

IGEN VAGY NEM

A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999–2011)

Tóth Adrienn

(Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudomány MA szakos hallgató)

Összefoglaló

Tanulmányomban az 1999 és 2011 között kiírt helyi népszavazásokkal foglalkozom. Mivel az eddigi kutatások elsősorban az országos szintű referendumokra fókuszáltak, és ehhez képest csak csekély arányban születtek elemzések a helyi szintű alkalmazásával kapcsolatban, ezért fontosnak tartom ezek vizsgálatát. A népszavazás intézménye a közvetlen demokrácia és a helyi önkormányzathoz való jog egyik legfontosabb eszköze, mivel lehetővé teszi, hogy a lakosok befolyásolhassák közvetlen környezetük változását, kinyilváníthassák véleményüket az egyes ügyekkel kapcsolatban a választások közötti időszakban is. Ezzel kapcsolatban a legfontosabb elem, hogy elsődlegesen az állampolgárok lehetnek a fő kezdeményezők, illetve a „tiltott témákat” leszámítva (pl. költségvetés, helyi adózás), bármilyen kérdés kiírásában mobilizálhatják a lakosságot, hogy saját maguk és ne a helyi kormányzat dönthessen a település sorsáról.

A hazai referendumokkal kapcsolatban az elsődleges kérdés, amelyre választ keresek, hogy ezzel az intézménnyel valóban a lakosság él-e, és ez nem csak egy újabb eszköz a felsőbb hatalom, jelen esetben az önkormányzatok kezében. További kérdés a helyi népszavazások mobilizáló ereje; ezek leginkább preferált/leggyakoribb témái; területi megoszlásuk, tehát, hogy az ország mely részein, milyen típusú és kis vagy nagy lélekszámú településeinken kezdeményeznek inkább referendumokat. A magyar gyakorlatot szemléltetendő, két helyi népszavazást is bemutatok írásomban. Az egyik a 2007-es pécsi referendum, amelyet a NATO-radar elleni lakossági tiltakozás hatására tűztek ki; a másik pedig a 2010-es szerencsi népszavazás, ahol az iparfejlesztéssel összefüggő munkahelyteremtés és a világörökséghez való tartozás közti választás adta a konfliktus magját.

Kulcsszavak: helyi népszavazás ■ közvetlen demokrácia ■ önkormányzat ■ részvételi arány ■ érvényesség ■ eredményesség

A helyi, önkormányzati szint másodlagos az országos események és szabályozások kutatásához képest. Ugyanez figyelhető meg a népszavazások esetében is, mivel a legtöbb publikáció az országos referendumokkal kapcsolatban jelenik meg, a helyi ügyek már kevésbé jelentősek. Azonban a helyi népszavazások fontosságát az is jelzi, hogy ez az intézmény a helyi önkormányzás egyik módját jelenti. Az Önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzás nem a képviselő-testületet illeti meg, hanem a lakosság joga, amelyet kétféleképpen érvényesíthet: egyrészt a választott önkormányzati képviselők útján, másrészt a helyi népszavazásokkal. Ez utóbbi eszköz jelentené azt a lehetőséget,

hogy a lakosok valóban befolyásolhassák a közvetlen környezetüket, kinyilváníthatják véleményüket a tervezett döntésekkel kapcsolatban, azokat megerősíthessék vagy megakadályozhassák még a választások közötti időszakban is. Felmerülhet azonban a kérdés, hogy a helyi népszavazással valóban a helyi lakosság él-e és alulról jövő kezdeményezés-e, vagy az esetek többségében ezek az önkormányzatoktól kiinduló folyamatok? Ezzel kapcsolatban érdemes azt is megvizsgálni, hogy e referendumok többségét a törvény által szabályozott kötelező témakörökben vagy esetleg más, a lakosság vagy a civil szervezetek által kezdeményezett témákban tartották meg. A részvételi arányok, a kérdések kapcsán megjelenő társadalmi megosztottság, a népszavazások területi megoszlása, a felmerülő témák és azok gyakorisága, a kezdeményezők köre mind fontos szempont a helyi népszavazások vizsgálatakor, ezért kutatásom során az ezekkel kapcsolatban felmerülő kérdések megválaszolására teszek kísérletet. A részvétel kapcsán kérdés, hogy a helyi referendumok jobban mobilizálják-e az embereket, mint ahogy az az országos népszavazások esetében megfigyelhető.

A vizsgált időszak 1999–2011, amely időszak alatt több mint 200 helyi népszavazást tűztek ki. A szűkítés oka, hogy az Országos Választási Iroda által közzétett adatok meglehetősen hiányosak, ezen időszak előtti népszavazásokról nem szerepel adat a honlapjukon, illetve csak 2002-ig visszamenőleg tudtak információkat szolgáltatni a kezdeményezésekkel kapcsolatban. Kutatásomat ezen adatok feldolgozásán túl két esettanulmánnyal is kiegészítem, melyek kiválasztásakor fontos szempont volt a helyi referendumok „deviáns” léte, tehát az, hogy valamilyen szempontból kiemelkedtek, eltértek a többi esettől.

Az első esettanulmány a 2007-es pécsi helyi népszavazással foglalkozik, amely országos visszhangot kapott. A referendum egy katonai radar telepítésének megakadályozására irányult. Itt kérdés, hogy mi indokolta az ügy felemelkedését? Esetleg a pécsi lakosság hatékonyabban lépett fel, mint korábban és ezt követően bármely település lakói? A tervezett katonai radar „NATO-kapcsolata” nyújtott megfelelő garanciát arra vonatkozóan, hogy az ügy ne rekedjen meg az alsó szinten és országos ismertségre tegyen szert?

A második esettanulmány a 2010-es szerencsi népszavazás, ahol az iparfejlesztéssel összefüggő munkahelyteremtés és a világörökséghez való tartozás közti választás adta a konfliktus magját. A népszavazáson feltett kérdés egyfajta értékválasztásnak tekinthető, mivel arra irányul, hogy a lakosság melyiket tartja fontosabbnak. Egy szalmatüzelésű erőmű létesítésének gondolata váltotta ki az ellenállást, ami először nem a szerencsi lakosság, hanem a tokaaji szőlészek és borászok részéről fogalmazódott meg. A hegyaljai történelmi borvidék ugyanis a világörökség részét képezi, ezért mondhatni jogosan merült fel a közelben fekvő település lakóiban, hogy az erőmű hiába járna Szerencsen munkahelyteremtéssel, az örökséget károsíthatná.

1. MIÉRT FONTOS A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK KUTATÁSA?

Kissé távolabbról vizsgálva a címben szereplő kérdést, először arra próbálok választ adni, hogy egyáltalán miért fontos magának a helyi politikának a vizsgálata. A kutatás relevanciáját tekintve szükséges megemlíteni, ahogy azt Dahl (1961) is hangsúlyozta, a helyi közösségek meghatározó szerepét a politikában. A helyi közösségek aktivitása hajtja, viszi előre az egész társadalmat, ezek a kisebb csoportok jelentős befolyással lehetnek az ország sorsára. A helyi szint, tehát a lakosság első, politikába való bekapcsolódási pontját jelenti, amely ráadásul közelsége miatt kevésbé bonyolult, mint a „nagy” politika. A kapcsolat tehát adott, ugyanis az országos szintet, amely vizsgálatára a kutatók nagy figyelmet szentelnek, befolyásolják a helyi közösségek. Így felmerülhet a kérdés, hogy miért kezelik sokszor indokolatlanul másodlagosként a lokális politikát, holott ez meghatározó szerepet játszik minden későbbi, felsőbb szintű politikai folyamatban.

Már önmagában a participáció fontosságát hangsúlyozta John Stuart Mill, aki a vitán, illetve egyeztetésen alapuló kormányzás első szószólója volt; Sartori, aki hiába sorolható elsősorban a demokratikus elitizmus híveihez, a lakosság politikai bekapcsolódását is fontosnak tartotta. A lakossági részvétel egyik eszköze a választásokon való megjelenés, a deliberáció vagy éppen a népszavazás. Ez utóbbi két módozat a közvetlen demokratikus eszközök közé sorolható. A népszavazás intézménye a legtöbb demokratikus államban megtalálható legalábbis országos szinten, van ahol regionális, tartományi és/vagy helyi szinten is létezik. Ez az eszköz hazánkban különös figyelmet kapott az aktuális módosításai miatt. Az Alaptörvény új szabályozása értelmében az országos szintű népszavazásoknál visszaállították az érvényességi küszöböt (legalább 50%-os részvétel szükséges), illetve eltörölték a véleménynyilvánító népszavazás intézményét. Ezek azonban a referendum helyi szintű alkalmazására nincsenek hatással. Magyarországon ez az intézmény a helyi önkormányzás egy módját jelenti, ezért az valóban a politika formálásának egy eszközét adja vagy adhatná. Szerepét gyengíti, hogy még helyi szinten is a képviseleti forma tekinthető elsődlegesnek, melyet jelez az alkalmazhatóság korlátozása, mint például a referendumra bocsátható témák körének szűkítése. Ez alapján a helyi népszavazás nem feltétlenül rendelkezik önálló politikaformáló erővel, és meglehet, hogy csak a testületi döntések kontrolljaként, konfliktusmegoldó vagy csak véleménynyilvánító szereppel bír. Érdeemes azonban megvizsgálni, hogy mi foglalkoztatja a helyieket, milyen kérdések esetében döntenek úgy az önkormányzati képviselők vagy a lakosság, hogy azokat érdemes közösen eldönteni egy népszavazás keretében. Természetesen eltérő motivációk lehetnek a háttérben, és ahogy azt LeDuc is írja tanulmányában (2009) a legtöbb szereplő számára leginkább az számít, hogy az általa képviselt nézet, álláspont kerüljön ki győztesen. Használhatják ezt az intézményt konzultatív eszköznek,

egy döntés felelősségének áthárítására, megerősítésre vagy kifejezetten egy olyan lehetőségként is kezelhetik, amelyben a helyi lakosság hivatott eldönteni, hogyan tovább. Tekintve, hogy a helyi szint hatással van a „nagy politikákra”, a népszavazások esetében is megfigyelhető, hogy nem egy alkalommal egy települési szintű kérdés meglehetősen nagy figyelmet kapott, vagy országos érdekeket érintett. Ez utóbbi legjobb példája a 2007-es pécsi referendum, ahol a helyi lakosság érdekeibe ütközött hazánk NATO-val szembeni kötelezettsége, mely így tovább bővítette az érintettek körét.

A hazai szabályozást tekintve, mely kimondja, hogy a helyi népszavazás az önkormányzashoz való jog egy eszközét jelenti, ami egy, a lakosságot és nem a képviselő-testületet megillető jog, fontos megvizsgálni azt, hogy a valóságban, a gyakorlatban ezt ki, mire és hogyan használja. Emiatt tartottam fontosnak a kvantitatív elemzés mellett a kvalitatív megközelítés alkalmazását is, mivel az esettanulmányok segítségével betekintést nyerhettem a népszavazások „dinamikájába”.

Mindezek alapján egyértelmű lehet a helyi politika és ezen belül a népszavazás kutatásának fontossága. Ahhoz, hogy jobban megérthessük az országos szintet, tisztában kell(ene) lennünk a lokális szinttel, mely mondhatni mindennek az alapja. Való igaz, hogy az országos történések láthatóbbak, viszont ez nem jelenti azt, hogy ezzel meg kell elégednünk. Tény, hogy a legtöbb településen még nem tartottak helyi népszavazást, lehet, hogy azért mert nem érezték azt szükségesnek, vagy ideje korán elhalt a kezdeményezés vagy lehet, hogy nem tudatosult/tudatosították a helyiekkel, hogy van egy olyan közvetlen demokratikus eszköz, amely segítségével könnyebben a kezükbe vehetik az irányítást és maguk dönthetnek saját és lakóhelyük sorsáról.

2. A KUTATÁSRÓL

Kutatásom fő kérdése, hogy Magyarországon az elmúlt 13 év során, a helyi népszavazás mint a közvetlen demokrácia egy eszköze valóban betölti-e a funkcióját. Az intézmény feladatát, szerepét meglehetősen egyszerűen közelittem meg. A helyi népszavazás akkor tölti be funkcióját, ha annak elsősorú kezdeményezője az önkormányzati jogból fakadóan a lakosság. Ennek megfelelően a következő kérdések merülhetnek fel. Ezzel az intézménnyel valóban a helyi lakosság él vagy inkább felülről jövő kezdeményezésnek minősül? Mennyire mobilizálja az embereket az, ha a közvetlen lakókörnyezetük változásának alakulását befolyásolhatják egy-egy helyi referendum során? Van-e valamilyen megfigyelhető sajátosság a területi eloszlást, illetve az egyes települések lakosságszámát tekintve? A település gazdasági fejlettsége és a helyi népszavazási kezdeményezések között van-e összefüggés?

