



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2016/24

Kurunczi Gábor

**A FŐVÁROSI KÖZGYŰLÉS
MEGVÁLASZTÁSÁNAK VÁLASZTÓJOGI
ANOMÁLIÁI**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

A FŐVÁROSI KÖZGYŰLÉS MEGVÁLASZTÁSÁNAK VÁLASZTÓJOGI ANOMÁLIÁI

KURUNCZI GÁBOR

KUTATÓ, MEGBÍZOTT OKTATÓ (PPKE-JÁK)

Bevezetés

2014 a választások éve volt Magyarországon. A rendszerváltás óta nem fordult elő ugyanis olyan, hogy egy naptári éven belül három különböző országos szintű választást tartottak volna hazánkban. Az Alaptörvény elfogadása egyértelműen szükségessé tette – annak ellenére, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz a parlament létszámára vonatkozó szabályt – új választási törvény megalkotását. A gyökeresen átalakított parlamenti választási szabályok szerint megtartott országgyűlési választásokkal szemben azonban a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övt.) módosítását az Alaptörvény hatályba lépése nem indokolta. Ennek ellenére 2014-ben az újonnan megalakuló Országgyűlés egyik első lépéseként jelentős mértékben módosította az Övt.-t, elsősorban annak a fővárosi közgyűlés megválasztására vonatkozó szabályait, amivel szemben számos szakmai, illetve politikai kritika fogalmazódott meg.

Az Övt. korábbi szabályai szerint a fővárosi közgyűlés 33 képviselőjét tiszta arányos-listás rendszerben választották a fővárosi választópolgárok, míg a főpolgármestert relatív többségi rendszerben. A módosított Övt. 6. §-a szerint a fővárosi közgyűlés létszáma a korábbi 34 főről 33-ra csökkent, amiből 1 fő a főpolgármester (továbbra is relatív többségi rendszerben választva), 23 fő a 23 fővárosi kerület megválasztott polgármestere, 9 fő pedig egy a pártok által állított kompenzációs listáról bejutott képviselő.¹

A választási rendszer átalakítását az Övt.-t módosító törvényjavaslat szerint az indokolta, hogy az új szisztéma olcsóbbá, hatékonyabbá, egyszerűbbé és mindenekelőtt demokratikusabbá teszi a főváros irányítását. További érvként jelent meg, hogy a fővárosi listákat az egyes jelölőszervezetek állítják össze, amelybe a választópolgároknak semmilyen beeszlása nincs², ráadásul olyan jelöltek is felkerülhetnek a listára, akik személyesen (közvetlenül) semmilyen formában nem mérettették meg magukat a választópolgárok előtt.³ Fontos megjegyezni azt is, hogy – annak ellenére, hogy a törvényjavaslat indokolásában ez nem került megjelölésre – a módosítás célja egyúttal a fővárosi közgyűlés működésének hatékonyabbá tétele is volt.

Az Alaptörvény F) cikk (2) bekezdése kimondja, hogy fővárosban kerületek alakíthatóak, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 3. § (3) bekezdésében pedig rögzíti, hogy „A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat”. Ezen rendelkezésekből is következik, hogy a főváros önálló települési önkormányzat is, aminek az Alaptörvény és a Mötv. is számos feladat és hatáskört ad,

¹ Az Övt. 17. §-a szerint kompenzációs listát az a párt vagy pártszövetség állíthat, aki a 23 fővárosi kerület több mint felében tudott polgármester-jelöltet állítani. A kompenzációs listára azon polgármester-jelöltekre leadott szavazatok kerülnek, akik a kerületi polgármester választásokon nem szereztek polgármesteri mandátumot. Fontos, hogy csak azon vesztes polgármester-jelöltre leadott szavazat fog kompenzációs szavazatként hasznosulni, aki mögött olyan párt vagy pártszövetség áll, aki tudott kompenzációs listát állítani.

² Ezzel összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a német Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti a választójog közvetlenségét a kötött lista, ahol a választópolgárok csak a listák között választhatnak, a listán szereplő jelöltek ugyanis egy előre meghatározott sorrendben fognak mandátumot szerezni. Lásd: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, HVG Orac, Budapest, 2014., 116.

³ <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf>, letöltve: 2016. január 25.

amelyekben való hatékony döntéshozatal nem csak fővárosi, hanem sok esetben országos érdek is (tekintettel pl. arra a tényre is, hogy Magyarország lakosságának hatoda a fővárosban él). A módosítást megelőző tiszta arányos rendszerben megválasztott fővárosi közgyűlés azonban sokszor döntésképtelen volt, vagy épp parttalan vitákat folytatott le olyan kérdésekben, amelyekben a hatékony és gyors döntés elengedhetetlen lett volna.⁴ Egy döntésképtelen és békés óriásként működő fővárosi önkormányzat pedig kétségtelen, hogy nem tudja feladatait hatékonyan ellátni.⁵

Hipotézisként megfogalmazható tehát, hogy a fővárosi önkormányzat megválasztásának átalakítására szükség volt, annak megvalósítása kapcsán azonban számos választójogi, és önkormányzáshoz való jogot érintő kérdés felmerül.⁶ Tanulmányomban a választójogi kérdéseket vizsgálom meg, természetesen ahol lehetséges a válaszokat/megoldásokat keresve.⁷

1. Általános előkérdések

⁴ Lásd pl.: <http://www.stop.hu/belfold/demszky-bizik-a-jozan-eszben/458394/> (letöltve: 2016. február 16.), továbbá: http://mandiner.blog.hu/2009/03/26/jatek_moka_kacagas_fovaros_i_koltsegvetes (letöltve: 2016. február 16.)

⁵ Ezzel összefüggésben érdemes egy gondolat erejéig visszakanyarodni az Övt.-t módosító törvény indoklásában írtakra. A fentebb idézettek szerint az előterjesztő azzal (is) indokolta a fővárosi közgyűlés átalakítását, hogy korábban „*olyan jelöltek is felkerülhetnek a listára, akik személyesen (közvetlenül) semmilyen formában nem mérettették meg magukat a választópolgárok előtt*”. Fontos hangsúlyozni, hogy a választási rendszerek közötti elvitatathatlan különbség – miszerint amíg az egyéni jelöltekre építő többségi rendszerben a választópolgárok jobban ismerik a jelöltet, az személyesebb, a térségre jobban reflektáló programmal indul, addig a listákat alkalmazó arányos rendszerben a választópolgárok és a jelöltek között kisebb, gyengébb a kapcsolat – miatt más-más eredményt hoz egy választás, ha azt tiszta többségi, más ha tiszta arányos és megint más, ha vegyes választási rendszerben bonyolítják. Ettől függetlenül azonban alkotmányjogi értelemben nem állíthatjuk, hogy kisebb, kevesebb legitimitációja lenne egy megválasztott képviselőnek akkor, ha listáról kerül be, ellentétben azzal, ha mandátumát egy egyéni választókerületben nyerte volna el. Politológiai értelemben azonban kétségtelen, hogy egy egyéni választókerületben győztes jelölt, a választópolgárokkal való szorosabb kapcsolata miatt sokkal inkább a választókerülete érdekeiért fog dolgozni. Igaz ugyanakkor az is, hogy sok esetben az egyéni választókerületben győztes jelölt is inkább a mögötte álló politikai erő(k) miatt lesz képviselő, és nem csak a személyes képességei miatt. Az önkormányzati választásoknál azonban sokkal erőteljesebben megjelenik a személyes elem, és számos példát láthattunk már arra, hogy egy országos politikai tendenciával szembemenő eredmény született az önkormányzati választáson, mert az egyéni jelölt karizmája, személyisége fontosabb volt a választópolgároknak, mint a mögötte álló szimbólum (lásd pl. a 2006-os, 2010-es vagy 2014-es önkormányzati választások országos eredményének, a szegedi polgármester választással való összehasonlítását, vagy a fenti években a szegedi polgármester választásnak és a szegedi közgyűlés megválasztásának az összevetését). Ezért azt kétséget kizáróan megállapíthatjuk, hogy egy egyéni választókerületben győztes jelölt politológiai értelemben sokkal motiváltabb lesz a saját képviseltjeiért dolgozni, mint a listáról bejutott társa, akinek a bejutásáról, egy zárt lista esetében, elsősorban a pártja dönt (természetesen a leadott voksok függvényében).

