

## AZ ELŐZETES REGISZTRÁCIÓ ÉS A DEMOKRÁCIA

Bár az Alkotmánybíróság döntése(i)<sup>1</sup> és a kormány reakciója után minden valószínűség szerint mégsem lesz előzetes regisztráció Magyarországon, a 2012 második felében zajlott vita számos tanulsággal szolgált, és még több tévhitet hozott felszínre. A téma felé – a magyar közbeszédbe 2011 októberében történt berobbanása után<sup>2</sup> – két aspektusból közelítettek a vita résztvevői. A pártpolitikai értelmezés arra kereste a választ, hogy a kormánypártok milyen érdekektől vezérelve kívánták életre hívni az új intézményt; illetve, hogy az vélhetőleg mely politikai erő(k)nek kedvezne, és mely(ek)nek okozna hátrányt. Az alkotmányjogi megközelítés ezzel szemben azt vizsgálta, hogy az Alaptörvénybe ütközik-e a választójog gyakorlásának előzetes feliratkozáshoz kötése.

Mivel az előbbi aspektus kisebb részben kutatási adatokra, nemzetközi tapasztalatokra, nagyobb részben pedig feltételezésekre épít, a regisztrációnak a 2014-es választási aktivitásra, egyszersmind végkimenetelére gyakorolt hatásáról tett minden kijelentés akkor is vitatható maradt volna, ha történetesen sor került volna bevezetésére. A politikai motivációk mérlegelése nélkül ugyanakkor aligha érthető meg az intézmény jelentősége.

Ezzel szemben az alkotmányjogi megközelítés, nem törődve a politikai kontextussal, arra irányult, hogy az előzetes feliratkozást bevezető paragrafusok ellentétesek-e az Alaptörvénnyel és a Magyarország által is ratifikált nemzetközi egyezményekkel; illetve arra, hogy az előzetes regisztrációból következő alapjog-korlátozás szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.<sup>3</sup> A helyzetet bonyolította, hogy a jelenlegi kormánypártok kétharmados többségükkel különösebb akadály nélkül módosíthatják az Alaptörvényt (és annak átmeneti rendelkezéseit), ahogy azt épp a regisztráció vonatkozásában, 2012. október 29-én – úgy tűnik, hiába – meg is tették<sup>4</sup>.

A legélesebb vita mégis a körül zajlott, hogy antidemokratikusnak tekinthető-e az új intézmény. Ahhoz, hogy erre választ kaphassunk, vagy legalábbis közelebb kerüljünk a válaszhoz, tisztázni kell, milyen demokráciafelfogásból indulunk ki. Az alábbiakban azt igyekszünk igazolni, hogy még a demokrácia legmegengedőbb felfogásába sem fér bele problémamentesen a választójog gyakorlásának előzetes regisztrációhoz kötése.

Ha a Joseph Schumpeter által megalapozott,<sup>5</sup> a demokrácia működésével szemben minimális elvárásokat megfogalmazó meghatározásból indulunk ki, akkor a demokrácia nem jelent mást, mint egy eljárást (procedurális demokráciafelfogás), amelyben a vezetők (ki)választása a választók szavazataiért folytatott küzdelemben dől el. Ez a megközelítés tehát nem szól fékekről és ellensúlyokról, a demokrácia tartalmi kérdéseiről, csak és kizárólag a legalapvetőbb feltételt rögzíti, miszerint a nép meghatározott időközönként leválthatja vezetőit. Ez tehát az elitizmus összehangolása a demokrácia eszméjével: az elit uralkodik, de a nép által leváltható. Mivel azonban a versengésnek valódinak kell lennie, az elit sohasem mehet biztosra. A versengést pedig az olyan választók biztosítják, akik nem (párt)elkötelezettek, hanem – a gyakran használt szófordulat szerint – közepén állnak. Mivel jelentős részüket gyenge aktivitás jellemzi, a pártoknak erőfeszítést kell kifejteniük ahhoz, hogy elérjék őket: ebből lesz a kampány.

A túlzóan elitista felfogás erre úgy reagál, hogy a kevésbé elkötelezett választókat – őket tudatlannak nyilvánítva – igyekszik távol tartani a közügyekben való részvételtől, elsősorban a választástól. Álláspontjuk szerint az üres kampányígérekkel mozgósítható szavazók hozzáféréseinek nehezítésével a választási korteskedés jelentősége kisebb, színvonala magasabb lehet, ráadásul az a probléma is megszűnhet, hogy nem lehet egy átfogó, de szükségszerűen népszerűtlen reformot végigvinni, mert a populista jelszavakra vevő bizonytalan szavazók ezt ciklusról ciklusra megakadályozzák. Érdekes, hogy a liberális értelmiség és a vele élesen szembenálló jobboldali elit egy-egy része, ha más okokból is, de hallgatólagosan közös nevezőn van e téren. Mégsem valószínű, hogy a demokráciát az ingadozó választóktól kellene féltetni.