A kutatás jellegét tekintve egyrészt leíró jellegű, mivel az egyes helyi népszavazások témáinak kategorizálása a célom, illetve az, hogy megnézzem, mely témák milyen gyakorisággal fordulnak elő, kik a kezdeményezők. Másrészt pedig magyarázó jellegűnek tekinthető, mivel megpróbálok összefüggést találni az adott település nagysága, lakosságszáma és/vagy gazdasági fejlettsége, valamint a helyi referendumok előfordulása között.¹

Hipotézisek

A helyi népszavazásokkal kapcsolatban felállított első hipotézisem a kezdeményezők körére vonatkozik. A felmerülő témákat tekintve talán a leggyakrabban előforduló kérdések a településszerkezet változásával kapcsolatosak, mint például községegyesítés létrehozása vagy megszüntetése, településrészek önállósodása, amelyek a kötelezően kiírandó referendumok közé tartoznak. Ez alapján arra következtethetnénk, hogy a legtöbb népszavazást az önkormányzatok kezdeményezik. Azonban e mellett a másik, szintén nagy gyakorisággal bíró témakör a környezetvédelemmel, illetve az ehhez kapcsolódó beruházásokkal foglalkozik. Ez esetben már nem kötelezi a törvény az önkormányzatokat a népszavazás automatikus elrendelésére. Az oly gyakran kiírt hulladéklerakók és égetők létesítéséről szóló referendumok kérdésfeltevésükben a megépítés támogatását célozzák, ezért nehéz elképzelni, hogy a helyi lakosság önként jelentkezzen ezek helyszínéül. Néhány esetben azonban lakossági nyomásra írtak ki népszavazást az önkormányzatok, például azért, hogy elkerüljék a későbbi konfliktusokat. Ez alapján tehát azzal a hipotézissel élek, hogy *a legtöbb helyi referendumot önkormányzati kezdeményezésre írták ki, azonban nagy arányban lakossági nyomásra.*

A második hipotézis felállításakor abból indultam ki, hogy a helyi népszavazás lehetőséget nyújt a lakosság környezetének változásába való beleszólásra. Ez sokkal inkább elképzelhető egy kisebb településen, mivel könnyebben mobilizálhatóak az emberek. Maradva az első feltételezés példájánál, egy kisebb községben sokkal nagyobb ellenállást válthat ki az, ha egy szemétkerakót akarnak hozzájuk telepíteni, ahova mellesleg a környező településeken felhalmozódott hulladékot is átszállítják, mintha egy népesebb város közelében akarják felépíteni ugyanazt. Így a második hipotézisem szerint *a kisebb községekben könnyebben kezdeményez a lakosság helyi népszavazást.*

Feltételezem, hogy *azokon a településeken, amelyek társadalmi-gazdasági szempontból elmaradottak,² kisebb arányban kezdeményeznek helyi referendumot, mint a fejlettebb községekben/városokban, ahol a civil szféra elég szervezett a kezdeményezéshez.*

Hazánkban a politikai részvétel alacsony, amit az országos szintű választások, népszavazások mutatnak. Az 1989-es, négy igenes országos referendumon volt a legmagasabb mértékű a részvétel, ahol a lakosság 58%-a ment el

voksolni. Az ezt követő szavazások alkalmával csak 2008-ban haladta meg kicsivel a részvétel az 50%-ot. Ez alapján valószínűsítem, hogy *a helyi népszavazások* – ahol az országoshoz képest szigorúbb az érvényességi küszöb – *nem mobilizálják kellőképpen a lakosságot, azok hiába szólnak a közvetlen környezetüket befolyásoló döntésekről.*

3. A NÉPSZAVAZÁS

A népszavazás mint a közvetlen demokrácia eszköze

A képviseleti rendszerek közvetlen demokratikus eszközökkel való kiegészítése nem új keletű igény, mivel számos demokráciaelmélet hirdeti a participáció szükségességét. Ezekben az elméletekben fontos szerep jut a deliberációnak és/vagy a népszavazásnak. Az azonban tény, hogy valószínűleg nem lenne életképes egyetlen tisztán közvetlen demokratikus rendszer sem, ugyanis nem lehet minden kérdést vitával eldönteni, minden kérdésben konszenzusra jutni és nem feltétlenül rendelkezik a lakosság minden egyes tagja vagy legalábbis többsége azokkal a kompetenciákkal, amelyek segítségével akár az egész országra kiterjedő döntést hozhatna meg. Emiatt szükséges a képviseleti rendszer, mely tiszta formájában szintén nem nyújt megfelelő beleszólási lehetőséget a lakosság számára az országos vagy a helyi ügyek intézésében. Probléma, hogy a képviselők nem feltétlenül a közérdeket, sokkal inkább a magánérdekeiket képviselik, vagy rosszul mérik fel a lakosság igényeit. Ilyen esetekben célszerű kikérni a lakosság véleményét is egy-egy adott ügyben, hogy láthatóvá váljon, van-e megosztottság az adott kérdéssel kapcsolatban, a lakosság egyetért vagy épp ellenkező állásponton van-e a képviselő-testülettel. Ezen problémákból adódóan sem a közvetlen, sem a közvetett demokrácia tiszta formája nem állja meg a helyét, ezért a kettő ötvözetére van szükség egy ideális egyensúly megteremtése érdekében. Egyre nagyobb igény van arra, hogy a képviseleti rendszert közvetlen eszközökkel egészítsék ki, mely egyik módja a népszavazás. Népszavazást általában pont azért tartanak, mert a társadalom mélyen megosztott valamely ügyben és azokat a szokásos politikai csatornákon keresztül nem tudják rendezni (Femia, 2009). Ezen intézmény előnye, hogy a „döntés tárgya szűk, meghatározott, átlátható” (Enyedi, 2009: 23.). Hátránya azonban, hogy nem lehet minden kérdésben referendumot tartani, illetve, ha mégis megpróbálnák, akkor az egész politikai rendszer egy zéró-összegű játékmává válna, mivel az igen–nem alternatívák közötti választás nem enged meg kompromisszumokat. – Mindig lesznek nyertesek és vesztesek. – Kutatásokat végeztek arra vonatkozóan, hogy pusztán a kérdés feltevésének módosításával teljesen eltérő végeredményt kapunk (Sartori, 1999), valamint a kérdések feltevésének sorrendje is befolyásolja a döntést, ezért ez a manipuláció egyik kiváló eszköze. A kérdések megfogalmazása ettől függetlenül is egy kényes pontja a népszavazásoknak, mivel azokat elméletileg úgy kell megfogalmazni, hogy

a kérdésre akkor lehessen „igen” választ adni, ha az a kezdeményező álláspontjával egyezik meg. Körösi András *A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya* című tanulmányában (2009) kimutatta, hogy a részvételi hajlandóság csökken a népszavazások gyakoriságának növekedése következtében. Mindemellett a népszavazások, akár helyi, akár országos szinten zajlanak, meglehetősen költségesek. Ezen ellenérvektől függetlenül a népszavazás adja a legegyszerűbb módját a közvetlen demokrácia gyakorlásának.

Kissé szűkítve a kört, a tanulmány témájához kapcsolódva szeretném kiemelni, hogy miért jó a referendum helyi szinten való alkalmazása. Egyrészt az országos szinttől eltérően itt az emberek a közvetlen környezetük változtatására lehetnek hatással, az sokkal inkább érinti mindennapi életüket, mint a legtöbb országos népszavazás keretében elrendelt kérdés. Másrészt, ami talán még fontosabb érv is, mint az előző, az az, hogy az önkormányzás joga nem a képviselő-testületet illeti meg, hanem a helyi lakosságot, mely jogát a képviselők által, illetve a helyi referendumokkal érvényesítheti. Harmadrészt a helyi népszavazások visszaigazolhatják azt, hogy a képviselő-testület valóban jól méri-e fel a lakók érdekeit és azok szerint cselekszik-e, illetve felmerülhetnek olyan kérdések is egy-egy állampolgári vagy civil szervezet kezdeményezése során, amelyekkel a képviselő-testület nem feltétlenül foglalkozna. Az alulról jövő kezdeményezések előmozdíthatják a település fejlődését, személyesebbé tehetik a lakosság helyi politikához való viszonyát. Pont emiatt fontos, hogy a helyi népszavazásokat ne csak az egyik oldal használja, illetve ne váljon felülről jövő kezdeményezéssé. Ha ez utóbbi állandósul, tehát nem a helyi lakosság kezdeményezi a népszavazásokat, hanem zömében felülről alkalmazzák, akkor az intézmény nem tölti be valós funkcióját. Helyi szinten a referendumoknak nem pusztán annyi a feladatuk, hogy a kötelezően előírt témákban a képviselő-testület kitűzzön egy szavazást, mert az nem motiválja az embereket, kevésbé mozgósítja őket. Ezen eszköz alkalmazásának célja az lenne, hogy a lakosság saját magát kormányozza, ha már a törvény is felhatalmazta őket ezzel a joggal. A politikai aktivitás és tudatosság növelésére adna lehetőséget a helyi népszavazás intézménye.

A népszavazás „mintaállamának” Svájcot tekinthetjük, ahol szinte minden kérdésben kikérik a lakosság véleményét. E gyakoriság azonban a politikai aktivitás rovására is történhet. A rövid időközönként megtartott referendumok még itt is csökkenthetik a részvételt, viszont így szorosabbá válik a Szövetségi Gyűlés és a közvélemény kapcsolata. Tény, hogy kantoniális szinten is ismerik a népszavazás intézményét, azonban ez szövetségi szinten hangsúlyosabb szerephez jut. Svájc tehát „az egyetlen olyan állam, ahol a közvetlen demokrácia intézményei határozzák meg a politika minden szintjét”. (Kriesi, 2009) Az 1990-es évek óta a közvetlen demokrácia eszközeinek alkalmazása a helyi politikában figyelemre méltó fejlődési folyamaton ment keresztül Európában, azonban az út, amelyen az egyes államok elindultak, meglehetősen eltérő képet

mutat. A nyugati demokráciák esetében hosszú tradíciók alapozták meg a stabil politikai rendszereket, voltak köztük olyan államok, mint például Németország vagy Spanyolország, ahol a demokratikus rendszereket diktatúrák szakították meg. A kelet- és délkelet-európai államoknál azonban csak az 1989/90-es rendszerváltást követően indult meg a demokratizálódási folyamat, és a közvetlen demokrácia eszközei is ekkor nyertek teret maguknak. Általánosnak mondható ezen intézmények nemzeti szinten való bevezetése, majd fokozatosan tartományi és lokális szinteken is megjelentek. Kelet-Európában például a nemzeti szinten bevezetett közvetlen demokratikus eszközök a nemzeti szuverenitás kifejezésekként értelmezhetőek. (Schiller, 2011: 12–15.) Azok az államok, amelyek átvették a népi kezdeményezés és/vagy a helyi népszavazás intézményét, közel sem egységesen tették azt meg. Eltérések vannak az alkalmazási köröket tekintve, típusukban, az alkalmazott folyamatban, illetve az érvényességi és eredményességi küszöbökben.

A referendumok típusait tekintve összesen öt kategóriát különböztethetünk meg (Schiller, 2011: 16–17.), illetve emellett külön megemlíthető a népi kezdeményezés intézménye. Az első csoportot a kötelező népszavazások alkotják, amelyek az általános európai gyakorlatban nem túl gyakoriak, bár vannak országok, ahol inkább ezek dominálnak. Ezeket a referendumokat meghatározott témákban kötelesek kiírni, mint például a települések egyesítése vagy szétválása. A második csoportba a kormányzat által kezdeményezett népszavazások tartoznak, ezek esetében egyes országokban szabályozzák, hogy pontosan ki vagy kik kezdeményezhetik a népszavazást. Franciaországban például helyi szinten a polgármester vagy a képviselő-testület; Lengyelországban pedig a képviselő-testület többsége. A harmadik csoportba az állampolgárok által kezdeményezett népszavazások tartoznak, amelyek a helyi referendumok legfontosabb típusát alkotják. A negyedik és az ötödik típus a helyi népi kezdeményezéseket osztja két részre, az állampolgári kezdeményezésre és a napirend meghatározására vonatkozó kezdeményezésre. Emellett hatodik típusként szerepel a visszahívás intézménye.

A helyi népszavazások szabályozása Magyarországon

A népszavazás intézménye már az 1949-es Alkotmányban is szerepelt, azonban ezt csak 1989-ben szabályozták törvényi szinten. A referendumok helyi szintű alkalmazására csak a rendszerváltás közeledtével nyílt lehetőség, amikor az 1989. évi XVII. törvény részletesen is leírta a helyi és az országos népszavazásra, valamint a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályozásokat. A korábbi konzultatív eszközök közül az 1971. évi I. törvényben megnevezett falugyűlés emelendő ki, melyre ma is lehetőség van az 500 főnél kisebb lélekszámú településeken. Míg a harmadik tanáctörvény nem szólt a helyi népszavazásokról, illetve a falugyűlést sem nevesítette konkrétan a népszavazás egy formájaként, az 1990. évi LXV. törvény értelmében a képviselő-testület a helyi

referendumokat a falugyűlés hatáskörébe delegálhatja, illetve annak döntését meghatározott feltételek teljesülése (helyi választópolgárok legalább felének részvétele) esetén valóban népszavazási döntésnek tekinti (1990. évi LXV. törvény). 1990-ben az Önkormányzati törvény megjelenésével a korábbi rendelkezések hatályukat veszítették és ezen új törvény rögzítette a vonatkozó rendelkezéseket. A helyi népszavazásokkal kapcsolatos szabályozások az 1990. évi LXV. törvényben és az 1997. évi C. törvényben találhatóak. Magyarország Alaptörvényében, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba a 31. cikk továbbra is lehetőséget ad a helyi népszavazásra, annak szabályait sarkalatos törvény fogja tartalmazni, mely megalkotására a tanulmány megírásáig még nem került sor. Magyarországon országos és helyi szintű referendumok kezdeményezésére van lehetőség.

