

## 26/2014. (VII. 23.) AB határozat – fővárosi közgyűlés választása

**Nem sérti a közvetlenség és az egyenlő választójog elvét, ha a kerületi polgármester megválasztásával a törvény erejénél fogva a fővárosi közgyűlésben is mandátumot szerez.**

Az AB álláspontja szerint nem ellentétes az Alaptörvénnyel a Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlése (fővárosi közgyűlés) tagjai megválasztásának az a módja, amely szerint a megválasztott kerületi polgármester a választással a fővárosi közgyűlésben is mandátumot szerez. A szabályozás az AB szerint megfelel a közvetlenség alapelvének. A korábban született, hasonló tárgykörű határozatokhoz képest további fontos nívum, hogy az AB úgy találta, bár a választókerületekként szolgáló egyes fővárosi kerületek lakosságszámában olyan jelentős eltérések találhatók, amelyek eredményeképp megállapítható a választójog egyenlőségének sérelme, azonban ezt a jogsérelmet kiküszöböli a közgyűlési döntéshozatal során alkalmazott kettős többségi szabály.

### 1. Előzmények

Az Országgyűlés döntésének eredményeként 2014. június 17-én kihirdették a 2014. évi XXIII. törvényt az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról, amelynek értelmében a fővárosi közgyűlés a főpolgármesterből, a fővárosi kerületek polgármestereiből és a kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselőből áll. A módosítás eredményeként a választópolgárok az önkormányzati választások során nem szavaznak a fővárosi közgyűlés tagjaira, hanem a kerületi polgármestereket választják meg, amely tisztség elnyerése a törvény erejénél fogva fővárosi közgyűlési mandátumot is keletkeztet.

A 2014 nyárig hatályban lévő korábbi szabályozás szerint a fővárosi közgyűlés képviselőit tiszta arányos, listás rendszerben választották a fővárosi választópolgárok, míg a főpolgármestert relatív többségi rendszerben. Ez azt jelentette, hogy minden szavazó egy-egy pártlistára szavazott, majd a listák között a leadott szavazatok arányában osztották szét a mandátumokat. Nem kapott azonban mandátumot a jelölő szervezet fővárosi listája, ha a

---

\* Tudományos segédmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem szerezte meg, sem két jelölő szervezet közös fővárosi listája, ha a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át, kettőnél több jelölő szervezet által állított közös fővárosi lista esetében pedig 15%-át nem szerezte meg.<sup>1</sup> Ez a szabályozási megoldás nagyjából azonos volt az 1990 óta hatályban lévő előírásokkal, bár 2010 előtt a mandátumszerzéshez szükséges küszöböt 4%-ban határozták meg a jogszabályi rendelkezések.<sup>2</sup>

A módosítás eredményeként tehát közvetlenül a fővárosi közgyűlés tagjaivá válnak a kerületi polgármesterek. További változás, hogy a fővárosi közgyűlés létszáma a korábbi 34 főről 33-ra csökkent, amiből 1 fő a főpolgármester, 23 fő a fővárosi kerületek polgármesterei, további 9 tag pedig a pártok által állított kompenzációs listáról bejutott képviselő. A jogszabályi rendelkezések szerint „töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot”.<sup>3</sup> A töredékszavazatok a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek, illetve közös polgármesterjelölt esetén az őt állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára.<sup>4</sup>

A 2014-es módosítás elsődleges indokaként azt jelölte meg a jogalkotó, hogy a fővárosi önkormányzati rendszer egymástól élesen elváló két szintje (ti. a kerületi és a közgyűlési szint) működési problémákat eredményez. A törvényjavaslat általános indokolása szerint a korábbi választási eljárásban a listákat az egyes jelölő szervezetek állították össze, így azok összetételébe a választópolgároknak semmilyen beleszólása nem volt. Ezzel szemben az új rendszerben a kerületi problémákat első kézből ismerő polgármesterek automatikusan a közgyűlés tagjaivá válnak, emellett további kilenc képviselő szerez mandátumot a kompenzációs listáról. Így a közgyűlés tagjainak többségéről személy szerint szavaznak az egyes kerületekben, ami a közgyűlés demokratikus felhatalmazásának mértékét is növeli.<sup>5</sup>

Az új választási eljárási szabályozást kiegészítve a törvénymódosítás bevezette azt a sajátos döntéshozatali eljárást is, amely kettős többségi szabály néven vált ismertté. Ennek értelmében azt az előírást, amely szerint a javaslatok „elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges”<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 16/A.–18. §.

<sup>2</sup> 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 46. §.

<sup>3</sup> 2010. évi L. törvény 17. § (2) bek.

<sup>4</sup> 2010. évi L. törvény 17. § (1)–(3) bek.

<sup>5</sup> T/146 törvényjavaslat indokolása, <https://bit.ly/3v3ImQ3>

<sup>6</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 47. § (2) bek.

úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához az előírt szavazatarány mellett az is szükséges, hogy arra „a főváros lakosságának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek” polgármesterei igennel szavazzanak.<sup>7</sup> Ennek célja a kerületek lakosságszámának jelentős eltéréseiből fakadó aránytalanság kiküszöbölése volt. A kettős többségi szabály eredményeként a nagyobb lakossággal rendelkező kerületek polgármesterei olyan kisebbséget képezhetnek, amely akár blokkolhatja is a döntéshozatalt, hiszen a főváros teljes lakosságának többségét képviselő kerületek polgármesterei nélkül nem fogadható el indítvány.<sup>8</sup>

## 2. Nemzetközi kitekintés

A választásokkal, választási eljárással kapcsolatos nemzetközi standardok meghatározásában elsődleges szerep jut a Velencei Bizottságnak. A Velencei Bizottság választási ajánlásai elsősorban az Európa Tanács standardjait összegezik. A kibocsátott dokumentumok közül legjelentősebbnek a Code of Good Practice in Electoral Matters<sup>9</sup> (Választási Kódex) tekinthető.<sup>10</sup> Erre hivatkozik a választójog egyenlőségének elemzése során az AB érvelése is (Indokolás [36]).

A felállított követelmények közül – amelyek valójában a tagállamok alkotmányos rendszereiben alkalmazott megoldások, elvek és szokások strukturálásának tekinthetők – a fővárosi közgyűlés választása határozat szempontjából a választójog egyenlőségét érintők kiemelkedő jelentőségűek.

A választójog egyenlősége összesen öt különféle követelményt fed le: a szavazatok egyenlő száma, azok egyenlő súlya, esélyegyenlőség, a kisebbségek egyenlősége és a nemek közötti egyenlőség.<sup>11</sup> A fővárosi közgyűlés választása határozat szempontjából különös jelentőségű kérdés a választójog egyenlő súlya, amely azt jelenti, hogy a kiosztható mandátumokat a választókerületek között egyenlően kell elosztani, s ennek a követelménynek a helyi önkormányzati választáson is érvényesülnie kell. A választókerületek között a mandátumokat népességarányosan, vagy a helyi lakosok arányában, esetleg a regisztrált

---

<sup>7</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény 47.§ (3) bek.

<sup>8</sup> NAGY Marianna – HOFFMAN István: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* (Budapest: HVG-ORAC 2016) **oldalszám**

<sup>9</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002) CDL-AD(2002)023rev2-cor.

<sup>10</sup> BODNÁR Eszter: „A Velencei Bizottság választási ajánlásainak érvényesülése a magyar szabályozásban és bírósági gyakorlatban” *Jogtudományi Közlöny* 2018/3. 141–142.

<sup>11</sup> BODNÁR (11. lj.) 144.

szavazók arányában (ahol van választási regisztráció), vagy a leadott szavazatok arányában kell szétosztani. A választókerületek kialakítása során a közigazgatási határok, a geográfiai sajátosságok vagy akár a történelmi hagyományok is figyelembe vehetők, azonban azok között legfeljebb 10%-os – illetve különös méltánylást érdemlő esetekben 15%-os – eltérés az elfogadható.<sup>12</sup>

A Választási Kódex tartalmaz a választási rendszer stabilitására vonatkozó elvárásokat is. Ezek szerint a választási rendszer alapvető struktúrájára, különösen a választási bizottságok összetételére és a választókerületek kialakítására vonatkozó szabályoknak bizonyos stabilitással kell rendelkezniük, azaz megváltoztatásukat a választásokat megelőző egy éven belül kerülni kell.<sup>13</sup>

### 3. Indítvány

Ötvenhét ellenzéki országgyűlési képviselő párthovatartozáson átnyúló konszenzussal kezdeményezte az AB absztrakt utólagos normakontrollra irányuló eljárását. Indítványukban<sup>14</sup> arra hivatkoztak, hogy az új választási rendszer ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, valamint a választójoggal összefüggésben a diszkrimináció tilalmát kimondó XV. cikk (2) bekezdésével is. Az indítványozók állították a közvetlenség elvének sérelmét: úgy érveltek, hogy a törvénymódosítással bevezetett megoldás értelmében a fővárosi közgyűlés huszonegy tagját a választópolgárok valójában kerületi polgármesterré választják meg, és ez a tisztség eredményez egyben fővárosi közgyűlési tagságot. Ez az eljárás érvelésük szerint nem felel meg a közvetlenség elvének, hiszen a választópolgár nem ad le szavazatot a fővárosi közgyűlés tagjaira. Hivatkoztak a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatra is, amely kimondta, hogy a szabály, amely szerint a helyi önkormányzati képviselő-testületnek automatikusan tagjává válik a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán leadott szavazatok alapján megválasztott személy, ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel.

Az indítvány állította az egyenlő választójog elvének sérelmét is. Az érvelés szerint a huszonegy fővárosi képviselő a kerületi polgármester-választáson leadott szavazatok alapján nyeri el mandátumát, vagyis az egyes kerületek a fővárosi közgyűlési képviselők megválasztásának szempontjából egy-egy választókerületet alkotnak. Azonban a kerületek lakosságszámában jelentősek az eltérések, aminek eredményeként a különböző kerületekben

---

<sup>12</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (... lj.) CDL-AD(2002)023rev2-cor I.2.2.

<sup>13</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters (... lj.) CDL-AD(2002)023rev2-cor II.2.

