



Két választási reform között?

Tanulmány a Political Capital és a Friedrich Ebert Alapítvány budapesti irodája által
közös szervezett konferenciához

2015. október 15.

László Róbert



POLITICAL CAPITAL
POLICY RESEARCH & CONSULTING INSTITUTE

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Büro Budapest

Policy Research and Consulting Institute
H-1082 Budapest, Futó utca 47-53.
info@politicalcapital.hu

www.valasztasirendszer.hu
www.politicalcapital.hu
pcblogger.atlatszo.hu

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	3
A mindenkori relatív legnagyobb politikai erő számára kedvező elemek.....	5
Az egyéni választókerületek súlyának megnövelése	5
A győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremierálása	6
A második forduló eltörlése.....	6
A mindenkori jobboldal számára kedvező elemek.....	8
A politikailag manipulált választókerületi térkép.....	8
A külföldi magyar állampolgárok választójoga	11
Különbségtétel a szavazás módjában.....	12
Elhunytakhoz is eljuthatnak a levélcsomagok.....	13
A külképviseleti névjegyzék és a levélben szavazók névjegyzéke továbbra sem nyilvános.....	14
A legjobb anyagi helyzetben lévő párt(ok) számára kedvező elemek.....	15
A választási kampány hivatalos kampányidőszakon kívüli szabályozatlansága.....	15
A választási kampány szabályozásának ki nem terjesztése a civil szervezetekre	15
A politikai hirdetések árjegyzékének transzparenciája közötti megkülönböztetés.....	15
A mindenkori kormánypártnak kedvező elemek	17
A politikai reklámok szabályozása a kereskedelmi tévékben és rádiókban	17
A politikai reklámok limitáltsága a közszolgálati csatornákon.....	17
A köztéri hirdetések elérhetősége a pártok, illetve a kormány számára	18
Hosszú távon kiszámíthatatlan, rövid távon a Fidesz számára kedvező elemek	19
A kampányfinanszírozás és a jelöltállítás alkotta rendszer.....	19
A kedvezményes mandátum elvi lehetőségének biztosítása a nemzetiségek számára.....	28

Vezetői összefoglaló

2010 előtt a kétharmadot összeadni képes MSZP és Fidesz¹ nem volt érdekelt a választási rendszer átfogó reformjában, ezért nem is törekedtek rá; az alacsony színvonalú vita kimerült a „kisebbsparlamentezés”-ben.² A Fidesz Országgyűlésben megszerzett kétharmados többségével viszont új helyzet állt elő: lehetőség nyílt arra, hogy egyetlen politikai erő alakítsa át a rendszert.

A 2010 és 2014 között lezajlott választási reformot érő kritikák között gyakran összemosódnak a rendszer demokratikus kritériumait, illetve **a politikai érték- és érdekválasztást bíráló elemek. Tanulmányunkban ezek szétszalazására teszünk kísérletet** annak érdekében, hogy tisztábban láthassuk, melyek azok az elemek, amelyek ténylegesen a demokratikus versengés mozgásterét szűkítik be, és melyek azok, amelyek a reformfolyamat idején „csak” aktuálisan szolgálták a kormánypárt (vélt vagy valós; rövid- és közép távú) érdekeit, de a politikai széljárás változásával más politikai erőknek is kedvezhetnek.

Előbbi kategóriába tartozik többek között a **kampányfinanszírozás és a jelöltállítás alkotta torz rendszer (a jelöltállítás könnyítésével önmagában nem lenne probléma), a politikailag manipulált választókerületi térkép, a kampány szabályozásának (illetve szabályozatlanságának) több eleme, illetve a külhonból szavazással kapcsolatos eljárási anomáliák. A nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzési lehetőségének részletszabályai is választási alapelvet sértenek.**

Utóbbi kategóriába leginkább a rendszer többségi jellegét erősítő elemek sorolhatók, nem véletlen, hogy a legtöbb Fideszen belüli vita is ezek körül alakult ki. Ennek első jele az volt, hogy a 2010-es kétharmados győzelmet követően kormánypárti képviselők szinte azonnal benyújtottak egy törvényjavaslatot³, amely, ha kevéssel is, de arányosabbá tette volna a régi szisztémát. Minden bizonnyal az a megfontolás vezérelte a javaslat megalkotóit, hogy a kétharmados többség megszerzése a korábbiaknál is nehezebben legyen elérhető egyetlen politikai erő számára. Logikusnak tűnt ez a stratégia, hiszen így a belátható jövőben jóval nehezebben lehetett volna megváltoztatni – a 2010 és 2014 között az Alaptörvényben és sarkalatos törvényekben rögzített – új közjogi berendezkedést. 2011-re azonban megváltozott a hozzáállás: vállalva annak kockázatát, hogy valamely ellenzéki erő felülkerekedik a kormánypárton, a rendszert mégis a többségi irányba tolták el, növelve a kétharmados mandátumarány bárki általi megszerzésének esélyét is. Bár a soron következő, 2014-es választáson a törvény megalkotóinak sikerült kétharmaddal újrázniuk, **a választási rendszer sosem életbiztosítás: egy párt távlati érdekei számos tényező függvényében változhatnak, és egyáltalán nem biztos, hogy hosszabb távon is beválik a választott modell.**

Bizonyosan mérlegelik ezt a kormánypártban is, és ha szükségesnek látják a választási rendszer hozzáigazítását a változó politikai klímához, mindent meg fognak tenni annak érdekében, hogy ez sikerüljön. Ez azonban több szinten is nehézségekbe ütközhet. Egyrészt azért, mert a pártstruktúra 2018-ig történő átalakulása még nehezen látható előre, a választási rendszer több eleménél ezért nem egyértelmű, milyen irányú változtatást érdemes eszközölni. Másrészt azért, mert a Fidesz már nem birtokolja a parlamenti mandátumok kétharmadát, sarkalatos törvényt így nemigen tud egymaga módosítani. 131 képviselőjének szavazata csak abban az esetben elegendő kétharmados törvények módosításához, ha (1) legalább két ellenzéki képviselő velük szavaz, vagy (2) legalább három ellenzéki képviselő távol marad a szavazástól. Ha a Fideszben megszületik a politikai akarat a választási törvények módosítására, megtalálhatja a módját, hogy elnyerje a szükséges számú ellenzéki képviselő támogatását, de ez már csak úgy lehetséges, ha az ő érdekeiket is szem előtt tartja, vagy legalábbis tud valamit ígérni cserébe a szavazatukért / távolmaradásukért.

¹ 2006-tól kezdve pontosabb lenne a „Fidesz-KDNP” hivatkozás, mivel azonban ez az írás a politikai motivációk felől közelít a választási rendszer reformjához, és mivel ebben a folyamatban a Fidesz mint nagy párt érdekei érvényesülnek, a KDNP-re való utalást a későbbiekben mellőzzük.

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

³ Az országgyűlési képviselők választásáról T/18 sz. törvényjavaslat, a benyújtás időpontja: 2010. május 17. <http://www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf>

Nem túl nagy a valószínűsége, de kényszerhelyzet is előállhat, ha az Alkotmánybíróság megsemmisíti a magyarországi lakcímmel rendelkező, illetve nem rendelkező, a választás napján külföldön tartózkodó állampolgárok szavazásának módjában fennálló különbségtételt (külképviseleti szavazás kontra levélben szavazás). Az is cselekvésre kényszerítheti a törvényalkotót, ha a népeségmozgások következtében valamely választókerület lélekszámának átlagtól való eltérése átlépi a 20 százalékot.

A Political Capital meggyőződése szerint azonban a hatályos választási jogszabályi környezet több ponton is módosításra szorul, függetlenül attól, hogy az említett két helyzet valamelyike előáll-e vagy sem. Jelen tanulmány így részben **azt a célt is szolgálja, hogy a fennálló anomáliák részletes bemutatásával és az azok orvoslására tett javaslatokkal cselekvésre ösztönözze a törvényalkotót.**

A tanulmány a politikai érdekek perspektívájából közelít a választási rendszer problémáihoz, **felülvizsgálati javaslatokat azonban kizárólag azokban az esetekben fogalmaz meg, ahol valamely választási alapelv sérül, vagy ahol komoly visszaélési lehetőség jelentkezik.** A szisztéma többségi jellegét például ezért általában véve nem kritizálja, ahogy a könnyített jelöltállítási feltételeket sem, a kampányfinanszírozási szabályozással együttesen alkotott elegyét viszont igen. Ugyanígy, a külhoni magyar állampolgárok választójogát sem bírálja, a szavazás módjában fennálló különbségtétel viszont megoldásért kiált, ahogy azt is sürgősen meg kell oldani, hogy elhunyt külhoni állampolgárok adataival és szavazólapjaival senki ne élhessen vissza.

A tanulmány keretei nem engedik meg, hogy a hatályos választási rendszer minden aspektusát részletesen tárgyalja, ezért igyekeztünk a leginkább releváns elemekre fókuszálni.⁴ Bár több ponton idézzük, nem kívánjuk megismételni az EBESZ jelentésének⁵ szerteágazó megállapításait, ajánlásait sem, amely dokumentum egyébként szintén jó kiinduló pontja lehet egy újabb választási reformnak.

Bízunk benne, hogy ha bármilyen okból, de ebben a parlamenti ciklusban is módosulnak a választási szabályok, a döntéshozatal során figyelembe veszik tanulmányunk ajánlásait is.

⁴ Ez a tanulmány csak a szűk értelemben vett választási szisztémát elemzi. A jelenlegi kormánynak azonban számos más eszköze van egy választás befolyásolására, amelyek nem képezik tárgyát ennek az írásnak.

⁵ EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió: Zárójelentés, Magyarország, Országgyűlési választások, 2014. április 6., Varsó, 2014. július 11., <http://www.osce.org/hu/odihr/elections/hungary/122210?download=true>

A mindenkori relatív legnagyobb politikai erő számára kedvező elemek

- az egyéni választókerületek súlyának megnövelése
- a második forduló eltörlése
- a győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremilázása

Ezek azok az elemek, amelyek a mindenkori relatív legnagyobb politikai erő abszolút parlamenti többségét segítik elő (és amelyek egyidejűleg a korábbinál jóval kisebb relatív listás előny esetén is elősegíthetik a kétharmados parlamenti többséget, ahogy az 2014-ben történt). Politikai oldaltól függetlenül a mindenkori legnagyobb politikai erőnek kedveznek, és mint ilyenek, nem feltétlenül szolgálják hosszú távon a jelenlegi kormányzó erők érdekeit.

A magyarnál idősebb nyugati demokráciák pártjai is jellemzően aktuális politikai érdekeik szerint foglalnak állást azzal kapcsolatban, hogy inkább a többségi vagy inkább az arányos logika mentén képzik el választási rendszerüket. A nagyobb támogatottságú pártok érthető okokból hagyományosan inkább az előbbi, a kisebbek pedig inkább az utóbbi felé billennének. A rétegpártból néppárttá válás a legtöbbször megváltoztatja a választási rendszerhez fűződő viszonyt is: a választói akarat minél pontosabb parlamenti leképeződésénél rendre fontosabbá válik a kormányképes többség elősegítése. Nem meglepő, hogy a Fidesz is ezt az utat járta be: a rendszerváltás utáni években még az arányosítás mellett foglalt állást, körülbelül 1998 óta viszont következetesen a többségi(bb) rendszerek híve.

Az egyéni választókerületek súlyának megnövelése

A korábbi 386 fős parlamentben 176 mandátumot osztottak ki egyéni választókerületekben, az összes mandátumnak ez a 45,6%-át tette ki. **Ez az arány emelkedett 53,3%-ra: a 199 fős Országgyűlésben 106 fő rendelkezik egyéni mandátummal.** A területi listák megszűnése azonban némileg ellenpontozza ezt a hatást. Ma már hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról, hogy a korábbi rendszerben a megyei listák legtöbbször olyannyira kevés mandátumot lehetett csak kiosztani⁶, hogy azokat rendre a nagy pártok gyűjtötték be, a kisebbek az országos kompenzációs listán vigasztalódtak. Míg azonban a területi listákon legfeljebb 152 mandátumot lehetett megszerezni, az országos listán csak legalább 58-at (ami a hat választás során – az itt nem részletezett kvótaszámítás és mandátumátcsúszások miatt – 64-90 között szóródott). A területi listák tehát diszfunkcionálisan működtek: a választási rendszer egyik arányosnak szánt ága is inkább a többségi logikát követte⁷. A területi listás rendszer megszüntetése akár jelentősen is csökkenthette volna az egyéni kerületi mandátumok súlyának növekedéséből adódó aránytalanító hatást, a „győzteskompenzáció” néven elhíresült módosítás mellett azonban ennek jelentősége eltörpült.

