

## *Koncepciók a választási rendszer reformjáról*

LÁSZLÓ RÓBERT – JUHÁSZ ATTILA

### A „KISEBBPARLAMENTEZÉS” CSAPDÁJÁBAN

Az értelmiségi diskurzusokban gyakran úgy jelenik meg a választási rendszerről folytatott vita, mintha az függetlenül a pártpolitikai környezettől és érdekektől pusztán magáról a szisztémáról folya. Ahogy azonban nem létezik érték- és érdeksemleges választási rendszer, úgy a szisztémáról folytatott viták sem lehetnek mentesek a pártpolitikai érdekektől. Magyarországon az elmúlt években nem azért nem jött létre megállapodás a választójogi reformról, mert a pártok képtelenek voltak félretenni saját érdekeiket, hanem éppen azért, mert sokszor saját érdekeiket fel nem ismerve rabjává váltak a kisebb létszámú parlament megteremtéséről szóló álvitának. Ezért lehetséges az, hogy tényleges választójogi reform annak ellenére nincs napirenden, hogy húsz éve folyamatosan napirenden van; látszólag mindenki meg szeretné változtatni, valójában a döntési helyzetben lévő politikai erőkben (értsd: a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező pártokban) soha nem volt meg hozzá a szükséges akarat, illetve kompromisszumkészség.

#### A VÁLASZTÓJOGI REFORM SZÜKSÉGESSÉGÉNEK INDOKAI

Először is azt a kérdést kell megválaszolni, szükség van-e egyáltalán rá, és ha igen, miért. Ha megvizsgáljuk, hogy milyen okokból merül fel újra és újra választási szisztémánk reformjának igénye, akkor azt láthatjuk, hogy a kezdeményezők általában a legkevésbé releváns problémákba kapaszkodnak bele a leggyakrabban, míg a tényleges kockázatokat rejtő szempontok jóval kisebb nyilvánosságot kapnak.

– A parlament létszámának csökkentése, illetve a parlament működésének olcsóbbá és hatékonyabbá tétele a két leggyakoribb – hangoztatóik szerint szorosán összefüggő – érv a rendszer tarthatatlansága mellett.

– A választói akaratot arányosabban leképező parlament igénye is viszonylag sűrűn megjelenik, bár ezt ritkán állítják párhuzamba a helyi érdekek parlamenti képviselőjére gyakorolt hatásával, márpedig ez utóbbi miatt is sokan aggódnak.

– A kisebb pártok politikai arénába való betörése előtt tornyosuló akadályok enyhítése megint más megfontolásból és másokat sarkall a rendszer kritikájára.

– Választási rendszerünk bonyolultságát szintén divatos bírálni, a reformigényt mégsem eredezteti innen jóformán senki.

– Végül pedig arról a legritkábban szokás beszélni, hogy a politikai erőknél is gyakran komoly fejfájást okoz a rendszer kiszámíthatatlansága.

### „KISEBBPARLAMENTEZÉS”

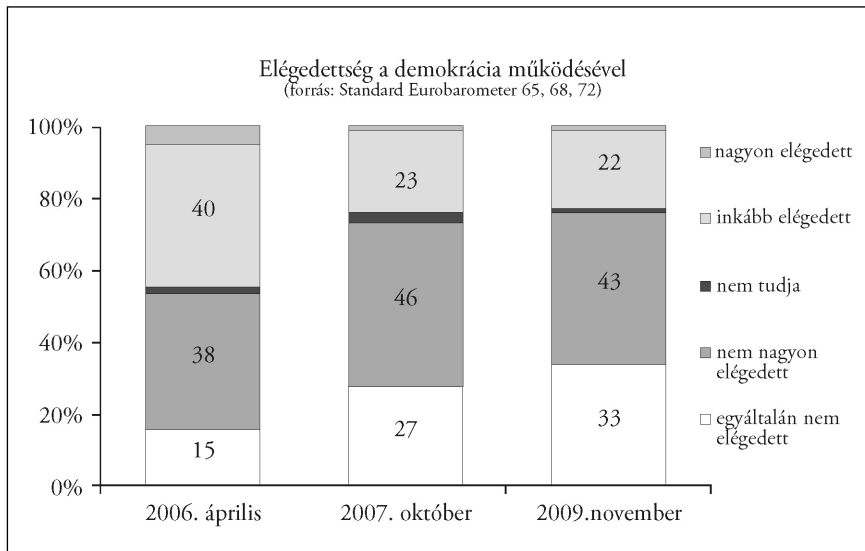
A nyilvánosságban a leginkább uralkodóvá vált nézet szerint indokolatlanul magas a parlamenti képviselők száma, ezt radikálisan, mintegy kétszáz főre volna szükséges csökkenteni, ily módon téve olcsóbbá és hatékonyabbá az Országgyűlés munkáját. Mivel ez a megközelítés a választók szélesebb köre számára érthető és támogatható, mind a Fidesz, mind az MSZP a létszámkérdést helyezte retorikájának középpontjába. Mára sikerült elhíttetni a választókkal, hogy a parlamenti létszámcsökkentés költségvetési szempontból jelentős megtakarítást jelent, illetve hogy kevesebb képviselővel jobban működne a demokrácia.

