



POLITICAL CAPITAL
POLICY RESEARCH & CONSULTING INSTITUTE

HIBÁK A RENDSZERBEN

Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	3
1. ÖSSZEFOGLALÓ	4
2. A NÉPESSÉGMOZGÁSOK HATÁSA AZ EGYENLŐ VÁLASZTÓJOG ELVÉRE – A VÁLASZTÓKERÜLETEK ARÁNYTALANSÁGA	5
2.1. Az egy választókerületre jutó választók száma közötti jelentős eltérés	6
2.2. A nem megfelelő jogforrási szint	7
2.3. Az egy területi listára jutó mandátumok számának aránytalansága	8
2.4. A brit modell – a Boundary Commissions intézménye	10
2.4.1. A Boundary Commissions működése	11
2.4.2. A Bizottságok összetétele	12
2.4.3. A Bizottságok eljárása	12
2.4.4. A választókerületi határok módosítására vonatkozó szabályok	13
2.4.5. A Bizottságok ajánlásainak jogszabályba való ültetése	13
2.5. Megoldási javaslat: a brit intézmény átültethetősége a magyar jogrendszerbe	14
3. A KÜLKÉPVISELETI SZAVAZÁS VESZÉLYEZTETETTSÉGE	16
3.1. A külképviseleti szavazás korszerűsítésének elkerülhetetlensége	17
3.2. A magyar választási rendszerbe nem illeszthető módszerek	17
3.3. A megoldás kulcsa: az elektronikus szavazás	18
3.3.1. A szavazógép	18
3.3.2. A szkennel	18
3.3.3. Az internetes szavazás	19
3.4. A politikai akarat és a bizalmi tényező	19
4. AZ AJÁNLÓSZELVÉNYEK PROBLÉMÁI	21
4.1. A parlamentbe jutás egyik legfőbb akadálya	21
4.2. Ellenőrizhetetlen, egyenlőtlen, feleslegesen kiélezett vetélkedés a pártok között	23
4.3. Adatvédelmi aggályok, visszaélések	24
4.4. Lehetséges megoldások az ajánlószevény intézményének kiváltására	25
4.4.1. Félmegoldás: meghatározott jelölőszervezetek mentesítése	25
4.4.2. Megoldás: ajánlószevény helyett kaució	26
5. A VÁLASZTÁSI RENDSZER ELAVULTSÁGÁBÓL KÖVETKEZŐ TOVÁBBI JOGBIZONYTALANSÁGOK, BELSŐ ELLENTMONDÁSOK	27
5.1. A kampánycsend intézménye	27
5.2. A választópolgárok adatainak kiadása kampánycélra	28
5.3. A szavazólap elkészítése	30
5.4. A választójogosultak száma	31
5.5. A szavazás megismétlése	34
6. VÉGKÖVETKEZTETÉS – VESZÉLYBEN A SORON KÖVETKEZŐ VÁLASZTÁS	36
7. A POLITICAL CAPITAL INSTITUTE KEZDEMÉNYEZÉSEI A VÁLASZTÁSI RENDSZERREL KAPCSOLATBAN	37
8. TÁBLÁZAT- ÉS ÁBRAJEGYZÉK	38
9. IRODALOMJEGYZÉK	39
Felhasznált irodalom	39
A Political Capital Institute saját forrásai	39
Felhasznált internetes oldalak	40
Felhasznált törvények, kormányrendeletek, alkotmánybírósági határozatok, ombudsmani ajánlások, kódexek	40

BEVEZETÉS

A magyar választási rendszert ideiglenes, „egyszer használatos” rendszernek szánták, nem meglepő tehát, hogy az 1990-re végleges formáját elnyerő, akkor kiemelkedően korszerűnek számító szisztéma csak részben állta ki az idő próbáját.

A választási rendszer egészét érintő problémák hosszasan sorolhatók, és minden parlamenti ciklusban fel is vetődött a szisztéma átfogó reformjának igénye, a pártok ellenérdekeltsége okán azonban ezek a kezdeményezések rendre elbuktak. A jelenlegi (2006 óta tartó) parlamenti ciklusban már teljességgel kizárt – és ilyen rövid idővel a következő választások előtt nem is volna kívánatos – egy választási reform nyélbeütése, a szabályozás állagmegóvására azonban feltétlenül szükség van, mivel a soron következő országgyűlési választások – a hatályos jogszabályi keretek között – alkotmányos problémákat is felvethetnek.

A Political Capital Institute választási auditjában¹ ezért kizárólag azok a problémák kerülnek bemutatásra, amelyek megoldása nem igényli a jelenlegi szisztéma alapvető működési mechanizmusainak átalkítását. Ezen anomáliák egy része választási alapelvet sért, sőt alkotmányossági aggályokat is felvet, éppen ezért orvoslásuk sürgető, és döntő többségükben kivitelezhetők is lennének a jelenlegi szisztéma megőrzése mellett. A különböző problémák felvetésén és átfogó bemutatásán túl megoldási javaslatok megfogalmazására is sor kerül.

A rendszer karbantartásának elmaradása semmiképp sem nevezhető szükségszerűnek; a szellemi lustaság, a politikai akarat hiánya, a bizalmatlanság, a felelősség-elhárítás, a sehova nem vezető szekértábor-szemlélet, nem utolsósorban pedig a politikai önérdék fel nem ismerése vezetett idáig. Az Országgyűlés pártjainak sokszor felelőtlen, valamint rövidlátó magatartását – több közismert alkotmányos mulasztás mellett – az jelzi talán leginkább, hogy még a következő parlament megválasztásával kapcsolatban sem törekedett tiszta helyzetet teremteni. Ugyanakkor még most sem késő. A Political Capital Institute jelen tanulmányával arra kíván rávilágítani, hogy a választási rendszer hibáinak egy része orvosolható a soron következő országgyűlési választásokig.

¹ Az audit során kizárólag az országgyűlési választási rendszer tárgyalására kerül sor, ugyanakkor az Európai Parlament képviselőinek megválasztása és az országos népszavazás is említésre kerül.

1. ÖSSZEFOGLALÓ

A választási rendszer elavultságának a legszembetűnőbb, és mára már súlyos alkotmányossági aggályokat is felvető problémája a választókerületek lélekszáma között kialakult számottevő eltérésből fakad. Az Alkotmánybíróság (AB) egy 2005-ös határozatában 2007. június 30-ai határidővel kötelezte az Országgyűlést, hogy biztosítson törvényi garanciát arra, hogy a választókerületek lélekszáma igazodjon a mindenkor lakosságmozgásokhoz. A parlament azonban nem tett eleget alkotmányos kötelezettségének: a 176 egyéni választókerület határai szinte ugyanott húzódnak, ahol 1990-ben, minek következtében a legkevesebb választópolgárral rendelkező választókerületben körülbelül 2,7-szer annyit ér egy választó szavazata, mint a legtöbb választópolgárral rendelkezőben. **A súlyos aránytalanságon felül a szabályozás jogforrási szintje sem megfelelő:** a kerülethatárokat nem a választási eljárásról szóló törvény, hanem egy 1990-es minisztertanácsi rendelet szabályozza, az Alkotmánybíróság viszont rámutatott: törvényi garanciák szükségesek ahhoz, hogy a jelenlegi aránytalanságok megszűnjenek és hosszú távon megelőzhetőek legyenek. **Az alkotmányos probléma tehát túlmutat a jelenlegi aránytalanságokon, egyszeri kerülethatár-revízióval nem orvosolható. Az átgondolt, hosszú távú megoldás megalkotásához a Nagy-Britanniában működő Boundary Commissions intézménye szolgálhat mintául.** Éppen ezért a brit modell és annak átültethetősége a magyar rendszerbe részletes bemutatásra kerül.

Szintén alkotmányos mulasztásos állapotot tart fenn a parlament azzal, hogy nem szabályozta újra a külképviseleti szavazást; a jelenleg hatályos jogszabályok 2009. december 31-éig vannak csak érvényben. Mivel az AB kimondta, hogy biztosítani kell a szavazás lehetőségét azoknak az állampolgároknak is, akik nem tartózkodnak Magyarországon a választás napján, de itthon vannak a külképviseleti szavazás napján (jelenleg az első fordulóra egy héttel előbb kerül sor külföldön), nincs rá mód, hogy az Országgyűlés meghosszabbítsa az érvényben lévő szabályozás hatályát. **Ha a parlament még a soron következő országgyűlési választások előtt megalkot egy a jelenleginél jóval korszerűbb szabályozást, akkor elvileg elkerülhető, hogy sor kerüljön Magyarországon olyan választásra, amelyen nincs mód a külképviseleti szavazásra.** Ha azonban ez nem történik meg, egy 2004-ben megszerzett jogukat veszíthetik el a magyar állampolgárok, ami soha nem látott mértékű visszalépést jelentene a magyar demokrácia történetében. A probléma részletes bemutatása és a lehetséges megoldások elemzése arra enged következtetni, hogy **a külképviseleti szavazás megtartása alkotmányosan és hatékonyan csak a szavazatok elektronikus hazaküldésének valamely módja mellett látszik elképzelhetőnek.**

A magyar választási rendszer korszerűtlenségét bizonyítják a jelöltállítás körüli visszasságok is. Túl azon, hogy ma már a kisebb pártok számára az ajánlószevények intézménye jelenti az egyik legfőbb akadályt a parlamentbe jutás előtt, a cédulákkal való egyre gyakoribb visszaélések és adatvédelmi aggályok a szisztéma azonnali újrarendelését sürgetik. **A kaució bevezetésével jóval tisztább helyzetet lehetne teremteni a jelöltállítás terén,** mivel – személyes adatok kezelésének hiányában – megszűnnének az adatvédelmi aggályok, és ezzel együtt az összes ehhez kapcsolódó visszaélésre sem lenne mód.

További jogbizonytalanságokat és belső ellentmondásokat is eredményezett a választási rendszer fokozatos elöregedése; ezek bemutatásával zárul a választási audit. **A kampánycsend intézménye felett végleg eljárt az idő,** kontrollálhatatlansága és életszerűtlensége okán ma már nem tölti be eredeti funkcióját, megoldást csak a teljes eltörlés jelenthetne. A választópolgárok adatainak kampánycélra való kiadása körüli szabályozatlanság mellett az is bemutatásra kerül, milyen **anomáliák keletkezhetnek abból, ha a jogorvoslati határidőket teljes egészében kimerítik,** kiderül továbbá az is, hogy **az igazolással szavazás intézménye miatt az sem egyértelmű, mihez kell viszonyítani a leadott szavazatok számát ahhoz, hogy a választás érvényességét megállapítsuk.**

2. A NÉPESSÉGMOZGÁSOK HATÁSA AZ EGYENLŐ VÁLASZTÓJOG ELVÉRE – A VÁLASZTÓKERÜLETEK ARÁNYTALANSÁGA

A hatályos magyar választási rendszer legfőbb hiányossága, hogy **nem teremti meg annak feltételeit, hogy az országban folyamatosan végbemenő lakosságmozgásokat a választókerületi határok lekövéssék.**

Az eredeti jogalkotó ezért nem hibáztatható, hiszen csak 1 választást terveztek lebonyolítani ezzel a rendszerrel, és biztosnak tűnt, hogy az első szabadon választott parlament majd új választási törvényt alkot. Ez azonban nem hogy az első ciklusban nem történt meg, hanem mindeddig 5 általános országgyűlési választást bonyolítottak le az ideiglenesnek szánt rendszerrel, és minden jel arra mutat, hogy – az egyetlen, 1994-ben meghozott érdemi változtatást, a bejutási küszöb 4-ről 5 százalékra emelését leszámítva – az érintetlenül maradt szisztémán keresztül választjuk majd meg a következő parlamentet is.

A probléma nem a rendszer fő működési mechanizmusainak továbbélésében áll, hanem „karbantartásának” elmaradásában. 19 év demográfiai és migrációs folyamatai bizonyos korrekciókat tesznek szükségessé, ezek hiánya ugyanis mára az egyenlő választójog elvét sértő állapotot idézett elő.

Jogszabályi háttér

Az **Alkotmány 71. § (1)** bekezdése rögzíti, hogy „az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják”. A **választójog egyenlősége** tehát olyan követelmény, amely minden demokratikus választás alapelve.

A **választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.)** szerint „a választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy **választókerületenként a lakosság száma megközelítően azonos legyen**”, illetve hogy „a választókerületek kialakításánál figyelemmel kell lenni a nemzetiségi, vallási, történelmi, földrajzi és egyéb helyi sajátosságokra is”.

A Ve. 3. § rögzíti a **választási alapelveket**:

- a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása;
- önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban;
- esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között;
- jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás;
- jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása;
- a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.

2.1. Az egy választókerületre jutó választók száma közötti jelentős eltérés

Mivel 1990 óta egyszer sem rajzolták újra a kerülethatárokat (minimális revíziót csak az a néhány eset jelentett, amikor egy település egyik megyéből átkerült egy szomszédos megyébe), mára hatalmas különbségeket mutat az egy egyéni választókerületre jutó szavazásra jogosult lakosok száma. A legutóbbi, 2006-os országgyűlési választás névjegyzéki adatai azt mutatják, hogy **a legkisebb és a legnagyobb lélekszámú választókerület között két és félszeres az eltérés**, ami azt jelenti, hogy ennyivel kisebb súlyt képvisel egy gödöllői választó szavazata vesprémi honfitársáéhoz képest (a konkrét értékeket az 1. táblázat mutatja).²

1. táblázat. A 8 legkevesebb és a 8 legtöbb választóval rendelkező egyéni választókerület a 2006. április 9-ei névjegyzék adatai szerint

Egyéni választókerület száma	Egyéni választókerület központja	Választásra jogosultak száma	Egyéni választókerület száma	Egyéni választókerület központja	Választásra jogosultak száma
Veszprém 6.	Veszprém	27 073	Pest 4.	Gödöllő	67 092
Tolna 4.	Dombóvár	27 768	Pest 8.	Érd	67 026
Budapest 10.	Budapest, VIII. ker.	30 592	Pest 12.	Szigetszentmiklós	66 766
Budapest 31.	Budapest, XXI. ker.	31 129	Hajdú-Bihar 1.	Debrecen	65 316
Budapest 12.	Budapest, IX. ker.	31 746	Budapest 25.	Budapest, XVII. ker.	65 240
Budapest 30.	Budapest, XXI. ker.	31 955	Pest 7.	Monor	64 055
Budapest 7.	Budapest, V. ker.	32 047	Pest 13.	Ráckeve	63 977
Budapest 8.	Budapest, VI. ker.	32 703	Pest 10.	Pilisvörösvár	61 786

Forrás: Országos Választási Iroda (www.valasztas.hu)

Az Alkotmánybíróság egy 2005-ös határozatában (**22/2005. (VI. 17.) AB-határozat**) kimondta, hogy ez az aránytalanság sérti az egyenlő választójog elvét: „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki.(...) Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagymértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá”.

Az AB-határozat ugyanakkor **nem helyezte hatályon kívül a választókerületekre vonatkozó jogszabályokat**, ugyanis a testület álláspontja szerint a jogbiztonság és a választási rendszer működése alapvető szempontnak tekinthető, ezért is adott elegendő határidőt az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes helyzet orvoslására és a megfelelő jogszabályok megalkotására. Az Alkotmánybíróság egy évvel a választások előtt politikailag túlságosan érzékenynek érezte új választási térkép alkotására kötelezni a jogalkotót, valószínűleg ezért döntött úgy, hogy az új, 2006-ban megalakuló parlamentre bízsa a választásos alkotmányellenes állapot feloldását, s erre 2007. június 30-ig adott időt. Ezt a határidőt azonban az Országgyűlés nem tartotta be, sőt mindmáig nem történt előrelépés az ügyben.

² A 2009. évi európai parlamenti választás névjegyzéki adatai szerint az aránytalanság 2,7-szeresre nőtt.

Nemzetközi irányelvek

A 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat hivatkozik az **Európa Tanács „Joggal a demokráciáért” néven működő Velencei Bizottsága 2002-ben kiadott Választási Kódexének** 2.2 pontjára, amely a szavazatok súlyával kapcsolatban megállapította, hogy a választójog egyenlősége magában foglalja a mandátumok választókerületek közötti egyenletes elosztás követelményét. Ez többek között azt is jelenti, hogy egy „képviselői helyre jutó választópolgárok száma tekintetében a választókerületenkénti eltérés **nem haladhatja meg a 10%-ot, és semmiképpen sem lépheti túl a 15%-ot**”. A Velencei Bizottság azt is megfogalmazta, hogy a választókerületek rendszerét legkevesebb tízévenként felül kell vizsgálni, és a határvonalak újbóli kialakítása a megfelelő szempontok figyelembevételével leginkább egy többségében független személyekből álló bizottság közreműködésével képzelhető el.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) keretein belül működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája 2002. november 20-án kiadott választási irányelvei szerint pedig a választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok biztosítsák az egyenlőséget a választópolgárok között, tekintettel arra, hogy ez minden demokratikus választás alapelve. Továbbá a választókerületeket időről időre felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a választópolgárok egyenjogúsága ne sérüljön a népességmozgások miatt.

