

Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár:

Kié a Margitsziget? I.

A Margitszigetről, - különösen a nyári hónapokban - általában mint Budapest közkedvelt pihenőhelyéről, egyik legjelentősebb zöldövezetéről, szabadidő- és versenysportcentrumáról emlékezünk meg. Mostanában azonban egészen más okból kapott széles nyilvánosságot a sziget: az Országgyűlés júniusban módosította a terület jogi státuszát. A Margitszigetet a XIII. Kerületi Önkormányzattól közvetlenül Budapest Főváros Önkormányzatának igazgatása alá rendelte a törvény, így a Főváros kerületeinek eddig egységes rendszerét megbontva a törvényhozás egy korábban nem létező kategóriát; a közvetlenül a fővárosi önkormányzat igazgatása alá tartozó terület jogintézményét teremtette meg. Az ügyben augusztus 25-én népszavazást tartottak a sziget 3 fős lakosságának körében.

E folyamatot számos jogi támadás érte; többek között az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosának eljárását is kezdeményezték már az ügyben. Felmerül tehát a kérdés: kié a Margitsziget? Az alábbiakban azokat a jogi érveket vesszük sorra, amelyek a „Margitsziget-törvény” jogszerűségét, vagy annak ellenkezőjét támaszthatják alá.

A Margitsziget 1908-ig magántulajdonban volt, majd 1950-ig Budapest Székesfőváros közvetlen irányítása alatt állt. 1950-ben a XIII. kerülethez csatolták. A főváros területi beosztásáról napjainkban az Alaptörvény F) cikk (2) bekezdése rendelkezik, amely kimondja, hogy a városokban kerületek alakíthatók. A bekezdés a kerület-alakításnak csupán a lehetőségét rögzíti, ám semmiféle erre vonatkozó kötelezettséget nem ír elő a jogalkotó számára. Ez jelentős változás a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest, ugyanis az 1949. évi XX. törvény 41. § (2) bekezdése kifejezetten kimondta, hogy a főváros kerületekre tagozódik, nem engedve ez alól kivételt. Az alkotmányos szintet vizsgálva azt látjuk tehát, hogy magából **a hatályos Alaptörvényből nem vezethető le a „Margitsziget-törvény” aggályos volta.**

Az említett intézkedés anyagi- és eljárásjogi vetületét is figyelembe kell vennünk ahhoz, hogy átfogó képet kaphassunk annak valódi jellegéről, végül külön cikkben foglalkozunk az kérdésben tartott népszavazással. **Anyagi jogi értelemben** tulajdonképpen nincs szó másról, mint hogy a jogalkotó – élve az Alaptörvényben biztosított mozgásterével – egy **új jogintézményt konstitúált**: a „fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott” közigazgatási egységet. Ennek jogszabályi alapját a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 22. § (4) bekezdésének július 21-én hatályba lépett módosítása teremtette meg, amely az addig egységes, kizárólag kerületekre építő beosztást a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigettel töri meg. Ez nem jelenti a közhatalom teljes elvonását a XIII. kerülettől, csupán a feladat- és hatáskörök sajátos átrendezéséről, megosztásáról beszélhetünk. A Margitszigettől származó önkormányzati bevételek továbbra is a XIII. kerülethez folynak be, a hatósági jogkörök (például az építési hatóság, vagy a gyámhatóság jogkörei) a fővároshoz kerültek. A továbbiakban – egyebek mellett – a főpolgármester gondoskodik a Margitszigeten elhunyt személyek szociális temetéséről is.

Noha egy ilyen hatásköri átalakítás racionalitása megkérdőjelezhető (hiszen a főváros többnyire nem szokott első fokon hasonló ügyekkel foglalkozni), ennek élet tompítja, hogy a Margitsziget esetén ez viszonylag alacsony tényleges ügyterhet jelent, bár adott esetben kulcsfontosságú hatósági jogkörökhöz jutott a Fővárosi Önkormányzat.

