

AZ ÚJ MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER

SZÁZADVÉG ALAPÍTVÁNY

Tartalomjegyzék

Bevezetés – a tanulmány célja	2
Korábbi vs. új magyar választási rendszer	
– kisebb hangsúlyeltolódás a többségi rendszer irányába	3
A rendszerváltozás utáni magyar választási rendszer létrejötte	3
A rendszerváltozás utáni magyar választási rendszer	6
Az új magyar választási rendszer	10
Az új választási rendszer hatása	13
Választókerületek arányossága – évtizedes hiányosság orvoslása	16
A határon túli magyarok választójoga	
– Európában elfogadott megoldás született	22
A Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviselete	
– előrelépés a kisebbségi jogok védelme terén	28
A választójog mint alapjog – közelítés a nemzetközi elvárások felé	33
Főállású képviselők – az álláshalmaz megszüntetése	37
A jelöltállítási rendszer átalakítása	
– a visszaélések kiküszöbölését célzó változások	39
Változó kampányszabályok – átláthatóbb rendszer	42
A választási szervek rendszere – erősebb szervezeti függetlenség	46
A választási eljárás jogorvoslati rendje	
– változatlanul magas védelmi szint	50
A fogyatékkal élők szavazása – növekvő esélyegyenlőség	53

Bevezetés – A tanulmány célja

Minden modern demokratikus jogállam működésének alapvető feltétele, hogy a választópolgárok meghatározott időközönként, megfelelően szabályozott körülmények között dönthessenek arról, hogy kik gyakorolják az állami főhatalmat. A választás a demokratikus intézményrendszer működtetéséhez elengedhetetlen eszköz, ugyanakkor alapjog is. Ebből következően a választási rendszer reformja szinte minden esetben politikai és jogi vitákat vált ki.

A választási rendszer reformját elsősorban a parlament létszámának csökkentése és a kedvezményes honosítás bevezetése indokolta.

A 2010-es választásokat követően Magyarországon megkezdődött a közjogi berendezkedés átalakítása, amely az Alaptörvény elfogadását követően magával hozta az egyes alapvető jogok gyakorlására, valamint a legfontosabb közjogi intézményekre vonatkozó szabályok megváltozását is. Ennek keretében került sor előbb a választási anyagi jog, majd a választási eljárásra vonatkozó szabályok újraalkotására. A választási szabályok változásának irányát meghatározta a parlament létszámának csökkentése, amelyet az Alaptörvény az eddigi 386 helyett 199 főben szabott meg. Emellett fontos körülmény volt az is, hogy az Alaptörvény értelmében a választójog gyakorlásának már nem előfeltétele a magyarországi állandó lakhely megléte, ezzel pedig megnyílt annak a lehetősége, hogy a határainkon kívül élő magyar állampolgárok is szavazhassanak a magyarországi választásokon. Ez merőben új helyzetet teremtett, annak biztosítása pedig, hogy az ország határain kívül élő új szavazók is élhessenek választójogukkal, szintén az új választási jogszabályokra várt.

A reform célja a korábbi problémák kiküszöbölése mellett az volt, hogy egyszerűbb és átláthatóbb rendszer jöjjön létre.

A választási szisztémánk legnagyobb rendszerszerű változása a vegyes rendszer megtartása mellett az eddigi háromcsatornás (egyéni körzet, területi lista, országos lista) választási szisztéma helyett egy egyszerűbb és átláthatóbb kétcsatornás rendszer (egyéni körzet, országos lista) bevezetése volt. Ezen túlmenően a választási reform alkalmat adott arra is, hogy az elmúlt húsz év hat országgyűlési, hat helyi önkormányzati, két európai parlamenti valamint számos időközi választásának tapasztalatai is beépüljenek a választási rendszerbe, hatékonyabbá és átláthatóbbá téve azt. Ennél azonban még fontosabb szempontja a választási reformnak, hogy több olyan kérdés is rendeződhetett ezáltal, amelyek számos anomáliát okoztak a megelőző választásokon. Ezek az anomáliák már a választások jogszerűségét, egyenlőségét és tisztaságát veszélyeztették, és rendezésükre a magyar és nemzetközi fórumok is nyomtatékosan felhívták a figyelmet. A választókörzetek arányosságának biztosítása, az ajánlási rendszer visszasságainak megszüntetése kiváló példák arra, hogy az új választási rendszerrel több évtizedes problémák kiküszöbölésére nyílt lehetőség.

Jelen tanulmány célja a közjogi átalakítás keretében lezajlott választási reform legfontosabb irányainak, változásainak bemutatása. A tanulmány nem a választási szabályok és a választási rendszer kimerítő bemutatására koncentrál, csupán azokra a pontokra kíván rávilágítani, amelyek az új jogszabályok értelmében jelentős változáson mentek keresztül, és amelyek adott esetben viták ösztüzébe is kerültek.

Korábbi vs. új magyar választási rendszer – kisebb hangsúlyeltolódás a többségi rendszer irányába

A rendszerváltozás utáni magyar választási rendszer létrejötte

Az MSZMP és az ellenzéki pártok is a legkisebb kockázat elvének érvényesítésére törekedtek.

Kelet-Közép-Európában a kommunizmus összeomlása után a választási rendszerek kialakítása során a már létező modellek határozták meg az alternatívákat, a szereplők percepciói formálták a kitűzött célokat, végül pedig a politikai csoportok közötti alkuk döntötték el a tárgyalások kimenetelét. Ez a három tényező határozta meg Magyarországon is a választási rendszer megalkotását a rendszerváltozás során. Magyarországon az MSZMP és az ellenzéki pártok is a legkisebb kockázat elvének érvényesítésére törekedtek, miután 1989-ben megkezdődtek a tárgyalások a Nemzeti Kerekasztal keretei között. A magyar választási rendszer a rendszerváltozás idején nem valamilyen vélt vagy valós társadalmi szükségletet kielégíteni akaró, átgondolt és egységesen kidolgozott terv eredményeként, hanem különböző elemek összetoldásából született. Az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) és az állampárt MSZMP is olyan rendszer kialakítására törekedtek, amellyel maximalizálhatták volna pártjaik parlamenti arányát, és mandátumokhoz juttathatták volna az új pártelitet.¹

¹ Schiemann, J. W. 2000. A választási törvény megalkotása. In: Bozóki András szerk. A rendszerváltás foratókönyve: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Hetedik Kötet: Alkotmányos Forradalom —Tanulmányok, 534. old.

A változó erőviszonyok és az információhiány miatt a pártok preferenciái is változtak.

A különböző adottságokkal rendelkező politikai erőknek ezért különböző választási rendszer felállítása állt az érdekében, de a változó erőviszonyok és az azzal kapcsolatos információhiány miatt a pártok választási rendszerekkel összefüggő preferenciái is változtak. Az MSZMP a tárgyalásokon először azt javasolta, hogy a mandátumok 80 százaléka egyéni választókerületi rendszerben dőljön el, a fennmaradó 20 százalékot országos, kompenzációs listáról osszák ki. Ebben a rendszerben a választók csak egy szavazattal rendelkeztek volna. A történelmi pártoknak, melyeknek neve ismertebb volt a lakosság körében, inkább a listás arányos rendszer kedvezett volna. A Független Kisgazdapárt ugyanakkor vegyes rendszer bevezetését támogatta, egyharmadnyi egyéni választókerületi mandátummal. A Szabad Demokraták Szövetsége, mely esetében a párt neve kevésbé volt ismert, de számos neves közéleti szereplőt tudott a soraiban, azt javasolta, hogy az egyéni választókerületi ágról válasszák meg a képviselők háromnegyedét. Az Ellenzéki Kerekasztal – egy belső kompromisszum alapján – végül egy olyan vegyes rendszert javasolt, melyben a képviselői helyek felét egyéni választókerületekben lehet megszerezni, míg a másikat országos listáról. A kommunisták javaslatával szemben az EKA a kétszavazatos rendszer mellett állt ki.²

Az ellenzék arra vonatkozó javaslatát, hogy a választók két szavazattal rendelkezzenek, befogadta az MSZMP, de a listás és többségi ágról megválasztható képviselők arányából kezdetben nem kívánt engedni. Azok a közvélemény-kutatási adatok, melyek rámutattak, hogy az MDF népszerűsége jelentősen magasabb az MSZMP támogattságánál, meggyőzte a párt felső vezetését arról, hogy egy arányosabb rendszer kedvezne az MSZMP-nek. A kommunisták ezt követően azt javasolták, hogy az új rendszernek legyen a része egy többségi, egy arányos és egy kompenzációs ág is. Az ellenzék alapvetően elfogadta ezt, de nem értett egyet azzal, hogy az arányos ágon országos listára lehessen szavazni, ehelyett 19 megyei és egy fővárosi választókerületet akart, melyekben pártlistákra lehet voksolni. A pártállami Belügyminisztérium szakértőinek közreműködésével végül olyan rendszerre bólintottak rá a felek, melyben 70 mandátumot töredékszavazatok alapján országos listáról, 152 mandátumot az arányos listás ágon, szintén 152-t pedig az abszolút többségi ágról osztanak ki. Az utolsó nem demokratikusan választott parlamentben azonban nagy felháborodást keltett az

² Schiemann, J. W. 2000. A választási törvény megalkotása. In: Bozóki András szerk. A rendszerváltás foratókönyve: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Hetedik Kötet: Alkotmányos Forradalom —Tanulmányok, 540. old.

egyéni választókerületekben megszerezhető mandátumok viszonylag alacsony száma. Az EKA végül azzal a kompromisszumos javaslat-
tal élt, hogy a kompenzációs listáról megszerezhető mandátumokat
csökkentsék 58-ra, az egyéni választókerületekben megszerezhető
képviselői helyek számát pedig emeljék 176-ra. Végül az Országgyűlés
is elfogadta a 386 képviselői helyet, és annak 58-152-176 felosztását
tartalmazó javaslatot. A választókerületi beosztásról a kerekasztal-tár-
gyalások sodrában az MSZMP-s Németh-kormány döntött saját ha-
táskörben. Az ellenzéki, demokratikus erők jelentősebb ellenkezése
nélkül – tekintettel arra, hogy a tárgyalásokon a választási rendszer
egyéb elemeire fektették a főbb hangsúlyt – válhatott véglegessé az ál-
lampárt által pártutasításos módon, bármiféle érdemi egyeztetés nélkül
kialakított választókerületi beosztás.

A magyar választási rendszer kialakulása a rendszerváltozás során
jól leírható a politikai tárgyalások haszonmaximalizálásra vonatkozó
modelljeivel.³ Az elvi kérdéseket – például a kisebbségek képvise-
letének ügyét – elhomályosította és háttérbe szorította a pártpoliti-
kai érdekek érvényesítésére való törekvés. A rendszerváltozás során
a választási törvény pártalkuk mentén formálódott, döntő hatással
volt rá a kommunistáknak a saját érdekükről alkotott percepciója. Az
MSZMP politikai vezetésében időben tudatosult, hogy egyéni jelöltjeik
nem képesek többséget szerezni az egyéni választókerületekben, így
a párt elkerülhette a horvát forгатókönyvet. A horvát kommunisták
bíztak benne, hogy a többségi rendszer kedvez a számukra, de 1990-
ben a többségi választási rendszernek köszönhetően a jobboldal föld-
csuszamlásszerű győzelmet aratott. Magyarországon az első szabad
választások után egy párt, sőt egyik blokk sem rendelkezett akkora
többséggel, ami a kétharmados törvények megváltoztatását lehetővé
tette volna, ezért a tárgyalásos átmenet kompromisszumai rányomták
a bélyegüket a következő két évtizedre. A következő két évtizedben
ugyanakkor sor került még politikai szempontból két releváns változ-
tatásra: az Országgyűlés 1994-ben 4-ről 5 százalékra emelte a par-
lamenti küszöböt; 1997-ben pedig döntött a parlament arról, hogy az
úgynevezett kapcsolt listák esetében a pártoknak külön-külön is el
kell érniük az 5 százalékos küszöböt.⁴

A rendszerváltozás
során a választási
törvény pártalkuk men-
tén formálódott, és
döntő hatással volt rá
a kommunistáknak a
saját érdekükről alkotott
percepciója.

³ Birch, S. et al. 2002. *Embodying Democracy*.

Electoral System Design in Post-Communist Europe. 65. old.

⁴ Dezső, M. – Tóth, Z. 2002. *Választás és választási eljárás*. Rejtjel, 70. old.

A rendszerváltozás utáni magyar választási rendszer

Az egyik legbonyolultabb választási rendszer volt Európában.

A rendszerváltozás során létrejött kétszavazatos, három különböző elv szerinti mandátumkiosztást tartalmazó rendszer az egyik legösszetettebb választási rendszer volt Európában. Az állampolgárok egyik szavazatukkal a területi pártlistákra szavazhattak. E szavazatok alapján osztották ki a területi listás mandátumokat a *Hagenbach-Bischoff-kvóta* alkalmazásával.⁵ A területi listás ágon legfeljebb 152 mandátum volt kiosztható, de a gyakorlatban kevesebbet tudtak kiosztani, és a maradék (20-25 mandátum) felkerült az országos listára. A területi listás ágon mandátumot nem eredményező szavazatok a töredék-szavazatokhoz adódtak, míg a kétharmados szabály alkalmazása esetén levonásra került a *Hagenbach-Bischoff-kvóta* és a szavazatszám különbsége.

Több szervezet és agytröszt is a területi listák országos listával történő helyettesítése mellett foglalt állást.

A 20 területi listás választókerület azt eredményezte, hogy ezen az ágon is nagy aránytalanság volt megfigyelhető. A jelentős szavazatkülönbségek sem eredményeztek eltérést a pártok által megszerzett mandátumok számában az alacsony körzeti magnitúdók miatt. A gyakorlatban a területi listás ág azt eredményezte, hogy – az implicit küszöb miatt – a kispártoknak nem volt esélyük mandátumot szerezni, így a nagypártok lettek felülreprezentálva.⁶ A területi listákat elsősorban a tisztán arányos listás rendszert követő országokban szokták alkalmazni, hogy megjelenjen a területi képviselet is. Magyarországon azonban az egyéni választókerületek már betöltötték ezt a funkciót, a szavazókban pedig nem tudatosult a pártlisták területisége, ezért több párt, civil szervezet, agytröszt is ennek egy országos listával történő helyettesítését látta indokoltnak.⁷

⁵ A kvótát úgy számolták ki, hogy a területi listás választókerületekben az összes leadott szavazatot összeszámolták, majd elosztották a kiosztható mandátumok eggyel megnövel számával. A pártok szavazatszámát és a kvóta hányadosának egészrésze jelentette a pártok területi listáról kiosztható mandátumainak számát. Ha ilyen módon nem volt kiosztható minden mandátum az adott választókerületben, akkor az ún. kétharmados szabályt alkalmazták, azaz a kvóta kétharmadát elérő párt is mandátumot szerezhethetett.

⁶ Fábíán Gy. 1999. A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban. Politikatudományi Szemle, 3. szám, 116-118. old.; Körösnéyi A. et al. 2003. A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris, 244-248. old.

⁷ Például: Medián-HVG 2009. Javaslat a választási rendszer reformjára.

<http://www.median.hu/object.045a478f-a27e-45a1-9b3f-70de273397f8.ivy>

A választópolgárok másik szavazatukat egyéni jelöltekre adhatták le. A magyar választási rendszer aránytalanságának elsődleges oka nem az arányos listás ág sajátos elemeiben, hanem az egyéni választókerületi ágban keresendő.⁸ Ennek azonban eleve az volt a célja, hogy egyértelmű többséget biztosítson a győztesnek, elősegítve a kormányozhatóságot.⁹

Sok kritika érte a választási rendszer kétfordulós, abszolút többségi ágát is.

A választási rendszer többségi ága kétfordulós volt. A 176 egyéni választókerületben lezajlott voksolásnak az érvényességi és eredményességi kritériumoknak is eleget kellett tennie.¹⁰ Az 1990-es években jellemzően az érvényes, de eredménytelen első fordulót követően a második fordulóban dőlt el a mandátumok sorsa. A 2000-es években a pártrendszer koncentrációja következtében egyre gyakoribbak voltak az eredményes első fordulók. 1990-ben és 1994-ben jellemzően elindultak a második fordulóban a harmadik helyen végzett jelöltek is, de 1998 után a kétosztatúvá vált pártrendszer következtében a harmadik helyezettek főszabályként visszaléptek valamelyik jelölt javára. Számos kritika érte a magyar választási rendszert azok részéről, akik ellenezték azt, hogy a kispártok aránytalanul nagy zsarolási potenciálra tegyenek szert. A kétfordulós választás során, a kiélezett versenyben a kisebb pártok jelöltjeinek visszalépése nagymértékben befolyásolhatta a választás kimenetelét.

Az országos listás ág célja az volt, hogy mérsékelje a területi listás és egyéni választókerületi eredményekből következő aránytalanságot. A területi listás ágról töredékszavazatként a kompenzációs ágra az országos szinten 5 százalékos küszöböt elérő pártok esetében azok a pártlistára leadott szavazatok kerültek, melyek nem eredményeztek mandátumot – továbbá a kétharmados szabály alkalmazásával keletkező „negatív szavazatok”.

⁸ Szoboszlai Gy. Képviselő és arányosság. A választási rendszer reform-irányai.

In: Stumpf I. (szerk.): Két választás között. Budapest, Századvég, 1997. 30. old.

⁹ Tóth Cs. 2002. A magyar választási rendszer működése.

<http://www.ajk.elte.hu/file/TothCsaba-ValasztasiRedszer.pdf>

¹⁰ Ha az első fordulóban a választásra jogosultak több mint fele leadta a szavazatát, tehát érvényes volt a forduló, a győztes jelölt pedig a szavazatok több mint felét megszerezte, akkor eredményes volt, és nem került sor második fordulóra. Ha az első forduló érvénytelen volt, akkor a következő fordulóban már csak a választásra jogosultak egynegyedének kellett részt vennie az érvényességhez, és minden első fordulóban indult jelölt elindulhatott újra. Ha az első forduló érvényes volt, de nem volt eredményes, akkor a második fordulóban az első három helyen végzett jelölt – illetve az, aki a szavazatok legalább 15 százalékát megszerezte – indulhatott. A második fordulóban az nyert, aki a legtöbb szavazatot kapta.

Az egyéni választókerületi ágról a vesztes jelöltekre érkezett szavazatok kerültek a jelölő pártok országos listáira. A kompenzációs ágon elméletileg minimum 58 mandátum volt kiosztható, a gyakorlatban azonban további mandátumok kerültek át a területi listás ágról. A mandátumkiosztás a töredékszavazatok alapján a *D'Hondt-módszer* alkalmazásával történt.¹¹

A választási rendszer reformját a két évtizedes hiányosságok orvoslásának és a választási szabályok pontosabbá tételének szükségessége, valamint a politikai elit létszámának csökkentésére tett választási ígéret is indokolta.

Az 1989-ben lefektetett választási rendszer alapján összesen hat választást rendeztek Magyarországon. A rendszerváltozás óta a választójogi szabályokat ért legnagyobb változás az eljárási szabályok 1997-es elfogadása. Bár a nemzetközi választási megfigyelők a technikai problémák mellett nem találtak olyan körülményt, ami érdemben befolyásolhatta volna a választások végeredményét, mégis többször felmerült a csalás gyanúja. Emellett több olyan neuralgikus eleme is volt a választási rendszernek, amelyet számos bíráló ért, ugyanakkor az elmúlt két évtizedben nem sikerült őket megoldani (például az ajánlási rendszer és a kampánycsend anomáliái). Ennek megfelelően 2010-ben, a választások után a közjogi átalakulás egyik eleme volt a választási rendszer reformja, amely két alapvető indokon alapult. A két évtizedes hiányosságok orvoslásával a választási szabályok pontosabbá tétele, valamint annak a társadalmi elvárásnak való megfelelés, hogy csökkenjen a politikai elit létszáma Magyarországon.

