

TANULMÁNY

A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában

✎ *Szigeti Péter DSc. egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem (Győr)*

Mire ez az írás megjelenik, majdnem negyedszázad telik el az 1989. évi XXXIV. számú, demokratikus, pluralista választójogi törvény és az új jogszabályok alapján 2011 és 2014 között kiépített új választási rendszer között. A jog és egy működő társadalmi intézményrendszer nem azonosak egymással. A jogi normák keretbe foglalják az emberi magatartások azon körét, amelyek jogilag szabályozott viszonyokat eredményeznek, azonban a választási rendszer ennél többet takar: a működtetők, a hatalmon lévők és a vezetettek viszonyrendszerét is átfogja. Ahhoz, hogy az átalakulás mérlegét megvonhassuk, s ekként történeti-összehasonlító perspektívából ítélhessük meg a mai hatályos jog keretei között működtetendő új szisztémát, amely a 2014-es országgyűlési választásokon debütál, tisztáznunk kell néhány választójogi, politológiai és államelméleti alapfogalmat. Tendenciák és perspektívák megértése sohasem lehetséges pusztán a jogalkotói akarat eredményének, a tárgyi jogszabályoknak az „éppígyléte”, a pozitív jog alapján. Persze szükségünk van a választójog elemzésére, hiszen ezek a közjogi jogszabályok kógensek, kötelezőek (nem a felek szabad rendelkezésén alapulnak, mint a magánjogi kapcsolatok), de egyben ennek a horizontján való elemző túllépésre, továbbá az összehasonlító módszer alkalmazására is. A tét nem csekély, a mérce azonban világos: elmondható-e, hogy a mi viszonyaink között megvalósul „a vezetettek vezetnek” Robert Dahl féle követelménye? (Ti. az, hogy a vezetettek választanak maguknak vezetőt, akit le is válthatnak).

I.

A választási rendszer és a választójog jelentősége és összefüggés rendje

Induljunk ki a választójog kettős jelentéséből. A választójog egyfelől szabályozza, *hogyan jön létre a képviselő rendszer, az országgyűlési és a helyi hatalmi, másfelől pedig azt, hogy az állampolgárok hogyan gyakorolhatják a részvétel politikai alapját.* A választási rendszer jogon túlmutató, átfogóbb fogalma – benne a politikai toleranciával és pluralizmussal – pedig azt fejezi ki, hogyan lesz az állampolgárok akaratából, szavazataik aggregálásából parlamenti mandátum. Mivel pedig hazánkban parlamentáris állam- és kormányforma létezik, *a mandátummegosztás sorsa* – eltérően egy prezidenciális vagy félpreszidenciális rendszertől – *egyben a főhatalom leosztásának módja:* az a párt vagy koalíció, melynek többsége van a törvényhozásban, az egyben a kormányzati hatalommal is rendelkezik. A törvényhozási többségből deriválódik a végrehajtó hatalom, s a kettőt együtt ne-

vezzük főhatalomnak. Ebben az összefüggésrendszerben kap jogilag szabályozott és intézményesített megoldásokban kifejezésre jutó megoldást J. J. Rousseau klasszikus államelméleti, politikai filozófiai alapkérdése: *hogyan lesz minden egyes akaratából (volonté de tous) az általános akaratot (volonté générale) kifejező törvény?* A választópolgárok állampolgári akaratából juthatunk el – a választási rendszer meghatározott transformációs mechanizmusával – a főhatalomig. Látható, hogy a választási rendszer már nem pusztán alkotmányjogi kérdés, hanem államelméleti, politológiai jellemzésére is szükség van.

Jogforrási oldalról a választójog egy kiterjedt, autonóm jogterület: jelöli az Alaptörvényt, az érintettek jogait és köteleseit megállapító anyagi jogi törvényt (2011. évi CCIII. törvény), amely az eljárási jogon keresztül érvényesül és gyakorolható (2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról), a részletszabályokat és technikai előírásokat tartalmazó-konkretizáló végrehajtási rendeletekkel való egységben. Ez pedig a *joggyakorlat szintjében* konkretizálódik, válik élő joggá.¹

¹ Lásd ehhez: Választójogi kézikönyv Jogszabályok és joggyakorlat (Második, átdolgozott kiadás) Szerk.: Berta Zsolt Textpert Kft. Budapest 2010., Szigeti Péter: A választójog dogmatikája – a jogesetek tükrében in: Jogdogmatika és jogelmélet (Szerk.: Szabó Miklós) Prudentia Iuris 26. Miskolc 2007. 160–173. (A továbbiakban: Szigeti 2007.)

Ezekre újól fog ráépülni a választási bizottságok (tizenegyezer egynéhány száz szerv) és a bíróságok kiterjedt, továbbá az Alkotmánybíróság csekélyebb terjedelmű jurisdikciója, – a jövő évtől. Mivel Magyarország az Európa Tanács tagja és annak Magyarország által is aláírt Alapokmánya 3. cikke kimondja: „Az Európa Tanács minden tagállamának el kell fogadnia a jogállamiság alapelveit”, ezért annak szerveként a Velencei Bizottság (az ET emberi jogi és alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó szakbizottsága) ajánlásait is figyelembe kell vennünk, amikor választójogunkat értékeljük.

A huszadik század második feléig az általánosan elterjedt nemzetállami gyakorlatok alapján a képviselői rendszer létrehozása egybeesett a népszuverenitás főhatalom általi gyakorlásával. A hatalom forrása a nép, amely akaratát átszarmasztotta a szuverenitás alanyára, az államhatalmat gyakorló szervekre. Utóbbiak belső szuverenitását abszolútnak, egységesnek és oszthatatlannak tekintették: szuverén a főhatalom, illetőleg a főhatalom nevében eljáró szervek. Hatalmuknak csak annyiban volt korlátja, amennyiben némely természetjogias mércéknek eleget kellett tenniük: lehetetlenre senki sem kötelezhető, természeti törvényekkel vagy az isteni joggal (*ius Divinum*) szemben nem léphet fel a jogalkotó vagy a kormányzat, de a polgárok alapvetően engedelmisséggel tartoznak a főhatalomnak. Hogy ez az ősrégi, azonban a társadalom által kevésbé kontrollálható állapot megváltozzék, jelentős történelmi tapasztalatokra volt szükség.

II. Jelenkori mértékek, hazai devianciák és viták

Az első és a második világháború, a gyarmatosítás kora, a genocídiumok és az emberiesség elleni cselekmények nyomán és elsősorban az euró-atlanti térségben jelentős szakítás következett be a szuverenitás fel-tétlensége vonatkozásában: *napjainkban csak azok az államok minősülnek alkotmányos államnak, amelyek szakítanak az abszolút szuverenitással: elismerik az emberi jogok lényegét, nemzetközi egyezményekben is definiálódó katalógusát (vagy legalább is azok egy lényeges részét) és berendezkedésüket a hatalommegosztásra alapozzák.*

A hatalommegosztó jogállamban nem létezik abszolút hatalommal rendelkező instancia, mert a közhatal-

mat gyakorlókat közhatalmi eszközökkel kell ellensúlyozni. A hatalommegosztás rendezőelve „egy olyan államszervezeti struktúra létrehozásának követelménye, amely az államhatalom gyakorlásának megosztási rendszerével egyfelől megakadályozza az államhatalom koncentrációját, másfelől ezzel biztosítja az egyén és a társadalom szabadságát az államban”.² Az államhatalom korlátozásához pedig a hatalom gyakorlásának ellenőrzése is hozzátartozik. (Ezért kell a választási rendszer vonatkozásában kitérnünk a Nemzeti Választási Bizottság szabályozásában bekövetkezett hazai változásokra.) A hatalommegosztás pedig nem a főhatalom kétségbevonásának valaminő „egyensúlyozó” doktrínája, ahogy ezt sokan (félre)értik, hanem a túlzott hatalomkoncentráció ellenszere, amelyben a „*le pouvoir arrête le pouvoir*” (Montesquieu), azaz a hatalmat ellenhatalommal kell korlátozni (Bibó István) elve érvényesül, mégpedig konkretizáljuk: területi, időbeli és funkcionális hatalommegosztásként. *Területi* a központi és a helyi hatalmak (önkormányzatok) közötti hatalommegosztás; *időbeli* a különböző hatalmi ágak és semleges ellenőrző szervek leosztásának ciklikussága, illetve eltérő kinevezési időpontjai és tartama; *funkcionális* hatalommegosztás pedig a hatalmi ágak (törvényhozói – bírói – végrehajtói – alkotmányvédelmi – önkormányzati) közötti jogilag rögzített munkamegosztáson túl *a korlátozó ellenhatalmak, egyensúlyok közötti azon viszony, amely kizárja, hogy ugyanazon politikai minőségek választottjai és delegáltjai vehessék birtokba az összes hatalmi ágat és semleges ellenőrző szervet.*³ Ezen követelmények teljesülése esetén lehet a népszuverenitásból levezetett közhatalom alkotmányosan korlátozott. *A hatalommegosztás követelménye érvényesülésének nélkülözhetetlen előfeltétele a pluralista demokrácia.* Ugyanis eltérő politikai minőségek (attitűdök, felfogások) versenye nélkül a hatalmi ágak között lehet ugyan munkamegosztás, különböző hatáskör- és illetékességi kompetenciák – ennek egyégy pártrendszer is eleget tehet – de nem lehet hatalommegosztás. Miért és mit jelent ez?

