

Nadrai Norbert
doktorandusz

Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

Választókerületek kialakításának, módosításának jogi és intézményes garanciái

I. Országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

A demokratikus választás alapfeltételei között ritkán esik szó a választókerületek kialakításáról. Az egy választókerületben lévő választópolgárok számának, a választókerületek számának és azok területi lehatárolásának szabályozási kérdése felértékelődött a rendszerváltáskor kialakított kompenzációs választási rendszer megváltoztatásával, mind az országgyűlési, mind az önkormányzati választások esetén. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Ogyvtv.) 3.§-a alapján az országgyűlési 199 képviselői mandátum 106 egyéni választókerületi és 93 országos listán megválasztott képviselői mandátumból adódik össze. A kompenzáció új rendszerében, a győztes mandátum által a kompenzációs listára is jutó szavazatok egyértelműen az országgyűlési egyéni választókerületek döntőszályaát jelenti.¹

Hasonló a helyzet az önkormányzatok egyes választási rendszerében, ahol a kompenzációs listán szerzhető mandátumok száma jelentősen csökkent az egyéni választókerületben megválasztott képviselők számához képest. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övtv.) II. FEJEZET rendelkezései között például, egy 16 fős képviselő-testületben 12 egyéni választókerületben megválasztott képviselő mellett 5 kompenzációs listán mandátumot szerző képviselő juthat be a testületbe.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötvtv.) 47. § (2) bekezdése első mondata alapján a javaslat 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. Az egyéni és kompenzációs mandátumok közötti arány változtatása következtében, a kompenzációs listán mandátumot szerzett képviselők egyedi döntésekben való érdemi részvétele formálissá vált.

Az információs társadalom kialakulásával és meghatározóvá válásával az információs csatornák tulajdonosai, illetve arra befolyást gyakorolni képes érdekkörök szerepe felértékelődött, így a választójogi rendszer eleminek jogi és intézményi garanciája a demokratikus államberendezkedés és működés alapkövévé vált. Itt tartalmi és nem formai kérdések döntenek el, hogy egy állam demokratikus vagy sem. Véleményem szerint a kettő között nincsenek szintek, nincs kevésbé demokratikus, korlátozottan demokratikus.

Az ilyen jelzős szerkezetek inkább negatív előjellel tagadják a demokrácia létét. Az egyén szabadság iránti igénye ettől eltérhet, egy nem demokratikusan működő államban is érezheti valaki magát szabadnak.

A rendszerváltáskor minisztertanácsi rendeletben az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet) mellékletében rögzítették az országgyűlési egyéni választókerületi határokat. Ez a jogforrási szint törvényi felhatalmazáson, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rogyvtv.) 50.§ (2) bekezdésén alapuló végrehajtási rendeletként, az Alkotmánybíróság 193/2010. (XII. 8.) AB határozatával, 2011. december 31-ével történő megsemmisítéséig szabályozta a választókerületek határát.

¹ Ogyvtv.15.§ (1) bek. b) pont
2017/1.

A szabályozás megszületésének fontosságát jelzi, hogy az Alkotmánybíróság már korábban is foglalkozott e kérdéskörrel², amikor hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket és felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának az országgyűlési képviselők az Alkotmány 20. § (1) bekezdése alapján megtartandó választását követően 2007. június 30-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 2. számú melléklete, valamint az MT rendelet melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt fenti döntésének figyelembevételével elutasította.

Törvényi szintű³ szabályozásban rögzített országgyűlési egyéni választókerületek⁴ alapján történő választásra első ízben a 2014. évi országgyűlési képviselők általános választásakor került sor. A közel negyedszázados, alkotmányos követelményeknek nem megfelelő választókerületek meghatározására vonatkozó szabályozási szint mellett, jelentősen átalakult a választási rendszer.

Hat országgyűlési képviselői általános választáson keresztül 1990 és 2010 között 176 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 152 országgyűlési képviselőt megyei, fővárosi választókerületben listán választottak.⁵ Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további 58 kompenzációs mandátum került betöltésre. Az új választási rendszerben 106 országgyűlési képviselőt,

egyéni választókerületben, 93 országgyűlési képviselőt országos listán választanak.⁶

Az egyéni választókerületek dominanciáját tovább erősíti a kompenzáció szabályainak alapvető változása, mely szerint töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.⁷

Ha az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg, töredékszavazatnak minősül az adott egyéni választókerületben minden egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazat.⁸

