

# Társadalom & Politika

& A társadalomtudományi diskurzus folyóirata &  
Pro & Kontra  
2010/1.

A Társadalom & Politika szerkesztősége az alábbi tanulmányok elkészítéséhez a magyar parlamenti pártok pártalapítványait és vezető magyar társadalomtudományi kutatóműhelyeket, politikai elemzőcégeket (összesen majd' egy tucatnyi intézményt) keresett meg, hogy fejtsék ki véleményüket a magyar választási rendszerről, illetve arról, valóban szükséges-e a rendszer reformja. Végül hat írás készült el az adott szám lezárásáig, melyek olyan kérdéseket érintenek, mint a parlamenti képviselők létszáma, a második kamara ügye, az ajánlószelvények és a kampánycsend intézménye, a bejutási küszöb, a választási rendszer arányossági és többségi elemei.

**Kiss Gábor** (Antall József Alapítvány)

*Választójogi reform konzervatív szemszögből* – 2

**Antall Attila** (Méltányosság Politikaelemző Központ)

*A választási reform alapelvei* – 7

**Mráz Ágoston Sámuel** (Nézőpont Intézet)

*Tíz szempont a magyar választási rendszer reformjához* – 10

**László Róbert – Juhász Attila** (Political Capital Institute)

*A kisebbszabványozás csapdájában* – 13

**Filippov Gábor – Magyar Kornélia** (Progresszív Intézet)

*Szükséges és lehetséges: A Progresszív Intézet álláspontja a magyar választási rendszer reformjának alapelveiről és legfontosabb teendőiről* – 18

**Tóth Csaba – Keil András** (Republikon Intézet)

*Tényleg kisebb parlamentet?* – 24

## VÁLASZTÓJOGI REFORM KONZERVATÍV SZEMSZÖGBŐL.

### ÚJ KIHÍVÁSOK, SZERVES ÁTALAKULÁS

#### I.

Az Antall József Alapítvány főigazgatójaként kaptam felkérést az alábbi tanulmány megírására. Nem választási szakértőként, hanem egy olyan politikai alapítvány vezetőjeként írtam meg hozzászólásomat, amely szervezet célja a magyar politikai kultúra, ezzel együtt a magyar demokrácia fejlesztése, s amely alapítvány politikai háttérintézményként, képzési, ismeretterjesztői és külkapcsolati tevékenysége során rendszeresen megtapasztalta a választójogi törvényhez is kapcsolódó kritikus állampolgári magatartást: a végzős középiskolások, illetve a választójoggal rendelkező polgárok a politikai rendszer átláthatatlansága és sok esetben életszerűtlensége miatt vonakodnak élni a választás demokratikus jogának (és kötelességének) gyakorlásával.<sup>1</sup>

A szerkesztők helyesen ismerték fel annak szükségét, hogy a választási rendszerről, annak hibáiról és a lehetséges megoldásokról szakértői disputa kezdődjön. Ugyan az elmúlt évtizedben a parlamenti pártok többször is deklarálták szándékukat a választójogi reform felülvizsgálatáról, az álláspontok megmerevedtek. A különböző politikai érdekek mellett az előrelépés hiányának okát abban látom, hogy nem készítettünk listát azon alapvető kitételekről, hogy miért is szorul a választási rendszer átalakításra, s a jelenlegi szabályozás mely paraméterei nem felelnek már meg az aktuális kihívásoknak. Esszémben a diskurzus ezen részéhez kívánok hozzászólni – természetesen nem a törvényalkotás igényével.

Mielőtt arról kellene értekezni, hogy jelenlegi választási rendszerünknek milyen alapvető hiányosságai vannak, azokra pedig milyen megoldásokat tartok megfelelőnek, le kell szögezni néhány alapelvet és szempontot, amelyek kritikai álláspontom kifejtéséhez vezérelni szolgáltak.

– Az Antall József Alapítvány fő célkitűzése, hogy részt vállaljon a magyar polgárok demokráciatudatának erősítésében, politikai intézményrendszerünk bemutatásában, ezáltal a magyar demokratikus fejlődés támogatásában. Hiszen Magyarország a demokrácia máig is tartó átalakulását éli meg: vannak, akik nem értik a demokratikus rendszer működését, vannak, akik nem érzik magukénak a rendszer működtetését, és vannak olyanok, akik szerint a demokrácia semmiben sem különbözik az előző rendszertől, sőt, talán még rosszabb is. Mivel a polgárok egyik legfontosabb eszköze a politikába való beleszólásra a választás, a választási rendszernek „meg kell győznie” a választópolgárt, hogy érdemes és fontos, de egyben kötelesség is gyakorolnia demokratikus jogait. Ez már csak azért is döntő jelentőségű,

---

<sup>1</sup> Az Antall József Alapítvány tevékenységei közül a következők említhetők itt meg: európai uniós tanulmányutak szervezése és lebonyolítása, a mai magyar politikai intézményrendszer ismeretterjesztő bemutatása, valamint a választókorba lépő középiskolások közéleti képzése.

mert tökéletes rendszer nem létezik, a rendszer akkor működik jól, ha jól működtetjük – ez pedig minden választópolgár közös felelőssége.

A választójogi reformnak – ahogy valamennyi alrendszer reformjának – meg kell felelnie a kor kihívásainak, de nem eszközölhet radikális változtatásokat, figyelemmel kell lennie a hagyományokra. Konzervatív gondolkodóként azt vallom, hogy bármilyen átalakításról legyen is szó, csakis szerves fejlődés eredményeként érheti el célját. A rendszerváltozáskor létrehozott rendszert nem szabad egyik pillanatról a másikra felborítani.

A választási rendszernek ugyanakkor újfajta kihívásoknak is meg kell felelnie: a közigazgatási rendszer fogyatékoságai (a pazarló önkormányzati rendszer) és diszfunkcionalitása (a súlytalan és zavaros regionalitás) az önkormányzati törvénnyel párhuzamosan a helyhatósági választási rendszert is alapos felülvizsgálatra kötelezi.

## II.

Húsz év távlatából kijelenthetjük, hogy a rendszerváltozás során kialakult választójogi reform az 1990-es választásokon sikerrel vizsgázott, feladatát betöltötte: egy biztos többségen nyugvó, erős kormány kívánalma jogos igényként merült fel az átalakulás idején, az első szabadon választott kormány, s az azt követők is biztos lábakon álltak, stabilitásuk nem forgott veszélyben. Magyarország első évtizedes (értsd: 1990–2000) versenyelőnyét nagyban köszönhette a választójogi törvénynek.

Ugyanakkor teljesen természetes, hogy a kor új kihívásainak megfelelően, az alkalmazás során megtapasztalt hiányosságokat mérlegelve a rendszeren változtatni kell. Ez lesz a következő országgyűlés egyik legfontosabb feladata.

Már két évtizede folyik érdemi párbeszéd, vitába bocsátkoztak már szakértők, valamint a teljes politikai paletta a téma kapcsán – ez a kötet is ebbe a díkurusba kíván belépni. Nem feladatom, hogy pro és kontra összegezzem az eddigi álláspontokat, s a rendszer minden vitás pontjára rávilágítsak, csupán – a fentebb megfogalmazott alapelvek mentén – három sarkalatos kérdés tisztázását tűzöm ki céloknak.

Bár mostanában többen is a történelmi hagyományokra hivatkozva vetik fel a kétkamarás országgyűlés visszaállításának szükségességét, a jelenlegi egykamarás rendszer megváltoztatására valójában nincs ok, s részletesen kidolgozott ötlet sem. A rendszerváltozáskor helyesen ítélték meg, hogy a több évtizedes kommunizmust nem lehet gyökerénél fogva kirántani, ráadásul a múlt rendszer negatív következményeit sem lehet egyik pillanatról a másikra orvosolni. Az új választási rendszert tehát rá kellett építeni a negyven éve használt szisztémára, ezt támogatta az a rendszerváltozáskori társadalmi-politikai helyzetkép is, miszerint a civil szféra érdekérvényesítő csoportjai, a kulturális és tudományos intézmények vezetői, valamint az egyházak képviselői gyengék és a politikai rendszerbe második kamarát alkotó erőkként nem vonhatók be. E gondolattal magam is egyetérték, hiszen a kétkamarás rendszereket alkalmazó országokban erre a társadalmi – vagy éppen gazdasági – berendezkedés ad okot. Magyarországon azonban nem a Nyugat-Európában létrejött, hanem annál sajátosabb kérdések mentén szakad meg a társadalom. Hazánkban nincsenek erős szakaszervezetek, a gazdaság képviselői nem indultak meg a korporativizmus útján, hiányoznak a nagyobb vallási ellentétek, s még a területiség sem bír olyan erővel, mely alapot adna egy második kamara elindításának.

A kétkamarás parlament bevezetésének szándéka mögött véleményem szerint az a jogos elvárás húzódik meg, hogy a választópolgárok közvetlen politizálásának kiterjesztésével, valamint a szélesebb társadalmi és lokális reprezentációval megnő a politikába vetett bizalom. Egy felsőház azonban, úgy gondolom, nem erősítené sem a választók politikai részvételét, sem nem teremtene egyenlőbb képviselőket Magyarországon – még ha külföldön hozott is ilyen eredményt –, pontosan a fenti állítások miatt. E problémára válaszom sokkal inkább a közvetlen demokrácia eszközeinek nagyobb súllyal való latba vetése lenne, ami azonban jelen értekezésnek szorosan véve nem tárgya.

A politikai intézményrendszerbe vetett bizalom – mely napjainkban folyamatosan fogyatkozik – döntő alakítója a választási rendszer, hiszen Magyarország polgárai alapesetben csak négyévente vesznek részt közvetlenül a politikaformálásban, mikor demokratikus jogaikat gyakorolják. Ezért is olyan fontos, hogy a választók azonosulni tudjanak azzal a rendszerrel, mely mindennapjaikat végső soron meghatározza. A választási rendszer alakítása éppen ezért csakis szerves folyamatként képzelhető el, egy huszárvágás-szerű reform – mint amilyen a kétkamarás rendszer bevezetése lenne – jelenleg több kárt okozna, mint amennyi haszonnal járna, ha egyáltalán.

A politikába vetett bizalom és a választások iránti érdeklődés növelése érdekében a választási rendszert – a társadalmi feltételrendszer alapvető hiányosságai miatt – a kétkamarás átállással nem tovább bonyolítani, hanem ellenkezőleg, egyszerűsíteni kell. A jelenlegi vegyes választási rendszer véleményem szerint helyesen ötvözi a többségi és az arányos rendszer pozitív elemeit, viszont a mandátumszámítás bonyolultsága a választópolgár számára azt átláthatatlanná és követhetlenné teszi, a választópolgár tehát mindinkább elszakad a választástól, kevésbé azonosul vele. Életszerűbbé, a választópolgárok számára könnyebben fel- és megfoghatóbbá kell azt tehát tenni.

A kamarák kérdésével függ össze a parlamenti képviselők létszáma, valamint ennek megelőlegezője, a kiválasztás elve is. Az első pontot talán a legkönnyebb rövidre zárni: bár valóban működhetne kevesebb képviselővel a Magyar Országgyűlés, populista és megalapozatlan érvelésnek tartom, hogy 200 fős parlament esetén jelentős mértékű megtakarítás lenne elérhető az állami költségvetésben. Lábjegyzetként ugyanakkor megjegyezném, hogy a több tízezer fős önkormányzati „politikai” vezetés valóban súlyos terheket ró a költségvetésre. Igen, támogatom az önkormányzathoz való jogot, azt azonban, ha messzire akarok menni, tán még nevetségesnek is tartom, hogy a magyar önkormányzatok száma hatszorosa a hatvanmilliós Nagy-Britanniáénak. Sokkal fontosabb kérdésnek tartom a második pontot, a kiválasztás menetét, azaz hogy listás, egyéni, vagy éppen vegyes rendszerben választjuk meg képviselőinket. Tapasztalatom – mely egybeesik a szakértői véleményekkel – azt mondhatja velem, hogy a megoldás csakis egy vegyes rendszer keretei között képzelhető el, a jelenleginél azonban egyszerűbb formában. Egyrészt ugyanis a kisebb pártokra és új mozgalmakra nézve ellehetetlenítőnek tartom egy tisztán egyéni rendszer felállítását, ugyanakkor a mindenkori kormányzóképeséget veszélyeztetné egy teljesen arányos listás rendszer. A jelenlegi – háromszintű, kétszavazatos – módszer azonban mindenképpen egyszerűsítésre szorul. Így például értelmetlennek tűnik Magyarországon a területi lista fogalma, hiszen ha van is területiség a magyar közgondolkodásban, az sokkal inkább kötődik falvakhoz, városokhoz, járásokhoz, mint megyékhez. Ezt csak erősíti, hogy a képviselők egy részénél igenis szükséges, hogy adott választási körzethez kötődjenek, hiszen az állampolgárok csakis ezen tényező által juthatnak kvázi „zsarolási potenciálhoz” választott tisztségviselőikkel szemben, valamint ez az egyetlen garancia arra, hogy a bársonyszékek kiosztásánál a választók, s ne csak a politikai pártok érdekeit vegyék figyelembe. Így tehát a megoldást egy fele arányban egyéni körzetben, fele arányban országos listán mandátumot

szervő képviselőtestület jelenthetné. Ez természetesen növelné a rendszer érthetőségét, s átláthatóságát is, melyek fontosságáról korábban már szót ejtettem.