⁶ A választójogi kérdések mellett ugyanis az átalakítás az önkormányzáshoz való jog körébe tartozó problémákat is felvet. Úgy, mint pl., hogy az átalakítás a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületek közötti Alaptörvény szerinti viszony, és a Mötv. szerinti hatáskörmegosztás felülvizsgálata nélkül történt. Vagy épp, hogy az átalakításnak köszönhetően a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületek függősségi viszonyba kerültek egymással, hiszen a Övt. 20. § (7) bekezdése szerint, ha a fővárosi önkormányzat közgyűlése kimondja feloszlását, azzal automatikusan megszűnik a kerületi polgármesterek mandátuma is (ami a különböző önkormányzati jogalanyiség miatt még akkor is problémás, ha az Mötv. 55. § (1a) bekezdése szerint a fővárosi közgyűlés csak a képviselők 4/5-ének szavazatával mondhatja ki saját maga feloszlását, és azt is csak akkor, ha az igennek szavazó polgármesterek által képviselt lakosságszám kiteszi a főváros lakosságának 4/5-ét).

⁷ A vizsgálatnak az önkormányzáshoz való jogot érintő kérdésekkel való bővítése, egy későbbi tanulmány része lesz.

A különböző választási rendszerek között soha nincs abszolút jó és abszolút rossz rendszer. Minden szisztémának megvan ugyanis a maga előnye és hátránya. Az Övt. – módosítás előtti – tiszta arányos-listás rendszere jól tükrözte ugyan a fővárosi választópolgárok preferenciáit, előhívta azonban az arányos rendszerek minden hibáját. Így pl., hogy a képviseleti testület egy arányos rendszerben túlságosan is széttöredezetté válhat, sok párt juthat mandátumhoz, ami igen megnehezítheti a döntéshozatalt, emiatt aránytalanul sok időt és energiát kell a konszenzus megteremtésére fordítani.⁸ Ezen érv lehetett talán – a bevezetőben is írtakhoz kapcsolódóan – a legfőbb, a változtatás szükségességének oldalán. Fontos hátrányként lehet megjelölni továbbá azt is, hogy bár vannak olyan országok, amelyek nyílt listát alkalmaznak (ahol a választópolgárok a listán szereplők személyét és sorrendjét is meghatározhatják), és olyanok is, amelyek egy olyan speciális zárt listát, ahol megjelenhetnek a személyes preferenciák (ilyen pl. Írország⁹), a leggyakrabban alkalmazott arányos rendszer azonban az ún. klasszikus zárt lista, amely esetében a választópolgárok nem dönthetik el, hogy kik szerepeljenek a listán és azt sem, hogy milyen sorrendben. Ebben a rendszerben azonban könnyen előfordulhat – ahogy az a fővárosi közgyűlés esetében is –, hogy túlnyomórészt olyan képviselők kerülnek a testületbe, akiknek nincs tényleges támogatottságuk a fővárosi választópolgárok körében. A fővárosi közgyűlés döntéshozatalában az esetleges széttöredezettség pedig jelentős nehézségeket eredményezhet.

Az Övt. módosítása által kialakított rendszer egy vegyes választási rendszernek tekinthető, annak azonban egy igencsak sajátos változata: a választópolgárok ugyanis csak egyéni jelöltekre szavaznak, ahol az elvesző szavazatok egy kompenzációs listán hasznosulnak. Az egyéni jelöltek azonban nem tekinthetők klasszikus egyéni jelöltnek, hiszen nem, mint fővárosi képviselő-jelöltek indulnak, hanem mint kerületi polgármester-jelöltek.

A választójog egyenlősége és a választás közvetlensége

Az Övt. módosításával szemben megjelenő kritikák túlnyomó többsége a választójog egyenlőségének és a választás közvetlenségének sérelmét vetette fel. Ezért mindenekelőtt érdemes megnézni, hogy milyen szempontok figyelembevétele indokolt a választójog egyenlőségének és a választás közvetlenségének vizsgálatakor.

Az Alkotmánybíróság már viszonylag korán a 809/B/1998. AB határozatában kifejtette, hogy a választójog *egyenlőségének elve* két oldalról közelíthető meg: egyfelől megköveteli, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen¹⁰, másfelől, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek egy képviselő megválasztásánál. Ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, az Övt. által létrehozott rendszerben az egyik legérzékenyebb pont a „választókerültek” eltérő lakosságszámában keresendő. Eljárási értelemben tehát a választójog egyenlősége azt jelenti, hogy megközelítőleg azonos választópolgári szavazat eredményezzen ugyanannyi mandátumot. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni az Alkotmánybíróság 45/2008. (IV.17.) AB határozatát. Ezen döntésében az Alkotmánybíróság

⁸ DEZSŐ Márta: *Képvisélet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 60-61.

⁹ Írországban egy ún. zárt listás, átvihető, egyszavazatos rendszerben történik (Single Transferable Vote) a szavazás a parlamenti választásokon. Lásd bővebben: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG Orac, Budapest, 2007. 196-197.

¹⁰ Fontos azonban kiemelni azt is, hogy az azonos értékű szavazati jog nem foglalja magában az eredményesség kritériumát is, azaz nem jelenti azt, hogy mindenki szavazata egyenlő hatású lenne. Lásd bővebben: DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Rejtjel Kiadó Politológiai Könyvek 13., Budapest, 2002. 17.

egy népszavazási kérdés hitelesítésének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a választójog egyenlőségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lakos alatti községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. A testület szerint az, hogy 3 önkormányzati képviselőt választanának például a 20 lakosú községben és az 1299 lakosú községben is, olyan nagyarányú különbség a szavazatok súlyában, ami alkotmányosan nem indokolható, és súlyosan sértené a választójog egyenlőségét. Ezzel összefüggésben azonban BODNÁR Eszter ellentétes álláspontot fejtett ki: véleménye szerint a választójog egyenlősége alapvetően csak akkor értelmezhető, amikor a választópolgárok ugyanazon testület vagy személy megválasztásában vesznek részt, így például az országgyűlési választáson. Mivel azonban a különböző településeken külön testületet választanak, így nem kell a megválasztható képviselők számának a választópolgárok számával arányosan nőnie.¹¹ Természetesen az Alkotmánybíróság is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókerületek kialakítása során a választópolgárok létszámának egyenlősége nem abszolútizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is. A választókerületek kialakítása kapcsán az Alkotmánybíróság is és a Velencei Bizottság is többször állást foglalt.¹² Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) véleményében a közös európai választójogi örökség egyik meghatározó elemének minősítette a választójog egyenlőségét. A dokumentum szerint az egyenlőség magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményét.¹³ Szintén a *Code of Good Practice in Electoral Matters* véleményben megfogalmazott iránymutatás emeli ki, hogy a választási rendszerek megváltoztatása nem feltétlenül rossz dolog, ha az nem gyakran és nem közvetlenül a választások előtt (*egy éven belül*) történik. Utóbbi érv az Övt. módosítása kapcsán külön is kiemelendő.