A választókerületek átalakítása mellett a kompenzáció szabályainak megváltoztatása eredményezte, a győztes mindent visszarendszert, amely a kompenzáció súlytalan, szimbolikus jellegét jelenti. E tényt azért érdemes kiemelni, mert az arányosság követelménye nemcsak a választókerületek számának és határainak kialakításánál, hanem a kompenzáció rendszerének kidolgozásánál is meghatározó. A Kúriának⁹ e tárgyban hozott végzése¹⁰ elleni alkotmányjogi panaszt a taláros testület elutasította¹¹, azonban megjegyezte döntésében, hogy az új és első ízben, a gyakorlatban is kipróbált választási rendszer a szerzett tapasztalatok birtokában természetesen módosítható, vagy részleteiben megváltoztatható. Az ezzel kapcsolatos indítványozói felvetések azonban az Országgyűlésre, és nem az Alkotmánybíróságra tartoznak.

A választókerületek törvényi szabályozásának követelményét lefektető alkotmánybíró-

² 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

³ 64/1991. (XII.17.) AB határozat

⁴ Az Ogyvtv. 1. számú melléklete

⁵ Rogyvtv. 4.§ (2)

2017/1.

⁶ Ogyvtv. 3.§ (2)

⁷ Ogyvtv. 15.§ (1)

⁸ Ogyvtv. 15.§ (2)

⁹ A Kúria és a Doktori Iskolák megállapodása hozzájárult a kutatás sikeréhez.

¹⁰ Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzés

¹¹ 3141/2014.(V.9) AB határozat

sági döntés¹² kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén, úgy döntött, hogy a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez, - amennyiben ez jogszabályi formában történik -, elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Ezzel biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága.¹³ Ezen alkotmánybíróági döntés két utólagos normakontrollra vonatkozó indítvány és egy alkotmányjogi panasz egyesítése¹⁴ kapcsán született. Az Alkotmánybíróság a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Váe.) 152. §-a, valamint az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelete konkrét ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszüntette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezéseket egy olyan jogerős bírósági határozatban¹⁵ alkalmazták, amely a 2006-2010-es parlamenti ciklus ideje alatt kitűzött időközi országgyűlési választást érintően a választási szerveknek a szavazókörök kialakításával és a választási névjegyzék lezárásával kapcsolatos döntését¹⁶ vizsgálta felül. Erre tekintettel az alkalmazási tilalom elrendelése már nyilvánvalóan nem lett volna hatással a jogerősen lezárt konkrét ügyre, hiszen az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásának kizárásától sem volt várható, hogy a korábbi parlamenti ciklusban megtartott időközi országgyűlési választásra vonatkozóan megváltozzon a szavazókörök kialakítása, s ezáltal orvosolják

az indítványozó állítólagos jogsérelmét. Látható, hogy az Országgyűlés mulasztása alatt eltelt időben lefolytatott időközi választáskor is vitát váltott ki a szabályozás elégtelensége.

II. Helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása

A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakításánál más logikát alkalmaz a jogalkotó, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 66. §-a egy ún. külső szereplőre a választási iroda vesztőjeként eljáró jegyzőre bízta a választókerület határainak megállapítását, meghatározott törvényi követelmények mentén.¹⁷ Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok összefüggő területet alkossanak, és a központi névjegyzék alapján választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.¹⁸ A különböző társadalmi, gazdasági hatások az elmúlt években meghatározott irányú, településen belüli költözést jelentettek, a lakótelepi nagy létszámú népesség egy része az olcsóbb zártkertekbe költözött, ezt a folyamatot tovább erősítette a deviza alapú hitelezés terheinek aránytalan megnövekedéséből fakadó kényszerű költözések. A területileg nagy kiterjedésű zártkertek amőba alakú, korábban meglévő egyéni választókerületeket egészítették ki.

A hagyományos településszerkezetben egyes településrészek önálló nevet kaptak és ehhez kötődött az egyéni választókerületben megválasztott képviselő. A lecsökkentett egyéni választókerületek száma és a településen belüli költözések alapján újra kellett alakítani az egyéni választókerületek határait úgy, hogy a választásra jogosultak száma megközelítően azonos legyen.¹⁹

¹² 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

¹³ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban *Közjogi Szemle*, 2012. vol. 5. no. 1, 40-48 p

¹⁴ Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése

¹⁵ Fővárosi Bíróság 23. Kpk.45.060/2009/2. sz. végzése

¹⁶ Fővárosi Választási Bizottság 12/2009. (I.14.) FVB határozata, Budapest 12. számú Országgyűlési egyéni Választókerületi Választási Bizottság 36/2009. (I.11.) 12.sz. OEVB határozat 2017/1.