Utalásszerűen: a pluralizmus politikai ideológiájának elméletei Európában a két világháború között jelentek meg, de az állam működését meghatározó valóságos tényezővé csak a II. világháború után, a weimari demokrácia csődje és a fasizmus bukása után váltak a fejlett világban. Jelentősége a politikai szabadságjogok gyakorlására, a sokféleség értékének és a tolerancia elvének – a vallási után a politikai – elismerésére és elismertetésére terjed ki. Közép- és Kelet Európában, s így hazánkban is, e minta átvételére került sor 1989 után.

2 *Korinek, Karl*: A hatalommegosztási tan aktualitásáról in: Államtani írások a XX. századi általános államtudomány köréből (Szerk.: Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest, 2003. 677.

3 Egyelőre logikailag vetendő fel: Mi van akkor, ha: 1. a választásokon ugyanazon politikai erő győz és 2. jogalkotása előtt nincsenek többé minősített többséget igénylő korlátok? Ekkor válik jelentőssé, hogy a semleges ellenőrző szervek választási (delegálási) rendjének szabályait ne írják át saját előnyükre. Ezen önkorlátozás hiányában nem működhet hatalommegosztó jogállam – csak *jogállami jog minőség nélküli állam*. Ennek is van jogpozitivistá értelemben jogrendje, csak éppen ekkor esznek az alkotmányosságra szorító magasabb mértékek, a fékek és ellensúlyok hatásai. (A jogállami minőségű jog kritériumainak rendszerező összefoglalását lásd: *Szigeti Péter–Takács Péter*: A jogállamiság elmélete (Második bővített, javított kiadás) Napvilág Kiadó, Budapest 2004, 252–257.).

A pluralizmus a különböző politikai minőségek közötti szabályozott versenyhelyzet biztosításával kívánja megoldani az állam optimális és legitim vezetését. Ennek azonban előfeltételei vannak, éspedig éppen a választási rendszerrel összefüggésben álló három együttes, konjunktív feltétel:

1) Mindaddig amíg a választójog csak a népesség ki-sebbségére terjedt ki, hiszen a nők a választójogból való kizorolásával ez volt a helyzet majdhogynem 1945-ig, addig eleve korlátozott a politikai részvétel. *Az általános választójognak* tehát nemcsak jogi fogalomként kell léteznie (körülbelül 1920-tól ez már megvolt a fejlett országokban, nálunk csak 1945 után), hanem politikai realitásként: azaz a népesség legalább 60%-ára kell kiterjednie (elsősorban demográfiai okokat figyelembe véve). Ez a modern demokrácia politikai szociológiai kritériuma az egyéni részvétel felől, ami magas fokú legitimitást biztosít a korábbi állapotokhoz képest, mert senkit sem zár ki a részvételből vagyoni- és műveltségi cenzussal (kivéve: kiskorúakat, közügyektől eltiltottakat és azokat a korlátozottan cselekvőképeseket, akiket bírói ítélet ebből kizár⁴).

2) A közhatalomnak le kell mondania arról, hogy beavatkozzon a különböző politikai mozgalmak, pártok szabad szerveződésébe. Nem gátolhatja állami és jogi eszközökkel irányzatok képződését. Mindaddig, amíg egy rendszer az ellenzékét közhatalmi eszközökkel korlátozhatja, üldözheti, betilthatja (illegálisba szoríthatja) vagy a közvélemény formálódásában akadályozhatja – nem beszélhetünk pluralista demokráciáról. A politika innentől kezdve nem rendvédelmi kérdés. A szabad politikai szerveződés – a gyülekezési, sajtó- és egyesülési jog alapján – és a média pluralisztikus és kiegyensúlyozott működése minden politikai szereplőt megillet.

3) Ahhoz, hogy szabadon megszerveződő politikai erők közötti demokratikus választásokon dőljön el, hogy ki gyakorolja a hatalmat – ez az alkotmányjogi legitimitás – az is szükséges, hogy *tiltott legyen a hatalom erőszakos megszerzése vagy megtartása.* Tehát *szabályozott időközönként sorra kerülő választási eljárásnak* kell létrehoznia a főhatalmat.

Összefoglalva: a pluralista demokrácia fogalmi kritériumának akkor tesz eleget egy politikai rendszer, állami berendezkedés, ha:

– az egyéni politikai részvétel az általános választó-

jogra épül, s eleget tesz a választójog egyenlősége és titkossága – és részben közvetlensége – követelményeinek,

– az ellenzéki tevékenység legalitása biztosított, és a média hatalmak megosztása pluralisztikus természetű (az objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatás közfunkciója miatt),

– a hatalom erőszakos megszerzése tilos és periódusonként szabad és demokratikus választásokat tartanak.

A legkülönbözőbb társadalmi erők, érdekek és értékek jegyében lehet fellépni a politikai szintéren, s minden szereplőnek el kell fogadnia ezeket a szabályokat. Az államhatalom gyakorlása senkit sem illet meg örökre, minden formáció választáson leváltható, és senki sincs kizárva annak lehetőségéből, hogy ezen az úton hatalomra kerüljön. Az így létrejött rendszer *a politikai szabad versenyt tekinti optimális regulátornak.* Pártelvű annyiban, amennyiben az állampolgári szavazatok megszerzésének legjobb eszközei a pártok: az egyén és az államhatalom között foglalnak helyet és közvetítenek közöttük. („A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.” – Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés második tétele.) A pluralista demokrácia a versengő pártok demokráciája, s ebben a vonatkozásban a közvetett képviselet elvére épül.

Az állam a törvényes erőszak monopóliumát gyakorolja, mégsem kizárólagos hatalom egy demokratikusan szerveződő társadalomban: a pluralizmus felfogása szerint a hatalom szétszórta, diffúz módon oszlik meg a társadalomban, annak közösségeiben, s az állami túlhatalommal – melynek egykor az abszolút szuverenitás tanok voltak elméleti kifejezői – szembeállítja a különféle társadalmi erők hatalmát. Helyi közösségeket, érdekcsoportokat (szakszervezeteket, vállalkozói szövetségeket, ipari- és kereskedelmi kamarákat), civil társadalmi szerveződésekét, ellenzéki pártokat, közttestületeket, egyházakat. A hatalom megszerzése és megtartása mellett nemcsak lehetséges, hanem kívánatos az állami, makro társadalmi szintű döntések befolyásolása. Az állam ne ura, hanem szolgálója legyen a társadalomnak. E nélkül az államcentrikus, etatista rendszerek minden kérdésben kompetensnek és mindenhatónak gondolják magukat,⁵ azonban onnipotenciájuk könnyen vezethet impotenciához, tehetetlen-

4 „9/A. § 6 Kizárás a választójogból 13/A. §

(1) A bíróságnak a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a felülvizsgálati eljárás alapján hozott ítéletében rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdéséről. (2) A bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége a) pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy b) pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.

(3) Ha a bíróság a nagykorú személyt a választójogból nem zárja ki, a gondnokság alá helyezett személy a választójogát személyesen gyakorolja, e jog gyakorlásával kapcsolatosan önállóan érvényes jognyilatkozatot tehet.”

5 „Az állam igényt támasztott rá, hogy törvényekben lefektetett, egyetemes kompetencia illesse meg, és arra hivatkozva lojális magatartást követelt polgáraitól, hogy felségterületén a társadalom összérédekét képviseli” – mely állami szuverenitást képviselő felfogással szemben indítottak támadást Laski és a pluralisták. Ez a kulcsidézlet „A Grammar of Politics”-ből való (London, 1925, Allen&Unwin, In: Bayer–Hardi: Pluralizmus, 1985, 125).

séghez.⁶ A látszólag sziklaszilárd, monopolisztikus hatalomgyakorlásra berendezkedett etatista rendszerek pedig adott pillanatban kártyavárként omolhatnak össze. Ennek magyarázata az lehet, hogy ellenzük a színpalak mögött szerveződve válik egyre erősebbé, valós ellenhatalommá, melynek erejét elrejt a korlátozottan szabad szerveződés és a vélemény-nyilvánítás alacsony szabadságfoka. Ekkor a sokáig latens politikai törekvések hirtelen manifesztálódnak.⁷

Mindezek a kritériumok és törekvések *normatívák* (követelmény jellegűek): nem azt jelentik, hogy mindazok a rendszerek, melyek pluralista demokráciának tekintik magukat, automatikusan meg is felelnének ezen elvi kritériumoknak: nyitottságnak, rugalmasságnak, elnyomásmentességnek.⁸ Hanem azt, hogy a ténylegesen fennálló politikai rendszerek megítélésének ezek a követelmények az adekvát mértékei. A normatív síkról térjünk át a konkrétumok vizsgálatának síkjára: hogyan néznek ki ezen követelmények a választási rendszert érintő összetevőikben nálunk?

