

Egyenlők és egyenlőbbek

A választójog egyenlősége a hatályos
alkotmányjogi szabályozásban

Jelige:

Prionace glauca

Lezárva:

2014. 11. 24.

Tartalom:

Bevezető	3
Választási alapelvek	5
A választójog egyenlőségének az elve	7
A passzív választójog egyenlősége	10
Mandátumszerzési küszöb	11
Az állandó lakhelytől eltérő helyen szavazók és a külföldön szavazók	14
Nemzetiségi mandátumok	19
Győztes kompenzáció	24
Összegzés	30
Mellékletek	32
Bibliográfia	33

Bevezető

A hatályos magyar Alaptörvény *Az Országgyűlés* című fejezetében, a 2. cikk (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik: *Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.*

Bár az Alaptörvény kifejezetten az Országgyűlés kapcsán emeli ki a választójogi alapelveket, azok mind az európai parlamenti (továbbiakban: EP), mind az önkormányzati képviselők, polgármesterek és a főpolgármester választásánál érvényesül. Kutatásom célja annak vizsgálata, hogy a fenti alapelvek közül a választójog egyenlősége miként jelenik meg a hatályos alkotmányjogi szabályozásban, illetve a választási rendszerben mennyiben jut érvényre ez a kiemelkedő jelentőségű alapelv.

Meglátásom szerint e vizsgálat mindenképpen időszerű, mivel a 2010. és 2014. közötti parlamenti ciklusban olyan – korábban sosem tapasztalt – közjogi átalakulás ment végbe, amely az Alaptörvény elfogadásával és a választási rendszer újraszabályozásával sok tekintetben más, mégis főbb vonásaiban a korábbi választási rendszert átemelő struktúra lépett hatályba. Ezeknek az újításoknak első igazi kihívása a 2014-es év volt, amely akár nevezhető a „választások évének” is, mivel ebben az évben minden szintű képviseleti szerv tagjaira szavazhattak a választópolgárok. Ez volt egyben az új választási és választási eljárási törvények első gyakorlati próbája is. Ennek tükrében, úgy vélem, két szempontból is jelentős a választási rendszer vizsgálata. Egyfelől, az új rendszert a választási kampány hevületében számos megalapozott és megalapozatlan kritika érte, amelyek többségét az aktuálpolitikai érdekek torzították, míg a választások lezárultával mód nyílik a pusztán szakmai alapú, objektív vitákra. E viták pedig szükségesek az új választási rendszer szabályozásainak finomításához, tökéletesítéséhez, illetve a szabályozások által előidézett társadalmi hatások feltárásához.

Másrészről – és meglátásom szerint ez a jelentősebb oka jelen kutatásomnak – egy választási rendszert sosem nevezhetünk tökéletesnek, az általa megvalósított alkotmányos alapelveket pedig soha nem vehetjük magától értetődőnek, állandó figyelemmel kell kísérni, hogy ezek az alapelvek kellő hatékonysággal, valóban megfelelő módon jutnak-e érvényre. Ennek

vizsgálata akkor is indokolt, ha a választási szabályozás nem esik át nagyobb reformon, ám a korábban említett szabályozási újítások különösen indokoltta teszik az alapelvek érvényesülésének vizsgálatát.

A választási alapelvek közül kutatásom csak egy alapelvre, a választójog egyenlőségére fókuszál, tekintettel arra, hogy meglátásom szerint ez az alapelv az, amely a leginkább ki van téve a sérelemnek a törvényi szabályozások részleteiben megbúvó apró hibák következtében, amelyek olykor akár egészen elenyésző mértékben, máskor szemmel láthatóan sértik az egyenlőség elvét.

Kutatásom során elsősorban az Alaptörvényt és a hatályos jogszabályokat veszem alapul, valamint azokat az alkotmánybíróági határozatokat, amelyek korábban már foglalkoztak a választójog egyenlőségével, illetve annak az előző jogszabályok alapján az esetleges sérülésével. Ezeknek az alkotmánybíróági határozatoknak az esetében következetesen szem előtt tartom az azóta bekövetkezett jogszabályi változásokat, és az azokban foglaltakat szigorúan ennek tükrében vizsgálom. A testület határozatainak felhasználhatósága semmiképpen sem elhanyagolható, mivel az Alkotmánybíróság maga is úgy foglalt állást, hogy „az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése”.¹ Ennek értelmében tehát minden tekintetben relevánsnak kell kezelni az Alkotmánybíróság 2012. előtt hozott határozatait, amely kutatási témámat, a választójog egyenlőségét bármilyen módon érinti is. Nem lehet azonban csak a jogszabályokra támaszkodva megvizsgálni a témát, szükséges az elméleti és gyakorlati kérdésekben született szakirodalom felhasználása is, amelyre munkámban kellő alaposítást kívánok szentelni, mind hazai, mind külföldi szerzők véleményeit felsorakoztatva az egyes témákban.

Dolgozatomban az egyes témákat jól elkülönítve kívánom boncolgatni. Meglátásom szerint ugyanis egy választási rendszerre összességében nem mondható ki, hogy sért-e valamely alapjogot vagy sem, a lényeg itt is a részletszabályozásban rejlik. Ennek megfelelően külön tárgyalom a választási eljárásnak azokat a részeit, amelyek érinthetik a választójog

¹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 618., 623.

egyenlőségét. Igyekszem több aspektusból is rávilágítani a vitatott kérdésekre, hogy végső konzekvenciaként jól látható legyen: sérül-e az egyenlőség alapelve, és ha igen milyen mértékben.

A választási alapelvek

A választójog az alapvető jogok között helyezkedik el, többnyire állampolgári jogként kerül az alkotmányokba, tekintettel arra, hogy az egyik legfontosabb politikai jog. Választójog alatt a végső soron a választásokra vonatkozó anyagi jogi és eljárási jogszabályok értendők.² Az anyagi jogi normák meghatározzák, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójoggal illetve, hogy a választójogban milyen alapelvek érvényesülnek. Az eljárási normák ezzel szemben meghatározzák az anyagi jellegű normák által rögzített jogosultságok és kötelezettségek érvényesülésének technikáit, valamint olyan garanciális alapelveket, melyek a választási eljárás teljes menetében alkalmazandóak, megfeleltetve az eljárást a demokratikus kritériumoknak. E két joganyag szoros kapcsolatban áll egymással, kiegészítik egymást, egyes megfogalmazások szerint *feltételezik egymást*.³

