



**MTA Law Working Papers
2025/2**

**Gerrymandering és önkormányzati
választások – A választókerületek
kialakításának alkotmányjogi kérdései a
magyar helyhatósági választásokon**

Mécs János

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mta.lwp>

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
HUN-REN Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

Mécs János¹

Gerrymandering és önkormányzati választások – A választókerületek kialakításának alkotmányjogi kérdései a magyar helyhatósági választásokon

Absztrakt

A választópolgárok az önkormányzati választásokon a tízezer fő feletti településeken vegyes rendszerben, azaz részben egyéni választókerületeken keresztül hatalmazzák fel képviselőiket a helyi közhatalom gyakorlására. A kerületeket a települési jegyző mint a helyi választási iroda (HVI) vezetője alakítja ki, a beosztás pedig megtámadható a törvényszék előtt. Habár a választókerületi struktúra alapvetően hat ki a választás kimenetelére, és – mint minden választási jogintézmény – magában hordozza a visszaélés lehetőségét, nem született olyan jogtudományi munka eddig, amely az önkormányzati választókerületek szabályozását, kialakításának gyakorlatát, és a kialakuló bírósági joggyakorlatot elemezte volna. Jelen tanulmányfókuszában a 2014, 2019, és 2024-es választásokkal kapcsolatos HVI gyakorlat és bírósági döntések állnak. Az elemzés rámutat arra, hogy nem tisztázottak kellőképpen a választókerület demokrácia- és alkotmányelméleti alapjai, amely a gyakorlatban is problémákat okoz. Emellett a törvényi szabályozás bizonyos hiányosságoktól szenved, különösen a tekintetben, hogy nem teljesen független szervre telepíti a döntést. A HVI gyakorlat több esetben az egyértelmű jogszabályi előírásokat megszegve alakult, és az eljárás nyilvánossággal kapcsolatos hiányosságai miatt ez több esetben jogorvoslat nélkül maradt. A bírósági eljárás a jogellenes beosztások egy része tekintetében hatékony jogorvoslatként funkcionált, azonban az érintettség szigorú értelmezése a hatékony jogorvoslat kialakulása ellen hatott. Továbbá kijelenthető, hogy a hazai szabályozás és bírósági gyakorlat csak a választókerületi aránytalanság (malapportionment) esetén ad hatékony védelmet, a szűk értelemben vett gerrymandering esetében nem. A tanulmány kritikai következtetése az, hogy a releváns szereplők (HVI vezetők, Nemzeti Választási Iroda, jogalkotó, bíróságok, jogtudomány képviselői) előtt további feladatok állnak, ha azt akarjuk, hogy az önkormányzati választókerületek kialakítása megfelelő garanciákkal legyen körbepátyázva.

Problémafelvetés

Az önkormányzati választókerületek kialakítása kapcsán szabálytalanságok és visszaélések is megfigyelhetők voltak a 2024-es választásokkal összefüggésben. 2023. őszén Mohács Város jegyzője, mint a Helyi Választási Iroda (HVI) vezetője úgy alakította ki a település választókerületeit, hogy a legnagyobb egyéni választókerület (EVK) több, mint háromszor

¹ Adjunktus, ELTE ÁJK; jogi szakértő (Társaság a Szabadságjogokért, TASZ). Kérem, ha bármilyen észrevételek, javaslata van, jelezze a mecsjanos@gmail.com címen.

Disclaimer: jogi szakértőként részt vettem a jelen tanulmányban is említett, Fővárosi Törvényszék 103.Kpk.750.380/2023/2.; Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.367/2023/4.; Győri Törvényszék Kpk.750.260/2023/4. számú döntésekkel befejezett eljárásokban.

olyan népes lett, mint a legkisebb.² Ez nemcsak az egyértelmű törvényi követelményeket sértette (a legkisebb EVK 58 százalékkal, azaz a törvényben rögzített 15 százalékos határ majdnem négyszeresével tért el az átlagtól), de az Alkotmánybíróság által még 2005-ben meghatározott, az egyenlő választójogból következő, maximálisan kétszeres eltérést engedő alkotmányos követelményt is.³ A beosztást felülvizsgálatát senki sem kezdeményezte a bíróság előtt, így a 2024-es választásokat az alkotmány- és törvényellenes, az egyenlő választójogot súlyosan sértő beosztás alapján bonyolították le a településen. Egy másik példa Egerből: 2024. június 4-én, kevesebb, mint egy héttel a választások előtt napvilágra került egy hangfelvétel, amelyen az hallható, hogy egri kötődésű politikusok arról beszélnek, miként rajzolják meg úgy a térképet, hogy a lehető legtöbb mandátumot szerezzék meg a jelölő-szervezetük.⁴ A beszélgetésen – ahol még a gerrymandering kifejezés is elhangzik – szóba kerül az is, hogy a törvényben megjelölt tizenöt százalékos maximális eltérés, ha azt negatív és pozitív irányba is teljesen „kihasználják”, akár harminc százalékos különbséget is lehetővé tehet két EVK között. Mivel a beosztást 2023 őszén alakították ki, ekkor már rég letelt a felülvizsgálatra nyitva álló határidő, tehát már csak eljárási szempontból sem volt lehetséges az ügyet – választási jogi szempontból – bíróságra vinni.⁵

A fenti két példa az önkormányzati választókerületekkel kapcsolatos különböző típusú tisztázatlanságokra és anomáliákra mutat rá. A választókerülettel mint választási intézménnyel kapcsolatos demokrácielméleti kérdés, hogy a képviselet mely funkcióját mozditja elő, és, ezzel összefüggésben, hogy mi igazolja magát a jogintézményt. Ez azért releváns, mert az eltérő igazolásokból eltérő normatív elvárások következnek. Példaként említhetjük az USA szövetségi Szenátusát, amelybe minden tagállamból két képviselőt választanak, azaz ugyanannyi képviselőt választ a negyvenmillió Kalifornia, mint a hatszáz ezres Wyoming. Egyértelműen nem érvényesül az egy ember-egy szavazat elve – és jó érvek szólnak a mellett, hogy nem is kell, hogy érvényesüljön, szemben például a népképviseleti funkciót ellátó Szövetségi Alsóházzal (House of Representatives).⁶ A mohácsi esetben a jegyző úgy érvelt, hogy a különbségeket a település sajátos földrajzi adottságai teszik szükségessé. Több más helyen is megfigyelhető volt hasonló, egyes EVK-k településszerkezetileg, történetileg elkülönült jellegére alapozott érvelés,⁷ amely azonban sem a törvényi keretek, sem pedig a települési EVK-k igazolásának figyelembevételével sem tartható, ugyanis a település képviselő-testülete nem a város egyes, demográfiailag vagy településszerkezetileg meghatározható részeit képviseli, hanem a település egészét. Az alkotmányos és törvényi

² Mohács 2/2023. (XI. 23.) HVI határozat. A mohácsi beosztással részletesebben jelen tanulmány 3.4. pontja foglalkozik.

³ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat. Lásd 2.2. pont.

⁴ A hangfelvételtől elsőként a Partizán számolt be, beágyazott videóként elérhető az alábbi linken: <https://www.partizanmedia.hu/post/hangfelv%C3%A9tel-egy-fideszes-matekoz%C3%A1sr%C3%B3l> (utolsó letöltés: 2025.02.05.)

⁵ V.ö. a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 307/Q. §. A cselekmény azonban felvetheti bűncselekmény elkövetésének gyanúját. Habár a választás rendje elleni bűncselekmény egyik tényállása sem illik rá (v.ö. a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 350. §), felmerül azonban hivatali visszaélés gyanúja, ha a jegyző valóban a pártérdekek mentén, visszaélésszerűen alakította ki a beosztást (v.ö. Btk. 305. §).

⁶ Niko Kolodny: Rule over None II: Social Equality and the Justification of Democracy, *Philosophy & Public Affairs*, 42/4, 2014, 331-332.; Ebből a szempontból ugyancsak érdekes az Európai Parlament megválasztása, ahol depresszív arányos rendszerben határozzák meg, hogy a tagállamoknak mennyi mandátuma van – az 550 ezres Málta választópolgárai hat, míg a 80 millió németországi választópolgárai 96 mandátumról döntenek, azaz egy máltai szavazat nyolcszor annyit ér mint egy német.

⁷ Lásd tapolcai beosztást a 3.1. pontban.

szabályokból rekonstruálható kiindulópont az egy ember-egy szavazat elve, amelytől csak bizonyos mértékig lehet eltérni.

Az egri példa pedig arra mutat rá, hogy az egész kérdéskört áthatja a szubsztantív igazolási kérdések és a választókerülettel kapcsolatos eltérő megközelítések mellett az a praktikus megfontolás, hogy a választókerületek kialakítása visszaélésekre ad lehetőséget. A felvételből kiderül, hogy a tizenöt százalékos eltérési maximumot a szereplők rögtön olyan szempontból vizsgálják, hogy az milyen mozgásteret ad nekik pártos érdekeik érvényesítésére – ha politikusokra van bízva a döntés, akkor óhatatlanul ez a logika fog érvényesülni. A hatalom alapösztöne a hatalom megtartására való törekvés, márpedig a hatalom nemcsak úgy tartható meg, ha a választási szabályokon belül maradva, azokhoz igazodva győz az adott politikai erő, hanem akkor is, ha a választási szabályokat módosítja a saját partikuláris politikai érdekei mentén. A demokrácia sajátos rizikófaktora az, hogy a politikai szereplők nem csak mint a politikai versengés résztvevői, de egyben mint szabályozói is eljárnak.⁸ Ezen a szemüvegen keresztül is vizsgálendő a választókerületek kialakításának gyakorlata, valamint a keretet adó alkotmányos- és jogszabályi háttér.

Annak ellenére, hogy a képviselet alapvető fontosságú, visszaéléseknek kitett intézményéről van szó, kevés szó esett eddig a választókerületekről a hazai alkotmányjogi diskurzusban. A tárggyal elsősorban a választásföldrajzi- és politológus szakirodalom foglalkozott,⁹ és csak elvétve találkozunk olyan munkákkal, amelyek az alkotmányjog felől vizsgálnák meg e választásszabályozási intézményt.¹⁰ Ez utóbbiak is kizárólag az országgyűlési választásokra fókuszáltak, nem született olyan munka, amely az önkormányzati választókerületeket vizsgálta volna alkotmányjogi, vagy akárcsak jogi szempontból. Az önkormányzati választásokra fókuszáló külön vizsgálatot indokolja a két választás eltérő képviseleti- és alkotmányos funkciója, valamint, ehhez kapcsolódóan, a választókerületek eltérő adottságai és igazolása.¹¹

Jelen tanulmány fókuszában az önkormányzati választási rendszer részeként alkalmazott választókerületekkel kapcsolatos alkotmányos- és törvényi szabályozás; a választókerületek kialakításának gyakorlata; valamint a bírósági joggyakorlat áll. A tanulmány elsődleges kérdései, hogy (i) milyen normatív elvárások következnek az alkotmányos és törvényi keretből a választókerületek kialakítására nézve; (ii) ezen elvárások fényében hogyan értékelhetőek a ténylegesen kialakított kerületek; (iii) melyek a bírósági joggyakorlat jellemzői, és hogy (iv) a törvényben foglalt és a bírósági joggyakorlatból meghatározható normatív keretrendszer mennyiben képes elejét venni a visszaélésszerű módon kialakított választókerületeknek. A tanulmány fókuszában a választókerületekkel kapcsolatos bírósági gyakorlat áll, és mivel a bírósági felülvizsgálat lehetőségét a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. Törvény (Ve.)

⁸ Richard Pildes: Inherent authoritarianism in Democratic Regimes, In András Sajó (ed.) *Out of and into authoritarian law* (Kluwer Law International, 2003) 125–149.

⁹ Lásd például: Kovalcsik Tamás, Vida György, Dudás Gábor: Az országgyűlési választókerületek kompaktságának elemzése Magyarországon, *Területi Statisztika*, 29/2., 2019

¹⁰ A választókerületi beosztás és az egyenlő választójog összefüggéseit vizsgálta a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat nyomán Varsányi Benedek. Lásd. Varsányi Benedek: Egyenlő választójog – arányos választási rendszer, *Fundamentum*, 2006/3, 107-114. Az alkotmányjogi vita jellemzően az országgyűlési választókerületekre, azon belül is azok aránytalanságaira fókuszált. Lásd. például: Bodnár Eszter – Mucsi Tamás: Több mint földrajz – javaslat az arányos országgyűlési választókerületek kialakítására, *Közjogi Szemle*, 2009/2., 52-63.

¹¹ Egy országgyűlési választókerület átlagos mérete 60-70 ezer választásra jogosult, míg az önkormányzati választásokon ez 1000-8000 főt jelent. Az eltérő EVK méretek teljesen eltérő deliberációs, képviselt-képviselő potenciált implikálnak, eltér tehát a választókerületek igazolása is (lásd 1.1.).

2013. VI. 21.-től hatályos 307/Q. § teremtette meg,¹² ezért a tanulmány a 2014., 2019., és 2024. évi választásokat vizsgálja.

Tanulmányom során először a kérdés demokráciaelméleti sarokpontjaira mutatok rá, kitérve egyrészt a jogintézmény tartalmi aluldetermináltságára, valamint a jellemző visszaélések típusaira és jogi „operacionalizálására” (1. Választókerületek és demokráciaelmélet). Ezt követően bemutatom a választókerületi beosztás alkotmányos kereteit, szétszálazva azt tartalmi, eljárási, valamint „félprocedurális” szabályokra (2. Alkotmányos keretek). A harmadik részben az alkotmányos keretek között megalkotott törvényi normatív keretet mutatom be, kitérve a kerületek megrajzolásai során tapasztalható jellemző visszásságokra (3. Törvényi keretek és a választókerületek kialakításának gyakorlata). A negyedik részben a 2014, 2019, és 2024-es önkormányzati választásokkal összefüggésben hozott bírósági döntéseket mutatom be, kiemelve a joggyakorlat legfontosabb tanulságait (4. A bírósági joggyakorlat elemzése). Az utolsó részben összegzem a tanulmány kritikai észrevételeit (5. Kritikai észrevételek, továbbgondolandó szempontok). Ezen észrevételek, szempontok címzettjei a jogalkalmazó (jegyzők, bíróságok), és a jogalkotó mellett a tudományos diskurzus résztvevői is, mivel, ahogy arra a tanulmányban is többször kitérek, a választókerületek, különösen az önkormányzati választókerületek mélyrehatóbb elemzésével a jogtudomány továbbra is adós marad.

1. Választókerületek és demokráciaelmélet

A választókerület intézménye annyira magától értetődőnek tűnik, hogy igazolása gyakran nem képezi sem a társadalmi diskurzus, sem a tudományos reflexió tárgyát.¹³ Holott, ahogy a fenti, Moháccsal kapcsolatos példa is mutatja, az eltérő igazolások eltérő normatív követelményeket vonnak maguk után. Ebben a részben arra mutatok rá, hogy demokráciaelméletileg a választókerület aluldeterminált, azaz számos igazolása létezik, amelyeket az alkotmányos- és törvényi szintű szabályok konkretizálnak. Emellett fontos vizsgálni a két legelterjedtebb visszaélés, a malapportionment és gerrymandering különbségeit.

1.1. A választókerület igazolása, elméleti aluldetermináltsága

Elsődleges demokráciaelméleti kérdés, hogy mi igazolja a területi alapú választókerületeket mint választási intézményeket. Andrew Rehfeld kétféle igazolás-típust különböztet meg, egyrészt a jogosultság alapú- (*rights-based*) másrészt a következmény alapú (*consequentialist*) igazolásokat.¹⁴ Előbbi esetében a választókerületi struktúrát valamely területileg meghatározható csoport képviselőjéhez való joga igazolja; ilyen lehet az, ha egy föderális berendezkedésű államban a tagállamok mint elkülönült politikai közösségek formálnak jogot arra, hogy mint ilyen entitások legyenek képviselve. Ugyancsak jogosultság alapú igazolás az, ha abból indulunk ki, hogy a választókerület elkülönült érdekeltségű, és ezen érdekeltség alapján a képviselőre jogot formáló csoportok (*communities of interest*) képviselőjét juttathatja

¹² A régi Ve. (választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény) alapján, hasonlóan a Ve. rendelkezéseéhez a választókerületeket a HVI elnök alakította ki, fellebbezni pedig a Területi Választási Irodához (TVI) lehetett, azonban a törvény egyértelműen kizárta a további jogorvoslatot. Lásd régi Ve. 102. (2). bekezdés.