Az első feltétel maradéktalanul érvényesül, hiszen ezen választójogi alapelveket az Alaptörvény (2. cikk (1) bekezdés) és az anyagi jogi törvény is rögzítik (XXIII. cikk vonatkozó tételei és 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról preambuluma), és a parlament esetében közvetlen választásról van szó. A népesség választójoga – elsősorban a születések és az elhalálozások miatt nem állandó ez a szám – az elmúlt 6 országgyűlési választáson a közel 10 milliós népességen belül a minimum 7,8 milliótól (1990) – a maximum 8,17 millió föig (2006) terjedt. A 2014-es helyzet némiképp módosulni fog: itt az a kérdés, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldi állampolgárainkra kiterjesztett választójog milyen mértékben növeli ezen meglehetősen jó arányokat. Persze a választójog össznépeességre vonatkoztatott terjedelme közel sem azonos a választójogukkal ténylegesen élő állampolgárok számával. Ezt a *részvételi adatai* fejezik ki.⁹ Fontos rámutatnunk azonban, hogy akinek van választójoga, de nem választ, közvet-

ve az is állást foglal, ti. rábízza másokra, hogy döntsnek helyette. Ezért a távolmaradás indirekt hatalomátruházásnak tekinthető, ez a „nem választók választása”.¹⁰

A második kritérium összetevői közül az egyik problematikus: a szabad politikai szerveződés általában biztosított, egyesületek, pártok szabadon szerveződhetnek és sokféle társadalmi mozgalmat ismerhetünk, némely probléma ellenére¹¹ élő jog a gyülekezési jog (Alaptörvény, VIII. cikk, (1–3) és (5) bekezdések), azonban a *médiapluralizmus és a népesség objektív és kiegyensúlyozott tájékoztatási követelményének helyzete a közmédiában – okkal – sok vitát vált ki*. Ez pedig a választási rendszer esélyegyenlősége, demokratizmusa szempontjából fontos összetevő.

Nézzük ezt az Alaptörvény felől, a IX. cikk az alábbiakat mondja ki:

„(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.

(2) Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.

(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közzölhető.”

Az ingyenes közszolgálati szereplés helyes elvét de facto az rontja le, hogy a *médiatesületben dominálnak azok a kormányzati tényezők, akik a megfelelő tájékoztatás és az esélyegyenlőség helyzetének kezelői*.¹² Így nem egyenlőek a feltételek, mert a hatalmon lévők irányítási befolyása a műsorokra, a műsorfolyamokra, a hírértékek minősítésére (MTI hírcentrum létrehozásával és ezzel a közszolgálati médiumok híreinek uniformizálásával), a szerkesztői szabadság érvényesítésére a közmédiákat a kormányzat felé billenti. A korábban az AB által alaptörvény-ellenesnek minősített kampánykorlátozó szabályok is bekerültek az Alap-

6 Lásd: *Harold Laski: Studies in the Problem of Sovereignty* New Haven Yale University Press 1917., *Harold Laski: The Foundations of Sovereignty* New York Harcourt & Brace 1921.

7 Elemezte egykor *Antonio Gramsci: Az új fejedelm Helikon*, Budapest 1977. 40–42.

8 Itt a pluralista rendszerek azon minimál-kritériumait adtuk meg, amelyek a választási rendszerrel összefüggésben állnak. Tehát nem foglalkozunk egyfelől a nemzeti történelemben ágyazódó típusvariánsokkal – mint az amerikai csoportpluralizmus (*Bayer J.–Hardi M.: Pluralizmus* Kossuth, Budapest 1985, 81–122.); az angolszász lojalitás eszmény; a francia „démocratie spontannée” ideál (Szigeti Péter: *Pluralista demokrácia – francia módra* In: *Váltók és utak* (Szerk.: Szoboszlai György) az MPT Évkönyve 1990, 32–46.); vagy a német fejlődésben létrejött „a pluralizmus a reformizmus államelmélete” (*E. Fraenkel*) helyzettel (*Bayer J.–Hardi M. i. m. 15–80.*) – másfelől a jelentős szerzők (*Lindblom, Dahl, Bachrach-Baratz szerzőpár, Sartori, Birnbaum*, stb.) eltérő álláspontjaival sem.

9 Országgyűlési választásokon az első forduló minimum részvételi szint az 1998-as 56,3%-os volt, a maximum pedig a 2002-es 71%-os voksolás. Ugyanezen szintek a 2. fordulón: 45,5% 1990-ben, és 73,5% maximális részvétel 2002-ben.

10 A távolmaradásnak ettől az „eredményétől” függetlenül sokféle motívuma lehet. Nincs módunk ehelyütt a modern tömegdemokráciák azon elidegenítő, üzemszerű racionalitásával foglalkozni, ahol a pártok „szavazatszedő gépezetként” (*M. Weber*) gyakorta sokkal többet foglalkoznak negatív, lejárató kampányként egymással, mint az ország valós problémáival. Jogilag azonban a negatív kampány nem tiltott: csak egészen kirívó esetben lehet alapelsértésként választási jogalkalmazás (bíráskodás) kereteiben fellépni. (Joggyakorlatát lásd az alapelvekhez rendelt: *Berta: Választójogi kézikönyv* 2010, 150–176.).

11 Az LMP igazi alkotmányjogi panaszát – nem az alkalmazott jogszabály, hanem annak a *rendőrhatalóság részéről történt* alkalmazási *eredménye* okozott alapjogsértést egy gyülekezés engedélyezési ügyben – ezért ítélte meg az AB (3/2013. AB-határozata).

12 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 111/A. §-a szerint a *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét* a miniszterelnök javaslatára köztársasági elnök nevezi ki 9 évre; *A Médiatanács* tagjait az Országgyűlés 9 évre választja, de a Hatóság elnöke a miniszterelnök általi kinevezéssel egyben jelöltté válik a Médiatanács elnöki posztjára is.

törvénybe.¹³ Az országos hatósugarú közéleti-politikai műsorok mérvadó vagy annak szánt fórumait a kormány közeli orgánumok tematizálják.

A médiapluralizmus deficitjét, annak kormányzat általi befolyásolását több független nemzetközi szerv is elítélte. Így az ENSZ szólásszabadság biztosa és az OECD médiabiztosa.¹⁴ További bizonyítékul pedig empirikus adatok is rendelkezésre állnak, amelyről lásd a Mérték Médiaműhely elemzését.¹⁵

Az információs társadalom vívmányaként azonban a szabadon működő hírportálok, honlapok, elektronikus sajtó szerencsére megállíthatatlanul működik, s ennek nehezen felbecsülhető szerepe lehet a választói népesség informáltságának és preferenciáinak alakulásában. Kérdés, hogy a domináns helyzetértékeléseket, motívumokat a közszolgálati médiák vagy a más-ként gondolkodás szabadságával élő orgánumok fogják-e meghatározni?!

A politikai élet önálló állomását képezi a választási törvényben definiált a kampányidőszak 50 napja (Ve. 139. §). *A választási kampányban biztosítandó alapvető követelmény, a jelöltek és a jelölő szervezetek esélyegyenlőségének biztosítása (ugyanúgy, mint a választási eljárás minden fázisában).* A médiakampány vonatkozásában a választási eljárás alkalmazandó háttérjoga az esélyegyenlőség elbírálásához pedig a nem csekély mértékben problematikus médiatörvény.

