

KUKORELLI ISTVÁN

## AZ ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÓJOGI NOVELLA (1994: LXII. tv.) KELETKEZÉSE ÉS NÓVUMAI

### I.

Az 1990-ben megalkotott önkormányzati törvények (1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 1990. évi LXVII. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól, 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról) reformja a tudomány szintjén állandóan napirenden volt. Több tanulmány jelezte a fő reformirányokat, láthatóvá vált a kormányzati szándék is a változtatásra.<sup>1</sup>

A Belügyminisztérium által gondozott szakmai tervezetet a *Magyar Közigazgatás* 1993. novemberi száma tette közzé, a hat parlamenti párt önkormányzati szakértőjének hozzászólásával egyetemben. Az 1994. júniusi–júliusi számban már a viták után véglegesített tervezet jelent meg – alternatívát kínálva az éppen belépő új kormánykoalíciónak.<sup>2</sup>

*A tudományos reformirányok döntően az önkormányzati szervezeti törvényt, a hatásköri, szervezeti, működési kérdéseket célozták, kevesebb figyelem övezte a létrehozatali oldalt, az önkormányzati választási rendszert. A választási rendszerrel kapcsolatban inkább az eredményeket értékelő írások, monográfiák születtek.*<sup>3</sup>

*Az önkormányzati választási rendszer felülvizsgálata nem szerepelt általában a pártok, a későbbi kormánypártok választási programjában sem.*

A parlamenti választásokon győztes MSZP és az SZDSZ között létrejött koalíciós megállapodás egyrészt kettébontotta az önkormányzati reformcsomagot – egyik részét az önkormányzati választások előtt, másikat a következő országgyűlési ciklus első felében tervezte megvalósítani –, másrészt célul tűzte ki a választási rendszer „kisebb” reformját is.<sup>4</sup>

A koalíciós megállapodásra épülő 1994. júliusi *kormányprogram* szerint: „a kormány javasolja, hogy az önkormányzati választási rendszer reformja keretében a választópolgárok a polgármestert és a főpolgármestert négyéves időtartamra, közvetlenül válasszák, és a megválasztott polgármesterek továbbra is váljanak a képviselő-testületek tagjaivá. A tízezer vagy ennél alacsonyabb népességszámú településeken a helyi önkormányzati képviselőket továbbra is kislistán válasszák, a többi településen pedig maradjon fenn a vegyes rendszer. Az egyéni választókerületekben az eddigi kétfordulós rendszer helyett a helyi önkormányzati képviselőket a relatív többség elve alapján, egy fordulóban válasszák. A részvételi érvényességi küszöb az önkormányzati választáso-

kon szűnjön meg. A kormány szükségesnek tartja, hogy a tízezer főnél nagyobb népességszámú településeken a helyi képviselő-testületek létszáma kismértékben csökkenjen. Az ajánlási rendszer – az ajánlószelvények megszüntetése mellett – átalakul: az ajánlás szigorításának konkrét formáit ki kell dolgozni.”

„... A kormány javasolja, hogy a megyei önkormányzat képviselőit a megye lakossága részben közvetlenül, listás választási rendszerben, kistérségenként, részben közvetve, megyei kompenzációs listán válassza meg.”<sup>75</sup>

A nyári szünet után összeülő országgyűlés elé beterjesztett önkormányzati törvény-csomag vitájában *a kisebbség szánt választási reform kapott jóval nagyobb politikai visszhangot.* A polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlensége, valamint az önkormányzati választások ideje körül kialakult vita már jó előre jelezte a téma teljes átpolitizálódását.

A heves ellenzéki reagálás magyarázata többek között az, hogy a kormánypártok az 1990-es, konszenzusos önkormányzati választási rendszer nagyon jelentős módosítására szánták el magukat. *A változtatás meglehetősen hirtelen történt, a pártközi egyeztetések sikertelenek maradtak.* A választási rendszer módosításának hatásai akkor még kiszámíthatatlanok voltak.

