



Sokszor változott a Fővárosi Közgyűlés választására vonatkozó szabályozás

Az Alapjogokért Központ megvizsgálta az 1990 óta eltelt időszak önkormányzati választásokra vonatkozó szabályozását. A Központ arra a megállapításra jutott, hogy az elmúlt 24 év alatt a jogalkotó számos alkalommal változtatott a vonatkozó előírásokon, a módosítások több esetben pedig alapvető változásokat jelentettek a Fővárosi Közgyűlésre vonatkozóan is. Mindezek alapján sem az önkormányzati választások egészére nézve, különösen pedig a Fővárosi Közgyűlés tekintetében nem beszélhetünk kiforrott, megkövesedett rendszerről. Ugyanakkor látható az is, hogy a számos átalakítás egyszer sem volt akadály a választások megfelelő, problémamentes lebonyolításának.

Eredetileg 1990-ben alakították ki a tanácsrendszert felváltó demokratikus önkormányzati struktúrákat: ennek értelmében a Fővárosi Közgyűlést a listáról, közvetlenül választott képviselők és a főpolgármester mellett 22, a kerületek által delegált tag alkotta. 1994-ben, alig 2 hónappal a választások előtt az akkori kormánytöbbség jelentős mértékben átalakította a vonatkozó szabályozást, egyfordulósá téve az addigi kétfordulós rendszert, megváltoztatva polgármester-választás eljárását is. Ennek következtében Budapesten megszűnt a kerületek delegálási joga, a főpolgármester-jelöltekre pedig immáron közvetlenül szavazhattak a választópolgárok. 1997-ben az egységes eljárásjogi törvény bevezetése mellett jelentősen átalakultak az ajánlásra vonatkozó előírások is. 2010-ben a jogalkotó pedig szintén nem sokkal a választások előtt rendszerszintű változtatásokat eszközölt. A képviselőtestületek, így a Fővárosi Közgyűlés létszáma is lényegében megfeleződött, változtak a fővárosi lista- és főpolgármesterjelölt-ajánlásra vonatkozó szabályok is.

Magyarországon az 1990-et megelőző időszakban tanácsrendszer működött, a valódi helyi önkormányzás kereteit az 1990. május 2-án felállt, a rendszerváltást követő első szabadon választott Országgyűlés alkotta meg. Az újonnan megalakult törvényhozás első döntései között szerepelt az Alkotmány vonatkozó részeinek megváltoztatása, valamint a helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotása.¹ Az Alkotmányban rögzítették, hogy a választópolgárok közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga az általuk négy évre választott képviselőtestület útján, Budapesten a törvény szerint ez a szerv a Fővárosi Közgyűlés lett.² Értelemszerűen ezeknek a szabályoknak az elfogadása csupán alig pár hónappal előzte meg az 1990. évi – akkor még kétfordulós – önkormányzati választásokat, melyre 1990. szeptember 30-án és október 14-én került sor.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 1990 és 1994 között hatályban lévő szövege értelmében a Fővárosi Közgyűlés tagjainak száma 88 fő volt. Ebből a létszámból 66 főt a fővárosi választópolgárok közvetlenül, pártlistákról választottak, további 22 főt pedig a kerületek delegáltak³. A delegáltakat a kerületi képviselő-testületek a polgármester megválasztására akkor irányadó szabályok szerint választották meg, akik teljes jogú tagjai lettek egyben a Fővárosi Közgyűlésnek is.⁴ Erre lehetőséget az Alkotmány korábbi, a közvetlen választás alapelve alól bizonyos esetekben kivételt biztosító szövege

adhatott, azonban az említett delegálás és a közvetlen választás alapelvének alkotmányjogi összefüggései akkor nem kerültek az Alkotmánybíróság elé.⁵ Érdekeség, hogy 1990-ben a főpolgármestert (is) titkos szavazással választották a képviselők, aki, ha nem volt amúgy a közgyűlés tagja, automatikusan azzá vált, 89 főre „duzzasztva” a testületet.⁶

1994-ben az akkori, szintén kétharmaddal bíró kormánytöbbség jelentősen átalakította az önkormányzati választási rendszert. Az ezt célzó törvényjavaslatokat 1994. augusztus 24-én nyújtották be, azt az Országgyűlés sürgős eljárással tárgyalta.⁷ A törvények elfogadására 1994. szeptember 30-án, mindösszesen 72 nappal az önkormányzati választásokat megelőzően került sor és október 6-án hirdették ki.⁸ A jogszabály-módosítás alapjaiban változtatta meg a helyhatóságok választására vonatkozó szabályozást: az eljárás egyfordulósá vált, a városvezetőket közvetlenül választották, bevezetésre került a többes ajánlás intézménye is. A törvény értelmében a Fővárosi Közgyűlés 66 tagját a választópolgárok továbbra is közvetlenül, listáról választották, a kerületi küldöttek viszont pusztán tanácskozási joggal vehettek csak részt a közgyűlés ülésein. Az általános szabályok megváltozásából fakadóan kiemelt jelentőséggel bírt, hogy a főpolgármestert inentől kezdve a választópolgárok közvetlenül választhatták, aki ugyancsak a közgyűlés tagjává vált megválasztásával egyidejűleg. A közgyűlés ugyanakkor a törvények értelmében ettől kezdve tagjai sorából főpolgármester-helyetteseket is választhatott.⁹ Az önkormányzati törvény megváltoztatásával egyidejűleg az Alkotmány módosítására is sor került, így valóban egyértelmű lett, hogy a helyi önkormányzatok tagjait és a polgármestereket „a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják”.¹⁰

