazást, általában csak ennek igényéről (illetve az ezzel való fenyegetőzésről) beszélhetünk. Sátoraljaújhelyen és Ózdon például ugyanazon településrész kiválásáról már volt népszavazás, ám az így megszületett döntésbe nem nyugodtak bele. Előfordul az is, hogy a népszavazás érvénytelensége miatt próbálkoznak újra: az ellentétes oldalon

állók ugyanazt a kérdést másképp tették fel Budakalászon. A fő tendencia azonban a népszavazás eredményének elfogadása, igazán csak a népszavazás érvénytelenségének esetén gyűrűznek tovább a viták. Az érvelésekben megjelenik a népakarra hivatkozás: akik elmentek, milyen választ adtak a feltett kérdésre: pl. Kápolnásnyéken a szavazók 46%-a vett részt a népszavazáson, s csak 10%-uk támogatta az üzem létesítését. Olyan esetekkel is találkoztunk, ahol a népszavazáson meghozott döntés nem biztos, hogy megvalósul; lévén, hogy más szerv jogosult döntené (pl. Ormosbánya, Sümegcsehi). A népszavazás kiírása ilyenkor az érintett szervekre való nyomásgyakorlást célozza.

## V. 6 Szervezettség, részvétel, civil társadalom

### a) A helyi népszavazás szervezői

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

A *pártok* szinte alig bukkannak fel a helyi népszavazások során (5. c, ábra). Általában jellemző, hogy kis mértékben vannak jelen helyi szinten, s elsősorban csak a "nagypolitika" szintjére koncentrálnak. A vizsgált időszakban egyetlen esetben jelent meg párt, mint helyi népszavazás kezdeményezője, egy megyei jogú város esetében. Egerben az SZDSZ által (a Makovecz Imre tervezte uszoda megépítése ellen) szervezett népszavazási kezdeményezés azonban megbukott az aláírások ellenőrzése során. Négy olyan eset volt, ahol pártok megjelentek, mint valamelyik oldal támogatói. Budakalászon a Fidesz érvelt a Metro áruház megépítése ellen, Budakeszin a MIÉP helyi szervezete kezdeményezett népszavazást a lakópark megépítése ellen (az érvénytelen népszavazást egy MIÉP-es parlament képviselő felszólalása követte az Országgyűlésben, melyben szóvá tette az érvényességi feltételek egységes szabályozásának hiányát). Ózdon az MSZP jelent meg, mint a településrészek leválásának ellenzője: azzal érveltek, hogy az elváló településrészek „elviszik” az iparüzési adót, ami része a kormányzat ellenzéki önkormányzatokat gyengítő, ellehetlenítő akciósorozatának.

A *civil szervezetek* már nagyobb mértékben bukkannak fel: hat esetben, mint a népszavazás kezdeményezői (5. b ábra). Ez a szám alacsonynak mondható, ha

meggondoljuk, hogy az Ötv. szerint helyi népszavazás kezdeményezésére jogosult „a helyi társadalmi szervezet vezető testülete”. Öt esetben a kampány során jelentek meg, továbbá négy olyan népszavazással találkoztunk, amikor mind pártok, mind civil szervezetek hallatták a hangjukat (5. c ábra). Az esetek nagy részében környezet- ill. városvédő szervezetekről van szó: általában valamilyen beruházás ellenzőiként jelennek meg. Ilyen volt például a Piliscsabáért Egyesület, a Keszikör Budakeszin, a Nagycsaládosok Egyesülete Budakalászon. A településszerkezet változtatásával kapcsolatos ügyeknél ritkábban jelennek meg, ám arra is van példa, hogy külön emiatt alakul civil szerveződés: Ózd egybentartásának hívei hozták létre az „Együtt a várossal” nevű egyesületet, mely az elszakadásokat meggátló népszavazás kiírása érdekében kezdett el aláírásokat gyűjteni.

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

#### **b) Az állampolgárok részvétele**

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

Az 58 helyi népszavazásból 22 esetben nem tudtuk meg a rendelkezésre álló forrásokból a *kezdeményezők* kilétét (5. a ábra). A maradék 36 népszavazásból a legtöbbet, 17-et a lakosság kezdeményezett. Természetesen nem minden választópolgár, hanem egy-két „vezéregyéniség” kezdi el az aláírásgyűjtést: azokat a népszavazásokat tekintettük lakosság által kezdeményezettnek, melyeknél „civil” személyek indítják az akciót.