Kevésbé ismert, hogy eltérően a politikai élet mindennapjaitól, *a kampány időszak jogilag szabályozott, mely különös jelentőséggel bír, minthogy célja az állampolgárok politikai véleményének jogszerű kereteken belüli befolyásolása, a kampányolásban, a jelölt- és listaállításban, és végül a voksolásban. A kampányra vonatkozó szabályokat sértő cselekményekkel szemben kifogás emelhető a választási bizottságoknál.* A kampány szóba jövő legális eszközei [ajánlóív gyűjtés (Ve. 120-123. §), politikai hirdetés (Ve. 146. §), politikai reklám (feltehetően a televíziós- és rádiós kampányanyagok); plakát (Ve. 144. §), választási gyűlés (Ve. 145. §), közvetlen politikai kampány (Ve. 149. §), köz- és ke-

reskedelmi médiumokban való megjelenés] gyakorlásának biztosítását és az illegális eszközök alkalmazásának tilalmát a választási eljárás menetében és az esélyegyenlőség követelményeként kell vagy kellene biztosítani. Az esélyegyenlőségre vonatkozó eddigi magyar joggyakorlat – erősen visszafogott Legfelsőbb Bírósági attitűddel – részletesen elemzett.¹⁶ A Ve. 2005. évi LXXXI. törvény 77. §-nak (1) bekezdésével történt módosítása óta vált lehetővé, hogy jogszabálysértéstől függetlenül, pusztán *alapelv sértésre* hivatkozva is lehessen kifogást előterjeszteni – többek között a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás és az esélyegyenlőség sérelmeként. Ezt a jogi lehetőséget pedig a hatályos választási eljárási törvény is tartalmazza (2013. évi XXXVI. törvény, 2. § (1) bekezdés, c) fordulata és a kifogás szakasz (208. §) együttes alkalmazásával). A joggyakorlat elemzése azonban azt mutatja,¹⁷ hogy az esélyegyenlőségi és kampányetikai kérdések nehezen elbírálhatóak, ha egy társadalomban nincsenek arra vonatkozó közmegegyezésszerű szándékok, kulturális evidenciák. Kevésbé a jognak, inkább a társadalmi normáknak – köztük a szokásoknak, politikaiaknak és erkölcsieknek – kellene szabályozni ezen viszonyokat.

A hatalom erőszakos megszerzése éppúgy tilos, ahogyan a hatalom megtartásáé is. Az erőszakos megtartással kapcsolatban hic et nunc vetették fel: *a tiltakozás legelementárisabb formája volna az adekvát magatartás: a választás bojkottja.*¹⁸

A bojkott javaslattól eltérően fontos rámutatni arra: *elvileg nincs olyan kompetitív választási rendszer, amely egy regnáló hatalmat mindenképpen győzelemre tudna segíteni.* Ilyet még nem találtak fel, lévén, hogy a társadalmi és gazdasági mozgások hatására a politikai erőviszonyok és a közvélemény gyakorta gyorsan változó preferenciái a választások és a kampány előtt teljesen aligha kiszámíthatóak. Más kérdés egy választás elcsalása, amire 1990 óta nem volt példa, s reméljük ezután sem lesz. Ennek vannak garanciái: elsősorban a paritásos ellenőrzés a 11 ezer szavazatszámú bizott-

13 Ennek folyamatát elemzi a Political Capital: <http://www.valasztasrendszer.hu/?p=1941743>

Az ötödik Alaptörvény módosítása – nem függetlenül a Velencei Bizottság kritikájától – törölte a IX. cikkely (3) bekezdésének második mondatát („Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.”), amely éppen az országos lista állítására képes pártokat zárta ki a kereskedelmi médiákból.

14 Hivatkozások a médiatörvényt elítélő a nemzetközi jelentésekre:

http://ataszjelenti.blog.hu/2011/06/03/mindenre_nyitottak_vagyunk_a_vitat_kiveve

15 <http://mertek.eu/jelentesek/maria-orszaga-a-meditanacs-ujrairja-a-radios-piacot>

16 *Szigeti* 2007. Ugyanez elérhető elektronikusan is: <http://mek.oszk.hu/09900/09957>

„A társadalomkutatás mi végre? Politikatudomány – Alkotmányjog – Világrendszerelmélet” (2011) c. kötetünkben: A választójog jogdogmatikája – jogesetek tükrében c. tanulmány; *Berta*: Választójogi kézikönyv 2010. 158-165.

17 Lásd: Szabály alapú versus alapvető jogalkalmazói döntés – morális mérlegelés és jogi elbírálhatóság (Határozatok elemzése) c. alfejezetet in: *Szigeti Péter*: Országgyűlési képviselői választások 2006 – az Országos Választási Bizottság jog- és feladatkörain keresztül Magyar Közigazgatás 2006. július 401-409;

Ugyanez elérhető elektronikusan is: „Norma és valóság” c. kötetünkben: <http://mek.oszk.hu/04400/04073>

18 Tamás Gáspár Miklós filozófus a „fegyverbeli” egyenlőtlenségek jellemzéséből vonta le azt a következtetést, hogy a demokratikus elenzéknek nem lévén valós esélye, nem kellene legitimálnia a választásokon eleve győzelemre predesztinált mai kormányzó koalíciót, mert azzal uralmának „további 4, 8, 12, 16 esztendejét” legitimálják”. Forrás: www.stop.hu Milla tüntetés; 2013. III. 17.).

ságban,¹⁹ amely az alapinformációkat ellenőrizni tudja, továbbá a jogorvoslatok rendje. Egy regnáló hatalom a saját maga számára kedvezőnek vélt rendszert kiépíthet – különösen, ha a jogforrási hierarchia egésze felett döntő a befolyása, és alkotmányt és kétharmados törvényeket is tud alkotni, megváltoztatni –, azonban győzelmét a népesség akaratának alakulásától nem tudja függetleníteni. A bojkott politikai eszköze, létező és fontos eszköze lehet a politikai küzdelmeknek, de belső célszerűsége csak akkor van, ha egy ország társadalmi és politikai erőviszonyai egy kettős hatalmi helyzet felé haladnak: akkor segítheti ez a radikalizmus az ellenzéki erők megerősödését. Magyarországon ilyen kettős hatalmi helyzet kialakulását – ellentársadalmat hordozó erők hiányában – nem látjuk.

III.

Az 1989–1990-es és a 2011–2013-as választási rendszer összevetése

Mielőtt részleteiben vizsgálánánk új, 2014-ben életbe lépő, országgyűlési képviseletre vonatkozó választási rendszerünket, érdemes a leváltott régi rendszerrel történő összevetést elvégeznünk. Azonos intézményről van szó, tehát megvan az összehasonlítás alapja, s az új is csak akkor érthető igazán, ha vonatkoztatjuk a leváltott régire. Először tehát makro szintű elemzést kell elvégeznünk, történeti visszatekintéssel.

Az 1989. évi XXXIV. választási törvény megszületése a békés átmenet egyik eredménye volt Magyarországon. Olyan sarkalatos törvény született, amelyet a háromoldalú tárgyalások eredményeként konszenzussal támogatás övezett, és kompromisszumaival majdnem minden felvetődő igényt kielégített: háromcsatornás, kétfordulós, mandátum leosztásában kissé bonyolult, de mégis alapvetően adekvát és időtálló választási rendszert hoztak létre. A 386 főszere alakított parlamentre nemcsak *egyéni választókerületeket* (továbbiakban: EVK) alkotott a jogalkotó (a 176 mandátum

sorsát EVK-re bízva, ahol politikusok mellett ismert közéleti személyiségek, színészek, híres sportolók, független jelöltek is szerepelhetnek stb.) és kínált ilyen módon képviselői karriert, hanem a pártpreferenciákat kifejező *listára szavazás* egyben a helyi-területi érdekképviselet szempontjait is érvényesítette, mert 152 helyet területi (megyei és fővárosi) listákon lehetett megszerezni. A harmadik csatorna pedig az ún. *országos kompenzációs listán* kiosztható 58 parlamenti hely volt. Erre az állampolgárok – eltérően az előző két csatornától – közvetlenül nem szavaztak, hanem a mandátumkiosztásnál még figyelembe nem vett töredékszavazatok aggregálása nyomán osztották ki a mandátumokat. Éppen azért, hogy lehetőleg minden nagyobb mennyiséget elérő állampolgári támogatottság ne vesszen el a rendszerben, a képviseletnél érvényesüljön a számottevő állampolgári akarat. Kivételesen az úgynevezett parlamenti küszöb alatt maradt támogatottság volt (1990-ben 4% alatti, azután 1994-től a felemelt 5% alattiak), amelyet a kormányozhatóság elősegítése érdekében vezettek be. Ti. azért, hogy amennyiben nagyon sok kis párt – mondjuk nyolc, tíz vagy még több – kerülne a parlamentbe, abban az esetben túlzottan széles koalíciós kormányzást készített volna elő a választási rendszer. Egy ilyen helyzet pedig könnyen a kormányozhatatlanság, a széteső koalíció melegágyává válhat. Egyértelmű volt a cél: a többcsatornás rendszer sokféle igényt, politikai koncepciót értékelő vegyes rendszer, amely mindenképpen koalíciós kormányzást modellez, segít elő, mert egyetlen erő mandátumtöbbségének kialakulását elvileg jelentősen nehezíti (eltérően egy tiszta többségi rendszer logikájától, amely ennek kedvez). Erre mutatott, hogy az 1989. évi ún. négyigenes népszavazás elutasította a (rég?) parlament által választott elnököt, s az 1946. évi I. törvény („kisalkotmány”) jelentette azt a progresszió vonalába eső magyar hagyományt, amely nem egy elnöki-félelnöki, hanem a parlamentáris kormányformát részesítette előnyben.²⁰ A politikai szövetségkötést preferálta ez a megoldás az EVK-k esetében is: ha az első forduló nem érvényes és ered-

