

Balaskó Angéla

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

## A 2014. évi helyi önkormányzati választások

### I. Bevezetés

Tanulmányomban a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásában irányadó szabályozást mutatom be. A témát az elmúlt időszakban bekövetkezett törvényi változások aktualizálják, mind az önkormányzatok szabályozására, mind pedig a választásokra tekintettel. Szükséges megjegyezni – mielőtt a választásokra rátérnék –, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatok működésének alapelveit a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1989. évi XXXI. törvény IX. fejezete fektette le, az önkormányzati rendszer keretét pedig a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) alkotta. Fontos kiemelni, hogy az elmúlt években az önkormányzatok szabályozása jelentősen átalakult, az új Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései, valamint az Ötv.-t felváltó, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) hatására. Ezt a változást erősítik a helyhatósági választás szabályozásának módosításai is, amely újítások bemutatása és értékelése jelen írásom célja.

A helyhatósági választás részletszabályainak elemzése előtt mindenképpen fontos tisztázni az önkormányzat fogalmát. "Az önkormányzat (azaz autonómia) fogalmán általában valamely szervezet függetlenségét, önálló döntési jogát értjük, mely mindig valamilyen emberi közösséget illet meg. Ennek biztosítéka az állami elismerés, az állam önkorlátozása. Ugyanakkor megállapítható, hogy az önkormányzatok a civil társadalom szerveződésének legfontosabb szervezeti formái."<sup>1</sup> Az autonómia az

---

<sup>1</sup> *Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 425. o.*

önkormányzatiság sine qua nonja, a fogalom nélkülözhetetlen, lényegi eleme. A helyi önkormányzás célja pedig „a helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”<sup>2</sup> E két meghatározás alapján látható, hogy a helyi önkormányzás a helyi képviselők és polgármesterek választására is kiterjed, mivel a „közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása” abban az esetben lehetséges, ha ez olyan képviselőkön és polgármesteren keresztül történik, akiket a helyi választópolgárok választójogukkal élve közvetlenül megválasztottak. A település választópolgárai a voksolással közvetve gyakorolják a helyi közhatalmat.

Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a helyi képviselők és polgármesterek megválasztása fontos szerepet tölt be az adott közösség életében, s ebből adódóan az önkormányzati választásra vonatkozó szabályozásnak rendkívül nagy jelentősége van.

## II. A választójog, mint politikai alapjog

Az Alaptörvény XIII. cikke kijelöli a helyi önkormányzati választások során választójoggal rendelkező személyek körét, azaz az aktív választókat. Ezen kívül azt is meghatározza, hogy kik azok, akik választhatóak, vagyis a passzív választókat. Aktív választójog tekintetében az Alaptörvény szélesebb kört határoz meg, mint az országgyűlési választások esetében: eszerint választásra jogosult minden nagykorú magyar állampolgár, az Európai Unió magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai, valamint a Magyarországon menekültként, letelepedettként vagy bevándorlóként elismert nagykorú személyek.<sup>3</sup> A passzív választójog szűkebb, mivel az Alaptörvény értelmében a menekültként, letelepedettként, bevándorlóként elismert személyek nem választhatóak meg polgármesterré, illetve képviselővé. Az Alaptörvény tehát a helyi választójogot – az aktív (jelölési és szavazati jogot), és a passzív választójogot (választhatóságot) – elismert és biztosított alapvető állampolgári jogként rögzíti. Ez a választójog olyan politikai részvételt jelentő alapvető jog, amely a magyar állampolgároknak a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működő önkormányzatok képviselőinek és polgármestereinek

---

<sup>2</sup> <http://www.mtk.nyme.hu/~szampenz/gy/gy31.pdf> (2014. 10. 1.)

<sup>3</sup> Alaptörvény XXIII. cikk (1)-(3) bekezdései

megbízásban való részvételét, közreműködését hivatott biztosítani, ennyiben tehát helyi hatalomgyakorlás.<sup>4</sup>

A választók és választhatóak köre mellett az Alaptörvény XIII. cikk (6) bekezdése azt is meghatározza, hogy mely személyi kör nem rendelkezik választójoggal, illetve nem választható meg. Ennek értelmében: „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.”