Szintén fontos kérdés a választások pénzügyi finanszírozása. Természetesen jó kezdeményezésnek tartom az olyan ötleteket, mint a kampányszámla, melyek átláthatóvá teszik a költségeket. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet az olyan javaslatok veszélyire, mint például a tévé-, illetve rádióhirdetések betiltása. Ezek ugyanis olyan alapelveket sértenek, mint a szólás- és vélemény szabadság, s rendkívül óvatosan lehet csak megközelíteni őket. Tény az is, hogy a választók leginkább a rádióból és televízióból értesülnek a közéletéről, így életszerűtlen is megtiltani a pártok számára, hogy ezeket az eszközöket felhasználják.

Utolsóként szeretnék kitérni a jelölés folyamatára, azaz az ajánlószevények kérdésére. Úgy vélem a jelenlegi rendszer – ahogyan az egyéni választási rendszer – rendkívül erősen hat az új pártok létrejöttére és a kis pártok ellen. Egy rendszer pedig akkor képes hatékonyan működni, valamint fejlődni, amikor az újítások megfelelő módon becsatornázódnak és kiteljesednek. Nem véletlen a jelenlegi helyzet sem – konkrétan a radikális mozgalmak felerősödése –, hiszen a megmerevedés következményei pontosan az ilyen jellegű radikális felszínre törések. Az, hogy egy pártnak nagyságrendileg 150 ezer ajánlószevényt kell összegyűjtenie – ami a választókorú lakosság mintegy 2%-ának ajánlását jelenti – rendkívül nagy kihívást jelent. Ezt csak súlyosbítják az olyan helyzetek, amikor a pártok az ajánlószevény-gyűjtést nem annak tekintik, mint ami, s kvázi levadásszák a többiek előtt.

### III.

A választási rendszerről folyó vitában a fent említett egy- versus kétkamarás országgyűlésről, az ajánlószevények eltörléséről vagy kiváltásáról, az országgyűlés létszámáról, vagy éppen a választókerületi térkép egyenetlenségeiről szóló vita dominál, és jóval kisebb mértékben képezi a diskurzus részét az önkormányzati választási rendszer reformjának szükségessége, annak ellenére, hogy rendszerproblematikai szempontból kritikusabb a helyzet: a helyhatósági választások átalakítását az önkormányzati rendszer elkerülhetetlen reformja teszi szükségessé, de egyben lehetővé is.

Az önkormányzati rendszer ugyanis összeomlani látszik. Az önkormányzati törvény rossz, az már nincs összhangban a jelenlegi helyzettel. Az önkormányzati törvény reformja kapcsán megszólalók egyetértenek abban, hogy jelentősen csökkenteni kell az önkormányzati tisztségviselők számát, amivel az állam jelentős költségeket spórolna úgy, hogy közben a feladat- és felelősségi körök átláthatóbbá válnának. Ha megváltozik az „egy település, egy polgármester, egy képviselőtestület” gyakorlat, és újraértelmezésre kerül az önkormányzati rendszer mikroszintje (pl. járási önkormányzatok bevezetése), akkor értelemszerűen újra kell gondolni az önkormányzatiság mezoszintjét is. Ezt indokolja a regionalizmus fejlesztésének uniós direktívája is.

Akut probléma ma Magyarországon a megyék és a régiók rendezetlen helyzete, viszonya. Az Európai Unió mind költségvetésében, mind politikáiban régiókban gondolkodik, Magyarországon azonban a régiók egyelőre szinte csak papíron léteznek. Noha szintén problematikus lenne a megyei önkormányzati szint megszüntetése, a régióknak is meg kell teremteni legitimációs alapjukat. Ennek legjobb formájának azt tartom, ha a régiókat is választott testületek irányítják. Ez az eljárás nem csak az önkormányzati választások átszabására, de a magyar önkormányzatiság átgondolására is sarkall: fenntarthatatlan a

jelenlegi önkormányzati rendszer, ugyanakkor a települési-járási-megyei-regionális struktúra sem alkalmazható, mivel az újfent csak egy feleslegesen bonyolult, túlméretezett és költséges alrendszert jelentene.

#### IV.

Az országgyűlési és helyhatósági választási rendszer megreformálása mellett szót kell ejteni a két választás megrendezésének idejéről is, valamint az országgyűlési választás más voksolásokkal való viszonyáról. Jelenleg az alkotmány értelmében az országgyűlési választásokat követő negyedik év őszén kell megtartani az önkormányzati választásokat. A rendesen tehát fél éves különbség azonban nem indokolt. A választásokon diadalmaskodó párt(ok) rendszerint megnyerik a nyarat követő önkormányzati választásokat, ugyanakkor rendszeresen kevesebben vesznek részt az őszi választásokon.

Álláspontom szerint nincs döntő érv a két választás egyidejű megtartása ellen, két fontos érvem azonban van mellette:

- nem csak az állami büdzsét kíméli, de nyilvánvalóan – a törvény által történő korlátozáson felül – csökkenti a pártok kampányra szánt pénzét is;

- az országgyűlési választásokon a részvétel tendenciaszerűen magasabb, mint az önkormányzati választásokon, így egy időben tartásuk jótékony hatással lenne a helyhatósági választásokra, mert az eddigieknél szignifikánsan többen élnének szavazati jogukkal, ez pedig erősebb legitimációt és az önkormányzatiság megerősítését jelentené.

A választási törvény szintén megtiltja, hogy a parlament tagjainak megválasztása egybeessen népszavazással, illetve népi kezdeményezésről szóló voksolással. Ebben az esetben is tiszta a törvényhozói akarat, mely szerint egyik párt se használhassa ki az aktuális politikai hullámokat. Ugyanakkor ma sokkal nagyobb problémát jelent az alacsony választási részvétel – valamint erős tényező a költséghatékonyság is –, melyet orvosolhatna egy-egy népszavazás mozgósító ereje, így bevonva olyan személyeket a választási folyamatba, akik egyébként nem járulnának az urnák elé.

#### V.

Rövid esszémet összegezve, a következő országgyűlésnek az új választójogi törvényben:

- meg kell oldania az országgyűlési választások bonyolultságának feloldását, a mandátumok elosztásának átláthatóságát;

- a regionalizmus és a hatékony önkormányzati rendszer jegyében át kell alakítani a helyhatósági választási rendszert, melynek előfeltétele az önkormányzati rendszer reformja és a magyar önkormányzatiság újraértelmezése;

- meg kell fontolni az országgyűlési és önkormányzati választások egy időben történő megrendezését.

*Kiss Gábor az Antall József Alapítvány főigazgatója.*

## ANTALL ATTILA

# A VÁLASZTÁSI REFORM ALAPELVEI

Senki sem vitatja azt a tényt, hogy választási rendszerünk súlyos aránytalanságoktól és „méltánytalanságoktól” terhelt. A helyzetet leginkább két dologgal lehet jellemezni: egyrészt a nyilvánvalóan alkotmányellenes állapot képével, másrészt pedig a politikusok szándékolt „struccpolitikájával”. A Méltányosság Politikaelemző Központ (MPK) már többször is összefoglalta álláspontját a választási reformot illetően (tegyük hozzá: a pártfinanszírozási reformot illetően is) – talán nem véletlenül: azért kell dolgoznunk, hogy 2014-re már egy megreformált választási rendszerben jelenjen meg a népakarat.

2009 márciusában a Medián és a HVG egy összefogott [konceptióval](#)<sup>2</sup> állt elő a választási rendszer legfontosabb problémáit orvosolandó. Az MPK továbbra is kiáll<sup>3</sup> az ott megfogalmazott javaslatok mellett, melyek sok tekintetben megegyeznek a szerveztünk által már régóta hangoztatott elvekkel és szempontokkal. A következőkben röviden összefoglaljuk álláspontunkat, amely alapvetően két elv mentén értelmezhető: az arányosság és méltányosság érvényesítése. Az arányosság az egyéni választókerületi szisztémában, valamint a parlament létszámának korrekciójában, a méltányosság a jelöltállításban, s egyben a korrupció lehetőségének csökkentésében ragadható meg.

Sajnos az elmúlt időszakban sokan sokféleképp próbálták meg kihasználni a választási reformot aktuálpolitikai sikerek kovácsolására, mégpedig úgy, hogy már a javaslat elhangzása pillanatában biztos volt a kudarc (többek között hasonló okok vezettek a Méltányosság által indított pártfinanszírozási staféta kudarcához is). Így nem véletlen, hogy „megfáradt” a választási reform körüli diskurzus, általánossá vált a „jó-jó, kell változás, de úgysem lesz belőle semmi” szemlélet. A Méltányosság Politikaelemző Központ konzekvensen kiáll a választási reform szükségessége mellett, teszi ezt szakmai-elvi alapokon – bízva abban, hogy az „ügyet” nem járathatja le a hazai politikára jellemző ígéretinfláció.

### AZ EGYÉNI VÁLASZTÓKERÜLETI RENDSZER REFORMJA – TÖRVÉNYI KÖTELEZETTSÉG

A jelenleg hatályos választási rendszerünk egyik legproblematisabb pontja a választókerületek közötti aránytalanság: politikatudományi közhely, hogy az egyenlő szavazat elvét sérti az a gyakorlat, hogy radikálisan több, illetve kevesebb szavazat szükségeltetik egy-egy parlamenti képviselő megválasztásához. Nyilvánvaló, hogy teljesen arányos rendszer (melyben minden egyes mandátumhoz azonos szavazat szükséges) nem hozható létre – pontosabban létrehozható, de akkor el kell tekinteni a magyar választási rendszer alapját adó egyéni választókerületektől, és egy radikális fordulatot kell tenni a többségi modell felé, amely álláspontunk szerint (sem történelmi, sem politikai okokból) nem akceptálható. Így irányadónak az Alkotmánybíróság 2005-ös álláspontját kell tekintenünk: „az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól”. Lényegében a 22/2005. (VI.17.) alkotmánybírósági határozattól<sup>4</sup> kezdve mulasztásos alkotmányértésben van a parlament. A választókerületi rendszer arányosítása így tulajdonképpen nem is reformirány, csupán annak igénye, hogy az

<sup>2</sup> <http://www.median.hu/printcikk.ivy?artid=7d51679b-c242-40f0-972f-c6682885e28f>

<sup>3</sup> <http://www.meltanyossag.hu/?q=node/531>

<sup>4</sup> <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso>

Országgyűlés tegyen eleget törvényi kötelezettségének. Ezen a területen az egyéni választókerületek számának kismértékű, a területi egyenlőtlenségek mértékének jelentős mértékű csökkentése lehet a megoldás.

