

FUNDAMENTUM

Az emberi jogok folyóirata – 2010/4.

FÓRUM

Szigeti Péter	2
Szoboszlai György	7
Kovács László Imre	14
Hegedűs Dániel	20
Unger Anna	27
Magyar Kornélia	31
László Róbert	36
Győri Gábor	42

Ezúttal a magyar választási rendszer jövőjéről kapcsolatban intéztünk kérdéseket felkért szerzőinkhez. Várható-e, hogy a jelenlegi kormánypártok hatalmuk hosszabb távú garantálása érdekében lépéseket tesznek a parlamenti választási rendszer átalakításakor a többségi elem növelésére és az arányosság csökkentésére? Számít-e a választójogosultság újraszabályozására, a cselekvőképtelen és/vagy cselekvőképességükben korlátozott gondnokoltak, illetve a szabadságvesztés büntetésüket töltők egy része választójogának megadására az új alkotmányszövegben? Szükségesnek tartaná-e a választási eljárás módosítását? Milyen hozzáállást prognosztizál a népszavazásokhoz a közeljövő Magyarországon a kétharmados többségű kormányoldal és az ellenzék részéről?

Szigeti Péter

Egy új többség alkotmányozása és a jogrendszer lényeges átalakítása időszakában ért minket a szerkesztőség kérdéssora. Éppen ezért különösen indokolt, hogy az alkotmányjogi problémákat ne elszigetelten kezeljük, hanem kapcsoljuk össze államelméleti és politológiai megközelítésekkel. A valóság ugyanis nem zárható diszciplináris keretekbe, az alapvető tendenciák bemutatása érdekében ajánlatos többféle perspektívát felvetni.

Az államformák, az *állami berendezkedések váltakozásának problémájára* már Platon és Arisztotelész is felfigyelt, de Polübiosz, a szaktörténetírást megalapozó klasszikus történetíró volt az első, aki az ideálisnak vélt kevert államformának a felemelkedő Róma számára történő felkutatása során átfogóbb törvényszerűségeket keresett a váltakozásokban. Az ellentétes állapotba való átváltozás a természet rendje szerint történik, magyarázta. Némiképp leegyszerűsítve a következőképpen: a királyság zsarnoksággá fajulásával szemben lép fel az arisztokrácia, hogy aztán a korábbi egyszemélyi uralmat felváltó kisebbség is elhasználja önmagát, helyet csinálva a többség uralmának. De nemcsak a királyság vagy az arisztokrácia, hanem a jogegyenlőséget és szólásszabadságot biztosító demokrácia is megszokottá válhat. Azzal is előfordulhat, hogy az új nemzedékek nem sokra becsülik vívmányait: közben a volt többség sokasággá esik szét, majd anarchizálódik, s ez az állapot elveti az erős uralom, a rend és annak hordozója, a rendpárt szükségességét. S akkor a cirkulációs mozgás kezdődhet előlről. Bizonyos, hogy a berendezkedések belső, dialektikus feszültségei léptető rugói a változásoknak. Voltaképpen egy állami berendezkedés állapota is inkább egy *azonos szinten újratermelődő egyensúly intézmények és hatalmi ágak között*, s nem dologszerű, merev képződmény. A személytelen, intézményes rend változatlansága esetén és az azon alapuló bírói és jogalkalmazói-hatósági döntések sokasága révén eleven mozgást, variációgazdagságot mutat.

Ha a fentieket a közelmúlt politikai változásaira akarjuk vonatkoztatni, akkor a következő belátásra lehet jutni: a felbomló koalíció, majd a Bajnai-kormány nemcsak elődje önhibáival és a gazdasági válság hatásaival találta szembe magát – egyik sem lett volna túl kevés –, hanem egy olyan intranzigens ellenzékkel, amely stratégiájával továbbfejlesztette a cirkuláris váltakozás elméletét. Nem kell megvárni, amíg a dolgok a természet rendje szerint maguktól elromlanak. Be kell segíteni a spontán folyamatoknak, *a közjogi-politikai válságot csinálni kell*, hogy be lehessen mutatni a közvéleménynek a hatalommegosztó liberális jogállam tehetetlenségét, kormányzásképtelenségét és tiszteletre sem méltó alkotmányát. Ekkor lesz igazi igény az új kurzus rendteremtésére: kétharmados törvényekkel, a vezetői posztokon történő teljes személycserékkel, majd új nemzeti és szent koronás értékrendű alkotmánnyal. Nem kell konszenzusra jutni a parlament által választott közjogi méltóságok betöltésénél (alkotmánybírák, semleges ellenőrző szervek), nem kell megcsinálni a reformtörvényeket a közigazgatásban, a választójogban, nem kell konszenzusra jutni a választókerületek valóban idejét múlt, 1990-re visszamenő kialakításában stb. hanem az „egyszer kell győzni – de nagyon” stratégiáját kell következetesen érvényesíteni, mégpedig az összes taktikai kérdésben. A taktikai lépések, helyzetértékelések, döntések ennek a stratégiának az alárendeltjei.

A „minél rosszabb – annál jobb” konzekvens „nemzeti” stratégiája pedig meghallgatásra talált a magyar választópolgároknál, minden eddig felülmúló választási győzelem formájában. A volt koalíciós kormánypártokból az SZDSZ megsemmisült, az MSZP

elvezítette váltópárti dimenzióját, egykori két-három milliós szavazótábora egymillióra csökkent, miközben nemcsak a szocialista gondolkörhöz kötődő társadalmi elvárások alulteljesítését produkálta, hanem elvesztette utolsó történelmi funkcióját is. Nem tudta megvédeni a polgári demokratikus berendezkedést, nagyarányú vereségével utat nyitott a konzervatív, tekintélyuralmi, nacionalista erők térnyerésének és bővített újratermelődésének. Ahogy Polübiosz három államforma (monarchia, arisztokrácia, demokrácia) előnyeit egyesíteni törekvő államberendezkedése (*consulatus, senatus, népgyűlés*) sem tudta megállítani Róma hanyatlását, a katonai diktatúra felé haladását, azonképpen a hatalommegosztó jogállamiság eszméjére épülő parlamentáris köztársasági intézményes szerkezet sem volt képes megállítani a magyar társadalom politikai tagozódásának radikális átrendeződését. Alkotmányjogászai illúzió az ideális-optimális államforma átörökíthetősége és megőrizhetősége. Az intézmények (szervek, jogi normák, állami szerepek) egy időszak erőviszonyainak adnak szabályozott mozgásformát, hatásköri felhatalmazást, jogi kereteket, de nagyobb mértékben teremtik a társadalmi-gazdasági és politikai erőviszonyok az institucionalizálódást, mint ahogy az intézmények szabályozó ereje kordában tarthatná az alapviszonyok dinamikáját. Voltaképpen a választások kifejezte erőviszonyok következményeképpen vált lehetővé a hatalmi állam győzelme a jogállami berendezkedés felett. A jog tagadhatatlanul imperatív képződmény is – *per definitionem* normatív formára emelt államakarat –, még ha egyéb, természetjogi és szociológiai összetevői is kívánatosak. Nem mindegy azonban, melyek ezek és milyen mértékben és hol érvényesülhetnek.

Az alapjogok léte és meghatározott katalógusa mellett az alapjogi bírászkodás gyakorlata már flexibilisebb képződmény (valószínűleg ezt még meg fogjuk tapasztalni), de ennél jelentősebb változások tanúi vagyunk az államszervezet működtetése, a hatalomgyakorlás területén. 1989 alkotmányozása arra törekedett, hogy egyfelől ne az úgynevezett westminsteri típusú tiszta parlamentarizmust – a győztes mindent elnyer kétpárti váltógazdálkodáson alapuló berendezkedést – intézményesítse, másfelől az 1989 novemberi népszavazás után ne félprezidenciális rendszert hozzon létre, hanem egy ellensúlyokra építő, koalíciópárti, konszenzusos demokráciát intézményesítsen. *Húsz évig tartható volt ez a kontinentális mintájú, többpólusú, versengő erőkre épülő, konszenzusigényes alkotmányos berendezkedés – ennek mára vége.* Miért? Mert a 2002-es, mindössze 10 mandátum különbséggel elszenvedett választási vereségével soha meg nem békülő nemzeti-konzervatív jobboldal felmondta 1989-et, nyíltan és végleg a dicstelen 2006. szeptember 17-től. Kiválása innentől csak radikalizálódott, egészen a szélsőjobb bizonyos követeléseinek felkarolásáig. (Így lesznek egy nemzeti közintézményt elfoglaló, a tévészékház vandál és jogsértő, illegitim ostromlóiból dicső szabadságharcosok.) A magyar jobboldal parlamenti ellenzéki, obstrukciós ellenzéki és mozgalmi-utcai eszközökkel lépett fel az általa illegitimnek minősített törvényes kormányzattal szemben. A restriktív gazdaságpolitika, a világgazdasági válság és a kormányzati hatalom önsorsrontó lépései – a korrupciós ügyektől a belső nézeteltéréseken át a befejezetlen, végig nem vitt reformokig és egyre jobban inflálódó programokig – széles körű elégedetlenség megszervezésére adtak teret az ellenzéknek. Miközben az egykori többségi támogatottságból szétmálló sokaság lett, többséggé szervezhette magát a magyar jobboldal, a válság közepette erősödő szélsőjobb demagóg kezdeményezéseivel és támogatásával.

Az új *politikai rezsim* a kétharmados felhatalmazás birtokában – erőtlen és megosztott ellenzék mellett – kvázi teljhatalomhoz jutott, így hatalomgyakorlása előtt nem sok olyan

korlát tornyosul, amelyet ne tudna eltávolítani az útból. Nemcsak kormányzati többséget gyakorol, politikai döntéseket hoz, kinevez és levált, hanem az útjában álló alkotmányos szabályokat is átírhatja és átírja (például a passzív választójog korlátozása, választókerületek stb.). Azért írtam a kvázi megszorító jelzőt, mert az emberi jogok katalógusának kiiktatásától nem tartok. Ez a változatlanág azonban csak az alapjog-értelmezés nem feltétlenül ügydöntő, szubtilis tartományát érinti, s kevésbé a hatalom gyakorlását. A polgárok jogai bizonyos pontokon így is jelentősen sérülhetnek, vagy például a közmédiumok semleges, pártatlan tájékoztatási kötelezettsége máris jelentős csorbát szenvedett. Működésképtelen(né tett) ORTT-szabályozást vált fel a működőképesé tett, centralizált média- és hírközlő hatóság. Kiegyensúlyozottság helyett a kormánypárt domináns narratíváját kapjuk – majdnem minden fontos közügyben. Az, hogy minek van hírértéke, elvileg a szerkesztői szabadság körébe tartozik. Egy centralizált – mondjuk kormány alá rendelt – nemzeti hírügynökségtől azonban e tekintetben sem túl sok jó várható. Az ellenzéki és alternatív megközelítések médiafelülete így nagymértékben korlátozódik, alárendeltté válik a közszolgálati funkciót betöltő médiumokban, és bizonyos kereskedelmi adókra korlátozódik.

A *plena potestas* helyzet – kevésbé érintve az alapjogvédelem területét – igazi veszélyeit tehát az államszervezet, a kormányzatfüggővé tett intézmények működtetése jelenti. A Fidesz –KDNP programjában a hatalommegosztó jogállami fékek és ellensúlyok rendszerének átalakításáról nem esik ugyan szó, a kormányváltás után márpedig máris kiiktatódott az összes lényeges elem ebből a körből: nem semleges az államfő, deklarált szerepfelfogása szerint nem kíván a törvényhozás korlátja lenni, saját, kipróbált ember kezébe került az Állami Számvevőszék, jön a jól bevált, régi-új legfőbb ügyész, tán a legfőbb bíró is – és a már említett média-főhatóság vezetése is hasonló.

A választások törvényességi ellenőrzéséért országos szinten felelős szerv februárban elkezdődött mandátumát törvényhozási úton kurtították meg. A magyar alkotmányjogban az *országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV.törvény* (Vjt.), majd a *választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény* (Ve.) megalkotása óta az eljárási törvény azt az alkotmányos szokást emelte tételes jogi szintre, amely szerint mindenkor a leköszönő parlament választ új OVB-t a következő ciklusra. Az új törvény megoldása szakít ezzel, s minden általános választás után – tehát az országgyűlési, az önkormányzati és az európai parlamenti után – a parlamenti cikluson belül választ új OVB-t. Ezzel szembemegy a két évtizedes alkotmányos szokásjoggal és sérti a semleges ellenőrző szervek alkotmányos jogállami koncepcióját, mert felszámolja a hatalommegosztás elvéhez illeszkedő fékek és ellensúlyok törvényi megoldásokban rögzített rendjét. Kicsit kiélezetten fogalmazva: az OVB parlament által választott tagjai kerülnek függő viszonyba a többségi akarattól, oly könnyen és sűrűn elmozdíthatókká váltak. Továbbá e megoldás értékelésekor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy ez a közjogi döntéshozó testület egyben a népszavazások és a népi kezdeményezések hitelesítésére is feljogosított szerv. Igaz, ez a kizárólagos hatásköre csak a döntésével szembeni jogorvoslati fórum, az Alkotmánybíróság kasszációs felülvizsgálati jogköre mellett érvényesülhet – amint ennek a múltban többször is jelentősége volt. Legutóbb a 2008. évi márciusi országos népszavazást megelőző kérdések hitelesítési eljárása során. Miután az alkotmánybírák jelölésének törvényi szabályaiból kiiktatták a konszenzusos jelölést, és már az eljárás e fázisában a többségi elvet érvényesítették, az új összetételű AB esetében aligha feltételezhető, hogy helyt adjon afféle népszavazási kérdésnek, amely alkalmas lehetne a kormány megbuktatására. Tartok attól, hogy az alkotmánybírák (az új

összetételű többség) – szükség esetén – fel fogják fedezni magukban a parlamentáris kormányforma és a kormányozhatóság feltétlen védelmezőinek megfelelő érveléseket és levezetéseket a közvetlen demokrácia egyébként komplementer szerepre méretezett alkotmányossági helyzetében. (Eltérően a 2008-as „kivételtől”, majd visszatérnének a korábbi, e tekintetben helyes joggyakorlathoz).

A *választójog területén* a következő tendenciákat látom. A jogalkotási mechanizmus általánosabb érvényű problémája, hogy a magyar jogalkotás soha nem vette figyelembe azokat a parlamenti beszámolókat, amelyeket az OVB készített, így a 2006. évi országgyűlési választások utánit sem. Ezzel eleve lemondott arról, hogy a *jogalkalmazói tapasztalatok felől korrigálja* a törvény eredendően nem jó vagy pedig a körülmények változása nyomán okafogyottá vált vagy éppen reformra szoruló megoldásait. A tapasztalat jelentőségét tradicionálisan elismerő angolszász világban mindenesetre többre becsülik a próba-hiba (*trial and error*) teszt ésszerű eljárását. Ha a törvényhozó akceptálta volna az OVB beszámolójának azt a következtetését, hogy *a kampánycsend intézménye jelentős korrekcióra szorul*, s a jogalkotó lépéskényszerben van, a mérsékelt reformváltozat elfogadása esetében *sem áthatott volna elő az adatközlési stop* problémája a 2010-es első forduló estéjén, az igazolással szavazás balsikerű intézménye következményeként. Ugyanis elesett volna a 19 órai urnazárás után a választójogukkal jogszerűen élők kampánycsendsértésének lehetősége, ha a valóban kampánycsendsértő, tehát a választói akaratot jogellenesen befolyásoló írott sajtóra, a rádiókra, televíziókra korlátozódott volna a javasolt szabályozás. Az ugyanis, hogy ilyen befolyás ne érhesse a szavazókörben várakozókat, egyenesen törvényi feladata a helyi szavazatszámlláló bizottságok elnökeinek. („A *kampánycsend* intézménye is jelentős korrekcióra szorul: jelenlegi formájában nincs tekintettel a technika fejlődése következtében előállott új kommunikációs módozatokra és azok használatára – internet, e-mail, SMS, automatizált telefonhívás. Ezeket a technikai eszközöket, melyek alapvetően a személyes kommunikáció csatornái, egyszer s mindenkorra *ki kellene venni a kampánycsend intézménye alól*. A jogalkalmazó szervek e kommunikáció ellenőrzésére a jelenlegi szabályok alapján képtelenek, a szabályok szigorítása pedig már a magánszférába való olyan mérvű beavatkozást jelentene, ami egyben alkotmányossági kérdéseket vetne fel” – hangzott el a 2006. májusi parlamenti beszámolóban. A radikális reform pedig a kampánycsend teljes eltörlését vetette fel. Személy szerint a mérsékelt reform híve vagyok; az megalapozottan védhető, ha az egyéni véleményszabadságot kívánjuk védeni a tolakodó médiahatalommal szemben, valamint egyéb funkciói is lehetnek.)

Hasonlóan mellőzve lettek az OVB-nek a *külképviseleti szavazásra* vonatkozó kritikai észrevételei (költséges, bonyolult, nem biztosít jogorvoslati lehetőséget szervezési-lebonyolítási hibák esetén – emlékezzünk az idei tokiói szavazásra, ahol technikai hiba folytán negyvenhat választópolgárt kellett kizárni az érdemi voksolásból érvénytelenség miatt). Konszenzus hiányában a törvényhozók visszaállították a 2009. december 31-én hatályát veszítő szabályozást.

Lényeges eleme választójogunknak az *ajánlószelvény-gyűjtés* is, hiszen bizonyos fokú politikai támogatottság meglétét valamiképpen mérni kell a jelöltté váláshoz. Ezúttal nem tekintem át az itt meglévő súlyos anomáliákat. Bár nem elhallgatandó körülmény, hogy az ellenőrzés rendszere sokféle visszaélést ki tudott és tud szűrni. Az OVB és a szakemberek által felvetett alternatív javaslatokra (ajánlóív, kaució megoldás stb.) nem volt érzékeny a jogalkotó, a gyűjtést kísérő botrányok ellenére sem. Technikai előrelépés azonban történt,

mert a perforált, színes festékkel nyomtatott ajánlószevevények hamisítása megnehezült, ami viszont az ajánlószevevények beszerzésének törvéneysértő (lopják, adják-veszik) vagy politikaszociológiailag problematikus (túlgújtés, választókerületi terep letarolással) gyakorlatát tolja előtérbe. Hiába derült fény az MDF Nógrád megyei és fővárosi listaállítása kapcsán arra a releváns körülményre, hogy mikor, *mely időpontban kell fennállnia* az egyéni jelöltállításra épülő területi listaállítás anyagi és eljárásjogi feltételegyüttesének, a joghézagot a törvényhozó nem küszöbölte ki. Következésképp maradt a bírói gyakorlat megoldása.

Az OVB őrködik a választások törvényessége felett, de a választási szabályokkal kapcsolatos jogfejlesztő javaslataira senki sem kíváncsi. Kétséges, hogy ilyen módon a választások törvényességét hosszú távon fenn lehet tartani.

Szoboszlai György

Fordulóponthoz érkezett a rendszerváltás alkotmányos berendezkedése, a 2010. évi parlamenti választásokat követően az új alkotmányozó hatalom a maga bázisán kezdett hozzá az államiság átalakításához. Markáns populista-konzervatív fordulat tanúi és egyúttal kísérleti alanyai, olykor elszenvedői vagyunk mindannyian. A választásokat követő hónapokban egyértelműen megfogalmazódtak a fordulat ideológiai alaptételei és legitimációs törekvései. Az átalakulás központi vezérelve az állam mindenhatósága, az állam túlsúlyos szerepének intézményesítése, eltávolítva az ennek útjában álló szervezeti és jogállami akadályokat, fokozatosan felszámolva a hatalommegosztás kialakult egyensúlyát. Az alkotmányos berendezkedés átformálásának még csak a kontúrjai látszanak, de az már a 2010. év végén nyilvánvalóvá vált, hogy az új alkotmány a végrehajtó hatalmat az összes többi hatalmi ág fölé helyezi, és a kormányzói hatalom intézményes és informális gyakorolhatóságának ágyaz meg anélkül, hogy felszámolná a parlamentarizmus formális berendezkedését.

A választási rendszer ebben a parlamentáris keretben különös jelentőségre tesz szert, amennyiben a szisztéma markáns aránytalansági hajlama fennmarad. Nem kell különösebben bizonygatni, hogy a hazai választási rendszer megszületése pillanatától kezdve a legerősebb politikai formációnak kedvez, extra jutalommal ajándékozta meg a győzelemre esélyest, olykor az első két helyezettet, a pártrendszer belső összefüggéseitől, arányaitól, a szereplők számától és támogatottságától, valamint a konkrét hatalmi konstellációtól függően. Töretlen tendencia 1990 óta, hogy az egyéni kerületi aránytalanságok, összeadódva a területi listás ág torzításaival – mely utóbbi a körzeti amplitúdó sajátosságainak direkt következménye – a választói akarattól elszakadó parlamenti arányokat, vagy helyesebben: aránytalanságokat eredményeznek. Nem várok ebben változást: amire a politikai elit húsz év alatt nem volt képes, arra feltehetően az új kormánytöbbség még kevésbé lesz motivált, vagyis nagyon valószínű, hogy fenntartja a rendszer aránytalanságát, sőt még növeli is azt, különösen, ha a külföldön élő magyar állampolgárok előtt is megnyitja a választójogot. Ezt alkotmányozó hatalom birtokosaként egyoldalúan is elhatározhatja. Nem légből kapott ez a várakozás, nagyon is igazolja mindaz, ami az önkormányzati választási rendszerben már lezárt fejezet. A Fidesz-KDNP-frakció a parlamentben olyan változásokat szavazott meg a helyi-területi testületek létszámának csökkentése árnyékában, amelyek az aránytalanságot egyértelműen növelték. Ez abban érhető tetten, hogy a kompenzációs kapacitás a mandátumarányok elmozdításával egyértelműen csökkent, az arányosságot pedig önmagában a testületi létszámok csökkentése matematikailag is kódolja.