A választás *közvetlensége elvének* lényege, hogy a választói döntés kinyilvánítása során a választók és a választottak közé nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát. Fontos azonban kiemelni azt is, hogy a választás és a képviselő legújabb-kori együttértelmezése sokszor azt a képzetet kelti, hogy összetartozó, egymást feltételező fogalom párról van szó, azaz, hogy a képviselő csak választás

¹¹ BODNÁR i.m. 107-108.

¹² Lásd pl.: az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI.17.) AB határozatát (Az Alkotmánybíróság ugyanis a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában kimondta: „az „egy ember - egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. (...) E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható”); vagy épp az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002. számú véleményét (*Code of Good Practice in Electoral Matters*).

¹³ Eszerint a képviselői helyek elosztása kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténni, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya; a földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők; az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében); a képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban; a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlanság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

útján valósulhat meg. Pedig nem minden választás eredményez képviseletet, illetve a képviselet megvalósulásának sem szükségszerű formája a választás (lehet pl. kinevezéssel, delegálással, hivatalból is).¹⁴ A képviselet fogalmának, illetve tartalmának megközelítése koronként és országonként eltérő lehet. Egyfelől a képviselő küldött vagy „ügynök” minőségében jár el a szerint a megközelítés szerint, ami alapján a képviselő a megbízói nevében és érdekében cselekszik, azok kifejezett akarata szerint (ilyenek voltak a rendi képviseletek). Más megközelítés szerint a képviselet szabadon választott képviselők útján valósul meg (ezt tekinthetjük a képviselet klasszikus formájának). Végül pedig létezik egy olyan megközelítés is, miszerint a képviselet célja az egyes csoportok vonásainak megjelenítése, azaz a statisztikai reprezentáció (ez az arányos képviselet elvének alapja).¹⁵

2. Kritikai észrevételek – különös tekintettel az Alkotmánybíróság 26/2014. (VII. 23.) AB határozatára

A fővárosi közgyűlés megválasztásának hatályos rendszerét már az Övt. módosításának hatályba lépését megelőzően számos kritika érte. Az aggályok elsősorban a választási rendszer egyenlőtlensége és a közvetlenség elvének sérelme miatt, valamint a változtatás időbeli rövidege miatt fogalmazódtak meg. A választási rendszer átalakításának időbelisége vonatkozásában a Velencei Bizottság, a már korábban idézett *Code of Good Practice in Electoral Matters* véleményében kifejtette, hogy egy választási rendszert a választások előtti egy évben nem célszerű megváltoztatni. Ennek elsődleges oka az Alaptörvény B) cikkében is rögzített jogbiztonság elvében keresendő. Ugyanis egy jogállamban nem csak a jogszabályoknak, hanem a jogalkalmazásnak is egyértelműnek, világosnak, és ami itt igazán fontos kiszámíthatónak kell lennie. Márpedig egy választás hosszú előkészületet és felkészülést jelent az azon indulni szándékozó pártoknak és független jelölteknek. Egy szűk fél éven belüli változtatás azonban jelentősen csökkenteni fogja ezt a jogbiztonság által megkívánt kiszámíthatóságot. A teljes képhez azonban hozzátartozik az is, hogy sajnos sem Magyarországon sem pedig a világ más pontján nem példa nélküli a rövid időközzel történő átalakítás. Magyarországon pl. az 1994-es önkormányzati választást megelőzően történt jelentős mértékű átalakítás.¹⁶ Természetesen, ha egy testület működőképessége múlik a változtatáson, akkor a „nagyobb jó” érdekében egy gyors, rövid időközű változtatás is indokolt lehet. Azonban ezen módosításra az Országgyűlésnek korábban is lett volna lehetősége (hiszen a kormányoldalnak 2010-2014 között is megvolt a 2/3-os többsége a parlamentben, és a fővárosi közgyűlés működésének nehézségei már korábban is adottak voltak). Ezzel együtt fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában kiemelte azt a 63/B/1995. AB határozatában már rögzített gondolatot, miszerint „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a

¹⁴ DEZSŐ i.m. 18.

¹⁵ Uo. 19.

¹⁶ Ennek keretében többek között közvetlenné tették a budapesti főpolgármester és a 10 ezernél népesebb települések polgármestereinek megválasztását. Ugyanitt megszüntették a kétszavazatos metódust, ettől kezdve csak egyéni jelöltekre lehetett szavazni, és az egyéni töredékvoksok alapján kaptak a pártok kompenzációs listás mandátumokat. 1994-től a megyei közgyűlések közvetlen megválasztására is sor került (1990-ben e testületek tagjait még a települési önkormányzatok delegálták). Lásd bővebben: KOVÁCS László Imre: *Variációk egy közgyűlésre*, <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942862> (letöltve: 2016. január 27.)

választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét”, e törvényhozói szabadságnak pedig csak az Alaptörvény szab kereteket.

Ahogy azt már fentebb is írtuk a fővárosi közgyűlés 23 tagja egyben a 23 kerület polgármestere, azaz ezt a 23 személyt a kerületek választópolgárai választják meg, relatív többségi rendszerben. Fontos azonban, hogy ezen személyeket elsősorban nem, mint fővárosi közgyűlési képviselőket választják, hanem mint kerületi polgármestereket, emiatt sokak szerint sérül a közvetlenség elve.¹⁷ Az Alkotmánybíróság 26/2014. (VII.23.) AB határozatának alapjául szolgáló indítványban az indítványozók kifejtették, hogy a közgyűlés megválasztásának módszere nemcsak a közvetlenség elvébe ütközik, hanem sérti a választójog egyenlőségének követelményét is. Álláspontjuk szerint a választójog egyenlősége az alapvető jellegén túl egyben speciális egyenlőségi szabály is, ekként az az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdésében elismert választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből is következik. A 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki.” Mivel az egyes fővárosi kerületekben a névjegyzékbe vett választópolgárok száma között a kétszerest jóval meghaladó – az indítványozó 57 ellenzéki képviselő szerint – akár ötszörös eltérés is kimutatható, ezért sérül az Alaptörvénynek a választójog egyenlőségét rögzítő rendelkezése, valamint a választójoggal összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése. Az indítványozók álláspontja szerint ezt az alkotmányossági problémát az sem oldja meg, hogy az Möt. 47. § (3) bekezdése bevezeti a kétszörös többség követelményét a fővárosi közgyűlés döntéseinek meghozatala során, mivel az a fővárosi közgyűlés tagjai fejenkénti szavazása során is többséget követel meg, vagyis az aránytalanság a döntéshozatalban megmarad.¹⁸