#### AZ ORSZÁGGYŰLÉS LÉTSZÁMÁNAK CSÖKKENTÉSE

Fontos, hogy a törvényhozó testület létszámát a „köbgyök-szabálynak” (vagyis, hogy az ideális parlamenti létszám a lakosság, illetve a választópolgárok számának köbgyöke felé kellene, hogy konvergáljon) megfelelően alakítsuk ki. Hozzá kell tenni, hogy a parlamenti létszámcsökkentést együtt kell kezelni a fent említett egyéni választókerületi korrekcióval. Vagyis először meg kell határozni az Alkotmánynak megfelelő egyéni választókerületi szisztémát (csatlakozva a Medián álláspontjához, ez a szám 170 körül fog mozogni), s csak aztán lehet elgondolkodni a végleges parlamenti létszámon. Utóbbi egyébként 320 körül kellene, hogy mozogjon. Megemlíthetjük, hogy a közelmúlt politikai csatározásaiban sokszor felmerült a törvényhozás létszámának „öncélú” csökkentése. A Méltányosság Politikaelemző Központ nem kíván beszállni az „alullicitálási” dömpingbe, hanem elvi érveléssel hangsúlyozza a kisebb parlament szükségességét: egyrészt tehát a lakosságszámhoz való hozzáigazítás, másrészt pedig a költséghatékonyabb munkavégzés végett.

#### A MEGYEI LISTA MEGSZÜNTETÉSE

A fentiek alapján elértünk arra a pontra, amely a leginkább meghatározó az álláspontunkat illetően – ha tetszik, ez adja a javaslat „reform” jellegét (lévén a fenti követelések egyike jogszabályi realitás, a másik pedig demográfiai-tudományos elvárás). A választási rendszer legnagyobb aránytalanságai a megyei listák létéből fakadnak. Ezzel nem azt állítjuk, hogy maga a megyei lista egy aránytalan intézmény – az aránytalanság azonban hatályos rendszerünkben kirívó. Ez az aránytalanság pedig az elosztható mandátumok alacsony számából fakad: lévén a megyei listákon maximum 172 darab mandátum osztható ki összességében, s ezt levetítve egy megyére igen kis számot kapunk – így gyakran megesik, hogy ugyanannyi mandátumot kap a megyei listáról két párt, noha szavazatszámuk közel sem azonos, sőt a kis pártok szinte esélytelenek ebben a rendszerben (ahol ugye a Hagenbach-Bischoff-formulával számítják ki a mandátumok elosztását). Ehhez jön, hogy a 172 listás mandátum sem kerül mindig kiosztásra, sőt az a tendencia, hogy ennél kevesebbet osztanak ki, ezek pedig felkerülnek az országos kompenzációs listára (álláspontunk szerint ez a „felvándorlás” már önmagában is jelzi azt, hogy a választási rendszer arányossági tényezője a rendszeren belül ugyan a körme szakadtából kíván érvényesülni, de korlátokba ütközik – épp ezért kell „segíteni neki”). Számításba jöhetne az, hogy a megyei listák arányosságán úgy javítsunk, hogy felemeljük az itt megszerezhető mandátumok számát: ez azért nem képzelhető el, mert akkor vagy csökkenteni kellene a már betagozódott választókerületek számát (amely egyébként csak korrekcióra szorul), vagy pedig növelni a parlament létszámát (ez ugye a bemutatott köbgyök-szabály miatt sem kívánatos); végtére az is elképzelhető, hogy a kompenzációs (országos) mandátumok számát csökkentjük, szüntetjük meg (ekkor azonban ismét magunk, illetve a választási rendszer egyetlen valóban arányos eleme alatt vágjuk a fát).

#### A VEGYES VÁLASZTÁSI RENDSZER FENNTARTÁSA, KOMPENZÁCIÓS LISTÁVAL

Mindezek alapján egyet kell, hogy értsünk a vegyes (többségi-arányos) rendszer fenntartásával, de úgy, hogy kivesszük a rendszer-torzító megyei listákat. Lenne tehát a megreformált választókerületi szisztéma, amelyre ráépül a szintén megreformált kompenzációs lista. Itt a jelenleg is hatályos d’Hondt módszerrel lehetne kiosztani a



szavazatokat. Ez a megoldás lehetőséget ad arra, hogy úgy csökkentsük a parlamenti létszámot, hogy a „káposzta” is megmaradjon, vagyis az egyéni kerületi rendszer.

A BELÉPÉSI KORLÁTOK OLDÁSA – AZ „AJÁNLÓSZELVÉNY-BÖRZE” BEZÁRÁSA

Javaslatunk egy másik fontos eleme a belépési akadályok csökkentése, s ezzel párhuzamosan a korrupciós mechanizmusok kiszűrése. Vagyis a jelenlegi ajánlószelvényes rendszert ki kell iktatni a választási szisztémánkból, és más módszert kell találni a választások komolyságának biztosítására. Ez a rendszer nem csak a kis pártoknak nem kedvező, hanem korrupciós kockázatot is jelent, hiszen megindul a verseny az ajánlószelvényekért: „ajánlószelvény-börze” alakult ki Magyarországon, ahol az alkoholtól a pénzbeli juttatásig sok mindenért cserében lehet szelvényt szerezni. E gyakorlat kiküszöbölésére több módszer is kínálkozik; álláspontunk szerint a kaució megoldás lehetne a legjobb, ahol a parlamentbe jutott (illetve a parlamenti küszöb alatti, de 1%-ot elért) párt visszakapná a kaució összegét – ezt akár úgy is lehetne variálni, hogy a kauciót ne a párt, hanem a jelölt adja.

Az MPK (és az általa támogatott MEDIÁN–HVG) korrekciós javaslatok tematikája		
<i>Arányosság</i>		<i>Méltányosság</i>
Az egyéni választókerületi rendszer alkotmányos korrekciója	A megyei listák eltörlése	A belépési korlátok oldása, s egyben a korrupció kockázatának csökkentése: az ajánlószelvények megszüntetése
Kisebb parlament		

*Antall Attila jogász, politikai szakértő, a Méltányosság Politikaelemző Központ elemzője.*

## TÍZ SZEMPONT A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER REFORMJÁHOZ

E sorok szerzője nem tekinti magát a választási rendszer szakértőjének, politikai elemzőként azonban számos apróság fogalmazódott meg benne az elmúlt években. Az alábbiakban ennek megfelelően nem egy választási reformkonceptiót, csupán néhány megfontolást olvashatnak egy esetleges választási reform előzményeként.

1. Magyarországon méltatlanul kevés közjogi vita folyik a közéletben, így a választási rendszer reformjáról is ritkán esik szó. Az intézményekben, így a parlamentben vetett bizalom alacsony, a politikai elit is érzékeli a változtatás igényét. Nem véletlenül vált közkedvelté a „kisebb parlament” jelszava, minden pártnál. Aki azonban csökkenteni akarja a magyar országgyűlés létszámát, annak a választási rendszert is újra kell formálnia. A „kisebb” választási rendszerről azonban ritkán esik szó. Üdítő kivétel volt 2009 folyamán a HVG és a Medián reformjavaslata.<sup>5</sup> A politikai elit oldaláról is érkeztek javaslatok, de ezek sem kidolgozottságuk, sem időzítésük miatt nem tekinthetők közjogi reformjavaslatnak. Gyurcsány Ferenc egy vasárnapi sajtótájékoztatón mutatta be elképzeléseit kormányfőségének utolsó szakaszában (2009. február 1.). Az arányosságot növelő javaslata azonban számottevő visszhang nélkül maradt. A Fidesz a jelenlegi rendszer arányos csökkentését helyezte kilátásba, az MDF kispártként pedig régóta a tisztán listás, arányos választási rendszer bevezetését szorgalmazza. A változtatás valódi esélye híján az ötödik országgyűlés idején e javaslatokat senki sem mélyítette el, s nem alakult ki róluk szakmai-közjogi vita. Utóbbi azonban minden reformnak elengedhetetlen része.
2. Noha minden parlamenti párt elkötelezett a parlament és a választási rendszer átalakítása mellett, a jelenlegi szabályok nem veszítették el legitimitásukat. A választókerületek közötti aránytalanságok léteznek és ilyen értelemben valóban nem érvényesül a választójog egyenlősége maradéktalanul. Ez alapján mégsem állítható, hogy a parlamenti választás érvénytelen vagy illegitim lenne. Előre látható, hogy a vesztesek meg fogják kérdőjelezni a választás tisztaságát. A rendszerkritikus pártok számára ez majdhogynem kötelező. Ugyanakkor az eddigi tapasztalatok alapján a választások és a feltételezett „választási csalások” miatt még egyik párt vagy kormány sem veszítette el legitimitását. A ferencvárosi időközi választások után (2009. január) többen az Alkotmánybírósághoz fordultak, hogy ítélje meg, érvényes-e a választás a választókerületek aránytalansága ellenére. A taláros testület döntése nagy jelentőségű lesz a 2010-es választások legitimitásának szempontjából is.
3. A 2010-es választások után előállhat a „politikailag kedvező” pillanat néhány közjogi kérdés rendezéséhez, amely régóta várat magára. 2006 óta nem volt ilyen helyzet: azok, akik az önkormányzati szektort vagy a kampányfinanszírozás ügyét meg akarták újítani, képtelenek voltak „win-win” helyzetet teremteni. Egy ilyen környezet megteremtéséhez ugyanakkor a „kétharmados többség”, ha a Fidesz-KDNP ezt megkapja a választóktól, önmagában nem elegendő. Egyrészt a kétharmad nem működik mindig egységesen: 1997-ben az MSZP-SZDSZ minősített többsége ellenére sem tudott új alkotmányt

---

5 <http://www.median.hu/object.7d51679b-c242-40f0-972f-c6682885e28f.ivy> (2010. február 12.)

elfogadni. Másrészt a sikeres reform feltétele a mindenkori ellenzék részleges támogatása, a változtatásban érdekeltté tétele. Ellenkező esetben a hatalommal való visszaélés vádja önmagában alkalmas lehet a „sértettek” táborképzésére. A választási reform szempontjából mindettől függetlenül „politikailag kedvező” pillanat lehet a következő ciklus. A „kisebb parlament” megalkotására ugyanis választói felhatalmazása, megbízatása lesz a következő Országgyűlésnek, más szóval teljesítményre lesz kényszerítve.

4. Minden reformfolyamat elején legelőször az eljárásban kell egyetérteni, a majdani eredményektől függetlenül. A jó eljárás célja, hogy egyrészt döntést lehessen hozni (hatékonyság), másrészt a meghozott döntés tükrözze a többségi álláspontot, zárja le a közjogi vitát, ne alakítson ki új törésvonalakat, táborokat (bevonás). Utóbbi akkor is fontos feltétel, ha természetesen maradéktalanul nem érvényesülhet, tiltakozók és elégedetlenek minden döntés után vannak. Az eljárás kialakítása során több kérdésre kell választ adnia a döntéshozóknak: szakmai vagy politikai testület készíti-e elő a reformot („bölcsek tanácsa” vagy egy speciális országgyűlési bizottság), esetleg a kettő keveréke; ha politikai, minden parlamenti párt képviselője részt vesz-e a kompromisszum kidolgozásában; hogyan születik a bizottságban a döntés; van-e a résztvevőknek vétőjoga; s végül mennyi idő alatt kell a megállapodást elérnie a testületnek.
5. A magyar választási rendszer reformjának nemcsak az eljárási és a tartalmi kérdésekre, de a jogszabályi hierarchia rendezésére is ki kell terjednie. Ismert, hogy jelenleg egy kétharmados törvény szabályozza a kiosztható mandátumok számát megyénként és egy minisztertanácsi rendelet a megyéken belüli választókerületi határokat. Beszédes, hogy az utóbbi jogszabály alkotója egy már húsz éve nem létező testület. Ezek alapján a mindenkori kormány jogszerűen megváltoztathatná, mondjuk, a Budapesten belüli vk-határokat. Természetesen ilyen döntés nem fog születni, az elvi lehetőség mégis mutatja, hogy a jogszabályi hierarchia jelenleg nincs rendben. A hatalom és legitimitás szempontjából fontos kérdéseket mind egy egységes, minősített többséggel elfogadott jogszabályban kell rendezni.
6. Ide tartozik a „gerrymandering” kérdése. A mai választási rendszer egyik problémája a választókerületek merevsége. Hiányzik belőle az az automatizmus, amely aktuális politikai érdekektől függetlenül, előre meghatározott időközönként a társadalmi-gazdasági változásoknak megfelelően újra tudná rendezni a választókerületek határait. Mindez egy mélyebb problémára is rámutat, a tekintély hiányára. Az intézményekbe vetett alacsony bizalom miatt nincs olyan tekintéllyel rendelkező (mindenki által elismert) fórum, tisztségviselő vagy intézmény, amelyre ezt a döntést rá lehetne bízni. A választási rendszer hosszú távú reformjának mégis meg kell találnia az utat ahhoz, hogy az arányosság „önműködően” és vitathatatlanul helyreálljon a választási rendszerben rendszeres időközönként. Létezik persze egy másik megoldás is. Ha örökre köbe vésik a választókerületi határokat, lemondván az egyenlő választójog alapelvéről az egyéni választókerületekben.
7. Az utóbbi hónapokban, készülve a 2010-es választásokra, sok szó esett a kopogtatócédulákról. Ezek összegyűjtése az alapfeltétele a választásokon való indulásnak, jelöltként 750 darab, függetlenül a választókerület méretétől. Számos tudósítás szólt az ajánlószelvények körüli botrányokról (hamis cetlikről, álgyűjtőkről, kopogtatócédula-maffiákról és -árusítókról), melyek mind köztörvényes bűncselekmények gyanúját keltik fel. A rendszer működése sok kívánnivalót hagy maga után, alapjaiban mégsem hibáztatható. A politikus és a választók közvetlen találkozása a

demokrácia szempontjából nagyon fontos. A választási rendszer reformjának azonban választ kell találnia arra, hogyan tehető korszerűbbé a „kopogtatás”. A kopogtatócédula helyére lépő kaució javaslata alighanem rossz válasz a problémákra. Bevezetése ugyanis a választó-választott személyes kapcsolatot visszaszorítaná, egy köztörvényes bűncselekményt (a cetlik vásárlását) pedig áttételesen legalizálna.

