

Szítás Katalin: Választási Válaszút

Összefoglaló a Political Capital Institute (PC) és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Választási igazgatás szakirányának közös, Választási Válaszút című konferenciájáról

Olyan horderejű kérdésben, mint a választási rendszer átalakítása, széleskörű vitára van (volna) szükség. A PC ennek jegyében indította el a választásireform-folyamat elemzését, majd az új szisztéma működésének és várható következményeinek megismertetését célzó programját. Ennek a munkának egy kiemelkedően fontos állomása volt a 2011. október 5-én megrendezésre került konferencia, ahol tizenkét elismert szakember vitatta meg a választási reform előtt álló kihívásokat, és konstruktív javaslatokkal is előálltak. A konferencia négy blokkjában három-három szakértő vett részt a kerekasztal-beszélgetésen, panelenként egy bevezető előadást követően. A szokatlanul lendületes eseményen a termet megtöltő hallgatóság is bekapcsolódott a vitába.

Az új Alaptörvény és a választási rendszer – alkotmányos kockázatok

Az új Alaptörvény új értelmezési tartományba helyezi-e az új választási rendszert? Ezt a kérdést igyekeztek körbejárni a konferencia első blokkjának

A konferencia résztvevői (panelenkénti bontásban, betűrendben, a dőlt betűkkel szedett résztvevő tartotta a bevezető előadást)

Az új Alaptörvény és a választási rendszer – alkotmányos kockázatok

- Dr. **Fleck Zoltán** egyetemi tanár, az ELTE Jogszociológia Tanszékének vezetője
- Dr. **Jakab András** alkotmányjogász, Schumpeter Tudományos Főmunkatárs, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg
- Dr. **Kukorelli István** egyetemi tanár, alkotmányjogász (ELTE ÁJK), volt alkotmánybíró, az OVB volt elnöke

Extra mandátumok? – A külföldi magyar állampolgárok választójoga és a kisebbségek mandátumszerzési lehetőségei

- Dr. **Halász Iván** egyetemi docens, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi és Európai Jogi Tanszékének vezetője
- **Hegedűs Dániel** politológus, egyetemi oktató (ELTE TÁTK)
- **Király Zsolt** közgazdász, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának tagja

Eljárásjogi dilemmák

- Dr. **Cserny Ákos**, egyetemi adjunktus, a Budapesti Corvinus Egyetem Választási igazgatási szakirány vezetője, a Fővárosi Választási Bizottság korábbi elnöke
- Dr. **Pozsár-Szentmiklósy Zoltán** alkotmányjogász (ELTE ÁJK), az OVB tagja, a Bibó István Szakkollégium igazgatója
- Dr. **Temesi István**, a Budapesti Corvinus Egyetem docense, a Fővárosi Választási Bizottság elnöke

A választási rendszer és a pártrendszer összefüggései

- Dr. **Enyedi Zsolt** egyetemi docens, Közép-európai Egyetem
- Dr. **Kovács László Imre** egyetemi docens, a politikatudomány kandidátusa, Szegedi Tudományegyetem
- **László Róbert** választási szakértő (Political Capital Institute)

résztevői. Felvezető előadása során Jakab András rámutatott, jelentős változás, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok számára is lehetővé válik a voksolás, az új Alaptörvény azonban érdekes módon megengedi, hogy választójoguk ne legyen teljes [XXXIII. cikk (4) bekezdés]. Ez azt jelenti, hogy alkotmányjogilag lehetséges lesz, hogy egyes állampolgárok például ne két (listás és egyéni), hanem csak egy (listás) szavazólapot kapjanak. Nemzetközi jogilag ellenben az ilyesféle, külhoniaknak biztosított félszavazat problémás lehet, mivel a választójog egyenlőségének elvébe ütközhet (*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54). Jakab elmondta, hogy nemzetközi jogilag szabadságunkban áll megadni vagy nem megadni a szavazati jogot a külhoni magyaroknak, de ha egyszer megadjuk, az csak teljes szavazati jog lehet.

A XXXIII. cikk (6) bekezdés újdonsága, hogy a választójogból való kizárás nem automatikus a gondnokság alá helyezés vagy valamely büntetőjogi szankció kíséretjeként, hanem a bíróságnak erről kifejezetten külön rendelkeznie kell. Ezt a változást a strasbourgi emberi jogi gyakorlat indokolta.