A választások legfőbb feladata a politikai rendszer és a kormányzat legitimálásának megteremtése.⁴ E legitimációs funkció pedig csakis úgy képzelhető el, ha a választások törvényi szabályai felette állnak a napi politikai küzdelmeknek. A történelmi jogfejlődés során ennek garanciája az alkotmányos szabályozásokban öltött testet. A választások esetében az alkotmányi szabályozás a választás alapelveinek alkotmányba foglalását jelenti. Ezek az alapelvek fektetik le azokat a sérthetetlen és kihagyhatatlan irányelveket, amelyeket a választási rendszer részletszabályainak megalkotása során nem lehet figyelmen kívül hagyni. A legfőbb népképviselői szerv – az Országgyűlés – ugyanis csak akkor tekinthető demokratikusnak, ha a választási alapelvek érvényre jutnak a parlament összetételét meghatározó választások lebonyolítása során. Ezek az alapelvek – ahogy az Alaptörvény is rögzíti – a választójog általánossága, amely megköveteli, hogy a demokratikus választáson a választópolgárok köre a lehető legszélesebb legyen, és a választások során lehetőleg minden állampolgár szavazati joggal rendelkezzen és választható legyen. Nem ütközik az általánosság alapelvébe, ha a választójog megszerzéséhez néhány elengedhetetlen feltételt támasztanak

² Ádám Antal: Magyar államjog. Tankönyvkiadó, Budapest 1982. 186. o.

³ Petrétai József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 222. o.

⁴ Bayer József: A politikatudomány alapjai, Napvilág Kiadó, Budapest 2000. 211. o.

minimális követelmény gyanánt. Ilyen feltétele lehet a választójognak a meghatározott életkor betöltése, állampolgárság, vagy éppen lakóhely.⁵ Elfogadható kizáró ok lehet, ha valaki nem rendelkezik a választói döntéshez szükséges kellő belátási képességgel – akár életkorából, akár más tényezőtől kifolyólag –, vagy ha bírói ítélet fosztotta meg a választójogától (például közügyektől való eltiltással, cselekvőképtelenség megállapításával, vagy kényszergyógykezelés elrendelésével). Ez utóbbi egyúttal lényeges garancia arra nézve, hogy ezekben az esetekben a választójogról csak bíróság dönthessen.⁶ Így tehát kizárt a választójogtól való önkényes megfosztás veszélye. Fontos továbbá, hogy a bírósági döntés idővel felülvizsgálható, indokolt esetben módosítható is (például a kényszergyógykezelés megszüntetésével, a közügyektől való eltiltás időtartamának letelte), a választójogtól való megfosztás tehát nem feltétlenül szól az állampolgár élete végéig. A szavazás közvetlensége kizárja, hogy a szavazók és választottak közé idegen akarat kapcsolódjon be, vagyis minden választópolgár személyesen vehet részt a választási eljárásban. Ez által közvetlen legitimációs kapcsolat alakul ki a választók és az általuk megválasztott képviselők között, így a közvetlenségnek a néptől eredő hatalom átruházása során legitimáló szerepe van. A közvetlenség elve biztosítja, hogy senki ne gyakorolhasson a választók felett gyámkodó szerepet, és ne másíthassa meg saját érdekei szerint azok döntését. Fontos, hogy a mandátumok szétosztása kizárólag a személyesen leadott szavazatoktól függjön, és a közvetlenség elvét a törvényalkotó is köteles szem előtt tartani a részletszabályok kidolgozásakor. A szavazás titkossága garantálja, hogy a választópolgárok mások megítélése nélkül nyilváníthassanak véleményt, kizárva ezzel annak lehetőségét, hogy a későbbiekben döntésüket szankcionálhassák. A választás titkossága a választás szabadságának legfontosabb intézményes védelmét biztosítja.⁷ A választójog egyenlősége sok esetben úgy fordítható le, hogy a választás során az egy ember–egy szavazat jut általa érvényre,⁸ ám meglátásom szerint ez a felfogás túlzott leegyszerűsítése a kérdésnek. Mivel dolgozatomban a továbbiakban ennek az alapelvnek a beható vizsgálatával kívánok foglalkozni, ezért itt nem fejtem ki részletesebben. Az Alaptörvényben meg nem nevezett törvényi alapelv a választás szabadsága.⁹ A választás szabadsága egybevág az önkéntes részvétel elvével, amely a választási eljárás egyik jelentős alapelve, s amely biztosítja, hogy senkit ne lehessen a

⁵ Ez utóbbi feltételre a későbbiekben látunk majd példát a választójog egyenlősége kapcsán is.

⁶ Petrétai József: A választások alkotmányi alapelveiről. In: Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. (Szerk. Sükösd Ferenc) PTE ÁJK, Pécs 2009. 216. o.

⁷ Petrétai: i.m. 227. o.

⁸ Bayer: i.m. 212. o.

⁹ Bár az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson”, ez mégsem azonos a választás szabadságának elvével.

választáson való részvételre kényszerrel rávenni. A jogtörténeti fejlődés során megfigyelhető, hogy ezek az alapelvek nem voltak mindig maguktól értetődőek, s napjainkban is állandó védelemre szorulnak. Az alkotmányi alapelvek együttes érvényesülése nélkül azonban nem beszélhetünk demokratikus és szabad választásról. Ezért az alapelvek érvényesülése szempontjából is kiemelten fontos a választási rendszer vizsgálata.

A választójog egyenlőségének elve

Az Alaptörvény szabályozástechnikai logikája következtében a választójog egyenlősége alkotmányi alapelvnek minősül.¹⁰ Bár az Alaptörvény nem önálló fejezetben tárgyalja a választójogi alapelveket, ahogy tette azt a korábbi Alkotmány, hanem több különálló helyen rendelkezik róla.¹¹ Az, hogy az alkotmányozó hatalom az Országgyűlésről szóló fejezetben fekteti le a választási alapelveket, nem jelenti, hogy ezek ne lennének egyetemes értékeket kifejezésre juttató alkotmányi alapelvek. Ennél fogva tehát az alkotmányos berendezkedés lényegét, jellegét és struktúráját döntő módon juttatják kifejezésre, ezért ezeket gyakran alkotmányi princípiumként is jelölik.¹² Az alkotmányi alapelveknek, ezeken belül is a választási alapelveknek sajátos hatóerejük van, elsősorban a jogalkotás és az alkotmánybíráskodás révén megvalósuló, kötelező erővel rendelkeznek.¹³

Mivel a választójog egyenlősége, a többi választási alapelvhez hasonlóan, alkotmányi alapelv, a törvényi szabályozás mindenkinek azonos számú és súlyú szavazatot köteles biztosítani, aki részt vehet a választásokon.¹⁴ A választásra jogosultak között nem lehet különbséget tenni vagyoni, vallási, faji, műveltségi feltételek alapján, ezek ugyanis ellentétesek a választójog egyenlőségével, így tehát a demokratikus választás legitimitását kérdőjeleznék meg, és ezáltal a teljes alkotmányos berendezkedést.

