

Krasz Péter

Egyenlők és egyenlőbbek

A választójog egyenlősége a hatályos alkotmányjogi szabályozásban^{*}

I. Bevezető

A hatályos magyar Alaptörvény *Az Országgyűlés* című fejezetében, a 2. cikk (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik: *Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.* Bár az Alaptörvény kifejezetten az Országgyűlés kapcsán emeli ki a választójogi alapelveket, azok mind az európai parlamenti (továbbiakban: EP), mind az önkormányzati képviselők, polgármesterek és a főpolgármester választásánál érvényesül. Kutatásom célja annak vizsgálata, hogy a fenti alapelvek közül a választójog egyenlősége miként jelenik meg a hatályos alkotmányjogi szabályozásban, illetve a választási rendszerben mennyiben jut érvényre ez a kiemelkedő jelentőségű alapelv.

Meglátásom szerint e vizsgálat mindenképpen időszerű, mivel a 2010. és 2014. közötti parlamenti ciklusban olyan – korábban sosem tapasztalt – közjogi átalakulás ment végbe, amely az Alaptörvény elfogadásával és a választási rendszer újraszabályozásával sok tekintetben más, mégis főbb vonásaiban a korábbi választási rendszert átemelő struktúra lépett hatályba. Ezeknek az újításoknak első igazi kihívása a 2014. év volt, amely akár nevezhető a „választások évének” is, mivel ebben az évben minden szintű képviseleti szerv tagjaira szavazhattak a választópolgárok. Ez volt egyben az új választási és választási eljárási törvények első gyakorlati próbája is. Ennek tükrében, úgy vélem, két szempontból is jelentős a választási rendszer vizsgálata. Egyfelől, az új rendszert a választási kampány hevületében számos megalapozott és megalapozatlan kritika érte, amelyek többségét az aktuálpolitikai érdekek torzították, míg a választások lezárultával mód nyílik a pusztán szakmai alapú, objektív vitákra. E viták pedig szükségesek az új választási rendszer szabályozásainak finomításához, tökéletesítéséhez, illetve a szabályozások által előidézett társadalmi hatások feltárásához.

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójába nevezett – azonos című – pályamunkám rövidített változata. Konzulens: Dr. Petrétei József egyetemi tanár

Másrészről – és meglátásom szerint ez a jelentősebb oka jelen kutatásomnak – egy választási rendszert sosem nevezhetünk tökéletesnek, az általa megvalósított alkotmányos alapelveket pedig soha nem vehetjük magától értetődőnek, állandó figyelemmel kell kísérni, hogy ezek az alapelvek kellő hatékonysággal, valóban megfelelő módon jutnak-e érvényre. Ennek vizsgálata akkor is indokolt, ha a választási szabályozás nem esik át nagyobb reformon, ám a korábban említett szabályozási újítások különösen indokoltá teszik az alapelvek érvényesülésének vizsgálatát.

A választási alapelvek közül kutatásom csak egy alapelvre, a választójog egyenlőségére fókuszál, tekintettel arra, hogy meglátásom szerint ez az alapelv az, amely a leginkább ki van téve a sérelemnek a törvényi szabályozások részleteiben megbúvó apró hibák következtében, amelyek olykor akár egészen elenyésző mértékben, máskor szemmel láthatóan sértik az egyenlőség elvét.

Kutatásom során elsősorban az Alaptörvényt és a hatályos jogszabályokat veszem alapul, valamint azokat az alkotmánybírói határozatokat, amelyek korábban már foglalkoztak a választójog egyenlőségével, illetve annak az előző jogszabályok alapján az esetleges sérülésével. Ezeknek az alkotmánybírói határozatoknak az esetében következetesen szem előtt tartom az azóta bekövetkezett jogszabályi változásokat, és az azokban foglaltakat szigorúan ennek tükrében vizsgálom. A testület határozatainak felhasználhatósága semmiképpen sem elhanyagolható, mivel az Alkotmánybíróság maga is úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevételével és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése”.¹ Ennek értelmében tehát minden tekintetben relevánsnak kell kezelni az Alkotmánybíróság 2012. előtt hozott határozatait, amely kutatási témát, a választójog egyenlőségét bármilyen módon érinti is. Nem lehet azonban csak a jogszabályokra támaszkodva megvizsgálni a témát, szükséges az elméleti és gyakorlati kérdésekben született szakirodalom felhasználása is, amelyre munkámban kellő alaposítást kívánok szentelni, mind hazai, mind külföldi szerzők véleményeit felsorakoztatva az egyes témákban.

Dolgozatomban az egyes témákat jól elkülönítve kívánom boncolgatni. Meglátásom szerint ugyanis egy választási rendszerre összességében nem

¹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 618, 623

mondható ki, hogy sért-e valamely alapjogot vagy sem, a lényeg itt is a részletszabályozásban rejlik. Ennek megfelelően külön tárgyalom a választási eljárásnak azokat a részeit, amelyek érinthetik a választójog egyenlőségét. Igyekszem több aspektusból is rávilágítani a vitatott kérdésekre, hogy végső konzekvenciaként jól látható legyen: sérül-e az egyenlőség alapelve, és ha igen milyen mértékben.

II. A választási alapelvek

A választójog az alapvető jogok között helyezkedik el, többnyire állampolgári jogként kerül az alkotmányokba, tekintettel arra, hogy az egyik legfontosabb politikai jog. Választójog alatt a végső soron a választásokra vonatkozó anyagi jogi és eljárási jogszabályok értendők.² Az anyagi jogi normák meghatározzák, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójoggal illetve, hogy a választójogban milyen alapelvek érvényesülnek. Az eljárási normák ezzel szemben meghatározzák az anyagi jellegű normák által rögzített jogosultságok és kötelezettségek érvényesülésének technikáit, valamint olyan garanciális alapelveket, amelyek a választási eljárás teljes menetében alkalmazandóak, megfeleltetve az eljárást a demokratikus kritériumoknak. E két joganyag szoros kapcsolatban áll egymással, kiegészítik egymást, egyes megfogalmazások szerint *feltételezik egymást*.³

A választások legfőbb feladata a politikai rendszer és a kormányzat legitimálásának megteremtése.⁴ E legitimációs funkció pedig csakis úgy képzelhető el, ha a választások törvényi szabályai felette állnak a napi politikai küzdelmeknek. A történelmi jogfejlődés során ennek garanciája az alkotmányos szabályozásokban öltött testet. A választások esetében az alkotmányi szabályozás a választás alapelveinek alkotmányba foglalását jelenti. Ezek az alapelvek fektetik le azokat a sérthetetlen és kihagyhatatlan irányelveket, amelyeket a választási rendszer részletszabályainak megalkotása során nem lehet figyelmen kívül hagyni. A legfőbb népképviselői szerv – az Országgyűlés – ugyanis csak akkor tekinthető demokratikusnak, ha a választási alapelvek érvényre jutnak a parlament összetételét meghatározó választások lebonyolítása során. Ezek az alapelvek – ahogy az Alaptörvény is rögzíti – a választójog általánossága, amely megköveteli, hogy a demokratikus választáson a választópolgárok köre a lehető legszélesebb legyen, és a választások során lehetőleg minden állampolgár szavazati joggal rendelkezzen és választható legyen. Nem ütközik az általánosság alapelvébe, ha a választójog megszerzéséhez néhány

² Ádám Antal: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest 1982. 186. o.

³ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 222. o.