Az egyenlőség és a közvetlenség elvének az Övt. rendszerével való összhangját a továbbiakban érdemes külön-külön megvizsgálni. A közvetlenség elvével összefüggésben, a tisztánlátás érdekében, érdemes röviden megnézni azt is, hogy az Alkotmánybíróság 26/2014. (VII.23.) AB határozatához fűzött egyes különvéleményekben a többségi határozattal szemben milyen (választójogi szempontú) ellenvélemények jelentek meg. BRAGYOVA András szerint pl. az Övt. szabályai szerint létrejövő fővárosi közgyűlés sem nem választott, sem nem fővárosi. Álláspontja szerint ugyanis a kerületi polgármester tagokat nem választja senki, hanem a törvény erejénél fogva¹⁹ lesznek tagok. Ezért véleménye szerint a fővárosi közgyűlés nem választott közgyűlési tagokból, hanem önkormányzati szervekből áll. Hasonló álláspontot képvisel KISS László is, aki szerint a közvetlenség akkor érvényesül a maga teljességében, ha a választható jelöltek abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót a választások eredményeként majd betöltik. A fővárosi közgyűlés tagjaira, ugyanakkor a jelölteknek mégis egy választással két közjogi pozíció betöltésére nyílik lehetőségük: egyre, a kerületi polgármesterre közvetlenül, a másikra, a fővárosi közgyűlési tagságra pedig csak közvetetten, mivel ez utóbbi közjogi pozícióra a jelöltség nem terjed ki. LÉVAY Miklós különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közvetlenség alapelvének lényege, hogy a választói

¹⁷ Lásd bővebben: UNGER Anna: *Egyenlő választójog vagy közvetlen választás: az új fővárosi választási rendszer alkotmányos dilemmája*, <http://jog.tk.mta.hu/blog/2014/08/fovarosi-kozgyules-kozvetlen-egyenlo-dilemma> (letöltve: 2016. január 26.), továbbá: SZILÁGYI Emese: A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása: hiba a felhatalmazásban, *Közjogi Szemle* 2014/3., 64-66.

¹⁸ Az indítványt 57 ellenzéki képviselő nyújtotta be.

(lásd: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b8c4308899929142c1257d0100507ff0/\\$FILE/II_1187_0_2014_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b8c4308899929142c1257d0100507ff0/$FILE/II_1187_0_2014_inditvany.pdf), letöltve: 2016. január 26.)

¹⁹ Möt. 22. § (3a) bekezdése

döntés kinyilvánítása során a választók és a választottak közé nem kapcsolódhat be idegen akarat, vagyis mindenki személyesen, mások közbeiktatása nélkül adhatja le a jelöltekre a szavazatát. Kizárt tehát az indirekt, közvetett választás, amelyben a választók és a megválasztandó képviselőjelöltek között egy köztes grémium (elektori testület) található. LÉVAY szerint a törvényi konstrukcióban is van közvetítő, maga a (polgármesternek) megválasztott. Ezt egyébként akár úgy is fel lehet fogni, hogy tényleges, közvetlen szavazás nincs a fővárosi közgyűlés tagjaira.

Az Alkotmánybíróság többségi álláspontjában a *közvetlenség elve* esetleges sérelmének megállapítását arra való hivatkozással utasította el, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le olyan követelmény, amely kizárná, hogy „*a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt egyszeri szavazással választhassa meg.*” A testület szerint ugyanis az új konstrukció lényege az, hogy a választópolgár közvetlenül szavaz a polgármester-jelöltre, amely tisztséget a jogszabályok maguk kapcsolnak össze a fővárosi közgyűlésben való tagsággal, ezért a közvetlenség elvének sérelme az Alkotmánybíróság szerint nem állapítható meg.²⁰ A közvetlenség elve, ahogyan az fentebb általánosságban is írtuk elsősorban valóban azt jelenti, hogy a választópolgárok a jelöltekre közvetlenül szavazhatnak. A közvetlenség elvének árnyaltabb vizsgálatához fontos azonban a korábban már idézett Mötv. 3. § (3) bekezdésének rendelkezéséből kiindulni. Eszerint ugyanis a főváros önálló települési önkormányzat is. Így a fővárosi választópolgárok egyszerre kerületi és budapesti polgárok is. Az Alaptörvény és a Mötv. is egyértelműen önálló önkormányzatként tekint (feladatok és hatáskörök alapján is) a fővárosra, így azok képviselőit – a népszuverenitás elvével összhangban – közvetlenül kell megválasztani. Az Alkotmánybíróság fenti megállapításával természetesen nehéz lenne vitatkozni, hiszen valóban nem kizárt ugyanazon választással egy személyt két pozícióba is megválasztani. Az is kétségtelen, hogy mint kerületi polgármester a megválasztott személy is a fővárosi érdekek szem előtt tartásával fog eljárni a fővárosi közgyűlési munkája során – és így képviselni fogja a választópolgári érdekeket. A közvetlenség elvével összefüggésben – álláspontom szerint – az előleges veszély azonban elsősorban az önkormányzati szintek összemosódása miatt lehetséges. Ezen kérdés vizsgálata egy későbbi, külön tanulmány tárgyát képezi, azonban már itt is érdemes azt rögzíteni, hogy a választópolgár, aki tehát egyszerre kerületi és fővárosi polgár is, nem tudja szétválasztani azon döntését, hogy kit szeretne kerülete polgármesterének és kit fővárosi képviselőjének. Márpedig egy választáson ennek azért van különösen fontos jelentősége, mert a választópolgár szabadon döntheti el, hogy részt vesz-e a választáson és azt is, hogy ott kire adja le a voksát.²¹ Azáltal viszont, hogy ugyanazon személyt választja meg polgármesterének és fővárosi közgyűlési képviselőjének is, egyik voksa tekintetében kényszerhelyzetbe kerül. Az Övt. ugyanis ezáltal elveszi a választópolgártól azt a lehetőséget, hogy más személyt válasszon meg fővárosi közgyűlési képviselőjének. Szigorúan értelmezve tehát álláspontom szerint nem sérül a közvetlenség elve, gyakorlatilag azonban mégis korlátozódik a választópolgár szabad politikai véleménynyilvánításának szabadsága. További problémát pedig az okoz, hogy így a két, egymástól amúgy független önkormányzat jelentős függőségi viszonyba kerül.²²

A választójog *egyenlőségének* vizsgálatához mindenekelőtt érdemes a budapesti kerületek lakosságszámát összevetni.

²⁰ SZILÁGYI i.m. 65.

²¹ Ezen joga az Alaptörvény XXIII. cikkéből is levezethető.

²² Lásd 5-ös lábjegyzet.