A parlament létszámának csaknem megfelelése egyfelől áldemokratikus megoldás, populista antireformként is értékelhető, rejlett üzenete pedig egyértelműen az aránytalanság növelése. Ez az állítás könnyedén bizonyítható. Tételezzük fel, hogy a rendszer a legarányosabb keretek között működik, vagyis a mandátumokat egy tisztán listás, országos keretben küszöb nélkül egy arányos kiosztási formulával allokáljuk; a természetes küszöb 386 képviselő esetén 0,26 százalék, 200 képviselő esetén pedig már ennek majdnem kétszerese, 0,5 százalék. Egy mandátum elnyeréséhez csaknem kétszerannyi szavazat szükséges. Ez a kisebb pártokat erőteljesen kizorító hatással bír.

Nagy kérdés, hogy pontosan milyen arányok alakulnak ki a mandátumok megfelelése után. A parlament a választások utáni első alkotmánymódosító aktusával a jelenlegi 386 fős

Országgyűlés helyett a testület létszámát 200 főben maximálta, egyúttal egy csúsztatott hatálybaléptetési technikával a jövőre nézve biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletét is azzal, hogy kimondta: e körben legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható. Ez így maximum 213 fős parlamentet jelent, ám ennél a létszám lehet jóval kevesebb is, sőt az is elképzelhető, hogy a kisebbségi képviselet nem a mai parlament szintjén oldódik meg, hanem egy második kamara (felsőház, szenátus, főrendi ház – ahogy tetszik) keretében. Az alkotmánymódosítás nem szerepel külön törvényként, az tehát közvetlenül az alkotmány szövegét érintő jogalkotási technikaként működik, és a módosítás a hatálybalépéssel kerül be az alaptörvénybe. A létszám ilyen alkotmányos szintű mérséklése tehát politikai célt jelenít meg alaptörvényi követelményként, ám a megvalósítás idejére semmiféle korlátot nem állít fel. Ez az elmés megoldás azzal, hogy csak az kerül kimondásra, hogy a létszámra és a kisebbségi képviseletre vonatkozó alkotmányos rendelkezés hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik, teljesen nyitva hagyja az utat az új rendszer konkrét megvalósítása előtt. Önmagában tehát ebből a parlament nagyságára vonatkozó változtatásból nem derül ki, hogy a kormánytöbbség milyen irányban kíván továbblépni, erre az irányra csak egyéb források áttekintésének eredményeként tudunk következtetni. [Az alkotmánymódosítás szövege a következő: „1. § Az Alkotmány 20. §-a a következő új (1) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a jelenlegi (1)–(6) bekezdés megjelölése (2)–(7) bekezdésre változik: »(1) Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.« [...] 5. § (2) E törvény 1. §-ának hatálybalépéséről külön törvény rendelkezik.”]

Tény, hogy megindult a megváltozott létszámokhoz illeszkedő új választási rendszer parlamenti előkészítése, bár ennek a munkálatnak a részletei csak korlátozottan nyilvánosak. Az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága felállított egy albizottságot a reform kidolgozására, és így várhatóan az új alkotmány előkészítésével egy időben megszületik az új választási rendszer is.

Nyilvánvaló, hogy a létszám csaknem megfelezésével a jelenlegi formában a hármas struktúra (egyéni-területi-országos) nem vihető tovább, hacsak az egyéni kerületek számát nem csökkentik drasztikusan, hiszen a megyei-fővárosi területi listás szinten már ma is elfogadhatatlan aránytalanságok tapasztalhatók. A kis, négy- és ötmandátumos megyék esetében a keret ésszerűen nem csökkenthető, ha pedig ez így van, a nagyobb megyék esetében a választói arányosság követelménye állja útját a csökkentésnek. Ha viszont megmarad a maximum 152 mandátumos területi listás ág, nincs más lehetőség, mint az egyéni kerületi szint kiiktatása. Az arányos csökkentés csak úgy lehetséges, hogy a területi szint helyébe egy koncentráltabb regionális szint lép (például a jelenlegi hét régió).

Az egyes parlamenti pártok végleges álláspontja ma még nem ismert, bár a politikusi megnyilvánulásokból és a már megjelent tervezetekből lehet következtetni az irányultságokra. Megbízható alapról indulunk, ha a pártok közvetlen érdekeit vizsgáljuk – ma ez a közvetlen érdekmező jobban befolyásolja a pártok viselkedését, mint a távlatosabb, értékalapú megfontolások. A kisebb pártok, az LMP és a Jobbik akár felismeri, akár nem, rövid távon egyértelműen az arányosításban érdekelt, mivel egyéni kerületi helyet csak széles ellenzéki összefogással, a kormánypártok markáns népszerűségvesztése esetén szerezhetnek, az ideológiai távolságok azonban az ilyenfajta összefogást kizárják és a hallgatóságos együttműködés is alig valószínű. Legföljebb csak egy független jelölt mögötti

nem szervezett felsorakozás jöhet számításba, amint arra az önkormányzati választáson volt példa (Esztergom), ám ez is csak nagyon kivételes lehet.

A Fidesz és a KDNP koalíciója a jelenlegi aránytalanság fenntartásában érdekelt mindaddig, amíg nem alakul ki egy erős váltópárt. Az ellenzék ideológiai széttagoltsága a relatív többséget abszolúttá transzformálja. Ha a szövetség a társadalom többségét maga mögött tudja, már az első fordulóban elnyerheti az egyéni kerületi mandátumok számottevő hányadát, mint a tavaszi választásokkor, amikor a koalíció az első menetben megszerezte az egyéni kerületi helyek 73,9 százalékát (130 mandátum) és a területi listás mandátumok 59,6 százalékát (146-ból 87).

Az MSZP egyértelműen a rendszer arányosításában érdekelt, rövid távon azért, mert váltópárként egy jó ideig nem tud fellépni, hosszú távon pedig azért, mert ez felel meg ideológiai alapállásának is. Az arányos rendszer kedvez a konszenzuális politikai kultúrának, hajlamos megakadályozni a nagy kilengéseket. Egy arányosabb rendszerben ma a Fidesz-KDNP nem rendelkezne alkotmányozó kétharmados többséggel és a kiesett pártok is reális eséllyel szállhattak volna versenybe.

Azt is látni kell azonban, hogy az aránytalan rendszer fenntartása és még inkább a növelése, hívei számára veszélyeket is rejt magában egy nagy népszerűségvesztés és a pártszerkezet átalakulása együttes előfordulása esetén. Ez több képletben is bekövetkezhet. Az egyik lehetőség, hogy kialakul egy erős váltópárt, amely a kis előnyt nagy nyereséggé váltja az egyéni kerületekben akár már az első, akár a második fordulóban. Ha a reform egyfordulós szisztémát céloz meg, ez az eredmény már azonnal bekövetkezhet. A másik forgatókönyv szerint létrejön egy alkalmi erős centrumkoalíció, amelynek egyedüli célja a túlhatalmat autokratikus szellemiséggel, szélsőséges helyzetben diktatórikus eszközökkel gyakorló politikai tömb eltávolítása „a cél szentesíti az eszközt” bázisán. Ha az aránytalanságot a regnáló koalíció konzerválja vagy tovább növeli, utat nyithat az ellenkező póluson kialakuló hatalmi eltolódás és a revánspolitika előtt.

A pártok aspirációira a már megfogalmazott törvényjavaslatok alapján megbízható következtetésekre juthatunk. Az egyéni képviselői indítványok mögött kollektív aspirációk húzódnak meg, amelyek elárulják azt, hogy a politikai közösségek rövid távon mire törekednek.

A beterjesztett törvénytervezetek között megtalálhatjuk a Fidesz- és KDNP-politikusok kodifikációs javaslatát, amelyet Kósa Lajos, Navracsics Tibor, Répássy Róbert és Rétvári Bence jegyez. Az előterjesztők az egyéni képviselői javaslat szövegét közvetlenül a választások után, már május 17-én beterjesztették. A koncepció – a kedvezményes kisebbségi mandátumok nélkül – 198 fős parlamentet modellez, amely csak formálisan őrzi meg a jelenlegi háromosztatú felépítést, azáltal, hogy kiiktatja a területi listás szintet és azt 78 országos listás kerettel helyettesíti. Az egyéni kerületi és a pártlistás versengés, vagyis a vegyes rendszer megmarad, de a regionalitás megszűnik, a „megyei követek” közvetlenül nem jelennek meg a parlamentben, bár egy-egy párt országos listáját úgy is meg lehet komponálni, hogy abban a területi elv a személyeken keresztül megjelenjék. A tervezet szerint az egyéni kerületek száma 176-ról 90-re, a listás szavazatok alapján kiosztható helyeké 152-ről 78-ra, az országos szintű kompenzációs mandátumok száma a minimum 58-ról 30-ra csökken. A jelenlegi parlamenti létszám feléhez képest, ami arányos mérséklés

esetén valósulna meg (386 versus 193) – nem számítva a kisebbségi képviselőket –, a tervezet szerint további öt mandátum kerül a rendszerbe, 2 az egyéni kerületi ágra, 2 az országos listás mezőbe, 1 pedig a kompenzációs keretbe – így alakul ki a felezéshez képest több, 198 parlamenti képviselői hely. Ez az eloszlás közvetlenül nem érinti a rendszer aránytalanságát, az egyéni kerületi és a listás ág aránya a jelenlegihez képest egytizedszázalék-pontos eltérést mutat (az egyéni kerületi mandátumok aránya 45,59 százalékról 45,45 százalékra csökken), ez az aránytalanság elhanyagolható romlását hozza magával.

A javaslat megőrzi a kétfordulós jelleget is, ami az ideológiai pólusok együttműködését nyitva hagyja a második forduló visszalépések lehetőségével. Formálisan megőriznék a mandátumok átvitelének technikáját is, ami az országos listás szinten meglehetősen funkciótlan és az arányosságot nem befolyásolja érdemben. (A mai rendszerben ennek van/volt jelentősége, mivel a területi szinten eleve nagy az aránytalanság a kis körzeti amplitúdó miatt. A mai, meglehetősen aránytalan rendszerben a területi listás mandátumok „felcsúsztatása” miatt a kompenzációs kapacitás az egyes választásokon rendre nagyobb volt a minimálisan rögzített 58 fős keretnél. A területi listás szinten a kiosztási szabályok miatt megmaradó, a megyékben és a fővárosban ki nem osztott, ily módon az országos listás keretet növelő mandátumok száma a következőképpen alakult: 1990-ben 32, 1994-ben 27, 1998-ban 24, 2002-ben 12, 2006-ban 6, 2010-ben 6. A területi szinten ki nem osztott mandátumok száma lineárisan csökkenő tendenciát mutat, ami jórészt a versengő pártok számának csökkenésével magyarázható, ami viszont összefügg a rendszer erősödő szelektivitásával, végső soron a jelölési szakasz anomáliáival, együttesen a pártszerkezet belső átalakulásával, ami regionális szinten a szereplők számának mérséklődésében fejeződik ki.)

A tervezetben az egyes rendszerelemek aránya tehát nem változik meg, és a területi listás aránytalanság is kiküszöbölődik, összességében azonban az aránytalansági rész súlya nem változik, és a javaslat fenntartja az 5 százalékos küszöböt is, ami az egyéni kerületi rendszer aránytalanságot erősen torzító hatása mellett teljesen anakronisztikus. Nyitott kérdés ugyanakkor, hogy miként alakulnak az egyéni kerületi körzethatárok és hogy az egyéni kerületek egyáltalán beilleszthetők-e megyei határok kereteibe a nélkül, hogy a már meglévő és alkotmányosan nem tartható aránytalanságok ne növekedjenek még tovább. Erről ma még egyáltalán nem olvashatók nyilvános elemzések és modellszámítások, bár erősen feltételezhető, hogy ilyenek vannak, csak nem publikusak. A „gerrymending”, vagyis a választókerületek politikai célzatú kialakításának veszélyével reálisan számolni lehet, amíg nincsenek a konkrét tervek kidolgozva. Csak ennek ismeretében ítéltető meg az elképzelés realitása.

A másik nagy kérdés a kisebbségi képviselő beillesztése a pártelvű képviselő kereteibe. Egykamarás berendezkedés esetén a két elv szinte összeegyeztethetetlen, illetőleg a kisebbségi képviselő is eleve politikai alapon szerveződik meg, ahogy ezt már ma is tapasztalhatjuk. A tervezet szerint a kisebbségi lista akkor szerezhet egy mandátumot, ha az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazat egyharmadánál több szavazatot kap. Az egynél több mandátum megszerzéséhez már nem jár kedvezmény, ilyenkor már az általános szabályt kell alkalmazni. A kedvezményes mandátum megszerzésénél az 5 százalékos küszöb értelemszerűen nem érvényesül, mivel az eleve kizárná a kisebbségeket, elvben csak a roma közösség szerezhetne ily módon mandátumot.

Összességében elmondható, hogy az elemzett javaslat a mai rendszer logikájának mentén marad, hatásmechanizmusának lényeges elemeit megőrzi, s ha ez valósul meg, a rendszerváltáskor kialakított szerkezet hosszú időre állandósul.

A másik törvényjavaslatot MSZP-s képviselők nyújtották be (Mesterházy Attila, Lamperth Mónika, Göndör István, Bárándy Gergely, Ipkovich György, Simon Gábor, Steiner Pál). Ez a jellegét tekintve egyéni képviselői indítvány a koalíciós javaslattal azonos napon került beadásra és tükrözi a szocialisták eltérő értékrendjét, amit az jelez, hogy a tervezet az arányos képviselet elvét kívánja érvényesíteni. A javaslat 199 mandátummal számol, a parlamenti létszám csaknem felére csökkentését azáltal teljesíti, hogy megszünteti az egyéni kerületi mandátumokat, a területi listás ágat viszont megtartja a jelenlegi keretben, növelve a listás mandátumok számát 152-ről 176-ra, amihez 23 országos listás kompenzációs helyet rendel, enyhítve a területi szint továbbra is fennmaradó aránytalanságát. Ez az egyfordulós választási rendszer az 5 százalékos küszöb megőrzésével mérsékelt arányosítást valósítana meg, a jelenlegihez képest azonban lényegesen demokratikusabb megoldást jelentene. A területi egységekben fennmaradna a kis népességszámú megyék (Heves, Komárom-Esztergom, Nógrád, Somogy, Tolna, Vas, Zala) miatti torzítás, ezekben a természetes küszöb jelenleg 20-25 százalék – ami a keret növelésével sem javulhat számottevően. Egyedül a főváros körzetnagysága viszi a természetes küszöböt 5 százalék alá, a bejutási akadály változatlan formában történő fenntartása ezért szakmailag sem indokolható, hogy a politikai-ideológiai szempontokról ne is beszéljünk. A tervezet a kisebbségi képviseletről nem tesz említést, ám a Fidesz-KDNP tervezetéhez hasonlóan ez a kérdés a többletmandátumok révén könnyen megoldható.

A választási reform esetében kikényszerített folyamatról beszélhetünk; úgy tűnik, hogy a képviselők a gombhoz varrják a kabátot. Előbb született döntés a parlamenti létszám radikális csökkentéséről, és ez szükségessé teszi a rendszer valamilyen mértékű átalakítását. A reformot előkészítő országgyűlési albizottság elnevezése is jól tükrözi ezt a helyzetet: az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő albizottság. A testület 2010 júniusában alakult meg, mindössze két rövid ülést tartott, a bizottságban érdemi munka még nem folyt. A kormánykoalíció félhivatalos koncepciója és az MSZP tervezete már ismert, mindkettő törvényjavaslatként. A másik két parlamenti párt még nem adott le írásos javaslatot. A Jobbik kinyilvánította, hogy „pártja szerint az új választójogi törvénynek elsősorban az arányosságot kell tükröznie”. Ennek megvalósítására azonban még nem tettek javaslatot. Ugyanakkor a Jobbik albizottsági képviselője felvetette, hogy a határon túli magyarok képviselői listán húsz helyhez jussanak a parlamentben. Az LMP szintén nem dolgozott még ki átfogó javaslatot, nem dőlt el, hogy a vegyes rendszert támogassák-e vagy az egynemű választási metódus valamelyikének bevezetését szorgalmazzák, a frakció még nem foglalt állást e kérdésekben. Az LMP szakértője ugyanakkor pártja álláspontját megelőlegezve kifejtette, hogy nyitottak a vegyes rendszer megtartására is, de azt a 200 fős parlament esetében nem tartják kivitelezhetőnek.

A kormánykoalíción belül az egyezség láthatóan megszületett. Ezt jelzi, hogy a benyújtott javaslat előterjesztői között KDNP-s képviselő is szerepel. A KDNP-n belül csak az lehet a vita tárgya, hogy a vegyes rendszerben az adott politikai viszonyok között, vagyis a sok első forduló mandátumszerzés mellett nem indokolt-e áttérni az egyfordulós választásra. Tisztában vannak azonban azzal, és ezt meg is fogalmazták, hogy „változó politika viszonyok mellett a kétfordulós rendszer visszanyerheti funkcióját előnyeivel együtt”.

Nem kell jóstehetségnek lenni ahhoz, hogy előre lássuk: a vegyes rendszer fenntartása várható abban a keretben, amelyet a Fidesz-KDNP kész és koherens törvényjavaslata tartalmaz. Vita lehet a belső arányokon, azon például, hogy az országos listás helyek és a kompenzációs mandátumok között milyen legyen megoszlás, vagy hogy kevesebb egyéni körzetet kell-e kialakítani a listás helyek javára. A javaslat mögött láthatóan alapos mérlegelés áll, az a törekvés, hogy a belső arányok a vegyes rendszerben ne változzanak meg és a már ismert rendszer működése kiszámítható legyen. A szisztéma már hat alkalommal vizsgázott, működésének törvényszerűségei nem jelentenek megfajtott képletet. Amint azt az albizottságnak a KDNP által delegált elnöke kifejtette, a Fidesz-KDNP új választójogi szabályokra vonatkozó javaslata a képviselői létszám csökkentése mellett összességében ugyanolyan mandátumszerző hatással bír, mint a jelenlegi rendszer. A rendszer felépítésének megtartása mellett érvként az szerepel, hogy nem akarják a választási rendszert átszabni a kisebb parlament ürügyén.

Végül emlékezzünk meg egy olyan kérdésről, amely egyre többször felmerül a közéleti diskurzusban, de többnyire csak a találgatások, a közvélemény óvatos szondázásának a szintjén: ez a külföldön élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójoga. A KDNP elnöke, aki egyben miniszterelnök-helyettes is, a maga álláspontját már a nyilvánosság elé tárta, és ez nyilván nem véletlen. E szerint „az állampolgárság és a szavazati jog elválaszthatatlan. Az országgyűlés bölcsességén múlik, hogy a választójogi törvény módosításakor milyen szabályokat állapít meg. A világban többféle rendszer alakult ki erre vonatkozólag. Horvátország és Románia szavazati jogot adott a határon túl élő horvátoknak és románoknak. Nem vagyok próféta, nem tudom megmondani, hogy az Országgyűlés hogyan módosítja a választójogi törvényt, de bízom benne, a magyar parlament bölcsessége ezt a kérdést is megoldja” – hangsúlyozta egy interjúban Semjén Zolt. Más KDNP-s politikusok a közelmúltban hasonló tónusban fogalmaztak; nem lehet kétségünk a felől, hogy a kereszténydemokrata párt elsősorban a szomszédos országok magyarjainak az állampolgárságon túl szavazati jogot is biztosítani kíván.

A jelenlegi alkotmányos szabályok szerint „[a] Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen” [alkotmány 70. § (1) bekezdés]. E szerint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok közül azok élhetnek a magyar parlament tekintetében szavazati jogukkal, akik magyarországi lakóhellyel rendelkeznek, ami azt is magában foglalja, hogy életvitelszerűen az országhoz kötődnek, külföldi tartózkodásuk időben korlátozott, nem végleges. A választójog megadása anélkül, hogy az magyarországi lakóhelyhez kötődik, több problémát is felvet. Aki az országon kívül más állam polgáraként él, más országban dolgozik és adózik, annak a hazai kötődése elsősorban emocionális és *ad hoc* jellegű, máskülönben itthon lakóhelyet létesítené és itteni térbeli kötődése is lenne. A magyarországi kötődés laza jellege nem fér össze azzal a joggal, hogy valaki ugyanolyan befolyással bírhatson a hazai politikai viszonyok alakulására, mint azok, akiknek „a bőrére megy” a döntésben való részvétel. Külön kérdés a szavazati jog érvényesítése, ami feltételezi a választói névjegyzékbe való felvételt. A külföldön élő magyar állampolgárok egyéni körzetben nyilvánvalóan nem szavazhatnak, az országos listára viszont leadhatják voksukat. Ez a konzervatív-jobboldali és radikális jobboldali pártok támogatottságát számottevően megnövelheti, adott esetben el is döntheti a parlamenti többséget, attól függően, hogy hogyan alakítják ki a mandátumszerzés konkrét szabályait. Ráadásul számolni kell a passzív választójog kérdésével is, ami végképp

átstrukturálná a választások általi politikai legitimitást és a hazai politikai tagoltságot is. Nem láthatók a választójog megadásának határai és technikai megoldásai, jelenleg az ideológiai előkészítés tanúi lehetünk. Alkotmányosan nehezen igazolható intézmény kialakítása van készülőben.

Kovács László Imre

A szerkesztőség által felvetett kérdések egy átfogó, elvi jelentőségű, rendkívül izgalmas szakmai és politikai probléma különböző vetületeit érintik. Megítélésem szerint a demokrácia egyik régóta ismert és sokat vitatott dimenziójához, a képviselő jellegéhez kapcsolódnak. Jól tudjuk, hogy a demokratikus rendszerek különböző modelljeiben a képviselő – egymástól eltérő elvek érvényesülése érdekében – igen különböző szabályok és technikák révén realizálódik. A választási szisztémák kutatójaként elsősorban az erre vonatkozó felvetésre – *„Várható-e, hogy a jelenlegi kormánypártok hatalmuk hosszabb távú garantálása érdekében lépéseket tesznek a parlamenti választási rendszer átalakításakor a többségi elem növelésére és az arányosság csökkentésére, ahogy az már megfigyelhető volt az önkormányzati választási szabályok módosításakor?”* – reagálok, de megkísérlek tágabb összefüggéseket is érinteni. Ugyanakkor máris jelzem: a kérdés a jövőre vonatkozik, s ez számomra szokatlan terep.