A jelenleg hatályos jogszabályokról tehát alkotmánybíróági határozat mondja ki, hogy alapjogot sértenek, ami kockázatot jelent a soron következő választásokra nézve. Mind a választókerületekre vonatkozó aránytalanság, mind az egy megyében kiosztható egyéni választókerületi és területi listás mandátumok száma revízióra szorul, illetve a szabályozás jogforrási szintje is aggályos – igaz, erről, legalábbis eddig, nem született alkotmánybíróági határozat.

2.2. A nem megfelelő jogforrási szint

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Vjt.) és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (továbbiakban Ve.) felhatalmazási klauzulái a kormány hatáskörébe utalják a választókerületek területének megállapítását, anélkül, hogy törvényi szinten lennének szabályozva azok a rendelkezések, hogy a kormány a népességmozgások miatt szükséges, a feltűnő választókerületi aránytalanságok kiküszöbölését szolgáló területmódosításokat milyen szempontok szerint és milyen garanciák mellett hajthatja végre.

Jelenleg **nincs olyan törvényi rendelkezés, amely meghatározná a választókerületek területének módosítására irányadó szabályokat**. A 22/2005. (VI.17.) AB-határozat viszont kimondja, hogy alkotmányjogi szempontból aggályos, „*ha a Kormány megfelelő törvényi korlátok nélkül határozhatja meg a választókerületek területét*”. Ebből következik, hogy törvényi szinten kell megjeleníteni azoknak a lényeges garanciáknak, amelyek körülhatárolják a kormány és az Országgyűlés mozgásterét, és biztosítják az Alkotmányban lefektetett egyenlő választójog elvének érvényesülését.

Az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem teremtette meg az „egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányossági követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket (22/2005. (VI.17.) AB-határozat)”. Ebből következik, hogy a választókerületekre vonatkozó jelenlegi szabályozás jogforrási szintje is aggályos.³

Jelenleg ugyanis egy 1990 óta hatályos minisztertanácsi rendelet (2/1990. (I.11.) MT rendelet) szab korlátokat az egyenlő választójog érvényesülésének, illetve a Ve. 152. §-a és a Vjt. 50. § (2) bekezdése megfelelő törvényi garanciák nélkül ad felhatalmazást a kormánynak a választókerületek területének meghatározására, azaz egy alapjog érvényesülésének esetleges korlátozására. **A jelenlegi szabályozás ebben a formájában elvi lehetőséget ad arra, hogy a mindenkor kormány esetlegesen a saját szempontjainak érvényesítése mellett, akár manipulatív módon – a megfelelő törvényi garanciák hiányában – alakítsa ki az egyes egyéni országgyűlési választókerületeket.** Tehát a hiányos és nem

³ A szabályozás nem megfelelő jogforrási szintjével kapcsolatosan a Political Capital Institute utólagos normakontrolrt kért az Alkotmánybíróságtól; határozat mindeddig nem született.

megfelelő jogforrási szinten megalkotott szabályozás miatt is sérül az Alkotmányban rögzített egyenlő választójog elve.

Látni kell azonban azt is, hogy soha **egyetlen kormány sem élt ezzel a lehetőséggel**, aminek legfőbb oka éppen a hiányos szabályozásban keresendő: ha bármely kormány hozzányúlt volna a kerület-határokhöz, hosszadalmas, széleskörű felháborodással kísért, politikailag nehezen védhető állapotot idézett volna elő, az ezt kísérő elhúzódog jogértelmezés pedig megjósolhatatlan, a kormány számára feltételezhetően kedvezőtlen végkifejletben csúcsosodott volna ki.

Amíg a szabályozás körüli visszasságokat nem rendezik megnyugtatóan, nem zárható ki, hogy a mindenkori kormány egyeztetés nélkül hozzányúl a választókerületi térképhez, ezzel azonban ma már nem kiküszöbölhetők a legfőbb aránytalanságok, mivel azok az egy megyére jutó mandátumok számában jelentkeznek a legerőteljesebben.

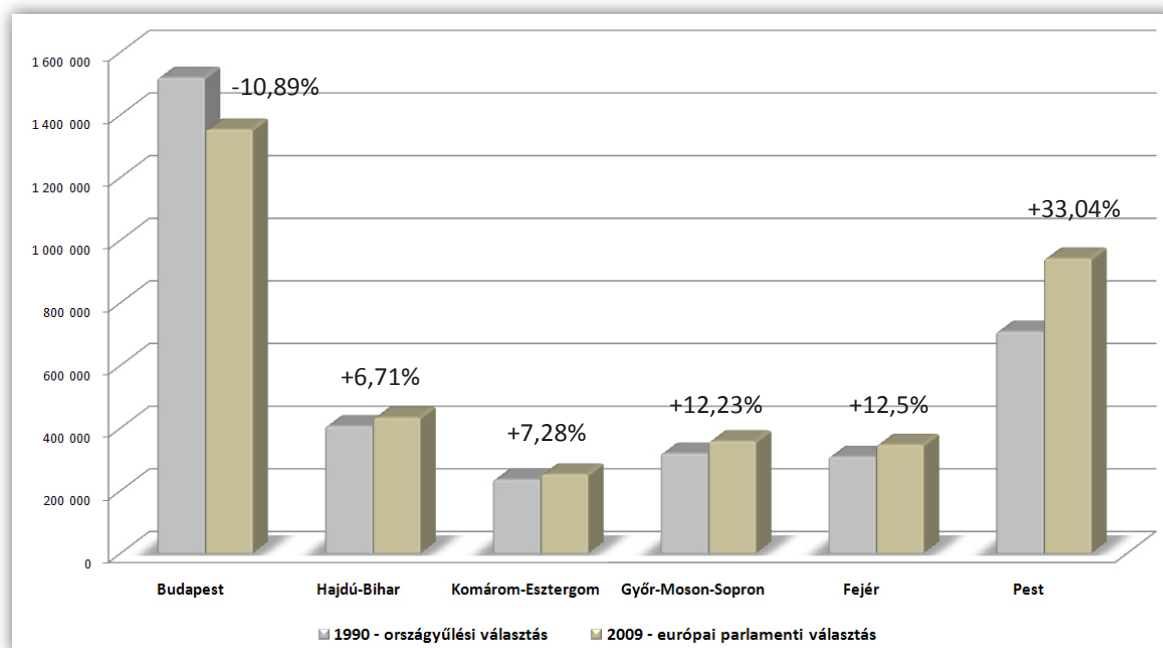
2.3. Az egy területi listára jutó mandátumok számának aránytalansága

Ha a mindenkori kormány meg is próbálná saját hatáskörben kijátszani az AB-határozatot, azonnal beleütközne a főváros és a megyék határaiba; az elmúlt 19 év népességmozgásai ugyanis nem hagyták érintetlenül ezek összlakosságát sem. Márpedig az egy megyére (plusz Budapestre; a továbbiakban a megyék alatt egyszerre értendő a főváros és a 19 megye) jutó mandátumszámokat a Vjt. 2. számú melléklete rögzíti; ennek módosítása pedig csak kétharmados parlamenti többséggel lehetséges. A kormány tehát, ha átmenetileg tompíthatná is a választókerületek közötti aránytalanságokat, megszüntetni nem tudná azokat, mivel az egy megyére jutó keretszámokon nem tudna saját hatáskörben változtatni. A népességmozgások pedig az idő előrehaladtával csak fokozhatják az aránytalanságot, csökkentve annak értelmét és realitását, hogy a mindenkori kormány megyéken belüli határrevízióba fogjon. Ennek a veszélynek a jelentéktelensége azonban nem oldja fel sem a jogforrási szintből, sem a választókerületi aránytalanságból fakadó alkotmányos problémákat.

2. táblázat. Választásra jogosultak száma területi bontásban, illetve annak változása 1990 és 2009 között

Megye / főváros	1990 – országgyűlési választás	2006 – országgyűlési választás	2009 – európai parlamenti választás	Változás (2009/1990, százalék)
Budapest	1 517 877	1 379 459	1 352 562	-10,89%
Baranya	317 135	322 455	321 263	+1,30%
Bács-Kiskun	419 907	432 280	431 391	+2,73%
Békés	317 241	311 597	306 544	-3,37%
Borsod-Abaúj-Zemplén	579 779	571 141	564 568	-2,62%
Csongrád	332 846	337 890	338 248	+1,62%
Fejér	307 487	342 728	345 911	+12,50%
Győr-Moson-Sopron	318 082	353 498	356 975	+12,23%
Hajdú-Bihar	405 309	430 825	432 506	+6,71%
Heves	257 364	258 788	255 645	-0,67%
Jász-Nagykun-Szolnok	326 987	326 580	323 084	-1,19%
Komárom-Esztergom	234 671	251 441	251 753	+7,28%
Nógrád	176 379	172 459	169 740	-3,76%
Pest	707 030	900 518	940 655	+33,04%
Somogy	263 938	265 368	264 868	+0,35%
Szabolcs-Szatmár-Bereg	421 085	443 859	443 320	+5,28%
Tolna	193 426	196 886	194 712	+0,66%
Vas	208 029	213 705	213 059	+2,42%
Veszprém	282 252	295 621	297 355	+5,35%
Zala	235 837	239 031	238 086	+0,95%

1. ábra. Az 1990-2009 közötti lakosságmozgások által leginkább érintett megyék (lakos; az oszlopokon a változás százalékos aránya)



Forrás: Országos Választási Iroda (www.valasztas.hu), Vokscentrum (www.vokscentrum.hu)

A 2. táblázatról és az 1. ábráról leolvasható, hogy **a lakosságmozgások egyre gyorsuló ütemben fozozzák a megyék mandátumszámai közötti aránytalanságot**. Fodor Gábor, az SZDSZ parlamenti képviselője 2007-ben tárta a nyilvánosság elé kalkulációját, amely szerint Budapesten 4-gyel kevesebb, míg Pest megyében 7-tel több (területi és egyéni) mandátumot kellene kiosztani. Győr-Moson-Sopron megyében 2-vel több képviselőt választhatnának, és további 7 megye nyerne, illetve veszítene még egy-egy mandátumot (lásd. a 3. táblázat világos kiemeléseit; a számítások a 2006-os országgyűlési választás névjegyzéki adatai alapján készültek). Alig három év leforgása alatt a (jelenleg is tartó) migrációs folyamatok további 4 mandátum 6 megye közötti vándorlását tennék indokolttá (lásd. a 3. táblázat sötét kiemeléseit), jelentősen megerősítve Fejér és Pest megyét, amelynek árát Budapest, Komárom-Esztergom, Veszprém és Zala megye fizetné meg egy-egy mandátummal. Az 1990 óta **hatályos beosztáshoz képest** pedig 2009-ben összesen **13 mandátumot kellene átcsoportosítani egyik megyéből a másikba**.

3. táblázat. Az egy megyére jutó mandátumok száma a Vjt. 2. melléklete, a Fodor Gábor által 2007-ben készített javaslat, illetve a 2009-es EP-választás névjegyzéki adatai (Political Capital-kalkuláció) szerint

Lista neve	Elnyerhető mandátumok száma...					
	...egyéni választókerületben			...területi listán (maximum)		
	a Vjt. szerint	a 2007-es Fodor-javaslat szerint	a 2009-es adatokhoz igazítva	a Vjt. szerint	a 2007-es Fodor-javaslat szerint	a 2009-es adatokhoz igazítva
Budapest	32	30	30	28	26	25
Baranya	7	7	7	6	6	6
Bács-Kiskun	10	9	9	8	8	8
Békés	7	7	7	6	6	6
Borsod-Abaúj-Zemplén	13	12	12	11	11	11
Csongrád	7	7	7	6	6	6
Fejér	7	7	8	6	6	7
Győr-Moson-Sopron	7	8	8	6	7	7
Hajdú-Bihar	9	9	9	8	8	8
Heves	6	6	6	5	5	5
Jász-Nagykun-Szolnok	8	7	7	6	6	6
Komárom-Esztergom	5	6	5	5	5	5
Nógrád	4	4	4	4	3	3
Pest	16	20	21	14	17	18
Somogy	6	6	6	5	5	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	10	10	10	9	8	8
Tolna	5	4	4	4	4	4
Vas	5	5	5	4	4	4
Veszprém	7	7	6	6	6	6
Zala	5	5	5	5	5	4
Összesen:	176	176	176	152	152	152

Bár a parlamenti pártok 2007-ben tárgyalási alapnak elfogadták a Fodor-javaslatot, érdemi egyeztetések nem történtek. Mint az a 2009-es adatokból egyértelműen látszik, a pillanatnyi állapotokat felmérő számítás eleve alkalmatlan lett volna a választókerületi aránytalanságokból következő meglehetősen komplex probléma kezelésére, a hosszú távú megoldást csak az jelenthetné, ha törvény tenné kötelezővé nemcsak a választókerületi határok, hanem az egy megyére jutó (egyéni és területi) mandátumszámok bizonyos időközönkénti felülvizsgálatát is.

2.4. A brit modell – a Boundary Commissions intézménye

Az egyenlő választójog elvének maradéktalan érvényesüléséhez nélkülözhetetlen a választókerületeket időről időre a népességmegmozgásokhoz igazítani, és az arányosításra vonatkozó szabályokat törvényi garanciákkal körülbástyázni. A 176 egyéni választókerület között kialakult aránytalanságok problémájára csak átmenetileg jelentene megoldást egy egyszeri – akár az egy megyére jutó mandátumszámok felülvizsgálatával is együtt járó – térképtrajzolás; **az Alkotmánybíróság határozatának az Ország-**

gyűlés kizárólag akkor tehet eleget, ha megteremti a törvényi garanciáit annak, hogy hosszú távon kiküszöbölhető/megelőzhető legyenek az aránytalanságok.

Eltérő nemzetközi gyakorlatok

A világban számos példa ismeretes a népességmozgások nyomán követésére, ezek leginkább a különböző politikai hagyományok, az eltérő választási rendszerek szerint változnak; utóbbin belül különösen az fontos, hogy a szisztéma mennyire fajsúlyos részét teszik ki a választókerületek, illetve hogy azok egy- vagy többmandátumosak-e. Eltérés van abban is, hogy milyen időközönként módosítják a kerülethatárokat.

Írországból például a népszámlálásokhoz kötik a kerülethatár-revizíót, míg Litvániában és Lengyelországban minden választás előtt megvizsgálják, hogy indokolt-e hozzájárulni a körzetekhez. Nagy-Britanniában a Boundary Commissions állandó intézményén keresztül történik a szabályozás, míg Írországból egy ad hoc választókerületi bizottság, Lengyelországban az Országos Választási Bizottság felel ezért. A szövetségi államoknál jellemzően szélesek a tagállamok jogkörei (pl.: Kanada), Németországban mégis a szövetségi választási bizottság feladata a határkijelölés.

A bizottságok összetétele is erősen eltérő, Németországban a statisztikai hivatal vezetője elnököl, a munkában a Szövetségi Közigazgatási Bíróság egyik bírója is kötelezően részt vesz, az államfő pedig öt további tagot delegál. Az ír ad hoc bizottságot ezzel szemben az önkormányzati miniszter hozza létre, amelynek mindig tagja a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Nagy-Britanniában az Alsóház elnöke vesz részt a bizottsági munkában.

Ha a parlament rendezné a vázolt jogforrási problémát, és az Országgyűlés hatáskörébe helyezné a választókerületi határkijelölés jogát, az ugyan megteremtené a visszasságok megfelelő szinten történő kezelésének kereteit, mégsem jelentene megoldást arra a gyakran hangoztatott problémára, hogy a pártok – politikai ellenérdekeltségük okán – soha nem volnának képesek egy kétharmados többség számára elfogadható választókerületi térképet alkotni, hiszen minden egyes határmódosítással sérül valamelyikük politikai érdeke. (Ez legfeljebb akkor változhat meg, ha egy pártnak sikerül kétharmados többséget szereznie.) Kétségtelen, sem a politikai haszonmaximalizálás logikája, sem az elmúlt 19 év tapasztalata nem a pártok megegyezés-képességét igazolja – ám ez nem hungarikum, számos országban egy többé-kevésbé független bizottság hatáskörébe utalják a választókerületi határkijelölési feladatokat (lásd. az *Eltérő nemzetközi gyakorlatok* című áttekintést). Éppen ezért célszerű megnézni, van-e olyan nemzetközi példa, amely sorvezetőül szolgálhat a magyar parlament számára is, ha megszületne a politikai akarat az alkotmányos probléma megoldására.

Ahhoz, hogy útmutatást adhassunk az egyenlő választójog elvét sértő helyzet orvoslására, részletesen érdemes áttekinteni, hogyan működik a tisztán választókerületi rendszerre épülő brit választási rendszerben az ún. **Boundary Commissions intézménye**. Egyértelműnek tűnik ugyanis, hogy – bár egy új intézmény kiépítése számos részletkérdést felvet – Magyarországon is egy olyan **határkijelölő bizottság** felállítása jelentheti a helyes irányt, amely ugyan a parlamentnek felelős, de tagjait nem a pártok jelölik, munkájukat pedig szigorú szabályok szerint végzik.