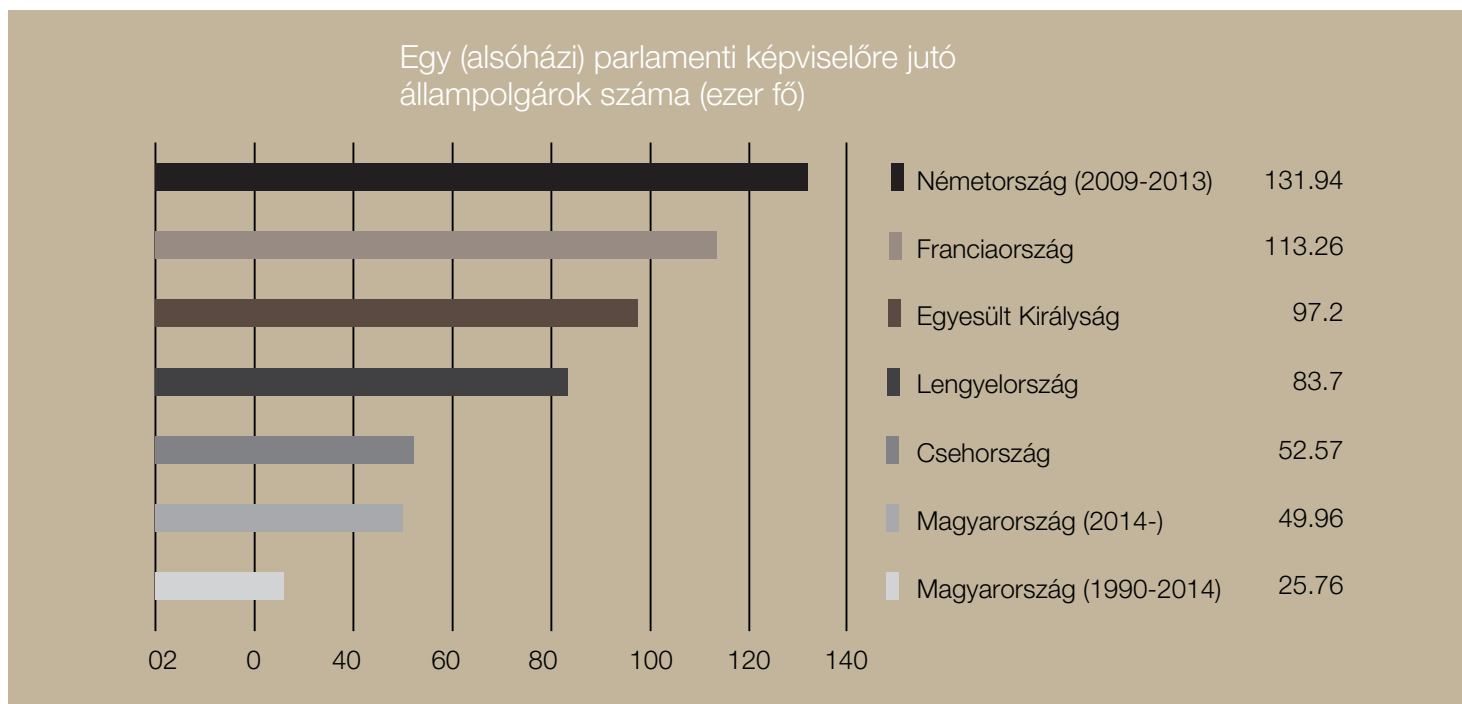
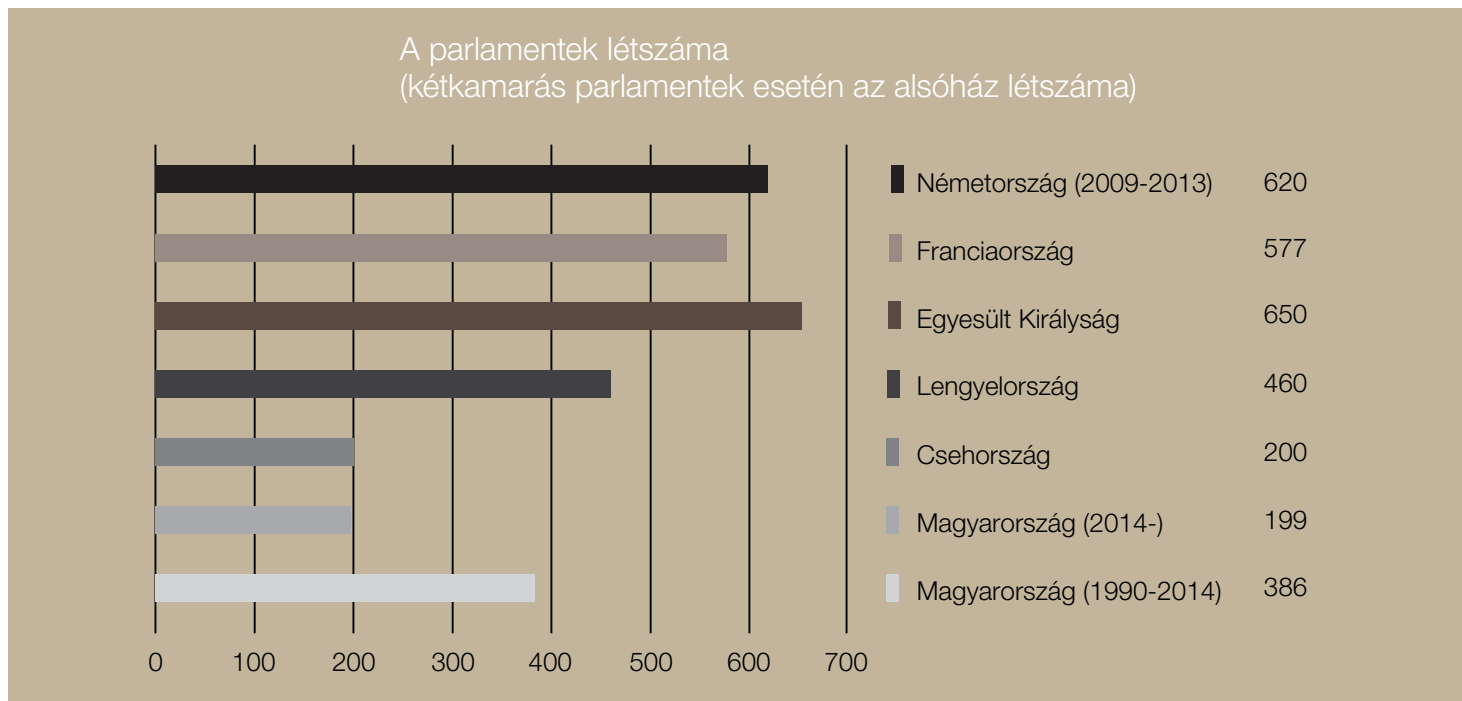
2010-ben az Országgyűlés egyik legelső döntése volt, hogy 386 helyett 200 főben maximalizálta a képviselők létszámát.

Ez utóbbinak eleget téve 2010-ben, a választások után az Országgyűlés egyik legelső döntése volt, hogy az Alkotmány módosításával 386 helyett 200 főben maximalizálta az országgyűlési képviselők létszámát. A rendelkezés érdemi megvalósítására az Alaptörvény elfogadása után esedékessé vált új választási törvény elfogadásával került sor. Az úgynevezett „köbgyök-szabály” szerint az ország mobilizálható felnőtt lakosságának lélekszáma alapján kiszámítható a törvényhozás ideális létszáma.¹² Ennek módszere, hogy köbgyö-

¹¹ A módszer alapja, hogy össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorába az egyes pártlistákra jutó szavazatszám kerül, minden pártlista képeznek egy számoszlopot, melynek első száma az adott lista szavazatainak fele, a következő a harmada, majd a negyede, és így tovább. E táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása: a táblázatban a meghatározott számú legmagasabb értékhez tartozó listák kapnak mandátumot.

¹² Taagepera, R. The Size of National Assemblies. *Social Science Research*, 1972.Vol. 1, Issue 4, 385-401. old.

köt kell vonni az írástudó felnőtt lakosság lélekszámából. Magyarországon – 8 millió fővel számolva – ez az érték pont 200. Az alábbi ábrák a parlamenti létszámot és az egy mandátumra jutó lakosság számát ábrázolják nemzetközi összehasonlításban.

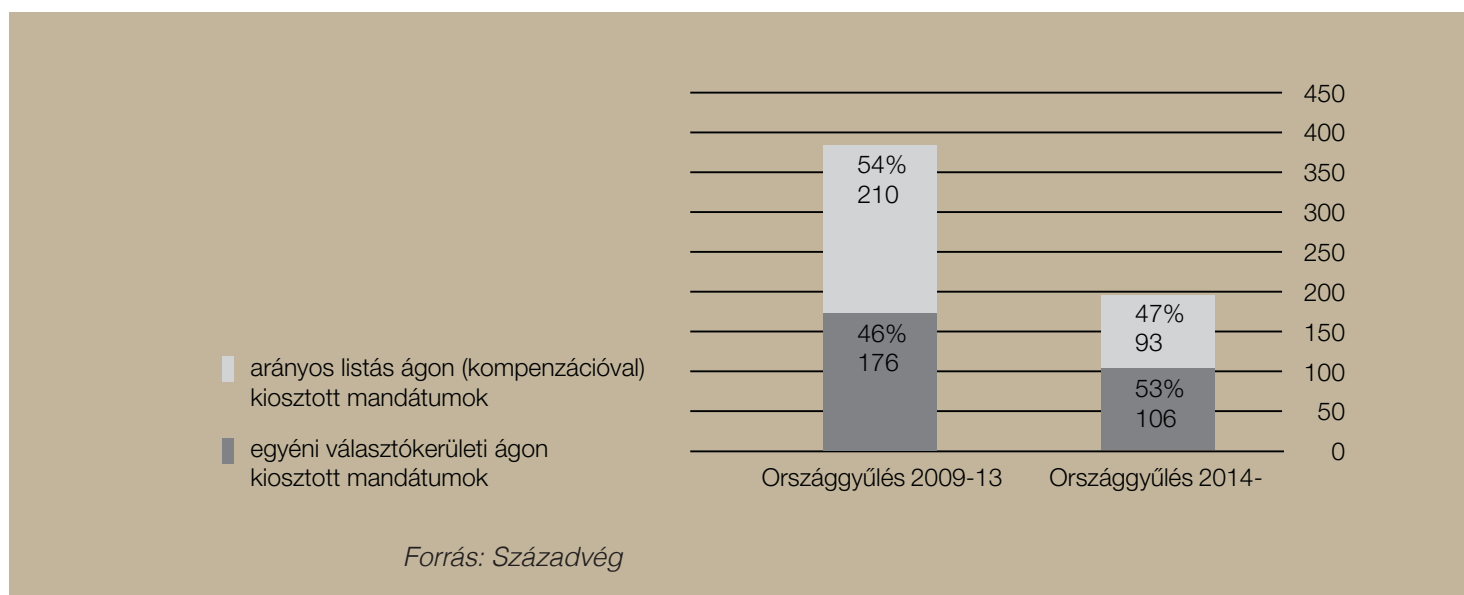


Forrás: Századvég, Inter-Parliamentary Union, Eurostat

Az új magyar választási rendszer

Továbbra is kétszavazatos, vegyes többségi választási rendszere van Magyarországnak. A többségi ágon választott képviselők aránya viszont 46 százalékról 53 százalékra nő.

2011. december 23-án 256 igen, 36 nem szavazattal fogadta el a Parlament az országgyűlési képviselők választásáról szóló új törvényt. Mint ahogy azt már korábban is említettük az új jogszabály értelmében az Országgyűlés létszáma 386-ról 199 főre csökken, és továbbra is kétszavazatos, vegyes többségi választási rendszere van Magyarországnak. Az új választási rendszerben azonban az eddigi három helyett csak két ágon lehet mandátumot szerezni: 93 képviselőt arányos listás választási rendszerben választanak, úgy, hogy az egyéni választókerületi ág töredékszavazatait is beszámítják, 106 képviselőt pedig egyfordulós, relatív többségi rendszerben választanak meg. Ezzel kismértékben, 46 százalékról 53 százalékra változik a többségi ágon választott képviselők aránya.



Az új rendszerben az arányos listás ágon nem területi választókerületi listára, hanem országos listára kell szavazni.

A választási rendszer számos új elemet is tartalmaz, például azt, hogy az arányos listás ágon nem területi választókerületi listákra, hanem országos listára kell szavazni, kiküszöbölve a korábbi rendszer egyik sokat bírált elemét. Az új rendszer kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít a tizenhárom magyarországi nemzetiség számára az arányos listás ágon. Amennyiben nem érik el a kedvezményes kvótát sem, parlamenti szószólót küldhetnek az Országgyűlésbe. Tovább-

bi új elem, hogy – a Velencei Bizottság ajánlásaival összhangban – a külhoni állampolgárok is választójogot kaptak, és az országos listára adhatják le szavazatukat. Az arányos listás ágon a pártlistákra érkezett szavazatok és a töredékszavazatok alapján D’Hondt-mátrix segítségével kerülnek kiosztásra a mandátumok.

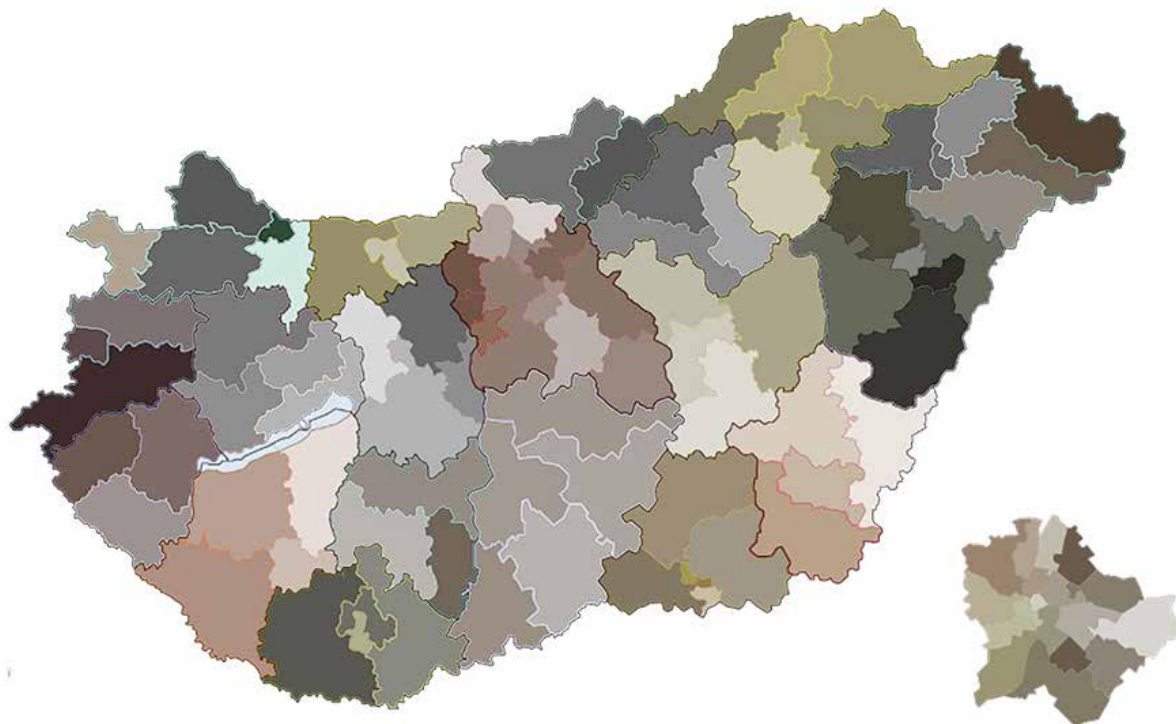
Az egyéni ágon a két legfontosabb változás, hogy hasonló nagyságú egyéni választókerületek jöttek létre, és hogy az abszolút többségit relatív többségi eljárás váltotta fel.

Az új választási törvény értelmében a jelöltállítás és az országos lista állításának feltételei megváltoztak: legalább kilenc megyében és Budapesten kell minimum 27 egyéni választókerületben önállóan jelöltet állítani, amihez választókerületenként legalább ötszáz, az adott egyéni választókerület névjegyzékében szereplő választópolgár ajánlása szükséges.¹³ Az új szabályok tehát mérsékeltek a listaállítás elé állított akadályokat. Az egyéni választókerületi ágon a két legfontosabb változás, hogy megközelítőleg hasonló nagyságú egyéni választókerületek jöttek létre, és az, hogy az abszolút többségit (TRS) egy relatív többségi (FPTP) eljárás váltotta fel. További fontos változás, hogy az új választási törvény nem tartalmaz érvényességi küszöböt az egyéni választókerületekben, és az is, hogy minden olyan töredékszavazatot hozzáadnak az országos listákra érkezett szavazatokhoz, melyekre nem volt szükség a mandátum megszerzéséhez, tehát a győztes szavazatszámának és a második helyen végzett jelölt eggyel megnövelt szavazatszámának különbségét is.

Az alábbi térkép a választókerületi határok változását ábrázolja. Jól látható, hogy a kék vonallal határolt új választókerületek összefüggő tömbként vannak megrajzolva, úgy hogy határaik egybeesnek a megyék határával. A *gerrymandering* gyanúját ébresztő szokatlan formájú választókerületek nem láthatók a térképen, sőt furcsa vonalvezetésű kerületekkel inkább a korábbi rendszerben lehetett találkozni például Komárom-Esztergom vagy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

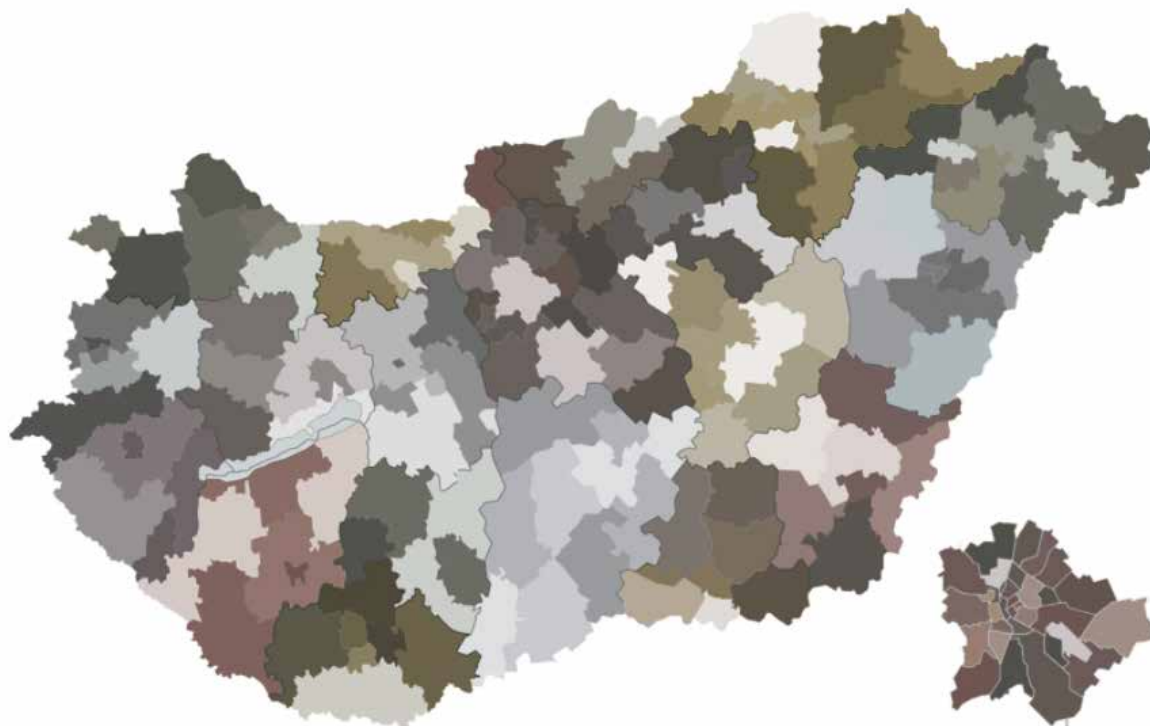
¹³ Mindezt legalább 750 ajánlószevényt kellett összegyűjteni az egyéni választókerületekben. Területi listát az a párt állíthatott, amely a területhez tartozó egyéni választókerületek legalább negyedében, de legalább két kerületben tudott jelöltet állítani. Országos listát azok a pártok állíthattak, melyek legalább hét területi listát tudtak állítani.