Jellegéből következően egy **területszervezési eljárási problémával** állunk szemben, amelyre azonban a vonatkozó hatályos szabályozás nem ad megfelelő választ. A fővárost érintő területszervezésről jelenleg a Möt. 105. §-a, valamint a területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) szól, amelyek kellő garanciarendszert teremtenek a szabályozott eljárásokhoz. Ezek alapján azonban nem követhető egyértelműen nyomon, hogy milyen jogi folyamatok mentek végbe a Margitsziget kapcsán, sem az, hogy milyen eljárásrend szerint kell megszületnie egy ilyen döntésnek. A Kormányrendelet 16. §-a a fővárosi kerületeket érintő területszervezési kérdésekkel kapcsolatban egy utaló szabállyal sommásan csupán annyit jelez: ezek esetében a többi területszervezési eljárásra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Van-e azonban ezek közt a Margitsziget esetére alkalmazható rendelkezés?

A két említett jogszabály ismeri a „területrészt átadásának” jogintézményét, amely azonban esetünkben **nem alkalmazható**, csak analógiaként vehető fel. Területrészt átadása esetén a települési önkormányzatok képviselő-testületei egymással határos területrészek státuszának megváltoztatásáról állapodhatnak meg. Esetünkben nem értelmezhető az „egymással határos területrészt” fogalma (hiszen a főváros területe magában foglalja a XIII. kerületet is, nem pedig határos azzal), és további fontos különbség, hogy az ügy alanyai nem képviselő-testületek, hanem képviselő-testület és a Fővárosi Közgyűlés.

Ennek fényében tehát nem területrészt átadásáról beszélünk, így (a rendes törvényalkotási eljáráson kívül) **nem állnak rendelkezésre azok az eljárási szabályok** sem, amelyek alapján a közvetlenül a fővároshoz rendelt területek kijelölhetők lennének. Erre azért is lenne szükség, mert a [Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában](#) megkövetelt biztosítékok az általános törvényhozási szabályok alkalmazásával nem érvényesíthetők. Az Országgyűlés speciális szabályozás híján a törvényalkotás általános előírásai szerint járt el és döntött törvényben a Margitsziget jogi státuszának megváltoztatásáról.

Minthogy egy újfajta, a magyar jogrendszerben eddig nem ismert területszervezési kérdéssel állunk szemben, **szükséges lenne érvényesíteni azokat a garanciákat**, amelyek ehhez a sajátos eljárástípushoz is kapcsolódnak. Megfelelő biztosítékok híján – politikai konstellációtól függetlenül – potenciális konfliktusforrás lehet, hogy az Országgyűlés az érintett önkormányzatok véleményének kikérése nélkül, bármikor megváltoztathatja egyes fővárosi területek jogállását, azokat közvetlenül a fővárosi önkormányzat igazgatása alá rendelve.

Az eljárás szabályozásának hiányosságát a törvény előterjesztője is érzékelte, ugyanis **az eredetileg benyújtott javaslatban szerepeltek bizonyos garanciális rendelkezések**, amennyiben az ilyen tartalmú törvény megalkotását Budapest Főváros

Önkormányzata és az érintett kerületi önkormányzat véleményének előzetes kikéréséhez kötötte, azonban általános jelleggel lehetővé vált volna a helyi népszavazás mellőzése is. A tervezett szabályozás tehát önmagában is aggályokat vetett fel, ugyanis a hasonló területszervezési eljárásokban (így a már példaként említett területrész átadásánál is) általános a referendum követelménye a helyi lakosság körében. Az eljárásnak azonban még e szűkszavú és a standardoktól eltérő szabályozása sem emelkedhetett törvényerőre, mivel azt az Országgyűlés által **végül elfogadott módosítás szövege már nem tartalmazza.**

Maradt tehát az eljárás körüli **teljes bizonytalanság** (vagyis, amint említettük, az általános törvényalkotási folyamat alkalmazása) és a fent ismertetett garanciák hiánya. Hová vezethet ez? Adott esetben zavaros jogalkalmazáshoz. Cikkünk második részében ennek kapcsán az elhibázott margitszigeti népszavazásról írunk.