

DILEMMÁK A FŐVÁROSI KÖZGYŰLÉS MEGVÁLASZTÁSÁVAL ÉS MŰKÖDÉSÉVEL KAPCSOLATBAN

KURUNCZI Gábor¹ – VARGA Ádám²
megbízott oktatók (PPKE JÁK)

1. Bevezető gondolatok

2014 a választások éve volt Magyarországon. A rendszerváltás óta nem fordult ugyanis elő, hogy hazánkban egy naptári éven belül három különböző országos szintű választást tartottak volna. Az Alaptörvény elfogadása egyértelműen szükségessé tette 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 hatálybalépése 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 képviselőit tiszta arányoslistás 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 tag a fővárosi kerületek polgármesterei, további 9 tag pedig a pártok által állított kompenzációs listáról bejutott képviselő.³

¹ A 2. pont önálló szerzője.

² A 3. pont önálló szerzője.

³ 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

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 beleszólása nincs,⁴ ráadásul olyan jelöltek is felkerülhetnek a listára, akik személyesen (közvetlenül) semmilyen formában nem méretették meg magukat a választópolgárok előtt.⁵ Fontos megjegyezni azt is, hogy a módosítás célja egyúttal a fővárosi közgyűlés működésének hatékonyabbá tétele is volt. A hatékony döntéshozatal pedig nem csak fővárosi, hanem sok esetben országos érdek is (tekintettel például 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.⁶ Egy döntésképtelen és béna óriásként működő fővárosi önkormányzat pedig kétségtelenül nem tudja hatékonyan ellátni a feladatait.⁷

szavazat fog kompenzációs szavazatként hasznosulni, aki mögött olyan párt vagy pártszövetség áll, aki tudott kompenzációs listát állítani.

- ⁴ 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 Ld. BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 116.
- ⁵ Az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény miniszteri indokolása. <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf>, letöltve: 2017. március 25.
- ⁶ Ld. pl. <http://www.stop.hu/belfold/demzky-bizik-a-jozan-eszben/458394/>; továbbá: http://mandiner.blog.hu/2009/03/26/jatek_moka_kacagas_fovarosi_koltsegvetes
- ⁷ Ezzel összefüggésben érdemes egy gondolat erejéig visszakanyarodni az Övt.-t módosító törvény indokolásában írtakra. A fentebb hivatkozottak szerint az előterjesztő azzal (is) indokolta a fővárosi közgyűlés átalakítását, hogy korábban „olyan jelöltek is felkerülhetnek a listára, akik személyesen (közvetlenül) semmilyen formában nem méretették meg magukat a választópolgárok előtt”. Fontos hangsúlyozni, hogy a választási rendszerek közötti elvitathatatlan 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, ha tiszta arányos és 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 választókerület 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 láthatunk már arra, hogy egy országos politikai tendenciával szembemenő eredmény született az önkormányzati választáson. Ennek oka, hogy az egyéni jelölt karizmája, személyisége fontosabb volt a választópolgároknak, mint a mögötte álló szimbólum (ld. 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 kétségtelenül megállapíthatjuk, hogy egy egyéni választókerületben győztes jelölt politológiai értelemben sokkal

Hipotézisként megfogalmazható, hogy a fővárosi önkormányzat megválasztásának és működési rendjének átalakítására szükség volt, annak megvalósítása kapcsán azonban számos választójogi, és önkormányzati jogot érintő kérdés merül fel.

2. A fővárosi közgyűlés megválasztása

2.1. Általános előkérdések

A különböző választási rendszerek között soha nincs abszolút jó és abszolút rossz, 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 is. Így például azt, hogy a képviselői 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 Ez lehetett talán – a bevezetőben is írtakhoz kapcsolódóan – a legfőbb érv 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 a fővárosi közgyűlés esetében is –, hogy túlnyomórészt olyan képviselők kerülnek a testületbe, akiknek nincs tényleges támogatottságuk a választópolgárok körében. A fővárosi közgyűlés döntéshozatalában az esetleges széttöredezett-ség 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 jelölteknek, hiszen nem fővárosi képviselő-jelöltként, hanem kerületi polgármester-jelöltként indulnak.¹⁰

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).

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

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

¹⁰ Ezzel együtt azt is érdemes azonban kiemelni – ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megállapította a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában –, hogy a polgármester-jelöltek egyben fővárosi képviselő-jelöltek is, ezáltal egy választással két pozícióra nyernek megbízatást.

2.2. 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 mindenképp 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 legyen,¹¹ 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 „választókerületek” eltérő lakosságában keresendő.

Eljárási értelemben tehát a választójog egyenlősége azt jelenti, hogy megközelítőleg azonos választópolgári szavazat eredményezzen ugyanannyi mandátumot. Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni a 45/2008. (IV.17.) AB határozatot. Ezen döntésében az Alkotmánybíróság egy népszavazási kérdés hitelesítésének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a választójog egyenlőségét sértené, ha az önkormányzati választáson a választópolgárok valamennyi 1300 lélekszámúnál kisebb községben egyformán csak három képviselőt választhatnának. A testület szerint az, hogy ugyanúgy három önkormányzati képviselőt választanának 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 rész (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.¹² Természetesen az Alkotmánybíróság is kimondta a már említett 809/B/1998. AB határozatában, hogy az egyes választókerületek kialakítása során a választópolgárok számának egyenlősége nem abszolútizálható, annak kialakítása során ugyanis indokolt figyelembe venni közigazgatási és történelmi határokat is.

