



MTA Law Working Papers

2014/12

**A választójogi szabályozás
átalakulása 2010-2013.**

Halmai Gábor

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2013.

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadoság tárgykörében?

Mielőtt a szabályok tartalmi változásainak részleteibe mennék, néhány szót a kétharmadoságról. A jogterület két legfontosabb törvénye, az anyagi jogi szabályokat tartalmazó 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, és a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárás szabályairól elődeihez hasonlóan kétharmados, illetve - az Alaptörvény szóhasználatában - sarkalatos törvények. Az egyetlen komoly és jelentős változás a kétharmadoság tekintetében, hogy az új anyagi jogi törvény kétharmados passzusai kiterjednek a választókerületek kialakításának eddig kormányrendeleti szabályaira. Ezzel a jelenlegi kétharmados kormánytöbbség az egyébként számára kifejezetten kedvező, így gerrymandering tartalmú beosztást megváltoztathatatlaná tette egy jövődó más, a kétharmados arányt el nem érő kormánytöbbség számára. Ezt a megoldást kritizálta az Európa Tanács Velencei Bizottsága is a törvényről szóló véleményében, javasolva, hogy a beosztást egy független bizottság hatáskörébe kellene utalni. ([http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD\(2012\)012-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-AD(2012)012-e.pdf))

A szabályozás legfontosabb anyagi és eljárási jogi változásai a következők:

1. Az aktív és a passzív választójog rendszerét részben már maga az Alaptörvény, részben pedig az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény átalakította.

- a) Az Európai Emberi Jogi Bíróság döntéseinek végrehajtásaként – helyeselhető módon – az alkotmányozó már az Alaptörvény elfogadása során megszüntette a szabadságvesztés büntetésüket töltők és a cselekvőképességükben korlátozott személyek kizárását a választójogból.
- b) Üdvözölni kell, hogy az új Alaptörvény megszüntette a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek aktív, illetve három éven belül visszavonult hivatásos tagjai passzív választójogának 2010 nyarán bevezetett korlátozását.
- c) Az Alaptörvény még csak lehetőségként utalt arra, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójogot kaphatnak, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény végül biztosította is számukra ezt a jogot, igaz, csak listás szavazatot adhatnak le, egyéni jelöltekre nem voksolhatnak.

* Egyetemi tanár, az állam- és jogtudományok doktora, ELTE TáTK Európai Tanulmányok Tanszék; 2011-2014 vendégprofesszor, Princeton University.

Önmagában a nem rezidens állampolgárok választójogának biztosítása nem feltétlenül ellentétes az európai alkotmányos konszenzussal, Magyarország esetében azonban történelmi okokból mindez – különösen a választott megoldásra tekintettel – problémákat vethet fel. A határon túli állampolgárok száma a részükre választójogot biztosító országokban jellemzően alacsony, voksuk a nagyon kiélezett eredményektől eltekintve nem szokta érdemben befolyásolni a parlamenti választás eredményét. Magyarország esetében ugyanakkor szakértői becslések közel ötmillióra teszik a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számát, mivel az 1929 után kivándoroltak valamennyi leszármazójukra is átörökítették a magyar állampolgárságot. Mivel pedig nem egy külön, limitált számú mandátumot eredményező rendszerben gyakorolhatják a határon túli állampolgárok a választójogukat, elvben előállhat olyan helyzet is, amikor döntően befolyásolják a parlamenti többség összetételét. Ez viszont a demokratikus legitimitáció szempontjából problémás lehet, hiszen így azokon múlhat a kormányzati főhatalom, akik nem viselik teljes egészében döntésük következményeit.

Felveti viszont a diszkrimináció problémáját a külföldön szavazó magyar állampolgárok eltérő szavazási lehetősége. Míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazhatnak levélben, a lakóhellyel rendelkezők kénytelenek felkeresni a nagykövetségeket, konzulátusokat. Ez például az Egyesült Államok esetében három városban (Washington, New York, Los Angeles) való szavazást lehetőségét jelenti, ami sok kint tartózkodó esetében megoldhatatlan technikai és/vagy anyagi akadályt jelenthet. Ugyanakkor a lakóhellyel nem rendelkezők levél-szavazása felveti a visszaélés lehetőségét, részben már az elektronikus bejelentkezés, illetve az elküldött szavazatok ellenőrzésének nehézségei miatt.

