

ARS FORI

Orbán Endre:

Mérlegen az új választójogi rendszer

Ars Fori rovatunk következő témájaként a választójoggal foglalkozunk. Ennek keretében arra kértük a téma szakértőit, hogy az általunk felsorolt rengeteg kérdés közül legalább öt megválaszolásával járuljanak hozzá az új választójogi rendszer jobb megértéséhez, illetve a változások lehetséges következményeinek feltérképezéséhez.



Halmai Gábor egyetemi tanár, az állam- és jogtudományok doktora, ELTE TáTK Európai Tanulmányok Tanszék, 2011-2014 vendégprofesszor, Princeton University.

Mit gondol a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket? Mennyiben változik ez az új szabályokkal?

Az alábbiakban számba veszem az új szabályozás legfontosabb anyagi és eljárási jogi változásait, kitérve az új választási rendszer egyes elemeinek külön kérdésekben is felvetett, általam problematikusnak tartott részeire, mint a kampányszabályozás és – finanszírozás, az egyfordulós rendszer, a választókerületek megrajzolása, a töredékszavazatok számításának változása, a nemzetiségi listára történő szavazás, valamint a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozása, illetve a levélben történő szavazás lehetősége.

1. Az aktív és a passzív választójog rendszerét részben már maga az Alaptörvény, részben pedig az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény átalakította.
 - a) Az Európai Emberi Jogi Bíróság döntéseinek végrehajtásaként – helyeselhető módon – az alkotmányozó már az Alaptörvény elfogadása során megszüntette a szabadságvesztés büntetésüket töltők és a cselekvőképességükben korlátozott személyek kizárását a választójogból.
 - b) Üdvözölni kell, hogy az új Alaptörvény megszüntette a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek aktív, illetve három éven belül visszavonult hivatásos tagjai passzív választójogának 2010 nyarán bevezetett korlátozását.
 - c) Az Alaptörvény még csak lehetőségként utalt arra, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójogot kaphatnak, az országgyűlési

képviselők választásáról szóló törvény végül biztosította is számukra ezt a jogot, igaz, csak listás szavazatot adhatnak le, egyéni jelöltekre nem voksolhatnak.

Önmagában a nem rezidens állampolgárok választójogának biztosítása nem feltétlenül ellentétes az európai alkotmányos konszenzussal, Magyarország esetében azonban történelmi okokból mindez – különösen a választott megoldásra tekintettel – problémákat vethet fel. A határon túli állampolgárok száma a részükre választójogot biztosító országokban jellemzően alacsony, voksuk a nagyon kiélezett eredményektől eltekintve nem szokta érdemben befolyásolni a parlamenti választás eredményét. Magyarország esetében ugyanakkor szakértői becslések közel ötmillióra teszik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számát, mivel az 1929 után kivándoroltak valamennyi leszármazójukra is átörökítették a magyar állampolgárságot. Mivel pedig nem egy külön, limitált számú mandátumot eredményező rendszerben gyakorolhatják a határon túli állampolgárok a választójogukat, elvben előállhat olyan helyzet is, amikor döntően befolyásolják a parlamenti többség összetételét. Ez viszont a demokratikus legitimitáció szempontjából problémás lehet, hiszen így azokon múlhat a kormányzati főhatalom, akik nem viselik teljes egészében döntésük következményeit.

Felveti viszont a diszkrimináció problémáját a külföldön szavazó magyar állampolgárok eltérő szavazási lehetősége. Míg a magyarországi lakhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazhatnak levélben, a lakhellyel rendelkezők kénytelenek felkeresni a nagykövetségeket, konzulátusokat. Ez például az Egyesült Államok esetében három városban (Washington, New York, Los Angeles) való szavazást lehetőségét jelenti, ami sok kint tartózkodó esetében megoldahatatlan technikai és/vagy anyagi akadályt jelenthet. Ugyanakkor a lakhellyel nem rendelkezők levél-szavazása felveti a visszaélés lehetőségét, részben már az elektronikus bejelentkezés, illetve az elküldött szavazatok ellenőrzésének nehézségei miatt.

2. Az új választójogi törvény a korábbi 386 fősnél lényegesen kisebb, 199 képviselőből álló Országgyűlést tételez. Ez a változtatás a választók régi akaratával esik egybe, ugyanakkor szükségszerűen magával vonta a kétszavazatos, 176 egyéni választókerületből, legfeljebb 152 közvetlenül választható, megyei listás mandátumból és legalább 58 töredékszavazatokkal, országos listán megszerezhető képviselői helyre épülő korábbi rendszer megváltoztatását.

a) Az új választási rendszer megőrzi a kétszavazatos, többségi és arányos elemet egyaránt tartalmazó jellegét, az ugyanakkor sokkal inkább többségi karakterű, mivel 106 egyéni választókerülethez csak 93 listás mandátum társul, vagyis az egyéni választókerületek aránya 45,6%-ról 53,3%-ra nő. Ez azonban belül van az európai alkotmányos hagyományokon, különös tekintettel arra, hogy számos más országban tisztán többségi jellegű választási rendszer érvényesül.

b) Az egyéni jelöltállításhoz az új rendszerben arányosan kevesebb ajánlásra van szükség, mint a korábbi törvény szerint. Az egyéni választókerületekben az első fordulóban az eddigi abszolút többség helyett már relatív többség is elég, ami a pártszerkezet tömbösödéséhez vezet ugyan, de a demokratikus elveket nem sérti.

c) Mivel a listás mandátumok a csökkentett számuk mellett megyei szinten már nem lettek volna arányosan kioszthatóak, ezért az új rendszerben az országos listákra érkeznek a választók közvetlen szavazatai és a töredékszavazatok egyaránt.

A rendszer a listás képviselői helyek esetében az 5%-os, eddigi is érvényesülő küszöböt fenntartja, emellett kis mértékben szigorít a listaállítás számszaki feltételein (a korábbi szabályokat az új rendszerre vetítve azelőtt arányosan 23,64 egyéni jelölt kellett a listaállításához, míg az új szabályozás 27 egyéni jelöltet követel meg), illetve területi kötöttségein (korábban 7 megyei lista kellett az országos lista állításához, az új rendszerben 10 megyéből, köztük kötelezően a fővárosból kell a megkívánt 27 egyéni jelöltnek összejönnie).

Töredékszavazatnak az új törvény szerint nem csak a vesztes egyéni jelöltekre leadott szavazatok minősülnek, hanem a győztes egyéni jelölt mindazon szavazatai is, amelyekkel a második helyezett jelöltet egynél több szavazattal megelőzte. A győztes jelölő szervezet „kompenzációja” így azzal jár, hogy a rá szavazók az egyéni mandátum útján is, illetve a töredékszavazatok útján is befolyásolják a parlament összetételét, ami a választójog egyenlő súlyának indokolatlan korlátozása, egyben az európai gyakorlatban teljességgel ismeretlen.

3. A választókerületek határait, illetve az egy megyében megszerezhető mandátumok számát a jogalkotó az elmúlt 22 évben nem igazította hozzá a népességmozgásokhoz, így – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint is – komoly aránytalanságok keletkeztek a rendszerben, ami már a különböző választókerületekben lakó választópolgárok választójogának egyenlő súlyát veszélyeztette.

Mindenképpen szükséges volt ezért, hogy az új választójogi törvény újrarajzolja az egyéni választókerületek határait. A döntést publikált tudományos kutatás, nyilvános társadalmi egyeztetés vagy jogorvoslati lehetőség nem előzte meg, azt szinte teljes titokban a jelenlegi kormánypártok maguk készítették elő. Ez már önmagában is gyengíti a választókerületi lehatárolás legitimitását. További problémát jelent, hogy a választókerületi lehatárolást kétharmados törvény tartalmazza, mindenféle rendszerszerű, kikényszeríthető korrekciós lehetőség nélkül, ami a későbbiekben nagyban megnehezíti, hogy a népességmozgáshoz hozzá lehessen igazítani majd a választókerületi beosztást.

A megalkotott új választójogi törvény valamennyi publikált, empirikus alapon nyugvó elemzés szerint a jelenlegi kormánypártok számára kedvezően alakítja át a választókerületi rendszert. A leginkább kirívó példa szerint az új választókerületi lehatárolás Veszprém megyében 2006-ban az egyéni mandátumok 100%-át a Fidesznek juttatta volna, míg ténylegesen a párt azoknak csak 57,1%-át szerezte meg. A baloldali pártok által egyértelmű többséggel megnyert 2006-os parlamenti választás győztese az új választókerületi beosztás szerint a Fidesz lenne, vagyis az új törvény egyértelműen a jobboldal számára kedvezően alakítja át a választókerületi beosztást – anélkül, hogy ezt bármilyen jogorvoslati eljárásban kifogásolni lehetne.

4. A magyar választási rendszer mindaddig nem biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési képviseletét. A kisebbségi személyek és

szervezetek eddig sem voltak elzárva attól, hogy jelöltként vagy jelölő szervezetként elinduljanak a választásokon, azonban rájuk ugyanazok a mandátumszerzési szabályok vonatkoztak, mint a többségi nemzethez tartozókra.

A kisebbséghez tartozó személyeknek az új törvény szerint előzetesen kell dönteniük arról, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára akarnak-e szavazni, így – helyeselhető módon – nem jutnak több szavazathoz, mint a többségi nemzet tagjai.

A kisebbségi jelölő szervezetek számára az új törvény két kedvezményt biztosít: rájuk az 5%-os listás küszöböt nem kell alkalmazni, illetve az első listás mandátumot az egyébként szükséges szavazatszám negyedével is megszerezhetik. Ha még a kedvezményekkel sem tud a lista mandátumot szerezni, annak vezetője tanácskozási jogú „szószólóként” vehet részt az Országgyűlés munkájában.

A kialakított megoldás ugyan nem biztosít automatikusan, minden kisebbség számára teljes értékű parlamenti mandátumot, ez azonban a magyar viszonyok között nem is lenne kívánatos. A magyar kisebbségi szabályozás 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ismer el, így valamennyiük mandátumhoz jutása őket helyezné a mérleg nyelve szerepébe az Országgyűlésben, amihez a választói támogatottságuk hiányozna. A kisebbségi jelöltek és jelölő szervezetek számára biztosított kedvezmény nagysága a választójog egyenlőségén belül még elfogadható legnagyobb mértékű, a „szószóló” intézménye pedig biztosítja azt is, hogy a kellő választói támogatással nem rendelkező kisebbségek képviselői is megjeleníthessék álláspontjukat a parlamenti vitában.

5. A választási eljárás új szabályozása az alábbi pontokon módosult:

a) A törvény 2012-ben elfogadott első változatának 151. §-a volt a politikai kampány korlátozásáról szóló rendelkezés archetípusa, innen került át a tilalom alaptörvényi szintre a Negyedik Alaptörvény-módosítással. Eredeti formájában a törvény nem tartalmazta ezt a kizáró szabályt. A törvény szövegéhez benyújtott módosító javaslat végül úgy rendelkezett, hogy médiaszolgáltatóként egyenlő időt kell az egyes pártok rendelkezésére bocsátani. Az Országgyűlés ezt a változatot fogadta el, és ez került a köztársasági elnökhöz is aláírásra.