Az új választókörzet-határok Magyarországon



Forrás: Századvég, Geox Kft.

Választókörzet-határok Magyarországon 2014-ig



Forrás: Századvég, Geox Kft.

Az új választási rendszer hatása

A Századvég modellszámításokkal vizsgálta az új választási rendszer mandátumkiosztásra gyakorolt hatását. A 2006-os és 2010-es országgyűlési választásokon leadott szavazatokat az új választókörzetek szerint összegeztük, majd elemeztük az egyéni választókörzetek kialakításának illetve a kompenzációs szabályoknak a mandátumkiosztásra gyakorolt potenciális hatását.

A második forduló visszalépéseiből és a koalíciókötésből levonható tanulságokat is be kell építeni a modellbe.

A modellszámítás során figyelembe kell venni a választási rendszernek a pártok stratégiájára, viselkedésére gyakorolt hatását is. Nagyon megtévesztő lenne az előző választásoknak csak az első fordulójából kiindulni. A második forduló visszalépéseiből és a koalíciókötésből levonható tanulságokat is be kell építeni a modellbe. Az SZDSZ illetve az MSZP 2006-ban minden olyan helyen visszaléptette jelöltjét, ahol a második fordulóban reális esélye volt a két párt által támogatott jelöltnek a győzelemre: az SZDSZ jelöltje 55, a szocialista jelölt 3 helyen lépett vissza. A választásokat megelőzően közösen kormányoztak és 2006-ban a két párt támogatásával ismét baloldali kormány alakult. Mindebből arra következtethetünk, hogy az abszolút többségi rendszerrel szemben a relatív többségi rendszer esetükben kikényszerítette volna közös jelöltek állítását már az első fordulóban. Ennek megfelelően modellszámításunk során is azzal a feltételezéssel éltünk, hogy az MSZP és az SZDSZ közös jelölteket és közös listát állít. 2010-ben nem került sor tömeges visszalépésekre, így ebben az esetben alapul vehetjük az első forduló eredményeit.

2010-ig az egyéni választókörzetekben 176 mandátumot lehetett szerezni. 2006-ban ebből 102 helyet az MSZP, 5 helyet az SZDSZ, 68-at pedig Fidesz-KDNP szerzett meg. Az egyéni választókerületek 60,8 százalékát az MSZP és az SZDSZ jelöltjei nyerték meg, míg a Fidesz-KDNP jelöltjei a választókerületek 38,6 százalékában győztek. Modellszámításunk szerint az új választási rendszerben az MSZP-SZDSZ 106-ból 69 helyet szerzett volna meg, míg a Fidesz-KDNP 37 mandátumot. A baloldali pártok jelöltjei így a választókörzetek 65,1 százalékában szereztek volna győzelmet, míg a jobbközép jelöltek a választókerületek 34,9 százalékában. 2010-ben elsőpró győzelmet

Feltételezve, hogy az új választási rendszert alkalmazzák 2006-ban, az MSZP-SZDSZ 106-ból 69 helyet szerzett volna meg, míg a Fidesz-KDNP csak 37 mandátumot.

aratott a jobboldal: a Fidesz a 176 egyéni választókörzet 98,3 százalékában, 173 körzetben szerzett mandátumot. Az MSZP 2 választókerületben szerzett képviselői helyet. Modellünk bemeneti adataként használva a 2010-es szavazatok az látható, hogy a Fidesz 105 körzetben az MSZP pedig 1 körzetben (Budapest 07. OEVK) szerzett volna mandátumot. Egyes elemzésekkel¹⁴ szemben véleményünk szerint a modellépítés során azt is figyelembe kell venni, hogy az egyes pártok rendelkeznek-e adott választókörzetekben népszerű jelöltekkel, ezért vesszük alapul a korábbi egyéni választókerületi szavazatok a modellezés során.

A területi és országos listás ágon a korábbi választási rendszerben összesen 210 mandátum került kiosztásra a területi listás szavazatok és a töredékszavazatok alapján. Az új rendszerben 93 mandátumot osztanak ki az országos listás szavazatok és a töredékszavazatok alapján. A töredékszavazatok számításának változása a győztes pártnak kedvez – előmozdítva a kormányozhatóságot –, de ezzel párhuzamosan az országos listás rendszer (a korábbi, területi listás szisztémához viszonyítva) az arányosság irányába hat. A végeredmény az, hogy a listáról kiosztott mandátumok belső arányai nem változnak jelentősen, ha szoros az eredmény. Fölényes győzelem esetén azonban tovább nő a legtöbb szavazatot gyűjtő párt mandátumaránya a töredékszavazatok számításának változása miatt.

Az alábbi táblázat foglalja össze a választások tényleges összesített eredményét és a modellszámításokat. A modell ebben az esetben nem tartalmazza a kisebbségi és a határon túli magyar szavazatok potenciális hatását, mellyel a vonatkozó fejezetek foglalkoznak.

¹⁴ Pl. http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/08/05/az_uj_valasztasi_rendszer_reszletes_modellje

A mandátumkiosztás változása a 2006-os és 2010-es választások eredménye alapján

		2006			2010			
		Fidesz-KDNP	MSZP-SZDSZ	MDF	Fidesz-KDNP	MSZP	Jobbik	LMP
Korábbi választási rendszer	mandátumszám	164	210 (190+20)	11	263	59	47	16
	mandátumarány	42,5%	54,4%	2,8%	68,1%	15,3%	12,2%	4,1%
Új választási rendszer	mandátumszám	80	114	5	152	23	18	6
	mandátumarány	40,2%	57,3%	2,5%	76,4%	11,6%	9,0%	3,0%

Forrás: Századvég, Országos Választási Iroda

A Századvég 2013. május végén készített közvélemény-kutatásának tanúsága szerint biztos szavazó pártválasztók között a Fidesz 47, az MSZP 25 százalékon áll. A Jobbik támogatottsága 13, az LMP bázisa 2 százalék. Az Együtt 2014-re 10 százalék, a Demokratikus Koalícióra 1 százalék voksolna. Egyéb pártok támogatottsága összesen 2 százalékos a biztos szavazó pártválasztók körében.¹⁵ A 2006-os és 2010-es választókerületi eredményeknek az országos átlagtól való eltérésére alapozva becslést végeztünk arra vonatkozóan, hogy a jelenlegi közvélemény-kutatási adatoknak megfelelő szavazatarány esetén hogyan alakul a mandátumkiosztás az új választási rendszerben.

Mandátumbecslés a 2013. májusi közvélemény-kutatás alapján

		szavazatarány	mandátumok			
			egyéni	lista	összesen	mandátumarány
1. modell-számítás	Fidesz-KDNP	47%	80	41	121	60,8%
	MSZP-Együtt-PM-DK	36%	26	37	63	31,7%
	Jobbik	13%	0	15	15	7,5%
		szavazatarány	mandátumok			
			egyéni	lista	összesen	mandátumarány
2. modell-számítás	Fidesz-KDNP	47%	85	41	126	63,3%
	MSZP-Együtt-PM	35%	21	37	58	29,1%
	Jobbik	13%	0	15	15	7,5%

Forrás: Századvég

¹⁵ A Századvég telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. május 25–27. között, amelynek során 1000 véletlenszerűen kiválasztott felnőttkorú személyt kérdezett meg CATI-módszerrel. Az elemzésben közölt adatok legfeljebb plusz-mínusz 3,2 százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna.

A fenti táblázat azon pártok szavazat- és mandátumarányát tartalmazza, melyek a jelenlegi felmérések szerint átlépnék az 5 százalékos küszöböt. Meg kell jegyezni, hogy a modell ebben az esetben nem számol a jelenleg még bizonytalan szavazók részvételével, sem a kisebbségi és határon túli szavazatokkal. Az első táblázatban látható eredmények azt az esetet mutatják be, mikor teljes baloldali összefogásra kerül sor, míg a második táblázatban látható számítás azon a feltételezésen alapul, hogy Gyurcsány Ferenc pártja nem része az összefogásnak.

Választókerületek arányossága – évtizedes hiányosság orvoslása

Az egyenlőség elve akkor tud érvényesülni, ha egy mandátum megszerzéséhez nagyságrendileg ugyanannyi szavazat szükséges minden választókerületben.

A mostani választási reform egyik legfontosabb velejárója, hogy az országgyűlési képviselői szám drasztikus csökkentésének következtében kevesebb választókerület kialakítása vált szükségessé. Giovanni Sartori szerint a választási rendszer arányossága nemcsak a szavazatok mandátummá alakításának matematikai képletét jelenti, hanem a választókerületek méretének és választópolgárai számának a kiosztható mandátumokhoz viszonyított arányosságát is.¹⁶ Az egyenlőség elve azt hivatott biztosítani, hogy minden választópolgár szavazata megegyező, de legalább hasonló súlyú legyen. Ez akkor tud érvényesülni, ha egy mandátum megszerzéséhez nagyságrendileg ugyanannyi szavazat szükséges minden választókerületben. Ebből a szempontból a választások kiemelkedően fontos kérdése a választókerületek határainak meghúzása, illetve azokban az országokban, ahol egy választókörzetből több képviselőt is választanak a törvényhozásba, annak meghatározása, hogy a körzetből hány képviselőt választhatnak meg.

A választásokkal foglalkozó nemzetközi jogi dokumentumok is foglalkoznak a kérdéssel. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának választójog biztosításáról rendelkező 25. cikkéhez fűzött hivatalos kommentár 21. pontja kimondja, hogy a részes államoknak alkalmazniuk kell az „egy ember, egy szavazat” elvét, azaz minden ember szavazatának megközelítőleg ugyanannyit kell érnie. Ennek

¹⁶ Sartori, G. 2003. Összehasonlító alkotmányművelés; A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, 1.4, 21.o., Akadémiai Kiadó, Budapest

A Velencei Bizottság a választókerületek arányossága szempontjából 10 százalékos eltérést tart megfelelőnek, 15 százalékos eltérést pedig csak különösen indokolt esetben.

A demográfiai változások következtében az egyéni választókerületi határok már az általános, egyenlő választójog gyakorlati érvényesülését veszélyeztették.

megfelelően a választókerületek megrajzolásával kapcsolatban a kommentár szerint biztosítani kell, hogy az egy társadalmi csoport vagy kisebbség számára se legyen hátrányos.¹⁷ A Velencei Bizottság választási kódexe is említést tesz annak fontosságáról, hogy a képviselői helyeket egyenlő arányban kell elosztani a választókerületek között, legalább az alsóházak, illetve a helyi és a regionális képviseleti szervek esetében. A Bizottság a választókerületek arányossága szempontjából 10 százalékos eltérést tart megfelelőnek, de 15 százalékos eltérést csak különösen indokolt esetben, például nemzetiségek védelme érdekében tart elfogadhatónak. Az arányos választókerületi méretek folyamatos biztosítása érdekében a Velencei Bizottság azt javasolja, hogy a választókerületek határait meghatározott időközönként, legalább tízévente – lehetőleg ne választási időszakban, illetve a választást megelőző egy évben – vizsgálják felül. Amennyiben egy országban többszemélyes választókerületek találhatóak, ebben az esetben a határok felülvizsgálata helyett az egy körzetben megszerezhető mandátumok számának időközönkénti felülvizsgálatát javasolja a Bizottság.¹⁸

Az új közjogi struktúrában mind a választási anyagi jogi, mind pedig az eljárási szabályok felülvizsgálata megtörtént. A választási anyagi jogi szabályok felülvizsgálata azért sem várható tovább, mert azok még a több mint húsz évvel ezelőtti rendszerváltozás során az akkori politikai pártok érdekei mentén meghatározott alkuk termékei voltak, amelyek átgondolatlanul, az akkori politikai szereplők érdekei mentén szabályozták az országgyűlési képviselők választásának szabályait, valamint a választókerületek határait.¹⁹ Emellett az elmúlt évtizedekben olyan mértékben elavulttá váltak a választójogi szabályok, többek között a demográfiai változások következtében az egyéni választókerületi határok, hogy azok már az általános, egyenlő választójog gyakorlati érvényesülését veszélyeztették. A választókerületi beosztásról az kerekasztal-tárgyalások sodrában az MSZMP-s Németh-kormány döntött saját hatáskörben, és csupán az elfogadást követően került a kérdés az Ellenzéki Kerekasztal elé. Így aztán az ellenzéki, demokratikus erők jelentősebb ellenkezése nélkül – tekintettel arra, hogy a tárgyalásokon a választási rendszer egyéb elemeire fektették a főbb hangsúlyt – válhatott véglegessé az állampárt által pártutasításos módon, bármiféle érdemi egyeztetés nélkül kialakított választókerületi beosztás.

¹⁷ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25); 12/07/96., point 21.

¹⁸ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in electoral Matters

¹⁹ Schiemann, J. W. 2000. A választási törvény megalkotása. In: Bozóki András szerk. A rendszerváltás foratókönyve: Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Hetedik Kötet: Alkotmányos Forradalom—Tanulmányok, 557-558.

2010-ben a legnagyobb és a legkisebb választókerületek mérete között két és félszeres volt az eltérés.

Az Alkotmánybíróság 2010-ben megsemmisítette a választókerületek határait és székhelyét meghatározó minisztertanácsi rendeletet.

A választókerületek határait tehát egy 1990-ben elfogadott minisztertanácsi rendelet²⁰ határozta meg, amelyet az elmúlt húsz évben egyszer sem vizsgáltak felül. A választókerületek közötti aránytalanságot jól jelzi, hogy 2010-ben a legnagyobb és a legkisebb választókerületek mérete között két és félszeres volt az eltérés. Amíg Veszprém 6. számú választókerületében a választásra jogosultak száma 27 073 volt, addig Pest Megye Gödöllői székhelyű 4. számú választókerületében 67 092 volt a választásra jogosultak száma.²¹ Ebből következően a nagyobb lélekszámú választókerületekben lakók szavazatai sokkal kevesebbet értek, mint a kisebb népességűekben lakóké, ebből következően pedig sérült az egyenlő választójog követelménye.

Az Alkotmánybíróság először egy 2005-ös határozatában foglalkozott a kérdéssel, amelyben kimondta, hogy ha a választókerületek névjegyzékbe vett választói közötti különbség eléri a kétszeres mértéket, az mindenképpen sérti a szavazategyenlőséget, amelyet semmiféle indok nem tehet alkotmányossá. Emellett az AB meghatározta azokat a tárgyköröket is, amelyeket az Országgyűlésnek mindenképpen kétharmados törvényben kell szabályoznia, mert ezek a választójog gyakorlásának lényegi elemét képezik. Kétharmados törvénnyel szabályozandó tárgykörök például a választókerületek határainak megállapításánál alkalmazandó szempontok, a választókerületek nagysága közötti eltérés mértéke, a felülvizsgálat rendjének, mértékének és intézményének megállapítása. Bár a konkrét választási határok meghúzása ezek mellett a garanciális szabályok mellett végrehajtó jellegű szabályozás, ennek ellenére nem elegendő a rendeleti szintű szabályozás, azt törvényben kell meghatározni.²² Az AB által előírt követelményeknek nem tett eleget az Országgyűlés a 2007. június 30-ig megszabott határidőig, így alkotmányos mulasztásos állapot keletkezett. A kormányzó politikai erőknek nem állt érdekükben a fennálló választókerületi beosztás megváltoztatása. A hatalmon lévő politikai pártok elkötelezettségének hiányát jól mutatja, hogy az Országgyűlés nemcsak azokat a módosításokat nem fogadta el, amelyekhez kétharmados többség lett volna szükséges, hanem a választókerületek arányosítását sem hajtotta végre, amelyhez egyszerű többség is elegendő lett volna. Az Alkotmánybíróság végül 2010-ben – felismerve, hogy máshogy nem képes változást kicsikarni – megsemmisítette a választókerü-

²⁰ Az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet

²¹ http://www.valasztas.hu/hu/parval2010/350/350_0_index.html

²² 22/2005 (VI. 17.) AB határozat

letek határait és székhelyét meghatározó minisztertanácsi rendeletet, valamint a választójogi és a választási eljárási törvény azon rendelkezéseit, amelyben a Kormány hatáskörébe utalja a választókörzetek határainak megállapítását.²³

Egy egyéni képviselőre átlagosan 76 ezer választópolgár jut a jövőben.

Az új választási rendszerben a parlament létszámának csökkentésével az eddigi 176 egyéni választókerület helyett tehát 106 körzetet alakított ki a törvényhozó, aminek eredményeképpen egy egyéni képviselőre 76 ezer választópolgár fog jutni átlagosan. A választókerületek csökkentésével a fővárosi körzetek száma például 32-ről 18-ra csökken, a legkevesebb választókörzete pedig Nógrád megyének lesz, ahol a változások következtében az eddigi 4 helyett 2 körzetre osztják majd a megyét.

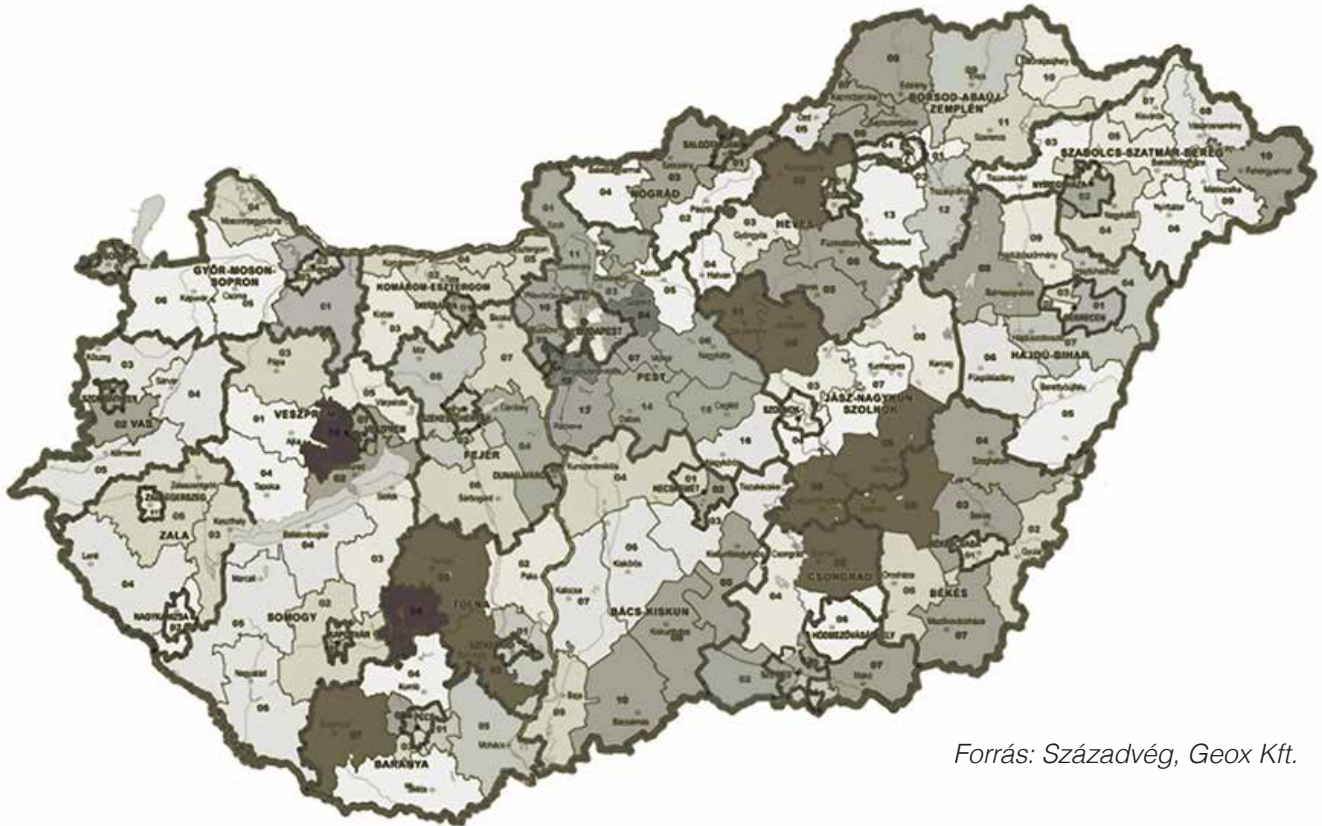
A választókerületeknek összefüggő területet kell alkotniuk, nem léphetik át a megye és a főváros határait, valamint a körzetekben élő választók száma megközelítőleg azonos kell, hogy legyen.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény két szinten szabályozza a választókörzetek kialakítását. A törvény egyfelől meghatározza a választókerületek kialakításával kapcsolatos szabályokat. Alapszabály, hogy a választókerületeknek összefüggő területet kell alkotniuk, nem léphetik át a megye és a főváros határait, valamint a körzetekben élő választók száma megközelítőleg azonos kell, hogy legyen. A fővárosi kerület vagy egy település több választókörzetre is osztható, amennyiben az indokolt. Az egyenlő választójog biztosítása érdekében a törvény meghatározza, hogy az egyéni választókerületben élő választópolgárok száma nem térhet el az országos átlagtól 15 százaléknál nagyobb arányban, kivéve, ha a megyehatárok vagy az összefüggő terület, illetve történelmi, nemzetiségi, vallási, egyéb helyi sajátosság miatt ez szükséges. Amennyiben az eltérés eléri a 20 százalékot, akkor az Országgyűlésnek módosítania kell a választókörzetek határát annak érdekében, hogy az arányosság helyreálljon. Másfelől viszont a törvény melléklete pontosan kijelöli az egyes választókörzetek határait és központjait. Az új törvény hatálybalépésével tehát megszűnt az évek óta tartó alkotmányosértő állapot a választókerületi határok tekintetében.