### III. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szabályozása

A választásokat érintő reformok jelentős változásokat hoznak az elmúlt évek tapasztalataihoz képest. Fontos kiemelni, hogy ezek az újítások az önkormányzati rendszer egészének felépítését érintik, így kiterjednek az önkormányzatok által ellátandó feladatokra is. Ahhoz, hogy a választásról átfogó képet kapjunk, szükséges Magyarország Alaptörvényének szabályait, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ve.), valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényt (a továbbiakban: Övjt.) áttekinteni, kiemelt tekintettel a jogszabály újításaira az előző választásokhoz képest.<sup>5</sup>

#### 1. A képviselők létszámának csökkentése

Az önkormányzati rendszer alapvető eleme, hogy minden település alanyi jogon saját önkormányzattal rendelkezik. A magyar településszerkezetet a szétagoltság jellemzi: a

---

<sup>4</sup> *Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 266. o.*

<sup>5</sup> Fontos megjegyezni azt is, hogy a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása szempontjából releváns szabályokat tartalmaz, jelen írásomban azonban a nemzetiségi választásokkal nem foglalkozom, mert a nemzetiségeket érintő eljárásjogi szabályozás sajátosságainak bemutatása tagozatunk kutatás-sorozatának következő részét képezi, így e törvény részletes elemzésére nem térek ki.

nagyobb városok számához viszonyítva sok a kisváros és a község, így az önkormányzatok többségét a kis létszámú képviselő-testületek alkotják.

A korábbi szabályozáshoz képest a rendszer egyszerűsödött, hiszen a korábbi Övjt. hat kategóriát különböztetett meg a kistelepülések lakosság száma alapján, míg az új szabályozás négy csoportra osztja a kisebb településeket. A korábbi Övjt. kislistás választási rendszert írt elő a 10000 főt meg nem haladó lakosság számú településeken, miszerint a 10000 vagy ennél kevesebb lakosú település egy választókerületet alkot, amelyben a képviselő-testületek tagjainak száma 300 lakosig 3, 600 lakosig 5, 1300 lakosig 7, 3000 lakosig 9, 5000 lakosig 11, 10000 lakosig 13.<sup>6</sup> Ehhez képest a jogszabályi változtatás értelmében a kisebb települések esetén a képviselői létszám csökkentése a következőképp alakul: a 10000 vagy ennél kevesebb lakosú település – egyéni listás választási rendszerben – egy választókerületet alkot, amelyben a képviselők száma: 100 lakosig 2 fő, 1000 lakosig 4 fő, 5000 lakosig 6 fő, 10000 lakosig 8 fő.<sup>7</sup> Mindezek alapján látható, hogy a rendszer elnevezésén túl a képviselők létszámának maximuma is átalakításra került.

A képviselői létszámok település-kategóriánkénti változása a következő táblázatban foglalható össze:

| Kategória | 1990. évi LXIV. törvény (korábbi Övjt.) |                  | 2010. évi L. törvény (Övjt.) |                  |
|-----------|---|------------------|------------------------------|------------------|
|           | lakosig                                 | képviselők száma | lakosig                      | képviselők száma |
| I.        | 100                                     | 3                | 100                          | 2                |
| II.       | 600                                     | 5                | 1000                         | 4                |
| III.      | 1300                                    | 7                | 5000                         | 6                |
| IV.       | 3000                                    | 9                | 10000                        | 8                |
| V.        | 5000                                    | 11               |                              |                  |
| VI.       | 10000                                   | 13               |                              |                  |

<sup>6</sup> Korábbi Övjt. 8. §

<sup>7</sup> Övjt. 4. §

## 2. A mandátumok számának csökkentése

Az Övjt. egyik legmarkánsabb újítása a költséghatékonyság elve mentén született, ugyanis jelentősen csökkent a megszerezhető mandátumok száma a nagyobb városok esetében. Azoknál a településeknél, ahol a lakosságszám meghaladja a 10000 főt, valamint a fővárosi kerületben – a korábbi szabályozással megegyezően – vegyes választási rendszer érvényesül. E települések esetében az Övjt. – a politikai strukturáltságra tekintettel – az egyéni választókerületek mellett azért teszi lehetővé a listás mandátumszerzést, mert így egyfelől az önkormányzat területén befolyással rendelkező pártok, illetve civil szervezetek közvetlenül – listáról – is bejuttathatják jelöltjeiket a képviselő-testületbe. Másfelől pedig a kompenzációs jelleg csökkenti az egyéni választókerületben a többségi elvű választásnak a – vesztes jelöltekre leadott összes szavazat elvesztése miatt bekövetkező – torzító hatását.<sup>8</sup>