¹³ Andrew Rehfeld ezt a jelenséget nevezi „silence of the land”-nek. Andrew Rehfeld: *The Concept of Constituency*, Cambridge, 2005.

¹⁴ Rehfeld (2005) 44-52.

érvényre.¹⁵ Ezzel szemben a következmény-alapú igazolások a választókerületek mint választáspolitikai intézmények hatása alapján tartják kívánatosnak e szabályozási megoldást. Ilyen igazolás például az, amely azzal érvel, hogy a választókerületek előmozdítják a helyben történő deliberációt, vagy az a megközelítés, amely abból indul ki, hogy a képviselőkre (képviseelő-jelöltekre) nézve telepít a jogintézmény olyan ösztönzőket, amelyek végül a politikai közösség előnyére válnak – így például azt, hogy rá vannak szorítva, hogy helyi ügyekben is kikérjék a választópolgárok véleményét és ilyen ügyeket képviseljenek. De hasonlóan következmény-alapú igazolás az, ha azzal érvelünk, hogy a választókerületek „közelebb hozzák” a demokráciát a választópolgárokhoz, akik így jobban bevonódnak, és inkább magukénak érzik a döntéshozatalt.¹⁶

Ezen igazolások feltérképezése azért releváns, mert a kívánatos választókerületekre nézve egészen eltérő elvárások következnek a különböző megközelítésekéből. Egy olyan, jogosultság-alapú igazolásból, amely alapján a választókerületi struktúra különböző politikai közösségeket fed le (például föderális államok), nem következik az egy ember-egy szavazat elve, és a képviselet alapja sem népképviseleti, hanem tagállami képviselet lesz.¹⁷ Ha a Fővárosi Közgyűlést képzelnénk el ezen igazolás mentén, azaz úgy, hogy a közgyűlésben a kerületek mint elkülönült politikai közösségek vannak képviselve, akkor akár megengedhető is lenne egy olyan intézményi megoldás, amelyben minden kerület egy választókerületet alkot – függetlenül a választásra jogosultak számától.¹⁸ Ugyanígy, ha különböző érdekű, territoriálisan szerveződő csoportok képviseleteként tekintünk a település képviselő-testületére, akkor elvárás lehet homogén – tehát történelmileg, településszerkezetileg, demográfiaileg elkülönült – választókerületek létrehozása. Más igazolásokból kiindulva viszont ugyanúgy szólhatnak érvek heterogén választókerületek létrehozása mellett is; ebben az esetben a választókerület szerepe az lesz, hogy a képviselő lokális módon, de a társadalmat jobban reprezentáló közegben folytat deliberatív és képviseleti tevékenységet. Ahogy Rehfeld rámutat, a választókerületek homogén- vagy éppen heterogén jellege tárgyában a választás azt is tükrözi, hogy hol képzeljük el a deliberáció kívánatos színterét: a képviseleti szervben, vagy inkább a választókerületben.¹⁹ A választási rendszerek más elemeihez hasonlóan tehát a választókerületnek sincs egy, általánosan és kizárólagosan igazolt formája, mivel mind a képviselet funkciójával kapcsolatos eltérő nézetek, mind pedig az adott politikai közösség sajátosságai befolyásolhatják, hogy milyen választókerületi beosztást tartunk kívánatosnak. Ezt nevezem a választókerületek elméleti aluldetermináltságának.

Önmagában tehát abból, hogy egy választási rendszer választókerületeket intézményesít, még nem sok minden következik. Vizsgálni szükséges azt, hogy milyen igazolás áll az adott rendszerben a választókerületek mögött. Ez az igazolás – amelyet az alkotmányos és törvényes

¹⁵ Ekkor tehát nem az adja az igazolás alapján, hogy a képviseleti szervben megjelennek különböző érdekek (ez következmény-alapú igazolás), hanem a képviselet „rendező elve” az elkülönült érdekek.

¹⁶ Az igazolások áttekintéséhez lásd Rehfeld (2005) 44-52, valamint 58-61.

¹⁷ Szemben azzal, ha a népképviseleti logika érvényesül. Ahogy az USA Szövetségi Legfelső Bírósága a tagállami alsóházakkal kapcsolatban ékeesszólóan megfogalmazta: „A képviselők az embereket képviselik, nem fákat, és nem hektárokat.” („Legislators represent people, not trees, or acres”), *Reynold v Sims* 377.U.S. 533 (1964).

¹⁸ Lásd 2.1. és 2.2. részek.

¹⁹ Rehfeld az alapján érvel a homogén választókerületek ellen, hogy habár azok előmozdíthatják a képviseleti szerv sokszínűségét, azonban hátráltatják a választókerület sokszínűségét, azaz a deliberációs „hangsúlyt” a képviseleti szervre teszik. Rehfeld (2005).

keretek körvonalaznak – fogja meghatározni a kerületek kialakításával kapcsolatos normatív elvárásokat.

1.2. *Választókerületi aránytalanság (malapportionment) és gerrymandering*

Történelmi tapasztalat, hogy a választókerületek kialakítása visszaélésekre ad lehetőséget. Sok esetben nem elsősorban a választókerülettel kapcsolatos eltérő szubsztantív nézetekkel, igazolásokkal függ össze a konfliktus, hanem azzal, hogy az arra jogosult visszaélt-e szabályozási pozíciójával. A kérdés ekkor elsősorban az, hogy ki és milyen eljárásban alakíthatja ki a választókerületeket, és hogyan érvényesíthetőek (ha egyáltalán) a demokrácielméleti normatív elvárások.

Ebből a szempontból fontos különbséget tenni a választókerületi aránytalanság (*malapportionment*) és a gerrymandering között, mivel jelentős mértékben eltér az, hogy milyen szempontok alapján azonosíthatóak és, ezzel összefüggésben, hogy a bíróságok mennyiben dolgoztak ki hatékony joggyakorlatot.

Választókerületi aránytalanságról akkor beszélünk, ha egy adott képviseleti szerv választásakor²⁰ a választókerületekben jelentősen eltér a választásra jogosultak száma. Népképviseleti típusú igazolás mellett a választókerületi aránytalansággal összefüggő normatív követelmény az egy ember – egy szavazat elve, amelynek részelvárása az, hogy a választókerületekben lehetőleg azonos legyen a választásra jogosultak száma. Ennek hiányában a kisebb választókerületben többet ér a választópolgárok szavazata. Így például ha X választókerületben 3000, míg Y választókerületben 1500 a választásra jogosultak száma, úgy előbbiben kevesebbet míg utóbbiban többet ér a választópolgárok szavazata, megfogalmazhatjuk úgy is, hogy X kerületben csak fele annyit. A választókerületi aránytalanság könnyen számosítható, elemi matematikai ismereteket igényel csak. Jellemző megoldás, hogy vagy legnépesebb és legkevésbé népes választókerület közötti különbség, vagy a választókerületek számtani átlagától való eltérés alapján határoznak meg a bíróságok határértékeket.²¹ Habár az malapportionment könnyen operacionalizálható, érdemes megjegyezni, hogy – még ha az igazolás tekintetében egyetértés is van – már ezen a ponton számos kérdés merül fel. Felmerülhet kérdésként az, hogy miért pont a választásra jogosultakból, miért nem a választáson ténylegesen megjelentek számából indulunk ki. Ugyancsak felmerülhet az, hogy egy kerületben más számú szavazat kellhet a győzelemhez annak függvényében is, hogy hány jelölt indul.²² Látszik tehát, hogy még a jogilag általában kezelhető és viszonylag triviálisnak tűnő aránytalanság esetében is komplex levezetést igényelhet a normatív követelmények pontos meghatározása.

²⁰ Nem jelent tehát választókerületi aránytalanságot az, ha eltérő politikai közösségek között nincs arányban a választásra jogosultak száma – például az, hogy egy 100 lakosú településen kettő, míg egy 10.000 lakosú településen nyolc képviselőt választanak, azaz előbbiben 50 főre, míg utóbbiban 1250 főre jut egy képviselő. Az Alkotmánybíróság egy dogmatikailag hibásnak tekinthető döntésében ellenkező eredményre jutott, lásd d. 45/2008. (IV. 17.) AB határozatot. A határozat hibás volta mellett érvel: Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai, HVG-Orac, 2014, 107-108.

²¹ Előbbire példa a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, amely a legkisebb és legnagyobb EVK közötti kétszeres eltérésben határozta meg az eltérés megengedhető mértékét. Utóbbira példa a Ve. (lásd 3.1.).

²² Varsányi (2006) 113.

A választókerületi aránytalanság létrejöhet mind aktív-, mind pedig passzív választási geometria eredményeképpen.²³ Aktív választási geometriáról akkor beszélünk, ha a beosztást kifejezetten módosítják, és ennek eredményeképpen áll elő különbség. Ezzel szemben passzív választási geometria esetében demográfiai változások miatt megváltozik a népesség területi eloszlása, és így pont a beosztás változatlansága idéz elő sérelmes helyzetet.

A gerrymandering fogalma két értelemben is használatos a közbeszédben és a szakmai diskurzusban. Tág értelemben minden, a választókerületekkel kapcsolatos választási visszaélést ide sorolnak, tehát a választókerületi aránytalanságot is. Jelen tanulmány (kivéve a címét) a legszűkebb értelemben használja a fogalmat. Ennek megfelelően gerrymanderingről beszélünk akkor,²⁴ ha közel azonos a választásra jogosultak száma a választókerületekben, azonban a kerület megrajzolásánál az egyéni kerületekben jelen lévő többségi jelleg kihasználásával, a korábbi választói magatartásból kiindulva a beosztás kialakítására hatást gyakorló politikai erő manipulatíván jár el, vagyis azzal a céllal, hogy saját mandátumszámát maximalizálja. Ennek technikája az úgynevezett „cracking” és „packing”, amelynek lényege, hogy az ellenfél szavazóit egy-egy választókerületbe tömbösítjük (*pack*), amelyekben így „túlneri magát”. A választókerületek többségét pedig magunk felé billentjük úgy, hogy kis különbséggel, de mindegyikben a mi jelöltünk győzzön (*crack*).²⁵ Így elérhető szándékosan is, hogy akár az összszavazatok tekintetében kisebbségben lévő politikai erő többséget szerezzen.

Míg az aránytalanság viszonylag könnyen operacionalizálható, a gerrymandering számszerűsítésével kapcsolatban koránt sincs ilyen egyetértés. A politológiai szakirodalom alapvetően három irányt különböztet meg: a morfológiai-; az eredményközpontú-; valamint a statisztikai módszereket.²⁶ Ezek jogi mérceként alkalmazása azonban gyakran nehézségekbe ütközik, a bíróságok vonakodnak attól, hogy jogi sztenderdekert állapítsanak meg.²⁷ Meglátásom szerint szükség lenne arra, hogy a hazai bíróságok legalább részben támaszkodhassanak a gerrymanderinggel kapcsolatos politológus szakirodalom eredményeire. Példaként említhető az eredményközpontú megközelítésekhez tartozó „pártalapú szimmetria” (*partisan symmetry*) megközelítés, amely azt vizsgálja, hogy a választási eredmény mennyiben „tükrözhető”, azaz ha például A párt a szavazatok 55 százalékával megnyerte a mandátumok 70 százalékát, úgy, hogy B párt 45 százalékot szerzett, akkor vajon fordítva is igaz-e, hogy B párt 70 százaléknyi mandátumot szerezne 55 százalékkal.²⁸ A pártalapú szimmetria megközelítés demokraci elméleti-normatív kiindulópontja, hogy habár nem követelmény az arányos képviselet (vagyis az, hogy mindenki a szavazatarányának megfelelően részesüljön a mandátumokból) azonban az igen, hogy a rendszer semlegesesen kezelje a politikai szereplőket. Meglátásom szerint e normatív kiindulópontok jogi transzformációja nem lehetetlen feladat, és

²³ Velencei Bizottság: Code of Good Practice in Electoral Matters, 2002, 2.2., elérhető: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GB_R.pdf (utolsó letöltés: 2025.02.05.) (Kódex).

²⁴ A tanulmány Magyarország demográfiai adottságaiból fakadóan a politikai gerrymanderingre szorítkozik, nem tárgyalom az etnikai alapú (racial) gerrymanderinget.

²⁵ Niko Kodony: What, If Anything, Is Wrong With Gerrymandering?, *San Diego Law Review*, 2019, 1016-1017.

²⁶ Czene-Joó Máté: Gerrymandering az Egyesült Államokban. Megmentheti-e a matematika a demokráciát?, *Politikatudományi Szemle*, 28/3, 2019, 111-134.

²⁷ Az Egyesült Államokban évtizedes vita van arról, hogy mennyiben jogi- vagy éppen politikai kérdés a gerrymandering. A Szövetségi Legfelső Bíróság legutóbb a Rucho ügyben foglalt állást arról, hogy a kérdésben nincs alkalmazható jogi mérce – lásd. Rucho v. Common Cause, No. 18-422, 588 U.S. 684 (2019).

²⁸ Lásd Czene-Joó (2019) 119-121.

például a pártalapú szimmetria megközelítés legalább kisegítő szerephez juthatna a választókerületi kialakítás vizsgálatakor.

2. Alkotmányos keretek

A fentiekből következik, hogy sokféleképpen igazolható a választókerület intézménye, és azt, hogy az önkormányzati választókerületeket melyik igazolás magyarázza a legjobban az alkotmányos és törvényi keretrendszerből derül ki. Ennek megfelelően először kitérek arra, hogy mi az önkormányzati képviselő alapja, valamint arra, hogy melyek a vonatkozó tartalmi, eljárási és „félprocedurális” normatív elvárások.

2.1. A képviselő alapja

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek, melyek feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja [Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés; 33. cikk (1) bekezdés]. A Möt. ²⁹ alapvető rendelkezései között rögzíti, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok „közösségének joga”, és hogy ez a jog a „választópolgárok közösségét” illeti meg, akik vagy közvetlenül, vagy választott képviselőik útján gyakorolják e közösségi jogukat [2. § (1) bekezdés; 3. § (1) és (4) bekezdések]. Emellett a Möt. 32. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő a település (főváros, kerület, vármegye) egészéért vállal felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Ezekből következik, hogy a település ³⁰ mint a helyi önkormányzás alapegysége nem az egyes településrészek összességét jelöli, hanem a települési választópolgárok közösségét. Ugyanakkor a Möt. 32. § (1) bekezdésében megjelenik a település egészéért vállalt felelősség és a képviselő választóinak érdekei képviselőnek kettőssége, amely a választókerület nem jogosultság, hanem következmény-alapú igazolását erősítheti, vagyis azt, hogy a választókerület alkalmas lehet arra, hogy a kerület elkülönült és megfogható érdekeit a választott képviselő a képviselői szervben érvényesítse. ³¹

Emellett, a választójog oldaláról az Alaptörvény egyrészt rögzíti az önkormányzati választásokra kiterjedően a választójogot mint alapjogot [XXIII. cikk (1)-(3) bekezdések], valamint, a választójoghoz kapcsolódóan, a választási alapelveket, különösen az egyenlő választójog elvét [35. cikk (1) bekezdés]. Ez, kiegészülve a Ve. lent részletesebben bemutatott szabályaival, ugyancsak azt húzza alá, hogy a képviselő alapja a választópolgárok képviselője, azaz következik az egy ember – egy szavazat elve mint normatív követelmény.

2.2. Tartalmi, eljárási, és félprocedurális szabályok

A választási rendszereknek és ezen belül a választókerületek kialakításának szabályai analitikusan három csoportba oszthatók. ³² Egyrészt megkülönböztethetünk *tartalmi* jellegű szabályokat, amelyek kijelölik a választási-közpolitikai szabályozási megoldások (például választási formula) elfogadható körét. Az alkotmányok előírhatnak konkrét választási

²⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

³⁰ Mivel jelen tanulmány a választókerületekre fókuszál, ezért a továbbiakban csak települést említek, amelybe a fővárosi kerületet is beleérttem, tekintve, hogy a vármegyei és fővárosi választás során nem alkalmaznak kerületeket.