2. Az új választójogi törvény a korábbi 386 fősnél lényegesen kisebb, 199 képviselőből álló Országgyűlést tételez. Ez a változtatás a választók régi akaratával esik egybe, ugyanakkor szükségszerűen magával vonta a kétszavazatos, 176 egyéni választókerületből, legfeljebb 152 közvetlenül választható, megyei listás mandátumból és legalább 58 töredékszavazatokkal, országos listán megszerezhető képviselői helyre épülő korábbi rendszer megváltoztatását.

a) Az új választási rendszer megőrzi a kétszavazatos, többségi és arányos elemet egyaránt tartalmazó jellegét, az ugyanakkor sokkal inkább többségi karakterű, mivel 106 egyéni választókerülethez csak 93 listás mandátum társul, vagyis az egyéni választókerületek aránya 45,6%-ról 53,3%-ra nő. Ez azonban belül van az európai alkotmányos hagyományokon, különös tekintettel arra, hogy számos más országban tisztán többségi jellegű választási rendszer érvényesül.

b) Az egyéni jelöltállításhoz az új rendszerben arányosan kevesebb ajánlásra van szükség, mint a korábbi törvény szerint. Az egyéni választókerületekben az első fordulóban az eddigi abszolút többség helyett már relatív többség is elég, ami a pártszerkezet tömbösödéséhez vezet ugyan, de a demokratikus elveket nem sérti.

c) Mivel a listás mandátumok a csökkentett számuk mellett megyei szinten már nem lettek volna arányosan kioszthatóak, ezért az új rendszerben az országos listákra érkeznek a választók közvetlen szavazatai és a töredékszavazatok egyaránt.

A rendszer a listás képviselői helyek esetében az 5%-os, eddigi is érvényesülő küszöböt fenntartja, emellett kis mértékben szigorít a listaállítás számszaki feltételein (a korábbi szabályokat az új rendszerre vetítve azelőtt arányosan 23,64 egyéni jelölt kellett a listaállításához, míg az új szabályozás 27 egyéni jelöltet követel meg), illetve területi kötöttségein (korábban 7 megyei lista kellett az országos lista állításához, az új rendszerben 10 megyéből, köztük kötelezően a fővárosból kell a megkívánt 27 egyéni jelöltnek összejönnie).

Töredékszavazatnak az új törvény szerint nem csak a vesztes egyéni jelöltekre leadott szavazatok minősülnek, hanem a győztes egyéni jelölt mindazon szavazatai is, amelyekkel a második helyezett jelöltet egynél több szavazattal megelőzte. A győztes jelölő szervezet „kompenzációja” így azzal jár, hogy a rá szavazók az egyéni mandátum útján is, illetve a töredékszavazatok útján is befolyásolják a parlament összetételét, ami a választójog egyenlő súlyának indokolatlan korlátozása, egyben az európai gyakorlatban teljességgel ismeretlen.

3. A választókerületek határait, illetve az egy megyében megszerezhető mandátumok számát a jogalkotó az elmúlt 22 évben nem igazította hozzá a népességmozgásokhoz, így – a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat megállapítása szerint is – komoly aránytalanságok keletkeztek a rendszerben, ami már a különböző választókerületekben lakó választópolgárok választójogának egyenlő súlyát veszélyeztette.

Mindenképpen szükséges volt ezért, hogy az új választójogi törvény újrarajzolja az egyéni választókerületek határait. A döntést publikált tudományos kutatás, nyilvános társadalmi egyeztetés vagy jogorvoslati lehetőség nem előzte meg, azt szinte teljes titokban a jelenlegi kormánypártok maguk készítették elő. Ez már önmagában is gyengíti a választókerületi lehatárolás legitimitását. További problémát jelent, hogy a választókerületi lehatárolást kétharmados törvény tartalmazza, mindenféle rendszerszerű, kikényszeríthető korrekciós lehetőség nélkül, ami a későbbiekben nagyban megnehezíti, hogy a népességmozgáshoz hozzá lehessen igazítani majd a választókerületi beosztást.