8. Szintén átgondolandó a „két forduló” kérdése is. Ha egy választás nem érvényes (nem érte el a szükséges részvételt), a választási forduló megismétlése indokolt. Az ugyanis, hogy a választásra jogosultak legalább fele véleményt nyilvánítson, valóban a legitimitás egyik alapja. Az egyéni választókerületekben folyó második forduló azonban már több kérdést vet fel. Az elmúlt húsz év második fordulójának tétje nem az volt, hogy ki képviseli az adott választókerület érdekeit a parlamentben, hanem sokkal inkább az, melyik pártok alakíthatnak kormányt. Noha névleg a küzdelem az egyéni jelöltek között zajlott, a kampányüzenetek egyértelműen a kormányalakításról szóltak. Így a mostani szabályok valójában a választói akarat kétszeres kinyilvánítását teszik szükségessé és lehetővé, azok számára, akik olyan kerületben laknak, amely az első körben nem tudott dönteni. Lényegében kapnak még egy esélyt. Ezzel a duplikációval azonban az első fordulóban már eredményes választókerületek lakói kimaradnak a végső döntés meghozatalából. Ha nem volna második forduló, első látásra a kis pártok jelöltjei bajban lennének, hiszen az első fordulóban nehéz volna a relatív többség megszerzése számukra, esélyük eddig ugyanis csak akkor volt, ha a második fordulóban valamelyik nagy párt visszalépett a javukra. Az első forduló előtti visszaléptetés viszont a töredékszavazatok jelentősége miatt egyelőre nem reális elképzelés. Ugyanakkor elvileg az is előfordulhatna, hogy az egyfordulós küzdelem miatt a személyiségek jelentősége megnőne a választókerületben (tudván, hogy nincs második esély) és így a kis pártok jelöltjei vagy a függetlenek is valódi versenytársai lennének a nagy pártok jelöltjeinek.
9. A kis pártoknak a kisebb parlament is fenyegetést jelentene. A jelenlegi rendszer sem kedvez az éppen küszöb fölötti erőknél. Az 5 % elérésével a 2006-ban parlamentbe kerülő MDF frakciója az összes képviselő alig 2,8%-át adta (11 fő), jóllehet az összes érvényes listás voks 5,04%-át szerezte meg a párt. Ha a honatyák összlétszáma csökken, értelemszerűen a kis frakciók is zsugorodnak. Két modellszámítást végezve egy 200 fős parlamentbe, amelybe 100 fő országos listán kerül be, a 2006-os szavazatszámokkal számolva az MDF 4 (egyéni vk-k töredékszavazata nélkül) vagy 6 (egyéni vk-k töredékszavazatával) mandátumot szerezne. Egy ilyen minifrakció pedig nehezen tudná a parlamenti munka minden tárgykörét lefedni. Igaz, ez továbbra is az összes képviselő 2, illetve 3 százalékát jelentené. Mindez alátámasztja, hogy a „kisebb parlament” nem „olcsóbb parlament”, a kevesebb képviselőnek több munkatársra és nagyobb infrastruktúrára van szüksége feladata ellátásához.
10. Végül egy új választási rendszernek rendeznie kellene a közvetett és a közvetlen demokrácia viszonyát is. A fentiekben csak a parlamenti választás szabályairól esett szó. Ezek megváltoztatásával együtt azonban napirendre kerülhet a közvetlen demokrácia ügye is. Noha az Alkotmánybíróság az utóbbi években több tisztázatlan kérdést (például a tárgykörre vagy a népszavazások kötőerejére vonatkozóan) megvilágított, maradtak még vitatott pontok. Megfontolandó például a kezdeményezés szabályainak újragondolása (a szükséges aláírások számának növelése), az eredményességi küszöb kiterjesztése, egységesítése a helyi népszavazásokéival, vagy a népszavazás tárgykörének kiterjesztése a parlament feloszlására is.

*Mráz Ágoston Sámuel a Nézőpont Intézet kutatási igazgatója.*

## LÁSZLÓ RÓBERT – JUHÁSZ ATTILA

### A KISEBBPARLAMENTEZÉS CSAPDÁJÁBAN

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

#### A VÁLASZTÓJOGI REFORM SZÜKSÉGESSÉGÉNEK INDOKAI

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

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

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

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

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

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

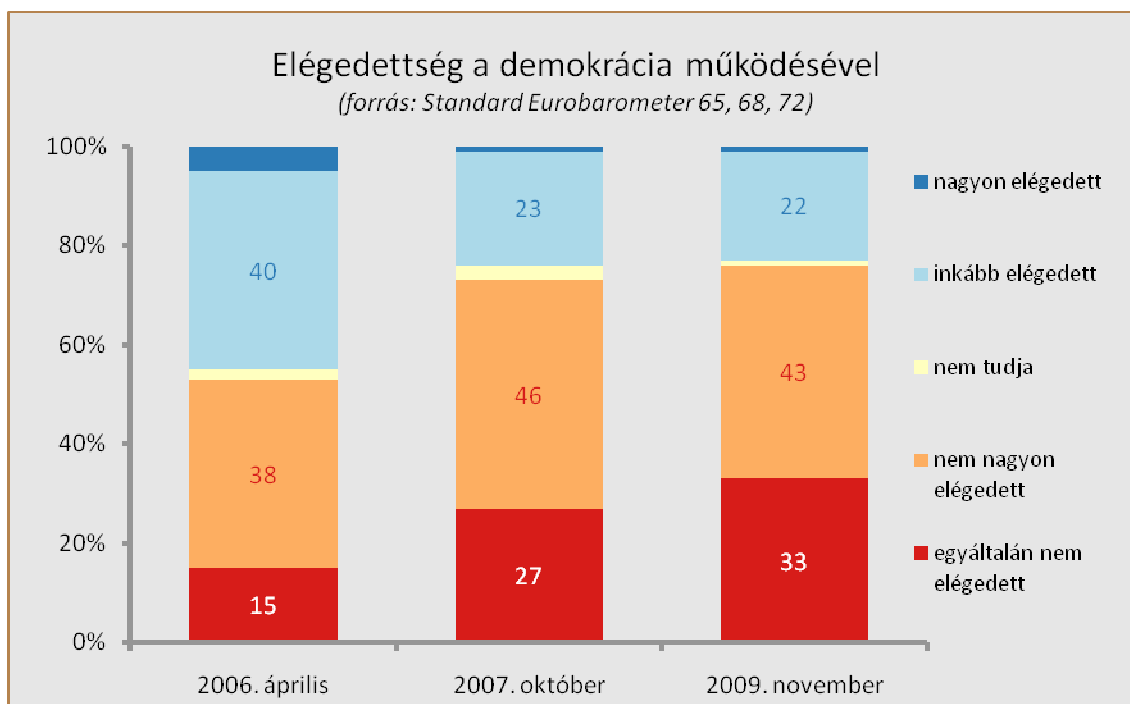
#### KISEBBPARLAMENTEZÉS

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

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

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

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



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

A Fidesz az elmúlt években újra és újra benyújtotta a nyilvánvalóan kudarcra ítélt alkotmánymódosító indítványát<sup>6</sup>, amely az alaptörvényben rögzítette volna a kétszáz fős létszámot, de nem árulta el, miképp igazítaná hozzá a választási rendszert. A párt megszólalói szerint az így létrejövő alkotmányos kényszer sarkallta volna megegyezésre a feleket a választójogi reform részleteiről. Az alkotmányos kötelezettségről persze minden képviselő pontosan tudja, hogy ritkán ösztönöz cselekvésre: jelenleg 24 alkotmányos mulasztás rombolja az Országgyűlés tekintélyét (közülük kettő közvetlenül érinti a parlamenti választásokat). Mindebből jól látszik, hogy a Fidesz kezében csak kommunikációs eszköz volt a kétszáz fős parlament ügye, bár ha sikerül a pártnak megszereznie a kétharmados többséget, aligha hátrálhat ki létszámcsökkentő ígérete mögül, tehát ebben az esetben kénytelen lesz megalkotni választásrendszer-reformját.

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

Az értelmetlenségig csökkenne az úgynevezett körzeti magnitúdó is. Ez azt jelenti, hogy az egy megyében kiosztható mandátumok száma olyan alacsony lenne, hogy fenntarthatatlanná válna a területi listás ág. Ma ugyanis 3 megyében 4, további 11 megyében pedig 5-6 területi mandátum osztható csak ki, ami azt vonja maga után, hogy ezekben a megyékben a 10 százalék körül teljesítő pártok már ma sem juthatnak területi mandátumhoz (1998-ban az FKgP-nek a 11 százalékos Nógrád megyei eredménye is kevés volt ehhez). A választási rendszer egyik arányosnak szánt ága tehát, már ma is erős torzításokat okozva, működőképessége határán mozog, a mandátumfelezéssel viszont képtelen volna betölteni funkcióját: a 20-ból 15 megyében mindössze 2-3 mandátumért folyna a küzdelem, ami azzal járna, hogy akár 20-30 százalékos eredmény is kevés lehetne egy területi képviselői helyhez. Belátható, hogy ennek nem volna értelme, a jelenlegi rendszer csak jelentős átalakítás után lehetne működőképes egy 200 fő körüli parlamentre alkalmazva: össze kellene vonni a területi listákat az országgal, esetleg 7 regionális listára cserélni a 20 területit.

Az utóbbi években az MSZP-ben sem volt meg a politikai szándék a reformra, bár mindent megtettek annak érdekében, hogy ezzel ellentétes képet alakítsanak ki magukról. A szocialisták ugyan korábban már több koncepcióval is előálltak, a 2009. februárban nyilvánosságra hozott, 199 fősre kalibrált reformjavaslat<sup>7</sup> végleg világossá tette, hogy nem törekszik megegyezésre a legnagyobb ellenzéki párttal, éppen ellenkezőleg, csak kommunikációs csatát kíván nyerni vele szemben. Az egyéni választókerületeket kiiktató tervzetükről ugyanis pontosan tudták, hogy az a Fidesz számára elfogadhatatlan, így

---

<sup>6</sup> T/295. törvényjavaslat.

<sup>7</sup> T/9081. törvényjavaslat.

tartaniuk sem kellett attól, hogy érdemi tárgyalásokra egyáltalán sor kerülhet. A felelősséget a másokra hárító szereposztás ugyanakkor mindkét fél számára kényelmes volt, a „kisebbparlamentezésre” pedig a nyilvánosság mindvégig nyitott maradt.