Az 1994. májusi parlamenti választásokon 28 százalékra zsugorodott *ellenzék félt a kormánytöbbség szándékaitól.* A vereséghangulatban attól tartott, hogy a kormánypártok, visszaélve túlhatalmukkal, *olyan változtatásokat hajtanak végre a választási rendszerben, amely az ellenzék marginalizálását szolgálja.* „...A javaslat... az erőpozíciók alapján nyíltan is gátat kíván állítani a teljes ellenzék lehetséges térnyerésének... olyan alkotmányos kísérletnek vagyunk az alanyai, amelynek be nem vallott, ám jól kitapintható célja az ellenzék kiiktatása.”<sup>76</sup>

Az önkormányzati törvényjavaslat-csomag összevont miniszteri expozéja 1994. szeptember 5-én hangzott el a Parlamentben. Az előterjesztő belügyminiszter szerint „a kormányprogram figyelembevételével a helyi önkormányzati választások rendszerében lényeges módosítások kerültek átvezetésre”<sup>77</sup>.

A törvényjavaslatnak az érintkező törvényekkel párhuzamosan futó és az alkotmány módosításával összevont *általános vitája* négy ülésnapon át tartott.<sup>78</sup> A miniszteri expozé után elmondott bizottsági vélemények – különösen az előkészítésben jelentős szerepet játszó önkormányzati, alkotmányügyi és emberi jogi bizottságok jelentései – már jelezték, hogy *a legnagyobb vita az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényjavaslat körül alakult ki.* A bizottsági jelentésekkel párhuzamosan kisebbségi vélemények fogalmazódtak meg, amelyek elutasították a változtatás fő irányait.

Az *Országgyűlési Napló* híven visszaadja, hogy a törvényjavaslat általános vitájában mennyire egymásnak feszült a kormánytöbbség és az ellenzék politikai–szakmai álláspontja.

Az *MSZP* vezérszónoka szerint a törvényjavaslat jelentős előrelépés a hazai politikai rendszer továbbfejlesztésében. „A rendszer korrekt, lehetővé teszi a helyi érdekcsoportok befolyásának arányos megjelenítését. Az eddiginél áttekinthetőbb, olcsóbb választási szisztémát ajánl, elősegíti az állampolgárok jobb tájékozódását, a különböző helyi önkormányzati típusok között megfelelően differenciál, de egyben megteremti az eddig hiányzó összhangot, és igazodik az önkormányzati törvény módosítási elképzeléseihez is.”<sup>79</sup> A változtatás fő politikai céljait *a másik kormánypárt* vezérszónoka foglalta össze: „Három alapvető célt tűztünk magunk elé. Az első cél az, hogy rövidebb,

olcsóbb, a választópolgárok türelmét kevésbé próbára tevő választási kampány és választási rendszer legyen Magyarországon. A második cél az volt, hogy a közvetlenség eleme szélesebb körben érvényesüljön, mint a jelenlegi rendszerben. A harmadik cél pedig az, hogy arányosabb választási rendszer jöjjön létre a jelenlegi rendszer aránytalanságait módosítva és csökkentve.<sup>10</sup> A kormánypárti szónokok szerint a választási reform a jelenlegi ellenzéknek kedvez, a „demokratikus önkorlátozás mintapéldája”.

Az *ellenzéki szónokok* megköszönték a kedvezményeket, s bár több reformelképzeléssel egyetértettek, alapjaiban elutasították a törvényjavaslatot. Véleményük szerint a módosítás elhamarkodott, átgondolatlan, szükségtelen és időszerűtlen, alkotmányosan is kifogásolható a betérjesztése két hónappal a választások előtt. A kormánykoalíció ellentétbe került négy évvel ezelőtti önmagával: amivel nem azonosult, azt most megtagadja. Az ellenzék véleménye: *a módosításokat direkt, napi politikai szándékok motiválták.* „Magyarországnak a politikai története, s lehet egyébként európai példát is hozni, elég gazdag példatára annak, hogyan lehet a választási rendszert a napi politikai érdekeknek és az éppen kialakult politikai erőviszonyoknak megfelelően alakítani, azért, hogy a változtatás révén a hatalom megszerzése, illetve a hatalom megtartása egy politikai csoport számára hosszú távon is biztosítható legyen... Jogos az aggály, hogy e törvényjavaslat benyújtásakor is hasonló aktuálpolitikai megfontolások játszottak szerepet.”<sup>11</sup> „Ha ... a változtatást alapvető szakmai indokok nem indokolták, akkor egyértelműen felmerülhet a politikai gyanú, hogy aktuálpolitikai érdekek határozzák meg ezen változtatásokat... ezek a rendszerbeli változtatások egytől egyig mind a legnagyobb párt érdekeit szolgálják.”<sup>12</sup>