³¹ Ellenkező álláspontot képvisel Fábrián Adrián: „A képviselő nem csak saját választóinak az érdekét, hanem a választópolgárok közösségének érdekeit köteles képviselni.” Fábrián Adrián: Nagykommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez, Wolters Kluwer, 2022, Online jogtár változat, a Möt. 32. §-ához cím.

³² Mécs János: Constitutional Framework for Electoral System Change, PhD értekezés, 2022, II. rész.

rendszereket,³³ vagy akár a választási rendszer egyes elemeit,³⁴ vagy meghatározhatnak olyan választási alapelveket, amelyek többé (például az arányos választási rendszer elve)³⁵ vagy kevésbé (például az egyenlő választójog alapelve) korlátozzák az alkotmányos keretek között eljáró szabályozó szervet, ami a legtöbb esetben a nemzeti parlament. Közös ezekben az alkotmányos elvárásokban az, hogy tartalmi típusú elvárásokat írnak elő, azaz a vizsgálatuk során indifferens az, hogy milyen eljárásban, vagy ténylegesen milyen szabályozói cézzal fogadták el őket, az alkotmányos vizsgálat tárgya az elfogadott választási szabály absztrakt tartalma. A magyar alkotmányos szabályozásban a legfontosabb tartalmi jellegű szabályok a választójogból mint alapjogból, valamint választási alapelvekből, különösen az egyenlő választójog alapelvéből következő normatív elvárások.³⁶

Másrészt megkülönböztethetünk *eljárás*i jellegű szabályokat, amelyek arra vonatkoznak, hogy a választási szabályokat milyen eljárásban fogadják el és módosítják, azaz azokról ki vagy kik, mikor, milyen szavazati többséggel döntenek, valamint, hogy a változtatások mikortól alkalmazandóak. A jogalkotásra általánosan vonatkozó alkotmányos szabályok mellett speciális, a választásokra vonatkozó eljárási jellegű szabályok például a tilalmi időszakok, amelyek a választást megelőző bizonyos időtartamban (jellemzően egy évben) tiltják a módosítást,³⁷ de ugyancsak speciális eljárási jellegű szabály az, hogy a módosítás a soron következő választáson nem alkalmazandó, csak az azt követően.³⁸ Ezek a példák az eljárási szabályokon belül a „tudatlanság fátyla” típusú korlátok közé tartoznak,³⁹ amely abból indul ki, hogy a manipuláció akkor előzhető meg, ha információs deficitet idézünk elő a szabályozó oldalán, aki így nem tudja kellőképpen felmérni, hogy a módosításnak mik lesznek a hatásai. Az eljárási korlátok másik típusa a szabályozó érdekelttségét próbálja feloldani, akár úgy, hogy minősített többséggel diverz – és így egymást kioltó – érdekeket von be, vagy közvetlenül nem érdekelt szereplő hatáskörébe utalja a kérdést (például független bizottságok a választókerületek kialakításánál). Az eljárási szabályok tekintetében mindegy, hogy az adott szabályozás egyébként tartalmilag kifogástalan, önmagában az elfogadás körülményei alapozzák meg a szabály megsértését. Magyarországon alkotmányos szinten eljárási típusú szabály a minősített többség követelménye, illetve jó érvek szólnak a mellett, hogy egy egyéves tilalmi periódus is kiolvasható az jogállamiságot vagy demokráciát előíró általános cikkekből.⁴⁰

Végül álláspontom szerint megkülönböztethetőek olyan elvárások, amelyek a tartalmi- és eljárási korlátok közötti „szürke zónában” helyezkednek el, és amelyek alapja az, hogy a módosítás eljárási körülményeiből következtethetünk a módosító manipulatív szándékára – ezeket hívom „*félprocedurális*” szabályoknak.⁴¹ Ez a megközelítés abból indul ki, hogy

³³ Az ír alkotmány alapján csak szavazatátruházó (STV) rendszer alkalmazható – Lásd 16. cikk (2) 5. pont.

³⁴ Az izlandi alkotmány tartalmaz rendelkezést a választási küszöbre nézve (5%), lásd 31. cikk.

³⁵ Lásd például Hollandia (53. cikk).

³⁶ Alapörvény XXIII. cikk (1)-(3) bekezdései együtt értelmezve a 2. cikk (1) bekezdéssel (országgyűlési választások), valamint a 35. cikk (1) bekezdéssel (önkormányzati választások).

³⁷ Lásd Kódex 2. b.

³⁸ Lásd például Görögország (54. cikk 1. pont).

³⁹ Alan Renwick használja ezt a rawlsi metaforát. Alan Renwick: *The Politics of Electoral Reform – Changing the Rules of the Game*, Cambridge, 2010, 13.

⁴⁰ Lásd 2. cikk (1) bekezdés és 35. cikk (1) bekezdés utolsó fordulatai (minősített többség). Meglátásom szerint a tilalmi idő elsősorban a demokrácia alapelvéből vezethető le, ugyanakkor a hazai alkotmánybírói gyakorlat alapján valószínűbb, hogy ha valaha kiolvastja az elvárást a testület, akkor inkább a jogállamiságra fog elsősorban hivatkozni {lásd Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, v.ö. 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása, [60]-[73]}.

⁴¹ Mécs (2022) 73.

lehetséges olyan eset, amelyben kifogástalan tartalommal valamint az eljárási szabályok betű szerinti betartásával fogadnak el olyan módosításokat, amelyek célja a választási versengés manipulálása. Ebben az esetben habár absztrakt értelemben elfogadható tartalommal született a szabály, a manipuláció miatt mégis tartalmi értelemben kifogásolható lesz – ez jelenti a kategória tartalmi oldalát. Ugyanakkor a módosítás manipulatív minősége elsősorban eljárási hiányosságokon keresztül érhető tetten, leginkább az eljárás demokratikus (például nincsenek bevonva a megfelelő szereplők) és racionális (például nincs érdemileg megindokolva a módosítás) deficitjein keresztül⁴² – ez jelenti a kategória eljárási oldalát. A magyar alkotmányos rendszerben véleményem szerint az állami semlegesség, valamint a választási szabályok stabilitása követelményein keresztül,⁴³ a demokrácia alapelvéből kiolvashatóan lehet érvelni-e követelmények normatív léte mellett, de ugyancsak levezethetőnek gondolom az egyenlő választójogból is.

2.3. *Tartalmi elvárások: egy ember – egy szavazat*

Mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény tág mozgásteret hagyott az Országgyűlésnek az önkormányzati és országgyűlési választási rendszerek kialakítása kapcsán.⁴⁴ Sem a választási rendszer típusáról, sem pedig egyes elemeiről sem tett említést egyik alkotmány sem. Általánosságban megállapítható, hogy a választókerület mint választási jogintézmény alkalmazása nem következik a magyar alkotmányos rendszerből, de alkalmazása nem is lesz alkotmányellenes.

A választókerületek igazolásának legfontosabb, a választójog egyenlőségéből következő kerete az, hogy mind az országgyűlési, mind pedig az önkormányzati választások tekintetében a fent említett „népképviselői típusú” igazolás következik az alkotmányból. Az országgyűlési választásokkal összefüggésben az AB a 22/2005. (VI. 17.) számú alaphatározatában – nagymértékben támaszkodva a Velencei Bizottság Kódexére – dolgozta ki a választókerületek és az egyenlő választójog kapcsolatát.⁴⁵ A testület követelményként rögzítette azt, hogy a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el az egyes kerületekben. Ebből következik, hogy a választókerületek igazolása nem olyan jogosultság alapú, amelyből akár a kerületek közötti nagy eltérés is következhetne. Nincs kizárva viszont az eltérés lehetősége, azonban arra csak igazolható okból kerülhet sor. Ilyen ok például az, hogy a választópolgárok száma folyamatosan változik, de alkotmányos indokként figyelembe vehetők „földrajzi viszonyok, közigazgatási határok”, valamint a nemzetiségi szempontok is.⁴⁶ Minél nagyobb az eltérés a választókerületek között, annál erősebb indok szükséges. A határozat érvelése alapján mindenképpen ellentétes a választójog egyenlőségével, ha a legnépesebb és legkevésbé népes választókerület közötti eltérés meghaladja a kétszeres mértéket.⁴⁷ Ugyancsak levezette a bíróság azt, hogy a követelmény arra terjed ki, hogy a választópolgárok szavazata „lehetőleg azonos értékű legyen”, amiből következik, hogy nem elvárás az, hogy utólag, a

⁴² Klaus Meßerschmidt: The procedural review of legislation and the substantive review of legislation: Opponents or Allies?, In Klaus Meßerschmidt, A. Daniel Oliver-Lalana (eds.) Rational Lawmaking under Review - Legisprudence According to the German Federal Constitutional Court (Springer, 2016) 376-379.

⁴³ 63/2008. (IV. 30.) AB határozat.

⁴⁴ 63/B/1995. AB határozat.

⁴⁵ Elemzéséhez lásd: Varsányi (2006).

⁴⁶ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, (ABH 2005, 252-253).

⁴⁷ U.o.

választási részvételt vagy az induló jelölteket figyelembe véve ténylegesen ugyanannyi szavazat eredményezzen mandátumot a választókerületekben.⁴⁸

A fentieket az önkormányzati választások tekintetében – legalábbis az elvi alapokat tekintve – megerősítette az Alkotmánybíróság 26/2014. (VIII. 23.) számú határozatában. 2014-ben módosította az országgyűlés a Fővárosi Közgyűlés választási szabályait, és a listás-arányos rendszer helyett egy olyan megoldást vezetett be, ahol a Közgyűlés 23 tagja a kerületekben megválasztott polgármesterek voltak. Egyéb alkotmányos aggályok mellett,⁴⁹ ez felvetette az egyenlő választójog sérelmét, hiszen a legkisebb kerületben mindössze hatoda volt a választásra jogosultak száma a legnagyobb kerülethez képest. Az Alkotmánybíróság – utalva a 22/2005. (VI. 17.) számú határozatára – az egyenlőség követelményéből indult ki, és ezáltal a Fővárosi Közgyűlést nem mint egy „felső kamarát”, vagyis a kerületek képviselőjét ellátó szervet, hanem – helyesen, és a fenti, 2.1. pontban foglaltakkal összhangban – mint a budapesti választópolgárok közösségének képviselőjét ellátó szervet tételezte. Ebből a „népképviselői” megközelítésből pedig következik az egy ember – egy szavazat elvének alkalmazandósága, vagyis az, hogy megközelítőleg azonosnak kell lennie a választásra jogosultak számának, amittől csak kellő alkotmányos indokkal térhet el a jogalkotó. Az AB tehát megerősítette az egyenlő választójogból következő, a választókerületek kialakítására vonatkozó tartalmi szabályokat az önkormányzati választási rendszer kapcsán is, még ha ezt követően egy dogmatikailag rendkívül megkérdőjelezhető érveléssel a kettős döntéshozatali szabályból (vagyis egy, a szabad mandátummal rendelkező képviselőkre vonatkozó, a mandátum létrejöttét követően érvényesülő döntéshozatali szabályból) levezetve alkotmányosnak ítélte a több, mint hatszoros eltérést.⁵⁰

Az önkormányzati választások tekintetében tehát nem a Fővárosi Kerületek, települések egyes területi egységei, vagy egyes városrészek vannak képviselve, hanem a Főváros, Vármegye, Település lakosai. Ugyanakkor a 22/2005. ABH-ból is kiolvasható hazai – európai trendbe illeszkedő⁵¹ - megközelítésben valamilyen mértékben lehetséges eltérni az egy ember – egy szavazat követelményétől akkor, ha azt a választókerület egységessége indokolja. Ezt mind az alkotmányjogi, mind pedig a köznapiságban adótnak vesszük, ugyanakkor nem világos, hogy mi ennek a megközelítésnek az igazolása, vagyis az, hogy az egy ember – egy szavazat elvével szemben érvényesülő választókerületi homogeneitás milyen alkotmányos értékeket juttat érvényre.⁵² E vizsgálat túlmutat jelen tanulmány keretein, ugyanakkor annyit érdemes rögzíteni, hogy az egységes választókerület igazolható lehet mind a képviselőlet valamely következmény alapú igazolásával, de akár a manipuláció kizárásával is, hiszen – ahogy arra a 4. pontban bemutatott joggyakorlat is rávilágít – nehezebb lehet visszaélészerűen módosítani a beosztást akkor, ha az eltéréseket objektív szempontokkal kell megindokolni.

2.4. Eljárási és félprocedurális szabályok

⁴⁸ U.o.

⁴⁹ Kritikaként merült fel mind a szakirodalomban mind pedig az indítványban, hogy a megoldás sérti a választójog közvetlenségét is. Bragyova András különvéleményében úgy érvel, hogy ilyen módon a Fővárosi Közgyűlés még választottnak sem tekinthető. Lásd 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [77]-[82].

⁵⁰ V.ö. Paczolay Péter különvéleménye, 26/2014. (VIII. 23.) AB határozat [144]. A határozat kritikájához lásd: Szilágyi Emese: A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztása: hiba a felhatalmazásban, *Közjogi Szemle*, 2014/3. 64-66.

⁵¹ „Constituency boundaries may also be determined on the basis of geographical criteria and the administrative or indeed historic boundary lines, which often depend on geography.” Kódex2.2.

⁵² Erre az Alkotmánybíróság sem tér ki, csak annyit rögzít, hogy ezek a szempontok igazolhatják az eltérést.

Eljárási típusú szabályként az Alaptörvény annyit rögzít, hogy az önkormányzati választásra vonatkozó szabályokat az Országgyűlés fogadja el sarkalatos törvényben, azaz a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával [Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdés]. Emellett, ahogy fent is jeleztem, jó érvek szólnak a mellett, hogy egy egyéves tilalmi időszak levezethető lenne az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogállamiság vagy demokrácia alapelvéből. A választókerületek kapcsán az országgyűlési választások tekintetében érvényesül is egy törvényi szintű tilalmi időszak, amely alapján a választást megelőző év január 1-től a választókerületi beosztás nem módosítható.⁵³ Ezzel szemben az önkormányzati választások tekintetében nemhogy nincs ilyen tilalmi időszak, de maga a Ve-ben lefektetett, a következő részben bemutatott eljárási rend alapján az adott év tavaszán-nyarán megtartandó önkormányzati választásokat megelőző év szeptember-november időszakában, azaz akár a választásokat alig fél évvel megelőzően lehet módosítani a választókerületi beosztást.

A választókerületek kialakításának eljárására nézve az AB nem olvasott ki az alkotmányszövegből további feltételeket, a 2005-ös alaphatározat is tartalmi oldalról vizsgálta a kérdést. Mindazonáltal az indokolás eljárási követelménye következik az alaphatározat tartalmi elvárásaiból is. Ahogy arra a Miskolci Törvényszék a lent bővebben bemutatott döntésében rámutatott, a választópolgárok azt, hogy alkotmányosan megengedhető indokból történt-e eltérés a választókerületek között, csak akkor tudják megállapítani, ha érdemi indokolással lett ellátva a döntés.⁵⁴

Ez átvezet minket a félprocedurális elvárásokhoz, amelyekből az következik, hogy a választókerületek elfogadásának és módosításának érdemben indokoltnak kell lennie, és az eljárásnak megfelelően transzparensnek és inkluzívnak kell lennie. Érdekes módon a 22/2005. ABH is tartalmaz egy félprocedurális jellegű kitélt amennyiben kifejti, hogy „*még a statisztikailag egyébként elhanyagolható különbségek is alkotmányellenesek lehetnek, ha azok a választókerületek határaival való manipuláció eredményeként jönnek létre.*”⁵⁵ Összhangban a félprocedurális követelményekkel kapcsolatban fent kifejtettekkel, meglátásom szerint ez az *obiter dictum* megjegyzés akként tölthető meg normatív tartalommal, hogy alkotmányellenes lehet az a választókerületi beosztás is, amely habár megfelel a betű szerinti tartalmi és eljárási elvárásoknak, azonban az elfogadásának körülményei arra engednek következtetni, hogy az manipuláció eredménye. Megjegyzendő azonban, hogy az AB e kitételében csak a választókerületi aránytalanságról, azaz a választókerületek közötti eltérésről beszélt, vagyis ez a kitétel nem értelmezhető akként, hogy az alapján szűk értelemben vett gerrymandering is megállapítható lenne.