2.4.1. A Boundary Commissions működése

Nagy-Britanniában a „Boundary Commissions” (Választókerületi határkijelölő bizottságok, továbbiakban Bizottságok) intézményei a legfőbb biztosítékai az egyenlő választójog érvényesülésének. A Bizottságok fő feladata, hogy folyamatosan figyeljék a parlamenti választókerületek beosztásait, törvényben meghatározott időközönként (**minimum 8, maximum 12 évenként**) általános felülvizsgálat alá vegyék a választókerületi határokat, és szükség szerint **módosítsák vagy újrarajzolják** azokat a népességmozgásoknak megfelelően. A Bizottságok így garantálják, hogy a szavazatok értéke (súlya) megközelítőleg egyenlő maradjon.

Az általános revízió kivül, időről időre mindegyik Bizottság jogosult arra, hogy egyedi indítványt nyújtson be a belügyminiszternek (Home Secretary), amennyiben úgy látja, hogy egy választókerület területe

te feltétlenül módosításra szorul a gyors népességmozgások miatt, elkerülve azt, hogy egy választókerület lakosság száma hirtelen és radikálisan megduzzadjon.

Jelenleg **Nagy-Britanniában négy Bizottság működik**, külön hatáskörrel Angliára, Skóciára, Walesre és Észak-Írországra. A Bizottságokat először 1940-ben hozták létre, melyeket később az 1986-os Parliamentary Constituencies Act (a parlamenti választókerületekről szóló törvény), illetve az 1992-es Boundary Commissions Act (a választókerületi határkijelölő bizottságokról szóló törvény) módosított és konszolidált, kijelölve a Bizottságok ma is hatályos mozgásterét és működésének kereteit.

A politikai pártokra, választásokra és népszavazásra vonatkozó 2000-ben hatályba lépett törvény (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) kilátásba helyezte, hogy a felállított „Electoral Commission” intézménye egységesen átveszi a Bizottságok feladatait a parlamenti választókerületi határok módosítására, de ez a mai napig nem valósult meg. Jelenleg az „Electoral Commission” keretein belül működő, 2002. április 1-jén felállított Boundary Committee for England hatásköre a választókerületeket illetően csak az angliai helyi önkormányzati határookra terjed ki, nem vonatkozik a parlamenti választókerületi határok beosztására, illetve módosítására. Tehát a parlamenti választókerületi határok revíziója továbbra is négy Bizottság hatáskörébe tartozik. Az „Electoral Commission” a parlament által létrehozott független szervezet, amelynek legfőbb feladata a politikai pártok regisztrációja, azok működésének és finanszírozásának figyelemmel kísérése. A bizottság hat, pártoktól független tagból áll, akik csak a parlamentnek tartoznak felelősséggel.

2.4.2. A Bizottságok összetétele

Minden Bizottságnak 4 tagja van (commissioners): **az elnök, az alelnök, illetve két tag**. Az elnök az egyes parlamentek alsó házában elnöke, aki a gyakorlatban nem vesz részt a Bizottságok munkájában. A Bizottságok alelnöke rendszerint egy legfelsőbb törvényszéki bíró, biztosítva ezzel a politikai semlegességet és a Bizottságok működésének függetlenségét (a további két tag sem kötődhet pártpolitikához, képviselői tisztséget nem viselhetnek). Mivel a házelnök ténylegesen nem vesz részt a Bizottságok munkájában, **az alelnöki székben eljáró legfelsőbb törvényszéki bíró tölti be a legfontosabb szerepet**. Sem az elnök, sem az alelnök nem részesül külön illetményben a Bizottságban végzett munkájáért, a másik két bizottsági tag viszont igen.

2.4.3. A Bizottságok eljárása

A Bizottságok munkája **rendkívül transzparens** módon zajlik, szinte minden mozzanat során lehetőség van a visszacsatolásra is. Az első lépés **a döntéshozatal** arról, hogy egy új, teljes felülvizsgálatot indítanak útjára a választókerületi beosztásokról. Ilyenkor a Bizottságok felbecsülik azt az időtartamot, ami alatt egy ilyen revízió elvégezhető, és nyilvánosságra hozzák a munkakezdés időpontját. Ezt követően a Bizottságok a munkájukhoz szükséges minden lényeges **információt összegyűjtenek** (a regisztrált szavazók számát, a kerületben várhatóan bekövetkező nagyobb fejlesztésekre vonatkozó adatokat stb.), illetve konzultációt folytatnak a politikai pártokkal is, majd elkészítik **ideiglenes ajánlásait** a választókerületekre vonatkozóan. Az ideiglenes ajánlásokat felhívás formájában legalább egy helyi napilapban **közzé kell tenniük**, megjelölve az ajánlott változtatások (ha vannak) esetleges hatásait, illetve azt, hogy az ajánlásokat (teljes szöveggel) az érdeklődők hol és hogyan érhetik el további vizsgálódás céljából. A napilapban megjelenő felhívásnak azt is tartalmaznia kell, hogy az ideiglenes ajánlások elleni kifogásokat a felhívás megjelenésétől számított egy hónapon belül lehet megtenni a Bizottságoknál. A Bizottságok a törvénynél fogva kötelesek ezeket az észrevételeket, kifogásokat számba venni, és szükség esetén helyi **nyilvános meghallgatásokat** is tarthatnak lehetőséget adva arra, hogy az **érdeklődő és érintett választók elmondják észrevételeiket**. Abban az esetben, ha száz vagy annál több választó él kifogással az ideiglenes ajánlások ellen, a Bizottságoknak kötelező közmeghallgatást tartani. A helyi vizsgálódások tehát a Bizottságok döntésmechanizmusának szerves részei. Érdekesség, hogy az 1983-ban befejezett angliai revízió esetében a választói kifogások és közmeghallgatások eredményeként a választókerületek határainak fele került módosításra az eredeti ideiglenes ajánlásokhoz képest.

A helyi vizsgálódások lefolytatására, annak módjára és feltételeire nincs előírt szabályozás, a kialakult szokásjog szerint bonyolítják le ezeket.

2.4.4. A választókerületi határok módosítására vonatkozó szabályok

A parlamenti választókerületekről szóló törvény 2. számú melléklete tartalmazza azokat a **garanciális jellegű szabályokat**, amelyeket a Bizottságoknak figyelembe kell venni a választókerületek újrajrrolásánál. Ezek közül a legfontosabb szabályok a következők:

- Minden választókerületből egy képviselő kerül a parlamentbe.
- A Bizottságoknak arra kell törekedni, hogy lehetőleg paritást érjenek el a választókerületek között, tehát közel azonos számú választó tartozzon mindegyik választókerületbe.
- A választókerületi határok megajrrolásánál tiszteletben kell tartani a közigazgatási határokat/helyi önkormányzatok meglévő határait, továbbá a földrajzi viszonyokat.
- A választókerületek megalapításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes választókerülethez tartozó választópolgárok száma a lehető legközelebb álljon (amennyire megalósítható) a megalapított választókerületi kvótához (választók száma osztva a választókerületek számával). A gyakorlatban a Bizottságok diszkrecionálisan akár 20%-kal is eltérhetnek a megalott kvótától, ennél azonban nem többel.

2.4.5. A Bizottságok ajánlásainak jogszabályba való ültetése

A parlamenti választókerületekről szóló törvény megalotta a törvényi kereteket, és garanciákat fogalmaz meg arra nézve, hogy **a Bizottságok milyen összetételűek legyenek, hogyan működjenek, és milyen alapelvek szerint járjanak el** a választókerületi határok megalapításánál. Az „anyatörvény” ezen kívül felhatalmazást ad arra, hogy a Bizottságok által tett végleges ajánlások a megalajrrolt parlamenti választókerületekre vonatkozóan kormányrendeleti formában (Order in Council) kerüljenek a parlament elé. A Bizottságok végleges ajánlásait jelentések formájában adják át a belügyminiszternek, aki pedig a parlament elé terjeszti. Mivel ez **másodlagos jogalkotásnak** számít (statutory instruments), hiszen a parlament által delegált jogalkotási hatásköréről van szó, a parlament nem jogosult a tervezeten módosítani. Módosítást csak a rendeletet betérjesztő belügyminiszter tehet, azzal a feltétellel, hogy pontosan meg kell jelölnie a javasolt módosítások indokait.

Az Order in Council típusú kormányrendelet annyiban különbözik a többi kormányrendelettől (Order), hogy azt mind a Felső-, mind az Alsóháznak el kell fogadnia (az ilyen típusú rendeletek az összes kormányrendelet csupán 10%-át teszik ki). Ha a parlament bármelyik háza leszavazná a kormányrendeletet, akkor a belügyminiszter módosított formában ismét előterjesztheti azt. A Felsőháznak igen korlátozott a mozgástere az ún. másodlagos, vagyis rendeleti jogalkotásban (statutory instruments). Amennyiben a Felsőház először nem fogadja el a kormányrendeletet, azt a belügyminiszter kisebb változtatásokkal ismét előterjesztheti. Ha a Felsőház másodszor is elutasítaná a javaslatot (amire mindeddig nem volt példa) akkor a kormánynak/illetékes miniszternek lehetősége van arra, hogy utolsó megalodásként törvényjavaslati (Bill) formában is előterjessze azt.

2.5. Megoldási javaslat: a brit intézmény átültethetősége a magyar jogrendszerbe

A brit szisztéma bizonyítja, hogy lehetséges hosszú távon is fenntartható, működőképes megoldást találni a népességmozgások választókerületi követésére. A magyar választási törvény módosításakor mindenképp ebbe az irányba érdemes elmozdulni; **egy kötött mandátumú, független határkijelölő bizottság lehetne nálunk is hivatott az egyenlő választójog érvényesülését a választókerületi határok bizonyos időközönként való módosítása révén biztosítani.** A határkijelölő bizottság jogállásának meghatározásakor célszerű a – helyenként alul-, helyenként túlszabályozott – brit példát szem előtt tartani; a vázolt **garanciális jellegű szabályok** akár **egy az egyben át is ültethetők.** A szabályozás egésze mégsem kopírozható le, mivel alapvető eltérések vannak a két ország jogrendszere és demokratikus hagyományai között.

Egy más országban működő, modellként szolgáló rendszer átültetésekor ugyanakkor előnyt jelent, hogy az ott megfogalmazott kritikákat már az intézmény kiépítésekor figyelembe lehet venni. A Boundary Commissions rendszerét folyamatosan érik bírálatok, illetve több reformjavaslat is született az intézmény hiányosságainak orvoslására. Többben az **intézmény függetlenségét** erősítenék azzal, hogy nem az Alsóház elnökének adnák a bizottsági elnöki posztot, továbbá rendeznék a belügyminiszter jelenleg ambivalensnek mondott szerepét a választókerületi határok rendezésének folyamatában. Maga a Bizottság is a parlament elé terjeszthetné a választókerületi módosításokra tett javaslatokat, továbbá erősíteni lehetne a parlament szerepét a javaslatok elfogadásának folyamatában.

Mindezek tükrében az alábbiakat mindenképp célszerű szem előtt tartani, ha a magyar parlament a brit modellt kívánja átültetni a hazai jogrendszerbe.

- Magyarországon elképzelhetetlen, hogy – akár csak formálisan is – a házelnök legyen az egyetlen politikai résztvevője a bizottságnak. Ha nem paritásos bizottságban, hanem pártoktól független tanácsban gondolkodunk, akkor a Költségvetési Tanácshoz (KT) hasonló delegálási mechanizmus tűnik a legcélszerűbbnek, mivel ez már bebizonyította, hogy nem lehetetlen Magyarországon olyan független testület felállítása, amely széleskörű politikai támogatást tudhat maga mögött.⁴ A KT-éhez hasonló jelölési folyamatban részt vehetne például a köztársasági elnök, az Országos Választási Iroda vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, esetleg az állampolgári jogok országgyűlési biztosa.
- A határkijelölő bizottságnak mindenképp páratlan számúnak kell lennie.
- A belügyminiszter (vagy az önkormányzati miniszter) szerepvállalására Magyarországon nincs szükség; a minisztériumhoz tartozó Országos Választási Iroda helyét viszont meg lehetne találni a rendszerben, ugyanis az ott felhalmozódott tapasztalat és szaktudás megkönnyíthetné a bizottság munkáját.
- Magyarországon a britnél részletesebb követelményrendszert kell felállítani a választókerületi határkijelölő bizottság tagjainak jogállását illetően. Nagy-Britanniában nem előírás a jogi végzettség a posztok betöltéséhez, a gyakorlatban rendszerint mégis egy bíró és egy ügyvéd szokta betölteni az elnök és az alelnök mellett fennmaradó két posztot. Magyarországon ennél bizonyosan jobban körülhatárolt kritériumrendszert kell alkotni, továbbá szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokra volna szükség.

⁴ Az állami költségvetés készítésének folyamatát felügyelő független testület tagjait a köztársasági elnök, a jegybankelnök, illetve az Állami Számvevőszék elnöke jelöli, és az Országgyűlés választja. A 2009-ben megválasztott jelöltek egyetlen ellenszavazatot sem kaptak, és csak egy képviselő tartózkodott az Országgyűlésben.

- Bár általában a választási eljárás minden mozzanatának legfőbb legitimitása a nyilvánosság erejéből fakad, a fent vázolt transzparencia mértéke csak egy több száz éves demokráciában működhet hatékonyan. Egy esetlegesen felálló magyar választókerületi határkijelölő bizottság munkáját bizonyosan ellehetetlenítené, ha már az ideiglenes ajánlásokról is nyilvános meghallgatásokat volna köteles tartani. A külső kontroll feltételeit Magyarországon is meg kell teremteni, ám ez nem mehet a bizottság hatékony munkájának rovására.

Magyarország számára példaértékű lehet a brit Boundary Commissions intézménye. Lehet természetesen más irányban is megoldást keresni, a rendszerváltás utáni politikai tapasztalatok mégis egyértelműen annak szükségességét bizonyítják, hogy a parlamentnek felelős, de nem pártdelegáltakból álló határkijelölő bizottság végezze el azt a munkát, amelynek egyelőre nincs megfelelő jogszabályi háttere.

A megoldás megtalálása annál is inkább sürgős, mivel a jelenlegi, alkotmányos aggályokat felvető helyzetben, bármikor is kerül sor általános parlamenti választásra, annak vesztesei között bizonyosan sokan lesznek, akik kifogással fognak élni a választás alkotmányosságával szemben, amelynek a közjogi- mellett a politikai kockázatai is beláthatatlanok.

3. A KÜLKÉPVISELETI SZAVAZÁS VESZÉLYEZTETETTSÉGE

Magyarország választópolgárainak 2004 óta van lehetősége a **külképviselési szavazásra**, a szabályozás korszerűtlenségének és a kétfordulós magyar választási rendszernek köszönhetően azonban valószínű, hogy **2009. december 31-ével ez a joguk elvész.**⁵

Az 54/2008. (IV. 24.) AB-határozatból:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviselési szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31. napjáig tegyen eleget.”

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A § (1) bekezdése, amely 2009. december 31-én hatályát veszti:

(1) Az első fordulóban a külképviselésen a magyarországi szavazás napját megelőző 7. napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni. Azokon a külképviseléseken, ahol az időeltolódás a közép-európai időhöz képest -1 vagy -2 óra, a helyi idő szerinti 6 óra és a közép-európai idő szerinti 19 óra között lehet szavazni. Az amerikai kontinensen létesített külképviseléseken a magyarországi szavazást megelőző 8. napon, helyi idő szerint 6 és 19 óra között lehet szavazni.

A probléma abból fakad, hogy az első forduló lebonyolítására előbb kerül sor a külképviseléseken, mint Magyarországon⁶, így azok az állampolgárok, akik külföldön tartózkodnak a magyarországi választás napján, de Magyarországon tartózkodnak a külképviselési szavazás napján, nincs módjuk élni választójogukkal (a Ve. vonatkozó paragrafusát lásd a keretes áttekintésben). Az Alkotmánybíróság ezt az állapotot alkotmányellenesnek minősítette (lásd az 54/2008. (IV. 24.) AB-határozatot ugyanott), és felszólította az Országgyűlést, hogy 2008. december 31-ig tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének. Mivel az Országgyűlés nem tartotta a határidőt, újabb mulasztásos alkotmánysértést idézett elő, a probléma azonban – mivel a Ve.-t átfogó jelleggel módosító 2005. évi LXXXI. törvény 63. § (3) bekezdése csak 2009. december 31-én helyezi hatályon kívül – elvileg megoldható anélkül, hogy sor kerüljön Magyarországon olyan választásra vagy népszavazásra, amely során nincs mód a külképviselési szavazásra.