Az egyenlőség alapelvének azonban többféle értelmezése is létezik. Talán az egyik legtagabb értelmezéssel Bodnár Eszter közelíti meg a választójog egyenlőségét, szerinte ugyanis „[az]

¹⁰ Szintén alkotmányi alapelvnek minősül a választási alapelv többi eleme is.

¹¹ Az Alaptörvény 2. cikk, 35. cikk, XXIII. cikk, valamint érintőlegesen a B) cikk és a XXIX. cikk

¹² Petrétei József: A választások alkotmányi alapelveiről. In: Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. (Szerk.: Sükösd Ferenc) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2009. 213. o.

¹³ Ebből kifolyólag kutatásom során a választási rendszert szabályozó törvényeket és az alkotmánybírásgai állásfoglalásokat veszem alapul.

¹⁴ A választójogból ezért csak kivételesen indokolt módon lehet kizárni embereket, például a közügyektől való eltiltás révén.

egyenlő választójog az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekinthető.”¹⁵ Ezzel tehát megfogalmazza, hogy a választójogot ugyanolyan egyenlő jogként kell kezelni, mint bármilyen alapjogot; a választásnak az a tulajdonsága, hogy hatalomgyakorlást legitimál, az egyenlőség szempontjából akár mellékesnek is tekinthetjük. A későbbiekben természetesen nem lehet minden esetben elvonatkoztatni a már említett legitimáló funkciótól, mivel az egyenlőség lényege a választójog közvetlenségéhez hasonlóan abban rejlik, hogy a legitimáló funkció hatékonyan működjön, és a mandátumok szétozása a választók akaratát tükrözze. Bodnár Eszter rövid megfogalmazásának lényegre törő tartalmából kifolyólag kiváló kiinduló pont a választójog egyenlőségének megértéséhez, mégsem tökéletes. Meglátásom szerint ugyanis komoly jelentősége van a mondatban szereplő „speciális forma” kifejezésnek, amely lényegében a választások már említett legitimáló funkcióját jelenti, amelytől egy pillanatra sem szabad eltekinteni. Nem érthető meg teljesen a választójog egyenlőségének fontossága, ha csupán a jogegyenlőség irányából közelítjük meg, mert a választási rendszer – és ezáltal a választójog és annak minden alapelve – magában hordozza a közjogi berendezkedés alakításának lehetőségét. Egyes felfogások szerint a választási rendszer végső soron hatalmi kérdés, a leadott szavazatok határozzák meg az Országgyűlés összetételét és ezáltal a kormányzás hatékonyságát. A választási rendszer kialakítása tehát nemcsak választástechnikai kérdés, hanem jellemzően politikai probléma is.¹⁶

A választójog egyenlőségének megértéséhez tehát további szempontok figyelembe vételét teszi indokolttá. Egyes értelmezések szerint például ez az elv magában foglalja a jelölő szervezetek esélyegyenlőségét is, míg mások csupán szűk értelemben, az aktív választójogban látják kötelező erejűnek oly módon, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság sem követeli meg a választójog úgynevezett effektív egyenlőségét. Indoklásuk szerint a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejtett politikai akaratok csorbíthatlanul egyenlő érvényesülését.¹⁷

Kis János pedig már elkülöníti a választójog egyenlőségét és a szavazatok egyenlőségét. Szerinte a választójog egyenlősége abszolút követelmény, így tehát nem szabad a választópolgárok egy részének több vagy kevesebb szavazatot biztosítani a többi választópolgárhoz képest. Ugyanakkor a szavazatösszesítéskor alkalmazandó súlyozásnak nem tulajdonít szimbolikus jelentőséget. Így megengedően ír az attól való eltérésről, például a

¹⁵ Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai, HVG-ORAC, Budapest 2014. 106. o.

¹⁶ Vö. H. Maurer: Staatsrecht I. Verlag C. H. Beck, München 2001. 398. o.

¹⁷ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15., 17.

nemzetiségek védelme érdekében. Mint írja, az egyenlő bánásmód követelményéből nem az következik, hogy a releváns kívánságok erősségétől függetlenül tegyék a szavazatokat egyenlővé, hanem az, hogy a kívánságok erőssége súlyozott szavazatok egyenlőségét biztosítsa.¹⁸ Ezzel szemben, meglátásom szerint, a súlyozásnak is jelentős szimbolikus szerepe van, mert a súlyozáskor alkalmazott torzítás – amilyen a nemzetiségek érdekében alkalmazott pozitív diszkrimináció, vagy amilyen az úgynevezett „győztes kompenzáció” kapcsán felmerült – komolyan befolyásolhatja a választópolgárok jogérzetét és a választási rendszer alkotmányos megítélését. Ez ugyan nehezen fejezhető ki objektív módon, ám a Kis János által megfogalmazott „kívánságok erőssége” szintén a választás egyenlőségének szubjektív megközelítése, mert az erősség meghatározása elfogulatlanul nem lehetséges.

Gyakorlatibb, vagy inkább eljárásjogi megközelítésből vizsgálta az Alkotmánybíróság e kérdést 2005-ben az egyik határozatában. Ebben a választási földrajz és a választási aritmetika kapcsán állapította meg, hogy a manipulatív beavatkozások sértik a választójog egyenlőségét, így az eljárási törvényeket is alkotmányossági alapelvek szempontrendszerével kell vizsgálni. Az elvek gyakorlati megvalósulása biztosítja ugyanis, hogy a választópolgárok élni tudjanak egyenlő választójogukkal, azonos mértékben vehessenek részt a demokratikus választások rendszerében. A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámlálásnál minden szavazat ugyanannyit ér.¹⁹ Ez meglátásom szerint meglehetősen szűk értelmezést ad a választójog egyenlőségének, mivel nem tér ki a mandátumelosztás módszereire. A jogalkotó számára ugyan iránymutatást jelent, de nem állapítja meg, hogy pontosan meddig terjed a szavazatok azonos értéke. Ebből a szempontból vizsgálva ugyanis már eltérés mutatkozhat abban a tekintetben, hogy a szavazat, mint adott egység rendelkezzen azonos értékkel, vagy a mandátum kiosztásnál elfoglalt súlya konvergáljon közel azonos értékre.²⁰ Ha az első értelmezést vesszük alapul, akkor alkotmányosan elfogadható lenne a szimplán többségi elven alapuló választás is, amelyre a demokratikus országok – például Nagy-Britannia – esetében láthatunk példát. Ha azonban a második értelmezést fogadjuk el kiinduló pontként, akkor a választási rendszer feltételez valamiféle kompenzációt, amely a töredékszavazatok súlytalanná válását – kiesését a rendszerből – hivatott meggátolni. Látható lesz azonban, hogy a kompenzációs rendszerek torzító hatásai sem minden esetben szolgálják a választójog

¹⁸ Kis János: Alkotmányos demokrácia. INDOK, Budapest 2000. 69-72. o.

