



Az indítványozók rosszabb helyzetbe hozták a veszteseket

Azzal, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette az új fővárosi választási rendszer kompenzációs mechanizmusra vonatkozó egyes előírásait, az indítványozók valójában a budapesti önkormányzati választásokon vesztes szereplőket hozták rosszabb helyzetbe: a töredékszavazatok súlyozása ugyanis őket részesítette volna előnyben. Az 57 ellenzéki országgyűlési képviselő által beadott, utólagos normakontrollra irányuló indítványnak két lényeges pontja volt. A Fővárosi Közgyűlés tagjainak választására vonatkozó új szabályozás megsemmisítését egyrészt a közvetlen szavazás alapelveinek, másrészt a választójog egyenlőségének megsértésére hivatkozva kérelmezték. Ezek közül az Alkotmánybíróság a közvetlenség sérelmét nem találta megalapozottnak, mivel az azt jelenti, hogy a választó szavazatából mindenféle közvetítő nélkül mandátum képződik. Az új szabályozás ezen követelményt kielégíti, a választó ugyanis egyazon szavazatával közvetlenül juttathatja a polgármester-jelöltet városvezetői és közgyűlési mandátumhoz is. A választójog egyenlőségének megsértésére hivatkozó kifogásokat viszont részben megalapozottnak találta a testület. Ezen alapelvnek ugyanis két oldala van: jelenti a szavazatok abszolút azonos értékét, illetve lehetőség szerinti azonos súlyát. Az Alkotmánybíróság ennek következtében valóban helyesen állapította meg, hogy az „egy ember-egy szavazat” elvének követelményét sérti a fővárosban bevezetni tervezett újszerű kompenzációs mechanizmus. A súlyozás értelmében ugyanis a vesztes polgármesterjelöltekre leadott, így listán hasznosuló szavazatok a legnagyobb kerület választópolgárai esetében hatszor többet értek volna, mint a legkisebb kerületben. Ennek megfelelően viszont a vesztes polgármesterek töredékszavazatai után több mandátum is képződött volna a pártlistáról, valamelyest kompenzálva a városvezetői helyet nem szerző jelöltet, illetve pártot. Ezzel ellentétben viszont a testület a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyának megsértésére hivatkozó beadványi részeket nem találta megalapozottnak. Így alaptörvény-szerűnek mondta ki azt a jogalkotói megoldást, mely az egyes kerületek közötti lakosságszám-eltérésekből fakadó aránytalanságokat a közgyűlési szavazások során alkalmazandó „kettős többség” elvével egyenlíti ki. Arra az Alkotmánybíróság azonban helytelenül nem mutatott rá indokolásában, hogy pontosan mit is jelent ez. A testületnek részletesen rá kellett volna mutatnia, hogy a megoldás értelmében amennyivel kisebb súlyú szavazattal rendelkezik egy nagyobb kerület választópolgára, annyival is fog jelentősebb súllyal számítani az általa választott polgármester voksa a közgyűlési szavazások során. A leendő fővárosi képviselők közötti alkotmányos mandátumegyenlőtlenség fogja tehát biztosítani végső soron a választójog egyenlőségét.



Az Alkotmánybíróság döntésének alapkeretei

A széles jogalkotói szabadság

Az Alkotmánybíróság határozatában leszögezte – utalva korábbi gyakorlatára –, hogy az Országgyűlés rendkívül széles mozgásszabadsággal rendelkezik a választási rendszer és a választási szabályok megállapításában, melynek egyetlen korlátja az Alaptörvény.¹ Sőt, ahogy arra korábbi döntésében a testület rámutatott, „az Alkotmány keretei között, ugyancsak a törvényhozó döntési szabadsága körébe tartozik annak eldöntése is, hogy az egyes választások szabályozása során egyéni választókerületi, listás vagy vegyes választási rendszert alkalmaz.”² Ennek kapcsán egyik előző elemzésében az Alapjogokért Központ is utalt rá, hogy 1990 óta a jogalkotó – élve szabályozói szabadságával – számos alkalommal változtatott az önkormányzati választásokra vonatkozó előírásokon, a módosítások több esetben pedig alapvető változásokat jelentettek a Fővárosi Közgyűlés tekintetében is.³

A választási szabályokat összességében szükséges értékelni

Az Alkotmánybíróság arra is helyesen mutatott rá, hogy az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – nem határoz meg részletes szabályokat a választások lebonyolítására vonatkozóan, hanem alapelveket rögzít, amelyeknek a választási rendszer egészében kell érvényesülniük.⁴ Ennek megfelelően a testület, amikor a választójogi szabályozást vizsgálja, annak egyes elemeit nem külön-külön, hanem összességében kell értékelnie. Így a választási alapelveknek – melyek az Alkotmánybíróság gyakorlatában sem alapjogként, hanem alapelvként érvényesülnek – is a rendszer egészét tekintve, annak összességében kell érvényesülniük.

