

Kálmán Kinga:

„Úgy szavaztam, ahogy a polgármester mondta”: helyi önkormányzatok az országos politika színpadán?

A 2016. októberi országos népszavazást övező kampányban egy újszerű jelenségnek lehettünk tanúi: a helyi önkormányzatok közül sokan közvetlenül bízatták a választópolgárokat, hogy járuljanak az urnákhoz és gyakorolják választójogukat egy országos népszavazáson. Ezen gyakorlat alkotmányosságát számos kritika érte az elmúlt időszakban. Cikkemben az újszerű jelenséget körbejárva kutatom a felmerülő kérdőjeleket és az azokra adható lehetséges válaszokat.

I. Az országos népszavazás intézménye

„A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” - határozza meg a népszavazás intézményének legfőbb keretét az Alaptörvény.¹²⁸ A kivételes hatalomgyakorlási formából kifolyólag a referendumok az európai alkotmányos berendezkedésekben nem fordulnak elő gyakran, kivételként Svájc említhető meg, ahol elsődleges a közvetlen hatalomgyakorlási forma. Egyes országokban az alkotmányozó hatalom kizárt tárgyköröket is konstituál, amelyekről nem lehet népszavazást kezdeményezni. Például Magyarország Alaptörvénye szerint nem lehet népszavazást tartani többek között alaptörvény-módosításra irányuló-, költségvetésről/zárszámadásról szóló-, az Országgyűlés feloszlásáról szóló és hadiállapot kinyilvánítására irányuló kérdésről.¹²⁹ A direkt népi hatalomgyakorlás eszközeként Magyarországon az országos népszavazás intézménye lehetőséget biztosít az Országgyűlés bizonyos hatásköreinek közvetlenül a választópolgárok által történő gyakorlásához. Hazánkban a rendszerváltás óta hét országos népszavazást tartottak, melyek közül a legtöbbet választópolgári kezdeményezés nyomán rendelt el az Országgyűlés.¹³⁰ Általában a kezdetben választópolgári kezdeményezések a pártok mozgósító és aláírásgyűjtő tevékenységének köszönhetően jutottak el az elrendelésig. Ugyanakkor érdemes végiggondolni, hogy az érvényes és eredményes népszavazáson alapuló jogalkotás nagyobb legitimációs szinttel bír, mint egy egyszerű parlamenti többséggel elfogadott törvény, ezért előfordulhat, hogy a kormány, vagy a köztársasági elnök politikai eszközként használja a népszavazási kezdeményezést programjának igazolására. Erre a rendszerváltás óta a „kvótanépszavazás” szolgál egyedüli példaként, amelyet a Kormány kezdeményezett 2016 tavaszán.

II. A precedensteremtő „kvótanépszavazás”

Röviden a 2016-os országos népszavazásról annyit érdemes feleleveníteni, hogy a 2015-ben kezdődő menekültválság szolgáltatta a referendum apropóját. A menekülthullám okozta krízishelyzetre válaszolva az Európai Bizottság javaslatot tett egy kvótarendszer

¹²⁸ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: At.) B) cikk (4) bekezdés.

¹²⁹ At. 8. cikk (3) bekezdés.

¹³⁰ Országos népszavazások <http://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasok> (Letöltve: 2019. 02. 26.).

bevezetésére, amely az uniós tagállamok között arányosan osztaná el a területre érkező menekülteket. Magyarország hevesen tiltakozott a határozat elfogadása ellen, és ennek legitimálására a Kormány országos népszavazást kezdeményezett. A választójogosult magyar állampolgárok arról nyilváníthattak véleményt, hogy akarják-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését. Az országos népszavazás érvénytelen volt, mert a szavazásra jogosultak több mint fele nem járult az urnákhoz, de a Kormány álláspontja szerint „politikailag érvényes” volt. E fogalom homályos tartalma valószínűleg ahhoz kapcsolódik, hogy az érvényes szavazatot leadók 98%-a nemmel válaszolt a feltett kérdésre. Ennek ellenére sem járt semmilyen kézzelfogható jogi eredménnyel a népszavazás. Az Európai Tanács határozatot fogadott el, amely kötelező betelepítést állapított meg a tagállamok számára.¹³¹ Ezt az elfogadó aktust Magyarország és Szlovákia az Európai Bíróságon megtámadta, de a pert elvesztette. A menekülti kvótarendszernek mindazonáltal a gyakorlatban csak elenyésző mértékben sikerült érvényt szerezni.