A köztársasági elnök a választási eljárási törvény előbb ismertetett korlátozását – más rendelkezésekkel együtt – alkotmányellenesnek tartotta, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, amely egyetértett az indítvánnyal, és a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását diszkriminatívnek és aránytalannak ítélte. A tárgyban született határozat indokolása szerint azért, mert egyrészt eltérően kezeli a pártlistákon szereplő és azon nem szereplő pártokat, másrészt a politikai kampány szabályozásának céljával – a megengedett hirdetési felületek típusai alapján válogatva – túlságosan szűk keretek közé szorította vissza a politikai reklámokat. Amikor a kormánytöbbség újra megszavazta a korlátozást, immár az Alaptörvény szintjére emelve, a módosítás egyszerre írta felül a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság érveit.

Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a korlátozás éppen a társadalom legszélesebb körét elérő médiaszolgáltatókat, a magán-televíziótársaságokat zárja ki. A határozat a

véleménynyilvánítás szabadságát és a média szerepének fontosságát szem előtt tartva elemezte a korlátozás célját, és arra a következtetésre jutott, hogy a kampányt a közmédiára szűkítő szabályozás nem szolgálhatja a kampánykiadások csökkentését vagy a kiegyensúlyozott kampányt. Az Alkotmánybíróság szerint az is alátámasztja, hogy a korlátozás diszkriminatív és aránytalan, hogy nem találunk hasonló kizáró szabályt a(z elektronikus) médiaszolgáltatásokon kívül. A határozat szerint a politikai reklámok kitiltása a filmszínházakból – amely része volt az eredeti szabályozásnak, de az Alaptörvény módosításába nem került bele – még kevésbé hozható kapcsolatba a törvény kinyilvánított céljával, ezért ezt a korlátozást is megsemmisítette.

Végülis a Negyedik Alaptörvény-módosítással szembeni nemzetközi tiltakozás eredményeként az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án elfogadta az Alaptörvény Ötödik módosítását, amely megengedte a kereskedelmi rádiós és televíziós műsorszolgáltatóknak a politikai hirdetések sugárzását, a közszolgálati médiához hasonlóan azonos feltételekkel és ingyenesen. Ugyanakkor miután a kereskedelmi médiumok nem kötelezhetőek a hirdetések sugárzására, nem tűnik valószínűnek, hogy azok ingyenesen a pártok rendelkezésére bocsátanák műsoridejüket.

b) A kampányfinanszírozás tekintetében a szabályozás minden, országos listát állító párt számára 995 millió Forint összegig teszi lehetővé kampányköltségek elszámolását, amiből a párt támogatottságától függően 150-600 millió származhat az állami költségvetésből. Ezt az összeget akkor sem kell visszafizetni, ha a párt nem jut be a parlamentbe. Az egyéni képviselőjelöltek a korábbi szabálynak megfelelően egy millió forint költségvetési támogatást kapnak kampányra, amit azonban vissza kell fizetni, ha a jelölt nem éri el legalább 2 százalékát a szavazatoknak.

Ön szerint szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Politikai célok elérése érdekében bizonyára, hiszen a választókerületi beosztás említett kétharmados tételeinek és a felsorolt új anyagi és eljárási szabályok többségének nyilván ki nem mondott célja a jelenlegi kormánytöbbség választási győzelmének lehetőség szerinti garantálása volt, amivel természetesen nem állítom, hogy ha megnyerik a választásokat, ez kizárólag vagy akárcsak részben is ennek lesz köszönhető, de ez nem a jogalkotói szándékok, hanem a politikai erőviszonyok kérdése. E céljukhoz a kétharmadoságot saját kétharmados mandátumarányukat kihasználva vették igénybe. Mindez a jövőre nézve nem indokolja a kétharmados követelményének eltörlését a választási szabályok valóban kompromisszumot igénylő rendelkezései tekintetében, de azt igazolja, hogy a kétharmadoság funkciója a kormány kétharmados mandátumarányának esetében nem tud megvalósulni. Sajnálatos módon a megváltoztatott választási szabályok tovább csökkentik a kétharmados mandátumarányhoz szükséges, eddig is aránytalan, de legalább 50 % fölötti szavazatarányt.

Természetesen nem lehet egyetérteni a választási rendszernek a kormánypártok választási győzelmét szolgáló megváltoztatásával, ugyanakkor természetesen a változtatások egy része alkotmányosan szükséges, más része pedig nem kifogásolható. Mindenképpen módosítani kellett a választókerületeknek a népességváltozások következtében kialakult, egyes helyeken már a két és félszerest is meghaladó

alkotmányellenes aránytalanságával. Ez azonban nem indokolta a gerrymanderinget, és annak kétharmaddal történő bebetonozását. Alkotmányosan nem kifogásolható sem a mandátumok csökkentésének célja, sem pedig a vegyes rendszer fenntartása, az aránytalanság növelése azonban igen, különösen, ha az a jelenlegi politikai erőviszonyok közepette nyilvánvalóan a kormánypártok választási győzelmét segíti elő. Tovább fokozza a problémát, hogy az így könnyebben elnyerhető kétharmados többség mind a sarkalatos törvények, mind pedig az alkotmányozás/alkotmánymódosítás tekintetében monopolhelyzetet eredményez. Önmagában is aggályokat vet fel olyan állampolgárok tömeges választójoghoz juttatása, akik nem élnek és nem is kívánnak a magyar törvények hatálya alatt élni. Ugyanakkor az ilyen frissen honosított, magyarországi lakhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának megvalósítási módja további komoly alkotmányossági problémákat vet fel, akárcsak az önmagában nem kifogásolható nemzetiségi mandátum megszerzésének szabályozási megoldása.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

Az egyetlen komoly és jelentős változás a kétharmadoság tekintetében, hogy az új anyagi jogi törvény kétharmados passzusai kiterjednek a választókerületek kialakításának eddig kormányrendeleti szabályaira. Ezzel a jelenlegi kétharmados kormánytöbbség az egyébként számára kifejezetten kedvező, így gerrymandering tartalmú beosztást megváltoztathatatlaná tette egy jövődó más, a kétharmados arányt el nem érő kormánytöbbség számára. Ezt a megoldást kritizálta az Európa Tanács Velencei Bizottsága is a törvényről szóló véleményében, javasolva, hogy a beosztást egy független bizottság hatáskörébe kellene utalni. ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e))

Nemzetközi összehasonlításban mit gondol a új szabályozásról?

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága a magyar választási törvényről elfogadott már idézett véleményben elsősorban a választási rendszer kialakításának egyoldalúságát kritizálta: „*Any fundamental changes, such as those to the electoral system, the determination of electoral boundaries and the method of allocating seats should be done on the basis of a broad and inclusive discussion, including various political points of view. Such a broad public consultation encourages public trust and confidence in an electoral process.*” (p.5.)

Összességében hogyan értékeli a változásokat? Van olyan változás, ami módosításra szorul, esetleg veszélyeket rejt?

Az új választási rendszer legfontosabb problematikus változásai a korábbihoz képest a következőkben látom:

- Az anyagi jogi szabályok kizárólag a kormánypárti képviselők szavazataival kerültek elfogadásra (az MSZP és az akkori LMP nem vett részt azok megszavazásában, a Jobbik pedig nem támogatta őket).

- Az egyéni választókerületi mandátumok arányának növekedésével erősödött a rendszer többségi és aránytalan jellege, ami még jobban megkönnyíti a 2/3-os mandátumarány kialakulásának nemkívánatos lehetőségét.
- A választókerületek kialakítása során alkalmazott gerrymandering a jelenlegi kormánypártoknak kedvez.
- Az új rendszer bevezette a győztes kompenzációjának világszerte szokatlan intézményét, tovább növelve a győztes győzelmének aránytalanságát.
- A rendszer fenntartotta az ajánlások visszaélésekre alkalmas intézményét.
- A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának bevezetése két szempontból is felveti a diszkrimináció gyanúját. Egyrészt a lakóhellyel rendelkező választópolgárokhoz képest ők pártlistára nem szavazhatnak, ugyanakkor velük ellentétben számukra biztosított a levélben szavazás lehetősége.
- A 13 nemzetiség regisztrált tagjai számára biztosított kedvezményes mandátum lehetősége, elsősorban a nagy számú roma választópolgár esetében rengeteg elveszített pártlistás szavazat lehetőségét hordozza magában egyetlen nemzetiségi mandátumért. Ezen kívül az elektronikus nemzetiségi regisztráció szabályai felveti a visszaélés lehetőségét.
- Az új választási eljárási szabályok közül alkotmányossági aggályokat vet fel
 - a Nemzeti Választási Bizottság mandátumának a két parlamenti ciklusnál is hosszabb időre, kilenc évre történt emelése,
 - a pártok médiakampányának gyakorlati korlátozása a kormánypártok befolyása alatt álló közszolgálati médiára (a kereskedelmi médiumok csak belátásuk szerint adhatnak azonos mennyiségű ingyenes műsoridőt a pártoknak),
 - a kampányfinanszírozás új szabályai sem zárják ki a korrupció lehetőségét.

Ami a szükséges módosításokat illeti, értelemszerűen, az említett egyoldalú, a kormánytöbbségnek kedvező jogalkotást a kifogásolt pontokon fel kellene váltani egy, a parlamenti pártok konzultációján alapuló új szabályozásnak, de erre csak akkor van lehetőség, ha a jelenlegi demokratikus ellenzéki erők kétharmados szavazataránnyal megnyernék a választásokat, hiszen a kétharmadoság még nem minősített többségű győzelmük esetén sem ad erre lehetőséget, ha azt a jelenlegi kormánypártok nem kívánják.

*



Kolláth György, alkotmányjogász, az ELTE és a TF címzetes egyetemi docense.

Mit gondol a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket?

Az 1989-ben egyszeri alkalomra készült, ill. szóló parlamenti választójogi törvény bevált, jól működött 2010-ig: közjogilag is, de a pártrendszer relatív, ugyanakkor indokolt mérvű stabilitása szempontjából szintén. Biztosította ez a törvény (és a Vet.) a demokratikus választási alapelveknek és a nemzetközi, ill. uniós mércéknek is megfelelő szabad, tisztességes, átlátható választásokat, előmozdította azok legitim eredményét. Gond a 20 év alatt nem elsősorban jogalkotási, hanem jogkövetési tekintetben mutatkozott meg: két lényeges kivétellel. Egy: a párt-, és kampány-finanszírozás, ill. annak kontrollja elégtelen volt és maradt. Kettő: a választókerületi „utánaigazítás” rossz volt, majd részrehajló módja miatt tovább romlott. Kisebb, de érzékelhető gondja-baja volt, illetve lett még az arányosság kritériumának elégtelensége. Helyénvaló volt a parlamenti küszöb alkalmazása, így többpárti, mégis - jogi tekintetben - működőképes parlamentek képződtek 20 év alatt. Más kérdés, hogy a frakciófegyelem fair módon kialakulni, átalakulni, elvszerűen, s egyben hatékonyan (együtt)működni nemigen tud(ott).

Mennyiben változik mindez az új szabályokkal? (Mennyiben segíti a nagy pártokat, ad-e lehetőséget a kisebbeknek a bejutásra, biztosítja-e a kormányozhatóságot, mennyire válik aránytalanná a rendszer?)