A választókerületek kialakítása kapcsán az Alkotmánybíróság¹³ és a Velencei Bizottság is többször állást foglalt. Az Európa Tanács Velencei Bizottságának 190/2002.

¹¹ Fontos azonban kiemelni azt is, hogy az azonos értékű szavazati jog nem foglalja magában az eredményesség kritériumát, azaz nem jelenti azt, hogy mindenki szavazata egyenlő hatású lenne. Ld. bővebben: DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*. [Politológiai Könyvek 13.] Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002. 17.

¹² BODNÁR i. m. 107–108.

¹³ Ld. pl. a 22/2005. (VI.17.) AB határozatot, melyben az Alkotmánybíróság 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

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.¹⁴ Szintén ebben a 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 útján válhat meg. Pedig nem minden választás eredményez képviselőt, illetve a képviselő megválasztásának sem szükségszerű formája a választás (lehet pl. kinevezéssel, delegálással, hivatalból is).¹⁵ A képviselő 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 képviselők). Más megközelítés szerint a képviselő szabadon választott képviselő útján válhat meg (ezt tekinthetjük a képviselő klasszikus formájának). Végül pedig létezik egy olyan megközelítés is, miszerint a képviselő célja az egyes csoportok vonásainak megjelenítése, azaz a statisztikai reprezentáció (ez az arányos képviselő elvének alapja).¹⁶

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

A fővárosi közgyűlés megválasztásának hatályos rendszerét már az Övt. módosításának hatálybalépését megelőzően is számos kritika érte. Az aggályok elsősorban a

követelmény abszolút: az Alkotmányból következő »egy ember egy szavazat« elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható.”

¹⁴ Eszerint a képviselői helyek elosztásának kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténnie, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójoggal 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, szórányosan 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.

¹⁵ DEZSÓ i. m. 18.

¹⁶ Uo. 19.

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 jobbiztonság 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 csökkenti a jobbiztonság 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 időközrel történő átalakítás. Magyarországon pl. az 1994-es önkormányzati választást megelőzően történt jelentős mértékű átalakítás.¹⁷ Természetesen amennyiben 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 választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét”,¹⁸ 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 is, azaz ezeket a személyeket a kerületek választópolgárai választják meg relatív többségi rendszerben. Fontos azonban, hogy őket elsősorban nem a fővárosi közgyűlési képviselőként választják, hanem mint kerületi polgármestereket. Emiatt sokak szerint sérül a közvetlenség elve.¹⁹ A 26/2014. (VII.23.) AB határozat

¹⁷ Ennek keretében többek között közvetlenné tették a budapesti főpolgármester és a tízezernél népesebb települések polgármestereinek megválasztását. Ugyanitt megszüntették a kétszavazatos módszert, így ettől kezdve csak egyéni jelöltekre lehetett szavazni és a pártok az egyéni töredékvoksok alapján kaptak kompenzációs listás mandátumokat. 1994-től a megyei közgyűlések közvetlen megválasztására is sor került (1990-ben e testületek tagjait még a települési önkormányzatok delegálták). Ld. bővebben: Kovács László Imre: *Variációk egy közgyűlésre*. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942862>

¹⁸ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolás [33].

¹⁹ Ld. 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>; továbbá: SZILÁGYI Emese: A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása: hiba a felhatalmazásban. *Közjogi Szemle*, 2014/3. 64–66.

alapjául szolgáló indítványban²⁰ az ellenzéki képviselők 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 a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 47. § (3) bekezdése bevezeti a kettős 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.

Az egyenlőség és a közvetlenség elvének az Övt. rendszerével való összhangját a továbbiakban érdemes külön-külön megvizsgálni.

Az Alkotmánybíróság a 26/2014. (VII.23.) AB határozatának 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. Ezáltal a közvetlenség elvének sérelme az Alkotmánybíróság szerint nem állapítható meg.²¹

A *közvetlenség* elvével összefüggésben, a tisztánlátás érdekében, érdemes röviden megnézni azt is, hogy a 26/2014. (VII.23.) AB határozathoz 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 fogva²² 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

²⁰ Az indítványt 57 ellenzéki képviselő nyújtotta be. (ld. [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))

²¹ SZILÁGYI i. m. 65.

²² Möt. 22. § (3a) bekezdése.

eredményeként majd betöltik. A jelölteknek mégis egy választással két közjogi pozíció betöltésére nyílik lehetőségük: egyre (a kerületi polgármesterire) 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 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. Álláspontja szerint 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 Lévay szerint egyébként akár úgy is fel lehet fogni, hogy tényleges, közvetlen szavazás nincs a fővárosi közgyűlés tagjaira.

A közvetlenség elve – ahogyan azt fentebb általánosságban is írtuk – elsősorban valóban azt jelenti, hogy a választópolgárok a jelöltekre közvetlenül szavazhatnak. A közvetlenség elvének árnyaltabb vizsgálatához fontos azonban az Möt. 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 Möt. 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.