⁶ Mindössze két megyében, Borsod-Abaúj-Zemplén és Pest megyében lehetett tíznél több megyei listás mandátumot szerezni (11-et, illetve 14-et), míg Budapesten 28-at. 17 további megyében ezek az értékek 4 és 9 között szóródtak. Könnyű belátni, hogy minél kevesebb mandátumot osztanak ki egy megyében, annál kisebb eséllyel juthatnak mandátumhoz a kisebb formációk. Ahol csak 4-5 helyet osztottak ki, a 10-15%-os pártok is gyakran mandátum nélkül maradtak, sőt, 2010-ben Tolna megyében a Jobbiknak még a 15,44%-os teljesítménye is kevésnek bizonyult hozzá.

⁷ Alig ismert tény, hogy a Fidesz nem szerzett volna 2010-ben kétharmados többséget, ha a listás szavazatokat nem húsz területi listán, hanem egy országos listán számolták volna el (az akkor hatályos választási rendszer minden egyéb elemének változatlanul hagyása mellett; László Róbert: *Az új választási rendszer kilátásai*, in: *Fundamentum*, 2010/4., http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Fundamentum_LaszloRobert_2010_4.pdf)

A győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremizálása

Bár a hungarikumnak tekinthető „győzteskompenzációra” (pontosabban: a győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremizálására) is igaz, hogy a mindenkori legnagyobb támogatottságú pártnak kedvez, ez az intézmény szakmai alapon is kritizálható. Nem azért, mert alapjogsértő volna az új intézmény; tekintve, hogy minden szavazat csak egyszer kerül be a végszámolásba, erről nincs szó (ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság [AB] határozata is⁸). A probléma abból adódik, hogy **az új intézmény szembenegy a kompenzációs mechanizmus logikájával**. A kompenzációt ugyanis, ahogy a nevében is benne van, arra találták ki, hogy azokat a pártokat kárpótolja, amelyeknek jelöltjei az egyéni kerületi ágon vereséget szenvedtek; annak érdekében, hogy az általuk begyűjtött szavazatok ne vesszenek kárba, egy kompenzációs listán elszámolják őket. Az új magyar rendszerben bár ez a mechanizmus is megmaradt, a nemzetközi gyakorlatban teljesen egyedülálló módon⁹ a győztes jelöltek is kapnak „kompenzációs” töredékszavazatokat: ha például a második helyezett jelöltnek 9999 szavazat van, míg a győztesnek 11000, azon az alapon, hogy a győzelemhez 10000 voks is elegendő lett volna, a nyertes jelölt pártjának (11000-10000=) 1000 töredékszavazatot könyvelnek el. Így lett az eredetileg kompenzációt szolgáló mechanizmusból részben győztest (tovább)erősítő hatás. További probléma ezzel a rendszerrel, hogy **rendkívül nehezen érthető, a laikus közvélemény számára elidegenítő** hatású. A jogalkotó vélhetően éppen ezért választotta ezt a módszert ahelyett, hogy megszüntetette volna a teljes kompenzációs mechanizmust. Ily módon is kedvezhetett volna ugyanis a mindenkori győzteseknek, politikailag viszont ez az út kockázatosabb lett volna számára: explicitté tette volna a kisebb pártok gyengítésének szándékát.

A második forduló eltörlése

Az egy, illetve a két forduló kérdése végképp nem értelmezhető demokráciatesztként: mindkét megoldás egyformán legitim.

Azt is csak találgatni lehet, hogy egy politikai erő számára melyik verzió lehet kedvezőbb: kizárólag a Fidesz érdekeit szem előtt tartva is lehet érvelni mind az egy-, mind a kétfordulós rendszer mellett. 1998-ban például a Fidesz aligha alakíthatott volna kormányt, ha a két forduló között nem kötnek szövetséget a Független Kisgazdapárttal, és nem léptetik vissza jelöltjeiket egymás javára. A Fidesz 2002-ben is ledolgozta az MSZP-vel szemben az első fordulóban szerzett hátrányát, igaz, a kormányalakításhoz ez akkor nem bizonyult elegendőnek.

A pártstruktúra időközben megváltozott, a centrális erőter politikájának logikájából pedig sokkal inkább az egyfordulós rendszer következik, ráadásul a győztest erősítő hatás is így erőteljesebb. A Jobbik megerősödéséből ezzel együtt is könnyen arra a következtetésre lehetett volna jutni, hogy a Fidesz számára kifizetődő lehet a kétfordulós rendszer megtartása. A párton belül vélhetően nem volt ebben egyetértés, a reformfolyamat során ezt a kérdést sokáig lebegtették is, végül talán az bizonyult döntő érvnek az egyfordulós rendszerre való átállás mellett, hogy a meggyengült és hagyományosan megosztott baloldali ellenzék számára sokkal nagyobb mozgásteret biztosítana a második forduló megtartása. A végül megvalósult választási reform öszsképébe is ez illeszkedik jobban: **az új rendszer fő feladata vélhetően nem más, mint a relatív legnagyobb támogatottságú politikai erő számára az abszolút parlamenti többség biztosítása**. Márpedig ezt könnyebb úgy elérni, ha (nem csak a két forduló között) nem kell a rivális pártok támogatóinak másodlagos preferenciáira bízni.

⁸ 3141/2014 (V. 9.) AB határozat, <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/6EF7470F49B0A567C1257CC90033F3C7?OpenDocument>, Mécs János: *A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében*, In: Ars Boni, 2014, <http://www.arsboni.hu/a-gyozteskompenzacio-alkotmanyossagarol-a-pozitiv-toredekszavazatok-megitelese-az-egyenlo-valasztojog-tuk-reben.html>

⁹ A kormányoldal a később már az olaszországi alkotmánybíróság által megsemmisített olasz, vagy a még ma is hatályos görög választási rendszerre szokott példaként hivatkozni, valójában mindkét esetben tisztán listás rendszerről van szó, amelyekben az egyetlen győztest favorizáló elem, hogy az első helyen végző párt extra mandátumokat kap. Ezzel szemben a magyar vegyes rendszer eleve inkább a többségi rendszerek logikáját követi, amelyben a számos kormányzati stabilitást elősegítő elemet fejelik meg a győztes mandátumarányának további hízlalásával.

Felülvizsgálat

Mivel az 1990 és 2010 között lezajlott hat parlamenti választás egyike sem hozott olyan eredményt, amely után kétséges lett volna, mely pártok alakíthatnak kormányt, nem volt olyan kényszer, amely az eleve inkább a többségi rendszerek jegyeit magán viselő szisztéma győztes erősítő hatásának fokozását indokolta volna. **A kényszerhelyzet hiánya azonban nem jelenti azt, hogy a Fidesz arra vonatkozó politikai szándéka, hogy a magyar választási rendszert még néhány lépéssel a többségi irányba tolja, illegitim volna.** Azért nem, mert mind az egyéni választókerületek súlyának növelése, mind a győztes egyéni jelöltek pártjának felülpremizálása, mind a második forduló eltörlése olyan elemek, amelyek hatása a pártok és jelöltjeik támogatottságától függnek. Ez azt jelenti, hogy ha a Fidesznél bármely párt(szövetség) támogatottabbá válik, máris ő tud profitálni ezekből a módosításokból.

A Fidesz tehát azzal együtt is kockázatot vállalt a választási rendszer többségi irányba történő elmozdításával, hogy közben számos olyan módosítást is eszközölt, amelyek jóval direkterben szolgálták saját érdekeiket. A baloldali ellenzéki oldalon is sokan érveltek azzal, hogy bármennyire is igyekezett a kormánypárt magára szabni a rendszer egészét, abban a pillanatban, **ha egy másik politikai erő támogatottsága szignifikánsan meghaladja a Fideszt, a rendszer felerősíti ezt a különbséget a kormánypárt ellenfele számára.** (A „szignifikáns” itt arra utal, hogy a Fidesz mindenkor ellenfeleinek az alábbi fejezetekben részletezett komponensek miatt mégsem elegendő orrhosszal győzniük ahhoz, hogy a rendszer többségi elemeiből profitálni tudjanak.)

Mindazonáltal nem jelenthetjük ki, hogy az arányos rendszerek „demokratikusabbak” volnának a többségiéknél: mindkét elv és azok változatos kombinációja alkalmas arra, hogy a szavazatokat mandátumokká konvertálva olyan parlamentet hozzanak létre, amely legitim módon testesíti meg a választói akaratot. Ha ez így van, akkor – **a „győzteskompenzáció” esetében megfogalmazott aggályokon kívül – szakmai alapon nem támadható a választási rendszer többségi jellege,** nem véletlen, hogy az EBESZ-jelentés is csak leíróan foglalkozott vele. A „többségi kontra arányos” vitát politikai értékválasztás mentén lehet folytatni, ahogy az végeláthatatlanul zajlik is jóformán minden demokráciában.

Felülvizsgálati kényszer tehát nincs, a rendszert ugyanakkor átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tenné a „győzteskompenzáció” megszüntetése. A Fideszben azonban aligha van szándék erre vonatkozóan. A többségi elemek bármelyikének vagy mindegyikének módosítására csak akkor látszana komolyabb esély, ha a Fideszben úgy ítélnék meg, nincs esélyük megnyerni a soron következő választást, és ily módon tudnák tompítani az elkerülhetetlen vereség mértékét. Egy ilyen volumenű hangulatváltozásnak azonban elhanyagolható az esélye a 2018-as választás előtt. Ennek hiányában tehát **az a legvalószínűbb forgatókönyv, hogy a választási rendszer többségi komponensei mind megmaradnak.**

A mindenkori jobboldal számára kedvező elemek

- a politikailag manipulált választókerületi térkép
- a külhoni magyar állampolgárok választójoga

A választási rendszer egyik legvitatottabb eleme a zárt ajtóknak mögött megrajzolt választókerületi térkép, amely szoros verseny esetén alkalmas lehet a jobboldali politikai erő 1-2 százalékpontos hátrányának lefaragására. Bár a külhoni magyar állampolgárok választójogának megadását is bizonyosan nagyban motiválta a Fidesz politikai haszonszerzésének lehetősége, nincs olyan szakmai érv, amely mentén kritizálható volna az új intézmény egésze. Néhány ponton azonban mindenképp beavatkozás szükséges, többek között azért, mert a jelenlegi szabályozás indokolatlan különbséget tesz a külföldön szavazni kívánó magyar állampolgárok szavazási módja között, vagy azért, mert akár az is előfordulhat, hogy elhunytak számára is kipostázzák a szavazólapot.

A politikailag manipulált választókerületi térkép

Míg kormánypárti politikusok a formálódó választási rendszer tervezett változásairól időről időre tájékoztatták a közvéleményt, a kerülethatárokról 2011. november 20-áig (addig a vasárnap éjszakáig, amikor Lázár János benyújtotta az új választójogi törvény tervezetét) érdemi információval csak egy ismeretlen összetételű kör rendelkezett. A kerülethatárok ez után érdemben már nem változtak, bár még 2011-ben¹⁰, sőt 2013-ban¹¹ is eszközöltek rajta minimális módosításokat (ehhez persze meg kellett oldani¹² a választási és az azt megelőző évre vonatkozó kerülethatár-módosítási tilalom átmeneti feloldását; az, hogy ez semmiféle fennakadást nem okozott, önmagában jelzi, a Fidesz hogyan viszonyul a saját maga alkotta kétharmados törvények kötőerejéhez).

Az eljárás átláthatatlansága, a szakmai és a politikai egyeztetés teljes hiánya felvetette a választókerületi határrajzolás politikai motivációjának, az ún. gerrymanderingnek a gyanúját, amelyet számos modellszámítás, köztük a Political Capitalé is alátámasztani látszott¹³.

A kerületi térkép-manipulációt utólag sokan azzal próbálják menteni vagy legalábbis bagatellizálni, hogy „nem az új egyéni választókerületi rendszer volt az oka a Fidesz 2014-es választási győzelmének”.¹⁴ Ez a megközelítés azonban félrevisz, **a gerrymanderingnek** ugyanis közismerten **csak szoros eredmény mellett mutatkozik meg a hatása**; az tehát, hogy 2014 nem ilyen választási eredményt hozott, semmit nem mond el arról, hogy éles helyzetben mekkora jelentőséggel bírhat a kerületi térkép.¹⁵ A már említett modellszámítások szerint egyébként **egy kétpólusú pártrendszerben 1-2 százalékpontos országos listás Fidesz-hátrány lefaragására lehet alkalmas**, amelyet természetesen számtalan egyéb tényező befolyásol.