Elsősorban az önkormányzat (10), illetve civil szervezetek által kezdeményezett népszavazások esetében fordul elő, hogy a szavazásra jogosultak tájékoztatása érdekében *lakossági fórumokat* tartanak. A rendelkezésre álló adatok szerint csak 7

esetben tartottak ilyet a településeken. Ez a szám rendkívül alacsony, valószínűleg a sajtó nem tudósít az ilyen eseményekről. Az önkormányzatok által kezdeményezett népszavazások esetében az ilyen fórumok a képviselőtestületek számára a szavazás várható eredményét illetően egyszersmind „hőmérőként” is szolgálhatnak. Az alternatívák, érvek és ellenérvek kifejtése a lakosság nagyobb informáltságát, s ezáltal nagyobb döntési kompetenciáját is eredményezhetné. Úgy tűnik, leginkább a környezetszennyező beruházásokkal kapcsolatban kiírt népszavazások előtt tartanak (nem is egy) lakossági fórumot; melyen a hulladéklerakó vagy –égető megépítését (elsősorban az iparüzési adó miatt) támogató önkormányzat és a beruházó cég képviselői igyekeznek informálni, meggyőzni a választókat (5 eset). Mindez azonban nem akadályozza meg az állampolgárokat abban, hogy távolmaradjanak (3eset), vagy hogy elutasítsák a javaslatot.

A népszavazások *érvényességét* vizsgálva a következők mondhatók el:

- Az 58 helyi népszavazásból 29 lett érvényes (51%).
- A legnagyobb érdeklődést a településszerkezet megváltoztatásával kapcsolatos népszavazások váltották ki: 23 esetből 18 lett érvényes (78%), ezt a környezetvédelmi ügyek követik (46%-uk érvényes), lényegesen alacsonyabb az érvényes népszavazások aránya a beruházással kapcsolatos kérdések esetén (23%). A „szociális” ügyek közül kettő lett érvénytelen (4. ábra)
- Az érvényes népszavazások száma a legmagasabb a lakosság által kezdeményezett ügyek esetében: 17-ből 13 lett érvényes (76%). Az önkormányzat által kezdeményezett népszavazásoknak csak a fele lett érvényes (5 db), ám ezek közül három esetben a szavazók elutasították az önkormányzat által javasolt alternatívát. A civil szervezetek által kezdeményezett népszavazások közül egyik sem (!) tartott számot a lakosság legalább felének érdeklődésére: mind a hat ilyen referendum érvénytelen lett (5. b ábra)

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

---

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

## **VI. Befejezés**

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

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

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

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

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

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

## Felhasznált irodalom

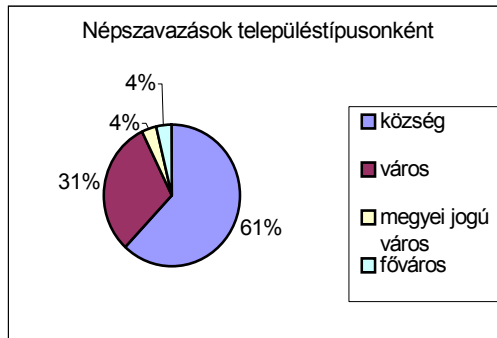
- 1989. évi XVII. törvény: <http://www.election.hu/nep97/jo/vf/vf350500.htm>
- Békés Megyei Hírlap 1999. június 21. 3. old.  
2000. szeptember 11. 3. old.
- Délvilág 1999. április 12. 1. old.
- Észak-Magyarország 2000. július 24. 1-3. old.
- Fejér Megyei Hírlap 1999. június 7.  
2000. október 31.  
2001. április 9.
- Földváry Gábor: A helyi népszavazás Magyarországon 1989 után. Jogszabályok, joggyakorlat, jogértelmezés. Kézirat
- Hargitai József 2001: A közvetlen demokrácia tövises útja, a népszavazás és a népi kezdeményezés Ausztriában, in: Magyar Jog 2001. 9. szám, 559-563. old.
- Heves Megyei Hírlap 1999. április 9.  
2000. november 28.  
2001. április 15.  
2001. szeptember 23.
- HVG 1999. szeptember 4. 90. old.  
1999. június 19.  
1999. november 13.  
2000. május 13.  
2000. június 10.  
2001. január 13.  
2001. március 23.
- Kelet-Magyarország 2001. február 12.
- Komárom-Esztergom Megyei 24 Óra 1999. június 28. 1-3. old.
- Kondorosi Ferenc 1993: A helyi népszavazásról, in: Magyar Közigazgatás 1993/2.
- Körösi András 1998: A magyar politikai rendszer, Osiris, Budapest
- Kukorelli István (szerk.) 1999: Alkotmányjog, Osiris Kiadó, Budapest
- Kukorelli István (szerk.) 2000: Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest

- 
- Máday Andrea 1998: A népszavazás, különös tekintettel a helyi népszavazásokra, szakdolgozat, ELTE-ÁJK Alkotmányjogi Tanszék
  - Magyar Hírlap 2000. augusztus 28. 4. old.
  - Magyar Nemzet 1999. november 8. 4. old.
    - 2000. augusztus 28. 2. old.
    - 2001. szeptember 7. 7. old.
    - 2001. október 2. 4. old.
    - 2001. október 6. 2. old.
    - 2001. október 9. 23. old.
    - 2001. október 15. 21. old.
    - 2001. október 17. 21-23. old.
    - 2001. október 30. 21. old.
    - 2001. december 27. 4. old.
  - Napló 1999. augusztus 2. 3. old.
    - 2000. február 21. 1. old.
    - 2001. május 7. 1. old.
    - 2001. május 28. 1. old.
  - Népszabadság 1999. november 8. 5. old.
    - 1999. április 9.
    - 2000. február 14.
    - 2000. december 11.
  - Népszava 1999. november 8. 2. old.
    - 2000. szeptember 1. 17. old.
    - 2000. szeptember 2. 3. old.
    - 2000. szeptember 5. 3. old.
  - Nógrád Megyei Hírlap 2001. március 27. 1. old.
    - 2001. április 15.
  - Petőfi Népe 1999. május 17. 1-2. old.
    - 1999. június 8. 1. old.
    - 1999. augusztus 22.
    - 2000. május 29.
    - 2000. augusztus 19.

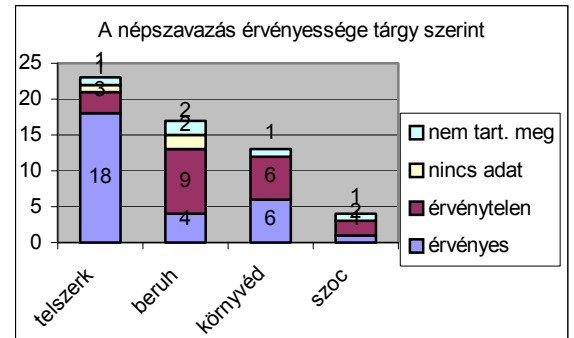
- 
- Sartori, Giovanni 1995: A demokrácia önfelszámolása? Többségi és testületi döntések, in: Felkai Gábor (szerk.): Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás, Miskolci Egyetemi Kiadó
  - Somogyi Hírlap 2001. január 29.
  - Strübel, Michael 1987: Mehr direkte Demokratie? in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 42/87, 1987. október 17.
  - Szabó Máté 1998: Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás, Villányi úti könyvek
  - Tolnai Népszás 2000. november. 9. 1. old.  
2000. november 28. 1. old.  
2000. december 5. 1. old.  
2000. december 7. 1. old.
  - Új Dunántúli Napló 200. augusztus. 8 1. old.
  - Új Néplap 1999. szeptember 20. 1. old.  
2000. június 19. 1. old.
  - Vas Népe 2000. október 15.
  - Wollmann, Hellmut 1999: Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 24-25/99 1999. június 11.
  - Zalai Hírlap 2000. június 5. 1. old.  
2001. március 11.