<sup>14</sup> Az indítvány elérhető az AB honlapján, <https://bit.ly/3BqU6i4>

élő választópolgárok szavazatai eltérő súllyal esnek latba az eljárás során.<sup>15</sup> Ez alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ellentétes a választójog egyenlőségének elvével, amely nemcsak választási elv, hanem közvetlenül következik az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabályból is.<sup>16</sup>

Az indítvány felhívta a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat elvi megállapítását, amely a szavazatok egyenlő értékűségét elemezve kimondta, hogy „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki”. Az indítványozók arra is rámutattak, hogy a fővárosi közgyűlés tekintetében kvázi választókerületnek minősülő kerületek között akár ötszörös eltérés is kimutatható. Az indítvány szerint az épp ennek az aránytalanságnak a kiküszöbölésére alkalmazott súlyozási szabályok maguk is ellentétesek a választójog egyenlőségére vonatkozó alaptörvényi rendelkezésekkel. A súlyozási szabályok értelmében a töredékszavazatok egy arányszámmal megszorozva kerültek volna a listára, az arányszámot pedig úgy kellett volna kiszámítani, hogy a fővárosi kerületek lakosságát elosztják a legkevesbé népes fővárosi kerület lakosságával, majd a kerületekben keletkezett töredékszavazatok az így meghatározott arányszámmal megszorozva kerültek volna a fővárosi kompenzációs listára.<sup>17</sup> Az indítványozók szerint azonban ez a módszer a nagyobb lélekszámú kerületekben élő választópolgárok szavazatának sokszoros súlyt ad.

Végül az indítványozók kifogásolták azt az információs önrendelkezési szabadságot korlátozó rendelkezést is, amely szerint a választópolgár az ellenőrzött ajánlóíveken szerzett

---

<sup>15</sup> A választójog egyenlősége és a választókerületek kialakításának összefüggéseihez: HORVÁTH Attila: „Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez” *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. 183–201.

<sup>16</sup> Az, hogy a választópolgárok szavazata egyenlően értékes, valójában az egyenlő emberi méltóság kifejeződése, a szavazatok súlyában való nagyarányú eltérés az emberi méltóságot is sérti. BODNÁR Eszter: „A választójog és más alapjogok kapcsolata” *Magyar Közigazgatás* 2012/2. 18.

<sup>17</sup> „A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten a (4) bekezdés szerint összesített, a fővárosi kerületek lakosságától súlyozott töredékszavazatok arányában kap mandátumot. (2) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott, a fővárosi kerületek lakosságától súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek. (3) Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a közös polgármesterjelöltre leadott, a fővárosi kerületek lakosságától súlyozott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a (4) bekezdés szerint a közös polgármesterjelöltet állító jelölő szervezetek közös fővárosi kompenzációs listájára kerülnek. (4) A fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltre leadott szavazatokat az alábbi eljárás szerint súlyozni kell: a) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása évének január 1-jei fővárosi kerületi lakosságától alapján meg kell határozni az egyes fővárosi kerületek lakosságától. b) Az egyes fővárosi kerületek lakosságától el kell osztani a legkisebb lakossággal rendelkező fővárosi kerület lakosságától. Az így kapott számot századra kerekítve kell meghatározni (arányszám). c) A fővárosi kerületben keletkezett töredékszavazatok a b) pontban meghatározott arányszámmal megszorozva kerülnek a fővárosi kompenzációs listára.” 2014. évi XXIII. törvény 8. §.

adatairól csak a jelölt vagy a lista nyilvántartásba vételéről szóló határozat jogerőssé válásáig kérhetett tájékoztatást, vitatva a korlátozás szükségességét.

#### **4. A rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás**

Az AB a határozat rendelkező részében megállapította, hogy a töredékszavazatokra vonatkozó súlyozási szabály alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. A testület kimondta továbbá a választópolgár információs önrendelkezési jogát korlátozó szabály alaptörvény-ellenességét is. Nem találta azonban a közvetlenség elvével ellentétesnek azt, hogy a kerületi polgármesterek megválasztásukkal a törvény erejénél fogva mandátumot szereznek a fővárosi közgyűlésben is. A testület szerint ugyan az egyenlőség elvének sérelme megállapítható a kvázi-választókerületként szolgáló fővárosi kerületek lakosságszámában fennálló jelentős eltérések miatt, azonban a közgyűlési döntéshozatalban bevezetett kettős többségi szabály ezt képes kompenzálni.

##### **4.1. A választási rendszer kialakítása során az Alaptörvényben meghatározott tág kereteken belül a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik [Alaptörvény 35. cikk].**

Döntésében az AB abból a megállapításból indult ki, hogy az Alaptörvény néhány alapelv meghatározásán túl nem tartalmaz a választási rendszerre vonatkozóan részletesebb rendelkezéseket, azaz a törvényhozóra bízta a választási szabályokat és választási alapelveket – így a választójog általánosságát, egyenlőségét, közvetlenségét és titkosságát – biztosító garanciarendszer kialakítását (Indokolás [33]). Így a többségi indokolás a továbbiakban az indítványnak azokkal a felvetéseivel foglalkozik, amelyek az egyenlő választójogot és a közvetlenség kérdését érintik.

##### **4.2. A közvetlenség elve a választójogban azt a követelményt támasztja, hogy a választópolgároknak legyen lehetőségük közvetlenül a jelöltre szavazni. Az Alaptörvény nem zárja ki olyan választási rendszer megalkotását, amelyben a választópolgár egyszeri szavazással két különböző tisztségre ugyanazt a személyt választja meg [Alaptörvény 35. cikk (1) bek.].**

A határozat indokolása szerint a közvetlenség a választási eljárásban azt jelenti, hogy a választók közvetlenül a jelöltre szavaznak. Ezzel szemben közvetett választás az, ha a választópolgárok választási megbízottakat választanak, akik a választópolgárok nevében majd maguk gyakorolják a betöltendő tisztségre megválasztás jogát. A testület ehhez azt is

hozzátette, hogy a demokratikus országokban mindkét szabályozásra található példa,<sup>18</sup> és a magyar közjogi rendszer közelmúltjában is létezett közvetett választás (Indokolás [20]–[22]). Mindezek alapján az AB többségi érvelése szerint a szóban forgó szabályozási megoldás nem sérti a közvetlen választás alapelvét, hiszen nem valósul meg „a közvetett választás azon fogalmi ismérve, hogy a választópolgárok által felhatalmazott személyek választanak a választópolgárok nevében képviselőket” (Indokolás [25]).