*A kormány és ellenzéke közötti vita középpontja az érvényességi limit eltörlése, a kétfordulós rendszer egyfordulósá alakítása volt.* Az ellenzék nézete szerint ezáltal csökkent a választási rendszer demokratizmusa, az egyfordulósá tett választás a másodlagos preferenciák gyakorlását veszi el a választópolgároktól.

A törvényjavaslat általános vitájában megnyilvánuló 34 képviselőből 24 az ellenzék véleményét tolmácsolta. Az éles hangú vitából már következtetni lehetett arra, hogy a törvényjavaslatához számos javaslat érkezik, főként az ellenzéki képviselők padsoraiból. Az összesen 58 döntéshozatali dokumentumból 38 képviselői módosító indítvány (nyolc a kapcsolódó módosítás), a többi a bizottságok jelentése vagy módosító javaslata. A módosításokból a túlnyomó többség (32) az ellenzéké, amely jóval több konkrét paragrafust, lényegében a javaslat egészét érinti.

*Az ellenzéki módosító javaslatok jelentős része arra irányult, hogy rendszerszerűen maradjon meg a régi választójogi törvény.* „A törvényjavaslat indoklása semmilyen megfelelő érvet nem tartalmaz az egyfordulós önkormányzati választási rendszer bevezetésére... A kétfordulós választási rendszer alapja a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon teljes egyetértéssel fogalmazódott meg és 1990-ben hatpárti konszenzussal került törvényi szabályozására. Semmilyen szakmai érv nem szól ennek megváltoztatása mellett.”<sup>13</sup>

A módosító javaslatok másik csoportja általában egyetért a változtatási irányokkal, ám *korrekciójukra, finomításukra* törekszik: például vitatja a megyei közgyűlés létszámát, a kerületi képviselő megszüntetését a fővárosi közgyűlésben, az ajánlási limitek emelését stb. A módosítási javaslatok érzékenyek az eljárási garanciákra is. Végül számos *szövegphontosítást* is tartalmaznak.

Az önkormányzati választójogi törvény viszonylag rövid részletes vitájában a módo-

sítást tevő honatyák szóban is indokolták javaslataikat. A módosító javaslatok és a törvényjavaslat egésze felett 1994. szeptember 30-án szavazott a T. Ház.

A kétharmados többség birtokában a kormánykoalíció rendre leszavazta az ellenzéknek a törvényjavaslattal koncepcionálisan szemben álló módosító javaslatait, csupán néhány pontosító jellegű észrevételt fogadtak el. A 47.§-ből álló törvényjavaslat és az ugyanennyi regulából álló kihirdetett törvényszöveg között igazán lényeges eltérés alig-alig található.

A törvény elfogadásához tartozó „kuriózum”, hogy az összevont miniszteri zárszót követően az ellenzék egységesen kivonult az ülésteremből, tiltakozva a választójogi törvény „egyoldalú”, konszenzus nélküli módosítása ellen.<sup>14</sup> A folyamatos alkotmányozás során 1989 óta valóban először fordult elő, hogy a parlamenti pártok nem tudtak megegyezni, így hatpárti konszenzus nélkül született meg az alkotmánymódosítás és a választójogi novella.

Érdeemes ugyanakkor megjegyezni azt, hogy a párhuzamosan tárgyalt önkormányzati szervezeti kérdésekben konstruktívabb volt az összhang, sőt, az ugyancsak párhuzamosan megalkotott új országgyűlési házszabályban példaértékű együttműködés regisztrálható.

A magára maradt kormánytöbbség az önkormányzati választási törvényt 224 igen, egy nem és két tartózkodás mellett fogadta el. A választójogi novella 1994. október 6-án lett kihirdetve a Magyar Közlönyben. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi LXII. törvény a kihirdetés napján hatályba lépett – új jogi keretet kínálva az 1994. december 11-ei önkormányzati választásoknak.