⁴ Bayer József: A politikatudomány alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest 2000. 211. o.

elengedhetetlen feltételt támasztanak minimális követelmény gyanánt. Ilyen feltétele lehet a választójognak a meghatározott életkor betöltése, állampolgárság, vagy éppen lakóhely.⁵ Elfogadható kizáró ok lehet, ha valaki nem rendelkezik a választói döntéshez szükséges kellő belátási képességgel – akár életkorából, akár más tényezőtől kifolyólag –, vagy ha bírói ítélet fosztotta meg a választójogától (például közügyektől való eltiltással, cselekvőképtelenség megállapításával, vagy kényszergyógykezelés elrendelésével). Ez utóbbi egyúttal lényeges garancia arra nézve, hogy ezekben az esetekben a választójogról csak bíróság dönthessen.⁶ Így tehát kizárt a választójogtól való önkényes megfosztás veszélye. Fontos továbbá, hogy a bírósági döntés idővel felülvizsgálható, indokolt esetben módosítható is (például a kényszergyógykezelés megszüntetésével, a közügyektől való eltiltás időtartamának letelte), a választójogtól való megfosztás tehát nem feltétlenül szól az állampolgár élete végéig. A szavazás közvetlensége kizárja, hogy a szavazók és választottak közé idegen akarat kapcsolódjon be, vagyis minden választópolgár személyesen vehet részt a választási eljárásban. Ez által közvetlen legitimációs kapcsolat alakul ki a választók és az általuk megválasztott képviselők között, így a közvetlenségnek a néptől eredő hatalom átruházása során legitimáló szerepe van. A közvetlenség elve biztosítja, hogy senki ne gyakorolhasson a választók felett gyámkodó szerepet, és ne másíthassa meg saját érdekei szerint azok döntését. Fontos, hogy a mandátumok szétozása kizárólag a személyesen leadott szavazatoktól függjön, és a közvetlenség elvét a törvényalkotó is köteles szem előtt tartani a részletszabályok kidolgozásakor. A szavazás titkossága garantálja, hogy a választópolgárok mások megítélése nélkül nyilváníthassanak véleményt, kizárva ezzel annak lehetőségét, hogy a későbbiekben döntésüket szankcionálhassák. A választás titkossága a választás szabadságának legfontosabb intézményes védelmét biztosítja.⁷ A választójog egyenlősége sok esetben úgy fordítható le, hogy a választás során az egy ember-egy szavazat jut általa érvényre,⁸ ám meglátásom szerint ez a felfogás túlzott leegyszerűsítése a kérdésnek. Mivel dolgozatomban ennek az alapelvnek a beható vizsgálatával kívánok foglalkozni, ezért itt nem fejtem ki részletesebben. Az Alaptörvényben meg nem nevezett törvényi alapelv a választás szabadsága.⁹ A választás szabadsága egybevágh az önkéntes

⁵ Ez utóbbi feltételre a későbbiekben látunk példát a választójog egyenlőségére vonatkozóan is.

⁶ Petrétei József: A választások alkotmányi alapelveiről. In: Sükösd Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. PTE ÁJK, Pécs 2009. 216. o.

⁷ Petrétei: i.m. 227. o.

⁸ Bayer: i.m. 212. o.

⁹ Bár az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson”, ez mégsem azonos a választás szabadságának elvével.

részvétel elvével, amely a választási eljárás egyik jelentős alapelve, s amely biztosítja, hogy senkit ne lehessen a választáson való részvételre kényszerrel rávenni. A jogtörténeti fejlődés során megfigyelhető, hogy ezek az alapelvek nem voltak mindig maguktól értetődőek, s napjainkban is állandó védelemre szorulnak. Az alkotmányi alapelvek együttes érvényesülése nélkül azonban nem beszélhetünk demokratikus és szabad választásról. Ezért az alapelvek érvényesülése szempontjából is kiemelten fontos a választási rendszer vizsgálata.

1. A választójog egyenlőségének elve

Az Alaptörvény szabályozástechnikai logikája következtében a választójog egyenlősége alkotmányi alapelvnek minősül.¹⁰ Bár az Alaptörvény nem önálló fejezetben tárgyalja a választójogi alapelveket, ahogy tette azt a korábbi Alkotmány, hanem több különálló helyen rendelkezik róla.¹¹ Az, hogy az alkotmányozó hatalom az Országgyűlésről szóló fejezetben fekteti le a választási alapelveket, nem jelenti, hogy ezek ne lennének egyetemes értékeket kifejezésre juttató alkotmányi alapelvek. Ennél fogva tehát az alkotmányos berendezkedés lényegét, jellegét és struktúráját döntő módon juttatják kifejezésre, ezért ezeket gyakran alkotmányi princípiumként is jelölik.¹² Az alkotmányi alapelveknek, ezeken belül is a választási alapelveknek sajátos hatóerejük van, elsősorban a jogalkotás és az alkotmánybíráskodás révén megvalósuló, kötelező erővel rendelkeznek.¹³

Mivel a választójog egyenlősége, a többi választási alapelvhez hasonlóan, alkotmányi alapelv, a törvényi szabályozás mindenkinek azonos számú és súlyú szavazatot köteles biztosítani, aki részt vehet a választásokon.¹⁴ A választásra jogosultak között nem lehet különbséget tenni vagyoni, vallási, faji, műveltségi feltételek alapján, ezek ugyanis ellentétesek a választójog egyenlőségével, így tehát a demokratikus választás legitimitását kérdőjeleznék meg, ezáltal a teljes alkotmányos berendezkedést is.

Az egyenlőség alapelveként azonban többféle értelmezése is létezik. Talán az egyik legtágabb értelmezéssel Bodnár Eszter közelíti meg a választójog egyenlőségét, szerinte ugyanis „[az] egyenlő választójog az általános

¹⁰ Szintén alkotmányi alapelvnek minősül a választási alapelv többi eleme is.

¹¹ Az Alaptörvény 2. cikk, 35. cikk, XXIII. cikk, valamint érintőlegesen a B) cikk és a XXIX. cikk

¹² Petrétei József: A választások alkotmányi alapelveiről. In: Sükösd Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2009. 213. o.

¹³ Ebből kifolyólag kutatásom során a választási rendszert szabályozó törvényeket és az alkotmánybírói állásfoglalásokat veszem alapul.

¹⁴ A választójogból ezért csak kivételesen indokolt módon lehet kizárni embereket, például a közügyektől való eltiltás révén.

jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekinthető.”¹⁵ Ezzel tehát megfogalmazza, hogy a választójogot ugyanolyan egyenlő jogként kell kezelni, mint bármilyen alapjogot; a választásnak az a tulajdonsága, hogy hatalomgyakorlást legitimál, az egyenlőség szempontjából akár mellékesnek is tekinthetjük. A későbbiekben természetesen nem lehet minden esetben elvonatkoztatni a már említett legitimáló funkciótól, mivel az egyenlőség lényege a választójog közvetlenségéhez hasonlóan abban rejlik, hogy a legitimáló funkció hatékonyan működjön, és a mandátumok szétosztása a választók akaratát tükrözze. Bodnár Eszter rövid megfogalmazásának lényegre törő tartalmából kifolyólag kiváló kiinduló pont a választójog egyenlőségének megértéséhez, mégsem tökéletes. Meglátásom szerint ugyanis komoly jelentősége van a mondatban szereplő „speciális forma” kifejezésnek, amely lényegében a választások már említett legitimáló funkcióját jelenti, amelytől egy pillanatra sem szabad eltekinteni. Nem érthető meg teljesen a választójog egyenlőségének fontossága, ha csupán a jogegyenlőség irányából közelítjük meg, mert a választási rendszer – ezáltal a választójog és annak minden alapelve – magában hordozza a közjogi berendezkedés alakításának lehetőségét. Egyes felfogások szerint a választási rendszer végső soron hatalmi kérdés, a leadott szavazatok határozzák meg az Országgyűlés összetételét, ezáltal a kormányzás hatékonyságát is. A választási rendszer kialakítása tehát nemcsak választástechnikai kérdés, hanem jellemzően politikai probléma is.¹⁶

A választójog egyenlőségének megértéséhez tehát további szempontok figyelembe vételét teszi indokolttá. Egyes értelmezések szerint például ez az elv magában foglalja a jelölő szervezetek esélyegyenlőségét is, míg mások csupán szűk értelemben, az aktív választójogban látják kötelező erejűnek oly módon, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság sem követeli meg a választójog úgynevezett effektív egyenlőségét. Indokolásuk szerint a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejtett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését.¹⁷

Kis János pedig már elkülöníti a választójog egyenlőségét és a szavazatok egyenlőségét. Szerinte a választójog egyenlősége abszolút követelmény, így tehát nem szabad a választópolgárok egy részének több vagy kevesebb szavazatot biztosítani a többi választópolgárhoz képest. A szavazatösszesítéskor alkalmazandó súlyozásnak viszont nem tulajdonít szimbolikus jelentőséget. Így megengedően ír az attól való eltérésről, például a nemzetiségek védelme érdekében. Mint írja, az egyenlő bánásmód

¹⁵ Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-Orac, Budapest 2014. 106. o.