19 Jogértelmezési vitát váltott ki a Ve. 28.§ (2) bekezdése a 29. § (2) bekezdéssel való összefüggésében. Elterjedt, hogy köteles minden jelölőszervezet két-két tagot megbízni, tehát aki csak egyet tudna delegálni, elesne az ellenőrzés lehetőségétől. Álláspontunk szerint ez téves, mert nyelvtanilag „a két-két tagot bízhatnak meg” jogi lehetőséget jelent, tehát egyet is megbízhatnak, de kettőnél többet nem. (Logikailag: *a maiore ad minus* következtetéssel: aki többet, kettőt is küldhet, az kevesebbet, egyet is.). A 29. § (2) bekezdésével való összefüggés („Egy jelölő szervezet, illetve párt, valamint független jelölt *egy választási bizottságba csak a 28. § szerinti számú tagot bízhat meg*”) funkciója az, hogy a VB-k többen vannak (létezik Nemzeti VB, területi vb, OEVK vb, helyi vb is) mint az SzSzB-k, s kiterjeszti rájuk is annak szabályát: a már kimondott szabály jelentése érvényes az általánosabbra, az összes fajta VB-ra, (a kizáró értelmű „csak” nem vonatkoztatható vissza redukcióval: „csak kettőt” bízhat meg – a mondat egészének jelentése nélkül).

20 Ahogy ezt levezettük és bizonyítottuk egyik tanulmányunkban: „először két irány záródott ki. Egyfelől az 1989. évi négyigenes népszavazás eredménye kizárta a fél-elnöki megoldás felé történő elmozdulás lehetőségét. Másfelől a westminsteri típusú parlamentarizmus – ahol a többség mindent elnyer, s a parlament a szuverén, mert felette nem áll senki – lehetőségét is nehéz lett volna kombinálni a jogállamiságot széles hatáskörű alkotmánybíráskodással garantáló koncepcióval. Ezzel szemben az jól összefért az 1946. évi I. törvény hazai hagyományával, hogy a parlament által választott elnök nem része a végrehajtó hatalomnak, hanem semleges, szimbolikus államfő. A parlamentáris kormányforma körül kialakuló konszenzust illetően egyetértően idézhetjük *Szűcs Zoltán Gábor* összefoglalását. „A koncepció, hogy az 1946. I. törvény sorvezetőként való használatával további viták nélkül is viszonylag egyszerűen, kialakítható egy a magyar ’közjogi folytonosságba’ illő megoldás, Antall Józseftől származott, s a vita különböző szakaszaiban lényegében minden résztvevő számára elfogadhatónak bizonyult. S bár ma már megoszlanak a vélemények arról, hogy végül vajon mennyire szorosan követte az új szabályozás az 1946. I. törvényt (Kukorelli, 1999:297; Halmi, 2004.), mint ahogy arról is, hogy mennyire volt megalapozott Antall hivatkozása egy homogén ’közjogi folytonosságra’ (Kis, 1999; Kószeg, 2000), vagy, hogy mennyire leplezett inkább egy politikai alkut (Ripp, 2006: 426–457.), úgy tűnik, 1989-90-ben mindenki elfogadta, hogy ami az új alkotmányba bekerült, az szán-

ményes, akkor második forduló dönti el a már redukált mezőnyben a mandátum sorsát, s ez taktikai szövetségkötésre is alkalmas megoldást ad a két forduló között. Sokszor megvolt ennek a politikai jelentősége a hat szabad országgyűlési választáson, mind a jobb-, mind pedig a baloldalon belül.

Ebben a rendszerben 1990 és 2010 között hat szabad és legitim választást bonyolíthattunk le. Miért akkor a választójog és a választási rendszer 2011–2013-as lecserélése? Akik 1989-ben megalkották a választási rendszer jogi kereteit, igénybe véve az államszocialista rendszer szakapparátusainak segítségét (IM) és parlamentjének törvényhozását, többpárti szabad választások hiányában nem tudhatták, milyen összetételű parlament jön ki megoldásaikból. Nem maguknak írták és nem is írhatták maguknak a választójogot, mert az akkori törvény „a tudatlanság fátyla mögött” született. Napjainkban két döntő momentumban is gyökeresen eltérő a helyzet:

ad 1) sokkal jobban előre kalkulálhatóak a pártpolitikai erőviszonyok a választási tapasztalatok és az azt mérő közvélemény-kutatások alapján;

ad 2) az ellenzék (MSZP, LMP, DK) nem fogadta el az új szisztémára történő áttérést, így konszenzusról egyáltalán nem volt szó. Ebben az esetben a formális jogszerűség fair play-e szerint úgy kellett volna eljárni, hogy a főhatalom minősített többsége birtokában megalkotja az általa kívánatosnak tekintett új rendszert, azonban annak életbeléptetését ki kellett volna tolnia egy parlamenti ciklussal későbbre, hogy ne maguknak írják, modellezzék az új választási rendszert. Ez nem túl magas mérce az alapkérdésben, tehát egy működőképes választási rendszer megváltoztatásának legitimitásában, hiszen az egyenlő versengő feleknek egyenlő feltételek melletti normáin és politikai konszenzusán alapulna. Az időbeli kitolás legalább megőrizné a kompetitivitáshoz elengedhetetlenül szükséges alkalmazkodást.

Konstatálandó: a szükséges jogszabályok máig, a választások feltételezett időpontja előtt jóval kevesebb mint egy évvel még mindig hiányosak, s ez semmiképpen sem kedvez a jogbiztonság követelményéhez tartozó megismerhetőségnek és felkészülésnek, azonban de iure és de facto is *átlépünk egy kétcsatornás, egyfordulós, relatív többségi megoldást* (és nem koalíciós kormányzást) *preferál, 199 fős parlamentet intézményesítő, új választási rendszerbe*. Egy ilyen nagy horderejű közjogi változtatásnak mindig célja van, s a választó-

jog által intézményesített megoldások ehhez a célhoz igazodnak. A megoldások belső racionalitása tehát a stratégiai célt szolgálja. Induljunk ki a törvényjavaslat indoklásából.

A törvényjavaslat szűkszavú, egyoldalas általános indoklása egyfelől indokolatlanul közel hozza a felváltandó régi rendszer tömör jellemzését az új törekvéseihez,²¹ másfelől kiegészíti ezt négy további érveléssel:

- kisebb parlament megteremtése, amely mellett szinte töretlen társadalmi konszenzus mutatkozik,
- a határon túli magyarok választójogának megteremtése,

A választókerületek beosztását a 2/1990. (I. 11.) MT rendelet tartalmazta, amelyet alkotmányellenessége miatt 2011. december 31-ei hatállyal az Alkotmánybíróság 193/2010. (XII. 8.) AB-határozatával megsemmisített és előírta, hogy a választókerületek határait törvényi szinten kell meghatározni,

A nemzetiségek számára kedvezményes mandátum megszerzési lehetőségének biztosítása, (illetve amelyek nem szereznek mandátumot, azoknál a nemzeti-ségi szószólói szerep intézményesítése).

Az indokok ezen túlságosan is tömör rögzítése *elemzést, kiegészítést* és sajnálatosan *kritikát* is igényel (függetlenül az indoklás műfaj kötöttségeitől).