3. Törvényi keretek és a választókerületek kialakításának gyakorlata

Az előző pontban bemutatott alkotmányos keretek között az Országgyűlés több különböző, településnépesség szerint differenciált választási rendszert alkotott meg. A tízezer fős, vagy az alatti településeken az egész település egy választókerületet alkot, és a választásokat az úgynevezett kislistás rendszerben bonyolítják le. A Fővárosi Közgyűlés valamint a vármegyei közgyűlések tagjainak választására pedig arányos, listás választási rendszerben kerül sor.

⁵³ Lásd az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) 4. § (6) bekezdés második mondata.

⁵⁴ Miskolci Törvényszék I.Pk.20.435/2019/3.

⁵⁵ A magyar Alkotmánybíróság ebben a határozatában használja egyedül a gerrymandering kifejezést. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 253.)

A választókerületek egy esetben jutnak szerephez, a tízezer fő feletti településeken. Ezek a településeken – nagyjából 170 ilyen van⁵⁶ – a képviselő-testület tagjait vegyes választási rendszerben választják. Ebben a rendszerben a település fel van osztva egymandátumos, relatív többségi választókerületekre, a választópolgárok pedig egy darab kategorikus szavazattal rendelkeznek. Az egyéni kerületekben győztes jelölteken túl kompenzációs listáról kerülhetnek be jelöltek. A választókerületek (valamint a kompenzációs listás mandátumok) száma a település népességének függvényében változik.⁵⁷ A jelenleg hatályos rendszert először a 2010-es önkormányzati választásokon alkalmazták, de szerkezetében megőrizte a korábbi szisztéma jellegzetességeit azzal, hogy nőtt az egyéni (azaz többségi) ág súlya. A vegyes választási rendszer meg kívánja őrizni a képviselő-képviselt között fennálló személyi kapcsolatot, ugyanakkor tekintetbe veszi a településméretből fakadó „politikai strukturáltságot” és teret enged a listás szavazásnak,⁵⁸ és él azzal a megdönthetetlen vélelemmel, hogy a képviselőre leadott szavazatot elsősorban a jelölő-szervezettel kapcsolatos preferencia vezette. Ez fejeződik ki abban, hogy amennyiben a jelölt nem győz a kerületben úgy, amennyiben a jelölő szervezet megugorja a küszöböt, a rá adott szavazat a jelölő szervezet kompenzációs listájára kerül.

A tízezer fő feletti településeken tehát egyéni kerületeket kell kialakítani, illetve, ha belső demográfiai mozgások vagy a település népességének csökkenése vagy növekedése szükségessé teszi, módosítani kell a beosztást. Kérdés az, hogy ki, milyen eljárásban és milyen tartalmi követelmények szerint alakítja ki a beosztást, valamint az, hogy milyen jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre. Az alkotmányos kereteken belül e kérdéseket jelenleg a Ve. 137. címe (306/A. – 306/D. §§, 307/Q. §) szabályozza.

3.1. Tartalmi követelmények

A fent bemutatott alkotmányos keretektől következők, de maga a törvény is rögzíti, hogy a választókerületekben a választásra jogosultak számának lehetőleg azonosnak kell lennie [Ve. 306/A. § (2) bekezdés b) pont]. A választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy a választókerületi átlagtól egyik választókerület se térjen el tizenöt százalékkal nagyobb mértékben [Ve. 306/A. § (3) bekezdés]. A törvény alapján két küszöbérték határozható meg. Egyrészt az, amikor kötelezővé válik a kerületi beosztás módosítása, ez akkor következik be, amikor húsz százalék fölötti az eltérés valamelyik EVK-ban [Ve. 306/C. § b) pont]. Ugyanakkor, ha sor kerül a módosításra, akkor már a tizenöt százalékos határ érvényesül. Ez azt jelenti, hogy 15 és 20 százalék között van egy türelmi sáv, amely esetében nem kötelező a módosítás, azonban, ha arra sor kerül, akkor 15 százalék alá kell vinni az eltérést.⁵⁹

⁵⁶ 2014-ben és 2019-ben 169, 2024-ben pedig 166 ilyen település volt.

⁵⁷ Népességszám szerint sávok vannak meghatározva, 25 ezer lakosig 8 egyéni és 3 kompenzációs mandátum van, ezek az értékek a 25-50, 50-75 és 75-100 ezres sávban rendre 10-4, 12-5, 14-6. Ezt követően minden további 10 ezer lakos után egy további egyéni-, és minden további 25 ezer lakos után egy további kompenzációs mandátummal nő a képviselők száma. Lásd helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (Övjt.) 5. §.

⁵⁸ Ahogy a korábban hatályos választási törvény indokolása fogalmazott. Lásd 1990. évi LXIV. törvény indokolása - a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényjavaslathoz.

⁵⁹ V.ö. 306/D. § (2) bekezdés.

Mindebből az következik, hogy amennyiben pozitív és negatív irányban is maximális az eltérés, úgy aktív választási geometria esetén 1,35-szörös, passzív választási geometria esetén pedig 1,5-szörös eltérést enged meg a szabályozás.⁶⁰

A népképviselési megközelítésbe azonban a Ve. – hasonlóan a 22/2005. ABH-ban foglaltakhoz – egyéb szempontokat is vegyít. A törvény lehetővé teszi azt, hogy a választókerületekben a 15 %-os maximumon belüli mértékben eltérő legyen a választásra jogosultak száma, amennyiben annak igazolható oka van. Ezen okoknak a törvény maga adja a felsorolását, amikor úgy fogalmaz, hogy az eltérésre csak „*településszerkezeti, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra*” figyelemmel van lehetőség [Ve. 306/A. § (3) bekezdés]. A jogszabályhely megfogalmazásának nyelvtani értelmezéséből az következik, hogy ez taxatív felsorolás, vagyis egyéb okból nem lehetséges eltérni az átlagtól. Ez merült fel abban az ügyben, ahol a jegyző arra hivatkozott, hogy az eltérés oka az, hogy minél kevésbé módosuljon a beosztás, mivel így segíthető elő a minél magasabb választási részvétel. Azon túl, hogy kérdéses az érv empirikus megalapozottsága, az is kérdéses, hogy a választási részvétel növelése lehet-e igazolt oka az eltérésnek – jó érvek szólnak a mellett, hogy ez törvénymódosítást igényelne.

Az az érvelés azonban semmiképpen sem tartható, amely a szavazókörök határaihoz igazítaná az választókerületi beosztást. Ez, a több beosztás indoklásában is visszatérő érvelés azzal indokolja meg az eltérést, hogy mivel a szavazókörök már ki voltak alakítva, és a szavazókör határa nem lépheti át a választókör határát, ezért a meglévő szavazóköri struktúra korlátozta a választókerületi beosztás mozgásterét.⁶¹ A szavazókör a választás adminisztratív lebonyolításával kapcsolatos területi egység, és kívánatos méretét és határait logisztikai adottságok befolyásolják. A szavazókörök mérete ezen logisztikai adottságok figyelembevételével mellett nem befolyásolja a választójog egyenlőségét: lehet, hogy egy szavazókörben csak 100-an, míg egy másikban 700-an szavaznak, ez a választók szavazatának egyenlőségét nem befolyásolja, mivel mindannyian ugyanannak a mandátumnak a kiosztásában vesznek részt. Ezért is van az, hogy a szavazókör mérete csak felülről van határolva (legfeljebb 1500 fő), de alulról nincs.⁶² A szavazókörök tehát tetszőlegesen a választókerületekhez alakíthatóak, és utóbbiakban, mint a választójog egyenlőségét közvetlenül befolyásoló egységeknek kell kiindulópontul szolgálniuk.

Ezeket túl a törvény viszonylag tág körben teszi lehetővé az eltérést akkor, mikor „*településszerkezeti*”, „*földrajzi*” tényezőket és „*egyéb helyi sajátosságokat*” említ. A Ve. alapján elfogadható indok az, ha például egy választókerületbe azonos történelmű (például korábban külön településként létező) területek tartoznak. De ilyen lehet az is, ha a települést egy folyó szeli ketté, és a jegyző el akarja kerülni, hogy valamely választókerülethez a folyó mindkét oldalán lévő területek tartozzanak.

Azonban 15 százalékos feletti eltérés aktív választási geometria esetében semmilyen esetben sem megengedett, és 20 százalékos feletti passzív választási geometria esetén is kötelező módosítani. Ennek ellenére számos településen vannak ennél jóval nagyobb különbségek. Az alábbi táblázat

⁶⁰ Aktív választási geometria esetén a legkisebb EVK az átlag 0,85-e lesz ekkor, a legnagyobb pedig 1,15-szöröse. Passzív esetén ezek az értékek 0,8 és 1,2.

⁶¹ Lásd például a 2019-es pécsi beosztás indoklását – Pécs HVI 4/2019. (03. 29.) sz. határozata. V.ö. Ve. 77. § (2) bekezdés.

⁶² Ve. 77. § (1) bekezdés.

a 2024-es választások vonatkozásában az átlagtól legnagyobb eltérést mutató választókerületeket tartalmazza.

1. táblázat: Húsz százalékot elérő vagy meghaladó eltéréssel rendelkező EVK a 2024-es választásokkal összefüggésben⁶³

Település	EVK sorszám	EVK létszám	Átlag	Eltérés (%)
Mohács	8	788	1891	-58,3
Mohács	7	877	1891	-53,6
Tapolca	8	736	1552	-52,58
Mohács	4	2575	1891	+36,2
Sárbogárd	8	762	1208	-36,9
Gárdony	8	971	1278	-24
Mohács	5	2288	1891	+21
Mohács	6	2286	1891	+20,9
Székesfehérvár	6	6540	5450	+20

A táblázatból látszik, hogy Mohácson két EVK, míg Tapolcán egy választókerület esetében több, mint háromszorosa a törvényi maximumnak (15 %) az eltérés. A mohácsi 4., a Sárbogárdi 8. esetében is több, mint kétszeres a maximumtól való eltérés. Nyolc EVK-ban nem csak meghaladja a 15 százalékos maximumot az eltérés, de a 20 százalékos kötelező módosítási határ felett is van. Tehát ezen választókerületek passzív választási geometria révén sem jöhetnek létre jogszerűen. Emellett az alkotmányos keretrendszer tekintetében releváns, hogy Mohács és Tapolca esetében a legnagyobb és legkisebb EVK között rendre 3,26-szoros és 2,42-szeres eltérés van, azaz mindkét település esetében meghaladja az eltérés a kétszeres értéket. Az Alkotmánybíróság által meghatározott keretrendszer alapján ilyen eltérést semmi sem indokolhat.

Az érintett városok többségében arra hivatkozott a jegyző, hogy az adott település valamely része településszerkezeti és/vagy történelmileg elkülönült, és emiatt külön EVK létrehozása indokolt.⁶⁴ Példaként említhető a mohácsi határozat, amely a település „rendkívül speciális földrajzi helyzetével” érvelt. Ez egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a települést kettészeli a Duna, viszont a folyó bal partján kevés a választásra jogosultak száma, így az ott kialakított EVK óhatatlanul kisebb lesz. Másrészt a város része egy zártkerti jellegű településrész, amely hat kilométerre van a település legközelebbi lakott részétől. A határozat ezért e két EVK nélkül számítja a települési átlagot.⁶⁵ Hasonlóan érvelt a tapolcai határozat is, amely kifejtette, hogy a 8. EVK „földrajzilag és a közlekedés szempontjából is elkülönült”, és „[e]miatt egyes, több kilométerre eső más településrészen lévő utcáknak ezen városrészhez [...] hozzácsatolása nem lenne életszerű, és nem tükrözné a helyi településszerkezeti sajátosságokat, továbbá sértené az adott földrajzi területi egységet.”⁶⁶

⁶³ 2023. szeptember 1-i adatok alapján. Forrás: A kialakításról rendelkező HVI határozatok.

⁶⁴ Az itt felhozott példák mellett érdekes még Sárospatak ügye 2023 őszéről. A választókerületi beosztás alapján a legkisebb, 8. EVK 54 százalékkal tért el negatív irányba az átlagtól. A beosztással kapcsolatban bírósági felülvizsgálattal éltek, azonban a jegyző saját hatáskörben módosította a beosztást. Az első határozat indoklása földrajzi sajátosságokat említett, nevezetesen azt, hogy a települést a Bodrog szeli ketté. Lásd Sárospatak HVI 2/2023. (XI. 03.) sz. határozata.

⁶⁵ Lásd Mohács 2/2023. (XI. 23.) HVI határozat 5. oldal.

⁶⁶ Tapolca 1/151-16/2023. HVI határozat 4. oldal.

Ezek az érvek azonban sem a törvényi- sem pedig az alkotmányos keretrendszer figyelembevételével nem tarthatóak. A Ve. egyértelműen rögzíti az eltérés maximumát, amelyet nem hagyhat figyelmen kívül a HVI vezetője. A földrajzi, településszerkezeti és egyéb sajátosságok csak e maximumon belül juthatnak szerephez. Az alkotmányos keretrendszer felől szemlélve pedig kijelenthető, hogy kétszeres feletti eltérés nem indokolható, az *ab ovo* alkotmányellenes lesz. Azaz más törvényi háttér mellett sem lehetne ilyen módon kialakítani a választókerületeket.

Végül említést érdemel az a tartalmi követelmény is, amely alapján a kialakított választókerületeknek összefüggő területet kell alkotnia [Ve. 306/A. § (2) bekezdés b) pont]. Meglátásom szerint ez a követelmény két irányból igazolható. Egyrészt ezen keresztül valósulhat meg az, hogy a választókerületek közigazgatási-történelmi-földrajzi-demográfia i szempontból minél inkább egységesek legyenek. Másrészt igazolhatja az is, hogy egybefüggő választókerületek kialakítása mellett a manipuláció nehezebb, de mindenképp látványosabb lesz. Ez az igazolás abból indul ki, hogy az össze-nem-függés indikátora a manipulációnak.

3.2. Eljárási követelmények

A kerületi beosztást a jegyző, mint a helyi választási iroda vezetője alakítja ki [306/A. § (1) bekezdés első mondat]. Ahogy egy ügyben a Fővárosi Törvényszék is kifejtette, a jegyző ilyen minőségében független az önkormányzattól, így például annak Szervezeti- és Működési Szabályzata (SZMSZ) sem vonatkozik rá.⁶⁷ A jegyző HVI vezetői minőségében az Nemzeti Választási Iroda (NVI) elnökének irányítása alatt áll, aki a HVI vezetőnek bármely, a választási eljárási törvényben meghatározott feladatának ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhat.⁶⁸ Mivel a választókerületek kialakítása a Ve. által meghatározott feladat, ezért ezzel kapcsolatban az NVI elvileg utasítást adhatna a HVI vezetőknek, a gyakorlatban azonban erre nem kerül sor.

Bár formálisan a jegyző HVI vezetői minőségében független az önkormányzattól, ez azonban nem teszi függetlenné őt a jegyzői jogállását tekintve.⁶⁹ A jegyzőt a polgármester nevezi ki és felette a munkáltatói jogkört ő gyakorolja gyakorolja.⁷⁰ A polgármester pedig politika ilag egyértelműen és közvetlenül érdekelt abban, hogy milyen összetételű lesz a képviselő-testület. A jegyző pozíciója gyengült a Mötv. bevezetésével, mivel immár nincs szükség a képviselő-testület hozzájárulására a menesztéséhez. Nincsenek tehát megfelelő garanciák arra, hogy a jegyző a kerületek kialakítása kapcsán politikai nyomásoktól függetlenül tud eljárni. Ez azért is lenne fontos, mert szemben egyéb, a választás lebonyolításával összefüggő hatáskörében ellátott feladattal, a választókerületek kialakításakor a jegyzőnek viszonylag nagy mozgástere van és olyan érdemi döntést hoz, amely közvetlenül befolyásolja a választás kimenetelét, tehát a képviselő-testület összetételét. Ezen az sem segít sokat az sem, hogy a kerületek kialakításánál a jegyzőnek ki kell kérnie a Helyi Választási Bizottság (HVB) véleményét (Ve. 306/B. §), mivel

⁶⁷ Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.339/2014/2.