Átfogó hatástanulmány nem készült arról, mennyivel volna olcsóbb egy körülbelül feleekkora létszámú parlament. Erre mi sem vállalkoznánk, de annyit biztosan tudunk, hogy egy átlagos honatya havi 700-800 ezer forintnál nem kerül többbe az adófizetőknek. Ha nagyvonalúan egymillió forinttal és 200 fős csökkenéssel számolunk (ami szintén túlzó), a közvetlen megtakarítás akkor sem haladná meg az évi 2,4 milliárd forintot. A létszám csökkenésével azonban nyilvánvalóan nem zuhannának párhuzamosan a kiadások. A képviselőknek megszorodnának a feladataik, a jelenleginél például több bizottság munkájában is részt kellene venniük, továbbá nagyobb szakértői apparátust és adminisztrációt igényelnének. Ez már önmagában többletkiadásokkal járna, de az is valószínű, hogy a gyarapodó feladatok okán magasabb fizetést, pótdíjazást és juttatásokat is megszavaznának maguknak. Hogy mindez mekkora

összegeket emésztene fel, pontosan nem tudni, de azt bátran kijelenthetjük, hogy érdemi spórolást így nem lehetne elérni.

Az sem világos továbbá, hogy egy kisebb létszámú parlament mi okból végezné hatékonyabban a munkáját. Gyakran hangoztatott érv ugyanis, hogy már csak azért is meg kell feleznii a képviselők számát, mert nincs Magyarországon 386 szakmailag felkészült politikus. Ismerve a politikussellenes attitűdöket, ezzel sokan egyetértenének, bár az állítás két okból is vitatható. Egyrészt, megítélésünk szerint, valószínűleg több ezer alkalmas ember is él ma Magyarországon, akik a jelenlegi politikai elitnél jóval magasabb színvonalon végeznék a parlamenti munkát, közülük azonban – a politikai rendszer e tanulmányban nem tárgyalt kontraszelektív mechanizmusainak következtében – kevesen kívánnak betörni a politikai arénába. Márpedig ha így van, arra sincs biztosíték, hogy a kevésbé alkalmas politikusok esnének ki, és a legrátermettebbek maradnának bent egy kétszáz fős parlamentben. Rengeteg módja lehet a parlamenti munka hatékonyabbá tételének, egy öncélú létszámfelezés azonban bizonyosan nem tartozik közéjük.

Önmagában a képviselők számának csökkentése tehát sem olcsóbbá, sem hatékonyabbá nem teszi a parlament működését, így már csak egy érv maradt mellette: a politikaellenes közvélemény szemében népszerű üzenetről van szó. A létszám negatív imázslemként rögzült a nyilvánosságban az Országgyűléssel kapcsolatban, az elégedetlenség pedig minden intézményre átsugárzik.



Ez az alapvető oka a képviselők számának csökkentéséről szóló javaslat folyamatos napirenden tartásának, amelyet különböző formában minden parlamenti párt megfogalmazott már az elmúlt években – bár tényleges politikai akarat soha nem állt mögötte.

