



Az önkormányzati választási rendszer alkotmányellenes és illegitim átalakítása

2014. június 11.

A Társaság a Szabadságjogokért, a Magyar Helsinki Bizottság és az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet az alkotmányosság elveivel és a nemzetközi választójogi normákkal összeegyeztethetetlennek tartja a fővárosi önkormányzati képviseleti rendszer megváltoztatását. A versenyfeltételek pár hónappal a választások előtt történő megváltoztatása és a korábbi választási eredményekhez igazítása, az új választási rendszer egyoldalú, érdemi egyeztetést és vitát nélkülöző bevezetése, valamint az új rendszerben a választójog egyenlőségének súlyos sérelme mind megkérdőjelezi a jövőben az e szabályok alapján lebonyolított önkormányzati választások legitimitását.

1. A versenyfeltételek túl késői megváltoztatása

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választására legközelebb 2014 októberében kerül sor: ezt a dátumot az Alaptörvény negyedik módosítása rögzítette még 2013 márciusában.¹ Most mégis a választások előtt négy hónappal úgy döntött a jogalkotó, hogy alapjaiban változtatja meg a fővárosi önkormányzati képviselet rendszerét. A pártok, jelöltek tehát közvetlenül a választást megelőzően tudhatják meg, mire számíthatnak, pontosan milyen feltételek között kell versenyezniük, és hogyan készüljenek az októberi választásokra. Ugyanígy a választópolgárok is alig valamivel a választások előtt tudhatják meg, pontosan milyen feltételek mellett adnak majd négy éves felhatalmazást helyi politikai képviseljük gyakorlására.

A választási rendszer 2014. június 10-én elfogadott átalakítása a fővárosban igen jelentősen befolyásolja a választási versenyben részt vevő jelöltek, jelölő szervezetek esélyeit. A Fővárosi Közgyűlés tagjait eddigi közvetlen, arányos képviseletet megvalósító rendszerben választották meg.² A kormánypárti képviselők által kezdeményezett módosítás után azonban a Közgyűlés a fővárosi kerületekben nyertes polgármesterekből, a főpolgármesterből, valamint néhány, kompenzációs listáról, azaz a vesztes polgármesterjelöltek töredékszavazatai alapján a testületbe bekerült képviselőből állna.³ Ez a pártpreferenciák jelenlegi eloszlása mellett azt eredményezi, hogy a kisebb pártok csak akkor indulhatnak érdemi eséllyel a választásokon, ha közös kompenzációs listákat állítanak. Az új versenyfeltételek között tehát alapvetően újra kell gondolniuk választási stratégiáikat, lehetséges szövetségeseiket, az együttes vagy önálló jelöltség

¹ Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 7. (Ld. Az Alaptörvény negyedik módosítása, 20. cikk)

² A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.), 6. § (1) bekezdése szerint: „A választópolgárok Budapest főváros közgyűlésének tagjait fővárosi listán választják meg. Ez esetben Budapest főváros egy választókerületet alkot.”

³ T/146 törvényjavaslat, 2. §: „Az Övjt. 6. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: 'A fővárosi közgyűlés 9 nem fővárosi kerületi polgármester és nem főpolgármester tagja fővárosi kompenzációs listáról jut mandátumhoz.'”
<http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146.pdf>

szavazatokban kifejezhető árát, következményeit. Mindebből világos, hogy a választási verseny feltételeit már javában a verseny, illetve a versenyt megelőző felkészülési időszak idején változtatnák meg.

A választási rendszer ilyen késői átalakítása egyértelműen szembemegy az alkotmányos értékeket képviselő nemzetközi szervezetek szabad és tisztességes választásokra vonatkozó irányelveivel, jó gyakorlataival. A Velencei Bizottság ajánlása, valamint annak későbbi értelmezése⁴ egyértelműen fogalmaz: a választási rendszer legalapvetőbb részét, azaz a szavazatokat képviselői helyekké alakító szabályokat legkésőbb a választások előtt egy évvel lehet megváltoztatni. A választási rendszernek a választás előtt négy hónappal történő átalakítása nem felel meg ennek a követelménynek. Hasonlóképp ellentmond az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) azon ajánlásának is, mely szerint a választásokkal kapcsolatos jogalkotás nem történhet annyira későn, hogy a választási verseny résztvevőinek ne legyen elégséges idejük tájékozottan részt venni a választásokon.⁵ Mindkét nemzetközi ajánlás nyilvánvalóan azon az elven alapul, hogy csak akkor lehet legitim egy választás eredménye, ha a jelöltek, jelölő szervezetek idejében, a választási rendszer ismeretében készültek fel a választásokra – nem pedig már ezen előkészületek közben kell újragondolniuk részvételük feltételeit. E feltétel teljesülése nélkül nem beszélhetünk tisztességes politikai versenyről, választásról a 2014-es fővárosi önkormányzati választások során.