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

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

Ugyanez elmondható a politikai arénába való betörés előtt álló akadályok enyhítéséhez fűződő viszonyról is. Az 1994-es választások előtt az MDF és az SZDSZ emelte a bejutási küszöböt 4-ről 5 százalékra, majd 1998-tól kezdve épp nekik okozott egyre több nehézséget ennek megugrása; a Fórum 1998-ban el is bukta, 2002-ben pedig nem indult önállóan. A küszöb leszállítását azóta inkább parlamenten kívüli erők szorgalmazták, ahogy a jelöltállítás átalakítása is a kisebb pártok érdeke. Az ajánlószelvények gyűjtésére épülő rendszer ugyanis indokolatlan mértékben rostálja meg a politikai erőket.<sup>8</sup> A politikai erők előzetes rostálásának enyhítése azonban nem feltétlenül igényel teljes választásrendszer-reformot, annak megvalósítása a jelenlegi szisztéma alapvető működési mechanizmusainak megtartása mellett is elképzelhető volna.

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

#### A RENDSZER BONYOLULTSÁGA: ÉRTHETETLEN ÉS KISZÁMÍTHATATLAN

Két tényező mégis van, ami indokolná a rendszer átalakítását: hírhedt bonyolultsága okán a választók számára teljes mértékben érthetetlen, a politikai erők számára pedig kiszámíthatatlan. A Capital Research 2006-os kutatása szerint<sup>9</sup> a választók alig több, mint

<sup>8</sup> Bár a cédulákkal való visszaélések viszonylag nagy nyilvánosságot kapnak, még a kisebb pártok sem találják a közös nevezőt a témában, holott abban egyetértenek, hogy változtatásra feltétlenül szükség volna. Érdekes, hogy a kutatóintézetek előrébb tartanak: a Political Capital 2007 óta következetesen képviseli, hogy kaucióval kellene kiváltani az ajánlószelvények rendszerét, s miután 2009-ben az Országos Választási Bizottság is ezt javasolta, négy további intézet (a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet, a Méltányosság Politikaelemző Központ, a Progresszív Intézet és a Republikon Intézet) is a kezdeményezés mellé állt.

<sup>9</sup> Political Capital Institute: Választási rendszer: használjuk, nem értjük, mégis bízunk benne. Hírszerző, 2006. április 21.



egyharmada tudta csak, hogy két különböző listát is használ a magyar rendszer, 55% még tippelni sem mert. A második forduló lényegének mibenléte sem érthető: 54% szerint már az első forduló után biztosan eldőlt, melyik pártnak lesz a legtöbb képviselője, sőt 62% szerint a miniszterelnök személye is egyértelművé válik ekkor. Ha még ezek az alapvető dolgok sem világosak, a töredékszavazatok útvesztőjében való tájékozódás végképp nem elvárható a választóktól. Márpedig ha egy szisztéma teljes mértékben érthetetlen, akkor a választó nem látja a kapcsolatot a leadott voks és a parlament összetétele között, és ez végső soron az egész demokratikus berendezkedésünk iránti bizalmat ássa alá. Nincsenek arra vonatkozó adatok, hogy a választási rendszer átláthatatlansága mennyiben járul hozzá ahhoz, hogy ez a bizalom egész Európában nálunk az egyik legalacsonyabb. Ismert azonban még egy veszély: a mindenkori vesztes oldalon állók választási csalást kiáltó hangja jóval szélesebb rétegekhez juthat el egy bonyolult, mint egy egyszerű rendszerrel megtartott választás után. S bár a parlamentáris demokrácia egyik legfőbb tartópillérének, a választás aktusának gyengítése hosszú távon egyetlen demokratikus politikai erőnek sem áll érdekében, a pillanatnyi érdekek ezt is felülírhatják (és felül is írták 2002-ben, amikor hídfoglalásba torkollott a választásicsalás-kiáltás), s ennek kockázatai beláthatatlanok.

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

Ha megszületett volna a politikai akarat a választójogi reformra, azt onnan lehetett volna tudni, hogy nem a létszámról folyt volna a vita, hanem a rendszer valódi problémáiról, valódi pártpolitikai érdekek mentén. Ha új választási rendszert szeretnénk, annak elsősorban kiszámíthatóbbnak és a jelenleginél jóval könnyebben értelmezhetőnek kell lennie. Ha ebben sikerült volna egyetértésre jutni, utána lehetett volna megvitatni a további részleteket. Legyen-e arányosabb képviselet vagy sem? Ha igen, elegendő-e országosra cserélni a területi listákat, vagy hozzá kell nyúlni a listás és egyéni ágról megszerezhető mandátumok arányához? Ragaszkodunk-e a két választási fordulóhoz? Ragaszkodunk-e a zárt listákhoz és az egyéni mandátumokhoz, vagy a szavazópolgár a listákról választhassa ki a számára szimpatikus jelöltet? Ezen kérdések mentén kellene egy érdemi választásireform-vitának zajlania, és hogy ennek eredményeképp kisebb létszámú parlamentünk lenne-e, irreleváns kérdés.<sup>10</sup>

*László Róbert és Juhász Attila a Political Capital Institute munkatársai.*

---

<sup>10</sup> A téma vizsgálatához releváns törvények, törvényjavaslatok, kormányrendeletek: 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.); 1997. évi C. törvény a választási eljárásról (Ve.); 2005. évi LXXXI. törvény a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról; 2/1990. (I. 11.) MT rendelet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról; T/9081. törvényjavaslat (benyújtó: kormány, igazságügyi és rendészeti miniszter); T/295. törvényjavaslat (benyújtók: dr. Répássy Róbert, dr. Rubovszky György, dr. Salamon László).

## SZÜKSÉGES ÉS LEHETSÉGES: A PROGRESSZÍV INTÉZET ÁLLÁSPONTJA A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER REFORMJÁNAK ALAPELVEIRŐL ÉS LEGFONTOSABB TEENDŐIRŐL

A választási rendszer reformjának kérdése a III. Magyar Köztársaság létrejöttének pillanata óta folyamatosan napirenden van Magyarországon. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt már az első országgyűlési választás előtt is több ízben módosították, és a rendszer egy-egy elemével vagy egészével kapcsolatos viták, reformjavaslatok azóta is végigkísérik az ország politikai életét. Az alábbiakban az általunk, illetve a megítélésünk szerint a közvélemény által legfontosabbnak tartott kérdéseket igyekszünk – korántsem a teljesség igényével – körbejárni, illetve választ adni rájuk. Előrebocsátjuk, hogy ebben a tanulmányban nem tudunk foglalkozni a magyar politikai rendszer egyik legfontosabb problémájával, a kampányfinanszírozás átalakításával. Egyrészt azért, mert az részben túlnő a választási rendszer reformjának keretein, másrészt pedig azért, mert a Transparency International és a Freedom House 2009 októberében bejelentett, majd nem sokkal később a legnagyobb ellenzéki párt által megtorpedózott, álláspontunk szerint maradéktalanul támogatható és támogatandó javaslatának sorsa sokadszorra igazolta, hogy e kérdés megoldásához csak egyetlen, de éppen a legfontosabb feltétel hiányzik: az egységes politikai akarat.

Az eddigi tapasztalatok és a józan belátás is arra figyelmeztet, hogy a választási rendszer reformja kapcsán bizonyos szempontokat kiemelten érdemes szem előtt tartani. Ilyen mindenekelőtt a megvalósíthatóság, amely ugyanakkor elválaszthatatlan a legitimitás kritériumától. Csak olyan reformjavaslattal érdemes foglalkoznunk, amelynek elfogadása többé-kevésbé megegyezésre számíthat a demokratikus parlamenti pártok között. Persze valószínű, hogy a 2010-es választások hosszabb-rövidebb ideig radikálisan átrendezik a két nagy párt közötti erőviszonyokat, és a kormánypárt egyedül is képes lehet keresztülvinni a régóta várt átfogó átalakítást. Mégis, talán nem naivítás leszögezni, hogy egy ilyen mélyreható változtatást etikusabb és érdemes is pártok közötti és feletti konszenzussal megtámogatni (amellett, hogy a Jobbik – mint szélsőséges, az alkotmányos elvekkel szembenálló és félig-meddig a parlamentbe jutás ellenére is rendszeren kívül álló politikai csoportosulás – álláspontja véleményünk szerint ebben a kérdésben másodlagosnak tekinthető). Egy ily módon, közös akarattal újjáalkotott választási rendszer szükségszerűen nagyobb legitimitásra számíthat a szélesebb értelemben vett politikai közösségben, mint ha csupán egyetlen, a parlamentben mégoly nagy arányban is reprezentált párt elképzeléseit tükröznék. Ez az új szisztéma tartósságát is garantálhatná, márpedig egy, a rendszer alapjait érintő változtatásnak kizárólag akkor van értelme, ha számítani lehet rá, hogy az tartósan, nem pedig csupán egy-két ciklusra garanciális, továbbá ha nem egy-egy párt pillanatnyi versenyelőnyét, hanem az intézményi stabilitást és a demokrácia minőségének hosszú távú javulását szolgálja.

A konszenzus, és így a megvalósíthatóság előfeltétele a pártok kialakult erőviszonyait és lehetőségeit előreláthatóan túlzottan torzító, radikális átalakítás elkerülése. A parlamenti pártok részéről az eddigi nagy, 1996-os, 1999-es és 2005-ös reformakarat-hullámok többnyire azon törtek meg, hogy a felek éppen ezt az önmérsékletet nem tudták magukévá tenni, és a konszenzusra törekvést parciális pártérdekeknek rendelték alá. Ezért javaslataink megfogalmazásakor elsődleges szempontunk volt, hogy azok ne jelentsenek éles törést a jelenlegi rendszer alapjaihoz képest, és így az átalakításban várhatóan részt vevő

demokratikus pártok között megegyezés alapját képezhessék. A magyar választási rendszer talán legjellemzőbb, legalapvetőbb vonásai a stabilitás és arányosság, a döntéshozatali potencia és képviselet szempontjának egyensúlyban tartása, a többségi és az arányossági elv bonyolult kombinációja. Míg az előbbi elsősorban hatalomtechnikai, utóbbi etikai jellegű funkcióval bír: e kettőnek pedig, úgy látjuk, hogy jelenlegi választási rendszerünk tökéletesen megfelel. Ezért az elején leszögezzük, hogy javaslataink kiindulópontja a jelenleg fennálló szisztéma vegyes jellegének megtartása.

A radikális változtatás ellen szól az arányosság és stabilitás mellett az is, hogy a jelenlegi rendszer a magyar intézménytörténeti hagyományokból nőtt ki. Az arányosságot biztosítani hivatott lajstromos elem 1922 óta nem esetlegesen „hozzácsapott”, hanem a XIX. század végétől kibontakozó európai trendbe ágyazódó, szerves része a magyar közjogi fejlődésnek. Az egyéni választókerületek pedig, amellet hogy létük a listásnál is mélyebbre nyúló történelmi gyökerekre támaszkodik, nemcsak a képviselők és képviseltek személyes kapcsolatának minimumát biztosítják, de szorosan összefonódnak a releváns pártok intézményi felépítésével és működésével is. Mindezeket túl azt sem érdemes figyelmen kívül hagyni, hogy politikai kultúránk fejlődését az elmúlt húsz év folyamán a vegyes rendszer határozta meg. Ez nemcsak a pártok stratégiáinak a vegyes szisztéma sajátosságaihoz való idomulásában és professzionalizálásában érhető tetten, hanem abban is, hogy – amint azt a legutóbbi választások tapasztalatai mutatják – sokat hangoztatott komplexitása ellenére a választók is kitanulták, hogyan érvényesíthetik hatékonyabban akaratukat a rendszer keretei között.

Semmiféleképpen nem szeretnénk alulértékelni vagy zárójelbe tenni az elmúlt két évtized jogos és nívós szakmai vitáit választási rendszerünk aránytalanságának kívánatos csökkentéséről, vagy éppen átláthatóbbá tételéről. Úgy véljük azonban, hogy az egyéni értékpreferenciák mentén egymással is vetélkedő „állammérnöki” törekvésekkel nem minden jogalap nélkül szegezhető szembe egy kétségkívül konzervatív, de talán nem elhanyagolandó érv: nevezetesen az, hogy az alkotmányozók/jogalkotók által „a tudatlanság fátyla mögött”, ideiglenesre tervezett szisztéma általánosságban várakozáson felüli mértékben állta ki az idő próbáját. Amellett, hogy biztosította a békés és legitim hatalomátadás kereteit és realizálta a parlamenti váltógazdálkodást, a hazai politikai kultúrába való beágyazódása a választási eredmények arányosságának határozottan növekvő tendenciájához is vezetett.<sup>11</sup> A politikai elittel szemben felhozható összes jogos kifogás ellenére is, az elemzők többsége szerint a magyar törvényhozás mint intézmény 1990 óta minden funkcióját hatékonyan képes ellátni. A pártrendszer szerves és többé-kevésbé kiszámítható fejlődési pályán mozog, amelynek tendenciái illeszkednek a magyar társadalom és politikai kultúra sajátosságaihoz.<sup>12</sup> Márpedig ilyen keretek között a választási rendszer alapvető jellegének megváltoztatása mellett a racionális érvekkel szemben meglátásunk szerint leginkább a pártpolitikai manipuláció szándéka és a választói akarat spontán önmozgásának „felülről” történő terelgetése merülhet fel.