Helyi szinten csak ügydöntő népszavazást lehet tartani, bár a törvény ezt ebben a formában nem nevesíti, csupán annyit mond, hogy a helyi referendum eredménye kötelező a képviselő-testületre nézve. Az Alkotmánybíróság 76/2007-es határozata alapján a helyi népszavazás az országoshoz hasonlóan lehet véleménynyilvánító is. Meghatározása szerint ügydöntő, ha a kérdés a helyi képviselő-testület hatáskörébe tartozik, illetve minden más olyan esetben, ahol az ügy nem tartozik a testület hatáskörébe csak véleménynyilvánító népszavazásról beszélhetünk. A határozatban kiemelik, hogy ez „különösen így van, ha az ügy a helyi érdekeken túl, regionális vagy országos érdekű” (76/2007 AB határozat). Megkülönböztethetünk kötelező helyi népszavazásokat, kormányzat által, illetve állampolgárok által kezdeményezett helyi referendumot. Az Önkormányzati törvény alapján kötelező népszavazást tartani a területrendezéssel kapcsolatos kérdésekben, az önkormányzatok társulásával kapcsolatban, valamint azokban az ügyekben, amelyeket az önkormányzati rendelet meghatároz (1990. évi LXV. törvény). A képviselő-testület referendumot rendelhet el azokban a kérdésekben, amelyek a hatáskörébe tartoznak, illetve az önkormányzati rendelet megerősítésére. Tilos azonban helyi népszavazást tartani a költségvetésről, a helyi adókkal kapcsolatos döntésekről, illetve a „képviseelő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdésekben, a képviselő-testület feloszlásának kimondásáról” (1990. évi LXV. törvény). A népszavazást kötelező elrendelni, ha az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezi, ami legalább a helyi lakosság 10%-át és maximum 25%-át jelenti. A gyakorlatban azonban a rendelet vagy csak a helyi szabályokat tartalmazza röviden, vagy az Önkormányzati törvényben meghatározott határokat ismétli meg (Májér–Dr. Tábit, 2011: 3.). A képviselő-testület joga eldönteni azt, hogy elrendel-e népszavazást, ha a képviselők egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, vagy a helyi társadalmi szervezet vezető testülete kezdeményezi. Az 500-nál kevesebb lakosú községekben a képviselő-testület a népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalhatja. A helyi népszavazás érvényes, ha a szavazáson a lakosság több mint 50%-a megjelent,

illetve eredményes, ha a szavazóknak több mint fele egy irányba szavazott (1990. évi LXV. törvény). Abban az esetben, ha a referendum érvényes, de nem eredményes, a képviselő-testületet illeti meg a döntés joga.

Országos népszavazás vs. helyi népszavazás

Magyarországon az országos és a helyi népszavazásokat tekintve eltérő szabályozások voltak érvényben a vizsgált időszakban, melyekre itt szeretnék kitérni. Ezek közül három fő különbséget emelnék ki. Az első eltérés, hogy míg az országos referendumok között megkülönböztetünk egyrészt mérlegelésen alapuló és kötelezően elrendelendő, másrészt ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazásokat, addig ugyanezen intézmény helyi szintű alkalmazásakor csak az első különbségtétel van érvényben.³ Az országos népszavazásokat tekintve a kötelezően elrendelendő referendum mindig ügydöntő is egyben, a mérlegelésen alapuló szavazásnál az országgyűlés dönti el, hogy az ügydöntő legyen-e vagy véleménynyilvánító, tehát azt, hogy az eredmény kötelezze-e bármire is a parlamentet. Helyi szinten az Önkormányzati törvény alapján csak ügydöntő népszavazások vannak, melyek eredménye kötelező a képviselő-testületre nézve. A 76/2007-es AB-határozat értelmében azonban mégis megkülönböztethetjük ettől a véleménynyilvánító népszavazást. E határozattal kapcsolatban többen azon az állásponton vannak, hogy ebben a formában ez az intézmény nem létezhet, mivel az Ötv. szerint népszavazás csak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben rendelhető el, és a határozat alapján a véleménynyilvánító referendum olyan kérdésekben tartható, amelyek nem tartoznak a testület fennhatósága alá (Kiss, 2010). Emiatt ellentmondás alakul ki.

A két szint közötti második fontos eltérés a szavazás érvényessége és eredményessége kapcsán mutatkozik meg. Az országos referendumok esetén a vizsgált időszakban nem volt semmilyen kritérium arra vonatkozóan, hogy azt mikor tekintjük érvényesnek, azonban helyi szinten ezt szabályozták. Az Önkormányzati törvény 45. § (2) bekezdése alapján akkor érvényes a helyi népszavazás, ha a helyi választópolgárok több mint fele elment szavazni. A referendum eredményességét mindkét esetben szabályozzák, azonban eltérő módon. Az országos szavazás a résztvevők számától függetlenül az érvényesen szavazók több mint felének azonos szavazatát követeli meg, vagy egy ennél kedvezőbb megoldást, az összes választópolgár több mint egynegyedének egyirányú szavazatát (Országos Választási Iroda). A helyi népszavazások eredményességi feltétele ennél szigorúbb, csak akkor eredményes a szavazás, ha a választók több mint fele ugyanarra a válaszra adta le a szavazatát. A helyi referendumokkal szemben támasztott magas küszöbök megakadályozzák azt, hogy a lakosság valóban használhassa a közvetlen demokrácia azon eszközét, amely elméletileg a helyi közügyekbe és döntésekbe való beleszólási jogot biztosítaná. Ezzel kapcsolatban a 2007-es pécsi népszavazást követően alkotmány-

jogi panaszt tettek, miszerint nem indokolt az országos és a helyi szint eltérő szabályozása. Ugyancsak a 76/2007-es alkotmánybíróvási határozat tartalmazza az ezzel kapcsolatos hivatalos álláspontot. A válasz két fontos elemet is tartalmaz, mellyel az eltérést indokolják:

„Az országos és a helyi népszavazás eltérő sajátosságai indokoltá tehetik, hogy az érvényesség és eredményesség szabályai egymástól akár lényegesen is eltérőek legyenek.

[...] A helyi népszavazás érvényességére és eredményességére vonatkozó „szigorúbb” szabályozás egyébként visszavezethető arra is, hogy a helyi népszavazásban való részvétel a helyi ügyek saját jogon való, közvetlen eldöntését jelenti, ez pedig az ügy közelsége, a választópolgárok közvetlen érintettsége, az ügy település, megye életét alapjaiban meghatározó jellege folytán indokolhat az országostól eltérő feltételek megállapítását.” (76/2007 AB határozat)

A harmadik különbséget az okozza, hogy helyi szinten nem ismert, hogy az ügydöntő helyi népszavazás eredménye meddig kötelező a képviselő-testületre nézve. Az országos referendumok esetében az alkotmánybíróvási határozat alapján három éven belül nem lehet ugyanabban a kérdésben népszavazást tartani, illetve az eredmény figyelembe vétele ezen intervallum alatt kötelező. A helyi népszavazásokat tekintve csak annyit rögzítettek, hogy ugyanabban a kérdésben egy éven belül nem tarthatnak újabb helyi népszavazást, még akkor sem, ha a referendum érvényes, de eredménytelen volt. Ez utóbbi esetben ugyanis a képviselő-testület dönt. Arról semmilyen törvény és határozat nem rendelkezik, hogy helyi szinten meddig kell figyelembe venni az eredményes népszavazást, az meddig kötelező a képviselő-testületre.

4. A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK VIZSGÁLATA

Az adatgyűjtés nehézségei

Az Országos Választási Iroda által közzétett adatok meglehetősen hiányosak. Mint már jeleztem a vizsgált időintervallum szűkítésének oka, hogy az iroda honlapján csak 1999-ig visszamenőleg található információk az egyes helyi népszavazásokkal kapcsolatban,⁴ további információkérésre is csak a honlapjukra navigáltak. A problémát az okozza, hogy az itteni adatok hiányosnak tekinthetők, mivel az 1999 és 2003 között kiírt referendumok esetében nem tették közzé sem a részvételi arányokat, sem a feltett kérdések szövegét; a 2003-as helyi népszavazásoknál már megjelent a feltett kérdés, azonban sem a részvételi adatok, sem a szavazás eredménye nem ismerhető meg az oldalukról. A 2008-as évtől kezdve már mind a kérdések, mind a megszavazott válaszok, illetve a részvételi arányok – vagy az azok kiszámolásához szükséges adatok

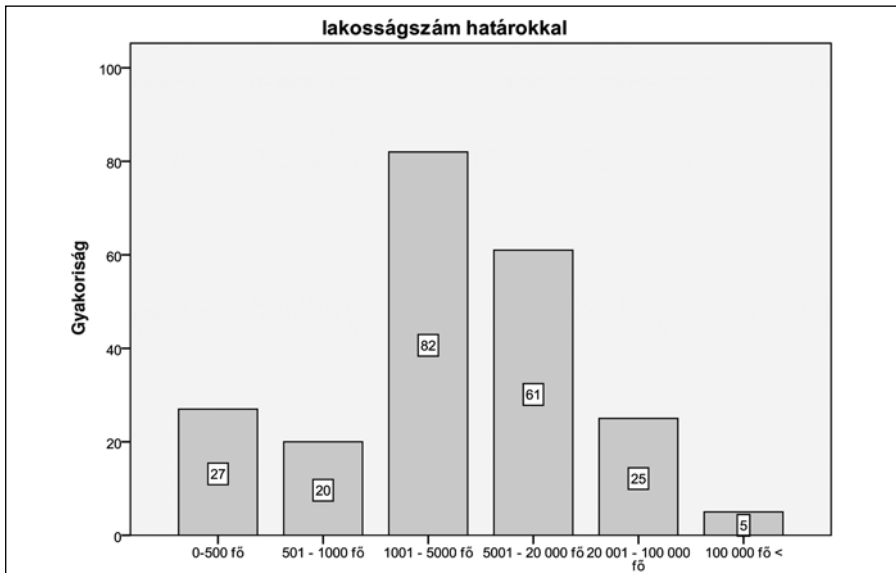
– hozzáférhetőek az Országos Választási Iroda honlapján. A hiányzó információk felkutatásában segítségemre volt Nagy Csilla és Tamás Veronika 2004-es tanulmánya (Nagy–Tamás, 2004), valamint az önkormányzati jegyzőkönyvek és határozatok, a helyi lapok és az internetes hírportálok. Sajnos még így sem teljes az adatbázis, egy-két adat még ezek segítségével is rejtély maradt.

„Tények” és összefüggések

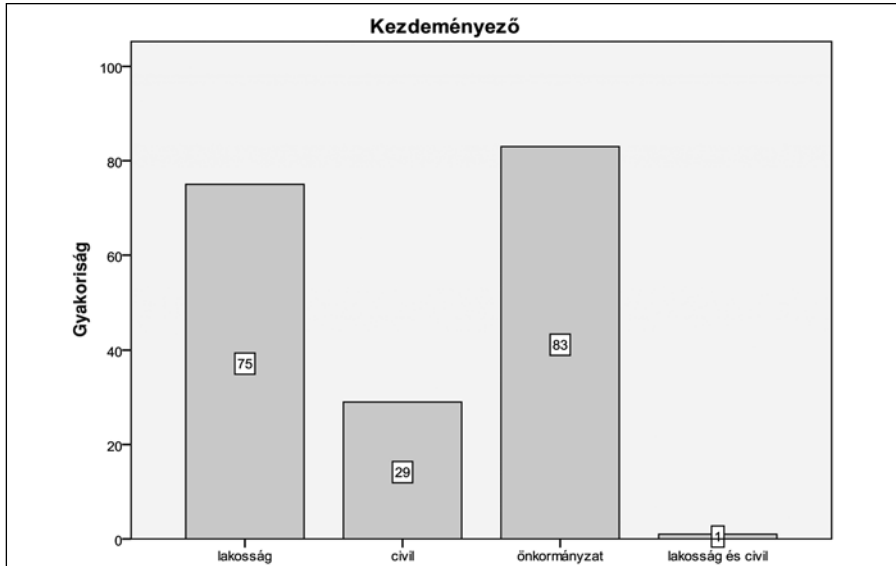
Mielőtt a helyi népszavazásokkal kapcsolatos összefüggéseket megpróbálom feltárni – már, ha lesz bármilyen összefüggés –, kitérek a reprezentativitás kérdésére, illetve az egyes ismérvek gyakoriságát és a referendumok fő jellemzőit tekintem át. Mondhatni természetesen nem reprezentatív a minta a lakosságszámot, illetve a települések társadalmi-gazdasági helyzetét tekintve. A lakosságszám tekintetében a 0–500 és az 501–1000 fős települések alulreprezentáltak a mintában, míg az összes többi felülreprezentált. A társadalmi-gazdasági elmaradottság és a munkanélküliség mértékét tekintve szintén nem tekinthető reprezentatívnak a helyi népszavazások alapján „szűrt” adatbázis. A teljes sokaságot, tehát Magyarország összes települését nézve, összesen 327 olyan település van, amely társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, illetve 265 olyan, mely az országos átlagot 1,75-szörösen meghaladó munkanélküliséggel sújtott. Az e két szempontból hátrányos helyzetű települések felülreprezentáltak a mintában, míg azok a községek/városok, melyek nem elmaradottak és nincs náluk jelentős munkanélküliség, alulreprezentáltak. A 220 esetből összesen 23 tekinthető elmaradottnak, illetve 29 olyan település van, ahol a munkanélküliségi ráta meglehetősen magas.