III. A kampánytevékenység és az önkormányzatok közötti kapcsolat

A sikeres országos népszavazás-kezdeményezést az Országgyűlés elrendelő aktusa követi, majd a köztársasági elnök kitűzi a szavazás napját. A szavazást megelőzi a kampányidőszak, ami a választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Ve.) alapján a szavazást megelőző 50. naptól a szavazás napján, a szavazás befejezéséig tart (a Ve. általános részét megfelelően alkalmazni kell a népszavazási eljárás során is).¹³² Ezalatt van lehetőség kampánytevékenység folytatására. A Ve. kimondja, hogy kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása, vagy ennek megkísérlése céljából.¹³³ A kampány a rendszerváltástól kezdve folyamatosan alkotmányjogi diskurzus tárgyát képezte, kezdve a kampánycsend intézményétől, a politikai reklámokon keresztül a kampányidőszak meghatározásáig. Az adott alkotmányjogi kereteken belül a kampányhoz, a politikai részvételi jogok gyakorlásához és a szabad döntéshez szükséges információkhoz történő hozzáférés minden választópolgár és politikai szervezet alapvető joga, így nem minősül kampánytevékenységnek például a választási szervek tevékenysége, vagy az állampolgárok egymás közötti kommunikációja.¹³⁴ A kampányhoz való jog korlátozása maga után vonja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását. A kampány korlátozásakor a legracionálisabb érv a választói akarat zavartalan kinyilvánításának biztosítása, így például törvény korlátozza a kampánytevékenységet a szavazás napján. Nem lehet a választás napján választási gyűlést tartani, vagy a szavazóhelyiségben, illetve annak környezetében kampánytevékenységet folytatni.¹³⁵ A választói akarat egyenlő mértékű befolyásolásának lehetőségét az Alaptörvény a politikai reklámok

¹³¹ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

¹³² A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 139. § (1) bekezdés.

¹³³ Ve. 140. §.

¹³⁴ Ve. 142. §.

¹³⁵ Ve. 143. §.

szabályozásával kívánja elérni. Rendelkezései szerint politikai reklámot minden műsorszolgáltató csak ellenérték nélkül tehet közzé, így biztosítva az anyagi javak általi befolyásoltság kizárását.¹³⁶ Minden alapvető jog korlátozásánál szükséges lefuttatni a megfelelő szükségességi-arányossági tesztet, mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó részéről.

Mint ahogy korábban említettem, a rendszerváltás utáni országos népszavazásokat nagy részben politikai pártok közreműködésével választópolgárok kezdeményezték, így a kampányok alanyai is ők voltak. A kampányeszközként szolgáló plakátokon pártok álláspontjai voltak láthatók, pártok buzdítottak a részvételre és ők tettek közzé politikai hirdetéseket is. Azonban 2016-ban megjelentek új „szereplők”: a Kormány, mint az országos népszavazás kezdeményezője, és a helyi önkormányzatok is folytattak kampánytevékenységet. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a helyi önkormányzatok általános feladat- és hatáskörébe, illetve alkotmányos funkciói közé beilleszthető-e az országos népszavazással kapcsolatos kampánytevékenység. Vizsgálatomat a „kvótanépszavazás” ügyében tett panaszokat elbíráló NVB és Kúria határozatok mentén végzem.

