

Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár:

Kié a Margitsziget? II. – Egy népszavazás margójára

2013 nyarán az Országgyűlés a főváros hagyományos tagozódását megváltoztatva a Margitszigetet a XIII. kerulettől a főváros közvetlen igazgatása alá rendelte. A cikk első részében felvázoltuk ennek tartalmát és területszervezési eljárásjogi háttérét. Bemutattuk, hogy a jogalkotó nem bocsátott rendelkezésre olyan területszervezési eljárást, amely egyértelműen és megnyugtatóan rendezi ezen új típusú közigazgatási egység alakításának folyamatát. Voltaképpen tehát nincs speciális eszköztár a probléma kezelésére, így a hasonló eljárásokban szokásos garanciák sem érvényesülhetnek.

A szabályozatlanság pedig bizonyos esetekben zavaros szituációkhoz vezet – jó példa erre a margitszigeti népszavazás.

Az ügyben a XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete [85/2013 \(VI.6.\) Ö.K. határozatában helyi népszavazást](#) írt ki, amelyet augusztus 25-én [tartottak meg](#). A sziget háromfős lakosságának 66,67%-a járult az urnákhoz és egyhangúlag ellenezte a változásokat. A fentiekben bemutatott eljárási szabályozatlanság azonban oda vezetett, hogy sem a népszavazás kiírásának jogalapja, sem maga a **népszavazás kiírása nem volt – nem lehetett – rendben**, így a kiemelkedő részvétel és az egyhangú végeredmény ellenére a referendum alkalmatlan bármiféle joghatás kiváltására.

A népszavazás kiírásának jogalapját a Képviselő-testület három jogforrásból eredeztette. Egyrészt a régi Ötv. (1990. évi LXV. törvény) 46. § (1) bekezdés d) pontjából, amelynek értelmében a képviselő-testület köteles népszavazást kiírni „*lakott területrészt átadása, átvétele, cseréje*” esetén. Lakott területrész a területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 1. § 8. pontja értelmében az a terület, ahol az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek; a Margitsziget tehát lakott területrésznek minősül (igaz, egy törvénymódosításnak köszönhetően a jövőre nézve már kizárt a Margitszigeten elhelyezkedő ingatlan lakóhelyként történő bejelentése). A „területrész átadása” azonban – mint előző cikkünkben már tárgyaltuk – a Kormányrendeletben szabályozott és konkrét tartalommal itt megtöltött jogintézmény, amely magában foglalja a területrész átadását, átvételét és cseréjét is (1. § 11. pont). Egy területrésznek közvetlenül a Főváros igazgatása alá vonása viszont nem tartozik e fogalom körébe, így a régi Ötv. citált rendelkezése nem lehet egy helyi népszavazás jogalapja.

A népszavazás kiírásakor felhívott második jogforrás a Mötv., amelynek 105. §-a szintén nem ismer olyan jogintézményt, amely átfogná a Margitsziget esetében történeteket. Ennélfogva a (8) bekezdésben található felhatalmazás (erre is hivatkozott a XIII. kerület), amely szerint az érintett önkormányzat köteles elrendelni a helyi népszavazást akkor is, ha nem a képviselő-testület, hanem a Kormány kezdeményezi a §-ban szabályozott változtatást, nem vonatkoztatható esetünkre, hiszen azt a § egyáltalán nem szabályozza. Így tehát a XIII. kerület által hivatkozott második jogforrás sem szolgálhatott a helyi népszavazás alapjául.

A harmadik jogszabály a XIII. Kerületi Önkormányzat helyi népszavazásról és népi kezdeményezéséről szóló [13/1998. \(IV. 24.\) önkormányzati rendelethez](#). A jogszabály 5. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület köteles helyi népszavazást elrendelni „a Főváros tagozódása a kerületet érintő megváltoztatásának [...] kezdeményezése ügyében”. A sommás megfogalmazásnak köszönhetően elmondható, hogy e passzus valóban megfelelő jogalap lehetne a Margitsziget lakossága körében tartandó népszavazásnak, hiszen a sziget státuszának megváltoztatása kétségtelenül érinti a Főváros tagozódását.

A probléma itt egy formális okban keresendő: az önkormányzati rendelet hatályában. A rendelet személyi hatálya az 1. § értelmében azokra terjed ki, akik Budapest XIII. kerületében rendelkeznek lakcímmel. A területi és a tárgyi hatály pedig a 2. § alapján a XIII. kerületben, a képviselő-testület által elrendelt helyi népszavazásra terjed ki. Mivel a „Margitsziget-törvény” július 20-án hatályba lépett és módosította a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvényt, **a népszavazás napján a sziget már nem tartozott a XIII. kerülethez, ahogyan lakói sem rendelkeztek lakcímmel a XIII. kerületben** [esetükben a lakcím-nyilvántartás is „Budapest-Margitsziget” megnevezést tartalmaz településnévként, ld. 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 15. § (5) bekezdés a) pont].

Ennek fényében jól látszik, hogy az augusztus 25-én megtartott **népszavazás a hiányos szabályozás okán nem a megfelelő szerv által került kiírásra és lebonyolításra, így az jogilag – mondhatni – teljesen érvénytelen.** Így van ez még akkor is, ha az Országgyűlésnek jelen esetben semmiféle kötelezettsége nincs arra, hogy a helyi népszavazás eredményét figyelembe vegye. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a népszavazás kiírása és megtartása a törvény előkészítése során indokolt és elvárható lett volna. Az már más kérdés, hogy e népszavazás eredményét a konkrét eset összes körülményének figyelembe vételével nem szabad túlértékelnünk. Egy elsődlegesen nem életvitelszerű tartózkodásra, hanem egyes komplexumok valamint zöldövezetek kialakítására használt területen sok olyan tényező merülhet fel, melyet a jogalkotó okkal ítélhet előbbre valónak három választópolgár állásfoglalásánál.

Mindazonáltal lakott területek esetében általános **jelleggel szükségesnek tartjuk a népszavazás mint előzetes követelmény jogszabályi szintű rögzítését** egyes fővárosi területek státuszának megváltoztatása esetében. A most hatályos szabályozás alapján például egy 40.000 fős budapesti lakótelep közvetlenül a főváros igazgatása alá rendeléséről az Országgyűlés anélkül dönthetne, hogy akár az érintett önkormányzati szervek, akár a lakosság véleményét kikérné. Márpedig a lehetséges esetek túlnyomó többségében **a helyi lakosság szava elsődleges jelentőségű.**

Álláspontunk szerint tehát a Margitszigetről szóló konkrét döntés alkotmányossága nem kifogásolható, az elhibázott népszavazás fent elemzett esete viszont jó indikátora annak, hogy milyen messzire vezethet egy hiányos (nem létező) eljárási szabályozás. A jövőre vonatkozóan mindenképp szükség volna a Möt. és a Kormányrendelet néhány rendelkezéssel történő kiegészítésére. E módosítás feladata lenne, hogy rögzítse; csak a

területszervezésben szokásos garanciák tiszteletben tartásával kerülhessen sor a főváros egyes kerületrészeinek a főváros közvetlen igazgatása alá történő átirányítására.