A csekélyebb létszámú parlament mellett ugyan sokan szóltak, így ellenzék, vagy a 2008-as és 2009-es esztendő népszavazási kezdeményezéseinek „cunami” idejében is több tucat – nem hitelesíthető – kérdés követelte ezt valamilyen formában, azonban azt gondoljuk, hogy egy parlament milyenségét alapvetően nem a képviselői létszámon kell mérni, amit más hasonló lélekszámú országhoz (pl.: a cseh törvényhozás 200 fős; vagy az osztrák 183 fős képviselőházzal és mellette 63 fős második kamarával működik) viszonyítva látattak túl nagynak, hanem azon: hogyan funkcionál. Azaz mennyiben reprezentálja a magyar népesség nézeteit, értékrendjét, a különböző markáns társadalmi csoportok, rétegek, osztályok érdekeit és a népesség területi érdekeit. Minden jelentős érdeket, nézetet, értékrendet beemeljen a törvényhozó hatalom munkájába – az alkotmányellenes törekvéseken kívül. Ha nem ez a mérce, akkor könnyű populista hangulatkeltés lehet a politikai osztállyal szemben meglévő ellenérzések kijátszása, akár liberális vagy éppen anarchista antipolitikaként, akár egy parlament fölött álló konzervatív vezér-demokrácia érzület kialakítása jegyében, akár baloldali közvetlen demok-

dékai szerint az 1946-os szabályozásból származik, s hogy a történeti folytonosság érve is elfogadható.” (Szűcs Zoltán Gábor: „Históriai jogi alapra helyezkedtünk” Diszkurzív politológiai esettanulmány az 1946. évi I. törvény szerepéről az 1989-90-es köztársasági elnöki vitában. In: Politikatudományi Szemle 2008. 4. 36.) Ld. még: Alkotmánytan (Szerk.: Kukorelli István) Budapest, Osiris 1999.; *Halmi Gábor*: Alkotmányunk és őrzői Mozgó Világ 2004. 3.; *Kis János*: A vig esztendő Beszélő 1999. 10.; *Köszeg Ferenc*: Tölgyessy Péter és a rendszerváltó pártok alkonya Beszélő 2000. 4.; *Ripp Zoltán*: Rendszerváltás Magyarországon (1987–1990) Budapest, Napvilág Kiadó 2006.

21 „A javaslat megőrzi az 1989-ben kialakított vegyes választási rendszer legfontosabb elemeit [kétszavazatos, töredékszavazatos-visszaszámláló, a leadott szavazatok minél nagyobb arányú hasznosulását biztosító, a többségi (egyéni) és az arányos (pártlistás) rendszer kombinációja]. Ezek érvényesüléséhez azonban az országgyűlési képviselők létszámának nagyarányú csökkentése következtében a területi listák fenntartása nem lehetséges.” (T/5006. 99.) – írja, sok mindenről hallgatva, amiről szólni kell és szólni fogunk.

ratikus-elvárás jegyében teszik is ezt. Hogy nem igazán a kisebb parlament motiválta a változtatást,²² azt az is mutatja: mindenféle megbolygatás nélkül is maradhatott volna a bejáratott, a népesség által már megismert három csatornás, vegyes rendszer, ha a Fidesz által korábban ésszerűen felvetett módszert valósítják meg, s felezik a képviselői csatornákat.²³ Ez megtartotta volna a tradíció legitimáló erejét, ugyanakkor nem zárta volna ki a külhoni magyar állampolgárok választójogának – többféle szóba jöhető technikával történő – valaminő érvényesítését. Vagy ha már reform, akkor miért nem a legegyszerűbb: egyfordulós, listás rendszer, ami gyors és *tökéletesen arányosan fejezi ki a pártok támogatottságát* (mint az MSZP javasolta [T/9081. törvényjavaslatában], tegyük hozzá akár hányfős parlament mellett), továbbá előnye, hogy már ismert az Európai Parlament magyar képviselőinek választásáról is. Ilyenkor az ország egésze egy választókerület, s a mandátumokat a d'Hondt-féle módszerrel teljesen igazságosan lehet kiosztani (ahogy ez a régi rendszerben az országos kompenzációs lista esetében is történt). Töretlen társadalmi konszenzus alig ha volt a kisebb parlament mellett – ha csak a „kicsit” nem tekintjük minden összetevőtől független önértéknek, ami szakmailag védhetetlen álláspont.

A határon túl élő magyar állampolgárok választójogának megadása a Fidesz-KDNP koalíciós kormány és általában a magyar jobboldal nemzetegyesítő programjának a része, amivel a környező országok gyakorlatához csatlakoztunk. Mindazonáltal nem lehetett teljes értékűen megoldani az itt felvetődő elvi és lebonyolítás-technikai problémákat. Az új törvényben (12. §) ebből fakadóan lesz háromféle szavazat, amely már-már a választójog egyenlőségének implicit sérelme: a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok EVK-ra és pártlistára szavazhatnak, vagy amennyiben a nálunk honos 13 nemzetiség közül valamelyikhez tartozóként nemzetiségi névjegyzékbe kérik felvételüket, szintén két szavazatuk lesz, de az egyéni mellett nem párt-, hanem nemzetiségi listára szavazhatnak. A magyarországi lakóhellyel

nem rendelkező állampolgárainknak pedig egyetlen szavazatuk lesz: a pártok közül választhatnak. Hogy határon túli nemzettársaink választójoga miért korlátozott, erre sajnálatosan nem tér ki a törvény indoklása.²⁴ Logikusnak vélhető ez a megoldás annyiban, amennyiben azok, akik *nem élnek egzisztenciális kötelekben* az ország területén lakóhellyel rendelkező állampolgárokkal, azoknál *hiányzik az effektivitás* alkotmányjogi követelménye.²⁵ Ez az egyéni választókerületben, a választók és képviselő közötti relációban fokozottan igaz, azonban a pártlista esetében is fennáll. *Az ország területén kívül élés* okozta joghatósági problémák pedig *technikai-szervezési és átláthatósági-garanciális* oldalról is előállnak. Nem látható előre, transzparens lesz-e a gyakorlat.

Állampolgáraink közötti megalapozatlan különbségtetés a Ve.-ben, hogy amíg a külhoni magyar állampolgárok választójogukat levélben elküldött szavazatukkal is gyakorolhatják, addig a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de tartósan külföldön tartózkodóak ezt nem tehetik meg. Ők nem kérhetik felvételüket a levélben szavazók névjegyzékébe (Ve. 266. § (2) bekezdés).

Ami pedig a *nemzeti kisebbségek kedvezményes kvóta szerinti parlamenti helyét* illeti, az országos lista 93 helyének terhére, azt kiegészítve (vö: a törvény 9-10. §-ig, illetve a mandátum szerzésre a 16. §-t): a kilencvenes évek elején kezdeményezett és térségbeli mintadónak készült magyar külpolitikai koncepció késői megvalósításáról van szó. Afféle maradványproblémának tekinthetjük megoldását, amely tulajdonképpen pótolja a törvényhozó alkotmányos mulasztását megállapító ösrégi, 35/1992. (VI. 10.) AB-határozatot. A törvény előírásait behelyettesítve valószínű számokkal, feltehetőleg maximum 1-2 kedvezményes nemzetiségi kvóta kiosztása terheli majd az országos listás helyek számát [16. § e) pontja alapján].

Az új, egyfordulós relatív többségi rendszerben az egyéni választókerületekben (106 EVK) „a győztes mindent visz” (winner takes all) elve érvényesül. A mandátumhoz itt elég eggyel több szavazatot szerezni, a második helye-

22 Hogy egy *kisebb* parlament pedig *ab ovo olcsóbb és hatékonyabb volna*, meggyőzően cáfolja László Róbert-Juhász Attila szerzőpár: „A „kisebbparlamentezés” csapdájában” c. tanulmánya in: Társadalom & Politika, 2010. 1. 162–169. (elektronikusan elérhető: www.valasztasirendszer.hu/tanulmányok).

23 Az LMP 2011-es vegyes, kétfordulós választási rendszer tervezete 245 fős parlamentet javasolt: 135 EVK mellett 25 fős országos és 85 fős töredékszavazatot értékelő kompenzációs listával. Ennek lényeges eleme volt az új választókerületi körzethatárokat meghúzó, semleges bizottság (a KSH elnök vezetésével); nemi kvóta bevezetése a női képviselet erősítése javára; és a lakóhelyhez kötött választójog fenntartása.

24 Jakab András: „A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában” c. elemzése „a vagy igen vagy nem” álláspontot képviselve *elfogadhatatlannak tartja* a releváns hazai és nemzetközi jogi összefüggések következtében *az egyetlen, azaz fél szavazat megoldást* (amelyet közben törvényerőre emeltek). Elérhető: Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University Budapest honlapján, <http://www.plwp.jak.ppke.hu/> (Nr.2011/38.).