A korábbi szabályozás szerint az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma 25000 lakosig 10 egyéni választókerület és 7 listás mandátum; 50000 lakosig 14 egyéni választókerület és 9 listás mandátum; 60000 lakosig 15 egyéni választókerület és 10 listás mandátum; 70000 lakosig 16 egyéni választókerület és 11 listás mandátum.<sup>9</sup> Ehhez képest az új törvény értelmében az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma 25000 lakosig 8 egyéni választókerületi és 3 kompenzációs listás mandátum, 50000 lakosig 10 egyéni választókerületi és 4 kompenzációs listás mandátum, 75000 lakosig 12 egyéni választókerületi és 5 kompenzációs listás mandátum, 100000 lakosig 14 egyéni választókerületi és 6 kompenzációs listás mandátum.<sup>10</sup> A megszerezhető mandátumok számának új osztályozása szintén egyszerűsítést hozott a rendszerbe, hiszen az egyes kategóriák közötti lépcsők egységesebbek lettek: csoportonként a lakosságszám mindig 25000-rel, az egyéni választókerületben megszerezhető mandátumok száma 2-vel, a listás mandátumok száma pedig 1-gyel emelkedik. Ezzel szemben a korábbi szisztéma számarányai némileg komplikáltabbak voltak.

---

<sup>8</sup> Petrétei: Magyarország alkotmányjoga I. 269. o.

<sup>9</sup> Korábbi Övjt. 9. § (2) bekezdés

<sup>10</sup> Övjt. 5. § (2) bekezdés

A mandátumok számának változását a következő táblázat szemlélteti:

| 1990. évi LXIV. törvény (korábbi Övjt.) |                        |                              | 2010.évi L. törvény (Övjt.) |                        |                              |
|---|------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------------|
| Lakosig                                 | Egyéni választókerület | Kompenzációs listás mandátum | Lakosig                     | Egyéni választókerület | Kompenzációs listás mandátum |
| 25000                                   | 10                     | 7                            | 25000                       | 8                      | 3                            |
| 50000                                   | 14                     | 9                            | 50000                       | 10                     | 4                            |
| 60000                                   | 15                     | 10                           | 75000                       | 12                     | 5                            |
| 70000                                   | 16                     | 11                           | 100000                      | 14                     | 6                            |

A jogalkotó a megszerezhető mandátumok számának csökkentését azzal indokolta, hogy a reform által a rendszer működtetése várhatóan gazdaságosabb lesz, így jelentős megtakarításokra tehet szert az állam. Az olcsóbb államigazgatás kiépítése a választók többsége számára attraktív politikai cél, így a közéleti kommunikáció szempontjából mindenképp előnyös a rendszer ilyen jellegű átalakítása. A képviselők létszámának csökkentésével valóban költségkímélőbb lehet az önkormányzati rendszer működtetése, azonban fontos megemlíteni a reform esetleges negatív hatásait is. A létszám redukálása –mind a települési, mind a megyei önkormányzatoknál – a közgyűlések sokszínűségének sorvadását eredményezheti: a kiosztható mandátumok számának csökkentése jelentősen gyengíti a kisebb támogatottsággal rendelkező jelölő szervezetek esélyeit, különösen igaz ez a nagyobb városokra.<sup>11</sup>

### 3. A megyei önkormányzatokat érintő változás: egyetlen választókerület

A rendszer megyei szintű elemét érintő legszembetűnőbb változás a korábbi szabályozáshoz képest az, hogy két választókerület helyett minden megye egy

<sup>11</sup> <http://arsboni.hu/mi-es-miert-valtozott-az-uj-onkormanyzati-valasztasi-rendszer-hattere.html> (2014. 09. 12.)

választókerületet alkot, azzal, hogy a megyei jogú városok továbbra sem képezik részét a megyei választókerületnek. A korábbi Övjt. rendelkezései alapján a megyei közgyűlési választás tekintetében minden megyében két választókerület volt, külön a 10000 vagy ennél kevesebb lakosú, és külön a 10000-nél több lakosú települések számára.<sup>12</sup> Az új jogszabály nem követi a korábbi kettős választókerületi felosztást: rögzíti, hogy minden megye egy választókerületet alkot, amelynek nem része a megyei jogú város, valamint a főváros.<sup>13</sup>

Az új törvény konkrét szabályokat vezet be a megyei közgyűlés tagjainak számára vonatkozóan: a megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosságára alapján kell meghatározni úgy, hogy 400000 lakosig minden 20000 lakos után 1 képviselő, de legkevesebb 15 képviselő, 700000 lakosig 20 képviselő, és a 400000-t meghaladó minden további 30000 lakos után 1 képviselő, 700000 lakos fölött 30 képviselő, és a 700000-t meghaladó minden további 40000 lakos után 1 képviselő választható.<sup>14</sup> Pozitívumként értékelendő, hogy a megyei és fővárosi közgyűlés létszámát a törvény nem abszolút számokban, hanem a lakosságszámhoz viszonyítva jelöli ki, így a rendszer képes választásról-választásra alkalmazkodni a demográfiai folyamatokhoz.<sup>15</sup>