¹⁹ 22/2005 (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 249-250.

²⁰ Mandátum kiosztásnál – amint az a későbbiekben látható lesz – nem beszélhetünk azonos súlyú szavazatokról, mivel az azt feltételezné, hogy minden szavazat mandátumot eredményez, ez pedig fogalmilag kizárt, ugyanakkor a közel azonos súlyú szavazatok irányába törekedhet a választási rendszer.

egyenlőségének az érdekét. Ennek megértéséhez nem elég elméleti szempontok szerint vizsgálni az egyenlőség alapelvét, gyakorlati példákon keresztül kell értelmezni az elméleti téziseket. Munkámban ennek a teoretikus értelmezésnek igyekszem teret engedni a választási rendszer olyan aktuális sarokpontjainak vizsgálatával, amelyek érintik – vagy akár sértik is – a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét.

A szakirodalomban – kevés kivételtől eltekintve – nem szentelnek kiemelkedő figyelmet a passzív választójog egyenlőségének, holott az egyenlőségnek az aktív és a passzív választójogra is érvényesnek kell lennie.²¹ Ez utóbbira magában az Alaptörvényben is találhatunk utalást, ennél fogva pedig fontosnak érzem, hogy további vizsgálódásaimat a passzív választójog érintésével folytassam.

A passzív választójog egyenlősége

A választójog egyenlősége a szakirodalom jelentős részében az aktív választójog alapelveként jelenik meg, ennek ellenére azonban a passzív választójog kapcsán is beszélnünk kell a választójog egyenlőségéről, még ha nem is olyan mélyen fejt ki hatását, mint az aktív választójog egyenlősége. A passzív választójog egyenlősége ugyan nincs együtt nevesítve a választás alapelveivel, de az Alaptörvényben a XXIII. cikk (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen.”*. Az Alaptörvény ezzel tehát azonos rangra emeli az aktív és a passzív választójogot: mindkettőt elismeri a választójog részének, és ezért a választójog egyenlőségét is kiterjeszti a passzív választójogra. Ez a megközelítés első olvasatra a választójog általánosságát hivatott részletezni, mivel kiterjeszti a választójogot mind aktív, mind passzív formában minden magyar állampolgárra – eltekintve a törvényi korlátozásoktól. Ha figyelembe vesszük a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ve.) 2. § (1) bekezdésének c) pontját, amely szerint *„(1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket: c) esélyegyenlőség a jelöltek és jelölő szervezetek között,”* Ebből következik, hogy a jogalkotó szándéka szerint a választójog egyenlősége eljárásjogi értelemben is kiterjeszthető a passzív választójogra. Külön érdekesség, hogy

²¹ Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 212. o.

Magyarországon, néhány nemzetközi példával ellentétben, a szabályozás azonos feltételeket támaszt az aktív és a passzív választójog megszerzéséhez, ezzel is erősítve, hogy a két választójog együttesen illeti meg azokat, akik megfelelnek az állam által támasztott kritériumoknak. Meglátásom szerint ez azért is lényeges momentum, mivel a választási rendszer későbbiekben tárgyalt elemei ugyan mind az aktív választójog felől kerülnek értelmezésre, mégis a passzív választójog szempontjából is a rendszer kifogásolt elemeként éppen olyan jól megragadhatók. Ha nem is minden esetben, de az aktív és a passzív választójog egyenlősége szorosan összekapcsolódik, mert ha a jelöltek esélyegyenlősége nem érvényesül, azzal együtt járhat a választópolgárok jogsérelme is arra nézve, hogy azonos súllyal adják le szavazatukat az általuk támogatott jelöltre, vagy jelölő szervezetre. A szavazatok minél inkább azonos súllyal történő felhasználása és ezáltal a mandátumok kiosztása mind a választópolgárok, mind a jelöltek érdeke egyaránt. Ezért figyelhető meg, hogy az egyenlőség elvének sérelmét állító, az Alkotmánybírósághoz eljuttatott beadványok esetében magas számban szerepelnek a beadványozók között jelölő szervezetek, vagy akár korábbi jelöltek.

Mandátumszerzési küszöb

A magyar választási rendszer vegyes jellegéből fakadóan a választópolgárok két szavazatot adhatnak le: jelen szabályozás szerint egyet az egyéni választókerületi képviselőjelöltre, és egyet az országos pártlistára,²² míg a korábbi szabályozás szerint a választópolgárok az egyéni jelöltek mellett úgynevezett területi listára voksolhattak. Mind a területi lista, mind a ma használatos országos lista esetében állandóan visszatérő vita folyik a mandátumszerzési küszöb kérdéséről, amely azt hivatott szolgálni, hogy csak a kellő társadalmi támogatottsággal rendelkező jelölő szervezet szerezhessen képviseletet a törvényhozásban. A vita e tekintetben kétféle: egyfelől a jelenleg alkalmazott küszöb mértéke – a jelölő szervezetre országosan leadott szavazatoknak meg kell haladniuk az országosan leadott listás szavazatok 5%-át²³ –, illetve a küszöb pusztán meglétének összeegyeztetése a választójog egyenlőségének az elvével. Jelen kutatásom szempontjából ez utóbbi aspektusból kívánom körüljárni a kérdést.

Erre tekintettel pedig a leginkább kézenfekvő, hogy az Alkotmánybíróság 3/1991. (II. 7.) AB határozatát vegyem górcső alá. Ez a határozat ugyanis egy jogszabály – jelen esetben az

²² Az ettől eltérő eseteket a későbbiekben külön tárgyalom.

²³ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényben eredetileg ez az érték 4% volt.

országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Vjtv.) 9. § (2) bekezdésének második mondata – részleges alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára benyújtott lakossági indítvány nyomán született. Bár a jogi szabályozás azóta jelentős változásokon ment keresztül, mégis, a korábban kifejtett okokból²⁴ kifolyólag, fontosnak tartom e régi alkotmánybíróági határozat alapos értelmezését. Különösen abból a két okból, hogy egyrészt az Alkotmánybíróság e határozatai olyan általános érvényű szabályokat fogalmaznak meg, amelyek megkerülhetetlenek a demokratikus választások alapelveinek teljes körű megismeréséhez. Másrészt az indítvány olyan kérdésben kérte ki az alkotmánybírák állásfoglalását, amely a jelenlegi jogszabályban sem tűnt el, sőt jelentősebbnek mondható változáson sem ment keresztül. Ha csupán a dogmatikai megközelítést nézzük, vagyis azt, hogy a mandátumszerzési küszöb intézménye az új választási rendszerben továbbra is létezik, megállapítható, hogy a küszöb a korábbi szabályozástól csupán technikai értelemben tér el.