## I. Melléklet: Ábrák

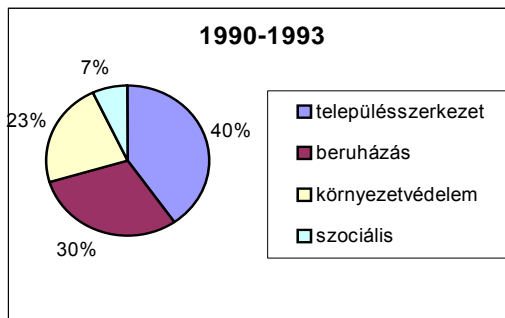
1. ábra



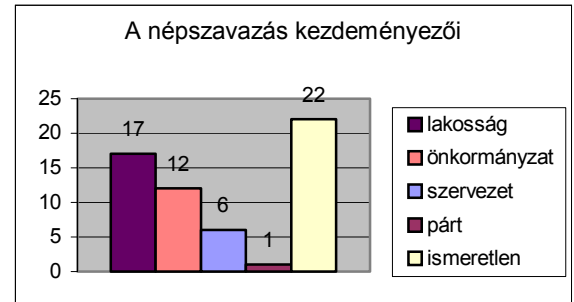
4. ábra



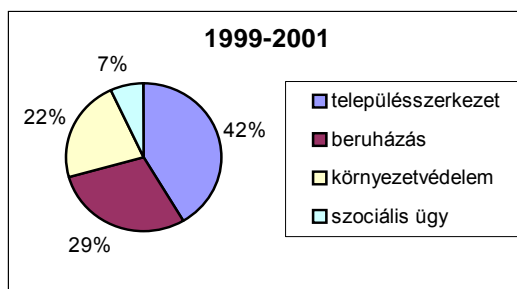
2. a, ábra



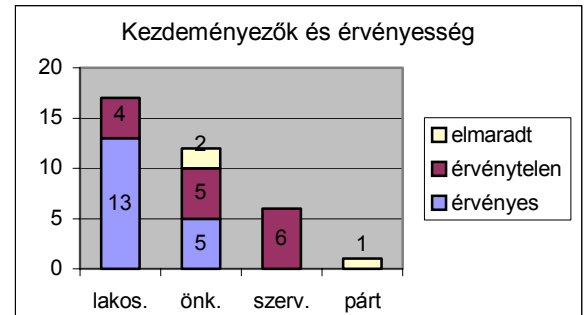
5. a, ábra



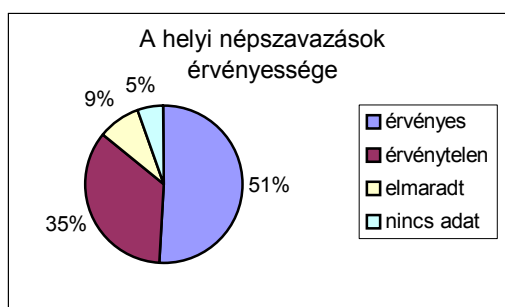
2. b, ábra



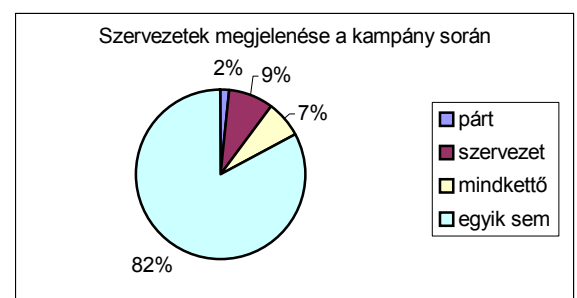
5. b, ábra



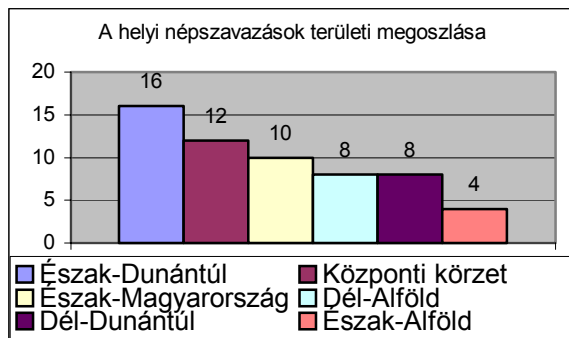
3. ábra



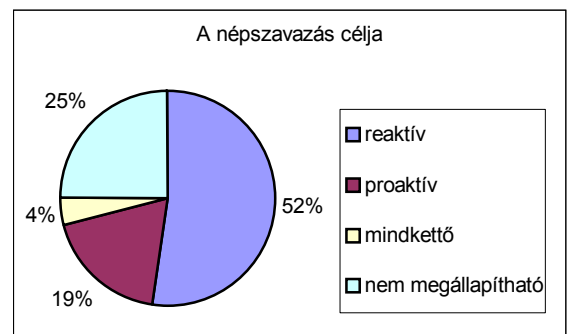
5. c, ábra



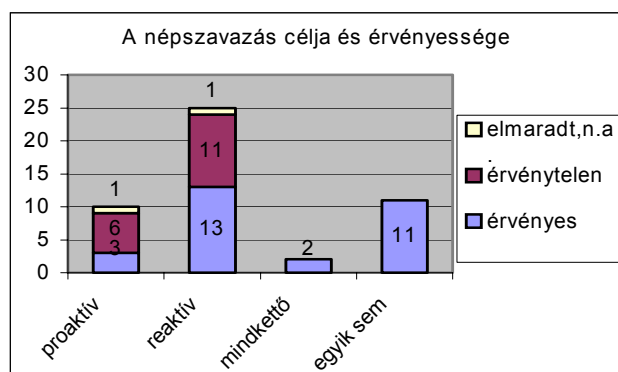
6. ábra



7. ábra



8. ábra





Hely	Idő	Típus	Tárgy	Kezdeményező	Résztevők	Motiváció	Mobilizáció	Eredmény	Megjegyzés
Abasár1	2001. 09.23	Település szerkezet	Pálosvörösmart településrész leválása	Lakosság	Településrész lakossága ↔ önkormányzat	Az önkormányzat a pálosi óvoda bezárásáról döntött	78%, érvényes	88% az elszakadásra, 12% a maradásra voksolt	1992-ben már kezdeményezték, de nem felelt meg az önálló községalakítás feltételeinek
Abasár2	2001. 11.11	Település szerkezet	Rugottsár településrész leválása, és Pálosvörösmarthoz csatlakozása	Lakosság	n. a.	n. a.	65%, érvényes	n. a. Pálosvörösmarthoz csatlakozott	
Ácsteszér	2000. 10. 22.	Beruházás	Önkormányzati lakások eladási árából kultúrház felújítása	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	eredménytelen	
Ajka	1999. 08.01	Környezet védelem	A Kalorex nevű veszélyes hulladék elégetése az Ajkai erőműben	Lakosság	Önkormányzat +Ajkai hőerőmű ↔ lakosság	Az anyag elégetése jelentős bevétellel kecseget, ám környezetszennyező	37%, érvénytelen	Az önkormányzat dönthet	Az előző ciklusban az önkormányzat nem támogatta, most viszont igen
Ballószög	1999. 08.21	Beruházás	Önálló szennyvíztelep létesítése	A helyi Polgári egyesület	Polgári egyesület ↔ önkormányzat	Az önkormányzat a szennyvíz Kecskemétre szállítását támogatja	Lakossági fórum; 16%, érvénytelen	Az önkormányzat korábbi döntése érvényben marad, a szennyvizet Kecskemétre szállítják.	A beruházás 1996 óta téma, a népszavazás költsége miatt nem tudnak beiskolázási segílyt fizetni.
Bánfa	n. a.	Település szerkezet	Körjegyzőség kiválása	n. a.	n. a.	n. a.		A képviselőtestület elutasította a kezdeményezést.	Az aláírás ellenőrzésen a kezdeményezés elbukott.
Bátonytereny	2001. 04.14	Település szerkezet	Rákóczi telep településrész leválása	Önkormányzati képviselő kezdte az aláírásgyűjtést	Elszakadó lakosság +képviseelő ↔ önkormányzat.	A településrész a másik két városrészhez képest elhanyagolt, így több pénze lesz majd	57%, érvényes	75% a válasz mellett	