Kerület	Lakosságszám
I. kerület	24 679
II. kerület	89 339
III. kerület	127 602
IV. kerület	100 282
V. kerület	26 048
VI. kerület	38 286
VII. kerület	55 121
VIII. kerület	75 294
IX. kerület	59 019
X. kerület	78 986
XI. kerület	147 275
XII. kerület	58 068
XIII. kerület	119 352
XIV. kerület	124 300
XV. kerület	80 287
XVI. kerület	72 639
XVII. kerület	87 356
XVIII. kerület	101 317
XIX. kerület	60 738
XX. kerület	65 569
XXI. kerület	76 503
XXII. kerület	54 348
XXIII. kerület	22 257
Budapest	1 744 665

1. táblázat
Budapest lakossága²³

A fenti táblázatból is jól látható, hogy az egyes budapesti kerületek között jelentős lakosságszámbeli különbség rajzolódik ki. Ahogyan azt korábban a választójog egyenlőségének elve kapcsán általánosságban már jeleztem a választójog egyenlőségnek elve csak akkor érvényesül maradéktalanul, ha nagyságrendileg ugyanannyi választópolgár választ meg ugyanannyi képviselőt. DEZSŐ Márta és TÓTH Zoltán felhívják a figyelmet a választójog egyenlősége kapcsán arra, hogy az egyenlőség elve rendkívül sérülékeny a választókerületek nagyságával összefüggésben. Álláspontjuk szerint ugyanis a különböző nagyságú választókerületek létrehozásával aránytalanul nőhet vagy csökkenhet egy mandátum értéke. Ezért az egyenlőség elvét fogja sérteni minden olyan helyzet, ahol az egyik választókerületben jóval több választópolgár szavazata szükséges egy mandátum megszerzéséhez, mind egy másik választókerületben.²⁴ Az Övt. módosítása következtében minden kerület egy képviselőt küld – a kerületi polgármestert – a fővárosi közgyűlésbe. Ez azonban azt eredményezi, hogy – a legkevesebb és legnagyobb lakosságszámú kerületet összevetve – egy XI. kerületi fővárosi közgyűlési képviselő közel hétszer annyi választópolgárt képvisel, mint egy XXIII. kerületi

²³ Forrás: 26/2014. (VII.23.) AB határozat indokolás

²⁴ DEZSŐ – TÓTH i.m. 17., lásd továbbá: DEZSŐ i.m. 51.

képviselőtársa. Ez pedig kétségtelenül sérti a választójog egyenlőségének elvét. Ha megvizsgáljuk a 2014-es önkormányzati választások pontos végeredményét, azt láthatjuk, hogy amíg az I. kerületben 6171 szavazat volt szükséges a polgármesteri cím elnyeréséhez, addig a XI. kerületben 36 820 szavazat, azaz a tényleges támogatottság között is közel hatszoros volt a különbség.²⁵ Az Övt. módosításának elfogadott szövege szerint ezen különbségek kiküszöbölésére szolgált volna a kompenzációs szavazatok kerületenkénti súlyozása²⁶, az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag, és ezáltal alkotmányossági szempontból sem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtleniséget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából. A súlyozási rendszer következtében ugyanis a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok a legnagyobb kerület választópolgárai esetében hatszoros szavazati értéket képviselnek a legkisebb kerület választópolgárai szavazatának értékéhez képest, ez pedig sérti a választójog egyenlőségének elvét.²⁷ Az Alkotmánybíróság ezen érvelése álláspontom szerint súlyos ellentmondást hordoz a határozat többi részéhez viszonyítva. A testület ugyanis a fentiek szerint megállapította, hogy a lakosság számok eltérése miatt a kialakított választási rendszer egyenlőtlen, azonban ennek ellenére csak azt az elemét semmisítette meg, amely ezt a fennálló egyenlőtleniséget igyekezett volna (elégtelenül) kiegyenlíteni, magát a szisztémát azonban érintetlenül hagyta, és arra sem adott választ, hogy a választójog egyenlőségét sértő rendszer miért tekinthető alkotmányosnak. Az Alkotmánybíróság a szavazatok súlyával összefüggésben azt is megállapította, hogy „a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.”²⁸ A 33/2000. (X. 20.) AB határozat a választójog egyenlőségének elve alapján azt fogalmazta meg, hogy „a választójognak a választópolgár szempontjából egyenértékűnek és a szavazatoknak közel azonos súlyúaknak kell lenniük.” Másként ítélandó meg az Alkotmánybíróság szerint azonban a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági elvárás esetében. A kiindulópont itt is az, hogy a jogszabályoknak kifejezésre kell juttatniuk a választópolgárok egyenlőségét: a szabályozás nem tehet indokolatlan különbséget a választópolgárok egyes csoportjai között, például lakóhelyük, illetve – közvetve – politikai nézeteik, nemzeti vagy etnikai hovatartozásuk miatt. Ez alapján a szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.²⁹ A testület ezen érvelését követően azonban nem oldotta fel a problémát, a rendszer egyenlőtlenységéről hallgatott.

A kritikai észrevételek körében természetesen nem csak jogi, hanem politikai érvek is elhangoztak. Ezek részletes elemzését jelen tanulmány keretei között nem tartom indokoltnak, az Övt. új rendszerének teljes körű megismeréséhez azonban elengedhetetlen annak

²⁵ http://valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_0_index.html (letöltve: 2016. január 27.)

²⁶ Ami szerint lakosság arányosan más-más szorzószámokkal kellett volna figyelembe venni a kompenzációs listán érvényesülő töredékszavazatokat (Övt. 17. §).

²⁷ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolás

²⁸ 3/1991. (II. 7.) AB határozat

²⁹ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolás

megvizsgálása, hogy a 2014-es önkormányzati választás fővárosi eredményei milyen összetételű eredményeztek volna a fővárosi közgyűlésben egy, a 2014-es Övt. módosítást megelőző szabályok szerinti rendszerben.³⁰

Elsőként rögzítjük a 2014-es önkormányzati választás eredményének alakulását a jelenleg hatályos Övt. szerint: a 2014-es önkormányzati választáson a Nemzeti választási Bizottság adatai szerint összesen 604 031 érvényes szavazat érkezett.³¹ Ezen szavazatoknak a pártok közötti megoszlását, csak az egyes kerületekben a pártok polgármester-jelöltjeire leadott voksok alapján tudjuk modellezni (az egyszerűség kedvéért az MSZP, a DK, és az Együtt-PM – együttesen „baloldali pártok” –, valamint ezen pártok közös jelöltjeinek szavazatait együttesen számolva). Eszerint:

Fidesz-KDNP: 46,7%
Baloldali pártok: 37,8 %
Jobbik: 6,8 %
LMP: 5,3 %
Egyéb pártok: 3,4 %



1. ábra
Szavazati arányok

A hatályos Övt. szerint lezajlott önkormányzati választáson ez az alábbi mandátum megoszlást hozta az egyes pártok között:

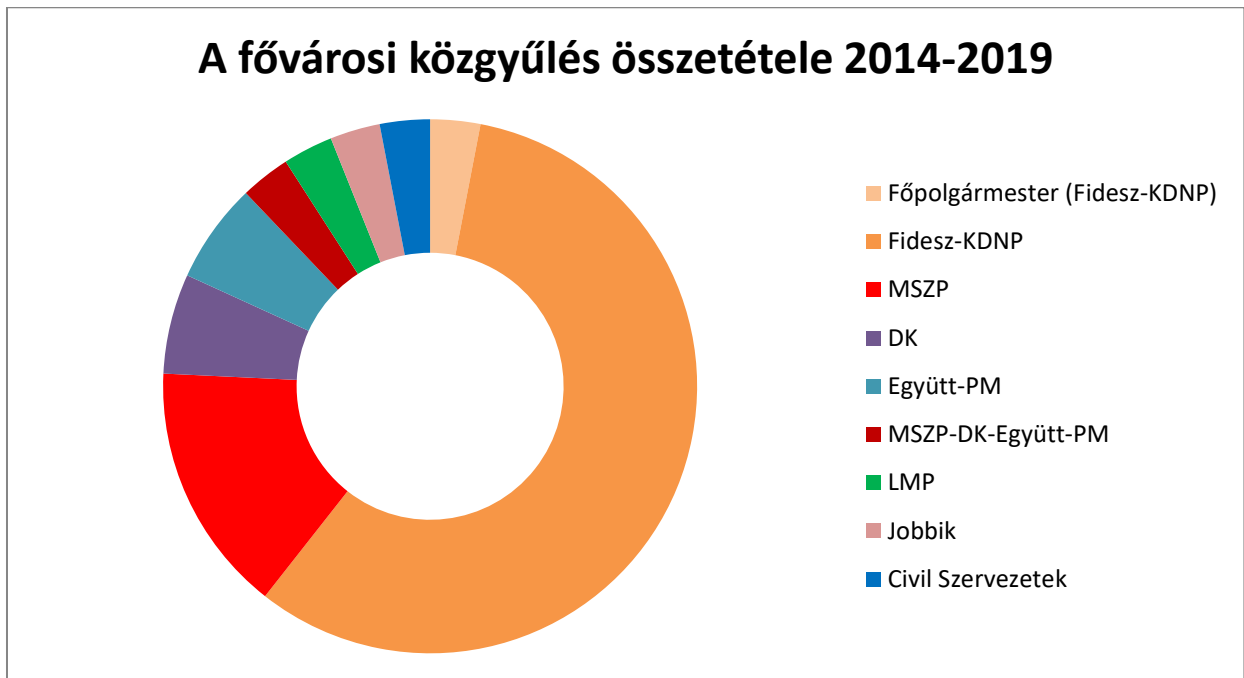
	<i>Fidesz-KDNP</i>	<i>MSZP</i>	<i>DK</i>	<i>Együtt-PM</i>	<i>MSZP-DK-Együtt-PM</i>	<i>LMP</i>	<i>Jobbik</i>	<i>Civil</i>
<i>Főpolgármester</i>	1	0	0	0	0	0	0	0

³⁰ A modellezésben a 2014-es önkormányzati választások során az egyes fővárosi kerületekben a polgármester-jelöltekre leadott szavazatokat vettem alapul, és ezen szavazatok számát vetítettem rá a korábbi Övt. tiszta arányos-listás rendszerére.

³¹ http://valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_0_index.html (letöltve: 2016. január 27.)

<i>Kerületi polgármesterek</i>	17	2	1	1	1	0	0	1
<i>Kompenzáció</i>	2	3	1	1	0	1	1	0
Összesen (33)	20	5	2	2	1	1	1	1

2. táblázat
Kiosztott mandátumok pártonkénti megoszlása³²



2. ábra
Kiosztott mandátumok pártonkénti megoszlása

Jól látható, hogy a valós szavazati arányhoz képest (46,7 % – 37,8 %) a kiosztott mandátumok tényleges aránya (főpolgármester nélkül – mivel az ő személye a fentebbi 1. ábrán sem szerepel): 59,3 % – 31,2 % lett a Fidesz-KDNP javára a Baloldali pártokkal szemben.

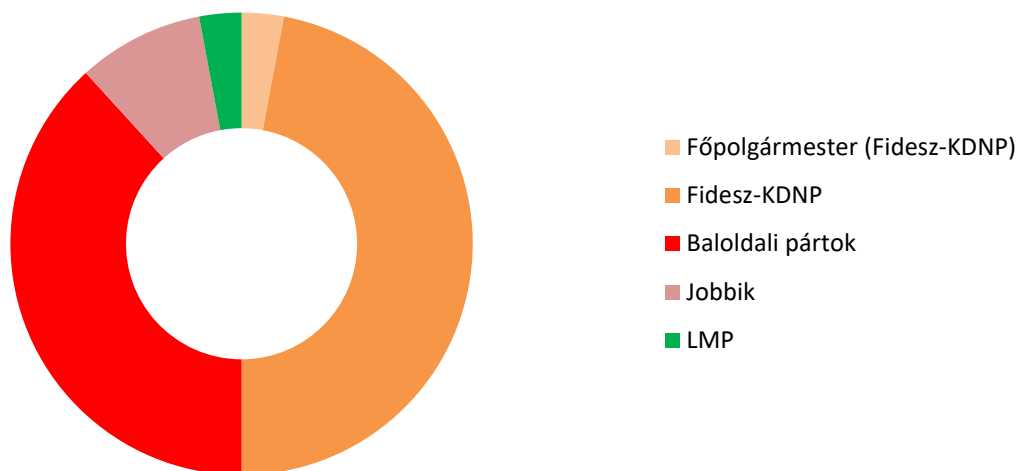
Érdeemes megvizsgálni, hogy a fenti szavazati arány az Övt. 2014 előtt hatályos szabályai szerint milyen mandátum megoszlást eredményezett volna:

	<i>Fidesz-KDNP</i>	<i>Baloldali pártok</i>	<i>Jobbik</i>	<i>LMP</i>
<i>Főpolgármester</i>	1	0	0	0
<i>Listáról bejutott képviselők</i>	16	13	3	1
Összesen (34)	17	13	3	1

3. táblázat
Mandátumok megoszlása a 2014 előtt hatályos Övt. szerint

³² http://valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_0_index.html (letöltve: 2016. január 27.)

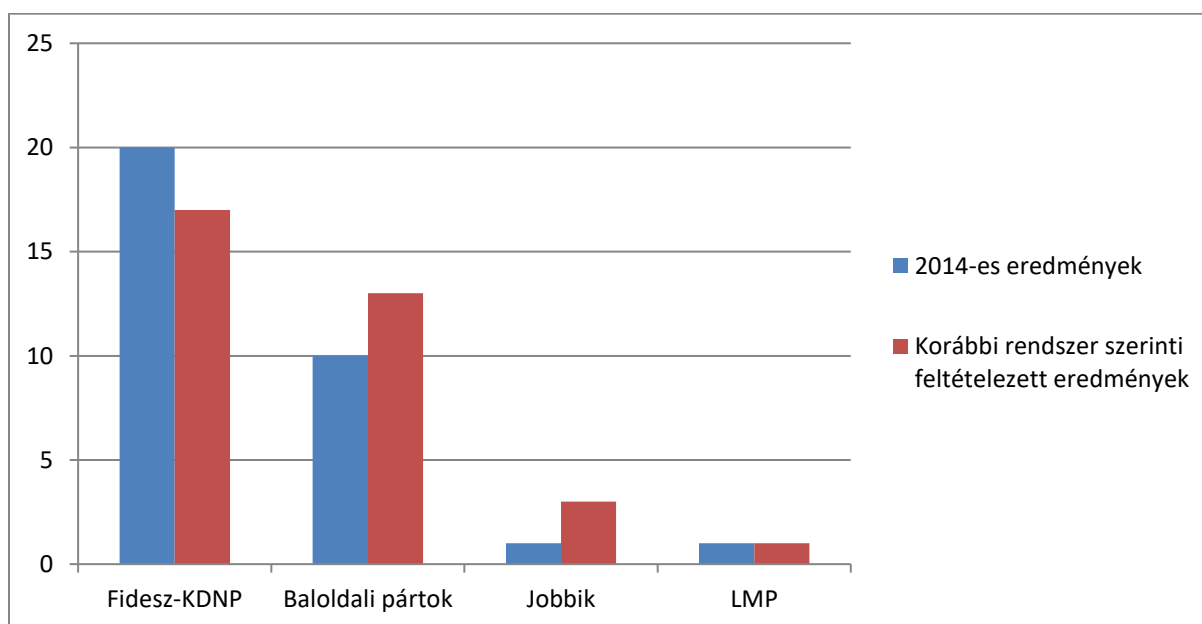
A fővárosi közgyűlés feltételezett összetétele a 2014 előtti választási szabályok alapján