Ha azonban a parlament nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének, és elodázza a külképviselési szavazás korszerű szabályozásának megalkotását, 2010-ben már nem lesz lehetőség a külföldön szavazásra. Ezzel **2004 óta meglévő jogukat veszíthetik el a magyar állampolgárok.**

⁵ A külképviselési szavazásra az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor és az országos népszavazások alkalmával is lehetőség van; ebben a fejezetben azonban, ahogy az audit egészében, kizárólag az országgyűlési választásokkal kapcsolatos vonatkozások kerülnek bemutatásra.

⁶ Az eredménymegállapítás, a jogorvoslat és a második forduló szavazólapjának elkészítése biztonsággal csak úgy megoldható, ha az első forduló napjáig a külföldön leadott szavazatok beérkeznek a kijelölt szavazókörökbe. A határidők így is meglehetősen szűkösek, lásd az 5.3. *A szavazólap elkészítése* című részt.

3.1. A külképviseleti szavazás korszerűsítésének elkerülhetetlensége

A jelenleg érvényes, rendkívül pazarló szabályozás (a bontatlan szavazóurnákat a világ minden tájáról, gyakran külön repülőjeggyel szállítják Budapestre) 2009. december 31-én hatályát veszti, ezért új és korszerű jogszabályi környezetre van szükség. A legkézenfekvőbb megoldásnak az tűnhet, hogy egyszerűen meg kell hosszabbítani a Ve. 96/A § hatályát, erre azonban nincs mód, hiszen az Alkotmánybíróság kimondta: alkotmányellenes helyzet keletkezett azzal, hogy nem biztosított azon állampolgárok szavazati joga, akik a meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak. Ez az a megkötés, amely elkerülhetetlenné teszi egy **jelenleginél korszerűbb szabályozás** megalkotását; ez viszont számtalan részletkérdést vet fel, megoldása hosszadalmas szakmai és politikai egyeztetést, de mindenekelőtt politikai akaratot igényel.

Három hét helyett két hét alatt kellene tehát a továbbiakban lebonyolítani a külföldön szavazást, **a szavazólapok hazaszállítása esetén ez a határidő nem tartható**. A külképviseleti szavazás jelenlegi rendszere elavult, szétfeszíti a hatályos választási rendszer kereteit, és egymással **ellentétbe állítja az** – egyébként egymás melletti alkalmazást igénylő – **választási és választási eljárási alapelveket** (lásd. a *Jogszabályi háttér* c. keretes részt a 2. fejezetben). Ellentétben áll például a szavazás titkosságának érvényesülése a kisszámú külképviseleti szavazó kezelésével, vagy a gyors eredménymegállapítás szükségessége a külföldi szavazatok hazaérkezéséhez szükséges hosszabb idővel – amely ügymenet ráadásul feleslegesen bonyolult és rendkívül költséges is.

Mielőtt azonban a jóval korszerűbb megoldások tárgyalására térnénk, érdemes megnézni, milyen hagyományosnak mondható metódusok ismeretesek még.

3.2. A magyar választási rendszerbe nem illeszthető módszerek

Több, a nemzetközi gyakorlatban is elfogadott módszer létezik, amelyek alkalmazását érdemes megvizsgálni, magyarországi bevezetésüknek azonban jogi, illetve praktikus akadályai vannak.

A külföldön gyakran alkalmazott **postai szavazás** a magyar választási rendszerhez azért nem illeszthető, mert ez a módszer megkívánná, hogy a szavazólapok a jelenleginél korábbi időpontban készüljenek el, a hatályos eljárási határidőket tehát előbbre kellene hozni. Ennél is nehezebben áthidalható akadályt jelent a postai szavazás előtt az a tény, hogy a két forduló között mindössze két hét telik el. A szavazólap a jogorvoslati határidők jelentős csökkentésével is legkorábban az első fordulót követő hét vasárnapján nyerheti el végleges formáját, az ezt követő szűk egy hét azonban nem elegendő a külföldi szavazatok leadására és hazaküldésére úgy, hogy azok a második forduló napján a hazai szavazókörökben figyelembe vehetők legyenek.

A nemzetközi gyakorlatban ismert az **előzetes szavazás** intézménye is, a magyarországi alkotmányos mulasztás orvoslására azonban ez aligha jelent megoldást. Az előzetes szavazásra biztosított néhány napos időintervallumban ugyanis a szavazás napján külföldön tartózkodók egy része már nincs Magyarországon, márpedig az alkotmányos probléma épp úgy lenne feloldható, ha biztosított volna, hogy aki nincs Magyarországon a szavazás napján, az ugyanezen a napon leadhassa szavazatát ott, ahol éppen tartózkodik. Az előzetes szavazás abban az esetben jelenthetne csak megoldást, ha már az első fordulót megelőző 7-8. napon, tehát a külképviseleti szavazás napjain Magyarországon is az urnákhoz lehetne járulni. Ez a megoldás azonban számos jogi, technikai és gyakorlati kérdést felvet, amelyek megoldása rendkívül költséges, korszerűtlen volna: a választási eljárás szabályozását szinte teljes egészében újra kellene gondolni; minden szavazókörben lehessen-e szavazni (aránytalanul magas többletköltséggel járna) vagy csak néhány szavazókör tartson nyitva (technikai akadályokba ütközne, ha tömegesen kívánnának előzetesen szavazni); végképp értelmét vesztené a kampánycsend intézménye (lásd. 5.1. fejezet) stb.

Szóba jöhetne még a **meghatalmazott útján történő szavazás** is, s bár az Alkotmány nem tartalmaz arra utalást, hogy a választópolgár a szavazatát személyesen adja le, választási törvényeink rögzítik ezt. Ha a vonatkozó részeket ki is venné a jogalkotó a törvényből, az alkotmányos problémára az sem jelentene megoldást, mert ez az intézmény nem váltja ki a személyesen történő szavazást (ha a szavazó szavazatát személyesen kívánja leadni, a jogszabályoknak ezt biztosítani kell).

3.3. A megoldás kulcsa: az elektronikus szavazás

Az alkotmányossági szempontból aggályos állapot feloldásának szükségszerűsége, a korszerűsítés igénye, a választási alapelvek maradéktalan betartásának követelménye, a jelenlegi kétfordulós választási rendszer keretei között elkerülhetetlenné **teszik a szavazatok elektronikus hazaküldését**, tehát az elektronikus szavazás valamely módjának a választási rendszerbe való beiktatását. A nemzetközi tapasztalatokat figyelembe véve három, a jelenlegi választási rendszer kereteibe illeszthető megoldás is megfontolásra érdemes: **a szavazógépes, a szkenneres és az internetes megoldás**. Mindhárom rendszer feloldja a vázolt alkotmányos problémát, legfőbb előnyeik pedig **a gyorsaság, a pontosság**, továbbá, hogy **lecsökkenti a szavazatszámolás munkálatait és a hibázás valószínűségét**. Kezelésük a választók számára is **egyszerűvé** tehető, miközben a kezdeti beruházások költségessége ellenére, hosszú távon mindegyik megoldás **nagymértékű spórolást** is jelent. Bevezetésük azonban csak **széleskörű bizalom** megteremtése esetén lehetséges, és ebben kiemelt felelőssége van a pártoknak.

3.3.1. A szavazógép

A szavazógépes szavazásnál a választónak meg kell jelennie a szavazóhelyiségben, illetve egy választási szerv által felügyelt helyen, ahol a hagyományos szavazáshoz képest annyi a különbség, hogy nem papíron, hanem egy – jellemzően érintőképernyős – szavazógépen adhatja le szavazatát. A rendszer előnye, hogy a szavazógép megerősítés kérésével **megakadályozza a téves szavazatleadást**. A gép a leadott szavazatokat rögzíti, majd összegzi és egy kivethető memóriaegységen tárolja. Elképzelhető olyan megoldás is, amikor a szavazógép (egyedileg vagy összesítve) az interneten továbbítja a szavazatokat egy központi helyre az ottani eredménymegállapításhoz. A szavazógép kiegészíthető egy olyan, a bizalmat erősítő alkalmazással is, amely lehetővé teszi, hogy a szavazó a szavazat elektronikus leadása előtt kinyomtassa a szavazatot, és így ellenőrizze azt. További előny, hogy **a fogyatékkal élők számára** is külső segítség nélkül **használható** módszerről van szó.⁷ Legfőbb hátránya ugyanakkor, hogy **a helyhez kötöttség nem szűnik meg, a beruházási költségek** pedig viszonylag **magasak**.

3.3.2. A szkennер

A szkennер a szavazás folyamatának a kitöltött szavazólap leadását gépesíti. Ez a megoldás áll legközelebb a hagyományos rendszerhez, a választó csak annyi különbséget érzékel, hogy nem egy egyszerű urnába, hanem egy szkennер nyílásába helyezi a szavazólapot. A folyamat ettől a ponttól kezdve megegyezik a szavazógépes megoldásával, egyetlen jelentős különbség van: a bizalmi tényezőt erősen javítja, hogy bármilyen vita, technikai hiba, politikai nyomás esetén, **az eredeti szavazólapok is megmaradnak**, amelyek a jogorvoslat során lehetőséget adnak a hagyományos újraszámolásra. Ahogy a szavazógép esetében is, hátrány, hogy **a helyhez kötöttség megmarad**, illetve hogy **a kezdeti költségek magasak**. Nem mondható korszerű megoldásnak az sem, hogy a szavazólapokat továbbra is **ki kell nyomtatni** a külképviseleteken, illetve hogy nem szűri ki a véletlenül **érvénytelenül leadott szavazatokat**.

⁷ A jelenlegi szabályozás szerint a szavazatszámoló bizottság két tagja segít a vak vagy gyengén látó szavazópolgárnak.

3.3.3. Az internetes szavazás

Az internetes szavazás során szabványos személyi számítógépekkel történik a szavazás, webes felületen keresztül, alkalmazhatósága ezért **túlmutat a külképviseleti szavazás keretein**: akár belföldön, akár külföldön tartózkodik a választó, bárhol tud szavazni. A választó azonosítása kódokkal történik, a szavazat pedig az interneten keresztül kerül elküldésre. Vegyes rendszer is elképzelhető, melyben a külképviseleteken ellenőrzik a szavazó jogosultságát, ott a szavazó PIN kódot kap és egy elfüggönyözött számítógépen szavazhat. A helyhez kötöttség hiányából az is következik, hogy a szavazat titkossága a szavazó felelőssége, így nem kizárható a **választói akarat befolyásolása** sem. További probléma az internetes szavazással, hogy **minimális informatikai ismeretet feltételez**, amely nem feltétlenül elvárható a választóktól. Az internetes szavazás **költséges beruházást nem igényelne**, legfeljebb a szavazó azonosítása követelne speciális megoldást.

3.4. A politikai akarat és a bizalmi tényező

A fent vázolt három megoldás bármelyike beilleszthető a magyar választási rendszerbe, akár a külképviseleti szavazáson túlmutatva is (alkotmányos lépéskényszer azonban csak ennek tekintetében áll fenn). A reform szüksége felveti ugyanakkor a bizalmi tényezőt, az ismeretlentől való félelmet. A külképviseleti szavazás reformjának részletes kidolgozásakor, bevezetésekor és alkalmazásakor ezért legalább akkora szerepe van az elektronikus szavazáshoz fűződő bizalomnak, mint a jognak vagy az informatikának (lásd. az *Elektronikus szavazás a világban* című áttekintést).

Elektronikus szavazás a világban

Bár a világ legkülönbözőbb pontjain alkalmazzák sikerrel az elektronikus szavazást (többek között az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban, Belgiumban, Észtországban, Oroszországban, Kazahsztánban, Brazíliában), számos ellenzője több reálisnak hangzó (még több szürreális) visszaélési lehetőséget vázolt fel, ugyanakkor a világ egyetlen pontján sem történt az elektronikus szavazással kapcsolatos jelentős visszaélés (szavazólaposnál annál több).

A holland példa bebizonyította a tételt, miszerint bizalmat gerjeszteni rendkívül nehéz feladat, megtörni azt viszont annál könnyebb. Az érintőképernyős szavazógépről azt kezdték terjeszteni, hogy az elektromos mező, ami a gépet körülveszi, bizonyos műszerekkel dekódolható, ami veszélyezteti a szavazás titkosságát. A hosszadalmas munkával felépített társadalmi bizalom egy pillanat alatt, ráadásul mindenféle bizonyíték hiányában összedőlt: Hollandiában ezek után visszatértek a hagyományos, szavazólapos voksoláshoz.

Bármelyik módszerről is beszélünk, az alkalmazásra kerülő informatikai megoldást **a választópolgárok nagy része nem érti**, nem értheti meg sem részleteiben, sem lényegét tekintve. Ahhoz, hogy mégis megfelelő bizalom alakuljon ki az új rendszer iránt, a döntéshozó politikusoknak, a parlamentnek, a pártoknak kell példamutatóan eljárniuk, a legapróbb részletekig biztosítva a nyilvánosságot. Mivel a választási jogszabályok elfogadásához a parlamenti képviselők kétharmadának támogatása szükséges, **a széleskörű politikai konszenzus** hivatott biztosítani, hogy bármelyik párt is lesz a vesztese a következő országgyűlési választásoknak, a megreformált külképviseleti szavazás nem adhat majd okot a választás eredményének megkérdőjelezésére. Szoros választási eredmény esetén illúzió bízni az ilyesmiben, de valószínűleg a külképviseleteken leadott szavazatok érdemben nem befolyásolják majd a választás végeredményét, így az új rendszer jó eséllyel nem lesz kitéve komolyabb politikai támadásoknak.

Egy sikeresen lebonyolított választás, amelynek során a külképviseleteken elektronikusan szavaztak a választók, az elektronikus szavazás szélesebb körű bevezetését célzó későbbi reform napirendre kerülésekor, hivatkozási alapként szolgálhatna. A következő lépés lehetne például, hogy az igazolással szavazók számára kijelölt szavazókörokbén, tehát 176 helyen tesztelhetnék az elektronikus szavazást.

Ha a politikai elit részéről megvan a szükséges bizalom, az nagyban meghatározza a választói attitűdöt is, a választók többsége ugyanis csak akkor fogadja el a külképviseleti szavazás – egyébként számára csak részben vagy egyáltalán nem érthető – lebonyolítását, ha a politikai pártok egységesen kiállnak mellette, és annak biztonságosságát sugallják a választók felé.

Bármelyik megoldás mellett is döntene tehát a magyar parlament, a legfontosabb feladat az egységes és jól kommunikált kiállítás a megújuló külképviseleti szavazás mellett. Az eddigi jelek ugyanakkor nem biztatók, a 2009. január 1-je óta fennálló alkotmányos mulasztás ebben a témában sem sarkallta cselekvésre az Országgyűlést, és néhány, az elektronikus szavazást kategorikusan elutasító nyilatkozaton kívül semmilyen előrelépés nem történt.

Márpedig az újraszabályozás nem tűr halasztást, a választókerületi problémával ellentétben ugyanis a külképviseleti szavazást szabályozó jogszabály 2009. december 31-én hatályát veszti, minek következtében példátlan visszalépésre kerülne sor a magyar demokrácia fejlődésében: egy megszerzett jogukat veszíthetik el a magyar választópolgárok.

4. AZ AJÁNLÓSZELVÉNYEK PROBLÉMÁI

Öt általános és számos időközi parlamenti választás tapasztalata a magyar választási rendszer jelentős számú fogyatékoságára ráirányította a figyelmet, közülük is kiemelkednek a **jelöltállítás körüli viszásságok**, amelyek messze túlmutatnak a parlamenti voksolás és a választójogi törvény problémáján. Bár alkotmányos kényszer nem húzódik mögötte, az alább bemutatott fogyatékoságok világossá teszik, hogy a jelöltállítási rendszer is sürgős korrekcióra szorul.

4.1. A parlamentbe jutás egyik legfőbb akadály

A magyar választási rendszer köztudottan erősíti a nagypártokat, míg sújtja a kisebbeket. Ennek a tételnek számos árnyaltabb megközelítése ismert, ezek azonban jellemzően nem mutatnak túl a választási rendszer szavazathasznosulási mechanizmusainak vizsgálatán: a legtöbbször kimerül a listás szavazat- és a parlamenti mandátumarányok – kétségtelenül jelentőségteljes – összevetésében.

A kisebb támogatottságú pártokat sújtó egyik tényező valóban a diszfunkcionálisan működő területi listák rendszere. A másik ennél jóval közismertebb: az ötszázalékos kizárási klauzula. Ha egy párt nem szerzi meg az összes szavazat legalább öt százalékát, a mandátumkiosztási mechanizmusok aránytalanító hatásai számára már érdektelenek: a megszerzett szavazatok egyáltalán nem hasznosulnak, a rendszerből kiesnek.

