



## Konszenzuskeresés irányába hathat az új fővárosi szabályozás

A jogalkotó az önkormányzati választásokat követően módosította a főpolgármesterre, illetve a Fővárosi Közgyűlésre vonatkozó egyes rendelkezéseket. Az új szabályok alapján a főpolgármesternek immáron többszöri vétóra van lehetősége a közgyűlési döntésekkel szemben, a Közgyűlés pedig csak „kettős négyötödös többséggel” mondhatja ki ön maga feloszlását. Emellett a fővárosi intézményekkel kapcsolatos legfontosabb előterjesztések megtételére kizárólagosan a főpolgármesternek lesz joga a jövőben.

Az Alapjogokért Központ vizsgálata szerint a módosításokra a Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztására és annak összetételére vonatkozó új szabályozás miatt volt szükség, azonban tisztább és átláthatóbb feltételeket teremtett volna, ha azokat még a választások előtt fogadja el az Országgyűlés. Mindazonáltal az jól érzékelhető, hogy az új jogintézmények többsége a fővárosi és a kerületi érdekek konszenzusos érvényesülésének minél hatékonyabb megteremtését szolgálják, így a kiterjesztett főpolgármesteri vétó is. Bár a közgyűlési döntésekre vonatkozó új szavazási rend („a kettős többség”) nyilvánvalóan növeli a közgyűlési tagok – így a polgármester-képviselők – közötti konszenzuskényszert, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a megteremtett „kerületközi” konszenzus harmonizál az össz-fővárosi érdekekkel is. Annak érdekében, hogy utóbbi a döntéshozatal során minden esetben megjelenjen, a jogalkotó a főpolgármester számára biztosította, hogy egy-egy döntést több, akár korlátlan alkalommal is visszaküldjön „megfontolásra” a Közgyűlésnek.

Emellett a testület immáron jóval nehezebben mondhatja ki ön maga feloszlását. Míg a korábbiakban ehhez elég volt az összes képviselő több mint felének szavazata, most már az összes képviselő négyötöde szükséges – úgy, hogy a feloszlásra szavazó polgármester-képviselők reprezentálják a főváros lakosságának legalább négyötödét is. Ez a nehezítés szintén a konszenzuskeresés irányába hathat, amennyiben az érintett felek tudatában lesznek egy-egy konfliktus kapcsán, hogy a feloszlás kimondásához szükséges többség megszerzése jóval bonyolultabb is lehet, mint a hatékony érdekegyeztetés. A módosítás szükségessé vált azért is, mert 23 képviselő egyben polgármester is. A korábbi szabályozás alapján viszont az összes polgármester-képviselő mandátumának megszűnéséről dönthetett volna azok töredéke, összefogva a nem polgármester képviselőkkel – melyre most már nincs lehetőség. Ezzel összefüggésben a jogalkotó kodifikálta azt a logikai szabályt is, mely szerint feloszlás esetén a képviselők polgármesteri megbízatása is megszűnik.

Az pedig, hogy a fővárosi intézményekkel kapcsolatos legfontosabb előterjesztések megtételére kizárólagosan a főpolgármesternek lesz jogosultsága, pusztán az eddigi általánosságban kialakult szokásjog kodifikálását jelenti. 2011 óta ezen előterjesztéseket ugyanis rendszerint a városvezetés tette meg, míg 2011 előtt átruházott hatáskörben nem csak az előterjesztések megtételére, hanem a döntés meghozatalára is lehetősége volt.



## **Előzmények**

A 33 fős Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztására a legutóbbi önkormányzati választások óta új szabályok vonatkoznak. Ezek értelmében a testület többségét (23 fő) a kerületek polgármesterei alkotják, míg egy kisebb hányadát (9 fő) a kompenzációs listákról mandátumot szerző képviselők (a 33. tag a főpolgármester). Változott a döntéshozatal módja is. Elkerülendő a választójog egyenlőségének sérelmét, a jogalkotó bevezette a „kettős többség” elvén alapuló szavazásrendet a Fővárosi Közgyűlés ülésein.<sup>1</sup> Az új intézmény lényege, hogy a döntéshozatali eljárás során akkor tekinthető elfogadottnak egy előterjesztés, ha azt a közgyűlés tagjainak több mint fele, köztük a fővárosi lakosság többségét képviselő polgármesterek is támogatták (Egy polgármester képviselő olyan arányban rendelkezik szavazattal, ahány kerületi lakost reprezentál. Az egyes kerületek közötti lakosságszám-eltérés miatt valóban felmerülhetne az egyenlő választójog sérelme, hiszen egy kisebb kerületben élő állampolgár szavazata többet számítana egy nagyobb kerületben élőénél. Ezt az aránytalanságot azonban „kiegyenlíti”, hogy a nagyobb kerületek polgármestereinek szavazati súlya is nagyobb).