3. ábra

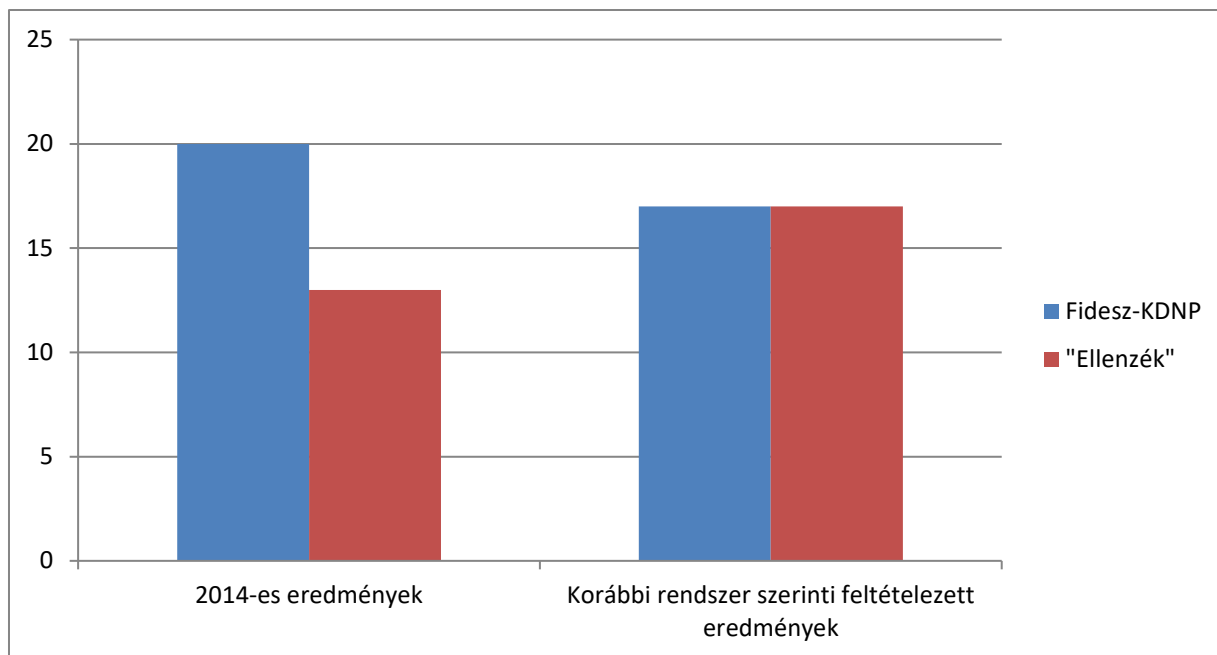
Mandátumok megoszlása a 2014 előtt hatályos Övt. szerint

Látható, hogy ebben az esetben a mandátumok megoszlása 48,8 % – 39,3 % arányban alakult volna. Azaz a két oldal között jóval szorosabb eredményt hozott volna a választás. Az alábbi két ábrán is jól láthatóak a kialakult különbségek:



4. ábra

Mandátumok összevetése az Övt. korábbi és hatályos választási rendszere alapján



5. ábra
Mandátumok összevetése az Övt. korábbi és hatályos választási rendszere alapján

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Övt. szerinti új rendszer jelentősen megváltoztatta a választás eredményének arányait, megerősítve ezzel a választásokon győztes párt közgyűlési pozícióját. Azt azonban nagyon fontos rögzíteni, hogy önmagában az, hogy egy választási rendszer a győztesnek kedvez, nem tekinthető alkotmányellenesnek³³, amit több ország példája is megerősít.³⁴

³³ Fontos ugyanis kiemelni, hogy egy választási rendszer célja nem pusztán annyi, hogy a választópolgári akaratot minél pontosabban tükrözze, hanem az is, hogy egy stabil többséget biztosítson valamelyik oldal számára. Ez az állítás akkor is helytálló, ha egy parlament összetételéről van szó, és akkor is, ha egy önkormányzat döntéshozó testületéről. Előbbi esetben a stabil kormányozhatóság és így egy ország stabil működtethetősége a fő ok (hiszen egy folyamatos kormányválság mind gazdaságilag, mind politikailag megrengetheti az országot). Utóbbi esetben pedig az adott település (vagy kerület) gördülékeny működése a fő indok. A választási rendszerek jellemzőit vizsgálva megállapítható, hogy a választási rendszer típusát alapvetően az határozza meg, hogy milyen képviseleti elven alapul a kormányzati hatalomgyakorlás. Amennyiben a funkcionális, azaz döntésorientált politikai elv érvényesül, úgy többségi választási rendszer kerül alkalmazásra, abban az esetben azonban, ha az arányos, azaz a társadalmi-politikai megosztottságot kifejező képviseleti elv él, az arányos választási rendszer különböző formái jelennek meg (Lásd bővebben: Michael GALLAGHER – Paul MITCHELL: *The Politics of Electoral Systems*, New York, Oxford University Press, 2006.). Egy tisztán arányos választási rendszer nagyon ritka esetben garantál ugyanis stabil döntéshozatali többséget, míg egy tisztán többségi rendszer ugyan szinte minden esetben garantálja azt, mégsem tükrözi pontosan a választópolgárok akaratát. Ezért alkalmaz sok ország vegyes választási rendszert, amelyben pont az egyéni választókerületekben vesztés jelöltekre leadott szavazatokat igyekezik más módon hasznosítani, azokból mandátumot képezni. A választási rendszereket megvizsgálva azt is láthatjuk, hogy nagyon sok rendszer igyekezik a stabil döntéshozatali többséget biztosítani (vagy jelentős kompenzációs szavazattal, vagy a győztesnek járó plusz mandátumokkal). Ennek elsődleges oka pedig tehát az, hogy bár egy választási rendszernek mindig törekednie kell a választópolgári akarat legteljesebb leképezésére, mindemellett a funkcionális, döntésorientált politikai elv megvalósulására is figyelnie kell, azaz, hogy a létrejövő testületben tényleges döntéshozatalra is sor kerüljön.

³⁴ Ilyen pl. Görögország, ahol a győztes automatikusan szerez 50 plusz mandátumot a 300 fős törvényhozásban. Lásd bővebben: FÁBIÁN György: Választási rendszerek Európában, In: *INFO-Társadalomtudomány (1999.) 47. szám*, 57., továbbá: CHRONOWSKI – DRINÓCZI i.m. 390.