Álláspontunk szerint a közvetlenség elvével összefüggésben az elődleges veszély az önkormányzati szintek összerosódása. Ezzel a kérdéssel később részletesebben is foglalkozunk, azonban már itt is érdemes 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 mire adja le a voksát.²³ 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 képviselőnek. Szigorúan értelmezve tehát álláspontunk szerint nem sérül a közvetlenség elve, gyakorlatilag azonban mégis korlátozódik a választópolgár politikai véleménynyilvánításának szabadsága. További problémát okoz, hogy így a két, egymástól amúgy független önkormányzat jelentős függőségi viszonyba kerül.²⁴

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

²³ Ezen joga az Alaptörvény XXIII. cikkéből is levezethető.

²⁴ Ld. részletesebben a 3. pont alatt.

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	1 774 665

1. táblázat: Budapest lakossága²⁵

A fenti táblázatból is jól látható, hogy az egyes budapesti kerületek között jelentős lakosságszámbeli különbség mutatkozik. Ahogyan azt korábban a választójog egyenlőségének elve kapcsán általánosságban már jeleztük, a választójog egyenlőségének 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, mint egy másik választókerületben.²⁶ 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

²⁵ Forrás: 26/2014. (VII.23.) AB határozat indokolás [39] pont.

²⁶ DEZSŐ-TÓTH i. m. 17., ld. továbbá: DEZSŐ i. m. 51.

közel hétszer annyi választópolgárt képvisel, mint egy XXIII. kerületi 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.²⁷ Az Övt. módosításának elfogadott szövege szerint ezen különbségek kiküszöbölésére szolgált volna a kompenzációs szavazatok kerületenkénti súlyozása,²⁸ az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer önmagában matematikailag (és ezáltal alkotmányossági szempontból sem) nem alkalmas eszköz az egyes fővárosi kerületek lélekszámából fakadó különbségek kiküszöbölésére. Ráadásul ez a megoldás a valóságban másfajta egyenlőtlenséget 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.²⁹ Az Alkotmánybíróság ezen érvelése álláspontunk szerint ellentmondásos. A testület ugyanis a fentiek szerint megállapította, hogy a lakosságszámok eltérése miatt a kialakított választási rendszer egyenlőtlen, azonban ennek ellenére csak azt az elemét semmisítette meg, amely ezt a fennálló egyenlőtlenséget igyekezett volna (elégtelenül) kiegyenlíteni, magát a szisztémát azonban érintetlenül hagyta.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában 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 a[z] (korábbi) Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való (azaz közvetett) érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez.”³⁰ 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

²⁷ http://valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_0_index.html

²⁸ Ami szerint lakosság arányosan más-más szorzószámokkal kellett volna figyelembe venni a kompenzációs listán érvényesülő töredékszavazatokat (Övt. 17. §).

²⁹ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolás [44].

³⁰ 3/1991. (II. 7.) AB határozat.

számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.³¹ A testület ezen érvelését követően azonban nem oldotta fel a problémát, a rendszer egyenlőtlenségéről hallgatott.

2.4. A fővárosi képviselő-testületek választásának szabályai egyes európai államokban

Az Övt. rendszerének elemzéséhez elengedhetetlen röviden megvizsgálni a nagyobb európai fővárosok (esetleg nagyobb városok) képviselő-testületeinek és polgármestereinek választási rendszerét.

A gyakorlatban a polgármesteri tisztség betöltésének három formája ismeretes: a közvetlen választás, a képviselő-testület általi kinevezés, illetve kinevezés a központi vagy regionális kormányzati szerv részéről.³² 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.³³ 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.³⁴ Németország tartományi rangú nagyvárosaiban (Berlinben, Brémában és Hamburgban) a megválasztott képviselők választják maguk közül az első számú vezetőt. Hollandiában (Belgiumhoz, Norvégiahoz és Svédországhoz némiképp hasonlóan)³⁵ sem választanak külön polgármestert. Amszterdam főpolgármesterét a királynő nevében a kormány nevezi ki és a Belügyminisztérium alá tartozik.³⁶

A képviselő-testületek választását illetően a nagyobb európai városokban különböző választójogi rendszerek működnek. Általános tendenciaként azt figyelhetjük meg, hogy – bár vannak ellenpéldák, ahol egyéni választókerületeket alkalmaznak – a nagyvárosokban többségében arányos, azaz „pártlistás” rendszerben választják meg a képviselőket.³⁷ Az európai nagyvárosokban tehát a képviselőket tipikusan arányos rendszerben választják, amire tökéletes példa Bécs. Bécszet ezért is érdemes kiemelni, mivel mind közös történelme, mind pedig földrajzi közelsége összehasonlíthatóvá teszi Budapesttel. A bécsi települési tanácsot (*Gemeinderat*) öt évre választják, még hozzá listás választási rendszerben. Külön érdekes, hogy az osztrák választójogi szabályok³⁸ értelmében a bécsi települési tanácsnak nem lehetnek tagjai a kerületek képviselői és

³¹ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat indokolás [36].