¹⁰ 5006/31-as számú módosító javaslat: <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0031.pdf>, 5006/32-es számú módosító javaslat: <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0032.pdf>, 5006/34-es számú módosító javaslat: <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006-0034.pdf>

¹¹ 11666-os számú módosító javaslat: <http://www.parlament.hu/irom39/11666/11666-0002.pdf>

¹² 11665-ös számú módosító javaslat: <http://www.parlament.hu/irom39/11665/11665.pdf>

¹³ Political Capital: Félúton a választási reform, 2012. április 19., http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_Conference-Paper_FelutonAVasztasiReform_120417.pdf

¹⁴ DGAP: Magyarország a médiában 2010-2014, Kritikai észrevételek a sajtótudósítások kapcsán, 13. oldal, https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/06-2015-ungarn_hu_final_0.pdf

¹⁵ A Political Capital 2013-ban fejlesztett, majd 2014-ben frissített Mandátumkalkulátora is akkor segít a gerrymandering feltárásában, ha szoros listás eredményeket táplálunk bele. Ha a Fidesznek és a baloldali pártszövetségnek egyformán 50-50%-ot adunk, a választókerületeket nem az elvárható 53-53 arányban nyernék meg, hanem a kormánypártnak 58, ellenfelének pedig csak 48 egyéni mandátum jutna. Természetesen, mint minden modellszámítás, ez sem képes a jövő pontos leképezésére, a Fidesz térképrajzolóinak szándékát azonban leleplezi, tekintve, hogy ők is csak a már meglévő választási adatokból dolgozhattak. A részletes módszertan a Mandátumkalkulátor jobb-felső ikonjára kattintva elérhető: <http://www.valasztasirendszer.hu/mandatum/>

A kerülettérkép tehát mindenképp egy olyan elem, ami a mindenkori jobboldali pártoknak kedvez. Más kérdés, hogy minden jel szerint a térképrajzolók egy kétosztatú politikai térben gondolkodtak, így aztán egyelőre **nem látszik, hogyan viselkedik a térkép a Jobbik estleges további erősödése esetén**. Mint a választási rendszer több eleme, **a kerülettérkép is visszaüthet tehát megalkotói számára**.

Az EBESZ-jelentés ajánlása

„A választókerületek határait legutoljára a választások előtt kilenc hónappal módosították. A választókerületek módosításával kapcsolatban az EBESZ/ODIHR által megkérdezett szakértők, többek között nemzetközi szervezetek kritikát fogalmaztak meg az átláthatóság, a függetlenség és a konzultáció hiánya miatt, továbbá számos megkérdezett szerint jelentős mértékű „gerrymandering” történt. Emellett, mivel a választókerületek határait az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény határozza meg, és amelyek módosításához kétharmados többségre van szükség, a jövőben nehézségekbe ütközhet a szavazatok egyenértékűségére vonatkozó követelmény teljesítése.

A jogszabályoknak elő kell írnia a választókerületek határainak egy független bizottság általi rendszeres felülvizsgálatát a lakosság számában bekövetkezett változások nyomán követése céljából. A választókerületek határainak megváltoztatását átlátható, pártatlan és inkluzív módon kell elvégezni. A választókerületek pontos határait nem lehet olyan sarkalatos törvényekben meghatározni, amelyek módosításához kétharmados többségre van szükség, és meg kell fontolni egy olyan formula bevezetését, amely segítségével rugalmasan lehet igazítani ezeket a határokat.”

Annál, hogy a hatályos kerülettérkép milyen mértékben manipulált, csak az fontosabb kérdés, hogy **a törvény kellő garanciát biztosít-e a választókerületek lélekszáma közötti aránytalanságok kiküszöbölésére**.

Az új törvény súlyos hiányosságot pótol azzal, hogy rögzíti, a körzeteknek összefüggő területet kell alkotniuk. A választókerületek határai továbbra sem 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. (Így lehetséges például, hogy ha megyehatárt nem is, a Dunát átlépi egy fővárosi választókerület, egybeterelve a teljes I. és V. kerületet, illetve a VIII. és a IX. kerület egy-egy részét is.)

A kerülethatárok kialakításakor 15%-nál 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. Bár önkorlátozónak tűnik az a passzus is, amely kimondja, „az általános országgyűlési választást megelőző év első napja és az általános országgyűlési választás befejezése közötti időben nem kerülhet sor¹⁶” határmódosításra, mint már említettük, 2013-ban a szükség máris – szó szerint – törvényt bontott.

Azt leszámítva, hogy a törvény rögzíti, nem lehet több kerületre osztani azokat a városokat, ahol nem él legalább kb. 76 ezer választó¹⁷, 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 szándék, ki lehetett volna kötni, hogy azokban a városokban, ahol a lakosságszám 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, Pécsset, 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 kistelepülésektől.

¹⁶ Kivéve, ha az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt előrehozott választásra kerül sor.

¹⁷ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 4. § (3) „A fővárosi kerület, valamint – ha a választásra jogosultak száma meghaladja az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak átlagos számát – a település két vagy több egyéni választókerületre osztható.”

Felülvizsgálat

Az AB 2010-es határozata¹⁸ 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. Mint a fentiekből kiderül, az elvárt garanciák, elvek csak részben jelennek meg az új törvényben, a térkép viszont – azzal, hogy sarkalatos törvény hatálya alá került – indokolatlanul nehezen lesz módosítható a jövőben. **Az új választójogi törvény tehát átmenetileg felszabadította az Országgyűlést az alkotmányos mulasztás terhe alól, amint azonban a lakosságmozgások újratermelik az aránytalanságokat, újra fenyegetni fogja.**

Ezt az állapotot a törvényalkotó megelőzhette volna azzal, hogy kiveszi a térképraajzolás jogát a politikusok kezéből, és egy kötött mandátumú, független határkijelölő bizottsághoz utalja azt. A Nagy-Britanniában, ha nem is tökéletesen, de jól működő Boundary Commissions intézményéhez hasonló független testület¹⁹ 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, ilyen érzékeny kérdésekben képtelenek 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.

A független határkijelölő bizottság felállítása Magyarországon belátható ideig bizonyosan illúzió marad. **A jelen politikai helyzetben arra sincs sok esély, hogy a 2010-es AB határozat szellemében szigorúbb garanciák kerüljenek a választójogi törvénybe, egyidejűleg a térképet feles törvényben rögzítsék, pedig ez egyáltalán nem biztos, hogy hátrányosan érintené a kormánypártot.** A lakosságmozgások viszont minden bizonnyal lépéskényszerbe hozzák majd a parlamentet: már a 2014-es induló névjegyzéki szerint is négy egyéni választókerületben kevesebb választópolgár szerepelt az országos átlag 15%-ával csökkentett értékénél (mindhárom Tolna megyei kerület, illetve a somogyi 2. körzet), valamint a Pest megyei 5-ös túllépte a 15%-kal növelt határértéket. 20%-os eltérés ekkor még nem volt, de 2018-ig aligha marad mind a 106 egyéni kerület a határértéken belül.

Félő, hogy az aránytalanság megszüntetésére való kényszer feleleveníti a gerrymandering reflexeit is, és olyan helyeken is módosítani kívánják majd a határokat, ahol ezt nem indokolják a lakosságmozgások. **A Fidesznek azonban nemcsak azért lesz nehezebb dolga, mert (aktív vagy passzív) ellenzéki hozzájárulás nélkül már nem tud sarkalatos törvényt módosítani, hanem azért is, mert ha a Jobbik ellen kell megnyernie a 2018-as választást, még a 2014-es választási adatok is csak kevés támpontot nyújtanak ahhoz, hol érdemes meghúzni a kerülethatárokat.**

¹⁸ 193/2010. (XII. 8.) AB határozat:

<http://public.mkab.hu/mkab/dontesek.nsf/0/C12579890041A608C12579880047C7C0?OpenDocument>

Az AB határozat – egy másik mellett – a Political Capital utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmének és alkotmányjogi panaszának eredményeképp született meg. A részletes történet a Választásrendszer.hu „Kezdeményezéseink” menüpontjánál, „A választókerületi aránytalanság” alcím alatt érhető el: http://www.valasztasrendszer.hu/?page_id=1938638

¹⁹ Erről részletesebben lásd: Political Capital: *Hibák a rendszerben – Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről*, 2009, 2.4. fejezet, http://www.valasztasrendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf

A külhoni magyar állampolgárok választójoga

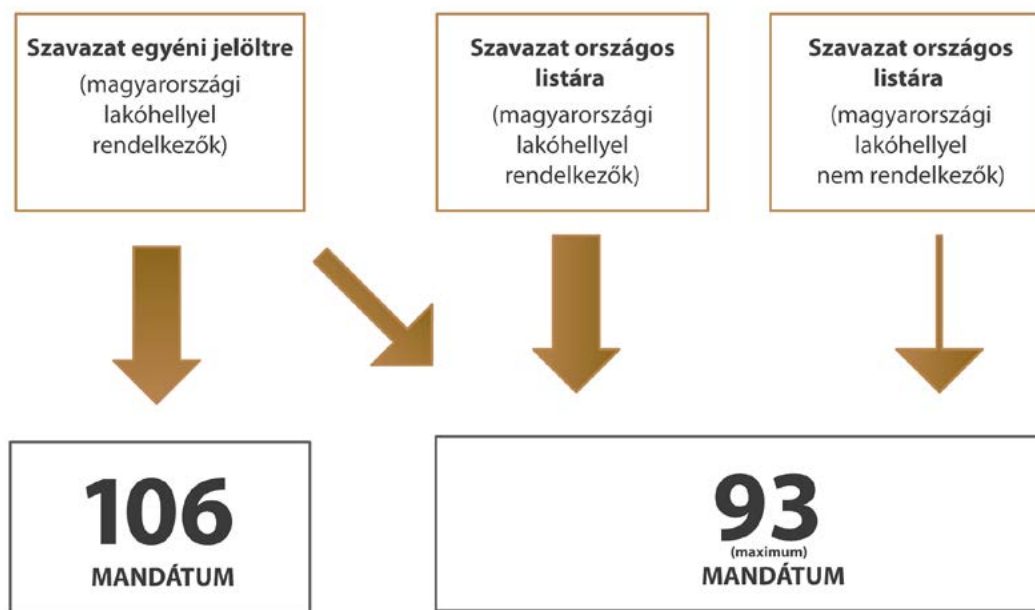
A külhoni magyar állampolgárok választójogának megadásában, a nemzetpolitikai szempontok mellett, bizonyosan döntő szerepe volt annak, hogy a Fideszben felmérték, ezzel a lépéssel növelni képesek táborkat.

A párt azonban ezt – vélhetően a saját magyarországi szavazóinak a témához való megosztott viszonyulása miatt – 2010-es kormányra kerülése előtt, egy elszólást leszámítva²⁰, soha nem hangoztatta, sőt, ez után sem azonnal²¹.

Mivel a társadalmi és politikai vita ebben a témában is teljes mértékben elmaradt, a külhoni magyar állampolgárok választójogával és szavazatuk súlyával kapcsolatban is hamar két szélsőségbe hajlottak az álláspontok. Voltak, akik az új intézmény bevezetésével eleve lefutottnak tekintették a 2014-es választásokat a határon túlról érkező voksok miatt, mások pedig pusztán szimbolikusnak nevezték a kizárólag pártlistára való szavazás lehetőségét, mondván, a választás alapvetően az egyéni kerületekben dől el. A valóság valahol középen húzódik: a határon túli voksoknak csak kivételes esetben lehet döntő hatásuk, igaz, 2014 rögtön ilyen választást hozott. A külhoni szavazatok ekkor épp azt az egy pluszmandátumot hozták a Fidesznek, amely nélkül nem szerezte volna meg újra a kétharmados parlamenti többséget (más kérdés, hogy a 2015. február 22-ei időközi választással ezt el is veszítette).

1. ábra A szavazatok mandátumokká alakításának modellje

(a nyilak eltérő vastagsága a különböző ágakról származó szavazatok súlyát érzékelteti)



²⁰ „Mert ha négy évre nyerni tudunk, és utána, mondjuk az ötmillió magyarnak állampolgárságot tudnánk adni, és ők szavazhatnának – 20 évre minden eldőlné ebben az országban.” – mondta Mikola István a 2006-os választási kampányban (Mikola István beszéde a Fidesz kongresszusán, Magyar Nemzet, 2006. március 19., <http://mno.hu/migr/mikola-istvan-beszede-a-fidesz-kongresszuson-530037>)

²¹ „A határon túliak nem kérnek választójogot, ezért a Fidesz sem kívánja ezt biztosítani számukra” – mondta 2006-ban Szijjártó Péter (SZDSZ: Mikola jelölése egyre kellemetlenebb, Inforádió, 2006. március 21., <http://inforadio.hu/hir/belfold/szdsz-mikola-jelolese-egyre-kellemetlenebb-31627>).

„Bár elvileg lehetséges lenne, a Fidesz elképzeléseiben nem szerepel, hogy a kettős állampolgárság mellett szavazati jogot is adjon a határon túli magyaroknak.” – Répássy Róbert fogalmazott így már 2010 májusában (Félíti a választójog mellékhatásaitól a határon túliakat a Fidesz, Origo, 2010. május 20., <http://www.origo.hu/itthon/20100520-kettos-allampolgarsag.html>).