Az alábbi térképeken jól látható, hogy a választási rendszer reformját megelőzően milyen szélsőséges különbségek voltak az egyes választókerületek lakosság száma között. Az „ideális” népességszámhoz viszonyítva számos helyen – főleg Pest megyében – akár 60 százalékos eltérés volt tapasztalható. Megfigyelhető, hogy az új választókörzetekben a lakosság szám szórása sokkal alacsonyabb.

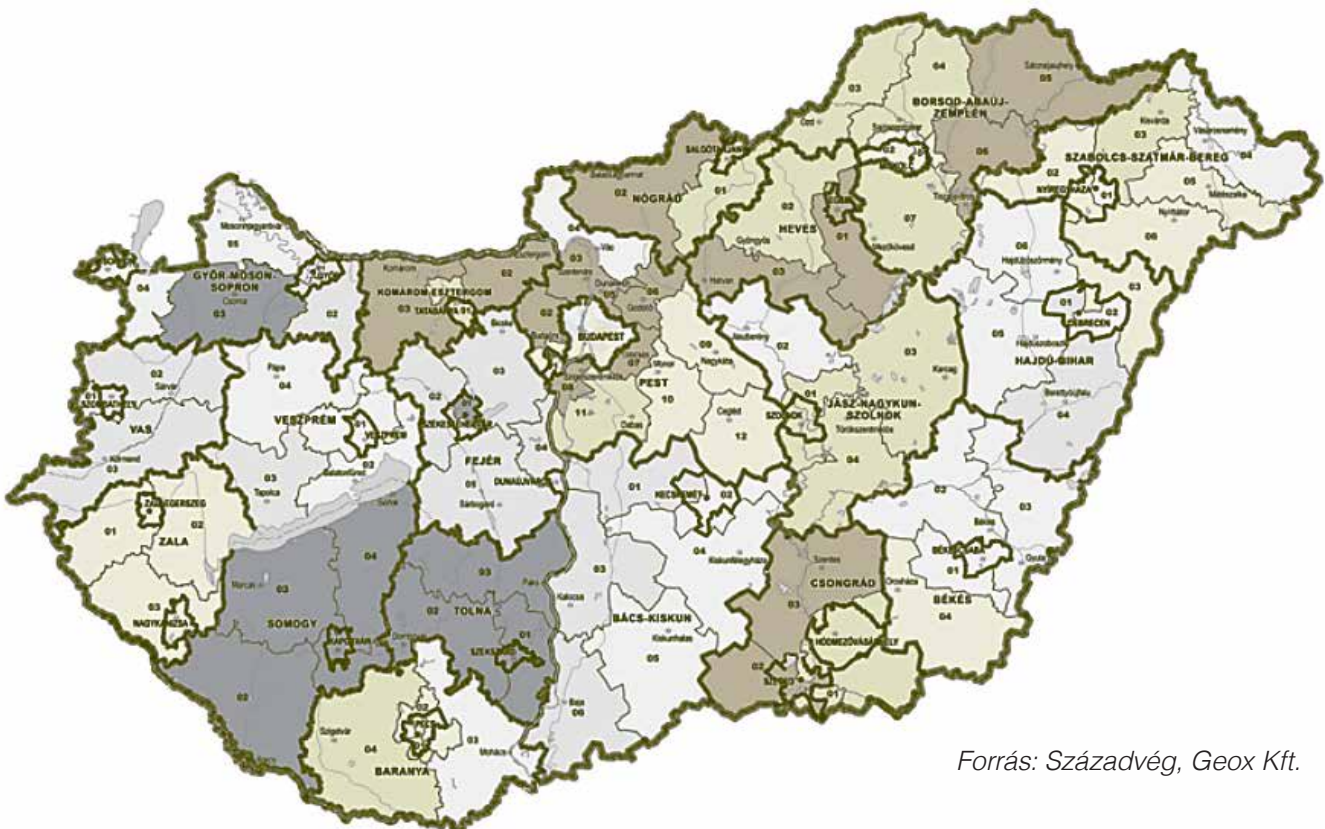
²³ 193/2010 (XII. 8.) AB határozat

A teljes népesség számának eloszlása az országgyűlési egyéni választókerületekben (176 OEVK, 1990-2011)



Forrás: Századvég, Geox Kft.

A teljes népesség számának eloszlása az országgyűlési egyéni választókerületekben (106 OEVK, 2012-től)



Forrás: Századvég, Geox Kft.

A magyar Kormány kérésére a Velencei Bizottság több más sarkalatos törvény mellett az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt is vizsgálta. A Bizottság 2012. június 18-án kiadott véleményében²⁴ több ajánlást is megfogalmazott Magyarország számára a törvénnyel kapcsolatban. Az ajánlások döntően a választókerületek kialakításával kapcsolatosak. A Bizottság többek között hiányolja a törvényből azokat a pontos szabályokat, amelyek alkalmazásával az Országgyűlés megállapítja a választókerületi határokat. Emellett a Bizottság azt ajánlja, hogy a törvényben szabályozott 15 százalék helyett 10 százalék legyen a megengedett eltérés aránya a választókerületek választópolgárainak országos átlagához képest, illetve hogy a kerületi határokat meghatározott időközönként – lehetőleg tízévente – vizsgálják felül, és ezzel ne várják meg a 20 százalékos eltérést. A Velencei Bizottság emellett azt is javasolja, hogy a választókerületi határokat ne a törvény határozza meg, hanem egy független testület állítsanak fel erre a célra. Meg kell azonban jegyezni, hogy Magyarország esetében minősített, azaz kétharmados többség kell a körzethatárok módosításához, amit egyfelől nehéz teljesíteni politikai egyezség hiányában, ugyanakkor ez garanciaként is szolgál a *gerrymandering* jelenség elkerülése érdekében is. A Bizottság az ajánlások mellett ugyanakkor kifejezetten pozitívan értékelte az új törvény által bevezetett több változást is, mint a több éve tartó választókerületi aránytalanságok megszüntetését, valamint a kedvezményes képviselői helyek biztosítását a nemzetiségek képviselői számára.

Kétharmados többség kell a körzethatárok módosításához, amit nehéz teljesíteni politikai egység hiányában.

²⁴ CDL-AD(2012)012 Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary

A határon túli magyarok választójoga – Európában elfogadott megoldás született

Az Országgyűlés több kelet-közép-európai országban is alkalmazott jogi megoldásokat választott a határon túli magyarok szavazati jogának biztosításához

A parlament 2010. május 26-án fogadta el nagy többséggel a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítását, amely 2011-től lehetővé tette a határon túli magyarok kedvezményes honosítását. A módosítás értelmében mindaz, aki magyar felmenővel rendelkezik vagy valószínűsíti, hogy azok magyar állampolgárok voltak és igazolja magyarnyelv-tudását, magyar állampolgárságot szerezhethet anélkül, hogy Magyarországon bejelentett lakhellyel rendelkezne. Ezzel az Országgyűlés, amely szinte egyhangúlag fogadta el a törvényjavaslatot, azt kívánta lehetővé tenni, hogy a nagyszámú, történelmi okokból Magyarország határain kívül élő magyar a világon bárhol kedvezményesen juthasson magyar állampolgársághoz. Az Országgyűlés több kelet-közép-európai országban is alkalmazott jogi megoldásokat választott, így sikerült elkerülni, hogy a kedvezményes honosítás a szomszédos országok tiltakozását váltsa ki. Kivételt csak Szlovákia jelent, melynek parlamentje többes állampolgárságot tiltó törvényt fogadott el a magyar jogszabály-módosítás hatására. A legfontosabb nemzetközi szervezetek nem fogalmaztak meg kritikát a kedvezményes honosítás intézményével szemben. A törvény elfogadása óta 2013 áprilisáig 350 ezren kaptak magyar állampolgárságot.

A külföldi magyarok is a politikai közösség részévé váltak.

Az új állampolgársági törvény és az új választási törvény a politikai rendszer olyan kiigazítását jelentették, mellyel a külföldi magyarok is a politikai közösség részévé váltak. Az Alaptörvény nem tette a választójog feltételévé az állandó magyarországi lakhelyet, ezzel pedig lehetővé tette, hogy azok a magyar állampolgárok is élhessenek választójogukkal, akik nem Magyarországon élnek. A választási rendszer reformjának reagálnia kellett arra is, hogy a kedvezményes honosítással olyan, több százezres szavazói tömeg jelenik meg a választási rendszerben, amelynek adatai mind ez idáig nem szerepeltek a választási nyilvántartásokban, illetve, amely számára valamilyen formában biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy a választás napján szavazhasson.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény preambuluma szerint az Országgyűlés garantálja, hogy „a határainkon kívül élő magyar állampolgárok a politikai közösség részesei”. Azonban amíg a Magyarországon állandó lakhellyel rendelkező választópolgárok egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára is szavazhatnak, ad-

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak pártlistára adhatják le voksukat.

dig a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak egy pártlistára adhatják le voksukat. Tehát a magyarországi lakcímmel rendelkező állampolgároktól eltérően nem kettő, hanem egy szavazattal rendelkeznek, ami úgy is értelmezhető, hogy fél szavazat illeti meg őket. Ez összhangban áll Magyarország Alaptörvényével, melynek XXI-II. cikk (4) bekezdése szerint „sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti”. A választási törvény vizsgált rendelkezése esetében azonban felmerülhet az összhang hiánya egyes nemzetközi egyezményekkel. Jakab András elemzése szerint az, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők csak pártlistára szavazhatnak, sértheti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikk b) pontját, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét, azaz a választójog egyenlőségének elvét.²⁵ Ezzel szemben a Velencei Bizottság véleménye²⁶ szerint az új szabály jó gyakorlatnak tekinthető, mert a tanácsadó szerv ajánlásainak megfelelően a külhoni állampolgárokra is kiterjeszti a választójogot, tehát a választójog általánossága irányába mutat. A Velencei Bizottság szerint kifejezetten igazolható a technikai körülményekkel az, hogy a törvényhozó a külhoni magyar állampolgárok szavazati jogát az országos listára korlátozta.

Bár számtalan bírálat érte a kormánypártokat arra vonatkozóan, hogy a külhoni magyarság szavazataival akarják bebetonozni hatalmukat, a valóságban azonban szavazataik hatása inkább jelképesnek, mint befolyásoló erejűnek mondható. A gyakorlatban a külhoni magyarság az Országgyűlésben kiosztásra kerülő 199 mandátumból csak a 93 listás hely – illetve a kedvezményes nemzetiségi mandátum miatt csak 91-92 mandátum – kiosztását befolyásolhatja, a 106 egyéni választókerületi mandátumra nincs hatása. E mandátumok kiosztását azonban nemcsak a pártlistákra leadott szavazatok, de az egyéni választókerületek töredékszavazatai is befolyásolják. 2014-ben már töredékszavazatnak számít minden olyan leadott szavazat, melyre nem volt szükség az egyéni választókerületi mandátum megszerzéséhez és olyan párt jelöltjére adták le, melynek listás szavazataránya meghaladja az 5 százalékot. A háromosztatú magyar pártrendszer miatt az egyéni választókerületekben leadott összes szavazatnak így – a pontos eredmények

²⁵ Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/38.

²⁶ Opinion No. 662/2012, CDL-AD(2012)012, Strasbourg, 18 June 2012

függvényében – 60-75 százaléka is beszámítható töredékszavazatként a pártlistákra jutó szavazatok számába.²⁷ Ennek kiszámítását követően a képviselői helyek kiosztása a *D'Hondt-formulával* történik.

A külhoni magyar szavazatok egyrészt a korábban kivándorolt magyar állampolgároktól és magyar állampolgársággal rendelkező leszármazottaiktól valamint az ideiglenesen külföldön tartózkodó, de magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgároktól, másrészt az egyszerűsített eljárásban honosított állampolgároktól érkehetnek. Az első kategóriába sorolható személyekről és lakcímukról nem létezik pontos nyilvántartás, így már a választói névjegyzékbe történő felvételük is aktív érdeklődést, tájékozódást és regisztrációt feltételez a részükről, levélben kapott értesítő nélkül. Ennek teljesülése az esetek nagy többségében igen valószínűtlen. A külhoni szavazatok potenciális súlyának becslésekor elsősorban a kedvezményes eljárásban honosítottakra kell figyelni. 2011 januárja és 2013 áprilisa között 440 ezren kérelmeztek egyszerűsített honosítási eljárás keretében a magyar állampolgárságot és április végéig közel 350 ezren tették le az állampolgársági esküt. A kedvezményes honosítás a Kárpát-medencei magyarság és a magyar diaszpóra számára is elérhető. Eddig a kedvezményes honosítási kérelmek 98 százaléka a szomszédos országok polgáraitól érkezett. Az összes kérelem 67 százaléka román állampolgároktól, 18 százaléka vajdasági magyaroktól, 12 százalék pedig kárpátaljai magyaroktól.²⁸ Elsősorban tehát a nagy Kárpát-medencei magyar közösségekre érdemes figyelmet fordítani, a Felvidék kivételével, ahol a korlátozó jogszabályok miatt a kérelmezők száma alig haladja meg a másfél ezret.

2013 áprilisáig közel 350 ezren tették le az állampolgársági esküt.

A 2011-es népszámlálási adatok szerint a Romániában élő magyarok száma több mint 1 millió 237 ezer fő, a Szlovákiában élő magyarok száma 458 ezer, a Szerbiában élő magyarok száma pedig meghaladja a 253 ezret. Ukrajnában csak 2013-ban kerül sor a népszámlálásra, ezért a negyedik legnagyobb Kárpát-medencei magyar közösség létszámára a 2001-es népszámlálás alapján következtethetünk, ami ekkor több mint 156 ezer fő volt. A környező országok közül Ausztriában megközelítőleg 25 ezer osztrák állampolgárságú, de magyar nemzetiségű személy él, Horvátországban nagyságrendileg 15 ezer, Szlovéniában pedig 6 ezer magyar él. A honosítási kérelmek aránya a magyar lakosság létszámához viszo-

²⁷ Meg kell jegyezni, hogy a pártrendszer fragmentálódása vagy a 2010-eshez hasonló, elsőprő győzelem esetén a töredékszavazatok aránya ennél is magasabb.

²⁸ http://allampolgarsag.gov.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=251:hirek1304042&catid=1:friss-hirek&Itemid=50

nyítva a délvidéki és kárpátaljai magyarok esetében 30 százalék, míg a romániai magyarok körében 23 százalék volt 2013 áprilisában. Feltételezhetjük, hogy az egy hónapra jutó állampolgársági kérelmek száma a következő évben nem változik jelentősen. A kérelem átadásától az eskütételig a legtöbb esetben 5-7 hónap telik el. Becslésünk szerint a kedvezményes honosítás keretében 2014 áprilisáig további 200 ezer személy tehet állampolgársági esküt. 2014-ben – figyelembe véve a választókorúak feltételezett arányát – így kb. 440 ezer kedvezményes eljárásban honosított személy számára nyílik meg a választójogi névjegyzékbe történő regisztráció lehetősége.

A külhoni magyarok körében feltételezhetően jelentős részvétel-csökkenő hatása lesz a regisztrációnak.

A határon túli magyarok körében feltételezhetően jelentős részvétel-csökkenő hatása lesz a regisztrációnak. A magyarországi lakhelytel nem rendelkező választóknak kérniük kell felvételüket a központi névjegyzékbe, amit minden választás előtti 15. napig tehetnek meg. Ez előzetes feltétele annak, hogy gyakorolhassák választójogukat a magyarországi választásokon. A központi névjegyzékbe levélben, illetve interneten keresztül regisztrálhatnak majd az érintettek. Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a külhoni magyarság esetében alkotmányosnak minősítette a feliratkozás intézményét, hiszen a lakcímadataikról a magyar hatóságok nem rendelkeznek hiteles nyilvántartással, ennek hiányában pedig elképzelhetetlen a választójog gyakorlásának biztosítása.²⁹ Vélhetően viszonylag alacsony azon külhoni magyar állampolgárok aránya, akiket a magyar politika iránti érdeklődés, az állampolgári tudatosság vagy a politikai attitűdök, értékek a választásokat megelőző regisztrációra készítenek. Mindenesetre a névjegyzékbe felvételüket kérők és a választáson részt vevők pontos száma nehezen becsülhető meg. Horvátországban az elmúlt három parlamenti választáson a névjegyzékben szereplő mintegy 400 ezer külhoni horvát esetében 5 és 22 százalék között változott a részvételi arány.³⁰ Ehhez viszonyítva Magyarországon az aktív regisztráció negatív, míg a levélben szavazás és a szomszédos országokban élő kisebbségi magyar nemzeti közösségek magasabb aránya a diaszpórához viszonyítva pozitív irányba hathat.³¹

²⁹ 1/2013 (I. 7.) AB határozat

³⁰ <http://www.izbori.hr/2003Sabor/index.htm>,
http://www.izbori.hr/2007Sabor/rezultati/i_02_011_0000.html,
<http://www.izbori.hr/2011Sabor/rezultati/rezultati.html>

³¹ Horvátországban 2012 decemberében módosították a regisztrációra vonatkozó szabályozást, és bevezették az aktív regisztrációt a külföldön élő horvátok számára, így minden választás előtt regisztrálniuk kell.

A külhoni magyar szavazatok alig befolyásolják a mandátumok kiosztását.

Azzal a feltételezéssel élve, hogy a kedvezményes honosítási eljárással állampolgárságot szerzett személyek 40 százaléka adja le a voksát, e 176 ezer szavazatnak pedig túlnyomó többsége ugyanarra a pártra szavaz, míg Magyarországon 2010-hez hasonló, 65 százalékos lesz a részvétel, kijelenthető, hogy a külhoni magyar szavazatok 1 vagy 2 mandátum kiosztását befolyásolhatják. Mindezt a Századvég 2006-os és 2010-es választási eredmények alapján végzett modellszámításai is megerősítik. E két országgyűlési választás szavazóköreit az új választási rendszer választóközetei szerint csoportosítottuk, és megvizsgáltuk, hogy a múltban milyen eredmény született volna, ha a jelenlegi rendszer szerint alakítják a szavazatokat mandátumokká, illetve azt is, hogy a külhoni szavazatok hogyan befolyásolták volna a végeredményt. A modellszámítás során a külhoni szavazatok megoszlásáról az alábbi táblázatban látható feltételezéssel élünk, mely a létező felmérések eredményein alapul.³²

Feltételezett külhoni szavazatarány

2006		2010	
Fidesz-KDNP	80%	Fidesz-KDNP	80%
MSZP-SZDSZ	10%	MSZP	10%
MDF	2%	Jobbik	8%
egyéb	8%	LMP	2%

Forrás: Századvég

200 ezer külhoni szavazat 2010-ben egyáltalán nem befolyásolta volna az eredményt.