A helyi önkormányzatiság a központi államhatalommal szembeni függetlenség és a viszonylagos autonómia köré szerveződik. Az önkormányzati modelleknek két főbb csoportját ismerjük: a helyi önkormányzás elvét és a helyi igazgatás elvét követő önkormányzatokat. A különbség az államigazgatáshoz fűződő viszonyban rejlik: míg az első modellben az államigazgatás csak a helyi önkormányzatok tevékenységének jogszerűségét felügyeli, addig a második modell szerint a helyi önkormányzatok csak az állam, mint az egyetlen szuverén főhatalom által delegált hatalommal élve látják el feladat- és hatáskörüket.¹³⁷ Magyarországon a tanácsrendszer lebontása óta a helyi önkormányzás elve érvényesült erősebben, az Alkotmány az önkormányzáshoz való jogot alapvető jogként kezelte. Az Alaptörvény szakított az alapjogias szemléletmóddal és sokkal inkább a helyi igazgatás irányába mozdult el, illetve megjelentek az interaktív önkormányzati modell attribútumai is.¹³⁸ Ez utóbbi arra utal, hogy az önkormányzatok feladatai közé tartozik a lakossággal történő együttműködés, az öngondoskodás és a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartatása. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok működését a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében határozza meg, a működés alapját az önkormányzati feladatok jelentik.¹³⁹ Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit a képviselő-testület látja el, így a jogalkotásért is e testület felelős.¹⁴⁰ Az önkormányzati jogalkotási autonómia korlátja, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, valamint meghatározott tárgykörökben csak törvényi felhatalmazás alapján alkotható meg.¹⁴¹ A képviselő-testületet a polgármester vezeti, akit –szintúgy, mint a képviselőket – ötévente

¹³⁶ At. IX. cikk (3) bekezdés.

¹³⁷ Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Elte Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 223-225. o.

¹³⁸ Uo. 259-263.o.

¹³⁹ At. 31. cikk (1) bekezdés.

¹⁴⁰ At. 33. cikk (1) bekezdés.

¹⁴¹ At. 32. cikk.

választ meg a helyi közösség az önkormányzati választások alkalmával.¹⁴² A polgármester- és képviselőjelöltek indulhatnak függetlenként a választásokon, vagy valamely (legtöbbször országos) párt színeiben. Fontos tehát kiemelni, hogy a helyi közügyeket ellátó képviselő-testület politikai alapon válogatott személyek közössége és politikai pártokon keresztül kapcsolatban áll(hat) országos szintű közügyekért felelős politikusokkal, például országgyűlési képviselőkkel vagy kormánytagokkal. Ebből az következik, hogy az általános politikai programok, célkitűzések nem feltétlenül válnak el országos és helyi szinten. Meg kell jegyezni, hogy a helyi és az országos politikai szféra közvetlen személyi összefonódását, így az országgyűlési képviselői és a polgármesteri tisztség egyidejű betöltését az először a 2014-es országgyűlési választásokon alkalmazott szigorított összeférhetlenségi szabályok kizárják.

IV. Akik észrevették a lappangó anomáliát

A „kvótanépszavazás” ügyében tett kifogások is onnan eredeztethetőek, hogy a panasztevők azt kifogásolták, hogy a helyi önkormányzatok tisztségviselői, ezen minőségüket felhasználva a Kormánnyal azonos célkitűzés elérése érdekében dolgoztak. A Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) beérkezett kifogások ezt tanúsítják.¹⁴³

Visszatérően jelent meg a kifogások között a helyi önkormányzati képviselő-testületek „kvótanépszavazással” kapcsolatban elfogadott határozatainak kampánytevékenységként történő minősítése. Több helyi önkormányzat képviselő-testülete is népszavazási részvételre buzdító, vagy a népszavazásban a Kormányt támogatásáról biztosító határozatot hozott, és ezt sok esetben, a helyi lapban is közzétették, illetve levél formájában kiküldték a település választópolgárainak, mindezt közpénzből finanszírozva. Óbudán a polgármester saját maga által írt, részvételre buzdító levelet küldött minden óbudai lakosnak. A XVI. kerület polgármestere az önkormányzat hivatalos lapjában ’ismertette’ a kényszerbetelepítést, és azt, hogy ennek során milyen világban fogunk élni véleménye szerint. Ebből vezette le a népszavazási részvétel fontosságát. Sopron és Dunavecse önkormányzat képviselő-testülete pedig a „kvótanépszavazással” kapcsolatban határozatot fogadott el. A kifogások benyújtói azzal érveltek, hogy országos népszavazás esetén már az is egyfajta politikai üzenettel bír, ha a választópolgár otthon marad, hiszen az eredményességen kívül az érvényesség is kardinális része egy országos népszavazásnak. Tehát az önkormányzatok feladva semleges pozíciójukat, olyan kampánytevékenységet folytattak, amelyhez valójában nem volt törvény által előírt feladat- és hatáskörük. Továbbá a képviselő testületi határozatok megfogalmazása a kifogások szerint a választói akarat egyoldalú befolyásolására alkalmas. Mindezek alapján a kifogástevők a választások tisztaságának, a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőségnek, illetve a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvének megsértése miatt adtak be panaszt az NVB-hez. Az NVB az e tárgykörben benyújtott kifogásokat kivétel nélkül elutasította arra hivatkozva, hogy az országos népszavazási