„Az állampolgárság és a szavazati jog elválaszthatatlan egymástól, (...) ahhoz, hogy valakinek teljes szavazati joga legyen, nyilvánvalóan magyarországi lakcímmel kell rendelkeznie” – ezt már Semjén Zsolt nyilatkozta egy hónappal később (Semjén Zsolt a kettős állampolgárságról és a szavazati jogról, Krónika, 2010. június 22., <http://erdely.ma/magyarorszag.php?id=70608>)

A határon túlról érkező voksok súlya, ahogy azt az 1. ábra is érzékelteti, a 2014-es eredmény ismeretében is kifejezetten mértéktartónak mondható. A 106 egyéni választókerületi mandátum sorsára egyáltalán, a 93 listás mandátuméra is csak kis mértékben vannak hatással. 60 százalékos magyarországi részvétel mellett például körülbelül 5 millió belföldi listás szavazathoz, az erőviszonyoktól függően 2-3 millió töredékszavazathoz adódik hozzá legfeljebb néhány százezer külhoni voks. A 2014-es választás nagyjából le is követte ezt a korábban gyakran idézett modellszámítást: 61,73%-os részvétel mellett 5047363 érvényes (párt- és nemzetiségi-) listás szavazat keletkezett (ebből 4717843-at kaptak a parlamentbe jutó pártok), ehhez érkezett az egyéni ágról 3327395 töredékszavazat, amelyekhez mindösszesen 128712 voks futott be külhonból (közülük 127633 a bejutó pártokra). A listás végelszámolásba kerülő szavazatoknak tehát végül csak az 1,56%-a származott a határon túlról, és változtatta meg egyetlen mandátum sorsát.²² Még ha a következő években emelkedni is fog a külhoni aktivitás, nagyságrendi változás – a szabályok érintetlenül hagyásával – akkor sem várható e téren.

Bár a becsvágyóbb fideszes várakozásoktól elmaradt a regisztrált és szavazott külhoniak száma, **a kormánypárt számára bizonyosan tartós versenyelőnyt jelent a határon túli bázis. Az elvi esélye azonban minden pártnak megvan arra, hogy a határokon túl is megszólítson szavazókat,** még ha ez nem is mehet olyan gördülékenyen, mint a kormányzati pozícióban lévő Fidesznek. Annak ellenére tehát, hogy a választójog kiterjesztésére vonatkozó döntéshozatal során bizonyosan sokat nyomott a latban a politikai haszonszerzés lehetősége, **nincs olyan szakmai érv, amely mentén kritizálható volna az új intézmény egésze. Az eljárásnak viszont több eleme is veszélyezteti a választás tisztaságát, illetve a választójog egyenlőségét.**

Különbségtétel a szavazás módjában

A levélben szavazás lehetősége kizárólag a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok előtt nyitott, míg a választás napján külföldön tartózkodó (tanuló, dolgozó, nyaraló), de Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező választópolgároknak be kell fáradniuk **valamilyik külképviseletre** ahhoz, hogy élni tudjanak választójogukkal. Míg az első megoldás nyilvánvalóan jóval kényelmesebb, olcsóbb, mint az utóbbi, felmerül a kérdés, nem alapjogsértő-e a megkülönböztetés a szavazás módjában. A Társaság a Szabadságjogokért alkotmányjogi panaszára²³ az AB egyelőre nem reagált, a strasbourgi bíróság pedig erősen vitatható indokokkal ugyan, de nem marasztalta el a megkülönböztetést.²⁴

Az EBESZ-jelentés ajánlása

„Az egyenlő választójog biztosításának kötelezettsége alapján a törvényeknek és az eljárásoknak azonos eljárásmódot kell biztosítaniuk a külföldön élő állampolgárok számára a regisztráció és a szavazás kapcsán, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e állandó magyarországi lakóhellyel vagy sem.”

Felülvizsgálat

Ilyen előzmények után az AB aligha fogja alaptörvény-ellenesnek ítélni a kifogásolt passzusokat. A Fidesz vélhetően megvárja a határozatot, és csak ez után alakítja ki álláspontját. Ha az AB meglepetést okozna, akkor kénytelen lesz újragondolni a szabályozást. A részletek kidolgozására van még idő, **több lehetőség is felmerülhet a megoldásra, de mindegyik nehézségbe ütközik.**

²² A külhoni szavazatok súlyáról lásd még László Róbert: *A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatásának vizsgálata*, in: „Határtalan Választások”, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, 2014, <http://ludita.uni-nke.hu/repositorium/bitstream/handle/11410/9981/Teljes%20sz%C3%B6veg!%3Fsequence=1&isAllowed=y>

²³ Mráz Attila: *Mindenkinek vagy senkinek: mit gondoljunk a levélben szavazásról?*, A TASZ jelenti, 2013. november 8., http://ataszjelenti.blog.hu/2013/11/08/mindenkinek_vagy_senkinek_mit_gondoljunk_a_levelben_szavazasrol

²⁴ Bodnár Eszter: *A külföldön élő magyarok választójogának egyenlősége*, JTI-blog, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2015. július 17., <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/07/a-kulfoldon-elo-magyarok-valasztojoganak>

- **Ki lehet terjeszteni a levélszavazás lehetőségét minden a választás napján** külföldön tartózkodó állampolgárra (ahogy egyébként az még a választási eljárási törvényjavaslat első verziójában szerepelt²⁵). Ennek igencsak nagy a kockázata, mivel nem igazán van mód annak ellenőrzésére, hogy a levélsomagot előzetesen kikérő állampolgár a választás napján valóban külföldön tartózkodott-e. Így aztán féltő, hogy az a visszaélési módszer, ami régebben a „buszoztatás” volt a szavazás napján, az a későbbiekben a levélsomagok tömeges kikérése lesz.
- Ha ki is terjesztjük a levélszavazás lehetőségét minden a választás napján külföldön tartózkodó állampolgárra, a tömeges visszaélést megelőzendő rögzíteni lehetne, hogy **csak a választás napja előtti utolsó munkanapon lehet postára adni a levélszavazatokat, mégpedig külföldről**. Egy csalni próbáló párt persze még így is megtehetné, hogy a választás előtti hetekben begyűjti a levélsomagokat a választójogukat áruba bocsátani hajlandó szegény emberektől, majd a választás előtti pénteken néhány határkörnyéki postán feladja azokat. Nem tökéletes tehát ez a megoldás, de még mindig szűkebbre szabja a visszaélési lehetőségeket, mintha Magyarországról is postára lehetne adni a csomagokat, több héten keresztül.
 - Ha ezt a módszert választaná a törvényalkotó, figyelnie kell arra is, hogy ne fussunk bele újra a 2010 előtti alkotmányellenes állapotba, amikor nem tudott élni a választójogával az, aki a magyarországi szavazás napján külföldön, a külképviseleti szavazás napján Magyarországon tartózkodott. Ha tehát az lenne a döntés, hogy kizárólag a választás napja előtti utolsó munkanapon lehet külföldről feladni a levélsomagot, akkor a vasárnapi napon a külképviseleti szavazás lehetőségét továbbra is fenn kell tartani.
- El lehet indulni abba az irányba is, hogy levélben **csak az szavazhasson, aki rendelkezik külföldön bejelentett lakcímmel**, a csak rövid időre külföldön tartózkodók előtt pedig továbbra is nyitva állnának a külképviseletek. Nem tűnik azonban életszerűnek, hogy a magyar államnak módjában állna a választópolgár által megadott külföldi címet összevetni minden ország lakcímnnyilvántartásával, már csak azért sem, mert számos országnak nincs ilyen adatbázisa.
- A kormánypárt biztosan nem mérlegelné komolyan, de felmerülhet **még a levélszavazás teljes felszámolása** is, amit ideiglenes konzulátusok felállításával lehetne kiváltani azokban az országokban, ahol különösen nagy számban élnek magyar állampolgárok. Ehhez bilaterális megállapodásokra volna szükség.
- **Az elektronikus szavazás valamely módjának bevezetésén** is el lehetne gondolkodni, de ennek realitása ma a legcsekélyebb.²⁶

Elhunytakhoz is eljuthatnak a levélsomagok

A külhoni magyar állampolgároknak regisztrálniuk kell a központi névjegyzékbe ahhoz, hogy a levélsomagot megkapják, és élni tudjanak választójogukkal. Feliratkozásuk után tíz évig semmiféle teendőjük nincs, regisztrációjuk aktív marad. Ez azt jelenti, hogy **a Nemzeti Választási Iroda (NVI) nem kérhet minden egyes választás előtt újabb megerősítést a feliratkozott állampolgároktól, hanem automatikusan küldi számukra a levélsomagot**. A probléma az időközben bekövetkező elhalálozásokból ered: **a magyar állam nem feltétlenül szerez tudomást a külföldön élő magyar állampolgárok esetleges elhalálozásáról**. A 2014-es választás előtt regisztrált közel 200 ezer választópolgár közül várhatóan lesznek, akik nem élik meg a 2018-as, illetve a 2022-es választást, ha azonban a szabályozás változatlan marad, címükre meg fognak érkezni a levélsomagok, a szavazólappal együtt. Sajnálatos módon ez a helyzet a visszaélések újabb táptalaját képezheti, azt ugyanis **senki nem fogja tudni ellenőrizni, hogy a visszaküldött szavazólapot valójában ki töltötte ki, így arra sem derülhet fény, ha azt esetleg egy elhunyt állampolgár nevében valaki más tette meg**.

²⁵ T/8405. számú törvényjavaslat a választási eljárásról (benyújtás időpontja: 2012. szeptember 18.)
<http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf>

²⁶ Erről részletesebben lásd: Political Capital: *Hibák a rendszerben – Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről*, 2009, 3.3. fejezet,
http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf

Felülvizsgálat

Ezt a választásba vetett bizalmat súlyosan aláásó visszaélési lehetőséget mindenképp ki kell iktatni a rendszerből. A megoldás egyszerű: **minden egyes választás előtt az NVI egy nyomtatvány visszaküldésére kéri a külföldi állampolgárokat, akik ha ezt megteszik, regisztrációjuk újra aktiválódik a következő választás erejéig.** A kormánypárt vélhetően ódzkodna egy újabb adminisztratív akadály beiktatásától abban a választói körben, ahol eddig a legnagyobb arányúnak bizonyult a támogatottsága, nem látszik azonban, hogy hogyan lehetne másképp feloldani ezt a problémát.

A külképviseleti névjegyzék és a levélben szavazók névjegyzéke továbbra sem nyilvános

2013 tavaszán az Eötvös Károly Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság, a Political Capital, a Társaság a Szabadságjogokért és a Transparency International Magyarország kezdeményezte a választási eljárási törvény néhány pontjának módosítását²⁷ annak érdekében, hogy bizonyos választási visszaélések előtt a kapuk még időben bezáruljanak. A megfogalmazott problémás pontok jelentős részét orvosolta a jogalkotó²⁸, de **a külképviseleti névjegyzék és a levélben szavazók névjegyzéke bármely állampolgár általi megismerhetősége továbbra sem lehetséges.**

Az EBESZ-jelentés ajánlása

„Általában véve az EBESZ/ODIHR által megkérdezettek szerint a szavazói névjegyzék pontossága általános bizalmat élvezett, azonban aggályok merültek fel a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező külföldi állampolgárok névjegyzékével kapcsolatban, amelyet nem tettek nyilvánossá.”

Felülvizsgálat

Nem igazolja alkotmányos érv, hogy miközben a Magyarországon szavazók névjegyzékébe bárki betekinhet, a külképviseleti névjegyzék és a levélben szavazók névjegyzéke nem megismerhető bármely magyar állampolgár számára. A titkosság melletti leggyakrabban hangoztatott érv, hogy több ország is tiltja a kettős állampolgárságot, és ha bármely magyar állampolgár betekinhetne ezekbe a névjegyzékekbe, akkor a szlovák vagy az ukrán titkosszolgálatok előtt lelepleződnének az érintett választópolgárok. Erősen kétséges azonban, hogy ilyen eszközök volnának szükségesek ahhoz, hogy ezek a titkosszolgálatok tudomást szerezzenek kettős állampolgáraik kilétéről, már csak azért is, mert az NVI-től postán kapott levélcsoomag nyomára jóval könnyebben rábukkanhatnak. **Lehetővé kellene tehát tenni, hogy az említett névjegyzékekbe az NVB székhelyén bármely magyar állampolgár betekinthesse.**

²⁷ Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország: *Ellenőrizhető névjegyzékek nélkül nincs tiszta választás*, Választásrendszer.hu, 2013. május 6., http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Valasztas_Javaslatcsomag_Ekint_Helsinki_PC_TASZ_TI_20130506.pdf

²⁸ Az NVB minden tagja, így a pártok delegáltjai is érdemi ellenőrzési lehetőséget kaptak a névjegyzéki adatok különböző adatbázisokkal való összevetésére, megvalósult a levélben szavazók névjegyzékének – személyes adatok nélküli – napi szintű frissítése az NVI honlapján, illetve a levélszavazatok számlálásának folyamatát is sikerült átláthatóvá tenni (Eötvös Károly Intézet, Magyar Helsinki Bizottság, Political Capital, Társaság a Szabadságjogokért, Transparency International Magyarország: *Szükséges, de nem elégséges lépés*, Választásrendszer.hu, 2013. május 21., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941905>)

A legjobb anyagi helyzetben lévő párt(ok) számára kedvező elemek

- A választási kampány hivatalos kampányidőszakon kívüli szabályozatlansága
- A választási kampány szabályozásának ki nem terjesztése a civil szervezetekre
- A politikai hirdetések árjegyzékének transzparenciája közötti megkülönböztetés

Bár a 2013 óta hatályos választási eljárási törvény²⁹ jóval részletesebb a korábbinál³⁰, számos olyan elemet nem szabályoz, amelyek jelentősen befolyásolhatják a választói akaratot.

