

Havasi Bianka

*joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi tagozatának tagja*

## A fővárosi választási rendszer átalakulása<sup>1</sup>

### I. Bevezetés

Jelen tanulmányban az átalakult fővárosi választási rendszer bemutatását teszem meg, valamint vázolom az általam észlelt problémákat és az azokhoz kapcsolódó lehetséges megoldásokat. Végül kiegészítve mindezt ismertetem az e tárgyban hozott 26/2014. (VII. 23.) AB határozatot, különös tekintettel az ahhoz csatolt különvéleményeket.

Álláspontom szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának átalakítása tekintetében a fővárosi választási rendszer módosulása veti fel a legtöbb problémát, ami számos jogi és politikai vita forrása. A témaválasztást aktualizálja, hogy a fővárosi választási rendszer átalakítását kormánypárti politikusok 2014. május 30-án jelentették be, ezt követően az Országgyűlés június 10-én elfogadta az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvények a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvényt (a továbbiakban: Mód.tv.). E törvény módosította többek között a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi LV. törvény (a továbbiakban: Övjt.), valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) több szakaszát is. A Mód.tv. június 18-án lépett hatályba, látható tehát, hogy a törvényhozó négy hónappal a választások előtt alakította át a fővárosi választási rendszert, amely önmagában is számos dilemmát vet fel.

---

<sup>1</sup> Kézirat lezárva: 2014. október 6.

## II. Az átalakult fővárosi választási rendszer

### 1. Fővárosi Közgyűlés átalakulása

A T/146. számú törvényjavaslat – (a későbbi Módtv.) – Általános indokolása kimondja, hogy: „[a] törvényjavaslat legfontosabb eleme a fővárosi közgyűlés összetételének átalakítása, a fővárosi kerületek polgármestereinek közgyűlésbe integrálása, ami olcsóbbá, hatékonyabbá, egyszerűbbé és mindenekelőtt demokratikusabbá teszi a főváros irányítását.”<sup>2</sup> Álláspontom szerint ez azonban több problémát is felvet, amelyek bemutatását a továbbiakban vázolom.

A változtatás legmarkánsabb eredménye a Fővárosi Közgyűlés (a továbbiakban: F.Kgy.) személyi összetétele tekintetében figyelhető meg. Az F.Kgy. tagja – értelemszerűen – a főpolgármester, 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen szerez mandátumot, további 9 tagja pedig a fővárosi kompenzációs listáról.<sup>3</sup> E módosítás váltotta ki a legnagyobb ellenszenvet az ellenzéki képviselők körében, mivel korábban a választópolgárok külön szavaztak a kerületi polgármesterekre, és külön az F.Kgy. tagjaira, a törvénymódosítással azonban a két tisztség összefonódott és a kerületben megválasztott polgármester automatikusan elnyeri a közgyűlési tagságot is. Vitára ad okot ez a változás, mivel jogosan merül fel az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében rögzített a szavazás közvetlensége elvének sérelme. Ezt azzal indokolhatjuk, hogy bár a kerületi polgármesterek közvetlen választás útján nyerik el tisztségüket, ennek a közvetlenség elvéből adódóan nem kellene azt is eredményeznie, hogy az adott polgármester az F.Kgy. tagjává is váljon. Meglátásom szerint ez a közvetlenség elvének érvényesülését kérdőjelezi meg, mivel a képviselői tagságra vonatkozóan a kerületek választópolgárai nem gyakorolták választójogukat, ezáltal a törvényalkotó elvonta tőlük annak a lehetőségét, hogy esetlegesen más személyt válasszanak meg a kerület polgármesterének – aki ténylegesen a kerület érdekeit képviseli – és mást az F.Kgy. tagjává, aki pedig a Főváros, mint "egész" érdekében tevékenykedik. A jogalkotó e döntését azzal indokolta, hogy „[a] fővárosiak számára is

<sup>2</sup> <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf> (2014.10.03.)

