

A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása: hiba a felhatalmazásban

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek találta a fővárosi közgyűlés megválasztásának módjáról szóló új szabályozást. A testület éles megosztottsága mellett született döntés¹ – a nyolcfős többség érveléséhez a kisebbségben maradó hét bíró hat különvéleményt fűzött – éles kritikát kapott jogvédő szervezetektől² és alkotmányjogász szakmai köröktől³ egyaránt. Jelen írás a határozat legfontosabb érveit járja körül.

Előzmények

Az Országgyűlés döntésének eredményeként június 17-én kihirdették azt a törvénymódosítást,⁴ amelynek értelmében a fővárosi közgyűlés a főpolgármesterből, a fővárosi kerületek polgármestereiből és a kompenzációs listáról mandátumot szerző kilenc képviselőből áll. A módosítás eredményeképp tehát a választópolgárok az önkormányzati választások során nem választják a fővárosi közgyűlés tagjait, hanem a kerületi polgármesterjelöltre szavaznak, amely tisztség elnyerése a törvény erejénél fogva fővárosi közgyűlési mandátumot is keletkeztet.

A módosító jogszabály továbbá a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 2. §-át egy olyan rendelkezéssel egészítette ki, amely szerint a választópolgár az ajánlóíveken szereplő adatairól csak a jelölt vagy a pártlista nyilvántartásba vételéről szóló határozat jogerőssé válásáig kérhetett tájékoztatást.

Ötvenhét ellenzéki országgyűlési képviselő – párthovatartozáson átnyúló konszenzussal – kezdeményezte az AB absztrakt utólagos normakontrollra irányuló eljárását. Indítványukban⁵ arra hivatkoztak, hogy az új választási metódus ellentétes az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, amely kimondja, hogy „A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.” Az indítványozók úgy érveltek, hogy a rendelkezések a közvetlenség és egyenlőség elveit sértik.

Emellett az indítványozók kérték a személyes adatoktól való tájékoztatást korlátozó jogszabály vizsgálatát is, arra való hivatkozással, hogy a személyes adatok védelméhez való jog korlátozására szükségtelenül kerül sor.

Az Alkotmánybíróság 2014. július 21-én kihirdetett döntésében úgy foglalt állást, hogy a támadott rendelkezések tetemes része nem ellentétes az Alaptörvénnyel, csupán egy kompenzációs rendelkezés és az információs önrendelkezési jogba ütköző előírás alaptörvényellenességét állapították meg.

A közvetlenség érve

A többségi indokolás az indítványozók azon érvét, amely szerint a közgyűlés megválasztásának metódusa a közvetlenség elvébe ütközik, 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 választthassa meg.” A testület szerint ugyanis az új konstrukció lényege az, hogy a választópolgár közvetlenül szavaz a polgármesterjelöltre, amely tisztséget a jogszabályok maguk kapcsolják össze a fővárosi közgyűlésben való tagsággal, ezért a közvetlenség elvének sérelme nem állapítható meg. (26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [27])

A többséggel ellentétben Bragyova András alkotmánybíró úgy érvel különvéleményében, hogy a fővárosi közgyűlés még választott testületnek sem tekinthető. Minden szavazási eljárás egy indítványról – választás esetén a tisztségre jelöltekről – szól, amelyet a szavazási eljárásban megszülető döntés elfogad, vagy elvet. (Bragyova András különvéleménye [82].) Kiss László alkotmánybíró ehhez hozzáteszi, hogy a közvetlenség elve akkor érvényesül, ha a jelöltek abban a minőségükben indulnak, amely pozíciót majd betöltik. Az új szabályozás szerint azonban a fővárosi közgyűlésben való tagságra a jelöltség nem terjed ki. (Kiss László különvéleménye [97]) Lévay Miklós alkotmánybíró szerint bár az elfogadott szabályozás szerint valóban nem ékelődik a választópolgár és a tisztségviselő közzé egy elektori testület, amely a fővárosi közgyűlés tagjait a választópolgár helyett megválasztaná, azonban ebben a szisztémában is van közvetítő: maga a megválasztott polgármester. A választópolgár ugyanis nem oszthatja meg szavazatát a két poszt – a kerületi polgármester és a közgyűlési tag – között. (Lévay Miklós különvéleménye [123])

Az bizonyos, hogy a választópolgár preferenciái az új rendszerben kevésbé tükröződnek majd vissza a választás eredményében. Hiszen könnyen belátható: előfordulhat az, hogy a választópolgár *X.* jelölttel ért egyet a kerület fejlesztésére vonatkozó elképzelései tekintetében, viszont úgy gondolja, hogy össz-budapesti projektek tekintetében (pl. metróépítés) *Y.* képviselő álláspontja helyesebb. A választópolgárnak a most alkotmányosnak talált szisztémában nem lesz lehetősége arra, hogy ezeket az eltérő preferenciákat szavazatával megjelenítse, ehelyett el kell döntenie, hogy számára a kerületi, vagy a fővárosi érdek előbbre való. A választóknak tehát a versengő politikai pártok és jelöltek helyett saját preferenciáik között kell majd választaniuk.