A nem pártelkötelezett szavazók tudatlannak minősítése ugyanis megalapozatlan. A közhiedelemmel ellentétben ők ugyanis nem kizárólag az olcsón megvett és buszoztatott legszegényebbek vagy legalacsonyabb iskolai végzettségűek közül kerülnek ki, hanem a legkülönbözőbb társadalmi rétegekben megtalálhatók; kutatások alapján igen heterogén csoportként írhatók le. A European Social Survey ötödik hullámában 2010 októbere és decembere között

Magyarországon felvett adatok<sup>6</sup> szerint azon választók között, akik egyik pártot sem érzik magukhoz közelebbinek bármely másikkal, 27% a legfeljebb nyolc általánost végzettek aránya, 28% a szakiskolai végzettségűeké, 31% az érettségizetteké és 14% a diplomásoké. A valamely párttal szimpatizálókra vonatkozó adatok rendre: 20%, 27%, 32%, 21%. A pártszimpatiaival nem rendelkezők körében tehát csak kevéssel több alulképzettet találunk, mint a pártot választók körében. A településtípusra vetített adatok ennél is kisebb eltérést mutatnak: a párttal szimpatizálók és nem szimpatizálók között legfeljebb 2 százalékpontos különbségek mutathatók ki: az előbbieket 27%-a él nagyvárosban és 33%-a falvakban, utóbbiaknak pedig rendre 25%-a és 31%-a. A háztartások anyagi helyzetének vonatkozásában sem jelentősek az eltérések. A párttal szimpatizálók 9%-a állítja magáról, hogy kényelmesen megél a jövedelméből, pártnélkülieknél ez 5%; még éppen kijön a jövedelméből 47%, illetve 46%; nehezen él meg 30%, illetve 31%; és nagyon komoly megélhetési gondokkal küzd 14%, illetve 18%.

A már említett szavazatvásárlás problémájánál is hajlamosak vagyunk axiómaként elfogadni, hogy csak a szegény, alacsonyan iskolázott, kiszolgáltatott rétegek lehetnek annak alanyai. Márpedig az sem egyértelmű, pontosan mit értünk a szavazatvásárlás fogalma alatt. Míg a néhány ezer forintért, egy tál ételért, ruháért eladott voks nyilvánvalóan idetartozik, amellyel is lehet érvelni, hogy ugyanebbe a kategóriába esik, ha valaki ennél jóval nagyobb előny (állás, kormányzati megbízás, protekció stb.) reményében választ pártot. Ez kevésbé mérhető vagy látványos módja a szavazatvásárlásnak, és mivel magasabb státusú réteget fed le, érintetteire az is jellemző, hogy magukat a „tudatos” választók kiemelt kategóriájába sorolják. Az ebbe a választói csoportba tartozók sem mérlegelik feltétlenül alaposabban a pártok és kormányok teljesítményét, mivel személyes helyzetbekerülésük minden más szempontot felülírhat – ugyanúgy, ahogy az a szavazatát „egy pár virsliért” eladó szegény választó esetében is történik.

A tudatosnak nevezett választóra valójában leginkább a pártelkötelezettség jellemző: szinte kizárólag saját politikai álláspontját megerősítő médiumokból tájékozódik, személyes kapcsolathálóját tekintve pedig szintén csak jól bejáratos közegében mozog. Eltérő világnézetű forrásokból tudatosan és kritikusan tájékozódó választópolgárok pedig csak elvétve léteznek. Hasonló következtetésre jut Körösi András is: *„A politikai polarizáció erősödése növeli a politikai elfogultságukban különböző csoportok »politikai valóságérzékelése« közti szakadékot. Minél erősebb a tábormentalitás, annál jobban torzul az állampolgárok infor-*

*máltsága, annál inkább csökken a »politikai realitásról« kialakult képük tárgyilagossága. Ennek egyik oka, hogy a határozott politikai nézetekkel rendelkezők szívesebben hallják a személyes politikai elfogultságukat megerősítő híreket, a saját pártjuk vezetőinek helyzetértékelését, miközben elnyomják, »kiszzelektálják« a kellemetlen tényeket, amit jól tükröznek a médiafogyasztási szokások. A legtöbben a számukra kedves, politikai nézeteikkel megegyező irányultságú médiaterméket, hírmagyarázatot olvasnak, hallgatnak vagy néznek.»<sup>7</sup>*

Mindez arra enged következtetni, hogy a demokrácia egészséges megújuló képességét épp a pártelkötelezett, önreflexióra kevésbé képes választók magas aránya fogja vissza, és a pártokkal szemben kritikusabb, a szekértábor-logika által nem foglyul ejtett választók nagyobb aránya erősíti. Utóbbiak adják annak garanciáját, hogy a kormányzásnak vannak következményei: ők azok, akik nem tartanak ki minden áron korábban választott pártjuk és/vagy kormányuk mellett, hanem ha rossznak tartják annak teljesítményét, akkor hajlandóak – akár új szempontok alapján, akár a választás napjáig is – másik párt után nézni.