³² JÓZSA Zoltán: Polgármesterek az uniós tagállamokban: modellvariációk. In: KÁKAI László (Szerk.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, Publikon Kiadó, 2010. 207.

³³ Uo. 208.

³⁴ HOFFMANN István: A főváros önkormányzat új rendszere: úton egy társulások modell felé? *Jegyző és Közigazgatás*, 16. évf. 2014/3. 5.

³⁵ JÓZSA i. m. 211–212.

³⁶ http://mandiner.blog.hu/2011/09/29/hogyan_valasszunk_fopolgarmestert

³⁷ HOFFMANN i. m. 5.

³⁸ *Wiener Gemeindevahlordnung 1996*, valamint *Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung)*.

polgármesterei. A bécsi települési tanács tagjait tehát listás választás alapján közvetlenül a választópolgárok választják meg.³⁹

A magyar rendszerrel összefüggésben érdemes megvizsgálni London választási rendszerének 1986-os átalakítási kísérletét is. 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, egy laza társulások rendszerét hozták létre. A rendszert azonban sok kritika érte (a társulások rendszer megnehezítette ugyanis a hatékony együttműködést), így az ezredfordulón visszaállították az egységes fővárosi önkormányzatot. Hasonló társulások 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.⁴⁰

3. Tűnődések az önkormányzatok egymáshoz való viszonyával és a fővárosi közgyűlés működésével kapcsolatban

A fővárosi választási rendszer átalakítása szükségképpen magával vonta a fővárosi közgyűlés működésének és a kerületi képviselő-testületekkel való kapcsolatának változását is. A következőkben ezért a problémafelvetés szintjén felvillantunk néhány, ebből a szempontból jelentős körülményt.

Mindenekelőtt nem kerülhető meg a kérdés, hogy a fővárosnak vannak kerületei vagy a kerületeknek fővárosa? Az Alaptörvényből előbbi következik, hiszen az F) cikk (2) bekezdése értelmében a fővárosban kerületek alakíthatók. Ez arra utal, hogy a kerület alakítása csak egy lehetőség, a kerületek léte nem lenne feltétlenül szükségszerű. Ellenben a fővárosi közgyűlés választási modellje azt mutatja, hogy a választópolgárok elsősorban kerületi polgármestert választanak, a fővárosi közgyűlés pedig úgy fest, mintha a kerületek – főpolgármester mellett működő – küldöttgyűlése lenne. Ez önmagában (a korábbi pontban rögzítettek szerint) nem feltétlenül aggályos, de legalábbis a főváros és a kerületek kapcsolatára vonatkozó paradigmák újragondolására készíti a kutatót.

Az átalakítás ugyanis úgy történt meg, hogy a fővárosi közgyűlés és a fővárosi kerületek közötti, Alaptörvény által szabályozott viszonyt, továbbá az Möt. szerinti hatáskörmegosztást nem vizsgálták felül.

3.1. A mandátumok összekötése

A fővárosi képviselői és a kerületi polgármesterei tisztség összekötöttségének jelentősége nem csak a mandátum keletkezésénél mutatkozik meg, hanem a megszűnésnél

³⁹ Ld. bővebben: SÜLYOK Tamás: Bécs-Budapest önkormányzati választójogi összehasonlítása. In: TÓTH Judit (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015. 96–98.

⁴⁰ Ld. bővebben: HOFFMANN i. m. 6.

is. Az Mötv. mindkét irányban szabályozza, hogy amennyiben a közgyűlés kerületi polgármester tagjainak egyik megbízatása megszűnik, akkor az magával vonja a másik megszűnését is.⁴¹ Ezek a szabályok arról tanúskodnak, hogy a jogalkotó számolt azzal az eshetőséggel, hogy a közgyűlés tagjainak megbízatásával kapcsolatban idő előtt változás állhat be. De valóban számolt vele?

A fővárosi képviselői és a kerületi polgármesteri tisztség összekötése óhatatlanul eredményezhet a megbízatásokat és az önkormányzati jogokat érintő nem várt helyzeteket. Ezeket a fenti szabályok technikai értelemben lefedik, nem nyújtanak azonban megoldást minden eshetőségre.

Úgy fogalmaztunk, hogy a választópolgárok elsősorban polgármestert választanak. Miért lehet ezt állítani? Mert az Övt. nem összevontan kerületi polgármester- és közgyűlési képviselő-választásról rendelkezik (ami egyfajta *sui generis* választási megoldás lehetne), hanem csak a polgármesterek választásáról. Azt már csak az Övt. 6. § b) pontja mondja ki, hogy a polgármesterek egyúttal tagjai lesznek a fővárosi közgyűlésnek is. A fentiek szerint – választójogi értelemben magyarázható módon, de – dogmatikai értelemben mégiscsak a polgármesterek közgyűlésbe delegálása történik. Az még elfogadható lehet, hogy két pozícióra történik a választás, de a megbízatások megszűnésének összekötése felveti a kérdést, hogy önkormányzati jogi értelemben hogyan függhet az elsősorban polgármesternek megválasztott személy megbízatása a másodlagos tisztségének megszűnésétől.