Bár a „kettős többség” követelménye nyilvánvalóan növeli a közgyűlési tagok – így a polgármesterek – közötti konszenzuskényszert, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az harmonizál az össz-fővárosi érdekekkel is. Annak érdekében, hogy a konszenzusra törekvés a döntéshozatal során minden esetben megjelenjen, a jogalkotó változtatott az egyes, a főpolgármestert és a Közgyűlést érintő szabályokon.<sup>2</sup> Így a főpolgármester az eddigi egy helyett korlátlan alkalommal küldhet vissza „megfontolásra” egy döntést a közgyűlésnek – másik oldalról viszont nehezebb lesz elérni, hogy a Fővárosi Közgyűlés feloszlassa önmagát. Míg az eddigiekben ehhez feles többség is elegendő volt, az új szabályozás alapján ilyen döntés meghozatalához egyszerre van szükség a képviselők négyötödének szavazatára, úgy, hogy a feloszlásra szavazó polgármestereknek reprezentálniuk kell Budapest lakosságának négyötödét is. Emellett immáron a főpolgármester kizárólagos joga lesz a fővárosi intézményekkel kapcsolatos legfontosabb előterjesztések megtétele.

## **A főpolgármesteri vétó**

Az „egyszeri” polgármesteri vétó intézménye 1994 óta része a magyar szabályozásnak, szerepelt a korábbi, illetve az új, 2011-ben elfogadott önkormányzati törvényben is.<sup>3</sup> A legutóbbi módosítás ennek kapcsán csak a főpolgármester hatásköreihez nyúlt hozzá, korlátlan alkalommal biztosítva lehetőséget számára egy-egy közgyűlési döntés visszaküldésére.<sup>4</sup> Bár a főpolgármester és a köztársasági elnök jogkörei természetesen nehezen összehasonlíthatók, azt érdemes megjegyezni, hogy fentiek értelmében Budapest vezetőjének „politikai vétója” erősebb lesz az



államfőjénél, hiszen utóbbi egy elfogadott törvényt csak egy alkalommal küldhet vissza megfontolásra az Országgyűlésnek.<sup>5</sup>

A hatáskörbővítés mögött a Fővárosi Közgyűlés előbbieken már kifejtett új struktúrája és összetétele húzódik meg. A többséget alkotó polgármesterek egy-egy döntéshozatal során ugyanis vélelmezhetően igyekeznek majd képviselni adott kerületük érdekeit is – ez természetesen mandátumukkal járó kötelezettség –, ami azonban nem harmonizálhat minden esetben az össz-fővárosi érdekekkel. Az ilyen esetek áthidalásához – azaz a konszenzus eléréséhez – biztosított a jogalkotó a főpolgármester számára eljárásjogi eszközt, mellyel természetesen csak akkor élhet, ha szerinte az adott közgyűlési döntés sérti a főváros érdekeit (az egyszerű vétónál is ez a szabály él-élt).<sup>6</sup> A „korlátlan” vétónak persze gátjai is vannak: egyrészt arra csak az adott döntés meghozatalát követő 3. napig van lehetőség, másrészt az első újratárgyalástól kezdődően a közgyűlésnek már mindenképpen „minősített kettős többséggel” szükséges meghoznia döntését. Egy újratárgyalt és szükségszerűen az *összes képviselő* több mint felének szavazatával – ideértve a lakosság felét reprezentáló polgármester képviselők szavazatát is – elfogadott döntést pedig már nehéz úgy értelmezni, amely ellentétes lehetne a főváros érdekeivel.