Bicske	1999. 04.11	Település szerkezet	Óbarok és Nagyegyháza településrészek leválása „Óbarok” néven	n. a.	n. a.	n. a.	64%, érvényes	91% a leválás mellett	

Hely	Idő	Típus	Tárgy	Kezdeményező	Résztevők	Motiváció	Mobilizáció	Eredmény	Megjegyzés
Budakalász1	2000.05.06	Beruházás	Építési szabályzat módosítása Metro áruház építéséhez	Harcsa Lajos polgármester	Önkormányzat ↔ lakosság + Fidesz helyi szervezete	Iparüzési adóbevétel, de: zöldterületek csökkenése	érvénytelen	A képviselőtestület dönthet.	
Budakalász2	2000.06.04	Beruházás	Építési szab. módosítása a Cora áruház parkolójának bővítéséhez.	Farkas Zoltán, Nagycsalád osok Egyesülete	Önk. egy része ↔ 3 képviselő, Nagycsalád osok Egyesülete, Budakalásziért Közalapítvány, Fidesz	Metro áruház jobb megközelítése (adó), jobb közlekedés, de: zöldterület csökkenése, nagy forgalom	33%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet	
Budakeszi	2001.03.25	Beruházás	Lakópark és irodaházak építése	Keszikör nevű civil szervezet	Önkormányzat ↔ Keszikör	A lakópark csak a külföldieknek jó, megszűnne Budakalász kertvárosi jellege	48, 5%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet	Egy MIÉP-es képviselő az Országgyűlésben, a szigorú érvényességi feltételt kifogásolta
Csetény	2000.02.20	Beruházás	Vezetékes gázellátás megvalósítása	Önkormányzat		2000. dec. 31-ig épüljön ki, vita: melyik céggel csináltassák	68,5%, érvényes	60% szerint épüljön ki a vezetékes gáz	A képviselőtestület az ügy miatt feloszlatta magát, egyben időközi választás is volt.
Csömör	2000.08.27	Környezet védelem	Hulladéklerakó létesítése	n. a.	n. a.	n. a.	47, 5%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet.	
Derekegyház	1999.04.11	Szociális	Elmfogyatékosok átköltöztetése az Ápolóotthonból a település két ingatlanába	Lakosság			53%, érvényes	89% a fogyatékosok beköltözése ellen	
Dévaványa	2000.09.10	Szociális	Háziorvosi körzet kialakítása	Lakosság	n. a.	n. a.	18%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet	
Dömös	2001.01.07	Település szerkezet	Pest megyéhez csatlakozás	Önkormányzat	Önkormányzat ↔ lakosság	Mindkét megye mellett szólnak érvek és ellenérvek	63%, érvényes	Nem csatlakozik Pest megyéhez	Az önkormányzat késve, közvetlenül az Ogy. döntése előtt írta ki a népszavazást
Eger1	1999.04.08	Beruházás	Uszodaépítés megakadályozása	SZDSZ	SZDSZ ↔ önkormányzat (Fidesz)		13348 aláírás	Csak 8200 érvényes aláírást találtak (11800 kellett volna), nem írták ki	Az SZDSZ bírósághoz fordult annak eldöntésére, mi számít személyi azonosítónak.