¹⁶ Vö. H. Maurer: Staatsrecht I. Verlag C. H. Beck, München 2001. 398. o.

¹⁷ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17

követelményéből nem az következik, hogy a releváns kívánságok erősségétől függetlenül tegyék a szavazatokat egyenlővé, hanem az, hogy a kívánságok erőssége súlyozott szavazatok egyenlőségét biztosítsa.¹⁸ Ezzel szemben, meglátásom szerint, a súlyozásnak is jelentős szimbolikus szerepe van, mert a súlyozáskor alkalmazott torzítás – amilyen a nemzetiségek érdekében alkalmazott pozitív diszkrimináció, vagy amilyen az úgynevezett „győztes kompenzáció” kapcsán felmerült – komolyan befolyásolhatja a választópolgárok jogérzetét és a választási rendszer alkotmányos megítélését. Ez ugyan nehezen fejezhető ki objektív módon, ám a Kis János által megfogalmazott „kívánságok erőssége” szintén a választás egyenlőségének szubjektív megközelítése, mert az erősség meghatározása elfogulatlanul nem lehetséges.

Gyakorlatibb, vagy inkább eljárásjogi megközelítésből vizsgálta az Alkotmánybíróság e kérdést 2005-ben az egyik határozatában. Ebben a választási földrajz és a választási aritmetika kapcsán állapította meg, hogy a manipulatív beavatkozások sértik a választójog egyenlőségét, így az eljárási törvényeket is alkotmányossági alapelvek szempontrendszerével kell vizsgálni. Az elvek gyakorlati megvalósulása biztosítja ugyanis, hogy a választópolgárok élni tudjanak egyenlő választójogukkal, azonos mértékben vehessenek részt a demokratikus választások rendszerében. A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.¹⁹ Meglátásom szerint ez meglehetősen szűk értelmezést ad a választójog egyenlőségének, mivel nem tér ki a mandátumelosztás módszereire. A jogalkotó számára ugyan iránymutatást jelent, de nem állapítja meg, hogy pontosan meddig terjed a szavazatok azonos értéke. Ebből a szempontból vizsgálva ugyanis már eltérés mutatkozhat abban a tekintetben, hogy a szavazat, mint adott egység rendelkezzen azonos értékkel, vagy a mandátum kiosztásnál elfoglalt súlya konvergáljon közel azonos értékre.²⁰ Ha az első értelmezést vesszük alapul, akkor alkotmányosan elfogadható lenne a szimplán többségi elven alapuló választás is, amelyre a demokratikus országok – például Nagy-Britannia – esetében láthatunk példát. Ha azonban a második értelmezést fogadjuk el kiinduló pontként, akkor a választási rendszer feltételez valamiféle kompenzációt, amely a töredékszavazatok súlytalanná válását – kiesését a rendszerből – hivatott meggátolni. Látható lesz azonban, hogy a kompenzációs rendszerek torzító

¹⁸ Kis János: Alkotmányos demokrácia. INDOK, Budapest 2000. 69-72. o.

¹⁹ 22/2005 (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246, 249-250

²⁰ Mandátum kiosztásnál – amint az a későbbiekben látható lesz – nem beszélhetünk azonos súlyú szavazatokról, mivel az azt feltételeznék, hogy minden szavazat mandátumot eredményez, ez pedig fogalmilag kizárt, ugyanakkor a közel azonos súlyú szavazatok irányába törekedhet a választási rendszer.

hatásai sem minden esetben szolgálják a választójog egyenlőségének az érdekét. Ennek megértéséhez nem elég elméleti szempontok szerint vizsgálni az egyenlőség alapelvét, gyakorlati példákon keresztül kell értelmezni az elméleti téziseket. Munkámban ennek a teoretikus értelmezésnek igyekszem teret engedni a választási rendszer olyan aktuális sarokpontjainak vizsgálatával, amelyek érintik – vagy akár sértik is – a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét.

A szakirodalomban – kevés kivételtől eltekintve – nem szentelnek kiemelkedő figyelmet a passzív választójog egyenlőségének, holott az egyenlőségnek az aktív és a passzív választójogra is érvényesnek kell lennie.²¹ Ez utóbbira magában az Alaptörvényben is találhatunk utalást, ennél fogva pedig fontosnak érzem, hogy további vizsgálódásaimat a passzív választójog érintésével folytassam.

2. A passzív választójog egyenlősége

A választójog egyenlősége a szakirodalom jelentős részében az aktív választójog alapelveként jelenik meg, ennek ellenére azonban a passzív választójog kapcsán is beszélnünk kell a választójog egyenlőségéről, még ha nem is olyan mélyen fejt ki hatását, mint az aktív választójog egyenlősége. A passzív választójog egyenlősége ugyan nincs együtt nevesítve a választás alapelveivel, de az Alaptörvényben a XXIII. cikk (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „*Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.*”. Az Alaptörvény ezzel tehát azonos rangra emeli az aktív és a passzív választójogot: mindkettőt elismeri a választójog részének, és ezért a választójog egyenlőségét is kiterjeszti a passzív választójogra. Ez a megközelítés első olvasatra a választójog általánosságát hivatott részletezni, mivel kiterjeszti a választójogot mind aktív, mind passzív formában minden magyar állampolgárra – eltekintve a törvényi korlátozásoktól. Ha figyelembe vesszük a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdésének c) pontját, amely szerint „*(1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket: c) esélyegyenlőség a jelöltek és jelölő szervezetek között,*” Ebből következik, hogy a jogalkotó szándéka szerint a választójog egyenlősége eljárásjogi értelemben is kiterjeszthető a passzív választójogra. Külön érdekesség, hogy Magyarországon, néhány nemzetközi példával ellentétben, a szabályozás azonos feltételeket támaszt az aktív és a

²¹ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 212. o.

passzív választójog megszerzéséhez, ezzel is erősítve, hogy a két választójog együttesen illeti meg azokat, akik megfelelnek az állam által támasztott kritériumoknak. Meglátásom szerint ez azért is lényeges momentum, mivel a választási rendszer későbbiekben tárgyalt elemei ugyan mind az aktív választójog felől kerülnek értelmezésre, mégis a passzív választójog szempontjából is a rendszer kifogásolt elemeként éppen olyan jól megragadhatók. Ha nem is minden esetben, de az aktív és a passzív választójog egyenlősége szorosan összekapcsolódik, mert ha a jelöltek esélyegyenlősége nem érvényesül, azzal együtt járhat a választópolgárok jogsérelme is arra nézve, hogy azonos súllyal adják le szavazatukat az általuk támogatott jelöltre, vagy jelölő szervezetre. A szavazatok minél inkább azonos súllyal történő felhasználása – ezáltal a mandátumok kiosztása – mind a választópolgárok, mind a jelöltek érdeke. Ezért figyelhető meg, hogy az egyenlőség elvének sérelmét állító, az Alkotmánybírósághoz eljuttatott beadványok esetében magas számban szerepelnek a beadványozók között jelölő szervezetek, vagy akár korábbi jelöltek.