<sup>3</sup> 2014. évi XXIII. törvény 2. §

*egyszerűbb és átláthatóbb lesz az önkormányzati választás, hiszen a Fővárosi Közgyűlés képviselőire külön nem kell szavazniuk.*"<sup>4</sup> E mondatával azonban elismerte azt, hogy a közvetlen választás megszüntetése volt a célja, hiszen kétségtelenül közvetettséget eredményez az a megoldás, hogy valamely tisztségre történő megválasztás ex officio egy újabb státuszt eredményez.<sup>5</sup>

E témakör – azaz a kerületi- és a fővárosi érdek ellentéte, illetőleg a szabályozás következtében történő összefonódása – újabb fontos kérdést vet fel. Bár a jogalkotó szerint „[a] fővárosi közgyűlésnek szinte kivétel nélkül olyan tagjai lesznek, akik első kézből ismerik az egyes kerületek problémáit”,<sup>6</sup> amely nyilvánvalóan helyes megállapítás, azonban ez a megoldás számos problémát is eredményezhet az F.Kgy. működésében. Mégpedig azt az eshetőséget, hogy mi történik akkor, ha a kerületi polgármester az F.Kgy.-i munkája során is a kerületi igények érvényesítésére törekszik, mivel őt a választók elsősorban kerületi polgármesternek választották meg, aki a kerület fejlesztésének, jólétének a növelésére törekszik. A szavazók tehát jogosan várhatják el a kerületi érdekérvényesítést az F.Kgy.-ben is, ebben az esetben azonban előfordulhat, hogy az adott polgármester, mint az F.Kgy. képviselője a fővárosi érdekekkel szembehelyezkedik mondván, hogy számára a kerületi igények az elsődlegesek. Természetesen ez fordított előjellel is felvethető, azaz lehet hogy mint képviselő a főváros számára a legjobb döntésre törekszik, ezzel azonban saját kerületét hozza hátrányos helyzetbe. Ilyen szituációban teljesen érthető lenne a szavazók felháborodása, mivel azt gondolhatják, hogy az általuk megválasztott polgármester nem jár el kellő gondossággal a kerületi érdekérvényesítés tekintetében.

A jogalkotó indokolása szerint az F.Kgy. működésének átalakításával annak hatékonyságát növeli, valamint egyszerűbbé teszi a főváros irányítását. Ezzel összefüggésben azonban nyomban felmerül a következő probléma: hogyan egyeztethető össze a polgármesteri és a képviselői munka, mind időben, mind pedig a munkavégzés megfelelő hatékonysága tekintetében? Mivel mint kerületi polgármestertől

---

<sup>4</sup> T/146. számú törvényjavaslat Általános indokolása

<http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf> (2014.10.03.)

<sup>5</sup> <http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/08/fovarosi-kozgyules-kozvetlen-egyenlo-dilemma> (2014.10.03.)

<sup>6</sup> <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf> (2014.10.03.)

joggal elvárható a kerület életét érintő döntések előkészítésében, meghozatalában, esetlegesen végrehajtásában való részvétel, illetve számos más helyi ügy ellátása (lakossági fórum, civil szervezetek, stb.) is polgármesteri jelenlétet igényel. Ugyanakkor mint F.Kgy.-i képviselő köteles a közgyűlési munkában részt venni, a bizottsági feladatok ellátásából a részét kivenni, amely szintén számos teendővel jár, amelyet kötelessége ellátni, úgy mint a kerületi ügyeket. A jogalkotó a két tisztség összemosisát – a hatékonyság és egyszerűség mellett – többek között a költségtakarékossággal indokolja, mivel így nem kell a kerületi polgármesterek és az F.Kgy. kerületi polgármester tagjainak javadalmazásáról is gondoskodni, csupán az egyik kiadás – nevezetesen a polgármesteri illetmény – terheli a költségvetést, mivel a kerületi polgármester társadalmi munkában látja el az F.Kgy.-i tagsággal járó feladatait. Véleményem szerint azáltal, hogy a jogszabály egy személyre hárítja a kétféle tevékenység ellátásának kötelezettségét, azt fogja eredményezni, hogy valamely tisztség háttérbe szorul annak érdekében, hogy legalább az egyiket kellő gondossággal el tudja végezni. Lehetséges az is, hogy épp mind két tisztség ellátását visszaszorítja egy bizonyos szintre, így elmondhatja, hogy mindkét tevékenységét elvégzi, csak azzal sem a kerület lakói, sem a főváros lakói a meghozott döntések fényében nem lesznek elégedettek. Ebből következően úgy vélem, hogy a főváros és a kerületek közügyei intézésének a tekintetében nem két igen jelentős tisztség összevonásával célszerű költségtakarékosságot gyakorolni: e két státuszt, két külön személynek kellene viselnie, a legjobb tudása alapján, megfelelő idő ráfordításával. A költséghatékonyság követelménye elfogadható cél lehet, de semmiképp sem érvként, olyan formában, hogy az valamely választójogi alapelv korlátozását vonja maga után – jelen esetben a szavazás közvetlenségének sérelmét.