A lakossági indítvány ebben az esetben azt kifogásolta, hogy „az országgyűlési képviselők választása során (...) a mandátumszerzés szempontjából nem vehető figyelembe annak a pártnak a szavazatai, amelynek területi listára leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listájára leadott és országosan összesített szavazatok 4%-át.”²⁵ Az indítványozó sérelmezte, hogy e törvényi szabályozás alapján nem érvényesül az esélyegyenlőség elve, mert egyes megkülönböztetett politikai csoportok nem kapnak lehetőséget a parlamentben való részvételre. Az érdemi vizsgálat részeként a testület felkérte a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárát, hogy foglaljon állást a kérdésben. Az állásfoglalásból kiderült, hogy az államtitkár a sérelmezett rendelkezést nem tartotta alkotmányellenesnek, továbbá rámutatott arra, hogy a támadott rendelkezés nem sérti a választójog egyenlőségét, és a csekély társadalmi támogatottságú pártokat is csak a parlamenti döntéshozatalból zárja ki.

Az Alkotmánybíróság a mandátumszerzés Vjtv.-ben meghatározott módját szintén nem tartotta a politikai vélemény alapján történő hátrányos megkülönböztetésnek, mert a rendszer nem az alapján tett különbséget a szavazatok között, hogy azok milyen tartalommal rendelkeznek, hanem annak alapján, hogy országosan milyen számban gyűltek össze. Ami azonban a választójog egyenlőségének aspektusából lényegesebb, hogy az Alkotmánybíróság

²⁴ Az Alkotmánybíróság azon állásfoglalása, mely szerint korábbi határozatainak elvi indoklását bármikor felhasználhatja.

²⁵ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15

megállapította: a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejtett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez. A választópolgár valamely pártpolitikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.²⁶

Míg az első megállapítás jelentősége, hogy a választópolgárok szabad belátására van bízva, hogy mely pártot vagy jelölő szervezetet támogatják, de ennek következtében annak a veszélyét is ők viselik, ha szavazatuk esetlegesen nem eredményez listás mandátumot, így pedig politikai akaratuk képviselet nélkül marad. Elmondható ugyanakkor, hogy ettől függetlenül a választáshoz való joguk azonos volt, az egyenlőség nem sérült.

Az alkotmánybírósági határozat második idézett részlete már magának a szavazatnak az egyenlőségét is behelyezi a vizsgálatba, amelynek csorbulását – ha nem is kimondottan, de – elismeri annak indoklásával, hogy e korlátozás a parlamentáris berendezkedés hatékony működését szolgálja, és megteremti a stabil kormányozhatóság lehetőségét.

A választási rendszer reformja kapcsán a törvényhozó a fentiekre tekintettel megtartotta a mandátumszerzési küszöböt, amelyet a az új Ve. is magában foglal.

Nemzetközi kitekintésben ennek a választási intézménynek az érdekessége, hogy valamennyi ország alkalmaz mandátumszerzési küszöböt, ahol a mandátumok kiosztása - részben vagy egészen - arányos rendszerben történik, mivel a kizárólag többségi elv esetén akár egyetlen szavazat is eldöntheti a mandátum sorsát úgy, hogy a vesztesre leadott szavazatok akár el is veszhetnek - így például Nagy-Britanniában. Az azonban, hogy ez a mandátumszerzési küszöb a leadott szavazatok hány százalékát jelenti, országonként eltérő lehet abban a tekintetben, hogy a jogalkotó mennyire erős társadalmi támogatottsághoz köti a törvényhozásban való részvételt. Erről részletesebb összefoglaló található az 1. melléklet táblázatában, amelyben feltüntetésre kerültek számos európai ország, ahol arányos- vagy arányos elemet is tartalmazó vegyes választási rendszer működik, és jelölve van, mely országokban hány százalék a mandátumszerzési küszöb. Ebből megfigyelhető, hogy a Magyarországon alkalmazott 5%-os határ nem tekinthető magasnak a többi kelet-közép-európai országban alkalmazott küszöbértékekhez képest. Ugyanakkor Olaszországtól eltekintve sehol nem alkalmaznak magasabb küszöb értéket és nem egy példa található az alacsonyabb küszöb alkalmazására. Ebből levonható az a konzekvencia, hogy a rendszer

²⁶ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17

fejlődése során a törvényhozók törekedtek a kormányozhatóság garantálására, amellyel kizárták az alacsony társadalmi támogatottsággal rendelkező pártokat, ám ezzel – ahogyan azt fentebb már megállapítottam – nem sértették meg a választójog egyenlőségének elvét. A nemzetközi összehasonlításból az is kiderül, hogy az egyes országok eltérő értékekkel ugyan, de a választási rendszer szabályozásával törekednek a kormányozhatóság stabilitásának elérésére. Ettől a tendenciától azonban lehet eltérés olyan választási rendszerek esetében, ahol a választópolgárok szavazatai nem befolyásolják a kormányzati működést. Így példaként meg kell említeni a Német Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht) 2014-ben hozott döntését az európai parlamenti választásokkal kapcsolatban, amely során alkotmányellenesnek minősítette a választás során alkalmazott 3%-os mandátumszerzési küszöböt. Ez a döntés azonban hangsúlyozottan nem befolyásol más választásokat és az ott alkalmazandó küszöböket, mert a Német Alkotmánybíróság is kimondja, hogy az EP választásokon a választók nem befolyásolják az összeurópai kormány (az Európai Bizottság) összetételét, vagy kormányzókéességét, ezért válik feleslegessé a 3%-os küszöb. Ennek némiképpen ellentmond, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően már az EP képviselői választják meg az Európai Bizottság elnökét, ezáltal az Unió végrehajtó szervének a vezetőjét.²⁷ Feltehetően ez indokolja, hogy a fenti, németországi példától eltekintve sehol máshol nem – így Magyarországon sem – törölték el a mandátumszerzési küszöböt az EP választásoknál sem.²⁸

Az állandó lakhelytől eltérő helyen szavazók, és a külföldön szavazók

A rendszerváltás óta folyamatosan visszatérő szabályozási probléma a lakóhelyüktől eltérő helyen szavazó választópolgárok kérdése. Erre a jogalkotó számos elképzelést kívánt megvalósítani, amelyek gyakorlati problémákon túlmenően elméleti okfejtésre is lehetőséget adtak. Egyes megoldások ugyanis erősen sértették – többek között – a választójog egyenlőségének az elvét. Technikai értelemben azonban el kell különítenünk három típust a vizsgált kérdésen belül. Először is azokat a választópolgárokat, akik Magyarország területén belül, de állandó lakóhelyüktől eltérő helyen kívánnak szavazni. Másodszor a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok helyzetét. Végezetül az új választójogi szabályozásban

²⁷ A Lisszaboni Szerződés a gyakorlatba, BRUXINFO Európai Elemző Iroda, Budapest 2007. 44-45. o.