Az AB rámutatott, hogy a konkrét esetben a választópolgár közvetlenül leadott szavazatával választja meg a kerületi polgármestert és a fővárosi közgyűlés egyik tagját, az Alaptörvényből pedig nem vezethető le az a követelmény, amely szerint a jogalkotó nem alkothat meg olyan meg választási rendszert, amelyben a választópolgár két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a személyt egyszeri szavazással választja meg. Ezért a közvetlenség elvének sérelme nem állapítható meg (Indokolás [26]–[28]).

**4.3. A választójog egyenlőségének elvéből származó követelmény, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, valamint hogy a szavazatok azonos súllyal bírijanak. A szavazatok azonos súlyának igénye azonban nem jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését, ám a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Tekintettel a főváros kerületi tagozódásának sajátos körülményeire, közigazgatási és történelmi határvonalaira, megállapítható a kivételes szabályozás lehetősége [Alaptörvény XV. cikk (2) bek., 35. cikk (1) bek.].**

A határozat indokolása részletesen vizsgálja a választójog egyenlőségének lehetséges sérelmét is. A bírók elsőként azt állapították meg, hogy a hatályát veszített korábbi Alkotmány értelmezése során kialakított elvi megállapítások továbbra is alkalmazhatók, hiszen a hatályos Alaptörvény és a korábbi Alkotmány normaszövege között szövegszerű egyezés figyelhető meg, valamint a választójog egyenlőségének követelménye változatlan maradt. Ezért a testület visszanyúlt a 22/2005. (VI. 17.) AB és a 809/B/1998. AB alaphatározatokban kifejtett elvi megállapításokhoz, amelyek szerint a választójog egyenlőségének elvéből két követelmény vezethető le: egyrészt az, hogy a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok azonos súlyának igénye. A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választó azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatok

---

<sup>18</sup> A választójog bővebb összefoglalásához: HALÁSZ Iván: „Választójog” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 715–725.

összeszámlálása során minden szavazat ugyanannyit ér. Másképp megfogalmazva: minden szavazásra jogosult egyenlő jogokkal vesz részt a választásban.<sup>19</sup> Ez az elvárás a korábbi alkotmánybírósági precedensjog alapján abszolút, vagyis semmilyen indokból nem korlátozható.

A szavazatok súlyával összefüggésben a testület a 3/1991. (II. 7.) AB határozat alapján leszögezte, hogy az nem jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését. Ezt azzal támasztja alá az érvelés, immár a 33/2000. (X. 20.) AB határozatra támaszkodva, hogy a választási matematika és a választási földrajz miatt nem valósítható meg az abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában. A többségi vélemény felidézi azt a korábbi határozatokban kibontott érvelést is, amely szerint más megítélés alá esik az eljárási és a tartalmi értelemben vett egyenlőség. Mindezt azonban azzal toldja meg az indoklás, hogy „a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el” (Indoklás [36]). Minél jelentősebb az eltérés, annál erősebb alkotmányos indokra van szükség, miközben még a statisztikailag elhanyagolható mértékű eltérés is alkotmányellenes lehet, ha az a választókerületek átrajzolásával kapcsolatos manipuláció (*gerrymandering*) eredményeként jött létre. Végül a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat elvi tétele is megjelenik, amely szerint „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés mutatható ki [...] Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.” (Indoklás [35]–[38]).

A bemutatott, a korábbi gyakorlatban kimunkált elvi jelentőségű megállapítások fényében vizsgálta meg a testület az indítványozóknak azt a felvetését, amely szerint az új szabályozási megoldás egyik fő problémája, hogy a kvázi-választókerületként viselkedő fővárosi kerületek lakosságszáma között a kétszerest jóval meghaladó eltérések is tapasztalhatók. A testület által a Központi Statisztikai Hivataltól beszerzett táblázat alapján is megállapítható, hogy a legnépesebb és a legkevesebb lakosságszámú kerületek között az eltérés több mint hat és félszeres is lehet, ezért fennáll a választójog egyenlőségének sérelme.

A vizsgálat következő lépése annak megállapítása volt, hogy tekintettel a főváros egységére és kerületi tagozódásának sajátos körülményeire, közigazgatási és történelmi határvonalaira, megállapítható a kivételes szabályozás lehetősége (Indoklás [40]). A határozat

---

<sup>19</sup> DEZSŐ Márta: „A választási rendszer” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 206.

indokolása ennél részletesebben nem tér ki a főváros egységének, illetve a főváros és a kerületek egymáshoz való viszonyának problematikájára.