Hiba volt az új - kétharmaddal átvitt, így rendkívül részrehajló, önkényes és időleges - választójogi normákat kritikus tartalmuk és módjuk szerint megalkotni. Ez így nem az erő, hanem az előre felismert, bekalkulált fair versenyre való képtelenség manifesztuma lett. Drasztikusan a többségi elv felé mozdult el a rendszer, holott ennek az ellenkezője kellett volna. Szétszakadni látszik a rendszer: 20-25 jelölt szerepel a szavazólapokon, így bornírt módon csekély, kicsiny többséggel is lehet nyerni. Mindez nem a kikristályodás, hanem a szélhullás irányába mutat. Túl nagy ár azért, hogy a dezorganizáltak között és ellenében egy centrum nyerhessen. Minthogy a választójog a jogállam részét alkotó demokratikus legitimáció gyakorlati megvalósulása, sőt és továbbá a népszuverenitás valós, reális leképeződése (e népképviselőt döntően maga a közvetett demokrácia), egyszersmind pedig a legfőbb alapjogok egyike: nos, mindhárom vonatkozásban pártos visszalépés, visszaesés következett be a 2010-2014-es években. Ha 8.1 millió választópolgár közül és a zöme ellenében 2,7 millió vokssal, 53%-kal parlamenti 2/3-hoz lehet jutni, ám még azt a szisztémát is tovább egyirányúsítják: ez rombolja magának a választójognak, s általa a jogállamiságnak is a minőségét, tekintélyét, alkotmányos rendeltetését. Európa másfelé tart, mi „keletiesedünk”.

Ön szerint szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Finomhangolására egy nagyon tiszta, független, pártsemleges monitoring révén, annak konklúziójaként igen: önérdékű többségi átszabására nem. Ezt szemléletesen a 386 fős parlament afrikai stílusú (?) „zsugorítása” tükrözi. 20 év értékeinek, bevett megoldásainak, arányainak a megtartásával kellett és lehetett volna megfelelni a Házat, s talán ennek során, ill. keretében kidobni a megyei pártlistát. De a meghozott változtatások önérdékűek: nem hogy kicsit lejtének, de meredeken egy irányba húznak az új megoldások. Konszenzusképtelen kialakításuk kezdettől következetes bojkottot indokolt volna. Egészében véve is egyirányú, önkényes és földcsuszamlásszerű a módosítás: a 2010-es nyerő mértékekkel 2014-ben még nagyobb mandátumarány

képződnek. Nem fair az egyforduló előírása és annak indokolása sem, és problematikus a nemzetiségi választási rend megformálása is. Társadalmi támogatás nem övezte ezt a fajta változtatgatást: prognózisom szerint legkésőbb 2018-ra új jogi infrastruktúra lesz szükséges.

Nemzetközi összehasonlításban mit gondol a új szabályozásról? Van esetleg olyan minta, amelyet követhetett a jogalkotó?

Egy elemet, elvet említek: elmozdulás kéne az arányos rendszer irányába. Demagóg ellenérv, hogy „de a nép utálja a pártokat”. Ösztönző, a konszenzus felé való nyitás is kéne, mert nélküle akár 2-4 millió választó, főként a csömör okán marad távol. Két opció volna talán itt: 1) Az eddiginél sokkal inkább szavatolni a 4 klasszikus alapelv gyakorlati érvényét (mivel a közvetlenség kivételével a másik hármat veszély fenyegeti). 2) Sokkal jobban, sőt preventíve számolni kellene a strasbourgi ítélezés ide vonatkozó elveivel, precedenseivel, főként a szabad joggyakorlás - idézem - „körülményei” megfelelésségével.

Hogyan értékeli az új jelölési rendszert?

Egészében véve rossznak: időzavarban, mennyiségi jellegű, mások elől elhappoló hajsza folyt időntúl is. Hibásan megtört az egy választó, egy ajánlás elve, joggal való visszaélés látszik a törvényi mértéket jócskán meghaladó aláírásgyűjtés, raktározás, beélesítés vonatkozásában; a kopogtatócédulás rendszert elutálták, ám nála rosszabbal álltak elő.

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleménye az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

E kérdés válasza még lesújtóbb, mint az előzőé. *De jure* és *de facto* vonatkozásban e téren az esélyegyenlőség elveszett. Ám itt is bejött, hogy célzatosan, hamisan mit is kéne utálni (a kereskedelmi médiát): nem támogató, hanem korlátozó logikával nyúltak majd' mindenhez hozzá, ami csak annak kedvez, aki minden tekintetben készen (hadrendben?) áll. Nem látni összhangot az egyébként részben új tartalmú Btk., és a tilos, szabad, közömbös kampány-metodikák között. Az új eljárási törvény bornírt mértékben és módon sikerületlen jogszabály: kezdve annak tönkretett, kilúgozott, amúgy viszont változatlanul számon kérhető, normatív alapelveivel.

Lát-e pozitív változásokat a kampányfinanszírozás terén?

Úgynevezett liberalizációt igen, azt a szemléletet, hogy van itt pénz, csak igényelni kell. De nem azonos alapú az egyéni jelöltekre és a pártokra vonatkozó normacsoporthoz, légiés az elszámolás is, tehát sok év alatt sem sikerült biztonságos és kontrollálható rendet kialakítani: talán nem is ez volt a cél, csak ennek színlelése. „Burundi mintájú” eltérések, (nívó)különbségek lehetnek a büdzsé, a tér, a módszer és a kültéri jelenlét tekintetében a

választáson

indulók

között.

Mit gondol az egyfordulós rendszerről?

Hiba és kamu az ideológiája, főként, hogy pártos okból csakis „elvtelen” alkukat vizionálnak. Ebben sem egyféle, döntő, megtakarításos pénzkérdés egy normális demokrácia, és annak keletkezése. Mégsem baj, ha már így lett, de összecsiszolása a többi elemmel még hátra van (az egyforduló ui. megnövelné a voksolás előtti időigényt választási szövetségkötésekre, előzetes minikoalíciókra, ám hiába). Úgynevezett liberalizációt igen, azt a szemléletet, hogy van itt pénz, csak igényelni kell. De nem azonos alapú az egyéni jelöltekre és a pártokra vonatkozó normacsoport, légiés az elszámolás is, tehát sok év alatt sem sikerült biztonságos és kontrollálható rendet kialakítani: talán nem is ez volt a cél, csak ennek színlelése. „Burundi mintájú” eltérések, (nívó)különbségek lehetnek a büdzsé, a tér, a metódus és a kültéri jelenlét tekintetében a választáson indulók között.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

Tankönyvi tétel, hogy miként lehet(ett volna) tárgyilagosan és független szakértelem közreműködésével térképészkedni. Másként történt: kerületek, települések etc. oda-vissza csatolgatása művi és önérdékű lett. Az Alaptörvény alapvetően üres maradt, felhatalmazással utalt ki fontos témát, lásd: kettős állampolgárok voksolása. Formailag sarkalatos lett az új joganyag, érdemében viszont képződött benne és általa alkotmány sértő megoldás is. A kétféle értelemben vett külhoniak szavazási módjának különbsége sérti a jogegyenlőséget, de a Római Szerződést is. Komoly kontroll, megalapozás, konszenzus mindeme körben sem volt.

Mi a véleménye a megyei listák megszüntetéséről?

Önmagában nem gond, ám egy rendszer része. Akkor jó a megyei listás mód, ha a polgárok ismerete és kötődése okán éppen a helyén van, ugyanakkor kiváltható adekvát módon az új, fair szisztémába(n), és közömbös, ha csak úgy kidobják. Helyben, megyében azért még volna ismeretség X,Y,Z személyiségéről, országosan már ez felvizeződhet. Riasztó és elkeserítő, hogy országos listán olyan alakok is bejuthatnak, akiket helyben vasvillával kergetnének el: ez mire való, kinek jó?!

Mit gondol a töredékszavazatok számításának változásairól?

Önleplező, rendszeridegen műhiba a győztes kompenzálása.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleménye a megoldásról?

Hiba! Elvtelen, ill. sikerületlen az a két mód, mely szerint egy-egy kör nem kettő, hanem csak egy-egy szavazólapot kap. Ez nem bruttó-nettó játék dolga volna. A problémát próbálták ekként kodifikálni, nem annak reális, összefüggő, kimunkált, széles körben megalapozott, egyeztetett, kérélt módját. Ez a lényegi vonása az egésznek is.

Mi a véleménye a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéli meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

Ha valakinek joga van valamire, de valós, reális esélye nincs vagy alig, ill. szűkítve van, akkor az jogvesztő, ergo nem alkotmányos. Azonos megoldás kellett volna - levélbeni metódus is - mindkét nem honi aktív választói körre nézve. Egyezményesértés ez, várhatók strasbourgi perek: kár.

Összességében hogyan értékeli a változásokat? Van olyan változás, ami módosításra szorul, esetleg veszélyeket rejt? Van esetleg olyan külföldi példa, aminek a bevezetését érdemes lenne megfontolni egy újabb reform alkalmával?

Summáztaként: nem várható, hogy fair, tiszta, átlátható és esély-egyenlő, ergo legitim választások legyenek 2014. áprilisában: sem *de jure*, sem *de facto*. Egy egyébként angol nyelvű, friss dolgozatomból idézem a két zárómondatot: Jellemzően a demokratikus ellenzék érve a voksolásban való részvétel mellett az, hogy a titkosság a fülkében még biztosítható. A választási kihívások, kilátások jogállami szempontból olyanok, mint amikor a kártyajátékos - hogy 21-gyel nyerhessen - 19-re lapot kér.

*

Pozsár-Szentmiklós Zoltán alkotmányjogász, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tanársegédje.



Hogyan értékeli az új jelölési rendszert?

Az országgyűlési egyéni választókerületi képviselőjelöltek indulásához kapcsolódóan az ajánlószelevények rendszere valóban sok visszaélésre adott okot, így időszerű volt a jelöltállítás újragondolása. A választott megoldás, az *ajánlóívek rendszere* azonban a jelek szerint *több problémát okozott, mint amennyit megoldott*. A választópolgárok az ajánlóíveken személyes adataik kitöltése után, aláírásukkal támogathatják a képviselőjelöltek indulását – az adatokhoz tehát a jelöltek, jelölőszervezetek továbbra is hozzáférhetnek. Nehezen értelmezhető a választási eljárási törvény előírása, amely szerint egy választópolgár több jelöltet is támogathat aláírásával. Ez tette lehetővé, hogy

sajtóbeszámolók szerint egyes választókerületekben különböző jelöltek számára aláírásokat gyűjtő aktivisták kicserélhették egymás közt a korábban összegyűjtött személyes adatokat, és hamis aláírásokat vezettek rá az ajánlóívekre. A választópolgárok személyes adataival való visszaélés a résztvevők számára kölcsönösen előnyös lehetett: ezzel az együttműködő jelölő szervezetek mindegyike – a politikai versenyben való tényleges részvételi szándékától és valós támogatottságától függetlenül – hozzájuthatott a nyilvántartásba vett képviselőjelöltek (és országos listák) után járó költségvetési támogatáshoz. Mindenképpen átgondolásra szorul tehát a visszaélésekre lehetőséget adó ajánlási rendszer, amelyben *nincs helye a többes jelölésnek*.