A két tisztség törvény erejénél fogva történő összekapcsolásából adódik az a kérdés is, hogy mi történik az egyik státusz létével a másik megszűnése esetén. Két lehetőség merülhet fel: az egyik, hogy az F.Kgy.-i tagság szűnik meg – ekkor a kerületi polgármesterség további gyakorlása a kérdéses –, a másik a kerületi polgármesteri tisztség elvesztése – ebben az esetben pedig az F.Kgy.-i tagság fennmaradása bizonytalan. Az első kérdésre az Möt. adja meg a választ: „[a] fővárosi kerületi polgármester megbízatása megszűnik, ha fővárosi közgyűlési képviselői megbízatása

megszűnik.”<sup>7</sup> A törvény kimondja tehát, hogy az F.Kgy.-i képviselői tisztség megszűnése a kerületi polgármesterség elvesztését vonja maga után, azaz a kerületi polgármesteri tisztség egyik megszüntető okává válik. Azt az eshetőséget azonban, hogy mi történik a kerületi polgármesterség megszűnése esetén az F.Kgy.-i tisztséggel, az Mötv. nem szabályozza. Az előbbi kapcsán a törvény kimondja, hogy az egyik tisztség megszűnése a másikat is megszünteti, gondolhatnánk azt, hogy mivel e második helyzetben nincs ilyen konkrét törvényi rendelkezés ebből adódóan a kerületi polgármesteri tisztség megszűnése nem érinti az F.Kgy.-i tagságot. Az Mötv. 69. §- a felsorolja a polgármesteri státusz megszűnésének lehetőségeit, e megszűnési okok között találjuk a tisztségről való lemondást is – így tehát – jogosan tehetjük fel a kérdést: a polgármesteri tisztségről való lemondás a képviselőiséget mennyiben érinti? Ezt tovább gondolva a következő probléma merül fel: amennyiben a megüresedett polgármesteri tisztségre új polgármestert választanak a szavazók, aki mint kerületi polgármester automatikusan az F.Kgy.-i képviselővé is válik, akkor az adott kerületnek két képviselője is lesz az F.Kgy.-ben, vagy az új polgármester megválasztása – és egyben képviselővé válása – megszünteti a korábbi polgármester képviselői voltát? Ha valóban megszünteti, akkor pedig a törvény miért nem tartalmazza a megszüntető okok között? Ha azonban nem szünteti meg, akkor előfordulhat, hogy az F.Kgy. 33 fős létszáma megemelkedik? Ami viszont újabb problémákat vet fel, hiszen nem éppen beszélhetünk esélyegyenlőségről, ha az egyik kerületből két képviselői is jelen van az F.Kgy.-ben, míg a másiból csak egy. Vagy a törvényalkotó úgy gondolta, hogy ha az egyik esetre vonatkozóan szabályoz – mint ahogy teszi azt az Mötv. 70/A. §-ban –, akkor az automatikusan úgy értelmezendő, hogy az a fordított esetben is irányadó? Véleményem szerint a jogalkotó ezt a problémát elkerülhette volna azzal, ha a képviselői jogállás megszűnési okai között feltünteti a kerületi polgármesterség megszűnését, a kerületi polgármesterség megszüntető okai között pedig az F.Kgy.-i képviselői mandátum megszűnését.

Mindezekből adódóan meglátásom szerint – a bemutatott problémák fényében – a kerületi polgármesterek a törvény erejénél fogva nyerik el az F.Kgy.-i tagságot is, nem

---

<sup>7</sup> Mötv. 70/A. §

pedig a választók akarata következtében, korlátozva ezzel a választópolgároknak a szavazás közvetlenségéhez fűződő jogát.