A vonatkozó szakirodalomban a választási rendszerek megítélésére két fő irányzat alakult ki. Az egyik a választási szisztémát egyfajta „értéksemleges” technikának tartja, a másik viszont az egyes rendszertípusokban különböző politikai értékek megtestesülését látja, és ennek alapján normatív módon viszonyul hozzájuk. Az álláspontok mögött voltaképpen a képviselő arányosságának eltérő megítélése áll. Megjegyzem, hogy e vitában az arányos képviselő egyértelműen pártképviseletet jelent. (Azzal, hogy a választott testületek társadalomstrukturális értelemben akár minimális mértékben is reprezentálják megválasztóikat, manapság már nem sokan törődnek – legfeljebb kissé erőltetett és korlátszem általánosan alkalmazott női, illetve ifjúsági kvóták utalnak az ezzel kapcsolatos lelkiismeret-furdalásra.) Az igazi kérdés tehát az, hogy az arányos képviselő a demokratikus berendezkedés olyan konstitutív eleme-e, hogy negligálása (de még megsértése is) végső fokon antidemokratikus, vagy a proporcionalitás „csak” a képviselő egyik mozzanata, amelynek korlátozott érvényesülése „kiváltható” másfajta előnyökkel, például a stabilitással vagy a reprezentáció területi/perszonális jellegével.

A szerkesztőség fent idézett kérdése több megközelítési lehetőséget kínál. Mindenekelőtt, ha jól értelmezem, megfogalmazója a fenti vitában inkább az „arányosságpártiak” oldalán áll. E pozícióból nézve a magyar parlamenti választási rendszer arányosságának csökkentését csak az aktuálisan kormányzó pártok hatalommaximalizálási szándéka generálhatja. Szeretném leszögezni, hogy ezt a megközelítést is relevánsnak tartom, de csak az egyiknek a lehetségesek közül. S a másik, a többségi elvet inkább érvényesíteni kívánó álláspont mögött is látok elfogadható érveket.

A demokratikus képviselő alapkérdéseit érintő vitában ehelyütt nincs mód pozíciót elfoglalnom. Viszont felvetek egy olyan szempontot, amelyről igen kevés szó esik: mit gondolnak minderről maguk a választók? Milyen képzetek társulnak a politikai közgondolkodásban a „jó” képviselőhöz? Melyik választási szisztéma nyújt inkább politikai komfortérzetet az állampolgároknak? Lehet, hogy e téren (is) egyszerre szeretnénk „mindent”: egy népszavazáson könnyen elsőprő többséget kapna, hogy csak egyéni képviselők legyenek, de az is, hogy az eredmény legyen „igazságos” (egyetemi oktatói tapasztalataim szerint ez az arányos szinonimája). Ha ez így van, hazánkban az Írországban és Máltán alkalmazott, a mienknél jóval bonyolultabb szavazatátruházó szisztémát (*single transferable vote*, STV) kellene bevezetni, ahol a szavazás többmandátumos egyéni

kerületekben történik, s az eredmények közel arányosak. Ennek kapcsán érdemes azt is látnunk, hogy a hazai parlamenti választásokon – a 2006-os kivételével – igen aránytalan végeredmény született. Tudomásom szerint eddig ezért még egyetlen hidat sem zártak le feldühödött választópolgárok – akkor sem, amikor az MSZP 1994-ben a voksok 33 százalékaival abszolút többséghez jutott a parlamentben, és most sem, amikor a Fidesz-KDNP kétharmada mögött 52 százalékos támogatottság áll.

Ha a politikai pártok felől közelítjük a kérdést, a helyzet közhelyesen világosnak tűnik: a nagy pártoknak a többségi, a kisebbeknek az arányos rendszer a megfelelőbb. A közöttük kialakult kompromisszum eredménye pedig lehet a bonyolult, a laikusok számára nehezen átlátható kombinált szisztéma (melynek azonban a parlamenti létszámot növelő hatása van). Természetesen minden párt tudja, hogy a politikai támogatottság illékony, ezért indokolt az óvatosság a választási rendszerrel kapcsolatos álláspont kialakításakor. E tekintetben a legkevésbé kockázatos az arányos szisztéma, hiszen az mindig „hozza” a képviselőket, benne a nagy párt(ok) legfeljebb „elmaradt haszonnak” érezhetik azt a mandátumtömeget, amelyet egy többségi rendszerben még elnyerhettek volna. A probléma azonban árnyaltabb és izgalmasabb, ha nem ezen az általános szinten, hanem az aktuális politikai erőterbe helyezve gondoljuk át.

„Itt és most” egyfelől nem egy új választási rendszer kialakítása van napirenden – mint 1989 nyarán a kerekasztal-tárgyalásokon –, hanem a meglévő átalakítása. Egy olyan szisztémáé, amely húsz éve gyakorlatilag változatlan kereteket nyújt a parlamenti választásoknak, hatásai a pártok számára kiszámíthatók. A hatályos rendszerre sokan úgy tekintenek, mint amely általános egyetértésben, konszenzus eredményeképp jött létre. Ez azonban csak a megszépítő messzeségből nézve látszik így; kialakulásának itt nem részletezhető körülményeit ismerve sokkal inkább láthatjuk olyan kompromisszumnak, amellyel voltaképpen senki nem volt elégedett, viszont mindenki átmenetinek szánta.

Az utóbbi húsz évben a választási rendszer átalakítására számos kísérlet történt, melyek során a politikai szereplőknek egymástól nagyon eltérő koncepciói bukkantak elő. Ezek természetesen mindig az adott erőviszonyokban gyökereztek, illetve a politikai küzdelem aktuális menetébe ágyazódtak, így gyakran ötletszerűnek látszottak és könnyen felejthetővé is váltak. Idézzünk fel csak két idevágó példát! Kevesen emlékeznek ma már arra, hogy az SZDSZ és a Fidesz 1993-ban – amikor a felmérések alapján e két, politikai szövetségben lévő párt az összes egyéni mandátumra esélyesnek látszott – kidolgozott egy javaslatot, amely szerint (figyelem!) eltörölték volna a területi listákat, és az egyfordulósá alakított egyéni kerületek mellett csak az országos kompenzációs listát hagyták volna meg. Azért sem fog senki megbukni politikatörténet-vizsgán, ha nem tudja, hogy az MSZP 2009 elején – válaszként a Fidesz kétszáz fős parlamentre vonatkozó provokatív, de népszerű alkotmánymódosító javaslatára, amely homályban hagyta, hogy milyen választási rendszert rendelnének e létszámcsökkentéshez – egy tisztán listás szisztéma koncepciójával állt elő. Ebben megszüntették volna az egyéni képviselőket és összesen 199 területi listás és országos kompenzációs mandátum maradt volna. Aki hisz a mesékben, gondolhatja erről is, hogy a szocialisták mindeközben nem néztek a közvélemény-kutatási adatokra, nem gondoltak a közelgő választásra, kizárólag az arányos képviselő iránti elvi elkötelezettségük járt az eszükben. Ha ti népszerűséget kerestek a létszámcsökkentéssel, fogadjatok el egy olyan szisztémát, amelyben elő nem fordulhat az oly áhított kétharmados többségek! – szól az

ajánlat az árukapcsolásra, és közben mindkét fél tudta, hogy a másik számára elfogadhatatlan, de jól kommunikálható megoldásokkal hozakodik elő.

Az elmúlt húsz év reformjavaslatjai tulajdonképpen azon buktak el, hogy ebben az ügyben – eltérően 1989-től – nem állt fenn döntés- és kompromisszumkényszer. A mai helyzet ettől abban különbözik, hogy döntéskényszer jött létre: 2010. május 20-án a parlament nagy többséggel – név szerinti szavazással, a kormánypártok és az ellenzéki Jobbik összesen 306 voksával, az LMP-frakció és négy MSZP-képviselő ellenszavazatával, valamint a többi szocialista honatya tartózkodása mellett – 200 főben maximálta az országgyűlés létszámát. Tehát új választási rendszert is kell alkotni. Kompromisszumkényszer viszont a Fidesz-KDNP kétharmados többsége miatt nincs.

Mi fog történni ezek után? A szerkesztőség a már átalakított önkormányzati szisztémára utalva kínál párhuzamot e kérdés eldöntéséhez, mintegy prognosztizálva, hogy a kétharmados többség az ellenzéki pártok tiltakozása ellenére át fogja vinni ebbéli akaratát is. Mintha azt mondaná: aki az önkormányzati választási törvényt így átalakítja, attól semmi jó nem várható a másakra nézve sem. A parlamenti választási rendszer jövőbeni sorsán töprengve természetesen kereshetünk kapaszkodókat a közelmúltban tapasztaltak között, de távolabbra visszatekintve is. „Nincs értelme sokat beszélni, mert úgy érezzük, hogy önök döntöttek már, és ez, ami itt folyik, már igazán csak egy színjáték az önök döntésének az alátámasztására. Önök hangsúlyozták azt, amikor összeállt a kormánykoalíció, hogy nem élnek vissza azzal a lehetőséggel, hogy a parlamenti mandátumok több mint kétharmadát birtokolják [...] e törvénytervezetek – tehát az alkotmánymódosítás, a választójogi törvény, az önkormányzati törvény, a polgármesterek jogállásáról szóló törvény, bár ez utóbbi nem kétharmados – kapcsán is kiderült, hogy [...] nem valódi és igazi megegyezésre törekszik a kormánykoalíció ezekben a kérdésekben” – mondta Trombitás Zoltán (Fidesz) 1994. szeptember 6-án a parlamentben. Akkor az MSZP-SZDSZ vitte át az említett törvényeket, s az ellenzék tiltakozásul nem vett részt a szavazásokban.

Közvetlen polgármester-választás a 10.000 főnél népesebb településeken; egyfordulós, részvételi küszöb nélküli, relatív többségi szavazás; az ajánlási küszöbök jelentős megemelése (a Fidesz-KDNP által most átvitt törvényben a főpolgármester, a fővárosi és a megyei közgyűlések kivételével mindenütt alacsonyabb ajánlási limitek vannak, mint amelyet 1994-ben bevezettek); a 10.000 főnél népesebb településeken a kétszavazatos szisztéma felváltása azzal, hogy csak egyéni képviselőkre lehet voksolni és a listás mandátumokat az egyéni töredékszavazatok alapján osztják ki; végül pedig a nagyobb településeken a képviselő-testületek létszámának csökkentése a listás helyek rovására úgy, hogy az egyéni és listás mandátumok addigi 50:50 százalékos arányát 60:40 százalékra módosítják az előbbiekre javára (ma ez 70:30 százalék) – e változtatások mindegyike alátámasztható szakmai érvekkel, de az is igaz, hogy az akkori erőviszonyok közepette kivétel nélkül mind a tavasszal hatalomra került két párt (és azon belül különösen a voksok relatív többségére őszel is számító MSZP) érdekeit szolgálta. Ennek fényében persze az ellenzék akkori tiltakozásának politikai motívumai is világosak. Nem véletlen tehát, ha az önkormányzati választások szisztémájának 2010-es átalakítása kapcsán egyfajta *déjà vu* érzésünk lehetett. Az is világos, hogy a Fidesz-KDNP által átrendezett szisztéma a mostani kormánypártok érdekei szerint készült, bár az elmozdulások iránya és mértéke (a képviselő-testületi összlétszámok radikálisabb csökkentését kivéve) a megelőző állapothoz viszonyítva – mint fentebb utaltam rá – nem kirívóbb, mint 1994-ben.

Mi adódik mindebből a parlamenti választási rendszer jövőjére vonatkozóan? Megítélésem szerint nem sok – túl azon, hogy a „helyzetbe került” pártok szeretik a maguk képeire formálni a játékszabályokat. Azonban felsejlik egy másik lehetőség is arra, hogy kifürkésszük az „újra elkezdődött jövőt”. Két, azonos napon, 2010. május 17-én beterjesztett törvényjavaslat van a parlament előtt az országgyűlési képviselők választásáról (megtalálhatók a parlament honlapján a T/18. és T/20. irományszám alatt). Önálló képviselői indítványok (mint ezt a kormány részéről is kezdjük megszokni), az egyiket a Fidesz, a másikat az MSZP képviselői jegyzik. Benyújtásuk elég nyilvánvalóan a 200 fős országgyűlésre vonatkozó alkotmánymódosítás politikai „mellékterméke”.

A kormánypárti javaslat olyan szisztémát ír le, amelyik megtartja a jelenlegi rendszer kombinált, kétszavazatos, kompenzációs jellegét: 90 mandátum egyéni kerületekben nyerhető el, 78-at országos pártlistákra történő szavazás, további 30-at az egyéni és a listás töredékszavazatok alapján kell kiosztani. Az egyéni és listás mandátumok aránya így 45:55 százalék, amely pontosan megegyezik a jelenlegi belső arányokkal. Tágabban értelmezve a többségi jelleget természetesen fontos az is, hogy a szisztéma más elemeiben ennek erősítése tetten érhető-e. De nem, mert az ajánlás e téren a most hatályoshoz képest többszörösen könnyített feltételeket tartalmaz. Egyfelől az egyéni jelöltállításához továbbra is 750 ajánlószelvény kell, csak hogy ezt a mennyiséget a mostaninál jóval nagyobb kerületekben lehet összegyűjteni. Másfelől az országos listaállításához legalább 23 egyéni jelöltet kell indítani, ami az összes kerület 25 százaléka. Jelenleg ahhoz, hogy az egész ország területén lehessen szavazni egy pártra – ami az eddigi tapasztalatok alapján szükséges (de nem elégséges) feltétele az 5 százalékos küszöb elérésének –, minimum 49 egyéni jelölt kell, ami az összes kerület 27 százaléka. Ám e téren nem is ez a két százalékpontnyi különbség jelenti igazán a könnyítést, hanem az, hogy e 49 jelölt csak kedvező területi eloszlásban garantál húsz területi listát, a 23 kandidált pedig az ország területén bárhol állítható. (Ennek jelentőségére elég talán felidézni, hogy legutóbb az MDF-nek 89 egyéni jelölttel csak 17, míg az LMP-nek 92 jelölttel 20 területi listája lett.) Megjegyzem, hogy ez a változás nemcsak általában a kisebb pártok számára kedvező, hanem azoknak is, amelyek valamely ok miatt országosan nem egyenletes, de regionálisan erős szervezettséggel/támogatottsággal bírnak.

A többségi jelleggel távolabbi összefüggésbe hozható eleme még a javasolt szisztémának az is, hogy az eddigi kétfordulós rendszerből gyakorlatilag egyfordulóst hoz létre, mert bár az érvényességi (részvételi) limiteket a mai mértékben megtartja, de az első forduló eredményességi feltételét, az abszolút többséget eltörli. E változás kedvez a voksok relatív többségére számító pártnak, illetve pártszövetségnek, de csak abban az esetben, ha vele szemben nem koalícióképes politikai erők állnak. A mai helyzetben ez kétségtelenül a Fidesz-KDNP egyéni mandátumszerzési esélyeit növeli, de azt is látnunk kell, hogy támogatottságuknak a jövőben esetlegesen bekövetkező jelentősebb csökkenése még nem teszi koalícióképpé a velük szemben álló pártokat, így a mandátumszerzés esélye a második fordulóban még 40 százalék körül is fennállna. (Az MSZP alig több, mint 30 százalékos támogatottsággal „tarolt” az egyéni kerületekben 1994-ben.) Ha viszont a mai töredezett ellenzéki oldalon valamilyen választási koalíció körvonalazódna 2014-re, az az egyfordulós rendszerben is veszélyeztethetné a Fidesz-KDNP jelöltjének győzelmét. Vagyis a relatív többségi szisztémával önmagában nem oldható meg a jelenlegi kormánypártok hatalmának „hosszabb távú garantálása”. Összességében úgy látom tehát, hogy a tárgyalt javaslat alapján a szerkesztőség kérdésében szereplő egyik konkrét felvetésre – *a többségi elem növelésére* – a válasz az, hogy *nem*.

A másik fontos kérdés az arányosság ügye. Mert igaz, hogy az eredmények arányosságát leginkább a többségi elem növelése veszélyeztethetné (a szerkesztőség kérdése is indokoltan hozza összefüggésbe e két dimenziót), de attól, hogy e téren a javaslat nem hoz változást, indokolt az arányosságra ható egyéb mozzanatokat is áttekinteni. Itt mindenekelőtt a jogi küszöböt kell említeni, amelynek mértéke (önálló listánál 5, közös, illetve kapcsolt listáknál ennek a részt vevő pártok száma szerinti többszöröse) változatlan maradna. Fontos az is, hogy a listás voksok alapján közvetlenül kiosztható 78 mandátumnak mi a sorsa. Tudjuk, hogy a jelenleg hatályos szisztémában kialakuló aránytalanság – egyéni kerületek melletti – másik oka az, hogy a megyék többségében 152 listás hely esetén is kevés a kiosztható mandátumok száma, s ezekből így a küszöb fölötti kisebb pártok nem vagy alig részesülnek (2010-ben LMP mindössze 5, 2006-ban az SZDSZ 4, az MDF 2 ilyet kapott). A 78 mandátumot a mostani megoldáshoz hasonlóan 20 választókerületben szétteríteni értelmetlen volna, hiszen így egy-egy megyére átlagosan kevesebb, mint 4, de a kisebbeknek csak 2 jutna, amit listás voksok alapján elosztani abszurd megoldás. Lehetne a listás mandátumallokációt regionális szintre emelni; ezzel a területi listás ág jelenleg nem csekély aránytalánító hatása változatlan maradna. Csakhogy a Fidesz országos mandátumelosztást ír elő a 78 mandátumra, amelynek révén a szisztéma ezen ága a jelenlegihez mérve szükségképpen arányosabbá (!) válik. És ezen túl még ott vannak a kompenzációs mandátumok is. Mindezek alapján elméletben úgy tűnik, hogy a javasolt választási szisztéma a jelenleginél valamelyest arányosabb eredmények kialakulását teszi lehetővé.

Tény (386 mandátum)

	FIDESZ-KDNP	MSZP	JOBBIK	LMP	Egyéb
Mandátum	263	59	47	16	1
Mandátum (%)	68,13	15,28	12,18	4,15	0,26
Szavazat (%)	52,73	19,30	16,67	7,48	3,83

FIDESZ-javaslat (198 mandátum)

	FIDESZ-KDNP	MSZP	JOBBIK	LMP	Egyéb
Mandátum	130	33	26	9	0
Mandátum%	65,66	16,67	13,13	4,55	0

Állításom empirikusan is ellenőrizhető. Nem nehéz modellezni, hogy a Fidesz javaslata alapján 2010-ben milyen választási eredmény alakult volna ki. A technikai részletekkel nem terhelem az olvasót, csupán jelzem, hogy a modellezés valódi problémáját itt a jelentősen eltérő egyéni kerületszám adja. Ugyanakkor a 2010-es eredményeket tekintve a dolognak nincs nagy jelentősége, mert akárhogy hozunk is létre 90 kerületet a 176-ból, a mandátumokat (egy-két kivétellel) úgyis a Fidesz-KDNP viszi el már az első fordulóban. Az

összehasonlítás kedvéért az alábbi táblázatban szerepelnek a tényleges adatok a szavazatarányokkal együtt, és a Fidesz javaslata alapján általam modellezett végeredmény.

Az arányosság mérésének mutatószáma, a Loosemore–Hanby-index szerint a tényleges eredmények aránytalansága 15,4 százalék, a Fidesz-modell esetén ez 12,9 százalék, ami alátámasztja a fentebb írtakat. Sőt, a Fidesz-KDNP-nek így nincs kétharmados többsége (ehhez 132 mandátum kellene). Ez a javaslat tehát a hatályos választási rendszerhez képest nem teremt kedvezőbb feltételeket a jelenleg kormányzó pártok számára.

Főleg az empiria területén mozgó választáspolitikusként ennyit tudok biztosan állítani ebben az ügyben. Remélem, hogy az általam felvetett szempontok hozzájárulnak a szerkesztőség által indítványozott szakmai diskurzushoz. Ugyanakkor azt is tudom, hogy a leírtakat részben megalapozó javaslat még nem a törvény, sőt! Pillanatnyilag semmi nem támasztja alá, hogy nem jut a többi hasonló választásrendszer-koncepció sorsára. Az elmúlt hetek történései arra is jó okot adnak, hogy ne is vegyük komolyan. Az azért biztosra vehető, hogy 2014-re lesz egy törvény. De addig jön majd számos új helyzet, s egyszer lesz új, megalapozott törvényjavaslat, aztán másnap egy-két szintén megalapozott módosítás, és megint feltehető a kérdés, hogy ez nem pusztán a kormánypártok hatalmának hosszabb távú garantálását szolgálja-e. És lehet, hogy sokan fogják azt gondolni: bárcsak ezt a T/18-ast is frissiben átvitte volna a parlamenten a „kétharmados forradalom”...

Hegedűs Dániel

2010 április-májusát követően – összefüggésben az új kormányerők által elindított, a választási rendszer reformját célzó törekvésekkel, illetve átfogó alkotmányozási folyamattal – újra előtérbe került a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes parlamenti képviseletének, illetve a helyben lakás nélküli kedvezményes honosítás keretében magyar állampolgárságot szerzett személyek választójogának a kérdése.

A két problémakört övező szakmai és politikai viták hosszú időre nyúlnak vissza, aktualitásukat jelen körülmények között részben a nemzeti és kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a kisebbségi képviselet megteremtése érdekében tett korábbi állásfoglalásai, illetve a Fidesz választási győzelmét követő határozott, jóvátételszerű, ugyanakkor alapvetően minden társadalmi egyeztetést nélkülöző állampolgársági törvény módosítása alapozta meg.