25 Az 5/2004 (III. 2.) AB. határozathoz fűzött bírói különvélemény (Kukorelli István) magva jól mutatja a mai problémát is: „az állampolgárság egy jogi kapcsolat, amelynek alapja egy tényleges társadalmi kötődés, egy valódi, az életmódhoz, az érdekekhez és az érzelmekekhez kötődő kapcsolat, amelyhez kölcsönös jogok és kötelezettségek járulnak. Azt mondhatnánk, jogi kifejeződése annak a ténynek, hogy az egyén, amely ezt az állampolgárságot [...] megszerzi, valójában szorosabban kapcsolódik az állampolgársága szerinti állam népehez, mint bármely más államéhoz”. (ICJ Reports, 1955, 23.) E definíció a 2002. évi III. törvény által kihirdetett, az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt állampolgárságról szóló Európai Egyezményt ültette át a magyar jogba. Mivel az állampolgárság ténylegességének (effektivitás elve) legfőbb kritériuma a lakóhely, ezért nem azonos a nemzethez tartozás az állampolgársággal, hiszen a külhoni magyarságnál hiányzik az egzisztenciális kötelek és a közteljesítési kötelezettség – bármily erős lett legyen az érzelmi, nyelvi, kulturális és történelmi kapcsolat.

zethnél.²⁶ Az egyéni választókerületek és az országos listás²⁷ helyek arányai a régi és az új rendszerben a következők: 1990-2010 között a megszerezhető mandátumok %-os arányban 45,6%-EVK-t és 54,4%-nyi listás helyet tettek ki,²⁸ amelyet most jelentősen megfordítottak és eltoltak az EVK-dominancia felé (53,2% EVK-hely mellé 46,7%-os listás hely társul, melyet a kedvezményes nemzetiségi kvóta helyek még csökkenthetnek is).

Az egész rendszer arra hajlik, mert úgy van felépítve, hogy a kis szavazati előnyökből nagy választási győzelmet lehessen elérni. Ezt szolgálja az ún. túlkompenzáció is [15. § (1) bek. b) fordulata]. Az EVK-győzelem nem használja fel az összes öt támogató szavazatot mandátumához, hanem csak a második helyezett szavazatszáma plusz egy szavazatot köt le (abszorbeál); és az első és a második helyezett szavazatszáma +1 különbözetét a rendszer még egyszer értékelitörédékszavazatként (ha az EVK jelölt pártjelölt volt).²⁹ Nevezhetjük ezt a megoldást aránytalanító „arányosságnak”, amely a kétszeri értékelés problémáját is felveti.

A választókerületek kialakítását nemcsak a hivatkozott AB-határozat, hanem a régiek az ET szabványoktól való eltérése és a korábbi 176 EVK helyett a 106-ra átérés is indokolta. *Positív változtatás*, hogy a jelenlegi beosztás közelít az ET Velencei Bizottsága által ajánlott túl szigorú mértékhez (ti. úgy kell meghúzni a választási kerületeket, hogy [+/- 10%-nál] nagyobb eltérés nem megengedett az egy mandátum mögött álló potenciális választói jogosultak számában).³⁰ Azonban a választókerületek kijelölése mégsem maradt mentes a választási földrajztól („gerrymandering”) a hatalom birtokosainak előnyétől: a törvény éppen a korábbi tapasztalatok szerint szoros, könnyen billenő kerületek határait szabta át a jobboldali területek feltételezett befolyása felé. „A valamelyest jobbra húzó kerületterképek (...) azonban csak döntetlenközeli eredménynél számíthatóknak” – idézhetjük egyetértőleg László Róbertet, a Political Capital választási szakértőjét.³¹

A választásokon az egyéni jelöltkénti elindulás szükséges előfeltétele – bár többféle technika jöhet itt is

szóba (pl.: múltbeli teljesítmény, kaució, ajánlószelvény-gyűjtés) – az adott választókerületben megszerzett minimum 500 fő névjegyzékben szereplő választópolgár ajánlása. A pártlista állítását most is, mint 1990-től mindig, az egyéni választókerületben állított jelöltek alapozhatják meg (ehhez legalább kilenc megyében és emellett a fővárosban legalább 27 egyéni választókerületi jelölt szükségeltetik). Tekintetbe véve, hogy az ország területe nem változott, azonban a korábbi 176 EVK létszámát 106-ra redukálták, így a megnövelt létszámú választókerületi népesség körében a 33%-kal (750-ról 500-ra) csökkentett szükséges egyéni választókerületi ajánlás jóval könnyebben megszerezhető, mint ahogy ez eddig volt. Ez pedig megkönnyítheti az egyéni jelöltek indulását, ami látszólag színesíti a pluralista versenyt. Azonban csak addig, amíg nem vesszük észre, hogy egyfelől közben az országos lista állításának feltételei nehezedtek.³² A fő hatás: minden relatív többségi rendszerelem éppen nem a pártpluralizmus, hanem egy kétpártrendszer kialakulásának melegágya.

Az eljárási törvény ajánlasi íve jobb megoldás, mint az ajánlószelvény (amelyeknél több volt a visszaélés lehetősége: fénymásolás, az ajánló szelvények terítésekor postaláda-feltörés, ellenérték fejében szerzés³³). Azért, mert a technikai garanciák mellett (pl.: A választási iroda valamennyi ajánlóívet sorszámokkal, valamint hitelesítő bélyegzőnyomattal látja el; vízjel alkalmazása), érdemi is vannak (a jelölt nevét, a jelölő szervezetet és az adott választókerületet már a választási iroda előre rögzíti az íven, mielőtt az ajánlás megkezdődne [Ve. 121. § (1) és (2) bek.]).

Szervezeti változtatásokra is sor kerül, mert az Országos Választási Iroda és Országos Választási Bizottság helyére Nemzeti Választási Iroda (NVI) és Nemzeti Választási Bizottság (NVB) kerül. Nemcsak az országos jelzőnek nemzetire változtatásáról van szó, hanem a választásokat lebonyolításának feladatát egy olyan autonóm államigazgatási szerv végzi (amely tehát nem áll miniszteri irányítás alatt), melynek elnökét a kor-

26 A törvény érdeme, hogy ezúttal gondolt a szavazategyenlőség ritka, de mégsem kizárható helyzetére: ha a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő szavazatszámmal szerzi meg, akkor mindegyikük szavazata törédékszavazatként kerül értékelésre [15. § (2) bek.]

27 A pártlista és nemzeti kisebbségi lista együttes törvényi elnevezése, ami 93 lehetséges mandátumot adhat.

28 Számításunknál az országos kompenzációs listát (elvileg 58 hely) is listás szavazásnak tekintettük, bár ebbe az EVK-ben induló és mandátumot nem szerző pártjelöltek törédékszavazatait is értékelte az 1989. évi XXXIV. törvény.

29 Egyszerű matematikai példán bemutatva a túlkompenzációt: „X” párt jelöltje 34 000 szavazatot kapott, míg a második helyezett 30 000-et. A mandátumot X párt jelöltje nyeri el, 30 001 szavazattal, és pártja kap még 3 999 törédékszavazatot, amelyet az országos listás helyek kiosztásánál beszámítanak.

30 László Róbert elemzése szerint „A Velencei Bizottság továbbra is ragaszkodik a +/- 10%-os eltéréshez, már ami a választókerületek lélekszámának átlagtól való eltérését illeti (az új törvény ezt 15%-on rögzíti). Bár a választókerületi arányosság kétségkívül az egyenlő választójog érvényesülésének egyik legfontosabb záloga, 106 egyéni kerületet megyehatár-átlépés nélkül nemigen lehet a 10%-os határértéken belül tartani.” (Forrás további anomáliákkal és a lehetséges megoldásokról: www.valasztasirendszer.hu/?p=1940691).

31 „Szabad, de nem teljesen fair választás” Élet és Irodalom, 2013. május 13. 7. Rádai Eszter interjúja László Róberttel.

32 Korábban 7 megyei választókerületben, az adott megye választókerületeinek egynegyedében, de legalább kettőben kellett jelöltet állítani, ami a legkedvezőbb esetben 750 x 14, azaz 10 500 ajánlással alapozhatta meg az országos lista állítását. Jelenleg pedig 27 egyéni jelöltnek 500 ajánlással (tehát 13 500-zal) kell rendelkeznie az országos lista állításához, úgy, hogy 9 megyében és a fővárosban egyaránt tudni kell jelöltek állítani. Igaz, a korábbi országos kompenzációs listát nehéz összehasonlítani a jelenlegivel, amelyre a választópolgár közvetlenül fog szavazni; miként a régi területi listaállítás sem lehetne teljesen adekvát referenciája a mai országos listának. További nehézség, hogy az országos listaállítás nem azonos a fő dologgal, a parlamenti küszöb átlépésével – ebben pedig még nem lehetnek összehasonlító adataink.

33 pl.: Berta Válsztójogi kézikönyv 2010. 243–259.

mányfő javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, kilenc évre (Ve. 55. § [1] és [3] bek.). Kap azonban egy olyan jogosítványt is, amelynek alapján *az összes területi és helyi irodavezetőt utasíthatja* (Ve. 72. §.). Plusz jogkör az eddigiekhez képest, amelynek még nincs gyakorlata.

Ami a választási bizottságokat és köztük az NVB-t illeti, Ve. 14. § (1) jól bevált megfogalmazása szerint:

„A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.”