## 2. Főpolgármester-jelöltség

Változás továbbá, hogy főpolgármester-jelölt az lehet, aki legalább 5000 fővárosi választópolgár ajánlását megszerezte.<sup>8</sup> E módosítás jelentősen megkönnyíti a jelöltté válást, ugyanis négy évvel korábban a főváros választói két százalékának ajánlására volt szükség, ami körülbelül 27 ezer embert jelentett – azaz a jelenleg szükséges ajánlások számának több mint ötszörösére volt szükség. Jelen névum következtében nagyobb a lehetősége annak, hogy valamely politikus főpolgármester-jelöltté váljon. Gondolhatjuk, hogy a törvényalkotó célja az volt, hogy megnövelje a versenyt a jelöltek között azáltal, hogy több személynek ad lehetőséget a főpolgármesteri címért folyó versenyben történő részvételhez. Amelyet el is ért, mivel a 2010-es választásokon induló 4 főpolgármester-jelölt helyett az idei választásokon 13 jelölt indult a tisztségért, közülük 10 kezdhette meg az ajánlások gyűjtését, három jelöltnek azonban nem sikerült a szükséges ajánlás megszerzése,<sup>9</sup> így végül hét jelöltet vett nyilvántartásba a Fővárosi Választási Bizottság.<sup>10</sup> Két főpolgármester-jelölt visszalépett a jelöltségtől, ennek következtében öt jelöltre szavazhatnak a fővárosi választópolgárok.<sup>11</sup> Fontosnak tartom kiemelni azt a tényt, hogy hiába csökkent a főpolgármester-jelöltséghez szükséges ajánlások száma a korábbihoz képest a negyedére, a jelöltek száma ennek ellenére csupán 1 fővel emelkedett. Kezdetben ugyan 13 jelölt indult a főpolgármesteri címért többen közül azonban, vagy meg sem kezdhették az ajánlások gyűjtését, vagy nem szerezték meg az 5000 ajánlást, vagy visszaléptek a főpolgármesteri-jelöltségtől, támogatva ezzel más jelöltet, remélve azt, hogy ezáltal a választópolgárok szavazatai nem aprózódnak el túlságosan. Kérdés, hogy a szavazókat is sikerült-e azon főpolgármester-jelölt mellé állítani, akit a visszalépett jelölt pártol.

---

<sup>8</sup> 2014. évi XXIII. törvény 4. § (4) bekezdése

<sup>9</sup> <http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-665914> (2014.09.28.)

<sup>10</sup> [http://nvi.hu/hu/onkval2014/883/883\\_0\\_index.html](http://nvi.hu/hu/onkval2014/883/883_0_index.html) (2014.09.28.)

<sup>11</sup> [http://nvi.hu/hu/onkval2014/883/883\\_0\\_index.html](http://nvi.hu/hu/onkval2014/883/883_0_index.html) (2014.10.03.)

### 3. Kerületek eltérő lakosságának problémája

A listáról a kerületek lakosságának alapján a súlyozott töredékszavazatok arányában osztják ki a mandátumokat. Töredékszavazat minden olyan polgármesterjelöltre leadott a kerületek lakosságának alapján súlyozott voksot jelent, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot.<sup>12</sup> A súlyozással a nagyobb lakosságú kerületek választópolgárainak szavazatai súlyuknál is nagyobb mértékben befolyásolják a kompenzációs mandátumok kiosztását. A súlyozás szabályait is tartalmazza az Mód.tv. 8. § (4) bekezdése, amely lényege, hogy a választás évének január 1-jéig meg kell határozni a fővárosi kerületek lakosságát, majd az egyes kerületek lakosságát el kell osztani a legkisebb lakossággal rendelkező kerület lakosságával, az így megkapott számot pedig századokra kerekítve kell megadni – ezt nevezzük arányszámnak. A keletkezett töredékszavazatok az arányszámmal megszorozva kerülnek a fővárosi kompenzációs listára. E módosítással a legnagyobb probléma meglátásom szerint, hogy a választójog egyenlősége elvének torzulását veti fel az, hogy az F.Kgy. polgármester-tagjainak választásakor az egyes kerületek választókerületeknek is minősülnek, a választókerületekre jellemző közel azonos nagyságú lakosságuk azonban az egyes kerületek nagyságából adódóan jelentősen eltérő.<sup>13</sup> Jól mutatják ezt a Központi Statisztikai Hivatal által közölt adatok is, amelyekből látható, hogy a legkisebb kerületekben – I., V., XXIII., – a lakosságuk még a 30.000 főt sem éri el, addig a legnagyobb kerületekben – III., XI., XIV. – a 120.000 főt is meghaladja. Ezekből az eltérésekből látható, hogy a legnagyobb (XI.) kerület összlakossága több mint hatszorosa a legkisebb (XXIII.) kerületének, ebből adódóan a választópolgárok száma is többszöröse – a XI. kerületben a választói névjegyzékben szereplők száma több mint ötszöröse a XXIII. kerület választóinak.<sup>14</sup> Jelen adatokból megállapítható, hogy a kisebb kerületek választóinak szavazata többszörösét éri a nagyobbakéval szemben, az így megválasztott tisztségviselők mandátuma azonban

<sup>12</sup> 2014. évi XXIII. törvény 8. § (2) bekezdése

<sup>13</sup>

[http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/onkormanyzati\\_rendszer\\_illegitim\\_atalakitasa\\_tasz\\_mhb\\_ekint\\_20140611\\_hun.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/onkormanyzati_rendszer_illegitim_atalakitasa_tasz_mhb_ekint_20140611_hun.pdf) (2014.09.25.)