Az új szabályozást támadó indítvány alapelemei

Az indítványozók a Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztására vonatkozó új szabályozás kapcsán a közvetlenség alapelvének, illetve az egyenlő választójog sérelmére hivatkoztak. Alapvetően ezen, Alaptörvényben lefektetett elvek miatt kérték a jogszabályhelyek megsemmisítését.⁵ Így azokat, melyek előírják, hogy megválasztásával a Fővárosi Közgyűlés tagja lesz a 23 kerületi polgármester; azokat, melyek a vesztes polgármester-jelöltekre leadott töredékszavazatok súlyozását írják elő; illetve azokat, mely a Fővárosi Közgyűlés döntéshozatala során a „kettős többség” elvét tartalmazzák.

A választójog közvetlensége és annak tartalma

A választójog közvetlenségének lényege, hogy a választópolgár által leadott szavazat mindenféle áttétel és közvetítő mechanizmus nélkül érvényesül, közvetlenül eredményez mandátumot, vagyis a megválasztandó személyről a választópolgár voksa a döntő.⁶ A közvetett választási mód során –

szemben a közvetlennel – a választópolgár szavazatával nem közvetlenül a jelöltre szavaz, hanem például egy választási megbízottat (elektort) választ, aki megbízatásából fakadóan gyakorolja majd a választójogot, ezzel a közvetítő mechanizmussal eredményez mandátumot a választópolgár szavazata. Az Alkotmánybíróság többször is vizsgálta a közvetlenség elvét a rendszerváltás óta, a vonatkozó alapelv kérdéskörével 1998-ban, 2002-ben és 2005-ben is foglalkozott a testület.⁷ Határozataiban leszögezte, hogy például a pártok által az országgyűlési választásokon állított közös lista annak ellenére sem sérti a közvetlenség elvét, hogy a választópolgár töredékszavazatából esetlegesen olyan, a közös lista állításában részt vevő párt is „profitál”, melyre amúgy az illető nem szavazott volna, hanem csak a közös jelöltként induló, de eredetileg egy másik párthoz tartozó jelölttel szimpatizált. A szakirodalom ennek alapján egységes abban, hogy a korábbi választási rendszerben jelen lévő országos kompenzációs lista maga sem sérti a közvetlenség elvét, hiszen a választópolgár annak tudatában szavaz az egyéni jelöltre, hogy szavazata adott esetben listán hasznosul.⁸ Az Alkotmánybíróság a közvetlenség és a demokratikus legitimitáció kapcsán korábban arra is rámutatott, hogy „amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható”.⁹

Ugyanezen megállapítások állnak fenn a Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztására vonatkozó új szabályozás összefüggésében is.¹⁰ A leendő közgyűlést ugyanis azok a polgármesterek (is) fogják alkotni, akikre közvetlenül, áttétel és közvetítő mechanizmus nélkül szavaznak a választópolgárok. Az is hangsúlyozandó, hogy a választók tisztában lesznek a szavazás napján azzal, hogy a polgármester-jelöltre leadott szavazatukkal egyben a Fővárosi Közgyűlés leendő tagjára is szavaznak. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának indoklásában továbbá kiemelte azt is, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy az Országgyűlés gátolva lenne olyan választási rendszert megalkotásában, amelyben a választópolgárok közvetlen szavazatukkal ugyanazt a személyt egyszerre két különböző önkormányzati tisztségre egyszeri szavazással választják meg.¹¹ Tehát jelen esetben nincs szó a közvetlenség alapelvének sérelméről, nincs szó közvetítő mechanizmusról, pusztán arról, hogy ugyanaz a szavazat közvetlenül két mandátum tekintetében is hasznosulhat.