#### 4. Az ajánlás szabályainak változásai

Az ajánlás eljárásjogi szabályozását illetően a legszembetűnőbb változás abban nyilvánul meg, hogy a választópolgárok jelölési fajtánként egy helyett több jelöltet vagy listát ajánlhatnak. A korábbi Övjt. még így rendelkezett: a választópolgár jelölési fajtánként csak egy jelöltet, illetőleg listát ajánlhat.<sup>16</sup> Az új törvény ehhez képest egyértelműen deklarálja a többes ajánlást: a választópolgár jelölési fajtánként több jelöltet vagy listát is ajánlhat, de csak egy településen, fővárosi kerületben, megyében fogadhat el jelölést.<sup>17</sup> Mint már említésre került, a két törvény szóhasználata is eltérő: a

<sup>12</sup> Korábbi Övjt. 11. § (2) bekezdés

<sup>13</sup> Övjt. 7. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> Övjt. 7. § (2) bekezdés

<sup>15</sup> <http://arsboni.hu/mi-es-miert-valtozott-az-uj-onkormanyzati-valasztasi-rendszer-hattere.html> (2014. 09. 12.)

<sup>16</sup> Korábbi Övjt. 25. § (2) bekezdés

<sup>17</sup> Övjt. 8. § (1) bekezdés

korábbi jogszabály a 10000 fő vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező településeket kislistás választókerületnek nevezte: a 10000 vagy ennél kevesebb lakosú település – kislistás választási rendszerben – egy választókerületet alkot;<sup>18</sup> ezzel ellentétben az új törvény már az „egyéni lista” kifejezést használja: a 10000 vagy ennél kevesebb lakosú település – egyéni listás választási rendszerben – egy választókerületet alkot.<sup>19</sup> Az átnevezés indoka a fogalmi helyesbítés szükségszerűsége volt, ugyanis a 10000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken alkalmazott választási rendszer korábbi „kislistás” megnevezése a kissé pontatlan, hiszen ez a választási rendszer alapvetően egyéni jelöltekre leadható szavazatokon alapul.<sup>20</sup> Így precízebbnek tekinthető az „egyéni listás” választási rendszer kifejezés alkalmazása. Bár a két kategória neve megváltozott, a jelöltajánláshoz az előző évek gyakorlatával megegyezően továbbra is az adott választókerület választópolgárainak legalább 1 %-ának ajánlása szükséges.<sup>21</sup> A megyei választókerületi lista tekintetében csak kisebb változás állt be, ugyanis az új szabályozás értelmében, megyei választókerületben listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a választókerület választópolgárai 0,5 %-ának ajánlását összegyűjtött,<sup>22</sup> szemben a korábban előírt 0,3 %-kal. A jelöltállítás szabályai következképpen – viszonylag kis mértékben – szigorodtak.

A polgármesterként való jelöltállításához szükséges ajánlások száma csak egy kategóriában, a 100000 főt meghaladó lakosságszámú települések esetében változott számottevően: itt ugyanis polgármesterjelölt az, akit legalább 500 választópolgár jelöltnek ajánlott.<sup>23</sup> Ehhez képest a korábbi szabály a választópolgárok 1 %-ának ajánlását, de legalább 2000 választópolgár ajánlását (a jelenleg szükséges ajánlások négyszeresét) írta elő.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> Korábbi Övjt. 8. §

<sup>19</sup> Övjt. 4. §

<sup>20</sup> <http://www.jogiforum.hu/hirek/23259> (2014. 10. 10.)

<sup>21</sup> Övjt. 9. § (1) bekezdés

<sup>22</sup> Övjt. 9. § (2) bekezdés

<sup>23</sup> Övjt. 9. § (3) bekezdés c) pont

<sup>24</sup> Korábbi Övjt. 27. § (2) bekezdés c) pont



A polgármester-jelölti státushoz szükséges ajánlások számát az alábbi táblázat mutatja be:

| 1990.évi LXIV. törvény (korábbi Övjt.) |   |                                       | 2010. évi L. törvény (Övjt.)  |  |                                       |
|--|---|---------------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------------|
| Lakosság<br>-szám                      | VP-ok<br>számának<br>legala-<br>csonyabb<br>%-os aránya | VP-ok<br>legala-<br>csonyabb<br>száma | Lakosság-<br>szám             | VP-ok<br>számának<br>legala-<br>csonyabb<br>%-os<br>aránya | VP-ok<br>legala-<br>csonyabb<br>száma |
| 10000 v.<br>annál<br>kevesebb          | 3 %-a   |                                       | 10000 v.<br>annál<br>kevesebb | 3 %-a  |                                       |
| 100000<br>v. annál<br>kevesebb         | 2 %-a   | 300                                   | 10000 és<br>100000<br>között  |  | 300                                   |
| 100000-<br>nél több                    | 1 %-a   | 2000                                  | 100000-<br>nél több           |  | 500                                   |