2. A választási rendszer korábbi választási eredményekhez igazítása

A választási rendszer közvetlenül a választások előtti sietős átalakításának különös hangsúlyt ad, hogy megalapozottan feltételezhetjük: az átalakítás a nemrégiben megrendezett európai parlamenti (EP) választások eredményének ismeretében történt, és pontosan ezen eredményekhez igazítja az önkormányzati választási rendszert a jogalkotást uraló kormánypárti erők győzelmének biztosítása érdekében.

Mivel az EP-választás az országgyűlési választással szemben tisztán arányos képviseletet valósít meg, a 2014-es EP-választás eredményei igen pontos képet adtak a 2014-es országgyűlési választásokon még – szintén a választási rendszerből fakadó kényszer eredményeképp – szövetségben induló, de az európai parlamenti mandátumokért már önállóan versengő ellenzéki pártok választói támogatottságáról.⁶ A választások eredményeinek ismeretében a legtöbb ellenzéki erő annak a szándékának adott hangot, hogy az idején önkormányzati választáson is önállóan méretteti meg magát. Az EP-választások után alig öt nappal, május 30-án benyújtott törvényjavaslat viszont egyértelműen az EP-választások eredményére támaszkodva olyan önkormányzati választási rendszert alakít ki, amelyben az ellenzéki erők többségének csak akkor lenne esélye a mandátumszerzésre a Fővárosi Közgyűlésben, ha közösen állítanak polgármester-jelölteket és kompenzációs listákat.

A választási rendszernek egy korábbi választás eredményeit követő, az eredmények ismeretében az ellenzéki pártok számára politikailag kedvezőtlen módosítása elkerülhetetlenül azt a benyomást kelti, hogy a jogalkotó kifejezetten ezen eredmények ismeretében, és a jövőben remélt eredményeket szem előtt tartva döntött az átalakítás mellett. Ezt a feltevést erősíti az a tény, hogy a jogalkotó semmilyen releváns indokkal nem tudta alátámasztani az átalakítás szükségességét –

⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, CDL-AD(2002)023-e, Opinion no. 190/2002, (Strasbourg, 2002. október 30.), II.2. 64., 65., valamint: *Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law*, CDL-AD(2005)043 Study no. 348/2005. (Strasbourg, 2005. december 20.), I., II.4.

⁵ Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, III.C. (6. oldal)

⁶ Ld. A választások összesített eredménye: http://valasztas.hu/hu/ep2014/877/877_0_index.html

úgy mint a fővárosi választási rendszer átláthatósága illetve a Közgyűlés működésének hatékonysága⁷ –, amely indokoknak ne lett volna tudatában jóval a 2014-es EP-választás előtt is.

3. A választási rendszer egyoldalú megváltoztatása

Az önkormányzati képviseleti rendszer átalakításáról a kormányzati többség egyoldalúan határozott, a kormányzati erők korábban nem jelezték, hogy szándékukban állna a 2010-ben kialakított önkormányzati képviseleti rendszer megváltoztatása. A kormánypárti frakciók kétharmados parlamenti többségével az ellenzék egységes ellenállása mellett is el tudta fogadni a választási rendszer átalakítására vonatkozó javaslatot annak első országgyűlési vitáján, mindössze 11 nappal annak betervezése után. A választási rendszer átszabását a kormánytöbbségen kívül egyetlen ellenzéki párt vagy független ellenzéki képviselő sem támogatta. Az önkormányzati képviselők választási rendszerének átalakítása tehát a politikai verseny egyetlen szereplőjének, mégpedig a kormánypárti erőknek a kizárólagos akaratát tükrözi.