Az ötszázalékos küszöb elérése előtt azonban a rajtmezőhöz állás feltételének is meg kell felelni, amely az első, rendkívül nehezen teljesíthető kihívást jelenti a legtöbb párt számára. Ahhoz, hogy a szavazólapokra felkerüljön az adott párt neve és logója, ahhoz, hogy az ötszázalékos küszöb eléréséért egyáltalán megindíthassa kampányát, össze kell gyűjtenie a megfelelő számú ajánlószelvényt. A legtöbb parlamenten kívüli párt már ezen a ponton elvérzik, sőt a kisebb parlamenti erőktől is rengeteg áldozatot követel. Ez az a nehézség, amelyet a legtöbb politikai szerveződés nem képes leküzdeni, ez a legfőbb oka annak, hogy a választók kereslete egyre szűkebb kínálattal találkozik a politikai piacon.

A Vjt. előírása szerint egy jelölt elindításához **750 ajánlószelvényt** kell összegyűjteni, ami azt jelenti, hogy ahhoz, hogy egy párt mind a 176 egyéni választókerületben el tudjon indulni, nem kevesebb, mint **132.000 érvényes ajánlásra** van szüksége. Ha nincs 132.000 ajánló, lesznek olyan választópolgárok, akik nem tudnak majd az adott párt jelöltjére szavazni (ezekben a választókerületekben tehát nem számíthatnak a pártok az egyéni ágról származó töredékszavazatokra sem). 132.000 „szavazóból is sok”, hát még ajánlóból. Ezt bizonyára minden indulni szándékozó politikai erő felméri, és általában kénytelenek is lejjebb adni ambícióikból, jellemzően elérhetőbb célokat tűznek ki maguk elé.

A politikai arénába betörni kívánó párt, ha nem képes is 176 egyéni jelöltet állítani, azt mindenképp el kell érnie, hogy az összes választópolgár egyáltalán szavazhasson a pártlistájára. Ha ez nincs meg, hiába szerepel néhány megyében az átlagosnál jobban, abból kifolyólag, hogy egész megyékben nincs mód a párt támogatására, rendkívül valószínűtlen, hogy képes lenne országos átlagban elérni az öt százalékot (először és eddig utoljára ez a KDNP-nek sikerült 1990-ben).⁸

⁸ A párt Budapesten és 14 megyében állított területi listát; Békés, Fejér, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok és Somogy megyében azonban ez nem sikerült. Országos összesítésben mégis megszerezték a szavazatok 6,46 százalékát, amihez kiugróan jó eredményekre is szükség volt: a párt 5 megyében is 10 százalék fölötti szavazatarányt szerzett, sőt Nógrádban a 15%-ot is meghaladta.

Ahhoz tehát, hogy egy párt minden területi listára felkerüljön, **36.750 ajánlószevénny**t kell összegyűjtenie. Ez úgy jön ki, hogy Budapesten 8, Pest megyében 4, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 3, 17 további megyében pedig 2 választókerületben szükséges jelöltet állítani az országos „lefedettséghez” ($750 \times \{8+4+3+17 \times 2\} = 36.750$). Ez rengeteg emberi erőforrást, infrastruktúrát, tehát pénzt igényel. Összehasonlításképpen az európai parlamenti választáson való induláshoz ennek alig több mint felére, 20.000 ajánlásra van csak szükség, ráadásul ott a lakóhely is érdektelen. Nincs tehát adminisztratív akadálya annak, hogy akár az összes ajánló egy megyéből, vagy egy nagyobb városból kerüljön ki; ha megvan a 20 ezer érvényes ajánlás, az egész ország szavazhat a párt listájára.

4. táblázat. A 2006-ban országos listát állított parlamenten kívüli pártok parlamentbe jutáshoz szükséges szavazataránya*

	Centrum	KDP	MCF	MIÉP-Jobbik	Munkáspárt	MVPP
Területi listák száma	8	9	8	20	11	7
Átlagosan szükséges szavazatarány az ötszázalékos küszöb átlépéséhez	11,20%	14,80%	16,80%	5,00%	9,20%	14,90%

KDP: Kereszténydemokrata Párt – Keresztényszociális Centrum Összefogás

MCF: MCF Roma Összefogás Párt

MVPP: Magyar Vidék és Polgári Párt

*A százalékarányok akkor érvényesek, ha minden megyében és Budapesten azonos a választási részvétel.

A cédulák összegyűjtése választásról választásra egyre több nehézséget okoz a kisebb politikai pártok számára, 2006-ra pedig már a MIÉP-Jobbik pártszövetség volt az egyetlen a választáson 5 százalék alatt teljesítő erő, amelynek sikerült mind a 20 területi listára felkerülnie; 1998-ban ugyanezt még 3 (KDNP, MDF⁹, Munkáspárt), 2002-ben pedig 4 (Centrum, FKgP, MIÉP, Munkáspárt) párt mondhatta el magáról.

A kisebb politikai szerveződések 2006-ra kialakult kilátástalanságát jól jellemzi a 4. táblázat. Látható, hogy a MIÉP-Jobbik pártszövetségen kívül senkinek sem sikerült megközelítőleg sem elegendő jelöltet állítania ahhoz, hogy érdemi esélye legyen megugrani az országos bejutási küszöböt, hiszen ehhez messze öt százalék fölött kellett volna teljesíteniük azokban a megyékben, ahol egyáltalán listát tudtak állítani.

Közülük is a Munkáspárt állt a legközelebb ehhez, amely 11 területi listát állított, így átlagosan 9,2 százalékos eredményt kellett volna elérnie ahhoz, hogy átlépje az országos küszöböt. A kommunista pártnál is kilátástalanabb helyzetben vágott neki a választásoknak a Centrum, amely 8 területi listájával már 11,2 százalékos átlagos eredményt kellett volna, hogy produkáljon a bejutáshoz.

Az sem mellékes, hogy melyek azok a megyék, amelyekben sikerült a pártoknak listát állítaniuk. A KDP-nek ugyan a Centrumnál eggyel több, az MCF Roma Összefogás Pártnak pedig ugyanannyi megyei listája volt (Budapesten hármuk közül egyiküknek sem sikerült indulnia), mivel ezek jellemzően a kevésbé népes területeken helyezkedtek el, 14,8, illetve 16,8 százalékos eredményre lett volna szükségük az öt százalék eléréséhez.

⁹ Az MDF listán mindössze 2,8 százalékot szerzett 1998-ban, parlamenti jelenlétét egyéni választókerületi képviselőinek köszönhette, akiknek javára vagy visszaléptek a Fidesz és/vagy az FKgP jelöltjei, vagy eleve közös jelöltek voltak.

Ezek az adatok látszólag a küszöb nehéz megugrásáról tanúskodnak, valójában a jelöltállítási rendszer súlyos torzító hatásait bizonyítják. **Az ajánlószelvények intézménye a magyar választási rendszer egyik legfőbb aránytalanító tényezőjévé vált**, hiszen indokolatlanul nagy mértékben rostálja meg az indulni szándékozó politikai erőket, így a választó jóval szűkebb politikai étlapból válogathat, a választói akarat kifejezése előtt sokkal kisebb tér nyílik meg.

4.2. Ellenőrizhetetlen, egyenlőtlen, feleslegesen kiélezett vetélkedés a pártok között

Az ajánlószelvények gyűjtése – természetéből adódóan – **nehezen ellenőrizhető** folyamat. Azt ugyan részletesen leírja a törvény, hogy mikor, hol, milyen körülmények között engedélyezett, illetve tiltott a gyűjtés, annak hatékony ellenőrzésére nincs mód, hogy a pártok aktivistái valóban annak a politikai erőnek a képviselőjében mutatkoznak be, amelynek a cédulákat gyűjtik, illetve arra sem, hogy az üresen vagy részben kitöltve átvett ajánlószelvényre valóban annak a pártnak és jelöltnek az adatai kerülnek fel, amelyet az ajánló állampolgár támogatni kívánt.

Választásról választásra a cédulagyűjtés olyan versennyé fajult a pártok között, ahol az erőviszonyok közötti kirívó különbségek a legélesebben kiütköznek; **esélyegyenlőségről** az indulni szándékozó politikai erők között már régen **nem beszélhetünk**. A két nagypárt aktivista-hálózatával ma már lehetetlen felvenni a versenyt, jellemzően néhány nap alatt olyan mennyiségben gyűjtik össze a cédulákat, hogy a többi jelöltnek elnyúló, kínkeserves házalást igényel, míg a szükséges számban begyűjtik a szelvényeket. A fenti példák és tendenciák is azt igazolják, hogy ez egyre kevesebb politikai erőnek sikerül, s bár természetesen ez nem bizonyítható, felmerül a gyanú, hogy még annyinak sem, mint ahány jelölt indulását végül elfogadják a választási bizottságok.

A gyűjtési időszakokban mindig hallani olyan – általában nem megerősített – híreket, miszerint egy párt aktivistái által **összegyűjtött szelvényekre** végül **más pártok jelöltjeinek adatai kerülnek**, így osztva meg a politikai ellenfél szavazótáborát. Mivel az ilyen törvénytörő tranzakciókról nem áll(hat)-nak rendelkezésre megbízható adatok, azt fontos csak rögzíteni, **hogy ilyen szabálytalanságok elkövetésére a jelenleg hatályos szisztéma keretei között vitán felül lehetőség van**. Az a tény pedig legalábbis figyelemreméltó, hogy a 2006-os választásokon **több kispárt kevesebb szavazatot kapott a választáson, mint ahány ajánlószelvényt hivatalosan összegyűjtött**.

Az 5. táblázatban szereplő adatok bizonyítják, hogy számos párt még megközelítőleg sem tudott annyi szavazatot szerezni, mint ahányan – megtartva jóhiszeműségünket – felvállalták, hogy az adott politikai erőt támogatják.

5. táblázat. Néhány párt, amely kevesebb szavazatot kapott, mint ahány ajánlószelvényt gyűjtött (országgyűlési választások, 2006.)

Párt	Szavazat	Ajánlószelvény
Munkáspárt	21 955	38 250
Centrum	17 431	22 500
MCF Roma Összefogás Párt	4 459	21 750
Zöldek pártja	2 870	9 750
Magyar Vidék és Polgári Párt	2 789	13 500
Független Kisgazda Nemzeti Egység Párt	889	6 000

A választásokon való indulás ajánláshoz kötése mögött az a jogalkotói szándék húzódik meg, hogy azon jelöltek/pártok kerülhessenek a választók tömege elé, akik közvetlen környezetükön túlmutató, szilárd támogatást tudhatnak maguk mögött, érdemessé téve őket arra, hogy a választók szélesebb köre előtt megmérettessék magukat¹⁰. Ezzel a módszerrel látszott biztosítottak a komolytalan és a szélsőségesnek vélt szerveződések távol tartása a parlamenttől.¹¹

Látható, hogy ma már ez a szándék nem teljesül, aminek vélhetően nem az az oka, hogy a jelöltet/pártot ajánlószelvényével támogató állampolgár nem szavaz jelöltjére; az ugyanis egyáltalán **nem élet-szerű, hogy ajánlók tömege végül nem a névvel, címmel, személyi számmal vállalt preferáltját támogatja a titkos szavazáson**. Az 5. táblázat adatai sokkal inkább arra engednek következtetni, hogy a pártok között számos ajánlószelvény gazdát cserélt, vagy egyéb visszaélésekre került sor.

4.3. Adatvédelmi aggályok, visszaélések

Költségessége és az indulni szándékozó politikai erők nagyarányú megrostálása mellett a cédulagyűjtés rendszere **adatvédelmi aggályokat** is felvet, sőt rengeteg – szintén nehezen bizonyítható – visszaélésre is lehetőséget ad. Az alábbiakban az elmúlt években felmerült vélt vagy valós visszaélések bemutatására kerül sor. Ebben a részben is fontos rögzíteni, hogy nem cél a különböző visszaélések pontos hátterét feltárni, sem ítélni azok elkövetői fölött; az viszont igen, hogy rámutassunk, ezekre **a visszaélésekre a jelenlegi szabályozás lehetőséget ad**.

A legfőbb aggály a jelöltállítás metodikájával kapcsolatban abból fakad, hogy **pártok kezelik az állampolgárok személyes adatait**. A törvény szerint az ajánlószelvényeken szereplő adatokat tilos adatbázisban rögzíteni, a nem leadott cédulákat pedig kötelező megsemmisíteni. Ez két olyan követelmény, amely egyrészt teljes mértékben **életszerűtlen**, másrészt pedig **ellenőrizhetetlen**.

A pártok számára hatalmas kísértés adatbázist építeni az összegyűjtött ajánlószelvényeken szereplő adatokból, mégpedig a lebukás szinte elhanyagolható kockázatát vállalva csupán. Az elmúlt két általános parlamenti választás és a 2009-es ferencvárosi időközi választás során számos hír látott napvilágot az **illegális adatbázis-építésről**, azt viszont sosem sikerült bizonyítani, hogy a megtalált adatbázisok tartalma (részben vagy egészben) ajánlószelvényekről származott-e. Ennek pedig éppen az az oka, hogy ma már **nyomtalanul rögzíthetőek** ezek az adatok, kézzelfogható bizonyíték keletkezése nélkül. Az, hogy mely pártoknak, milyen részletes adatbázisai vannak a választókról, illetve hogy ezek milyen mértékben származnak legális, illetve illegális forrásból, a probléma szempontjából érdektelen. Az adatok rögzítésének tilalmát előíró jogszabály, ellenőrizhetetlenségéből kifolyólag **alkalmatlan arra, hogy megvédje a választók személyes adatait azok illetéktelen kezelésétől**.

Péterfalvi Attila korábbi adatvédelmi biztos több ajánlásában is aggodalmát fejezte ki a hatályos rendszer miatt. Az ombudsman ajánlásában kifejtette, hogy „adatvédelmi szempontból teljesen **indokolatlan olyan jelölési rendszer alkalmazása, amely a személyes adatok ilyen nagyságrendű kezelését igényli**”, ha az alkotmányos cél elérésére – pártok jelöltállításának szabályozására – van olyan megoldás is, amely egyáltalán nem jár személyes adatok kezelésével (Adatvédelmi Biztos Ajánlása 2002. június 20):

¹⁰ A Nemzeti Kerekasztal körül épp ebben a kérdésben született meg a legegyszerűbb kompromisszum: az ellenzék 500 szelvényt elegendőnek tartott volna, az MSZMP viszont úgy kívánta a választástól távol tartani leendő ellenfeleit, hogy 1000 ajánlószelvényhez kötötte volna egy jelölt indulását; végül középén, 750 cédulában állapodtak meg.

¹¹ Ne feledjük, hogy a választási küszöböt viszonylag alacsonyan, 4 százalékon állapították meg, csak az 1994-es választások előtt módosították 5 százalékra. 1989-ben tehát a szélsőséges és komolytalan szerveződések előtt a fő akadályt a jelenleginél is hangsúlyosabban a jelöltállítás jelentette, annak ellenére, hogy a ma már ismertté vált visszaélések nagy része akkor még elképzelhetetlen volt, a szelvénygyűjtő aktivistahálózat pedig még értelemszerűen nem alakulhatott ki.

¹² A név és a lakcím mellett a személyi számnak is szerepelnie kell a szelvényen, amely kiemelten érzékeny személyes adatnak minősül.

További problémát jelent, hogy gyakoriak a **postaláda-feltörések** is, hiszen a jelölési időszakban nagy értékkel bír az érintetlen értesítő és ajánlószelvény. Ha ily módon kerül illetéktelen kezekbe a választási iroda által kiküldött boríték, végképp ellenőrizhetetlenné válik, hogy valóban az ajánló akarata tükröződik-e a cédulán.

Az **ajánlószelvények fénymásolása** is törvénybe ütközik, ez azonban még az ellenőrizhetőbb bűncselekmények közé tartozik, ráadásul ez a tevékenység csak további szabálysértő magatartással együtt „segíti” a törvénysértő jelöltállítási folyamatot. A sokszorosított szelvényekre jellemzően a választókerületben lakó állampolgárok adatai kerülnek, amely visszaélésre legfeljebb akkor derülhet fény, ha a cédulán időközben **elhunyt vagy elköltözött állampolgárok adatai** szerepelnek.

Gyakran fordul elő **kettős ajánlás** is, azaz hogy egy ajánló adatai több ajánlószelvényen is megjelennek. Ilyen esetben az összes jelölés érvényét veszti, amely ugyan látszólag fair megoldás, valójában nem tesz különbséget a tisztességes és a tisztességtelen ajánlás között, hiszen – ritka kivételtől eltekintve – **nincs mód arra, hogy az ajánló valódi szándékát megállapítsák**. Ez akár azt is eredményezheti, hogy egy a szabályokat maximálisan betartó jelölt érvényes szelvényeinek száma végül a szükséges 750 alá esik, s véltensége ellenére nem tud indulni a választáson.

Bár a törvény tiltja, hogy az **ajánlószelvényért fizetséget** ajánljon fel a gyűjtő szervezet, ez a kitétel is nehezen ellenőrizhető, így előfordulása nem kizárható.

A további adatvédelmi aggályokról lásd. az 5.2. *A választópolgárok adatainak kiadása kampánycélra* című részt.