Főpolgármester-jelölt pedig ezentúl csak az a személy lehet, akit legalább 5000 fővárosi választópolgár ajánlott jelöltnek.<sup>25</sup> A korábbi szabályozás nem pontos számot adott meg követelményként, csupán a főváros választópolgárainak százalékos arányában határozta meg a szükséges ajánlások számát: a budapesti választópolgárok 0,5 %-ának ajánlását írta elő.<sup>26</sup>

Változás következett be a kompenzációs listaállítást illetően is: az Övjt. 10. § (1) bekezdése szerint a 10000-nél több lakosú településen kompenzációs listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a település egyéni választókerületeinek több mint felében jelöltet állított. A korábbi törvény 29. § (1) bekezdése értelmében viszont ezeken a

<sup>25</sup> Övjt. 9. § (4) bekezdés

<sup>26</sup> Korábbi Övjt. 27. § (3) bekezdés

településeken kompenzációs listát az a jelölő szervezet indíthatott, amely az egyéni választókerületek legalább egynegyedében jelöltet állított.

## 5. Változások a polgármesteri tisztség betöltését illetően

A polgármester az önkormányzat elsőszámú vezetőjeként meghatározó szerepet játszik a település életében. Az eddigi gyakorlathoz képest meglehetősen sok változás állt be az új választási eljárási törvény hatályba lépésével, amely reformok a polgármesteri tisztséget is új megvilágításba helyezik.

### a) Kevesebb jelölt

A törvénymódosítások következtében – a várakozásoknak megfelelően – a jelöltállítások száma jelentősen csökkent, különösen a kistelepüléseken. Az erre vonatkozó statisztikai felmérések mutatói szerint Magyarország kistelepüléseire átlagosan 1,3 jelölt jut.<sup>27</sup> Ez azt jelenti, hogy a kistelepülések nagy részén csak egyetlen személy indult a polgármesteri tisztség elnyeréséért. Ennek legfőbb oka valószínűleg abban rejlik, hogy a jogszabály-módosítás értelmében a polgármesterek díjazása lecsökkent. A polgármesteri illetményt ugyanis ezentúl az államtitkári illetmény százalékában határozzák meg.

### b) Hosszabb önkormányzati ciklus

Közismert és jelentős változás a polgármesteri és képviselői megbízatás időtartamának meghosszabbítása. Az Alaptörvény 35. cikkének (2) bekezdése értelmében a 2014-es választások után a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket – a korábbi négy év helyett – ötéves időtartamra választjuk meg. Így az országgyűlési választáshoz képest a helyhatósági választás eltolódik: a parlamenti választásokat ezentúl is négyévente, míg az önkormányzati választásokat és az Európai Parlamenti választásokat ötévente tartják. A változás indoka azon kormányzati törekvés, amely összeférhetetlenné kívánja nyilvánítani a parlamenti képviselői és a polgármesteri

---

<sup>27</sup> <http://www.ugyvedvilag.hu/rovatok/szakma/miert-csokkent-a-polgarmester-jeloltek-szama#> (2014. 10. 5.)

mandátumot. Ezzel azonban nem szakítják el a két választást véglegesen, hiszen minden huszadik évben egybe fognak esni az önkormányzati és az országgyűlési választások, amin kizárólag az esetlegesen határidő előtt véget érő országgyűlési ciklus változtathat.

#### c) Sajátos közszolgálati jogviszony

A polgármester a település első embere, aki sajátos közszolgálati jogviszonyban van az állammal. E jogviszony több szempontból is eltér a többi közszolgálati jogviszonyban álló személy státuszától: míg főszabály szerint a közszolgálati jogviszonyt határozatlan időre létesítik, a polgármester megbízatása határozott időre szól. A településvezető ugyanis tisztségét közvetlenül a választással nyeri el, s mandátuma – az új szabályozás értelmében – öt évre szól.