Körösi András tanulmánya ezt is megerősíti:<sup>8</sup> *„a polarizáltabb paletta esetén megnő a pártos, elkötelezett (partisan voters), és csökken a bizonytalanok (swing voters) szavazók aránya. Ha a saját tábor szavazataira mindenképpen számíthat a kormány, a bizonytalanok aránya jelentéktelenre zsugorodik, míg a másik oldal szavazataiért folytatott küzdelem reménytelen, mi ösztönzi a kormányzó pártot választási ígéretük betartására? Mi motiválja a hatékony és felelős, a közérdeknek megfelelő kormányzásra? A demokratikus kontroll akkor lehet hatékony, ha a választópolgárok egy jelentős része nem tartozik egyik stabil politikai táborhoz sem, hanem a bizonytalanok számát gyarapítja. Az ő szavazatuk ugyanis szituatív tényezőktől, egyebek mellett a kormányzati teljesítmény megítélésétől függ.»*

A fentiek alapján tehát kijelenthető, hogy a legpesszimistább, minimális követelményt támasztó Schumpeter-féle definíció mércéjével mérve sem erősítheti a demokráciát a nem elkötelezett szavazók választójogának gyakorlásához való hozzáférés korlátozása. Márpedig az előzetes regisztráció bevezetése feltételezhetően épp ezt célozta volna, és bizonyítottan ezt eredményezi.<sup>9</sup> Éppen ezért nehezen értelmezhető az a kormánypárti érvelés, miszerint a feliratkozási kötelezettséggel többen élhetnek volna szavazati jogukkal:<sup>10</sup> aligha létezik olyan választópolgár, aki távol maradna a szavazástól, ha csak a választás napján kellene elmennie a szavazóköriig, de ha előtte még a jegyzőhöz is el kell látogatnia, mégis úgy döntene, hogy élni kíván választójogával. Ettől teljesen függetlenül természetesen előfordulha-

tott volna, hogy a korábbiaknál többen is részt vettek volna a 2014-es választásokon, de ez bizonyosan nem a regisztráció miatt, hanem annak ellenére valószínűleg volt meg (arról pedig, hogy mennyivel lehetett volna alacsonyabb a részvételi arány feliratozási kötelezettség mellett, konkrétumokat nem, legfeljebb kutatási adatokat ismerhetünk majd meg).

A jogkorlátozó intézmény melletti utolsó érv általában kimerült a nemzetközi példákra való üres hivatkozásokban. Könnyen belátható azonban, hogy a Magyarországon bevezetésre szánt jogvesztő (15 nappal a választás előtt lezáruló határidő) és szinte minden magyarországi választópolgártól személyes ügyintézés megkövetelő (diszkriminatív módon lévélben csak a külhoni magyarok regisztrálhattak volna, ügyfélkapu-hozzáférése pedig jelen pillanatban alig több mint egymillió embernek van, annak igénylése pedig szintén személyes hivatali jelenlétet követelt volna meg) regisztráció példanélküli a világ demokráciáiban, ráadásul Magyarországon közjogi kényszer sincs rá.

Legfeljebb apró részleteiben hasonló regisztrációs kötelezettség létezik Európa néhány országában, de a trend mind Nagy-Britanniában (ahol a levélben visszaküldhető formanyomtatvány elsősorban nem is a választásra való előkészületet, hanem a népességnyilvántartás frissítését szolgálja),<sup>11</sup> mind Franciaországban (ahol csak a 18. életév betöltésekor és költözéskor keletkezik regisztrációs kötelezettség)<sup>12</sup> a választópolgároktól minél kisebb erőfeszítést igénylő szisztémák felé halad. A kudarcba fulladt magyarországi, jogvesztő regisztrációhoz legfeljebb az Amerikai Egyesült Államokban ismert szisztéma hasonlítható, de ez a párhuzam is félrevezető, mivel ott nem létezik sem szövetségi szintű népességnyilvántartás, sem személyi igazolvány. Az EBESZ többek között választási megfigyelésekre specializálódott szervezete, az Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) ajánlásaiban következetesen azt javasolja minden tagállamának, így az Egyesült Államoknak is,<sup>13</sup> hogy a manipulációra, szociális, etnikai, műveltségi kirekesztésre lehetőséget adó, csökkenő részvétel és legitimitást valószínűsítő, elavult regisztrációs rendszere helyett teremtsen meg az automatikusan vezetett névjegyzék jogi és technikai feltételeit. Az ebbe az irányba tett egyik első lépés volt az 1993-as szövetségi választói regisztrációs, avagy a „mozgósító” (Motor Voter Law) törvény.<sup>14</sup> Ez tette lehetővé, hogy a szavazók egységes formanyomtatványokon regisztrálhassanak a jogosítványkiváltó irodákban, iskolákban, könyvtárakban vagy akár postai úton – a húsz évvel később tervezett magyar szabályozás szerint ezen lehetőségek egyike sem lett volna