⁶⁸ V.ö. Ve. 71. § (1) és (2) bekezdések.

⁶⁹ Egy jegyző megfogalmazásában: „[Ú]gy kell a törvényességet biztosítanunk folyamatos konfrontálódás árán, hogy tudjuk, a sok konfliktusnak mi lehet a következménye. Szaktudás, szemben a megélhetéssel. Melyik a fontosabb...? Ezt mindenki eldönti maga.” Németh Dóra: Önkormányzati választások - hogyan folynak az előkészületek, Jegyző, 2014/4., 29.

⁷⁰ “A polgármester által történő kinevezés révén felértékelődött a lojalitás szempontja, amelynek hiánya esetén – függetlenül a testületet megillető döntési jogkörtől – gyakran került sor a jegyzők jogviszonyának a megszüntetésére.” Horváth M. Tamás, Józsa Zoltán: Az államigazgatás helyi- és területi szervei: koncentráció és koncentráció. In. Jakab András, Gajduschek György: A Magyar Jogrendszer Állapota, MTATKJTI, 2016, 574.

egyrészt az nem kötelező erejű, másrészt a HVB üléseit és döntéseit a jegyző készíti elő és emiatt az informális viszonyok, valamint a jogi szakértelem reális figyelembevételével nem valószínű, hogy a HVB érdemi kontrollt tudna gyakorolni a döntés felett.

A jegyző eljárása a következőképpen alakul. Az önkormányzati választásokat az előző általános választást követő ötödik év április-július hónapjaiban tartják.⁷¹ A választási évet megelőző év szeptember 1-én, azaz hét-tíz hónappal a választások előtt rögzül a választásra jogosultak, valamint települési népességnek a kerületek kialakításakor és a képviselő-testület létszámának megállapításakor figyelembe veendő száma. A jegyző ez alapján megállapítja a képviselő-testület létszámát. Ha ez a létszám változik, vagy belső demográfiai változások miatt húsz százalék fölötti eltérés van valamelyik választókerületben, akkor a jegyző a választást megelőző év november 30-ig módosítja a beosztást (Ve. 306. §; 306/C. §). Ezek a módosítás kötelező esetei, ugyanakkor nem derül ki a törvényből, hogy van-e lehetőség ezen eseteken kívül is módosítani a beosztást, és ha igen, akkor arra is vonatkozik-e a kötelező módosításra előírt szűk időablak.

A választókerületek kialakításáról szóló határozatot „*helyben szokásos módon*” tizenöt napra közzé kell tenni (Ve. 306/B. §). E fordulat pontosabb meghatározását a törvény nem adja meg, a jellemző gyakorlat az, hogy a határozatot kifüggesztik a polgármesteri hivatalban és közzéteszik a település honlapján is. Konkrét ügyben a Fővárosi Törvényszék úgy érvelt, hogy az adott települési SZMSZ rendelkezései nem mérvadóak ebben a kérdésben, mivel a jegyző nem mint az önkormányzat szerve jár el, emiatt nem követett el jogszabálysértést akkor, mikor a határozatot csak a polgármesteri hivatalban függesztette ki.⁷² Meglátásom szerint ez a megközelítés annyiban támadható, hogy habár az SZMSZ ebben az esetben valóban nem köti a jegyzőt, ugyanakkor a „*helyben szokásos módon*” értelmezésénél mindenképpen fontos szempont, hogy mi szerepel az adott település SZMSZ-ében. Az SZMSZ tehát nem közvetlenül, de a Ve. vonatkozó szakaszán keresztül kihathat arra, hogy teljesültek-e a helyben szokásos kihirdetés feltételei. Mindazonáltal a 2024-es választást megelőzően szinte már mindenhol a települési honlapon is megjelent a határozat.

Sajnálatos módon azonban a jellemző gyakorlat szerint a települési honlap valamelyik eldugott részében jelenik meg a határozatra mutató link, és külön honlaphírként szinte soha nem publikálják. Ez praktikusán azt jelenti, hogy csak az értesül az új kerületi beosztásról, aki aktívan figyeli a települési honlapot vagy a polgármesteri hivatal hirdetőtábláját. A határozat tizenöt napos kihirdetési időszakát követően a beosztás jogilag már nem támadható, még akkor sem, ha egyértelműen sérti a Ve. előírásait.⁷³ Bizonyára ezzel a gyakorlattal függ össze az is, hogy számos településen még a törvényi követelményeknek egyértelműen ellentmondó beosztást sem támadja meg senki – feltehetőleg az érintettek nem is tudnak a beosztás módosításáról. Emellett az is szerepet játszhat, hogy a beosztás kialakítására jó fél évvel a választások előtt kerül sor, amikor még feltehetőleg a jelölő-szervezetek sincsenek „választási üzemmódban.”

⁷¹ A laptörvény 35. cikk (2) bekezdésének az A laptörvény Tizenegyedik Módosításával megállapított szövege.

⁷² Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.339/2014/2.

⁷³ Ez történt a fent említett, SZMSZ-el kapcsolatos jogvitában is. A XI. kerületi jegyző 2014-ben olyan beosztást fogadott el, amely alapján a 2. EVK 84.46 %-al, azaz majdnem a megengedett hatszorosával tért el az átlagtól. Mégis, mivel a bíróság a polgármesteri hivatalban történő kifüggesztést vette figyelembe, és az attól számított 15 nap már lejárt, így a felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. V.ö. Fővárosi Törvényszék 3.Kpkf.670.339/2014/2., Ve. 307/Q. §.

3.3. Félprocedurális követelmény – az indokolás

A törvény rögzíti, hogy az öt százalék feletti eltérést a jegyző indokolni köteles.⁷⁴ A Ve. az indokolásról bővebben nem rendelkezik, ugyanakkor a bírói gyakorlat is kiemelte az indokolás garanciális jellegét. Az indokolás alkotmányos funkcióját szabatosan foglalta össze a Miskolci Törvényszék, rámutatva, hogy *“az indoklási kötelezettséget a jogalkotó az egyenlő választójog alapelveire figyelemmel a választásra jogosult állampolgárok érdekében írta elő, hogy mindenki számára egyértelműen megállapítható legyen az az indok, amely miatt ugyanazon mandátum megszerzéséhez adott választókerületben több, míg más választókerületben kevesebb választópolgár szavazata szükséges és elégséges.”*⁷⁵

Az indokolással kapcsolatban elvárás az, hogy kellően konkrét, valamint az egyes EVK-kra nézve specifikus legyen. Jellemző gyakorlat az, hogy a határozatok csak megismétlik a törvény szövegét, azaz rögzítik, hogy az eltérést „településszerkezeti”, „földrajzi” tényezők vagy „egyéb helyi sajátosságok” okozzák, de nem jelölik meg, hogy az adott településen melyek konkrétan ezek a tényezők, sajátosságok.⁷⁶ Ez egyértelműen ellentétes az indokolás garanciális jellegével, hiszen a választópolgárok és egyéb érdekeltek ez alapján nem tudják eldönteni, hogy igazolható okból tesz-e különbséget a beosztás a választójog tekintetében. Emellett előfordul az is, hogy a határozat átfogóan említi az EVK-kat, és így „ömlesztve” adja indokát az 5 % feletti eltérésnek. Ez szintén ellentétes az indokolás funkciójával, hiszen ebben az esetben sem derül ki, hogy a konkrét EVK tekintetében van-e igazolható ok az eltérésre.

Az indokolás konkrétságán és EVK-specifikusságán túl elvárás még az, hogy tényszerű legyen. Azaz nem elég, ha a határozat kellő konkrétsággal rögzíti adott EVK tekintetében az eltérés indokait, hanem az is elvárás, hogy az eltérést megalapozó tényezők valósak legyenek. Ez, a közigazgatási perrendtartás perjogi terminológiájára úgy fordítható le, hogy a bíróság vizsgálhatja a határozat érvelésének okszerűségét, amelynek része az is, hogy a szempontok (például, hogy az adott EVK elkülönült településszerkezeti egységet alkot) valósak.⁷⁷

Megemlítendő még az is, hogy habár a HVB véleménynek szerepelnie kell a határozatban, általános gyakorlat az, hogy csupán egy mondat erejéig tér ki az indokolás arra, hogy a HVB a beosztást támogatta. Ez, a törvényszövegben garanciaként, és az indokolást erősítő elemként értelmezhető kitétel tehát a gyakorlatban nem segíti elő azt, hogy a választópolgárok és egyéb érdekeltek bővebb információval rendelkezzenek a kialakításról.

Végül ki kell térni arra az esetre is, ha az eltérés öt százalék alatti. Ebben a helyzetben nincs indokolási kötelezettség. Elméletileg elképzelhető ebben az esetben is, hogy a beosztás jogellenes, amennyiben az eltérés gerrymandering eredménye, ahogy azt a 22/2005. ABH is rögzíti. A gyakorlatban azonban ennek a bizonyítása komoly nehézségekbe ütközhet, hiszen – indokolási kötelezettség hiányában – a felülvizsgálati kérelmet benyújtónak kell bizonyítania, hogy a 22/2005. ABH szerinti gerrymandering történt.

⁷⁴ Ve. 306/B. § - „A helyi választási iroda vezetője a választókerületek kialakításáról szóló – [...] az öt százaléknál nagyobb eltérés indokát [...] is tartalmazó – határozatát [...] közzéteszi.”

⁷⁵ Miskolci Törvényszék I.Pk.20.435/2019/3.

⁷⁶ Példa a 4.5. pontban tárgyalt V. kerületi beosztás a 2024-es választásokkal összefüggésben, vagy a fent említett pécsi beosztás 2019-ből.

⁷⁷ Lásd következő rész bevezető bekezdéseit.

A átlagtól való eltérés függvényében felmerülő követelményeket az alábbi táblázat foglalja össze.

2. Táblázat – Normatív követelmények az átlagtól való eltérés függvényében

Az eltérés mértéke (%)	Vonatkozó kötelezettség
0-5 (szinte feltétel nélkül megengedhető eltérés)	Nincs indokolási kötelezettség; Elvileg lehetséges jogszabályellenesség, ha az eltérés gerrymandering eredménye.
5-15 (feltételek mellett megengedhető eltérés)	A jegyző indokolni köteles az eltérést; az indoknak a Ve-ben foglalt taxatív felsorolásba illeszthetőnek, kellően konkrétan, EVK specifikusnak, és tényszerűnek kell lennie.
15-20 (aktívan nem megengedhető, passzívan „tűrt” eltérés)	Nem alakítható ki aktívan olyan beosztás, amelyben ilyen mértékű eltérés van. Ha passzív választási geometria miatt merül fel, úgy nem köteles a jegyző módosítani, de ha módosít, akkor 15 % alá kell bevinni az eltérést.
>20 (nem megengedhető eltérés)	Nem alakítható ki aktívan olyan beosztás, amelyben ilyen mértékű eltérés van. Ha passzív választási geometria miatt merül fel, úgy kötelező módosítani a beosztást, méghozzá olyan módon, hogy 15 százalék alatti legyen az eltérés.

4. A bírósági joggyakorlat elemzése

A választókerületek kialakításáról szóló HVI határozattal szemben a törvényszékhez nyújtható be felülvizsgálati kérelem (Ve. 307/Q. §). Szemben tehát a választás egyéb jogorvoslataival, ahol a Kúria jár el, a választókerületekkel kapcsolatos joggyakorlat decentralizált módon alakul.⁷⁸ Ahogy fent is említettem, a határozat megtámadására annak közzététele alatt, azaz tizenöt napos időtartamon belül van lehetőség. A választókerületek kialakításának menetrendjéből adódó sajátosság továbbá, hogy a bíróság nem az általános háromnapos, hanem – a Ve. egy 2023-as módosítása óta – tizenöt napos határidőn belül dönt.⁷⁹ Ennek ellenére több esetben a bíróságok a 2023 őszi folyamat során is a korábbi háromnapos határidőt vették irányadónak.⁸⁰ Egyebekben a felülvizsgálati kérelemre és a bíróság eljárására a Ve. általános

⁷⁸ Választókerületi ügyekben a közigazgatási kollégiummal is rendelkező törvényszékek járnak el, azaz a Fővárosi-, Debreceni-, Győri-, Miskolci-, Pécsi-, Szegedi-, és Veszprémi Törvényszék. Lásd. a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 7. § (1) bekezdés a) pontját, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 21. § (4) bekezdését.

⁷⁹ Lásd Ve. 228. § 2023. 05. 26-óta hatályos (3) bekezdését.

⁸⁰ Lásd például Miskolci Törvényszék 101.Kpk.750.170/2023/2. sz. határozatát. Ez valószínűleg annak köszönhető, hogy a precíz megfogalmazás ellenére (vagy pontamiatt?) a Ve. 228. § új (3) bekezdése igen nehezen érthető: „A bíróság a felülvizsgálati kérelem beérkezésétől számított tizenöt napon belül dönt, ha a kérelem nem olyan választáshoz kapcsolódik, amelynek kitzése már megtörtént, de a választás eredménye még nem emelkedett jogerőre.” Ez lényegében annyit jelent, hogy amennyiben a választás kitzése és a választási eredmény jogerőre emelkedése közötti időszakban nyújtják be a kérelmet, úgy a bíróságra az általános, háromnapos határidő vonatkozik [lásd 228. § (1) bekezdés], minden más esetben tizenöt napos határidő az irányadó. A választókerületek

szabályai irányadóak.⁸¹ Azaz, hogy a legfontosabbakat említsem: a kérelmezőnek érintettnek kell lennie; kötelező az ügyvédi képviselést; a kérelemnek pedig tartalmaznia kell a törvény által kötelező alaki és tartalmi kellékeket.

A választókerületek felülvizsgálatával kapcsolatban külön említést érdemel a bírósági felülvizsgálat jogkövetkezményei és a vizsgálat terjedelme. A Ve. elvileg annyit tesz lehetővé, hogy a bíróság a határozatot megváltoztassa vagy helybenhagyja [Ve. 231. § (5) bekezdés], azonban a gyakorlatban elterjedt az, hogy a Törvényszék megsemmisíti a döntést és a jegyzőt új eljárásra utasítja. Ennek teremti meg a törvényi alapjait a Ve. 307/Q. § 2025. 02. 01-én hatályba lépő módosítása (Ve. mód),⁸² amely kifejezetten rögzíti, hogy a törvényszék jogosult a határozatot megsemmisíteni és új eljárást elrendelni.

Emellett fontos szempont az, hogy milyen terjedelemben vizsgálhatja a bíróság a HVI vezető által felhozott érvelést. Az eljárás háttérjogszabálya a közigazgatási perrendtartás (Kp.),⁸³ amely a 85. § (5) bekezdésében kifejezetten rögzíti azt, hogy mérlegelési jogkörben megvalósuló cselekmény jogszerűségének vizsgálata esetében milyen szempontú vizsgálatot folytathat le a bíróság. E bekezdés értelmében ilyenkor a bíróság azt vizsgálja, hogy az eljáró szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, és hogy a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e. Érvényesül a felülmérlegelés tilalma, azaz a bíróság célszerűségi és egyéb szempontok alapján nem választhat az egyébként egyaránt jogszerű opciók közül⁸⁴ – a választókerületek kialakításánál márpedig lényegében végtelen ilyen van. Konkrét esetben a Fővárosi Törvényszék úgy érvelt, hogy a vizsgálat terjedelme ez alapján arra terjedt ki, hogy a jegyző észszerű és okszerű érveket hozott-e fel, azaz önmagában nem vizsgálható az, hogy másképpen is kialakíthatóak lettek volna a kerületek.⁸⁵ Ugyanakkor az elmondható, hogy ez csak a választókerületeket kialakító határozat megfelelő indokolása mellett irányadó. Ennek hiányában fontos szempont lehet az, hogy egyébként kialakítható lett volna az egyenlő választójogot jobban érvényre juttató beosztás.⁸⁶

Végül megemlítené az is, hogy a 2024-es Ve. mód. eredményeképpen a jogorvoslati eljárás kétszintűvé válik. Ennek értelmében, hasonlóan a régi Ve. szabályozásához,⁸⁷ a HVI vezető határozatával szemben fellebbezés nyújtható be a Területi Választási Iroda (TVI) vezetőjéhez, és ez a határozat lesz majd megtámadható felülvizsgálati kérelemmel a törvényszék előtt. Ez annyiban releváns, hogy szemben a bírósági felülvizsgálattal, ahol a Kp. 85. § (5) bekezdésből fakadó korlátok érvényesülnek, a TVI vezetője által lefolytatott fellebbezési eljárásban szabadabban felülmérlegelhetővé válnak a HVI vezető által felhozott szempontok.

kialakításával kapcsolatos jogorvoslatra – szinte minden esetben – a választás kitűzését megelőzően kerül sor, ezért a tizenöt napos határidő irányadó.