Nyilvánvaló módon nehéz időtálló következtetéseket levonni jogszabálytervezetek, de akár kétharmados többséget igénylő törvények elemzéséből is, amennyiben a parlamenti többség önkorlátozás, valamint a jogállamiság alapelvei iránti túlzott tisztelet nélkül az alkotmány, valamint a kétharmados többséget igénylő törvények módosítását a mindenkori rövid távú politikai érdekeit előmozdító voluntarista eszköznek tekinti. Mindezek okán – az elemzés megalapozottsága mentén – három alapvető vizsgálati kört különíthetünk el. Az önkormányzati választási rendszer reformjának a kisebbségi önkormányzatok választására és működésére gyakorolt hatását, a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes mandátumszerzésének lehetőségét az országgyűlési képviselők választásáról szóló jelenlegi reformjavaslat fényében, illetve a „határon túli magyarok választójogának” minden konkrét jogszabályjavaslatot nélkülöző, alapvetően elméleti jellegű kérdését.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvénnyel elfogadott új önkormányzati választási rendszer – az önkormányzati struktúra bármilyen átalakítása hiányában – nem tekinthető átfogó reformjogszabálynak. A jogalkotás hátterében elsősorban az államháztartási kiadásoknak az önkormányzati képviselői létszám csökkentésével megvalósítható mérséklése, a választási rendszer arányosságának rontásával, illetve a jelöltállításra rendelkezésre álló idő csökkentésével pedig a szinte már predomináns pozícióba került Fidesz számára a jelenleg lehető legkedvezőbb választási környezet kialakítása állt. Az ellenzéki pártok jelöltállításának megnehezítése, illetve arányos képviseletük lehetőségének csökkentése mellett nyilvánvaló módon minden szempontból kisebb figyelmet kapott a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának az önkormányzati választási rendszer átalakításának farvizén végrehajtott módosítása. *A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvényt* módosító, *a kisebbségi önkormányzati képviselők számának csökkentése érdekében szükséges törvények módosításáról szóló 2010. évi LXII. törvény* a fent vázolt általános átalakítási logikát követte, amikor a települési kisebbségi önkormányzati képviselők létszámát a korábbi öt főről négyre, a területi kisebbségi önkormányzati képviselők számát a korábbi kilenc főről hétre csökkentette, míg az országos kisebbségi önkormányzati képviselőknek a megalakult helyi kisebbségi önkormányzatok mennyiségétől függő létszámát szakaszosan és arányosan mérsékelte.

A probléma nyilvánvaló módon nem a kisebbségi önkormányzati testületek létszámának pusztán megnyírbálásából, hanem annak – főleg a nyári jogalkotási láz dinamikájából fakadó – átgondolatlanságából ered. Ugyanis míg a települési önkormányzatok esetében a képviselő-testület méretét a település lakosságszáma határozza meg, addig a kisebbségi önkormányzatoknál pusztán a kisebbségi önkormányzat mivolta, ezért a települési kisebbségi önkormányzatok egységesen négy főből állnak. Így állhat elő az a visszás helyzet, hogy míg egy száz fős község települési önkormányzatának képviselő-testülete a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. L. törvény 4. § a) pontja alapján mindössze kétfős lesz, és ha a kisebbségi választói névjegyzékbe legalább harmincan kérték sikeresen felvételüket, akkor a települési kisebbségi önkormányzat létszáma négy fő, vagyis ennek a duplája. Még az ezer lakossal rendelkező településeken is négy-négy lesz a települési önkormányzati képviselő-testület, illetve az egyes települési kisebbségi önkormányzatok tagjainak száma, a kisebbségi választói névjegyzékbe felvett mindössze harminc választópolgár esetén. Ugyanakkor egy soproni vagy szekszárdi német, békéscsabai szlovák, miskolci vagy ózdi cigány kisebbségi önkormányzat feladataihoz mérten a négy, de a korábbi öt fős kisebbségi önkormányzati létszám sem garantálja a hatékony működést.

Ha már a jogalkotó módosította a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló, kétharmados parlamenti többséget igénylő 2005. évi CXIV. törvényt, akkor a kisebbségi önkormányzatok létszámának mechanikus csökkentése helyett bevezethette volna a települési kisebbségi önkormányzatok esetében, hogy a testület létszáma a kisebbségi választói névjegyzékbe felvett személyek számával együtt arányosan növekedjék, kiküszöbölve ezáltal a kistépüléseken a települési önkormányzat és a kisebbségi önkormányzatok létszáma között feszülő kellemetlen diszkrpanciát, továbbá megteremthette volna a kisebbségi önkormányzat létszáma és a kisebbségi közösség méretéből fakadóan ellátandó feladatok közötti összhangot is. Ugyancsak hiányosságként említhető, hogy bár a 2010. évi LXII. törvény elfogadásakor már a parlament előtt volt az országgyűlési képviselők választásáról szóló, Kósa Lajos, Navracsics Tibor, Répássy Róbert és Rétvári Bence által jegyzett törvényjavaslat, amely alapján egyértelműen szükségszerűnek tűnik módosítani a kisebbségi jelölő szervezetnek a 2005. évi CXIV. törvény 26. § (2) a) pontja által szabályozott definícióját – ezt később részletesen elemezzük –, erre azonban nem kerítettek sort, ezáltal alapvetően hátrányos, sőt megkockáztatható, hogy diszkriminatív helyzetet teremtve a nemzeti és etnikai kisebbségekkel szemben a kedvezményes kisebbségi mandátum megszerzését célzó erőfeszítéseik terén.

Fontos megemlíteni, hogy bár a Fidesz által a parlament alakuló ülését követően benyújtott, az országgyűlési választási rendszer átalakítására irányuló törvényjavaslat számos előzetes félelemmel ellentétben alapvetően pozitív meglepetést keltett, és a T/18. számú törvényjavaslat valóban úgy hozza ki szinte a legtöbbit a kétszáz fős keret által megszabott lehetőségekből, hogy igyekszik a jelenlegi választási rendszer alapvonásaiból is – vegyes választási rendszer, országos kompenzációs lista, Hagenbach–Bischoff- és d’Hondt-féle mandátumelosztási formulák – minél többet átmenteni, egyáltalán nem biztos, hogy elfogadják a jelenleg még mindig bizottsági tárgysorozatba vételre váró előterjesztést, vagy hogy az akár hosszú távon szabályozza majd az országgyűlési képviselők választásának kérdését, biztosítva ezáltal a kedvezményes kisebbségi mandátum megszerzésének lehetőségét. Lehetséges, hogy az új alkotmány elfogadásával párhuzamosan teljesen új választójogi szabályozást dolgoznak ki, s emiatt a T/18. számú törvényjavaslatot vagy nem

fogadják el, vagy csak egy választásra szól majd. Ugyancsak problémás a kétharmados, alkotmányozó többséggel rendelkező Fidesz-KDNP, továbbá az Alkotmánybíróság és a jelenleg hatályos alkotmány értelmezésével született eddigi AB határozatok alkotmányos kötőerejének kapcsolata, ugyanis a kisebbségek parlamenti képviselete tekintetében a mulasztásos alkotmánysértés megállapítására alapvetően az Alkotmánybíróságnak az alkotmány 68. § (3) bekezdésén nyugvó interpretációjával került sor [35/1992. (VI. 10.) és 24/1994. (V. 6.) AB határozat], és maga a két idézett határozat is számos tisztázatlan kérdést vet fel.

A lehetséges politikai scenárióktól függetlenül a T/18. számú törvényjavaslat a Fidesz által benyújtott közjogi javaslatok közül mindeddig az egyik legönkorlátozóbb jellegű; negatívumként általánosságban talán az említhető, hogy számos jelenlegi alkotmányjogi visszasságot – jelöltállítás, külképviseleti szavazás – nem orvosol vagy csak látszatsmegoldást kínál rá a tervezet, míg egyes esetekben – például a felhatalmazás a választókerületek kormány általi kialakítására, szemben az AB törvényi szabályozást előíró korábbi határozatával – maga is újabbakat termel.

Ami azonban teljesen újszerű és mindenképp dicséretes elem, az a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó, hivatalosan 1992 óta fennálló mulasztásos alkotmánysértés orvoslása. Az új választójogi törvényjavaslat maximum tizenhárom kedvezményes kisebbségi mandátum betöltésére biztosít lehetőséget a 198 képviselői helyen felül. A maximum szó hangsúlyozása fontos, ugyanis a tizenhárom szám ténylegesen csak szimbolikus szerepet tölt be a normaszövegben, utalva a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény által elismert, hazánkban honos tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbségre. Ha a magyar politikai elit a jelenlegi választási rendszeren belül nem tartotta megvalósíthatónak a 386 képviselőn felül vagy belül tizenhárom nemzetiségi képviselő részvételét a törvényhozás munkájában, akkor nehezen érthető, miért történhet ez meg olyan könnyű szívvel 198 országgyűlési képviselő esetében. [Erre az ellenmondásra utal, hogy a december elején nyilvánosságra hozott alkotmány-koncepció esélyesebbnek tűnő egykamarás parlamenti variációja nem is tartalmazza a kisebbségek parlamenti képviseletét – *a szerk.*]

Fontos hangsúlyozni, hogy a törvényjavaslat nem a kisebbségek országgyűlési képviseletének, hanem a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének jogintézményét teremti meg az alábbi könnyítések révén. Egyrészt a kisebbségi jelölő szervezetekre nem érvényes az 5%-os listás bejutási küszöb, másrészt az első mandátumukat az országos listán az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszám (kvóciens) egyharmadáért megszerezhetik, azonban minden továbbihoz azt már nekik is újra és újra el kell érniük. Milyen lehetőséget jelent ez a szabályozási modell a kisebbségek parlamenti képviselete számára a gyakorlatban? Egyrészt – ha nem korlátozná a jelöltállító szervezetek státuszát a később elemzendő diszkriminatív szabályozás – előfeltételezne egyfajta kisebbségi pártosodást, ami nyilvánvaló módon csak a nagyobb létszámú nemzeti és etnikai kisebbségek esetében lehet sikeres. A jogszabálytervezet alapján ugyan végső soron akár jelenleg is létező kisebbségi társadalmi szervezetek is felléphetnek jelölő szervezetként, még ha ez számos ellentmondáshoz vezetne is. A jelöléshez öt egyéni választókerületben össze kell gyűjteniük 750 ajánlószerződést. Tekintettel a hazai nemzeti kisebbségek diaszpórikus földrajzi elhelyezkedésére, ez a cigány, német, szlovák és talán a horvát kisebbség számára lenne egyáltalán teljesíthető (optimális esetben). Ha sikerülne egyéni jelöltet indítani öt választókerületben, akkor jöhetne szóba az országos kisebbségi lista felállítása, ami a

kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosíthatja. A kisebb létszámú nemzeti és etnikai kisebbségeket azonban *ab ovo* kizárja az a szabály, hogy közös kisebbségi listák nem állíthatók.

Ha a 2010-es első forduló részvételi adatai alapján szimulálnánk az országos listáról a kisebbségi mandátumok kiosztását, akkor a 64,38%-os részvétel és az 5.172.222 leadott szavazat alapján az országos listán a 78 mandátum kvóciense 65.471 szavazat, ennek harmada (a kedvezményes kisebbségi mandátumhoz jutás szavazatszama) pedig 21.823 lenne. Ilyen mértékű kisebbségi választói bázissal Magyarországon pedig biztosan kizárólag a cigány, talán jó eséllyel a német és esetleg a szlovák kisebbség rendelkezik. További kisebbségi mandátum megszerzésére kizárólag a cigány kisebbségnek lenne esélye, ha valami csoda folytán képes lenne egységes kisebbségi jelölő szervezet (párt) és lista kialakítására, valamint az etnikai alapú választási mobilizációra. Mindezek alapján úgy vélem, hogy valószínűleg kettő-négy kisebbségi mandátum betöltésére nyílna lehetőség e választási szabályozás alapján, ami még semmilyen formában nem okozna erőegyensúlyi vagy elvi zavarokat a 198 fős parlament munkájában. A kedvezményes mandátumszerzés ugyanis szerencsés módon nem a delegálási elv alkalmazásával, hanem a képviseleti elv érvényesítésével történik.

A javaslat jelenlegi formáját illetően az aktív választójog kérdése és a jelölő szervezetek szabályozása igényel további alapos elméleti megfontolást. A törvényjavaslat csak a passzív választójog gyakorlását köti a kisebbségi névjegyzékbe történő felvételhez, ami a korábbi Európa tanácsi és kisebbségi ombudsmani ajánlásokkal nem összeegyeztethető, azonban nem áll távol a parlamentáris képviseleti elvtől, és nem lenne egyedülálló modell Európában. (Lásd például a kisebbségek kedvezményes mandátumszerzési lehetőségét a schleswig-holsteini Landtagban.) Vagyis minden választójoggal rendelkező állampolgár szavazhatna – legalábbis a javaslat jelenlegi szövege alapján – a kisebbségi jelöltekre és listákra, ám egyszersmind választás elé is állítaná őket, hogy kisebbségi jelölő szervezet listájára vagy pártlistára adják le második szavazatukat, mivel a rendszer extra szavazatot a kisebbségekhez tartozó személyeknek nem biztosít. A nagy kérdés ebből a szempontból az, hogy mennyire lesz meghatározó az etnikai elvű választói magatartás a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek körében.

A javaslat jelenlegi formájában elméletileg azért támadható, mert bár a kisebbségi önkormányzatok alakításának a joga, illetve a kedvezményes kisebbségi mandátumszerzés lehetősége egyaránt az alkotmány 68. § (3) bekezdésére visszavezethető kollektív kisebbségi státuszjog, gyakorlásuk a T/18. számú törvényjavaslat esetleges elfogadását és hatálybalépését követően mégis különböző jogalanyi körre kiterjedően és eltérő eljárási keretek között történne. Az a szabályozási gyakorlat, amely egyaránt képes lenne megfelelni a választójog egyenlőségének és a duális (vagy multiplikált) kisebbségi választójog 34/2005. (IX. 29.) AB határozat által kimondott tilalmának, továbbá biztosítaná a kisebbségi közösségek autonómiájából fakadó, az Európa Tanács által is szorgalmazott, továbbá a kisebbségi választói névjegyzék bevezetésével a magyar jogalkotó által is elismert azt az elvet, hogy a kisebbségi választásokon csak az adott kisebbséghez tartozó személyek vehetnek részt, az alábbi módon lenne kialakítható:

Az országgyűlési választások keretén belül a kisebbségi listák jelöltjeire való szavazást (kedvezményes kisebbségi mandátumhoz kapcsolódó aktív választójog gyakorlását) éppúgy a

kisebbségi választói névjegyzékbe történő regisztrációhoz kellene kötni, mint a kisebbségi önkormányzati választásokhoz kapcsolódó aktív választójogot. Természetesen sor kerülhetne külön kisebbségi választói névjegyzékek összeállítására a két választás alkalmából és ezek megsemmisítésére a voksolást követően, azonban ez a szabályozás, bár adatvédelmi szempontból a legtisztább megoldás volna, tekintettel a választópolgárok politikai aktivitásának korlátaira, ami alól a kisebbséghez tartozó választópolgárok sem képeznek kivételt, a választói részvétel szempontjából szuboptimális eredményre vezethetne. Szerencsésebb lenne, ha a kisebbségi választói névjegyzék összeállítására az április–májusi országgyűlési választásokat megelőzően kerülne sor, azt pedig – garantálva a névjegyzékbe történő felvétel vagy esetleges törlés időközi lehetőségét – mind az országgyűlési, mind pedig a kisebbségi önkormányzati választások során használnák a választójoggal rendelkező személyek körének meghatározására, majd az önkormányzati/kisebbségi önkormányzati választások után kerülne megsemmisítésre. Az országgyűlési választások során a névjegyzékben szereplő személyek a választójog gyakorlásához szükséges személyazonosítás során dönthetnének arról, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára kívának-e szavazni, és a szavazatduplikáció elkerülése érdekében csak a választásuknak megfelelő listás szavazólapot kapnának.

Természetesen felmerül a probléma, hogy ez az eljárás egy kisebbségi jelölő szervezet léte esetén sérti a választás titkosságának az elvét, hiszen a választópolgár választásának eredménye – az érvénytelen szavazás esetét kivéve – logikailag megismerhetővé válik. Álláspontom szerint azonban még mindig ez a legcsekélyebb joghátrány, amely a kisebbségi közösségek tagjait sújtja a közösség számára történő mandátumbiztosítás szempontjából, és nem is analógia nélküli. Ha a kisebbségi önkormányzati választások során a jelöltek száma megegyezik a kisebbségi önkormányzat törvényben meghatározott létszámával, és a jelöltek ráadásul ugyanúgy egy kisebbségi szervezet jelöltjei, akkor a „kislistás” választási rendszer logikájából fakadóan elvileg ugyanúgy sérülhet a választójog titkosságának a követelménye. Természetesen a rendelkezésre álló szavazatok pluralitása némileg oldja a sérelem mértékét, hiszen a választópolgárnak nem szükségszerűen kell élnie összes szavazatával, de az analógia megállja a helyét. A közösségi autonómia, a választójog egyenlősége, illetve a választás titkosságának elvi és jogi követelményei nehezen hozhatók harmonikus közös nevezőre bármelyikük legcsekélyebb mértékű sérelme nélkül.

A kisebbségi autonómia elvével kapcsolatos fenti problémák mellett a T/18. számú törvényjavaslat másik gyenge pontja a jelölő szervezetek szabályozásának kérdése. A törvényjavaslat 4. § (3)–(4) bekezdése így szól: „(3) Azok a társadalmi szervezetek, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán jelöltet állíthatnak (a továbbiakban: kisebbségi jelölő szervezet) e törvényben foglalt feltételekkel kedvezményes kisebbségi mandátumot szerezhetnek. Az így megszerezhető mandátumok száma a tizenháromat nem haladhatja meg. (4) A kisebbségi jelölő szervezetekre – e törvényben foglalt eltérésekkel – a pártokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” Vagyis az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló *2005. évi CXIV. törvény* 26. § (2) bekezdés *a)* pontja szerinti definíciót kívánja alkalmazni a jelölő szervezetekre, azzal az eltéréssel, hogy a jelölő szervezetekre alapvetően a pártokra irányadó törvényi szabályozást kell alkalmazni. A megkötés pikantériája, hogy a *2005. CXIV. törvény* fent említett pontja éppen a pártokat zárja ki a jelölő szervezetek köréből. („Jelölő szervezet: az egyesülési jogról szóló törvény szerint bejegyzett olyan társadalmi szervezet [ide nem értve a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett

szervezetet], amelynek alapszabályában – a települési kisebbségi önkormányzati választás évét megelőző legalább 3 éve – rögzített célja az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselete.”)

Vagyis a pártoknak megtiltjuk, hogy kisebbségi jelölő szervezetként lépjenek fel, de az erre vállalkozó társadalmi szervezetektől elvárjuk a pártszerű működés szabályainak való megfelelést. Ez nem csak formállogikailag örültség, hanem alapvetően diszkriminatív is. Mindezek alapján ugyanis leszögezhetjük, hogy a Magyar Köztársaságban, bár jogilag nem tilos kisebbségi pártok alapítása, mint volt például egészen a legutóbbi időkig Bulgáriában, a gyakorlati szabályozás azonban ebbe az irányba mutat, ugyanis ténylegesen értelmetlenné teszi és így ellehetetleníti a kisebbségi pártokat, hiszen részben a választásokon való jelöltállítás és részvétel alapvető funkcióját tagadja meg tőlük. Formálisan természetesen nem, hiszen a többségi pártokkal megmérkőzhetnek az országgyűlési választási rendszer „rendes” keretei között, ahol eleve esélytelenek, ám kedvezményes kisebbségi mandátumokért már nem szállhatnak ringbe.

A 2005. évi CXIV. törvény eredeti szabályozása a kisebbségi önkormányzatok esetében alapvetően jó szándékú, ám szerencsétlen volt. Abból a célból, hogy a többségi pártok ne tekinthessék a politikai versengés terepének a kisebbségi önkormányzatokat és ne a saját kisebbségi jelöltjeiket kívánják megmérgetteni egymással szemben, a jogalkotó *ab ovo* kizárta a pártokat a jelöltállításra jogosult szervezetek közül. A szabályozás valóban szerencsétlen volt, hiszen csírájában fojtotta el az etnikai pártosodás – társadalmi és politikai nézőpontból vitatható, liberális jogi nézőpontból azonban megtagadhatatlan – lehetőségét, miközben az etnikai pártok is integrálhatók lehettek volna a kisebbségi önkormányzati választási rendszerbe, ha rájuk is kiterjesztik azt a követelményt, hogy alapszabályukban jelenítsék meg az adott kisebbség érdekeinek képviseletét. Ugyanennek a szabályozásnak a fenntartása és az esetleges etnikai pártok kizárása a kedvezményes kisebbségi mandátumért folyó versenyből az országgyűlési választások során abszurd és megengedhetetlenül diszkriminatív lenne. A T/18. számú törvényjavaslat életbelépésével párhuzamosan elengedhetetlen lenne a 2005. évi CXIV. törvény jelölő szervezetekről szóló szabályozásának módosítása és a pártokra vonatkozó kivétel törlése.

*

A helybenlakás nélküli kedvezményes honosítás során állampolgárságot szerzett személyek bejelentett magyarországi lakcím nélküli választójogáról (vulgarizált formában: „a határon túli magyarok választójoga”) konkrét jogszabálytervezetek nélkül nehéz bármit is mondani. Álláspontom szerint a kérdés körül folyó vita magáról az érintettek köréről, a határon túli magyarságról szól legkevésbé. Egyrészt a Fidesz pusztán belpolitikai motivációja és szavazatmaximalizálásra törekvő hozzáállása a határon túli magyar kérdés tematizálása kapcsán nehezen tagadható az után, hogy hatalmas médiavisszhanggal ünnepeltette a MÁÉRT újjáalakulását és a nemzeti együttműködés e szélesebb kontextusát, miközben elvben megtagadta a határon túli magyar közösségektől a demokratikus öngazgatás jogát és képességét azért, hogy nem ismerte el a szlovákiai magyar közösségek általa politikailag nem preferált, ám komoly demokratikus támogatással rendelkező politikai szervezetét, a Híd–Most pártot. Ugyanakkor a jelenlegi ellenzéki pártok és a liberális közvélemény egyes – nem elvi alapon nyugvó – ellenvetései is inkább a határon túli magyarsággal és politikai attitűdjeikkel kapcsolatos kollektív félelmekből, semmint ezek alapos ismeretéből

származnak. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvénnyel bevezetett helybenlakás nélküli kedvezményes honosítás hatását, a „kettős állampolgárság” tényleges vonzerejét csak 2011. január 1-je után leszünk képesek megbecsülni. Mivel a határon túli magyar közösségek tagjai számára a kettős állampolgárság alapvetően szimbolikus kérdés, ami – félreértett vagy félre nem értett módon, de – az anyaországhoz való kötődésük kifejeződése, a kedvezményes honosítás kérelmezése messze nem jelenti automatikusan a választójoggal való élés szándékát is. A lakcímnnyilvántartásba való bejelentkezéssel keresztül már a jelenleg hatályos és január 1-jétől alkalmazandó rendszer is kijátszható választójogi szempontból.