A Fidesz az elmúlt években újra és újra benyújtotta a nyilvánvalóan kudarcra ítélt alkotmánymódosító indítványát<sup>1</sup>, amely az alaptörvényben rögzítette volna a kétszáz fős létszámot, de nem árulta el, miképp igazítaná hozzá a választási rendszert. A párt megszólalói szerint az így létrejövő alkotmányos kényszer sarkallta volna megegyezésre a feleket a választójogi reform részleteiről. Az alkotmányos kötelezettségről persze minden képviselő pontosan tudja, hogy ritkán ösztönöz cselekvésre: jelenleg 24 alkotmányos mulasztás rombolja az Országgyűlés tekintélyét (közülük kettő közvetlenül érinti a parlamenti választásokat). Mindebből jól látszik, hogy a Fidesz kezében csak kommunikációs eszköz volt a kétszáz fős parlament ügye, bár ha sikerül a pártnak megszereznie a kétharmados többséget, aligha hátrálhat ki létszámcsökkenető ígérete mögül, tehát ebben az esetben kénytelen lesz megalkotni választásrendszer-reformját.

Az azonban biztosan nem járható út, hogy megfelezzék mind az egyéni, mind a (területi és országos) listás mandátumok számát – a reformkonceptiót firtató újságírói kérdésekre Fidesz-politikusok ennek lehetőségét is megpendítették, noha tisztában vannak kivitelezhetetlenségével. Ha ugyanis 176-ról 88-ra csökkenne az egyéni választókerületek száma, egy képviselőnek a jelenlegi körülbelül 57 ezer helyett átlagosan csaknem 114 ezer embert kellene reprezentálnia. Márpedig minél nagyobb lakosságot ölel fel egy választókerület, annál kevésbé jeleníthetők meg a helyi érdekek a parlamentben, annál kevésbé érezhető a választókkal, hogy valódi képviselőkük van az országos politikában. A pártrendszerét a 176 választókerületre építő párt egyéni képviselői más fórumokon egyébként gyakran hangsúlyozzák az egyéni képviselet fontosságát.

Az értelmetlenségig csökkenne az úgynevezett körzeti magnitúdó is. Ez azt jelenti, hogy az egy megyében kiosztható mandátumok száma olyan alacsony lenne, hogy fenntarthatatlanná válna a területi listás ág. Ma ugyanis 3 megyében 4, további 11 megyében pedig 5-6 területi mandátum osztható csak ki, ami azt vonja maga után, hogy ezekben a megyékben a 10 százalék körül teljesítő pártok már ma sem juthatnak területi mandátumhoz (1998-ban az FKgP-nek a 11 százalékos Nógrád megyei eredménye is kevés volt ehhez). A választási rendszer egyik arányosnak szánt ága tehát, már ma is erős

<sup>1</sup> T/295. törvényjavaslat.

torzításokat okozva, működőképessége határán mozog, a mandátumfeleléssel viszont képtelen volna betölteni funkcióját: a 20-ból 15 megyében mindössze 2-3 mandátumért folyna a küzdelem, ami azzal járna, hogy akár 20-30 százalékos eredmény is kevés lehetne egy területi képviselői helyhez. Belátható, hogy ennek nem volna értelme, a jelenlegi rendszer csak jelentős átalakítás után lehetne működőképes egy 200 fő körüli parlamentre alkalmazva: össze kellene vonni a területi listákat az országossal, esetleg 7 regionális listára cserélni a 20 területit.

Az utóbbi években az MSZP-ben sem volt meg a politikai szándék a reformra, bár mindent megtettek annak érdekében, hogy ezzel ellentétes képet alakítsanak ki magukról. A szocialisták ugyan korábban már több koncepcióval is előálltak, a 2009. februárban nyilvánosságra hozott, 199 fősre kalibrált reformjavaslat<sup>2</sup> végleg világossá tette, hogy nem törekszik megegyezésre a legnagyobb ellenzéki párttal, éppen ellenkezőleg, csak kommunikációs csatát kíván nyerni vele szemben. Az egyéni választókerületeket kiiktató tervezetükről ugyanis pontosan tudták, hogy az a Fidesz számára elfogadhatatlan, így tartaniuk sem kellett attól, hogy érdemi tárgyalásokra egyáltalán sor kerülhet. A felelősséget a másokra hárító szereposztás ugyanakkor mindkét fél számára kényelmes volt, a „kisebbsparlamentezés”-re pedig a nyilvánosság mindvégig nyitott maradt.