III. Mandátumszerzési küszöb

A magyar választási rendszer vegyes jellegéből fakadóan a választópolgárok két szavazatot adhatnak le: jelen szabályozás szerint egyet az egyéni választókerületi képviselőjelöltre, és egyet az országos pártlistára,²² míg a korábbi szabályozás szerint a választópolgárok az egyéni jelöltek mellett úgynevezett területi listára voksolhattak. Mind a területi lista, mind a ma használatos országos lista esetében állandóan visszatérő vita folyik a mandátumszerzési küszöb kérdéséről, amely azt hivatott szolgálni, hogy csak a kellő társadalmi támogatottsággal rendelkező jelölő szervezet szerezhessen képviseletet a törvényhozásban. A vita e tekintetben kétféle: egyfelől a jelenleg alkalmazott küszöb mértéke – a jelölő szervezetre országosan leadott szavazatoknak meg kell haladniuk az országosan leadott listás szavazatok 5%-át²³ –, illetve a küszöb pusztá meglétének összeegyeztetése a választójog egyenlőségének az elvével. Kutatásom szempontjából ez utóbbi aspektusból kívánom körüljárni a kérdést.

Erre tekintettel pedig a leginkább kézenfekvő, hogy az Alkotmánybíróság 3/1991. (II. 7.) AB határozatát vegyem górcső alá. Ez a határozat ugyanis egy jogszabály – jelen esetben az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Vjtv.) 9. § (2) bekezdésének második mondata – részleges alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára benyújtott lakossági indítvány nyomán született. Bár a jogi szabályozás azóta

²² Az ettől eltérő eseteket a későbbiekben külön tárgyalom.

²³ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényben eredetileg ez az érték 4% volt.

jelentős változásokon ment keresztül, mégis, a korábban kifejtett okokból²⁴ kifolyólag, fontosnak tartom e régi alkotmánybíróági határozat alapos értelmezését. Különösen abból a két okból, hogy egyrészt az Alkotmánybíróság e határozatai olyan általános érvényű szabályokat fogalmaznak meg, amelyek megkerülhetetlenek a demokratikus választások alapelveinek teljes körű megismeréséhez. Másrészt az indítvány olyan kérdésben kérte ki az alkotmánybírák állásfoglalását, amely a jelenlegi jogszabályban sem tűnt el, sőt jelentősebbnek mondható változáson sem ment keresztül. Ha csupán a dogmatikai megközelítést nézzük, vagyis azt, hogy a mandátumszerzési küszöb intézménye az új választási rendszerben továbbra is létezik, megállapítható, hogy a küszöb a korábbi szabályozástól csupán technikai értelemben tér el.

A lakossági indítvány ebben az esetben azt kifogásolta, hogy „az országgyűlési képviselők választása során (...) a mandátumszerzés szempontjából nem vehető figyelembe annak a pártnak a szavazatai, amelynek területi listára leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listájára leadott és országosan összesített szavazatok 4%-át.”²⁵ Az indítványozó sérelmezte, hogy e törvényi szabályozás alapján nem érvényesül az esélyegyenlőség elve, mert egyes megkülönböztetett politikai csoportok nem kapnak lehetőséget a parlamentben való részvételre. Az érdemi vizsgálat részeként a testület felkérte a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárát, hogy foglaljon állást a kérdésben. Az állásfoglalásból kiderült, hogy az államtitkár a sérelmezett rendelkezést nem tartotta alkotmányellenesnek, továbbá rámutatott arra, hogy a támadott rendelkezés nem sérti a választójog egyenlőségét, és a csekély társadalmi támogatottságú pártokat is csak a parlamenti döntéshozatalból zárja ki.

Az Alkotmánybíróság a mandátumszerzés Vjtv.-ben meghatározott módját szintén nem tartotta a politikai vélemény alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek, mert a rendszer nem az alapján tett különbséget a szavazatok között, hogy azok milyen tartalommal rendelkeznek, hanem annak alapján, hogy országosan milyen számban gyűltek össze. Ami azonban a választójog egyenlőségének aspektusából lényegesebb, hogy az Alkotmánybíróság megállapította: a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejtett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez. A választópolgár valamely pártpolitikai orientáltságának

²⁴ Az Alkotmánybíróság azon állásfoglalása, amely szerint korábbi határozatainak elvi indoklását bármikor felhasználhatja.

²⁵ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15

elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.²⁶

Míg az első megállapítás jelentősége, hogy a választópolgárok szabad belátására van bízva, hogy mely pártot vagy jelölő szervezetet támogatják, de ennek következtében annak a veszélyét is ők viselik, ha szavazatuk esetlegesen nem eredményez listás mandátumot, így pedig politikai akaratuk képviselő nélkül marad. Elmondható ugyanakkor, hogy ettől függetlenül a választáshoz való joguk azonos volt, az egyenlőség nem sérült.

Az alkotmánybírói határozat második idézett részlete már magának a szavazatnak az egyenlőségét is behelyezi a vizsgálatba, amelynek csorbulását – ha nem is kimondottan, de – elismeri annak indoklásával, hogy e korlátozás a parlamentáris berendezkedés hatékony működését szolgálja, és megteremti a stabil kormányozhatóság lehetőségét.

A választási rendszer reformja kapcsán a törvényhozó a fentiekre tekintettel megtartotta a mandátumszerzési küszöböt, amelyet az új Ve. is magában foglal.

Nemzetközi kitekintésben ennek a választási intézménynek az érdekessége, hogy valamennyi ország alkalmaz mandátumszerzési küszöböt, ahol a mandátumok kiosztása – részben vagy egészen – arányos rendszerben történik, mivel a kizárólag többségi elv esetén akár egyetlen szavazat is eldöntheti a mandátum sorsát úgy, hogy a vesztesre leadott szavazatok akár el is veszhetnek – így például Nagy-Britanniában. Az azonban, hogy ez a mandátumszerzési küszöb a leadott szavazatok hány százalékát jelenti, országonként eltérő lehet abban a tekintetben, hogy a jogalkotó mennyire erős társadalmi támogatottsághoz köti a törvényhozásban való részvételt. Erről részletesebb összefoglaló található az 1. melléklet táblázatában, amelyben feltüntetésre kerültek számos európai ország, ahol arányos- vagy arányos elemet is tartalmazó vegyes választási rendszer működik, és jelölve van, mely országokban hány százalék a mandátumszerzési küszöb. Ebből megfigyelhető, hogy a Magyarországon alkalmazott 5%-os határ nem tekinthető magasnak a többi kelet-közép-európai országban alkalmazott küszöbértékekhez képest. Olaszországtól eltekintve sehol nem alkalmaznak magasabb küszöb értéket és nem egy példa található az alacsonyabb küszöb alkalmazására. Ebből levonható az a konzekvencia, hogy a rendszer fejlődése során a törvényhozók törekedtek a kormányozhatóság garantálására, amellyel kizárták az alacsony társadalmi támogatottsággal rendelkező pártokat, ám ezzel – ahogyan azt fentebb már megállapítottam – nem sértették meg a választójog egyenlőségének elvét. A nemzetközi összehasonlításból az is kiderül, hogy az egyes országok eltérő értékekkel ugyan, de a választási rendszer szabályozásával törekednek a kormányozhatóság stabilitásának

²⁶ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17

elérésére. Ettől a tendenciától azonban lehet eltérés olyan választási rendszerek esetében, ahol a választópolgárok szavazatai nem befolyásolják a kormányzati működést. Így példaként meg kell említeni a Német Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2014-ben hozott döntését az európai parlamenti választásokkal kapcsolatban, amely során alkotmányellenesnek minősítette a választás során alkalmazott 3%-os mandátumszerzési küszöböt. Ez a döntés azonban hangsúlyozottan nem befolyásol más választásokat és az ott alkalmazandó küszöböket, mert a Német Alkotmánybíróság is kimondja, hogy az EP választásokon a választók nem befolyásolják az összeurópai kormány (az Európai Bizottság) összetételét, vagy kormányzókéességét, ezért válik feleslegessé a 3%-os küszöb. Ennek némiképpen ellentmond, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően már az EP képviselői választják meg az Európai Bizottság elnökét, ezáltal az Unió végrehajtó szervének a vezetőjét.²⁷ Feltehetően ez indokolja, hogy a fenti, németországi példától eltekintve sehol máshol nem – így Magyarországon sem – törölték el a mandátumszerzési küszöböt az EP választásoknál sem.²⁸