Az egyenlőség érve

Az indítványozók másik súlyos érve a vitatott szabályok alkotmányossága ellen az egyenlőség sérelme volt. Eszerint azzal, hogy a választókerületek egybeesnek Budapest kerületeivel – amelyek lakosság száma között hatalmas eltérések mutatkoznak –, sérül a szavazatok egyenértékűsége.

Hogy az érvelés lényegét megértsük, képzeljünk el két kerületet, az egyikben 20 ezer fő választópolgár lakik, a másikban 100 ezer fő. Abban az esetben, ha mind a két kerületben négy jelölt indul a polgármesteri tisztségért (és a példa kedvéért a részvétel közel 100%-os), az első kerületben akár 5001 szavazat is elegendő lehet a győzelemhez, míg a másik kerületben legalább 25 001 szavazat szükséges.⁶ Viszont a két megválasztott tisztségviselő mandátuma azonos, szavuk a közgyűlésben ugyanannyit ér. Könnyen belátható, hogy azoknak a választópolgároknak a szavazata, akik a nagyobb kerületben laktak, kisebb súllyal esik latba a mandátumokért vívott küzdelemben. Ugyanez a helyzet alakult ki az új konstrukció eredményeként a fővárosi közgyűlés megválasztásánál is. S ezt az AB többségi érvelése sem vitatja.

A testület szerint is „megállapítható, hogy jelentős eltérés van az egyes fővárosi kerületek lakosság száma között ... ez alapján önmagában véve fennállhat a választójog egyenlőségének sérelme...” Viszont, a többség úgy látja, hogy a jogalkotó által beépített további szabályozási elemek alkalmasak az egyenlőtlenség orvoslására. Ez a további szabályozási elem pedig a kettős többségi döntéshozatal intézménye, amely szerint a közgyűlésben csak akkor tekinthető egy döntés elfogadottnak, ha az nem csupán a közgyűlési tagok többségének szavazatát kapja meg, hanem „a főváros lakosság számának együttesen több mint a felét kitevő lakosság számú fővárosi kerületek polgármesterei is megszavazzák azt.” Ez a megoldás – így a többség – alkalmas az egyenlőség elve sérelmének kiküszöbölésére. (26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [42–47])

A kettős többség elvén alapuló döntéshozatal alkalmazása és alkalmazása azonban több kétséget is felvet. Kiss László különvéleményében kifejti, hogy egyrészt az, ha a választókerületek lakosság száma között több mint kétszeres eltérés mutatható ki, a 22/2005 (VI. 17.) AB határozat értelmében olyan nagymértékű aránytalanságnak tekinthető, amelynek már orvoslására sincsen mód. A hivatkozott 2005-ös döntés úgy fogalmazott, hogy kétszeres eltérés esetén „a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagymértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.”⁷ Jelen érvelés érdekes eleme, hogy több helyen egyetértően idézi a hivatkozott határozatot. Másrészt, a kettős többséget előíró szabály alkalmatlan is a cél elérésére, ugyanis titkos szavazásoknál a feltétel teljesülése nem ellenőrizhető. Zárt ülésen és titkos szavazással járhat el a közgyűlés példának okáért az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés esetén, kiírt pályázat feltételeinek

meghatározása során, avagy pályázat tárgyalásakor. (Kiss László különvéleménye [102]–[105]) Lévy alkotmánybíró úgy vélekedik, a kettős többségi szabály nem alkalmas kiegyenlítő mechanizmus azért sem, mert ilyenkor a fővárosi közgyűlési tag nem feltétlenül a kerületi választópolgárok akaratát követve cselekszik: a mandátumigazolást követően a szabad mandátum elve érvényesül, a közgyűlés tagja nincsen kötve a választói akarathoz. (Lévy Miklós különvéleménye [129])

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet közleményében⁸ arra hívja fel a figyelmet, hogy a kettős többség szabálya még egy további szempontból is problémás: hiába hoznak meg ugyanis egy bizonyos döntést a budapesti összlakosság szám többségét képviselő közgyűlési tagok, ha a budapesti összlakosság szám kisebbségét képviselő közgyűlési tagok a döntés ellen szavaznak, azzal tulajdonképpen megvétózzák azt. Egyszerű példával szemlélítve: a nagy 3., 4., 11., 13., 14. és 17. kerületek érdekében álló döntéseket a jóval kisebb lakosság számú belső kerületek, a várnegyed vagy Soroksár megvétózhajta.