<sup>14</sup> [http://nvi.hu/hu/onkval2014/883/883\\_0\\_index.html](http://nvi.hu/hu/onkval2014/883/883_0_index.html) (2014.10.11.)

azonos, valamint szavuk a közgyűlésben ugyanannyit ér.<sup>15</sup> Látható tehát, hogy a nagyobb kerületekben élő választók szavazatai kisebb súllyal esnek latba, mint a kisebb kerületekben leadott szavazatok. Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában kimondta, hogy már a kétszeres eltérés esetén is „[a] választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy *azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.*” *Elgondolkodtató tehát az a kérdés, hogy bár az Alkotmánybíróság szerint a kétszeres eltérés már sérti a szavazás egyenlőségének elvét, az ennél nagyobb mértékű viszont nem. Döntését azzal indokolja, hogy a bevezetett kettős többség elvén alapuló döntéshozatali rendszer kompenzálja a kerületek lakosságszámából adódó aránytalanságot. Álláspontom szerint e döntési mechanizmus nem alkalmas arra, hogy egy a választási eljárás során felmerülő sérelmet orvosolja – ennek részletezésére a továbbiakban kitérek.*

#### 4. Kettős többség

A kettős többség elvén alapuló döntéshozatali mechanizmus lényege, hogy egy döntés jóváhagyásához szükséges egyrészt a többség – azaz 33 képviselőből 17 – igen szavazata, másrészt szükséges az is, hogy Budapest összlakosságának felét plusz egy embert képviselő kerületi polgármesterek elfogadják a javaslatot. E szabályt a kompenzációs rendszer hibáinak ellensúlyozása céljából vezették be, a problémákat azonban nem hogy megoldja, hanem tovább bővíti azok körét. Kiss László különvéleménye szerint „[a] kettős döntéshozatali rendszer (...) alkalmatlan a cél elérésére.”<sup>16</sup> Egyrészt a választójog egyenlőségének a választáskor kell érvényesülnie nem pedig máskor, hogyan lenne tehát képes e döntési rendszer a választópolgárok által leadott szavazatok közötti aránytalanság kiegyenlítésére azáltal, hogy a főváros lakosságának több mint felét képviselő F.Kgy.-i tagnak a 17 képviselővel azonos szavazatára van szükség?<sup>17</sup> Másrészt előfordulhat olyan helyzet is, amikor a főváros összlakosságának több mint felét képviselő F.Kgy.-i tagok között egyetértés van – ami könnyen előfordulhat, hiszen a 8 legnagyobb került a lakosság több mint felét kiteszi –

<sup>15</sup> <http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/07/fovarosi-kozgyules> (2014.10.03.)

<sup>16</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz

<sup>17</sup> <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=692> (2014.10.02.)



a főváros lakossága tekintetében azonban "kisebbségben" lévő, de az F.Kgy. létszáma szempontjából többségben lévő képviselők ezzel ellentétes nézetet vallanak. Ebből a szemszögből érdekes helyzetet eredményezhet az, ha a közgyűlési többség elfogad egy döntést, a lakosság több mint felét képviselő közgyűlési tagok viszont nem. Harmadrészt pedig problémát eredményez a kettős többség meglétének a bizonyítása a zárt ülések alkalmával, amely jelentőségét növeli, hogy az önkormányzatok életében a fajsúlyos kérdésekben való döntések gyakran zárt üléseken születnek, titkos szavazással. Az Möt. 48. § (4) bekezdése értelmében „[a] képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon titkos szavazást tarthat a 46. § (2) bekezdésében foglalt ügyekben”, az (5) bekezdés alapján a szavazás eredményét az ülés vezető állapítja meg, aki jelen esetben a főpolgármester. Ilyen helyzetekben kérdés tehát, hogy ki képes annak a megállapítására, hogy az egyes szavazatok mögött mekkora lakosságszám áll?