#### AZ ARÁNYOSSÁG ÉS A POLITIKAI ARÉNÁBA LÉPÉS KÉRDÉSE

A kisebb létszámú parlament ügye mellett kevesebb tér nyílt a nyilvánosságban az arányosság kontra stabilitás dilemma megvitatására. A választók jellemzően egyszerre szeretnék arányos, a választói akaratot pontosan leképező parlamentet, illetve a saját helyi érdeket markánsan megjelenítő, erős képviselertet. Tájékozottsággal ugyanakkor nem párosul az érdekérvényesítési vágy: a Medián 2008. nyári felmérése szerint csupán az állampolgárok 24%-a tudta, hogy ki az egyéni képviselője. Jelenleg is gyenge tehát a kapcsolat az egyéni képviselők és választóik között. A pártok számára kényelmes a tudatlanság fenntartása, hiszen így egyszerre hangsúlyozhatják az arányosság demokriatikuságát és a helyi képviselők jelentőségét, ahelyett hogy világossá tennék, hogy a kettő nem megy egyszerre. Korábban csak vélt, mára már valós erőfölényéből kifolyólag a Fidesz inkább a többségi modell híve, míg az MSZP rendre az arányosítás szándékát hangsúlyozta. Az álláspontok természetesen nem ideo-

2 T/9081. törvényjavaslat.

lógiaik, hanem pillanatnyi politikai érdekek mentén rajzolódnak ki, amelyek meglehetősen gyorsan változhatnak.

Ugyanez elmondható a politikai arénába való betörés előtt álló akadályok enyhítéséhez fűződő viszonyról is. Az 1994-es választások előtt az MDF és az SZDSZ emelte a bejutási küszöböt 4-ről 5 százalékra, majd 1998-tól kezdve épp nekik okozott egyre több nehézséget ennek megugrása; a Fórum 1998-ban el is bukta, 2002-ben pedig nem indult önállóan. A küszöb leszállítását azóta inkább parlamenten kívüli erők szorgalmazták, ahogy a jelöltállítás átalakítása is a kisebb pártok érdeke. Az ajánlószevények gyűjtésére épülő rendszer ugyanis indokolatlan mértékben rostálja meg a politikai erőket.<sup>3</sup> A politikai erők előzetes rostálásának enyhítése azonban nem feltétlenül igényel teljes választásrendszer-reformot, annak megvalósítása a jelenlegi szisztéma alapvető működési mechanizmusainak megtartása mellett is elképzelhető volna.

Mindeddig tehát annak ellenére sem találtunk okot egy gyökeresen új választási rendszer szükségességére, hogy részletesen végigvettük, milyen indokkal szokott a reformigény napirendre kerülni. Kétségtelen, állagmegóvására szükség lett volna, hiszen a választókerületi aránytalanság mértéke és a külképviseleti szavazás rendezetlensége alkotmányos aggályokat is felvet, ezek kiküszöböléséhez azonban – a jelöltállítás reformjához hasonlóan – nincs szükség vadonatúj szisztémára.

#### A RENDSZER BONYOLULTSÁGA: ÉRTHETETLEN ÉS KISZÁMÍTHATATLAN

Két tényező mégis van, ami indokolná a rendszer átalakítását: hírhedt bonyolultsága okán a választók számára teljes mértékben érthetetlen, a politikai erők számára pedig kiszámíthatatlan. A Capital Research 2006-os kutatása szerint<sup>4</sup> a választók alig több, mint egyharmada tudta csak, hogy két különböző listát is használ a magyar rendszer, 55% még tippelni sem mert. A második forduló lényegének mibenléte sem érthető: 54% szerint már az első forduló után biz-

3 Bár a cédulákkal való visszaélések viszonylag nagy nyilvánosságot kapnak, még a kisebb pártok sem találják a közös nevezőt a témában, holott abban egyetértenek, hogy változtatásra feltétlenül szükség volna. Érdekes, hogy a kutatóintézetek előrébb tartanak: a Political Capital 2007 óta következetesen képviseli, hogy kaucióval kellene kiváltani az ajánlószevények rendszerét, s miután 2009-ben az Országos Választási Bizottság is ezt javasolta, négy további intézet (a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet, a Méltányosság Politikaelemző Központ, a Progresszív Intézet és a Republikon Intézet) is a kezdeményezés mellé állt.