A választási kampány hivatalos kampányidőszakon kívüli szabályozatlansága

Mivel a kampányidőszak ötven nappal a választás előtt kezdődik, az azt megelőző időszakra nem vonatkozik semmiféle törvényi iránymutatás, a pártok tehát szabadon kampányolhatnak, az ekkor realizálódó költségeikről pedig még formálisan sem kell számot adniuk. Belátható, hogy ezt azok a pártok tudják jól kihasználni, akik riválisaiknál lényegesen több forrás fölött diszponálnak.

A választási kampány szabályozásának ki nem terjesztése a civil szervezetekre

Sem a választási eljárási-, sem más törvény **nem szabályozza a civil szervezetek politikai kampánytevékenységét,** elszámolási kötelezettségük szigorúsága pedig meg sem közelíti a pártokét, minek következtében a legjobb anyagi háttérrel rendelkező pártok jutnak aránytalanul nagy előnyhöz. Ők képesek ugyanis kiszervezni a kampányuk egy részét civil szervezeteknek, túlköltekezve a csak a pártokra vonatkozó 995 millió forintos limiten.

A politikai hirdetések árjegyzékének transzparenciája közötti megkülönböztetés

Egyértelműen a Fideszre és annak (akkori) gazdasági holdudvarára szabták azt a különbségtételt, hogy **míg a sajtó számára előírták a politikai hirdetések árjegyzékének nyilvánosságát, a köztéri hirdetésekre már nem vonatkozik a transzparencia.**

Felülvizsgálat

A választási kampányra vonatkozó szabályok egy részét ki kell(ene) terjeszteni a kampányidőszakon kívülre, illetve szigorú szabályokat kell(ene) hozni annak érdekében, hogy a választási kampány ne legyen kiszervezhető álcivil szervezetekhez. A részletszabályok kidolgozása kétségkívül körülményes munkát igényel, a megvalósítás azonban elsősorban a politikai akaraton (vagy féltől, annak hiányán) múlik.

Az, hogy a jövőben előírják-e a köztéri politikai hirdetések árjegyzékének nyilvánosságát, vélhetően azon múlik, hogyan sikerül átrendezni a piacot a Simicska Lajossal való szakítás után.

²⁹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300036.TV

³⁰ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról, <http://www.complex.hu/kzldat/t9700100.htm/t9700100.htm>

Az EBESZ-jelentés ajánlása

„Egyes civil szervezetek aktívan részt vettek a választási kampányban, hirdetőtáblákat felállításával vagy kampányrendezvények szervezésével. A Civil Összefogás Fórum (CÖF), amely az óriásplakátok és hirdetőtáblák segítségével folytatott negatív hangvételű kampánya során számos ellenzéki vezetőt támadott, kültéri hirdetési kampányt folytatott, amelynek költsége az EBESZ/ODIHR misszió által megkérdezett szakértők szerint hozzávetőlegesen 1,5 millió euró volt. A harmadik fél által folytatott tevékenységekről nem készült jelentés, és az Állami Számvevőszék sem követte nyomon azokat, így ezek megkerülhették a kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályozásokat.

Kampányfinanszírozási jogszabályokat kell kidolgozni a harmadik fél által a választási eljárás során folytatott kampánytevékenység nyomon követésére.

Lásd a Miniszterek Tanácsának az Európa Tanács tagállamaihoz intézett, „Az európai nem kormányzati szervezetek jogállásáról” című CM/Rec (2007) 14 ajánlását: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

A mindenkori kormánypártnak kedvező elemek

- A politikai reklámok szabályozása a kereskedelmi tévékben és rádiókban
- A politikai reklámok limitáltsága a közszolgálati csatornákon
- A köztéri hirdetések elérhetősége a pártok, illetve a kormány számára

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.

A politikai reklámok szabályozása a kereskedelmi tévékben és rádiókban

A kormányzat kampányidőszakban és azon kívül is folytathat „tájékoztató” kampányt a kereskedelmi tévékben és rádiókban, miközben sikerült olyan helyzetet teremteni, hogy ugyanezek a felületek a pártok ne tudjanak megjelenni.

A Fidesz eredeti terve az volt, hogy betiltja a kereskedelmi tévékben és rádiókban a politikai reklámokat, majd amikor a választási eljárási törvény vonatkozó passzusait az AB megsemmisítette³¹, a negyedik alaptörvény-módosítás³² keretében magasabb szintre emelte az alapjogsértő állapotot. Végül az Európai Bizottság nyomására 2013 szeptemberében ezt korrigálta³³, de a lényeg nem változott: **a kötelező ingyenesség bevezetésével a kereskedelmi médiumokat ellenérdekelte tette abban, hogy befogadják a pártok reklámjait, így adminisztratív tiltás nélkül is sikerült kiszorítani a politikai reklámokat a kereskedelmi tévékből és rádiókból.**

Az átalakítás nyilvánvalóan az apolitikus választók nehezebb elérését célozta a pártok számára, ugyanerre lett volna hivatott az előzetes regisztráció bevezetése is, amelyről a Fidesz végül lemondott³⁴.

A politikai reklámok limitáltsága a közszolgálati csatornákon

Kisebb a súlya, de **a politikai reklámok közszolgálati csatornákon való megjelenését is erősen limitálták: a pártoknak legfeljebb 470 perc reklámidőn kell osztozniuk, miközben a kormányzati hirdetéseknek nincs időbeli korlátja.**³⁵

³¹ I/3653/2012 AB határozat, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/AB-hatarozat_Regisztracio_Kampany_130104.pdf

³² Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása, 2013. március 25., <http://www.complex.hu/kzldat/a1300325.htm/a1300325.htm>

³³ Magyarország Alaptörvényének ötödik módosítása, 2013. szeptember 26., <http://www.complex.hu/kzldat/a1300926.htm/a1300926.htm>

³⁴ Ugyanaz a I/3653/2012 AB határozat semmisítette meg a regisztrációra vonatkozó passzusokat, mint az említett kampányszabályozásra vonatkozóakat. A tény, hogy a kampányszabályok Alaptörvénybe emelésével a Fidesz megpróbálta felülírni az AB döntését, jelzi, hogy a regisztrációról sem az AB-döntés mondtak le. Ehhez vélhetően az is kellett, hogy érzékelték, az új intézmény bevezetésének elutasíthatósága még a saját táboron belül is jelentős.

³⁵ A közszolgálati csatornák elfoglaltságából, illetve a médiaviszonyok átrendeződéséből adódó egyenlőtlen, a kormánypárt számára kedvező viszonyokat ez a tanulmány nem elemzi.

A köztéri hirdetések elérhetősége a pártok, illetve a kormány számára

A közterületi hirdetésekre vonatkozó rendeleti szintű szabályokat a 2014-es választás előtt három hónappal úgy módosították, hogy bizonyos felületeken a kormány szabadon hirdethetett, míg a pártok nem. 2014. március 17-én a Kúria ugyan rendezte a helyzetet, de addigra már nehezen számszerűsíthető versenyhátrányt szenvedett a kormánypárt összes ellenfele.³⁶ Nincs garancia arra, hogy ez nem történik meg megint egy későbbi választás során.

Felülvizsgálat

Az alapelv az kellene, hogy legyen, hogy **minden felületen, ahol tiltják a pártok számára a kampánytevékenységet, ott a kormány, az önkormányzatok és a civil szervezetek hirdetései, reklámjai se jelenhessenek meg.**

Mivel a kereskedelmi tévék és rádiók érik el a legtöbb választópolgárt, **szükséges volna úgy megváltoztatni a jogszabályi környezetet, hogy a kereskedelmi médiumok újra érdekeltté váljanak abban, hogy befogadják a hirdetéseket**, magyarul lehetővé kellene tenni számukra, hogy a műsoridőért cserébe pénzt fogadhassanak el. A kormányzati érvelésben az ingyenesség hivatkozási alapját a kampány olcsóbbá tétele képezi, a több százmilliós kampánytámogatás bevezetése mellett azonban ez nehezen komolyan vehető (lásd *A kampányfinanszírozás és a jelöltállítás alkotta rendszer* című alfejezetet). Inkább ellenérdekeltsége miatt nem valószínű, hogy a kormánypárt változtatna ezen a szabályozáson; mint láthattuk, ez kulcseleme a Fidesz teremtette választási szabályozási környezetnek.

Ennek ismeretében aligha várható, hogy az itt tárgyalt bármely problémát orvosolják, egészen addig, amíg a Fideszben nem tartanak a kormányzati hatalom elvesztésétől.

³⁶ Az EBESZ-jelentésből: „A kampány kezdetekor egy kormányrendeletet kibővítése révén tilos volt politikai hirdetéseket elhelyezni lámpaoszlopokon, közutakon vagy lakott területen kívüli utakon autópályák vagy főutak 100 méteres körzetében. Ennek ellenére a kormány és egyes Fideszhez közeli települések, mint például Salgótarján, elhelyezett hirdetéseket lámpaoszlopokon, azt állítva, hogy azok nem politikai hirdetések voltak. A Kúria később hatályon kívül helyezte a kormányrendelet azon részét, amely megtiltotta a politikai pártok számára a lámpaoszlopokon való hirdetést. A választási eljárásról szóló törvény 143a. pontja rendelkezik a plakátok falakon és kerítéseken való kihelyezéséről, azonban nem rendelkezik a lámpaoszlopok tulajdonosától való engedélyek kérésének szükségességéről.”

Hosszú távon kiszámíthatatlan, rövid távon a Fidesz számára kedvező elemek

- A kampányfinanszírozás és a jelöltállítás alkotta rendszer
- A kedvezményes mandátum elvi lehetőségének biztosítása a nemzetiségek számára

A kampányfinanszírozás és a jelöltállítás alkotta rendszer³⁷

A régóta a visszaélések melegágyát képező jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszert csak átalakítani sikerült, megtisztítani nem. Hiába történtek néhány ponton jó irányba lépések (ajánlószevény-rendszer megszüntetése, támogató aláírások számának csökkentése, kincstári kártya bevezetése, költség limit felemelése, indexálása), addig nem lesznek tiszta körülmények, amíg a pártok kezelik a választópolgárok adatait, és amíg több százmillió forintos támogatáshoz juthatnak ellenőrizetlenül. Az ajánlószevények adásvételét felváltotta az ajánlóívek másolása, a visszaéléseket ösztönző kampányfinanszírozási szabályokkal együtt pedig olyan rendszer állt össze, amely nem annyira a demokratikus versengésnek, mint inkább a politikai oportunistáknak kedvez.

Első kormányzása óta a Fidesz következetesen védte az akkor hatályos jelöltállítási rendszert, amely magasan tartotta a politikai arénába való belépés korlátját. Az 1998 és 2010 közötti időszakban, amikor a parlamenti kétharmados többséget a Fidesz és az MSZP csak együtt tudta összeadni, egyikük részéről sem merült fel komolyan az ajánlószevény-gyűjtésre épülő jelöltállítási rendszer reformja, noha választásról választásra egyre nyilvánvalóbbá váltak az ezzel kapcsolatos visszaélések.³⁸ A Fidesz 2011–2012-es irányváltására éppen ezért magyarázatot kell találnunk.

Ismert, a nagy és közepes pártok általában nem érdekeltek a politika sokszínűségében; a Fidesz ráadásul első kormányzása idején, illetve az azt követő ellenzéki években nem lehetett biztos abban, hogy egy esetlegesen feltűnő új jobboldali formáció ne jelenthetne veszélyt pozícióira. A politikai arénába való belépés magas korlátjai már csak ezért is érdekében álltak, de az sem elhanyagolható szempont, hogy az ajánlószevény-rendszer által biztosított – ebben a tanulmányban részleteiben nem tárgyalt – visszaélési lehetőségeknek szintén a nagyobb formációk voltak haszonélvezői. A status quo addig mindenképp megfelelt a Fidesznek (és természetesen az MSZP-nek), amíg két nagyságrendileg azonos támogatottságú politikai tömb versengett egymással. A Fidesz 2010. évi kétharmados győzelme és a baloldal meggyengülése azonban, ha nem is azonnal, de átírta a Fidesz jelöltállításhoz fűződő viszonyát is.