Hely	Idő	Típus	Tárgy	Kezdeményező	Résztevők	Motiváció	Mobilizáció	Eredmény	Megjegyzés
Eger2	2001. 04.13	Település szerkezet	Szarvaskő településrész leválása	Lakosság	Fő viták a lakosságon belül	Önállóság, nehezebb anyagi helyzet	72%, érvényes	54% az elszakadás mellett.	
Előszállás	2001. 04.08	Település szerkezet	Kunszentmiklós és Daruhegy leválása	Lakosság	n. a.	n. a.	57%, érvényes	91% az elszakadás mellett	Daruszentmiklós néven új község alakul
Farmos	2000. 08.10	Környezet védelem	Mobil átjátszó leszerelése	n. a.	n. a.	n. a.	érvénytelen	n. a.	
Izsák	1999. 05.16	Környezet védelem	Hulladéklerakó építés	Lakosság	Önkormányzat +környéki önkormányzatok ⇔ lakosság	Nagy bevétel, szelektív hulladék - gyűjtés lehetősége, de: környezet	28%, érvénytelen	A képviselőtestület korábbi döntése érvényben marad: a lerakó megépül	A szavazáson az ellenzők vettek részt (91% nemmel szavazott)
Kalocsa	2000. 08.18	Beruházás	Kalocsa-Víz kft-ből való kiválás és a kábel-tv hálózat eladása	Önkormányzat	Önkormányzati képviselők közötti vita	n. a.	Nem tartották meg	A Bíróság először a kérdés befolyásoló jellegét, másodszor tartalmát kifogásolta.	A kalocsai Bíróság szerint már meghozott döntésről nem írható ki népszavazás
Kápolna	2000. 11.27	Település szerkezet	Újtelep településrész leválása és Kompolt-hoz csatlakozása	Lakosság	Kápolna önkormányzata ⇔ Újtelep lakossága	Kompolt földrajzilag közelebb esik.	92%, érvényes	64% a maradás mellett	Kompolt ellen olyanok is szavaztak, akik az aláírásgyűjtéskor még támogatták.
Kápolnásnyék	2000. 10.30	Beruházás	Fáradtolajat feldolgozó üzem létesítése	n. a.	A környékbeli önkormányzatok is véleményt nyilváníthattak	Iparüzési adó	46%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet, a szakhatóság engedélyére is szükség van	Az érvényes szavazatok közül csak 122 támogatta az üzem létesítését
Kimle	2000. 10.29	Település szerkezet	Károlyháza településrész leválása	n. a.	n. a.	n. a.	érvényes	eredményes	
Királyszent-istván	2001. 05.27	Környezet védelem	Hulladéklerakó létesítése	n. a.	Önkormányzat ⇔ megosztott lakosság	Bevétel, de: környezetszennyezés	84%, érvényes	Ellene: 51%, mellette: 49%	Már tartottak erről népszavazást, akkor érvénytelen lett.
Kisbér	1999. 11.07	Település szerkezet	Ászár városrész leválása	Lakosság	Lakosság ⇔ önkormányzat	Az ászári gyárak iparüzési adója a tét.	61, 5% érvényes	93% az elszakadás mellett	
Kőröshegy	1999. 12.12	Település szerkezet	Településrész kiválása	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n.a.	
Liptód	2000. 08.06	Környezet védelem	Regionális hulladéktároló létesítése	n. a.	Önkormányzatok és a Térségi Területfejlesztési Tanács	Nagy szükség volt a regionális lerakóra, de: környezet	Falugyűlés, 78%, érvényes	76% ellenezte	Kérdőíves felmérés, szórólapos tájékoztatás, 3millió Ft az előkészítés