A modellszámítás során továbbá feltételeztük azt, hogy 2006-ban az MSZP és az SZDSZ közös listát és jelölteket állít. Az eredményekből jól látható, hogy a 2006-os és 2010-es kormányalakítást egyáltalán nem befolyásolták volna a határon túli magyar szavazatok. 200 ezer külhoni szavazat számításaink szerint 2006-ban 1 mandátumot eredményezett volna a jobboldali pártszövetség számára, míg 2010-ben egyáltalán nem befolyásolta volna az eredményt.

³² Például: Juhász A. – László R. 2012. A külhoni magyar állampolgárok választójoga. In: Political Capital: Félúton a választási reform. 20. old.

Modellszámítás: a külhoni szavazatok mandátumkiosztásra gyakorolt hatása

Érvényes külhoni szavazatok száma	Mandátumok						
	2006			2010			
	Fidesz-KDNP	MSZP-SZDSZ	MDF	Fidesz-KDNP	MSZP	JobbikL	MP
0	80	114	5	152	23	18	6
100 000	80	114	5	152	23	18	6
200 000	81	113	5	152	23	18	6
300 000	81	113	5	153	22	18	6
400 000	82	112	5	153	22	18	6
500 000	82	112	5	154	22	17	6

Forrás: Századvég

A 40 százalékos részvételi arány, azaz 176 ezer szavazat is igen optimista becslésnek tekinthető.

Meg kell jegyezni, hogy még a 40 százalékos részvételi arány (176 ezer szavazat) is igen optimista becslésnek tekinthető. A román és a szerb parlamenti választásokon például Magyarországhoz viszonyítva általában az állampolgárok kisebb hányada adja le szavazatát. Más országokban, például Ukrajnában és Szlovákiában pedig a kettős állampolgárságot tiltó törvények – amely értelmében Szlovákiában akár szlovák állampolgárságukat is elveszíthetik azok, akik kérték a magyar állampolgárságot – is akadályozhatják a részvételt a szavazásban. Mindebből az látható, hogy azokkal a félelmekkel szemben, melyek szerint a külhoni szavazatok dönthetik el a választást, a valóság az, hogy a kedvezményes eljárással honosított választópolgárok legnagyobb valószínűséggel mindössze egyetlen mandátum kiosztására lesznek döntő hatással. Az Európai Unió belüli és tengerentúli diaszpóra részvételére vonatkozó kutatások hiányában kevésbé jól becsülhető, de a regisztrációról történő értesítés nehézségei és a Magyarországhoz fűződő gyengébb kapcsolatok miatt körükben igen alacsony részvételt várhatunk. Összesített szavazataik súlya minden bizonnyal jelentősen elmarad a Kárpát-medencei magyar szavazatokétól.

A Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képvisellete – előrelépés a kisebbségi jogok védelme terén

A Magyarországon élő nemzetiségek országgyűlési képviselét a demokratikus rendszerváltás óta eltelt több mint két évtizedben nem tudták megvalósítani egyetlen kormányzati ciklusban sem. A rendszerváltás óta ugyan voltak koncepciók, melyek a kisebbségek parlamenti képviselét szorgalmazták (pl. Juhász 1989. októberi javaslata; Mezey 1990. januári önálló képviselati indítványa; Tabajdi és Jakab javaslata; több 1992-es BM javaslat; a Várfalvi-modell; az 1999-es Pálffy-féle modell; a kisebbségi biztosok állásfoglalásai), de végül egy tervezet sem emelkedett törvényi erőre.³³

Az új szabályok alapján a nemzetiségeknek biztosított jogok nemzetközi viszonylatban is példaértékűnek számítanak.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem biztosította a nemzetiségek képviselét.³⁴ Bár azt az Alkotmánybíróság is elismerte, hogy a nemzetiségi jogok érvényesülésének nem szükséges feltétele a parlamenti képvisel, ugyanakkor az vitathatatlan, hogy a kisebbségi jogok rendszerében a jogvédelem leghatékonyabb eszköze az országgyűlési képvisel biztosítása.³⁵ Erre válaszul az 1993-ban az Országgyűlés elfogadta a nemzetiségi törvényt, amellyel a nemzetiségek önálló önkormányzatokat hozhattak létre. A magyar közjogi rendszer átalakításakor kiemelkedően fontos kérdés volt a nemzetiségek helyzetének tisztázása, amely a kisebbségi jogvédelem meglévő szintjének biztosítása mellett annak meghaladását és továbbfejlesztését jelentette. A nemzetiségekre vonatkozó elfogadott új szabályok alapján a nemzetiségeknek biztosított jogok nemzetközi viszonylatban is példaértékűnek számítanak és a Velencei Bizottság elismerését is kivívták.³⁶

³³ Pap A. L. 2007. Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselétig. Budapest, MTA – Gondolat, 215–266.

³⁴ 35/1992. (VI.10.) AB határozat

³⁵ Meglehetősen sokféle állásponttal tarkított vita bontakozott ki többször abban a tekintetben, hogy az Országgyűlés vajon eleget tett-e az alkotmányos mulasztás orvoslására vonatkozó kötelezettségének akkor, amikor megalkotta a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzati rendszerét. Nem részletezve a jogi álláspontokat, annyit bizonyos, hogy az Alkotmánybíróság saját honlapján a nyilvántartott alkotmányos mulasztások között nem szerepelteti a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétére vonatkozó határozatát.

<http://www.mkab.hu/kozerdeku-adatok/mulasztasok>

³⁶ <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29011-e>

A nemzetiségek kedvezményes képviseletét több országban a kisebbségek számára fenntartott kedvezményes kvóták kooptálásával, illetve delegálásával biztosítják.

A nemzetközi dokumentumok tükrében a kisebbségek esélyegyenlősége a pozitív diszkrimináció eszközeivel valósítható meg.³⁷ A nemzetiségek kedvezményes képviseletét pedig több országban a kisebbségek számára fenntartott kedvezményes kvóták kooptálásával, illetve delegálásával biztosítják.³⁸ Így például Romániában az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazat 5 százaléka is elég a kedvezményes mandátum megszerzéséhez. Horvátországban szintén minimális szavazatszám megszerzéséhez kötött a kisebbségek mandátumszerzése, így például közös törvényhozói képviselethez juthatnak a horvátországi albánok, bosnyákok, macedónok, montenegróiak, szlovének, valamint a csehek és a szlovákok, de emellett a szerbek, olaszok, magyarok önálló képviselete is biztosított. Szlovéniában pedig autoreprezentáció útján biztosítják az olasz és a magyar közösségek képviseletét.³⁹ Az olasz és a magyar nemzetiségű szlovén állampolgárok – némiképp eltérve a magyar eljárástól – egyrészt pártokra, másrészt a nemzetiségek képviselőjére szavazhatnak.

Alaptörvényi szinten a Nemzeti Hitvallás részben rögzítették, hogy „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” Majd a Szabadság és felelősség fejezet XXIX. cikke a Magyarországon élő nemzetiségeket államalkotó tényezőként ismeri el. Ezáltal az alapvető jogok katalógusába kerültek a nemzetiségek jogai úgy, hogy az Alaptörvény fenntartja az általános emberi és polgári jogokon túlmutató sajátos kisebbségi státuszt is.⁴⁰ A nemzetiségek parlamenti képviseletének anyagi jogi szabályait az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény konkretizálja. A törvény az aktív és a passzív választójogot is a névjegyzékbe vételhez köti. Ezáltal mind a települési, a területi, mind pedig az országos önkormányzati és az országgyűlési választásokon is csak az vehet részt, aki nemzetiségi választópolgárként kéri felvételét a központi névjegyzékbe. A törvény alapján a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás tartalmazza a nemzetiségi hovatartozásról szóló nyilatkozatot, valamint azt, hogy a névjegyzékbe felvételét kérő személy

³⁷ Ld. Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló ENSZ Egyezmény; Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Európai Keretegyezmény; A Nemzeti, Etnikai, Vallási vagy Nyelvi Kisebbségek Jogairól szóló ENSZ-deklaráció; az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma; Az 1999-es Lund-deklaráció, stb.

³⁸ Pap A. L. 2007. Identitás és reprezentáció. Budapest, 2007, MTAKI-Gondolat. 186–192.

³⁹ A szlovén alkotmány 64. szakasza az őshonos olasz és magyar nemzeti kisebbségek külön jogairól rendelkezik.

⁴⁰ Gerencsér B. Sz. 2012. Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. Pázmány Law Working Papers. Nr. 2012/34. <http://plwp.jak.ppke.hu/en/muhelytanulmanyok/2012/79-2012-34.html>

A nemzetiségi választópolgárok legalább 1 százalékának ajánlása, de legfeljebb 1500 ajánlás szükséges a listaállításhoz.

szeretne-e részt venni az országgyűlési képviselők választásában is, továbbá lehetőséget biztosít a regisztráció törlésére is. Az országgyűlési választásokon nemzetiségi lista állítható, amelynek feltétele a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább 1 százalékának ajánlása, de legfeljebb 1500 ajánlás. A nemzetiségi listán a névjegyzékbe felvett nemzetiségi választópolgár lehet jelölt, illetve a központi névjegyzékben az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal szereplő választópolgár ajánlhat nemzetiségi listát.

Kedvezményes nemzetiségi mandátumszerzést biztosít a törvény egy-egy nemzetiségi listavezető részére.

Az új nemzetiségi joganyag pozitív hozadéka, hogy kedvezményes nemzetiségi mandátumszerzést biztosít az Országgyűlésben egy-egy nemzetiségi listavezető részére. A kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám, vagyis a kedvezményes kvóta a következőképpen számítható ki: az összes pártlistás szavazat és a nemzetiségi listákra leadott szavazat összeadása után az így kapott eredményt el kell osztani kilencvenhárommal, majd ennek eredményét tovább kell osztani négygyel. Az így kapott hányados egész része adja a kedvezményes kvótát. Ha egy adott nemzetiségi lista ugyanannyi vagy több szavazatot kap, mint a kedvezményes kvóta, akkor az adott lista egy kedvezményes mandátumot eredményez. Egy nemzetiségi listán legfeljebb egy kedvezményes mandátum szerezhető. Minden újabb kedvezményes mandátum után csökkenteni kell az országos listán szerezhető mandátumok számát, azaz az összes kedvezményes mandátummal együtt választható 199 képviselő az Országgyűlésbe.

3. táblázat: A nemzetiségek létszámának alakulása

Nemzetiség	A népszámlálások adatai nemzetiségek szerint*				A nemzetiségek saját becslései**
	1980	1990	2001	2011	
Bolgár	n. a.	n. a.	1 358	3 556	3 500 - 10 000
Cigány	6 404	142 683	189 984	308 957	400 000 - 600 000
Görög	n. a.	n. a.	2 509	3 916	4 000 - 4 500
Horvát	13 895	13 570	15 597	23 561	80 000 - 90 000
Lengyel	n. a.	n. a.	2 962	5 730	3 000 - 3 500
Német	11 310	30 824	62 105	131 951	200 000 - 220 000
Örmény	n. a.	n. a.	620	3 293	6 000
Román	8 874	10 740	7 995	26 345	25 000
Ruszin	n. a.	n. a.	1 098	3 323	2 000
Szerb	2 805	2 905	3 816	7 210	5 000 - 10 000
Szlovák	9 101	10 459	17 693	29 647	100 000 - 110 000
Szlovén	1 731	1 930	3 025	2 385	5 000
Ukrán	n. a.	n. a.	5 070	5 633	10 000
Összesen	54 120	226 728	313 832	555 507	835 000 - 1 083 995

Forrás: * KSH, 2011; ** J/1397 számú beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről. 1999. Az adatokat a kisebbségek adták meg.

Az a nemzetiségi lista, mely nem szerez mandátumot, lista-vezetőjét nemzetiségi szószólóként küldheti az Országgyűlésbe.

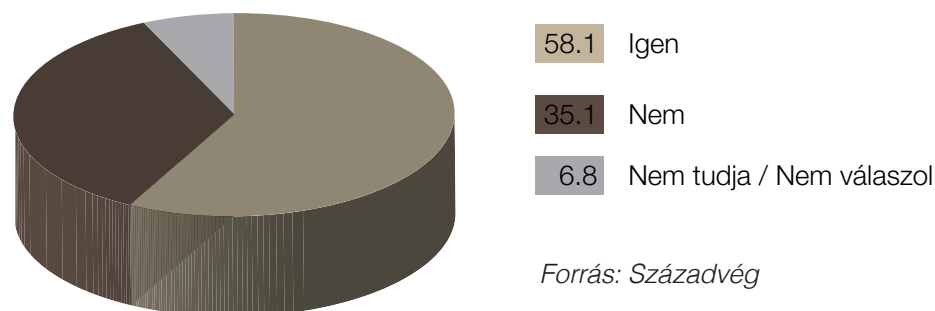
A törvény értelmében az a nemzetiségi lista, mely nem szerez mandátumot, listavezetőjét nemzetiségi szószólóként küldheti az Országgyűlésbe. A kisebb lélekszámú közösségek (valószínűleg nem számolhatunk teljes jogú parlamenti képvisellel a bolgárok, görögök, lengyelek, örmények, szerbek, szlovének, ukránok, ruszinok esetében) tehát a nemzetiségi szószóló intézménye által tanácskozási joghoz jutnak. A plenáris ülésen szavazati joggal nem rendelkező szószólók és a teljes jogú képviselők „nemzetiségeket képviselő bizottságot” alakíthatnak. A bizottság a nemzetiségeket érintő ügyekben kezdeményező, javaslattevő, véleményező és ellenőrző jogkörökkel felruházott országgyűlési szervként működhet, emellett állást foglalhat a nemzetiségek helyzetéről készített kormánybeszámolókról, és az alapvető jogok biztosának beszámolóiról. A teljes jogú és a szószólói képviselő a demográfiai adottságokból fakadóan ugyan eltérő státuszhoz juttatja az egyes közösségeket, azonban a jelenlegi helyzettel összehasonlítva jelentős előrelépésként értékelhető a szószólói státusz is.

A Századvég Alapítvány előzetes becslést készített a kedvezményes kvótára vonatkozóan. Eszerint, ha az utolsó két országgyűlési választáson leadott szavazatok átlagával számolunk (amely mintegy 5,3 millió fő volt), továbbá feltételezzük, hogy a töredékszavazatok az összes egyéni jelöltre leadott szavazatok 65 százaléka, illetve hogy a külföldi magyar állampolgárok 160 ezer szavazatot adnak le, akkor a törvényben meghatározott képlet szerint a kedvezményes kvóta közel 24 ezer szavazat. Mindez a népszámlálási adatokkal, ezen belül a nemzetiségi népesség demográfiai bontásával összevetve azt jelentheti, hogy matematikai esélye nyílik a mandátumszerzésre a cigány, a német, a román és a szlovák közösségeknek.⁴¹ A kedvezményes kvóta elérését azonban több más tényező is befolyásolhatja: a választásokon való részvétel aránya; a nemzetiségek aktivitása, ezen belül a nem magyar állampolgárok részvételi hajlandósága; a névjegyzékbe való felvételt kérő nemzetiségi választópolgárok száma; az országos önkormányzatok és a pártok kampánystratégiái is.

A társadalom többsége támogatja a nemzetiségek parlamenti képviselőségét.

A Századvég Alapítvány telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. április 14-17. között a nemzetiségek parlamenti képviselőségének társadalmi támogatottságáról.⁴² A felmérés alapján a megkérdezettek 58,1 százaléka támogatja a nemzetiségek parlamenti képviselőségét. Vagyis kijelenthető, hogy egy évvel a választások előtt jelentős társadalmi támogatottságot mutatnak a mérések. A pártpreferencia kevésbé játszott fontos szerepet a kérdés megítélésében, ugyanis a radikális jobboldali parlamenti párt szavazóinak kivételével a többi párt szimpatizánsai hasonlóan nagy arányban (60-70 százalék között) támogatták a kisebbségi képviselőség ügyét. Ez a tény, vagyis a pártállástól független magas támogatottság is tovább legitimálja a nemzetiségek parlamenti képviselőségét.

Ön támogatja a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviselőségét? (%)



⁴¹ http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_teruleti_00, 2.1.6.1 táblázat: A népesség nemzetiség, korcsoport, legmagasabb befejezett iskolai végzettség és nemek szerint

⁴² A kutatás 1027 véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdezett meg CATI módszerrel. Az elemzésben közölt adatok legfeljebb plusz-mínusz 3,2 százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna.

A választójog mint alapjog – közelítés a nemzetközi elvárások felé

A választójog
mindenekelőtt
alapjog.

A választási rendszer jóval több egy a pártstruktúrát meghatározó tényezőnél. A választások a demokratikus jogállami működés alapvető elemei, feltételei, illetve a választójog mindenekelőtt alapjog. A választások tehát kettős természetűek. A választás egyfelől a népképviselői szervek megalakításának és megújulásának, a népszuverenitás és néprészvétel elvén alapuló demokratikus hatalomgyakorlásnak az eszköze. A választás eredménye határozza meg, hogy mely politikai erők kezében összpontosul a törvényhozó és kormányzati hatalom, egyben annak legitimitációját is hivatott biztosítani. Másfelől viszont a választásokon való részvétel, a választójog mindenkit megillető alapjog, amely egyrészt arra ad lehetőséget a választópolgároknak, hogy döntsenek a népképviselői szervek tagjairól – aktív választójog –, illetve hogy maguk is tisztséget tölthessenek be ezeknél a népképviselői szerveknél.⁴³

Két előzetes feltétel
együttes teljesítése
szükséges ahhoz, hogy
valaki élhessen választójogával: magyar állampolgárság és nagykorúság.

Megállapítható, hogy Magyarországon a választással kapcsolatos, alkotmányos szintű szabályozás az Alaptörvényben hasonlóan épül fel, mint a korábbi Alkotmány esetében. A választójog olyan alapvető politikai jog, amely nem tekinthető abszolút jognak, tehát gyakorlása feltételekhez köthető. Jelenleg két előzetes feltétel együttes teljesítése szükséges ahhoz, hogy valaki élhessen választójogával. Ezek a feltételek egyfelől az adott politikai közösséghez tartozás, azaz a magyar állampolgárság megléte,⁴⁴ másfelől a választási akarat kinyilvánításához szükséges érettség és képesség megléte, azaz a nagykorúság. Ezen túlmenően negatív feltétele a választójognak, hogy az adott állampolgárt nem fosztották meg erre irányuló eljárásban választójogának gyakorlásától. Ez utóbbiak adják a választásokból való kizárás legitim okait. Mindamellet, hogy az Alaptörvény továbbra is rögzíti a választójog általánosságát, egyenlőségét, a szavazás titkosságát és közvetlenségét, deklarálták, hogy a választások során biztosítani kell a választók akaratának szabad kifejezését. A „szabad választás” lényegében a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE) 25. cikkének szó szerinti fordításával került be az Alaptörvénybe, de az Emberi Jogok Európai Egyezménye és ez alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlata is megjelenik a szabályozásban. A hazai alkotmánybírósági gyakorlat azonban a szabad választás tartalmára nézve még nem adott

⁴³ Dezső M. 1995. A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. Acta Humana 1995/18-19. 172. old.