A 2011. november 20-án benyújtott törvényjavaslat³⁹ szerint még egy egyéni választókerületi jelölt elindításához 1500 ajánlószevényre lett volna szükség. Ha ez az érték vált volna hatályossá, az a korábbiakhoz képest további nehezítést jelentett volna. 2010-ig ugyanis átlagosan körülbelül minden hatvanadik⁴⁰ választó aláírására volt szükség egy jelölt elindításához, ez csökkent volna körülbelül ötvenre.⁴¹ 2011 őszén már szívrogtak ki⁴² a jelöltállítási szabályok lazítását szükségesnek tartó

³⁷ A Nemzeti Közszerzői Egység Választási Rendszerek Kutatóműhelyének felkérésére László Róbert *Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer* címmel publikálta tanulmányát (In: Választási Dilemmák, szerkesztette: Cserny Ákos, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE_ValasztasiDilemmak_2015_2.pdf). Jelen alfejezet a tanulmány részben rövidített, részben bővített verziója.

³⁸ Political Capital: *Hibák a rendszerben*, Választásirendszer.hu, 2009. augusztus, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf
Pénzért vett ajánlószevényeket egy újságíró (Index.hu – 2009. október 19.) http://index.hu/belfold/budapest/2009/10/19/penzert_vett_ajanloszevenyeket_egy_ujsagiro/

³⁹ T/5006. számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról, benyújtás időpontja: 2011. november 20. <http://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf>

⁴⁰ $8\,000\,000 / 176 / 750 = 60,6$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 176 a választókerületek száma, 750 az ajánlószevények száma.

⁴¹ $8\,000\,000 / 106 / 1500 = 50,3$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 106 a választókerületek száma, 1500 az ajánlószevények száma.

⁴² Pénteken betérjesztik a választási reformot (Index.hu – 2011. november 17.) http://index.hu/belfold/2011/11/17/penteken_beterjesztik_a_valasztasi_reformot/

kormánypárti vélemények, de a törvény elfogadásáig nem volt világos, melyik álláspont kerekedik felül. A 2011. december 23-i záró szavazás előtt néhány nappal azonban egy módosító indítvánnyal 1000-re vitték le a jelöltállításához szükséges ajánlószevények számát, ami már érzékelhető könnyítést jelenthetett a kisebb formációk számára: elegendő lett volna minden hetvenötödik⁴³ választópolgártól beszerezni a támogató cédulát.

Ettől a pillanattól számíthatjuk, hogy a Fideszben megváltozott a jelöltállításához való évtizedes szigorú viszony, aminek okát aligha kereshetjük másban, mint az egyre megosztottabb ellenzékben. Gyurcsány Ferenc 2011 októberében szakított az MSZP-vel, új pártja, a Demokratikus Koalíció november 6-án alakult meg, de Bajnai Gordon visszatérése is egyre valószínűbb volt már ekkor. A Fidesz által megalkotott új választási rendszer jelentős lépéseket tett a többségi rendszerek felé (lásd feljebb), az együttműködés felé terelve a megosztott ellenzéki erőket. A jelöltállítás megkönnyítése pedig ezzel ellentétes irányú ösztönzést vitt a rendszerbe: a politikai arénába esetlegesen betörni kívánó újabb formációk számára is elérhető távolságba került az önálló megmérettetés lehetősége.⁴⁴ 2012 őszén a Fidesz fokozta is ezt a hatást: a választási eljárási törvényjavaslat⁴⁵ szeptember 18-án benyújtott első verziója a jelöltállításához szükséges – a választójogi törvényben rögzített – 1000-es értéket 200-ra csökkentette volna. Vélhetően ezt a számot már értelmetlenül alacsonynak találták, és egy november 6-án benyújtott módosító indítvánnyal⁴⁶ 500-ra állították be a végleges értéket⁴⁷. Végül tehát az egyéni jelöltté váláshoz átlagosan minden százötvenedik⁴⁸ választópolgár támogatása elegendőnek bizonyult, ami már önmagában két és félszeres könnyítést jelent a régebbi gyakorlathoz képest. Nem merült ki azonban ennyiben a lazítás.

Bár 2012 szeptemberében nem kapott komolyabb figyelmet, a T/8405. számú törvényjavaslatban felbukkant a többes jelölés lehetősége is, ami benne is maradt a ma is hatályos választási eljárási törvényben. Ezzel még tovább egyszerűsödött a ringbe szállni kívánó jelöltek dolga, amit elhanyagolható mértékben ellensúlyozott az aláírásgyűjtési időszak harmincötől tizennégy napra csökkentése.

Lényegesen megkönnyítették a listaállítás feltételeit is. A területi listák eltűnésével már olyan formációk előtt is megnyílt a lehetőség a minden egyes szavazó körben megjelenő szavazólapra kerülésre, amelyek az ország egyik felében egyáltalán nem gyűjtenek aláírást. Ha egy pártnak mindössze 27 egyéni jelöltje van az ország legalább kilenc megyéjéé és a fővárost lefedve, máris lehet országos listája, ami a korábbi, kizárólag kompenzációs célú, a szavazófülkékben meg sem jelenő országos listával ellentétben minden egyes szavazó körben elérhető a választók számára. Korábban, amíg területi listákra szavaztunk, a legtöbb megyében legalább 2, de Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 3, Pest megyében 4, Budapesten pedig 8 jelölt kellett az országos lefedettséghez. Ez azt jelentette, hogy minimálisan 36750⁴⁹ ajánlószevény kellett korábban ahhoz, hogy egy párt egyáltalán eséllyel induljon el az ötszázalékos küszöb eléréseért vívott küzdelemben.⁵⁰ Ez az érték 13500-ra⁵¹ csökkent.

Ahhoz, hogy egy politikai erőnek mindenhol legyen egyéni jelöltje, már 53 ezer aláírás elegendő, míg korábban ugyanehhez 132 ezer ajánlószevény kellett.

Azajánlószevény-rendszer eltörlésére mutatókozó egyre szélesebb körű igény 2011-ben még nem érte el a Fidesz ingerküszöbét, 2012 őszére azonban ez is megváltozott. A választási eljárási törvényjavaslat szeptember 18-án benyújtott, első verziójában minden előzetes értesítés nélkül megjelent az ajánlószevényeket felváltó ajánlóív intézménye. Ez önmagában mindenképp

⁴³ $8\,000\,000 / 106 / 1000 = 75,5$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 106 a választókerületek száma, 1000 az ajánlószevények száma.

⁴⁴ A saját politikai arcél kidomborítása és a választási győzelemhez nélkülözhetetlen összefogáskényszer dilemmájának feloldására az ellenzéki erők – a Fidesz várakozásának megfelelően – nem is bizonyultak alkalmasnak.

⁴⁵ T/8405. számú törvényjavaslat a választási eljárásról (benyújtás időpontja: 2012. szeptember 18.)
<http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405.pdf>

⁴⁶ T/8405/52. számú kapcsolódó módosító javaslat (benyújtás időpontja: 2012. november 6.)
<http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0052.pdf>

⁴⁷ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100203.TV

⁴⁸ $8\,000\,000 / 106 / 500 = 150,9$, ahol 8 000 000 a választópolgárok száma, 106 a választókerületek száma, 500 az aláírások száma.

⁴⁹ $[(17 \times 2) + 3 + 4 + 8] \times 750 = 36750$

⁵⁰ A KDNP-nek 1990-ben még sikerült tizenöt területi listával bejutnia a parlamentbe, később azonban egyetlen olyan formáció sem került a bejutási küszöb közelébe, amelyiknek ne lett volna húsz területi listája.

⁵¹ $27 \times 500 = 13500$

előremutató változtatás volt, a kampányfinanszírozás átalakításának ismerete nélkül viszont ekkor még nem látszott a teljes kép, így az sem, hogy a szelvénygyűjtésre épülő rendszer eltűnése nem lesz elegendő a visszaélések felszámolásához.⁵²

A szükséges aláírások számának radikális csökkentése és a többes jelölés bevezetése – más feltételek egyidejű teljesülése esetén – akár még hozzá is járulhatna a politikai kínálat sokszínűbbé tételéhez. Ez még akkor is igaz, ha a meglazított szabályok mellett az esetleges csalások is könnyebben kivitelezhetők. Addig viszont nem kellene ilyesmitől tartani, amíg nincs különösebb motiváció a visszaélésre. 2013 júniusában azonban bejött a képbe egy nagyon is vonzó ösztönző: a százezeres nagyságrendű költségvetési kampánytámogatás,⁵³ amelynek nagyobb része fölött ráadásul jóformán szabadon rendelkezhet az, akinek sikerül listát állítania.

Mindebből előre látható volt, hogy a törvény szinte felhív komoly politikai ambícióval nem rendelkező pártok alapítására, amelyekhez közpénzek milliárdjai vándorolhatnak teljesen feleslegesen. Az aggályok sajnálatos módon beigazolódtak.

A vázolt jelöltállítási szisztéma a visszaéléseket ösztönző kampányfinanszírozási szabályokkal együtt olyan rendszerré állt össze, amely részben a politikai opportunistáknak kedvez, részben a választók megtévesztését segíti elő, részben csalásra ösztönöz, így megkérdőjelezhetővé teszi a választások tisztaságát. Ahogy korábban az ajánlószelvények adásvételének, most annak nincs ugyanis komoly kockázata, hogy a pártok átmásolják egymás ajánlóívére a választópolgárok adatait, majd az aláírást odahamisítják.

Az 1. táblázatból látszik, hogy mindennek eredményeképp 2014-ben 7,352 milliárd forintot vehettek fel összesen a jelöltek és a jelölő szervezetek. A támogatás jóval kisebb része esik szigorú elszámolás alá: az egyéni jelöltek után 1,531 milliárd forintot utaltak ki, ebből pedig 1,107 milliárd forint került parlamenten kívüli formációkhoz, független jelöltekhez. A kampánytámogatás döntő többségéről azonban, az országos listák után járó 5,821 milliárd forintról, törvényi kötelezettség híján, érdemi elszámolást sem kellett készítenie a pártoknak. A Magyar Közlöny 2014. június 5-ei hivatalos értesítőjében⁵⁴ látható, hogy a pártok alig néhány soros táblázatokkal tudják le költéseiket, amelyek között nem ritkák az 50-100 milliós tételek.

1. táblázat. Költségvetési kampánytámogatás a 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás jelöltjei és pártlistái számára⁵⁵

	Egyéni választó-kerületi jelöltek száma	Egyéni választó-kerületi jelölt után járó állami támogatás összege (millió Ft)	Országos lista után járó állami támogatás összege (millió Ft)	Összes állami támogatás (millió Ft)
Parlamentbe jutott pártok (4 pártlista)	424	424	2388	2812
Parlamentbe be nem jutott pártok (14 pártlista)	774	774	3432,75	4206,75
További jelöltek	333	333		333
Összesen	1531	1531	5820,75	7351,75

⁵² 2012 őszén az előzetes regisztráció bevezetése generálta a legtöbb választási témájú konfliktust, az ezzel is összefüggésben álló jelöltállítási szabályok átalakítása ekkor jóval kevesebb figyelmet kapott.

⁵³ Az egyéni jelölteknek járó egymillió forinton felül minden pártlistát állító párt a választásra összesen fordítható összeg (995 millió forint) a) 15%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra (149,25 millió forint) jogosult, ha legalább huszonhét, b) 30%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra jogosult (298,5 millió forint), ha legalább ötvennégy, c) 45%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra jogosult (447,75 millió forint), ha legalább nyolcvan, d) 60%-ával megegyező összegű költségvetési támogatásra jogosult (597 millió forint), ha minden egyéni választókerületben jelöltet állított.

⁵⁴ Hivatalos Értesítő, a Magyar Közlöny melléklete (2014. június 5.), <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2014/29.pdf>

⁵⁵ A táblázatokban és a szövegben szereplő választási adatok mindegyikének forrása a Nemzeti Választási Iroda honlapja. A különböző számítások is mindig ezeken az adatokon, illetve a vonatkozó jogszabályok iránymutatásán alapulnak. A későbbiekben a hivatkozások ismétlését mellőzzük.

Nem célunk az összes formáció értékelése a „komoly párt – kamupárt” skálán. Azért nem, mert annak nincs relevanciája, hogy a 2014. évi választás során konkrétan mely szereplők voltak azok, akik anyagi haszonszerzés miatt indultak el a választáson,⁵⁶ annak viszont annál inkább, hogy a hatályos jogszabályi környezet a komolytalan formációk elburjánzását ösztönzi, mégpedig rendkívül drágán. A 2. táblázatban látható adatok minden kétséget kizáróan jelzik, hogy a ringbe szálló pártok nagy száma mögött sajnálatos módon nem a demokratikus versengés újravirágzása áll.