A választójog egyenlőségének követelményei, annak két oldala

Az indítványozók által felhozott, a szabályozás alkotmányellenességét véleményük szerint eredményező másik ok a választójog egyenlőségének sérelme volt. A választójog egyenlőségének követelménye jelenti egyfelől a szavazatok egyenértékűségét a választók szempontjából („egy ember egy szavazat”), másfelől pedig a szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyának érvényesülését.¹² Az előbbi abszolút követelmény, ami semmilyen okból nem korlátozható, míg a másodiknak „relatív” módon kell érvényesülnie, azaz magát az esélyt kell biztosítani, hogy lényegében azonos mértékben (azonos súllyal) járuljanak hozzá a szavazatok egy-egy mandátumhoz. Ha az azonos súly elve sérül, ahhoz az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint megfelelő alkotmányos indokot kell társítani – minél nagyobb pl. az aránytalanság, annál erősebb alkotmányos indok szükséges.¹³ Az Alkotmánybíróság

korábbi határozataiban természetesen azt is többször leszögezte, hogy a választási matematika és választási földrajz miatt még fenti feltételek maradéktalan érvényesülése mellett sincs lehetőség a szavazatok „effektív egyenlőségére”, a népképviselőt főszabályszerűen közvetett jellege természetesen hordozza magában az aránytalanságot.¹⁴ Mindez azt jelenti, hogy „a választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában”.¹⁵

Az Alkotmánybíróság döntésének részletei

A súlyozásos kompenzációs lista alaptörvény-ellenessége

Mindezek ismeretében szükséges tehát vizsgálni az új szabályozást. A fővárosi közgyűlési választások során a kerületek tulajdonképpen választókerületekként fognak majd működni. Ebből fakadóan tény, hogy mivel az egyes városrészek lakossága között akár hatszoros eltérés is lehet, nyilvánvalóan sérül a szavazatok azonos súlyának követelménye, hiszen míg a XXIII. kerületben alig több, mint 22.000 lakosra jut egy mandátum, addig a XI. kerület 147.000 lakosa ugyancsak egy képviselőt választ a közgyűlésbe. Ezzel az aránytalansággal – azaz a szavazatok azonos súlyának sérelmével – kapcsolatban az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy „adott a kivételes szabályozás lehetősége is a főváros egysége és kerületi tagozódása körülményeire, valamint közigazgatási és történelmi határvonalaira tekintettel”. („alkotmányos indok”, ld. fent).¹⁶ Álláspontunk szerint azonban téves az Alkotmánybíróság utalása, hiszen – mint arra egyébként maga a testület is rámutat – a választójog egyes intézményei nem vizsgálhatóak önmagukban, csak a komplexitás módszere alapján.¹⁷ Éppen ezért nincs szükség megfelelő „alkotmányos indokra” az aránytalanság igazolásához, hiszen az a rendszer egészét tekintve nem is áll fenn (Mint az elemzésünkben később részletesen bemutatásra kerül, a fenti aránytalanságot a közgyűlési döntéshozatal során érvényesülő kettős többség követelménye megfelelően kompenzálja, tehát a rendszer egészét nézve nem sérül a választójog egyenlőségének szavazatok lehetőség szerinti azonos súlyára vonatkozó követelménye).

Az indítványozók által támadott, úgynevezett „súlyozásos kompenzációs mechanizmus” esetében is az a kérdés merült fel, hogy a jogintézmény eleget tesz-e az egyenlő választójog alapelveinek, azon belül is a szavazatok abszolút értelemben vett egyenértékűségének. Az eljárás lényege, hogy a kerületekben a vesztes polgármester-jelöltre leadott, tehát a kompenzációs listára kerülő töredékszavazatok súlyozásra kerültek volna a kerület lakosságának megfelelően. Tehát egy nagyobb kerületben keletkezett töredékszavazat nagyobb kvótával került volna felszorzásra a kisebb kerületben keletkezett képest, így az egyes kerületek választópolgárainak „vesztes szavazata” eltérő értékkel bírt volna.¹⁸ Mindennek szélsőséges esetben gyakorlatilag az lett volna a következménye, hogy az egyik kerületben szavazó választópolgár 6, míg a másokban csak 1 szavazattal rendelkezik a kompenzációs lista tekintetében. Az Alkotmánybíróság álláspontunk szerint ezért helyesen járt el, amikor megállapította, hogy a kérdéses jogintézmény sérti az „egy ember-egy szavazat” (azaz az azonos érték)