Jakab előadásában három tévhitre is kitért. (1) Az Alkotmánybíróság (Ab) valójában soha nem írta elő a nemzetiségek parlamenti képviseletét. Az Ab a 35/1992. (VI. 10.) Ab-határozatban (ABH 1992, 204.) csak a *képviseletről* beszélt az Alkotmány 68. § (3) bekezdése alapján, de sohasem mondta, hogy ennek parlamenti képviseletnek kell lennie. Az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával rendezte a nemzetiségek képviseletét (kisebbségi önkormányzatok), így ma már nem is szerepel a kérdés az alkotmányos mulasztások sorában. (2) A kétszáz fős parlamentre vonatkozó rendelkezés egyelőre nincs benne az Alaptörvényben, tehát alkotmányjogilag nincs erre vonatkozó kötelezettség. (3) Az új alkotmány teljes szövegét még ma sem ismerjük, ugyanis az Alaptörvényt hatályba léptető aktus (amely egyenrangú lesz az Alaptörvénnyel) tartalmazhat még konkrét tartalmi rendelkezéseket (pl. kivételszabályokat), akár a választásokra vonatkozóan is.

A kerekasztal-beszélgetés résztvevői – egyebek mellett – azt a kérdést járták körül, hogy jobb-e az új Alaptörvény, mint a jelenleg hatályos alkotmány a választójog, a választási rendszer vonatkozásában. Kukorelli István szerint nem lett jobb az alkotmányos szabályozás; úgy látja, a népszuverenitási klauzula lényegét tekintve változott, korlátozottabb közvetlen demokráciát tartalmaz. Kiemelte ugyanakkor, hogy funkcionálisabb lett a szabályozás, a kizáró okok tekintetében pedig kifejezetten korszerűbb azáltal, hogy minden bírói döntéshez kötődik. Fleck Zoltán az alkotmányozás és egyúttal a választási rendszer reformja kapcsán rámutatott, hogy a politikai akarat és a szakértelem viszonya eltolódott az előbbi felé, azaz egy vagy több párt pillanatnyi érdekéhez igazítják a rendszert, és az új alaptörvény nem stabilizálja kellően azokat az intézményeket, amelyek a jogállamnak keretet adnak. Jakab András ezzel kapcsolatban jelezte, hogy a politikusok kormányon és ellenzékben is jelentősen túlértékelik a saját előrelátási képességüket.

A közönség soraiból szót kérő Magicz András, a nemzetiségi és kisebbségi ombudsman munkatársa, a hivatal alkotmányjogi főosztályának vezetője kifejtette, nem helytálló az a megállapítás, miszerint az Ab az országos önkormányzati rendszer létrejöttét követően felülvizsgálta volna korábbi álláspontját a kisebbségek parlamenti képviselete tekintetében, és nem is született alkotmánybírói döntés ezzel kapcsolatban, ezért továbbra is fennáll a mulasztásos alkotmánysértés. Álláspontja szerint az, hogy lekerült a mulasztásos alkotmánysértések jegyzékéből a kisebbségi parlamenti képviselet egy egyszerű igazgatási elnöki döntés eredménye és nem alkotmánybírói döntése. Jakab András és Kukorelli

István válaszukban megerősítették a korábban elhangzottakat, miszerint a vonatkozó Ab-határozat csak képviseletről beszél.

Extra mandátumok? – A külhoni magyar állampolgárok választójoga és a kisebbségek mandátumszerzési lehetőségei