A feladatkörben semmi új sincs és ez nem is szükséges, annál furcsább, hogy a testület újraválasztása időbeli szabályának átírásával idomította saját elgondolásához az új többség az intézményt. Első lépésben – elég volt a választási eljárási törvényt módosítani. Az Országos Választási Bizottság (OVB) 2010 februárjában elkezdődött négyéves mandátumát törvényhozási úton kurtították meg 2010 júliusában. A magyar alkotmányjogban az 1989. évi XXXIV. választójogi törvény (Vjt.), majd az 1997. évi C. eljárási törvény (Ve.) azon alkotmányos szokást emelte tételes jogi szintre, amely szerint *mindenkor a leköszönő parlament választ új OVB-t a következő ciklusra*. A törvénymódosítás szakított ezzel, s minden általános választás után – tehát az országgyűlési, az önkormányzati és az európai parlamenti után – az országgyűlés parlamenti cikluson belül választ új OVB-t. Ez szemben áll a két évtizedes gyakorlattal, és sérti a semleges ellenőrző szervek függetlenségét. Az 2013. évi XXXVI. törvény pedig megmutatja: a korábbi módosítás csak arra volt jó, hogy egyszer alkalmazott törvény legyen: pár hónap után megszűntesse az új parlament a nem általa választott tagok mandátumát, hogy aztán már kilenc évre szóló mandátumot oszthasson ki az új Ve. alapján.

IV. Mérleg

Kimutattunk, hogy az anyagi jogi törvény megoldásainál nem lehet teljesen egyetérteni a jogalkotói indoklással, azzal, hogy milyen rejtett politikai előfeltételek mellett született az új egyfordulós, relatív többségi választási rendszer. Üdvözölhetjük, hogy a sokat támadott és általunk adminisztratív cenzusnak minősített előzetes regisztrációt az AB alkotmányellenes-

nek minősítette. Nem lehetünk bizonyosak abban, hogy a kampánycsend intézményének eltörlése – és nem a rádiókra, tévékre és írott sajtóra történő korlátozása, ahogy ezt egy OVB Állásfoglalás széles körű jogalkalmazói tapasztalatai nyomán kidolgozta (2/2007. [III. 19.]) – nem vezet választásetikai- és lebonyolítási problémákhoz, függetlenül attól, hogy azzal egyetértünk-e: az intézmény nem következik közvetlenül az Alkotmányból (39/2002. [IX. 15.] AB hat.).³⁴ Tagadhatatlan az is, hogy az új Ve.-ben több olyan lényeges elemet találunk, amely az idők során felgyülemlett tapasztalatok jogalkotói feldolgozását adják, vagy ésszerű újítást tartalmaznak. Ilyen a *fogyatékkal élők* választójoga joggyakorlásának előmozdítása (új alapelv bevezetése és a 88. § rendelkezései); az, hogy a szabadságvesztés büntetés *nem jár automatikusan* a választójogtól történő eltiltással, hanem a bírónak külön kell erről rendelkeznie; hogy a szankciórendszer indokoltan gyarapodott *a bírság* bevezetésével, vagy, hogy a jogalkotó végre felhatalmazást, s ezzel jogcímét adta a választási bizottságok *ügyrendjének* megalkotásához. Nem elfogadható az NVB létrehozatalának alanyi oldala és a *külhoni magyarság választójog gyakorlásának nem kielégítő garancia-rendszere*, visszaélésekre módot adó alulszabályozása. Ugyanis az ún. kettős borítékkal megoldható a szavazatok titkosságának és a jogosultság ellenőrzésének együttes követelménye, az azonban – minden levélben szavazásnál – *de facto ellenőrizhetetlen, hogy ki vitte rá az adattartalmat az azonosítóra és a szavazólapra*. Az idegenkezűség megjelenését pedig laza szabályozás teszi lehetővé.

Elemzéseink eredményeként és részben megerősítéseként egyetértően idézhetjük a politikai elemző, alkotmányjogász Tölgyessy Pétert: „Az új hatalmi konstrukcióban a Fidesz domináns helyzetének megtartása azonban nem egyedül a választók belátására van bízva, hanem annak megőrzését jelentékenyen támogatja a közjogi szabályok, az alkotmányos alapszerkezetet önmagában kevésbé érintő, de annál tömegebb módosítása. A választási rendszer egyfordulós egyéni kerületi szerkezete és területbeosztása, a kompenzáció új megoldása, a határon túli magyarok választójoga, egyformán a Fidesz egyedüli továbbkormányzását akarja megalapozni.³⁵ A változtatások célja kétségkívül az volt: a Fidesz minden további koalíciós partner bevonása nélkül is fenntarthassa uralmát. Az új szabályozás lényegileg megkönnyíti a kispártok, független jelöltek elindulását, ami előmozdítani reméli a nem-Fidesz szavazatok szétaprózódását. A sokpárti, megosztott ellenzékkel szemben a centrális helyzetű hatalom masszív tömbjének szélső esetben akár 30 százalék szavazat is elég lehet az egyszerű, és

34 Ti. ha a kampánycsend az egyéni véleményszabadság értékét (is) védi, éppen a tolokodó média hatásokkal szemben, akkor az intézménynek nemcsak a választás zavartalan lebonyolítását célzó szerepe volna, hanem alapjogi dimenziója is. Erre az összefüggésre AB-határozat nem tért ki.

35 Tölgyessy Péter: Az Orbán-rendszer természete (kézirat MTA TK PTI 59.), elektronikusán elérhető: Origo archívum Tölgyessy Péter 29.

42-44 százalék a kétharmados parlamenti többséghez. Az új választási rendszer lényegesen billenékenyebb a réginél, általa az eddiginél is gyakoribb lehet az alkotmányozó erejű kormánytöbbség hazánkban.³⁶

A választási rendszer átalakítása tehát ahhoz a célhoz igazodott, hogy lehetőleg fennmaradjon 2014 után is az a domináns pártrendszer, amellyel a kormányzati hatalmat és esetleg az alkotmányozó hatalmat is meg lehet tartania a – 2010 után is változatlanul a legerősebb törzsválasztói körrel rendelkező – politikai erőnek. A versengő pártok két pólus körül koncentrálódó rendszerét ugyanis 2010-ben *domináns pártrendszer* váltotta fel. „Több egymástól különböző párt létezik egymás mellett: a keretei plurálisak. De az egyik annyira erősebb a többinél, hogy egyedül kormányoz, és elsősoró többséggel rendelkezik a parlamentben”.³⁷ Az új választási rendszer a hatalmi status quo tartósítását hivatott biztosítani. Csodálkozunk-e ezen? „A jog a hatalom birtokosainak előnye” – idézhetjük majd két és fél ezer évvel ez előttről Platon Traszümakhoszát, vagy éppen a brit Austint 1858-ból, akinél „a jog a szuverén parancsa” volt vagy akár a skandináv realistákat a múlt

század derekáról („A jog a hatalom tényének egy funkciója” – formulázták). Ez esetekben, ha a jog nem más, nem több ennél, akkor nincs is semmi kivetnivaló a választási rendszer kormánypárti átírásában. Vannak rá példák szép számmal másutt is. Ha azonban a XX. század második felétől élenjáró mértékeket vesszük alapul, akkor a pluralista demokrácia és a hatalommegosztó jogállam az érvényes mérce. *Az euró-atlanti közegben nem elfogadott a hatalom alkotmányos korlátainak felpuhítása: egyrészt a hatalommegosztás legyengítésével, másrészt a semleges ellenőrző szervek birtokba vételével (amelyre önkorlátozás hiányában és az erőfölénnyel való visszaélés jegyében nálunk sor került).*³⁸

A választási rendszer átalakítása a politikai rezsimváltással új közjogi törekvések közepette ment és mehetett végbe. Hogy sikerülni fog-e a politikai rezsim fenntartása a választási rendszer reformján keresztül, az azonban mégiscsak 2014 magyar választópolgárainak preferenciáin múlik. A közvélemény-kutatások gyakori állása szerint az ellenzék összefogása mellett is a mozdítható szavazatok – és pedig a bizonytalan és elégedetlen választók azok –, akik ügydöntővé válhatnak.

36 Tölgyessy i. m. 40.

37 Duverger, Maurice: Állam és kormányzat in: Államtani Írások a XX. századi általános államtudomány köréből (Szerk.: Takács Péter) Szent István Társulat, Budapest. 2003. 433–434.

38 Utóbbi két tézis diszkurzív kifejtését és igazolását lásd: Szigeti Péter: Az Alaptörvény karaktere – államelméleti és alkotmányjogi aspektusból in: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére (Szerk.: Szoboszlai Kiss Katalin–Deli Gergely) Széchenyi István Egyetem Kiadása Győr 2013. tanulmányában.