elvét és erre való hivatkozással megsemmisítette a kérdéses jogszabályhelyeket.¹⁹ A komplexitás módszerét figyelembe véve sem lehet alkotmányosnak értékelni az eljárást, hiszen az már a szavazáskor önmagában hordozza az egyenértékűség sérelmét. Az egyes kerületek eltérő lakosságszámából fakadó aránytalanság kompenzálására nem ez, hanem a „kettős többség” (ld. lentebb) intézménye szolgál. „Ez a megoldás (*ti. a súlyozás*) a valóságban másfajta egyenlőtleniséget eredményez az egyes választópolgárok szempontjából” – mutatott rá helyesen az Alkotmánybíróság, azt ugyanakkor az indoklásában elmulasztotta kifejtetni, hogy a fenti súlyozásos eljárással nem csak a különböző kerületekben keletkező „vesztes szavazatok” között lett volna egyenlőtleniség, hanem egy kerületen belül is, hiszen a győztes szavazatok tekintetében nem érvényesült volna semmilyen kompenzáció.²⁰

A döntés jogi és választási rendszerre vonatkozó hatásai kapcsán azonban nem csak azt szükséges kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság bár nem mindenre kiterjedő indokolással, de helyes logikai elgondolás alapján semmisítette az adott paragrafusokat. Ugyanis bár a kompenzációs lista súlyozására vonatkozó szabályozás valóban alaptörvény-ellenesnek bizonyult, az eredeti formájában értelemszerűen a vesztes felet (a polgármester-jelöltet, az őt állító jelölő szervezet listáját) hozta volna kedvezőbb helyzetbe. Végző soron a legkisebb kerületet leszámítva (ahol a töredékszavazatok szorzója 1 lett volna) valamennyi városrészben jobban „szerepelhetett” volna a vesztes polgármester-jelölt, több szavazatot, így több mandátumot eredményezve a kompenzációs listán. Az indítványozók a kifogásolt jogszabályhelyek – helyes, alkotmányos alapokon történő – megtámadásával tehát végző soron azt érték el, hogy a vesztes jelöltek és jelölő szervezeteik kevesebb mandátumhoz fognak jutni, mint azt a jogalkotó eredeti szándéka előírta.

A „kettős többség” alaptörvény-szerűsége

A választójog egyenlőségének másik oldala a szavazatok egyenlő súlyának követelménye. Mint fentebb már utaltunk rá, az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban is lefektette, hogy a szavazatok súlyának lehetőség szerint azonosnak kell lennie, azonban az ún. „effektív egyenlőséget” (ld. fent) a modern demokratikus keretek között lehetetlen garantálni. Az Alkotmánybíróság helyesen járt el, mikor a komplexitás elvét alkalmazva a kerületek közötti lakosságszám-eltérésekből fakadó aránytalanságok vizsgálatához bekapcsolta a „kettős többség” elemzését is, mivel az indítványozók által támadott jogszabályhelyek összefüggésében éppen a szavazatok egyenlő súlyának kérdése merült fel.²¹ A „kettős többség” új jogintézményének lényege ugyanis, hogy a Fővárosi Közgyűlés döntéshozatali eljárása során akkor tekinthető elfogadottnak egy döntés, ha azt a közgyűlés tagjainak többsége és a fővárosi lakosság többségét képviselő polgármester tagok is támogatták. Egy polgármester képviselő olyan arányban rendelkezik szavazattal, ahány kerületi lakost reprezentál.²²

Elsőre úgy tűnhet, hogy a szabály nem választójogi természetű, hanem a Fővárosi Közgyűlés belső, intézményi eljárása. Azonban ha figyelembe vesszük, hogy a választójog kettős funkcióval rendelkező



alapjog, beláthatjuk a jogintézmény választójogi relevanciáját.²³ A választójog ugyanis egyrészt a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról (alapjogi értelmezés), másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál („instrumentalista” vagy ún. „funkcionalista” értelmezés), tehát része a képviselői mandátum keletkezésének, így a mandátumnak magának is.²⁴ Az Alkotmánybíróság erre az összefüggésre azonban hibásan nem mutatott rá, pedig a „kettős többség” vizsgálata, a mandátumok súlya csak ezek alapján vonható be a választási rendszer összefüggésekben történő értelmezésébe.