4.4. Lehetséges megoldások az ajánlószelvény intézményének kiváltására

A jelöltállítás intézményével szemben két alapkövetelményt szokás megfogalmazni: **tartsa távol a komolytalan szervezeteket, de mégse zárja el az utat a feltörekvő politikai erők előtt**. Ahogy az a fentiekből kiderült, az ajánlószelvények rendszere csak az előbbi feltételnek volt képes eleget tenni.

4.4.1. Félmegoldás: meghatározott jelölőszervezetek mentesítése

Több, külföldön már bevált megoldás is elképzelhető Magyarországon, amely részben vagy egészben kiválthatná az ajánlószelvény intézményét; közülük az egyik a **meghatározott jelölőszervezetek mentesítése**. Ez azt jelentené, hogy a korábbi választáson a szavazatok bizonyos mértékét elért jelölő szervezetek mentesülnének az ajánlások gyűjtésétől, sőt kifejezetten **tilos volna számukra a kopogtatás**. Hasonló rendszer működik Németországban, ahol a szövetségi államokban azok a pártok automatikusan állíthatnak területi listát, amelyek rendelkeznek legalább 5 mandátummal a Bundestagban vagy a tartományi törvényhozásban (a többi politikai erő számára a választásra jogosultak 1 ezrelékének ajánlását kell megszerezniük, de 2000 aláírás mindenképp elegendő).

Egy a némethez hasonló megoldással a visszaélések egy része talán orvosolható lenne, félő azonban, hogy **a problémák nem tűnnének el, legfeljebb átalakulnának**. A parlamenten kívüli erők előtt tornyosuló akadályokat ez nem szüntetné meg, annyiban válna – elvileg – könnyebbé a helyzetük, hogy a nagypártok, mivel nincs szükségük (legalábbis saját jelöltjeik elindításához) ajánlószelvényekre, nem „szívnák le” a kicsik elől a cédulákat.

Valószínűbb ugyanakkor, hogy fennmaradna a kiélezett és nem feltétlenül sportszerű verseny az ajánlószelvényekért, a pártoknak továbbra is megvolna a lehetőségük a szelvények egymás közötti adásvételére, illetve a személyes adatokkal való visszaélésekre. Nem oldódna meg továbbá az a probléma sem, hogy a kisebb és/vagy új politikai erők számára továbbra is nagyon nehezen lenne elérhető az országos lefedettséghez kellő számú ajánlószelvény összegyűjtése.

4.4.2. Megoldás: ajánlószelvény helyett kaució

Az Alkotmánybíróság 1990-ben foglalkozott már az ajánlási rendszer alkotmányos kérdéseivel, és bár nem tekintette az ajánlószelvények használatát alkotmányellenesnek, felvetette azt az igényt, hogy a jogalkotó olyan intézményt dolgozzon ki, amely **jobban megfelel az adatvédelmi követelményeknek**. Kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a jelöltállításnak ez a formája „a jelenlegi magyarországi viszonyokra tekintettel a szóba jöhető és az egyes külföldi országokban esetleg alkalmazott más módszerek közül a legcélszerűbb, a legdemokratikusabb, a választópolgárok akaratát leghatékonyabban érvényre juttató mód-e (2/1990 (II.18) AB-határozat)”. Az Alkotmánybíróság 1990-ben megfogalmazott aggályai ma is aktuálisak, sőt a probléma gyökeres és sürgős megoldásra szorul.

Kaució Európában

Több európai országban működik a kaució intézménye. Az Egyesült Királyságban például 500 font letétbe helyezésével bárki felkerülhet a szavazólapra, és ha a választókerületében a jelölt elnyeri a szavazatok 5 százalékát, vissza is kapja a teljes összeget. Görögországban 150 eurót sem tesz ki a jelöltállítás, igaz, ez az összeg nem visszatéríthető. Litvániában, ahol vegyes rendszer működik, külön kauciót kell elhelyezni az egyéni jelöltek és a pártlisták után, a visszatérítésük pedig teljesítményfüggő.

A meghatározott jelölőszervezetek mentesítésével szemben a kaució intézménye alkalmas lehet a két alapkövetelmény (komolytalan szervezetek távoltartása; feltörekvő politikai erők politikai arénába betörésének lehetősége) kényes egyensúlyának megteremtésére, mégpedig oly módon, hogy az minímálisra csökkenti a visszaélések lehetőségét, és nem jár személyes adatok kezelésével sem. Ehhez az szükséges, hogy **a kaució értékét viszonylag magasan, visszatérítését pedig teljesítményarányosan határozzák meg**.

A magyar választási rendszerben is felválthatná a cédulagyűjtést a kaució. Ha feltételezzük az egyéni választókerületek és a területi listák fennmaradását, az egyéni jelöltek indulását **egy független jelölt számára is megfizethető** letét elhelyezésével lehetne biztosítani, amely már 5-10 százalékos eredmény elérése esetén is visszatérítendő lenne. A területi listák állítása azonban – a jelenlegi feltételrendszer megtartása mellett – viszonylag magas, de megfizethető összeg letétbe helyezésével volna csak lehetséges, aminek visszatérítése is szigorúbb feltételekhez köthető. Ez utóbbi követelmény tarthatná továbbra is vissza a komolytalan szervezeteket a listaállítástól.

A kaució bevezetésével a jelenleginél jóval tisztább helyzetet lehetne teremteni a jelöltállítás terén, mivel – személyes adatok kezelésének hiányában – **megszűnnének az adatvédelmi aggályok, és ezzel együtt az összes ehhez kapcsolódó visszaélésre sem lenne mód**.

A kaució ellenzői általában elvi okokból utasítják el, hogy a választáson való indulást anyagi ráfordításhoz kössék. Véleményük szerint nem egyenlőek az esélyek, ha „fizetni” kell az indulásért, hiszen a rosszabb anyagi helyzetben lévő jelöltek és pártok nehezebben vagy egyáltalán nem tudnának a választáson elindulni. Laboratóriumi körülmények között ez vitathatatlanul így lenne, öt általános- és számos időközi választással a hátunk mögött ugyanakkor bátran kijelenthetjük, hogy a jelenlegi rendszerben sokkal inkább döntő az anyagi háttér, mint amennyire a kaució szisztémában lenne. Országosan ugyanis **több tízezer ajánlószelvény összegyűjtése rengeteg emberi erőforrást, időt, infrastruktúrát, szervezést, tehát pénzt igényel**; ez akkor is így van, ha maximális szabálykövetést feltételezünk a pártokról.

A kaució intézménye a látszat ellenére nem drágítaná, hanem éppen hogy **olcsóbbá, tervezhetőbbé és átláthatóbbá tenné a jelöltállítás költségeit**. A kaució mértéke és visszatérítésének részletei függvényében minden bizonnyal nőne a jelöltek és pártlisták száma, amely visszafordíthatná a politikai paletta szűkülésének folyamatát is.

5. A VÁLASZTÁSI RENDSZER ELAVULTSÁGÁBÓL KÖVETKEZŐ TOVÁBBI JOGBIZONYTALANSÁGOK, BELSŐ ELLENTMONDÁSOK

5.1. A kampánycsend intézménye

A kampánycsend, a jogalkotó eredeti szándéka szerint, a választások tisztaságát hivatott megőrizni. A választási törvény megalkotásakor még életszerűnek tűnhetett, hogy a kampánytevékenység – a szavazás napján és az azt megelőző napon történő – felfüggesztésével elérhető, hogy a választó megfontolt és tudatos döntést hozzon, ne pedig az „utolsó pillanatban” észlelt ingerek hatására döntsön az ország sorsáról.

A **kampánycsend intézménye** fölött azonban, a választási rendszer számos elemével együtt, eljárt az idő, bátran kijelenthető, hogy hosszú ideje **nem képes betölteni eredeti funkcióját**, ráadásul semmi nem támasztja alá, hogy tisztábbá tenné a választási kampányt.

Köztudott, hogy a **permanens kampány** jelensége az Egyesült Államok után Európában, így Magyarországon is jelen van. A **személyes környezetből származó befolyás** a kampánycsend alatt is működik, és sokszor ez a döntő a médiabefolyással szemben.

Nem valósul meg az a cél, **hogy a választók minden külső befolyás nélkül gondolhassák át döntésüket** az utolsó két napon, hiszen a plakátokat nem távolítják el a kampánycsend beálltával, sőt, azonosíthatatlan eredetű plakátok kihelyezésére is sor kerülhet, továbbá ha valaki hetilapot vásárol a kampánycsend két napján, abban ugyanúgy fellelhetők a politikai hirdetések. A pártok aktivistahálózatának szavazás napi tevékenysége pedig ellenőrizhetetlen.

A szabályozás túlhaladottságát a technikai fejlődés tette teljesen nyilvánvalóvá: **az internet és az sms** korában a kampánycsendet képtelenség betartatni, ezek a csatornák különösen nehezen, illetve egyáltalán nem ellenőrizhetők. A pártok honlapjai a kampánycsend idején is elérhetőek, a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete etikai kódexe pedig mindössze annyit ír elő a hírportálok számára, hogy friss politikai híreket, amelyek bármilyen formában érintik a választást vagy annak résztvevőit, ne tegyenek ki, a kampánycsend előtt megjelent cikkek pedig legkevesebb két kattintásra legyenek a főoldaltól. Mindennek betartása rengeteg technikai akadályba ütközik, ellenőrzése szinte lehetetlen, de még teljes körű betartatása esetén sem volna alkalmas a politikai tartalom távoltartására a választótól. A szabályozás elavultságát jelzi továbbá, hogy **a külképviseleteken szavazó állampolgárok**, akik egy héttel előbb adják le voksukat, nem részesülnek a kampánycsend vélt előnyeiből, tehát a törvény nem biztosít egyformán nyugodt szavazási körülményeket minden választónak.

Alkotmányos aggályokat vet fel továbbá, hogy a választások napján és az azt megelőző napon a pártok nem ismertethetik üzeneteiket a választókkal. Az **információhoz jutás alkotmányos alapjoga sérülhet** ugyanis, ha a szavazópolgárokat a választást megelőző utolsó napon fontos, a döntésüket alapvetően segítő ismeretektől fosztják meg ily módon.

Olyan fejlett, és komoly hagyományokkal bíró demokráciákban sem veszélyezteti a választások tisztaságát a kampánycsend intézményének hiánya, mint az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Belgium, Dánia vagy Ausztria. Ezekben az országokban általában csupán a szavazóhelyiségek 10-30 méteres körzetére vonatkoznak megkötések, ahol tilos propagandát folytatni. A Political Capital álláspontja szerint a kampánycsend intézménye egy a rendszerváltozás időszakából hátramaradt félelemből táplálkozik. Ezt támasztja alá az is, hogy jellemzően Közép-Kelet-Európában (pl.: Szlovéniában, Horvátországban, Romániában, Szlovákiában és Szerbiában) tartják fenn.

A szabályozás eredeti célja az volt, hogy megakadályozza a választási visszaéléseket és kiküszöbölje a végsőig elmenő manipuláció lehetőségét. Az utóbbi évek általános és időközi választásai azonban világossá tették, hogy csak a törvény betűje szerint létezik kampánycsend, a valóságban nem. A pártok nyilvános üzenetei továbbra is elérhetőek, az új médiumok csatornáin és a személyes interakciók során terjedő információk pedig korlátozhatatlanok és kontrollálhatatlanok. Nemzetközi példák is bizonyítják, hogy a kampánycsend intézménye felesleges és nem vagy alig teszi tisztábbá a választási kampányt. A kampánycsend nehezen betartatható, viszont könnyen kijátszható. A törvényi szabályozás alapos felülvizsgálata, súlyos szankciók kilátásba helyezése és szigorú betartatása csak a szólásszabadság és az információhoz való jog súlyos csorbitásával együtt volna lehetséges. A Political Capital álláspontja szerint érdemes az életszerűtlen **törvényi szabályozást a gyakorlathoz igazítani**, és végleg eltörölni a ma is csak de jure létező kampánycsend intézményét.

Kampánycsend fogalma a Ve. 40-41. § szerint: „A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart. A szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig választási kampányt folytatni tilos (kampánycsend). A kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen: a választópolgárok számára a jelölt vagy a jelölő szervezet által ingyenesen juttatott szolgáltatás (szavazásra történő szervezett szállítás, étel-ital adása), pártjelvények, zászló, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy a nevét tartalmazó tárgyak osztogatása, választási plakát elhelyezése, a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.”

Az OVB 2006. március 9-i állásfoglalása a kampánycsenddel kapcsolatban: „[A] kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok választói akaratának befolyásolása, így különösen: a választópolgárok számára a jelölt vagy a jelölő szervezet által ingyenesen juttatott szolgáltatás (szavazásra történő szervezett szállítás, étel-ital adása), pártjelvények, zászlók, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy nevét tartalmazó tárgyak osztogatása, választási plakát (a továbbiakban: plakát) elhelyezése, a választói akarat befolyásolására alkalmas információk szolgáltatása elektronikus vagy más úton.” Az Országos Választási Bizottság álláspontja szerint nem valósul meg a Ve. 41. § sérelme, ha a kampánycsend beálltát megelőzően megjelent, a választói akarat befolyásolására alkalmas információkat tartalmazó sajtótermékek a kampánycsend idején addigi terjesztési helyükön, a kampánycsend beálltát megelőző feltételekkel továbbra is megvásárolhatók. A kampánycsend megsértését jelenti azonban, ha az írott sajtótermék terjesztésének kezdete a kampánycsend napja.

5.2. A választópolgárok adatainak kiadása kampánycélra

A választási kampány időszakában a pártok gyakran alkalmaznak olyan kampánytechnikákat, amelyek segítségével név szerint szólíthatják meg a választópolgárokat. Az elmúlt választások tapasztalata arra enged következtetni, hogy több párt rendelkezik választói adatbázissal, amelyek összeállításához és frissítéséhez részben törvényes, de nagy valószínűséggel részben törvénytelen eszközöket is használtak.

Az adatbázis létrehozásának egyik jogszerű módja az, ha a pártszervezetek **közvetlenül a választópolgártól** szerzik be a személyes adatokat, hozzájárulását kérve azok kezeléséhez, továbbá az adatkezelést az adatvédelmi biztos által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba is bejelentik. Ezzel a módszerrel azonban erősen behatárolt az adatgyűjtés mozgástere, mivel a választópolgároknak feltételezhetően csak töredéke hajlandó hozzájárulni személyes adatainak ilyen fokú kezeléséhez. A pártok számára így az jelent ellenállhatatlan csábítást, hogy a leadott ajánlószevényeken vagy a népszavazás elrendelésének támogatására aláírt aláírásgyűjtő íveken megszerzett adatokat rögzítsék. Az adatgyűjtésnek ez kétségkívül egyszerű, hatékony eszköze, ellenőrizhetetlensége okán pedig – feltételezhetően – az sem retenti el a pártokat, hogy cselekedetük törvénysértő.

A polgároktól gyűjtött adatokból álló adatbázisba – az adatfelvétel módszeréből adódóan – a párttal már eleve szimpatizáló állampolgárok adatai kerülnek be. A szimpatizánsokat egyrészt nagyobb hatékonysággal lehet megerősíteni a már vélhetően meglévő pártpreferenciájukban, másrészt a szavazás napján könnyű megtalálni a módját a szavazók mobilizálásának is.

A személyes adathoz jutás másik legális csatornája, ha a párt **a választási névjegyzék hivatalos adatait** szerzi meg a választási szervektől. Ez az adatbázis természetesen nem tartalmaz adatot a választópolgárok pártkötődésére vonatkozóan. A hivatalos névjegyzéki adatok két forrásból szerezhetők be:

- A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalától a már nyilvántartásba vett pártok és jelöltek megvásárolhatják a névjegyzékben szereplő választópolgárok nevét és lakcímét. Annak érdekében, hogy egy szűkebb csoportot célozzanak tudjanak a pártok felkeresni, az adatszolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető. Az átadott adatbázis az adatszolgáltatás időpontjában névjegyzékben lévő választópolgárok adatait tartalmazza.
- A jegyzőtől is meg lehet szerezni – szintén díjfizetés ellenében – egy adott település választópolgárainak adatait. A jegyző a közszemlére tett névjegyzék másolatát adhatja át a jelölteknek, illetőleg a pártoknak. (A pártok számára egyébként kevésbé hasznosak ezek az adatok, mint a központi adatszolgáltatás adatai, hiszen csak településenként, szavazóköri bontásban, és csak nyomtatott adathordozón lehet hozzájutni.)

Az adatkezelési problémát az okozza, hogy a jegyző **a szavazást két hónappal megelőzően kifüggesztett névjegyzék másolatát** bocsátja a pártok rendelkezésére. Az adatszolgáltatásban így olyan polgárok személyes adatai is szerepelhetnek, akiknek választójoga a névjegyzék közszemlére tétele után megszűnt (meghaltak, elköltöztek, elveszítették választójogukat), így az ő adataik további kezelése már nem felel meg a célhoz kötöttség adatvédelmi törvényben foglalt követelményének, ezért nem jogszerű.