Az önkormányzati választások legitimitását alapjaiban kérdőjelezi meg tehát az is, hogy a választási verseny feltételeit a versengő politikai erők egyike kényszeríti a többi politikai erőre. Nem tekinthető tisztességesnek az a politikai verseny, amelynek feltételei nem minden fél számára elfogadható módon, kiterjedt és nyilvános vita eredményeképp alakulnak ki. A Velencei Bizottság és az EBESZ már a 2011. évi választójogi törvényről szóló közös véleményben figyelmeztette a magyar jogalkotót a széleskörű konszenzuson és nyílt, átlátható és minden érdekelt fél részvételével zajló vitán alapuló választójogi szabályozás szükségességére.⁸

4. A választójog egyenlőségének sérelme

A fővárosi önkormányzati képviselet átalakítása sérti a választójog egyik legfontosabb tartalmi követelményét, az egyenlőség elvét is. A Fővárosi Közgyűlés a kormány javaslata szerint nagyrészt a fővárosi kerületek polgármestereiből (23 tag), kisebb részben pedig a fővárosi kompenzációs listáról bejutott önkormányzati képviselőkből (9 tag) és a közvetlenül megválasztott főpolgármesterből (1 tag) állna. A közgyűlés tagjainak megválasztására gyakorolható befolyás azonban jelentősen különbözhet az eltérő lélekszámú fővárosi kerületek választópolgárai esetében. Az egyik kormánypárti képviselő módosító javaslata értelmében ugyan a fővárosi kompenzációs listáról a kerületi polgármesterekre leadott töredékszavazatok a kerület lakosságával arányosítva eredményeznek mandátumot, így a Fővárosi Közgyűlés kompenzációs listáról mandátumot szerző tagjai esetében nem nyilvánvaló a választójog egyenlőségének sérelme.⁹ Ez azonban nem változtat a kerületi polgármesterek közgyűlési mandátumszerzésének egyenlőtlenségén, amely a Közgyűlés 33 tagja közül 23 tag megválasztását érinti.

Súlyosan sérti a választójog egyenlőségét az, hogy a Fővárosi Közgyűlésbe minden egyes fővárosi kerület pontosan egy tagot választ – a kerület polgármesterét. A kerületi polgármesteri mandátumok mögött ugyanis jelentősen eltérő lélekszámú lakosság áll, a kerületek lakosságában óriási szórás figyelhető meg: a XXIII. kerület lakossága például a legutóbbi népszámlálási adatok alapján 21.155 fő, míg például a XI. kerület lakossága 143.165 fő, azaz a XXIII. kerület lakosságának majdnem 7-szerese.¹⁰ Az új szabályozás szerint a Fővárosi Közgyűlés polgármester-tagjainak választása során a fővárosi kerületek egyben választókerületeknek is

⁷ T/146-os törvénymódosítási javaslat, Általános indoklás

⁸ *Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary*. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), CDL-AD(2012)012, Opinion No. 662 / 2012, 13., 52.

⁹ T/146/9. módosító javaslat, 2014. június 2., 1.

¹⁰ Központi Statisztikai Hivatal, 2011. *Népszámlálás*, 3. Területi adatok, 3.1 Budapest, 4.1.1.1. táblázat, 484. o. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_01_2011.pdf

minősülnek, s mint ilyenek, hozzávetőlegesen egyenlő nagyságú lakossággal kellene rendelkezzenek¹¹ – vagy lakosságukkal arányos számú képviselőt kellene delegálniuk a fővárosi képviselőtestületbe. Az említett kormánypárti módosító javaslat azonban kísérletet sem tesz bármilyen, ehhez hasonló arányosításra. Az arányosítás természetesen alkotmányosan nem megoldható a fővárosi kerülethatárok átrajzolásával vagy kerületenként egynél több polgármester megválasztásával sem, hiszen ezek a megoldások ellentétesek lennének mind a kerületi polgármesterek, mind pedig a fővárosi kerületek egyéb funkcióival.