A fővárosi önkormányzat közgyűlésének feloszlása,⁴² feloszlása vagy a képviselői megbízatás megszűnése esetén automatikusan megszűnő kerületi polgármesteri mandátum a különböző önkormányzati jogalanyiség miatt mindenképpen problémás. Márpedig az Mötv. 22. § (2) bekezdése értelmében a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlőek, feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek. A (3) bekezdés szerint a fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja.

A települési feladatok mindkét önkormányzatnál való megjelenéséből adódó esetleges hatásköri összeütközéseket az Mötv. a hatásköri lista felsorolásával védi ki, ami már önmagában is mutatja, hogy a kerületi és a fővárosi önkormányzat függetlenek egymástól. Az alapjogokban való egyenlőség is rámutat arra, hogy nem lehet közöttük alá-főlérendeltségi viszony. Ez egyébként a decentralizáció elvének érvényesüléséből is következik, ugyanis annak lényege, hogy több olyan, hasonló hatáskörű szervezet van, amelyek illetékességük szerint különülnek el egymástól, autonómiájuk van, önállóak, és nincs szervezetszerű központi irányításuk.⁴³

⁴¹ Mötv. 31/A § és 70/A §.

⁴² A fővárosi közgyűlés feloszlása az Mötv. 55. § (1a) bekezdése szerint valójában igen valószínűtlen, ugyanis a fővárosi közgyűlés csak a képviselők 4/5-nek szavazatával mondhatja ki saját maga feloszlását, azt is csak akkor, ha az igennel szavazó polgármesterek által képviselt lakosságszám kiteszi a főváros lakosságának 4/5-ét.

⁴³ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 358.

A mandátumok összekötése ebbe a tiszta logikai rendbe avatkozik bele. Hiába nincs az önkormányzatok között alá-fölérendeltség, ha szervezetenként az átalakításnak köszönhetően mégis függőségi viszonyba kerültek egymással. Ez alapján az egyik önkormányzat nem tud működni a másik nélkül, azaz amennyiben az egyik működésében komoly probléma lép fel, akkor a másik is megbénulhat. Érdemes belegondolni, hogy mi történne akkor, ha a fővárosi közgyűlés munkája annyira ellehetetlenülne, hogy a tagjai már képtelenek lennének egymással együttműködni. Ez egyenesen vezethet a testület feloszlásához (végtelen esetben akár a feloszlatásához is), ami magával fogja vonni a kerületi polgármester megbízatásának megszűnését is. Pedig eközben elképzelhető, hogy a kerületben minden a legnagyobb rendben van és a választópolgárok által deklaráltnak a kerület élére választott polgármester is tökéletesen ellátja feladatait.

Fordított esetben akár az is elképzelhető, hogy a kerületi képviselő-testületek úgy kívánják befolyásolni az esetlegesen más politikai többségű fővárosi közgyűlés munkáját, hogy saját feloszlásukról döntenek (akár saját kerületi érdekeivel szemben is), ezáltal a fővárosi közgyűlés munkáját is ellehetetlenítve. Ebben az esetben például azért lehet határozatképtelen a fővárosi közgyűlés, mert a kerületi képviselő-testületek feloszlatták magukat. A kérdés, hogy hogyan függhet egyik önkormányzat működése a másiktól. Aligha lehet ugyanis függetlennek tekinteni egymástól két önkormányzatot, amelyek ilyen hatással lehetnek egymásra.

Hasonló következtetésre vezethetne az az elméleti eset is, ha a fővárosi közgyűlés kerületi polgármester képviselője nem venne részt a közgyűlés munkájában. Ez óhatatlanul képviselői megbízatásának megszűnésével járna együtt. Ettől még tökéletes gondossággal láthatná el polgármesteri teendőit, mégis megszűnne az a megbízatása is.

Elvileg a lemondásnak sem kellene feltétlenül megszüntetnie mindkét megbízatást. Ebben a tekintetben is világosak a pozíciók összekötésének következményei, de ezek önkormányzati jogi szempontból aligha megindokoltak. Ha ugyanis a fővárosi közgyűlési képviselő nem tud anélkül lemondani a megbízatásáról, hogy ne veszítse el másik pozícióját is, akkor nem lehet két különülődő mandátumról beszélni.

Az Övt. értelmében a fővárosi közgyűlés feloszlása esetén időközi választást kell kiírni valamennyi fővárosi kerület polgármesteri tisztségére.⁴⁴ Azt is kimondja a törvény, hogy amennyiben a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző képviselőt időközi választáson főpolgármesterré vagy fővárosi kerületi polgármesterré választják, akkor az eredetileg bejelentett fővárosi kompenzációs listáról a jelölt szervezet által bejelentett jelölt lép helyére.⁴⁵ Ezek a szabályok a kerületi polgármesteri és fővárosi közgyűlési képviselői megbízatás kölcsönös megszűnését tartalmazó rendelkezéseihez igazodóan tartalmazzák az időközi választásra vonatkozó előírásokat. Utóbbi szabály lefektetése elengedhetetlen a rendszer működéséhez, az azonban megkérdőjelezhető, hogy a közgyűlés feloszlása esetén alkalmazandó előírás a jelenlegi megfogalmazásban mennyire állja meg a helyét. Ugyanis nem csak a feloszláskor kell időközi választást kiírni, viszont feloszláskor ezen szabály nélkül is egyenesen következne az időközi választás szükségessége az Övt. többi szabályából. Ennek oka, hogy amennyiben fel-

⁴⁴ Övt. 20. § (7) bekezdés.