Ennek ellenére úgy vélem, hogy alapvetően felesleges határon túli magyar nemzettársaink ezreiről azt feltételeznünk, hogy szürke zónás kikapukat keresnek, vagy magukra vállalják a külképviseleti szavazás, esetleg az utazás adminisztratív és egyéb terheit (szabályozási javaslat híján jelenleg találgatásokra vagyunk utalva) azért, hogy egy olyan törvényhozás megválasztásában vegyenek részt, amelynek politikai teljesítménye az ő mindennapi életminőségüket egyáltalán nem érinti. Mindezt akkor, amikor tényszerűen alapvetően kettős identitásúak, elfogadják annak az államnak a politikai intézményeit, amelynek területén élnek (úgy is fogalmazhatnánk, hogy integrálódnak abba a politikai nemzetbe és társadalomba, amelynek állampolgárként életvitelszerűen is tagjai), és miközben tendenciaszerűen csökken etnikai szavazói magatartásuk intenzitása abban az országban, amely közügyeinek alakulása ellenben érinti a mindennapjaikat. Természetesen lesznek olyan helybenlakás nélkül honosított állampolgárok, akik így vagy úgy, bejelentett magyarországi lakhellyel vagy nélküle, de élni fognak aktív választójogukkal hazánkban. Többségükben valóban a konzervatív és jobboldali politikai tábor fogják erősíteni, bár a szomszédsági kapcsolatok minőségének erőteljes romlásával együtt járó politikai szcenárió esetén erre sem mernék mérget venni. Erdélyben és a Felvidéken nem járták le annyira a liberalizmust, mint Magyarországon. Ám abban, hogy e választópolgárok száma valóban érdemben képes lesz befolyásolni a választások kimenetelét és ezáltal a magyar belpolitika alakulását, már erősen kételkednék.

A tényleges szabályozás szintjén a magam részéről az ír modellnek megfelelően egy viszonylag kiterjedt kedvezményes honosítási gyakorlat mellett bejelentett lakcímhöz kötném a választójog gyakorlását. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a határon túli magyarság választójogának kérdésében folytatott szűkkeblű és terméketlen vita helyett érdemes lenne arra a jelenségre reflektálni, hogyan erodálódik és relativizálódik korunkban az etnonacionalista alapú kettős állampolgársági politikák, a nemzetközi migráció és az unióon belül a személyek szabad áramlásának szabadsága, valamint az európai uniós állampolgárság intézményén keresztül a politikai és más státuszjogok nemzeti állampolgársághoz kötöttsége. És akkor provokatív jelleggel felvethetnénk, hogy miért nem állandó lakcímhöz, munkavállaláshoz vagy közteherviseléshez kötjük a választójog gyakorlását a Magyar Köztársaság területén, állampolgárságra való tekintet nélkül, legalább az uniós polgárok esetében.

Unger Anna

Mi lehet a népszavazás jövője Magyarországon? – szól a szerkesztőségi körkérdés, és a szerző rögvest nehéz helyzetbe kerül, elvégre az alkotmányos és politikai szereplők által eddig is politikai jolly jokerként alkalmazott intézményről van szó, amelynek eredeti célja, az állampolgárok közvetlen döntéshozatala az elmúlt húsz évben mindvégig a pártok játékszere volt. Minden bizonnyal az is marad – és ezzel akár válaszoltunk is a feltett kérdésre.

De talán nem érdektelen az olvasó számára, ha e tömör válaszhoz némi indoklást fűzünk. A releváns magyar pártok egyik legkiszámíthatóbb jellemzője, hogy ellenzékiből, és csakis ellenzékiből tartják fontosnak a népszavazás intézményét, és csak abban az esetben, ha a népszavazás tárgya őket érdemben nem korlátozza. Ez lényegében 1989 óta így van – kezdve a négyigenes népszavazástól a legutóbbi, 2008-as „szociális” népszavazáson át a 2009-es, a képviselői juttatásokra vonatkozó kezdeményezésig. A jobboldali összefogás jelképeként 1997-ben a külföldi földtulajdonlást megakadályozandó az MDF, a Fidesz és az FKGP kezdeményezett ügyszavazást, 2001-ben az MSZP négy kérdésben – egy ingyenes középfokú nyelvvizsga, a sorkötelezettség eltörlése, a Munka törvénykönyvének módosítása, a nyugdíjmelés szabályozása – élt ugyanezzel a lehetőséggel. A sorból tehát nem lóg ki a legutóbbi, a magánnyugdíj-pénztári járulékokat érintő kormánydöntés ellenében kezdeményezett, az MSZP-hez köthető népszavazás sem. Alighanem azonban ebből a népszavazási kezdeményezésből sem lesz semmi – ahogy nem lett a 400 ezer aláírással támogatott TB-mentő népszavazásból és a képviselői juttatásokra irányuló, több mint 600 ezres támogatottsággal bíró kezdeményezésekből sem.

Az Alkotmánybíróság az elmúlt években következetesen következetlen döntéseket hozott a népszavazások tárgyában: a TB-mentő népszavazásnál például azzal az érveléssel söpörte le a 130/2008. (XI. 3.) AB határozatban az egyébként általa egy évvel korábban már jóváhagyott kérdést [105/2007. (XII. 13.) AB határozat], hogy az „nem aktuális”, mert a kormány letett az egészségpénztári rendszer átalakításáról, ezért népszavazást sem kell tartani a kérdésben.¹ A képviselői juttatások tárgyában pedig a parlament lépett – elrendelte ugyan a népszavazást [28/2009. (IV.17.) OGY határozat], ám a képviselői juttatásokat illetően rögtön jogszabályokat is módosított, így az AB megsemmisítette az Országgyűlés határozatát [82/2008. (V. 29.) AB határozat], mivel az eredeti kérdéshez képest a jogalkotó oly mértékben változtatta meg a jogszabályokat, amely érdemben befolyásolta magát a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát. A parlament tehát újabb határozatában – eleget téve az AB határozatban megfogalmazottaknak – már nem is rendelte el a népszavazást [72/ 2009. (IX. 17.) OGY határozat]. A „szociális” népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi vitát pedig e helyen említeni sem érdemes – erről az elmúlt években meglehetősen hosszasan alkotmányjogi vita folyt.

A népszavazás jövője alkotmányjogi szempontból nem biztató, de tegyük hozzá rögtön: eddig sem volt az – nem csekély jogi felkészültségre és kitartásra van szüksége annak, aki a

¹ Tette ezt az AB annak ellenére, hogy a kezdeményezés ügyszavazásra irányult, amelyet az Országgyűlésnek kötelező elrendelnie – és sem az alkotmány, sem az Nsztv. nem ad lehetőséget arra, hogy az AB megítélése szerint a kormányzati tervek szempontjából „nem aktuális” kérdésekben meg lehessen tagadni a népszavazás elrendelését, ha a kezdeményezés egyébként minden alkotmányos és törvényi előírásnak eleget tesz. Ezzel az AB lényegében nemcsak egy újabb tilalmi tárgykört határozott meg, de saját magát is politikai elemző központtá transzformálta, amely döntéshozatala során a kormányzat jövőbeli politikai terveit és szándékait is latolgathatja, figyelembe veheti.

jogszabályok és a több száz alkotmánybíróági határozat alapján sikeresen végig tud vinni egy népszavazási kezdeményezést. A rendszer ugyanis számos buktatót tartalmaz, már az első lépésektől kezdődően. Példának okáért ember legyen a talpán, aki úgy meg tudja fogalmazni a kérdést, hogy a többszörös alkotmányossági szűrőn átmenjen, és mint azt az egészségpénztári kezdeményezés mutatja, nem kizárt, hogy az egy éven belül meggondolja magát a testület, és alkotmányellenesnek ítéli az általa egyszer már elfogadott kezdeményezést. Ugyancsak alapvető akadályt jelent, hogy az OVB és az AB akár éveken, évtizedeken át is elvitatkozhat egy-egy kérdésről – hiszen az AB csak megsemmisítheti az OVB döntését, de azt nem módosíthatja, így a két intézmény józan belátásán túl semmilyen garancia nincs arra, hogy az eljárás egyszer véget ér, és a kezdeményező elindíthatja az aláírásgyűjtést.

Az alkotmányjogi problémákon túl azonban komolyabb nehézségnek tartom a népszavazás körüli politikai játszmákat. Önmagában az, hogy a pártok csak ellenzékéből fedezik fel az intézmény jelentőségét, csakis őket minősíti – e tekintetben a legutóbbi példát a Fidesz-KDNP alkotmányozó hevülete és az esetleges új alkotmány népszavazási megerősítésének teljes elutasítása jól mutatja. Igencsak nehéz lesz azt hatásosan megmagyarázni, hogy miért is nem szükséges az új alaptörvény népszavazási ratifikációja,² ha két évvel ezelőtt a 300 forintos vizitdíj eltörléséhez a népszavazási mozgósítást még elengedhetetlennek tartották. A kormány/ellenzék pozícióból eredő ellentmondásokra ugyanakkor a pártoknak kell(ene) megoldást találniuk.

Azonban ugyancsak a pártoknak – esetünkben a kétharmados többségből eredően a kormánypártoknak – kellene megoldást találniuk a népszavazás alkotmányos helyzetének rendezésére is. Erre mind ez idáig nem került sor – holott az elmúlt években alkotmányjogi és politikatudományi szakmai közösségek is napirendre vették a kérdést. A 2008-as népszavazás után a Political Capital és a Századvég közös nyilatkozatban sürgette az alkotmányos szabályozás rendezését,³ az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet egy beszélgetést rendezett a kérdésről,⁴ a Magyar Politikatudományi Társaság 2008. évi Politológus Vándorgyűlésének ugyancsak egyik alapvető témája volt a közvetlen és képviseleti demokrácia viszonya.

Ezen a ponton viszont érdemes egy rövid kitérőt tenni. Noha a szerkesztőségi kérdés a népszavazás magyarországi jövőjére vonatkozott, és mindaddig a népszavazásról esett szó, fontos különbséget tenni népszavazás és közvetlen demokrácia között. Népszavazás számos országban létezik – s még alkotmányos előírás vagy tradíció sem kell hozzá, csupán politikai szükségszerűség vagy kényszerhelyzet (lásd a britek első, s mindmáig egyetlen, 1975-ös országos népszavazását EK-tagságuk fenntartásáról). A közvetlen demokrácia azonban sokkal

² Megjegyzendő, hogy az MTA Jogtudományi Intézete által a parlament alkotmány-előkészítő eseti bizottságának megküldött véleményében is a népszavazás útján történő ratifikációt tartja kívánatosnak az alkotmányozáshoz elengedhetetlen társadalmi legitimitáció megteremtése érdekében. Az MTA JTI javaslatát lásd <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf>.

³ A Political Capital és a Századvég Alapítvány a népszavazás intézményének újragondolását kezdeményezi. Sajtóközlemény, 2008. március 11.; <http://www.szazadveg.hu/kutatas/archivum/egyeb/a-szazadveg-alapitvany-es-a-political-capital-a-nepszavazas-intezmenyenek-ujragondolasat-kezdemenyezi-99.html>.

⁴ *Mi fenyegeti a Harmadik Köztársaságot? A pártok az Országgyűlésben vagy a nép a szavazófülkében?*, 2008. március 31.; <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=225>. A konferenciasorozat teljes anyagát lásd MAJTÉNYI László – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Mi fenyegeti a köztársaságot?*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2009.

több, mint egy-egy alkalmmal meghirdetett népszavazás. Akár Svájcban, akár az USA tagállamaiban nézünk körbe, összetett, a képvisellel együttműködő intézményrendszer találunk, ahol a jogalkotási folyamat elején (iniciatíva) és a végén (referendum) is megjelenhet a választó, attól függően, hogy ő maga akar alkotmánymódosítást vagy új törvényt kezdeményezni, vagy pedig a képviselő által elfogadott alkotmánymódosítást vagy törvényt akarja ratifikálni-megerősíteni, vagy éppen megsemmisíteni. A modern közvetlen demokrácia tehát – ellentétben a közfelfogással – a képviselőt nem kizárja, csupán korlátozza, ugyanakkor a képviselői intézmények a közvetlen demokrácia elengedhetetlen részei. Az alkotmányok Európa-szerte inkább a referendumot vették át a közvetlen demokrácia kettős intézményrendszeréből – számos alkotmányban kötelező népszavazási jóváhagyást rögzítettek bizonyos jogalkotási tárgyakhoz (például Dánia, Írország, Spanyolország, és még Németország is).

Ha rápillantunk az alkotmányt előkészítő eseti parlamenti bizottság honlapjára, azt látjuk, hogy a közvetlen demokrácia témakörét érdemben csupán egyetlen javaslat, Komáromi László és Pállinger Zoltáné tárgyalja,⁵ amely lényegében a svájci (és amerikai) példa alapján a kezdeményezés és a referendum elválasztását, hatékony társadalmi tájékoztatási rendszer bevezetését és egyértelmű eljárási szabályozást javasol. Aligha kell ahhoz nagy előrelátási képességekkel rendelkezni, hogy prognosztizáljuk: ez a javaslat – pontosan a mindenkori parlamenti többséget korlátozó jellege miatt – sajnos aligha fog a végső alkotmánytervezetben visszaköszönni. S végül e ponton talán annyit megenged az olvasó, hogy a szerző megjegyezze: nem elképzelhetetlen, hogy elfogult a közvetlen demokrácia irányában – ám ezt az elfogultságát az a tény támasztja alá, hogy sem Svájcban, sem az USA érintett tagállamaiban nem tapasztalható a demokrácia bármilyen jelentősebb mértékű korlátozása azokhoz az országokhoz viszonyítva, ahol a közvetlen demokrácia nem működik. Ez a megoldás nem jobb és nem rosszabb, mint a képviselő – csak *más*.

Lezárva a közvetlen demokrácia területére tett kitérőt, térjünk vissza a népszavazásra, annak is a politikai vetületére. Az új kormánytöbbségnek az alkotmányozó népszavazást eddig elutasító magatartása azt vetíti előre, hogy magának a népszavazásnak az alkotmányos szabályozása is sokkal szigorúbb, a választópolgárok számára érdemben elérhetetlen lesz. Hiszen ha magát az alkotmányt sem akarják népszavazásra bocsátani, mi indokolná, hogy ennél kisebb súlyú kérdésekben a választópolgárok szava döntő lehessen?!

Ahhoz sem kell komolyabb alkotmányjogi és politikai elemzői felkészültség, hogy rögzítsük: az MSZP tagjai által magánszemélyként benyújtott, a magánnyugdíj-pénztári járulékokra vonatkozó népszavazási kezdeményezések sem fognak sikert elérni. Az új összetételű OVB – amelynek választott tagjai között csak egy nem a kormánypártok által javasolt tag található – még nem tárgyalta a kezdeményezéseket, ugyanakkor a parlamentben már zárószavazására vár az alkotmány népszavazási tiltott tárgyakra vonatkozó előírásának módosítása, a járulékokkal kiegészítve az adókra és vámokra vonatkozó korlátozást. Az OVB döntését feltehetőleg nem fogja befolyásolni az sem, hogy a kezdeményezések előbb születtek, mint az alkotmánymódosítás. A kezdeményezésekhez igazított jogszabály-módosítás ráadásul nem is új keletű – ugyanezt láttuk tavaly, a képviselői juttatások tárgyában is, még ha akkor nem is az alkotmányt, csupán a vonatkozó törvényeket

⁵ KOMÁROMI László – PÁLLINGER Zoltán: *Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására az új alkotmányban*; <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/klpz.pdf>.

módosította a jogalkotó. Súlyukban nem, de elgondolásukban azonos lépésekről van szó: általános érvényű jogalkotással tegyük lehetetlenné az egyedi esetre irányuló népszavazást, ahelyett, hogy érvekkel próbálnánk magunk mellé állítani a választók többségét a népszavazási kampány során. Hogy ez mennyire demokratikus, a jogbiztonságot, jogállamiságot erősítő lépés, azt mindenki maga ítélje meg.

Idén tavasszal még azt lehetett feltételezni, hogy a jelentős parlamenti többséggel bíró kormányfő – hasonlóan más, félelnöki jellegű országok államfőihez – bizonyos esetekben élni fog a népszavazás eszközével, hiszen egyik legjelentősebb politikai sikerét is ennek az intézménynek köszönheti, és a mindenkori ellenzéki kritikával szemben a legnagyobb súlyú ellenérv a választók szava lehet. Ugyanakkor az alkotmányozó népszavazás teljes elutasítása megdönti ezt a feltételezést, még akkor is, ha ez a lépés nemcsak alkotmányjogi, de politikai szempontból is teljesen irracionális. A kormány támogatottsága ugyanis az önkormányzati választások és a rendszeres felmérések szerint nem csökkent, sőt – érdemi tétje tehát egy, a jövő évben megtartott alkotmányozó népszavazásnak sem igen lenne. Úgy tűnik azonban, hogy ebben a kormányfő és hatalmas parlamenti többsége mégsem bíz – más oka ugyanis nem lehet a választópolgárok, vagy magasztosabban kifejezve: a népszuverenitás alkotmányozásból való kizárásának. A már említett félelnöki rendszerekre jellemző népszavazások pedig alapvetően mindig bizalmi szavazások a kiíróval szemben – függetlenül attól, hogy pontosan mi is a feltett kérdés. A jelenlegi alkotmányozó többséggel bíró kormányzatⁱ ugyanakkor nem bírja a lakosság vagy a választópolgárok kétharmadának bizalmát – és egyre nyilvánvalóbb, hogy ezt nem is áll szándékában újabb népszavazásokkal megmérni. Ereje és politikai előrelátása egyelőre csak addig terjed, hogy a választópolgárok hatalomgyakorlási lehetőségeit – mint azt a tiltott tárgyak körének módosítási tervezete is jelzi – még jobban korlátozza. Ez a lépés azonban nemcsak saját, rövid távú politikai érdekeinek belátásáról, de demokraciafelfogásáról is árulkodik.

Magyar Kornélia

Már jóval az áprilisi választások előtt vita folyt a nyilvánosságban arról, hogy milyen irányba viheti alkotmányos berendezkedésünket egy minősített többséget eredményező Fidesz-győzelem. Az előrejelzések egy része odáig is elment, hogy azt prognosztizálta, a párt vezetésében úgy csapódott le a nyolc év ellenzékiesség, hogy kormányra kerülve minden pozíciót maga alá kíván gyűrti és minden intézményt a saját képére igyekszik formálni. Ebbe a körbe a választási rendszer is beletartozik természetesen. Ahhoz, hogy értékelni, elemezni tudjuk a kormánypárt által bevezetett változtatásokat, érdemes röviden kitérni arra, hogy vannak-e problémás pontjai a magyar választási rendszernek, és ha igen, melyek ezek. Így az is világosabbá válik, hogy a látható irány vajon ezekre a kritikus területekre reflektál-e.

Számtalan elemzés, kutatóműhely – így a Progresszív Intézet is – jelezte már korábban, hogy ugyan a választási rendszerünk arányos részét kellene képezze a területi listás ág, ám a megyénként kiosztható mandátumok alacsony száma miatt néhol egészen alacsony a körzeti magnitúdó, magyarul arányosság helyett tovább erősíti az egyéni választókerületekből eredő aránytalanságot. Ugyanígy problematikus elemként diagnosztizálta a szakirodalom (és nem mellesleg az Alkotmánybíróság), hogy demográfiai szempontból az egyéni választókerületek között komoly különbséggel kell szembenéznünk: van olyan, amelyik harminc- és olyan is, amelyik hatvanezer választópolgárt képvisel. Ezt a helyzetet ráadásul tovább rontja, hogy hiányzik a *gerrymandering* gyakorlata, azaz a választókerületek határainak meghatározott időnként történő automatikus felülvizsgálata. További közös pont volt az eddigi elemzésekben – kevés kivételtől eltekintve –, hogy az ajánlás rendszerét elégtelennek ítélte (elsősorban a sorozatos visszaélések miatt), helyette a kaució rendszerének bevezetését javasolta.

A tavaszi parlamenti választások előtt csak annyit lehetett tudni a Fidesz elképzeléseiről, hogy 200 fő körülire csökkentené az Országgyűlés létszámát (ugyanazt a számot lehetett hallani például a szocialistáktól is), azonban a koncepció veleje, azaz hogy mennyiben tartja meg a vegyes jelleget vagy viszi el inkább többségi vagy arányos irányba, nem derült ki. A választás után – jobb későn, mint soha – a 2010.május 17-én benyújtott T/18-as irományszámú törvényjavaslat nyomán sokat tisztult a kép, még ha természetesen vannak is homályos részletei. Azt persze fontos leszögezni, hogy a javaslat még a bizottsági vitán sem esett túl, azonban, tekintve a parlamenti arányokat, nagyjából biztosra vehetjük, hogy ezzel az iránnyal (vagy ehhez hasonlóval) kell számolnunk.