¹⁷ Mózes Imre: Egyéni választókerületek arányosságá-aránytalansága *Jegyző és közigazgatás* 2010/5

¹⁸ Ve. 306/A. § (2) bekezdés

¹⁹ Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban *Közjogi Szemle*, 2012. vol. 5. no. 1, 40-48 p

Az ettől való eltérésre irányadó – az Európa Tanács tanácsadó testületeként működő, Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) 190/2002. számú véleménye²⁰ a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztásának követelményeit az alábbiakban foglalja össze:

- a képviselői helyek elosztása kiegyensúlyozottan, világos szempontok szerint kell megtörténnjen, a következő lehetséges kritériumok figyelembevételével: népesség, a nemzeti kisebbségek számaránya, a regisztrált választópolgárok száma, a választójogukkal várhatóan élők aránya;

- földrajzi, közigazgatási, valamint történelmi határvonalak számításba vehetők;

- az egy képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot. E szabályoktól csak kivételes körülmények esetén engedhető meg az eltérés (adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme, szórványosan lakott terület egységének védelme érdekében);

- a képviselői helyek elosztásának rendszerét legkevesebb tízévenként újra kell vizsgálni, lehetőleg választásokon kívüli időszakokban;

- a választókerületek határvonalainak újbóli meghatározása esetén a következő szempontoknak kell érvényesülniük: elfogulatlan-ság, a nemzeti kisebbségek hátrányos helyzetbe kerülése lehetőségének kizárása, egy többségében független személyekből álló bizottság véleményének meghallgatása.

Fontos megemlíteni, hogy a választókerületek határvonalainak meghatározásánál a Velencei Bizottság testületi döntést feltételez, amelynek lehetőség szerint legyen földrajzi, illetve szociológiai szakember tagja, a pártok legyenek egyenlő arányban képviselve, illetve szükség esetén a nemzeti kisebbségek is.

Az hazai szabályozásban fenti elvek a következők szerint érvényesülnek: adott településen egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától - a településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel - legfeljebb tizenöt százalékkal lehet eltérni.²¹ Ezen korlátokon belül a jegyző, mint a választási iroda vezetője dönt.

Érdemes megemlíteni az Országos Választási Iroda vezetőjének intézkedését²² az egyéni választókerületek meghatározásánál, amely iránymutatásul szolgált a helyi választási irodák vezetőinek határozataihoz összefoglalva a választókerületek felülvizsgálatának követelményeit.

Vizsgálandó e döntés meghozatalában nemcsak a döntéshozó személye és a döntéséhez szükséges szakmai függetlenség jogi garanciái, hanem a jogorvoslati eljárásban döntést hozó fórum is. 2013. április 21-jéig a Vae. 102. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: az egyéni választókerületek számát, sorszámát és területét a helyi választási iroda vezetője a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosságszáma alapján állapítja meg, és e döntését a helyben szokásos módon február 28-ig közzéteszi. E § (3) bekezdése alapján a helyi választási iroda vezetőjének (1) és (2) bekezdés szerinti döntése ellen annak közzétételétől számított 2 napon belül a területi választási iroda vezetőjéhez lehet kifogással fordulni. A helyi választási iroda vezetőjének (2) bekezdés szerinti döntése ellen a 9. § (1) bekezdésben foglalt megsértésére hivatkozással terjeszthető elő kifogás. A területi választási iroda vezetője a kifogásról 2 napon belül dönt. A területi választási iroda vezetője a megtámadott határozatot helyben hagyja vagy megváltoztatja. További jogorvoslatnak helye nincs.²³

²⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters (Opinion no.190/2002), Strasbourg, 23 May 2003[2.2.]6-7. 2017/1.

²¹ Ve. 306/A. § (3) bekezdés.

²² 18/2010. (VI.25.) OVI intézkedés

²³ Cserny Ákos: A választójogi szabályozás néhány aktuális kérdése a 2010. évi választások tükrében Új Magyar Közigazgatás, 2010. vol. 3. no. 12, 15-23 p

Ezt a szabályozást módosította a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló 2013. évi LXXXIX. törvény 30. §-a, amely megváltoztatta a jogorvoslati fórumot, így a helyi választási iroda vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzétételének időtartama alatt nyújtható be bírósági felülvizsgálati kérelem. A kérelmet a törvényszék bírálja el.”²⁴

A jegyző a törvény szerint választási iroda-vezetőként eljárva nem utasítható a képviselő-testület vagy a polgármester részéről, csak a felettes választási szervektől, illetve az illetékességi területén működő választási bizottságtól kaphat utasítást, akkor is csak a bizottság titkársági feladatainak ellátása körében.²⁵ A választási irodák szakmai tevékenységét a Nemzeti Választási Iroda elnöke irányítja.