⁸¹ Lásd Ve. 223-233. §§.

⁸² 2024. évi LXXIX. törvény.

⁸³ Ve. 228. § (2) bekezdés.

⁸⁴ Kovács András György: 84-91. §, In: Barabás Gergely, F. Rozsnyai Krisztina, Kovács András György (szerk.) Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. Törvényhez, Wolters Kluwer, 2018, 473-542. (elektronikus változat).

⁸⁵ Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.025/2024/5. [12]. Hasonlóan: Fővárosi Törvényszék 109.Kpk.750.386/2023/8. [12].

⁸⁶ Ahogy a Miskolci Törvényszék érvelt egy, a 4.4. pontban bemutatott döntésében. Lásd. Miskolci Törvényszék 1.Pk.20.435/2019/3.

⁸⁷ Lásd régi Ve. 102. § (3) bekezdését.

Jelen tanulmány megírásához a Ve. 307/Q. § hatálybalépését, azaz 2023. VI. 21-ét követően kialakuló bírósági gyakorlatot tekintetem át.⁸⁸ Ez az időszak a 2014-es, 2019-es és 2024-es önkormányzati választásokkal kapcsolatban (azaz 2014 és 2019 tavaszán és 2023 őszén hozott HVI határozatok tárgyában) hozott döntéseket foglalja magában. Általánosságban elmondható, hogy viszonylag kevés ügyben éltek jogorvoslattal; összesen 14 bírósági döntés született a Ve. 307/Q. § alapján.⁸⁹ A bíróságok hat esetben érdemi vizsgálat nélküli elutasították a kérelmeket, ennek részben a kötelező ügyvédi képviselő elmulasztása, részben az érintettség hiánya volt az oka. A maradék nyolc ügyet érdemben eldöntötték a törvényszékek, négy esetben megsemmisítették a beosztást és új eljárást rendeltek el, négy esetben pedig elutasították a kérelmet.

Az alábbiakban a bírósági gyakorlat egy-egy sarokpontját mutatom be. Kardinális kérdés volt az érintettség meghatározása, amellyel kapcsolatban meglátásom szerint néhány esetben túl szűkítő értelmezést követtek a bíróságok. Ez azt eredményezte, hogy még anyagi jogi értelemben egyértelmű jogsértések is jogorvoslat nélkül maradhattak (4.1. Érintettség). Emellett a fent bemutatottak szerint is általános gyakorlat volt, hogy a jegyzők 20 százalékot meghaladó eltérés esetén nem vették figyelembe a 15 százalékos határt és csak 20 százalék alá korrigáltak. Szerencsére a bírósági gyakorlat egyértelműen tisztázta ezt a kérdést (4.2. 15 % felett marad az eltérés a módosítás után). Kérdés volt továbbá az is, hogy milyen szempontok alapozhatják meg a választókerületek közötti eltérést (4.3. Az eltérés legitim indokai). Sajátos helyzet áll elő akkor, mikor egy választókerületet kell megszüntetni, kérdés volt az, hogy milyen indokolási kötelezettségek terhelik a jegyzőt (4.4. EVK megszüntetése és indokolás). Végül kitérek arra is, hogy az indokolás szigorú értelmezésén keresztül mennyiben lehet elejét venni a manipulatív módosításoknak (4.5. Indokolás sommássága és a szabályozás korlátai).

4.1. Érintettség

A választókerületi ügyekkel kapcsolatban az egyik legkardinálisabb szempont az érintettség kérdése. A Ve. 2013-as hatálybalépését követően ahhoz, hogy az akár egyértelműen is törvénysértő beosztás bíróság elé kerüljön, egy az adott ügyben közvetlenül érintett személy felülvizsgálati indítványa szükséges [Ve. 222. § (1) bekezdés].⁹⁰ Továbbá a törvény egy 2018-as módosítását követően immár a fellebbezéshez is érintettség szükséges,⁹¹ és tekintve, hogy a Ve. 307/Q. § közelmúltbeli módosítása bevezeti a fellebbezés lehetőségét a TVI-hez, az érintettség mint követelmény terjedelmének meghatározása kiemelt fontosságú lesz a jövőben is.

Érintettség választási ügyekben általában

Az érintettséggel kapcsolatban a legfontosabb alkotmányjogi kérdés, hogy milyen igazolása adható ennek a törvényi feltételnek.⁹² A jogrendszer számos esetben követel meg valamilyen

⁸⁸ A régi Ve. alapján bírósági gyakorlat nem alakulhatott ki, mivel a 102. § (3) bekezdése alapján a TVI vezetője által hozott határozat ellen nem állt rendelkezésre további jogorvoslat.

⁸⁹ Ezek a döntések elérhetőek a törvényszékek honlapján. Emellett közérdekű adatigényléssel is éltem a törvényszékek felé, hogy teljes körűen áttekinthessem a gyakorlatot.

⁹⁰ A régi Ve. 82. § (1) bekezdés alapján egyéb kezdeményezők mellett „bármely választópolgár” jogosult volt felülvizsgálati kérelmet benyújtani.

⁹¹ Ve. 2018. IX. 1-től hatályos 221. § (1) bekezdése.

⁹² Az Alkotmánybíróság alapján a Ve. érintettséget előíró jogszabályhelyét a bíróságoknak kell értelmezniük, erre hivatkozással utasította el az érintettséggel kapcsolatos panaszokat, lásd 3081/2014 (IV.1.) AB végzés. Még ha ez el is fogadjuk, a bíróságoknak mindenképpen figyelembe kell venniük az érintett alapjogokat és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük a feltételt, v.ö. Alaptörvény 28. cikk.

fajta kapcsolatot az állított jogsérelem és az absztrakt szabályt kikényszeríteni szándékozó személy között. Az egyik végletet a polgári jogi, azaz a magánfelek magánjogi jellegű igényei jelentik, amelyek esetében a magánszféra védelméből és az önrendelkezési jogból következően csak egy szűk érintetti kör kezdeményezhet állami jogkikényszerítést, azaz a szubjektív jogvédelmen van a hangsúly. Ezt igazolja a polgári jog és az abból fakadó igények mögött meghúzódó politikai filozófiai alapelv, amely szerint a magánviszonyai felett mindenki a maga ura, és így abban is őt illeti meg a döntés, hogy jogsértés esetén igénybe kívánja-e venni az állam által nyújtott jogi mechanizmusok valamelyikét. A másik végletet a büntetőjog jelenti, hiszen itt főszabály szerint feljelentéssel bárki megindíthatja az eljárást, az állam pedig mindenképpen „érintett lesz” és érvényesíti a büntetőigényét, ebben az esetben tehát az objektív jogvédelem elsődleges. Ezt az igazolja, hogy a büntetőjogi normák sértése esetén az egész társadalmi rendet éri sérelem és így az állam mint a társadalom absztrakt reprezentánsa oldalán merül fel büntetőigény.

Nem tisztázott, hogy ezen a skálán, melynek egyik végpontján a tisztán szubjektív, másik végpontján pedig a tisztán objektív jellegű igények vannak hol helyezkednek el a választási jog sérelméből fakadó igények. Egyrészt a választásra irányadó jogszabályok megsértése a választás közjogi jogintézményének sérelmét jelenti, és ez az objektív jogsérelem kihat a választással mint a demokratikus hatalomgyakorlás eszközével érintett politikai közösség minden tagjára. Amennyiben például a kormány e-mailek kiküldésével átfogó kampányba kezd a választási kampányidőszakban, úgy jó érvek szólnak a mellett, hogy az is érintett, aki habár a konkrét e-mailnek nem volt címzettje, mégis, a választást övező diszkurzív tér torzulása és a versengő felek esélyegyenlőségének sérelme kihat arra a választásra, amelynek választópolgárként ő is részese.⁹³ Még ha ezt nehéz is lehet adott esetben alapjogi sérelemként minősíteni, az elmondható, hogy a tiszta és szabad választásokkal kapcsolatos jogos érdeke sérül a jogalanyoknak. Másrészt azonban elképzelhetőek olyan jogsértések, amelyek az egyén privát szféráját érintik, és érvényesül a magánautonómia elsőbbsége mint az érintettség szűkebb megközelítését megalapozó igazolás. Ilyenek például azok az ügyek, amelyekben politikusok gyermekek részvételével kampányolnak. Ebben az esetben jó érvek szólnak a mellett, hogy a választási jogszabályok absztrakt sérelme miatt felmerülő objektív jogsérelemből fakadó igényeket felülírja a gyermek valamint törvényes képviselője magánszférához való joga. De ugyancsak felvethető az, hogy a magántulajdon védelmét szolgáló Ve. szabályok sérelme esetében is az érintettség szigorú értelmezése igazolt, például akkor, ha egy ingatlanra a tulajdonos engedélye nélkül helyeznek ki plakátot.⁹⁴ Meglátásom szerint az ügyteher, vagy éppen a bírósági felülvizsgálattal való visszaélés visszaszorítása nem lehet igazolási alapja az érintettség bevezetésének vagy szigorú értelmezésének.⁹⁵

⁹³ V.ö. Kvk.VII.39.089/2024/4., ebben az ügyben a Kúria nem találta érintettnek azt a választópolgárt, aki a vakcinainfo.gov.hu felületen regisztrált e-mail címére kapott levél jogellenességét állította.

⁹⁴ V.ö. Ve. 144. § (4) bekezdés a) pontját.

⁹⁵ A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) elnöke úgy érvelt 2014-ben a mellett, hogy a fellebbezéshez is legyen szükség az érintettségre, hogy volt olyan magánszemély, aki több mint száz fellebbezést nyújtott be jelöltek nyilvántartásba vételével kapcsolatban. Lásd. NVB elnök beszámolója a 2014-es országgyűlési választásokról, V.1. pont. https://www.valasztas.hu/documents/20182/575402/nvb_ogy2014_beszamolo.pdf/e31e1e80-983e-4ae2-9e16-2bfa2aa55e78?t=1516353110705 (utolsó letöltés: 2025.02.06.). Meglátásom szerint ez nem lehet érv a mellett, hogy az összes többi, jóhiszeműen eljáró, objektív jogvédelemért folyamodó választópolgár jogát szűkítsük. Ennél szerencsésebb az a megoldás, ha a Ve. Jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás alapelveit lefektető pontra alapozva dolgoz ki az NVB joggyakorlatot a hasonló esetekre.

A magyar választási eljárási szabályozásba 2013-ban, a Ve. elfogadásával került be az érintettség követelménye. A bíróságok az érintettséget a kezdetektől szigorúan vizsgálták és szűken értelmezték választási ügyekben. A joggyakorlat hamar elvetette azt a megközelítést, hogy bármely, a választásra irányadó jogszabály megsértése érintettséget keletkeztetne minden választópolgár oldalán.⁹⁶ A Kúria joggyakorlata alapján a kérelmezőnek saját jogaira, konkrétan fennálló, személyes sérelmére kell hivatkoznia a felülvizsgálat során, és pontosan meg kell jelölnie azokat a tényeket, amelyek az érintettséget megalapozzák.⁹⁷ Önmagában a választási bizottságok előtti eljárásban való részvétel, azaz például az, hogy az illető nyújtotta be az eljárást megindító kifogást, nem alapozza meg az érintettséget.⁹⁸ A joggyakorlat leginkább kritizálható ága a kampánnyal kapcsolatos; ahogy arra maga a Kúria joggyakorlat elemző csoportja véleménye is rámutat, ezekben az esetekben a választópolgárok sérelme mindig közvetett, és emiatt „nem éri el a Kúria által megkövetelt szintet.”⁹⁹ Érdekes kontrasztot mutat ez a gyakorlat a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogorvoslati eljárással összefüggésben kialakuló, rendkívül tág érintettség-értelmezéshez képest.¹⁰⁰

Érintettség a választókerületi ügyekben

A választókerületi ügyekre vonatkozó speciális szabályok nem szólnak az érintettségről, ezért annak tartalma az általános szabályok értelmezésével adható meg. Meglátásom szerint ezekben az ügyekben a követelmény kérelmezőre nézve megengedő értelmezése indokolt. Ez következik abból, hogy a választókerületek kialakításával kapcsolatos, előző részben bemutatott tartalmi-, procedurális- és félprocedurális követelmények egyrészt a választójog egyenlőségét, másrészt a választási jog integritását, jogellenes behatásoktól mentes kialakítását szolgálják. E követelmények megsértése tehát ezen jogok és jogos érdekek sérelmét jelentik.

A választójog egyenlőségének sérelme merülhet fel akár az indokolás hiányosságai, akár a választókerületi népességre vonatkozó tartalmi szabályok megsértése miatt. Az egyenlőség relációs fogalom, azaz ha egy EVK-ban többet ér a választópolgárok szavazata (mert kisebb lélekszámú a többi kerülethez képest), úgy más, népesebb választókerületekben ezzel összefüggésben kevesebbet fog érni az ott élők szavazata. Meglátásom szerint ebből fakadóan, az egyenlő választójogból következően ha egy választókerület negatív irányba tér el a törvényi minimumtól (15 %), vagy negatív irányba tér el 5-15 százalék között úgy, hogy nincs megfelelő indokolás, akkor minden, az EVK-nál népesebb választókerület szavazója érintettnek tekintendő. Pozitív irányú eltérés, azaz túl népes EVK esetén már jó érvek szólnak amellett, hogy a választójog egyenlősége valóban csak az érintett, azaz jogellenesen nagy választókerület választópolgárai tekintetében teremt érintettséget, hiszen ebben az esetben az egyenlőség sérelme erre a kerületre terjed ki.

Ugyanakkor az érintettség kapcsán a választójog egyenlőségének nemcsak közvetlen, de közvetett sérelme, valamint a választási jog integritásának sérelme is felmerül. A választókerületi beosztással kapcsolatos szabálytalanságok közvetlenül kihatnak a képviselő-testület összetételére. Jóllehet a választópolgárok választókerületenként szavaznak a jelöltekre, ugyanakkor, ahogy arra fent is kitértem a megválasztott képviselők a politikai közösség egészét

⁹⁶ Kvk.II.37.111/2014/2.(BH 2014/11/350).

⁹⁷ Kvk.I.37.439/2014/2.

⁹⁸ Kvk.I.37.440/2014/3.

⁹⁹ Kúria: A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport – Összefoglaló vélemény, Kúria, 2018., 33.

¹⁰⁰ Népszavazási kérdés hitelesítésével kapcsolatos ügyekben nemelvárás a konkrét jogsélem felmutatása. U.o.

képviselik és e politikai közösség egészének felelnek. Valamely EVK jogszerűtlen kialakítása tehát az egész politikai közösség képviselését és a közösség általi politikai felelősségre vonás mechanizmusát sérti. Emellett a tízezer fő feletti településeken a választás jelölő-szervezet központú, amit maga a választási szabályozás is érvényre juttat. A jogszabályi környezetből tehát az következik, hogy ezeken a településeken a választás elsősorban a jelölő-szervezetek versengése azok jelöltjein keresztül. Ebből az következik, hogy ha egy jelölő-szervezet (vagy a mögötte álló, jogilag akár nehezen kategorizálható politikai aktor), kihasználva szabályozói pozícióit hátrányba hozza ellenfeleit a kerületi beosztás manipulálásán keresztül, például választókerületi aránytalanság révén, akkor sérül mind az egyenlőség mind pedig a választási szabályok integritása, és ez utóbbin keresztül az esélyegyenlőség Ve-ben is lefektetett elve.¹⁰¹ Az egyenlőség azért sérül, mert a szabályozás különbséget tesz majd a települési lakosok szerint politikai preferenciájuk alapján, szisztematikusan (azaz az egész településre kiterjedően) hátrányba hozva valamely jelölő-szervezet szavazóit. Az esélyegyenlőség elve pedig azért sérül, mert a szabályozás nem semleges az egyes jelölő-szervezetekkel kapcsolatban.