**4.4. A töredékszavazatok súlyozott számítási módszere matematikailag sem alkalmas az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok nagyobb szavazati értéket képviselnek a legnagyobb kerületekben, ezért a töredékszavazatok súlyozása ellentétes a választójog egyenlőségének elvével. A kettős többségi szabály a határozathozatal szintjén alkalmas a választójog egyenlőségét ért korlátozás kiegyenlítésére [Alaptörvény 35. cikk (1) bek.]**

Ezt követően azt térképezi fel az indokolás, hogy a jogalkotó milyen szabályozási elemekkel kísérelte meg kiegyensúlyozni az egyenlőség elvének sérelmét. Az AB felhívta a figyelmet arra is, hogy a választási szabályozást a maga egészében és komplexitásában kell értékelni. Az új választási rendszer két módon igyekezett kiegyensúlyozni az egyenlőség sérelmét, ezek: a töredékszavazatok súlyozott figyelembe vétele és a közgyűlési határozathozatal új szabályozása, azaz a kettős többség szabálya. A töredékszavazatok súlyozott számítási módszerével kapcsolatban a fővárosi közgyűlés választása határozat arra a megállapításra jutott, hogy az önmagában matematikailag sem alkalmas az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, ezért alkotmányossági szempontból sem elfogadható. Az érvelés szerint a súlyozás következtében a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok jóval nagyobb szavazati értéket képviselnek a legnagyobb kerületekben. Megállapítható tehát, hogy a módszer önmagában is szemben áll a választójog egyenlőségének elvével, ezért az azt előíró rendelkezéseket az AB megsemmisítette (Indokolás [41]–[44]).

A kettős többség szabályát vizsgálva – amelynek értelmében csak akkor tekinthető egy javaslat a fővárosi közgyűlésben elfogadottnak, ha az erre előírt szavazatarány mellett a főváros lakosságának több mint felét kitevő kerületek polgármesterei is egyetértenek azzal – a határozat arra jut, hogy a polgármesterek jelenléte biztosítja a történelmileg kialakult kerületek mindegyikének képviselőit, valamint annak a garanciáit is létrehozta, hogy a legjelentősebb tárgykörökben minden esetben a főváros lakosságának többségét képviselő polgármesterek egyetértésével születik döntés. Ezért a megoldás a „döntéshozatal szintjén alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére” (Indokolás [46]).

## **5. Jogdogmatikai értékelés**

### **5.1. A törvényhozó döntési szabadságának kérdése és a nemzetközi elvárások**

A választási rendszer átalakítására a 2014-es önkormányzati választások előtt mindössze négy hónappal került sor. Ahogyan arról a nemzetközi kitekintésnél is szó esett, a választásokat megelőző rövid intőintervallumon belül a választási rendszer nagymértékű módosítása problémákat vethet fel. A fővárosi közgyűlés választása határozathoz fűzött különvélemények tanúsága szerint számos alkotmánybíró úgy találta, hogy ez a túl közeli módosítás felveti a választási rendszer stabilitásának problémáját, amely az Alaptörvényből közvetlenül levezethető követelmény. Ez pedig valójában azt jelenti, hogy a törvényhozó mozgástere az önkormányzati választási törvények megalkotása során sem korlátlan, hiszen annak a jobbiztonság és a kiszámíthatóság követelményei kereteket szabnak.<sup>20</sup>

A többségi vélemény megfogalmazása során – ahogyan az a választójog egyenlőségének kifejtésekor történt – ebben a kérdésben is figyelembe jöhettek volna a Velencei Bizottság Választási Kódexében megfogalmazott elvárások, hiszen a választott megoldásoknak összhangban kell lenniük „Magyarország vállalt nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségeivel” is.<sup>21</sup>

## **5.2. A választójog közvetlensége**

Az AB úgy találta, önmagában az, hogy a választópolgár egy szavazatával két pozícióra választja meg a jelöltet, és nem oszthatja meg szavazatát a kerületi polgármester-jelölt és egy fővárosi közgyűlési jelölt között, nem eredményezi a választójog közvetlenségének sérelmét. Ezt azzal támasztotta alá a testület, hogy a választói akarat és a tisztségre megválasztott jelölt között nem ékelődik be idegen akarat.

Azonban úgy is lehet érvelni, hogy a fővárosi közgyűlés tagjainak közvetlen megválasztására ebben a konstrukcióban valójában nem kerül sor. Ebben a felfogásban különösen fontossá válik a „jelölés” valós tartalma, hiszen az valójában a közgyűlési tagságra nem terjed ki, ezért a közvetlenség sem érvényesülhet a maga teljességében, mivel a választható jelöltek nem abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót majd a választások eredményeként be fognak tölteni.<sup>22</sup> A közvetlenség elvének fogalmi eleme, hogy a választók és a választottak között ne kapcsolódjon be „idegen akarat”, azonban a megváltozott konstrukcióban ilyen közvetítőnek tekinthető maga a polgármesternek megválasztott személy. Hiszen egyrészt nincsen jelölt, akire a választó leadhatná a voksát, másrészt nincs a választópolgárnak lehetősége arra, hogy megossza a voksát a kerületi polgármester és a

---

<sup>20</sup> Stumpf István különvéleménye, Indokolás [64]–[69].

<sup>21</sup> Kovács Péter különvéleménye, Indokolás [110].