biztosított.<sup>15</sup> Mivel a pontos szabályozás az államok törvényhozásának hatásköre, a szövetségi szintű nyilvántartás aligha valósul meg a közeljövőben, több állam azonban – a szövetségi törvényben előírtakat túlteljesítve – a választás napján is lehetővé tette a regisztrációt (Észak-Dakota, Idaho, Minnesota, New Hampshire, Wisconsin, Wyoming).<sup>16</sup>

Tehát, a legsűrűbben hivatkozott USA-ban is az akadályok elhárítása zajlik éppen, nem pedig újabbak beépítése. A magyar tendencia ezzel éppen ellentétes irányt vett: egy alapvetően jól működő, a választójog gyakorlását minden ponton támogató rendszerbe egy teljesen szükségtelen, a részvételi szándékokra kedvezőtlen hatású adminisztratív akadály került majdnem beiktatásra. A világ demokráciáinak egyikében sem történt hasonló visszalépés – remélhetőleg Magyarországon sem fog.

## JEGYZETEK

1. AB határozat a választási eljárásról szóló törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességéről (I/3653/2012.), 2013. január 4., <http://mkab.hu/download.php?h=370>;
2. AB határozat Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről (II/2559/2012.) (45/2012. (XII. 29) AB határozat), <http://mkab.hu/download.php?h=369>;
3. KIRÁLY András: Regisztrációhoz kötheti a választójogot a Fidesz, *Index*, 2011. október 11., [http://index.hu/belfold/2011/10/11/regisztraciohoz\\_kotheti\\_a\\_valasztojogot\\_a\\_fidesz/?utm\\_source=mandiner&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=mandiner\\_201204](http://index.hu/belfold/2011/10/11/regisztraciohoz_kotheti_a_valasztojogot_a_fidesz/?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201204)
4. LÁSZLÓ Róbert: Alaptörvény-ellenes-e a regisztráció? Választásrendszer.hu, 2012. augusztus 10., <http://www.valasztasrendszer.hu/?p=1941228>
5. Magyarország Alaptörvényének második módosítása, <http://www.magyarkozlony.hu/pdf/14846>
6. JOSEPH A. SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London, 1981.
7. A European Social Survey nyers adatai alapján készült saját számítások, <http://www.europeansocialsurvey.org>
8. KÖRÖSÉNYI András: *A politikai polarizáció és következményei a demokratikus elszámoltatásra, Magyar Politika, 1990–2010*, MTA TK Politikatudományi Intézet, 14. [http://www.mtapti.hu/pdf/2012\\_1\\_wp.pdf](http://www.mtapti.hu/pdf/2012_1_wp.pdf)
9. Uo. 13..
10. BENJAMIN HIGHTON: Easy Registration and Voter Turnout, *The Journal of Politics* (University of California at Berkeley) Vol. 59, Issue 2, May 1997, 565–575.

10. LÁZÁR: „erősíti a demokráciát” az előzetes választási regisztráció, *Hvg.hu*, 2012. szeptember 6., [http://hvg.hu/itthon/20120906\\_Lazar\\_erositi\\_a\\_demokraciat\\_az\\_elozetes\\_v](http://hvg.hu/itthon/20120906_Lazar_erositi_a_demokraciat_az_elozetes_v)
11. LÁSZLÓ Róbert: Előzetes regisztráció brit módra, *Választásrendszer.hu*, 2012. augusztus 28., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941270>
12. LÁSZLÓ Róbert – ZÁGONI-BOGSCH András: Így néz ki az előzetes regisztráció Franciaországban, *Választásrendszer.hu*, 2012. június 15., <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940709>
13. Office for Democratic Institutions and Human Rights, USA, Mid-term Congressional Elections, 2 November 2010, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, Warsaw, 23 December 2010, <http://www.osce.org/odihr/74791>
14. National Voter Registration Act, <http://www.fvap.gov/resources/media/nvralaw.pdf>
15. BERKES Ákos: *Így regisztrált Amerika*, *Választásrendszer.hu*, <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1941497>
16. The United States Department of Justice: About the National Voter Registration Act, [http://www.justice.gov/crt/about/vot/nvra/activ\\_nvra.php](http://www.justice.gov/crt/about/vot/nvra/activ_nvra.php)