A fentiekből a választópolgárok oldalán az érintettségnek két megközelítése rajzolódik tehát ki. Azt egyik egy szűkebb megközelítés, amely a választójog közvetlen sérelmén alapul. Ez alapján negatív eltérés esetén minden más EVK lakosa érintett, pozitív irányú eltérés esetén pedig csak az érintett EVK választópolgárai. A tágabb megközelítés a választójog egyenlőségének közvetett sérelmén, valamint a választási jog integritásának sérelmén alapszik. Ez alapján minden, a településen aktív választójoggal rendelkező személy érintett bármely, a választókerületek kialakításával összefüggő szabály megsértése esetén.¹⁰²

Választókerületi érintettség a gyakorlatban

A bíróságok az érintettséget sok esetben még a fent említett szűkebb értelemnél is megszorítóbban értelmezték. Erre példa a Debreceni Törvényszék döntése, amely a 2024-es választásokkal összefüggésben módosított szolnoki beosztást bírálta el. Szolnokon a belső demográfiai mozgások miatt az egyik választókerületben az eltérés meghaladta a húsz százalékot. A jegyző módosította a beosztást, azonban úgy, hogy az eltérés két EVK-ban (3. és 6. EVK) továbbra is meghaladta a tizenöt százalékot (negatív irányba, rendre 16,61 és 18,84 százalékkal).¹⁰³ Ezáltal a beosztás egyértelműen sértette a Ve. 306/D. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 306/A. § (3) bekezdését. A választókerületi határokkal kapcsolatban egy választópolgár nyújtott be felülvizsgálati kérelmet. Az érintettsége kapcsán hivatkozott arra, hogy habár nem az érintett EVK-ban lakik, de a települési lakóhelye egyrészt önmagában megalapozza az érintettséget, másrészt a negatív irányú eltérés miatt mindenképpen érintett, hiszen népesebb EVK-ban választ, azaz a választójoga kevesebbet ér. A Debreceni Törvényszék a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel nem látta megalapozottnak az érintettséget.¹⁰⁴ A határozat érvelése szerint a kérelmező választókerületének határait nem érintette a beosztás, azok változatlanok maradtak. Mivel a kérelmező nem az érintett választókerületben gyakorolja a választójogát, ezért a bíróság álláspontja szerint „az ő

¹⁰¹ V.ö. Ve. 2. § (1) bekezdés c) pont.

¹⁰² A passzív választójoggal rendelkezők érintettsége nehéz feladványt jelent. Egyrészt a jogorvoslatra a választások kitűzését megelőzően kerülhet sor, mikor még nincsenek jogi értelemben jelöltek. Másrészt a jelöltségek nem kell helybenlakás. Azaz a passzív választójog elfogadása egyfajta actio popularis szá változtatná a jogorvoslatot. Jó érvek szólnak viszont a mellett, hogy más település választópolgára, azaz egy – az önkormányzati választásokkal összefüggésben – eltérő politikai közösség tagja nem érintett a kérdésben.

¹⁰³ Lásd Szolnok HVI 2/2023. (XI. 29.) sz. határozata.

¹⁰⁴ Debreceni Törvényszék 103.Kpk.750.003/2024/9.

választójogának, szavazatának értékét a [módosítás] nem változtatta meg.” Figyelembe vette a bíróság azt is, hogy a kérelmező EVK-ja is negatív irányba tér el, ebből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a kérelmező választójogát „a fennálló rendszer összességében nem szűkíti.”¹⁰⁵ Ez a megközelítés álláspontom szerint nem veszi figyelembe az egyenlő választójog fent említett relációs természetét.

Hasonló értelmezést követett a Győri Törvényszék is. A kérelmező panasza az volt, hogy a Ve. előírásaival ellentétben volt olyan választókerület, amely nem alkotott egybefüggő területet. A bíróság azért utasította el a kérelmet, mert a kérelmező nem az adott kerületben gyakorolta a választójogát.¹⁰⁶ Ez az értelmezés viszont nincs tekintettel arra, hogy az egybefüggőség mint követelmény, ahogy arra fent kitértem, igazolható a manipuláció nehezebbé tételével is, amely viszont nemcsak az adott EVK-ban keletkeztet érintettséget. Egy másik, szombathelyi ügyben a bíróság ugyan érdemben elbírált az indokolás elégtelenségét állító beadványt, de az érintettséggel kapcsolatos indokolásból kiderült, hogy ehhez szükség volt arra, hogy a kérelmező az egyik érintett EVK választópolgára legyen.¹⁰⁷

Ezzel szemben a Fővárosi Törvényszék a XVI. Kerületi beosztással összefüggő, lent ugyancsak bővebben bemutatott ügyekben elfogadta az érintettségénél azt, hogy a választópolgár kerületi lakos, azzal az érveléssel, hogy „a kerület lakosaként a határozat kihatással lehet az aktív választójogára azáltal, hogy a felülvizsgálat a lakóhelye szerinti EVK-t is érintheti.”¹⁰⁸ Volt olyan eset, ahol a bíróság nem is vizsgálta kifejezetten az érintettség fennállását.¹⁰⁹

A választókerületi beosztás esetében felmerül passzív választójogon, azaz a jelöltségen alapuló érintettség is. Ebben az esetben már megengedőbb az általános, választási ügyekkel kapcsolatos joggyakorlat. Azonban a választókerületi ügyekben az érintettség ezen jogalapon való megállapítását nehezíti, hogy a felülvizsgálatkor még nincsenek nyilvántartásba vett jelöltek, jelölő szervezetek. A Debreceni Törvényszék konkrét esetben nem fogadta el a passzív választójog gyakorlásának „hipotetikus lehetőségét.”¹¹⁰ A XVI. kerületi ügyekben viszont elfogadta a bíróság a passzív választójogra hivatkozást, igaz, hogy ezekben az esetekben hivatalban lévő önkormányzati képviselő nyújtotta be a felülvizsgálati kérelmet.¹¹¹

4.2. 15 % felett marad az eltérés a módosítás után

Sok félreértésre adott okot a 15 és 20 százalékos határértékek viszonya. A HVI vezetők több esetben úgy értelmezték, hogy mivel csak 20 százalékos eltérés felett kötelező a módosítás, így ekkor az is elegendő, ha ez alá az érték alá csökkentik az eltérést, amely így maradhat 15 százalék felett is.¹¹² Ez azonban a Ve. konkrét rendelkezéseivel is cáfolható. A Ve. 306/D. § (2) bekezdése alapján a választókerületi beosztás módosítására mind a tartalmi követelményeket lefektető 306/A. §-t, mind a kifüggesztést és indokolást előíró 306/B. §-t alkalmazni kell. A 15 százalékos maximumot a 306/A. § (3) bekezdése rögzíti, így ez egyértelműen alkalmazandó

¹⁰⁵ U.o. 5. és 6. oldalak.

¹⁰⁶ Győri Törvényszék Kpk.750.271/2023/3.

¹⁰⁷ Győri Törvényszék Kpk.750.260/2023/4.

¹⁰⁸ Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.025/2024/5. [7], és 105.Kpk.750.367/2023/4. [8].

¹⁰⁹ Miskolci Törvényszék 1.Pk.20.435/2019/3.

¹¹⁰ Debreceni Törvényszék 103.Kpk.750.003/2024/9.

¹¹¹ Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.025/2024/5. [7], és 105.Kpk.750.367/2023/4. [8].

¹¹² Lásd például Körmend HVI TI-271-1/2023. határozata. A határozat abból a téves jogértelmezésből indult ki, hogy a Ve. 306/A. § (3) bekezdés december 1-től hatályos szövege húsz százalékos eltérést enged meg. Azonban a Ve. kérdéses bekezdése nem változott. Hasonló módon a székesfehérvári beosztás is úgy változott 2023-ban, hogy a 37 százalékos eltérés 20 százalékra módosult. Lásd Székesfehérvár HVI 17/4-2/2023. határozata.

ebben az esetben is. Ez azt jelenti, hogy amennyiben húsz százalék feletti az eltérés, úgy olyan módon kell módosítani a beosztást, hogy az új kerületekben már 15 százalék alatti legyen a különbség.

Az érintettség kapcsán bemutatott 2023-as szolnoki esetben is ebből a téves jogértelmezésből indult ki a jegyző, azonban ott nem bírálta el érdemben a kérelmet a bíróság.¹¹³ Ugyanakkor az előző bekezdésben írt, a Ve. 306/D. § (2) bekezdéséből következő jogértelmezést mondta ki egyértelműen a Fővárosi Törvényszék a XVI. kerülettel kapcsolatos, 2024-es választásokkal összefüggő döntésében.¹¹⁴ A XVI. kerületi HVI határozat a 20 százalék feletti eltérést orvosolandó az egyik EVK-ban 18,99 %-ra mérsékelte az eltérést.¹¹⁵ A törvényszék megsemmisítette a beosztást és megerősítette a fenti jogértelmezést, aláhúзва, hogy ebben az esetben is alkalmazandó a Ve. 15 százalékos eltérési-maximuma.

4.3. *Az eltérés legitim indokai és a bírósági felülvizsgálat határai*

Nem volt egyértelmű az sem, hogy a Ve. pontosan milyen okokból enged meg eltérést a választókerületi átlagtól. Kérdés volt, hogy mennyiben lehet oka az eltérésnek az, hogy a HVI elnök a lehető legkisebb mértékben kívánt eltérni a korábbi beosztástól. A 2024-es választásokkal összefüggésben hozott Budapest XVI. kerületi határozat abból a hipotézisből indult ki, hogy „minden további kényszerű EVK-határmódosítás hátrányosan befolyásolná a választási részvételi hajlandóságot, így az egyik legfontosabb demokratikus jog gyakorlását az érintett körzetekben.”¹¹⁶ A jegyző tehát az egyes EVK-kban felmerülő, több esetben 15 százalékot közelítő eltérést azzal igazolta, hogy az a változatlanúságra törekvésből következik, ami előmozdítja a választási részvételt. Ugyanakkor, ahogy fent is utaltam rá, a Ve. 306/A. § (3) bekezdés alapján eltérésre csak „településszerkezeti, földrajzi, és egyéb helyi sajátosságokra figyelemmel” kerülhet sor. Jó érvek szólnak a mellett, hogy ezen kategóriák egyikébe sem illik bele a választási részvétel növelése. Kérdés volt emellett az indokolás tényszerűsége is, vagyis az, hogy valóban összefüggést mutat-e a választási részvétel és a választókerületek módosítása.

A Fővárosi Törvényszék helybenhagyta a jegyző határozatát. A döntés indokolása alapján a választási hajlandóságot előmozdító szempontok egyéb helyi sajátosságnak minősülnek, és ebből fakadóan hivatkozási alapként szolgálnak az eltérések vizsgálatánál. A bíróság ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a választási részvétel növelésének célja éppen az egyenlő választójog érvényre juttatása. Emellett szempont volt még az is, hogy habár a hipotézis (a változatlanúság és a részvétel összefüggéséről) vitatható, azonban az a bíróság szerint nem észszerűtlen vagy okszerűtlen. Ezekon túlmenően pedig a jegyző diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdésről van szó, amely a bíróság értelmezésében nem jogszerűségi kérdés.¹¹⁷

4.4. *EVK megszüntetése és indokolás*

A választókerületek újrajrrolására nem csak belső demográfiai változások miatt kerülhet sor, hanem akkor is, ha a település népességváltozása miatt nő vagy csökken a képviselő-testület

¹¹³ Szolnok HVI 2/2023. (XI. 29.) sz. határozat. Habár a jegyző hivatkozik a Ve. 306/D. § (2) bekezdésére, a 2. és 3. EVK eltérése mégis rendre -16,61 és 18,84 százalék maradt a módosítás után.

¹¹⁴ Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.367/2023/4.

¹¹⁵ Budapest XVI. Kerület HVI 2/2023. (XI. 21.) sz. határozat.

¹¹⁶ Budapest XVI. Kerület HVI 1/2024. (I. 8.) sz. határozat.

¹¹⁷ Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.025/2024/5. [11]-[12].

létszáma. A hazai demográfiai változások miatt általában ez utóbbi eset áll fenn, és ilyenkor kérdés az, hogy melyik EVK-t szünteti meg a jegyző.

Ez a helyzet állt elő Miskolcon 2019-ben. A város lakossága 160 ezer fő alá apadt, így eggyel csökkenteni kellett a választókerületek számát. A képviselő-testületben a FIDESZ-KDNP volt többségben, és a polgármestert is e jelölőszervezetek adták. Ez a kontextuális információ azért releváns, mert a jegyző pont azt a választókerületet szüntette meg, ahol 1994 óta az MSZP jelöltje, Bartha György szerezte meg a mandátumot, és felmerült az, hogy a módosítás mögött pártpolitikai érdekek álltak.¹¹⁸ A 3/2019. (III. 29.) HVI határozat általánosságban utalt a város településszerkezeti adottságaira, valamint arra, hogy a szavazókörök már kialakításra kerültek, és ezek nem léphetik át az választókerületek határait, ezért ez utóbbiakat a már meglévő szavazóköri struktúrához kellett igazítani.¹¹⁹ A határozatot megtámadták a Miskolci Törvényszék előtt, a kérelem azzal érvelt, hogy tizenegy EVK esetében 5 százalék feletti az eltérés, több EVK esetében pedig tíz százalék feletti, holott ennél kisebb különbséggel is megrajzolható lett volna a térkép.¹²⁰

A Miskolci Törvényszék a kérelmezői érvelést alaposnak találta, és megsemmisítette a határozatot. A bíróság kifejtette, hogy habár a 15 százalék alatti eltérésre lehetőséget ad a törvény, azonban minden 5 százalék feletti eltérést megfelelően indokolnia köteles a határozatnak. A Törvényszék megállapította, hogy a határozat ezen indokolási kötelezettségnek nem tett eleget; csupán általánosságban utalt a Ve. eltérést megengedő szempontjaira, ezáltal csak formálisan teljesült az indokolási kötelezettség. Nem felelt meg ezáltal az indokolási kötelezettséget megalapozó választójog egyenlőségéből következő elvárásoknak.

4.5. *Indokolás sommássága és a szabályozás korlátossága*

Ahogy fent is jeleztem, az indokolással kapcsolatban jellemző gyakorlat volt a HVI vezetők részéről, hogy pusztán megismételték a Ve. szövegét, azonban nem jelölték meg pontosan, hogy mely okok miatt volt szükség az 5 százalékot meghaladó eltérésre. Előfordult az is, hogy a határozat a törvényszöveget csak „ömlesztve”, azaz az 5 százalék feletti eltéréssel érintett EVK-k-ra általánosságban ismertette a szempontokat.¹²¹ Emellett olyan beosztásra is volt példa, amely egyáltalán nem tartalmazott indokolást az eltérésre vonatkozóan.¹²²

Az indokolás relevanciájára és a félprocedurális követelmény jellegére mutat rá az V. kerületi, 2024-es választásokkal összefüggő választókerületi beosztás ügye. A jegyző úgy módosította a beosztást, hogy a nyolc választókerületből hatban öt százalék feletti eltérés mutatkozott, ezáltal indokolási kötelezettség terhelt a beosztást.¹²³ Figyelemre méltó volt e mellett az, hogy a legnépesebb 7. EVK a 2019-es adatok alapján éppen a legellenzékibb volt, emellett szembeszökő volt a kerület déli részén az 1, 2, és 3. EVK-k furcsa határai (lásd jelen tanulmány mellékletét).¹²⁴ A HVI vezetője ugyanakkor ezeket az eltéréseket csupán általánosan indokolta

¹¹⁸ Papp Gáspár: Megszüntette volna az MSZP-s választókerületet a miskolci jegyző, de a bíróság nem engedte, merce.hu, 2019.04.15., <https://merce.hu/2019/04/15/megszuntette-volna-az-mszp-s-valasztokeruletet-a-miskolci-jegyzo-de-a-birosag-nem-engedte/> (utolsó letöltés: 2025.02.06.).

¹¹⁹ Lásd Miskolci Törvényszék 1.Pk.20.435/2019/3.