Hely	Idő	Típus	Tárgy	Kezdeményező	Résztevők	Motiváció	Mobilizáció	Eredmény	Megjegyzés
Malomsok	2001. 05.06	Település szerkezet	Győr-Moson-Sopron megyéhez csatlakozás	Önkormányzat	Önkormányzat ↔ lakosság	A majdani regionális felosztásban jobb pozíció szerzése	78%, érvényes	66% a megyeváltás ellen	Több hónapos vita előzte meg
Mogyoród	2001.	szociális	Gyermekorvosi körzet létrehozása	n. a.	n. a.	n. a.		elmaradt	
Nagykovácsi	1999. 11.07	Település szerkezet	Kútgyűrűtelep, Remete szőlős, Rácski településrészek kiválása	n. a.	n. a.	n. a.	82,5%, érvényes	90% a válasz mellett	
Nagyvázsony	1999. 08.01	Környezet védelem	Hulladéklerakó létesítése	n. a.	n. a.	n. a.	55%, érvényes	93% a lerakó ellen	
Ormosbánya	2000. 07.23	Környezet védelem	Veszélyes hulladékégető létesítése Rudabányán	Önkormányzat?	Rudabánya +Hungaropac Rt. ↔ Ormosbánya	Aggodalom a Rudabányai égető környezetszennyező hatása miatt	51, 5%, érvényes	92% elutasította az égetőt	Nem tudják megakadályozni, mivel a Környezetvédelmi Felügyelőség szerint a hatáskörön kívül esnek
Oroszlány	1999. 06.27	Szociális	Gárdonyi G Általános iskola bezárása	Lakosság	Lakosság ↔ önkormányzat	Az iskola bezárása ellen kezdeményezték	31%, érvénytelen	Érvényben marad a képviselőtestület döntése a bezárásról	Magyarországon itt tartottak népszavazást iskolabezárásról
Ózd	1999. 06.13	Település szerkezet	Hodoscsépány-Somsály településrész kiválásának megakadályozása	Együtt a várossal egyesület	MSZP-s önk., Együtt a várossal egyesület ↔ elszakadást támogató lakosság	A tét az itt található üzemek iparüzési adója, Ózd egysége	35%, érvénytelen	Az elszakadást nem sikerül meggátolni	Korábban Farkaslyuk településrész már kivált, ez a rész már három kísérletet tett az elszakadásra.
Őcsény	2000. 12.17	Környezet védelem	Regionális hulladékhasznosító és -lerakó építése	Önkormányzat	Önkormányzat+beruházó cég ↔ lakosság	Nagy bevétel, de: környezet	Közmeghallgatás, tájékoztatók	elmaradt	A népszavazást többször is elhalasztották
Piliscsaba	2001. 12.23	Beruházás	Lakópark építése, csak környezetkímélő beruházás engedélyezése	Piliscsabáért egyesület	Piliscsabáért Egyesület+képviselők egy része ↔ érdekelt képviselők	Újabb területek belterületté minősítését ellenzik, ám ez a képviselők egy részének érdeke	Lakossági fórumok 33,6% érvénytelen	A képviselőtestület dönthet (belterületté minősítik, az ipari park megépül)	A népszavazás előtt a polgármester lapja távolmaradásra szólította fel a szavazókat
Répcelak	2000. 10.15	Település szerkezet	Városi cím elnyerése	Önkormányzat	nincs	Városként jobban fejlődne a település	46%, érvénytelen		
Sárbogárd	1999.	Település	Sárszentmiklós,	n. a.	n. a.	n. a.	43,8%,	Nem válik önállóvá	A szavazatok 57%-a az