## II.

*Az 1990. évi önkormányzati választási törvényhez képest melyek a módosítás főbb elemei? A Magyar Közlönyben közzétett hatályos törvényszöveg inkább törvényrevízió, mint sima módosításnak nevezhető. Ám azt is hozzá kell tenni, hogy a választójogi novella 1–47 §-a nagyjából a választási eljárást korrigáló szakaszokból áll, hasonlóan az eljárási regulákkal ugyancsak „elcsúfított” parlamenti választási törvényhez.*

A választási eljárás egyes konkrét szabályainak finomítását a gyakorlat indokolta, jelezték mindezt a választásokban közreműködő választási szervek és a lebonyolító közigazgatás egyaránt. Eldöntetlen kérdés viszont az, hogy jogalkotási nézőpontból illenek-e a választójogi törvénybe ezek az eljárási finomságok, részletkérdések? Véleményem szerint nem. A választójogi törvénynek, amely alkotmányerejű törvénynek tekinthető, a választási rendszer lényegéről kellene szólnia, átláthatóan és egyértelműen. Ezt egészíthetné ki külön jogszabályként a választási eljárásokról szóló kódex.

A választási eljárás, hatalmi jellege következtében, jelentősen eltér a közigazgatási, a polgári vagy a büntető eljárástól. Az 1994-es önkormányzati választási novella számtalan eljárási paragrafusát (pl. a választók nyilvántartásáról, az ajánlási rendszerről, a választási szervekről, a szavazás rendjéről szóló szakaszokat) a végrehajtási rendeletekbe vagy a jövőbeni eljárási kódexbe lehetne elhelyezni. Ezek a fontos, ám járulékos rendelkezések feleslegesen terhelik az alkotmány közvetlen végrehajtására hivatott választójogi törvényt.

A következőkben a választási rendszer lényegét érintő legfontosabb módosításokat veszem sorra, röviden jelezve a főbb szakmai vitapontokat is.

## 1. EGYFORDULÓS, ÉRVÉNYESSÉGI ÉS EREDMÉNYESSÉGI LIMIT NÉLKÜLI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁS

Az önkormányzati választójogi novella eltörölte a korábbi érvényességi és eredményességi küszöböket (40, illetőleg 25%), egyfordulóssá tette az önkormányzati választást. *Az egyfordulós választásra való áttérés „egyetemes”, valamennyi választási intézményre, módszerre, technikára vonatkozik.*

Ez a változtatás, mint korábban már szó volt róla, a választójogi novella *politikailag legérzékenyebb* kérdése. A politikai szempontok mellett szakmaibb érvek is ütköztek. Az ellenzék lényegesebb érvei: a limitek eltörlése rontja az önkormányzatok közjogi legitimitációját, az egyfordulós választás lehetetlenné teszi a másodlagos választói preferenciákat. A változtatást leginkább *a polgármester-választásnál és az egyéni választókerületekben vitatták*, ahol a tisztán relatív többség – a „ki kit győz le” – elve döntött a mandátumokról. (A kislistán és a tisztán listás választások esetében már 1990-ben is lényegében egyfordulós volt a választás.)

A kormánypártok replikái szerint az érvényességi limit nincs direkt összefüggésben a politikai részvétel nagyságával. S ami a másodlagos választói preferenciákat illeti: az eddigi országos választások tapasztalata az, hogy az egyéni választókerületek túlnyomó többségében az első választási forduló nyertese szerzi meg a képviselői mandátumot a második fordulóban is.

## 2. AZ AJÁNLÁSI RENDSZER REFORMJA

Az önkormányzati választójogi novella átalakította a jelölés rendjét, eltörölte a „koppogtatást”. Megszűnt tehát az ajánlószelvény-gyűjtés, a „harkály hadművelet”, *helyébe lépett viszont az ajánlóív*, továbbá maradt a titkos ajánlás lehetősége.

A törvényalkotó fenntartotta az általános ajánlási rendszert valamennyi jelölő szervezetre, választási résztvevőre. Az ajánlási rendszer fenntartásában nem volt érdemi vita a hat párt között.