A polgármesteri megbízatás olyan közjogi megbízatás, amelyet foglalkoztatási viszony keretein belül (főállásban) és azon kívül (társadalmi megbízatásban) is el lehet látni.<sup>28</sup> A 2014-ig hatályos a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Pttv.) is differenciált e két kategória között, viszont rögzítette azon kitétel, hogy a 3000 fő alatti településeken a polgármester mindkét módon gyakorolhatta a tisztség betöltését, ezzel szemben a 3000 fő lakosság számot meghaladó településeken csak főállású polgármester tevékenykedhetett. A Möt. 64. §-ának hatálybalépésével a Pttv. terjes terjedelmében hatályát veszítette, így megszűnt az a szabály, amely szerint a 3000 főnél népesebb települési önkormányzatoknál kötelező főállású polgármestert választani. Az új jogszabályi rendelkezés csak annyit rögzít, hogy a polgármesteri tisztséget két módon – főállásban vagy társadalmi megbízatásban – lehet betölteni.<sup>29</sup> A módosítás indoka e problémakörnél is gazdasági eredetű, hiszen több településen problémát jelent a polgármester díjazásának finanszírozása. Erre pedig megoldást nyújthat a társadalmi megbízatású polgármesterrel rendelkező települések körének kibővítése. Így a 3000 főnél nagyobb lélekszámú településeknek is lehetősége nyílik

---

<sup>28</sup> Nagy Marianna – Hoffmann István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC, Budapest 2012. 230. o.

<sup>29</sup> Möt. 64. § (1) bekezdés

társadalmi megbízatású polgármester megválasztására. A főállású és a társadalmi megbízatású polgármester közötti különbségtétel hangsúlyos eleme a magyar önkormányzati rendszernek. E két jogállás közti differenciálás az összeférhetlenségi szabályok miatt lényeges, hiszen a főállású polgármester az oktatói, szerkesztői és művészeti tevékenységek kivételével más munkavégzésre irányuló jogviszonyban nem állhat. Ezzel szemben a társadalmi megbízatású polgármesterre a képviselői összeférhetlenség szabályait kell alkalmazni azzal a megszorítással, hogy nem lehet egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési, szociális vagy gyermekjóléti intézmény vezetője vagy foglalkoztatottja. A főállású polgármesterre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok szigorúbb szabályozásának indoka abban rejlik, hogy a főállású polgármesterség „egész embert” igényel, a teendők ellátása kitölti a teljes munkaidőt.<sup>30</sup> Az összeférhetlenségi szabályok tekintetében fontos megjegyezni, hogy ezentúl sem társadalmi megbízatású, sem főállású polgármester nem viselhet országgyűlési képviselői tisztséget.

#### d) Méltatlanság

A polgármesteri megbízatás megszűnésének szabályait kevésbé érintette a választási reform, viszont érdemes kitérni arra, hogy bevezetésre került a méltatlanság intézménye, amely értelmében méltatlansági ok fennállása esetén a képviselő-testület megállapíthatja, hogy a polgármester alkalmatlanná vált a tisztség betöltésére. E méltatlansági okok a következők: a polgármestert szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, ki nem elégített köztartozása áll fenn, a bíróság jogerősen megállapította felelősségét felszámolás során ki nem elégített követelésekért, jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot elmulasztja közölni.<sup>31</sup> Méltatlanság tehát büntetőjogi és erkölcsi okokra hivatkozva állapítható meg. Az új intézmény bevezetése azt a célt hivatott szolgálni, hogy a polgármesteri tisztséget csak olyan személy tölthesse be, aki a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat nem ingatja meg. A méltatlansági eljárással lehetőség nyílik annak vizsgálatára, hogy egy település regnáló

<sup>30</sup> Nagy – Hoffmann (szerk.): i. m. 249. o.

<sup>31</sup> Möt. 38. § (1) bekezdés

polgármestere valóban érdemes-e arra, hogy a képviselő-testület munkájában részt vegyen.

A méltatlanság intézményével kapcsolatban felmerülhet a képviselők közjogi autonómiájának és függetlenségének biztosítására szolgáló garanciális jellegű jogintézményekkel – így az összeférhetetlenségi szabályokkal – való összevethetőség kérdése. Az összeférhetetlenség (inkompatibilitás) a képviselői tisztség és törvényben meghatározott más pozíciók, tisztségek, tagságok, foglalkozások egyidejű betöltésének, illetőleg meghatározott tevékenységek végzésének tilalmát jelenti a képviselői mandátum ideje alatt.<sup>32</sup> A méltatlanság intézményének bevezetésével lényeges különbség áll elő az országgyűlési és az önkormányzati képviselők jogállása között, hiszen az országgyűlési képviselői megbízatás megszűnésének esetei között nem szerepel nevesítve a méltatlanság: az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével; halálával; *összeférhetetlenség kimondásával*; lemondásával; ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn; valamint ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.<sup>33</sup> Míg az önkormányzati képviselők esetében a tisztség betöltésére való erkölcsi alkalmasságot sértő okokat a méltatlansági szabályok tartalmazzák, az országgyűlési képviselők vonatkozásában e kérdéskört az összeférhetetlenségi szabályok rendezik: az országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) szerint ki kell mondani az összeférhetetlenségét annak a képviselőnek, akit – képviselői megbízatásának ideje alatt – büntett miatt jogerősen elítéltek, kivéve ha a közügyek gyakorlásától eltiltották, valamint akinek az állammal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – rendezetlen köztartozása áll fenn.<sup>34</sup> E rendelkezés célja, hogy az országgyűlési képviselőkhöz méltatlan magatartást tanúsítókat megfosszák mandátumuktól, illetve megakadályozzák, hogy a mandátumra méltatlan személyek képviselők lehessenek.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 49. o.*