Az új választójogi törvény legszenzitívebb dimenziója a külhoni magyar állampolgárok választójoga. A kerekasztal résztvevői nem vitatták, hogy legitim törekvéstről van szó, mivel a kontinens országainak döntő többsége valamilyen módon biztosítja a határain túl élő állampolgárainak a választójogot. Bevezető előadásában Halász Iván viszont rámutatott a kockázatokra is: a pártpolitikai konfliktusok exportálása a határon innen és túl élő magyar közösségek között fennálló gyenge konszenzust megbonthatja, nemzetpolitikai szempontból tehát korántsem biztos, hogy előrelépést jelent majd a választójog automatikus megadása. Annál is inkább nehezen kiszámítható az intézkedés fogadtatása, mivel elmaradt a széleskörű párbeszéd a témában, sőt a kormánypártok saját álláspontjukat sem tették világossá választási győzelmük előtt. Halász Iván szerint ugyanakkor nem szerencsés a 19. századi liberalizmust idéző, ún. kontributivista elv alapján támadni az új intézményt: a 21. században nem összeegyeztethető az egyenlő választójog elvével, ha például adózáshoz vagy más cenzushoz kötnénk a választójogot. Ugyanígy meghaladottnak tartja a tájékozottság kétségbevonására épülő érvelést is, mivel a modern infokommunikációs eszközök segítségével a világ bármely pontján bármely választó naprakész lehet a magyarországi közéleti eseményekről. A külhoni állampolgárok választójogának létjogosultsága legfeljebb az érintettség okán lehet megkérdőjelezhető: az szavazzon, aki viseli annak következményét. Halász jelezte, hogy ez már ingoványos talajra visz, mivel a hazatérés lehetősége minden állampolgár számára adott kell, hogy legyen. Mindezt figyelembe véve akár elfogadható is lehet, hogy határon innen két, határon túl pedig egy szavazata legyen a választóknak (tehát egyéni jelöltekre nem, csak pártlistákra szavazhatnának határon túlról; a konferencia után nyilvánosságra hozott kormányzati koncepció szerint ez a megoldás tűnik befutónak).

Hegedűs Dániel arra mutatott rá, hogy a határon túli magyar közösségek sokkal tagoltabbak, mint amilyenek Budapestről tűnnek, ráadásul, megítélése szerint, nem várható intenzív kampány a határon túl. Ennek legfőbb oka a költségracionalitás (a legtöbb politikai erőnek Magyarországon is kihívást jelent az egész országban aktivistákat mozgósítani) és a különböző országok jogi környezete (rengeteg jogi problémát és konfliktust generálhat egy másik országban intenzív kampányt folytatni).

A megszólalók többé-kevésbé egyetértettek abban, hogy nem számíthatunk nagy választói tömegekre a határon túlról, de mindannyian kiemelték, hogy a világ magyarságának nemcsak a választási hajlandóságáról vagy a pártpreferenciájáról nem rendelkezhetünk kellő információval, de még a létszámáról sem. A kárpát-medencei magyarságon túl ugyanis, leszármazottaikkal együtt, akár több millióan is lehetnek, akik az elmúlt 50-100 év során hagyták el Magyarországot, és nem veszítették el magyar állampolgárságukat.

Király Zsolt az állampolgárságkibzós szlovák törvény miatt az ottani magyar közösség több százézes nagyságrendje ellenére is legfeljebb néhány ezer szlovákiai szavazatra számít. Megítélése szerint az a legfontosabb, hogy olyan megoldás szülessen, ami nemzetegyesítő hatással bír, és ne élezze ki a konfliktusokat. Jelezte, ennek jobban megfelelne az a megoldás, ha a határon túli közösségek saját képviselőt küldhetnének a magyar parlamentbe.

Kukorelli István – ekkor már a hallgatóság soraiból – felvetette, nem oldaná-e meg jobban a határon túli képviseletet egy esetleges második kamara felállítása. A messzire vezető

felvetésnek Halász Iván az esetleges előnyeit, Hegedűs Dániel inkább a hátrányait világította meg, Király Zsolt pedig úgy válaszolt: „Valószínűleg a második kamara nem oldaná meg rosszabbul.”

A hazai nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit csak érintették a résztvevők, Hegedűs Dániel mégis egy rendkívül fontos és egyelőre megoldatlan problémára hívta fel a figyelmet: „Magyarországon kisebbségi párt nem indulhat választáson. A kisebbségi önkormányzatok választásáról szóló 2005. évi 114. törvény úgy fogalmaz, hogy kisebbségi jelölőszervezet nem lehet párt. Nem tudjuk, hogy fogják ezt szabályozni, de például a T/18-as törvényjavaslat úgy fogalmazott, hogy ennek a törvénynek a jelölőszervezeteit kell alkalmazni a parlamenti választásokon is, ami azt a *fából vaskarika* helyzetet eredményezi, hogy olyan kisebbségi szervezet indíthat jelöltet, ami nem lehet párt, de egyébként a pártok működésére és gazdálkodására vonatkozó irányadó szabályokat kell rá alkalmazni.”