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleménye az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

A kampányra vonatkozó szabályokat tartom *az új szabályozás leginkább érzékeny pontjának*. Fontos rámutatni, hogy a kampány nem pusztán az egymással versengő pártok kommunikációs eszközét jelenti, hanem a választópolgárok alapjogait abban a vonatkozásban, hogy a közügyekben megfelelően tájékozódhassanak, megfelelő információk birtokában formálhassanak véleményt, vehessenek részt a politikai versenyt övező vitákban – ezt a véleménynyilvánítás szabadsága, és az információszabadság, a tájékozódás szabadsága védi.

A *politikai reklámok közzétételének korlátozására* vonatkozó szabályok először az új választási eljárási törvényben jelentek meg. Bár az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöki vétó eredményeként az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában megállapította, hogy a kampányt korlátozó szabályok alaptörvény-ellenesek, azokat a negyedik Alaptörvény-módosítás – megengedhetetlen módon – az alkotmányos normák részévé tette. A nemzetközi fórumok bírálatának hatására az ötödik Alaptörvény-módosítás feloldotta ugyan azt a korlátozást, amely szerint a politikai reklámokat kizárólag a közszolgálati rádió- és televízió műsorszolgáltatók közvetíthetik, a közlés kötelező ingyenes jellegét azonban megőrizte. Nem meglepő, hogy a kereskedelmi műsorszolgáltatók (amelyek bevételeinek jelentős részét a reklámidő értékesítése jelenti) közül a törvényi határidőig egy sem jelezte politikai reklámok közzétételének szándékát – a korlátozás tehát hatásában változatlanul fennmaradt. Magyarországon a piacra lépés törvényi feltételeinek megteremtése óta a kereskedelmi műsorszolgáltatók adásai a legnézettebbek, szemben a közszolgálati műsorszolgáltatókkal, amelyek a teljes népesség alig több, mint 10 %-ához jutnak el. Azzal, hogy a jelölő szervezetek üzenetei ténylegesen nem továbbíthatók rádió- és televízióadások útján a legtöbb választópolgárhoz, mindannyiunk véleménynyilvánítási szabadsága sérül.

Hasonló módon alkotmánysértőnek bizonyulnak a szabályozásnak azok az elemei, amelyek a *politikai hirdetések közterületi hirdetését* korlátozzák. Az 5/2014. (I. 17.) Korm. rendelet a reklámtáblák, reklámhordozók és egyéb reklám célú berendezések közutak melletti elhelyezésének részletes szabályairól szóló korábbi kormányrendeletet módosította olyan tartalommal, hogy annak előírásai a választási plakátokra is

vonatkozzanak. Ennek megfelelően tilos választási plakátok elhelyezése többek között közvilágítási-, villany- és telefonoszlopon, közút felett, lakott területen kívül autópálya, autótűt és főútvonal mellett 100 méteres távolságon belül. A módosítás eredményeként a kormányrendeleti szintű szabályozás a választási eljárási törvénynek a plakátolást rendkívül széles körben megengedő szabályaival szemben korlátozza a kampányt, ezzel pedig a véleménynyilvánítás szabadságát. Sajnálatos, hogy a szabályozással összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság (szűk többséggel meghozott döntésében) nem fogadta be és nem bírálta el érdemben. Bizakodásra ad ugyanakkor okot a Kúria megállapítása, amely szerint a kormányrendelet korlátozó szabályai nem alkalmazhatók a választási eljárási törvény előírásaival szemben.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

Az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségét teljesítette az egyéni választókerületek újrajrjolásával: az Alkotmánybíróság a 193/2010. (XII. 8.) AB határozatával megsemmisítette a korábbi választókerületi beosztást. Azon túl, hogy az egyes választókerületek lakosságában adott esetben a háromszoros értékhez közelítő eltérések is voltak (ezzel nyilvánvalóan az egyenlő választójog sérelmét okozva), a szabályozás jogforrási szintje sem volt megfelelő: a korábbi választókerületi beosztást kormányrendeleti szintű norma tartalmazta. Az új szabályozás értékeléséhez világos támpontokat ad az említett alkotmánybírósi határozat: míg a választókerületi határok meghatározásához (és későbbi korrekciójához) szükséges szempontokat, garanciális szabályokat sarkalatos törvényben kell szabályozni, a konkrét választókerületi beosztás estében a *törvényi* szabályozás könnyebb módosíthatósága az irányadó szempont, így a választókerületi térképet nem indokolt sarkalatos törvénybe foglalni. A törvényalkotó ezt a finomhangolást nem végezte el a szabályozás kereteinek kialakítása során (a választókerületi térképet is sarkalatos törvény tartalmazza), a választókerületi beosztás kialakítása pedig – az európai alkotmányos követelményekkel ellentétesen – nélkülözötte a nyilvánosságot, abban szakértők, valamint az ellenzéki pártok delegáltjai nem vettek részt. Minden kormányzat természetesen törekvése, hogy saját maga számára kedvezően alakítsa a választókerületi beosztást, ezért kell még *a látszatát is elkerülni a részrehajlásnak* – ez pedig láthatólag nem sikerült.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleménye a megoldásról?

Azok a választópolgárok, akik valamely nemzetiséghez tartoznak és regisztrálják magukat, látszólag a jogkiterjesztés lehetőségével élnek, amikor a kedvezményes mandátumszerzés reményében nemzetiségük listájára szavaznak a pártlisták helyett – a szabályozás azonban mégis ellentmondásos helyzetet eredményez számukra. A szabályozás mércéje az az alkotmányos követelmény, amely szerint a népképviselői szervek választásában a politikai közösség valamennyi tagja egyenlő súllyal, egyenlő feltételek mellett vehet részt. A magyarországi nemzetiségek – akik politikai közösséghez való tartozását, kiemelt védelmét az Alaptörvény is megerősíti – azonban azzal a

helyzettel szembesülnek, hogy esetükben a kedvezményes nemzetiségi képviselő a politikai képviselő rovására valósul meg: a nemzetiségi regisztrációval szükségképpen azt a döntést is meg kell hozniuk, hogy politikai helyett csak nemzetiségi preferenciájukat nyilvánítják majd ki a listás szavazatuk útján. A kedvezményes nemzetiségi képviselő biztosításának ára tehát a politikai képviselő korlátozása – ez *a különbségtétel azonban nem elfogadható a politikai közösség egyenlő tagjai között*. Megfelelő megoldás lehet, ha a kétszavazatos (egyéni választókerületi és pártlistás) választás rendszerének megőrzése mellett küldhetnének szöszölókat az Országgyűlésbe a nemzetiségek.

Mi a véleménye a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéli meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

Az állampolgárság feltétele mellett a közös európai alkotmányos hagyomány egyaránt elfogadja a választójog lakóhelyhez kötését és annak mellőzését is. A választott megoldás, amely a lakóhely alapján a választójogosultság tartalmában tesz különbséget, azonban ebben a kontextusban is szokatlan. Míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgárok egyéni választókerületi jelöltre és országos listára is szavazhatnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára csak a listás voksolás lehetőségét biztosítja a törvény. Bár kétségkívül megfontolandók azok az érvek, amelyek szerint az alkalmazott megoldás a szavazatok súlya tekintetében nem jelent elmozdulást az egyenlő választójog követelményétől, *a szavazatok számának egyenlőtlensége nem igazolható*. Léteznek olyan megoldások (pl. önálló választókerületek kialakítása), amelyek alkalmazásával a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok magyarországi lakóhellyel rendelkező társaikhoz hasonló keretek szerint szavazhatnak.

A szavazás módja tekintetében fontos – az európai gyakorlatban egyébként szintén ismert – újítás a levélben történő szavazás, ez azonban csak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok számára áll rendelkezésre. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok a korábbi szabályozáshoz hasonlóan a külképviseleteken szavazhatnak. *A szavazáshoz való hozzáférés tekintetében a két alanyi kör között azonban nincs releváns különbség, ami igazolná eltérő szavazási módok alkalmazását*. Míg a magyarországi lakóhellyel rendelkező, külföldön tartózkodó választópolgárok a külképviseleti szavazás kizárólagos lehetőségével élve esetenként hosszabb utazást vagy költséget vállalnak, a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező polgártársaik a szavazási levélcsomag előzetes igénylésével és továbbításával lényegesen kevesebb fáradsággal vehetnek részt a választáson. Mindenképpen szükség van tehát a szabályozás alkotmányos korrekciójára, és a levélben történő szavazás lehetőségének biztosítására a magyarországi lakóhellyel rendelkező, a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok számára is.

*

Orbán Balázs, a Századvég Alapítvány kutatási igazgatója.

Mit gondol a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket? Mennyiben változik ez az új szabályokkal?



Először is azt érdemes tisztáznunk, hogy nincs önmagában véve jó vagy rossz választási rendszer. Ez az alapvető és mások által is ritkán vitatott megállapítás ugyanis az elmúlt időszak felfokozott kampányhangulatában kicsit háttérbe szorul. Minden ország választási rendszere más, különböző előnyökkel és hátrányokkal. A választási rendszerek fókuszai, alapvető céljai is mások. Ahogyan azt Giovanni Sartori az egyik – nem csak számomra legkedvesebb, Összehasonlító alkotmányművészet című – művében elég plasztikusan megfogalmazta: a tisztán arányos rendszernek kizárólag az a célja, hogy a szavazatok megoszlását tükröző parlamentet hozzon létre, ezzel szemben a tisztán többségi rendszer viszont nemcsak parlamentet, hanem kormányt is létre akar hozni. Az, hogy melyik elvet részesítjük előnyben, tulajdonképpen hit, vagy ha úgy tetszik, (politikai) meggyőződés kérdése. Talán még jobban érthetővé válik a lényeg, ha onnan közelítjük meg a kérdést, hogy egy demokráciát nem az különböztet meg egy diktatúrától, hogy milyen eltérések figyelhetők meg a választási rendszerben, hanem hogy az emberek valódi akaratát kifejező választási eredmény létrejöhet-e, és képes-e magának érvényt követelni.

A rendszerváltozás kerekasztal-tárgyalásain kialakított választási rendszerünk olyan volt, amilyen a rendszerváltozás maga. Politikai kompromisszumokat tükröző, vegyes szisztéma. Külföldi szakértők a magyar megoldást semleges megközelítéssel az egyik legösszetettebb, negatív megközelítéssel pedig a legbonyolultabb választási rendszernek nevezték a világon. Állandó példaként az országgyűlési képviselők számát szoktam felhozni akkor, ha arról beszélek, hogy a korábbi rendszer inkább különböző alkuk eredményeként, nem pedig átgondolt elvek mentén született meg. Miért éppen 386 az országgyűlési képviselők létszáma? Pusztán csak azért, mert a kerekasztal-tárgyalásokon kialakult kompromisszum eredményét tükröző kisebb egyéni választókerületi létszámot az utolsó állampárti parlament nem volt hajlandó megszavazni. Annak képviselői ugyanis abban bíztak, hogy nagyobb országos ismertségük révén az elkövetkező demokratikus választásokon az egyéni körzetekben jobb eredményt lesznek képesek elérni. A sors fura fintora, hogy utóbb ez az elképzelésük – ugyanúgy, ahogy az ellenzéki oldal jó néhány előfeltételezése is – teljesen tévesnek bizonyult. Az ugyanakkor nem tagadható, hogy a korábbi választási rendszer végeredményben betöltötte funkcióját. A legnagyobb előnyének például azt tartom, hogy a rendszerváltozás utáni lengyel parlamentre jellemző

fragmentálódást sikerült a 4 %-os, majd az 5 %-ra emelt parlamenti küszöb révén elkerülni. Jó, hogy volt olyan mocsár, amelyből Magyarországnak nem kellett kikászálódnia!

Szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Kiindulási pontként el kell fogadnunk az országgyűlési képviselők létszámának csökkentésére vonatkozó politikai döntést. Ennek fényében a választási rendszer reformjának szükségessége sem kérdőjelezhető meg. A létszámcsökkentésre vonatkozó döntés mögött természetesen nem csak politikai okok húzódtak, hiszen statisztikai értelemben is alátámasztható, hogy az országgyűlési képviselők létszáma arányaiban jóval az európai átlag fölötti volt. A 199-es új létszám sokkal egészségesebbnek tűnik. Az új parlamenti képviselői szám elkerülhetetlenné tette a választási rendszer reformját is, hiszen a korábbi rendszer az új létszámmal már nem lett volna működőképes. A 2010 előtti hasonló vitákat figyelve nem lehet kétségünk afelől, hogy az átalakítás legfigyelemreméltóbb része éppen az volt, hogy hogyan lehetett ezen kisebb létszámú parlament mellett megtartani a korábbi vegyes rendszert. Arend Lijphart híres politológusnak tulajdonítható az a nemzetközi összehasonlító kutatásból kikövetkeztetett megállapítás, hogy ugyan a választási rendszerek viszonylag gyakran változnak, de meglehetősen ritka az, hogy többségi, arányos vagy vegyes rendszerről országok más rendszerre térnének át. Ez a megállapítás a magyar rendszer átalakításának esetében is igaznak bizonyult. Jól látható, hogy a jogalkotó mindent megtett azért, hogy a vegyes rendszert megtartsa, és ne lehessen őt a választási rendszer radikális átalakításával vádolni. Ezen elementáris kényszerítő erő mellett szokás megemlékezni a nemzetközi szervezetek elvárásaiból eredő determinációról (pl. választójogi korlátok, ajánlási rendszer anomáliái) illetve az Alkotmánybíróság választókerületi térképet megsemmisítő döntéséről is, mint olyan tényezőkről, amelyek kifejezetten egy új választási szisztéma létrehozásának szükségessége felé mutattak.

Nemzetközi összehasonlításban mit gondol az új szabályozásról? Van esetleg olyan minta, amelyet követhetett a jogalkotó?

A korábbi kérdésnél is próbáltam utalni arra, hogy nehéz ebben a tekintetben a nemzetközi összehasonlításra támaszkodni, mivel minden ország más választási rendszer mellett tette le voksát, és így más problémákkal is küszködik. Néhány helyen a magyarhoz hasonló irányú változások zajlanak, míg máshol a politikai elképzelések éppen az ellenkező előjelűnek bizonyulnak. Csak hogy egy példát említsek: miután az olasz alkotmánybíróság tavaly év végén megsemmisítette a korábbi olasz választási rendszert, – ismerve az olasz politikai berendezkedést – nyilvánvaló volt, hogy az olasz politikai pártok a stabil kormányzóképeséget jobban elősegítő többségi rendszer irányába akarnak ellépni. Nem okozott tehát meglepetést, hogy milyen változások zajlanak Rómában.

A magyar rendszerrel kapcsolatban szerintem három alapvető elvet emelhetünk ki, ami jól láthatóan befolyásolta a jogalkotót, és alapvetően megkülönböztethetővé teszi az új rendszert a korábbitól. Az első az egyszerűsítés, amely a korábbi összetett magyar

választási rendszer után szinte adta magát. A korábbi három ág helyett két ág lett, így a mandátumtranszformálás a vegyes rendszer fenntartása mellett a lehető legegyszerűbbé vált. Ugyanezen elv alá sorolható be a kétfordulós rendszer megszüntetése is. Ezt a változást jogi értelemben nem nagyon lehet minősíteni, politikai értelemben ugyanakkor tisztább helyzetet eredményez, hiszen a választók számára egyértelműbbé válik döntésük direkt következménye, míg kevesebb politikai mozgásteret tesz lehetővé a pártoknak.

A második alapelv az új formációk megjelenésének és a kisebb pártok parlamentbe jutásának elősegítése. Több elem – például a könnyített jelöltállítás és az állami kampánytámogatás – is ennek az alapelvnek az érvényesülését segíti elő. Mindez, azzal együtt is, hogy megmaradt az új választási rendszerben az 5%-os bejutási küszöb, ténylegesen segít abban, hogy a nagy pártokhoz képest esélytelenebb kis pártok sikeresen szerepeljenek.

A harmadik jól kivethető alapelv pedig talán úgy fogalmazható meg, hogy az új rendszer arra tesz kísérletet, hogy ha egy párt a szavazatok relatív többségét megszerzi, akkor ez egyúttal 50% fölötti mandátumtöbbséget is eredményezzen számára az Országgyűlésben. Ezt segítő elem például a vegyes rendszer arányos ága felől a többségi ág irányába végrehajtott hangsúlyeltolódás, illetve a győzteskompenzáció intézménye. Nem tudhatjuk bizonyosan, de nekem az a meggyőződés, hogy ennél a változásnál a jogalkotót az a premissza vezette, mely szerint a rendszerváltozás utáni politikatörténet nem a koalíciós kormányzás szükségességéről és sikerességéről szólt – politikai oldaltól függetlenül. Természetesen mindhárom alapelvet lehet vitatni, de azt gondolom, hogy ezen alapvetések lenyomata végső soron jól látható és visszakövethető az új választási rendszer legtöbb elemében.

Hogyan értékeli az új jelölési rendszert?

Ahogy az már érintőlegesen szóba került, a jelöltállítás és a kopogtatócédula intézménye a korábbi választási rendszer legneuralgikusabb pontja volt. Itt most nemcsak a visszaélésekre, hanem a korábbi rendszer igazságtalanságaira is gondolok. A kopogtatócédulás megoldással való visszaélések Magyarországon elterjedt gyakorlatát egyik jogállami demokrácia sem tenné ki az ablakba, így az ebbe az irányba tett lépések felettébb üdvözlendők. Az igazságtalanság alatt pedig azt értem, hogy nem tűnik fair eljárásnak az, amely egy választásokon később majdnem 7,5 %-ot szerző párt elé a megmérettetés előtt szinte teljesíthetetlen, illetőleg csak nagy kínok között teljesíthető jelöltállítási korlátokat állít. A jelöltállítási rendszer szigorán tehát mindenképpen enyhíteni kellett! A mostani sajtóhírek mellett könnyen felejtjük el, hogy a jogalkotó úgy könnyített a jelöltállítás rendszerén, hogy a népszavazások során már kipróbált és működőképes ajánlóíves megoldás bevezetése mellett döntött. Önmagában vizsgálva ezt a döntést, akár logikusnak is minősíthetjük, hiszen itt újfent nem radikális változtatás, hanem egy itthon jól ismert jogintézmény adaptálása következett be. Én egyébként úgy látom, hogy a büntetőjogi, valamint választási szankciórendszernek és apparátusnak jelen jogszabályi és emberi erőforrási keretek között is alkalmasnak kell lennie arra, hogy az esetleges visszaélések kiszűrje. Reményeim szerint ez be is fog következni!

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleménye az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

Valóban kényes kérdéssről van szó, amelyről a megfontolt diskurzust véleményem szerint szintén a választások közelsége hátráltatja. Leegyszerűsítő jellegük miatt nem tudok egyetérteni azokkal a megállapításokkal, amelyek azt állítják, hogy választási kampányt csupán korlátozottabban lehet folytatni, és ez így nagy általánosságban a jelöltek és jelölő szervezetek tekintetében a véleménynyilvánítás szabadságát alkotmányellenesen korlátozza. Érdeemes talán egy kicsit árnyaltabban megközelíteni a kérdést, és úgy fogalmazni, hogy a kampányolás fókusza megváltozott, azaz az új kampányszabályozás az egyes kampánytechnikák közötti hangsúlyeltolódásra készíti a pártokat. A jogalkotó háttérbe szorította például a hagyományosabbnak tekinthető televíziós kampányokat, amelyek jelentősége egyébként a nyugati demokráciákban, ha nem is rohamosan, de csökken. Ennek alkotmányossági megítélése európai értelemben sem egységes, láthatjuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság elég szigorú álláspontot foglalt el a kérdésben, míg a strasbourgi bíróság egy brit ügyben a magyarhoz hasonló szabályozásról azt mondta ki, hogy az egyensúlyt teremt a véleménynyilvánítás szabadsága és a semlegesség követelménye között, amely csak esélyegyenlőséget biztosító korlátozó szabályozással érhető el. Ezzel szemben a direkt kampányeszközök, a választópolgárok személyes meggyőzésére és az internetes kommunikációra épülő kampányok jelentősége és jogi lehetősége megnőtt. Én ebben a körben nagyon fontos változásnak értékelem a kampánycsend intézményének eltörlését, amely egyrészt hazai vonatkozásban egy működésképtelen jogintézménynek bizonyult, másrészt szerintem kifejezetten ellene hatott a normális demokráciákban bevett és szükségszerű agitálásnak. Ehhez még csak azt tennem hozzá, hogy a széttartó jogorvoslati fórumrendszer okán a kampánycsendet évtizedek alatt sem sikerült egységes jogalkalmazói megítélés alá helyezni. Mindezt azért tartom fontosnak, mert biztos vagyok abban, hogy a kampánycsend maradványának, a szavazókörtől számított 150 méteren belüli kampányolás tilalmának jogalkalmazói megítélése még így is a választások napjának egyik jogi kulcskérdése lesz.

Hogyan ítéli meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleménye ennek sarkalatos szabályozásáról?