Ugyancsak **sérti az adatvédelmi törvény rendelkezéseit** az a körülmény, hogy a közszemlére tett névjegyzék másolatának átadásával olyan személyes adatok is a pártok kezelésébe kerülnek, amelyek nem szükségesek a választópolgárokkal folytatott kommunikációhoz. **A névjegyzék ugyanis tartalmazza a választópolgárok születési nevét, egyes esetekben születési idejét vagy más személyazonosító adatát is.** A választópolgárok ily módon megvásárolt személyes adatai márpedig a törvény szerint csak a választási kampány céljára használhatók fel, nem adhatók át más párt vagy egyéb szervezet részére, és a szavazás napján meg kell semmisíteni.

Akár a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalától, akár a jegyzőtől szerzik be a pártok a választópolgárok adatait, **olyan választópolgárok adataihoz is hozzájutnak, akik kifejezetten megtiltották adataik kiadását.** A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint a polgár – ha törvény másként nem rendelkezik – jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását. Ez a tiltás a tudományos kutatás, a közvélemény-kutatás, a piackutatás, illetőleg a közvetlen üzletszerzés céljából kért adatszolgáltatás esetén megakadályozza a személyes adatok kiadását – **a politikai célú adatszerzés ellen azonban nem nyújt védelmet.**

Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos a máremlített 2002. évi ajánlásában törvénymódosítást javasolt annak érdekében, hogy biztosítsa a személyes adataik kiadását megtiltó nyilatkozatot tett választópolgárok azon jogát, hogy adataikat ne szolgáltatassák ki a választási kampány céljaira sem. A volt ombudsman ekkor mutatott rá a máig életben lévő anomáliára, miszerint indokolatlan, hogy a politikai marketing esetében nem jár ugyanaz a védelem, mint amit a polgárok a közvetlen üzletszerzést végző szervezetek tevékenységével szemben élvezhetnek.

A joghézagok, a nehéz ellenőrizhetőség, a szabályozás elavultsága és a szankció elrettentő erejének hiánya együttesen okozói annak a helyzetnek, hogy a magyar választópolgárok adataival való visszaélések ellen képtelenség fellépni. Csak ezek, a választási rendszer egészéhez képest elhanyagolható problémák önmagukban is jól leírják a választással kapcsolatos szabályozás elavultságát. Az adatvédelmi aggályok továbbá vissza is hatnak a politikára: bár a választópolgárok túlnyomó többsége részleteiben nincs tisztában a tárgyalt adatvédelmi anomáliákkal, a visszaélések egy jelentős részéről vagy értesül, vagy saját tapasztalatokkal is rendelkezik róluk; mindennek természetes következménye lehet, hogy igyekszik még távolabb tartani magát a politikától, az ajánlás jogával kisebb valószínűséggel él, amely tovább nehezíti a kisebb támogatottságú politikai erők számára a választásokon való indulást.

5.3. A szavazólap elkészítése

A választás két alapvető kelléke, amelyek nélkül nem lehet megtartani a szavazást, a névjegyzék és a szavazólap. A szavazólapok elkészítését akkor lehet megkezdeni, amikor az illetékes választási bizottságok jogerősen eldöntötték, hogy a választáson mely jelöltek, listák indulhatnak.

Az egyéni választókerületi jelölteket legkésőbb a szavazást megelőző 23. napon kell bejelenteni az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnál. A választási bizottság három napon belül – az ajánlószelvények ellenőrzése után – dönt a jelölt nyilvántartásba vételének kérdésében (a szavazást megelőző 20. napig). Az elsőfokú választási bizottsági döntés meghozatalát követő 3 napon belül (a szavazást megelőző 17. napig) bármely választópolgár fellebbezést nyújthat be a területi választási bizottsághoz.

A területi választási bizottság a fellebbezés beérkezésétől számított 3 napon belül (a szavazást megelőző 14. napig) hozza meg döntését. A területi választási bizottság döntésének meghozatalától számított 3 napon belül (tehát a szavazást megelőző 11. napig) a döntés bírósági felülvizsgálatát lehet kérni a megyei bíróságtól. A bíróság a jelölt nyilvántartásba vételéről szóló jogerős döntést további 3 napon belül hozza meg, azaz végső esetben csak **a szavazást megelőző 8. napon válik véglegessé a szavazólapokra nyomtatható nevek listája.**

Ugyanennyire időigényes **a területi listák** nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslati eljárás is, azzal a különbséggel, hogy a lista bejelentésének határideje három nappal a jelöltbejelentés utánra esik, így a jogerős döntés megszületése is 3 nappal későbbre tolódhat, vagyis **a szavazás előtti 5. napra.**

Csak azt követően kerülhet sor a szavazólap imprimálására – azaz a szavazólap adattartalmának jóváhagyására –, miután jogerőre emelkedik, hogy mely jelöltek, illetőleg listák indulhatnak a választáson. Ez a választási bizottság hatásköre, a döntése elleni jogorvoslati kérelmek benyújtására és elbírálására 1-1 napos határidő áll rendelkezésre, ami összesen **további 5 napot jelent.**

Mindebből az következik, hogy amennyiben a jelölt vagy a lista nyilvántartásba vételével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban mind a jogorvoslati kérelmet benyújtók, mind pedig a kérelmet elbíráló szervek maximálisan kihasználnák a rendelkezésükre álló határidőket, **a szavazás napjáig nem lehetne elkészíteni és a szavazóhelyiségekbe eljuttatni a szavazólapokat.** Valójában még kevesebb idő áll rendelkezésre a jogorvoslati eljárások befejezésére, hiszen a külképviseleteken a magyarországi vok-

solást megelőző 7. napon (sőt, az amerikai kontinensen még egy nappal korábban) kell megtartani a szavazást. Mindez azt jelenti, hogy **ha nem sikerül a törvényben biztosított 20 helyett 12 nap alatt végigfuttatni a jogorvoslati eljárást**, szavazólap híján fennáll a veszélye annak, hogy **a választást nem lehet megtartani**.

Eddig három ember választójoga sérült szavazólap hiánya miatt – jogszabálysértés nélkül

Bár a veszély sokkal több mint képletes – hiszen az előírtnál jóval kevesebb idő áll rendelkezésre a jogorvoslati folyamat lefuttatásához –, mindezt egyetlen esetben sem kellett a magyarországi szavazást elhalasztani amiatt, hogy a szavazólapok nem készültek el időben. A 2009. évi ferencvárosi időközi választás első fordulójában azonban szavazólap hiányában nem gyakorolhatták választójogukat azok a választópolgárok, akik külföldön szerettek volna szavazni.

A ferencvárosi országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság (OEVb) 2008. december 22-én döntött a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Igazság és Élet Pártja, illetve a Magyar Szociális Zöld Párt jelöltjei nyilvántartásba vételének visszautasításáról. A jelölő szervezetek a határozatok ellen törvényes határidőben fellebbezést nyújtottak be. A fellebbezés nyomán eljáró Fővárosi Választási Bizottság december 27-én az első fokú határozatokat helybenhagyta. A másodfokú határozat ellen a Magyar Demokrata Fórum és a Magyar Szociális Zöld Párt felülvizsgálati kérelemmel élt. A felülvizsgálati eljárásban eljáró Fővárosi Bíróság 2008. december 30-án hozott végzéseivel a Fővárosi Választási Bizottság határozatait helyben hagyta.

A döntések jogerőre emelkedése után, 2008. december 31-én lehetett megküldeni a szavazólap elkészítéséhez szükséges adatokat az Állami Nyomdának, amely haladéktalanul elkészítette a szavazólap mintáját. A szavazólap-minta alapján az OEVb 2008. december 31-én döntött a szavazólap adattartalmának jóváhagyásáról. A határozat ellen 2009. január 1-jén fellebbezéssel éltek, melyről a Fővárosi Választási Bizottság 2009. január 2-án hozott döntést, helybenhagyva az elsőfokú határozatot. A Fővárosi Választási Bizottság döntését is jogorvoslattal támadták meg, a Fővárosi Bíróság 2009. január 4-én hozott végzésével a másodfokú határozatot helybenhagyta.

A Fővárosi Bíróság 2009. január 4-én hozott végzését követően kezdhette meg az Állami Nyomda a szavazólap nyomtatását. A Fővárosi Bíróság jogerős döntése 2009. január 4-én – a külképviseleti szavazás napján – született, ebből következően a szavazólap nem készülhetett el és juthatott el időben a külképviseletekre: **a külföldön szavazni kívánó három választópolgár nem gyakorolhatta választójogát**.

Az egyik érintett választópolgár kifogást nyújtott be, amelyben sérelmezte, hogy 2009. január 4-én a dublini külképviseleten szavazólap hiányában nem tudta gyakorolni választójogát, annak ellenére, hogy választójogosult és a külképviseleti névjegyzékben szerepelt. A kifogást elbíró OEVb megállapította, hogy a választási bizottságok és a bíróság döntéseit a törvényes határidőben, azon belül is a lehető leghamarabb hozta meg, jogszabálysértés nem történt; kétségtelen tény azonban, hogy a külképviseleti szavazásra jogosult állampolgárok választójogukat nem gyakorolhatták, ez azonban éppen **a törvényi szabályozás és nem jogszabálysértés következménye** volt.

A fenti példa tökéletes indikátora választási rendszerünk elavultságának. Az ajánlószervények intézménye, a szavazólap elkészítéséhez szükséges procedura túlbürokratizáltsága, a külképviseleti szavazás problémái együttesen eredményezték, hogy három ember nem tudott élni a választójogával.

Megoldást az ajánlási rendszer átalakítása, a jogorvoslati határidők radikális lerövidítése vagy az elektronikus szavazás valamely módjának bevezetése jelenthet.

5.4. A választójogosultak száma

Az országgyűlési képviselő-választásokon az első és a második választási forduló érvényessége – mind az egyéni választókerületben, mind a területi listán – attól függ, hogy a választókerület választópolgárai milyen arányban szavaznak/vesznek részt a szavazáson. Az első forduló akkor érvényes, ha a választókerület választópolgárainak több mint fele, a második forduló pedig akkor, ha a választókerület választópolgárainak több mint egynegyede szavazott/vett részt a választáson.

A választás érvényességének megállapításához tehát két adatra van szükség: **a szavazáson megjelenő/szavazó választópolgárok számára, valamint az összes választópolgár számára.** Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény következtlen abban, hogy a választás érvényessége szempontjából azok számát kell-e figyelembe venni, akik megjelennek a szavazáson, vagy azokat, akik ténylegesen leadják a szavazatukat – a jogszabály hol az egyik, hol a másik megfogalmazást használja.

A szavazáson megjelent választópolgárok számát úgy állapítják meg, hogy a szavazatszámoló bizottság megszámlolja az aláírások számát a névjegyzéken (a névjegyzéket a szavazólap átvételét megelőzően minden választópolgár aláírja). A ténylegesen szavazók számát ezzel szemben az urnában megtalált szavazólapok száma jelzi.

A két szám nem minden esetben egyezik meg egymással, hiszen gyakori jelenség, hogy valaki megjelenik a szavazóhelyiségben, de nem ad le szavazatot (a szavazólapot hazaviszi), másrészt – ennél jóval ritkábban – az is előfordul, hogy a szavazáson megjelenő és szavazatot is leadó választópolgárral elfelejtik aláírni a névjegyzéket.

Akarmelyik adattal dolgozunk is, mind a szavazó, mind a szavazáson részt vevő választópolgárok száma pontosan megállapítható az urnában talált szavazólapok vagy a névjegyzék alapján. Az elmúlt választások tapasztalata azt mutatja, hogy az érvényesség megállapításakor a névjegyzéken található aláírások számát használják.

A választás érvényességének megállapításához szükséges másik adatot, **a választókerület összes választópolgárának számát** azonban a jelenlegi jogszabályi rendelkezések keretei között **nem lehet pontosan meghatározni.** A névjegyzék elkészítésekor még valamennyi választópolgár szerepel a nyilvántartásban, a későbbiekben azonban egyre növekvő számban lesznek olyan polgárok, akik bár rendelkeznek választójoggal, mégsem szerepelnek a névjegyzékben. Ennek oka **az igazolás** kiadása.

Ha valaki a szavazás napján nem tartózkodik a lakóhelyén, igazolással bármely magyarországi településen szavazhat. Az igazolást a választópolgár lakóhelye szerinti jegyző adja ki, egyidejűleg törli a választópolgárt a lakóhelye szerinti szavazókör névjegyzékéből. A választópolgár – tipikus esetben – a szavazás napján megjelenik egy másik településen a szavazóhelyiségben, ahol az igazolást átadja a szavatszámoló bizottságnak, felveszik a névjegyzékbe, s leadhatja szavazatát. Tehát az igazolással szavazó állampolgár, ha nem is a lakóhelyén, hanem egy másik településen, de szerepel a névjegyzékben. **Az igazolással rendelkező választópolgárok egy része azonban nem megy el szavazni.** Ez azzal a következménnyel jár, hogy a szavazás napján ez a pár ezer vagy tízezer választópolgár egyetlen névjegyzékben sem szerepel. Így viszont **a választás érvényességének kiszámításakor figyelembe vett adat** (a névjegyzékeken szereplő összes név száma) **alacsonyabb, mint a választójoggal rendelkező magyar állampolgárok valóságos száma.**

Elvileg tehát elfordulhat, hogy olyan esetben is érvényesnek hirdetik ki a választást valamely választókerületben, és mandátumhoz jut valamelyik jelölt, amikor valójában nem haladja meg az 50%-os vagy 25%-os részvételi arányt a résztvevők száma. (Érdekesség, hogy aki nem Magyarországon szavaz a lakóhelyétől távol, hanem külföldön, az nem kerül ki saját választókerületének névjegyzékéből.)

1998-ban közel járhattunk egy érvénytelen választási eredmény érvényessé nyilvánításához

Az 1998-as országgyűlési választások első fordulójában több egyéni választókerületben is csak 200-300 fővel haladta meg a választási részvétel az 50%-os határt. A legszorosabb eredmény a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei 8. számú egyéni választókerületben (Vásárosnamény) alakult ki, ahol az érvényességi küszöböt mindössze 70 fővel haladta meg a szavazáson megjelentek száma: a névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a jegyzőkönyv szerint 40.921 volt, szavazóként közülük 20.531 jelent meg, ami 50,17%-os részvételi arányt jelent.

Ha azoknak a száma, akik a Vásárosnamény székhelyű egyéni választókerületbe kértek igazolást, de mégsem mentek el szavazni, elérte vagy meghaladta a 141-et, akkor a szavazás érvénytelen lehetett volna, hiszen az összes választópolgár száma a választókerületben $40.921 + 141 = 41.062$ lett volna, aminek az 50%-a 20.531. Ennél több szavazatra lenne szükség a választási forduló érvényességéhez, ami azonban nem állt rendelkezésre, hiszen pontosan ennyi, 20.531 szavazópolgár jelent meg a szavazáson.

Az 1998. évi választásokon még nem készült olyan nyilvántartás a kiadott igazolásokról, amely az igazolások céltelepülését is tartalmazta volna, ezért nincs arra mód, hogy megállapítsuk, hány olyan választópolgár volt, aki a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei 8. számú egyéni választókerületbe kért igazolást, de végül mégsem élt választójogával. Nem tudhatjuk, számuk meghaladta-e a 141-et, így azt sem, érvénytelen választási eredményt nyilvánítottak-e érvényessé. Ennek esélye bár minimális (mivel a 141 ebben a vonatkozásban viszonylag magas számnak számít), nem kizárható. Mindez más választókerületekben más választásokon is megtörténhetett, de a legnagyobb valószínűséggel az itt tárgyalt esetben fordulhatott elő.

Mindazonáltal ebből a példából is jól látszik, hogy ez az aprónak tűnő szabályozási pontatlanság eldöntheti egy választókerületben a választás érvényességét, indirekt módon pedig a végleges választási eredmény alakulását is befolyásolhatja.

Az igazolással történő szavazás korábbi szabályozása olyan visszaélésekre is lehetőséget adott, hogy a választópolgár, aki az első fordulóban lakóhelyén eredményes választáson vett részt, a második fordulóban, igazolás birtokában lakóhelyétől távol egy másik mandátum sorsáról is dönthetett.

Ezt az egyenlő választójog elvét sértő anomáliát mára ugyan kiküszöbölte a parlament, de az ebben a fejezetben leírt probléma is jelzi, hogy az igazolás intézménye körüli problémákat nem sikerült teljes mértékben megoldani. A mára rendkívül elavult módszer továbbra is csak úgy biztosítja a lakhelytől távoli szavazás jogát, hogy **a választó nem a saját választókerületének képviselőjelöltjeire voksolhat**, hanem szavazatával annak a körzetnek a képviseletét befolyásolja, amelynek nem is lakója, csak a szavazás napján épp ott tartózkodik. (Érdekesség, hogy aki nem Magyarországon szavaz a lakóhelyétől távol, hanem külföldön, az a lakóhelye szerinti képviselőjelöltek közül választhat. Mivel előre be kell jelentenie, mely városban kíván szavazni, a külképviseletre eljuttatják a lakóhelye szerinti szavazólapokat.)