⁴⁵ Övt. 21. § (2) bekezdés II. mondat.

oszlík a közgyűlés, akkor az Mötv. korábban már hivatkozott rendelkezése alapján az összes kerületi polgármester megbízatása is automatikusan megszűnik. Ekkor pedig már automatikusan alkalmazni lehet az Övt. időközi polgármester-választásra vonatkozó szabályait. A másik irányból pedig azért pontatlan ez a törvényi rendelkezés, mert csak a feloszlásról rendelkezik, amelytől dogmatikailag eltér a közgyűlés feloszlátása,⁴⁶ még ha joghatásait tekintve ugyanazt is eredményezi.

Választójogi és önkormányzati jogi megközelítésben is egyaránt érdekes következményre vezetne, ha például egyszerre oszlana fel tíz kerületi önkormányzat képviselő-testülete. Ilyenkor ugyanis a kerületekben időközi polgármester-választásokat kellene tartani, ami viszont nem járna együtt fővárosi közgyűlési választással abban az értelemben, hogy a kompenzációs listáról a közgyűlésbe jutó képviselők megtartanák mandátumukat. Ha az időközi polgármester-választás drasztikusan más eredményre vezetne a korábbihoz képest, akkor éppen a kompenzáció lényege veszne el.

3.2. Döntéshozatal a fővárosi közgyűlésben

Az Mötv. értelmében a fővárosi közgyűlésben a határozatképesség szempontjából nincs eltérés más képviselő-testületekhez képest, azonban a döntéshozatal sajátos rendben történik. A javaslat elfogadásához ugyanis nem csak a jelen levő önkormányzati képviselők (minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők) több mint a felének igen szavazata, hanem a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.⁴⁷ Ez az ún. kettős többségi döntéshozatal nem ismeretlen a jogásztársadalom előtt, hiszen az Európai Unió Tanácsa is így hozza a döntéseit, azonban a magyar közjogi rendszerben újdonságnak számít. Azért is szokatlan megoldás, mert a választási rendszerek egyik általános jellemzője, hogy a képviselők nagyságrendileg hasonló mennyiségű választópolgárt képviselnek. Itt azonban éppen azt igyekeznek el-
lensúlyozni a jogalkotó, hogy az egyes kerületi polgármester képviselők szükségképpen eltérő számú választópolgárt képviselnek. Ez a szavazási mód elvileg alkalmas eszköz lehetne a kerületek eltérő lélekszáma miatt szükségszerűen fennálló aránytalanságok kiegyensúlyozására, ha nem lennének eközben a közgyűlésben olyan tagok is, akik a szavazati arányokat tekintve nem képviselnek konkrét egyetlen lakost sem.

Az önkormányzati képviselők a törvény szerint a település egészéért vállalt felelősséggel képviselik a választóik érdekeit, jogaik és kötelességeik azonosak.⁴⁸ Vajon hogyan fér ebbe bele a súlyozott szavazati arány? Kétségessé válik ugyanis a képviselők jogainak azonossága, ha szavazatuk nem ugyanannyit ér. Bár a törvény indokolása ezt a demokrácia kiteljesedéseként itéli meg (mivel megjelenik benne a kerületi és a fővárosi érdek is) és maga is az Európai Unió Tanácsára utal, de ez az érvelés kritikával illethető. Az Európai Unió Tanácsában ugyanis nincsenek olyan tagok, akik neve mellett nulla a szavazati arány. Márpedig a fővárosi közgyűlésben a főpolgármester és a nem

⁴⁶ Az Mötv. 29. § (1) bekezdése külön pontokban rendelkezik róluk.

⁴⁷ Mötv. 47. §.

⁴⁸ Mötv. 32. § (1).

kerületi polgármester tagok nem képviselnek számszerűsíthető módon választópolgárokat. Hoffman István ezt úgy fogalmazza meg, hogy „a lakosság szám megállapításánál értelemszerűen csak a polgármestereket veszik figyelembe, így ezek a képviselők fontosabb szerepet töltenek be, mint a listáról bekerültek.”⁴⁹ Ennélfogva a nem polgármester képviselők ugyan egy szavazás blokkolásában szerepet tudnak vállalni, de a lakosság arányos eredményesség szempontjából (azaz, ha a képviselők többsége egyébként megvan) ezeknek a képviselőknek a szavazatai irrelevánsak. A sikeres döntéshez ugyanis elsősorban a kerületi polgármester tagoknak kell összefogniuk, nélkülük nincs eredményesség. Azzal, hogy a közgyűlésnek tíz olyan tagja is van, akinek a szavazata mellé egyáltalán nem társul lakosság arány, azt eredményezi, hogy aránytalanul megnehezedik az ő összefogásukból eredményes döntést elérni. Hiába támogatná őket ugyanis a tizenöt legkisebb kerület polgármester-képviselője (a lakosság arányában ez 49,07%), még huszonötén együtt sem tudnák teljesíteni a lakosság arányos eredményességet. A másik oldalról ez azt jelenti, hogy a nyolc legnagyobb kerület polgármestere (50,93%) bármilyen döntést blokkolni tud. Önmagában tehát nem is a lakosság arányos szavazási rendszer okoz nagy aránytalanságot, hanem az, hogy a közgyűlés majdnem egyharmadának szavazat mellé egyáltalán nem társul lakossági szavazatarány.