A választókerületek újraszabályozása minden esetben egy választási rendszer átalakításának legkényesebb pontja. Véleményem szerint örömteli, hogy az a tarthatatlan és alkotmányellenes helyzet, amely a korábbi beosztást jellemezte, megszűnt. Természetesen az új körzethatárok kialakítása heves politikai vitákat indukált. Ezt azonban természetesnek tekinthetjük, azt hiszem, hogy ez valamennyi demokratikus politikai berendezkedésű országban elkerülhetetlen lett volna. Jogi értelemben szerintem sokkal izgalmasabb az a kérdés, hogy milyen konkrét megoldást választott a jogalkotó a választókerületek beosztásának szabályozására. Valószínűleg kisebbségben vagyok a véleményemmel, de én például nem tartanám Magyarországon szerencsésnek egy olyan rendszer bevezetését, mint például a brit Boundary Commission testület, ahol egy elvben pártsemleges szakértői kör dönt a körzetek újrajzolásáról. A választókerületek

újrarájzolása ugyanis nem egy politológiai, netán választásszociológiai szakkérdés. Természetesen a körzetek átrajzolása során ezeknek a szaktudományoknak a vizsgálódásai szerepet játszhatnak, és egyúttal a törvényben rögzített kötelezettségeknek is fontos szerepe van, de egy adott terület egyik vagy másik körzethez csatolása végső soron, valójában politikai kérdés. Ezekért a döntésekért pedig a politikusoknak kell vállalniuk a politikai felelősséget. Így önmagában az, hogy a választókerületi beosztást törvény tartalmazza (ezt egyébként maga az Alkotmánybíróság is előírta), és a rendszeres felülvizsgálatot a törvény az országgyűlési képviselőkre bízta, nem vitatható. A következő kérdés az, hogy sarkalatos vagy „sima” törvény tartalmazza-e a választókerületi beosztást. Ebben a tekintetben én nem becsülném le a sarkalatos törvény stabilizáló hatását, hiszen „feles” törvény esetén valamennyi választási ciklusban újra és újra előkerülne a választókerületek módosításának kérdése. Ettől függetlenül természetesen politikai értelemben érthető, ha az ellenzék vitatja az éppen most sarkalatos törvényi szintre emelt választókerületi beosztást. Most egyébként, hogy az új választási rendszerrel kapcsolatos kritikákkal foglalkozik az ember, fellapoztam az önkormányzati rendszer 1994-es átalakításával kapcsolatos parlamenti dokumentumokat és újságcikkeket. Ezekből egyértelműen kiderül, hogy az 1994-es országgyűlési választásokon megválasztott kétharmados parlamenti többség az ellenzék elementáris tiltakozása mellett 1994. augusztus 30-án sürgős tárgyalást kérve nyújtotta be a választási reformot, melyet az ellenzék távolmaradása mellett 1994. október 30-án fogadott el, és az új szabályok alapján az önkormányzati választásokra már 1994. december 11-én sor került. Az ellenzéki kritikák akkor a maihoz hasonló módon politikai számítással vádolták a kormánypártokat, a 1994-es esetben az idő azonban végül inkább azt bizonyította – lévén, hogy az a szabályozás néhány elemében még ma is él –, hogy egy működőképes és elfogadható konstrukció született.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleménye a megoldásról?

A nemzetiségek parlamenti képviseletének megteremtése Magyarország fontos nemzetstratégiai célja, nem pedig egy korábbi alkotmányos mulasztás orvoslása. A határon túli magyar közösségek jogérvényesítésének elősegítését véleményem szerint nagy mértékben támogatja, ha Magyarország példamutató nemzetiségi képviseleti rendszert működtet. Így a parlamenti képviselet bevezetése már csak emiatt is üdvözlendő. Téves az a közkeletű érv viszont, amely azt mondja, hogy az Alkotmánybíróság egy korábbi döntéséből következően kellett az Országgyűlésnek a parlamenti képviselet biztosítása. A parlament az Alkotmánybíróság akkori döntéséből eredő kötelezettségének eleget tett akkor, amikor a mulasztást a nemzetiségi – akkori nevén nemzeti és etnikai kisebbségi – önkormányzati képviseleti rendszer felállítása útján orvosolta. Ennek a történetnek egy érdekes leágazása, ezért talán érdemes néhány szót ejtenünk arról, hogy a magyar alkotmányos rendszerben hogyan is tudhatjuk bizonyosan, ha egy alkotmányos mulasztás orvoslásra került. Hiszen az Alkotmánybíróság általában nem hoz külön döntést arról, hogy mennyiben tartja saját korábbi döntésével megfeleltethetőnek a jogalkotói reakciót. A legautentikusabb választ erre a kérdésünkre sajátos módon az Alkotmánybíróság honlapján találhatjuk, ahol a Hivatal rendszeresen

vezeti, hogy az Országgyűlés mely alkotmányos mulasztásokat szüntetett meg és melyeket nem – nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság Hivatalának értelmezése szerint. Nos, ezen összeállításban a nemzetiségi önkormányzati rendszer felállítása óta már nem szerepel ez a mulasztás. Ettől függetlenül a fenti érvek mentén a nemzetiségi parlamenti képviselet valamilyen módon történő biztosítását mindenképpen szükségesnek gondolom. Éppen ezért talán nem a legszerencsésebb fejlemény, hogy előreláthatólag nem lesz szavazati joggal rendelkező nemzetiségi képviselő a következő Országgyűlésben. Ehelyett mind a 13 nemzetiség szószólóval képviseltetheti magát. Persze kétségtelen az is, hogy ez a helyzet – tudniillik, hogy csak szószólóként, nem pedig képviselőként lesznek tagjai a parlamentnek a következő ciklusban a nemzetiségek – egyúttal a népszuverenitás és nemzetiségi képviselet közötti alkotmányos feszültségeket is feloldja.

Mi a véleménye a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéli meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

A határon túli magyarok választójogának biztosítása az új magyar választási rendszer egyik legörvendetesebb változása, mellyel a magyar politika régi adósság törlesztette – ráadásul számomra nem várt későbbi egyetértésben. Jól látható, hogy a konkrét formula megtalálásakor a jogalkotó is próbált egyensúlyozni, és olyan képviseleti lehetőséget biztosítani a határon túli magyaroknak, amely ugyan tényleges súlyt ad, de nem veszélyezteti a magyarországi választópolgárok primátusát a demokratikus akaratképzésben. Éppen ezért, noha hallhatók olyan hangok, amelyek a választójog egyenlősége szempontjából próbálják kritizálni ezt a megoldást, a Velencei Bizottság véleményéhez csatlakozva a szabályozást inkább egy pragmatikus és jó kompromisszumnak minősíteném.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező magyar állampolgárok közötti különbségtétel (tudniillik, hogy a lakóhellyel nem rendelkezők csak levélben, míg a lakóhellyel rendelkezők csak személyesen szavazhatnak) mögött szerintem világos jogi logika áll, noha érzékelhetően sokan vitatják a különbségtétel alkotmányosságát. Véleményem szerint a két csoport nem vehető egy kalap alá, hiszen a választópolgárok között nem az az alapvető különbség, hogy a szavazás napján hol tartózkodnak, hanem hogy a lakóhellyel rendelkezőknek – tartózkodási helyüktől függetlenül – két szavazatuk van, míg az úgynevezett határon túl magyaroknak – szintén függetlenül attól, hogy éppen Magyarországon vagy külföldön tartózkodnak – csupán egy. Éppen az lenne tehát a diszkriminatív, ha különbséget tennénk a lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok között abban a tekintetben, hogy aki a szavazás napján itthon tartózkodik, csak személyesen, aki pedig külföldön tartózkodik, csak levélben szavazhatna. A magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgároknak tehát ugyanúgy kell szavazniuk – a jogalkotó döntése szerint személyesen. Leegyszerűsítve tehát azt mondhatjuk, hogy vagy mindenki levélben szavaz, vagy senki. Bevallom őszintén, én nem tartanám szerencsésnek, ha mind a 8 millióan levélben (is) szavazhatnák, így az elektronikus szavazás bevezetéséig inkább ezt a mostani megoldást támogatnám. Ugyanez a követelmény persze értelemszerűen nem vonatkozik azokra, akik magyarországi lakóhellyel nem rendelkeznek, náluk ezért fogadható el a levélben szavazás. A kérdés

politikai vetületét vizsgálva pedig mindenkit óva intenek attól, hogy empirikus kutatási eredmények nélkül elfogadja azt a feltételezést, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de ideiglenesen külföldön tartózkodó magyar állampolgároknak alapvetően mások lennének a politikai preferenciái, mint az életvitelszerűen is itthon tartózkodó társaiknak.

A levélben szavazás intézményével kapcsolatban pedig talán azt érdemes kiemelni, hogy alapvetően egy Európában bevett és elfogadott szavazási módról van szó, melyet 17 uniós ország alkalmaz különbözőképpen. A konkrét magyar megoldás pedig – éppen néhány választási szakértő javaslatára – szerencsére tartalmazza azokat a legszükségesebb garanciákat, amelyeknek a levélben szavazásnál nyilván fokozottabban kell érvényesülniük. Egy ilyen új jogintézmény azonban mindig tartogathat a jogalkalmazók számára meglepetéseket, így a választások után érdemes e tekintetben is összegyűjteni az első tapasztalatokat. Tulajdonképpen összefoglalásként is azt mondhatom, hogy a tapasztalatok összegyűjtése a szükségeshez vagy a szokásoshoz képest sajnálatosan – nyilvánvaló politikai okok miatt – felfokozott politikai klíma lecsillapodása utáni fontos jogalkotói és jogalkalmazói feladat lesz.

*

László Róbert, a Political Capital választási szakértője.



Mit gondolsz a rendszerváltás óta mennyiben befolyásolta a választási rendszer a pártrendszert és ezáltal a közjogi berendezkedésünket? Mennyiben változik ez az új szabályokkal? (Mennyiben segíti a nagy pártokat, ad-e lehetőséget a kisebbeknek a bejutásra, biztosítja-e a kormányozhatóságot, mennyire válik aránytalanná a rendszer?)

Egy választási rendszer mindig hat a pártrendszerre (főleg, ha húsz évig érdemben nem változtatnak rajta), de sem alá-, sem túlbecsülni nem érdemes annak mértékét. A pártrendszer blokkosodásának nem az egyetlen, de az egyik meghatározó okozója volt a vegyes, de sokkal inkább a többségi rendszerek jegyeit magán viselő választási szisztéma. A politikai arénába való nehéz betörésben a politikai kultúrának legalább akkora szerepe volt, mint a túlságosan szigorú jelöltállítási rendszernek, de még így sem bizonyult lehetetlennek új formációk megjelenése – igaz, ez húsz év alatt mindössze három pártnak sikerült, és a Jobbik volt az egyetlen, amely nem kis pártként debütált.

Az új szisztéma egy újabb nagy lépést tett a többségi rendszerek irányába (egyéni kerületi mandátumok súlyának növekedése, második forduló eltörlése, a „győzteskompenzáció” bevezetése), ami még inkább a nagy pártok dominanciáját erősíti. A parlamentbe jutás feltétele nem nehezedett ugyan a kisebb pártok számára (az ötszázalékos küszöb

változatlan maradt), mandátumarányuk tekintetében a korábbinál is alulreprezentáltabbak lesznek. A jelöltállítás feltételeinek könnyítése önmagában elősegíthetné a zárt politikai rendszerünk megnyitását, az ellenőrizetlen kampánytámogatás és a többes jelölés bevezetésével együtt azonban ez sokkal inkább a politikai opportunizmust segíti elő (ezt bizonyítja a komolytalan pártok jelöltállítási sikere, illetve a valószínűsíthetően gyenge választási eredményük).

Véleményed szerint szükség volt a korábbi választási rendszer reformjára?

Átfogó reformra nem volt közjogi kényszer, állammegóvásnál viszont nagyobb átalakításokat már jóval korábban el kellett volna végezni. A 2009-es választási auditunkban¹ kifejtettük részletesen ezeket a pontokat, amelyek közül a legfontosabbak a választókerületi aránytalanság, a külképviseleti szavazás és a jelöltállítási rendszer voltak.