### III. Az Alkotmánybíróság véleménye

A törvénymódosítással – a felvetett problémák okán – az Alkotmánybíróság foglalkozott, amelynek eredményeként megszületett a 26/2014. (VII. 23.) AB határozat. A döntés tekintetében a bírák között sem volt összhang, mert bár a határozatot 8 igen szavazattal elfogadták, ahhoz a testület fennmaradó 7 tagja 6 különvéleményt csatolt, jelezve ezzel, hogy véleményük szerint ennél összetettebb, bonyolultabb problémáról van szó és a bírák többségének véleményével nem értenek maradéktalanul egyet. Éppen ezért fontosnak tartom e döntés megismertetését, illetve a hozzá kapcsolódó különvélemények bemutatását ahhoz, hogy a korábban vázolt problémákról még átfogóbb képet kapjunk.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárását 57 országgyűlési képviselő (27 MSZP-s, 20 Jobbikos, 5 LMP-s és 5 független) kezdeményezte, problémáikat 3 fő kérdéskör köré csoportosítva. Az első és talán legsúlyosabb kérdés, hogy a Módtv. értelmében a fővárosi közgyűlés tagjait nem a választópolgárok választják meg közvetlenül, hanem kerületi polgármestert választanak, amely tisztség egyben fővárosi közgyűlési tagságot is jelent. Az indítványozók szerint így a közgyűlés

33 tagjából 23 tekintetében nem érvényesül az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében garantált szavazás közvetlenségének elve. Sérelmezik továbbá azt is, hogy az egyes kerületek választópolgárainak szavazata különböző súllyal esik latba, sértve ezáltal a választójog egyenlőségének elvét. Harmadikként vetik fel azt a problémát, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített személyes adatok védelmével ellentétben az a rendelkezés, amely szerint „a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szereplő személyes adatairól csak a jelölt, illetve a lista nyilvántartásba vételéről hozott határozat jogerőssé válásáig kérhet tájékoztatást.”

Az Alkotmánybíróság határozatában szintén az egyes problémakörök alapján vizsgálta a sérelmezett döntéseket. Így elsőként az indítványozók által problémásnak tartott a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. § (4) bekezdése tekintetében mondta ki az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet.

Ezt követően a választás közvetlenségének és közvetettségének kérdését vizsgálta meg a kerületi polgármesterek F.Kgy.-i taggá válásának kérdésében. A taláros testület véleményének megfogalmazásakor elsőként arra tért ki, hogy mit jelent a választás közvetlensége és közvetettsége. Eszerint „[a] választás közvetlensége azt jelenti, hogy a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavaznak a választások során. Közvetett választásnak az a választási mód minősül, amikor a választópolgárok nem közvetlenül a jelöltekre szavaznak, hanem választási megbízottakat (...) választanak, akik majd maguk gyakorolják a választópolgárok nevében a betöltendő tisztségre történő megválasztás jogát.”<sup>18</sup>Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közvetett választás intézménye nem ismeretlen a hazai közjog történetében sem, mivel 1990-ben az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény bevezette a közvetett választást, mégpedig az F.Kgy. 22 tagja és a megyei képviselőtestület tagjai tekintetében, valamint 1993-2010 között a nemzeti és etnikai kisebbségi választásokon a területi és az országos önkormányzat tagjai szintén közvetett választás útján kerültek megválasztásra. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy jelenleg a fővárosi választási rendszer tekintetében nem áll fenn a közvetettség, mivel a fogalom azon ismerve hiányzik, amely szerint a választópolgárok felhatalmazott személyeket

---

<sup>18</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [21]

választanak meg, akiknek jogukban áll a képviselők megválasztása. Arról van szó tehát, hogy a választópolgárok egyetlen közvetlen szavazatukkal ugyanazon személyt két tisztségre választanak meg (ti. kerületi polgármester és F.Kgy. tag). E véleménnyel a testület több tagja nem értett egyet, nézetüket különvéleményben fejtették ki, amelyek közül Bragyova András és Kiss László alkotmánybírók álláspontját érdemes kiemelni. Bragyova szerint az F.Kgy. „sem nem választott, sem nem fővárosi”. Meglátása szerint az F.Kgy. nem választott testület, mivel tagjainak többségét nem választja senki csupán a törvény erejénél fogva elnyerik e tisztséget is. Meghatározása szerint F.Kgy. választás azt jelenti: „A választás egy meghatározott állami tisztségbe – amely államszervek egyes hatásköreit gyakorló személyek meghatározása – annyit jelent, hogy a tisztség betöltéséről szavazási eljárással határoz/dönt egy testület, amely közvetlen választás esetén a választójogosultak összessége.” Majd azzal folytatja: „Itt erről szó nincs, mert a választási eljárásnak nem tárgya a fővárosi képviselői szervébe való választás.”<sup>19</sup> Érvelése szerint az F.Kgy. további kompenzációs listáról bejutott 9 tagja sem tekinthető maradéktalanul közvetlenül megválasztott tagnak, mivel ők azon szavazatok következtében kerülnek be a fővárosi testületbe, amelyeket kerületi polgármester-jelöltekre adtak le a választópolgárok. Véggkövetkeztetésként azt fogalmazza meg, hogy „[a] Fővárosi Közgyűlés ezért a kerületek képviselete, nem a fővárosé.”<sup>20</sup> Kiss szerint „[a] közvetlenség akkor érvényesül a maga teljességében, ha a választható jelöltek abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót a választások eredményeként majd betöltenek.”<sup>21</sup> Meglátása szerint is csak egy jelölés történik, mégpedig a kerületi polgármesterség tekintetében, az F.Kgy. tagság csupán „járulékos funkció” – azaz egy választással két közjogi pozíció betöltésére kerül sor, amelyek közül azonban csak a kerületi polgármesterség tekintetében érvényesül a szavazás közvetlenségének elve.