Ebből a szempontból viszont fontos, hogy az új szabályozás alapján Fővárosi Közgyűlés kerületi polgármester tagjai mandátumának értéke a fenti szabálynak megfelelően az általuk képviselt fővárosi kerület lakosságával arányos. Tehát amennyivel kisebb súlyú szavazattal rendelkezik egy nagyobb kerület választópolgára, annyival is fog jelentősebb súllyal számítani az általa választott polgármester voksa a közgyűlési szavazások során. Így éppen, hogy „kettős többség” szabályának hiányában sérülne a választójog egyenlőségének elve, hiszen lakosságszámtól függetlenül mindegyik kerület egy tagot választ a Fővárosi Közgyűlésbe. Természetesen mindez azt is jelenti, hogy a közgyűlés tagjainak mandátuma nem lesz egyenlő (eltérő mértékű szavazattal fognak rendelkezni), azonban ez nem sért alkotmányos elveket, hiszen az Alaptörvény csak az országgyűlési képviselők mandátumával kapcsolatban rögzíti az egyenlő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó kitétel, az önkormányzati képviselőknél nem.²⁵ Összességében tehát a mandátumok egyenlőtlensége egyenlíti ki a választókerületek eltérő lakosságszámából eredő választójogi egyenlőtlenséget, ezáltal a rendszert összességében vizsgálva megállapítható, hogy az nem sérti a választójog egyenlőségének alapelvét.

¹ II/1187/2014. AB határozat. Jelen elemzés az Alkotmánybíróság határozatának a Fővárosi Közgyűlés tagjainak megválasztását befolyásoló részével foglalkozik, a személyes adatigénylés egyes választási eljárási szabályait érintő részével nem.

² 63/B/1995 AB határozat

³ „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 a 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”.

Alapjogokért Központ: Sokszor változott a Fővárosi Közgyűlés választására vonatkozó szabályozás (2014. június 16.)

<http://alapjogokert.hu/sokszor-valtozott-a-fovarosi-kozgyules-valasztasara-vonatkozo-szabalyozas/>

⁴ II/1187/2014. AB határozat [43], [49]

⁵ Az indítvány: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/B8C4308899929142C1257D0100507FF0?OpenDocument>

A módosító törvény: Az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény

⁶ Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai (Budapest, 2014 HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.) 116.p.

⁷ 16/1998. (V. 8.) AB határozat, 34/2005. (IX. 29.) AB határozat, 21/2002. (V. 10.) AB határozat

⁸ „A választópolgár annak tudatában szavaz a jelöltre, hogy ha szavazata nem eredményez mandátumot, akkor mint töredékszavazat a pártlistához kerül” (Pap Imre In: Halmi-Tóth: Emberi jogok, 756 p.);

„Ha azonban figyelembe vesszük, hogy a választópolgár a rendszer sajátosságainak tudtában adja le a voksát, akkor nem állapítható meg a közvetlenség alapelvének sérelme (Domahidi Ákos In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, 2696 p.)

⁹ „A demokratikus legitimitáció elsődlegesen valósul meg akkor, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják. Demokratikus legitimitáció akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható”. (16/1998. (V. 8.) AB határozat, 34/2005. (IX. 29.) AB határozat)

¹⁰ II/1187/2014. AB határozat [21], [25]-[26]

¹¹ II/1187/2014. AB határozat [27]

¹² 809/B/1998. AB határozat

¹³ Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán is rögzített abszolút mértéket: a választókerületek lakosság száma közötti, kétszeresnél nagyobb eltérés semmilyen esetben sem megengedhető.

¹⁴ 22/2005 (VI. 17.) AB határozat

¹⁵ 809/B/1998. AB határozat

¹⁶ II/1187/2014. AB határozat [42], [50]

¹⁷ 1/2013. AB határozat, II/1187/2014. AB határozat [43]

¹⁸ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övj.) részben megsemmisített 17.§-a

¹⁹ II/1187/2014. AB határozat [46]

²⁰ II/1187/2014. AB határozat [46]

²¹ II/1187/2014. AB határozat [44], [47]

²² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 47.§ (2)-(3)

²³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat

²⁴ Bodnár i.m. 116.p.

²⁵ Magyarország Alaptörvénye 4. cikk (1) és 35. cikk