A választási eljárás különleges voltát jelzi, hogy a választási eljárásra vonatkozó törvényben meghatározott feladatok ellátásával kapcsolatban a Nemzeti Választási Iroda elnöke közvetlen utasítást adhat a választási iroda vezetőjének.²⁶ Az önkormányzati képviselők eskütételüket követően három hónapon belül a kormányhivatal által szervezett kötelező képzésen vesznek részt, amelyre a polgármesterek is meghívást kapnak.²⁷ A választási iroda vezetőjének a választási eljárás során biztosított függetlenségét ezeken a képzéseken külön hangsúlyozni kell, mert a választott személyek számára ez nem ismert és sok konfliktus forrása. Inkább emberi tényezőn, hozzáálláson múlik, egyfajta önkontrollként a szakmai és szervezeti függetlenség tiszteletben tartása a választási eljárás alatt. A konfliktust erősíti, hogy személyes, egzisztenciális kérdés sokszor a választás eredménye, amely a lakókörnyezetben, az ismerősök, a család közegében kap értékelést.

Garanciális szempontból lényeges, hogy a jegyző kinevezési szabályai 2012. december 28-tól megváltoztak. Az egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény 6. §-a módosította a Mötv. 82.§ (1) bekezdését, amely rendelkezés az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül, így elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.²⁸ Továbbra is pályázat útján, határozatlan időre nevezik ki a jegyzőt, de már nem a képviselő-testület, hanem egy személyben a polgármester dönt.

Ez a korábbiakhoz képest még erősebb függetelmi viszonyt jelent a polgármestertől. Korábban csak az egyéb munkáltatói jogkört gyakorolta a jegyző felett, a törvény módosítását követően azonban a teljes munkáltató jogkört a polgármester gyakorolja, így a felmentéséről is ő dönt. Tovább árnyalja a függetelmi viszonyt az új – az ugyanabban az évben hatályba lépett köztisztviselők jogállására vonatkozó törvény elfogadása. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 63. § (2) és a 66. § (1) bekezdése bevezette felmentési okként a méltatlanság és bizalomvesztés fogalmát, amelyek nehezen körülhatárolhatóak, a munkaügyi jogviták következtében a bírói gyakorlat által tartalmilag értékelhető okok.

A választási szervek csúcán elhelyezkedő Nemzeti Választási Iroda vezetőjének függetlensége szigorú törvényi előírásban garantált.²⁹ Ez éles kontrasztot jelent a választási szervezeti rendszer alacsonyabb fokán álló választási irodavezetők részére biztosított törvényi garanciához képest. A szabályozás egységes elvek szerinti felülvizsgálata indokolt, erősítve a választási irodák vezetését ellátók szakmai függetlenségét.

²⁴ Ve. 307/Q. §

²⁵ Ve.71.§

²⁶ Ve.71.§ (2) bekezdés

²⁷ Mötv. 32. § (2) bekezdés j) pont
2017/1.

²⁸ Alaptörvény T. cikk (4) bekezdés

²⁹ Ve. 60. §, amely Ve. 354. § (1) bekezdés szabályozása alapján sarkalatosnak minősül.