IV. Az állandó lakhelytől eltérő helyen szavazók, és a külföldön szavazók

A rendszerváltás óta folyamatosan visszatérő szabályozási probléma a lakóhelyüktől eltérő helyen szavazó választópolgárok kérdése. Erre a jogalkotó számos elképzelést kívánt megvalósítani, amelyek gyakorlati problémákon túlmenően elméleti okfejtésre is lehetőséget adtak. Egyes megoldások ugyanis erősen sértették – többek között – a választójog egyenlőségének az elvét. Technikai értelemben azonban el kell különítenünk három típust a vizsgált kérdésen belül. Először is azokat a választópolgárokat, akik Magyarország területén belül, de állandó lakóhelyüktől eltérő helyen kívánnak szavazni. Másodszer a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok helyzetét. Végezetül az új választójogi szabályozásban megjelenő külhoni magyar állampolgárokat. Mindhárom esetet egyenként kívánom megvizsgálni abból a szempontból, hogy a hatályos alkotmányjogi szabályozás miként rendezi a helyzetüket, és ez befolyásolja-e a választójog egyenlőségének az érvényesülését.

²⁷ A Lisszaboni Szerződés a gyakorlatba. BRUXINFO Európai Elemző Iroda, Budapest 2007. 44-45. o.

²⁸ Az európai parlamenti képviselőket egységesen arányos rendszerben választják, ám a részletszabályok tagállamoként eltérők lehetnek. L. Laczkóné Tuka Ágnes: Európai Parlament – A meg-megújuló intézmény. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004. 106-115. o.

Az új választójogi szabályozás egyik leginkább sikeres eleme, hogy hatékonyan tudja kezelni az átjelentkezéssel szavazók kérdését, vagyis azoknak a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak a helyzetét, akik lakóhelyüktől eltérő helyen, de Magyarországon kívánnak élni aktív választójogukkal. Ezeknek a választóknak a helyzete a korábbi szabályozásokban problémásnak bizonyult. Ezt jól mutatja, hogy az Alkotmánybíróság 1991-ben és 2006-ban is e tárgykörben volt kénytelen jogszabályi rendelkezések egyes pontjait megsemmisíteni,²⁹ illetve a 47/2006. (X. 5.) AB határozat e tárgykörben az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztását is megállapította. Ennek oka, hogy az 1991-ben hatályos szabályozás a lakhelytől eltérő helyen szavazó választópolgárnak nem biztosította az egyéni választókerületi jelöltre való szavazás lehetőségét, így tehát kettő helyett csak egy szavazattal élhetett. Az alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány megfogalmazása szerint ezek a személyek ezáltal 50%-os állampolgárrá váltak. Ennek ténye pedig szembeszökő módon sérti a választójog egyenlőségét. Az ezt követő új szabályozás már szélsőségesebb esetet feltételezett a választójog egyenlőségének sérüléséhez. 2006-ban ugyanis már olyan törvényi szabályozás volt hatályban, amely lehetővé tette a választópolgároknak, hogy igazolással szavazzanak lakóhelyüktől eltérő helyen úgy, hogy az ott induló egyéni választókerületi jelöltek valamelyikére adhatják le a voksukat. Mivel azonban az egyéni körzetekben lehetőség volt kétfordulós választásra – amennyiben egyik jelölt sem szerezte meg a leadott szavazatok többségét³⁰ – így előfordulhatott, hogy az igazolással lakhelyétől eltérő helyen voksoló választópolgár által leadott szavazat már az első fordulóban mandátumot eredményezett. A második fordulóban viszont ez a választópolgár már a lakóhelye szerinti választókerületben szavazhatott, ahol azonban az első fordulóban nem született eredmény. E példából is jól látható, hogy a rendszer olyan el nem hanyagolható visszásságot tartalmazott, amely lehetővé tette, hogy egy választópolgár akár két egyéni választókerületben is mandátumhoz segítsen egy-egy jelöltet. Ennek valamelyest szervezett formája volt az úgynevezett „voksturizmus”, amelynek lényege, hogy azoknak a körzeteknek a választópolgárai, ahol első fordulóban eldőlt a mandátum sorsa, átjelentkeztek olyan körzetekbe, ahol második fordulóra volt szükség. Ezek a választópolgárok így akár két egyéni mandátum megszerzéséhez is hozzájárulhattak, a rendszer tehát lehetővé tette számukra a választójog egyenlőségének megsértését. Ebben az esetben a választójog egyenlősége oly módon sérült, hogy az nem valamely választópolgár érdekét sérti, hanem rajta kívül az összes többi választó szavazatának az értékét gyengíti. A jelenleg hatályos szabályozás ezt az ellentétet úgy kívánja

²⁹ L. a 6/1991. (II. 28.) AB határozatot és a 47/2006. (X. 5.) AB határozatot.

³⁰ Az érvényesen leadott szavazatok 50%-a plusz egy szavazat.

feloldani, hogy az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok eltérő színű borítékban helyezik az urnába a szavazatukat, amelyet a szavazatok összesítése során eljuttatnak a lakóhelyük szerinti egyéni választókerületbe, így tehát a leadott szavazat az egyéni képviselő számára a lakóhelyén eredményezhet mandátumot. Külön kiemelendő, hogy az új választási rendszerben az egyéni mandátumokat egyfordulós választás keretében osztják ki, így tehát nincs lehetőség a fent említett „voksturizmusra”, legalábbis olyan módon nem, hogy egy választópolgár két egyéni mandátum megszerzéséhez is hozzá tudjon járulni.

Az a fajta gyakorlatorientált megközelítés, amely az eljárási törvénynek ebben a részében megfigyelhető, már nem érvényesül a külföldön szavazók esetében, sem a magyarországi lakcímmel rendelkező, sem a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra vonatkozó szabályozásban. E téren már felvetődhet a választójog egyenlőségének sérülése. A választási eljárás e részéről a Ve. ugyanis úgy rendelkezik, hogy élesen elkülöníti a külföldön szavazó választópolgárokat aszerint, hogy rendelkeznek-e magyarországi állandó lakcímmel, vagy sem. Utóbbiak esetében olyan választópolgárokról beszélhetünk, akik az úgynevezett „kedvezményes honosítás” révén jutottak állampolgársághoz, és ezáltal szavazati joghoz, amely azonban nem minősül azonos súlyúnak a Magyarországon vagy akár külföldön szavazó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok szavazataihoz képest.

A megkülönböztetés ebben az esetben egy pozitív és egy negatív diszkriminációs elemet is tartalmaz, és meglátásom szerint mindkettő sérti a választójog egyenlőségét, még ha nem is azonos súllyal és nem olyan módon, hogy az a választások legitimitását kétségbe vonja. Az első jelentős különbség, hogy a külhoni szavazók nem csak „fél szavazattal” rendelkeznek, vagyis pártlistára adhatják le a voksukat, de egyéni választókerületi képviselőt nem juttathatnak az Országgyűlésbe. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése ezt ugyan lehetővé teszi, mert előírja, hogy *sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez (...) kötheti*, vagyis ilyen módon az eljárás nem alaptörvény-ellenes. Ez tehát azt jelenti, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok szavazati joga akár teljesen kizárható, illetve akár a szavazatuk egy része korlátozható, amely jelen esetben az egyéni jelöltekre történő szavazásnál áll fenn, mert ezek a választópolgárok csak pártlistára szavazhatnak. Az így megvalósuló „fél” szavazat azonban negatív megkülönböztetés, és nem biztosítja a választópolgárok azonos súllyal történő részvételét a képviselői demokráciában.