Az egyes gyakoriságokat tekintve a legtöbb referendumot községekben írták ki, míg a legkevésébbet fővárosi kerületben. Ez utóbbi esetben összesen négy kerület érintett: a III., a VIII., a X. és a XVIII.. Helyileg a legtöbb népszavazást Esztergomban tartották, összesen öt darabot. A területi eloszlást nézve Pest megyében írták ki a legtöbb referendumot, szám szerint 51-et. A lakosságszám szerinti bontást tekintve a legtöbb helyi népszavazást az 1001–5000 fős településeken tűzték ki, a második helyen pedig az ennél nagyobb, 20 000 főt meg nem haladó települések szerepelnek. A 100 000 főnél nagyobb lélekszámú városokban, ezek jellemzően megyei jogú városok, csupán öt referendumot tartottak. Az 1000 főnél kisebb községekben összesen 47 népszavazást tűztek ki. A 220 kiírt referendumból 188 esetében tudtam kideríteni, hogy ki volt a kezdeményező, melyek közül 83 alkalommal az önkormányzat, 75 alkalommal a lakosság, 29 alkalommal civil szervezet, illetve egyetlen alkalommal egy civil szervezet és a lakosság egymással karöltve indítványozta egy adott kérdés népszavazással való eldöntését. Ez utóbbi Solymáron történt, amikor egy ipari terület létesítése ellen akarták kikérni a helyi lakosság véleményét. A népszavazás indítványozásában természetesen egy környezetvédő csoport támogatta a lakosságot, azonban az a 25%-os részvétel miatt érvény-

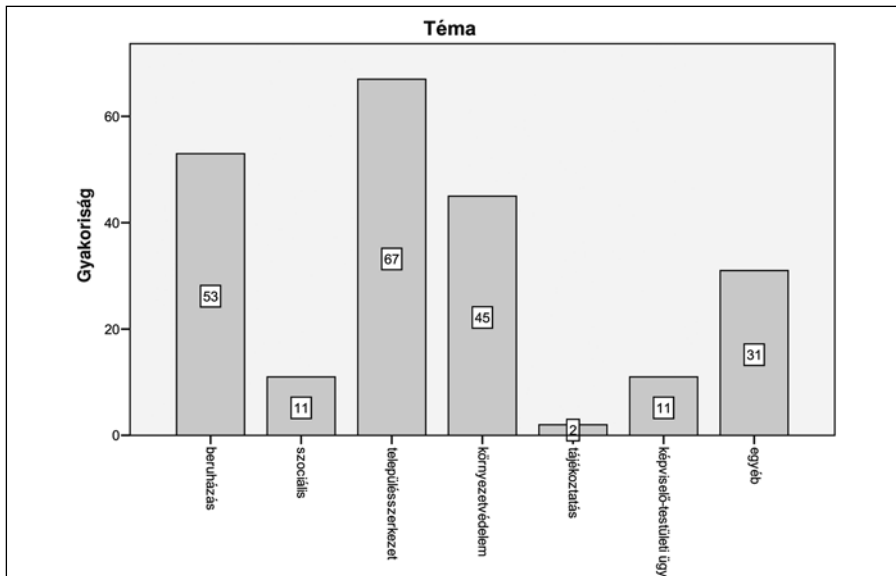
telen lett. A referendumok témáit tekintve a következő sorrend állítható fel e 13 éves intervallumot tekintve. A leginkább preferált téma a településszerkezet változtatása (67), majd egy adott beruházás létesítése (53), környezetvédelmi témájú kérdések (45), egyéb (31), szociális és képviselő-testületi ügyek (11-11), illetve a legkevésbé preferált téma a tájékoztatással kapcsolatos kérdések eldöntése (2). Ez utóbbi arra irányult, hogy az adott településen legyen-e helyi lap vagy közvetítés-e az önkormányzati üléseket, így ez inkább igényfelmérésnek tekinthető. Kiemelendő, hogy a felsorolt témák közül a településszerkezettel kapcsolatos, illetve a képviselő-testületi ügyek közé sorolt népszavazások kiírása kötelező, a többihez megfelelő számú választópolgár vagy képviselő, illetve civil szervezet szükséges. A képviselő-testületi ügyek jellemzően a társult képviselő-testület létesítéséről vagy megszüntetéséről szólnak. A felmerülő témák gyakoriságából látszik, hogy azok a népszavazások, amelyek kérdéseik szerint nem a kötelezően kiírandó kategóriába esnek, közel kétszer nagyobb arányban fordulnak elő, mint a kötelezőek. Az érvényesség és az eredményesség kategóriája alkotja az utolsó önálló értelmezett ismérveket. 214 népszavazásról sikerült kideríteni, hogy e két szempontból milyen eredménnyel zárult. Többségben voltak azok a referendumok, amelyek érvényesek voltak (125 darab), azonban ezek nem mindegyike volt eredményes, bár ezek kisebbségben vannak. Összesen 120 érvényes és eredményes népszavazás volt a vizsgált időszakban, ami azt jelenti, hogy az összes referendumat tekintve 54,5%-ban sikeresek a kezdeményezések. Az átlagos választási részvételi arány 51,64%.



1. ábra. Helyi népszavazások megoszlása a település méretének függvényében (1999–2011)



2. ábra. Az egyes kezdeményezői csoportok aktivitása (1999–2011)



3. ábra. Az egyes népszavazási témák gyakorisága (1999–2011) A szerző által készített ábrák

E kissé száraz adatismertetést követően megvizsgálom, hogy az egyes változók között található-e valamilyen kapcsolat, mint például a lakosság szám

és a részvételi arány között. Az oksági kapcsolatokat tekintve felmerülhet a kérdés, hogy például magyarázza-e a referendum témája a voksoláson megjelenők arányát.

Az első, amit megnézek, hogy van-e valamilyen kapcsolat a népszavazás kezdeményezője és aközött, hogy milyen témában írták azt ki. E két változó között szignifikáns, de gyenge kapcsolat van. A lakosság 53,3%-ban a településszerkezet változtatásával kapcsolatban kezdeményezett referendumot, második helyen szerepel a beruházásokkal kapcsolatos kérdések indítványozása, majd ezt követően a környezetvédelmi témák. Kiemelendő azonban, hogy a beruházások létesítésével kapcsolatos kérdések elsősorban a környezetszennyező gyárak telepítésével kapcsolatosak. Így bár környezetvédelmi témáról van szó, mégis beruházásként tekintettek ezekre a népszavazások során. A civil szervezetek által kezdeményezett referendumok 44,8%-a a beruházásokra irányult, 20,7%-uk pedig a településszerkezet változásával foglalkozott. Érdekes, hogy az önkormányzatok elsősorban környezetvédelmi témában írtak ki népszavazást, és a beruházások valamint a településszerkezet módosítása csak ezt követően szerepel. Elmondható tehát, hogy a két kötelezően kiírandó témában a lakosság és a civil szervezetek kezdeményezik a legtöbb referendumot: a településszerkezet változásával kapcsolatban kiírt népszavazások 75,4%-át e két csoport kezdeményezte. A legtöbb esetben e kérdések egy településrész önállósodásáról szóltak, kisebb arányban más településhez csatolásról és csak töredéke szólt települések egyesítéséről. Itt érdemes azt is megnézni, hogy a kérdés valami támogatására vagy inkább elvetésére irányult-e. A lakossági kezdeményezésre kiírt népszavazások döntő többsége, 81,3%-a támogató volt, ami azért is érdekes, mert nehéz elképzelni, hogy például egy hulladékégető megépítése a helyi lakosság támogatását élvezné. Ennek az ellentmondásnak feltételezhetően az lehet az oka, hogy így a kérdés megítélése sokkal egyértelműbb, provokatívabb, és könnyebb valami ellen kampányolni. Azonban a reaktív népszavazások többségét is a lakosság kezdeményezte (42,4%), majd második helyen az önkormányzatok szerepelnek (30,3%).

A következő, amit megnézek, hogy a nem kötelezően kiírandó témájú népszavazásokat elsősorban ki kezdeményezte. A lakossági kezdeményezésű referendumok 37,1%-a beruházásokra irányult, majd ugyanakkora arányban a környezetvédelmi és egyéb témájú kérdések kerültek előtérbe. A civil szervezetek (56,5%-ban) szintén beruházással kapcsolatos kérdést javasoltak elsősorban népszavazásra, majd az egyéb témák kerültek elő. A környezetvédelem után itt már megjelent a megfelelő tájékoztató eszköz iránti igény. Azon két referendum közül, ahol a település jobb tájékoztatását kívánták előmozdítani, az egyik civil szervezeti kezdeményezésre, a másik pedig önkormányzati indítványra került kiírásra. Az önkormányzatok 41,4%-ban a környezetvédelmi témákat helyezték előtérbe, majd ezt követően az előzőhöz hasonló sorrendben rangsorolták az egyes témákat. Érdekes, hogy a szociális témájú kérdések

meglehetősen hátrасorolódtak, azonban ezek 57,1%-át a lakosság, és 42,9%-át az önkormányzat kezdeményezte.

A témákat tekintve az érvényesség szempontjából a legtöbb beruházással, környezetvédelemmel és településszerkezettel foglalkozó népszavazás érvényes volt, a többi kategóriába tartozó viszont nem. A legtöbb érvénytelen népszavazás az egyéb témakörű referendum volt, a legtöbb érvényes pedig a településszerkezettel kapcsolatos kérdés. Az érvényes népszavazások többsége eredményes is volt, csupán két témakörben, a beruházások és a településszerkezeti kérdések között található eredménytelen népszavazás.

A részvételi arányokra helyezve a hangsúlyt, három dolgot érdemes megvizsgálni. Egyrészt azt, hogy van-e valamilyen kapcsolat a téma és a részvételi arányok között, valamint a település fejlettsége és a részvételi arányok között, illetve a részvételi arány és a lakosságszám között. Előbbinél arra számíthatok, hogy ha a referendum – kezdeményezze azt önkormányzat vagy lakosság – olyan témakörbe tartozik, amely nagyban befolyásolja a lakókörnyezetet, akkor nagyobb arányban mennek el voksolni. Ilyen téma lehet például egy ipari létesítmény a település határában, amit nagy valószínűséggel elleneznek a lakók vagy a környező települések. Ritka ez utóbbi jelenség, de a nyergesújfalvi cementgyár esetén ez történt. Öt környező település ellenezte a cementgyár létesítését, amely az érintett község lakóinak munkalehetőséget jelentett volna, ezért azok kezdeményezték első körben a referendumot, akiket az közvetlenül nem is érintett volna. Ezzel ellentétben pedig egy társult képviselő-testület létrehozásáról szóló népszavazás kevésbé mozgósíthatja a lakosságot, mivel annak kisebb hatása lehet a mindennapjaikra. Röviden, tehát minél „lakosságközelibb” témáról van szó, az annál jobban mobilizálja a helyieket. A két változó közötti kapcsolat viszonylag gyengének mondható, a referendum témájának ismerete 20,6%-kal csökkenti a népszavazáson való részvételre vonatkozó bizonytalanságot. Tehát az alapján, hogy ismerjük a referendum témáját, még nem vonhatunk le messzemenő következtetéseket arról, hogy hányan mennek el kinyilvánítani a véleményüket, érvényes lesz-e a népszavazás. Viszont, ha megnézzük, hogy az egyes témák mekkora „közönséget” vonzanak a szavazófülkékbe, akkor a következő mondható el. Kontrollcsoportnak tekintve a településszerkezettel kapcsolatos kérdéseket, az egyes témák 20,6%-ban magyarázzák a részvételi arány variációját. 5%-os szignifikancia-szinten csak egyetlen változó, a környezetvédelmi témájú népszavazások nem szignifikánsak, tehát ez a kérdéskör nem gyakorol hatást a részvételi arányra. A településszerkezet változtatásával kapcsolatban kiírt népszavazásokon átlagosan 63%-os a részvétel. Ehhez képest minden más témában alacsonyabb. A lakosság által kezdeményezett második leggyakoribb témakör a beruházásokkal kapcsolatos kérdések eldöntése volt, ahol a második legnagyobb az átlagos részvétel. A településszerkezettel kapcsolatos helyi népszavazásokhoz képest 15,4 százalékponttal alacsonyabb a szavazók aránya. A képviselő-testületi

ügyekben kiírt referendumokon a kontrollcsoporthoz képest 17,6 százalékponttal alacsonyabb az átlagos részvételi arány. Ez a téma kötelezően kiírandó témakörökbe tartozik, és csak az önkormányzat kezdeményezte e kérdéseket. Összességében elmondható, hogy a településszerkezeti témák a legnépszerűbbek, melyek többségét (65,6%-át) a lakosság kezdeményezte. E népszavazásokat azokon a településrészekon tartották, amelyek önállósodni vagy egy másik településhez akartak csatlakozni, ezért ez valóban egy lakossághoz közel álló téma. Azt figyelembe véve, hogy a legtöbb beruházás valamilyen hulladékgazdálkodással foglalkozó vagy ipari létesítménnyel kapcsolatos, valószínűsíthető, hogy viszonylag nagy figyelmet kap és mobilizálja az embereket. A második legmagasabb átlagos részvételi arány ennek megfelelően itt figyelhető meg.