Kérdés, hogy a kialakult többpártrendszerben az országosan ismert, parlamenti frakcióval rendelkező pártok esetében ilyen általános szűrőrendszert kell-e – főként a nagyobb településeken, a listás rendszerekben – alkalmazni? Az ajánlás a gyakorlatban az újonnan jelentkező jelölő szervezeteket, a kisebb civil szervezeteket, a független jelölteket rostálja – *a nagyobb pártoknál csak kampány szempontjából van szerepe*. A jelölés 1994-ben sem kizárólag a pártokra épül, ez üdvözlendő alapelv az önkormányzatok, a helyi társadalmak esetében.

A törvényalkotó kormánytöbbség – az ellenzék tiltakozása ellenére – *megemelte a jelöléshez szükséges választópolgári ajánlások arányszámait* (pl. a tízezernél kisebb lélekszámú településeken a polgármestereknél 3-ról 5%-ra, a kislistás, illetve az egyéni választókerületi képviselőjelöltekénél 1-ről 3%-ra). Ezzel párhuzamosan könnyítette a jelölést azzal, hogy ajánlásával a választópolgár *több jelöltet (listát) is támogathat*.

## 3. A KISLISTA – VÁLTOZATLAN

Bár közismert volt a kislistás választási technika 1990-es hozadéka, a törvényalkotó a tízezernél kevesebb lakosú települések választási rendszerét változatlanul hagyta. A reform igénye fel sem merült a honatyákban. A kislistás választási megoldásnak *erős visszafogó hatása van a többpártrendszerre*. E választójogi technika működő többpártrend-



szerben a valóban kis településekre alkalmazható, erről szólnak a magyar közjogi hagyományok is.

Erősen vitatható a novella kategorikus szelleme a kislistás képviselő-testület létszámának szigorú előírásakor. 1990-ben az akkori tanácsrendszer legitimációs deficitjével indokolták azt, hogy az önkormányzat nem önmaga dönthet a testület nagyságáról. Ez a szabályozás nehezen egyeztethető össze az önkormányzati alapjogokkal, az önálló szervezet kialakításának lehetőségével.

#### 4. A POLGÁRMESTEREK KÖZVETLEN VÁLASZTÁSÁNAK ÁLTALÁNOSSA TÉTELE

A választójogi reform egyik fő törekvése volt a közvetlenség elvének általánossá tétele. Ennek a nemzetközileg is elvárt elvnek a szellemében a *polgármestereket az ország valamennyi településén* – korábban csak a tízezer főnél kisebb lakosságszámú településeken – *közvetlenül kell megválasztani*. Ez a módosítás a pártok között nem sok vitát okozott, ők is érzékelték a társadalmi igényt erre. Az önkormányzati választójogi novellával együtt megalkotott alkotmánymódosítás (1994. évi LXI. törvény) és az Ötv. novella (1994. évi LXIII. törvény) a közvetlen polgármester-választásra figyelve – több ponton vitathatóan – átrendezte a képviselő-testületet, a polgármester, valamint a jegyző és a polgármesteri hivatal közjogi kapcsolatrendszerét. Csupán egy példát említve: az alkotmány szerint a képviselő-testület feloszlásának direkt joghatása az, hogy a polgármester megbízatása automatikusan megszűnik. E jogi megoldás akkor, amikor a nagyobb településeken nem a többség adja a polgármestert, kedvezhet a politikai játékoknak.

#### 5. A KÉTSZAVAZATOS RENDSZER MEGSZÚNÉSE

Az önkormányzati választási revízió másik sokat vitatott lépése volt a tízezernél több lakosú településeken korábban alkalmazott kétszavazatos választási rendszer átalakítása. Az 50–50 százalékban vegyes, kétszavazatos – sokak, így a parlamenti ellenzék szerint is bevált, bejáratódott – választási rendszert *felváltotta a 60–40 százalékban többségi és kompenzációs listás megoldás*.

A revízió eredményeként megszűnt a listás választás, helyébe a kompenzációs lista lépett, amelyről a mandátumokat az egyéni választókerületek töredékszavazatai alapján osztották ki. E módosítás lényege, hogy a választópolgár a politikai irányzatokra (pártokra, jelölő szervezetekre) közvetlenül nem, csak a személyeken (a jelölteken) keresztül szavazhat.

A többségi választási rendszer direkt arányosítása – ritka megoldás. A kompenzációs lista – kritikusai szerint – bár arányosságra törekszik, mégis sérti a választások közvetlenségének elvét, amely a reform másik, vállalt célja volt.