### **A fővárosi intézményekre vonatkozó legfontosabb döntésekkel kapcsolatos előterjesztés**

1994-ben vált az önkormányzati törvény részévé egy, a fővárosi önkormányzatra vonatkozó kivételszabály, miszerint a Fővárosi Közgyűlés bizonyos meghatározott tárgykörökben átruházhatta hatásköreit a főpolgármesterre. Ennek alapján lehetőség nyílt arra, hogy a főpolgármester hozhassa meg az önkormányzati intézményekkel kapcsolatos, *egyes fontosabb döntéseket* – így átruházott hatáskörben akár az intézményvezetőket is ő nevezhette ki.<sup>7</sup> A fenti kivételszabály egészen 2011-ig hatályban volt. Az új önkormányzati törvény szakított az addigi szabályozási koncepcióval, és tételesen felsorolta azon hatásköröket, melyek esetében a képviselő-testület nem ruházhatja át döntési hatáskörét. A törvény szerint sem magukkal az *intézményekkel kapcsolatos döntések*, sem azok *vezetőinek kinevezése* nem tartoznak az átruházható hatáskörök közé, azokról a képviselő-testületeknek kell döntenie.<sup>8</sup>

A 2014. november 18-án elfogadott módosítás azonban egy újabb kivételszabályt állapít meg a főváros tekintetében. A módosítás szerint ugyanis a fővárosi intézményekkel kapcsolatos legfontosabb *előterjesztéseket* (pl. alapítás, átszervezés, megszüntetés, vezető kinevezése) a főpolgármester saját, eredeti – azaz nem a fővárosi közgyűlés által átruházott – hatáskörében teheti meg.<sup>9</sup> A főpolgármester új hatásköre tehát kizárólag az előterjesztésekre vonatkozik, ami természetesen nem azt jelenti, hogy az egyben „meg is kötné” a közgyűlés kezét, hiszen a



képviselők nem kötelesek az előterjesztést megszavazni. A kinevezés (megválasztás) tehát a testület jogköre maradt.<sup>10</sup>

Fentebbiek kapcsán fontos látni tehát, hogy az 1994-2011 között hatályban lévő szabályozás lehetőséget biztosított arra, hogy akár maga a kinevezés is – ugyan átruházott hatáskör alapján, de – a főpolgármester jogköre lehessen. 2011-től ezen „lehetőség” megszűnt, de a vonatkozó előterjesztéseket szokásjog alapján általában a városvezetés tette meg.<sup>11</sup> A 2014-es módosítással a jogalkotó tehát valójában a kialakult gyakorlatot emelte jogszabályi szintre.

### **A fővárosi közgyűlés „önfeloszlata”**

Szintén 1994-ben került az önkormányzati törvénybe a képviselőtestület „önfeloszlására” (önfeloszlásának kimondására) vonatkozó szabályozás, melyet 2005-ben technikai szempontokból pontosított a jogalkotó.<sup>12</sup> A 2011-ben elfogadott új önkormányzati törvény a korábbiakhoz hasonlóan egy általános rendelkezéssel szabályozza a képviselő-testület – így a 2014-es módosítást megelőzően a fővárosi közgyűlés – önfeloszlásának kimondását, minősített többséghez (azaz az összes képviselő több mint felének igen szavazatához) kötve azt.

A jogalkotó a Fővárosi Közgyűlés tekintetében azonban itt is a többitől eltérő szabályozást iktatott legutóbb a törvénybe. Eszerint a feloszlás kimondásához a képviselők négyötödének szavazatára, illetve fővárosi lakosság szám négyötödét képviselő kerületi polgármesterek igen szavazatára van szükség.<sup>13</sup> Ez természetesen jóval nagyobb arány, mint ami a korábbi minősített többséghez egyébként szükségeltetett. A feloszlás kimondásának megnehezítése egyrészt szintén összefügg a Közgyűlés új összetételével, másrészt azonban áttételesen érinti a testület és a főpolgármester viszonyrendszerét is.