1. táblázat. A részvételi arány és a népszavazás témái, mint magyarázó változók közti kapcsolat (Kontrollcsoport: településszerkezeti témában kiírt népszavazások)

ANOVA^b

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	1,788	6	,298	7,431	,000 ^a
Residual	6,898	172	,040		
Total	8,686	178			

a. Predictors: (Constant), egyéb, tájékoztatás, képviselői, szociális, környezetvédelmi beruházás

b. Dependent Variable: részvételi arány %-ban

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	,630	,027		23,529	,000
beruházás	-,154	,041	-,297	-3,771	,000
szociális	-,263	,076	-,247	-3,480	,001
környezetvéd.	-,073	,042	-,134	-1,718	,088
tájékoztatás	-,450	,202	-,152	-2,226	,027
képviselői	-,176	,076	-,165	-2,324	,021
egyéb	-,264	,047	-,429	-5,629	,000

a. Dependent Variable: részvételi arány %-ban

A második esetben azt nézem meg, hogy van-e valamilyen kapcsolat a települések fejlettsége, pontosabban inkább elmaradottsága és a részvételi arányok között. A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott településeken

magasabb részvételi arányra számítok, mivel feltételezem, hogy az ilyen közösségekben élők nagyobb hajlandóságot mutatnak arra, hogy változtassanak életkörülményeiken. A legnépszerűbb, településszerkezeti téma esetén például egy elmaradott település vagy településrész kezdeményezheti egy másik, nála fejlettebb, vagy kevésbé elmaradott településhez való csatlakozását. E kérdés tesztelésekor azonban csalódnom kellett, mivel a modell 5%-os szignifikancia-szinten nem volt szignifikáns, ezért az elmaradottság ténye nem ad semmilyen információt a részvételi arányok alakulásáról.

A harmadik összefüggés feltételezésekor, a lakosságszám olyan szempontból merülhet fel a részvételi arány magyarázó változójaként, hogy felteszem, minél kisebb lélekszámú településről van szó, annál magasabb lehet a népszavazáson való részvétel. Ennek egyrészt az lehet az oka, hogy ebben az esetben sokkal nagyobb egy szavazat súlya, ugyanis egy nagyobb lélekszámú településen ugyanaz a voks sokkal kevesebbet ér. Egy másik okként felmerülhet az is, hogy egy 200 fős településen figyelhetik, hogy ki nem megy el szavazni és később beszédtemává válhat az illető, ami elkerülendő egy ilyen kis faluban. Kevésbé tudományos, de szociológiailag megállhatja a helyét ez utóbbi érvelés, miszerint a település lélekszámának csökkenésével nő annak a lehetősége, hogy valakit a „szájára vegyen” a lakosság, ezért többen mennek el szavazni. Tesztelve e feltételezést, megállapítható, hogy 5%-os szignifikancia-szinten a részvételi arány és a lakosságszám között statisztikailag gyenge, negatív kapcsolat van, ami értelmezhető úgy, hogy a lakosságszám növekedésével csökken a részvételi arány, és fordítva. Ez azt jelenti, hogy igazolt az a feltételezés, hogy a kisebb településeken magasabb részvételre számíthatunk.

Egy „összefoglaló” modellben megnézem, hogy az egyes témák és a lakosságszám együtt hogyan magyarázza a részvételi arányokat. Kontrollcsoportnak azokat a településszerkezet változtatásával kapcsolatban kiírt népszavazásokat tekintem, amelyeket az 1000–5000 fős településeken írtak ki, ugyanis e két szempont külön-külön a leggyakoribb. Regresszió alapján megállapítható, hogy az 1000–5000 fős településeken, a településszerkezet változtatásával kapcsolatban kiírt referendumokon átlagosan 63,5%-os a részvétel. 5%-os szignifikanciaszinten a 20 000 és afölötti lélekszámú települések már nem szignifikánsak, ezért a nagy lakosságszám már nincs hatással a részvételi arányokra. Ahogy azt az előzőekben is megtapasztaltam, a népszavazások témái alacsonyabb részvételi arányokat mutatnak, mint a településszerkezeti kérdések. A települések lakosságszám szerinti felosztása esetén a két alsó kategória, az 500 és az 1000 főig terjedő, ugyanakkora részvételi aránynövekedést jelez. A maximum 500 fős településeken 15,2 százalékponttal magasabb a részvételi arány, mint az 1000 és 5000 fő közé esőkön. Ugyanez mondható el az 500–1000 fős településekről. Összefoglalóan elmondható, hogy minél „lakosságközelibb” témában és minél kisebb településen tartanak népszavazást, annál nagyobb arányban mennek el voksolni a lakók.

2. táblázat. A részvételi arány és a népszavazás témái, valamint a lakosság szám, mint magyarázó változók kapcsolata (Kontrollcsoport: 1000–5000 fős településeken, településszerkezeti témában kiírt népszavazások.)

ANOVA^b

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	2,544	11	,231	6,290	,000 ^a
Residual	6,141	167	,037		
Total	8,686	178			

a. Predictors: (Constant), százezer fölött, tájékoztatás, egyéb, ötszázig, szociális, ezerig, környvéd, százezerig, képviselői, húszezerig, beruházás

b. Dependent Variable: részvételi arány %-ban

Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
1 (Constant)	,635	,033		19,305	,000
beruházás	-,188	,040	-,362	-4,676	,000
szociális	-,291	,073	-,273	-3,969	,000
környvéd	-,112	,042	-,205	-2,646	,009
tájékoztatás	-,455	,195	-,154	-2,340	,020
képviselői	-,315	,080	-,295	-3,922	,000
egyéb	-,250	,046	-,406	-5,436	,000
ötszázig	,152	,050	,222	3,030	,003
ezerig	,152	,063	,173	2,398	,018
húszezerig	,005	,037	,010	,125	,901
százezerig	-,087	,050	-,130	-1,751	,082
százezer fölött	-,108	,090	-,081	-1,196	,234

a. Dependent Variable: részvételi arány %-ban

Döntés a hipotézisekről/Következtetések

Összesen négy fő hipotézist állítottam fel tanulmányomban, melyek fölött a következőkben fogok ítéletet alkotni. Az első hipotézisemben azt állítottam, hogy a legtöbb helyi referendumot az önkormányzat kezdeményezte, de többségében lakossági nyomásra. Ahogy az előzőekben kiderült, valóban az önkormányzatok kezdeményezték a legtöbb népszavazást, egészen pontosan 83-at, amitől csak picit kevesebb a lakossági kezdeményezésre kiírt referendum (75 darab). Az önkormányzat összesen hét alkalommal kezdeményezett úgy népszavazást, hogy az lakossági nyomásra vagy a lakossági ellenzés megelőzésére történt.⁵ Ebből öt alkalommal egy hulladéklerakó miatt írtak ki referendumot, hogy végül a lakosság áldását megkaphassák. Hévízgyörk, Ke-

szeg, Királyszentistván, Valkó és Verseg településeken a lakosság ellenállását szerették volna megelőzni azzal, hogy egy népszavazással elejét veszik annak a feltételezésnek, hogy a megkérdezésük nélkül döntenek. A hét referendum-ból azonban csak egy volt olyan, ahol kifejezetten a lakosság nyomására kezdeményezett az önkormányzat. Tiszaújvárosban egy tervezett börtön miatt tűztek ki népszavazást, mely előzménye egy olyan közmeghallgatás volt, ahol erősen megoszlott a lakosság véleménye, ezért népszavazás kezdeményezése mellett döntöttek. Ha csupán ez az egy eset növeli a lakossági kezdeményezésre kiírt referendumok számát, akkor továbbra is ezen eszköz fő használójának az önkormányzat tekinthető. A két kezdeményező közti minimális különbség azonban arra enged következtetni, hogy a lakosság valóban megpróbál élni a helyi népszavazáshoz való jogával.

A második hipotézisem, miszerint a kisebb községekben könnyebben kezdeményez a lakosság helyi referendumat, igaznak bizonyult. A „könnyebbséget” természetesen csak úgy tudtam mérni, hogy az egyes népszavazások lakosságszám szerinti eloszlását néztem meg. A 20 000 fő alatti településeken kezdeményezték a referendumat többségét, ezen belül is a legtöbbit az 1000 és 5000 fő közé eső településeken. A valóban kis lélekszámú településeken, tehát az 1000 fő alattiakon a referendumat kb. egyötödét tűzték ki. Mindezek alapján levonható a következtetés arra vonatkozóan, hogy 5000 fő fölött, a lakosságszám növekedésével egyre inkább csökken a népszavazások száma. Ennek oka abban keresendő, hogy minél nagyobb lélekszámról van szó, annál nehezebb a lakoságnak megszerveződni, annál kisebb az esély arra, hogy az egyes érdekek között azonosság alakuljon ki, és mindenki közel azonos mértékben legyen tájékozott és elkötelezett egy adott ügy iránt. Megjegyzendő, hogy Mancur Olson (1965) hasonló következtetésre jutott a kollektív cselekvés vizsgálata során, mikor az érdekérvényesítés sikerességét a csoportmétréssel magyarázta. Elmélete szerint ugyanis a csoport nagyságának növekedésével párhuzamosan csökken annak a valószínűsége, hogy az egységesen lépjen fel valamilyen közös cél elérése érdekében. A nagy, látens csoportoknál megfigyelhető egyfajta potyautas magatartás, mikor a passzivitást választják a részvétel helyett. A magyarországi helyi népszavazások gyakorlatára tehát igaz ez a klasszikus teória, ugyanis a részvételi adatok is azt mutatják, hogy a lakosságszám növekedésével nem csak a referendumat száma csökken, hanem az azokon megjelenők aránya is. Olson elméletében kitért arra is, hogy a nagy csoportok sikeres érdekérvényesítéséhez szelektív ösztönzőkre van szükség, amiből a népszavazásokra vonatkozóan az következik, hogy a lakosság számára így biztosított döntés lehetősége sajnos nem jelent kellő motivációt a részvételre.

Az a feltételezésem, hogy az elmaradott településeken kisebb arányban kezdeményeznek népszavazást, mivel a civil szféra nem elég fejlett a megszerveződéshez, szintén igaznak bizonyult. Mint kiderült mind a társadalmi-gaz-

dasági szempontból elmaradott települések, mind pedig azok a települések, amelyek az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtottak, felülreprezentáltak a mintában az országos arányokhoz képest. Arányait tekintve azonban kisebb számban kezdeményeztek népszavazást. Az összes referendumnak csak 10,45%-át kezdeményezték azokon a településeken, amelyek társadalmi-gazdasági szempontból elmaradottnak tekinthetők, és 13,18% azoknak a településeknek az aránya, ahol az országos átlagot 1,75-szörösen meghaladó munkanélküliség van. Szignifikáns, közepesen erős kapcsolat van az elmaradottság ténye és a népszavazás témája között. A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott településeken a képviselő-testületi ügyek alkotják a referendumok kb. negyedének témáját. Mint már említettem, ez az esetek többségében társult képviselő-testületek létrehozására vagy megszüntetésére irányul, ami a hátrányos helyzetű települések számára megkönnyítheti a fennmaradást. Második helyen szerepel a településszerkezet változtatása, ami a népszavazások kb. egynegyedét alkotják. A kezdeményezők körét tekintve elmondható, hogy az elmaradott településeken döntő többségben (64,7%-ban) az önkormányzatok kezdeményezik a népszavazásokat, és a lakosság csak 29,4%-ban aktivizálja magát. Ez alapján elmondható, hogy valóban kisebb arányban kezdeményeznek elmaradott településen népszavazásokat, és azok többsége nem is a lakosság felől érkezik. Így joggal felmerülhet az a vád, hogy talán a civil szféra szervezetlensége, fejletlensége miatt.