Ez az eljárási szabályozás az Alaptörvénnyel ugyan összhangban áll,³¹ ám vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyek Magyarországra nézve is kötelező erővel rendelkeznek, és amelyek úgy értelmezik a választójog egyenlőségét, hogy az nincs összhangban a fél szavazat koncepciójával. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 25. cikk b) pontja előírja az egyenlő választójog elvét, amely elsősorban csupán névleges értékre vonatkozik, ha azonban egyeseknek névlegesen is több vagy névlegesen is kevesebb szavazata van, mint másoknak (akármilyen okból is), az már sértene az Egyezségokmányt.³² A Ve. névleg is kevesebb szavazatot biztosít a külföldi magyar állampolgárok számára azáltal, hogy a pártlistára korlátozza szavazati jogukat. Az Egyezségokmányon túl, ez az eljárás ellentmond az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE), amelynek az 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke, bár nem használja a választójog egyenlőségét, de közvetett módon előírja ezt. Az ettől való eltérést csak a nemzetiségek tekintetében tart elfogadhatónak, egyfajta pozitív diszkrimináció gyanánt, amelyet, a hazai jogalkotói akarat is érvényre juttat. A külföldi szavazóknál azonban ez a nemzetközi egyezmény sem tekinti elfogadhatónak a „fél” szavazat alkalmazását.

A külföldön szavazók esetében a másik jelentős – a választójog egyenlőségét érintő – eljárási kérdés a levélben történő szavazás rendszere. Ez a szavazási módszer lehetőséget biztosítana a választópolgároknak arra, hogy külföldön a magyar követségek, vagy konzulátusok felkeresése nélkül is élhessenek aktív választójogukkal. A szabályozás egyetlen kifogásolható eleme, hogy a Ve. különbséget tesz a külföldi magyarok és a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyarok között. Ez utóbbi azokat a magyar állampolgárokat is jelenti, akik akár munkavégzés, akár tanulás, vagy egyéb célból huzamosabb ideig külföldön tartózkodnak, így tehát csak adminisztratív különbséget mutatnak a külföldi magyaroktól. A magyarországi lakcímmel rendelkező és külföldön tartózkodó magyar állampolgárok előtt nem áll nyitva a lehetőség, hogy levélben szavazhassanak. Ezáltal hátrányos megkülönböztetés éri őket, mert szavazni így csak a magyar konzulátuson vagy követségen tudnak, ami viszont elképzelhető, hogy olyan jelentős távolságra van a tartózkodási helyüktől, hogy elháríthatatlan akadályként lehetetlenné teszi a voksolást. A korábbi választási rendszerek a külföldön tartózkodók számára szintén konzulátusokhoz vagy követségekhez kötötték a szavazás lebonyolítását és az

³¹ A korábbi alkotmánybírói gyakorlatból kiindulva sérti a választójog egyenlőségét.

³² Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers 2011. 38. sz. 1-4. o.

azon való részvételt, ám a levélben történő szavazás intézményének bevezetésekor a jogalkotó biztosíthatta volna a lehetőséget arra, hogy alternatívaként minden külföldön tartózkodó magyar választópolgár levélben szavazhasson. Ennek elmulasztása azt eredményezte, hogy eljárásjogilag nem azonos esélyekkel vehet részt a választáson egy külföldi magyar, mint egy külföldön tartózkodó, ezáltal az utóbbi csoport negatív diszkriminációt szenved el. Ha pusztán elméleti kontextusban vizsgáljuk az eljárási rendszer ilyen elkülönítő működését, akkor felmerülhet az a kérdés, hogy alapjog sérelem nélkül előállhat-e a választójog egyenlőségének sérelme pusztán azáltal, hogy nem azonos módon szavaznak a formálisan azonos helyzetben lévő állampolgárok. Bodnár Eszter példája szerint igen: az ő megközelítése szerint, ha bizonyos megyékben a jogalkotó a többi megyében előírt személyes megjelenés helyett levélben történő szavazást tenne csak lehetővé.³³ A példa kiterjesztésével megérthető, hogy azok a választópolgárok, akik rá vannak kényszerítve a követségen való szavazásra a levélben való szavazás lehetősége nélkül, nem szenvednek el alapjog sérelmet, mert választójogukat gyakorolhatják, ám az egyenlőség tekintetében sérelmet szenvednek, mivel nem azonos feltételekkel vehetnek részt a voksoláson.

Az Európai Biztonsági és Együtműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala 2014. július 11-én jelentést adott ki a 2014. április 6-i országgyűlési választásokon végzett megfigyelésekről. E jelentésben kiemelt ajánlásként fogalmazta meg, hogy az egyenlő választójog biztosításának kötelezettsége alapján a törvényeknek és az eljárásoknak a regisztrációra és a szavazásra azonos eljárásmódot kell biztosítaniuk a külföldön élő állampolgárok számára, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e állandó magyarországi lakóhellyel vagy sem.³⁴

Az EBESZ ezzel nem nevesítette azokat az eljárási különbségeket, amelyek sértik a választójog egyenlőségét a külföldön szavazóknál, de az ajánlás egyértelműen az eltérő eljárási szabályozásra vonatkozik, amelyek újragondolását és a választójog egyenlőségének érvényre juttatását szorgalmazza.

V. Győztes kompenzáció

Az egyik legtöbb politikai vitát kiváltó – és meglátásom szerint ennek okán szakmailag legnehezebben vizsgálható – szabályozás az úgynevezett győztes kompenzáció, amelyet a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja a következőképpen

³³ Bodnár: i.m. 115. o.

³⁴ EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés. 2014. július 11.

szabályoz: „Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben (...) a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.”³⁵

Ilyen szabályozás a korábbi választási rendszerben még nem fordult elő, ám nemzetközi viszonylatban is egyedülállónak számít, ezért mindenképpen érdemes foglalkozni vele. A vizsgálata nehézkes, mert nincs semmilyen elméleti támpont arra vonatkozóan, hogy a választójog egyenlőségét mennyiben sértheti a töredékszavazatok ilyen módon történő felfogása. A hazai alkotmányjogi rendszerben egyetlenegy támpontot találhatunk, mégpedig az Alkotmánybíróság 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában. E határozat pro és kontra érveket is tartalmaz a győztes kompenzáció intézményével kapcsolatban, amelyek részletesebb vizsgálatával megérthető a rendszer logikája, hogy könnyebben eldönthetővé váljon, sérti-e a választójog egyenlőségét. Bár az Alkotmánybíróság a határozatában a panasz eljárás hibáira hivatkozva utasította el a beadványt, mégis, az elutasító indoklásban – részben érdemi vizsgálatból kifolyólag – a győztes kompenzáció hosszas értelmezése található. A különvélemények közül pedig kiemelkedik Lévay Miklós alkotmánybíró álláspontja, amely az eljárási hibákon túlmutatva a győztes kompenzáció alaptörvény-ellenessége mellett érvel: meglátása szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a Vjt. 15. § (1) bekezdésének b) pontját.