¹⁴² At. 33. cikk (2) és 35. cikk (2) bekezdés.

¹⁴³ A teljesség igénye nélkül lásd: 85/2016 NVB határozat, 87/2016 NVB határozat, 88/2016 NVB határozat, 92/2016 NVB határozat, 94/2016 NVB határozat, 95/2016 NVB határozat 98/2016 NVB határozat, 106/2016 NVB határozat.

részvételre buzdítás nem bír politikai tartalommal, a választópolgárokat csak politikai alapjoguk gyakorlására ösztönzi. Indoklása szerint a határozathozatal az önkormányzatok Alaptörvényben garantált joga, ami az önkormányzatiság jogából fakad, így ez a magatartás sem volt jogsértő. Az NVB nem lát elvi alapot az ilyen típusú önkormányzati tevékenység megtiltására. A közpénzre vonatkozóan pedig úgy érvel, hogy az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdasági önállóság, tehát az NVB nem vizsgálhatja, hogy az önkormányzatok egyes feladataik ellátását milyen forrásból finanszírozzák.

Egy másik kifogás előadta, hogy többek között a józsefvárosi és a kaposvári önkormányzat saját transzparenszeket gyártatott, amelyek a „kvótanépszavazáson” való részvételre buzdítottak és ezt autókra szereltette fel. Más esetben a települési önkormányzat plakátokon ösztönözte a választópolgárokat a szavazásra. Ezt a beadványozók kampánytevékenységnek minősítették és kifogásolták az önkormányzatok e tevékenységének jogszerűségét. Erre válaszul az NVB határozatában a kifogást elutasította és azzal érvelt, hogy kampánytevékenység csak önkormányzati hatóság elhelyezésére szolgáló épületben tilos, másrészt pedig az önkormányzat csak az országos népszavazáson való részvételre intézett felhívást, ami ebben az esetben sem minősül kampánytevékenységnek, legfeljebb tájékoztatásnak. A részvételre buzdítás célja ebben az esetben pedig a közvetlen demokrácia kiteljesedése és a döntés minél magasabb szintű legitimitása.

Az NVB egy esetben állapított meg jogsértő magatartást önkormányzati szereplőnek a „kvótanépszavazással” kapcsolatos tevékenysége miatt. A beadványozó előadta, hogy Újpest önkormányzata egy hétvégén keresztül burgonyát és tésztát osztott a lakosság köreiben. Az ételcsomagokba az élelmiszeren kívül egy levelet is tettek, amelyben az önkormányzat jegyzője érvényes szavazat leadására kérte a lakosságot. A kifogásban sérelmezik, hogy ezzel a tevékenységgel a kerületi önkormányzat feladta semlegességét és kampánytevékenységet folytatott. Az érvényes szavazásra buzdítás pedig egyoldalú, ezzel sérti az esélyegyenlőség és a választás tisztaságának elvét, ráadásul túlmutat a politikai jog gyakorlására való ösztönzésen, már meghatározott irányú szavazat leadására buzdít. Az NVB ebben az esetben megállapította, hogy az önkormányzat jegyzője egyben a helyi választási iroda vezetője is. A Ve. a választási irodák feladatául a választópolgárok tájékoztatásáról való gondoskodást tűzi ki. A jegyző levelével viszont túllépte tájékoztatási hatáskörét, hiszen az érvényes szavazat leadására buzdítás alkalmas a választói akarat befolyásolására. Súlyosbító tényező az esetben, hogy a jegyző nem csak önkormányzati tisztségviselő, hanem a helyi választási iroda vezető szereplője. Az NVB határozatában kimondta, hogy a jegyző levelével megsértette a választás tisztaságának és a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásnak az elveit és eltiltotta a további jogszabálysértéstől. Az önkormányzati semlegesség feladására reagálva viszont az NVB ebben az esetben sem változtatta meg korábbi álláspontját.