Különösen érdekes, hogy az Möt. 60. §-a értelmében a bizottságok esetében a határozatképességi és határozathozatalra vonatkozó szabályokra a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Ez praktikus azt jelentené, hogy a kettős többség elvének a bizottsági döntéshozatal során is érvényesülnie kellene. Ez azonban kivitelezhetetlen, hiszen az egyes bizottságokban nincs minden egyes kerület képviselve. A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata ki is mondja a szabály alkalmazásától való eltekintést, ami logikus, de *contra legem* szabályozásnak tekintendő.⁵⁰

Nagyrészt megoldott kérdés, de érdekes adalékként megemlítendő, hogy Kiss László és Lévay Miklós alkotmánybírók a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményeikben arra is felhívják a figyelmet, hogy kettős döntéshozatali rendszer álláspontjuk szerint alkalmazhatatlan a titkos szavazások során, miközben rendkívül fajsúlyos kérdések dőlhetnek el zárt tárgyalásokon. Ebben az esetben szerintük nem lehet megállapítani, hogy melyik képviselők szavaztak igennel, továbbá a kettős döntéshozatal aránytalanságokat kiegyenlítő szerepe sem tud érvényesülni.⁵¹ A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata ezt úgy igyekszik feloldani, hogy gépi szavazás esetén csak a képviselői szavazatok összesített eredménye jelenik meg, a lakosság arányú szavazatok értékelését a szavazatszámoló gép a háttérben, titkosítva végzi el, és csak annyi jelenik meg, hogy „a szükséges többséggel elfogadva”, vagy „a

⁴⁹ HOFFMANN i. m. 7.

⁵⁰ A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. Rendelet 48. § (2) bekezdés.

⁵¹ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat [103–104, 130].

szükséges többség hiányában elutasítva”.⁵² A kérdés, hogy ezek az adatok a rendszerben visszakövethetők-e, azaz a titkosság valóban biztosítva van-e.

Még izgalmasabb a szavazólapon történő titkos szavazás. Ebben az esetben ugyanis a polgármester-képviselők a szavazólap mellé még kis lapokat is kapnak, melyek a 20 000, 10 000, 5000, 2000, 1000, 500, 200, 100, 50, 10, 5, 2, valamint az 1 lakossági lélekszámot tüntetik fel. A kis lapok együtt adják ki az adott kerületi önkormányzatnak megfelelő lélekszámot.⁵³ Itt az a kérdés vetődik fel, hogy a képviselők elvileg meg tudják osztani a szavazataikat, hiszen a titkosság fenntartása mellett aligha biztosítható, hogy minden egyes „lakosságkártyán” valóban ugyanazt a szavazatot helyezték el.

3.3. Paradigmaváltás?

Az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény indokolása, valamint az egyes önkormányzatokat érintő törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXI. törvény indokolása több esetben is a fővárosi önkormányzás két szintjeként jellemzi a kerületi önkormányzatokat és a fővárosi közgyűlést, majd a módosításokat ebből a kétszintűségből vezeti le. A törvény indokolása szerint azzal, hogy a fővárosi közgyűlésbe integrálódtak a kerületi polgármesterek, így egy olyan demokratikus fórum jött létre, amelyben a fővárosi önkormányzás két szintjének (a kerületi szint, illetve a főpolgármester és a fővárosi kompenzációs listáról bekerült képviselők által megjelenített fővárosi szint) érdekei szabályozottan tudnak megjelenni és e két szint egyetértésével szülehetnek meg a fővárost érintő legfontosabb döntések.⁵⁴

A Möt. azonban nem tükrözi vissza ezt a fajta kétszintű megközelítést. Ennek oka az lehet, hogy a jogalkotó a Möt. módosításakor csak a rendszer működőképességéhez legszükségesebb változásokat kodifikálta az emögött húzódó elvek átfogó újragondolása nélkül. Az általunk felvillantott legtöbb visszasság álláspontunk szerint nem abból adódik, hogy a fővárosi közgyűlés működése és a kerületi testületekkel való összekötöttsége antidemokratikus lenne, hanem abból, hogy anélkül történt paradigmaváltás ezen a téren, hogy ezt a szabályozás lekövetné.⁵⁵ Indokoltnak tűnne tehát a Möt. olyan átfogó módosítása, amely a kétszintű fővárosi önkormányzati rendszert *sui generis* önkormányzati formává tenné. Ez kifejezésre juttathatná azt az új paradigmát, hogy a főváros sajátos helyzetben van, mert a fővárosi közgyűlés és a kerületi képviselő-testület együtt (munkamegosztásban) látja el az önkormányzás (és a képviselő) feladatait. Nem állítjuk, hogy minden visszasság kiküszöbölhető lenne ezáltal, de a problémák nagy részére lehetne alkotmányos megoldást találni.