Amit az AB megsemmisített

A testület egyetértett az indítványozókkal abban, hogy a személyes adatokról való tájékoztatásról szóló szabály a személyes adatok védelméhez való alapjog korlátozását jelenti. Azonban az alapjog-korlátozásnak az Alaptörvényben előírt feltételei nem álltak fent, a bírák szerint azt sem más alapjog, sem valamely alkotmányos érték védelme nem indokolta. Ezért a vonatkozó rendelkezéseket az AB megsemmisítette. (26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [58])

A testület vizsgálta a kompenzációs listáról történő mandátumok kiosztásánál alkalmazott súlyozási módszert is. A bírák úgy találták, az a megoldás, amelyben a nagyobb kerületek választópolgárai esetében a vesztes polgármesterjelöltekre leadott szavazatok nagyobb értéket képviselnek, mint a kisebb kerületek választópolgárai által leadott töredékszavazatok, szemben áll a választójog egyenlőségének elvével. Ezért ezt a szabályozási elemet az AB megsemmisítette. (26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [46])

Ezzel a lépéssel kapcsolatosan Paczolay Péter, a testület elnöke különvéleményében úgy foglalt állást, hogy „a jelenleg hatályos szabályozásnál is egyenlőtlenebb helyzetet teremt.” (Paczolay Péter különvéleménye [138.]) A kompenzációs elem megsemmisítése logikai ellentmondáshoz vezet az indokolás belső szerkezetében.⁹ Ugyanis – amint azt láthattuk – a bírák érvelése szerint a törvénymódosítás többi támadott rendelkezése azért felel meg az Alaptörvény rendelkezéseinek és azért nem ellentétesek az egyenlőség alapelvével, mert „a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni”. (26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]) Azaz nem lehet az egyes részletszabályokat önmagukban, a teljes szabályozási szisztémából kiragadva megítélni. Viszont, amikor a kompenzációs

részletszabály megsemmisítése mellett döntött a testület többsége, akkor nem vizsgálta meg, hogy az milyen hatással van a szabályozási szisztéma egészére. Így a döntés eredményeként a választási rendszer még távolabb került az alkotmányosság követelményeitől, mint az AB beavatkozása előtt.

Hiba a felhatalmazásban

A kétszeres többségi döntéshozatal elve azonban egy, a fentiekben nem tárgyalt, további alapvető hiányosság miatt sem alkalmas a választási eljárás során felmerülő egyenlőtlenség kiküszöbölésére. Mégpedig azért, mert nem a választási eljárás folyamatában kompenzál.

A választási eljárás egy olyan processzus, amelyben a választók megbízzák a megválasztottakat arra, 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 hatalomgyakorlásra 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 a felhatalmazás csak akkor legitim, ha minden ember egyenlő eséllyel szólhatott bele a döntéshozatal végkiemenetelének alakulásába. Vagyis, ha mindenki egyenlő szavazati joggal rendelkezett. Máskülönb 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 metódus szerint nem valósul meg.

E hiányosság kiküszöbölésére később, a választás eredményének megállapítását követően már nincsen mód.¹⁰ 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 határozatában¹¹ is ki-

fejtette, a „választójog ... kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.” (1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54]) 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.

Szilágyi Emese

(tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI)

Jegyzetek

- 1 26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
- 2 Az AB szerint alkotmányos, hogy egyes állampolgárok egyenlőbbek másoknál. <http://tasz.hu/politikai-reszvetel/az-ab-szerint-alkotmanyos-hogy-egy-allampolgarok-egyenlobbek-masoknal> (2014.08.04.)
- 3 Interjú Majtényi Lászlóval: <http://www.atv.hu/video/video-20140725-majtényi-az-alkotmanybirok-egyik-fele-megvagnama-masikat> (2014.08.04.); interjú Pozsár-Szentmiklósy Zoltánnal: <http://www.atv.hu/video/video-20140721-pozsar-szentmiklosy-zoltan> (2014.08.04.)
- 4 2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról.
- 5 Az indítvány letölthető az Alkotmánybíróság honlapjáról: [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) (2014.08.04.)
- 6 Mivel a szabályok szerint a tisztség elnyeréséhez elegendő a leadott szavazatok egyszerű többségét megszerezni: 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 12. § (2) bekezdés.
- 7 22/2005 (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 253.
- 8 Erre az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet közleménye is felhívja a figyelmet: Budapesti számtanóra - Az Alkotmánybíróság döntése mindenkire kötelező: a hat mostantól kisebb szám, mint a kettő. <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=692> (2014.08.04.)
- 9 L. 9. jegyzet.
- 10 Dogmatikai kétségeinek ad hangot Paczolay Péter is: 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Paczolay Péter különvéleménye [146]
- 11 1/2013 (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 3, 20.