A megalkotott új választójogi törvény valamennyi publikált, empirikus alapon nyugvó elemzés szerint a jelenlegi kormánypártok számára kedvezően alakítja át a választókerületi rendszert. A leginkább kirívó példa szerint az új választókerületi lehatárolás Veszprém megyében 2006-ban az egyéni mandátumok 100%-át a Fidesznek juttatta volna, míg ténylegesen a párt azoknak csak 57,1%-át szerezte meg. A baloldali pártok által egyértelmű többséggel megnyert 2006-os parlamenti választás győztese az új választókerületi beosztás szerint a Fidesz lenne, vagyis az új törvény egyértelműen a jobboldal számára kedvezően alakítja át a választókerületi beosztást – anélkül, hogy ezt bármilyen jogorvoslati eljárásban kifogásolni lehetne.

4. A magyar választási rendszer mindeddig nem biztosította a nemzeti és etnikai kisebbségek kedvezményes országgyűlési képviselőit. A kisebbségi személyek és szervezetek eddig sem voltak elzárva attól, hogy jelöltként vagy jelölő szervezetként elinduljanak a választásokon, azonban rájuk ugyanazok a mandátumszerzési szabályok vonatkoztak, mint a többségi nemzethez tartozókra.

A kisebbséghez tartozó személyeknek az új törvény szerint előzetesen kell dönteniük arról, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára akarnak-e szavazni, így – helyeseltető módon – nem jutnak több szavazathoz, mint a többségi nemzet tagjai.

A kisebbségi jelölő szervezetek számára az új törvény két kedvezményt biztosít a kisebbségi: rájuk az 5%-os listás küszöböt nem kell alkalmazni, illetve az első listás mandátumot az egyébként szükséges szavazatszám negyedével is megszerezhetik. Ha még a kedvezményekkel sem tud a lista mandátumot szerezni, annak vezetője tanácskozási jogú „szószólóként” vehet részt az Országgyűlés munkájában.

A kialakított megoldás ugyan nem biztosít automatikusan, minden kisebbség számára teljes értékű parlamenti mandátumot, ez azonban a magyar viszonyok között nem is lenne kívánatos. A magyar kisebbségi szabályozás 13 nemzeti és etnikai kisebbséget ismer el, így valamennyiük mandátumhoz jutása őket helyezné a mérleg nyelve szerepébe az Országgyűlésben, amihez a választói támogatottságuk hiányozna. A kisebbségi jelöltek és jelölő szervezetek számára biztosított kedvezmény nagysága a választójog egyenlőségén belül még elfogadható legnagyobb mértékű, a „szószóló” intézménye pedig biztosítja azt is, hogy a kellő választói támogatással nem rendelkező kisebbségek képviselői is megjeleníthessék álláspontjukat a parlamenti vitában.

5. A választási eljárás új szabályozása az alábbi pontokon módosult:

a) A törvény 2012-ben elfogadott első változatának 151. §-a volt a politikai kampány korlátozásáról szóló rendelkezés archetípusa, innen került át a tilalom alaptörvényi szintre a Negyedik Alaptörvény-módosítással. Eredeti formájában a törvény nem tartalmazta ezt a kizáró szabályt. A törvény szövegéhez benyújtott módosító javaslat végül úgy rendelkezett, hogy médiaszolgáltatóként egyenlő időt kell az egyes pártok rendelkezésére bocsátani. Az Országgyűlés ezt a változatot fogadta el, és ez került a köztársasági elnökhöz is aláírásra.

A köztársasági elnök a választási eljárási törvény előbb ismertetett korlátozását – más rendelkezésekkel együtt – alkotmányellenesnek tartotta, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, amely egyetértett az indítvánnyal, és a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság korlátozását diszkriminatívnak és aránytalannak ítélte. A tárgyban született határozat indokolása szerint azért, mert egyrészt eltérően kezeli a pártlistákon szereplő és azon nem szereplő pártokat,

másrészt a politikai kampány szabályozásának céljával – a megengedett hirdetési felületek típusai alapján válogatva – túlságosan szűk keretek közé szorította vissza a politikai reklámokat. Amikor a kormánytöbbség újra megszavazta a korlátozást, immár az Alaptörvény szintjére emelve, a módosítás egyszerre írta felül a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság érveit.

Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a korlátozás éppen a társadalom legszélesebb körét elérő médiaszolgáltatókat, a magán-televíziótársaságokat zárja ki. A határozat a véleménynyilvánítás szabadságát és a média szerepének fontosságát szem előtt tartva elemezte a korlátozás célját, és arra a következtetésre jutott, hogy a kampányt a közmédiára szűkítő szabályozás nem szolgálhatja a kampánykiadások csökkentését vagy a kiegyensúlyozott kampányt. Az Alkotmánybíróság szerint az is alátámasztja, hogy a korlátozás diszkriminatív és aránytalan, hogy nem találunk hasonló kizáró szabályt a(z elektronikus) médiaszolgáltatásokon kívül. A határozat szerint a politikai reklámok kitiltása a filmszínházakból – amely része volt az eredeti szabályozásnak, de az Alaptörvény módosításába nem került bele – még kevésbé hozható kapcsolatba a törvény kinyilvánított céljával, ezért ezt a korlátozást is megsemmisítette.

Végülis a Negyedik Alaptörvény-módosítással szembeni nemzetközi tiltakozás eredményeként az Országgyűlés 2013. szeptember 16-án elfogadta az Alaptörvény Ötödik módosítását, amely megengedte a kereskedelmi rádiós és televíziós műsorszolgáltatóknak a politikai hirdetések sugárzását, a közszolgálati médiához hasonlóan azonos feltételekkel és ingyenesen. Ugyanakkor miután a kereskedelmi médiumok nem kötelezhetőek a hirdetések sugárzására, nem tűnik valószínűnek, hogy azok ingyenesen a pártok rendelkezésére bocsátanák műsoridejüket.

b) A kampányfinanszírozás tekintetében a szabályozás minden, országos listát állító párt számára 995 millió Forint összegig teszi lehetővé kampányköltségek elszámolását, amiből a párt támogatottságától függően 150-600 millió származhat az állami költségvetésből. Ezt az összeget akkor sem kell visszafizetni, ha a párt nem jut be a parlamentbe. Az egyéni képviselőjelöltek a korábbi szabálynak megfelelően egy millió forint költségvetési támogatást kapnak kampányra, amit azonban vissza kell fizetni, ha a jelölt nem éri el legalább 2 százalékát a szavazatoknak.

Összefoglalva: az új választási rendszer legfontosabb problematikus változásai a korábbihoz képest:

- Az anyagi jogi szabályok kizárólag a kormánypárti képviselők szavazataival kerültek elfogadásra (az MSZP és az akkori LMP nem vett részt azok megszavazásában, a Jobbik pedig nem támogatta őket).
- Az egyéni választókerületi mandátumok arányának növekedésével erősödött a rendszer többségi és aránytalan jellege, ami még jobban megkönnyíti a 2/3-os mandátumarány kialakulásának nem-kívánatos lehetőségét.

- A választókerületek kialakítása során alkalmazott gerrymandering a jelenlegi kormánypártoknak kedvez.
- Az új rendszer bevezette a győztes kompenzációjának világszerte szokatlan intézményét, tovább növelve a győztes győzelmének aránytalanságát.
- A rendszer fenntartotta az ajánlás visszaélésekre alkalmas intézményét.
- A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának bevezetése két szempontból is felveti a diszkrimináció gyanúját. Egyrészt a lakóhellyel rendelkező választópolgárokhoz képest ők pártlistára nem szavazhatnak, ugyanakkor velük ellentétben számukra biztosított a levélben szavazás lehetősége.
- A 13 nemzetiség regisztrált tagjai számára biztosított kedvezményes mandátum lehetősége, elsősorban a nagy számú roma választópolgár esetében rengeteg elveszített párt-listás szavazat lehetőségét hordozza magában egyetlen nemzetiségi mandátumért. Ezen kívül az elektronikus nemzetiségi regisztráció szabályai felveti a visszaélés lehetőségét.
- Az új választási eljárási szabályok közül alkotmányossági aggályokat vet fel
 - a Nemzeti Választási Bizottság mandátumának a két parlamenti ciklusnál is hosszabb időre, kilenc évre történt emelése,
 - a pártok médiakampányának gyakorlati korlátozása a kormánypártok befolyása alatt álló közszolgálati médiára (a kereskedelmi médiumok csak belátásuk szerint adhatnak azonos mennyiségű ingyenes műsoridőt a pártoknak),
 - lényegében nem változtak a kampányfinanszírozás eddig is korrupcióra alapított szabályai.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