⁴⁴ Az Alaptörvény hatálybalépésével a magyarországi állandó lakhely már nem feltétele a választójognak (Alaptörvény XXIII. Cikk)

iránymutatást. Alapvetően két út járható a kérdésben. Az egyik értelmezés szerint a szabad választás alapelve gyakorlatilag nem más, mint a többi négy választójogi alapelv szintézise, tehát azok érvényesülésével gyakorlatilag megvalósul a szabad választás. Egy másik, sokkal szerencsésebb értelmezés szerint az újonnan beiktatott alapelv önálló jelentést tartalommal bír, amelynek kibontása az Alkotmánybíróság feladata lesz.⁴⁵

A választójog egyik feltétele a magyar állampolgárság megléte. Mint ahogy az fentebb már említésre került, a választójog legalább annyira alapjog, mint amennyire közvetlenül kapcsolódik az államszervezet működéséhez és felépítéséhez. Az alanyi kör meghatározása lényegében azt mondja meg, hogy ki tekinthető az adott politikai közösséghez tartozónak. Az Alaptörvény elfogadása előtt a magyar állampolgárságon túl további feltétel volt a magyarországi lakóhely, azonban ezt a szabályozást már az Alaptörvény nem vette át, ezáltal megnyílt a lehetőség, hogy az államhatárokon kívül élő magyar állampolgárok is éljenek választójogukkal. Ezzel a megoldással lényegében a magyar választójogi rendszerben egy modellváltás következett be, és az eddigi kivételtől sikerült a fősodorhoz tartozni, ugyanis a legtöbb ország jogrendszere a politikai közösséget az állampolgárok közösségeként értelmezi, tekintet nélkül arra, hogy azok hol élnek.⁴⁶ A Velencei Bizottság véleményében is a választásra való jogosultság legitim eszközeként határozza meg az adott államhoz való tartozást, valamint kifejezetten kimondja, hogy a választójog a külföldön élő állampolgárok részére is megadható.⁴⁷ A Velencei Bizottság és az EBESZ a választójogi törvényről készített közös véleményében le is írja, hogy a Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok részére megadott választójogot a Velencei Bizottság véleményében leírtakkal összhangban állónak találta, és kifejezetten üdvözölte a változást, azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a választójog biztosításához szükséges eljárási szabályok kialakítására különös hangsúlyt kell fektetni.⁴⁸

A választójog pozitív személyi feltétele a nagykorúság betöltése is. Az Alaptörvény, hasonlóan a korábbi szabályozáshoz, azt a szabályozási elvet követi, miszerint nem egy meghatározott életkort rögzít alaptörvényi szinten, hanem a nagykorúság kategóriájához köti a választásra való jogosultságot. Ezáltal annak megállapítását, hogy ki minősül nagykorúnak, törvényi szintre bízta, ami jelenleg a betöltött 18. évet jelenti. Az, hogy a választásra jogosultak körének meghatározásánál az egyik ismérv az életkori megkö-

⁴⁵ Bodnár E. 2011. Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás 3. sz., 99-112.old.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in Electoral Matters

⁴⁸ CDL-AD(2012)012 Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary

Az Alaptörvény elfogadása előtt a magyar állampolgárságon túl további feltétel volt a magyarországi lakóhely.

tés, természetesen nem magyar sajátosság, számos országban bevett gyakorlat, és az európai standardokkal teljes mértékben összhangban áll. A Velencei Bizottság⁴⁹ szerint az életkor, mint korlátozó tényező teljesen elfogadott a választójogi szabályozás kialakítása során. Az ajánlás értelmében mind az aktív, mind a passzív választójog meghatározott életkor eléréséhez köthető, amely életkor ne legyen több mint a 25. életév.⁵⁰

A választójog negatív feltételeit (természetes kizáró okok) az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés első mondata az alábbiak szerint határozza meg: „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.” A természetes kizáró okokra vonatkozó alaptörvényi szabályok a Velencei Bizottság véleményében foglaltaknak és az Emberi Jogok Európai Bírósága jogfejlesztő gyakorlatának megfelelően számos jelentős változást hoztak az Alkotmányban rögzítettekhez képest. A Velencei Bizottság szerint a választójogból való kizárás törvényben meghatározott okon kell, hogy alapuljon, a kizárásnál pedig figyelemmel kell lenni az arányosságra. A választójogból súlyos bűncselekmény elkövetése vagy belátási képessége hiánya miatt lehet valakit kizárni, és mindkét esetben csak akkor, ha erről jogerős bírósági ítélet született.⁵¹ A választójogból való kizárás egyes kérdéseivel az Emberi jogok Európai Bírósága is foglalkozott, ami azt állapította meg többek között, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményével nincs összhangban, sérti az arányosság követelményét, hogy a szabadságvesztésre ítéltet automatikusan megfosztják választójoguktól. Erre ugyanis csak a hosszabb börtönbüntetést töltők esetében kerülhet sor, akkor, ha a választójogból való kizárás mint szankció alkalmazása és az elkövetett bűncselekmény típusa között közvetlen kapcsolat áll fenn, és a szankció alkalmazására ne a törvény erejénél fogva automatikusan kerüljön sor, hanem attól független, pártatlan bírói ítélet születessen. A Bíróság két esetben, a *Hirst v. The United Kingdom*, valamint a *Frodl v. Austria* ügyben foglalkozott részletesen a kérdéssel. Az előbbi esetben a Bíróság kimondta, hogy a tagállamot széles körű mérlegelési jog illeti meg, hogy mely bűncselekmények esetében kerül sor a választójog korlátozására, de annak automatikus elvesztése nem egyeztethető össze azzal a kívánalommal, hogy egyéni mérlegelés alapján legyen a választójogától megfosztva. Ez az elv sérült a *Frodl v. Austria* ügyben is, és hiába volt sokkal szűkebbre szabva azon bűncselekmények köre, amelyek a választójogtól való automatikus megfosztást eredményezték, az automatizmus jelen esetben

Az új szabályozás jobban megfelel a nemzetközi jogból fakadó kívánalmaknak.

⁴⁹ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in Electoral Matters

⁵⁰ Uo.

⁵¹ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in Electoral Matters

⁵² Ld.: ECHR *Hirst v. The United Kingdom* (no. 40787/98); ECHR *Frodl v. Austria* (no. 20201/04)

is az egyezményesértés megállapítását vonta maga után.⁵² Magyarországon, a 2012. január 1-je előtt hatályban lévő szabályozás alapján, aki szabadságvesztés büntetését vagy kényszergyógykezelését töltötte, az automatikusan ki volt zárva a választójogból. Az Alaptörvény által életre hívott változás tehát a nemzetközi jogból fakadó kívánalmaknak való megfelelést eredményezte alaptörvényi szinten.

A választójogból kizárás másik esete, ha a bíróság a belátási képességének korlátozottsága miatt kifejezetten kizár a választójog gyakorlásából valakit. A megfosztás tehát az új szabályozás értelmében már nem automatikus abban az esetben sem, ha valakit a bíróság cselekvőképességében jogerős ítélettel korlátozott vagy attól megfosztott. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja szerint ugyanis az, hogy valaki jogügyletek megtételére részben vagy egészben alkalmatlan, nem jelentheti, hogy a belátási képességének ilyen irányú korlátozottsága vagy teljes hiánya kihatással van arra a képességére, hogy aktív illetve passzív választójogával éljen. Tehát nem lehetséges, hogy valakit egyedi bírói mérlegelés nélkül fosszanak meg választójogától. A Bíróság egyébként Magyarországot a *Kiss Alajos v. Magyarország*⁵³ ügyben éppen emiatt marasztalta el. Azóta az Alaptörvény ezen a téren is orvosolta a nemzetközi bírósági fórum által kifogásolt szabályozást. Így a jövőben már nem automatikusan vesztí el az állampolgár a választójogát: ha belátási képessége korlátozott vagy bűncselekményt követett el, akkor az erre irányadó szabályok alapján a bíróságnak erről külön határoznia kell.

Nem lehetséges, hogy valakit egyedi bírói mérlegelés nélkül fosszanak meg választójogától.

A jövőbeni jogfejlődés szempontjából szükséges megemlíteni, hogy nemzetközi szervezetek részéről egyre többször fogalmazódik meg olyan igény, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek más állampolgárokkal azonos módon szükséges biztosítani a választójogot, tehát testi, szellemi, érzékszervi stb. fogyatékossg nem szolgálhat indokul a választójogtól való megfosztásnak. Így már az sem lehet alapja a választójogból való kizárásnak, hogy egyedi ügyben hozott bírói döntés alapján valakit mentális, szellemi képességeire tekintettel korlátoztak cselekvőképességében, és egyúttal kimondták, hogy a politikai, illetve közéletben való ügyei vitelére is alkalmatlan.⁵⁴

⁵³ ECHR Alajos Kiss v. Hungary (no. 38832/06)

⁵⁴ A Fogyatékossgal élők jogairól szóló ENSZ-egyezmény 29. cikke is egy ilyen irányú jogfejlődés irányába hat. Továbbá az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa CM/Rec(2011)14. számú ajánlása is hasonló kritériumokat fogalmaz meg. Emellett az ENSZ Fogyatékos személyek jogaival foglalkozó bizottsága azt fogalmazta meg Magyarországgal szemben, hogy minden fogyatékossgal élő személy rendelkezzen választójoggal, ennek érdekében a szabályozás felülvizsgálatát tartja kívánatosnak. <http://disabilitycouncilinternational.org/Eastern-Europe-and-central-Asia.php>

Főállású képviselők – az álláshalmaz megszüntetése

A függetlenség egyik legfontosabb garanciája az összeférhetetlenség intézménye.

A parlament függetlenségét nem csupán a külső illetéktelen befolyástól, hanem a képviselők saját érdekeitől és a képviselőkön keresztül megvalósuló egyéb behatásoktól is védeni kell. A képviselők ugyanis tevékenységüket egy polgári demokráciában az egész nép érdekében fejtik ki. Ennek a függetlenségnek az egyik legfontosabb garanciája az összeférhetetlenség, vagyis az inkompatibilitás intézménye.⁵⁵ Az összeférhetetlenségnek három nagy tárgyköre különböztethető meg: a hivatali, a gazdasági és az egyéb típusú összeférhetetlenség.⁵⁶ Az összeférhetetlenség közjogi intézményének több célt kell egyszerre megvalósítania; egyidejűleg kell biztosítania a képviselők anyagi, szervezeti és hatalmi függetlenségét, a hatalmi pozíciók koncentrációjának megakadályozását, a gazdasági és politikai pozíciók összefonódásának megakadályozását, a nem kívánatos befolyásolás megakadályozását és az képviselői jövedelmek átláthatóságát. Rendkívüli fontosságú ugyanakkor, hogy a főállású képviselőség megteremtése (a szigorú összeférhetetlenségi szabályok elfogadása révén) és a megfelelő anyagi juttatási rendszer kiépítésére egyidejűleg kerüljön sor, ez ugyanis elengedhetetlen a korrupció és a tisztességtelen befolyásolás kiküszöböléséhez.⁵⁷

Az országgyűlési és az önkormányzati munka egyidejűsége jelentős terhet ró az érintettekre.

A hivatali összeférhetetlenség eseteivel összefüggésben Magyarországon éles vita zajlott egészen a rendszerváltozás óta. Nagyobb szakmai egyetértésre talált – egyben nemzetközi összehasonlításban is elfogadottnak tekinthető – az a jogalkotói megoldás, amely a Kormányban betöltött legfontosabb tisztségeket és az országgyűlési képviselőséget nem tartotta összeférhetetlennek. A valódi vita inkább a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselőség tekintetében zajlott le. 1990 és 1994 között a polgármesterek nem lehettek országgyűlési képviselők. 1994-ben azonban az Országgyűlés törvénymódosítással feloldotta az összeférhetetlenséget. Ezt a változást az Alkotmánybíróság is vizsgálta, és döntésében 5:4 arányban úgy foglalt állást a testület,

⁵⁵ Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Kiadó, Budapest 1998. 207. oldal

⁵⁶ Az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségi esetkörei a 2010-es változásokat megelőző állapot szerint, strukturált formában megtalálhatóak az alábbi linken az Országgyűlés hivatalos honlapján. http://www.parlament.hu/fotitkar/kepv/kepv_osszefer.htm

⁵⁷ Bihari M. 1997. A képviselők összeférhetetlensége és a hatalommegosztás. Politikatudományi Szemle 1997/1. 9-10. old.

hogy a hatalommegosztás elvéből az sem következik, hogy a két tisztségnek törvényi szinten összeférhetetlennek kellene lenni, ugyanakkor alkotmányellenesség nem állapítható meg akkor sem, ha a jogalkotó kimondja a tisztségek összeférhetetlenségét.⁵⁸ Azóta ciklusról ciklusra nő az önkormányzatokban vezető tisztséget betöltő képviselők száma. A 2006–2010-es ciklusban 11-en megyei közgyűlési elnökök, 4-en alelnökök (illetőleg főpolgármester-helyettesek Budapesten), 65-en polgármesterek, 19-en alpolgármesterek voltak. További 43 képviselő tagja volt a helyi önkormányzat képviselő-testületének, 32-en pedig a megyei (fővárosi) közgyűlésnek, így majdnem minden második országgyűlési képviselő részt vesz valamely önkormányzati testület munkájában.⁵⁹ A tendencia a 2010-es választásokat követően is tovább erősödött. A mandátumhalmozással és a politikai rekrutációval foglalkozó kutatások egyértelműen igazolták, hogy az országgyűlési és az önkormányzati munka egyidejűsége jelentős terhet ró az érintettekre, akik ezt a többletterhelést jellemzően az országgyűlési munka terhére képesek feloldani. Ebből következően ezen képviselők között jóval nagyobb arányban találhatók azok a „backbencherek”, akik az országos politizálásban kevésbé vesznek részt.⁶⁰

A 2010 utáni közjogi átalakítások az összeférhetetlenség szabályozását is érintették. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény két lépcsőben szabályozta újra az összeférhetetlenségi esetköröket. 2014-ig a hivatali összeférhetetlenség esetei változatlanok, míg a gazdasági összeférhetetlenség körében a 1997 óta változatlan fogalomrendszer pontosítására és bizonyos fokú szigorításra került sor.

A következő ciklusban jelentősen szigorodnak a tisztségek összeférhetetlenségére vonatkozó szabályok.

A valódi változások azonban 2014 után várhatóak. A következő ciklustól – a képviselői javadalmazás rendezésével egyidejűleg – az országgyűlési képviselői tisztség minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízással összeférhetetlen lesz. Ezen túlmenően a képviselő más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – díjazást nem fogadhat el. A politikai tisztségek tekintetében a jövőben az országgyűlési képviselőség csak a miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi és miniszteri biztosi tisztséggel lesz

⁵⁸ 55/19994. (XII. 10.) AB határozat

⁵⁹ Soltész I. (szerk.) 2010. Az Országgyűlés. Parlamenti Módszertani Iroda Budapest. 84. old.

⁶⁰ A témával kapcsolatos egyik legfrissebb kutatás és a citált megállapítás: Várnagy R. 2012.

Polgármester vagy képviselő? – A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben. PhD-értekezés Budapest. 141-142.old. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/671/1/Varnagy_Reka.pdf

összeegyeztethető. Ennek következtében 2014-től az országgyűlési képviselők például gazdasági társaságban tisztséget egyáltalán nem viselhetnek, és más kereső, úgymond polgári praxisukat (pl. orvos, ügyvéd stb.) sem tarthatják meg. Ezzel Magyarországon az összeférhetetlenség egy rendkívül szigorú, már-már példa nélkül álló rendszere jön létre, amelynek célja a képviselőt megillető méltó mértékű díjazás megteremtése mellett a képviselő egyéb jövedelmi csatornáinak – az ésszerű mértékkel mérve – lehető legszélesebb körű kizárása. A változtatás révén a képviselői munka befolyásolására alkalmas legális illetve kvázi legális eszközök tárháza radikálisan csökken, amely vélhetően kedvező hatással lesz a képviselői munka minőségére, és alkalmas lesz az Országgyűlés mint hatalmi centrum szerepének növelésére.

A jelöltállítási rendszer átalakítása – a visszaélések kiküszöbölését célzó változások

A jelöltállítás szabályai komoly befolyással lehetnek az ország pártstruktúrájára. Ha egy ország nagyon szigorú feltételekhez köti a jelöltté válást, azzal meggátolhatja a kisebb pártok vagy független, pártszervezeti támogatással nem rendelkező jelöltek indulását. Az elaprózottság elkerülése érdekében ugyanakkor szükséges feltételeket szabni ahhoz, hogy egy párt, vagy jelölt indulhasson a választásokon.

A jelöltállítást Európában általában pénzbeli hozzájáruláshoz vagy megszabott számú támogató aláírás, illetve ajánlószelvény gyűjtéséhez kötik.

Az egyéni jelöltek állításának és – arányos vagy arányossági elemekkel rendelkező választási rendszer esetén – a listaállításnak különböző feltételei lehetnek. Alapvetően kétfajta feltételrendszert különböztethetünk meg egymástól. A jelöltállítást leginkább pénzbeli hozzájáruláshoz vagy megszabott számú támogató aláírás, illetve ajánlószelvény gyűjtéséhez szokták kötni. A Velencei Bizottság a választási kódexében kiemeli, hogy az egyéni és listás jelöltállítás csak minimális számú aláírások összegyűjtésétől tehető függővé úgy, hogy az aláírások összegyűjtése csak a nagyon kicsi, érdemi társadalmi támogatottsággal nem rendelkező pártok részére jelenthessen problémát. A minimális ajánlások tekintetében az országok szabályozása nem szabhat meg többet, mint a szavazásra jogosult választópolgárok 1 százalékának ajánlását. Az aláírások ellenőrzésének egyértelmű szabályokon kell nyugodniuk, kü-

lönös tekintettel a határidőkre, és az ajánlások ellenőrzését a választási kampány végéig be kell fejezni minden esetben. A kaucióval kapcsolatban a Velencei Bizottság ajánlása, hogy az nem lehet túl magas, és vissza kell fizetni a pártnak abban az esetben, ha elér a választásokon egy meghatározott támogatottságot.⁶¹

A választási szabályok legtöbbet bírált eleme a jelöltállítás ajánlószevnyek gyűjtéséhez kötése volt.

Magyarországon a választási szabályok egyik legvitatottabb, legproblémásabb eleme a jelöltállítás ajánlószevnyek gyűjtéséhez kötése volt. Az eddigi jelöltállítási rendszert az Alkotmánybíróság még egyik első határozatában⁶² ugyan alkotmányosnak minősítette, azonban a „kopogtatócédulák” azt követően is folyamatos szakmai kritikák kereszttűzében álltak. Ennek egyik legjobb példája, hogy a mindenkori adatvédelmi biztos ajánlásaiban több szempontból aggályosnak minősítette az ajánlószevnyek gyűjtésével kapcsolatos, valamint a kampány során alkalmazott adatkezelést.⁶³ Az adatvédelmi biztos ajánlásaiban rendszerint azért találta aggályosnak az ajánlási rendszert, mert az a személyes adatok, ráadásul különleges – politikai meggyőződésre vonatkozó – adatok tömeges kezelésével járt együtt, és ezen adatok ilyen mennyiségű kezelését adatvédelmi szempontból teljesen indokolatlannak és veszélyesnek tartotta. Emellett szintén kritikaként merült fel, hogy az ajánlószevnyt a névjegyzékbe való felvételtől értesítő cédulával egyidejűleg juttatták el a választókhöz, amely így tartalmazott az ajánlószevny kitöltéséhez szükséges minden adatot. Emiatt rendszeresen előforduló probléma volt, hogy a postaládákból ellopták az értesítőket, ezáltal a választópolgárok személyes adatai fokozott veszélynek voltak kitéve.

A korábbi választásokon tömegesen előfordult értesítő- és ajánlószevny-lopások nem állnak majd senki érdekében.

Fontos újítása az új választási szabályoknak, hogy megszűnik az ajánlás jelenlegi rendszere, azt egy új, átláthatóbb és a választópolgárok személyes adatait jobban kímélő szisztéma váltja fel. A jelöltek ajánlása a törvény értelmében ajánlóíven – a népszavazási kezdeményezéseknél már jól bevált aláírásgyűjtés módszere alapján – történik majd. Az ajánlóívre a választópolgárnak rá kell vezetnie a nevét, személyi azonosítóját, valamint anyja nevét. Jól látható tehát, hogy az új választási rendszer eredményeképpen a jelöltek és a jelölő szervezetek szűkebb körben kezelnek majd személyes adatokat. Emellett az új rendszerben megszűnhet az értesítő lopása is. Bár a választópolgárok ezt követően is kapnak értesítést arról, hogy rajta vannak a szavazóköri névjegyzéken, azonban az értesítő az ajánláshoz szük-

⁶¹ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in Electoral Matters

⁶² 2/1990. (II. 18.) AB határozat

⁶³ 381/H/2002; 750/H/2006.

séges adatok közül két adatot nem tartalmaz – személyi azonosító, a választó anyjának neve –, ezért a korábbi választásokon tömegesen előfordult értesítő és ajánlószelvény lopások nem állnak majd senki érdekében, amellyel szintén erősödik a személyes adatok kezelésének biztonságossága. Az új, adatvédelmi szempontból kedvezőbb rendszert a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke fontos előrelépésnek tartotta.⁶⁴

Az új választási eljárási törvény pontosan meghatározza azokat az intézményeket, ahol nem lehetséges az ajánlások gyűjtése.