<sup>33</sup> Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés

<sup>34</sup> Ogytv. 88. §

<sup>35</sup> *Petrétei: Magyarország Alkotmányjoga II. 50. o.*

A képviselői összeférhetlenséghez hasonlóan a méltatlanság – amely az önkormányzati képviselők és a polgármesterek vonatkozásában merül fel – szintén erkölcsi alapokon nyugvó intézmény. A méltatlanság a Mötv. egyik nívuma, ugyanakkor tartamilag szoros összefüggésben áll a képviselői összeférhetlenséggel, hiszen lényegüket tekintve ugyanazt a célt szolgálják: a közérdek védelmét, az összeférhetlen helyzet fennállásának megszüntetése által. További párhuzam e két jogintézmény között, hogy a méltatlansági helyzetek – az összeférhetlenségi okok fennállásával megegyezően – a képviselői megbízatás közbizalmi jellegéhez köthetőek. Fontos kitérni azonban a két jogintézmény közötti lényegi eltérésre is: míg az összeférhetlenség esetében az érintett képviselő jogosult eldönteni, hogy miként szünteti meg a fennálló jogellenes helyzetet, a méltatlanságnál a képviselő tudatos magatartása idézi elő a jogellenes állapotot, amely miatt a képviselő-testület megállapítja alkalmatlanságát e tisztség betöltésére. Mind az összeférhetlenség, mind pedig a méltatlanság kimondása a képviselői megbízatás megszűnését eredményezi, amely voltaképpen a választópolgárok akaratának felülbírálatát jelenti.

## 6. Az egyes eljárási szabályok sajátosságai

A választási eljárás az ún. „kivett eljárások” közé tartozik, ami azt jelenti, hogy ez az eljárásrend nem része a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (a továbbiakban: Ket.), hanem speciális eljárásrendet alkot, amelyet a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) rögzít. Az önálló törvényben való szabályozás indoka az, hogy a választási eljárásban egyedi, zárt fogalomrendszer alkalmazandó, amelynek a Ket.-be való beillesztése nagy nehézségekkel járna. A választási jog ugyanis kvázi önálló jogágként olyan speciális tényállásokat tartalmaz, amelyeket nem lenne indokolt a Ket. alá helyezni, hiszen könnyen az általános és speciális szabályok közötti kollízióhoz vezetne.

a) A választási szervek

A választásokat lebonyolító és felügyelő szervek a választási bizottságok és ezek végrehajtó apparátusai, a választási irodák. E két szerv definícióját a Ve. az általuk ellátandó feladatok rögzítésével határozza meg. Eszerint a választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.<sup>36</sup> A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a következő választási bizottságok működnek: Nemzeti Választási Bizottság (NVB), területi választási bizottság, helyi választási bizottság és szavazatszámoló bizottság.<sup>37</sup> A választási bizottságok mellett választási irodák tevékenykednek, amelyeknek a törvény által előírt főbb feladatai a következők: a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatok ellátása, a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatása, a választási információs szolgálat működtetése, a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeinek biztosítása, valamint a választási információs rendszerek működtetése.<sup>38</sup> A választási irodák közül a helyhatósági választásokon a Nemzeti Választási Iroda (NVI), a területi választási iroda, és a helyi választási iroda működik. A fent ismertetett feladatköri leírásból látható, hogy a helyhatósági választás fórumrendszerének két nagy szerve egymással szorosan együttműködve látja el munkáját: a választási bizottságok legfőbb funkciója a választás feletti törvényességi kontroll gyakorlása, ehhez képest viszont a választási irodák hatásköre jóval csekélyebb, e szervek ugyanis a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos organizatorikus feladatokat végzik el.

b) A szavazás menete és a szavazólap adattartalma

Fontos kiemelni, hogy érvényesen szavazni csak hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre lehet. A szavazat akkor minősül érvénytelennek, ha nem hivatalos szavazólapon adták