III. Választókerületek kialakításának és módosításának lehetséges jelenlegi szabályozástól eltérő módja

1. Az országgyűlési egyéni választókerületek

Az Alkotmánybíróság 2014. évi országgyűlési választásokra alkalmazott jogszabályváltozásokat megelőző döntésének³⁰ megfelelő szabályozás módosítása kapcsán elvárás-ként jelenik meg, hogy a szabályozás rendleti szintről törvényi szintre emelkedjen, amely nemcsak jogforrási szint változtatását jelenti, hanem nagyobb nyilvánosságot, a vita lehetőségét, amely egy törvényjavaslat elfogadásának alapfeltétele, továbbá szélesebb konszenzust igénylő döntést. Az Alkotmánybíróság által a választókerületek törvényi szabályozásának követelményét előíró döntése³¹ a konkrét országgyűlési egyéni választókerületek meghatározásánál az egyszerű többséggel elfogadott törvényt elegendőnek tartja, a körzetek kialakításának elvei kétharmados elfogadása mellett. Azonban az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Ogyváltv.) 24.§-a külön kiemelve, az egész törvényt – ideértve a mellékleteit is - sarkalatosnak³² minősíti. A taláros testület a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága miatt találta megfelelőnek az egyszerű többséggel elfogadott törvényt a körzethatár megállapításához. A törvényhozás mégis a kétharmados többséget írta elő a 2012. január 1. napján hatályba lépő törvéynél. Ez szélesebb konszenzust jelent, ami pozitívumként értékelhető, viszont megnehezítheti az Ogyváltv.4. § (6) bekezdésben foglalt előírás teljesítését, mely szerint, ha az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak országos számtani átlagától húsz százaléknál na-

gyobb mértékben tér el, az Országgyűlés az Ogyváltv. 2. számú mellékletét módosítja. E szabály érvényesülésétől függetlenül a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat teljesülését is kétségessé teszi a kétharmados törvényben rögzített körzethatárok.

Az új választójogi rendszer azt jelenti, hogy a kompenzáció ellenkező irányú lett, a győztest kompenzálja túl, nem korlátozza a hatalomgyakorlást, hanem erősíti. A 2010. évi országgyűlési választásokra vonatkozó szabályok alkalmazásával a 2014. évi országgyűlési választási számszerű eredmények nem eredményeztek volna kétharmados parlamenti többséget.³³

Az országgyűlési egyéni választókerületek meghatározása kétharmados³⁴ döntéssel garanciális szempontok³⁵ figyelembevételével a parlamenti erőviszonyok alakulásával egyfajta bebetonozódást jelent, hiszen közel egy évvel a 2014. évi általános országgyűlési választásokat követően - a 2015. február 22-ére, az Európai Bizottság egyik biztosának jelölt kormánypárti képviselő lemondásával - kiírt időközi országgyűlési választáson a kormányzó többség elvesztette kétharmados többségét.

Felvetődik a kérdés, ha az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítását és módosítását egy az érintett választott testületen kívüli személy döntésére bízjuk, van-e ilyen személy az országgyűlési egyéni választókerületek kialakítása, illetve módosítása esetén? A Nemzeti Választási Iroda elnöke, mint kilenc évre – miniszterelnöki javaslatra, köz-

³⁰ 193/2010 (XII. 8.) AB határozat

³¹ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

³² Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése és a 2. cikk (1) és (2) bekezdése
 2017/1.

³³ Mécs János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében Országgyűlési Választások – 2014 Aktuális közjogi és politológiai kérdések ELTE Bibó István Szakkollégium

³⁴ 4/1993 (II.12.) AB határozat

³⁵ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról. A választójog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről Jogesetek Magyarzata, 2011. vol. 2. no. 3, 18-21 p

társasági elnök által – kinevezett, autonóm államigazgatási szerv vezetője alkalmas lehet e döntés meghozatalára, megfelelő jogorvoslat mellett. A Nemzeti Választási Bizottság döntése ellen a Kúriához lehet fordulni, így ebben az esetben is célszerű a Kúriát megjelölni jogorvoslati fórumként. További garanciát jelenthet, ha a Nemzeti Választási Iroda elnökét az országgyűlés választaná a kétharmados személyi döntések között. A garanciák erősítésének irányát kívánom csak jelezni, válaszokat keresve az átfogó jogszabályváltozásokat igénylő garanciális szabályok módosítására. Az Alkotmánybíróság a jogforrási szint meghatározásával³⁶ törvényi szinten határozta meg az országgyűlési választókerületek kijelölését, azonban a helyi önkormányzatok esetén a helyi választási iroda vezetőjének, a jegyzőnek egyszemélyi döntésének garanciális kérdéseivel - indítvány hiányában – nem foglalkozott.