2010 előtt a kétharmadot összeadni képes MSZP és Fidesz nem volt érdekelt a rendszer átfogó reformjában, ezért nem is törekedtek rá; az alacsony színvonalú vita kimerült a „kisebbsparlamentezés”-ben.² A Fidesz kétharmados többségének megszerzésével viszont vadonatúj helyzet állt elő: lehetőség nyílt arra, hogy egyetlen politikai erő alakítsa át saját – vélt vagy valós – érdekeinek megfelelően a rendszert.

Nemzetközi összehasonlításban mit gondolsz az új szabályozásról? Van esetleg olyan minta, amelyet követhetett a jogalkotó?

Nincs ilyen, de nem is kell, hogy legyen. Minden országnak más a választási rendszere, és ez jól van így. Az inkább problémás, hogy több vitatható elemet is kiragadott nemzetközi példákkal igyekezett legitimálni a törvényalkotó, de a rendszer egésze egyáltalán nem hasonlít egyikre sem. Például az előzetes regisztrációt amerikai mintára hivatkozva kívánta bevezetni, de a liberális kampányszabályokat ugyanonnan már nem akarta importálni. A többségi rendszerek felé tett lépéseknél gyakran hivatkozott a brit mintára, mondván, mindenki, aki a magyar reformot kritizálja, tegye hozzá, hogy Nagy-Britanniában diktatúra van³ – elhallgatva, hogy a több évszázados hagyományokkal bíró westminsteri modell idegen a rendszerváltás utáni magyar hagyományoktól, illetve, hogy milyen a magyar rendszerben nem létező fékek és ellensúlyok védik a kormány túlhatalmától a brit állampolgárokat.

Hogyan értékeled az új jelölési rendszert?

¹ Political Capital Institute: *Hibák a rendszerben*. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf (Letöltve: 2014.03.25.)

² László Róbert – Juhász Attila: A kisebbsparlamentezés csapdájában. *Társadalom & Politika*, 2010/1. Elérhető: http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/TarsadalomEsPolitika_2010_1.pdf (Letöltve: 2014.03.25.)

³ Gulyás Gergely: *A választójogi rendszer legfontosabb értékmérője a kormányzati stabilitás*. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1939637> (Letöltve: 2014.03.25.)

Egy március 10-ei közleményünket⁴ tudom (rövidítve) idézni:

Amíg a jelöltállítás úgy épül a választók ajánlására, hogy a pártok kezelik a választópolgárok adatait, és amíg több százmillió forintos támogatás tehető zsebre ellenőrizetlenül, addig nincs mit csodálkozni a csalássorozaton.

A jelöltállítás átfogó reformra szorult volna, ehhez képest az elmúlt ciklusban legfeljebb ráncfelvarrás történt. Az ajánlószelvények ugyan megszűntek, de csak a kevéssel jobb ajánlóívek léptek a helyükbe. A többes ajánlás lehetőségével újabb eszközt, a kampánytámogatás bevezetésével pedig újabb motivációt adtak a potenciális csalók kezébe. Abban lehetett csak reménykedni, hogy a megkönnyített jelöltállítási feltételek miatt komolyabb visszaélések nélkül is célt érhetnek a politikai opportunisták, de ez naivitásnak bizonyult.

Sem az előző, sem a mostani parlament nem volt nyitott a jelöltállítás új alapokra helyezésére, és ez aligha magyarázható mással, mint hogy a kétharmados többséggel akkor (MSZP és Fidesz) és ma (Fidesz) rendelkező pártok számára tökéletesen megfelel a zavaros, feketepénzekkel és bizniszpártokkal operáló, egymás zsarolására épülő struktúra.

A hatályos rendszerben legfeljebb annyi az újdonság, hogy míg látszólag (az induláshoz szükséges aláírások csökkentésével) szélesre nyitja a kaput az újabb politikai formációk előtt, valójában a választási környezet még a korábnál is zártabb, minek következtében komoly politikai ambícióval rendelkező pártok alig, a kampánypénzek lenyúlásában érdekelt kamuformációk annál nagyobb számban próbálnak meg érvényesülni.

Fontos látnunk, hogy a visszaélés-sorozat a rendszernek nem óhatatlan mellékhatását, hanem a velejét képezi. A választási eljárást és a magyar demokráciát negyed évszázada mérgező ajánlási rendszertől teljes egészében meg kellene szabadulnunk. A jelöltállítás új alapokra helyezéséről végképp megspórolhatatlannak tűnik egy széleskörű szakmai vita, amelyben a magunk részéről ugyanazt az álláspontot képviselnénk, mint 2007 óta folyamatosan: a kaució bevezetését. Más működőképes megoldások is felmerültek az elmúlt években, ezekről kellene érdemi vitát folytatni.

A kampányszabályozás kényes kérdése volt a politikai reklám és a politikai hirdetés fogalmának különválasztása és a kapcsolódó médiaszabályozás, amely miatt az Európai Bizottság is vizsgálatokat folytatott. Mi a véleményed az új kampányszabályozásról, a kampány eszközeiről?

A kampány szabályozása nem biztosít egyenlő feltételeket a feleknek. A törvény betűje szerint minden pártra egyformán vonatkoznak ugyan a szabályok, a mindenkori kormány mégis aránytalanul nagy előnyt élvez (kampányidőszakban is folytathat „tájékoztató” kampányt a kereskedelmi tévékben és rádiókban, olyan helyeken is megjelenhetnek a plakátjai, ahol a pártokéi nem), a „civil” szervezeteknek kiszervezhető

⁴ Political Capital Institute: *Megbukott a régi-új ajánlási rendszer.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942681> (Letöltve: 2014.03.10.)

kampánytevékenység pedig a legjobb anyagi háttérrel rendelkező formációkat hozza előnyös helyzetbe.

A kampányszabályozás átalakításának fő célja az apolitikus választók távol tartása a választástól (ugyanerre lett volna hivatott az előzetes regisztráció bevezetése is). Ezt a célt szolgálja:

- az ingyenesség bevezetésével a politikai reklámok de facto megszüntetése a kereskedelmi rádiókban és televíziókban;
- a politikai reklámok közszolgálati csatornákon való limitált megjelenése;
- a közterületi hirdetések – nem fair eszközökkel, a választás előtt három hónappal történő rendeletmódosítással elért – korlátozása.

Látsz-e pozitív változásokat a kampányfinanszírozás terén?

A költési limit két és félszeresére emelése, illetve a jelöltek kampánytámogatásának kincstári kártyán történő kifizetése jó irányba tett lépések. A kampányfinanszírozás egésze viszont továbbra sem átlátható, továbbra sem ellenőrizhető, így ez a két apró pozitív elem nem használt többet, mint egy koszos pocsolóba öntött pohár tiszta víz.

Mit gondolsz az egyfordulós rendszerről?

Mind az egy-, mind a két forduló egyformán demokratikus megoldás, egyiket vagy másikat csak politikai érdekek mentén lehet védeni vagy támadni – szakmai viszonyulásom tehát nincs hozzá. Ami biztos, hogy a második forduló eltörlése relatív többségivé tette az egyéni kerületi ágat, ami nyilvánvalóan a mindenkori relatív legnagyobb politikai erőnek kedvez. De hogy mely párt foglalja el épp ezt a pozíciót, az változhat; a kormánypárt részéről ez tehát egy kockázatos lépés volt.

Hogyan ítéled meg a választókerületek megrajzolását? Mi a véleményed ennek sarkalatos szinten történő szabályozásáról?

A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014. című, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének felkérésére készült írásomból⁵ idéznék:

„Az Alkotmánybíróság 2010-es határozata⁶ a választókerületek kialakítására vonatkozó »alapvető elvek, szabályok és garanciák« meghatározásának kétharmados törvényben való rögzítésére kötelezte a törvényalkotót, ugyanakkor lehetővé tette, hogy a kerületi térképet csak feles törvényben rögzítsék.

Az elvárt garanciák, elvek csak részben jelennek meg az új választójogi törvényben, a térkép viszont – azzal, hogy a sarkalatos törvény hatálya alá került – indokolatlanul

⁵ László Róbert: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014. *MTA Law Working Papers*, 2014/21. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_21_Laszlo.pdf (Letöltve: 2014.03.25.)

⁶ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat. Elérhető: <http://public.mkab.hu/mkab/dontesek.nsf/0/C12579890041A608C12579880047C7C0?OpenDocument> (Letöltve: 2014.03.25.)

nehezen lesz módosítható a jövőben.⁷ Az új választójogi törvény tehát átmenetileg felszabadította az Országgyűlést az alkotmányos mulasztás terhe alól, amint azonban csak egyetlen választókerület létszáma is 20%-ot meghaladó mértékben eltér majd az átlagtól – a kétharmados többség esetleges hiányában –, újra fenyegetni fogja.

Ezt az állapotot a törvényalkotó megelőzhetné volna azzal, hogy kiveszi a térképrajzolás jogát a politikusok kezéből, és egy kötött mandátumú, független határkijelölő bizottsághoz utalja azt. A Nagy-Britanniában jól működő Boundary Commissions intézményéhez hasonló független testület minden ciklusban megvizsgálhatná, hogy indokolt-e a határrevízió, és ha igen, szigorú szabályok szerint volnának kötelesek eljárni a kerülethatárok módosításakor. A törvényalkotó azonban ezzel ellentétes utat választott: a konkrét határkijelölés a mindenkori kétharmados többség politikai döntésén múlik, amelynek csak lazább szabályok kötik a kezét.

Mindennek következménye, hogy amíg egyetlen politikai erő kezében összpontosul a szükséges többség, addig jelentősebb kontroll nélkül módosíthatók a határok. Abban az esetben pedig, ha politikailag ellenérdekelt felek képesek csak összeadni a kétharmados többséget, nagy eséllyel képtelenek lesznek a megállapodásra. (1998 és 2010 között csak az MSZP és a Fidesz együttszavazása esetén mehettek át a parlamenten minősített többséget igénylő döntések; ebben az időszakban az alkotmányos kényszer ellenére meg sem kezdődtek az egyeztetések a választókerületi aránytalanság kiküszöbölésére.) Az új szabályozás mellett tehát továbbra is nagy a valószínűsége annak, hogy a folyamatosan újratermelő lélekszám-változások megfelelő kezelésére nem lesz képes a mindenkori parlament.

⁷ A körzeteknek összefüggő területet kell alkotniuk, illetve a határok nem léphetik át a megyei és a fővárosi határokat. Ez a térképrajzolás két legerősebb kritériuma, ezek érvényesülése érdekében a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságok is zárójelbe tehetők.

A törvény a Velencei Bizottság ajánlásának lazább, 15%-os kritériumának tesz eleget: a kerülethatárok kialakításakor ennél nagyobb arányban nem lehet eltérni az egy körzetre jutó választópolgárok átlagos lélekszámától. A népességmozgásoknak viszont ennél tágabb teret enged az a kitétel, amely csak 20%-os eltérést meghaladó aránytalanság esetében kötelezi a jogalkotót határrevízióra – amíg tehát a 15-20%-os intervallumban mozog a lélekszámváltozás, az Országgyűlés nincs lépéskényszerben. Önkorlátozónak tekinthető az a passzus is, amely kimondja, „az általános országgyűlési választást megelőző év első napja és az általános országgyűlési választás befejezése közötti időben nem kerülhet sor határmódosításra. Jól érzékelteti a sarkalatos törvény kötőerejét, hogy az idézett passzus alól 2013 esetében kibújt a törvényalkotó, és még júliusban is módosított a kerülethatárokon.