A választókerületi beosztás említett kétharmados tételének és a felsorolt új anyagi és eljárási szabályok többségének nyilván ki nem mondott célja a jelenlegi kormánytöbbség választási győzelmének lehetőség szerinti garantálása volt, amivel természetesen nem állítom, hogy ha megnyerik a választásokat, ez kizárólag vagy akárcsak részben is ennek lesz köszönhető, de ez nem a jogalkotói szándékok, hanem a politikai erőviszonyok kérdése. E céljukhoz a kétharmados ságot saját kétharmados mandátumarányukat kihasználva vették igénybe. Mindez a jövőre nézve nem indokolja a kétharmados követelményének eltörlését a választási szabályok valóban kompromisszumot igénylő rendelkezései tekintetében, de azt igazolja, hogy a kétharmados ság funkciója a kormány kétharmados mandátumarányának esetében nem tud megvalósulni. Sajnálatos módon a megváltoztatott választási szabályok – mint látni fogjuk – tovább csökkentik a kétharmados mandátumarányhoz szükséges, eddig is aránytalan, de legalább 50 % fölötti szavazatarányt.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

Természetesen nem tudok egyetérteni a választási rendszernek a kormánypártok választási győzelmét szolgáló megváltoztatásával. Ugyanakkor természetesen a változtatások egy része alkotmányosan szükséges, más része pedig nem kifogásolható. Mindenképpen módosítani kellett

a választókerületeknek a népességváltozások következtében kialakult, egyes helyeken már a két és félszerest is meghaladó alkotmányellenes aránytalanságával. Ez azonban nem indokolta a gerrymandering-et, és annak kétharmaddal történő bebetonozását. Alkotmányosan nem kifogásolható sem a mandátumok csökkentésének célja, sem pedig a vegyes rendszer fenntartása, az aránytalanság növelése azonban igen, különösen, ha az a jelenlegi politikai erőviszonyok közepette nyilvánvalóan a kormánypártok választási győzelmét segíti elő. Tovább fokozza a problémát, hogy az így könnyebben elnyerhető kétharmados többség mind a sarkalatos törvények, mind pedig az alkotmányozás/alkotmánymódosítás tekintetében monopolhelyzetet eredményez. Önmagában is aggályokat vet fel olyan állampolgárok tömeges választójoghoz juttatása, akik nem élnek és nem is kívánnak a magyar törvények hatálya alatt élni. Ugyanakkor az ilyen frissen honosított, magyarországi lakhellyel nem rendelkező állampolgárok választójogának megvalósítási módja további komoly alkotmányossági problémákat vet fel, akárcsak az önmagában nem kifogásolható nemzetiségi mandátum megszerzésének szabályozási megoldása.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Ahogy említettem, az új szabályok szoros választási eredmény esetében biztosítanák a kormánypártok sikerét, de erre feltehetően nem lesz szükség.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Miután az Alaptörvény szinte egyáltalán nem tartalmaz anyagi és eljárási választási rendelkezéseket, az általam kifogásolt szabályok inkább általános alkotmányossági elvekkel ütköznek, mint például a határon túli állampolgárok szavazásának bizonyos szabályai a hátrányos megkülönböztetés tilalmába.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

Az Európa Tanács Velencei Bizottsága a magyar választási törvényről elfogadott már idézett véleményben elsősorban a választási rendszer kialakításának egyoldalúságát kritizálta: *„Any fundamental changes, such as those to the electoral system, the determination of electoral boundaries and the method of allocating seats should be done on the basis of a broad and inclusive discussion, including various political points of view. Such a broad public consultation encourages public trust and confidence in an electoral process.”* (p.5.)

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Értelemszerűen, az említett egyoldalú, a kormánytöbbségnek kedvező jogalkotást a kifogásolt pontokon fel kellene váltani egy, a parlamenti pártok konzultációján alapuló új szabályozásnak, de erre csak akkor van lehetőség, ha a jelenlegi demokratikus ellenzéki erők kétharmados szavazataránnyal megnyernék a választásokat, hiszen a kétharmadoság még nem minősített többségű győzelmük esetén sem ad erre lehetőséget, ha azt a jelenlegi kormánypártok nem kívánják.

© Halmai Gábor, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515