2. A helyi önkormányzati egyéni választókerületek

A helyi önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása, illetve módosítása változatlan szabályozás mellett igényli a választási iroda vezetője függetlenségének valós, nem csupán deklaratív biztosítását. Ez nem egyszerűen a korábbi szabályozás visszaállítását jelenti, hiszen a képviselő-testülettől való függés sem jelent megfelelő garanciát. Különösen a választási rendszer átalakításával³⁷ a 10.000-nél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben lévő vegyes választási rendszerben lecsökkent a kompenzációs mandátummal rendelkezők száma, mely az egyéni választókerületben mandátumot szerzett képviselők számához képest aránytalan kisebbséget jelent, változatlan döntéshozatali rend mellett.³⁸ Maga a kompenzáció megjelölése üresedett ki. A vegyes választási rendszerben a település méretéből következően nagyobb szerep jut a jelölő szervezetek³⁹ számára, amely általában a polgármesterré

választott személy jelölő szervezete által jelölt egyéni képviselők túlsúlyát jelenti a képviselő-testületben. Vannak eltérő eredmények is, amelyek jó esetben megegyezéssel vagy időközi választással rendeződnek, ezek száma azonban csekély és a kisebb településekre jellemző, nem a vegyes választási rendszerben megválasztott képviselő-testületekre. Az önkormányzatiság helyreállításának elmúlt negyedszázada alatt többször felmerült a jegyző pozíciójának megerősítése, amely a kinevezés állami jóváhagyásától, az állami kinevezéséig ölelt fel különböző megoldásokat. E kérdésben a jegyzők is megosztottak, függően attól, milyen a személyes helyzetük. Volt, aki több cikluson keresztül töltötte be a jegyzői állást, személyes tekintélye okán a képviselő-testület tagjainak változásakor is hivatalában maradt. Jellemzően stabil pozíció ott alakult ki, ahol a polgármester személye nem változott és jól tudott együtt dolgozni a jegyzővel. Ez nem általános, hanem kivétel. Azonban szakmai elismertségük miatt jelentős véleményalkotókká váltak a szabályozás folyamatában és elutasították az állami beavatkozást a jegyzői kinevezésben. A másik oldal, a képviselő-testületnek, majd a polgármesternek kiszolgáltatott pozícióját tekintve szeretett volna valamilyen állami kontrollt, védelmet a befolyásolástól mentes, szakmai munkájának ellátásához. A vita nem zárult le, a jelenlegi szabályozás szerint a polgármester nevezi ki a jegyzőt.

A közigazgatás átszervezése, a járási hivatalok visszaállítása 2013. január 1-jétől, a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény (a továbbiakban: Jtv.) 20/A. §-a alapján az állami szerepvállalást erősíti.

Az államigazgatási feladatok átvétele, a helyi önkormányzatok hivatalaitól fokozatosan történik. A járási hivatalok megalakulásától átkerültek az okmányirodák, mai nevükön kormányablakok, amelyek korábban a pol-

³⁶ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat

³⁷ Övtv. 5. §.

³⁸ Möt. 47. § (2) bekezdés

³⁹ Ve. 3. §3. pont

2017/1.

gármesteri hivatalokban ellátták a választási feladatok informatikai támogatását.

A különböző informatikai fejlesztések során a választási eljárás, a választókerületek kialakításától a jelölt állításon keresztül az eredmény megállapításáig a Nemzeti Választási Iroda által működtetett portálon fut. Minden választási eseményt ezen kell rögzíteni. A 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati választások évét megelőző évben történt szervezeti változtatás a helyi választási irodák vezetőit olyan helyzetbe hozta, amelyre megfelelő szervezeti választ kellett hozniuk. Fizikai korlátok is jelentkeztek, ahol volt okmányiroda, az nem mindig a Városháza épületében nyert elhelyezést. Szervezetileg pedig a járási hivatalon keresztüli munkavégzés kivitelezhetetlen, az ott dolgozók vonatkozásában nincs munkáltatói joga a választási iroda vezetőjének. Rövid eljárási határidők, törvényes munkaidőn kívüli munkavégzések jellemzik a választási eljárást. A különböző településeken vegyes megoldások alakultak ki a szóbeli megegyezéstől, a választási informatikai rendszer használatában jártas tisztviselő ideiglenes vagy végleges áthelyezéséig. A választási eljáráshoz használt szoftver ismerte és használata, az okmányirodában dolgozók tudása volt. Technikailag az önkormányzati hivatalokban az anyakönyvi ún. ASZA⁴⁰ gépeken keresztül volt lehetséges nagyobb számú hozzáférés, biztosítva a választási elektronikus rendszerhez való kapcsolódást.

A többség különböző jegyzői fórumok, érdekszövetségben kialakult vélemények alapján, ezt a szervezeti modellt követte, az anyakönyvvezetők és az őket kiegészítő választási iroda tagokkal végezték a választási informatikai feladatokat, a 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti, valamint helyi önkormányzati választások ideje alatt.