Azt leszámítva, hogy a törvény rögzíti, nem lehet több kerületre bontani azokat a városokat, ahol nem él legalább kb. 76 ezer választó, a választókerületek kialakítására vonatkozó elvi iránymutatások teljes mértékben hiányoznak. Nem szerepel például, hogy a körzeteket arra törekedve kell-e kialakítani, hogy azok minél jobban visszatükrözzék az adott régió településszerkezetét. Ha volna ilyen törekvés, ki lehetett volna kötni, hogy azokban a városokban, ahol a lakosság szám több választókerület kialakítását is megköveteli, mindegyikhez agglomerációs településeket is csatlakoztassanak. Abban az esetben pedig, ha inkább az a cél, hogy minél kevesebb választókerület lépjen át városhatárt, ennek az ellenkezője is rögzíthető lehetett volna. Elvi iránymutatás híján azonban a legtöbb érintett nagyvárost (például Győrt, Kecskemétet, Miskolcot, Pécsét, Szegedet) úgy osztották több kerületbe, hogy mindegyikhez hozzácsaptak agglomerációs településeket is (hol többet, hol kevesebbet), míg Debrecenben, Nyíregyházán vagy Székesfehérváron olyan kerületeket is kialakítottak, amelyek mentesek a kistélepülésektől.

A választókerületi aránytalanság ügyében tanúsított proaktív magatartásunk, reményeim szerint közismert; a már említett 2010-es AB-határozat – egy másik mellett – a Political Capital utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmének és alkotmányjogi panaszának eredményeképp született meg.⁸ Ezért is aggaszt, hogy a törvényalkotó csak ideiglenesen oldotta meg a választókerületi aránytalanság problémáját.”

Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a kormánypárt által egyedül megrajzolt kerületterkép erőteljesen jobbra húz.⁹

Mi a véleményed a megyei listák megszüntetéséről?

Diszfunkcionálisan működtek, mivel túl kevés mandátum jutott a legtöbb megyére. Megszüntetésük a korábbi rendszer megtartása mellett is indokolt lett volna.

Mit gondolsz a töredékszavazatok számításának változásairól?

A „győzteskompenzáció” abszolút hungarikum (vö.: minden új elemre van nemzetközi példa). Nem sért alapjogot, hiszen minden szavazat csak egyszer hasznosul, mégis indokolatlanul bonyolulttá teszi a rendszert, és szembemegy a kompenzáció fő funkciójával, az egyéni ágon keletkező aránytalanságok ellensúlyozásával. Egyszerűbb és őszintébb megoldás lett volna nyíltan felvállalni a mindenkori győztes további megerősítésének szándékát, és egyszerűen eltörölni a teljes kompenzációs mechanizmust. Ennek hatása körülbelül ugyanaz lenne, mint a most hatályos rendszernek, viszont kiszámíthatóbb és közérthetőbb lenne. Nem azt állítom, hogy szerintem ez volna helyes, csak azt, hogy ha a győztes erősítése volt a cél, akkor ez lett volna a korrektebb eljárás. Mindazonáltal ez is egy kockázatos elem, egyáltalán nem biztos, hogy ez a jelenlegi kormánypártnak kedvez majd.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint, ha a nemzetiségi a nemzetiségi listára kíván szavazni és nemzetiségiként regisztrál, akkor az országos listára nem szavazhat. Mi a véleményed erről a megoldásról?

Ha elfogadjuk a teljes értékű kedvezményes mandátum létjogosultságát, akkor nehéz elképzelni jobb megoldást. Ha ugyanis az egyéni kerületi és a pártlistás szavazat mellett még egy nemzetiségi listás szavazat is járna a kisebbségi szavazóknak, az bizonyosan alkotmányellenes lenne, hiszen három szavazattal rendelkeznének, míg a legtöbben kettővel.

Nem ez a fő probléma a rendszerrel. Hanem az, hogy nincs benne verseny: ha nemzetiségiként kívánok szavazni, akkor az országos kisebbségi önkormányzat egyetlen

⁸ A részletes történet a Választásrendszer.hu „Kezdeményezéseink” menüpontjánál, „A választókerületi aránytalanság” alcím alatt érhető el: http://www.valasztasirendszer.hu/?page_id=1938638 (Letöltve: 2014.03.25.)

⁹ Erről részletesebben Molnár Csaba – László Róbert: *Hány szavazó kell az Összefogásnak a parlamenti többséghez?* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942632>, illetve Political Capital Institute: *Félúton a választási reform.* (Letöltve: 2014.02.06.) http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_FelutonAValasztasiReform_120417.pdf (Letöltve: 2012.04.19.) 8-13. o.

listája mellé tehetek egy x-et. Ez nem demokratikus versengés, nincs tényleges választási lehetőség.

A megoldás talán az lenne, hogy – nem elfogadva a teljes értékű kedvezményes mandátum létjogosultságát – kizárólag szószólói pozícióért folya a tényleges versengés. Ha így lenne, a harmadik szavazat sem volna aggályos, mivel az nem teljes értékű mandátumot eredményezne, csak egy kisebbségi szószólóit.

Mi a véleményed a belföldön lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának szabályozásáról? Hogyan ítéled meg a levélben történő szavazás lehetőségét?

Rengeteg komolyan vehetetlen érv hangzott el azzal kapcsolatban, miért ne legyen választójoguk a külföldi magyaroknak, vagy hogy miért indokolható, hogy csak listára szavazhatnak, egyéni képviselőre nem. Ezek közül a legismertebb, a „csak az szavazzon, aki itt adózik” szöveg, amit ha komolyan vennénk, felvetné a kérdést, hogy milyen alapon szavaznak a munkanélküliek, az egyetemisták, a nyugdíjasok. Megítélésem szerint egyedül az érintettség elve indokolja a felszavazat bevezetését, és ugyanezen az alapon lehet egyébként megkérdőjelezni a választójog létjogosultságát is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy jóval kevésbé érintik a magyar parlament által alkotott törvények a határokon túl élő magyar állampolgárok életét, mint az anyaországban élőkét. Ez a vita többé-kevésbé nyugvópontonra jutott, valószínűleg nem függetlenül attól, hogy az érdeklődés messze elmaradt a várakozásoktól: 200 ezer alatt maradt a határon túlról regisztráltak száma.

A levélben szavazás természetéből adódóan nem kizárhatók a visszaélések: ha a szavazólap napokig a választópolgárok birtokában van, nem tudjuk kizárni az „idegenkezűséget”, ahogy azt sem, hogy pártaktivisták gyűjtsék be a szavazatokat, és szelektáljanak közülük azok célba juttatásakor. Mint a választási rendszer oly sok elemével, a külföldi szavazás módjával kapcsolatban is elmaradt a politikai és szakmai vita, ennek eredménye, hogy nem sikerült igazán biztonságos, még kevésbé korszerű megoldást találni. Az elektronikus szavazás egyetlen módját sem mérlegelték komolyan. Örömteli azonban, hogy civil kezdeményezésünkre a törvényalkotó kiküszöbölte a legnagyobb csalási lehetőséget.¹⁰

A legszembetűnőbb diszkrimináció azonban – ami benne maradt a törvényben – abban ölt testet, hogy míg a lakcímmel nem rendelkezők számára igen, a lakcímmel rendelkezők számára nem tették lehetővé a kényelmesebb, rugalmasabb, olcsóbb levél-szavazást (számukra maradt a külképviseleti szavazás). Az Alkotmánybíróság asztalán heverő vonatkozó alkotmányjogi panaszról már csak a választás után születhet határozat.

¹⁰ Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital Institute, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország: *Szükséges, de nem elégséges lépés.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941905> (Letöltve: 2013.05.21.)

Összességében hogyan értékeled a változásokat? Van olyan változás, ami módosításra szorul, esetleg veszélyeket rejt? Van esetleg olyan külföldi példa, aminek a bevezetését érdemes lenne megfontolni egy újabb reform alkalmával?

Ismét *A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2014.* című, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének felkérésére készült írásomból idéznék:

- A jelöltállítási rendszer bár számos pontján (jó irányba) változott, addig nem lesznek tiszta körülmények, amíg a pártok kezelik a választópolgárok adatait, és amíg több százmillió forintos támogatáshoz juthatnak ellenőrizetlenül. Az is bebizonyosodott, hogy a többes jelölés nagyban megkönnyíti a visszaéléseket: lényegében semmi akadálya annak, hogy a pártok átmásolják egymás ajánlóívére a választópolgárok adatait, majd az aláírást odahamisítsák. A jelöltállítási rendszert tehát teljesen új alapokra kell helyezni.
- A jelöltállítási szisztémától nem függetlenül a kampány finanszírozása is teljes átalakításra szorul. Néhány előremutató elem ugyan bekerült a szabályozásba (kincstári kártya, költségi limit emelése és indexálása), a lényegében ellenőrizetlenül elkölthető kampánytámogatás bevezetésével, illetve a jelöltek és a pártlisták közötti különbségtétellel (egyéni jelölt: kincstári kártya, szigorú elszámolás, 2%-os teljesítmény alatt teljes összeg visszafizetése; pártlista: készpénz, laza elszámolás, nincs visszafizetési kötelezettség) a törvény szinte felhív kamupártok alapítására.¹¹ A 2014-es jelöltállítás körüli visszaélés-sorozat bebizonyította, hogy nem volt alaptalan ez a félelem.
- A kampány korlátait tágítani kell annak érdekében, hogy a választókhoz könnyebben eljuthassanak a pártok üzenetei. Minden felületen, ahol a kampánytevékenység tiltott a pártok számára, ott tiltani kell a kormány, az önkormányzatok és a civil szervezetek számára is. Utóbbiak politikai kampánytevékenységét is szigorúan szabályozni kell.
- A kampánypénzeket átláthatóbbá kell tenni. A nyomtatott és internetes újságokhoz hasonlóan a köztéri hirdetések árlistáját is nyilvánossá kell tenni, a pártokat ugyanolyan szigorral kell elszámoltatni, mint az egyéni jelölteket, be kell vezetni a kampányszámlát.
- A választókerületi aránytalanság problémájára hosszú távú megoldást kell találni. Az újratermelő aránytalanságokhoz megnyugtató – a kerülethatár-manipuláció mozgásterét minimálisra csökkentő – garanciák mellett kell igazodnia a kerülethatároknak.
- A külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szavazási módjának megkülönböztetése nem tartható hosszú távon, erre is megoldást kell találni.
- A nemzetiségi választás rendszere is átalakításra szorul; elsősorban a tényleges versengés feltételeit kell megteremteni.
- A Nemzeti Választási Bizottság mandátumát 4 évre kell csökkenteni.
- Szerencsés volna még az elektronikus szavazás fokozatos bevezetése a külképviseleteken és a kiemelt szavazóköri körökben, így nem kellene napokat várni

¹¹ Political Capital Institute és a Transparency International Magyarország: *Kamupártok közpénzek milliárdjait nyúlhatják le.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942436> (Letöltve: 2013.10.29.)

az előzetes választási eredményekre. Nem melleleg ezzel a módszerrel rengeteget lehetne spórolni is, mivel nem kellene urnák tucatjait külön repülőjeggyel Budapestre utaztatni.