2. táblázat. Az országos listával rendelkező pártok költségvetési kampánytámogatásával kapcsolatos adatok (sorrend a jobboldali oszlop szerint)

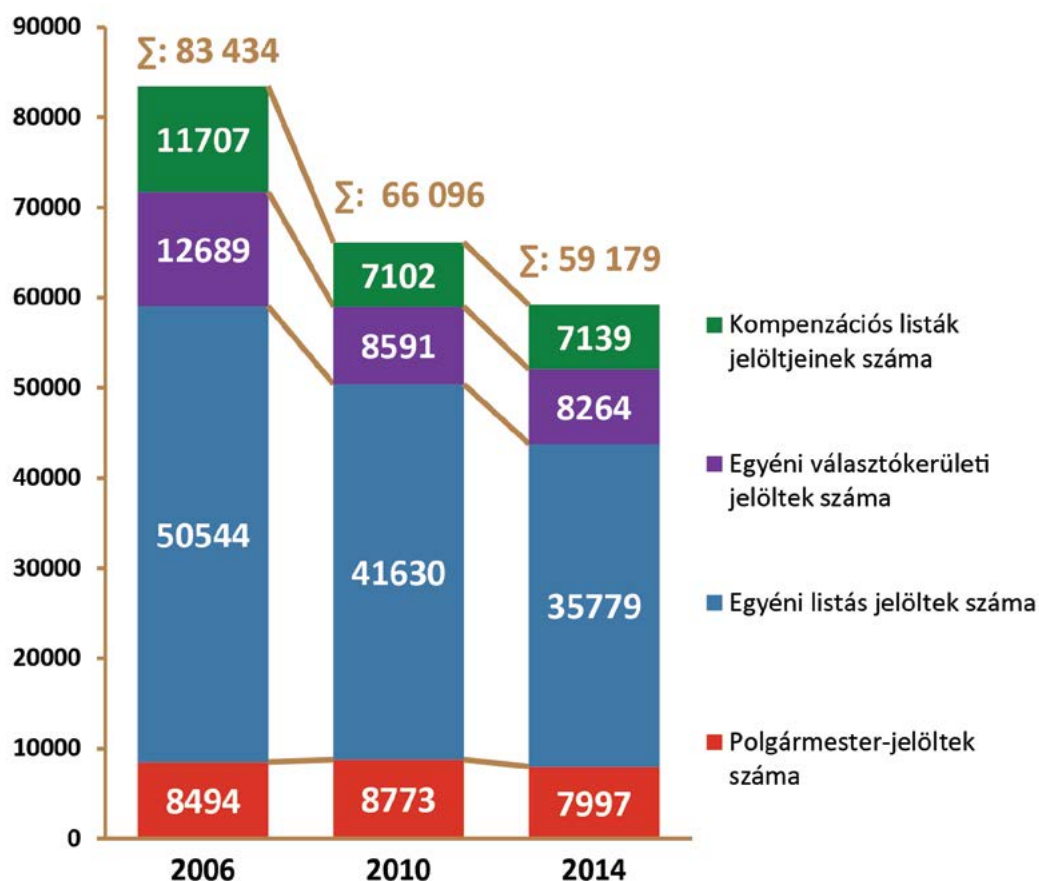
Párt	Országos listás szavazatok száma (belföldön)	Minimálisan szükséges érvényes aláírások száma	Szavazatok száma mínusz aláírások száma	Országos lista után járó állami támogatás összege (Ft)	1 listás szavazatra jutó listás állami támogatás (Ft)
Új Magyarország Párt	1 572	25 000	-23 428	149 250 000	94 943
Új Dimenzió Párt	2 082	24 500	-22 418	149 250 000	71 686
Összefogás Párt	6 527	29 500	-22 973	298 500 000	45 733
Jólét és Szabadság Demokrata Közösség	9 885	40 500	-30 615	447 750 000	45 296
Magyarországi Cigánypárt	8 793	30 500	-21 707	298 500 000	33 947
Szociáldemokraták Magyar Polgári Pártja	15 012	41 000	-25 988	447 750 000	29 826
Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt	10 889	28 500	-17 611	298 500 000	27 413
Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt	8 040	25 000	-16 960	149 250 000	18 563
Seres Mária Szövetségesei	22 192	33 500	-11 308	298 500 000	13 451
A Haza Nem Eladó Mozgalom Párt	23 478	33 000	-9 522	298 500 000	12 714
Sportos és Egészséges Magyarországiért Párt	12 438	26 000	-13 562	149 250 000	12 000
Együtt 2014 Párt	14 052	17 000	-2 948	149 250 000	10 621
Zöldek Pártja	18 328	16 500	+1 828	149 250 000	8 143
Munkáspárt	28 260	16 500	+11 760	149 250 000	5 281
LMP	268 840	53 000	+215 840	597 000 000	2 221
Jobbik	1 017 550	53 000	+964 550	597 000 000	587
MSZP-DK-Együtt-PM-MLP	1 289 311	53 000	+1 236 311	597 000 000	463
Fidesz-KDNP	2 142 142	53 000	+2 089 142	597 000 000	279

⁵⁶ Néhány egyértelmű esetet természetesen így is rögzíthetünk. Az Együtt 2014 Párt például nyilvánvalóan a választók megtévesztését célozta, ahogy az Összefogás Párttól ugyanez nem mondható el: ez a formáció jóval korábban létezett, mint hogy a baloldali pártok „Összefogás” néven kezdték volna emlegetni magukat. A Zuschlag Jánoshoz köthető Új Magyarország Párt és Új Dimenzió Párt életre hívását elsősorban a pénzszerzés motiválhatta, de legalább ekkora jelentősége volt annak is, hogy a *Pártházból börtönbe* című, a baloldalt hitelteleníteni hivatott könyve 2014 márciusában, a kampányidőszakban jelent meg, köztéri hirdetésekkel megtámogatva.

A parlamenti pártokon kívül csak a Munkáspártnak és a Zöldek Pártjának sikerült legalább annyi érvényes szavazatot szereznie, mint ahány aláírást gyűjtenie (jobbról a harmadik oszlop), a többi tizenkét formáció még az őket névvel, lakcímmel, személyi számmal támogató szavazóikat sem tudták elvinni az urnáig, nem hogy újakat szólítottak volna meg – pedig több százmillió forintból kampányolhattak ezért.⁵⁷ Beszédese a 2. táblázat utolsó oszlopa is, amely azt mutatja meg, mennyibe került az adófizetőknek a pártok egy-egy listás szavazata.⁵⁸

Mivel az önkormányzati választáson nem jár a jelölteknek központi kampánytámogatás, az országgyűlési választáson megismert visszaélési motiváció ekkor nem játszott szerepet. Éppen ezért érdemes megnézni a jelöltállítási adatokat. Ha ugyanis igaz volna, hogy az intézményes korlátok lebontása feltétlenül színesíti a kínálatot, azt kellene tapasztalnunk, hogy a 2010. évi szigorított állapotokhoz képest 2014-ben lényegesen több jelöltnek sikerül rajthoz állnia.

2. ábra A polgármester- és képviselő-jelöltek számának alakulása három önkormányzati választáson



Az 1. ábrán összefoglalt adatok azonban nem ezt igazolják. Hiába a könnyítés, nincs nyoma a vállalkozói kedvnek: minden lényeges szinten jelentős a visszaesés 2010-hez és 2006-hoz képest is.

Tanulságos megnézni azt is, hogyan alakult az országgyűlési választáson 14 országos listával rendelkező, de 1% alatt teljesítő formációk sorsa az önkormányzati választáson.⁵⁹

⁵⁷ Ez a jelenség nem új, a korábbi választásokon is számos párt akadt, amely kevesebb voksot szerzett, mint aláírást; a mostanihoz hasonlóan a korábbi rendszer is közismerten a visszaélésekre épült, csak némileg más logika mentén.

⁵⁸ Csak az országos listás kampánytámogatás szerepel benne.

⁵⁹ Már önmagában az jelzésértékű, hogy a parlamenti pártokon kívül mindössze ketten (A Haza Nem Eladó és Seres Mária Szövetségei) indultak el a hét héttel az országgyűlési választás után tartott európai parlamenti választáson, a többi tizenkét országos listát állított versenyző

3. táblázat. A 2014. évi országgyűlési választáson 14 országos listával rendelkező, de 1% alatt teljesítő formáció jelöltállítási adatai a 2014. évi önkormányzati választáson

Párt	Polgármester-jelöltek száma	Egyéni listás jelöltek száma	Egyéni választókerületi jelöltek száma	Települési kompenzációs listák		Összes jelölt száma
				száma	jelöltjeinek száma	
A Haza Nem Eladó Mozgalom Párt	2	2	21	2	20	45
Együtt 2014 Párt	0	0	0	0	0	0
Független Késgazda-Földmunkás és Polgári Párt	3	10	0	0	0	13
Jólét és Szabadság Demokrata Közösség	4	6	1	0	0	11
Közösség a Társadalmi Igazságosságért Néppárt	2	2	11	0	0	15
Magyarországi Cigánypárt	3	53	13	1	12	81
Munkáspárt	11	72	182	13	128	393
Összefogás Párt	1	0	6	1	12	19
Seres Mária Szövetségei	0	0	0	0	0	0
Sportos és Egészséges Magyarországért Párt	0	0	0	0	0	0
Szociáldemokraták Magyar Polgári Pártja*	16	31	132	11	91	270
Új Dimenzió Párt	0	0	0	0	0	0
Új Magyarország Párt	0	0	0	0	0	0
Zöldek Pártja	0	0	0	0	0	0
Összesen	42	176	366	28	263	847

*A párt jelöltjeinek egy része közösen indult a parlamenti baloldali pártok némelyikével (az adatok a táblázat szerint rendre: 2, 6, 35, 3, 42, 85), a párt önálló jelöltjeinek, listájának száma pedig rendre: 14, 25, 97, 8, 49, 185.

Hatan közülük egyetlen jelöltet sem állítottak, négyen húsznál is kevesebbet, ketten pedig száz alatt maradtak. Pártszerű működésre utaló jeleket csak a Munkáspárt és a Szociáldemokrata Párt mutatott, utóbbinál azonban csalóka a 270-es érték, 85 közülük ugyanis más baloldali pártokkal közös jelölt volt. A velük együtt számított 847 jelölt így is rendkívül szerény végeredmény akkor, amikor 3177 településen tartottak képviselő- és polgármester-választást. A fél évvel korábban országosan megmérettetett parlamenten kívüli formációk az összes képviselő- és polgármesterjelölt mindössze 1,47%-át tették ki. Ha más nem, ez tökéletesen bizonyítja, hogy komolytalan pártok juthattak országos listához 2014 tavaszán.

Felülvizsgálat

Jelöltállítás

A jelöltállítás könnyítése mindenképp örvendetes fejlemény, önmagában az aláírások számának csökkentése és listaállítás feltételeinek lazítása bizonyosan nem vezetett volna visszaélésekhez. A többes jelölés lehetősége sem tekinthető egymagában hibásnak, de bevezetése körültekintőbb előkészítést igényelt volna: fenntartása **esetén a választási bizottságoknak és irodáknak további jogosítványokat és hosszabb határidőket kell biztosítani ahhoz, hogy az adatmáslásból fakadó csalások kiszűrhetők legyenek.** Ennek hiányában továbbra is minimális marad a lebukás kockázata, a zavaros jelöltállítási folyamat pedig továbbra is veszélyeztetni fogja a választások tisztaságát.

Az EBESZ-jelentés ajánlása

„Fontolóra kell venni egy, a jelöltek aláírásgyűjtő íveire felvitt adatokkal kapcsolatos panaszok kivizsgálását célzó mechanizmus bevezetését. Ezt a mechanizmust inkluzív módon, jóval a választások előtt kell bevezetni és arról kellő időben tájékoztatni kell az érdekelt feleket.”

A minimumkövetelményen felül viszont jól tudjuk, hogy **a jelöltállítási rendszer csak abban az esetben helyezhető teljesen tiszta alapokra, ha a pártok nem kezelhetnék a választók adatait,** magyarul megszűnne az aláírásgyűjtésre épülő rendszer.⁶⁰ Ez azonban sajnos olyannyira nem fér össze a pártok adatbázis-építő igényeivel, hogy a belátható jövőben bizonyosan nem fogunk megszabadulni az elavult szisztémától.