---

<sup>36</sup> Ve. 14. § (1) bekezdés

<sup>37</sup> Ve. 304. §

<sup>38</sup> Ve. 75. § (1) bekezdés

le, ha nem lehet kétséget kizáró módon megállapítani, hogy a választópolgár kire szavazott, ha bélyegzőlenyomat nélküli szavazólapot adtak le, illetve, ha ceruzával töltötték ki a szavazólapot. Az önkormányzati választáson külön szavazólap szolgál az egyéni listás, az egyéni választókerületi, a polgármester-, a megyei listás és a főpolgármester-választásra.<sup>39</sup> A polgármesterjelöltek szavazólapján csak egy jelöltre lehet voksolni. Ha valaki több személyt jelöl meg, szavazata érvénytelen. A települési polgármesteri és képviselőjelölti választás szavazólapja a helyi választási bizottság által kisorsolt sorrendben tartalmazza a jelöltek nevét, az őket jelölő szervezetek nevét vagy annak választási rövidítését, illetve független jelölés tényét.

c) A választás eredményének megállapítása

Az egyes szavazókörökben addig tart a szavazatszámlálás, amíg kétszer egymás után ugyanazt az eredményt nem kapják. Ezek az adatok felvezetésre kerülnek a hivatalos jegyzőkönyvekbe, amelyeket a szavazatszámláló bizottságok valamennyi tagjának alá kell írnia. A helyi választási bizottság a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján összesíti a polgármester-választás, valamint az egyéni listás választás vagy az egyéni választókerületi választás szavazóköri eredményeit, és megállapítja a választás eredményét, valamint az egyéni választókerületi választás eredményéről kiállított, jogerős jegyzőkönyvek alapján a kompenzációs listás választás eredményét.<sup>40</sup> A helyi választási bizottságok tehát összegzik a szavazatszámláló bizottságok által rögzített jegyzőkönyvi eredményeket, majd ezek alapján állapítják meg, hogy ki nyerte el a polgármesteri tisztséget, illetve, hogy kik lettek a képviselő-testület tagjai.

d) Jogorvoslat

Az eredményt megállapító határozattal szemben három napon belül jogorvoslattal lehet élni a területi választási bizottságoknál. A jogorvoslatot igénylők számára a kifogás, a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem áll rendelkezésre. Kifogás a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozással nyújtható be, amellyel bárki élhet. Ezzel szemben

---

<sup>39</sup> Ve. 307/L. § (1) bekezdés

<sup>40</sup> Ve. 307/N. § (1) bekezdés



a fellebbezés olyan jogorvoslati eszköz, amely a választási bizottság elsőfokú határozata ellen nyújtható be. A fellebbezést bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy előterjeszheti.<sup>41</sup> A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem a választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen nyújtható be bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy által. A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

A választás eredménye elleni jogorvoslat előterjesztésének feltételei a törvénysértés pontos megjelölése és a vélelmezett jogsértés bizonyítása. Fellebbezni csak a szavazatszámoló bizottságok eredményt megállapító döntéseinek törvénysértő voltára, a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértésére való hivatkozással lehet. További fontos előírás, hogy a fellebbezés alapjául szolgáló bizonyítékokat konkrétan meg kell jelölni.

#### IV. Összegzés

Az önkormányzati választást érintő leglényegesebb újítások ismeretében kijelenthető, hogy a reformok valóban az önkormányzati rendszer egészét érintik, hiszen e szektor csaknem valamennyi szegmensében – így az egyes szervek összetételében, jogállásában, az önkormányzati ciklus időtartamában – is markáns változások állnak be. Meglátásom szerint mindenképpen szükséges az önkormányzati rendszer korszerűsítése, a korábbi szerteágazó jogszabályok egységesebbé tétele, azonban az új szabályozás vizsgálata során nem szabad figyelmen kívül hagyni a reform esetleges árnyoldalait sem. A választási eljárás részletszabályain eszközölt kisebb-nagyobb átalakítások ugyanis közvetlen és meghatározó hatást gyakorolnak a választás eredményére: a kiosztható mandátumok számának csökkentése, a jelölt- és listaállítási kritériumainak szigorítása a kisebb támogatottsággal rendelkező szervezetek mozgásterét jelentősen leszűkítik. Így fennáll a veszélye annak, hogy a kisebbségben lévők hatékony érdekképviselete ellehetetlenül. A helyhatósági választás kardinális

---

<sup>41</sup> <http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf135/vf13509.html> (2014. 10. 13.)

szerepet játszik az emberek életében, hiszen itt nyílik lehetőségük arra, hogy közvetlen környezetük politikai irányítását befolyásolják. Ezért is lenne célravezető a választópolgárok pártsemleges informálása, részvételi hajlandóságának növelése, a helyhatósági választás jelentőségének hangsúlyozása.