Ha Magyarországon a választási rendszer reformjáról esik szó, nem kétséges, hogy az Országgyűlés létszámának csökkentéséről az első között fog szó esni. Talán nincs a közjogi teendőknél még egy olyan pontjuk, amelyben a pártok között ekkora egyetértés uralkodna –

---

<sup>11</sup> Míg a választási eredmények arányosságának mérésére szolgáló Loosemore-Hanby-index értéke 1990-ben 20,18, 1994-ben pedig 21,15 volt, 2006-ra ugyanez az érték 6,47-ra csökkent.

<sup>12</sup> A pártrendszer tömbösödése, illetve a kétpártrendszer kialakulásának állandó „veszélye” egyéni ízlés szerint értékelhető sajnálatosnak, mindazonáltal korántsem tekintendő „természetellenesnek”, figyelembe véve a magyar társadalom relatív homogenitását, valamint a magyar választók pártpreferenciáinak alapvetően dualista világnézeti-kulturális meghatározottságát.

és amelynek fontosságát ilyen mértékben túlbecsülnék. Ennek oka elsősorban a magyar politikai kultúrára jellemző párt- és elitellenességben, illetve a parlamentbe és a politikusokba vetett állampolgári bizalom folyamatos csökkenésében keresendő. Ez az adottság a pártok és kormányok kommunikációját tartósan hajszolja bele egy többnyire minden szakmai megalapozottságot nélkülöző alullicitálási versenybe, amelyet Körösenyi András teljes joggal sorolt a „közjogi populizmus” kategóriájába.<sup>13</sup> A vonatkozó szakirodalomban nagyjából egyetértés uralkodik azt illetően, hogy: 1) a magyar törvényhozás a hazánkkal lélekszámban és nagyságban összevethető államok parlamentjeivel összehasonlítva valóban „túlméretezett”, ugyanakkor korántsem olyan kirívó mértékben, mint azt sokszor félrevezető számmisztikákkal bizonyítani próbálják; 2) az Országgyűlés létszámának átgondolatlan csökkentése nemcsak a várt takarékosági és hatékonysági reményeket múlná alul jócskán,<sup>14</sup> de alkalmasint egyenesen a parlament működésének hatékonyságát rontaná. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a parlamenti létszámcsökkentés iránti határozott társadalmi igények maradéktalanul elvetendőek lennének; a törvényhozás kétségtelen túlméretezése mindenképpen indokolja az átgondolt beavatkozást, ha nem is teszi azt elsődlegesen sürgető feladattá. A magyar demokrácia többek szerint válságban lévő legitimitása szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a választói akarat, az állampolgárok elvárásai. Tény, hogy ezek nem mindig esnek egybe a politikatudományi, közjogi vagy gazdaságossági szempontokkal, de szükségképpen ki kell egészíteniük azokat. Egy magas társadalmi elfogadottságra igényt tartó reformnak ezeket is szem előtt kell tartania, különösen akkor, ha népszerű, szimbolikus lépéseket lényegi reformokkal is sikerül összekapcsolnia.

Úgy véljük, hogy az elmúlt két évtizedben ebben a témában a legátgondoltabb és szakmailag-politikailag legmegalapozottabb koncepcióval a HVG és a Medián lépett a nyilvánosság elé 2009. márciusi, közös választásireform-javaslatában. Ez elegánsan kerüli el a hatásvadász és kiszámíthatatlan radikalizmus csapdáit, így megtartja a szisztémának a stabilitás és az arányosság egyensúlyára épülő alapvető jellegét, miközben kényszerűen ügyel arra, hogy ne borítsa meg a pártok erőviszonyainak spontán alakulását. Az egyéni választókerületek arányosítása után kapott 171 egyéni kerületre és 148 mandátum országos listáról való, a lajstromos szavazatok és az egyéni ág töredékszavazatainak összeadásával történő kiosztására épülő elképzeléscsomag<sup>15</sup> egyszerre több problémát oldana meg, mindenekelőtt az ésszerű mértékű (67 fős) létszámcsökkentést és az egyetlen listával a választási rendszer jelentős egyszerűsítését. Noha 319 még mindig jóval több, mint a pártok által vizionált 200 körüli létszám, egyetérthetünk a javaslat kidolgozóival abban, hogy a választási rendszer alapelveinek és a pártok közötti erőviszonyoknak a megbolygatása nélkül, az arányosság szempontjait is szem előtt tartva, eddig lehetséges elmenni.

Adott tehát egy tiszteletreméltó szakmai háttérteljesítménnyel megalapozott, életképes reformkonceptió, így a kérdés ugyanaz marad, mint a kampányfinanszírozás esetében: akad-e majd kellően szilárd és egységes politikai akarat, valamint pártpolitikai önmérséklet a megvalósításhoz. Attól tartunk, hogy a pártok részéről tapasztalt hűvös, leginkább negligáló fogadtatás kevés kétséget hagy a válasz felől. Ugyanakkor, ha egyszer (remélhetőleg még a

<sup>13</sup> Körösenyi András: Közjogi populizmus. Kisebb parlament, választásirendszer-reform. Kommentár, 2006/1.

<sup>14</sup> A túlzó reményeknek a racionális számításokkal való összevetésével itt nem foglalkozhatunk részletesen, ám az erről szóló irodalom bősége ezt feleslegessé is teszi. Csupán megemlítjük azt az elemzők által számtalanszor leírt ellenvetést, hogy mivel a törvényhozás létszámával a feladatai nyilvánvalóan nem csökkennének egyenes arányban, a kevesebb képviselő megsokasodó feladatai, a bizottsági tisztiségeknek a jelenleginél nagyobb mértékű „halmozása”, valamint külső szakértők, tanácsadók számának szükségesszerű gyarapodása kiábrándítóan korlátozná a nagymértékű létszámcsökkentéssel elért megtakarítás mértékét.

<sup>15</sup> A koncepció ismertetését lásd: Javaslat a választási rendszer reformjára. HVG, 2009. március 7. Illetve részletesebben a Medián honlapján: <http://www.median.hu/object.7d51679b-c242-40f0-972f-c6682885e28f.ivy>.

most előttünk álló parlamenti ciklus alatt) a rövidtávú előnyszerzés és a politikai marketing szempontjain felülemelkedve kerül napirendre a választási rendszer érdemi reformja, ez a javaslat kiváló kiindulópontot szolgáltathat hozzá. Kiindulópontot, mert mindez csak az első lépéseket jelentheti: a rendszer ugyanis még számos, régóta megoldásra váró problémát hordoz.

Mára a magyar választási rendszer egyik legnagyobb rákfenéjévé, a választási csalások kimeríthetetlen forrásává az ajánlószelvények rendszere vált. Pedig az eredeti, 1989-ben meghatározott cél helyeselhető, vagy ha úgy tetszik, az akkori politikai és történelmi szituációban célravezető volt. Az ajánlószelvények funkciója többek között az volt, hogy a diktatúrából a demokrácia keretei közé átlépő polgár személyesen ismerhesse meg a jelöltet, annak programját, azaz élő kapcsolatot alakíthatott ki egymással a választópolgár és az újonnan létrejött, illetve újjáalakuló politikai erő képviselője. Azaz a választójogi rendszerbe eredetileg nem a szűrés, hanem az „összehozás” szándékával illesztették be az ajánlás ezen módját. Ha el is ismerjük ennek szükségességét, időközben legalább két olyan tényező merült fel, amely miatt az ajánlószelvények létjogosultsága mára messzemenően kérdésessé vált. Az egyik a helyettesíthetőség, a másik pedig a visszaélés témakörébe tartozik.

Az utóbbi húsz év infokommunikációs technológiái olyan hihetetlen gyorsasággal fejlődtek, hogy a politikus–választópolgár viszonyban az információátadás-átvétel közvetlenségét már régen nem az ajánlásokért folytatott küzdelem biztosítja. Sőt, a személyes kapcsolat a gyakorlatban már teljesen kiveszett a „kopogtatásból”: az aktivisták nyilvánvalóan képesek az általuk képviselt párt alapvető értékeinek közvetítésére, de ezt a munkát sok esetben – és egyébként teljesen törvényesen – a pártok egyszerűen „kiszervezik”, természetesen fizetség ellenében. A telemarketingtől kezdve a teljes webkettő korszak olyan új tájékoztatási és interaktív kapcsolattartási lehetőséget biztosít mindkét fél számára, hogy a fent kifejtett funkciót ezen eszközök és felületek teljes értékűen és az ország egészét lefedve képesek ellátni. Az tehát, hogy az ajánlószelvény-gyűjtés lehetőséget biztosít a közvetlen kapcsolatra, a legkevésbé sem kielégítő érv a rendszer fenntartása mellett.

Persze a kopogtatócédulát pusztán annak egyik funkciójának helyettesíthetősége okán még nem kellene kivonni a rendszerből. Sokkal komolyabb indokot szolgáltat erre az ajánlószelvények begyűjtésének létező gyakorlata, amely választásról választásra egyre több kétes praktikát szül. A színes másolástól kezdve, a hamis adatokkal való operáláson át, egészen a postaládák feltörésig számtalan olyan esetet láthattunk – és láttunk idén is –, amelyek joggal vetik fel a kérdést, valóban szükséges-e a választási rendszernek az ajánlószelvény. Ezek a jelenségek nem pusztán bosszantóak, de komoly adatvédelmi aggályokat is felvetnek, aminek sokan hangot is adtak már, legutóbb épp az adatvédelmi biztos. Jóri András többek között arra mutatott rá,<sup>16</sup> hogy az adatkezelés alapvetően kontrollálhatatlan, az adatok tárolása decentralizált, így lehetetlen garantálni az adatbiztonságot. Jóri ezenkívül arra is felhívta a figyelmet, hogy „az adatok lakóhelyen való gyűjtése lehetőséget ad a polgárok preferenciájának rögzítésére, jelentse ez akár az ajánlószelvény rendelkezésre bocsátását, vagy annak megtagadását”. Vagyis az ajánlószelvény-gyűjtés kötelezettsége inkább adatbázis-építési célokat, semmint a választópolgárok informálását, illetve a társadalmi támogatottság igazolását szolgálja.

És korántsem csak a választópolgár irányában vet fel aggályokat a kopogtatás; újabban a pártok egymás elleni küzdelmének is egyik obskúrus eszközévé is vált. Több olyan hír járta

---

<sup>16</sup> Az adatvédelmi biztos ajánlása a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésről:  
[http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=20100121\\_ABI\\_1](http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=20100121_ABI_1) (2010/01/21).

be már a sajtót, hogy egyik vagy másik pártszervezet ismeretlen feladótól olyan csomagot kapott, amelyben nagyobb paksamétányi, az ő jelöltjeit támogató ajánlószelvény érkezett. Később azonban, a cédulák választási bizottság általi ellenőrzésekor ezres nagyságrendben hullottak ki hamisított ajánlószelvények, veszélybe sodorva ezzel az adott párt indulását a választáson. A rendszer tehát ezer sebből vérzik, és az ajánlószelvények „biztonságosabbá” tételére tett kísérletek (legutóbb a perforáció, illetve a fekete nyomdafesték lilával való helyettesítése) valójában csak toldozgatás-foltozgatásnak tekinthetők; a hamisítók az esetek többségében egy lépéssel előre járnak.