Az Országgyűlés létszámának 198 főben való meghatározása tehát egyértelműen a Fidesz választási kampányban elhangzott kétszáz fős ígéretéhez idomul. Nyilvánvalóan társadalmi igényt elégít ki ezzel a kormánypárt, még ha egyébként a törvényhozás létszámának csökkentésére tett indítvány inkább „közjogi populizmus”, mint valós problémamegoldás (erről lásd KÖRÖSÉNYI András: *Közjogi populizmus. Kisebbségi parlament, választásirendszer-reform*, Kommentár, 2006/1, 74–78). Azért az előbbi, mert nem egyértelmű, hogy a létszámcsökkentés nem okoz-e problémát a munkavégzés minőségében, hogy a bizottságokban kevesebb ember el tudja-e végezni az adott feladatmennyiséget (hiszen abból nem lett kevesebb, éppen ellenkezőleg), és hogy a kiesett humán erőforrást vajon nem fogják-e az elvégzendő munka kiszervezésével pótolni, ami pedig nyilvánvalóan pénzbe kerül. Az viszont elég egyértelmű, hogy az a pénz, amelyet 188 képviselőn meg lehet spórolni (legfeljebb 2 milliárd forint körüli összegről beszélhetünk), nem tétel semmilyen

adócsökkentés és semmilyen rendszerszintű reform szempontjából. De talán nem volt még olyan (releváns) párt az elmúlt húsz évben, amelyik ne kardoskodott volna a kisebb parlament mellett, így egyáltalán nem meglepő, hogy a Fidesz, a lehetőséggel a kezében, a történelminek szánt tettet meg is valósítja. Egy dolog tehát bizonyos: a társadalmi támogatottság növelése szempontjából hatékony lépést igyekszik tenni a Fidesz. Azonban a létszámcsökkentés – lásd fentebb a leglényegesebb problémák diagnosztizálását – nem tartozik a legsürgetőbb feladatok közé.

A kisebb parlament kérdésének másik része sokkal izgalmasabb és sokkal lényegbevágóbb, mint az esetleges megtakarítás, nevezetesen a mandátumok megszerzésének módszere. A törvényjavaslatból jelen pillanatban annyi kiolvasható, hogy a kormánypárt részéről egyértelműnek tűnik a szándék, hogy a választási rendszer vegyes jellegét megőrizze. Továbbra is három ágon lehet mandátumhoz jutni: többségi elven működő egyéni választókerületben, arányossági elven működő országos listán és a töredékszavazatokat kezelő kompenzációs listán. Az eddig a megyékre épülő listás ág helyébe tehát az országos lista lépne, ahol a korábbi legfeljebb 152 mandátum helyett a javaslat szerint ennek a felét, maximum 78-at lehetne megszerezni. Önmagában már az pozitív változás, hogy az aránytalanság egyik forrásaként számon tartott és egyébként az arányosságot megjeleníteni hivatott megyei listák helyébe az országos lista lép.

Ugyanígy „felezős” módszerrel csökkenti a javaslat az egyéni választókerületek számát is, ami a vegyes rendszer megőrzése okán üdvözítő, ugyanakkor két fontos problémát kreál: egyrészt az egyéni választókerületeknek a listáknál is mélyebbre nyúló történelmi gyökerei vannak, nem beszélve arról, hogy a pártok struktúrája is a 176 kerülethez idomul. Másrészt duplaannyi választópolgárt kellene egy-egy képviselőnek reprezentálnia, mint a jelenlegi szabályozás szerint, ami felveti a kérdést, hogy a helyi érdekek országos szinten való megjelenítése ezzel a lépéssel vajon nem gyengülne-e.

A kulcskérdés megválaszolásával viszont adós marad a javaslat: a legfontosabb és legérzékenyebb lépés a választókerületek határainak meghúzása lesz, amit nyilván nem ebben a törvényjavaslatban, hanem egy alacsonyabb szintű jogszabályban kell részleteiben kidolgozni és intézményesíteni. Ez lesz az a pont, amely különösen heves politikai vitákat fog/tud kiváltani, hiszen józan paraszti ésszel belátható, de ha ez nem elég, modellszámítások is igazolják (például a Barankovics István Alapítvány 2008-as tanulmánya), hogy ugyanazt a települést és a hozzá tartozó agglomerációt (ahol a két nagy rivális párt támogatói fele-fele arányban oszlanak meg) úgy is fel lehet osztani választókerületekre, hogy az egyik, és úgy is, hogy a másik nyerjen nagy fölényrel. Nem semleges technika tehát ez sem, mint ahogyan semmi nem az a választási rendszerrel kapcsolatban.

Az, hogy a javaslat egyfordulósá teszi a választást, kétségtelenül az egyszerűsítés irányába hat, azonban egyértelműen kétpárti irányba tolja a pártrendszert. Ha valóban egyfordulósá válik a voksolás, az hatással lesz a pártok egymáshoz való viszonyára, mert a győzelem reményében a választáson csak úgy lehet indulni, ha a választás első és egyetlen fordulója előtt a pártok szövetségeket hoznak létre. Az ilyen irányú folyamat a pártok számát várhatóan csökkenti és további koncentrálódáshoz vezet. Az pedig, hogy ez üdvös-e, csak normatív alapon megválaszolható kérdés.

Egy lényeges dologgal viszont nem foglalkozik a javaslat: a sokat kritizált ajánlás rendszerét érintetlenül hagyja, pedig egy-két kivételtől eltekintve a szakma egyetért abban, hogy egyrészt a sorozatos visszaélések okán ki kellene vonni a rendszerből, másrészt, hogy lenne is megoldás a helyettesítésére. Az ajánlott kaucióval szemben felhozott érvek azt kifogásolják, hogy elvesz maga a „kopogtatás”, az állampolgárral létesített közvetlen kapcsolat, és közvetve legitimizálják az ajánlószelvényekkel kapcsolatos visszaélések gyakorlatát, nevezetesen, hogy pénzért megvehető a jelöltség. Csakhogy a kopogtatócédula célja eredetileg a komolytalan jelöltek kiszűrése volt, arról nem is beszélve, hogy még ha korábban valós érv volt is a kopogtatással fenntartott személyes kapcsolat, mára mind technikailag, mind módszertanilag meghaladtuk. A netes világ – amelyben Magyarország, ha lassan is, de felzárkózik az EU-hoz és az USA-hoz – számtalan olyan felületet és csatornát biztosít, amellyel a választópolgárok ezerszer könnyebben és (költség)hatékonyabban elérhetők. Az az érv pedig, amely az ajánlás megvásárolhatóságát kritizálja, kezelhető. Nem feltétlenül kell teljesen kizárni a rendszerből az ajánlószelvények intézményét, de jelentőségüket lényegesen csökkenteni kell ahhoz, hogy ne ez legyen a versengés és a bűncselekmények fő tárgya. Ha alacsonyabb lenne a limit (a jelenlegi 750 helyett például 350), illetve a parlamenti pártoknak nem kellene ajánlószelvényt gyűjteniük, máris kevésbé vonzó területe lenne a választási csalásoknak, és a kaucióval kiegészítve tényleg nem lehetne kétségünk afelől, hogy csak az szerepel a szavazócédulán, aki komolyan is gondolja.

A javaslat tehát igyekszik az eddigi pályán tartani a választási rendszert, de számtalan bizonytalansági tényező merült fel, amelyet nem indokolt más, mint pusztán a kisebb parlament ígérete és ennek betartása. Fontos alapelv, és ezt is érdemes szem előtt tartani, hogy mind a választók, mind a pártok képesek alkalmazkodni egy-egy rendszer előnyeire-hátrányaihoz, így viselkedésükkel tompítják azok markáns sajátosságait. Ennek megfelelően egy tisztán többségi rendszer sem annyira aránytalan, és egy arányos rendszer sem hoz létre végtelenül instabil kormánykoalíciót. Ebből az következik, hogy sokkal fontosabb a történelmi hagyományok, kialakult rutinok és a gyakorlatban működő rendszerek (állandó korrekcióval való) működtetése, mint egy elméletileg tökéletes, de merőben új választási rendszer bevezetése.

Alapelvként az is leszögezhető, hogy csak az a módosítás üdvös, amely tartósan, nem csak egy-két ciklus erejéig biztosít stabilitást, illetve amelyik hosszú távon nemcsak egy-egy párt versenyelőnyét garantálja, hanem az intézményi stabilitást és a demokrácia minőségének hosszú távú javulását hozza. Utóbbi különösen kritikus olyan helyzetben, amikor a gyakorlatban nincs szüksége a kormánypártnak valós és érdemi egyeztetést folytatni ahhoz, hogy javaslatához támogatást szerezzen. Ez persze nem jelenti azt, hogy az elvek oldaláról közelítve ne lenne szükség konszenzusra. Elvszerűen pedig azért van szükség megegyezésre/egyeztetésre, mert nyilván nem lehet a mandátumok számát ilyen mértékben csökkenteni úgy, hogy az ne eredményezzen változást az arányosság/többség kérdésében, ami pedig szükségszerűen előnyben, illetve hátrányban részesíti egyik és másik szereplőt. Persze felmerül a kérdés, hogy kivel/mivel kell (helyesebben célszerű) megegyezésre jutnia. Az ellenzék egészével-e, vagy ha nem, akkor vajon melyik pártjával?

De míg a választási rendszer módosításánál inkább a politikai kultúra/habitus dimenziójában értelmezhető az, hogy a kormánypártok törekednek-e az ellenzéki pártok érdekeinek/meglátásainak jogszabályba való (részleges) beépítésére, egy új alkotmány megalkotása minőségében más kérdés.

Mondhatja azt a kormánypárt, hogy 2010 tavaszán a választók minden szükséges információ birtokában és a kétharmados többség következményeinek ismeretében hatalmazták fel a Fidesz-KDNP-szövetséget mindarra, amit az azóta eltelt időben tesz. Tekintsünk is el attól az ellenérvtől, hogy márpedig a Fidesz nem mondta el/írta le pontosan, hogy mit, mikor, hogyan és pontosan milyen részletek mentén fog megvalósítani, hiszen ha a választópolgárnak úgy tetszik, hogy a részletek ismerete nélkül húzza be az ikszet, akkor a választópolgárnak úgy tetszik. A végső ítéletet ugyanezek a választópolgárok fogják kimondani, akik ha végül zokon veszik a végeredményt, megvon(hat)ják bizalmukat a jelenlegi kormánypárttól. De egy új alkotmány teljesen új keretet jelent, amely mind szimbolikus, mind gyakorlati szempontból megköveteli, hogy arról – függetlenül a tavaszi választás eredményétől – szavazhasson az ország. Nem is kellene ettől félnie a kormányzó hatalomnak – pedig azzal, hogy a korábbi népszavazás-pártiság után száznolcvan fokok fordulatot vett, láthatóan retteg tőle –, hiszen olyan magas a támogatottsága (és feltehetően az uniós elnökség alatt is kitart még a kegyelmi idő), hogy nem valószínű, hogy belebukna egy ilyen szavazásba, pláne ha az ellenzék romjaiban hever.

A készülő új alkotmány részletei kevésbé ismertek – helyesebben csak egy-egy részletre vonatkozó javaslat látott napvilágot, egyelőre az irány sem világos –, viszont van olyan kérdés, amelyben a korábbi nyilatkozatokból kiindulva egészen pontosan lehet látni a változtatás irányát. Ez pedig a párt- és kampányfinanszírozás kérdése, amelynek érdemi megoldására viszont vajmi kevés esély van. Ez tipikusan olyan ügy, amelyet politikai játszmaként lehet a leghatékonyabban értelmezni. Nem negatív hangsúllyal, sokkal inkább olyan modellként szemlélve, ahol meg lehet határozni, hogy a szereplők mozgásában hol van az egyensúlyi pont. Leszögezhető, hogy a pártfinanszírozás érdemi megoldása – tehát ami nem csak látszatintézkedésekre épít – népszerűtlen lépést jelent, nevezetesen őszintén számot kell vetni a nyilvánosság előtt azzal, hogy egy hatékony és látható kampány mennyibe kerül, és ehhez kell igazítani a jogszabályt is. Ezért a parlamenti többség mértékétől nagyjából függetlenül ezt addig nem lehet rendezni, amíg abban a meghatározó politikai erők konszenzusra nem jutnak. Mert az, aki egyedüli szereplőként – lett legyen kétharmados vagy éppen csak ötven százalék feletti többsége – magára rántja a pártfinanszírozási helyzet konszolidálását, automatikusan politikai ellenfele kezébe adja a tört. Az utóbbi évek e téren látott vitái nem adnak sok okot a reménykedésre: az őszinteség irányába hajló érveléseket rendre támadások és álmegoldások követik. Az a hipotézisem tehát, hogy a következő négy évben terítéken lesz a párt- és kampányfinanszírozás kérdése, sőt a parlamenti többség lépéseket is fog tenni az ügyben, de azok nem a teljes megoldás, hanem az átláthatatlanság részleges konzerválásának, a tisztátalan pénzek pártpénztárakba való csorgásának és így az oligarchikus rendszernek a továbbélése felé fognak mutatni. A Fidesz tételmondata ez ügyben, hogy abszolút reális lenne a pártonkénti 386 milliós költési plafon, ha a Fidesz koncepciójába lenne ágyazva. De a realista számítások szerint egy-egy nagygyűlés költsége közelebb van a 100, mint az 50 millióhoz, és akkor a 386 jelölt plakátjait és szóróanyagát még meg sem tervezték, ki sem nyomtatták és nem is juttatták el a választópolgárokhoz. Pedig ezek is mind-mind költséget jelentenek.

A javaslat azon része, amelyik tiltaná a médiában való hirdetés lehetőségét, valóban csökkenti a költségeket, de felveti annak kérdését, vajon nem arra való-e a kampány, hogy a jelöltek minden lehetséges fórumon és felületen közvetíthessék programjukat, jelszavaikat, szimbolikus vagy nagyon is direkt üzeneteiket. Nyilvánvalóan ez a javaslat is az utóbbi időszak erős politika- és politikusellenességének tudható be, de a rövid távú haszonszerzés

szempontján nem lát túl. Úgy fog tűnni tehát, mintha oldódna a kampányfinanszírozás körüli zavar és homály, de valójában nem lehet arra számítani, hogy felszámolódik az illegális források rendszere, amely sok egyéb területet is mérgez politikai rendszerünkben.

Nagy változások vannak tehát kilátásban, amelyek egy része nagyjából világosnak tűnik, és jobbra üdvös (lásd választási rendszer), másik részüket teljes homály fedi, ezért üdvös volta sem meghatározható (lásd új alkotmány), és vannak olyan tendenciák is, amelyek ugyan változást mutatnak, de még véletlenül sem a jó irányba (lásd kampány- és pártfinanszírozás).

László Róbert

Választási győzelme után alig néhány héttel, 2010. május 17-én a Fidesz-KDNP a vártnál nagyobb részletességgel kidolgozott és szélesebb körű támogatottságra is esélyes választásireform-javaslatot terjesztett be. A Kósa Lajos, Navracsics Tibor, Répássy Róbert és Rétvári Bence jegyezte T/18. számú törvényjavaslat *Az országgyűlési képviselők választásáról* már néhány nappal az előtt került a parlament elé, hogy az Országgyűlés az alkotmányban rögzítette volna a képviselők létszámának kétszáz (plusz tizenhárom) fős korlátját.

Mivel a Fidesz-KDNP az ellenzékben töltött éveiben következetesen kitért a kisebb létszámú parlament részleteinek kidolgozása elől (legalábbis a nyilvánosság számára soha nem tették világossá, milyen irányú választási reformban gondolkodnak), az tűnt a legvalószínűbb forgatókönyvnek, hogy a kétszáz fős keretszám alkotmányban való rögzítésével átmenetileg félreteszik a választási reform ügyét, és valamikor a ciklus közepe tájékán, a szélesebb körű egyeztetéseket mellőzve léptetnek hatályba egy teljesen új szisztémát. Ezzel szemben a váratlanul hamar nyilvánosságra került javaslat – még ha a szövegezése világossá teszi is, hogy ez távolról sem a véglegesnek szánt változat – a Fidesz politikai szándékaival kapcsolatban felmerülő legtöbb kérdésre kielégítő választ ad, számos vonatkozásában nagyvonalúnak mondható a többi politikai erő irányában, sőt *Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő albizottság felállításával* megteremtette a politikai egyeztetés fórumát is.

A kedvező fejlemények mégsem garantálják, hogy a kormánypártokénál szélesebb körű egyetértés jegyében születik majd meg az új választási rendszer. A korábban működő, hasonló célú parlamenti bizottságok eredménytelensége mellett nem ad okot optimizmusra az sem, hogy a kormány az önkormányzati választási rendszer – a mindenkori relatív legnagyobb politikai erő számára kedvező – átszabásába alig engedett beleszólást az ellenzéknek. Jelen pillanatban a Fidesz választásireform-szándékairól mégis a T/18. számú törvényjavaslat tartalmazza a legtöbb konkrétumot, és még ha tudjuk is, hogy az bármikor lecserélhető egy nemcsak részleteiben, hanem alapjaiban is eltérő koncepcióval (a határon túli magyarok esetleges automatikus választójogának megadása például gyökeresen más koncepciót igényelhet), érdemes megvizsgálni, milyen következményekkel járna, ha a következő parlamentet az ebben foglaltak szerint választanánk.

A Fidesz és a KDNP politikusainak korábbi nyilatkozatai még arra utaltak, hogy a Fidesz a jelenlegi rendszer három ágának egyszerű megfelezését tervezi. Ennek az ötletnek a megvalósíthatatlansága mindig is világos volt, leginkább a területi listák ellehetetlenülése okán. A választási rendszernek ez az ága ugyanis az arányosság elvét kellene hogy kövesse, mégis mindig jelentős torzításokat okozott, mivel 14 megyében alig 4-6 mandátum volt kiosztható. Ha megfeleznénk a területi listákról kiosztható mandátumokat, a jelenlegi 152 helyett 76 mandátumot kellene 20 területi listáról arányosan kiosztani, ami teljességgel lehetetlen. A főváros mellett ugyanis legfeljebb két megyében folyhatna a verseny legalább 5 mandátumért, míg 17-ben csak 2-4-ért.

Belátható, hogy a területi listás rendszer akkor és csak akkor működik, ha bőven rendelkezésre állnak mandátumok; az eddig használt rendszer is működőképessége határán mozgott: számos esetben a 10-15 százalék között teljesítő pártok sem jutottak területi mandátumhoz (a Jobbik idején 15,44 százalékos Tolna megyei eredménye is kevés volt ehhez),

a területi mandátum megfelezésével pedig 30-40 százalék után sem feltétlenül járna mandátum.

Mindettől nem függetlenül a Fidesz 1998 óta mindig haszonélvezője volt a megyei listák torzító hatásának: listás szavazatarányánál rendre nagyobb arányban részesült az ezen a szinten kiosztott mandátumokból (idén például 52,73 százalékos listás támogatottsággal a területi mandátumok 59,59 százalékát szerezte meg). Kevésbé közismert az a tény, hogy ha a választási rendszer minden egyéb elemét változatlanul hagyva a megyei listákat országosra cserélnénk, a Fidesz-KDNP az ideai választási eredmény mellett sem jutott volna kétharmados többséghez: a 87 területi mandátum helyett csak 81 országosat szerzett volna, és 3 kompenzációs mandátumáról is kénytelen lett volna lemondani. A 173 egyéni győzelmet mindez nem befolyásolja, tehát 254 képviselővel a Fidesz-KDNP bőven a 258-as kétharmados határ alatt maradt volna, míg a három ellenzéki párt egyformán 3-3 mandátummal járt volna jobban. Az 1–2. táblázatból az is jól látszik, hogy a területi listák jelentős mértékben sújtják a kisebb pártokat (így 2010-ben az LMP-t), és hogy ennek ellensúlyozására csak részben alkalmas a kompenzációs lista.

1. táblázat

A 2010-es országgyűlési választások során megválasztott parlament mandátumaránya

Párt	Egyéni mandátumok	Területi listás mandátumok	Kompenzációs mandátumok	Összes mandátum	Mandátum-arány
Fidesz-KDNP	173	87	3	263	68,13%
MSZP	2	28	29	59	15,28%
Jobbik	0	26	21	47	12,18%
LMP	0	5	11	16	4,15%
Egyéb	1			1	0,26%
Összesen	176	146	64	386	100,00%

2. táblázat

Fiktív parlamenti mandátumarány, a területi listák országosra cserélését és a 2010-es országgyűlési választási adatok változatlanságát feltételezve*

Párt	Egyéni mandátumok	Országos listás mandátumok	Kompenzációs mandátumok	Összes mandátum	Mandátum-arány
Fidesz-KDNP	173	81	0	254	65,80%
MSZP	2	29	31	62	16,06%
Jobbik	0	25	25	50	12,95%
LMP	0	11	8	19	4,92%
Egyéb	1			1	0,26%
Összesen	176	146	64	386	100,00%

**Természetesen a területi listák kiiktatása a jelöltállítást is befolyásolta volna, így valamelyest másképp alakultak volna a szavazatarányok, mégis bátran kijelenthető, hogy azonos választói preferenciákkal és a választási rendszer csak egy ennyire aprónak tűnő módosításával a Fidesz nem szerzett volna alkotmányozó többséget.*

Nem tudjuk, hogy a kormánypártok mérlegelték-e mindezt, azt viszont igen, hogy az általuk májusban benyújtott törvényjavaslat már lemondott a területi listákról. A területi mandátummal rendelkező képviselő eddig sem jelenített meg markáns helyi érdekeket a parlamentben, s mivel a választók döntő többsége számára nem is világos, hogy nem országos, hanem területi listára szavaz, erről az ágról különösebb politikai áldozatvállalás nélkül le lehet mondani. Kérdés ugyanakkor, hogy az egyéniben győztes honatyák és honanyák mennyire lennének képesek az eddiginél mintegy kétszer több választó érdekeit képviselni, és fordítva: a választók számára érzékelhető lenne-e az egyéni képviselet, ha nem ritkán félmegyényi területet ölelnek majd fel ezek a körzetek. A javaslat ugyanis a jelenlegi 176 helyett 90 egyéni választókerülettel számol. Ma egy egyéni képviselő átlagosan 57 ezer embert, köztük körülbelül 45 ezer választót reprezentál. Ha 90-re csökken az egyéni választókerületek száma, akkor ezek az értékek rendre 111 ezerre és 89 ezerre módosulnának. Ma sem ritkák a több tucat települést magukba foglaló körzetek, egy ilyen mértékű kerületszám-csökkentés viszont végképp formalitássá tenné az egyéni képviseletet. 90 választókerületet ráadásul minden bizonnyal lehetetlen úgy kialakítani, hogy megszűnjenek a kirívó aránytalanságok, és a megyehatárokat se lépják át. A javaslatnak tehát – az egyéb részletek kidolgozatlanóságát egyelőre figyelmen kívül hagyva – alighanem ez a leggyengébb pontja.