Az Államreform Bizottság⁴¹ javaslatai között megfogalmazódott az anyakönyvvezetők

járási hivatalba szervezése, mint az államigazgatási feladatellátás, azonban ennek megvalósulása esetén a választási irodák munkáját is teljesen át kellett volna alakítani. Az anyakönyvi igazgatás feladatát továbbra is az önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban látják el, a járási hivatalokba szervezésről jogszabály nem jelent meg.

A szervezeti változtatás iránya a kormányhivatalokon belül marad, megyei illetékességű feladatok közül kerül több államigazgatási feladat járási szintre. Ezzel konzerválódhat a 2014-ben kialakult választási szervezeti rendszer, amelyet a kényszer szülte jellege mellett, a jogszabályi és technikai keretek között a választásokban dolgozó szakemberek alakítottak ki maguknak a hatékony működés érdekében. E tény önmagában kritikája az e területen végbement jogalkotásnak.

A választási irodák feladatainak átvétele a járási hivatalokhoz fel sem merült a javaslatok során, függetlenül attól, hogy a technikai és a személyi háttér ott a legideálisabb. A járási hivatal vezetői kinevezése, az alkalmazási feltételek⁴² alapján politikai kinevezésnek felel meg, nem pedig szakmainak, mivel közigazgatási gyakorlatnak ismeri el az országgyűlési képviselői tevékenységet, a megyei közgyűlési elnöki és a polgármesteri tisztség ellátását is.

Fentiek alapján a szervezeti és jog garanciák területén a jegyzői pozíció stabilitásának, szakmai függetlenségének megerősítése és az anyakönyvi számítógépes rendszer eseti megerősítése vagy az anyakönyvi hivatalok létrehozása és autonóm államigazgatási szerv alá rendelése nyújthat megfelelő befolyásmentes intézményi garanciát. Mindkét esetben az anyakönyvvezetők érhetők el legközelebb a választók számára, mivel minden önkormányzati hivatalban jelen vannak, míg

⁴⁰ Elektronikus Anyakönyvi Rendszer

⁴¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2017/1.

2010. évi XLIII. törvény 30. § (1) bekezdése alapján, az Államreform Bizottság felállításáról 1602/2014. (XI. 4.) Kormány határozattal létrehozott a Kormány tanácsadói tevékenységet végző testületként hozta létre

⁴² Jvt. 20/D. § (2) bekezdése

a kistéleplések számára a kormányablakok megközelítése utazással jár, amely a helyi önkormányzati választáson túl, az országgyűlési választásoknál jelenti a nagyobb költséget és időráfordítást. Az országgyűlési egyéni választási körzetek számának csökkenése és ezzel területük megnövekedése az arányos választó létszámot veszi elsősorban figyelembe, a közlekedési lehetőségeket nem.

Összegzésként az intézményes és jogi garanciák módosítását igényli a 2014. évi választásokat megelőző választási rendszer átalakítása, amely a meglévő intézményrendszerben a jogi garanciák erősítésével elvégezhető. Kérdésként merül fel, hogy választási évhez viszonyítva mennyi idővel korábban nyújtható be ez a jogszabály-módosítás.

Véleményem szerint, mivel nem befolyásolja a garanciák erősítése a választások eredményét, mint a mandátumszám és kompenzáció rendszerének átalakítása, így a módosítás a választások kiírásáig bármikor elvégezhető: komolyabb szervezeti változás esetén (új szervezet létrehozása, vezető kiválasztása, kinevezése) a módosításnak legalább egy évvel a választás kiírását meg kell előznie. Így jött létre 2013-ban a Nemzeti Választási Iroda.⁴³

Az országgyűlési és az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása és módosítása szabályainak összevetése rávilágít arra, hogy egységes elvek melletti szabályozás kialakítása indokolt a megfelelő jogi és intézményi garanciák erősítésével. Az eltérő szabályozás hasonló vagy azonos szabályozási körben, így a választójogban is zavart okoz, bizonytalanságot szül. A nehezen magyarázható különbségtétel pedig rombolja a közbizalmat. Erre jó példa a Kúria egyik legutóbbi felülvizsgálati kérelem elbírálása körében hozott döntése,⁴⁴ amely az országos és a helyi népszavazás eljárási kérdésében tesz különbséget egy 2016-ban elfogadott törvénymódosítás után.