Nem orvosolja a problémát az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága által benyújtott, a végleges törvényszövegbe bekerült módosító javaslat sem,¹² amely szerint a Fővárosi Közgyűlésben a többségi döntések meghozatalához a többségi szavazatok mellett arra is szükség lesz, hogy a javaslatot a főváros lakosságának több mint a felét kitevő lakosságának fővárosi kerületek polgármesterei is támogassák (ún. „kettős többség” elve).¹³ A kettős többséget követelő döntéshozatal legalább három okból sérti a választójog egyenlőségének követelményét.

Egyrészt a kerületek lakosságának jelentős szórása mellett a kettős többsége elve értelmében a lakosság kisebbségét képviselő polgármesterek továbbra is megvétőzhatják a többséget képviselő polgármesterek javaslatait. A kettős többség elve tehát egyáltalán nem garantálja a választójog döntéshozatali befolyásának egyenlőségét, hiszen nem csak a kisebbség döntésképtelen a többség nélkül, hanem a többség sem dönthet a kisebbség hozzájárulása nélkül.

Másrészt a választójog egyenlősége nem pusztán azt követeli meg, hogy a választópolgároknak a végső, képviselőtestületi döntésekre legyen egyenlő befolyása. (A módosító javaslat az egyenlő választójog e hibás felfogásának értelmében kívánja – sikertelenül – csökkenteni a választójog egyenlőtlenségét.) A választójog egyenlősége ezen túlmenően azt is megköveteli, hogy a választópolgároknak egyenlő befolyása legyen egy-egy *képviselői mandátum* megválasztásában. Márpedig semmilyen, a képviselőtestületi döntéshozatal arányosabbá tételére irányuló kísérlet nem orvosolhatja azt a problémát, hogy az önkormányzati képviselők megválasztásában szélsőséges egyenlőtlenségek figyelhetők meg választópolgár és választópolgár között.

Harmadrészt a népképviselői szervek funkciója nem merül ki a döntéshozatalban. A Fővárosi Közgyűlés – mint minden más választott képviselői szerv – a határozathozatal mellett hasonlóképpen fontos szerepet tölt be a közügyek megvitatásában. A választójogon keresztül érvényesített politikai befolyás egyenlőségének ki kell terjednie a képviselőtestületek deliberatív funkciójára is, azonban ezt a módosító javaslat nem teszi lehetővé: a viták, döntéshozatali előkészítő megbeszélések során a jóval nagyobb lakosságot képviselő polgármesterek álláspontja nyilvánvalóan ugyanakkora súllyal eshet latba, mint a kisebb lakosságot képviselő polgármestereké. A választójog egyenlőségének ezt az aspektusát tehát a módosító javaslat semmibe veszi.

Míndez arra mutat rá, hogy a választójog egyenlőségének biztosítása mellett a kerületek alkalmatlanok a Fővárosi Közgyűlés megválasztásában a választókerületek funkciójának betöltésére, illetve a kerületi polgármesteri tisztség nem alkalmas arra, hogy egyben az egyenlő fővárosi közgyűlési képviseletet is biztosítsa. A Fővárosi Közgyűlés megválasztása során tehát minden olyan választási rendszer – így a törvényjavaslat szerinti is – sérti a választójog

¹¹ Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is egyértelművé tette, hogy a választójog egyenlősége megköveteli: a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál. Ld. pl. a 809/B/1998., 22/2005. (VI. 17). AB határozatokat.

¹² T/146/16 (Összegző módosító javaslat) <http://www.parlament.hu/irom40/00146/00146-0016.pdf>

¹³ T/146/16 Összegző módosító javaslat 14.

egyenlőségét, amelynek eleme az, hogy a fővárosi kerületek a polgármestereket delegálják a testületbe.

Összességében tehát az önkormányzati választási rendszer 2014. június 10-én elfogadott módosítása jelentős mértékben aláássa a 2014-es fővárosi önkormányzati választások, illetve bármely további, e szabályok szerint megrendezett önkormányzati választás legitimitását. A képviseleti rendszernek a 2014-es választások előtt néhány hónappal történő átalakítása súlyosan megkérdőjelezi az idei önkormányzati választás tisztességes jellegét. A választási rendszer korábbi eredményekhez igazított, egyoldalúan kikényszerített változtatása és a választójog egyenlőtlensége pedig ellentétes az alkotmányosság alapvető eljárási követelményeivel és tartalmi alapelveivel.