²⁸ Az európai parlamenti képviselőket egységesen arányos rendszerben választják, ám a részletszabályok tagállamonként eltérők lehetnek. Lásd Laczkóné Tuka Ágnes: Európai Parlament – A meg-megújuló intézmény. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2004. 106-115. o.

megjelenő külföldi magyar állampolgárokat. Mindhárom esetet egyenként kívánom megvizsgálni abból a szempontból, hogy a hatályos alkotmányjogi szabályozás miként rendezi a helyzetüket, és ez befolyásolja-e a választójog egyenlőségének az érvényesülését.

Az új választójogi szabályozás egyik leginkább sikeres eleme, hogy hatékonyan tudja kezelni az átjelentkezéssel szavazók kérdését, vagyis azoknak a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgároknak a helyzetét, akik lakóhelyüktől eltérő helyen, de Magyarországon kívánnak élni aktív választójogukkal. Ezeknek a választóknak a helyzete a korábbi szabályozásokban problémásnak bizonyult. Ezt mi sem mutatja jobban, mint az a tény, hogy az Alkotmánybíróság 1991-ben és 2006-ban is e tárgykörben volt kénytelen jogszabályi rendelkezések egyes pontjait megsemmisíteni,²⁹ illetve a 47/2006. (X. 5.) AB határozat e tárgykörben az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztását is megállapította. Ennek oka, hogy az 1991-ben hatályos szabályozás a lakhelytől eltérő helyen szavazó választópolgárnak nem biztosította az egyéni választókerületi jelöltre való szavazás lehetőségét, így tehát kettő helyett csak egy szavazattal élhetett. Az alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány megfogalmazása szerint ezek a személyek ezáltal 50%-os állampolgárrá váltak. Ennek ténye pedig szembeszökő módon sérti a választójog egyenlőségét. Az ezt követő új szabályozás már szélsőségesebb esetet feltételezett a választójog egyenlőségének sérüléséhez. 2006-ban ugyanis már olyan törvényi szabályozás volt hatályban, amely lehetővé tette a választópolgároknak, hogy igazolással szavazzanak lakóhelyüktől eltérő helyen úgy, hogy az ott induló egyéni választókerületi jelöltek valamelyikére adhatják le a voksukat. Mivel azonban az egyéni körzetekben lehetőség volt kétfordulós választásra – amennyiben egyik jelölt sem szerezte meg a leadott szavazatok többségét³⁰ – így előfordulhatott, hogy az igazolással lakhelyétől eltérő helyen voksoló választópolgár által leadott szavazat már az első fordulóban mandátumot eredményezett. A második fordulóban viszont ez a választópolgár már a lakóhelye szerinti választókerületben szavazhatott, ahol azonban az első fordulóban nem született eredmény. E példából is jól látható, hogy a rendszer olyan el nem hanyagolható visszasságot tartalmazott, amely lehetővé tette, hogy egy választópolgár akár két egyéni választókerületben is mandátumhoz segítsen egy-egy jelöltet. Ennek valamelyest szervezett formája volt az úgynevezett „voksturizmus”, amelynek lényege, hogy azoknak a körzeteknek a választópolgárai, ahol első fordulóban eldőlt a mandátum sorsa, átjelentkeztek olyan körzetekbe, ahol második fordulóra volt szükség. Ezek a választópolgárok így akár két egyéni

²⁹ Lásd a 6/1991. (II. 28.) AB határozatot és a 47/2006. (X. 5.) AB határozatot.

³⁰ Az érvényesen leadott szavazatok 50%-a plusz egy szavazat.

mandátum megszerzéséhez is hozzájárulhattak, a rendszer tehát lehetővé tette számukra a választójog egyenlőségének megsértését. Ebben az esetben a választójog egyenlősége oly módon sérült, hogy az nem valamely választópolgár érdekét sérti, hanem rajta kívül az összes többi választó szavazatának az értékét gyengíti. A jelenleg hatályos szabályozás ezt az ellentétet úgy kívánja feloldani, hogy az átjelentkezéssel szavazó választópolgárok eltérő színű borítékban helyezik az urnába a szavazatukat, amelyet a szavazatok összesítése során eljuttatnak a lakóhelyük szerinti egyéni választókerületbe, így tehát a leadott szavazat az egyéni képviselő számára a lakóhelyén eredményezhet mandátumot. Külön kiemелendő, hogy az új választási rendszerben az egyéni mandátumokat egyfordulós választás keretében osztják ki, így tehát nincs lehetőség a fent említett „voksturizmusra”, legalábbis olyan módon nem, hogy egy választópolgár két egyéni mandátum megszerzéséhez is hozzá tudjon járulni.

Az a fajta gyakorlatorientált megközelítés, amely az eljárási törvénynek ebben a részében megfigyelhető, már nem érvényesül a külföldön szavazók esetében, sem a magyarországi lakcímmel rendelkező, sem a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárokra vonatkozó szabályozásban. E téren már felvetődhet a választójog egyenlőségének sérülése. A választási eljárás e részéről a Ve. ugyanis oly módon rendelkezik, hogy élesen elkülöníti a külföldön szavazó választópolgárokat aszerint, hogy rendelkeznek-e magyarországi állandó lakcímmel, vagy sem. Utóbbiak esetében olyan választópolgárokról beszélhetünk, akik az úgynevezett „kedvezményes honosítás” révén jutottak állampolgársághoz, és ezáltal szavazati joghoz, amely azonban nem minősül azonos súlyúnak a Magyarországon vagy akár külföldön szavazó, de magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgárok szavazataihoz képest.

A megkülönböztetés ebben az esetben egy pozitív és egy negatív diszkriminációs elemet is tartalmaz, és meglátásom szerint mindkettő sérti a választójog egyenlőségét, még ha nem is azonos súllyal és nem olyan módon, hogy az a választások legitimitását kétségbe vonja. Az első jelentős különbség, hogy a külhoni szavazók nem csak „fél szavazattal” rendelkeznek, vagyis pártlistára adhatják le a voksukat, de egyéni választókerületi képviselőt nem juttathatnak az Országgyűlésbe. Az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése ezt ugyan lehetővé teszi, mert előírja, hogy *sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez (...) kötheti*, vagyis ilyen módon az eljárás nem alaptörvény-ellenes. Ez tehát azt jelenti, hogy a külföldön élő magyar állampolgárok szavazati joga akár teljesen kizárható, illetve akár a szavazatuk egy része korlátozható, amely jelen esetben az egyéni jelöltekre történő szavazásnál áll fenn, mert ezek a választópolgárok csak pártlistára

szavazhatnak. Az így megvalósuló „fél” szavazat azonban negatív megkülönböztetés, és nem biztosítja a választópolgárok azonos súllyal történő részvételét a képviseleti demokráciában.