Az utolsó hipotézis eldöntése relatív. Az, hogy a helyi népszavazások kellőképpen mobilizálják-e a lakosságot az a megközelítéstől függ. A helyi referendumokon való átlagos részvételi arány 51,64%, ami az országos népszavazásokon való átlagos részvételnél magasabb. Figyelembe véve, hogy Magyarországon a választási és a népszavazásokon való részvétel is alacsony, ez az érték viszonylag magasnak tekinthető, amiből arra következtethetünk, hogy egy-egy helyi referendum megfelelő szinten mobilizálja az embereket. Azonban, ha figyelembe vesszük, hogy jelen esetben a lakosság közvetlen környezetét érintő változásokról szólnak a kérdések, akkor sokkal magasabb részvételi arány lenne elvárható. Ebből a szempontból tehát a helyi szintű népszavazásoknak viszonylag alacsony mobilizációs erejük van. A feltevésem eldöntésekor nagyobb hangsúlyt helyeznék arra, hogy a népszavazás mit is befolyásol: az egész ország sorsát vagy a lakókörnyezetünkét. Ez alapján igazoltnak tekintem azt a hipotézist, miszerint a helyi népszavazások nem mobilizálják megfelelően a lakosságot, csak a kisebb, 1000 fő alatti településeknél található 60% feletti részvétel. A kisebb településeken azonban nem meglepő a magasabb aktivitás, ha figyelembe vesszük, hogy a községek lakói az önkormányzati választásokon is politikailag aktívabbak, mint a városokban élők. (Dr. Bódi-Bódi, 2011/1) E választásokat tekintve ennek oka lehet, hogy az egyes mandátumokért a lakosság számának csökkenésével egyre kisebb verseny folyik, az ismertség egyre közvetlenebb formája valósul meg, illetve a választási döntést

befolyásoló törésvonal is más lesz. Míg a nagyobb városokban a fő választóvonalat elsődlegesen az egyes pártok jelentik, addig a kisebb lélekszámú településeken fontosabbá válik a „pártkatona” vagy a település érdekeit szem előtt tartó helyi „aktivista” megkülönböztetés. Visszatérve a részvétel és a település lakosság száma közti összefüggésre, megfigyelhető a helyi szintű voksolások esetén – legyen az önkormányzati választás vagy helyi népszavazás –, hogy a kisebb települések érzékenyebbek a lokális szintű döntésekre, mint a nagyvárosok.

5. ESETTANULMÁNYOK

Pécs, 2007-es helyi népszavazás a NATO katonai radar létesítéséről

A pécsi népszavazás (Civilek a Mecsekért Mozgalom és a Pécsi Napilap, 2005–2007) már témájának jellegéből, az érintett kérdés miatt sem rekedhetett meg helyi szinten. A NATO-lokátor megépítése az egész ország számára elengedhetetlen, ugyanis hazánknak kötelessége eleget tenni e katonai szervezet kívánalmainak. Már 1994-ben,⁶ csatlakozásunk előtt évekkkel kérte a NATO, hogy három lokátorállomást telepítsenek Magyarország területén. Az Országgyűlés ezt az igényt 1995-ben jóváhagyta és 2003-at jelölte meg a kivitelezés tényleges kezdetének (Glied, 2006). A NATO-csatlakozásra 1999-ben került sor, melyet egy országos népszavazás előzött meg még '97-ben. A 2000-es évek elejére minden ellenzői/ellenzéki hang nélkül megépült két lokátor, egy a Bükkben (Bánkúton) és egy Békéscsabán. A harmadik állomással kapcsolatban azonban komoly ellenállásba ütközött az ország vezetése. Az ország déli-délnyugati lefedettségét biztosító radar helyszínékként nemzeti szakértők négy helyszínt vizsgáltak: Jakab-hegy, Tubes, Hármas-hegy és a Zengő. A hatástanulmányok alapján a legalkalmasabbnak a Zengőt találták, ezért éveken keresztül ezt a hegyet jelölték meg, mint a harmadik lokátor helyszínét.⁷ Itt azonban a környezetvédő zöld szervezetek végül célt értek, tiltakozásuk meghallgatásra talált, amikor a Zengőt elvetették és helyette a Tubest jelölték meg, mint alkalmas helyszínt. 2005 végén Gyurcsány Ferenc bejelentette, hogy a lokátort e másik helyszínen építik fel, eleget téve a NATO-val szembeni vállalásoknak. Mivel a korábban megvizsgált négy helyszínt amerikai és német szakértők jóváhagyták, elméletben nem lehetett volna semmilyen akadálya a katonai objektum megépítésének. A gyakorlatban azonban máshogy történt. Az akkori miniszterelnök bejelentése, illetve a létesítmény NATO-val való kapcsolata mondhatni megakadályozta, hogy az ellenzői hangok ne kapjanak kellő figyelmet. Környezetvédő és helyi szervezetek nyilvánították ki véleményüket azzal kapcsolatban, hogy nem szeretnék, ha Pécs közelében, a Nagy-Tubes hegyen létesülne a lokátor. Természetesen már a bejelentést követően állást foglalt a város MSZP-s vezetője, később a párt helyi frakciója is, miszerint támogatják a radar megépítését, mivel az nemzeti érdekeket szolgálja. Az

ellenzék természetesen nem értett ezzel egyet, és a közelgő önkormányzati választásokra való tekintettel, megpróbált ebből politikai tőkét szerezni.⁸ Felmerülhet, hogy a lokátor ellenzése mögött valójában a NATO-tagság ellenzése bújkik meg és nem a helyi félelmek. Az 1997-es országos népszavazáson, Pécsen 53,3%-os részvételi arány mellett 60 753 helyi lakos tette le voksát a tagság mellett, ami az érvényes szavazatok 88,66%-át jelenti. Tehát a többség amellett szavazott, hogy igen, Magyarország lépjen be a katonai szervezetbe. Ennek fényében az ellenzés inkább annak tudható be, hogy bárhol megépíthetik a szükséges radart, csak ne itt. Ezt a feltételezést erősítheti meg az a tény is, hogy a civil szervezetek több alkalommal inkább más helyszínt javasoltak a létesítménynek, és kampányuk során egyszer sem említették a NATO-ból való kilépés lehetőségét. A helyi népszavazás kezdeményezésére csak 2006-ban került sor, majd a referendumra 2007 tavaszán. Az a kérdés, hogy milyen mértékű és minőségű tájékoztatásban részesült a lakosság? Milyen érdekek csaptak össze? Mivel érvelt a két fél? Megoldást jelentett-e a népszavazás?

Az már a lokátor új helyszínének bejelentése után kiderült, hogy a Tubes kapcsán még a katonai szakértők között sem volt egyetértés. Egyes szakértők a Tubes alkalmasságát próbálták alátámasztani és a lakosság ellenérzéseit csillapítani, más szakértők pedig az ellenkezőjére törekedtek. Mind a Honvédelmi Minisztérium, mind a civil szervezetek kezdeményeztek lakossági fórumokat, tájékoztató esteket, illetve voltak „önkéntes” szakértők, akik elmondták véleményüket a lokátorral kapcsolatban. A legfőbb „katonai” ellenérvek a következők voltak: egy esetleges támadás esetén Pécs lakossága is potenciális veszélynek lenne kitéve; illetve bizonyos repülőgépeket nem lehetne már bemérni, kiegészítő radarokra lenne szükség. Mindezen érveket arra alapozták, hogy a Zengőhöz képest alacsonyabb és 20 km-rel nyugatabbra fekszik ez a hegy. A Honvédelmi és Környezetvédelmi tárca azonban alkalmasnak találta a Tubest mint helyszínt, mivel szerintük a természeti és környezetvédelmi szempontok jól összeegyeztethetőek a nemzetbiztonsági szempontokkal. A létesítménnyel ugyanis az ország légterének lefedettsége 98%-ra nőne, és jelentős költségcsökkenéssel is járna.⁹ A Zengőhöz képest előnyként hangsúlyozták, hogy a Tubesen már van egy katonai létesítmény, illetve a lokátor honvédelmi területen épülne fel, így nem károsítaná a környezetet, illetve egészségkárosító hatása sem lenne.¹⁰ Emellett kettős haszonnal is járna a beruházás, mivel egyrészt az az ország védelmét növelné, másrészt hazánk eleget tenne a NATO-ban vállalt kötelezettségének is.

A civil szervezetek is megosztottak voltak a kérdésben. Például a Mecsek Egyesület szerint el kellene fogadni azt a tényt, hogy a lokátornak a Tubesen kell megépülnie. A lakossági ellenérzéseket próbálták csillapítani azzal, hogy hangsúlyozták, a radar esetleges káros hatásai nem fenyegetik a helyieket, mivel az fókuszált sugarakat bocsájt ki. A Civilek a Mecsekért Mozgalom, az Istenkúti Közösségért Egyesület, az Összefogás Pécsért Egyesület, a Greenpeace

és a Polgári Értékkör civil szervezetek azonban egy nagykoalíció létrehozásán dolgoztak, hogy együttes erővel próbálják megakadályozni a lokátor felépítését. 2006-ban már odáig is elmentek, hogy a NATO-tagság miatt Magyarországnak nincs szüksége a harmadik lokátorra, mivel egy esetleges támadás esetén e katonai szervezet úgyis megvédi hazánkat. A gond csak az, hogy a NATO pont emiatt marasztalt el minket és tagságunk egyik követelménye volt, hogy megfelelő legyen légterünk lefedettsége. A későbbiekben azonban ez az érvük háttérbe szorult. 2006. szeptember 8-án az Istenkúti Közösségért Egyesület kezdett aláírásgyűjtésbe, hogy népszavazással dönthesse el a lakosság a kérdést. A referendumra azonban csak 2007. március 4-én került sor, ahol a következő kérdést tették fel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a pécsi építési szabályzat és a szabályozási terv módosuljon akként, hogy Pécs közigazgatási határán ne épülhessen katonai radar?”. A választójogosult lakosságnak azonban csak 32,51%-a ment el kinyilvánítani a véleményét, viszont 94,3%-uk elutasította a lokátor Tubesre való telepítését. Ez azt jelentette, hogy a népszavazás érvénytelen lett, a kormány ezt követően felhatalmazta a honvédelmi minisztert, hogy kezdje meg a NATO-val való tárgyalásokat.

Az úgy politikai vetületét nézve, Toller László polgármester (MSZP) a NATO-lokátor kedvező oldaláról próbálta meggyőzni a lakosságot, miszerint az kedvezőleg hatna a helyi gazdaság fejlődésére, mivel egyéb szükséges fejlesztések is elindulhatnak ennek köszönhetően. Az önkormányzati választásokhoz közeledve, az MSZP polgármester-jelöltje, Tasnádi Péter azonban kijelentette, hogy pécsi polgárként nem örül a lokátornak, viszont e kérdésben két dolgot kell mérlegelni: a helyiek egészségét és az ország védelmét. Hangsúlyozta azt is, hogy nem politikai, hanem szakmai vitára lenne szükség. Azonban hiába rendeztek fórumokat, tartottak közmeghallgatásokat, a lokátor kérdése meglehetősen átpolitizálódott. 2006 szeptemberében az MSZP a következő „ajánlatot” tette a lakosságnak: amennyiben a népszavazáson a helyiek többsége elutasítja a katonai létesítményt, a párt is ellenezni fogja. Az önkormányzati választásokat követően, ahol a város ismét MSZP-s többségű képviselő-testülettel és polgármesterrel rendelkezett, a frakció álláspontja megváltozott. A népszavazást megelőzően már azt kommunikálták, hogy nem a lokátorral van a probléma, hanem a helyszínnel, azonban nemzetbiztonsági okokból nem ellenzik annak megépülését.

Az MDF helyi szervezete kezdetben a lokátor mellett érvelt, azonban a beruházásról pontosabb információkat kért és a lakosság véleményére is kíváncsi volt. Emiatt 2006-ban egy „házi” közvélemény-kutatást végzett, amelyből kiderült, hogy a 6500 visszaküldő 75%-a ellenzi a lokátort a Tubesen. Ez azonban nem tekinthető reprezentatív felmérésnek tekintve, hogy Pécs lakossága közel 130 000 fő, viszont arra jó volt, hogy kiderüljön, miért ellenzik, illetve támogatják a létesítményt. A legtöbben azért vetették el a tubesi radart, mert félnek attól, hogy a város egy esetleges háborúban célponttá válhat; emellett

féltek a sugárzásveszélytől; attól, hogy a város értékei leminősülnek; illetve az ingatlanárak emiatt zuhannak. Emellett természetesen környezetvédelmi szempontok is előkerültek. A város értékeit amiatt is féltették, mivel Pécs 2010-ben az Európa kulturális fővárosa címet viselte, valamint ököváros-programot folytattak 2005-ben. A lokátort támogatók azonban az ország NATO-val való szerződéses kötelezettségének teljesítését tartották fontosnak.

A Fidesz helyi szervezete a kezdetektől fogva elfogadhatatlannak tartotta azt, hogy a Tubesen lokátor épüljön, ezért több tiltakozó akciót szervezett a párt is. Rendszeres kirándulásokat és gyűléseket szerveztek annak érdekében, hogy a lakosságot támogatásukról biztosítsák. Természetesen a város vezetését megvádolták azzal, hogy nem veszik figyelembe a lakosság véleményét és érdekét, valamint csak a személytelen piaci érdekekkel foglalkoznak, tehát csak beruházási lehetőséget keresnek a városnak. Ebben a polgármester első nyilatkozatait tekintve van igazság, mivel ő maga is említette, hogy a „NATO-városi” cím fejlesztési előnyökkel is járhat.