A választójogi törvény által megválasztani rendelt képviselők száma a tízezernél több lakosú településeken kismértékben csökkent.

#### 6. A FŐVÁROS

A fővárosi választási rendszert együttesen *három változtatás érintette*: közvetlenül nyeri el mandátumát a főpolgármester – akit korábban a közgyűlési többség választott meg; a kerületekben a kétszavazatos választási rendszert *felváltotta a kompenzációs listával arányosított relatív többségi rendszer*; végül a fővárosi közgyűlésnek *nem lettek teljes jogú tagjai a kerületek küldöttei*.

A 66 tagú fővárosi közgyűlés tisztán listás – 4 százalékos választási küszöbvel „szűrt” – választási rendszere megegyezik az 1990. évivel.

A fővárosi önkormányzati reform során a három főváros-koncepció közül, úgy tűnik, az *egy település – egy önkormányzat alternatíva győzedelmeskedett*. Ez érződik a választási reformon is.

A parlamenti vita és a képviselői módosító indítványok leginkább a „többtelepüléssel” koncepcióból fogantak, a fővárosi kerületek képviselőinek megszüntetését vitatták.

## 7. A MEGYE

A megye, amely korábban a települési érdekeket közvetett módon fejezte ki, most – a megyei jogú városokat nélkülöző – *közvetlenül választott önkormányzati képviselettel alakult át*. Fennmaradt az önkormányzati megye koncepciója, ugyanakkor a közvetlen megyei önkormányzati választás teljesen új elem – a többpártrendszer feltételei között – a magyar politikai rendszerben.

A megyei közgyűlési választásokon azok a jelölő szervezetek indulhatnak, amelyek összegyűjtötték a választójogosultak 0,5 százaléknak aláírását. A megye közgyűlésének választása megyénként két választókerületben történik: külön-külön választókerületet alkotnak a tízezerél kevesebb, illetve a tízezerél több lakosú települések. A megyei jogú városok választópolgárai nem szavazhatnak a megyei közgyűlés listáira. A tisztán kötött listás választási rendszert 4 százalékos szűrőszabály egészíti ki, hasonlóan a fővároshoz.

A megyevitában főként a közgyűlési létszám és a kistérségek (kistelepülések) arányosabb képviselete volt a képviselői módosító javaslatok célja.

## 8. A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGEK ÖNKORMÁNYZATAI

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény *jelentős mértékben módosította az 1990-es önkormányzati választójogi törvényt*. E rendelkezések az 1994. évi általános önkormányzati választások kitűzésének napján léptek életbe.

Az 1994-es önkormányzati választójogi novella csak kisebb korrekciókat vezetett be, amilyen egyebek között az, hogy a fővárosban is közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzat alakítható.

A közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választások a települési önkormányzati választások napján (1994. december 11-én) bonyolódtak le.

## III.

A röviden felsorolt módosítások összességükben igazolják, hogy 1994-ben a kormánypártok az 1990-es önkormányzati választási törvény *jelentős módosítására* szánták el magukat. *Mi volt a jogi változások legfőbb hatása a politikai rendszerre?*<sup>215</sup>

Az egyfordulós, limitek nélküli, relatív többségi választási rendszer *határozottan ösztönözte a koalíciókötéseket*. Az önkormányzati választásokon rendkívül sok volt a közös jelölés, a közös listaállítás. Az új választási megoldás erőteljes hatást gyakorolt a politikai rendszerre, a két-három pólusú pártstruktúra irányába terelte a magyar többpártrendszert. A közös jelölés és a listaállítás általában a négy parlamenti ellenzéki pártra jellemző. A nagyobb városokban, a fővárosban és a megyékben – a helyi sajátosságoktól függően

– nagyjában-egészében kiegyensúlyozottan „három pólusú” képviselő-testület (közgyűlés) jött létre.