3. A fővárosi közgyűlések választásának szabályai Európában

Az Övt. rendszerének elemzéséhez elengedhetetlen röviden megvizsgálni a nagyobb európai fővárosok (esetleg nagyobb városok) közgyűlésének és polgármestereinek választási rendszerét. A gyakorlatban a polgármesteri tisztség betöltésének három formája ismeretes: a közvetlen választás, kinevezés a képviselőtestület által, illetve kinevezés a központi vagy regionális kormányzati szerv részéről.³⁵ A polgármesterek választásának vizsgálata során azt láthatjuk, hogy a *közvetlen* választás egyáltalán nem általános. Rómában pl. 1944-től 1993-ig közvetett volt a választás, 1993 óta azonban közvetlen. Londonban 2000 óta választanak közvetlenül *London Mayor*-t, akinek a munkáját egy szintén közvetlenül választott (25 fős) képviselőtestület segíti.³⁶ Lyonban, Marseille-ben és Párizsban az amerikai egyesült államokbeli elnökválasztási rendszerhez hasonló elektori rendszerben választanak városvezetőt. Bécs főpolgármesterét (aki egyben a bécsi tartomány első embere is) a Városi Tanács választja meg.³⁷ Németország nagyvárosaiban, Berlinben, Brémában és Hamburgban a megválasztott képviselők választják maguk közül az első számú vezetőt. Hollandiában (Belgiumhoz, Norvégiához és Svédországhoz némiképp hasonlóan)³⁸ sem választanak külön polgármestert: Amszterdam főpolgármesterét a királynő nevében a kormány nevezi ki és a Belügyminisztérium alá tartozik.³⁹

A nagyobb európai városokban különböző választójogi rendszereket működnek. Általános tendenciaként azonban azt figyelhetjük meg, hogy – bár vannak ellenpéldák, ahol egyéni választókerületeket alkalmaznak – a nagyvárosok többségében arányos, azaz „pártlistás” rendszerben választják meg a képviselőket.⁴⁰ Az európai nagyvárosokban tehát a képviselőket tipikusan arányos rendszerben választják. A magyar rendszerrel összefüggésben érdemes megvizsgálni London választási rendszerének 1986-os átalakítási kísérletét. 1986-ban ugyanis Margaret Thatcher javaslatára felszámolták a Nagy-Londoni Önkormányzatot, és helyette a kerületek intézményfenntartó és településüzemeltetési társulását hozták létre, amelyben a kerületek polgármesterei ültek. Fontos azonban, hogy itt nem a választási rendszert változtatták meg, hanem az önkormányzati struktúrát, és helyette egy laza társulós rendszert hoztak létre. A rendszert azonban sok kritika érte (a társulós rendszer megnehezítette ugyanis a hatékony együttműködést), így az ezredfordulón visszaállították az egységes fővárosi önkormányzatot. Hasonló társulós modell jött létre Olaszországban a 2014-es átalakítást követően, igaz a megyék szintjén: a megyei közgyűlésekben ugyanis nem közvetlenül választott képviselők, hanem a megye településeinek polgármesterei ülnek.⁴¹

4. Lehetséges irányok

³⁵ JÓZSA Zoltán: *Polgármesterek az uniós tagállamokban: modellvariációk*, In: KÁKAI László (Szerk.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap, vagy halotti tor?*, Publikon Kiadó, Pécs, 2010. 207.

³⁶ Uo. 208.

³⁷ HOFFMANN i.m. 5.

³⁸ Uo. 211-212.

³⁹ http://mandiner.blog.hu/2011/09/29/hogyan_valasszunk_fopolgarmestert (letöltve: 2016. január 29.)

⁴⁰ HOFFMANN István: A főváros önkormányzat új rendszere: úton egy társulós modell felé?, *Jegyző és Közigazgatás* 16. évf. 3. szám (2014), 5.

⁴¹ Lásd bővebben: HOFFMANN i.m. 6.

A fentiekben láthattuk, hogy a hatályos Övt. fővárosi közgyűlés választására vonatkozó szabályaival szemben elsősorban a választójog egyenlősége és a választás közvetlensége miatt merültek fel kritikai észrevételek. Álláspontom szerint a közvetlenség elvének tényleges sérelme nem állapítható meg, mivel a választópolgárok közvetlenül a jelöltre adják le voksukat. A két pozíció összefonódása tekintetében pedig az Alkotmánybíróság alkotott egy még magát a testületet is megosztó (lásd különvélemények) álláspontot: miszerint nem alkotmányellenes, hogy egy szavazattal egy személy két pozíciót is elnyerjen. Úgy vélem, hogy a két pozíció összefonódása nem elsősorban választójogi problémákat vet fel, hanem – ahogyan arra korábban utaltam – inkább az önkormányzathoz való jogot érintheti hátrányosan. Véleményem szerint azonban a választójogi oldalról megjelenő és önkormányzati jogi kritikák is megoldhatóak lennének azáltal, ha minden kerület egy külön személyt választana meg fővárosi önkormányzati képviselőjének, aki nem lehetne azonos a kerületi polgármester személyével. Ezáltal ugyanis a fővárosi közgyűlés működési hatékonysága is megmaradna (ami a rendszer átalakulásával kétségtelenül javult, ahogyan arra a korábbiakban is utaltam), és a közvetlenség sérelmét feszegető kritikákra is választ lehetne adni. Mindemellett pedig a kerület képviselője ugyanúgy kerületi érdekeket képviselne a fővárosi közgyűlésben, hasonlóan, mint jelenleg a kerületi polgármester.

A választójog egyenlőségének problémája már nagyobb nehézségek elé állítja a lehetséges megoldást kereső kutatókat. A fentiekben ugyanis láthattuk, hogy minden kétséget kizáróan óriási különbségek vannak az egyes kerületek lakosság száma között, és a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában maga az Alkotmánybíróság is kimondta a rendszer egyenlőtlenségét, amikor az egyenlőtlenséget kiküszöbölni szándékozik, a töredékszavazatokat súlyozó metódust Alaptörvény-ellenesnek ítélte, pont arra való hivatkozással, hogy az még nagyobb egyenlőtlenséget okoz. Az Alkotmánybíróság tehát közvetetten kimondta az Övt. fővárosi közgyűlés választására vonatkozó rendszerének egyenlőtlenségét, mégis érintetlenül hagyta azt, és megoldást sem kínált vagy keresett annak jobbítására. Mindezek tükrében nehéz helyes utat vagy megoldást javasolni. Magam részéről semmiképpen nem tartanám helyes döntésnek a régi szisztémára történő visszatérést, mivel az a fentiek szerint működésképtelen közgyűlést eredményezett, így azonban alternatíva felállítása is nehezkesebb. Egyetlen megoldási út az lenne, ha az egyes kerületek lakosság arányosan küldhetnének képviselőket a közgyűlésbe: azaz a nagyobb kerületek többet, a kisebb kerületek kevesebbet. Ez azonban hatalmas méretű közgyűlést eredményezne, ami sem az Övt. (2010-es elfogadása során követett) irányával, sem pedig a hatékonyságnövelés szándékával nem lenne összhangban. Így az egyenlőtlenség kérdése tekintetében marad azon megoldás, amit jelenleg is alkalmaz az Övt. azzal a kiegészítő elvvel, amit a közgyűlési szavazás során „kettős többség” elvének hívunk, és amelyről a Mötv. részletesen rendelkezik⁴² – az egyenlőség elvének sérelmét azonban ez sem oldja fel.

⁴² Lásd: Mötv. 47. § (3) bekezdés: „A fővárosi közgyűlésben a (2) bekezdést úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához a (2) bekezdés szerinti szavazatarány mellett a főváros lakosság számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.”