A pécsi történet az országos visszhang, a civil szervezetek kitartó munkája, a rendszeres fórumok, közmeghallgatások és tájékoztató estek ellenére sem mozgósították megfelelően a lakosságot. Ez, tekintve, hogy a NATO-tagságról szóló országos népszavazásra a helyi lakosság több mint fele elment voksolni, jelentheti azt, hogy a helyiek többsége fontosabbnak tartotta az ország érdekét és feleslegesnek azt, hogy referendumon nyilvánítsa ki véleményét. Egy másik forgatókönyv szerint a lakosság bizonytalanságát is kifejezheti az alacsony részvételi arány, mivel sem a civil szervezetek, sem a katonai szakértők nem voltak azonos állásponton, így hiába próbálták informálni a lakosságot, az sokkal inkább ellentétes hatást váltott ki. A kérdés meglehetősen átpolitizálódott, hiába hangoztatták az egyes pártok, hogy nem kellene összemosni a szakmai kérdéseket a politikával, és a lakosságot manipulálva ezzel kampányolni, nem tartották szavukat. A NATO-lokátor ügye természetesen nem zárult le a népszavazással, az érintett lakosság továbbra is tiltakozott, folytatódott a rendkívüli közgyűlések sorozata, és még ma sincs radar a Tubesen. A Honvédelmi Minisztérium, 2011-ben új helyszíneként a Tolna megyei Medinát (origo.hu, 2011) jelölte ki, amelyet a NATO is jóváhagyott. Itt már 1987 óta működik a szovjet technológiájú lokátor, melyet 2013-ra egy új válthat fel. A pécsiek tehát fellélegezhetnek, Magyarország pedig eleget tehet vállalt kötelezettségének, ugyanis a medinai lakosok körében nem várható a korábbi potenciális helyszíneken tapasztaltnál hasonló ellenállás.

Szerencs, 2010-es helyi referendum: munkahelyteremtés vs. világorökség
(Borsod Online, 2007–2010)

Szerencsről a legtöbb embernek a csokoládégyár jut az eszébe, azonban az utóbbi években ez kissé feledésbe merült, és egy szalmatüzelésű erőmű megépítése került helyette előtérbe. A pécsi esethez hasonlóan itt is a lakosság és

a civil szervezetek elleneztek egy beruházást, szintén országos visszhangja volt az esetnek, és egy helyi népszavazással próbálták kideríteni a helyiek véleményét. A történetnek azonban van egy szépséghibája, mivel nem a szerencsi lakosok elégedetlensége vezetett el a referendumhoz, bár azt ők kezdeményezték, hanem a szomszédos tokaj-hegyaljai szőlészek és borászok ellenezték az ominózus erőművet. A konfliktus alapját a munkahelyteremtés és a világörökség védőzónájához való tartozás alkotta. Miután 2008-ban bezárták a szerencsi cukorgyárat, amely több mint száz éves hagyománnyal rendelkezett, a munkahelyteremtés kérdése még inkább előtérbe került. A BHD Hőerőmű Zrt. egy szalmatüzelésű erőművet kívánt Szerencsen létrehozni, ami kb. 130 főnek kínált volna munkalehetőséget. A problémát az okozta, hogy e beruházás a szomszédos tokaj-hegyaljai szőlészek, borászok és civil szervezetek ellenzését váltotta ki. A fő ellenvetésük, hogy a 2002 óta a világörökség részeként nyilvántartott történelmi borvidék elveszítheti címét, mivel megváltozna a mikroklíma és az alapanyagok szállítása jelentős környezeti terheléssel járna. A Tokaj Reneszánsz – Tokaji Nagy Borok Egyesülete és a Tokaji Bormívelők Társasága fontosnak tartotta, hogy Szerencsen munkahelyteremtő beruházásokat hajtsanak végre, azonban – saját érdekeiket féltve – nem értettek egyet a hőerőművel. Véleményük szerint csak olyan beruházásokat kellene megengedni, amelyek összhangban vannak a térség borvidék jellegével és annak világörökségi státuszával. Világörökségi törvény híján azonban számos kérdés megválaszolatlan maradt, mint például az, hogy mégis milyen változtatások hajthatók végre a környező területeken, milyen gyárak létesíthetők. További kérdést vethet fel az is, hogy milyen szabályozás vonatkozik azokra a településekre, amelyek nem tartoznak a világörökség magterületéhez, csupán annak védőzónájába, mint Szerencs.

A tiltakozás 2007 óta tartott, kezdetben egy 50 megawatt teljesítményű szalmatüzelésű hőerőmű ellen, majd ezt lecsökkentették egy 25 megawattosra, hátha közelebb kerülnek a kompromisszumhoz. (MR1 Kossuth Rádió) Az illetékes állami szervek 2007 júliusában bejelentést tettek az UNESCO Világörökségi Központja felé, majd augusztusban a tokaj-hegyaljai borászok is követték példájukat. 2008-ban dr. Hiller István oktatási és kulturális miniszter benyújtotta az UNESCO-hoz a Tokaji történelmi borvidék mint a világörökség részét képező terület állapotáról szóló jelentését, melyben kiemelt szerepet kapott a szalmatüzelésű erőmű problémája. Rónavölgyi Endréné, Szerencs polgármestere pedig állásfoglalást kért a szervezettől abban a kérdésben, hogy milyen ipari beruházások valósíthatók meg a világörökségi területeken (Rónavölgyi–Takács, 2010). Véleménye szerint, ha a BHD Zrt. nem építheti meg a hőerőművet, akkor az egyrészt 130 potenciális munkahelytől fosztaná meg a helyieket, illetve kiegészítő üzemek sem létesülhetnének, ami további munkahelyvesztéssel járna. Mindeközben a bezárt szerencsi cukorgyár szakszervezeti bizottságának egykori elnöke, Runda István panaszlevelet nyújtott be

az UNESCO-nak, melyben hangsúlyozta, hogy a tokaji borászok nem követik a hagyományokat, ezáltal ők maguk rongálják a világörökségi területet. Az ICOMOS Magyar Nemzeti Bizottsága kijelentette, hogy nem támogatja a hőerőmű megépítését, illetve az UNESCO raportőrei Tokajra utaztak, hogy kivizsgálják az ügy kapcsán felmerült problémákat.

A népszavazási kezdeményezést a Szerencs és Környéke Fejlődéséért Egyesület nyújtotta be 2010 júliusában, a következő kérdéssel: „Fontosabbnak tartja-e a Szerencs hagyományaira épülő iparfejlesztést és az ehhez kapcsolódó munkahelyteremtést, mint a világörökség védőzónájába történő tartozást?”. Költségsökkentési megfontolásokból a referendumra az önkormányzati választásokkal egyidőben, 2010. október 3-án került sor. 63,5%-os részvétel mellett a szerencsi szavazók 82,02%-a szavazott az iparfejlesztésre, és így a munkahelyteremtésre. A népszavazás azonban csak véleménynyilvánító volt, ezért az nem kötelezte semmire az önkormányzati képviselő-testületet. A szalmazélesztésű hőerőművel kapcsolatban folytatódtak a tárgyalások, azonban a BHD Zrt. az ellenállás miatt inkább visszakozott volna, és máshol építené fel üzemét.

Az eset pártokkal való kapcsolatában megfigyelhető egy „MSZP-közpon-túság”, mivel Szerencs polgármestere, Rónavölgyi Endréné e párthoz tartozott; a BHD Zrt. vezetője, Hajdú Ottó MSZP-közeli nagyvállalkozó; illetve a népszavazást egy olyan helyi civil szervezet kezdeményezte, amely egyik támogatója volt a korábbi polgármesternek (index.hu, 2010). Emellett az ellenzők között megjelenik Demeter Ervin neve, akit valójában személyes érdekek fűztek a hőerőmű megépítésének megakadályozásához, a Fideszes képviselőnek ugyanis családi pincészete van Tokaj-Hegyalján. Dr. Illés Zoltán, a Vidékfejlesztési Minisztérium környezetvédelemért felelős államtitkára szintén elvetette a szerencsi erőművet, és a település kitörési lehetőségeként a cukorgyártást jelölte meg. (Mint ismeretes 2008-ban a cukorgyárat itt is bezárták.) Dr. Hörcsik Richárd, Sárospatak polgármestere és a Fidesz frakcióvezető-helyettese ennél józanabban szemlélte az eseményeket. Véleménye szerint a kérdést valójában nem a kormánynak és nem is az UNESCO-nak kellene megoldania, hanem a térségben élő lakóknak kellene kompromisszumra jutniuk. Ez azonban nehézkes, mivel a város új polgármestere, a Fideszes Koncz Ferenc korábbi nyilatkozataiban elfogadhatónak tartotta volna, ha a tokajiak megelégedésére a borvidéktől távolabb építené meg a szerencsi erőművet, de a választások után már ezt a lehetőséget is elvetette. Mindeközben a BHD Zrt. elnöke lemondott és az új elnök, Voltay Géza járhatóbb útnak találta, ha a meglévő engedélyeket módosítják és a hőerőművet egy olyan dunántúli városban való-sítják meg, ahol azt támogatják (hirado.hu, 2010).

A vita nem zárult le a népszavazással, hiába nyilvánította ki a szavazók több mint négyötöde, hogy a világörökségi cím nem akadályozhatja meg az ipar fejlesztését, és, hogy munkahelyekre van szüksége a településnek. A legtöbb megjelent sajtóanyagban a szerencsi lakosság csak a referendumon kapott

szerepet, a két főszereplőt a tokaj-hegyaljai ellenzók és a szerencsi önkormányzat alkotta. Sem lakossági fórumokról, sem közmeghallgatásokról nem esett szó, a magánérdekek és a törvényi szabályozás hiánya alkották a fő hajtóerőt. Ha a probléma nem is oldódott meg, legalább ez utóbbira megoldás született 2011. június 14-én, amikor a parlament elfogadta a Világörökségi törvényt. A pécsi esettől eltérően, ahol valóban minden csatornán keresztül megpróbálták tájékoztatni a lakosságot és mozgósítani a helyieket, itt érvényes lett a népszavazás. Úgy tűnik, hogy pusztán az a tény, hogy egy munkahelyteremtő beruházásról volt szó, melyre Szerencsnek nagy szüksége lett volna, elég embert tudott mobilizálni. Mivel a kérdés regionális érdekeket is érintett, ezért a 76/2007-es alkotmánybírósági határozat értelmében a népszavazás csak véleménynyilvánítónak tekinthető, ami semmire sem kötelezi a képviselő-testületet. Így fordulhat elő az, hogy egy szomszédos település nyomására kiírt népszavazás összességében eredménytelenné válik.

5. BEFEJEZÉS

A tanulmányban a magyarországi helyi népszavazások áttekintésére törekedtem, hogy kiderítsem valóban betölti-e funkcióját ez az eszköz. Ahhoz képest, hogy törvény mondja ki, hogy a lakosság önkormányzathoz való joga a helyi népszavazások kezdeményezése, meglehetősen szigorú szabályozások vannak ezzel kapcsolatban. Egyrészt a kezdeményezéshez szükséges aláírások száma nincs pontosan meghatározva. Az Önkormányzati törvény csupán azt mondja ki, hogy a helyiek minimum 10, maximum 25%-a nyújthatja be kérelmét, a pontos szabályozás az egyes önkormányzatot kezében van. Az érvényességi feltétel az országosnál szigorúbb, 50%-os részvételt kívánt meg, illetve az eredményességhez az érvényes szavazatok szintén 50%-a szükséges. Ezek a magas küszöbök abból a szempontból érthetőek, hogy ha a lakosság valóban változtatni szeretne a környezetén, akkor tényleges és erős konszenzus szükséges a helyiektől. Más országokkal összehasonlítva nem tekinthető egyedinek ez a fajta szabályozás. Leginkább a szlovák esethez áll közel, ahol szintén korlátozó feltételek vannak érvényben, ami azonban megnehezíti a lakosság számára, hogy élhessen kezdeményezési jogával. A kezdeményezést tekintve közepesen magas támogatói arány szükséges hazánkban, azonban az érvényességi feltétel a szlovákokéval megegyezően magas. Ahhoz képest, hogy Magyarországon meglehetősen szigorú szabályozások vannak érvényben, mégis viszonylag sok népszavazás került kiírásra, szám szerint 220. Ezek többsége (56,82%-a) érvényes volt, és ezek közül csak elvétve akadt olyan, amely emellett eredménytelen lett volna.