Hiába volt a helyi önkormányzatok kampánytevékenysége a népszavazási kampányidőszakban az egyik legvitatottabb kérdés, csak két kifogás esetén kért a beadványozó felülvizsgálati kérelmet a Kúriától, mint fellebbviteli fórumtól. Az egyik felülvizsgálati kérelem a helyi önkormányzatok plakátkampányolásával

kapcsolatban került a Kúria elé, de a testület érdemi vizsgálat nélkül elutasította a beadványt formai okokból kifolyólag.

Ennél érdekesebb a Kúria önkormányzati határozathozatal ügyében meghozott döntése¹⁴⁴, amely a későbbiekre nézve precedensteremtő értékkel bírt. A kifogástevő a Kúriához fordult változatlanul állítva, hogy az országos népszavazásban a Kormányt támogató helyi önkormányzati határozathozatallal az önkormányzat feladva semleges pozícióját alkotmányos funkciójával ellentétes kampánytevékenységet végzett közpénzből. A Kúria az NVB elutasító határozatát helybenhagyta. Megállapította, hogy nem lát elvi alapot annak korlátozására, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közhatalom autonóm gyakorlóit szabadon kifejezhessék a Kormány támogatásáról és az országos népszavazáson való részvételre való buzdításról szóló véleményüket. Az ez ügyben való határozathozatallal pedig a képviselő-testület csak alkotmányos jogát gyakorolta, ami nem alkalmas a választói akarat befolyásolására. A határozat nem nehezíti meg az önkéntes részvétel lehetőségét, függetlenül az önkormányzat álláspontjától bármely választópolgár dönthet arról, hogy a népszavazáson nem vesz részt, vagy „igen” szavazatot ad le. A Kúria az NVB határozatával ellentétben elismerte, hogy határozatában a helyi önkormányzat a „nem” szavazat leadására ösztönzött, tehát kampánytevékenységet folytatott. Ugyanakkor kifejezetten aggályosnak tartaná, ha a Kormány, civil szervezetek, egyházak, parlamenti és nem parlamenti pártok (tulajdonképpen minden nem kifejezetten semleges szerv) szabadon folytathatna kampánytevékenységet, de a helyi önkormányzatoktól megfelelő indok nélkül megvonják ezt a jogot. Megítélése szerint szükséges lehet, hogy a választópolgárok tudomást szerezzenek arról, hogy az önkormányzatok egyetértenek-e a Kormány álláspontjával egy országos jelentőségű ügyben. Az lett volna kifogásolható, ha a helyi önkormányzat politikai reklámokat tett volna közzé, mert a hatályos szabályozás szerint erre a parlamenti pártokon kívül a Kormány jogosult. A határozat viszont nem minősül politikai reklámnak, és politikai reklám körébe nem tartozó kampánytevékenységet bármilyen szerv folytathat. A közpénzek felhasználását a Kúria a versengésben való részvétel szükségzerű velejárójának tekinti, és a felhasználás jogi kereteinek megteremtését a jogalkotó feladatának tekinti. Érvelése szerint önkéntes bírói jogértelmezéssel nem lehet ezt a kérdéskört szabályozni. Ugyanígy határozott a Kúria a Kormány kampánytevékenységével kapcsolatos közpénzfelhasználás ügyében is.