Az előadó alkotmánybíró, Szalay Péter álláspontja szerint az Alkotmánybíróság lehetőség szerint tartózkodik a választási rendszer, illetve annak valamely elemének (többségi elem, arányos elem, kompenzációs elem) felülvizsgálatától. Ennek oka, hogy a 63/B/1995. AB határozat kimondta: „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.”³⁶ E korábbi alkotmánybírói határozat képezi a győztes kompenzáció Alaptörvénnyel való összhangja melletti érvelés egyik sarokkövét. Az érvelés szerint ugyanis a törvényhozó testület saját belátása szerint alakíthatja a választási rendszert és annak eljárási szabályait mindaddig, amíg szembeszökő módon nem sértik meg az Alaptörvény által

³⁵ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

³⁶ 63/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 509, 513

lefektetett alapelvek valamelyikét. E döntési szabadság alátámasztását látja az Alkotmánybíróság abban is, hogy „az Alaptörvény a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, és magáról a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is”.³⁷ Meglátásom szerint ez azonban a választási rendszer feletti alkotmánybírósági kontroll lehetőségének rendkívül „elnező” felfogása. Az Országgyűlés szabad döntésére hagyatkozni abban a tekintetben, hogy szabad belátása szerint alakítsa ki a választási rendszert, magában hordozza az alapelv megsértését, az Alkotmánybíróság feladata pedig éppen az ilyen esetekre vonatkozik. E mellett a testület a választójog egyenlőségét is meglehetősen szűken értelmezi a győztes kompenzáció kapcsán. Az indoklás ugyanis kimondja, hogy „a többségi vagy arányos, esetleg a vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét.” Az Alkotmánybíróság indoklása szerint alkotmányosan elfogadható lenne egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez viszonyítva minden vegyes rendszer már arányosabbnak mondható. Ez azonban ellentmond a helyi társadalmi adottságoknak, amelyek érvélsként ugyan egy alkotmánybírósági határozatban nem állnak meg a helyüket, mégis fontos szempontnak kell lennie. Az azonban, hogy „[a] »győztes kompenzáció« jogintézménye történetileg létező és Magyarországon is ismert,»³⁸ az Alkotmánybíróságnak már erősen vitatható megállapítása. A győztes kompenzációt ugyanis ez esetben összefüggésbe helyezik bármilyen kompenzációs rendszerrel, holott a kifogás nem a kompenzációs rendszerek ellen irányult, hanem az ellen, hogy a választási rendszer lehetővé teszi: egy szavazat akár két mandátum megszerzésében is szerepet játsszon. Ennek felvetése már az indítványban is szerepel, amelynek kapcsán az AB jelen határozatát meghozta, „a hatályos megoldásból ugyanakkor nem következik konkrétan meghatározott számú többlet mandátum, főleg nem a mandátumok több mint fele.”³⁹ E második tagmondat egyértelműen arra kíván utalni, hogy a győztes kompenzáció önmagában nem teszi lehetővé a törvényhozásban a többség megszerzését, ami elfogadható érv arra, hogy a választási rendszer még ezzel az elemmel is demokratikusnak mondható. Ugyanakkor az idézett indoklás első fele, amely szerint nem konkrétan meghatározott számú mandátumot biztosít a győztes kompenzáció, meglátásom szerint azonban nem szükséges, hogy ténylegesen befolyásolja a választások kimenetelét, vagy a mandátumok elosztását, ha az elvi lehetősége megvan ennek, az már

³⁷ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 658

³⁸ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 664

³⁹ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 665

önmagában veszélyezteti a választójog egyenlőségét. A választási rendszernek ugyanis nem csak egy-egy aktuális választáson kell megfelelnie, és a vizsgálatot sem szabad az adott választás politikai eredményeihez igazítva lefolytatni.

Az Alkotmánybíróság határozata Pokol Béla alkotmánybírótól párhuzamos indokolását is tartalmazza, valamint egy másik különvéleményt Kiss László alkotmánybírótól, ám ezekben a testület tagjai leginkább a panaszeljárással összefüggésben fejtik ki szakmai álláspontjukat, és azzal kapcsolatban foglalnak állást, hogy az Alkotmánybíróságnak részbeni érdemi elbírálása megfelelt-e a panasz eljárás szabályainak, vagy érdemi vizsgálat nélkül kellett volna elutasítani a beadványt. Az indítvány legfőbb problémája, hogy a beadványozók a Kúria Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzése ellen nyújtottak be jogorvoslatot. A Kúria döntésében azzal indokolta az érdemi vizsgálat nélkül történt elutasítást, hogy a kifogásolt kérdésben – amely lényegében a teljes választási rendszer ellen emelt kifogást, különös tekintettel a győztes kompenzációra – nincs módja jogorvoslati feladatot ellátni. Kiss László megfogalmazása szerint, figyelemmel arra, hogy – hatáskör hiányában – a támadott kúriai ítélet nem alkalmazta az indítványozók által támadott szabályt, így az alkotmányjogi panaszukat be sem lehetett volna fogadni, hanem azt teljes egészében vissza kellett volna utasítani.⁴⁰ Meglátásom szerint célravezetőbb lett volna a beadványozók számára is, ha a rövid határidőkkel ellátott panasz eljárás helyett e tárgykörben az Alapvető Jogok Biztosán keresztül próbálnak indítványt benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mivel így a rövidebb szabott határidők mellett elkerülhető lett volna, hogy a jogorvoslati rendszer anomáliái lehetetlenné tegyék az Alkotmánybíróság érdemi döntését.

Az Alkotmánybíróság határozatának fő indoklása mellett – vizsgálatom szempontjából – sokkal jelentősebb Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye, amelyben a vitatott győztes kompenzációra helyezi a hangsúlyt. Gondolatvezetésének kiindulója és végig érezhető központi eleme a „demokratikus jelleg megőrzésének mindent felülíró követelménye”. Ez az az elvi alap, amely megadja a kérdés leglényegesebb kiindulópontjának lehetőségét: mennyiben feleltethető meg a győztes kompenzáció a demokratikus választási elveknek, az alkotmányos demokrácia követelményeinek.

Meglátása szerint fontos tényező, hogy adott szavazat a rendszeren belül hány és hányféle mandátumot eredményez. Ebben a tekintetben ugyanis a korábban említett elméletekkel ellentétben a súlyozásnak igenis van szimbolikus üzenete,⁴¹ mivel a rendszer egyértelműen a nagyobb politikai

⁴⁰ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 668-669

⁴¹ Kis: i.m. 69-72. o.

támogatottságot élvező jelölő szervezeteket juttatja plusz mandátumokhoz, biztosítva számukra a stabil kormányzás lehetőségét – amely azonban, meglátásom szerint, a többi hasonló célt szolgáló elemmel együtt túlbiztosított –, ám károsan hat a politikai pluralizmusra és sérti a választójog egyenlőségét, ahogy azt Lévay is állítja.

Az alkotmánybíró a különvéleményében kiemeli, hogy bár a törvényhozónak nagymértékű szabadsága van a választási rendszer kialakításában, de mivel e szabadságával élve olyan rendszert alkotott, amelyikben van arányosító elem, így nem tekinthet el az erre vonatkozó alkotmányos kötelességeitől és követelményektől.⁴²

Megállapítja: a választójog egyenlősége sérül azáltal, hogy az egyéni választókerületben mandátumot eredményező szavazatok a választási rendszer arányosító elemében is részt tudnak venni a további mandátumok kiosztásában, így tehát a győztesre adott voksok kétszeresen számítanak, ami negatívan diszkriminálja azokat a választókat, akik érdekében a kompenzációs mandátumok a rendszerben megjelentek. Az arányosító elem pedig szembefordul saját céljával, és aránytalanná teszi a kiosztott mandátumokat a leadott szavazatokhoz viszonyítva. Bár a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejtett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését,⁴³ a túlzott aránytalanságot el kell kerülnie. A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik.⁴⁴

Lévay különvéleményében javaslatot is megfogalmaz arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság – a jogkövetkezményeket tekintve – milyen döntést tudott volna hozni.⁴⁵ E javaslatban meg sem említi annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a törvény vitatott pontját ex tunc hatályon kívül helyezze. Enne oka nyilvánvalóan a felfokozott politikai hangulat reális megítélése, és annak belátása, hogy ez illegitimmé tenné a 2014. évi országgyűlési választásokat, amely az ország kormányozhatóságát ellehetetlenítené, mert az újonnan alakuló törvényhozás nem tudná ellátni feladatait, többek között a győztes kompenzáció rendszerének megváltoztatása értelmében sem. A folyamat így tehát alkotmányos válságot is előidézhetne, ez pedig beláthatatlan károkat jelentene, amely még a választójog egyenlőségének sérülése kapcsán sem indokolható. Lévay éppen ezért a különvéleményében pro futuro és ex nunc hatályú döntéseket említ. Meglátásom szerint mindkét lehetőség elfogadható lett volna az alapelvsérelem orvoslására, és ez a jövőben is megoldást jelentene. E mellett