A magyar gyakorlatra fókuszálva világossá vált, hogy leggyakrabban az önkormányzatok kezdeményeznek népszavazást, azonban a lakosság is igen

aktív (83:75). A leginkább preferált kérdések a településszerkezet változásával, majd ezt követően a beruházásokkal és a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések. A részvételi arányok is ennek megfelelően alakulnak, tehát a legnagyobb mobilizációs erővel azok a népszavazások bírnak, amelyek a település szerkezetének változtatásáról szólnak. A különböző témájú referendumokon az átlagos részvételi arányokat tekintve az általam elvárthoz képest kevesebben nyilvánítják ki a véleményüket egy-egy szavazás alkalmával. Az 51,64%-os átlagos részvételi arány az országos részvételhez képest magasnak mondható, viszont, ha figyelembe vesszük, hogy ezeken a helyi referendumokon olyan kérdésekben kell döntést hozni, amelyek akár jelentősen megváltoztatják a lakókörnyezetünket, inkább alacsonynak tekinthető. Természetesen megfigyelhetőek olyan jellegzetességek, mint például az, hogy a legtöbb népszavazást a kisebb, 5000 fő alatti településeken kezdeményezik és, hogy e háttértől a lakosságszám növekedésével csökken egyrészt a kiírt népszavazások száma, másrészt a részvételi arány. Ennek valószínű oka, hogy egy kisebb településen könnyebben megszerveződik a lakosság, könnyebben összefog egy közös ügy érdekében, emiatt a részvételi arány is nő. Ez a különbség akár a két esettanulmányban bemutatott város esetén is meglátszik, bár tény, hogy mindkét esetben a lakosságszám meghaladta az 5000 főt. Míg a több mint 9000 fős Szerencsen 63,5%-os volt a részvétel, addig a közel 130 000 fős Pécsen ez az arány csak 32,51%. Azonban felmerülhet az is, hogy a kisebb települések nagyobb eséllyel elmaradtak, emiatt kisebb arányban kezdeményeznek népszavazást. Egy másik megközelítés szerint viszont a társadalmi-gazdasági elmaradottság indokolhatná a nagyobb népszavazási kedvet, pont azért, hogy ezen a helyzeten változtathassanak. Az e szempontból is megvizsgált 220 helyi referendum azonban az első megközelítést támasztja alá, ugyanis a népszavazásoknak kevesebb, mint 15%-át írták ki elmaradott településen. Az esetek többségében viszont a kezdeményezések olyan ügyekre irányultak, mint például a társult képviselő-testületek létrehozása, amelyek adott esetben a hátrányos helyzetű községek fennmaradását könnyíthetik meg. A kvalitatív kutatás lehetővé tette, hogy a pártok népszavazással kapcsolatos viszonyulását is megvizsgáljam. Az egyes pártok saját érdekeik alapján használják, illetve támogatják a referendumokat, amit a két esettanulmány is alátámaszt. Pécsen az ellenzékben lévő Fidesz, Szerencsen pedig a hatalmon lévő MSZP támogatta a népszavazás kiírását.

Mindezek után, mintegy zárógondolatként, már csak egyetlen kérdés eldöntése maradt hátra. Ez pedig az, hogy a helyi népszavazás intézménye betölti-e funkcióját? Az erre adandó válasz meglehetősen összetett. Egyrészt magas korlátokat állítottak a sikeres népszavazások elé, viszont ennek ellenére 1999 és 2011 között 220 sikeres kezdeményezés történt, melyek többsége eredményesen zárult. A küszöbök lejjebb szállítása talán növelné a kiírt referendumok számát, de ez nem feltétlenül mozgósítaná jobban a helyi lakossá-

got. Ebben az esetben hazánkban is hasonló helyzet alakulhatna ki, mint Lengyelországban, ahol a lelkesedés megvan a kezdeményezéshez, viszont a lakosság érdektelenségét mutatja az érvénytelen népszavazások száma.¹¹ Emellett a magas érvényességi és eredményességi küszöbök arra utalnak, hogy valódi konszenzus szükséges a lakosság részéről ahhoz, hogy érdemileg beleszólhassanak lakókörnyezetük változásába. Másrészt, ha a kezdeményezők körét tekintjük, akkor arra számíthatnánk, hogy ha a népszavazás valóban a lakosság önkormányzáshoz való jogát képezi, akkor e téren a helyiek a legaktívabbak. Szám szerint ez nem így van, ugyanis az önkormányzatok az elsődleges felhasználók, viszont a lakosság közel ugyanannyi népszavazást kezdeményezett az elmúlt 13 évben. Sajnos olyan tendenciát nem lehet kimutatni, hogy az utóbbi években egyre nagyobb arányban alkalmazták volna a közvetlen demokrácia ezen eszközét, ugyanis számuk ingadozik. Ezt persze befolyásolja az is, hogy a képviselő-testület meddig „ül” a kezdeményezés elfogadásán, vagy, hogy elégséges számú és minden szempontból megfelelő aláírás gyűlt-e össze, a kezdeményezés eleget tesz-e a támasztott követelményeknek, vagy a legalapvetőbb, hogy van-e apóproja a népszavazásnak. A harmadik elem, amit kiemelnek az a helyi referendumok hiányossága. A legnagyobb problémát az okozza, hogy hiába született népszavazás keretében a lakosság részéről egy döntés, annak nincsen semmilyen kötőereje abban az értelemben, hogy azt a képviselő-testületnek meddig kell figyelembe vennie. Míg az országos népszavazások esetében egy alkotmánybírósági határozat szerint az úgynevezett moratórium idő 3 év, addig ugyanezen eszköz helyi alkalmazására nem vonatkozik semmilyen időhatár. További problémát jelent, hogy a 76/2007-es alkotmánybírósági határozattal életbe lépett a véleménynyilvánító referendum intézménye, amely korábban, az Önkormányzati törvény szerint nem létezett. Ez azért okoz gondot, mivel nem motiválja a lakosságot a részvételre, tekintve a sikeresség szigorú kritériumait. Nem éri meg úgy elmenni egy népszavazásra, hogy annak eredménye nem kötelezi a képviselő-testületet. A lakosság önkormányzáshoz való jogának biztosítania kellene a tényleges döntés lehetőségét. Összefoglalva, a helyi népszavazások eszközével elsősorban az önkormányzatok élnek, de a lakosság is közel azonos mértékben használja. Az egyes referendumok mobilizációs ereje az elvárthoz képest alacsony, de ez a magyar politikai kultúrával, a választók érdektelenségével, illetve az ügyek átpolitizáltságával magyarázható. Abban az esetben, ha törvény szabályozná, hogy a népszavazás eredménye meddig köti a képviselő-testületet, illetve, ha a véleménynyilvánító népszavazások feltételei alacsonyabbak lennének vagy egyszerűen minden helyi szintű lakossági döntés kötelező érvényű lenne, akkor valóban betölthetné ez az intézmény a funkcióját. Mindezek nélkül csak egy olyan intézménynek tekinthető, amely lehetőséget ad ugyan a lakosságnak arra, hogy kinyilvánítsa véleményét, viszont annak eredménye kérdéses, és az érdemi döntés az önkormányzati képviselő-testületek kezében marad.

JEGYZETEK

- ¹ Az alkalmazott módszertan az adatgyűjtés és a dokumentumelemzés. A helyi népszavazások általános vizsgálata során az elsődleges források az Országos Választási Iroda közleményei, a helyi és országos terjesztésű lapok, illetve az egyes települések önkormányzatainak jegyzőkönyvei. Az egyes települések lakosság száma és gazdasági fejlettsége tekintetében a KSH adataira támaszkodom. Az adatgyűjtés szempontjai a következők voltak: mikor és hol tartottak helyi népszavazást, milyen témákban, ki kezdeményezte a referendumot, mekkora volt a részvételi arány, eredményes lett-e a szavazás? Az e szempontok alapján elkészített adatbázis alapján megpróbálom feltárni a magyarországi gyakorlat főbb jellemzőit, illetve megkísérlek oksági kapcsolatot találni a feltett kérdés témaköre, a kezdeményezők, a település jellemzői és a részvételi arányok között. Ehhez a leíró statisztikai módszereken túl matematikai/következtető statisztikát alkalmazok.
- ² Az egyes települések a 67/2007. (VI. 28.) OGY-határozat által meghatározott gazdasági és társadalmi mutatókból képzett komplex index alapján minősülnek hátrányosnak vagy normálisnak. E tény megállapítása során gazdasági, társadalmi, szociális, illetve foglalkoztatási mutatókat vesznek figyelembe. Gazdasági indikátor például a gazdasági szervezetek 1000 lakosra vetített száma, az önkormányzatok helyi adóbevétele vagy az egyes szektorokban dolgozók aránya. A társadalmi és szociális mutatóknál figyelembe veszik a település demográfiai helyzetét, az elvándorlás mértékét, illetve azon helyi lakosok számát, akik szociális juttatásokban (támogatás/segély) részesülnek. A foglalkoztatási mutatók alapján egy település jelentős munkanélküliséggel sújtott abban az esetben, ha a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 1,75-szörösét.
- ³ Országos népszavazás esetén:
- mérlegelésen alapuló, ha a kezdeményezők körét 100 000 választópolgár, a köztársasági elnök, a kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezi,
 - kötelezően elrendelendő, ha legalább 200 000 választópolgár kezdeményezi.
- Helyi népszavazás esetén:
- mérlegelésen alapuló, ha az önkormányzati képviselők egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, a helyi társadalmi szervezet vezető testülete kezdeményezi,
 - kötelezően elrendelendő, ha az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár kezdeményezi, amely legalább a helyi választópolgárok 10%-a és legfeljebb a 25%-a (Országos Választási Iroda).
- ⁴ Sajnos a közzétett népszavazások a teljes listának csak egy részét jelentik, mivel ezeken kívül is tartottak helyi referendumokat.
- ⁵ Csak hét népszavazásról sikerült kideríteni biztosan, hogy a lakossági nyomás vagy ellenzésük megelőzése miatt kezdeményezte azt az önkormányzat.
- ⁶ Antall József már 1993-ban megküldte a NATO-nak Magyarország csatlakozási szándékát.
- ⁷ Már 1996-ban megindult a tiltakozás a NATO-projekt ellen.
- ⁸ Annak ellenére, hogy szinte mindegyik párt kijelentette, hogy nem szeretnék, ha állásfoglalásuk befolyásolná a szavazókat a választásokon; és egyikük sem szeretne ezzel kampányolni.

Ahogy az lenni szokott, egyik párt sem tartotta ezzel kapcsolatos ígéretét, és mindenki beépítette kommunikációjába a NATO-radar ügyét.

- ⁹ A 24 helyszínen elhelyezett kisebb teljesítményű radarok évi 5 milliárd forintos költséggel járnak, míg a három új létesítménnyel ez évi 750 millióra csökkenne.
- ¹⁰ Mindezt a radar-alapadatokra és a békéscsabai radar próbamérései alapján állították.
- ¹¹ Míg Magyarországon 13 év alatt 220 népszavazást tűztek ki, addig Lengyelországban hasonló intervallumot tekintve 12 év alatt összesen 366-ot. A különbség az, hogy míg hazánkban a kiírt referendumok több mint fele érvényes volt, addig ez az arány Lengyelországban kisebb, mint 15%.

IRODALOM

- Dr. Bódi, Ferenc–Bódi, Mátyás (2011): Hol vannak a választók? *Politikatudományi Szemle*. Vol. 20., No. 1., 51–74.
- Borsod Online* (2007–2010): Letöltés dátuma: 2012. március 11, forrás: www.boon.hu
- Civilek a Mecsekért Mozgalom és Pécsi Napilap* (2005–2007).
Letöltés dátuma: 2012. január 26, forrás: www.cmm.hu; pecsinapilap.hu
- Dahl, Robert A. (1961): *Who governs?*
- Enyedi Zsolt (2009): Referendumdemokrácia. In: Enyedi Zsolt (szerk.), *A népakarat dilemmái* (23. o.). Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó.
- Femia, Joe (2009): Elites vs. the Popular Will: a False Dichotomy. In: A. Körösényi–J Femia–G. Slomp (eds.): *Political Leadership in Liberal and Democratic Theory* (67–78.). Imprint Academic.
- Glied Viktor (2006): *Dilemmák és környezeti hatások? A Zengő-Tubes ügy háttere*. Fenntartható Fejlődését Szakkollégium.
hirado.hu. (2010): Letöltés dátuma: 2012. február 12, forrás: http://hirado.hu/Hirek/2010/08/06/14/Nepszavazas_Szerencsen.aspx
- index.hu*. (2010): Letöltés dátuma: 2012. február 13, forrás: http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/10/04/szerencs_kilepne_a_vilagoroksegbol
- Kiss Mónika Dorota (2010/4): Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról. *Közjogi Szemle* Vol. 3, No. 4., 50–55.
- Körösényi, A. (2009): A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái* (37–62.). Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó.
- Kriesi, Hanspeter (2009): Közvetlen demokrácia. Svájc esete. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái* (87–106.). Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó.
- LeDuc, L. (2009): A népszavazás demokráciája. Információ, kampány és szavazás. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái* (107–132.). Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Századvég Kiadó.
- Magyarország Alaptörvénye (hatályos 2012. január 01.)

- Májér, Viktor–Dr. Tábit, Renáta (2011): *A helyi népszavazás és a népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira*. 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program.
- MR1 Kossuth Rádió. (dátum nélk.). Letöltés dátuma: 2012. március 11, forrás: www.mr1-kossuth.hu
- Nagy Csilla–Tamás Veronika (2004): Helyi népszavazások Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*. Vol. 13, No. 3., 197–221.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- Országos Választási Iroda (dátum nélk.): Letöltés dátuma: 2011. 11 11, forrás: http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_1.html.
- origo.hu (2011): Letöltés dátuma: 2012. július 16, forrás: www.origo.hu/itthon/20110310-elfogadta-nato-a-medinai-lokator-tervet.html
- Rónavölgyi Endréné–Takács Zoltán (2010): *Munkahelyteremtés kontra világgörökség*. Szerencs.
- Sartori, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Schiller, Theo (2011): Local Direct Democracy in Europe – a Comparative Overview. In Theo. Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe* (9–29). Németország: VS Verlag.

HIVATKOZOTT TÖRVÉNYEK

1949. évi XX. Törvény.
1971. évi I. törvény.
1989. évi XVII. törvény.
1990. évi LXV. törvény.
1997. évi C. törvény.
- 76/2007 AB határozat.