Eljárásjogi dilemmák

A változó választási rendszer eljárásjogi kérdéseinek négy nagyobb témakörét járták körül a résztvevők. A választási szervek számára irányadó 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (Ve.) kapcsán az volt a legfőbb kérdés, hogy ezen joganyag elégséges-e a kampányok során felmerülő jogviták eldöntéséhez. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán felvezető előadásában kifejtette, számos esetben találkoznak a választási szervek egyértelmű jogsértéssel, ezeket azonban csak más életviszonyokat szabályozó jogi normákra hivatkozva lehet megállapítani; nem egyértelmű tehát, miként járhatnak el. A választási eljárás újraszabályozása során egyértelműen kell meghatározni a jogorvoslati eljárások lehetséges kereteit, hogy ezeken belül a választási szerveknek lehetősége legyen a mérlegelésre. Temesi István szigorúbb lenne abban a tekintetben, hogy a háttérjogot inkább kizárná, és csak a Ve.-t alkalmazná.

A blokk mindhárom résztvevője egyetértett abban, hogy a legtöbb jogértelmezési vitát a jelöltállítási rendszer generálja. Cserny Ákos kifejtette, az ajánlószelvényekre épülő jelöltállítási a választójogi rendszer legsérülékenyebb pontja, hatályban tartása óriási veszélyforrás a választások legitimitása szempontjából. Mivel azonban az ajánlószelvény-rendszer megszüntetésének minimális az esélye, annak javítására indokolt koncentrálni. Temesi István a szelvények gyűjtésére vonatkozó passzusokat pontosítaná, mivel a törvényt betű szerint értelmezve az utcán is meg kellene tiltani a gyűjtést arra hivatkozva, hogy vannak olyan választópolgárok, akiknek az utca a munkahelye (pl. utcaseprők, közterület-felügyelők).

Ugyancsak jogbizonytalanságot hordoz a választókerületek aránytalanságának megoldatlansága. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán felhívta a figyelmet, hogy 2005-ben az Ab kimondta, alkotmányos mulasztásban van az Országgyűlés, mivel nem határozta meg a választókerületi beosztás rendszeres felülvizsgálatának módját, idejét és az annak alapjául szolgáló, irányadó szempontokat. A testület határozatában (193/2010. (XII. 8.) Ab-határozat) meg is semmisítette a kérdéses minisztertanácsi rendeletet (2011. december 31-ei hatállyal) és az annak megalkotására felhatalmazást adó törvényi rendelkezéseket (azonnali hatállyal). Az Ab álláspontja szerint a szabályozás ebben a jogforrási formában alkotmányosértő: a választókerületi térképet feles törvényben kell rögzíteni, a garanciákat jelentő alapelveket pedig kétharmadosban. Cserny Ákos is kiemelte, hogy a választókerületi beosztás arányosságát fenntartó garanciális elemek az igazán lényegesek, nem az egyszeri térképrajzolás.

A jogorvoslati változásokra irányuló kérdésre reagálva Temesi István és Pozsár-Szentmiklósy Zoltán egyetértettek abban, hogy a határidők rövidülése hátrányosan érintette a testületeket, az

illetékkötelezettség bevezetésének azonban jótékony hatása volt azáltal, hogy betölt egyfajta szűrőfunkciót. A szabályozás mégis némiképp visszas, ugyanis nem konkrét jogszabály rendelkezik róla, hanem úgymond kitermelte a bírói jogalkalmazás. Temesi István arra is felhívta a figyelmet, hogy szükséges lenne a jogorvoslathoz való jog ésszerű korlátozása, mivel jelenleg ez a lehetőség inkább a joggal való visszaélésnek kedvez.

A választási rendszer és a pártrendszer összefüggései

Bevezető előadásában László Róbert a kormánypártok – a választási rendszer megváltoztatása mögött húzódó – vélt vagy valós politikai érdekeit igyekezett megvilágítani. Megítélése szerint a Fidesz azért lehet gondban, mert nehezen kalkulálható politikai erőviszonyokra kell kalibrálni a választási rendszert (fragmentált vagy szövetségkötésre alkalmas baloldallal és centrummal kell-e kalkulálni? meddig erősödhet a Jobbik?), illetve a soron következő két választás között is jelentős mozgások várhatók a kínálati oldalon. A Fidesz továbbá korábbi választási ígéreteinek is foglya: egy kétszáz fő körüli parlamentet szinte lehetetlen úgy létrehozni, hogy megtartsák a hatályos vegyes rendszer három pillérének arányait, megoldják a választókerületi aránytalanságból következő problémákat, diszkriminációmentesen megadják a választójogot a külhoni magyaroknak és biztosítják a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit is. Nem könnyítették a döntést a párton és a pártszövetségen belüli véleménykülönbségek sem (egy vagy két forduló, jelöltállítás könnyítése vagy szigorítása, többségi logika vagy arányosság erősítése, kétharmados többség megszerzésének könnyítése vagy nehezítése), mindez érthetővé teszi, hogy az eredeti tervekhez képest késésben van az új választási törvény kidolgozása.