<sup>22</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [90]–[96].

közgyűlési tag között. Ez tehát azt eredményezi, hogy a fővárosi választójoggal rendelkező nem szólhat bele a főváros népképviselői összetételébe.<sup>23</sup>

Az is felmerül, hogy a fővárosi közgyűlés választási rendszerében „az egyéni jelöltek nem tekinthetők klasszikus egyéni jelöltnek, hiszen nem fővárosi képviselő-jelöltként, hanem kerületi polgármester-jelöltként indulnak”.<sup>24</sup> A közvetlenség elvének érvényesülésével kapcsolatos fontos probléma továbbá, hogy a választópolgár nem tudja szétválasztani szavazatait, vagyis hogy kit szeretne a kerület polgármesterének és kit a fővárosi közgyűlés tagjának. Ennek eredményeként megállapítható, hogy a választópolgár politikai véleménynyilvánításának szabadsága korlátozást szenved el.<sup>25</sup>

A közvetlenség elvének szigorúan vett tartalma azonban mindösszesen annyi, hogy „a választópolgár felismerhesse, kik versenyeznek a mandátumért és hogyan hathat ki az egyén szavazata a jelölt sikerére vagy sikertelenségére.”<sup>26</sup> Ez az elvárás egészen biztosan megvalósul a közgyűlési tagok megválasztási folyamatában.

### 5.3. A választójog egyenlősége és a főváros kerületi tagozódásának összefüggése

A választójog egyenlőségének sérelmét az AB megállapította, úgy találta azonban, hogy a főváros kialakulásának történelmi körülményei és a kerületi tagozódás sajátosságai megfelelő indokul szolgálnak az egyenlőségi szabálytól való eltéréshez.

Kérdéses azonban, hogy a választójog egyenlőségének szigorú követelményétől való eltéréshez ez elegendő indok-e, s önmagában a főváros kerületeinek kialakításával történő indokolás körbenforgó érvelést jelent. A többségi véleménnyel szemben további kritika, hogy a választójog egyenlősége – mint speciális egyenlőségi szabály – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint lett volna korlátozható, azonban ennek indokolásával a fővárosi közgyűlés választása határozat adós marad.<sup>27</sup>

Azonban a főváros sajátos tagozódásának problematikája más szempontból – azaz nem az egyenlőségi szabálytól való eltérés elégséges indokaként, hanem Budapest alkotmányos státusza szempontjából – is felmerül. A fővárosi választási rendszer szabályainak alkotmányossági vizsgálata során figyelembe kell venni az Alaptörvény F) cikk (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseit is, amit azonban az AB nem vont be a vizsgálatba. A jogirodalom

---

<sup>23</sup> Lévay Miklós különvéleménye, Indokolás [119].

<sup>24</sup> KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: „Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban” *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. 235.

<sup>25</sup> KURUNCZI – VARGA (35. lj.) 239–241.

<sup>26</sup> BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 116.

<sup>27</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [98]–[101].

kritika tárgyává teszi, hogy a fővárosi közgyűlés tagjai pozíciójukat elsősorban nem ebbéli minőségükben nyerik el, hanem a mandátum a képviselők többsége esetében a kerületi polgármesteri mandátumhoz kapcsolódik, ami a választási rendszer olyan átalakítását jelenti, amelyben az elsődleges hangsúly a kerületekre esik. A közgyűlési mandátum mintegy járulékosná válik. Számos álláspont szerint ez a megoldás alapvetően értelmezi újra a főváros és a kerületek viszonyát, megnövelve a kerületek politikai súlyát.

Szigorú megközelítésben akár az is kijelenthető, hogy ebben a konstrukcióban a fővárosi közgyűlés nem választott szerv, így pedig felmerül az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével való ellentét, az ugyanis kimondja, hogy a fővárosi közgyűlés minden tagját közvetlenül kell megválasztani.<sup>28</sup> Egy másik súlyos érv, hogy valójában nem lehet fővárosi közgyűlésről beszélni, hiszen „a főváros egészére választott közgyűlési tagok nincsenek”, a közgyűlés tagjai közül egyedül a főpolgármester tekinthető a főváros választott szervének. Ez pedig ugyancsak ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésével, hiszen Budapestnek mint fővárosnak kellene helyi önkormányzattal rendelkeznie, azonban hiányoznak a Budapest egészét képviselő közgyűlési tagok.<sup>29</sup> Az Alaptörvény értelmében Budapest *sui generis* főváros, amelynek vannak kerületei, a területszervezési elv azonban nem jelenik meg a többségi indokolásban.<sup>30</sup>

További problémaként merül fel, hogy a kerületi polgármesteri és a fővárosi közgyűlési mandátumok összekötésének eredményeként a két önkormányzat szervezetiileg függőségi viszonyba kerül egymással. Ezt a következtetést támasztják alá a képviselői mandátum megszűnésének lehetséges esetei is.<sup>31</sup> A mandátumok összekötése oda vezet, hogy az egyes közgyűlési tagok jogállása *de facto* nem tekinthető egyenlőnek, ugyanis széles értelemben vett visszahívhatóságuk különböző, amennyiben a közgyűlés polgármester tagjainak megbízását más külső tényezők is befolyásolják, így alkotmányjogilag releváns módon eltérő jogállást létrehozva.<sup>32</sup>

#### **5.4 A töredékszavazatok súlyozásának kérdése és a kettős többségi szabály**

Az AB tagjainak többsége úgy foglalt állást, hogy a kompenzációs listához kapcsolódó, a töredékszavazatok súlyozott számítását alkalmazó módszer sem matematikailag, sem alkotmányos szempontból nem alkalmas a szavazatok eltérő súlyából fakadó egyenlőtlenségek

---

<sup>28</sup> Bragyova András különvéleménye, Indokolás [79]–[80].