A 90 egyéni és a (legfeljebb) 78 országos listás mandátum mellett megmaradna a kompenzációs lista intézménye is, erről az ágról (legalább) 30 mandátumot osztanának ki. A három pillér tehát megmaradna, sőt azok aránya az összes megszerezhető mandátumon belül is szinte tökéletes pontossággal megegyezik a rendszerváltás óta hatályos rendszerével. A Fidesz választásmérnökei valószínűleg azért ragaszkodnak ennyire a jól ismert szisztéma kereteihez, mert felfogásuk szerint bebizonyosodott, hogy az a párt számára rendkívül előnyösen konvertálja a szavazatokat mandátumokká. Ez kétségtelenül így volt 1998-ban, bizonyos megközelítés szerint 2002-ben, és vitán felül 2010-ben is. A területi listák országosra cserélése viszont – még ha az említett egyéni-listás-kompenzációs arányok megmaradnak is – a már fent vázolt okokból kifolyólag gyengíti a győztest erősítő hatást. Ha ezzel a rendszerrel bonyolították volna le az ideai választást, a Fidesz-KDNP két mandátummal elmaradt volna a kétharmados többségtől (lásd 3. táblázat).

3. táblázat

Fiktív parlamenti mandátumarány a Fidesz-KDNP T/18-as törvényjavaslata és a 2010-es országgyűlési választási adatok alapján**

Párt	Egyéni mandátumok	Országos listás mandátumok	Kompenzációs mandátumok	Összes mandátum	Mandátumarány
Fidesz-KDNP	89	41	0	130	65,66%
MSZP	1	15	16	32	16,16%
Jobbik	0	13	13	26	13,13%
LMP	0	6	4	10	5,05%
Összesen	90	75	33	198	100,00%

***Mivel a javaslat szerint az első fordulóban a relatív előny is elegendő a győzelemhez, az április 11-én élen álló jelöltek kapták volna az egyéni mandátumot. Így Tóth Józsefen kívül csak fideszes politikus nyert volna egyéniben (feltételezve, hogy a XIII. kerületben egy választókerületté olvadt volna össze Szanyi Tibor és Tóth József körzete), illetve Molnár Oszkár sem tudott volna fordítani a második fordulóban. Az országos mandátumok – a*

javaslat útmutatása szerint –a Hagenbach–Bischoff-kvótával és a kétharmados szabállyal kerültek kiszámításra (74+1 mandátum talált így gazdára), a kompenzációs mandátumok pedig a D'Hondt-mátrixszal (a javaslat szerint csak az egyéni ágról származnának töredékszavazatok). A kalkulációt torzítja, hogy a könnyebb jelöltállítás miatt az LMP-nek és az MDF-nek biztosan, a Civil Mozgalomnak valószínűleg több jelöltje lett volna, utóbbi két párt listája is minden megyében rákerülhetett volna a szavazólapokra; mindez változtatható volt a kampányon és a szavazatok eloszlásán egyaránt.

Kétségtelen, a Fidesz volt az a párt, amelyik az idő előrehaladtával a leginkább alkalmazkodott a választási rendszer kijelölte politikai közeghez: pártstruktúráját az egyéni választókerületekre építette, a relatív győztest erősítő hatást pedig a potenciális szövetségesek egy zászló alá terelésével kívánta maximalizálni. 2010-re ez a stratégia beérett, de nem elsősorban a rendszernek, hanem a fő politikai rivális meggyengülésének köszönhetően. A Fideszben minden bizonnyal pontosan tudják, hogy belátható közelségben nem arathatnak újabb kétharmados győzelmet, a kérdés tehát nem is az, hogy milyen rendszer mellett lehetne ennek esélyét maximalizálni (a válasz egyébként egyszerű volna: kizárólag egyéni választókerületekre épülő rendszerrel, de erre a magyarországi hagyományoktól teljesen idegen, ráadásul kiemelten kockázatos megoldásra valószínűleg a Fideszben sem nyitottak). Sokkal inkább az az érdekes, miképpen lehetséges a parlamenti mandátumok abszolút többségét hosszú távon megtartani, felkészülve arra az esetre, ha az ellenzéki oldalon újra felépül egy váltópárt – legyen az régi vagy új politikai erő. Az ennek megfelelő politikai környezetben bonyolították le az 1998-as, a 2002-es és a 2006-os választásokat. Ez a három választás pedig azt bizonyította be, hogy a kétfordulós rendszerben rejlő lehetőségeket a legjobban kihasználó politikai erők jönnek ki nyertesként. A Fidesz 1998-as győzelme és 2002-es kudarca egyaránt bebizonyította, hogy ha két nagy tábor verseng a győzelemért, akkor a rendszer azt a felet segíti, amelyiknek marad tartaléka a második fordulóra. 1998-ban az FKgP-ben sokkal több potenciál volt, mint a másik oldalon az SZDSZ-ben, és gyümölcsöző választási megállapodással az akkori ellenzéknek sikerült is megfordítania a végeredményt. 2002-re viszont a széles körű jobboldali összefogás 1 százalékponttal alulmaradt az MSZP listájával szemben, s az akkori SZDSZ fegyelmezettebb átszavazó bázist jelentett a szocialisták számára, mint a parlamentből épp kieső MIÉP a Fidesz számára. Orbán Viktor még így is kis híján fordított, de az akkor még szokatlan hevületű kampány csak a szocialisták megelőzésére volt elegendő, a kormánytöbbség megszerzésére nem. 2006-ra a két nagy párt közötti minimális különbség megmaradt, de az akkor a szélsőjobboldali szavazókat is maga mögött tudó Fidesz középen annyi szavazót veszített, hogy az SZDSZ mellett az MDF is bejutott, utóbbi szavazói pedig teljesen megosztottak voltak másodlagos preferenciáik tekintetében.

Nyílt küzdelem esetén tehát a kis pártok szavazóinak szerepe felértékelődik; a minden szimpatizánst táboron belül tudni igyekvő Fidesz számára éppen ez az az elem, amely a fő veszélyt jelenti, és amelyet egy új rendszerben mindenképp ki kíván iktatni. Ez magyarázza, hogy az új javaslat gyakorlatilag egyfordulóssá alakítaná át a választási rendszert. Második fordulóra ugyanis csak akkor kerülne sor, ha nem menne el a választók több mint fele szavazni (ilyesmi csak 1998-ban fordult elő két megyében és 31 egyéni választókerületben), vagy ha szavazategyenlőség alakulna ki, amelynek minimális az esélye. Ha elegendő voksoltak, azonnal elnyerné a mandátumot az a jelölt, aki a legtöbb szavazatot kapta, függetlenül attól, hogy megszerezte-e az abszolút többséget. Míg tehát a kétfordulós rendszer azoknak kedvez, akiknek marad tartalékuk a második fordulóra, az egyfordulós szisztéma azoknak a

legjobb, akik a relatív előny birtokában vannak. Ennek megtartása pedig távlatilag sem lehetetlen a Fidesz számára.

A Fidesz-koncepció tartalmaz – a területi listák eltörlése mellett – még egy, a többi párt számára gesztusértékűnek mondható elemet, ez pedig a jelöltállításra vonatkozó paragrafus. Egy egyéni jelölt elindítását továbbra is 750 ajánlószelvényhez kötnék, de a választókerületek lélekszáma átlagosan közel a duplájára nőne. Ez jelentős könnyebbség lehet a kisebb politikai erők számára: az eddig rendkívül éles, nulladik választási fordulóként működő jelöltállítási szakaszban bizonyosan több lenne a továbbjutó. Ez attól a körülménytől sem független, hogy kiiktatnák a rendszerből a területi listákat, a helyettük megjelenő országos lista állításának feltétele pedig mindössze 23 jelölt volna. Míg tehát eddig 36.750 érvényes szelvény kellett ahhoz, hogy egy párt listájára minden egyes szavazó körben voksolni lehessen, az új szabályozásban elegendő lenne ehhez 17.250. Ez még az európai parlamenti választáshoz képest is könnyebbség, ahol 20 ezer ajánlás szükséges ugyanehhez. Az idei országgyűlési választások jelöltállítási időszaka is bebizonyította, hogy egy kis párt számára a legnagyobb kihívást a kellő számú szelvény összegyűjtése jelenti; amelyik viszont teljesíti a minimumot (eddig ez a 20 területi listát jelentette), az levetkőzi az esélytelenség bélyegét, és az 5 százalékos küszöb megugrása már a választók szemében sem lehetetlen feladat (LMP), míg a többiektől végleg elfordulhatnak (MDF, Civil Mozgalom). Ilyen értelemben ez a könnyítés talán annál is értékesebb a kis (azon belül is a parlamenten kívüli) pártoknak, mintha a bejutási küszöböt szállították volna lejjebb.

A Fidesz deklaráltan vitaindítónak szánt törvényjavaslata azonban még távolról sem tekinthető véglegesnek, így könnyen elképzelhető, hogy az önkormányzati választási rendszer jelöltállításának drasztikus szigorításához hasonlóan az országgyűlési választáson való indulás feltételeit is megnehezíti. A szelvénygyűjtésre már a korábbi keretnek a felénél is kevesebb idő áll rendelkezésre, ráadásul az ajánlószelvények körüli közismert problémák továbbra is mérgezhethetnék a választás tisztaságát. A cédulás megoldás kiváltásának keresése ezért bizonyosan meghatározó vitapont lesz majd a paritásos albizottságban, de a legtöbb problémára megoldást jelentő kaució bevezetésére valószínűleg még nem érdemes számítani.

A törvényjavaslat nem tér ki a jelenlegi választási rendszer – bizonyos esetekben alkotmányossági kérdéseket is felvető – anomáliáira, amelyek megoldásának kidolgozása már bizonyosan nem spórolható meg, mivel a két forduló hivatalosan megmarad, a külképviseleti szavazás módját pedig gyökeresen át kell alakítani. Üdvözlendő, hogy a javaslat a legrégebbi alkotmányos mulasztásra, a kisebbségek képviselőire megoldást igyekszik nyújtani, ám ez egyelőre a legelnagyoltabb része a koncepciónak. Nem megkerülhetők az olyan kérdések sem, mint a kampánycsend eltörlése (vagy legalább életszerűbbé tétele) vagy az igazolással szavazás több (nem csak a kijelölt szavazókörök előtt kigyózó sorokat eredményező) problémát is felvető szabályozása, amelyek egyelőre teljes egészében hiányoznak a javaslatból.

A legfontosabb azonban a választókerületi aránytalanságok tartós felszámolása volna, annál is inkább, mert az Alkotmánybíróság a 868/B/2009. AB határozatban nemcsak az 1990 óta változatlan formában hatályos választókerületi beosztást semmisítette meg (2011. december 31-ével), hanem a választójogi és a választási eljárásról szóló törvény úgynevezett felhatalmazási klauzuláit is (azonnali hatállyal), amelyek a mindenkori kormány kezébe adták

a választókerületi határok kijelölésének jogát. Márpedig a parlament előtt heverő törvényjavaslat ugyanígy rendelkezett volna, még hozzá szinte szó szerint átemelve az azóta alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített mondatot.

Az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakítását meghatározó „alapvető elvek, szabályok és garanciák [...] kétharmados törvényi szintű megalkotására kötelezte a törvényalkotót”; a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez azonban „elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény”. A Fidesz rövid távú érdekeit tehát nem sérti az AB határozat, jelenlegi parlamenti fölényét kihasználva úgy is saját képére formálhatja a választókerületi térképet, hogy eleget tesz az AB iránymutatásának. Ahhoz azonban, hogy a választókerületek lélekszáma között soha ne állhassanak elő újra a jelenlegihez hasonló aránytalanságok, a kétharmados választójogi törvényben kell rögzíteni, milyen elvek mentén, milyen időközönként lehetséges, illetve kötelező módosítani a kerülethatárokon. Ennek a problémának a megnyugtató szabályozása némi önkorlátozást követelne a törvényalkotótól, ugyanakkor érdekében áll alkotmányosan megkérdőjelezhetetlen választási törvényt alkotni.

Végül a választói szempontot is érdemes megvizsgálni. Mindenképp előnyös, hogy megmaradna a „kétszavazatos” rendszer, a legtöbb szavazó számára így alig volna érzékelhető a változás. Ugyanennek az éremnek a másik oldala, hogy a szisztéma változatlanul bonyolult lenne, így a mandátumkiosztási mechanizmus továbbra sem volna érthető a szélesebb közvélemény számára. Márpedig éppen ez volt (és minden jel szerint marad is) a legnagyobb baj a rendszerrel, nem pedig az, hogy nagylétszámú parlamentre kalibrálták.

Győri Gábor

A kormánypártok kétharmados felhatalmazásával kapcsolatban sokféle legenda, kérdés és aggály fogalmazódik meg. Az aggályok több forrásból erednek, de erősítette őket Orbán Viktor kötcsei beszéde, amelyben többek között egy tizenöt-húsz évig regnáló „nagykormányzó párt[ot], egy centrális politikai erőter[et]” vizionált, „amely képes lesz arra, hogy a nemzeti ügyeket megfogalmazza – és ezt nem állandó vitában teszi, hanem a maga természetességével képviseli”.

Lényeges kiemelni, hogy a több cikluson átnyúló, sorozatos választási győzelmeket megvalósító kormányzásra vonatkozó aspiráció természetes célkitűzés egy demokratikus politika keretében. Igen ritka az a politikai alakulat, amely egy ciklusra rendezkedik be. Néhány politikusnak, illetve pártnak valóban megadatik, hogy sorozatos demokratikus győzelmekkel elérje az Orbán által kívánt másfél-két évtizedes kontrollt az állam ügyei felett. Ám nyilvánvalóan nem mindegy, hogy a demokratikus választás adta legitimitáció mellett milyen eszközök alapozzák meg a dominanciát.

Mint sokan kiemelik napjainkban, a demokrácia keretrendszere megdönthetetlen, ezt európai uniós tagságunk garantálja. De ez a garancia legfeljebb a rendszer egészére és legalapvetőbb sarokköveire vonatkozik. A demokrácia működését rendkívül bonyolult politikai és társadalmi intézményrendszer szavatolja, és ennek számtalan részletét lehet korlátozó, a demokratikus választás lehetőségét csorbító módon átalakítani. Korlátozni lehet például a média szabad működését; párt-, illetve kormánybefolyás alá lehet vonni a közmédiát; szigorítani lehet a választásokon való részvétel szabályait, hogy kevesebb potenciális konkurens jelenjen meg; monopolizálni lehet a pártfinanszírozás legális és illegális forrásait; és pártirányítás alá lehet vonni azokat az intézményeket, amelyek feladata a kormány felügyelete, az általa elkövetett visszasságok feltárása – hogy csak néhány, nem véletlen példát említsek. A demokrácia létét aláásni valóban nem nagyon lehet. Annak minőségét, azaz a demokratikus folyamatot és a demokratikus választás alapját biztosító politikai versengést gyengíteni azonban igen. Ennek két lehetséges területét, a választójogot és a választási szabályokat veszem most görcső alá.

A kormánypártok terveit előre látni nem lehet. Ahol szűk környezetben, legfeljebb néhány fő bevonásával születnek a döntések, transzparencia nélkül, ott legfeljebb a „kremlinológia” klasszikus tudományával lehet „elemezni”. Hozzáteszem, hogy a döntéshozatal e módja bár kevésbé demokratikus, de nem mond ellent a képviselői demokrácia elveinek és gyakorlatának, és főleg nem szokatlan a demokratikus jogállamokban.

Mindazonáltal a szűk körben hozott döntések egy kétharmados többség maximális kihasználásával járhatnak káros hatással a demokrácia működésére nézve. Az alábbiakban két potenciális területet fogok elemezni, ahol az előttünk álló években bekövetkezhet változás, és rámutatok arra, hogy a változás milyen módon szűkítheti a demokratikus választás és változtatás lehetőségeit: 1. a szavazati jog kiterjesztése a Magyarországon kívül élő kettős állampolgárokra; 2. a választás lebonyolítására vonatkozó jogszabályok módosítása, konkrétan a) a választási rendszer átalakítása, b) a választáson való indulás megnehezítése, c) a választókerületek határainak újrarajzolása.

Mielőtt ezekre rátérnék, röviden érintek egy másik kérdést, amely megalapozza az alábbi elemzést is: azt, hogy mennyire széles a spektruma a nemzetközileg elfogadott demokratikus

gyakorlatnak és ezáltal mi az, ami elfogadható itthon. Az eddigi visszatetsző változtatások (például politikai kinevezettek független felügyeleti pozíciókban, tisztogatás a közigazgatási apparátusban) kapcsán gyakran felmerült, hogy hasonló lépések más demokráciákban is elfogadottak. Ez egy-egy döntés vonatkozásában igaz lehet. Minden demokráciában lehet olyan példákat találni, amelyek önmagukban nézve a rendszer demokratikus működését inkább gyengítik, semmint erősítik. De egy rendszerbe illeszkedve ezek a megfelelő ellensúlyok, írásos és íratlan (hagyományalapú) szabályok révén „kiegyenlítődhetnek”, azaz potenciálisan káros hatásuk kevésbé eredményes, mint olyan helyeken, ahol a problémás elemet átveszik, de nem csatolják hozzá a megfelelő ellensúlyokat és hagyományokat. Ezért ezeket az „antidemokratikus” elemeket nem a rendszerből kiemelve kell értelmezni, hanem az azon belül elfoglalt helyük, működésük és súlyuk szerint.

Ha a demokratikus rendszerek sokaságának gyakorlati működéséből kigyűjtenénk a „legrosszabb gyakorlatokat”, akkor bizonyára sok visszaélést igazolhatnánk ezzel, és akár egy féldemokratikus rendszert is összerakhatnánk a puzzle darajaiból. Egy konkrét példa az illusztráció kedvéért: a közigazgatásban végrehajtott, nyugat-európai viszonylatban szokatlan mértékű tisztogatás igazolásaként divatos hivatkozni az Egyesült Államokban a kormányváltások után szokványos, nagyszabású kádercserére a közigazgatásban. Ez utóbbinak önmagában is vannak problematikus elemei, bár az ott leváltott közzolgák aránya messze nem közelíti meg az itthoni – korábban is tapasztalt – tisztogatások mértékét.

Egyúttal azonban a modern demokráciák közül az Egyesült Államokban működik a hatalmi ágak legszigorúbb elválasztása. A fékek és ellensúlyok hatékonyabban működő rendszere következtében kevésbé aggályos az erősebb politikai kontroll az államapparátus felett. A legtöbb parlamenti demokráciában, így Magyarországon is, ezzel szemben jelentős az összefonódás a törvényhozói és a végrehajtó hatalmak között, és aligha lehet egymás ellensúlyainak tekinteni őket. Régióinkban ehhez az is hozzáadódik, hogy a demokratikus keretek ismeretének és használatának elsajátítása még nem fejeződött be, s így a közigazgatásban is gyenge a köztisztviselők érdekérvényesítése az adott esetben törvénybe ütköző vagy egyéb módon aggályos utasításokkal szemben. Egy ilyen helyzetben kiemelten fontos lenne a közigazgatás függetlenségének és szakmaiságának erősítése (ami a mindenkori kormánypárti apologeták állításaival szemben nem áll ellentmondásban a politikai irányítás érvényesülésével).

Akár az Egyesült Államokra történő, több tekintetben is téves hivatkozást, akár más hasonlatokat fenntartásokkal kell kezelni. A nemzetközi példák hasznosak, de csak akkor, ha az adott kontextusnak megfelelően értelmezzük szerepüket.

1. *Kettős állampolgárság és a választójog.* A kettős állampolgárság megszavazásakor nyitva maradt, pontosabban fel sem merült a leendő új állampolgárok szavazati jogának kérdése. Egy hónappal a szavazás után azonban Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes az erdélyi Krónika című lapnak adott interjújában már utalt arra, hogy a jelenlegi helyzet, mely szerint a külföldön élő (pontosabban magyarországi lakcímmel nem rendelkező) magyarok nem szavazhatnak, nem valószínű, hogy fenntartható lenne. Semjén szerint az „állampolgárság és szavazójog elválaszthatatlanok egymástól”.

Indulóban le kell szögezni, hogy Semjénnek igaza van: az állampolgárság rendszerint valóban párosulni szokott a szavazati joggal, és amennyiben nem, úgy a választójog kiterjesztése

azokra az állampolgárookra, akik addig valamilyen megfontolásból nem szavazhattak, általában nehezen minősíthető demokráciaellenes lépésnek. Sőt, hagyományosan a választójog kiterjesztését demokráciaerősítő lépésnek szokták tekinteni, amit hagyományosan a politikai baloldal szokott pártolni.

Emellett, mint Semjén is kiemelte, nemzetközileg igencsak elterjedt a külhoni állampolgárok szavazati joga. Nem kizárólagos a felsorolás, de például Olaszország, Franciaország, Horvátország, Portugália és Svájc is azon európai országok közé tartozik, ahol van szavazati joga és ezáltal valamilyen formájú parlamenti képvisellete az ország határain kívül élő állampolgároknak (bár arra vonatkozó információt nem sikerült felkutatnom, hogy ezek elvileg a kettős állampolgárookra is kiterjednek-e, annyi bizonyos, hogy a gyakorlatban ezt ellenőrizni nem szokás, mint ahogy nálunk sem ellenőrzik a bejelentett lakcímmel rendelkezők esetében, hogy van-e más állampolgárságuk). Amennyiben a választójog kiterjesztése megtörténik a határon túl élő, kettős állampolgársággal rendelkező személyek körére, a döntést igazolandó, számos utalás lesz majd a fenti és egyéb példákra.

A külföldi példák azonban csak fenntartással alkalmazhatók a magyar kontextusban. Bár mint minden egyéb politikai töltetű adat, a határon túli magyarok száma is vita tárgya, de még a pesszimista becslések is hárommillió körülire teszik a határainkon kívül élők magyarok számát a Kárpát-medencében. Ez a jelenlegi magyar állampolgárságú népesség harminc százaléka. Amennyiben e népességnek akár kis hányada is úgy dönt, hogy él az állampolgárság lehetőségével és a szavazati joggal, azzal egyéb korlátozások hiányában döntő hatással lehet a belföldi politikára. Ha ezt viszonylag nagy számban teszik, akkor jóval nagyobb lesz az arányuk az összes választópolgár számához viszonyítva, mint a fent említett példák bármelyikében. Elvileg akár a 20-25 százalékot is elérheti a határon túl élő szavazók aránya, és ez fejlett demokráciában teljesen példátlan arány lenne.