4 Political Capital Institute: Választási rendszer: használjuk, nem értjük, mégis bízunk benne. Hírszerző, 2006. április 21.

tosan eldől, melyik pártnak lesz a legtöbb képviselője, sőt 62% szerint a miniszterelnök személye is egyértelművé válik ekkor. Ha még ezek az alapvető dolgok sem világosak, a töredékszavazatok útvessztőjében való tájékozódás végképp nem elvárható a választóktól. Márpedig ha egy szisztéma teljes mértékben érthetetlen, akkor a választó nem látja a kapcsolatot a leadott voks és a parlament összetétele között, és ez végső soron az egész demokratikus berendezkedésünk iránti bizalmat ássa alá. Nincsenek arra vonatkozó adatok, hogy a választási rendszer átláthatatlansága mennyiben járul hozzá ahhoz, hogy ez a bizalom egész Európában nálunk az egyik legalacsonyabb. Ismert azonban még egy veszély: a mindenkori vesztes oldalon állók választási csalást kiáltó hangja jóval szélesebb rétegekhez juthat el egy bonyolult, mint egy egyszerű rendszerrel megtartott választás után. S bár a parlamentáris demokrácia egyik legfőbb tartópillérének, a választás aktusának gyengítése hosszú távon egyetlen demokratikus politikai erőnek sem áll érdekében, a pillanatnyi érdekek ezt is felülírhatják (és felül is írták 2002-ben, amikor hídfoglalásba torkollott a választásicsalás-kiáltás), s ennek kockázatai beláthatatlanok.

A legkevesebb szó pedig arról esik, hogy a politikai erők számára még a közvélemény-kutatási adatok ismeretében is nehezen kalkulálható a parlament várható összetétele. A rendszer ugyanis eredményezhet a listás szavazatokat többé-kevésbé arányosan leképező parlamentet (2006), máskor meg előfordulhat, hogy a győztes párt akár 60-70 százalékkal is több mandátumot szerez, mint amilyen arányban a listájára szavaztak (1990: MDF; 1994: MSZP). Kiszámíthatatlan, nüánsznyi (elsősorban a töredékszavazat-számításból következő) eltérések jelentősen elbillenthetik a területi és az országos ágon a végső mandátumeloszlást, az egyéni választókerületekben pedig az alkalmi vagy stratégiai szövetségek szűkíthetik be a választói akaratot és változtathatják meg akár radikálisan is a választás végkimenetelét.

Ha megszületett volna a politikai akarat a választójogi reformra, azt onnan lehetett volna tudni, hogy nem a létszámról folyt volna a vita, hanem a rendszer valódi problémáiról, valódi pártpolitikai érdekek mentén. Ha új választási rendszert szeretnénk, annak elsősorban kiszámíthatóbbnak és a jelenleginél jóval könnyebben értelmezhetőnek kell lennie. Ha ebben sikerült volna egyetértésre jutni, utána lehetett volna megvitatni a további részleteket. Legyen-e arányosabb képviselőlet vagy sem? Ha igen, elegendő-e országosra cserélni a területi listákat, vagy hozzá kell nyúlni a listás és egyéni ágról megszerezhető mandátumok arányához? Ragaszkodunk-e a két választási fordulóhoz? Ragaszkodunk-e a zárt listákhoz és az egyéni mandátumokhoz, vagy a szavazópolgár a listákról választhassa ki a számára szimpatikus jelöltet? Ezen kérdések

mentén kellene egy érdemi választásireform-vitának zajlania, és hogy ennek eredményeképp kisebb létszámú parlamentünk lenne-e, irreleváns kérdés.<sup>5</sup>

*László Róbert a Political Capital Institute munkatársa, Juhász Attila a Political Capital Institute igazgatóhelyettese.*

5 A téma vizsgálatához releváns törvények, törvényjavaslatok, kormányrendeletek: 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.); 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (Ve.); 2005. évi LXXXI. törvény a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról; 2/1990. (I. 11.) MT rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról; T/9081. törvényjavaslat (benyújtó: kormány, igazságügyi és rendészeti miniszter); T/295. törvényjavaslat (benyújtók: dr. Répássy Róbert, dr. Rubovszky György, dr. Salamon László).