A következőkben a választójog egyenlősége elvének vizsgálatára került sor. Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket „a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással” választják. Az indítványozók szerint azonban az

---

<sup>19</sup> 26/2014. (VII.23.) AB határozat, Indokolás [77]-[79]

<sup>20</sup> 26/2014. (VII.23.) AB határozat, Indokolás [83]

<sup>21</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [94]-[95]

egyenlőség elve sérül azáltal, hogy Budapest kerületei egybeesnek a választókerületekkel, ugyanis az egyes kerületek lakosság száma között jelentős eltérések vannak. Az Alkotmánybíróság korábban kimondta: „Az egyéni választókerületek eltérő nagysága (választási földrajz), illetőleg az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.”<sup>22</sup> Megállapította azt is, hogy „[a] választójognak a választópolgárok szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúnak kell lenniük.”<sup>23</sup> Mindezeket figyelembe véve, az Alkotmánybíróság értelmezése alapján másként ítélandó meg a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége. A szabályozás azonban nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok csoportjai között: azaz a szavazatok akkor lehetnek közel egyenlő súlyúak, ha a lehetőség adott arra, hogy közel egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság e témakörben hozott 22/2005. (VI.17.) AB határozata a jelen ügyben is kiemelt fontosságú. A határozatban megvizsgálták, hogy az egyes választókerületekben nyilvántartásba vett választópolgárok számának meg kell-e egyeznie, illetve, hogy a megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumoknak arányban kell-e állniuk a választópolgárok számával. E határozat értelmében „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki. (...) Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.”<sup>25</sup> E megállapításokat jelen ügyben az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati rendszer tekintetében értelmezte, elsőként tehát azt vizsgálta meg, hogy Budapest kerületei megfelelnek-e annak a kritériumnak, hogy az egyes választókerületeket közel azonos számú választópolgárok alkossák. Az Alkotmánybíróság ennek megállapítása érdekében a Központi Statisztikai Hivatal által közölt adatokat vette alapul, amely alapján látható, hogy az egyes kerületek

---

<sup>22</sup> 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783, 784.

<sup>23</sup> 33/2000. (X.20.) AB határozat, ABH, 2000, 221, 226.

<sup>24</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [36]

<sup>25</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 248, 251-253.

lakosság száma között jelentős eltérés van, így lehetséges az is, hogy a legnagyobb XI. kerület lakosság száma több mint hatszorosa a legkisebb XXIII. kerületének. Ez a testület szerint megvalósíthatja a választójog egyenlőségének sérelmét, ugyanakkor a jogalkotó olyan szabályozási elemeket vezetett be, amelyek alkalmasak a fennálló sérelem orvoslására. Ez pedig a kettős többségi rendszer, amelynek értelmében az F.Kgy.-ben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha a meghatározott „szavazatarány mellett a főváros lakosságának együttesen több mint felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt.”<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság szerint „[a] kettős többségi rendszer célja annak biztosítása, hogy a fővárosi kerületek összességében a lakosság számuk arányában legyenek képviselve a fővárosi közgyűlésben a döntések meghozatalakor, (...) ez alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére.”<sup>27</sup> Érdekes tehát, hogy a testület korábban kimondta, hogy már a kétszeres eltérés is olyan jelentős mértékű, hogy alkotmányosan nem indokolható, jelen esetben az ezt meghaladó mértékű eltérés mégis elfogadható. Az aránytalanságot a testület szerint egy döntéshozatali rendszer bevezetése képes kiegyenlíteni, ami azonban nem a választási eljárás során felmerült egyenlőség elvének orvoslására szolgál, illetve maga a döntési mechanizmus is problémákat eredményezhet az F.Kgy. működésében. A határozathoz különvéleményt csatoló Kiss László szerint „[a] kettős döntéshozatali rendszer (mint megmaradt harmadik „ellensúlyozó láb”) is kiesik, mivel alkalmatlan a cél elérésre. A kettős döntéshozatali rendszer (a kettős többségi elv) érvényesülése miként bizonyítható például a titkos szavazások során? (...) Ki képes megállapítani ilyen esetekben az önkormányzati döntés legitimáltságának erősségét? (...) Mi itt a megoldás? Remélhetőleg nem az, hogy a fővárosi közgyűlésben – diszkriminatív módon – a törvényhozó megtiltja a titkos szavazást? ”<sup>28</sup> Végül azt fogalmazta meg, hogy e döntéshozatali rendszer az F.Kgy. titkos szavazása során működésképtelenséget/döntésképtelenséget fog eredményezni. Lévy szerint a „kettős többségi rendszer teljességgel alkalmatlan az alapjogi sérelem elhárítására.”<sup>29</sup> Ezt többek között azzal indokolja, hogy az F.Kgy. tag nem feltétlenül a kerületi