A Progresszív Intézet 2009 októberében az Országos Választási Bizottság javaslatát<sup>17</sup> – több elemzőcéggel, kutatóműhellyel egyetemben<sup>18</sup> – támogatva azt hangsúlyozta, hogy az ajánlószelvények rendszere helyett olyan megoldást kell találni az előszűrésre, amely kizárja a csalás lehetőségét. Ilyennek láttuk a kaució szisztémát, amelynek lényege, hogy a jelöltetés feltétele egy meghatározott, az indulni kívánó szervezet által kifizetett összeg, amelyet azután a jelölt, az 5 százalékos küszöb (más vélemények szerint az országosan elért 1 százalék is elegendő lenne) átlépése esetén visszakapna. Meggyőződésünk, hogy a kaució nemhogy drágítaná, de egyenesen olcsóbbá tenné a választási kampány egészét, hiszen a pártok jelenleg óriási összegeket költenek csak arra, hogy az ajánlószelvényeket összeszedjék.

Ám nemcsak az ajánlószelvények sodorják veszélybe a választások tisztaságát. A kampánycsend intézményének hagyományos elméleti megalapozásai, vagy például a 39/2002. (IX.25.) alkotmánybírósági határozat szerint a véleménynyilvánításhoz, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és szabad terjesztéséhez fűződő alkotmányos alapjogok rövid ideig tartó és arányos korlátozását a választói döntések zavartalanságának, autonómiájának kívánalma indokolja. A szavazást megelőző nap „a gondolkodás napja”,<sup>19</sup> amikor a választópolgár kétszer negyvenhárom órában elméletileg semmilyen vagy csak szükségszerű és minimális mértékű politikai impulzushoz juthat hozzá, és így alkalma van magába szállni, alapos mérlegeléssel dönteni szavazata sorsáról. Az elmélet elsőre is érezhető valóságidegensége (nehezen képzeljük magunk elé a szavazói magatartását otthonában, megfontolt csendességgel kidolgozó polgárt) ellenére is tetszetősen hangzik. A választói akarat befolyásolásának jogszabályi tilalma azonban, amely egyébként sem tekinthető általános, kötelező demokratikus normának,<sup>20</sup> vélekedésünk szerint mind elméletileg, mind pedig a gyakorlat szempontjából igen gyenge lábakon áll. Önmagában az sem problémamentes, hogy a jogszabály különösebb absztrakt indoklás nélkül szab keretet a választópolgár személyes döntési stratégiájának,<sup>21</sup> de ezen még felülemelkedhetünk. Mindenekelőtt, a választói döntés zavartalanságának tétele nem minden alap nélkül értelmezhető úgy, mintha a jogalkotó a választópolgárt nem tartaná szellemileg érettnak arra, hogy intenzív politikai benyomások hatása alatt képes legyen felelős és átgondolt döntésre – ez pedig nemcsak az emberről, de a demokratikus politika természetéről alkotott előfeltevéseire sem a legjobb fényt veti. A demokráciának nem tehertétele, hanem lényegi eleme a konfliktus, a politikai alternatívák és vélemények versengése, ütközése. Ám ha megengedőbbek vagyunk, és a politikát a politikai jogok gyakorlásának akadályozó

<sup>17</sup> Az OVB ajánlószelvényeket illető javaslatáról bővebben itt: <http://www.parlament.hu/irom38/10579/10579.pdf>.

<sup>18</sup> A támogató intézetek, műhelyek listája: Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet, Méltányosság Politikaelemző Központ, Political Capital Institute, Progresszív Intézet és Republikon Intézet. Közleményünk tartalma: [http://hvg.hu/itthon/20091001\\_kozvelemeny-kutato\\_intezet\\_kaucio](http://hvg.hu/itthon/20091001_kozvelemeny-kutato_intezet_kaucio).

<sup>19</sup> Dezső Márta – Tóth Zoltán: Választás és választási eljárás. Rejtjel; Budapest, 2002. p.134.

<sup>20</sup> Az európai államok törvényhozási választásai során nincs kampánycsend például Nagy-Britanniában, Belgiumban, Hollandiában, Csehországban vagy Németországban, illetve csak részlegesen alkalmazzák Ausztriában.

<sup>21</sup> Így például kizárja, hogy a polgár beépíthesse választói stratégiájába a voksolás részeredményeit, vagy azt, hogy egy esetlegesen tudatosan közvetlenül a kampánycsend kezdete előtt nyilvánosságra hozott hír, információ, netán vád kontráját, a másik fél álláspontját megismerhesse.

tényezőjeként értelmezzük, a választói autonómia biztosítására akkor is elegendőnek látjuk az osztrák gyakorlat alkalmazását, amely lényegében megelégszik a választói helyiségek és azok közvetlen környezetének „sterilizálásával”.

Ami a gyakorlati vonatkozásokat illeti: a mögöttünk álló voksolások újra és újra figyelmeztettek arra, hogy a kampánycsendet, különösen a médiatechnológia utóbbi egy-másfél évtizedben bekövetkezett rohamos fejlődése (jelesül az internet, különös tekintettel a közösségi oldalakra és a szabadabb blog-, illetve fórumszerű műfajokra) és növekvő penetrációja mára gyakorlatilag betarthatatlanná tette,<sup>22</sup> miközben a jogsértésért járó szankciók egyébként sem bírnak kellő súllyal az „elrettetéshez”. A kampánycsend tehát, amellet hogy elméleti alapjait tekintve ingatag, a valóságtól elrugaszkodott intézmény, érdemi haszon helyett szinte csak arra jó, hogy a pártok számára nyomós „kísértést” és bőséges alkalmat szolgáltatson az egyébként is burjánzó jogsértésekre. Ezzel pedig – különösen szoros választási eredmény mellett, de nemcsak akkor – a választási eredmények legitimitását, hovatovább a jogrendszerbe vetett állampolgári bizalmat is folyamatosan gyengíti. Ezért a választási reform során, ha nem is fundamentális, de kiemelten fontos teendőnek tartjuk a kampánycsend intézményének eltörlését, de legalábbis az osztrák mintához hasonló jellegű szűkítését.

A fentiek mellett természetesen más kérdések is felmerülnek a választási rendszer reformjával összefüggésben. Így csak megemlíteni tudjuk, hogy méltatlanul kevés szó esik például a vakok és gyengén látók szavazatának titkosságát érintő problémákról,<sup>23</sup> amelyek, ha nem érintik is a szisztéma alapjait, és jogállami környezetben talán nem tűnhetnek égető kérdéseknek, sértik a jogegyenlőség elvét, ráadásul megoldásuk sem róna vállalhatatlan terheket a költségvetésre. Részben szakmai, részben pedig egyszerű terjedelmi okokból úgy gondoltuk, hogy olyan kérdések, mint az elektronikus szavazás, a határon túli magyarok, a gondnokság alá helyezett személyek választójoga, vagy a nők pozitív diszkriminációja a parlamentbe jutásban, kívül esnek a jelen tanulmány keretein. Különösen igaz ez a kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosítására. Ebben a kérdésben, bár elméletileg kezdettől fogva egyetértés van a parlamenti pártok között, a részletek tekintetében olyan eltérő politikai koncepciók feszülnek egymásnak (elsősorban a kisebbségi képviselők megválasztásával és szavazati jogával kapcsolatban), hogy a kompromisszumnak egyelőre a körvonalait sem látjuk. A lehetséges megoldások (teljes vagy korlátozott szavazati jog, illetve megfigyelői státus, közvetett vagy közvetlen választás/kooptálás, esetlegesen egy második kamara kérdése stb.) számbavétele, valamint az előnyök és hátrányok mérlegelése pedig minimum külön tanulmányt érdemelne. Meggyőződésünk azonban, hogy az előző oldalakon vázolt konkrét javaslatok, vagy legalább azok egy részének megvalósulása esetén máris közelebb kerülünk egy olyan szabályozás kialakításához, amely nem csupán enyhíti a hatályos rendszer visszasságait, de a további reformokhoz is szilárd alapul szolgálhat.

*Filippov Gábor a Progresszív Intézet elemzője. Magyar Kornélia a Progresszív Intézet igazgatója.*

---

<sup>22</sup> Részleges időközi választások vonatkozásában egyébként kezdettől fogva betarthatatlan is volt, hiszen egy akármilyen tökéletes szabályozás mellett is nehéz, példának okáért, egyetlen egyéni választókerületre kiterjedő kampánycsendet biztosítani.

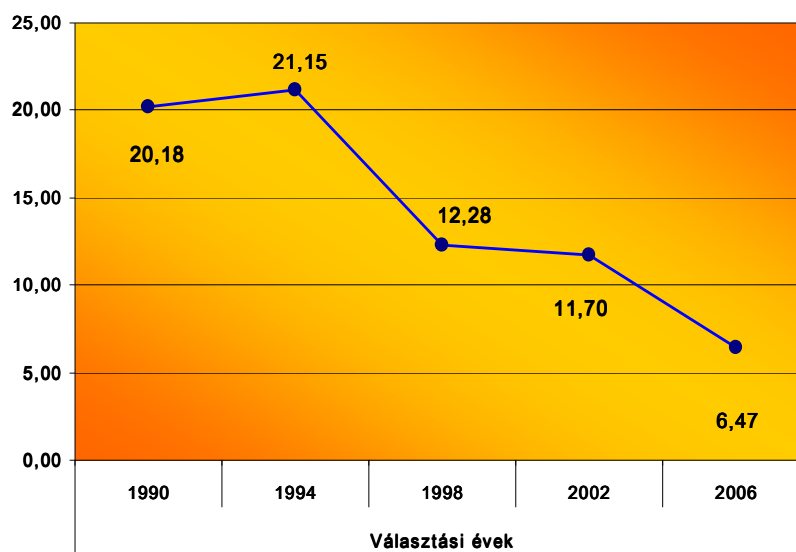
<sup>23</sup> Mivel a szavazólapokat Magyarországon nem nyomtatják Braille-írással vagy nagyított betűvel, illetve nem biztosítják az elektronikus szavazás lehetőségét, mint számos más országban (például Svájcban), ezek a választók kizárólag rokonaik, illetve a szavazatszámoló bizottság tagjainak segítségével szavazhatnak, ami egy, a 2001-es népszámlálás önbevallásos adatai alapján mintegy harmincezer fős aktív korú csoport vonatkozásában súlyosan sérti a szavazás titkosságának demokratikus alapnormáját.

TÓTH CSABA – KEIL ANDRÁS  
TÉNYLEG KISEBB PARLAMENTET?<sup>24</sup>

A magyarországi választási reformtörekvések kapcsán leggyakrabban felmerülő téma a kisebb parlament ötlete. Kérdésesnek tűnik azonban, hogy ez tekinthető-e a potenciális átalakítás legrelevánsabb elemének. Sokkal inkább fontosnak látszik magának a voksolási szisztémának az arányossága, a leadott szavazatok és parlamenti mandátumok közötti torzulás mértéke. A Republikon Intézet álláspontja szerint ebben az „arányossági dimenzióban” célszerű értelmezni mindenféle reformelképzelést, koncepciót.

A kisebb parlament ötlete önmagában tehát nem értelmes – megvalósításához a következőkre van szükség: 1) a rendszer arányosságának növelése; 2) az egyéni választókerületek határainak újrarajzolása, a demográfiai változások „lekövetése”; 3) a belépési feltételek könnyítése, az itt tapasztalható alságos helyzet felszámolása a kaució bevezetésén keresztül; 4) a politikai realitások szem előtt tartása.

1) AZ ARÁNYOSSÁG DIMENZIÓJA



1. ábra

A Loosemore-Hanby-index értékei a rendszerváltás utáni választásokon

Forrás: Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris; Budapest, 2007. p.221-222.

Minden a választási szisztéma átalakítását célul kitűző ötletnek szükséges elemeznie: miként is működik a jelenlegi voksolási struktúra, milyen fejlődési irányai lehetnek a jövőben. Mert míg az 1990-es évek elején számos írás született arról, milyen aránytalannak tekinthető a

<sup>24</sup> A szerzők ezúton szeretnének köszönetet mondani Békés Mártonnak, aki kutatómunkájával segítette az írás elkészültét.



magyar rendszer, addig mára ez az éle tompulni látszik a választási adatokat vizsgálva (ld.: 1. ábra).<sup>25</sup>

Mindez persze érdekes kérdéseket is felvet, például miként alakul majd az egész szisztéma arányossága a 2010-es országgyűlési választások után – lehetséges, hogy ismét kiugróan aránytalan képet mutat majd a hatályos szabályozás, vagy netán folytatódik a máig tapasztalható trend? E kérdésekre egyelőre nem lehetséges válaszolni, ám mindenképpen vizsgálandó a probléma és következményei.