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) csak az országos népszavazás elrendelésénél módosította a népszavazási kérdés benyújtására vonatkozó moratórium szabályt, a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseknél nem. A koherencia zavarok elkerülése érdekében egy jogszabály-módosítás nem lehet; egy példátlan és botrányos esetre való jogalkotói válasz, hanem az eljárást és az intézményrendszert egészében kell áttekinteni.

A közbeszédben az ún. kopaszok támadásaként elhíresült, 2016. február 23-án a Nemzeti Választási Iroda épületében történt botrány olyan súlyos közbizalmi válságot okozott, hogy a kormány 2016. április 1-jén törvényjavaslatot⁴⁵ nyújtott be. Ahogy az indoklás fogalmazott, az ún. benyújtási moratórium jelentős enyhítését célozta a javaslat.

Az országos népszavazásnál az ún. párhuzamos benyújtási moratórium szabálya⁴⁶ úgy rendelkezett, hogy a népszavazási kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés, a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. E szerint azonos tárgyban – ha a Nemzeti Választási Bizottság a kérdés hitelesítését megtagadta – csak egymást követően, a megtagadó határozat jogerőre emelkedése után lehetett újabb kérdést benyújtani. Az ún. vasárnapi boltbezárással kapcsolatos országos népszavazási kezdeményezések botrányos benyújtásakor jogértelmezésként újra felerősödött az a vita, hogy mely időpont tekinthető a jogerőre emelkedés időpontjának, mikor lehet újabb népszavazási kérdést benyújtani.

A fenti kérdés egyértelmű rendezése és a későbbi újabb közbizalmat veszélyeztető események megelőzése érdekében az Országgyűlés elfogadta a Módtv.-t. A módosi-

⁴³ Ve. 347.§ 2013. május 3. Elnök kinevezése 2013. május 24-től 247/2013. (V.27.) KE határozat

⁴⁴ Knk.IV.37.298/2017/4. 2017/1.

⁴⁵ T/9894. számú törvényjavaslat

⁴⁶ Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontja

tás eredményeként az országos népszavazásnál nem a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedése irányadó. Az új törvényi szabály⁴⁷ alapján nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés azt követően, ha a Nemzeti Választási Bizottság a Nsztv.22. § (3) bekezdése szerinti jogerős határozata megállapítja, hogy az érvényes aláírások száma legalább kétszázezer. Ennek megfelelően az országos népszavazásnál több kérdés is beadhatóvá válik azonos tárgyban, s azé lesz az elsőbbség, amely a kötelező népszavazás elrendeléséhez szükséges kétszázezer aláírást elsőként benyújtja.

Helyi népszavazás esetén a párhuzamos benyújtási moratóriumot⁴⁸ a Mód.tv. nem érintette. A változatlan szabályozás⁴⁹ alapján kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés a már benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig. Így helyi népszavazásnál azonos tárgyban – csak akkor lehet beadni újabb kérdést, ha az elsőként benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó választási bizottsági döntés jogerőre emelkedett.

A Kúria fent idézett döntésének indokolása jól mutatja, hogy az indokolatlan különbségtétel a szabályozásban – történjen az a

jogszabály megalkotásakor vagy módosításakor – zavarokat okoz a jogalkalmazás területén és rombolja a közbizalmat.

Végezetül fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a közbizalom, a választási szervek és a jogorvoslatban részt vevő fórumok által hozott döntések elfogadottsága az egész választási eljárás alapköve. A nem egységes elvek mellett szabályozott eljárások során hozott döntések bármennyire is megfelelnek a hatályos jogszabályoknak, képesek egy egész intézményrendszerbe vetett közbizalmat megingatni. Ez népszavazási kérdések esetén a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségének, választások esetén pedig már a választott testületek legitimitásának próbaköve.

Az országgyűlési és helyi önkormányzati egyéni választókerületek meghatározásánál egységes elvek mentén - figyelembe véve az Alkotmánybíróság döntéseit és a Velencei Bizottság⁵⁰ véleményét – egy olyan döntéshozatal és ahhoz kapcsolódó eljárási rend szükséges, amely a választási eljárásban résztvevő – valamennyi fél számára ún. közösen elfogadott játékszabálynak minősül. Így érhető el az igazi legitimitáció, amikor senki nem kérdőjelezheti meg a győztes sikerét.

⁴⁷ Nsztv. 8. § a) pontja

⁴⁸ Nsztv. 38. §-a

⁴⁹ Nsztv. 38. § (1) bekezdés b) pontja
2017/1.

⁵⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters (Opinion no.190/2002), Strasbourg, 23 May 2003[2.2.]6-7.