De még egy jóval alacsonyabb, 5-10 százalékos szinten is messze kimagasló lenne nemzetközi összehasonlításban a határon túli szavazók aránya, és drámai hatással lehetne a hazai választásokra. A potenciális választási hatás felmérése érdekében érdemes figyelembe venni, hogy a 2010-es választás előtt a tágan értelmezett baloldali blokk (MSZP és SZDSZ) nagyjából egyensúlyban volt a jobboldali blokkal (Fidesz, KDNP, MDF, FKgP). 1998-ban a jobboldali blokk listán kb. 220 ezer szavazattal (a szavazásra jogosultak kb. 2,75 százaléka) kapott többet, mint a baloldal, majd 2002-ben fordult a kocka és 368 ezer szavazattal (kb. 4,6 százalék) vezetett a baloldal (a MIÉP szavazatait is számítva mindössze 123 ezer szavazat volt a különbség), míg 2006-ra 142 ezerre (kb. 1,8 százalék) csökkent a különbség (míg a parlamenti többség jelentősen nőtt!).

Amennyiben abból indulunk ki, hogy a bal- és a jobboldal hozzávetőleges paritása csak átmenetileg bomlott fel, úgy kiderül, hogy akár néhány százaléknyi plusz jobboldali szavazó tartósan felboríthatja azt az egyensúlyt, amely a politikai váltógazdaság alapja volt. Ez nem Mikola István vágyálma volt, hanem a lehetőségek véletlenül kikotyogott valós jellemzése.

De ha realisabban azt feltételezzük, hogy a Jobbik és az LMP megjelenésével tartósan átalakult a pártrendszer és az eddigi bal-jobb egyensúlyról nem lehet már beszélni, akkor sem változik gyökeresen az elemzés: az új szavazók nagy számban történő bekapcsolódása radikálisan átalakítja a politikai egyenleget. Itt persze azt feltételezem, bár empirikus bizonyíték híján, hogy a magyar politikai kontextusban az új, külhoni szavazók sokkal

nagyobb arányban támogatnák a Fideszt, mint a többi pártot, és legkevésbé a két baloldalt. Szerintem megállja a helyét a vélelem, hogy a határon túli közösség a magyar politika összefüggésében javarészt jobbra hajlik, és főleg igaz lesz ez arra a rétegre, amelyik a leginkább élne az állampolgárság felvételének lehetőségével.

Egy másik komoly aggály is kapcsolódik azonban a külföldön élők relatíve magas arányú részvételéhez a magyar választásokon: ezzel létrejön egy jelentős méretű választói réteg, amelyre a kormány politikája minimális vagy semmilyen hatással nincs. A demokrácia mint visszacsatolási rendszer a kormányzók és a kormányzottak között jelentősen veszít működképességéből, ha a kormányzottak nem elhanyagolható részének életét nem befolyásolja a kormányzás minősége. Ha nő a szegénység, a GDP nagyon visszaesik, az adók elviselhetetlenül emelkednek stb., akkor is maradhat egy szignifikáns szavazói tartalék, amelyet ezek nem feltétlenül tántorítanak el a kormánytól, mivel alig érintik őket a belföldi hatások.

Ésszerű abból kiindulni, hogy míg egy olyan politikai helyzetben, ahol például az 577 parlamenti helyből 11-et (Franciaország) határoznak meg a határon kívül élők, ez egy elfogadható mértékű probléma, addig a magyar kontextusban ez jelentős mértékben túlhaladhat az elfogadható mértéken, más szóval a demokratikus politika következményeivel közvetlenül nem szembesülő aránya döntő befolyással lehet a választási eredményre és a politika irányvonalára.

2. A választási rendszer átalakítása. A Fidesz 176 egyéni körzetből 173-at nyert meg a 2010 áprilisi választás során. Ennek köszönhetően lett a kormánypártokra leadott 52,77 százalékos listás támogatottságból a parlamenti mandátumok 68 százaléka, a sokat emlegetett kétharmad (ezt már csak azért is érdemes megemlíteni, mert sokan, köztük értelmiségiek, sőt még politikai újságírók is olykor hangsúlyozzák, hogy kétharmad szavazott a Fideszre). Az egyéni mandátumok egyoldalú megoszlásából akár az is következhetne – és többen ezt jósolják –, hogy a Fidesznek érdemes lenne átállnia egy teljes többségi, egyéni választókerületes rendszerre, akár annak egyfordulós, akár kétfordulós variánsára.

Véleményem szerint ez stratégiai hiba lenne a „centrális erőter” politikai alapfeltételeinek megteremtésében, s nem véletlen, hogy a kormánypártok eddig abból indultak ki, hogy csökkentett létszámú parlament mellett megmaradnak a jelenlegi arányok a képviselők megválasztása során (kb. 45,6 százalék egyéni mandátum, kb. 39,4 százalék területi lista, kb. 15 százalék országos kompenzációs lista).

A magyar választási rendszer mindig is jelentősen torzított az erősebb pártok javára, de a 2010. évinél nagyobb mértékben eddig csak az MSZP profitált ebből, még hozzá 1994-ben, amikor 33 százalékos listás támogatottsága 148 egyéni mandátumra és a parlamenti helyek 54 százalékára volt elég. Ha az arányosságot értéknek tartjuk, a kormányalakítás lehetősége szempontjából az MSZP 1994-es eredménye volt a legaggályosabb, hiszen a választók mindössze harmadának támogatását bíró pártnak adott stabil parlamenti többséget. A Fidesz 2010-es eredménye ezzel szemben még egy arányos választási rendszerben is vitathatatlan kormányzati felhatalmazást adott volna. A magyar rendszerben azonban egyúttal az alkotmánymódosítás lehetőségét és ezzel a teljes demokratikus keretrendszer átírásának lehetőségét is megadta, ami egy ciklusokon sokszorosán átnyúló hatással járhat – ez a jelen elemzés tárgya.

Két oknál fogva lenne a Fidesz szempontjából hiba a jelenlegi vegyes, német–francia ihletésű rendszer átállítása egy teljesen többségi rendszerre. Egyrészt a rendszerben részt vevő pártok motivációja a blokkosodás elfogadása iránt jelentősen nőne, mivel politikai túlélésük lenne a tét (vö. a három ellenzék által nyert egyéni mandátum az ellenzék töredezettsége mellett). Bár figyelembe véve a Jobbik ideológiai elhelyezkedését, a baloldali ellenzékkel történő összefogás kölcsönösen kizárható, az LMP aligha tarthatná fenn az egyenlő távolság politikáját több mint még legfeljebb egy választás erejéig, amikor lényegében megszűnne parlamenti párt lenni, mivel csak a jelenlegi eredményének megsokszorozásával tudna parlamenti helyeket szerezni.

A másik ok a választói racionalitás. Lehet, hogy egy-két ciklusba beletelne, míg az átalakított rendszer lényegét a legtöbb választó teljesen megérezné és lefordítaná szavazói magatartására, de egy idő után a legtöbben megértenék: a kormányváltás lehetőségéhez Magyarországon kétpártrendszernek kell működnie (minimálisan a választókerületek szintjén, de ennek kifejtése külön elemzést igényelne). A pártok önkéntes tömbösödése mellett vagy azt helyettesítendő a Fidesz-ellenes választók az esélyesebb ellenzéki jelöltekre összpontosítanák szavazataikat, semmint hogy „elpazarolják” azokat kis pártokra.

Elképzeltető, hogy a teljesen többségi választási rendszer rövid távon növelné a Fidesz többségét, de lényegében döntő löketet adna az ellenzék tömbösödésének. Figyelembe véve, hogy az ellenzék stabilnak és rövid távon nehezen áthidalhatónak tűnő töredezettsége sokkal fontosabb hatalmi tényező a Fidesz számára, mint saját kimagasló, de törékeny támogatottsága, öngól lenne a konszolidáció irányába terelni az ellenzéki pártokat és szavazókat.

Az ellenzéki szavazatok jelenlegi megoszlása még a némileg túlerősödött Jobbik mellett is a lehető legkedvezőbb a kormánypártok számára. A további magyarázat érdekében érdemes visszanyúlni a magyar választási történelemhez. Véleményem szerint Orbán Viktor fanatikusnak tűnő ragaszkodása az „egy a tábor, egy a zászló” elvéhez nem ideológiai jellegű, hanem pragmatikus megfontolásokból, pontosabban az 1994-es választásnak a jobboldal számára fájdalmas tapasztalatából fakad. Az akkor töredezett jobboldali ellenzék támogatottsága nem maradt el az MSZP támogattságától, de az egyéni választókerületek javának elvesztése miatt a parlamenti mandátumok tekintetében messze alulmaradt.

Amennyiben Orbánnak köszönhetően nem következett volna be a jobboldal konszolidációja 1998-ig, úgy nem lett volna megdönthető az MSZP-SZDSZ-kormány, sőt ha erősebb lett volna a konszolidáció, akkor nagyobb arányú lett volna a győzelem parlamenti mandátumokban mérve. A Fidesz – amellett, hogy saját szavazati arányát értelemszerűen növelni akarta – ebből a logikából kiindulva kezdett hozzá a jobboldali partnerek kétes eszközökkel történő beolvasztásához.

A megosztottság rossz volt a jobboldalnak 1994-ben, azonban a Fidesz szemszögéből ideális a baloldalon. Ha sikerül a baloldali ellenzékot tartósan megosztani, akkor a Fidesz az egyéni választókerületek jelentős többségét meg tudja tartani. Mi több – és ez a lényeg –, a kormánypártok igen sok szavazatot veszhetnek a jelenlegi kimagasló és fenntarthatatlan szintű támogatottságból, anélkül, hogy a stabil parlamenti többségük veszélyeztetve lenne.

Amennyiben a Fidesztől elvándorló szavazatok viszonylag egyenlően oszlanak meg a többi párt között, az MSZP és az LMP nem tud megegyezni a visszalépésekről, úgy szélsőséges esetben elképzelhető egy 20 százalékos körüli visszaesés (kb. ennyit veszített az MSZP most!) ellenére elért parlamenti többség például egy ilyen vagy hasonló felállás mellett: Fidesz 33 százalékos, MSZP 27 százalékos, Jobbik 23 százalékos, LMP 17 százalékos. Abból kiindulva, hogy egy ilyen mértékű visszaesés valószínűtlen, a Fidesz reális esélyei ennél sokkal jobbak egy töredezett ellenzék mellett.

A Fidesz ambivalens viszonya az LMP-hez ebből logikusan következik: az LMP léte stratégiai érdek, mindaddig, amíg nem képes az MSZP-t kitérni a vezető baloldali párt pozíciójából és maga alatt konszolidálni a baloldalt. A Jobbik e tekintetben nem pusztán előny, de nem is feltétlenül hátrány. Egyrészt nem kérdés, hogy a párt maga is visz volt baloldali szavazókat. Ennek köszönhetően roppant meg látványosan az MSZP a Budapesten kívüli szocialista fellegrákokban, mint Heves megye és Borsod-Abaúj-Zemplén megye volt nehézipari területei. Másrészt lényeges, hogy a Fideszből kiábránduló szavazók egy részének maradjon alternatívája a két baloldali párt mellett, mivel így tartható fenn leginkább az ellenzék töredezettsége, az ellenzéki szavazatok konszolidációjának megakadályozása. Az utóbbit leginkább egy pusztán többségi választási törvény tudná megvalósítani, amit ezért nem tartok valószínűnek – bár az önkormányzati törvényhez hasonló hangsúlyeltolódás a többségi képviselői irányában elképzelhető, és felmerülhet a második forduló eltörlése, bár az is a tömbösödést segítené elő.

A jelölt-, illetve listaállítás megnehezítése. A jelöltek, illetve pártlisták állításának megnehezítése kockázatos politikai fegyver, mert nehezen kiszámíthatók a hatásai. Egyfelől megakadályozhatja az új baloldali pártok megjelenését, amelyek tovább fokozhatnák az ellenzék töredezettségét a fent kifejtett eredménnyel. Másrészt megakadályozhatja egy centripárt kialakulását, amely a csalódott, mérsékelt Fidesz-szavazókra hajt, valamint egy olyan baloldali párt létrejöttét is, amely képes mobilizálni a passzív baloldali szavazókat, vagy esetleg középtávon maga alatt integrálni a töredezett baloldalt. Véleményem szerint a kormánypártok számára az utóbbi előnye nagyobb súllyal esik latba.

A pártstruktúra „befagyasztása” az új pártok megjelenésének megakadályozásával összességében előnyösebb lehet, mivel a jelenlegi ellenzék több előnnyel is bír a kormánypártok szemközéből. A Jobbik számos választó szerint túl szélsőséges, az LMP nem eléggé ismert, tapasztalatlan, ideológiája a legtöbb választó számára nehezen értelmezhető, az MSZP pedig sokak számára tartósan hitelt veszített.

Lényeges emellett, hogy a jelölt-, illetve listaállítás megnehezítése az önkormányzatok vonatkozásában be is következett, nem is akármilyen sikerrel: összességében sokkal kevesebb jelölt és lista indult, de a leglátványosabban a fővárosi és a megyei listák száma csökkent, 356-ról 76-ra! A korábnál sokkal rövidebb határidő mellett jelentősen megemelt ajánlócédula-követelményeknek még az áprilisban az ország minden megyéjében listát állító és országosan 7,5 százalékos támogatottságban részesülő LMP is javarészt képtelen volt megfelelni, és így 15 megyében lista nélkül maradt.

Az eddigi egyik legnagyobb hatású és sajátos céljait figyelembe véve legsikeresebb kormányzati „reform” hasonló hatással járna az országgyűlési választásokon is. Míg az LMP-

nek, mostani pozíciójának köszönhetően, lenne esélye az indulásra, a jelenlegi vagy jövőbeli parlamenten kívüli pártok esélyei minimálisra csökkennének.

Akik egyáltalán indokolták a döntést az önkormányzatok vonatkozásában, azzal érveltek, hogy valahogy távol kell tartani a komolytalan jelöltek és pártokat. Ez a legjobb indulattal is téves érvelésnek minősítendő. A magyar pártrendszer több, itt most részleteiben nem kifejtendő okok miatt, a legzártabb demokratikus pártrendszerek közé tartozik. A rendszerváltás óta 2010-ig mindössze egyetlen új pártnak sikerült betörnie az Országgyűlésbe, a szélsőjobboldali MIÉP-nek 1998-ban. Ez két oknál fogva is különösen feltűnő. Egyrészt a régióban a rendszerváltás után még sokáig a pártrendszerek folyamatos átalakulása, a régi pártok eltűnése mellett – ami nálunk is előfordult – az új formációk megjelenése volt jellemző. Magyarországon kívül csak Csehországban figyelhető meg ez a fajta zártság (és ott is a legutóbbi választáson tört meg). Másrészt ezt nem a politikával kapcsolatos magas fokú elégedettség indokolta: a közvélemény-kutatások folyamatosan azt jelezték, hogy a polgárok elégedetlenek a pártokkal és a politikai elittel.

Az indulási és a parlamentbe jutási követelmények összessége, ha nem is kizárólagosan felelős ezért a fejleményért, de jelentős szerepet játszott benne. Az előbbieket fényében ezek nehezítésének hatását nem nehéz felmérni: a demokratikus választék bővülésének, módosulásának lehetőségei az eddigi tragikus szint alá csökkennének, és ezzel együtt a polgárok abbéli joga is, hogy kicseréljék az őket képviselő pártokat. A demokrácia egyik alapeleme, a változtatás joga korlátozódna jelentős mértékben, mint ahogyan ez már az önkormányzati választások keretében megtörtént.

A jelöltállítási követelmények drasztikus szigorítása olyan súlyú változtatás (különösen a hazai körülmények között), amelyre csak komoly indoklás és társadalmi vita után szabadna sor kerüljön. Mindazonáltal reális forgatókönyv, hogy a kormánypártok ezt megteszik, és ennek során ismételten csak abba a minimális társadalmi ellenállásba ütköznek, amelyet az LMP-frakció sárgalap-bemutatása jelentett az önkormányzati szigorítás kapcsán.

A választókerületek határai. A választókerületek határainak átrajzolására csak elméleti szinten tudok röviden kitérni, inkább a visszaélés elvi lehetőségeire, mint a konkrét megvalósulás kereteire mutatva rá. E téren a változtatásra mindenképpen szükség lenne, mert az Alkotmánybíróság jogosan állapította meg, hogy az eltérések az egyes választókerületek szavazóinak létszáma között túl nagy, és ez sérti a szavazati egyenlőséget. A módosítás tehát szükséges, egyúttal visszaélésre ad lehetőséget.

Amennyiben a választási szabályok gyakorlata elvi céloknak is meg akar felelni, úgy a kialakításánál nem lehet szem elől téveszteni a fennálló realitást vagy a várható hatásokat. Ha a polgárok kizárólag vagy többnyire az egyéni jelölt személye, személyes politikai álláspontja vagy egyéni teljesítménye alapján szavaznak, úgy a kerületi határok nyomvonala sokkal kisebb relevanciával bír a politikai egyensúly tekintetében, mint amikor az egyéni képviselők választásánál is túlnyomórészt az elsődleges pártpreferencia érvényesül. Mivel Magyarországon az utóbbi a helyzet, a választókerületek határai potenciálisan nagy hatással lehetnek a választás eredményére. E tekintetben relevánsak lesznek a jövőbeni önkormányzati, megyei, illetve járási határvonalak, hiszen ezek szabnak „természetes” határvonalakat a választókerületeknek is.

Többféle módon lehet a választókerületi határokat politikai indítatás nyomán meghúzni, de a leggyakoribb módszer az, hogy azokat a területeket, ahol az ellenfél pártja nagyon erős, igyekeznek egy választókerületbe suvasztani, és így egy nagyon erős többségű ellenzéki kerületet hoznak létre, amelynek szomszédságában több olyan körzet is van, ahol kisebb mértékű, de stabil a változást végrehajtó párt előnye. Egy másik verzió pont ellenkező hatású, azaz egy stabil ellenzéki kerület szavazóinak szétszórása több „saját párti” kerület között, ahol az új szavazók nem zavarják meg a többségi viszonyokat. A cél mindenképpen az, hogy az ellenzék a körzeteit minél magasabb többséggel nyerje, míg a saját párt szorosabb, de kiszámítható és stabil győzelmeket arasson – a választókerületeken alapuló rendszerben így lehet a szavazókat a leghatékonyabban elosztani minél több választókerület megnyerése érdekében. Nézzünk két szemléltető példát!

A modern kor egyik leglátványosabb – és demokratikus bíróság által majdnem teljesen jóváhagyott – példája a texasi kongresszusi körzetek 2003-as újrafelosztása volt. Miután 2002-ben a Republikánus Párt képviselői százharminc év után többséget szereztek a helyi törvényhozásban, ezzel felhatalmazást kaptak a szövetségi Kongresszus képviselőháza texasi körzeteinek újrafelosztására. Erre szükség is volt, mert annak ellenére, hogy a texasiak többsége republikánus jelöltekre szavazott, 2002-ben a 32 körzetből 17-ben demokrata jelölt került ki győztesként. A korrekció azonban szándékosan és jelentősen túllőtt a célon: a körzethatárok újrarajzolása után 21:11-re változott az arány a republikánusok javára, ami jelentősen meghaladta szavazati fölényüket az államban. Az újrarajolás előtt a demokraták valamivel kisebb arányban nyertek a körzeteikben, mint a republikánus jelöltek. Az újrarajolás után nemcsak megfordult ez az arány – most már a republikánusok nyerték kisebb átlagos előnnyel a körzeteiket –, hanem jelentősen nőtt is a különbség mértéke, ezáltal lehetővé téve a republikánusok nagyszabású térnyerését. A térképen a körzetek eleve torzszülöttekre emlékeztettek, de az újrarajolás után elképesztő formájú, csak politikailag értelmezhető körzetek jöttek létre. Egyébiránt a két párt közötti, akkortájt kiélezett szoros versenyben országosan is komoly jelentőséggel bírt a hat, ily módon pártot váltó körzet.

Venezuelában is, ahol a magyarhoz hasonló vegyes listás-egyéni kerületi rendszer van, hasonló módosítások születtek az elmúlt években, amelyeknek köszönhetően Hugo Chávez pártja jelentős többséget tarthat meg a parlamentben annak ellenére, hogy szavazati aránya jelentősen visszaesett – sőt, még az is elképzelhető, hogy kevesebb szavazatot kapott az elnök szocialista pártja, mint az ellenzék.

*

A fent vázolt eszközök egyike sem ígér biztos győzelmet és elvileg bármelyik visszaüthet. Kiderülhet például, hogy a határon túli szavazók a vártnál mégis nagyobb arányban szavaznak másra, vagy ha elegendően lesznek hozzá, akár saját pártot alapítanak; a többségi választási rendszerre történő átállás segítheti egy Fidesz-ellenes tömb létrehozását, a jelenlegi rendszer adott esetben a Fidesz-többség korábban bekövetkező elvesztésével járhat; az új pártok indulásának megakadályozása a jelenlegi ellenzéki pártok gyorsabb megerősödését hozhatja. Talán a legbiztosabb eszköz a választókerületek határainak újrarajzolása – de mint mindegyik másik fent elemzett intézkedésnél, itt is fennáll a veszélye annak, hogy az önérdemet túlzottan szolgáló lépés a közvélemény ellenszegülését váltja ki, még akkor is, ha eddig nincs nyoma annak, hogy a kormány bármely kétes intézkedéssel népharagot tudna kiváltani.

Lényeges szempont a fentiek kapcsán viszont az is, hogy egyik sem minősíthető egy demokráciában *ab ovo* elfogadhatatlan eszköznek, tehát nem nagyon lehet uniós tiltakozásra számítani ezek kapcsán; legrosszabb esetben egy ideig sandán néznek a miniszterelnökre az EU-s csúcstalálkozókon. Ennek ellenére viszont az intézkedések jelentősen tudnak rontani a demokrácia minőségén, és ez olyan terület, amelyen már eddig sem álltunk jól, és ahol a további romlás negatív következményekkel fog járni az élet számos területén.