László Róbert szerint a Fidesz számára a legfontosabb cél, hogy a várhatóan csökkenő támogatottságuk mellett is jó eséllyel parlamenti többséget szerezhessenek. Azt ugyanis a Fideszben is bizonyosan tudják, hogy 2010-es eredményüket nem fogják tudni a közeljövőben megismételni, de a relatív legnagyobb politikai erő pozíciójára tartósan pályázhatnak. Ennek a relatív többségnek az abszolúttá konvertálása az új választási rendszer legfőbb feladata: erre utal a választókerületek súlyának növekedése, a jelöltállítás szigorítása és a második forduló eltörlése is. Mindez persze nem kockázatmentes vállalkozás; Enyedi Zsolt megerősítette, hogy a többségi rendszer felé tett lépések nem biztos, hogy a Fidesznek kedveznek majd, ha meg tud erősödni egy balközép politikai erő, más régiókban pedig a Jobbik hozhat el relatív többséggel egyéni mandátumokat.

Enyedi Zsolt az átfogó vitát hiányolja, amelyben feltérképeznék a rendszer tényleges hibáit (aránytalanság, a politikai arénába való betörés nehézsége, nők alacsony aránya), és ezekre célzott megoldások születnének. Ehelyett – ugyan a közvélemény egyetértésével találkozó, de – távolról sem a lényegi kérdésekre fókuszáló átalakításnak vagyunk tanúi (kisebb létszámú parlament, rövidebb kampány), s ez várhatóan sem a párt, sem az ország érdekeit nem szolgálja majd.

Kovács László Imre szerint sem szemérmesebbek más országok pártjai a választási rendszer átalakításakor (pl.: Olaszország, Új-Zéland), mégis törekednek a megegyezésre: „Egy kétharmados többség nem zárja ki a konszenzust, csak nem teszi kötelezővé.”

A jelöltállítás feltételeit választásról választásra egyre kevesebb politikai erő tudta teljesíteni, ami szintén azt bizonyítja, hogy a visszaélések előtt nyílt utat biztosító ajánlószelvényrendszer a nagy pártoknak kedvez. Kovács László Imre ugyanakkor arra világított rá, hogy 1994 óta az egyéni jelöltek kb. 20-25%-a nem szerzett annyi szavazatot, mint ahány ajánlószelvényt összegyűjtött, ráadásul ez parlamenti pártok jelöltjeivel is többször előfordult.

A pártrendszer 2006 után még befagyottnak tűnt, 2010-re mégis két alulról szerveződő párt be tudott jutni a parlamentbe. Enyedi Zsolt szerint még így is Magyarország rendelkezik Európa egyik legkoncentráltabb pártrendszerével, amit Kovács László Imre is megerősített azzal, hogy a pártkoncentráció nem szűnt meg, csak a bipoláris jellege oldódott fel. Arra vonatkozóan, hogy milyen hatással lehet a pártrendszerre az új (a többségi elvet erősítő, a jelöltállítást várhatóan szigorító) választási törvény, óvatosan reagáltak a résztvevők. Kovács László Imre szerint, ha pártrendszeréről beszélünk, akkor megfelelő időtávlatban kell gondolkodnunk, egy választási rendszer hatása pedig legalább két-három választás után mérhető csak le. Enyedi Zsolt is csak a „múlta vonatkozó prognózisra” vállalkozott, kelet-európai példákra hivatkozva kiemelve, hogy a többségi elemek és a magas küszöbök középtávon általában abba az irányba hatnak, hogy stabilizáljanak egy rendszert, utána viszont nagyobb áttörés történhet.

A szerző a Political Capital elemzője

A konferenciáról készült videófelvétel teljes egészében megtekinthető a Political Capital választási portálján, a www.valasztasirendszer.hu –n.