A települések nagy része (2982 település) *kislista* választási rendszerben hozta létre saját önkormányzatát 1990-ben és 1994-ben is. A kislista 1994-ben is megismételte, sőt *túllépte az 1990-es „függetlenségi mutatót”*: 1990-ben a megválasztott helyi képviselők között 71,19 százalék volt, 1994-ben 81,37 százalék lett a függetlenek aránya.<sup>16</sup> A tízezernél kisebb lélekszámú településeken 1994-ben is független többségű, döntően nem pártpolitikai alapokon működő önkormányzatok tarthatták meg alakuló üléseiket.

*A közvetlen polgármester-választás eredményének is szembevetendő sajátossága a függetlenek rendkívül nagy aránya*: a tízezernél kevesebb lakosú településeken 2604, a nagyobb településeken 22 mandátumot szereztek, ez 87,73 százalék. (1990-ben 82,86% volt.) A polgármesterek általános, közvetlen választása vélhetően növelte az állampolgári politikai részvételt, amely országos átlagban 43,44 százalék. A polgármester és a képviselő-testületi többség politikai-bizalmi kapcsolata a közvetlen választás következtében – főként a nagyobb településeken, ahol eddig a többség adta az első embert – jelentősen átalakult. A szép számban újrainduló korábbi polgármesterek nem törekedtek pártot választani. A régi polgármesterek csaknem kétharmadát újraválasztották.

Az önkormányzati választójogi novella – mint szó volt róla – alaposan átrendezte a tízezernél nagyobb lakosságszámú települések *vegyes választási rendszerét*. E módosítás *arányosította („szérvázta”) a városi képviselő-testületeket*. A 162 vegyes választási rendszerű település önkormányzati képviselő-testülete pártosodottabb, a függetlenek 5,11, a társadalmi szervezetek 8,43 százalékot teljesítettek. A pártosodottabb vegyes rendszerben az egyes parlamenti pártok eredményességét is mérni lehet: az összes leadott szavazatszám szerint az erősrend a következő: MSZP, SZDSZ, MDF, KDNP, Fidesz, FKgP.<sup>17</sup>

A két–három pólusú pártrendszer kontúrjait legszemléletesebben a *fővárosi közgyűlés* választási térképe mutatja meg. Az MSZP 30,03 százalékot, az SZDSZ 26,83, a Fidesz–KDNP–MDF közös lista 27,03 százalékot szerzett (az FKgP–MIÉP 10,29%-ot).

A 19 *megyei közgyűlésben* a törvény szerint összesen 835 mandátumot lehetett megszerezni, ebből 559 hely jutott a községek kamarájának, 276 pedig a városoknak, a megyei jogú városok kivételével. A megyei mandátumok túlnyomó többségét – csaknem 90 százalékát – a hat parlamenti párt szerezte meg. A társadalmi szervezetek részesedése 6,35 százalék.<sup>18</sup>

Az általános önkormányzati választások napján 654 közvetlen helyi kisebbségi önkormányzati választást tartottak. E választásokon *11 nemzeti és etnikai kisebbségi* (a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén) szerezte meg azt a jogot, hogy megválasztott elektorai 1995 tavaszán országos önkormányzatot is létrehozhasanak.

1994. december 11-én az önkormányzati választások törvényesen zajlottak le. Az *intézményi átállás zökkenőmentesebb, a kampány csendesebb, az eredmény izgalommentesebb, a politikai részvétel valamivel nagyobb volt a vártnál*. A választójogi novella miatti ellenzéki félelem elmúlt és nem igazolódott be.

A politikai irányzatok, a kormánypárt–ellenzék nézőpontjából jelentős az átrendeződés 1990-hez képest (pl. elolvadt a liberális túlsúly a városokban, előretört az MSZP), kevésbé mozdultak el viszont a politikai–hatalmi mezők az 1994-es májusi parlamenti választásokhoz képest. A választópolgárok megőrizték a hat parlamenti pártot (a parlamenten kívüli pártok nem törtek át), de az erőviszonyok átrendeződtek. A javítások



és rontások aránya pártonként pontosan kiszámítható, bár nyilatkozataiban minden párt győztesnek minősítette önmagát.

A *pártosodás-vizsgálat* zárójelentése hasonló az 1990. évihez: tisztán párt alapú önkormányzat a fővárosban, döntően a parlamenti pártokra támaszkodó, de a civil szervezeteket és a függetleneket is felvonultató önkormányzat a megyékben és a városokban, független többségű önkormányzat a vidéki Magyarországon.