Kampányfinanszírozás

Felmerül a kérdés, miért érte meg a Fidesznek a komolytalan politikai erők indulásának ilyen erőteljes ösztönzése. Az egyéni jelöltek és országos listák magas száma ugyanis elméletileg akár az ellenzéki esélyeket is javíthatja, ha a Fidesz szavazótáborát megosztani képes formáció is ringbe száll. Ilyen lehetett volna például a feltámasztott Független Kisgazdapárt, de ezen kívül nemigen indultak el a kormánypártot akár minimálisan is veszélyeztető pártok. **A Fidesz vélhetően inkább a baloldalon csalódott szavazók megszólítására alkalmas formációk indulási szándékának ismeretében vállalta fel a zavaros rendszer felállításának kockázatát, és – 2014-ben legalábbis – bejött a számítása. Mindez azonban nem jelenti, hogy egy a 2014. tavasztól eltérő politikai klímában ne üthetne vissza a minipárt-burjánzás.**⁶¹

A Political Capital és a Transparency International Magyarország (TI) 2013. októberi, a kampányfinanszírozási törvény⁶² módosítására vonatkozó kezdeményezése⁶³ így ma is aktuális, és bár mindeddig nem mutatkozott a kormányoldal

⁶⁰ Az aláírásgyűjtésre épülő rendszert kiváltó alternatív megoldásokat a Political Capital már 2009-es választási auditjának 4.4 fejezetében áttekintette. (Hibák a rendszerben – Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről, 2009, 2.4. fejezet, http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf)

⁶¹ Annak kiszámítására, hogy a kisebb pártok hiányában hogyan alakultak volna a parlamenti mandátumarányok, csak rengeteg feltételezés mellett volna mód. Gyakran emlegetik, hogy a budapesti 15. egyéni választókerületben, ahol a Fidesz jelöltje csak 56 szavazattal győzte le baloldali riválisát, átfordult volna az eredmény, ha nincsenek ott a miniformációk jelöltjei. Elképzelhető, hogy így történt volna, de nincs mód annak korrekt modellezésére, hogy 12 különböző jelölt támogatói miként szavaztak volna, ha csak négy jelölt van a szavazólapon. Ez a probléma az összes egyéni kerület modellezésénél fennáll, és akkor még nem említettük a töredékszavazat-elszámolásra kifejtett hatást. Nem fogjuk tehát megtudni, hogy az új választási rendszernek ez az eleme pontosan hány mandátumot hozott a Fidesznek. Másik kettőről viszont pontosan tudjuk: a külhoni magyar választók voksai 1, a győztest felülpremizáló töredékszavazat-elszámolás pedig 6 mandátumot hozott megalkotóinak. LÁSZLÓ RÓBERT: *Ez kellett a kétharmadhoz* (Választásirendszer.hu – 2014. április 15., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942758>)

⁶² 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300087.TV&celpara=#xcelparam

⁶³ Political Capital, Transparency International Magyarország: Kamupártok közpénzek milliárdjait nyúlhatják le. (In: Választásirendszer.hu, 2013. október 29.) <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942436>

részéről szándék annak megvalósítására, a választás tisztaságát leglátványosabban sértő kampányfinanszírozási szabályok átalakítása akár napirendre is kerülhet.

A kampányfinanszírozási törvény legproblematisabb pontjai így foglalhatók össze:

- Míg az egyéni képviselőjelölteknek kincstári kártyán utalják az egymillió forintos állami kampánytámogatást, az országos listát állító pártok készpénzben kapják a központi támogatást.
- Míg a törvény az egyéni képviselőjelöltek kampányköltségeinek elszámolását részletesen szabályozza, a jóval több pénzhez jutó pártokat nem kötelezi kampányköltségeik tételes bevallására.
- Míg az egyéni képviselőjelölteknek vissza kell fizetniük az állami kampánytámogatást, ha a voksok két százalékát sem szerzik meg, addig a pártok több százmillió forintos támogatása akkor sem vesz el, ha egyetlen szavazat sem érkezik a listájukra.

A törvényt ezért úgy kell módosítani, hogy a pártoknak ugyanolyan szigorúan kelljen elszámolniuk a nekik fizetett közpénzekkel, mint az egyéni képviselőjelölteknek a kincstártól kapott kampánytámogatással. A törvénynek ezért rendelkeznie kell arról, hogy

- **a pártok kincstári kártyán kapják meg**, és az egyéni képviselőjelöltekhez hasonlóan csak ezen a kártyán keresztül költhessék el a központi kampánytámogatást;
- a pártok az egyéni képviselőjelöltek kampányköltségeire vonatkozó **szigorral számoljanak el** kampányköltségeikről;
- a pártok, ha a választáson nem szerzik meg a szavazatok legalább egy százalékát, a teljes központi kampánytámogatást legyenek kötelesek **visszafizetni** (a minimálisan szükséges szavazatarányt az egyéni jelöltek esetében is 1%-ra kell leszállítani).

Ezek a kampányfinanszírozást érintő minimumkövetelmények, amelyek úgy szüntetnék meg a kamupártok motivációját, hogy közben a komolyan vehető pártok előtt továbbra is nyitott maradna az út. Ezeken felül természetesen továbbra is aktuális a TI által unásig ismételt hat alapelv⁶⁴, amelyek mentén ténylegesen átlátható kampányfinanszírozási rendszert lehetne létrehozni Magyarországon, ezek megvalósulásának azonban a közeljövőben semmi esélye:

„1. Kampányszámla

- a. A pártok a kampánnyal kapcsolatos kiadásait az ÁSZ-nál vezetett számláról fizessék.
- b. A számlaadatokat az ÁSZ honlapján is közzé kell tenni.
- c. Az elszámoltatás terjedjen ki a pártok kampányait segítő civilszervezetekre (egyesületek, alapítványok), sőt magánszemélyekre és cégekre is.
- d. Szigorú szankciókat kell bevezetni a költési és az elszámolási szabályok megsértőire.

2. Átlátható kampányok a médiában

- a. A médiumok által a politikai szereplőknek adható kedvezményeket egységesen kell szabályozni, vagy a kedvezményeket teljesen meg kell tiltani.
- b. A politikai hirdetésnek helyt adó médiumoknak a választás napját követő 30 napon belül nyilvánosságra kell hozniuk az ilyen forrásból származó bevételeiket.

⁶⁴ Transparency International Magyarország: Törvényjavaslat a kampányfinanszírozásról, 2013. január 25., http://transparency.hu/Torvenyjavaslat_a_kampanyfinanszirozasarol?print=1

3. Valódi ellenőrzés a pártok felett

- a. Az ÁSZ vizsgálatait ki kell terjeszteni a pártok üzleti vállalkozásaira, alapítványaira és ifjúsági szervezeteire, a pártokat támogató különféle civilszervezetekre.
- b. Létszámában és felkészültségében is meg kell erősíteni az ÁSZ-t.
- c. Az állami támogatásból részesülő pártok kétévenként sorra kerülő vizsgálatát éves ellenőrzésre kell változtatni, s meg kell teremteni a lehetőséget a soron kívüli vizsgálatra.
- d. A pártok egy hónappal a vizsgálat előtti értesítésének gyakorlatát be kell szüntetni.

4. Ténylegesen rövidebb kampányidőszak

Az 50 napos kampányidőszakra vonatkozó szabályok ne legyenek kijátszhatóak: a hivatalos kampányidőszakon kívül minden, pártokhoz kapcsolódó hirdetést egyöntetűen tiltani kell.

5. Átláthatóbb bevételek

- a. Magánszemélyek és jogi személyek is nyújthatnak támogatást a jelöltek és a jelölteket állító intézmények számára.
- b. Cégek egy kampányban maximum ötmillió forintot, magánszemélyek maximum kétmillió forintot költhetnének kampánytámogatásra.

6. Civil szervezetek tevékenysége

A politikai kampányt folytató szervezetek pénzügyeire a pártokra, jelölő szervezetekre vonatkozó nyilvánossági szabályok legyenek érvényesek."

A kedvezményes mandátum elvi lehetőségének biztosítása a nemzetiségek számára

Bár a közhiedelemmel ellentétben az Országgyűlés nem tartott fenn⁶⁵ mulasztásos alkotmánysértő állapotot 1992 óta⁶⁶, a nemzetiségi kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtése előremutató kezdeményezés. A kialakított választási szisztéma azonban legtöbb elemében elhibázott.

A legsúlyosabb probléma, hogy a rendszerben nincs verseny: ha a választópolgár nemzetiségi kisebbségként kíván szavazni, az országos kisebbségi önkormányzat egyetlen listája mellé tehet egy x-et. Ez **nem demokratikus versengés**, nincs tényleges választási lehetőség, sérül a választás titkossága.

Sokat támadott elem még, hogy aki nemzetiségi állampolgárként kíván szavazni, elesik attól a lehetőségtől, hogy a pártok országos listái közül is válogathasson. Ehhez a problémához árnyaltabban kell közelíteni. Először is azt kell eldönteni, hogy **elfogadjuk-e a teljes értékű kedvezményes mandátum létjogosultságát**⁶⁷:

- **Ha igen**, akkor nehéz elképzelni a hatályosnál jobb megoldást (természetesen csak az az elem értendő ide, hogy az egyéni kerületi szavazat mellett a nemzetiségi választópolgárok az országos lista helyett nemzetiségi listára szavazhatnak). Ha ugyanis az egyéni kerületi és a pártlistás szavazat mellett még egy nemzetiségi listás szavazat is járna a kisebbségi szavazóknak, az bizonyosan alapjog-sértő volna, hiszen a nemzetiségi szavazók három szavazattal rendelkeznének, míg mindenki más csak kettővel.
- **Ha nem**, akkor nincs gond a három szavazattal, hiszen közülük csak kettőből képződne teljes értékű parlamenti mandátum, a harmadik csak egy nemzetiségi szószóoló mandátumának megválasztásához járulna hozzá.

További gond, hogy a kedvezményes mandátumra elvileg mind a 13 nemzeti kisebbség jogosult lehet, valójában csak a cigány nemzetiségi önkormányzatnak van reális esélye az ehhez szükséges mintegy 20-30 ezer szavazat begyűjtésére. 2014-ben már a választást megelőzően eldőlt, hogy egyetlen nemzetiség sem szerezhet teljes értékű mandátumot, mivel túl kevesen regisztráltak a nemzetiségi névjegyzékbe. A későbbiekben ez még alakulhat másképp is, egyúttal nem kizárható a rendszerrel való visszaélés sem: bármely párt megteheti, hogy valamely kisebbségi önkormányzattal megállapodást köt, hogy egy vele szövetséges jelöltet tesz a lista élére, majd a párt gondoskodik róla, hogy kellő számú támogatójuk nemzetiségiként regisztráljon. A rendszer tehát egy „olcsóbban” szerzett mandátum reményében könnyen kijátszható.

Ez a lehetőség egyébként már jóval a 2014-es választás előtt felmerült; sokan arra számítottak, hogy a Fidesz a vele szövetséges Lungo Dromon keresztül ki is fogja használni ezt a lehetőséget. Ez végül elmaradt, de a szabályozás átalakítása nélkül ez a visszaélési lehetőség minden választás során fel fog merülni, legfeljebb az érintett pártok, nemzetiségek, személyek változnak.

Felülvizsgálat

Először is arról kell újra **politikai döntést hozni, hogy feltétlenül szükség van-e a teljes értékű kedvezményes mandátum intézményére**, nem volna-e elegendő a szószóló mandátum fenntartása.

⁶⁵ Jakab András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?*, Politikatudományi Szemle XX/1. 7–30. pp

⁶⁶ 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/FB7FD0E5FC961964C1257ADA00529293?OpenDocument>

⁶⁷ Egy kedvezményes mandátum megszerzéséhez negyedannyi szavazat szükséges, mint egy országos listás mandátumhoz.

Bármilyen döntés is születik, **a kisebbségi önkormányzatok listaállítási jogának kizárólagosságát mindenképp fel kell számolni, és meg kell teremteni a tényleges versengési feltételeket** a nemzetiségi mandátumért (legyen az teljes értékű vagy szószólói).

Az EBESZ-jelentés ajánlása

„A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzetiségi képviseletre vonatkozó speciális rendelkezések lehetővé tegyék a nemzetiségi jelöltek közötti versengést és a nemzetiségek érdemi részvételét a parlamenti döntéshozatalban, valamint biztosítsák a szavazás titkosságát. A folyamat során törekedni kell a nemzetiségekkel folytatott érdemi konzultációra. (...)

A nemzetiségek képviseletét célzó bármely speciális rendelkezésnek arányban kell állnia a kitűzött céllal, és biztosítania kell az adatvédelem és az önkéntes önazonosítás normáinak teljesülését.”

Ha megmaradna a teljes értékű mandátumszerzés lehetősége, a rendszert alapjaiban kell újragondolni, mivel nem sok értelme van annak a tessék-lássék megoldásnak, amely papíron 13 nemzetiség számára teremti meg a parlamenti képviselet lehetőségét, de jól láthatóan egyik politikai erő sem kíván olyan helyzetet teremteni, hogy mind a tizenhármuknak tényleges esélye is legyen a mandátumszerzésre.

A vázolt visszaélési lehetőséget pedig a leghatékonyabban csak a teljes értékű mandátumszerzési lehetőség felszámolásával lehet elérni. **Az ésszerű megoldás tehát az volna, ha a szószólói mandátumot tartanánk meg, betöltőinek megválasztásához megteremtjük a tényleges versenyfeltételeket.**