Ez az eljárási szabályozás az Alaptörvénnyel ugyan összhangban áll,³¹ ám vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyek Magyarországra nézve is kötelező erővel rendelkeznek, és amelyek úgy értelmezik a választójog egyenlőségét, hogy az nincs összhangban a fél szavazat koncepciójával. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) 25. cikk b) pontja előírja az egyenlő választójog elvét, amely elsősorban csupán névleges értékre vonatkozik, ha azonban egyeseknek névlegesen is több vagy névlegesen is kevesebb szavazata van, mint másoknak (akármilyen okból is), az már sértene az Egyezségokmány.³² A Ve. ugyanakkor névleg is kevesebb szavazatot biztosít a külföldi magyar állampolgárok számára azáltal, hogy a pártlistára korlátozza szavazati jogukat. Az Egyezségokmányon túl, ez az eljárás ellentmond az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJE), amelynek az 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke, bár nem használja a választójog egyenlőségét, de közvetett módon előírja ezt. Az ettől való eltérést csak a nemzetiségek tekintetében tart elfogadhatónak, egyfajta pozitív diszkrimináció gyanánt, amelyet, mint látni fogjuk, a hazai jogalkotói akarat is érvényre juttat. A külföldi szavazóknál azonban ez a nemzetközi egyezmény sem tekinti elfogadhatónak a „fél” szavazat alkalmazását.

A külföldön szavazók esetében a másik jelentős – a választójog egyenlőségét érintő – eljárásjogi kérdés a levélben történő szavazás rendszere. Ez a szavazási módszer lehetőséget biztosítana a választópolgároknak arra, hogy külföldön a magyar követségek, vagy konzulátusok felkeresése nélkül is élhessenek aktív választójogukkal. A szabályozás egyetlen kifogásolható eleme, hogy a Ve. különbséget tesz a külföldi magyarok és a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyarok között. Ez utóbbi azokat a magyar állampolgárokat is jelenti, akik akár munkavégzés, akár tanulás, vagy egyéb célból huzamosabb ideig külföldön tartózkodnak, így tehát csak adminisztratív különbséget mutatnak a külföldi magyaroktól. A magyarországi lakcímmel rendelkező és külföldön tartózkodó magyar állampolgárok előtt nem áll nyitva a lehetőség, hogy levélben szavazhassanak. Ezáltal hátrányos megkülönböztetés éri őket, mert szavazni így csak a magyar konzulátuson vagy követségen tudnak, ami viszont elképzelhető, hogy olyan jelentős

³¹ Ugyanakkor a korábbi alkotmánybírói gyakorlatból kiindulva sérti a választójog egyenlő értékűségét.

³² Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers 2011/38. 1-4. o.

távolságra van a tartózkodási helyüktől, hogy elháríthatatlan akadályként lehetetlenné teszi a voksolást. A korábbi választási rendszerek a külföldön tartózkodók számára szintén konzulátusokhoz vagy követségekhez kötötték a szavazás lebonyolítását és az azon való részvételt, ám a levélben történő szavazás intézményének bevezetésekor a jogalkotó biztosíthatta volna a lehetőséget arra, hogy alternatívaként minden külföldön tartózkodó magyar választópolgár levélben szavazhasson. Ennek elmulasztása azt eredményezte, hogy eljárásjogilag nem azonos esélyekkel vehet részt a választáson egy külhoni magyar, mint egy külföldön tartózkodó, ezáltal az utóbbi csoport negatív diszkriminációt szenved el. Ha pusztán elméleti kontextusban vizsgáljuk az eljárási rendszer ilyen elkülönítő működését, akkor felmerülhet az a kérdés, hogy alapjog sérelem nélkül előállhat-e a választójog egyenlőségének sérelme pusztán azáltal, hogy nem azonos módon szavaznak a formálisan azonos helyzetben lévő állampolgárok. Bodnár Eszter példája szerint igen: az ő megközelítése szerint, ha bizonyos megyékben a jogalkotó a többi megyében előírt személyes megjelenés helyett levélben történő szavazást tenne csak lehetővé.³³ A példa kiterjesztésével megérthető, hogy azok a választópolgárok, akik rá vannak kényszerítve a követségen való szavazásra a levélben való szavazás lehetősége nélkül, nem szenvednek el alapjog sérelmet, mert választójogukat gyakorolhatják, ám az egyenlőség tekintetében sérelmet szenvednek, mivel nem azonos feltételekkel vehetnek részt a voksoláson.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala 2014. július 11-én jelentést adott ki a 2014. április 6-i országgyűlési választásokon végzett megfigyelésekről. E jelentésben kiemelt ajánlásként fogalmazta meg, hogy az egyenlő választójog biztosításának kötelezettsége alapján a törvényeknek és az eljárásoknak a regisztrációra és a szavazásra azonos eljárásmodot kell biztosítaniuk a külföldön élő állampolgárok számára, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e állandó magyarországi lakóhellyel vagy sem.³⁴

Az EBESZ ezzel nem nevesítette azokat az eljárási különbségeket, amelyek sértik a választójog egyenlőségét a külföldön szavazóknál, de az ajánlás egyértelműen az eltérő eljárási szabályozásra vonatkozik, amelyek újragondolását és a választójog egyenlőségének érvényre juttatását szorgalmazza.

³³ Bodnár Eszter: i. m. 115. o.

³⁴ EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés, 2014. július 11.

Nemzetiségi mandátumok

Az Alaptörvény szerint „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők”.³⁵ E rendelkezést többféle szempontból is lehet értelmezni, ám jelen esetben ezt abból az irányból kívánom megközelíteni, hogy a Magyarországon elismert 13 nemzetiség tagjai miként vesznek részt a választásokon, hogyan juttathatnak nemzetiségi képviselőket a törvényhozásba, illetve a rájuk vonatkozó szabályozásnak milyen választójogi egyenlőséget érintő elemei találhatók a hatályos jogszabályokban.