---

<sup>26</sup> Möt. 47. § (3)

<sup>27</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [45]-[46]

<sup>28</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [103]-[104]

<sup>29</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [126]

választópolgárok akaratát követve cselekszik, ugyanis a megválasztást követően a szabad mandátum elve érvényül, vagyis a képviselő nincs kötve a választói akarathoz. Kiss Lászlóhoz hasonlóan Lévay szerint sem működőképes a kettős döntéshozatali rendszer titkos szavazás esetén. Paczolay meglátása szerint pedig „[a] fővárosi közgyűlésben a kettős többség intézménye egy, a már megválasztott képviselőkől álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály, mely a választójog egyenlőségének sérelmét nem csak hogy a gyakorlatban önmagában nem teljesen képes kiküszöbölni, de a választójoggal összefüggésben álláspontom szerint – dogmatikailag – nem is lenne vizsgálható.”<sup>30</sup> Vagyis a választás a szavazatok mandátumokká alakítását jelenti, ebben a folyamatban azonban nem képes az egyenlőség orvoslására egy már működő testület döntéshozatala során alkalmazandó döntési rendszer.

#### IV. Konklúzió

Mindezek fényében elmondható, hogy egy jól átgondolt, ésszerű szabályozás, amely hatékonyan és célszerűen képes működtetni mind az F.Kgy.-t, mind pedig a kerületeket, szükséges lett volna. Látható azonban, hogy a fővárosi választási rendszer jelenlegi átalakítása a problémákat nem hogy megoldotta, azok számát tovább bővítette. A kerületi polgármesterek F.Kgy.-be integrálása meglátásom szerint közvetett választást eredményez, amely sérti az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében rögzített választás közvetlenségének elvét, valamint ezen kívül is aggályos kérdések sokaságát veti fel. A kerületek szavazókörökké alakítása következtében a választás egyenlőségének elve is sérelmet szenved, mivel a kerületek különböző nagyságából adódóan a szavazó polgárok száma is jelentősen eltérő az egyes kerületekben. Jelen alapjogi sérelemmel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy önmagában a kerületek eltérő lakosságszáma megvalósíthatja az egyenlőség elvének sérelmét, azonban kifejtette azt is, hogy a bevezetett kettős döntéshozatali mechanizmus alkalmas az egyenlőségek kiegyenlítésére. Véleményem szerint a kettős többség nem képes a választási eljárás során felmerült sérelmek orvoslására, másrészt maga a döntési rendszer is problémák

---

<sup>30</sup> 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [144]

sokaságát eredményezi – amelyek bemutatására a fentiekben részletesen kitértem. Megállapítható tehát, hogy e három módosítás közül tulajdonképpen egyik sem alkalmas a megfogalmazott célok elérésére, azaz az olcsóság, hatékonyság, egyszerűség és demokratikusabbá tételre. Elgondolkodtató lehetett volna egy radikális változtatás is, amely jelentheti akár a kerületi önkormányzatok megszüntetését is. Lényegében egy fővárosi önkormányzat léte esetén a kerületek lakosságszámúkkal arányban delegálnak képviselőket az F.Kgy.-be, amely eredményezheti a jelenleg élesen szembehelyezkedő kerületi- és fővárosi érdekelletét megszüntetését, esetlegesen az állandóan felmerülő költséghatékonyság is megvalósítható lenne ezáltal. Nyilvánvalóan ez a rendszer is számos kérdést vet fel, ezért egy olyan méretű és mindentekintetben fontos város esetében, mint Budapest, a választási rendszer átalakítására jóval több időt kellett volna szánni, a lehetséges megoldások előnyeinek és hátrányainak a figyelembevételével kialakítani a megfelelő rendszert.