Az ajánlási rendszer az ajánlószelvényeken túl számos más vitás kérdést is felvetett. Ilyen volt az ajánlások gyűjtésének módja, illetve annak helye. A választási szabályok hanyag megfogalmazással tiltották az ajánlószelvények gyűjtését a munkahelyeken. Mivel nem tartalmazott pontos meghatározást a választási eljárási törvény arra vonatkozóan, hogy mit tekint munkahelynek, ezért az Országos Választási Bizottság állásfoglalásában úgy értelmezte az adott rendelkezést, hogy munkahelynek számít minden olyan zárt vagy szabad terület, ahol munkavállalók munkavégzés céljából vagy azzal összefüggésben tartózkodnak.⁶⁵ A munkahely fogalmának ilyen eltúlzóan kiterjesztő alkalmazásával lényegében az az abszurd körülmény állhatott volna elő, hogy még közterületen sem lehetett volna ajánlószelvényt gyűjteni, hiszen az is munkahelyként funkcionál például a közterület-fenntartók számára, így csak a pártok irodáiban és a lakásokban lehetett volna ajánlószelvényt gyűjteni. Az új választási eljárási törvény ezzel szemben pontosan meghatározza azokat az intézményeket – például: közhatalmi szervek helyiségei, oktatási intézmények, egészségügyi intézmények, tömegközlekedési eszközök –, ahol nem lehetséges ajánlás gyűjtése. A törvényben meghatározott kivételeket leszámítva viszont bárhol lehetséges az ajánlások gyűjtése.

Könnyebbé válik a jelöltállítás az egyéni körzetekben.

Az új választási rendszerben azonban nemcsak az ajánlás módja változik meg, megszűntetve ezzel évtizedes problémákat, hanem könnyebbé válik a jelöltállítás is az egyéni körzetekben. Mind ez ideig 750 ajánlószelvény összegyűjtésére volt szükség ahhoz, hogy egyéni körzetben valaki képviselőjelölt lehessen az országgyűlési választásokon. Az új rendszerben mindössze ötszáz aláírás lesz a képviselőjelöltté válás feltétele. Az új választási rendszer megszüntette a területi lista intézményét, azonban megtartotta az országos listát. A korábbi rendszer-

⁶⁴ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének közlemény: <http://www.naih.hu/files/NAIH-koezlemeney-az-ajanloszelvények-gy-jtesenek-tervezett-megszünteteteserol.pdf>

⁶⁵ 1/2010. (II. 25.) OVB állásfoglalás az ajánlószelvényekről és az ajánlás folyamatáról. Az állásfoglalásban az OVB a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény munkahely fogalmát veszi alapul.

ben akkor állíthatott egy jelölő szervezet országos listát, amennyiben hét területi listával rendelkezett – területi listát akkor lehetett állítani, ha az adott megye választóközeteinek egynegyedében állított a szervezet jelöltet. Az új rendszer szerint országos listát akkor lehet állítani, ha legalább kilenc megyében és a fővárosban legalább huszonhét egyéni választókerületben állítottak egyéni jelöltet.

Változó kampányszabályok – átláthatóbb rendszer

Ahogy a választási eljárás új szabályainak egészére jellemző az, hogy az elmúlt választások során felgyülemlett tapasztalatok figyelembevételével lettek kidolgozva, úgy különösen igaz ez a választási kampánnyal összefüggő egyes kérdések új szabályozására. A választási kampányok során a korábbi választási eljárási törvény hiányosságai, pontatlan megfogalmazásai nagyban növelték a választásokkal kapcsolatos jogbizonytalanságot, amelyet nem tudott csökkenteni – sőt sok esetben még növelte is – a választási szervek jogértelmező tevékenysége.

50 nap áll majd a pártok rendelkezésére, hogy kampánytevékenységet folytassanak.

Az egyik legszembetűnőbb változás a választási kampány idejének változása. A korábbi választási eljárási szabályok értelmében a választási kampány a választás kitűzésétől a szavazás napját megelőző napig tartott. A köztársasági elnöknek legkésőbb a szavazás napját megelőző 72. napig kellett kitűznie a választásokat, ennek megfelelően legalább 72 nap állt rendelkezésére a pártoknak arra, hogy kampányt folytassanak, azonban ennél akár több is lehetett attól függően, hogy az államfő mikor tűzte ki a választás időpontját. Az új szabályozás értelmében a köztársasági elnöknek ezt követően úgy kell kitűznie a választásokat, hogy a szavazás napja a kitűzést követő 70. és 90. nap közé essen. A kampányidőszak szabályai pedig úgy változtak, hogy ezt követően pontosan meghatározott 50 nap áll majd a pártok rendelkezésére arra, hogy kampánytevékenységet folytassanak. Az új eljárási törvény szabályként rögzítette az eddigi szokásjogot, miszerint vasárnap kell megtartani a szavazást, illetve a munkaszüneti napok mellett a szavazás napja nem eshet sem húsvét-, sem pedig pünkösdvasárnapra.

A kampányidőszakhoz kapcsolódik a kampánycsend intézményének megszüntetése, ami a választási eljárás szabályainak egy kiemelkedően fontos változása, tekintettel arra, hogy talán ezzel a jogintézménnyel kapcsolatban merült fel a legtöbb visszásság, és amelyet számos kritika is ért. A korábbi szabályok értelmében a szavazást megelőző nap

A kampánycsend intézménye érdemben nem segítette, hogy a választók befolyásmentesen fejezhessék ki választói akaratukat.

0. órájától a szavazás végeztéig nem lehetett kampánytevékenységet folytatni. Az Alkotmánybíróság határozatának értelmében a kampánycsend nem volt alkotmányellenes, mert az nem tartalmi, hanem időbeli korlát, a kampány hosszához képest pedig nem aránytalanul hosszú, ráadásul nem szükségtelen korlátozás, mert a választói akarat zavartalan kinyilvánítását biztosítja. Ugyanakkor azt is megjegyezte az AB, hogy a kampánycsend eltörlése nem jelentene alkotmányellenes helyzetet, hiszen a szavazás zavartalansága más eszközökkel is biztosítható.⁶⁶ A kampánycsendhez kapcsolódóan létezett a kampánycsend megsértésének fogalma is, ami minden olyan cselekményt jelentett, amely alkalmas volt a választópolgárok akaratának befolyásolására. Tekintettel arra, hogy a kampánycsendsértés esetei nehezen definiálhatóak az Országos Választási Bizottság több állásfoglalásában is foglalkozott a kampánycsend megsértésének eseteivel. A sajtóban szinte bármely párt vagy jelölt említése vagy szerepeltetése alkalmas a választói akarat befolyásolására. Szintén a kampánycsend megsértésének számított, ha külön kérés vagy felhatalmazás nélkül támogatásra buzdító SMS-eket küldtek a választóknak.⁶⁷ Amennyiben az illetékes választási szerv helyt adott a kampánycsend megsértésére vonatkozó kifogásnak, jogkövetkezmény alkalmazására csak nagyon korlátozott lehetőségei voltak. Az adott választási bizottság megállapíthatta a kampánycsend megsértésének tényét, eltilthatta a jogsértőt ettől a tevékenységétől, megsemmisíthette és megismételtethette az érintett választási cselekményt, illetve amennyiben a médiában történt a jogsértés, akkor kötelezhetette az elmarasztaló határozat közzétételére. A választási bizottságok és a bíróság a legtöbb esetben csak a jogsértés tényét tudta megállapítani. A jogsértő cselekménytől való eltiltásnak kevés értelme volt, tekintettel arra, hogy maga a kampánycsend rövid ideig tartott, a választási cselekmény megismétlésére pedig csak nagyon súlyos jogsértés esetén került sor.⁶⁸ A kampánycsend intézményének visszaságára világítottak rá a 2010-es országgyűlési választások eseményei is. Az országgyűlési választások első fordulójának napján több választókörzetben többen a szavazás lezárultáig nem tudták leadni szavazataikat annak ellenére, hogy még időben megjelentek a szavazóhelyiségben. Az Országos Választási Bizottság (OVB) döntése értelmében minden olyan választópolgárnak biztosítani kellett, hogy leadhassa szavazatát, aki a szavazóhelyiség lezárása előtt megjelent a szavazókörben, ugyanakkor annak érdekében, hogy biztosítva legyen

⁶⁶ 39/2002 (IX. 25.) AB határozat

⁶⁷ OVB 11/1998 (V. 18.) és OVB 14/2006 (IV. 18) állásfoglalás a kampánycsend tárgyában

⁶⁸ Tarczay Áron: Kampánycsend a magyar jogban.

http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_tarczai_aron-kampanycsend%5Bjogi_forum%5D.pdf

számukra a befolyásmentes szavazás lehetősége, a kampánycsend szabályaira hivatkozva megtiltották az előzetes választási eredmények közlését mindaddig, amíg az utolsó választópolgár is leadja szavazatát.⁶⁹ Mivel az OVB állásfoglalása meglehetősen későn érkezett, ezért több médium közzétette az exit poll eredményeit, amellyel gyakorlatilag kampánycsendet sértett. A helyzet tarthatatlanságának felismerése után az OVB végül engedélyezte az előzetes eredmények közlését még azelőtt, hogy az utolsó választó is leadta volna szavazatát. Az OVB-nek a választás előzetes eredményeit visszatartó döntését kritizálta az adatvédelmi biztos is, aki szerint a kampánycsend indokolatlan megsértésével és az előzetes adatok indokolatlan visszatartásával sértült a közérdekű adatok megismeréséhez való jog.⁷⁰ Az említett esetből is jól látszik, hogy a kampánycsend intézménye érdemben nem segítette azt, hogy a választók befolyásmentesen fejezhessék ki választói akaratukat, megszüntetésével pedig egyszerűbbé és átláthatóbbá vált a választási eljárás.

Több európai országban is ismert és alkotmányos megoldás a politikai kampányok korlátozása.

A módosítások kétségkívül legvitatottabb eleme a fizetett politikai reklámok megszüntetése. Az új szabályozás alapjai az Alaptörvényben kerültek elhelyezésre az után, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette az erre vonatkozó eredeti törvényi szintű szabályozást.⁷¹ A módosítás alaptörvényi normává emelte, hogy politikai reklám kizárólag ellenérték nélkül közölhető, és kampányidőszakban az országos listát állító pártok számára politikai reklám kizárólag a közszolgálati médiaszolgáltatóknál, egyenlő feltételek mellett tehető közzé. A szabályozás legfőbb indoka az volt, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatóknál történő, azaz piaci alapú reklámozás a választási kampányok egyik legdrágább eleme. A magas kampányköltségek pedig egyfelől ahhoz vezetnek, hogy a kisebb és általában szerényebb anyagi lehetőséggel rendelkező pártok nem tudnak megjelenni ezen a felületen. A kispártok kiszorulása a kereskedelmi médiából pedig indokolatlan előnyhöz juttatja a nagyobb vagy jobb anyagi helyzetben lévő támogatókkal rendelkező pártokat, így nem egyenlő eséllyel indulnak a különböző politikai pártok a választásokon, ami végső soron a demokrácia torzulásához is vezethet. Az Alkotmánybíróság nem fogadta el azt az érvet, hogy a politikai kampány tiltása a kereskedelmi médiában azt szolgálja, hogy a pártok

⁶⁹ 3/2010. OVB állásfoglalás a szavazás lezárásáról

⁷⁰ http://www.adatvedelmibiztos.hu/abi/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2010&dok=ABI-2257-7_2010_Hkezdések; A 2010-es választások első fordulójának napján eseményeiről és a kampánycsend és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő kapcsolatáról lásd: Fröhlich Johanna: A kampánycsend és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés Magyar Jog, 2010/12. 747-751.

⁷¹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat

egyenlő esélyekkel induljanak a választásokon. A Kormány érvelését később alátámasztotta a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága, amelynek 2013. április 22-én napvilágot látott határozata⁷² szerint nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményében is biztosított véleménynyilvánítás szabadságát a magyarhoz nagymértékben hasonló brit kampányszabályozás. Az Egyesült Királyságban ugyanis hagyományosan tilos a fizetett politikai reklám közzététele az audiovizuális médiában, ellenben előre meghatározott, azonos feltételek szerint ingyenes hirdetési felületeket kaphatnak a pártok politikai hirdetés céljára.⁷³ A brit kormány álláspontja szerint a szabályozás egyensúlyt teremt a véleménynyilvánítás szabadsága és a semlegesség követelménye, valamint a demokratikus döntéshozatal védelme között. A Bíróság leszögezte, hogy az internet fejlődése sem változtatott azon, hogy a hagyományos elektronikus médiának van a legnagyobb befolyása a véleményformálásra, ezért indokolt, hogy szigorúbb szabályozás vonatkozzon rá. A Bíróság hivatkozik egy 2006-os európai felmérésre is, ami szerint az európai országok döntő többségében valamilyen formában korlátozott a politikai reklámok közzététele a hagyományos elektronikus médiában. A felmérés szerint Európában mindösszesen négy olyan ország van, ahol semmilyen korlátja nincs a politikai hirdetéseknek (Ausztria, Észtország, Finnország, Lengyelország). Mivel nem alakult ki egységes európai gyakorlat ezen a téren, a strasbourgi Bíróság szerint széles mérlegelési (margin of appreciation) lehetősége van az egyes országok jogalkotóinak a szabályozás megalkotásában. Emellett azt is meg kell említeni, hogy több európai országban is ismert és alkotmányos megoldás a politikai kampányok korlátozása. A legismertebb példa erre Franciaország, ahol csak a közszolgálati rádió- és televíziócsatornákon van lehetőség választási kampány részeként politikai hirdetésekre, és nem megengedett ugyanez a kereskedelmi csatornákon. A Code Electoral rendelkezéseinek értelmében a pártok egyenlő mértékben, arányosan részesülnek a műsoridőből. A választási kampány részét képező szereplésbe beletartoznak a belpolitikával

⁷² ECHR *Animal Defenders International v. The United Kingdom* (no 48876/08)

⁷³ Scammel, Margaret – Langer, Ana Ines: Political advertising in the United Kingdom 65. http://www.sagepub.com/upm-data/11718_Chapter4.pdf

kapcsolatban adott interjúk és nyilatkozatok, de nem számítanak bele a kormány mindennapi munkáját érintő megnyilvánulások. Ugyanez a korlátozás nem vonatkozik az írott médiumokra.⁷⁴ Hasonló elvre épül a spanyol kampányszabályozás is. A spanyol választási törvény értelmében a pártok sem a közmédiában, sem pedig a magán televízióknál nem rendelhetnek meg fizetett választási hirdetést. A központi választási bizottság osztja el azokat az ingyenes felületeket a közmédiában, amelyeket a pártok az előző választásokon elért eredményeik arányában ingyenesen választási kampányra használhatnak.⁷⁵ Látható tehát, hogy az európai demokráciákban sem szokatlan megoldással állunk szemben, és nemhogy nem rugaszkodott el a magyar szabályozás a külföldi sztenderdektől, de az gyakorlatilag teljesen megegyezik a francia és a spanyol modellel. A folyamatban lévő uniós egyeztetések eredményeként ugyanakkor a szabályozással kapcsolatos esetleges változások nem zárhatók ki.

A választási szervek rendszere – erősebb szervezeti függetlenség

A választási igazgatás feladata, hogy a választások lebonyolításához kapcsolódó technikai és érdemi feladatokat ellássa. A választás lebonyolítása magában foglalja azok meghatározását, akik jogosultak szavazni a választásokon (választói névjegyzék); a jelöltállítás elbírálását és hitelesítését; a szavazás megszervezését és lebonyolítását; a szavazatok összeszámlálását; és a választás végeredményének megállapítását. Azok a szervek sorolhatók a választási igazgatás körébe, amelyek ezeknek a feladatoknak egyes elemeit vagy összességét ellátják, legyen szó egy különálló szervezetről vagy több intézményhez tartozó szervezetek közötti feladatmegosztásról. A választási igazgatás alapvető feladata mellett egyéb tevékenységeket is elláthatnak a különböző választási szervek. Ilyen lehet a választókerületek határainak meghatározása és felülvizsgálata, a választási szervek alkalmazottainak, önkénteseinek képzése, a választásokkal kapcsolatos ismeretterjesztés vagy éppen a választás során felmerült vitás kérdések rendezése.

Mivel a demokratikus választások lebonyolításának egyik legfontosabb feltétele a megfelelő választási igazgatás megszervezése, több

⁷⁴ Code électoral L52-1 és L52-8.

⁷⁵ Ley orgánica 5/1985 del Regimen Electoral General art 59-64.

Független szervezeteknek kell felügyelnie a választási eljárás demokratikus és pártatlan lebonyolítását.

nemzetközi jogi dokumentum is foglalkozik a kérdéssel. A *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának* választójog biztosításáról rendelkező 25. cikkéhez fűzött hivatalos kommentár 20. pontja kimondja, hogy a részes államokban független szervezetet kell felállítani, amelyek felügyelik a választási eljárás demokratikus és pártatlan lebonyolítását.⁷⁶ A másik meghatározó dokumentum ebben a tekintetben a Velencei Bizottság választások lebonyolításával kapcsolatban megfogalmazott általános ajánlása, amely fontos követelményként fogalmazza meg egy pártatlan, állandó, a választások lebonyolításáért és a választási szabályok végrehajtásának ellenőrzéséért felelős testület működését.⁷⁷

A választásokkal kapcsolatos feladatok a választási igazgatási intézményrendszeren belül megoszlanak a központi és helyi szervek, a döntési jogkörrel rendelkező testületek és az igazgatási feladatokat ellátó szervezetek között. A különböző választási szervek között különbséget tudunk tenni annak alapján is, hogy azok állandóan működő szervek, vagy pedig csak ideiglenesen, a választásokra jönnek létre. A legtöbb országban megtalálható mind a kéttípusú választási szerv. A legjellemzőbb, hogy működik egy állandó központi szerv, valamint a választásokra létrejövő területi és helyi szervek. A választási igazgatás megszervezésének három fő modelljét különböztethetjük meg. A *független intézményi modellben* a választások lebonyolításáért egy a végrehajtó hatalomtól teljesen független, autonóm szervezet felelős.⁷⁸ A *kormányzati modellben* a választások lebonyolításáért a végrehajtó hatalom felel. A választásokkal kapcsolatos feladatok megszervezéséért valamely miniszter felelős, és az adott minisztérium apparátusán keresztül történik meg a választások szervezése és lebonyolítása, amelyben a helyi hatóságok is közreműködnek.⁷⁹ A *vegyes modellben* két elkülönülő, választásokért felelős szervezet létezik. Egyfelől egy a kormányzattól független, a választások lebonyolításával kapcsolatos

⁷⁶ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access To public service (Art. 25): 12/07/96., point 20.

⁷⁷ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in Electoral Matters

⁷⁸ Pl.: India, Bosznia-Hercegovina, Kanada, Costa Rica, Ausztrália, Mexikó, Románia; Handbook on Electoral Management Design. International Institute of Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006. 7. old. http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf

⁷⁹ Pl.: Csehország, Szlovákia, Németország, Svájc, Új-Zéland, Szingapúr, Egyesült Államok, Ausztria, Lásd: Uo. 8. old.

döntések meghozataláért felelős szerv, amelynek feladata például a felmerült jogértelmezési kérdések eldöntése, a választási törvények végrehajtásának felügyelete és ellenőrzése. Másfelől a végrehajtó hatalom részét képező, a választások lebonyolításáért, szervezéséért felelős végrehajtó szervek.⁸⁰

A választási bizottságok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervek.