Az arányosság témájához szorosan kapcsolódó szempont egy-egy ország politikai stabilitása, kormányozhatósága. A stabilitáson elsősorban azt értjük, hogy mennyire képesek az egyes kormányok, illetve törvényhozások kitölteni mandátumukat. Részben ehhez a tényezőhöz kapcsolódik Kirkpatrick választásokkal szembeni kritériumai közül a majoritás és az erős kormány iránti igény is<sup>26</sup>. A kormányzati stabilitás tekintetében Magyarország Európa egyik legstabilabbja<sup>27</sup>. Az eddigi összes választás egyértelműen meghatározta a győztest, illetve a győztes koalíciót. Nem húzódtott el túlságosan a kormányalakítás, és az esetek többségében stabil többségű kormányok voltak hatalmon. Ennek alapján a stabilitás a jelenlegi rendszer egyik fő előnye, ez azonban egyben azt is jelenti, hogy ha az arányosság–stabilitás dimenzióban enyhén elmozdulunk az arányosság felé a stabilitás rovására, az valószínűleg nem teszi veszélyesen instabillá a rendszert.

Mindezek fényében jól látható: szükséges egy analízis a fennálló rendszerről annak érdekében, hogy egy megfogalmazandó reformkoncepció stabil alapokon állhasson. Az eddigi magyar szakirodalom szerint az egyik fő probléma az országgyűlési voksolások kapcsán (az arányosság szemszögéből vizsgálva!) a megyei listák aránytalansága.

Az már a szakirodalomban régóta ismert tény, hogy a kisebb megyékben kiosztható csekély számú mandátum (ld.: 1. táblázat) az egyik fő okozója a szavazatok kevésbé arányos transzformációjának. E tény rávilágít arra, hogy a megyei listák az eredeti szándékkal ellentétes szerepet töltenek be: ahelyett, hogy elősegítenék a kisebb pártok mandátumhoz jutását, a nagyobb pártok érdekeit szolgálják sok esetben. Több megyei lista esetében ugyanis kizárólag akkor van esélye a kisebb politikai alakulatoknak mandátumot szerezni, ha országos támogatottságuknál jóval jobb eredményt érnek el<sup>28</sup>.

Megye	Kiosztható mandátumok száma
Bács-Kiskun	8

<sup>25</sup> Lásd még például Fábián György, Kovács László Imre, Szoboszlai György és Tóth Csaba a témát tárgyaló írásait.

<sup>26</sup> Bővebben lásd: Jeane J. Kirkpatrick: Democratic Elections, Democratic Government and Democratic Theory. In D. Butler – H. R. Penniman – A. Ranney (szerk.): Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981. p.341-345.

<sup>27</sup> A választások között eltelt idő és a törvényben meghatározott ciklus hányadosa alapján.

<sup>28</sup> Tóth Csaba: A magyar választási rendszer működése. In Garai Borbála – Takács Péter (szerk.): Multa rogare, rogata tenere, retente docere – Tudományos Diákköri dolgozatok 2001. II. kötet. ELTE ÁJK, Budapest, 2002. p.127-136.

Baranya	6
Békés	6
Borsod-Abaúj-Zemplén	11
Csongrád	6
Fejér	6
Győr-Moson-Sopron	6
Hajdú-Bihar	8
Heves	5
Jász-Nagykun-Szolnok	6
Komárom-Esztergom	5
Nógrád	4
Pest	14
Somogy	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	9
Tolna	4
Vas	4
Veszprém	6
Zala	5
Budapest	28
<b>ÖSSZESEN:</b>	<b>152</b>

1. táblázat

A megyei listán kiosztható mandátumok száma

Forrás: [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu)

A megyei listák mellett ugyanakkor fontos megemlíteni az egyéni kerületi ág aránytalansági faktorát. Az 1990-es évek első felének választásai jól mutatták: a választási rendszer ezen ága is jelentős aránytalanságot szül. Érdekes kérdés lehet a jövőre vonatkozóan, hogy milyen mértékű marad a szisztéma proporcionalitása az idei országgyűlési voksolás után. Hiszen ha a Fidesz körülbelül 170 egyéni kerületben szerez mandátumot mondjuk 55-60 százalékos

országos támogatottsággal, akkor mindössze 5-6 hely (a 176 egyéni mandátum 3 százaléka!) „marad” más pártok számára – akik a szavazók maradék négytizedét képviselik. Az így kialakulni képes aránytalanságot pedig nem képes orvosolni az önmagában is aránytalanságot teremtő megyei listás rendszer, illetve a csekélyszámú mandátummal kompenzálni kívánó országos lista.

## 2) VÁLASZTÓKERÜLETI BEOSZTÁS ÉS TERÜLETI ARÁNYTALANSÁGOK

Szükségesnek tűnik a fentiekén túl kiemelni a választókerületek határainak jelenlegi helyzetét a demográfiai változásokkal összefüggésben. Jelentősen megváltozott ugyanis a lakosság eloszlása azóta, hogy kialakították a mai napig használt országos egyéni választókerületeket (OEVK). Igen nagy területi különbségek alakultak ki az egy mandátumra jutó lakosság számot illetően: amíg a Pest megyei választókerületek közül nem egy bőven hatvanezer feletti választásra jogosulttal bír (pl. Pest megye 4. számú [Gödöllő]: 67092 fő), addig van olyan budapesti OEVK (pl. Budapest 10. számú [VIII. kerület]: 30592 fő), amely alig lépi át a harmincezres létszámot. A legkevesebb választásra jogosult vidéken, Veszprém megye 1. számú körzetében található: itt mindössze 27073 ember szavazhatott volna összesen a legutóbbi országgyűlési választás alkalmával. Ebből is jól látszik: a területi egyenlőtlenségek igen markánsak, ráadásul a folyamatok nem a kiegyenlítődség irányába hatnak. A népességmozgás az 1990-es évek során igencsak az agglomeráció felé terelte a fővárosiakat, vidéken pedig a városok lakossága indult emelkedésnek. Ezeket a demográfiai változásokat egyáltalán nem követte a választókerületi rendszer – revíziója már csak ebből a szempontból is szükségesnek tűnik.

Erre a problémára az Alkotmánybíróság is felhívta már a figyelmet a 22/2005. (VI.17.) határozatában, s fel is szólította a jogalkotót módosításra 2007. június 30-ai határidővel, ám az Országgyűlés eddig nem hozott törvényt ennek az igazságtalan rendszernek a felszámolására. Az Alkotmánybíróság már említett határozata ki is emeli: „... az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához.”

Más országokban létező szabályozások szerint időről időre felülvizsgálják a körzethatárokat annak érdekében, hogy a magyar helyzethez hasonló aránytalanságokat elkerüljék. Mindez a körzethatárok újrajrészolásával is jár, ami persze adhat okot manipulációra (lásd a *gerrymandering* jelenségét), ám a legtöbb esetben ez pusztán technikai jellegű változtatásokat jelent.

Az egyéni választókerületek beosztása további kérdéseket is felvet: létezik ezek szerint olyan, hogy az egyik szavazat „többet ér”, mint a másik? Mert ha jobban belegondolunk, azok voksok, akik egy 25 ezer fős választókerületben dobják szavazólapjukat az urnába, „drágább” a szavazata, mint egy olyan embernek, mint aki egy 60 ezer főt számláló OEVK-ban voksol.

## 3) BELÉPÉSI FELTÉTELEK KÖNNYÍTÉSE: A KAUCIÓ

Az eljárás dimenzióját sem szabad figyelmen kívül hagyni akkor, ha választási reformról beszélünk. Az ajánlószerelvénnyek rendszere például már régóta számos anomáliával küszködik. Ezzel kapcsolatban már számos szakértő, kutatóintézet (köztük a Republikon is) kifejtette

véleményét<sup>29</sup>. Többen célravezetőnek tartanák, ha az ajánlószevények helyett bevezetésre kerülne a kaució intézménye. Ennek módjáról, mértékéről, a rendszerben betöltött pontos szerepéről persze célszerű még vitákat folytatni, ám mint lehetséges opciót nem szabad elvetni. Ezzel ugyanis számos olyan visszás esetet lehetne kiszűrni, amely a mostani szisztémát jellemzi – a jelenlegi, ajánlószevényes megoldás ugyanis meglehetősen nehézkes, a gyakorlatban lényegében működésképtelennek bizonyult, ráadásul komoly visszaélésekre ad lehetőséget.

#### 4) POLITIKAI REALITÁSOK

Érdeemes továbbá leszámolni azokkal az elvárásokkal is, amelyek irreális követelményeket támasztanak egy-egy módosítási tervvel kapcsolatban. Az eddigi reformtörekvések<sup>30</sup> azt mutatják, hogy bármilyen precíz koncepció is kerül a tárgyalóasztalra, ha nincs politikai kompromisszum az alapelvekről, a változtatás fő irányairól, teljesen indifferens a tárgyalások további része. Erre a tényre helyesen reflektál a HVG és a Medián közös javaslata, amelyet Karácsony Gergely jegyez. E koncepció is kiemeli az alapelvekben való megállapodás szükségességét mint a „nulladik, belépő feltételt”.

Jól látható, hogy fontos tényező a politikai realitás. A Republikon Intézet szerint csak olyan alternatívákról érdemes diskurzust folytatni, amelyek rövid- és középtávon megvalósíthatóak, tehát van esély a kétharmados parlamenti többség elérésére. Ráadásul egy ilyen reform egyik fontos előfeltétele, hogy viszonylag széleskörű konszenzus övezzé. E tényezőket tekintve három elemet kell figyelembe venni: a pártokon belüli viszonyokat, a pártverseny dimenzióját, valamint a közvélemény elvárásait. A pártokon belüli erőviszonyok azért fontosak, mert ha a reform a párton belüli domináns koalíciók érdekeit erősen fenyegeti, akkor azok megakadályozhatják a reformokat. A pártversenynél azt kell figyelembe venni, hogy a pártok szinte biztosan csak olyan javaslatokat fogadnak el, amelyek nem csökkentik jelentősen a parlamenti mandátumarányukat. Végül pedig a közvélemény elvárásai között fontos például az új rendszert övező politikai konszenzus – egyik releváns szereplő se támadja hevesen a kialakult új rendszer elfogadását, ne kérdőjelezze meg legitimitását.

#### ÖSSZEGZÉS

Mindent egybevetve kijelenthető: a magyar országgyűlési választási rendszer reformja nem fogalmazható meg pusztán a „kisebb parlamentet!” jelszó körül, annál sokkal komplexebb problémafelvetésre van szükség. A Republikon Intézet álláspontja szerint egy esetleges szisztémakorrekció kapcsán az arányosítás útját érdemes választani.

Megoldást jelenthet a listákon tapasztalható aránytalanságok kiküszöbölése, az egyéni választókerületek súlyának csökkentése az egész szisztémát illetően, valamint a körzethatárok átrajzolása a demográfiai változásokat szem előtt tartva. A kaució bevezetése pedig végre segíthet megoldani az ajánlószevényekkel kapcsolatos visszásságokat.

Egy sikeres választási reform megvalósításához célszerű a politikai realitások mentén megállapodni az alapelvekben – csak ezek után tűnik lehetségesnek a technikai részletek

---

<sup>29</sup>

[http://republikon.blog.hu/2009/03/29/a\\_republikon\\_intezet\\_allaspontja\\_a\\_hvg\\_es\\_a\\_median\\_kozos\\_valasztasi\\_reformjavaslatarol](http://republikon.blog.hu/2009/03/29/a_republikon_intezet_allaspontja_a_hvg_es_a_median_kozos_valasztasi_reformjavaslatarol)

<sup>30</sup> Erről bővebben lásd: Keil András: Variációk egy témára. Reformtörekvések, problémás pontok és modelljavaslat – középpontban a magyar országgyűlési választási rendszer. In Tudományos Diákköri Dolgozatok. ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2009.

tisztázása. A már említett fázisok kihagyása azonban jó időre elvágja az utat bármilyen választási reform megvalósulása előtt.

*Tóth Csaba a Republikon Intézet stratégiai igazgatója, Keil András a Republikon Intézet elemzője.*