Ezt a többrétű problémát kétféleképp lehetne megoldani:

1. A külképviseleti szavazáshoz hasonlóan csak úgy volna lehetőség a lakóhelytől távoli szavazásra, hogy a választó túl azon, hogy **előre bejelenti**, mely településen fog tartózkodni a szavazás napján, a kijelölt szavazóköri **megkapná a lakóhelye szerinti szavazólapokat**. Ez nagyságrendekkel megnövelné a választási előkészületek papír- és szállítási költségeit, hiszen szélsőséges esetben az sem kizárható, hogy mind a 176 választókerületben mind a 176 egyéni és 20 területi szavazólapból nyomtatni és szállítani kellene meghatározott példányszámban, majd a kitöltött szavazólapokat a szavazatszámlálás elvégzése céljából el kellene juttatni a megfelelő választókerületbe. Természetéből adódóan ez többszörösére növelné a hibázás valószínűségét, megdrágítaná és bürokratizálná a választási eljárást, továbbá jelentősen növelné az eredménymegállapítás idejét, nem utolsósorban pedig a legkevésbé sem számítana korszerű megoldásnak.

2. Mind a választójogosultak száma megállapításának problémája, mind a lakóhelytől távoli szavazás körüli rendezetlenségek egy csapásra megoldódnának **az elektronikus szavazás** valamely módjának bevezetésével. Nem fordulhatna elő, hogy úgy kerüljön ki valaki a névjegyzékből, hogy nem kerül vissza, illetve az sem igényel bonyolult informatikai programozást, hogy a választó azonosítása után saját választókerületének szavazólapjai jelenjenek meg – tartózkodjon az ország bármely szavazóhelyiségében vagy a világ bármely pontján.

5.5. A szavazás megismétlése

A szavazás lebonyolítása során **előfordulhatnak olyan törvénysértések, amelyek orvoslása csak a szavazás megismétlésével lehetséges**. Ilyen lehet például, ha a szavazás törvényi feltételei nem adóttak a szavazóhelyiségben (nincs megfelelő, a szavazás titkosságát biztosító szavazófülke, nem megfelelő szavazólapot kapnak a választópolgárok), a szavazatszámláló bizottság nem törvényesen végzi a szavazás lebonyolítását (nem ellenőrzi a választópolgárok személyazonosságát, kampánytevékenységet folytat/enged a szavazóhelyiségben, nem bélyegzi le a szavazólapokat), esetleg kiderül, hogy a választási eljárás része vagy egésze alapjogot sért. Megtörténhet az is, hogy nemcsak egy-egy szavazókörben, hanem egy egész településen vagy akár az egész országban meg kell ismételni a szavazást, például nagyon súlyos kampánycsendsértés következményeként.

Az országgyűlési választások tekintetében van egy olyan momentum, amely erőteljesen behatárolja a szavazás megismétlésének lehetőségeit: az országgyűlési választás kétfordulós, melynek során a második forduló két héttel az első forduló után kell megtartani.

A kétfordulós választás lényege, hogy az első forduló eredménye határozza meg azt, hogy a jelöltek közül kik indulhatnak a második fordulóban. Addig, amíg – akár csak egyetlen szavazókör eredményének hiánya miatt is – nincs meg az első forduló jogerős eredménye, az egyéni választókerületben nem kerülhet sor a második forduló megtartására. Ugyanez természetesen a választás területi listás részében is előfordulhat: amíg hiányzik egy szavazóköri eredmény, addig a megye vagy a főváros egészének tekintetében leáll a választási eljárás, hiszen csak a teljes, jogerős eredmény birtokában lehet eldönteni, hogy szükség van-e a második forduló megtartására.

A két forduló közötti kéthetes időtartamot a jogalkotó nem kívánja bővíteni, hiszen azzal az amúgy sem rövid választási kampány legintenzívebb időszakát kellene meghosszabbítani, ami sem a politikai résztvevők, sem a választópolgárok számára nem lenne kívánatos. Az első és a második forduló vasárnapjai között így egyetlen olyan időpont van, amely alkalmas lehet az első fordulós szavazás megismétlésére: az első fordulót követő hetedik nap.

A választási jogorvoslati eljárás általában három napos határidővel működik. Három nap áll a kérelmet benyújtó személy rendelkezésére a jogorvoslati kérelem benyújtására, s ugyancsak három napja van a döntéshozó választási bizottságnak vagy bíróságnak a kérelem elbírálására. A szavazás megismétlésére okot adó, fent említett törvénysértésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárás a gyakorlatban a következőképpen zajlik.

A szavazás napját követően 3 nap áll rendelkezésre, hogy bárki kifogást nyújtson be az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottsághoz. A bizottság a kifogás beérkezésétől számított 3 napon belül hozza meg döntését (ez a legrosszabb esetben a szavazást követő 6. nap is lehet). Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság döntését a meghozatalától számított 3 napon belül lehet fellebbezéssel megtámadni (tehát a szavazást követő 9. napig), a fellebbezést a területi választási bizottság bírálja el, ugyancsak 3 napon belül (a szavazást követő 12. napig). A területi választási bizottság döntését a megyei bíróságon lehet megtámadni (újabb 3 nap), s a bíróság további 3 napon belül hozza meg a jogerős döntést, amelynek részeként adott esetben elrendeli a szavazás megismétlését. Ez a leg-

végző esetben a szavazást követő 18. napra esik. Mindez azt jelenti, hogy **a szavazás megismétléséről szóló jogerős döntés megszületésekor (18. nap) a megismétlésre előírt hatánap már eltelt, sőt, addigra már a második fordulót is meg kellett volna tartani.**

Az országgyűlési választások során eddig még egyszer sem került sor a szavazás megismétlésére, de hogy ennek veszélye nemcsak elméleti, mutatja, hogy más választásokon már többször is elrendelték a szavazás megismétlését. A 2006. évi önkormányzati választáson Kékeden azért voksoltak újra, mert a szavazatszámoló bizottság nem ellenőrizte a szavazáson megjelenők személyazonosságát, Balmazújvárosban pedig azért, mert több szavazóköreben törvénytelen kampánytevékenységet folytattak (ingyen ruhaneműt osztogattak szavazatszerzés céljából).

A szavazás megismétlésére egyébként az egyfordulós választásokon (önkormányzati választásokon, az Európai Parlament tagjainak választásán, az országos és helyi népszavazásokon) 30 napos határidőt állapít meg a választási eljárási törvény. Ennyi idő szükséges ahhoz, hogy a törvénysértéssel kapcsolatos jogorvoslati eljárás befejeződjön, elkészüljenek a szavazólapok, a választópolgárok megfelelő módon és időben értesítést kapjanak az ismételt szavazás helyéről és idejéről, és biztonságosan meg lehessen szervezni a szavazást.

Az ebben a fejezetben ismertetett problémára aligha lehet megnyugtató megoldást találni a kétfordulós rendszer fenntartása mellett. Szóba jöhet a jogorvoslati határidők radikális rövidítése, ez azonban a jogorvoslathoz való jog sérelméhez vezethet. A probléma teljes elhárítása csak a kétfordulós szisztéma egyfordulóssá alakításával volna megoldható, ami viszont az egész magyar választási rendszer újragondolását igényelné.

6. VÉGKÖVETKEZTETÉS – VESZÉLYBEN A SORON KÖVETKEZŐ VÁLASZTÁS

A választási rendszer hibáinak jelentős része kijavítható anélkül is, hogy szükség lenne gyökeres átalakításokra, és ez mindenképpen alkotmányos berendezkedésünk érdeme. A választási rendszert érintő alapjogi problémák és egyéb visszasságok pedig a legsürgősebben gyógyítandó gyermekbetegségek közé tartoznak, hiszen végső soron arról van szó, hogy a választók alkotmányosnak látják-e a kapcsolatot leadott voksuk, valamint az Országgyűlés összetétele között.

2009-re olyan helyzet állt elő, hogy ez a bizalom törékenyebb, mint 1989 óta valaha. A demokrácia működésének egyik legszilárdabb pillérét, a választás intézményét jelenleg két alkotmányos mulasztás fenyegeti. Az egyenlő választójog elve sérül, a választás napján külföldön tartózkodó állampolgár pedig jövőre már jó eséllyel nem tud élni választójogával.

Ha nem történik gyors változás, akkor a legközelebbi választást követően – bárki is álljon a vesztes oldalon – bizonyosan kifogások tömege érkezik majd az illetékes választási bizottságokhoz, megkezdődik a pánikszerű jogértelmezés, és hetekig nem lesz megnyugtató válasz arra, hogy alkotmányos volt-e a választás vagy sem. Erre bizonyosan odafigyel majd a világsajtó is, aminek politikai kockázatai beláthatatlanok, a Magyarország iránti amúgy is képlékeny befektetői bizalomban pedig bizonyosan törést okoz.

A belpolitikai hatások is rendkívül kedvezőtlenek lehetnek, hiszen ha nem is semmisítik meg a választási eredményt, a vesztes fél szavazótábora akár négy évig is illegitimnek tarthatja a parlamentet és a kormányt, amelyre az őket képviselő párt(ok) rá is fog(nak) játszani. Ez a senki számára sem kedvező attitűd nagy valószínűséggel akkor is jelentkezni fog, ha olyan nagymértékű győzelem születik, amelyen semmiféle választókerületi beosztás nem változtatna érdemben.

Mindezt még mindig meg lehetne előzni, mégpedig az alkotmányos szempontból aggályos állapot feloldásával: erre kizárólag az Országgyűlésnek van lehetősége, sőt kötelezettsége. Magyarországon azonban az alkotmányos kötelezettségből nem következik cselekvési kényszer; több mint két évvel az Alkotmánybíróság által megszabott határidő után nincs jele annak, hogy a kormány és az Országgyűlés komolyan meg kívánná oldani akár a választások legitimitását veszélyeztető választókerületi problémát, akár a külképviseleti szavazás anomáliáját.

A megkérdőjelezhetetlen alkotmányosságú állapot megteremtése minden politikai pártnak érdekében áll: a kormánytöbbség megszerzéséért versengő pártoknak ha van közös politikai érdekük, akkor az éppen az, hogy választási győzelmük meg hozza számukra a legitim hatalmat. Ha csak ezt felismernék, még megelőzhetnék a bajt.

7. A POLITICAL CAPITAL INSTITUTE KEZDEMÉNYEZÉSEI A VÁLASZTÁSI RENDSZERREL KAPCSOLATBAN

A Political Capital Institute 2006 óta folyamatosan foglalkozik a választási rendszer problémáival, ennek kapcsán nem csupán elemzéseket és tanulmányokat tettünk közzé, hanem konkrét javaslatokat is megfogalmaztunk.

2006 áprilisában kezdeményeztük a kampánycsend és a közvéleménykutatás-megjelentetési tilalom eltörlését. Utóbbi részben sikerrel járt, hiszen az új szabályozásnak megfelelően a kutatási csend ma már csak a kampánycsend idejére korlátozódik.

2007-ben intézetünk kutatási programot indított a magyarországi alkotmányos alapjogi és esélyegyenlőségi problémák feltérképezésére. E program keretében 2007 augusztusában több javaslatot is megfogalmaztunk a választási rendszerrel kapcsolatban:

1. A választókerületek aránytalansága ügyében kezdeményeztük a választási eljárásról szóló törvény módosítását, valamint egy önálló testület felállítását, amelynek feladata lenne a képviselői helyek elosztásának rendszerét 8-10 évenként felülvizsgálni.
2. A választási eljárásról szóló törvény módosítását kezdeményeztük annak érdekében, hogy a szavazás napján a lakóhelyétől távol tartózkodó választópolgár is csak a lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére adhassa le szavazatát.
3. Az ajánlószelelvény intézménye helyett kaució rendszer bevezetésére tettünk javaslatot.

2009 januárjában, a ferencvárosi időközi országgyűlési képviselőválasztás kapcsán az illetékes választási bizottságokhoz, majd a bírósághoz kifogást nyújtottunk be a névjegyzék ellen annak érdekében, hogy ismételten ráirányítsuk a nyilvánosság figyelmét a választókerületek aránytalanságának ügyére. A szabályozás nem megfelelő jogforrási szintjével kapcsolatosan pedig utólagos normakontrollt kértünk az Alkotmánybíróságtól; határozat mindeddig nem született.

8. TÁBLÁZAT- ÉS ÁBRAJEGYZÉK

- **1. táblázat.** A 8 legkevesebb és a 8 legtöbb választóval rendelkező egyéni választókerület a 2006. április 9-ei névjegyzék adatai szerint.....**6**
- **2. táblázat.** Választásra jogosultak száma területi bontásban, illetve annak változása 1990 és 2009 között.....**8**
- **3. táblázat.** Az egy megyére jutó mandátumok száma a Vjt. 2. melléklete, a Fodor Gábor által 2007-ben készített javaslat, illetve a 2009-es EP-választás névjegyzéki adatai (Political Capital-kalkuláció) szerint.....**10**
- **4. táblázat.** A 2006-ban országos listát állított parlamenten kívüli pártok parlamentbe jutáshoz szükséges szavazataránya.....**22**
- **5. táblázat.** Néhány párt, amely kevesebb szavazatot kapott, mint ahány ajánlószelvényt gyűjtött (országgyűlési választások, 2006.).....**23**
- **1. ábra.** Az 1990-2009 közötti lakosságmozgások által leginkább érintett megyék.....**9**

9. IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Áder János [1991]: *Kinek az érdeke? – a magyar választási rendszer jellemzése*. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítványa, 68-74
- Barnett, Hilarie [2000]: *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited London, Sydney, Chapter 13.
- Blackburn, Robert [1995]: *The Electoral System in Britain*, Macmillan Press Ltd.
- Dezső Márta – Tóth Zoltán [2002]: *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel Kiadó
- Enyedi Zsolt – Körösenyi András [2001, 2004.]: *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó
- Fábián György [1999]: A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban. In: Politikatudományi Szemle, 3. sz.
- Fábián György – Kovács László Imre [1998]: *Voksok és mandátumok*. Budapest, Villányi úti könyvek
- Johnston, Pattie, Dorling, Rossiter [2001]: *From votes to seats. The operation of the UK electoral system since 1945*, Manchester University Press, 50-89.
- László Róbert [2004]: *A magyar választási rendszer – A keletkezéstől a reformtörekvésekig*, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
- Lijphart, Arend [1995]: *Electoral System and Party System. A Study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford, Oxford University Press
- Török Gábor – Gallai Sándor [2003]: *Választási rendszerek*. In: Török Gábor – Gallai Sándor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula Kiadó

A Political Capital Institute saját forrásai

- Political Capital: *11,2% kell a Centrumnak a Parlamenthez*, Hírszerző, 2006. március 22.
- Political Capital sajtóközleménye: *Alapjogi és esélyegyenlőségi problémák Magyarországon*, 2007. augusztus 2.
- Political Capital: *Pénzt vagy cédulát?*, Hírszerző, 2007. augusztus 3.
- Political Capital sajtóközleménye: *Veszélyben a soron következő országgyűlési választás*, 2008. november 11.
- László Róbert: *A legitim hatalom mindenkinek érdeke*, Magyar Nemzet, 2008. november 21.
- Somogyi Zoltán: *Megelőző csapás*, Magyar Narancs, 2008. november 27.

- Political Capital sajtóközleménye: Ferencváros: A Political Capital a névjegyzék ellen nyújtott be kifogást, 2009. január 11.
- Political Capital sajtóközleménye: Fellebbez a Political Capital a választókerületi aránytalanságok miatt, 2009. január 12.
- Political Capital sajtóközleménye: A Fővárosi Választási Bizottság megerősítette a Political Capital alkotmányos aggódalmát, 2009. január 17.
- Political Capital sajtóközleménye: *Alkotmánybírósághoz fordul a Political Capital*, 2009. január 21.
- László Róbert: Falazás a lyuk körül – A választási reform félrecsúszásáról, Magyar Narancs, 2009. július 9.

Felhasznált internetes oldalak:

- Országos Választási Iroda: www.valasztas.hu
- Vokscentrum: www.vokscentrum.hu
- The Electoral Commission: www.electoralcommission.org.uk
- United Kingdom Parliament: www.parliament.uk
- Office of Public Sector Information: www.opsi.gov.uk
- Parties & Elections: www.parties-and-elections.de
- Office for Democratic Institutions and Human Rights – Elections: www.osce.org/odihr-elections/

Felhasznált törvények, kormányrendeletek, alkotmánybírósági határozatok, ombudsmani ajánlások, kódexek:

- 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
- Parliamentary Constituencies Act, 1986.
- Boundary Commissions Act, 1992.
- Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000
- Adatvédelmi Biztos Ajánlása, 2002. június 20
- 2/1990. (II.18) AB-határozat
- 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat
- 32/2004. (IX. 14.) AB-határozat
- 54/2008. (IV. 24.) AB-határozat
- European Commission for Democracy Through Law – Code of Good Practice in Electoral Matters (Venice Commission, 2002)