Mivel Budapesten az új önkormányzati választási szabályok alapján a választók szavazatukkal egyszerre két mandátumról is döntenek ugyanazon személy vonatkozásában (polgármesterség illetve fővárosi közgyűlési tagság), az egyik megbízatás megszűnésével értelemszerűen a másik is megszűnik (azt az amúgy logikus szabályt, hogy a Fővárosi Közgyűlés feloszlása esetén a polgármesteri mandátum is megszűnik, a jogalkotó most át is vezette a törvénybe). A korábbi szabályozás alapján viszont az összes városvezetői megbízatás megszűnését elérhette volna akár a polgármesterek egy töredéke is, együtt szavazva a nem-polgármester képviselőkkel (a 33 fős közgyűlés feloszlásának kimondásához elegendő lett volna 8 polgármester és 9 „egyszerű” képviselő szavazata is). Az ilyen helyzetek elkerülése érdekében iktatta a szabályozásba a jogalkotó a „kettős négyötödös többség” követelményét, melynek alapján a feloszlás kimondásához már a polgármesterek többségének (18-nak) szavazata is szükséges, de úgy, hogy azok egyben reprezentálják a fővárosi lakosság négyötödét is.



Mindemellett a nehezítés végső soron a konszenzuseresés irányába hathat a főpolgármester és a Közgyűlés viszonyában. Az ugyanis nyilvánvaló, hogy egy esetlegesen elhúzódó konfliktushelyzet esetén egyik félnek sem lesz egyszerű elérnie egy „ultima ratio-szerű” feloszlást – helyette azonban a helyzet kezelésében lehetnek érdekelték a felek (tudva azt, hogy „tartós együttélésre” kell berendezkedniük”).

Összességében megállapítható tehát, hogy az önkormányzati törvény legutóbbi módosítására a Fővárosi Közgyűlés tagjainak választására és összetételére vonatkozó új szabályok miatt volt szükség. A módosítások egyrésztől növelték a főpolgármester hatáskörét (vétó), másrésztől a kerületi és össz-fővárosi érdekek hatékonyabb harmonizálásának adhatnak teret (vétó, nehezített „önfeloszlátás”) – harmadrészt pedig egyes, eddig is létező szokásjogi tartalmakat kodifikáltak (intézményvezetőkre vonatkozó kizárólagos főpolgármesteri előterjesztések).

<sup>1</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv). 47. § (2)-(4) bekezdés 2014. X. 12-től hatályos állapot szerint a 2014. évi XXIII. törvény 16. §-a alapján módosítva.

<sup>2</sup> 2014. évi XXIII. törvény 12-16. §.

<sup>3</sup> Az 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 1994. december 11-től hatályos 35. § (3) bekezdése és a Mötv. 68. § (1) bekezdése.

<sup>4</sup> Mötv. 68. § (1a) bekezdés.

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye S. cikk (3). bekezdés, illetve 6. cikk (3)-(5), (7) és (9) bekezdése.

<sup>6</sup> lásd a 3. lábjegyzetet.

<sup>7</sup> Az Ötv. 18. § (3) bekezdés 1994. december 11-től hatályos állapot szerint a 1994. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Módtv.) 10. § (2) bekezdése alapján módosítva.

<sup>8</sup> 2012. január 1-től fokozatosan hatályba lépő Mötv). 41. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján, de a 42. §-ban felsorolt kivételekre figyelemmel!

<sup>9</sup> A Mötv. 67. § (2) bekezdésének a 2014. évi LXXI. törvény 8. §-al módosított, 2014. november 26-tól hatályos szövege szerint.

<sup>10</sup> Mötv. 41. § (6)-(7) bekezdés, 42. § 2. pont

<sup>11</sup> Városvezetés alatt az Alapjogokért Központ a főpolgármestert és a főpolgármester-helyetteseket érti, mivel a korábbi szokásjog alapján ők tették meg a fővárosi intézményekkel kapcsolatos fontosabb előterjesztéseket.

<sup>12</sup> Az Ötv. 18. § (3) bekezdés 1994. december 11-től hatályos állapot szerint, a Módtv. 10. § (2) bekezdése alapján módosítva; illetve a 2005. évi LXXXI. törvény 61. § (1) bekezdése alapján pontosított szöveg hatályban 2005. VII. 16-tól.

<sup>13</sup> 2014. évi LXXI. tv. 7. §.