1997-ben ismét változtak a törvényi előírások. Ennek legfőbb oka az egységes, minden választásra kiterjedő választási eljárási törvény (régii Ve.) elfogadása volt.¹¹ Az Alkotmánybíróság népszavazási eljárással kapcsolatos aggályai mellett kezelte a törvényalkotó azt a dilemmát is, amelyet az eljárásjog töredezettsége jelentett. Ez a módosító csomag szüntette meg a többes ajánlás 1994 őszén bevezetett rendszerét, könnyítést vezetett be a megyei közgyűlések választásán az ajánlásokkal kapcsolatban, és ekkor került bele az Alkotmányba az a szabály is, miszerint a képviselő-testület tagjait és a polgármestert négyévente, októberben választják meg a választópolgárok.¹²

A következő lényegi módosításra 2010-ben került sor, szintén nem sokkal a soron következő helyhatósági választások előtt. Az 1994-es helyzethez hasonlóan kétharmados többséggel rendelkező kormánypártok lényegében megfelelték a képviselő-testületek létszámát és újra módosították az ajánlási szabályokon, valamint 2014-től szigorú összeférhetlenségi szabályokat vezettek be.¹³ Az új Alaptörvény értelmében az önkormányzati ciklus 5 évre nőtt. A Fővárosi Közgyűlés tagjainak számát oly módon határozták meg, hogy „fix létszám” helyett lakosságszámhoz kötötték a megszerezhető képviselői helyeket, ötvenezer főnként biztosítva egy mandátumot a közgyűlésben (így a 2010-es önkormányzati választásokat követően a választópolgárok 33 fővárosi képviselőt választottak).¹⁴ A főpolgármester megválasztásának módja nem változott, azonban a törvény a főpolgármester-helyettesek megválasztását már minősített többséghez kötötte. E tekintetben változást jelentett még, hogy a főpolgármester-helyettesek közül csupán egyet

kötelező a közgyűlés tagjai közül választani, azonban a nem közgyűlési tagok közül megválasztott helyettesek nem válnak automatikusan a testület tagjává. Az így megválasztott, ún. külsős alpolgármesterek tanácskozási joggal vehetnek részt a közgyűlés munkájában, és nem vezethetik az ülést sem.¹⁵

Fentiekből látható tehát, hogy a rendszerváltást követően 2014-ig is több alkalommal és sok esetben alapvető módon változott meg az önkormányzati, azon belül is a fővárosi közgyűlési tagokra vonatkozó választási rendszer, és ezzel összefüggésben az alkotmányos szabályozás vonatkozó része is. Így nem beszélhetünk kiforrott és meggyökeresedett struktúrákról, vagy arról, hogy a változások felfűzhetőek lennének egy organikus és egységes fejlődési pályára. Mindazonáltal megállapítható, hogy 24 év alatt az önkormányzati választások minden esetben az éppen hatályos jogi szabályozásnak megfelelően zajlottak; sem a jogi környezet, sem egyéb körülmény nem akadályozta meg az aktuális választás rendben történő lebonyolítását és az eredmény megállapítását sem.

A Főváros Közgyűlés választására irányadó szabályok változása 1990-től					
Időszak	Főpolgármester jelöléshez szükséges ajánlás	Fővárosi közgyűlés létszáma	Listás helyek száma	Listaállítás feltétele	Kerületi delegáltak/helyek száma
1990-től	Közgyűlési tagok legalább egyharmada (30 fő) - közvetett választás	88 fő (89, ha főpolgármester "külsős")	66 fő (pártlistáról)	5 kerületben kompenzációs lista állítása	Kerületi képviselő-testület egy küldöttet választ (összesen 22 fő)
1994-től	Választópolgárok 1%-a (kb 14.000 fő)	67 fő (a közvetlenül választott főpolgármesterrel együtt)	66 fő (pártlistáról)	6 kerületben kompenzációs lista állítása	Kerületi képviselőtestület egy tanácskozási jogú küldöttet választ (összesen 23 fő)
2010-től	Választópolgárok 2%-a (kb 28.000 fő)	34 fő (a közvetlenül választott főpolgármesterrel együtt)	50.000 választópolgáronként után 1 fő (pártlistáról, összesen 33 fő)	12 kerületben kompenzációs lista állítása	---
2014-től	5000 választópolgár	33 fő (a közvetlenül választott főpolgármesterrel együtt)	9 fő (kompenzációs listáról)	12 kerületben polgármesterjelölt állítása	23 kerületi polgármester



¹ Az Alkotmánymódosítás az 1990. évi LXIII. törvény elfogadásával történt meg, míg a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozást az 1990. évi LXVI. törvénybe foglalta a jogalkotó.

² 1949. évi XX. törvény 42. § 1990. szeptember 30. napjától hatályos állapota

³ 1990-ben Budapest még 22 kerületből állt.

⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 62. § 1990. szeptember 30. és 1994. december 10. közötti állapota szerint

⁵ „A (...) fővárosi képviselőtestület törvényben meghatározott számú tagját (...) a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják”. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 71.§ (1) bekezdésének 1990. augusztus 9. és 1994. október 6. között hatályos szövege

⁶ Az 1990. évi LXVI. törvény 31. § és 64. § 1990. szeptember 30. és 1994. december 11. között hatályos szövege szerint

⁷ A vonatkozó törvény 1994. évi LXI. számon került kihirdetésre

⁸ Az önkormányzati választásokat 1994-ben december 11-én tartották.

⁹ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 61. § 1994. december 11. és 2010. október. 3. között hatályos szövege szerint

¹⁰ Beiktatta az 1994. évi LXI. törvény 3. §

¹¹ A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.

¹² Beiktatta: 1997. évi XCVIII. tv. 5. §

¹³ A részletszabályokat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény tartalmazza, amely 2010. június 14-én lépett hatályba

¹⁴ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. tv. 6. §

¹⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 61. § 2010. október 3. napja óta hatályos állapota