V. Egyszeri alkalom, vagy tartós kapcsolat?

Egyre inkább úgy tűnik, hogy nem egy egyszeri problémával állunk szemben: a helyi önkormányzatok aktívan részt vettek a 2018-as országgyűlési választásokat megelőző kampánytevékenységben is, szerepvállalásuk tovább gyűrűzött. Számos településen (példának okáért Mohácson, Józsefvárosban, Szentendrén és Pákozdon) a helyi önkormányzat a kormánypárti országgyűlési képviselő-jelölt mellett kampányolt.¹⁴⁵ A jelölt programtervét az önkormányzati lapok hasábjain terjesztették és a cikkekből világosan látszott az önkormányzat támogatása. Szemléltetésképpen, a mohácsi helyi

¹⁴⁴ Kvk.III.37.891/2016/3. számú határozat.

¹⁴⁵ 750/2018. NVB határozat, 602/2018. NVB határozat, 711/2018. NVB határozat, 9/2018. Pest-megye 03. számú OEVB határozat.

újságban a szerző a favorizált képviselő-jelölt megválasztását ok-okozati viszonyba hozta azzal, hogy ezen múlik Magyarország biztonságának fennmaradása. Ezzel a magatartással szemben emeltek kifogást a kérelmezők: bírálataukban a Ve.-ben foglalt alapelvek (választások tisztasága, jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elve) megsértésére hivatkoztak. Kifogásaiknak mind az NVB, mind a Kúria helyt adott. Ez ellen az elmarasztalt helyi önkormányzati tisztségviselők alkotmányjogi panaszt indítványoztak az Alkotmánybíróságnál. A testület elutasította a panaszt és megerősítette az NVB és a Kúria döntéseiben foglaltakat.¹⁴⁶ Megállapította, hogy a jelöltek és jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség nem valósult meg, mert a kifogásolt lapokban csak a kormánypárt jelöltjéről esett szó, az ellenzéki jelölteket egy számban sem mutatták be. Az indítványozók azon kifogását, hogy a véleménynyilvánításhoz való joguknál fogva, illetve a sajtószabadság értelmében a szerkesztők szabadon választhatják meg a lap tartalmát a testület elutasította. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közpénzből fenntartott sajtótermékek kivételt jelentenek. A jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségének elve ebben az esetben korlátozhatja a tartalom meghatározás szabadságát, különösen kampányidőszakban. A helyi önkormányzatok ebben az esetben ugyanolyan közhatalmi szereplők, mint az állam, így kiemelt feladatuk a választópolgárok elfogulatlan tájékoztatása, ez ügyben nem lehet kivételt tenni lapszerkesztési okokra hivatkozva.

VI. Hogyan értékelhetőek ezek a döntések? - pro és kontra érvelések

A fentiekben elemzett határozatok alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok kampánytevékenysége más elbírálás alá esik országos népszavazás és országgyűlési választások esetén. Az országgyűlési választások esetén világosan felismerhető, hogy egy-egy jelölt, vagy az általa képviselt álláspont egyoldalú ismertetésével és támogatásával az önkormányzat kampánytevékenységet folytat, ami alkalmas egy országos szintű ügy politikai befolyásolására. Ezekben az esetekben az NVB, a Kúria és az Alkotmánybíróság is világosan kimondja, hogy ez az egyenlő bánásmód követelményébe ütköző és ennek érdekében korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága. Országos népszavazás esetén azonban hiába valószínűsíthető, hogy az önkormányzatok kinek az álláspontját közvetítik megnyilvánulásaikkal, mégis arra irányulnak a releváns döntések, hogy ez nem a választópolgári akarat egyoldalú befolyásolása, hanem csak egy politikai részvételi jog gyakorlására történő felhívás, a részvételt pedig kizárólag a demokratikus jogállamiság érdekében szorgalmazzák. Felmerül az emberben a kérdés, hogy mi az a döntő különbség az országgyűlési választások és az országos népszavazások között, ami miatt a hozzájuk kapcsolódó kampánytevékenység nem esik azonos elbírálás alá a választási szervek döntései alapján.