<sup>29</sup> Bragyova András különvéleménye, Indokolás [83]–[84].

<sup>30</sup> Lévay Miklós különvéleménye, Indokolás [119]–[122].

<sup>31</sup> KURUNCZI – VARGA (35. lj.) 244–247.

<sup>32</sup> Lévay Miklós különvéleménye, Indokolás [123]–[134].

kiküszöbölésére, a súlyozási rendszer szemben áll a választójog egyenlőségével, ezért alaptörvény-ellenes.

Több, a fővárosi közgyűlés választása határozathoz fűzött különvélemény is arra hívja a fel azonban a figyelmet, hogy ennek a szabályozási elemnek a megsemmisítése valójában még tovább fokozta az egyenlőtlenséget. A testületnek azt kellett volna megvizsgálnia, hogy a jogalkotó ki tudta-e egyenlíteni a választójog egyenlősége követelményének sérelmét, s ezen vizsgálat során a választási szabályozást annak komplexitásában kellett volna értékelnie.<sup>33</sup> A szabályozásnak épp az lehetett volna a lényege, hogy a két, az egyenlőség elvével ellentétes szabályozás részlegesen kioltja egymást. Ezért a rendelkezés megsemmisítése kontraproduktív: valójában növeli az alkotmányossági problémát.

Így tulajdonképpen önellentmondással terhelt a fővárosi közgyűlés választása határozatnak a választójog egyenlőségét érintő érvelése: míg a testület megállapította, hogy a kerületek lakosságszámának eltérése miatt a választási rendszer valóban egyenlőtlen, mégis csak azt az elemet semmisítette meg az AB, amely ennek kiegyenlítését tűzte célul.<sup>34</sup>

A töredékszavazatok súlyozási mechanizmusával szemben a kettős többségi szabályt azonban az AB elfogadta olyan kompenzációs mechanizmusnak, amely alkalmas a választójog egyenlőségét ért sérelmet a döntéshozatal szintjén kiküszöbölni. Ám több különvélemény sem ért egyet ezzel a megállapítással. Problémaként fogalmazható meg, hogy titkos szavazások során a metódus alkalmatlan célja elérésére, hiszen nem bizonyítható.<sup>35</sup> A kettős többségi rendszer más okból is alkalmatlan lehet célja elérésére: a szabad mandátum elvének értelmében a képviselő nincs kötve a választói akarathoz, vagyis a döntéshozatali metódus nem képezhet valódi ellensúlyt a választókat megillető alapjog korlátozásának vonatkozásában. Kérdéses továbbá a sajátos eljárási szabály érvényesülése a fővárosi bizottságokra átruházott hatáskör-gyakorlás során.

További problémának tekinthető, hogy a szavazati jog valójában a képviselői jogoknak csak az egyik részjogosítványa, vagyis a konstrukció nem eredményezi a választópolgárok minden tekintetben egyenlő képviseletét.<sup>36</sup> A közgyűlésnek vannak olyan – a kompenzációs listáról érkező – tagjai is, akik nem képviselnek egyetlen lakost sem. Ennek és a kettős döntéshozatal intézményének figyelembevételével megállapítható, hogy mivel a közgyűlésnek tíz olyan tagja is van, akik nem képviselnek lakosokat, számukra aránytalanul nehézé válik,

---

<sup>33</sup> Paczolay Péter különvéleménye, Indokolás [139].

<sup>34</sup> KURUNCZI – VARGA (35. lj.) 242–243.

<sup>35</sup> Kiss László különvéleménye, Indokolás [102]–[105].

<sup>36</sup> Salamon László különvéleménye, Indokolás [147]–[162].

hogy összefogásukkal eredményes döntés szülessen. Ezzel szemben „a nyolc legnagyobb kerület polgármestere bármilyen döntést blokkolni tud”.<sup>37</sup>

Más megközelítések szerint a kettős többségi szabály nem lehet alkalmas eszköz a választójog egyenlőségét ért sérelem orvoslására, a megközelítés eleve hibás,<sup>38</sup> hiszen a választáshoz való jog mint alapjog a szavazatok mandátumokká alakításáig tart, és nem tovább. Ezzel szemben a kettős döntéshozatali rendszer a már kiosztott mandátumok alapján létrejött testület eljárására vonatkozik, ezért nincs köze a szavazatok egyenlőségéhez.<sup>39</sup>

Szakirodalmi kritikák szerint az AB hibát követett el azzal, hogy összekapcsolták a választójog gyakorlásának és az ezáltal felhatalmazott személyek hatalomgyakorlásának folyamatát.<sup>40</sup> A kétszeres többségi döntéshozatal elve ugyanis nem a választási eljárás folyamatában kompenzál. A választási eljárás egy olyan processzus, amelyben a választók megbízzák a megválasztottakat azzal, hogy helyettük bizonyos ügyekben – tipikusan olyan kérdésekben, amelyeknek az elintézése közös koordináció nélkül nem lehetséges – rájuk nézve kötelező döntéseket hozzanak. Például akkor, amikor önkormányzati rendeletekben a polgárok jogait és kötelességeit állapítják meg. Tehát a választópolgár az önmaga fölötti hatalom gyakorlásra hatalmazza fel a képviselőket. Ha komolyan vesszük a demokrácia és a demokratikus önkormányzatiság azon rendezőelvét, amely szerint minden ember egyenlő, abból egyenesen adódik a következtetés, hogy ez a felhatalmazás csak akkor legitim, ha minden ember egyenlő eséllyel szólhatott bele a döntéshozatal végkimenetelének alakulásába, vagyis, ha mindenki egyenlő szavazati joggal rendelkezett. Máskülönben azok, akiknek a szavazata többet ér, irányítást nyernek a kisebb súlyú szavazattal bírók felett.