	06.06	szerkezet	Rétszilás kiválása					érvénytelen		elszakadás mellett.
Hely	Idő	Típus	Tárgy	Kezdeményező	Résztevők	Motiváció	Mobilizáció	Eredmény	Megjegyzés	
Sátoraljaúj-hely	2000. 12.10	Település szerkezet	Széphalom településrész leválása	Lakosság	nincs	Az önállóság visszaszerzése, de forráshiányos lesz	érvényes	eredménytelen	1995-ben már volt egy népszavazás, a többség a maradásra voksolt	
Solymár	2001. 10.28	Beruházás	Ipari terület létesítése	Lakosság +környezet védő szervezet	Lakosság + környezetvédők ⇔ önkormányzat	A bevételek miatt van rá szükség, de csökken a zöldterület	Lakossági fórum; 25%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet		
Sümegegsehi	2001. 03.11	Beruházás	Kőbánya üzemeltetése	Lakosság	Lakosság ⇔ önkormányzat +beruházó	Bevétel lenne, de a tájat elcsúfítaná	62%, érvényes	86% a kőbánya megnyitása ellen	A végső szót a Bányakapitányság mondja ki	
Szarvasgede	2001. 03.25	Beruházás	Kastélyépület eladása	n. a.	Lakosság ⇔ önkormányzat	Az épületben működik a könyvtár, a posta, stb.	65%, érvényes	78% az értékesítés ellen		
Szászberek	1999. 09.19	Környezet védelem	Hulladéklerakó és akkumulátor feldolgozó építése	Lakosság	Lakosság ⇔ önkormányzat	Az égető káros hatásaitól tartottak	59, 6%, érvényes	73% az égető ellen	A szavazás napján ellenző szórólapot osztogattak	
Szöd	1999. 09.26	Település szerkezet	Csörög településrész kiválása	n. a.	n. a.	n. a.	60%, érvényes	94% eredményes		
Tápiógyörgye	2000. 09.03	Környezet védelem	Veszélyes hulladékégető létesítése	Önkormányzati képviselő	Lakosság +képviselő ⇔ önkormányzat	A cég településfejlesztési pénzt is ígért (az adó mellett)	68%, érvényes	92% nem támogatja	A képviselő szerint nem készült hatástanulmány, nem tudni, hol lesz, stb.	
Tiszafüred	2000. 06.18	Település szerkezet	Tiszaszöllős településrész leválása	n. a.	n. a.	n. a.	60%, érvényes	Eredményes, az elválásra szavaztak		
<b>IV. Tiszavasvári</b>	2001. 02.11	Település szerkezet	Szorgalmatos településrész kiválása	Lakosság + képviselő	Lakosság +képviselő ⇔ önkormányzat	Az iskola felső tagozata így helyben marad, nagyobb bevétel, stb.	77%, érvényes	93% az elszakadás mellett		
Tótkomlós	1999. 06.20	Település szerkezet	Pusztaszöllős településrész kiválása és Kaszaperhez csatlakozása	n. a.	n. a.	n. a.	77%, érvényes	64% az elszakadás mellett		
Vaskút1	1999. 06.06	Környezet védelem	Regionális szilárd hulladéklerakó építése	n. a.	A képviselőtestület támogatja	Bevétel növekedése	44%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet	A népszavazás előtt közmeghallgatást tartottak	
Vaskút2	2000.	Beruházás	Belvízelvezetés	n. a.	n. a.	n. a.	16%,	A képviselőtestület		

	05.28		elsődleges megoldása				érvénytelen	dönthet	
Hely	Idő	Típus	Tárgy	Kezdeményező	Résztevők	Motiváció	Mobilizáció	Eredmény	Megjegyzés
Visegrád	2001. 03.17	Beruházás	Lepencei strandfürdő eladása, bizalom a városvezetésnek	Önkormányzat	Önk.+ C-V Kft. ⇔ Visegrádi Vállalkozók Egyesülete +lakosság	A strand luxusfürdővé építése a lakosoknak nem kedvez, a turizmusnak igen.	54%, érvényes	85% elutasította	A Vállalkozók szerint túl alacsony áron adták el. A népszavazás már megkötött szerződést bíralt fölül.
Zákány	2001. 01.28	Település szerkezet	Zákány „felső” településrészének leválása „Zákány” néven	Lakosság	Településrész lakossága ⇔ önkormányzat + lakosság	A településrészen lévő iskola bezárása a közvetlen ok.	60%, érvényes	90% a válasz mellett	A választási bizottság egy olyan településrészt is a szavazók közé sorolt, akik nem akartak válni
Zalaszentgrót	2000. 06.04	Környezet védelem	Regionális hulladéklerakó és hasznosító létesítése	Lakosság	Lakosság ⇔ önkormányzat	A lerakó bevételt jelentene, de: környezet	42, 6%, érvénytelen	A képviselőtestület dönthet	
Zamárdi	2000. 02.13	Beruházás	Útépítés céljából egy ingatlan lebontása	n. a.	n. a.	n. a.	érvénytelen	A képviselőtestület dönthet	A népszavazással egy időben időközi választás is volt
Zánka	2000. 05.14	Beruházás	Üdülőterület értékesítés	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	eredménytelen	