¹²⁰ A Törvényszék döntéséből rekonstruálhatóan a kérelemrészletes indokolást tartalmazott erre nézve, pontosan megjelölte azokat a választókerületeket, amelyek esetében lehetőség lett volna kisebb eltérésű EVK-kat létrehozni.

¹²¹ Budapest V. kerület HVI 2/2023. (XI. 28.) sz. határozat.

¹²² Szombathely HVI 2/2023. (XI. 14.) sz. határozat.

¹²³ Budapest V. kerület HVI 2/2023. (XI. 28.) sz. határozat.

¹²⁴ Ezen bal oldalt a beosztás látható a 2019-es adatok tükrében, itt jól látszik, hogy az északnyugati sarokban elhelyezkedő 7. EVK a kerület legellenzékibb választókerülete, és itt a legnagyobb (12,71 %) az eltérés.

meg, annyit rögzített csak, hogy a „*kialakuló körzetek néhány esetben öt százaléknál nagyobb eltérést mutatnak, de a törvény által meghatározott tizenöt százalékos határt nem lépik át.*”¹²⁵ Indokként szintén általános jelleggel azonos „*történelmi múltú, azonos funkciójú*” városrészek egyben tartását említette, azonban nem jelölte meg, hogy az egyes EVK-k esetében pontosan mely tények alapozzák meg az azonos történelmi múltat vagy funkciót.¹²⁶ A határozat ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, kifogásolva egyrészt az indokolás ömlesztett jellegét és túl általános voltát, másrészt pedig arra rámutatva, hogy az eset összes körülményeiből megállapítható, hogy az eltérések a 22/2005 ABH által említett gerrymandering, azaz „*a választás eredményének előzetes befolyásolását célzó változtatás*” következményei.¹²⁷

A Fővárosi Törvényszék megsemmisítette a beosztást. A bíróság megállapította, hogy a határozatból „*nem állapítható meg, hogy Budapest Főváros V. kerületének melyek azok az egyes egyéni választókerületek specifikumait jelentő egyedi adottságok, melyek értékelése, elemzése, összevetése az eltérésre vezethető.*”¹²⁸ Emiatt pedig a választópolgárok számára nem volt biztosítva az, hogy meggyőződhesse az arról, hogy miért következik az általános szempontokból az eltérés.

Habár a Fővárosi Törvényszék az indokolás egyéb hiányosságai miatt a gerrymanderingen alapuló érvelést nem vizsgálta,¹²⁹ az ügy rámutat arra, hogy az indokolással kapcsolatos normatív elvárások szigorú értelmezése közvetetten a manipulációs szándékokat is megnehezíti. A konkrét ügyben a határozat indokolása nemcsak, hogy nem tartalmazott kellően specifikus érveket az eltérések igazolására, de jó érvek szólnak a mellett, hogy nem is tudott volna ilyen érveket felhozni, hiszen feltehető, hogy a kialakítás mögött nem objektív szempontok húzódtak meg. A bíróság az indokolási kötelezettség kellően szigorú, annak alkotmányos funkcióira figyelemmel meghatározott tartalmából indult ki, és így nemcsak egy eljárási követelményt juttatott érvényre, de közvetetten egy félprocedurális követelményt is kibontott, még ha nem is vizsgálta a gerrymanderingen alapuló érveket. A döntés következményeképpen az V. kerületi HVI vezető új beosztást fogadott el, amelyben az eltérések már minden EVK esetében 5 százalék alatt voltak.¹³⁰

Azonban arra is rámutat az eset, hogy a jelenlegi szabályozás csak a választókerületi aránytalanság (malapportionment) alapú visszaélések kezelésére alkalmas. A megsemmisítést követően hozott, új beosztásban megmaradtak a déli EVK-k furcsa határai, azonban ezekkel kapcsolatban a törvény alapján már indokolási kötelezettség sem áll fenn.¹³¹ Nincs normatív fogódzója jelenleg annak a bíróságnak, amely a szűk értelemben vett gerrymanderingre hivatkozva kívánja elejét venni a hasonló beosztásoknak.

¹²⁵ Budapest V. kerület HVI 2/2023. (XI. 28.) sz. határozat.

¹²⁶ U.o.

¹²⁷ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 253.).

¹²⁸ Fővárosi Törvényszék 103.Kpk.750.380/2023/2. [18].

¹²⁹ Lásd U.o. [22].

¹³⁰ Budapest V. Kerület 1/2024. (I. 18.) HVI határozat.

¹³¹ A Budapest V. Kerület 1/2024. (I. 18.) HVI határozat vizualizálásához és választási-földrajzi szempontú értékeléséhez lásd: Kovalcsik Tamás: Félstiker: a Belvárosban létrehozott új választókerületek arányosabbak, de furcsább alakúak is lettek, telex.hu, 2024.01.24., <https://telex.hu/valasztasi-foldrajz/2024/01/24/belvaros-valasztokeruletek-megvaltoztat-as-birosagi-dontes-utan> (utolsó letöltés: 2025.02.06.).

5. Kritikai észrevételek, továbbgondolandó szempontok

A választókerületek kialakításának jogi szempontú elemzése arra mutat rá, hogy habár a legtöbb esetben szabályosan alakították ki a kerületi beosztást, több esetben nem felelt meg az alkotmányos- és törvényi kereteknek az eljárás. Mivel az anomáliák sokfélék, és különböző szintű, eltérő szereplők által megvalósítható választ igényelnek, ezért a kritikai észrevételemet a címzett szereplők szerint strukturálom.

5.1. HVI vezetők, NVI

Habár a választókerületek kialakítása jellemzően szabályszerűen zajlott, a fent is említett kirívó esetekben az egyenlő választójog súlyos sérelmét okozta bizonyos településeken az, hogy a jegyző mindenképpen ragaszkodott ahhoz, hogy az elkülönült városrész külön EVK is legyen. Ez azonban ellentétes az egyértelmű törvényi előírásokkal és az alkotmányos keretekkel is. E helyi sajátosságok csak a 15 százalékos eltérési határon belül érvényesíthetőek. Emellett több helyen megfigyelhető probléma volt a 20 százalék feletti eltérés esetén a csupán 20 százalék, de nem 15 százalék alá korrigálás. Ez a jogértelmezés a Ve. tételesjogi rendelkezésével és a bírósági gyakorlattal is cáfolható. Ennek ellenére olyan jelentősebb méretű városok esetében is felmerült, mint Székesfehérvár. A HVI vezetőknek tudatosítaniuk kell, hogy csak e keretek között mozoghatnak, emellett az NVI is tájékoztathatja őket az egyértelmű keretekről és a bírósági gyakorlatról.

Kiemelendő az eljárás nyilvánosságának a problémája. A Ve. helyben szokásos módon rendeli közzétenni a választókerületek kialakításáról szóló határozatot, és, ahogy arra fent is rámutattam, erre jellemzően egy, a települési honlap sokadik alhonlapján megjelenő link formájában került sor. Az indokolás fontosságát és alkotmányos funkcióit tekintetbe véve fontos lenne nagyobb nyilvánosságot biztosítani a határozatnak. Emellett az sincs kizárva a törvény jelenleg hatályos szövege alapján, hogy a jegyző saját hatáskörben bevonja az érintetteket (választópolgárok, korábbi jelölő-szervezetek, stb.) a folyamatba, közösségi „jogalkotás” formájában.¹³² Meglátásom szerint az NVI-nek ebben kulcsszerepe lehet, akár egy olyan oldal létrehozásával, ahol naprakészen gyűjti az elfogadott HVI határozatokat. Emellett az NVI meglátásom szerint a Ve.-ben foglalt utasítási jogával élve – a Ve. keretei között – előírhat meghatározott eljárást a kialakításra nézve.¹³³

5.2. Bíróságok

A bíróságok a választójog egyenlőségét és az alkotmánybírói gyakorlatot figyelembe véve hozták meg döntéseiket. Kiemelendő, hogy az indokolási kötelezettséget megfelelően, annak alkotmányos funkcióira és az egyenlő választójoggal való összefüggéseire tekintettel értelmezték.

Ugyanakkor a bizonyos döntések nagyon szűken értelmezték az érintettség kritériumát. Még a legszigorúbb megközelítés alapján is érintettnek kellene tekinteni azt, aki jogszabályellenesen népes választókerületben lakik, ha pedig egy EVK negatív irányba tér el, akkor az egyenlő választójogból, valamint annak relációs természetéből akadóan minden más EVK választópolgára érintett. Jó érvek szólnak továbbá meglátásom szerint a választókerületi

¹³² Patrick Fournier, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais, Jonathan Rose: *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, 2011.

¹³³ V.ö. Ve. 71. § (1) és (2) bekezdések.

ügyekben az érintettség még tágabb értelmezése mellett, amely alapján minden aktív választójoggal rendelkező személy érintettnek tekintendő.

5.3. *Jogalkotó*

A jogalkotó felé címzett legfontosabb kritikai észrevétel a hatáskör telepítésével kapcsolatos. Ahogy fent is utaltam rá, a jegyző csak részben tekinthető független szereplőnek, célszerűbb lenne e miatt a hatáskört egy olyan, akár ad-hoc módon felálló bizottságra telepíteni amely jobban el van választva a választás tétjétől. A Ve. 307/Q. § módosítása annyiban javít a helyzeten, hogy a fellebbezés bevezetésével egy további fórum lép be, mint a kialakításban potenciálisan részt vevő szereplő. A másodfokon eljáró TVI vezetője az adott vármegyeszékhely (főváros) jegyzője (főjegyzője), azonban azonos pártállás esetén felmerül, hogy nincs érdemi kontroll az adott esetben politikai indíttatással kialakított térképek esetében.

A törvényi kerettel kapcsolatban fontos még megjegyezni, hogy jelenlegi formájában egyedül a választókerületi aránytalanság (malapportionment) jellegű visszasságokra ad megnyugtató választ. Ahogy az V. kerületi ügygel kapcsolatban kifejtettem, amennyiben 5 % alatti az eltérés, úgy rendkívül nehezen lehet a jelenlegi keretben bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni. Ezáltal a szűk értelemben vett gerrymandering, tehát ha habár közel azonos a választásra jogosultak száma, de mégis pártpolitikai szándékok vezették a kerületek kialakítását, kívül esik a jelenlegi szabályozás hatókörén.

5.4. *A jogtudomány*

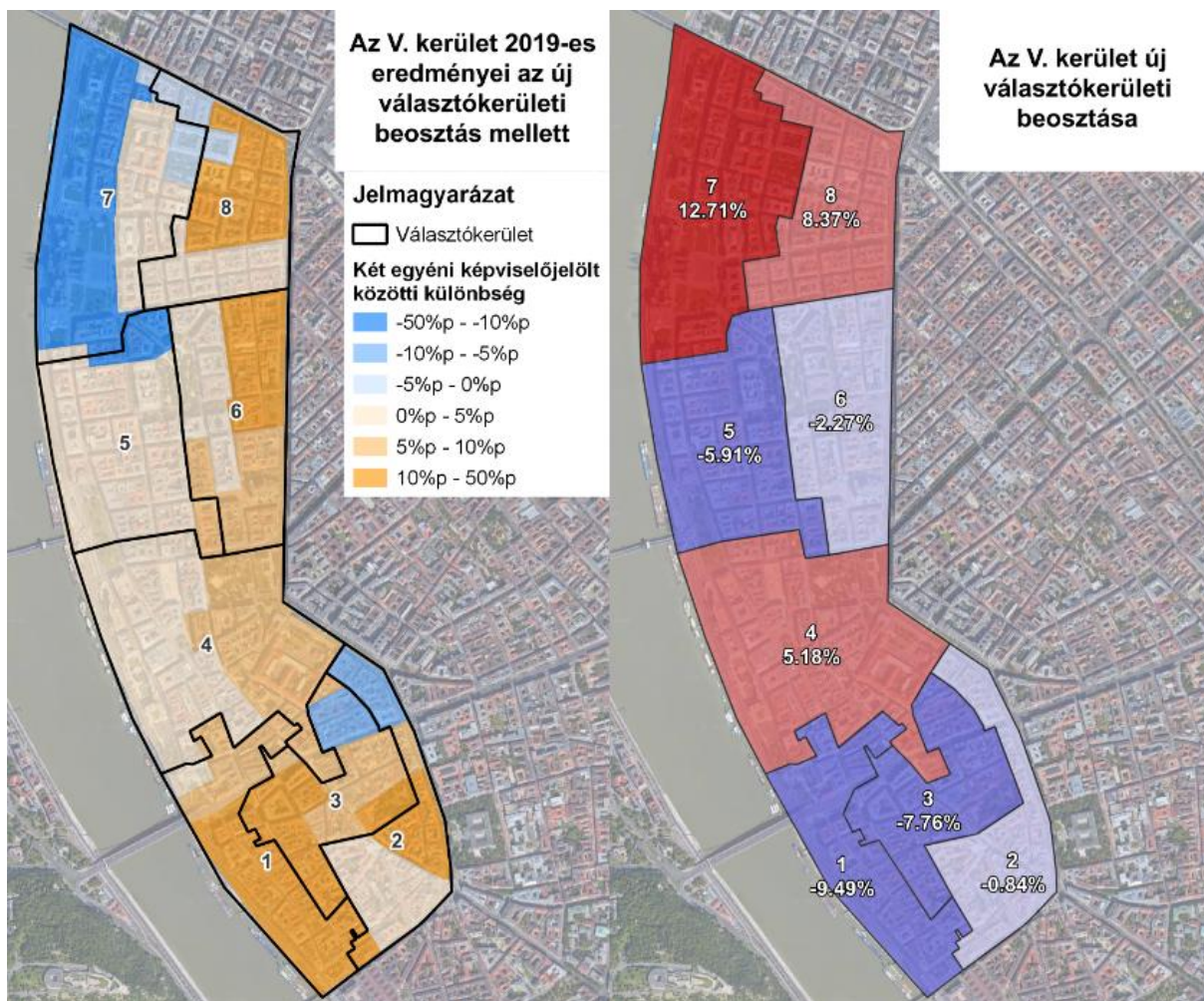
A hétköznapi diskurzus és a HVI gyakorlat is arra mutat rá, hogy nincs tisztázva az önkormányzati EVK-k igazolási alapja. További demokraci elméleti és alkotmányjogi jogtudományi elemzést igényel az, hogy mi az önkormányzati képvisellel összefüggésben a választókerület funkciója, és, hogy az e funkcióhoz kapcsolódó empirikus előfeltevések mennyiben teljesülnek.

Emellett a hazai alkotmányjogi, jogtudományi diskurzusban nem jelent még meg olyan tanulmány, amely az egyes, a politológia és választásiföldrajz tudományok által kidolgozott mércék normatív előfeltevéseit és jogi alkalmazhatóságát vizsgálta volna. Ahogy említettem, a jelenlegi szabályozás alapján a választókerületi-aránytalanság típusú visszaélésekre adható megnyugtató válasz, viszont a szűk értelemben vett gerrymandering lényegében büntetlen marad. Ebben a helyzetben álláspontom szerint a jogtudománynak különleges, a politikatudomány és a joggyakorlat között egyfajta tolmács szerepe van, amennyiben a jogtudomány képes csak arra, hogy a politikatudományi mércéket és azok normatív előfeltevéseit jogi nyelvre fordítsa le – amennyiben ez lehetséges.

Melléklet

V. kerületi beosztás a HVI 2/2023. (XI. 28.) sz. határozat. alapján. Forrás: Választási Földrajz¹³⁴

¹³⁴ https://tasz.hu/wp-content/uploads/2024/02/gm_kep_3.png (utolsó letöltés: 2025.02.06.).



(Magyarázat: Mindkét térképen a Budapest V. kerület HVI 2/2023. (XI. 28.) sz. határozat által kialakított választókerületi beosztás látható. Bal oldalon szavazóköri bontásban láthatóak a 2019-es önkormányzati választás eredményei, minél sötétkébb a rész, annál nagyobb arányban szavaztak a választópolgárok az ellenzéki jelöltre, minél sötétebb narancssárga, annál nagyobb arányban szavaztak a kormánypárti jelöltre. A jobb oldali térkép azt mutatja, hogy melyik kerületben hány százalékkal tér el a választásra jogosultak száma az átlagtól.)

© Mécs János

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515