Az egyenlőség követelménye – és ezt az AB többségi érvelése is elismeri – az új választási rendszerben nem valósul meg. E hiányosság kiküszöbölésére később, a választás eredményének megállapítását követően már nincsen mód. Egyrészt azért, mert a közgyűlési tag a szabad mandátum eredményeként valóban nincsen választói akaratához kötve. Másrészt azért, mert a döntéshozatalra vonatkozó felhatalmazás maga nem legitim. Ahogyan a testület a választási regisztráció alaptörvény-ellenességét megállapító 1/2013. (I. 7.) AB határozatában is kifejtette, a „választójog [...] kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját

---

<sup>37</sup> KURUNCZI – VARGA (35. lj.) 247–248.

<sup>38</sup> MÉCS János: „Választások” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) [76] <http://ijoten.hu/szocikk/valasztasok> (2020).

<sup>39</sup> Paczolay Péter különvéleménye, Indokolás [135]–[145].

<sup>40</sup> BODNÁR Eszter – MÉCS János: „A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában” *Fundamentum* 2018/2–3. 23–24.

testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál”.<sup>41</sup> Az újonnan felálló fővárosi közgyűlés tehát nem fog megfelelő legitimációval rendelkezni. Döntései – szülessenek azok bármilyen arányú egyetértés mellett – szintén ebben a legitimációs hiányosságban fognak szenvedni.<sup>42</sup>

## 6. A határozat utóélete

Az AB javarészt érintetlenül hagyta a fővárosi közgyűlés megválasztásának új rendszerét, kivéve a választópolgárok információs önrendelkezési jogát és a töredékszavazatok súlyozására vonatkozó passzusokat. Ez a beavatkozás nem igényelt jogszabályalkotást, így a törvényhozó a mai napig nem is hajtott végre módosításokat a rendszeren.

A határozatra való utalást több később született alkotmánybíróági döntésben találhatunk, így különösen a mintegy fél évvel későbbi 3002/2015. (I. 12.) AB határozatban, amelyben az indítványozó szintén a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztási módját támadta, hivatkozva arra, hogy a választópolgárok szavazatai nem azonos súllyal esnek latba a mandátumok kiosztása során. A testület nem állapított meg *res iudicata*-t, tekintettel arra, hogy „nem alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján döntött ugyanazon jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról”.<sup>43</sup> A 2015-ös döntés a fővárosi közgyűlés választása határozathoz képest bővebben fejt ki, hogy az AB álláspontja szerint a kettős többség szabálya miatt alkalmas a választójog egyenlőségét ért sérelem kiküszöbölésére, amennyiben „a választás és a megválasztott képviselők döntési tevékenysége egyetlen folyamat két részét jelentik, melyek révén a választás által létrehozott népképviseleti szervek tevékenykednek az állampolgárok megbízásából. Amennyivel kisebb súlyú szavazattal rendelkezik egy nagyobb kerület választópolgára a fővárosi közgyűlés megválasztása során, annyival nagyobb súllyal számít az általa választott polgármester szavazata a fővárosi közgyűlés döntéshozatala során. A fővárosi közgyűlés kerületi polgármester tagjainak ez az eltérő súlyú szavazati joga az általuk képviselt állampolgári közösségek nagysága alapján így aggály nélkül biztosítja az állampolgárok egyenlő nagyságú befolyását a képviseleti testületek döntési folyamatában.”<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54].

<sup>42</sup> SZILÁGYI Emese: „A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása: hiba a felhatalmazásban” *Közjogi Szemle* 2014/3. 64–66.

<sup>43</sup> 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>44</sup> 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [26].

A 3171/2018. (V. 22.) AB határozat annyiban hivatkozik a vizsgált döntésre, amennyiben az a választójog egyenlő értékűségére vonatkozó, a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban kimunkált elvi tételt az Alaptörvény hatályba lépését követő bírói gyakorlatban is megerősíti.<sup>45</sup>

A rendesbírói gyakorlatban említést érdemel a Kúria végzése, amely a 2024. évi nyári olimpiai és paralimpiai játékok elleni fővárosi helyi szintű népszavazási kezdeményezéssel összefüggésben született. Ebben az esetben a legfelső bírói szerv az AB döntésének egyrészt azt a részét hivatkozta, amely kimondja, hogy a választójog eljárási és tartalmi egyenlőségére vonatkozó követelménytől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Másrészt az AB határozata alapján a Kúria is rámutatott, hogy az Alaptörvényben lefektetett követelmények széles döntési szabadságot hagynak a jogalkotó számára a választási rendszer kialakítása során.<sup>46</sup>

## 7. Irodalom

BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

BODNÁR Eszter – MÉCS János: „A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában” *Fundamentum* 2018/2–3. 17–27.

HALÁSZ Iván: „Választójog” in: LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 715–725.

KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: „Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban” *Iustum, Aequum, Salutare* 2017/2. 233–251.

---

<sup>45</sup> 3171/2018. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [16].

<sup>46</sup> Kúria Kvk.V.37.244/2017/3. [22], [28].