Tételes jogi szabályozás hiányában a rendelkezésre álló joggyakorlat alapján is nehezen dönthető el ez a kérdés. A véleménynyilvánítás szabadsága és ezzel kapcsolatban a kampányhoz való jog, mint alapvető politikai részvételi jog nem illeti meg a helyi önkormányzatokat, azonban a polgármestert, vagy a képviselő-testületet igen. Ezek a szereplők helyi politikai vezetők, így egyáltalán nem meglepő, ha politikai kérdésekben

¹⁴⁶ 3149/2018. (V. 7.) AB határozat.

nem maradnak semlegesek és az sem, hogy véleményük egyezik az azonos pártállású országos politikai vezetők véleményével. A probléma ezzel összefüggésben az, hogy a polgármester és/vagy képviselő-testület e jogainak gyakorlásával azt a látszatot kelti, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja ezeket a jogokat. A fentiekben kifejtett, helyi önkormányzati kampánytevékenység azonos tartalmú volt a Kormány kampánytevékenységével: a „kvótanépszavazáson” való részvételre, és egyes esetekben a „nem” szavazat leadására ösztönzött, így könnyen elképzelhető, hogy a választópolgárok a kampány során nem is találtak ellenkező állásponttal. Hiába nincs elvi alap a kampánytevékenység korlátozására, az országos szintű közügyekben történő véleménynyilvánítás az önkormányzatok alkotmányos funkciója ellen hat.¹⁴⁷ A helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működő önkormányzatok elvét támasztja alá a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is, amely kimondja: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”¹⁴⁸

Ezzel szemben felhozható, hogy fontos az, hogy a választópolgárok tisztában legyenek helyi képviselői szervük álláspontjával egy országos népszavazási kérdésben. Tekinthető az állásfoglalás a helyi képviselő-testületi program részének, amely transzparenssé teszi munkájukat és véleményüket. Látható belőle, hogy abban az esetben, ha az országos népszavazás kérdése helyi szintű probléma lenne, ők hogyan próbálnák ezt megoldani. Ez hatással lehet a választópolgár önkormányzati választásokon leadott szavazatára is, amellyel eldönti, hogy támogatja-e ezt az álláspontot vagy sem. Megfogalmazható tehát, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás és a transzparencia érdekében szükséges is lehet ez a fajta kampánytevékenység.

VII. A szabályozatlan kérdések lehetséges következményei

Teljesen mindegy, melyik érvelés mentén haladunk, egy dolog biztos: azzal, hogy 2016-ban az önkormányzatok elsősorban országos szervek hatáskörébe tartozó, őket megillető feladatokat és jogokat gyakoroltak, analóg alapot teremthet arra, hogy a jövőben esetleg más, országos vonatkozású tevékenységet is folytassanak. Ez alapján akár elképzelhető, hogy a települések kampányoljanak nemzetközi szervezethez való csatlakozás, vagy nemzetközi szerződés ratifikációjával kapcsolatban, esetleg szükségállapot vagy terrorveszélyhelyzet kihirdetése érdekében. Az országos érdekeltségű ügyekről való települési tájékoztatás önmagában nem feltétlen negatív dolog, szolgálhatja a transzparenciát. Viszont a tájékoztatásnál kiemelkedően fontos az egyenlőség és az elfogulatlanság. Viszont ha az országos szintű közügyekbe „belefolynak” a helyi önkormányzatok, az gyakran inkább az ellenkező hatást érheti el: könnyen a központi és

¹⁴⁷ Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklós Zoltán: A kampány a Kúria és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A 2016-os népszavazással kapcsolatos döntések elemzése. *MTA Law Working Papers* 2018/11. 6. o.

¹⁴⁸ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 3. cikk 1. bekezdés.

a helyi végrehajtó hatalom közötti cezúra elmosódásához vezethet, ami aggályos az önkormányzatok viszonylagos függetlenségét és autonómiáját tekintve.

Véleményem szerint a mostani jogszabályi környezet nem ad kielégítő szabályozást, ennek pótlása mindenképpen indokolt. A hiánypótlás mögött a jogbiztonság garantálásának érdeke húzódik, amely nem szem elől téveszthető sem a jogalkotó, sem a végrehajtó hatalom számára.