Magyarországon a választási szerveknek két típusát különböztethetjük meg: a választási bizottságokat és a választási irodákat. A választási bizottságok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervek, amelyek feladata többek között a választások tisztaságának, páratlanságának biztosítása, a szavazás végeredményének megállapítása. Mind ez idáig választási bizottságokként szavazatszámláló bizottságok, helyi választási bizottságok – amelyek az egy szavazókörral rendelkező településeken ellátják a szavazatszámláló bizottság feladatait is - egyéni választókerületi választási bizottságok, területi választási bizottságok, valamint az Országos Választási Bizottság működtek. A bizottságoknak három választott tagja volt, akiket az illetékes választási iroda vezetőjének javaslatára a helyi önkormányzat képviselő-testülete – szavazatszámláló és helyi választási bizottság esetén, illetve a fővárosi és a megyei közgyűlés – választott az egyéni választókerületi és a megyei bizottságok esetén. Ettől eltért az OVB megválasztásának módja, hiszen azt az Országgyűlés választotta egyszerű többséggel a belügyminiszter javaslatára. Az OVB állapította meg a választások országos végeredményét, valamint iránymutatást adott a választási jogszabályok egységes alkalmazásával kapcsolatban. A választott tagok mellett minden bizottságba további tagokat delegáltak az adott választókerületben jelöltet vagy listát állító jelölő szervezetek is. A választási bizottságok választott tagjaira szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoztak a bizottság függetlenségének megőrzése érdekében.

Lényegét tekintve nem változott a választási bizottságok struktúrája.

Az új választási eljárásjogi törvény lényegét tekintve nem változtatott a választási bizottságok struktúráján. Megmaradtak a bizottságok eddigi szintjei, és nagyrészt változatlan maradt a tagok választásának és delegálásának módja is. Az új eljárásjogi törvény legjelentősebb változtatása az Országos Választási Bizottság átnevezése és a bizottság függetlenségének növelése volt. Az OVB Nemzeti Választási Bizottságként (NVB) fog tovább működni, az eddigi öt helyett hét taggal, három póttaggal, valamint a pártok delegáltjaival. A bizottság választott tagjainak személyére ezt követően a Kormány tagjaként nem a belügyminiszter, hanem a magyar közjogi berendezkedésben semleges hatalmi

⁸⁰ Pl.: Spanyolország, Franciaország, Japán, Szenegál. Lengyelország, Lásd: Uo. 9. o.

státuszt betöltő köztársasági elnök tesz javaslatot, és megválasztásukhoz a szavazáson jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az NVB választott tagjainak megbízatása kilenc évre szól. Az NVB feladatköre nem változik érdemben. Ezzel az NVB választott tagjai a magyar jogrendszerben a független intézmények tagjaihoz, elnökeihez – pl.: Alkotmánybíróság, Kúria-elnök – hasonló státuszt kapnak, ami egyértelműen hozzájárul a testület valóban független működésének biztosításához.

A Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szervként fog működni.

A választási igazgatás szerveiként működő választási irodák rendszere sem változott érdemben az új választási eljárási törvénnyel. A választási irodák legfőbb feladata volt és maradt az új törvény hatálya alatt is a választások előkészítése, szervezése, lebonyolítása, a választási adatkezelés, a választásokkal kapcsolatos tájékoztatás, a választás technikai feltételeinek biztosítása. Választási iroda működik minden választási bizottság, kivéve a szavazatszámoló bizottság mellett, valamint a külképviseleteken. A választási irodák vezetői jellemzően a jegyzők, munkatársai pedig a választások erejéig az önkormányzat hivatalának tisztviselői közül kerülnek ki. A választási igazgatás esetében is az országos szinten történt érdemi változás, amelynek iránya szintén a választási szervek függetlenségének növelése felé mutat. A választások központi adminisztrációjáért az Országos Választási Iroda volt felelős, ami szervezetileg előbb a Belügyminisztérium, jelenleg pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyik államtitkárságának főosztályaként működik. Az új választási eljárási törvény értelmében az Országos Választási Iroda helyett a Nemzeti Választási Iroda felel majd a választások központi szervezéséért. Az Iroda ezután nem minisztériumi főosztályként, hanem autonóm államigazgatási szervként fog működni, amely teljes függetlenséget biztosít az intézménynek a végrehajtó hatalommal szemben. Ennek megfelelően az Iroda független, csak a törvénynek alávetetten működik és feladatkörében nem utasítható. Az Iroda elnökének kinevezése is a többi autonóm államigazgatási szervezethez hasonló módon történik. Az Iroda vezetőjét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre és személyére szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak. Az Iroda függetlenségét erősíti a költségvetési függetlensége is.

Az új választási eljárási törvény növeli a választásokért felelős szervek függetlenségét.

Jól látható tehát, hogy az új választási eljárási törvénnyel hatályba lépett, a választási szervekkel kapcsolatos változások egyértelműen arra irányultak, hogy növeljék a választások lebonyolításáért és a választással kapcsolatos döntések meghozataláért felelős szervek függetlenségét.

gét. A változásokkal Magyarország a korábban említett, az országokat a választási szervek alapján három osztályba történő besorolásban a vegyes rendszerből egyértelműen a független intézményi modell felé tett elmozdulást. A választási szervek függetlenségének ily módon történő növelése nemcsak megfelel a nemzetközi elvárásoknak, de a korábbiakhoz képest még inkább növeli a választások tisztaságát.

A választási eljárás jogorvoslati rendje – változatlanul magas védelmi szint

A jogorvoslathoz való jog biztosítása az egyes bírósági és hatósági döntések ellen a jogállam tartalmának szerves részét képezi. A jogorvoslat célja, hogy a meghozott hibás, jogsértő – anyagi jogi vagy eljárásjogi - döntéseket orvosolja és kiküszöbölje az érintettek egyéni jogsérelmét, egyben biztosítsa a tárgyi jog védelmét is. A jogorvoslatnak a választások lebonyolítása során is kiemelt jelentősége van. A megfelelő jogorvoslati eszközök biztosítása a választási eljárás során alapvető feltétele a demokratikus választások lebonyolításának.

A jogorvoslat szerepére a Velencei Bizottság is felhívja a figyelmet. A Bizottság rámutat, hogy annak érdekében, hogy a választási szabályok ne csak papírra vetett szavak maradjanak, megfelelő jogorvoslati rendszerrel kell biztosítani arra az esetre, ha valaki megsérti azokat. Különösen igaz ez a választási eljárás meghatározó pontjaira, mint a névjegyzékbe vétel, a jelöltállítás vagy éppen a választások végeredményének megállapítása. Ezen döntések ellen mindenképpen kell jogorvoslati lehetőséget biztosítani. A Velencei Bizottság a választási jogorvoslati rendszerrel kapcsolatban általánosságban azt javasolja, hogy vagy bírói fórum előtt, vagy a választási bizottságok rendszerében kell azt biztosítani. Bár ez utóbbiak speciálisan a választásokra jönnek létre, így nagyobb gyakorlattal rendelkeznek a kérdésben, de végső soron a bírói felülvizsgálat lehetősége minden esetben ajánlott. A fellebbezési eljárásnak egyszerűnek és minden formalitástól mentesnek kell lennie, különösen a fellebbezés megengedhetősége tekintetében. A jogorvoslati folyamatnak és az elbírálásra jogosult testületek hatásköreinek pontosan szabályozottnak kell lenniük. A fellebbezési folyamat során mind a benyújtási, mind pedig a döntési határidőnek rövidnek kell lennie, annak érdekében, hogy ne húzódhasson el a választások végeredményének megállapítása. Ugyanakkor a határidőket úgy kell meghatározni, hogy az a rövidség ellenére elegendő legyen a kérelmek megalapozott elbírálására. A jogorvoslat elbírálására jogosult szervezetnek a hatáskörét úgy szükséges meghatározni, hogy érdemben legye-

nek jogosultak vizsgálni a vitatott döntéseket, és szükség esetén a részükre biztosított eszközöknek alkalmasnak kell lenniük a jogsérelem helyreállítására.⁸¹ Amennyiben nem biztosított megfelelő jogorvoslat a választási szervek döntései ellen, az sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt szabad választásokhoz való jog megsértését amiatt, mert nem volt biztosított megfelelő jogorvoslat a választási eljárásban. A szóban forgó ügyben az azeri hatóságok, noha formális értelemben, kérelemre lefolytatták az azeri törvények szerinti jogorvoslati eljárást, tartalmi értelemben nem tettek meg mindent a tényállás felderítésére és a kérelmező által benyújtott bizonyítási eszközök kiegészítésére. Ebből következően a kérelmező panaszát önkényes módon utasították el, azaz csak formális értelemben létezett jogorvoslati lehetőség.⁸²

Az alkotmányjogi panasz bevezetésével egy új jogorvoslati lehetőség is nyitva áll az érintettek részére.

A magyar választási eljárás jogorvoslati rendszere eddig is teljesen megfelelt a nemzetközi kritériumoknak, az új választási eljárási törvény pedig érdemben nem változtatott az alkalmazható jogorvoslati eszközök struktúráján. A választási jogorvoslati szabályok az új eljárási törvénnyel kiegészültek egyes részletszabályokkal, amelyeket az elmúlt választások tapasztalatai tettek szükségessé. Emellett a magyar közjogi rendszer átalakulásának eredményeképpen, az alkotmányjogi panasz bevezetésével egy új jogorvoslati lehetőség is nyitva áll az érintettek részére.

A választási eljárás három jogorvoslati eszközt ismert a korábbiakban, amelyeket átvett az új eljárási szabályozás is: kifogás, fellebbezés, bírósági felülvizsgálat. Kifogást a választással kapcsolatos jogszabályok megsértése miatt nyújthatnak be az érintettek, a jelölő szervezetek, a jelöltek, valamint minden a választási névjegyzékben szereplő állampolgár. A kifogást az illetékes választási bizottság bírálja el. Újdonságnak számít, hogy az új eljárási törvény hatálybalépésével a kifogást elbíráló választási bizottság bírságot is rendelkezik abban az esetben, ha a választási kampánnyal kapcsolatos szabályok megsértéséről van szó. A bírság olyan eszköz, ami növelheti a választási kampány szabályainak betartására vonatkozó hajlandóságot mind a jelöltállító szervezetek, mind a jelöltek részéről. Amennyiben az illetékes választási bizottság megállapítja, hogy jogszabálysértés történt, akkor eltiltja a jogsértőt a további jogszabálysértéstől, illetve megállapítja a választási

⁸¹ CDL-AD(2002)023rev Code of Good Practice in Electoral Matters

⁸² ECHR Namat Aliyev v. Azerbaijan (no. 18705/06.)

eljárás vagy a jogorvoslattal érintett részének megsemmisítését.

A választási bizottságok határozatai ellen fellebbezéssel lehet élni. Fellebbezést a kifogás benyújtásánál előbb ismertetett személyi kör nyújthat be. A fellebbezést az eggyel magasabb szintű választási bizottság bírálja el. A fellebbezési eljárás egyfokú, azaz a fellebbezés eredményeképpen hozott határozattal szemben nem lehet további fellebbezéssel élni, hanem csak bírósági felülvizsgálatot lehet kérni. Nincs lehetőség fellebbezésre a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen sem, hanem közvetlenül bírósághoz lehet fordulni a határozata ellen. Az NVB határozatai ellen bírósági felülvizsgálat elbírálására minden esetben a Kúria jogosult, amíg a másodfokon hozott választási bizottsági határozatok elleni benyújtott bírósági felülvizsgálatot az illetékes ítélőtábla bírálja el. Fellebbezést és bírósági felülvizsgálatot a korábbi szabályokhoz hasonlóan jogszabálysértésre hivatkozva, illetve a választási bizottságok mérlegelési jogkörében hozott határozatai ellen lehet benyújtani. Az említett eljárások keretében a megtámadott határozatokat az elbíró szervek helybenhagyják vagy megváltoztatják.

A jogorvoslati kérelmeket elektronikus levél formájában is be lehet nyújtani.

Mind a három jogorvoslati eszközre a korábbi szabályokkal megegyező, azonos határidők vonatkoznak. Így három nap áll rendelkezésre a kérelmek benyújtásához, valamint az elbíró szervek számára is három nap áll rendelkezésre ahhoz, hogy döntsenek a kérelmekről. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a három nap megfelelően rövid határidő ahhoz, hogy ne húzódjanak el a választások, ugyanakkor elegendő idő ahhoz is, hogy megfelelően megalapozott döntéseket hozzanak a kérelmekről az illetékes választási szervek és a bíróságok. Újdonságnak számít, hogy a jogorvoslati kérelmeket mindhárom esetben elektronikus levél formájában is be lehet nyújtani. Az internet adta lehetőségek alkalmazása hozzájárulhat ahhoz, hogy a korábbiakhoz képest sokkal egyszerűbben és hatékonyabban lehessen a jogorvoslati joggal élni.

Meg kell említeni azt is, hogy Magyarország új Alaptörvénye megteremtette a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét. Alkotmányjogi panasszal élhetnek azok a személyek, illetve szervezetek, akiknek az

Alaptörvényben biztosított jogát egyedi ügyben hozott bírósági döntés sértette és kimerítette a jogorvoslati lehetőségeket, illetve akkor is, ha ilyen lehetőségek nem léteznek. Az új alkotmányjogi panasz lehetősége az alapjogokat sértő választási eljárás kapcsán hozott bírósági határozatok ellen is alkalmazható. A választási eljárás kapcsán benyújtott alkotmányjogi panasz esetében annyi eltérés van a normál eljáráshoz képest, hogy a befogadásáról való döntésre, valamint a befogadott panasz elbírálására is a választási eljárásra jellemző rövid határidő, három-három nap áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére.

A változások megerősítik a jogbiztonságot.

Összefoglalva elmondható, hogy az új választási eljárási törvény érdemben nem változtatott a választási jogorvoslati rendszeren. A változások alapvetően részletszabályok meghatározását jelentik, amelyek erősítik a jogbiztonságot, ezzel segítve a választások jogszerű lebonyolítását. A választási eljárással kapcsolatos változások másik iránya pedig egyszerűbbé teszi a jogorvoslati jog gyakorlását (pl.: kérelem benyújtása e-mailen), illetve növeli az érintettek jogorvoslati lehetőségeit (pl.: alkotmányjogi panasz).

A fogyatékkal élők szavazása – növekvő esélyegyenlőség

A fogyatékkal élőknek a választójoguk gyakorlása során különböző nehézségekkel kell szembesülniük: a hallássérültek nem tájékozódhatnak a választási érvekről élőszóban, a látássérültek és vakok csak segítők révén adhatják le szavazataikat, míg a mozgássérültek nehezebben jutnak el a szavazási helyszínekre. A fogyatékkal élő személyek alapvető jogai gyakorlásának alapvetéseit az Európa Tanács Fogyatékos-sági Akcióterve (2006–2015), valamint a Fogyatékos-sággal élők jogairól szóló ENSZ-egyezmény fektetik le.⁸³ Ezek a nemzetközi dokumentumok alapelveként fekteti le a fogyatékkal élők jogainak gyakorlásával kapcsolatban az egyéni autonómia tiszteletét, a saját döntés meghozatalának szabadságát, a teljes és hatékony társadalmi részvételt és befogadást.⁸⁴

Az alapvető jogok biztosa által a tárgykörben végzett vizsgálat megállapításai szerint a választójog gyakorlása nem a szavazat leadásával, még

⁸³ Kihirdetve a 2007. évi XCII. törvénnyel

⁸⁴ Az ENSZ Közgyűlése 2006. december 13-án fogadta el az Egyezményt, amelyet a Magyarország 2007. július 2-án másodikként ratifikált.

A választójog gyakorlása a tájékoztatással válik lehetővé.

csak nem is a szavazóhelyiségekbe való bejutással kezdődik, hanem a választásokat megelőző tájékoztatásoknak a fogyatékos emberekhez való – az akadálymentes kommunikáció elvein alapuló – eljuttatásával. Ezen tájékoztatások, valamint a szavazólap megszerkesztése kapcsán figyelemmel kell lenni az ENSZ-egyezmény 2. cikkének a kommunikáció fogalmára vonatkozó meghatározására, melybe beletartoznak „a nyelvek, a kivetített szöveg, a Braille-nyomtatás, a taktilis kommunikáció, a nagyméretű betűkkel történő nyomtatás, a hozzáférhető multimédia, valamint az írott, a hangzó és az egyszerű szöveg, a felolvasás, illetőleg az augmentatív, beleértve a hozzáférhető kommunikációs és információs technológiát, a kommunikáció alternatív módozatai, eszközei és formái; A »nyelv« magában foglalja a beszélt nyelvet, a jelnyelvet és a nem beszélt nyelv egyéb formáit.”⁸⁵

Az ENSZ-egyezmény ratifikálása után azonban az elvi elköteleződésünket még évekig nem követte annak gyakorlati megvalósulása. Emiatt a fogyatékkal élők társadalmi szervezetei az ombudsman felé is jelezték a joggyakorlásuk akadályait. A vizsgálat⁸⁶ eredményeként az ombudsman kifogásolta, hogy a fogyatékkal élő emberek választójogának gyakorlását nem biztosították megfelelően, a szavazóhelyek pedig nem megfelelően hozzáférhetőek. Mindez korlátozza az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog gyakorlását és a politikai életben és közéletben való részvétel korlátozásaként értelmezhető.⁸⁷

Az új választási szabályok számos, eddig nem létező segítséget biztosítanak a fogyatékkal élőknek.

Az új Alaptörvény komoly előrelépést jelent a fogyatékkal élők jogainak védelmében. A XV. cikk (2) bekezdése garantálja, hogy Magyarország megkülönböztetés nélkül biztosítja az alapvető jogokat a fogyatékkal élők számára, illetve a XV. cikk (5) bekezdése alapján pedig Magyarország külön intézkedésekkel védi a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény szintjén meghatározott elveket a választási eljárási törvény törekszik érvényesíteni a gyakorlatban a választójog gyakorlása során. A választási eljárási törvény fogyatékkal élőként határozza meg mindazokat, akik érzékszervi – látás, hallás – mozgásszervi és értelmi képességeit teljesen elvesztették vagy azok jelentősen korlátozottak, azokat, akik a kommunikációban jelentősen korlátozottak és ez hátrányt jelent nekik a társadalmi életben való aktív részvételben. Az új választási szabá-

⁸⁵ Idézi, illetve bővebben Borza Beáta–Lux Ágnes (szerk.): „Méltóképpen másképp” Fogyatékosügyi projekt. ÁJOB Projektfüzetek 2010. 60. old., www.obh.hu/allam/2009/doc/fogyatekosugyi.doc

⁸⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 2405/2009. sz. ügyben.

⁸⁷ Fogyatékos személyek jogai vagy fogyatékos jogok? A Magyar Civil Caucus párhuzamos jelentése az ENSZ egyezményről. SINOSZ – MDAC – FESZT. Budapest, 2010. http://www.meosz.hu/doc/crpd_alternative_report_hu_2010.pdf

lyok számos, eddig nem létező segítséget biztosítanak a fogyatékkal élőknek és igyekeznek biztosítani, hogy a helyzetükből adódó korlátok ne akadályozzák őket abban, hogy ténylegesen élhessenek választójogukkal. Az új választási eljárás keretében – a mozgóurna eddig is meg­lévő lehetősége mellett – a vakok esetében új lehetőségként jelenik meg, hogy kérésükre Braille-írá­sos választási értesítőt kaphassanak, valamint a szavazás során Braille-írá­sos sablon segítségével voksol­hassanak. Ez azért is fontos újítás, mert eddig a látássérültek valamely hozzátartozójuk segítségével szavazhattak, ami viszont a szavazás tit­kosságát és befolyástól mentességét sértette.

Emellett akadálymentesített szavazóhelyiség is könnyíti a joggyakorlás­ban való részvételt. Az a választópolgár, aki akadálymentes szavazóhe­lyiségben való szavazást kér, viszont a lakcíme szerint kijelölt szavazó­helyiség nem akadálymentesített, abban az esetben a helyi választási iroda átsorolja a lakcíme szerinti választókerületében lévő akadálymen­tes szavazóhelyiséggel rendelkező szavazókör névjegyzékébe.

Előrelépés történt a politikai jogok gyakorlásának biztosításában.

A választási rendszer előbb bemutatott változásai jól mutatják, hogy Magyarországon 2010-hez képest előrelépés történt a fogyaté­kossággal élő állampolgárok politikai jogai gyakorlásának bizto­sításában.⁸⁸ Mint a Fogyaté­kossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményt ratifikáló tagállam ezzel fontos lépést tettünk afelé, hogy megfeleljünk az egyezményben foglalt kritériumoknak. Mindez azt is jelenti, hogy az új választási rendszerben a fogyaté­kossággal élő személyek még teljesebb körben vehetnek majd részt a politikai élet formálásában.

⁸⁸ <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek-archiv/-/content/10180/39/a-fogyatekosok-valaszto-jogarol>