A politikai részvétel relatíve alacsony volta, az igencsak mérsékelt vállalkozói kedv (a kislistán pl. 2,37 százalék volt a jelöltek átlagos száma), a függetlenek nagy száma változatlanul a *mikrodemokrácia hiányáról, helyi társadalmi zavarokról tudósít*. Ezen természetesen egyetlen választójogi novella sem tud önmagában segíteni.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Lásd például Fürcht Pál: Az önkormányzati törvény egyes intézményeinek korszerűsítéséről. *Magyar Közigazgatás*, 1993. 12. sz.; uő.: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének egyes kérdéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 1994. 12. sz.; Szente Zoltán: Önkormányzatok szabályozása az új alkotmányban I–II. rész, *Magyar Közigazgatás*, 1993. 2–3. sz. uő.: A helyi, területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 1994. 5–6. sz.
- <sup>2</sup> Lásd a *Magyar Közigazgatás*, 1993. 11. számát (Sóvágó László MDF; Wekler Ferenc SZDSZ; Böröcz István FKGP; Vastagh Pál MSZP; Deutsch Tamás Fidesz; Horváth Tivadar KDNP hozzászólását), továbbá az 1994. június-júliusi tematikus számot.
- <sup>3</sup> Böhm Antal–Szoboszlai György (szerk.) *Önkormányzati választások 1990*. MTA PTI 1992.; Gajduschek György: *Néhány megkésett gondolat az önkormányzati választások kapcsán*. Magyar Közigazgatási Intézet 1992.; Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: *Új változatosság*. Budapest 1993.; Kovács L. Imre: Voksok és mandátumok. Arányos-e az önkormányzati választási rendszer? *Társadalmi Szemle*, 1994. 11. sz.
- <sup>4</sup> Az MSZP és az SZDSZ között létrejött koalíciós megállapodás, VIII. fejezet 3. pont. Lásd *Magyar Hírlap*, 1994. június 27.
- <sup>5</sup> A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994–1998. XII. rész. Önkormányzatok. *Magyar Hírlap*, 1994. július 18.
- <sup>6</sup> Balsai István (MDF) által ismertetett kisebbségi vélemény az Országgyűlés őszi ülészakának 1. ülésszakján, 1994. szeptember 5-én. Lásd az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve (a továbbiakban: ON) 558. old.
- <sup>7</sup> A T/45. számú törvényjavaslatot előterjesztő belügyminiszteri exposé. ON, 543–550. old.
- <sup>8</sup> Lásd ON, 543–560. old.; 573–600. old.; 668–670. old.; 759–784. old.; 970–1022. old.
- <sup>9</sup> Szabó György (MSZP) hozzászólása. ON, 574–578. old.
- <sup>10</sup> Magyar Bálint (SZDSZ) hozzászólása, ON, 586–588. old.
- <sup>11</sup> Az ellenzéki szónokok köréből lásd mindenekelőtt Salamon László, Kónya Imre, Sepsey Tamás, Áder János, Mádi László, Trombitás Zoltán hozzászólásait. Az idézet Áder Jánostól való. ON 597–598. old.
- <sup>12</sup> Mádi László (Fidesz) hozzászólása. ON, 771. old.
- <sup>13</sup> Kónya Imre T/45/14. számon benyújtott módosító javaslata.
- <sup>14</sup> A kivonulást az Országgyűlési Napló is megőrizte. Lásd ON, 1468. old.
- <sup>15</sup> Lásd Szoboszlai György: Önkormányzati választások 1994. *Társadalmi Szemle*, 1995. 4. sz. 15–31. old.
- <sup>16</sup> Az adatok forrása: Az Országos Választási Bizottság közleménye a helyi önkormányzati és kisebbségi képviselők, polgármesterek, főpolgármester, továbbá a fővárosi, megyei közgyűlések 1994. évi választásának országosan összesített végleges adatairól. *Magyar Közlöny*, 1995. január 27.
- <sup>17</sup> Lásd Szoboszlai György: Önkormányzati választások 1994. id. hely.
- <sup>18</sup> Kukorelli István: Önkormányzati választások – 1994. december 11. In: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerk.) *Magyarország Politikai Évkönyve 1995*. 99–110. old.