⁵² A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. Rendelet 31. § (3) bekezdés.

⁵³ A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. Rendelet 31. § (5)-(9) bekezdés.

⁵⁴ Ez valóban csak a legfontosabb döntések esetén vetődhet fel, ugyanis a bizottsági munkában ez kivitelezhetetlen.

⁵⁵ Hoffman István ebben a körben a társulási rendszer felé való eltolódásról beszél (HOFFMANN i. m. 6–7).

4. Lehetséges megoldási irányok

A fentiekben láhattuk, hogy a hatályos Övt. fővárosi közgyűlés választására vonatkozó szabályaival szemben elsősorban a választójog egyenlősége és a választás közvetlensége miatt merültek fel kritikai észrevételek. Álláspontunk 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 álláspontot: miszerint nem alkotmányellenes, hogy egy szavazattal egy személy két pozíciót is elnyerjen. Úgy véljük azonban, hogy a két pozíció összefonódása elsősorban nem is választójogi problémákat vet fel, hanem – ahogyan arra korábban utaltunk – inkább az önkormányzati jogokat érintheti hátrányosan.

Véleményünk szerint számos önkormányzati jogi probléma megoldása mellett a választójogi oldalról megjelenő kritikákra is orvosságul szolgálhatna, ha minden kerület egy olyan személyt választana meg fővárosi közgyűlési képviselőjének, aki nem lehetne azonos a kerületi polgármesterrel. Ezáltal ugyanis a fővárosi közgyűlés működési hatékonysága is megmaradna (ami a rendszer átalakulásával kétségtelenül javult), a közvetlenség sérelmét feszegető kritikákra is választ lehetne adni és a két pozíció sem lenne szükségképpen összekötve. Mindemellett pedig a kerület képviselője a hatályos megoldással egyezően ugyanúgy kerületi érdekeket is képviselne a fővárosi közgyűlésben.

A fenti megoldás azonban csak a közvetlen választással és a pozíciók összefonódásával kapcsolatos problémákra adhatna megoldást. A választójog egyenlőségének kérdése (különösen az iménti problémakörrel együtt jelentkezve) már nagyobb nehézségek elé állítja a lehetséges megoldást kereső kutatókat. A fentiekben ugyanis láhattuk, hogy minden kétséget kizáróan óriási különbségek vannak az egyes kerületek lakosságszáma között. A 26/2014. (VII. 23.) AB határozatában maga az Alkotmánybíróság is kimondta a rendszer egyenlőtlenségét, amikor az egyenlőtlenséget kiküszöbölni szándékozó, a töredékszavazatokat súlyozó metódust Alaptörvény-ellenesnek ítélte. Az Alkotmánybíróság tehát közvetetten kimondta az Övt. fővárosi közgyűlés választására vonatkozó rendszerének egyenlőtlenségét, mégis érintetlenül hagyta annak alapját, továbbá megoldást sem kínált annak jobbítására (megjegyzendő, hogy ez nem is az Alkotmánybíróság feladata). Mindezek tükrében nehéz helyes utat vagy megoldást javasolni.

A magunk részéről semmiképpen nem tartanánk helyes döntésnek a régi szisztémára történő visszatérést, mivel az a fentiek szerint működésképtelen közgyűlést eredményezett, így azonban alternatíva felállítását is nehezkesebb. Elvileg egy lehetséges megoldási út lehetne, ha az egyes kerületek lakosságárányosan 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.

Az egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó a kerületek történelmi adottságai miatt szükségyszerűnek tekinti az aránytalanságot. Ez önmagában nem alaptörvényellenes, ezt állapította meg az Alkotmánybíróság is. Azonban, ha ilyen módon elfogad-

jük, hogy a fővárosi közgyűlésben mindenképpen helyet kell kapnia a kerületi érdekeknek, akkor azt arányos és egyben hatékony módon nagyon nehéz kivitelezni.

Önkormányzati jogi oldalról indokoltnak tűnik a Möt. módosítása, amely a kerületek és a főváros viszonyát nem csak áttételesen, de kimondva is új alapokra helyezhetné. Ha a jogalkotó úgy gondolja, hogy a fővárosi közgyűlés szükségképpen vegyíti a társulásra és a klasszikus értelemben vett önkormányzati működésre jellemző elemeket, akkor ezt egy *sui generis* fővárosi önkormányzati modell kodifikálásával (azaz nem a korábbi kereteket szétfeszítő módon elhelyezve a Möt. rendszerében) egyértelműen kimondhatná. Az új paradigmák törvénybe iktatása számos olyan kritika kiküszöbölésében segíthetne, amely a sajátos fővárosi viszonyok miatt indokolt, de a rendszer fennálló kereteit mégis feszegeti. Ezek közé tartozik az Övt. által felállított választási rendszer egyenlőségének kérdése is. Az Möt. által a döntéshozatalt érintően bevezetett kettős többség (a testületben nagy arányban helyet foglaló, a választópolgárok érdekeit számszerűsített módon megtestesíteni nem tudó képviselő nulla szavazati aránya miatt) a működés tekintetében ugyanis nem oldotta fel az egyenlőség elvének sérelmét.