⁴² 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654

⁴³ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991

⁴⁴ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 654

⁴⁵ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654, 670

azonban fontos odafigyelni egy nem annyira alapelvi, mégis releváns szempontra. A Vjt. 15. §-a – amely a töredékszavazatokról rendelkezik, és amely a győztes kompenzációt is magában foglalja – négy bekezdésből áll, amelyek közül az (1) bekezdés b) pontja fogalmazza meg a győztes kompenzációt. Ennek a pontnak akár az ex nunc hatályon kívül helyezése is lehetséges volna, mivel a 15. § (1) bekezdése nem rendelkezik c) ponttal, így a jogszabály nem szenvedne el olyan fokú torzulást, amely a jövőben veszélyeztetné az alkalmazhatóságát.⁴⁶ Mégis, meglátásom szerint, a pro futuro hatályú döntés lenne célravezető, megadva a lehetőséget az Országgyűlés számára, hogy a következő – előreláthatólag a 2018. évi – választásokig maga módosítsa a jogszabályt.

A győztes kompenzáció nem csak az Alkotmánybíróságon belül váltott ki ellentétes nézeteket. Patyi András, a Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban NVB) elnöke által 2014. november 7-én a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán tartott „Kihívások és tapasztalatok a magyar választási rendszerben” című előadásában úgy fogalmazott, hogy a győztes kompenzáció – amelynek meglátása szerint félrevezető elnevezése van – valójában nem torzít a rendszeren. Véleménye szerint csupán az adott egyéni választókerületben győztes jelölt jelölőszervezetét támogatja, amely nem garantálja az adott jelölőszervezet országos győzelmét. Kiemelte viszont, hogy ez az újítás a választási rendszerben a töredékszavazatok hatékonyabb felhasználását teszi lehetővé, mivel olyan választók szavazatai eredményezhetnek pártlistás mandátumot, akiké korábban elveszett a rendszerben. Értelmezése szerint tehát a győztes kompenzáció kiterjesztette a töredékszavazatokból létrejövő mandátum lehetőségét azoknak a választópolgároknak a közreműködésével, akik már mandátumhoz segítettek az egyéni választókerületük jelöltjét. Véleményem szerint pontosan ez jelenti a rendszer hibáját, és ezért sérti a győztes kompenzáció a választójog egyenlőségét. Olyan választópolgárok szavazataiból képez ugyanis töredékszavazatokat, és terjeszti fel az országos pártlistára mandátumkiosztás céljából, akik már eredményesen vettek részt a többségi elven működő egyéni választókerületi mandátum elnyerésében, így az általuk képviselt nézetek már képviselőhez jutottak az Országgyűlésben. Ráadásul a választáson megvolt számukra is a lehetőség, hogy listás szavazatukkal kifejezzék pártpreferenciájukat. A töredékszavazatok ebben az esetben kompenzációs funkciót töltenének be, amelyre nincs szükség azok esetében, akik már rendelkeznek számukra megfelelőnek vélt érdekközvetítővel az Országgyűlésben, mégpedig az általuk megválasztott egyéni képviselő személyében. Ilyen módon tehát, ha nem is nevesítve, de előfordulhatnak olyan választópolgárok, akiknek az akarata kétszeresen

⁴⁶ Igaz a b) alpont kivételével az a) alpont egyedüli megléte logikailag feleslegessé válik.

érvényesül a rendszerben. Egyetlen szavazat leadásával – érdekeik érvényesítése céljából – két képviselő mandátumszerzéséhez is hozzá tudtak járulni. A rendszer meggyökeresedése a magyar választási rendszerben komoly károkat okozhat, mivel ennek ismeretében a jelentősebb társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok túlzott hatalmi helyzetbe kerülhetnek. Olyan – korábban csak a többségi választási rendszerekre jellemző – „váltó gazdálkodás” alakulhat ki, amelyben két politikai erő váltja egymást a hatalomban, és más – kisebb társadalmi támogatottságú – politikai erőket viszont kiszorít a törvényhozásból, vagy a kormányzás koalíciós lehetőségéből, ezáltal csorbítva az általuk képviselt választópolgárok érdekeit. Az ilyen jellegű átalakulások – ha nem is veszélyeztetik a politikai pluralizmust –hosszú távon mindenképpen csökkentik a szavazók által választható alternatívákat. Látható tehát, hogy a választójog egyenlőségének sérülése szerteágazó láncreakciót indíthat be a teljes népképviselési rendszerben, amely jól jellemzi a teljes legitimációs folyamat törekenységét, és a demokratikus berendezkedésre gyakorolt jelentős hatását.

A demokrácia elvéből következik, de a választójog alaptörvényi szabályozása is megköveteli, hogy a *választási rendszer maga szintén demokratikus* legyen, azaz váljon összeegyeztethetővé a választási alapelvekkel és a választójog követelményével, és feleljen meg a népakarat demokratikus kinyilvánítása eredményének, garantálja ennek tényleges megvalósulását. Ez azt jelenti, hogy a változtatás nem vezethet valamely politikai erő olyan felülreprezentálásához, amelynek következtében a szavazással kifejezett népakarat jelentősen torzul, a parlament összetétele a leadott szavazatokhoz képest annyira eltérő eredményt mutat, amely már nem igazolható.

VI. Összegzés

Dolgozatomban kísérletet tettem arra, hogy körbejárjam a választójog egyenlőségének érvényesülését a hatályos alkotmányjogi szabályozásban. Ennek relevanciája a hazai alkotmányjogi átalakulásban keresendő, amelynek hatásai a 2014. évi parlamenti, európai parlamenti, önkormányzati, polgármesteri és főpolgármesteri választásokban öltöttek testet. A választási alapelvek folyamatos szem előtt tartása, érvényesülésük vizsgálata azonban nem csak a választási években jelentős kihívás. Meglátásom szerint épp a választási időszak lezárulta nyitja meg a lehetőséget a politikától közvetlenül mentes szakmai alapú vitákra, tekintettel arra, hogy a választási rendszer milyen nagymértékben befolyásolja a népképviselési rendszert, ez által a kormányzat működését, az ország kormányozhatóságát. Minden ilyen vita azonban egyben hatalomtechnikai vita is, amelynél pedig nehéz megőrizni a szakmai alapú érvelést és az elfogulatlanságot. Dolgozatommal e viták

megindításához kívántam hozzájárulni, amelyben az egyik leginkább aktuális választási alapelvet jártam körül.

A választójog egyenlőségének érvényesülésénél összességében elmondható, hogy a hazai választási rendszer és annak részletszabályozásai nagy többségben megfelelnek azoknak az alkotmányi értékeknek, amelyek egy demokratikus ország létezése során megkerülhetetlenek és megkérdőjelezhetetlenek.

1. sz. táblázat

Arányos- és vegyes választási rendszert alkalmazó országok mandátumszerzési küszöbértékei	
Ország	Mandátumszerzési küszöb (%)
Albánia	3
Ausztria	4
Belgium	5
Bulgária	4
Csehország	5
Észtország	5
Hollandia	1
Lengyelország	5
Lettország	5
Litvánia	5
Magyarország	5
Németország	5
Olaszország	8
Románia	5
Svédország	4
Szlovákia	5

Forrás: Fábian György – Kovács László Imre: Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945-2002). Osiris Kiadó, Budapest 2004; Balogh László: Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Kelet-Közép-Európában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2012