A választási rendszert korábban sok kritika érte amiatt, hogy a magyarországi nemzetiségek számára nem biztosít kellő politikai részvételi lehetőséget, holott a nemzetiségek – kiemelkedő mértékben pedig a magyar nemzetiség – képviselői szinte valamennyi szomszédos országban jelen vannak a törvényhozásban. E kritikák nemzetközi viszonylatban főleg a Magyarországon törvényesen elismert nemzetiségek anyaországi felől érkeztek, de jelentős belpolitikai igény is mutatkozott a rendszer e téren történő módosítására. Az Alaptörvény megalkotásakor az alkotmányozó hatalom ennek figyelembe vételével mondta ki, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”³⁶

Ezt az eddigi hiányosságot a jogalkotó a sarkalatos törvénnyel úgy igyekezett orvosolni, hogy a korábban az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Övtv.) – megoldásához hasonló intézményt alakított ki. (Lényegét tekintve egy nemzetiségi jelölt – a választójogi törvény kivételes szabályával – képviselővé válhat, azzal a megszorító feltétellel, hogy meghatározott számú szavazatot elért. Ha a kisebbségi jelölt nem szerez ilyen módon „kedvezményes” mandátumot, akkor nem lehet képviselő, csak ún. szószóló, aki tanácskozási joggal vehet részt a képviselőtestület ülésén.)³⁷

Míg a nemzetiségi szószóló intézményének megjelenése az Országgyűlésben szimbolikus jelentőségű újítás, a kedvezményes mandátum, amit a választási rendszer biztosít, már tényleges képviseletet teremt a hazai nemzetiségi identitással rendelkező állampolgárok számára. Bár az újítás számos elméleti és gyakorlati kérdésre kínál megoldást, legalább ugyanennyi problémát vet fel, akár csak azáltal, hogy a kedvezményes mandátum

³⁵ Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés

³⁶ Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés

³⁷ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 785.

lehetőségével nem minden nemzetiség tud élni.³⁸ Vizsgálatom fő irányához ragaszkodva azonban a kedvezményes mandátum megszerzésének lehetőségét szigorúan a választójog egyenlőségének elve felől közelítem meg. Ebből a kontextusból szemlélve pedig három fő kritikát állapíthatunk meg:

- A nemzetiségi választóknak regisztrációs eljárásen kell átesniük, hogy élhessenek szavazati jogukkal, míg azok, akik nem vallják magukat nemzetiségi választónak, nem kényszerülnek ilyen plusz adminisztrációra.
- A nemzetiségi szavazóként regisztrált állampolgárok nem szavazhatnak országos pártlistára, így tehát nem fejezhetik ki pártpreferenciájukat.
- A nemzetiségi mandátum – lévén „kedvezményes” mandátum – kevesebb leadott szavazatot igényel, így tehát a nemzetiségi szavazók voksei nagyobb súllyal kerülnek a rendszerbe.

Talán ez utóbbi pont körüljárása a legkönnyebb, mivel – mint már fentebb is utaltam rá – e törvényi szabályozás korábban már létezett az önkormányzati választások esetében, és ennek kapcsán az Alkotmánybíróságnak is volt alkalmja foglalkozni a kérdéssel. A „kedvezményes” mandátumok ügyében egy 2000-ben kelt határozat indoklásából jól látható, hogy a nemzetiségi és etnikai kisebbségek (továbbiakban együtt: kisebbségek) képviselőinek választásán is érvényesült a választójog egyenlőségének az elve mindaddig, amíg a választási kampány folyik, a szavazatokat leadják, összeszámolják és megállapítják, hogy kik nyerik el a mandátumot.³⁹ E megállapításból következik, hogy az Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségét eljárásjogilag, a választási kampányra is kiterjesztve vizsgálta, nem szűkítette le a szavazatok egyenlőségére, holott a határozat létrejöttét megelőző beadvány éppen azt kifogásolta, hogy a nemzetiségi képviselő kevesebb szavazat megszerzésével is mandátumot szerezhethet, ahogy azt a mai szabályozás az országgyűlési választásokba is átültette. Az Alkotmánybíróság azonban bevont egy másik megközelítést is a választójog egyenlősége mellé, mégpedig az esélyegyenlőséget. Véleménye szerint az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint

³⁸ A KSH adatai szerint mindössze 5 nemzetiségnek lett volna elvi esélye arra, hogy élni tudjon a kedvezményes mandátum nyújtotta lehetőséggel. A választás eredményének megállapítása során ugyanis egy nemzetiségi lista akkor tudott egy kezdeményes mandátumot szerezni, ha megszerzi az országos listás szavazatok mintegy 0,27 %-át, azaz körülbelül 22022 szavazatot. Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletéről <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2013/2013-14-Kurunczi.pdf> 7. o. 2014. március 29.

³⁹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.

választhat.⁴⁰ Ezzel tehát azt az álláspontot támasztja alá, hogy a „kedvezményes”, nemzetiségi mandátum pozitív diszkrimináció: ezzel az állam lehetőséget kínál, hogy a törvényalkotásban a nemzetiségek rendelkezhessenek érdekérvényesítéssel, ezáltal pedig az Alaptörvény megfogalmazása szerinti államalkotó tényezővé válhassanak. Ezt a fajta pozitív megkülönböztetést, amely többletjogot biztosít a nemzetiségek számára, az Alkotmánybíróság alkotmányosan elfogadhatónak ítéli meg, hozzátéve, hogy a pozitív diszkriminációhoz nincs senkinek sem alkotmányos joga, így tehát annak odaítélése a törvényhozó szabad döntésén múlik. Érdemes azonban külön figyelmet szentelni a határozat indoklásában található utolsó gondolatnak, ami szerint is az Övtv. 49. § (2) bekezdése szintén pozitív diszkriminációs szabályt tartalmaz, mert a képviselő-testület létszámát megemeli a kedvezménnyel elért mandátum számával.⁴¹ Eltekintve attól, hogy ez a korábbi törvényi szabályozás az önkormányzati képviselő-testületre vonatkozik, így nehéz összehasonlítani a jelenlegi országgyűlési választás jogszabályaival, egy fontos momentumra felhívnam a figyelmet. Ez pedig az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (továbbiakban: Vjt.) 16. § e) és f) pontjában szereplő rendelkezés, amelynek értelmében, ha egy vagy több nemzetiségi lista mandátumot szerez, akkor csak a fennmaradó listás mandátumokat osztják szét a mandátumszerzésre jogosult pártlisták között, ez pedig a korábbi pozitív diszkriminációs szabállyal ellentétben már befolyásolja a nem nemzetiségi listára leadott szavazatok súlyát. Így meglátásom szerint negatív diszkriminációs szabályról beszélhetünk, amely sérti a választójog egyenlőségének elvét abban az értelemben, hogy a választópolgárok az eredmény kihirdetéséig nem lehetnek biztosak benne, hány listás mandátumot osztanak ki a pártokra leadott szavazatok alapján. A törvény ugyanis elsőként a „kedvezményes” mandátumok kiosztásáról rendelkezik, amelyek csökkenthetik a pártok listásan megszerezhető mandátumainak számát, így azt sem lehet előre tudni, hogy hány szavazat kell egy mandátum megszerzéséhez. A rendszer akkor nem sértene alapelveket, ha a 13 nemzetiségi szószóló helyét cserélné fel egy-egy megszerezhető mandátumra, vagyis az esetlegesen megszerzett nemzetiségi mandátumok számát hozzáadná az állandónak tekintett pártlistákról megszerezhető mandátumok számához, ahogyan tette ezt az Övtv. az önkormányzati képviselő-testületek esetében.

A mandátumelosztáson túl, a nemzetiségi mandátumok két – a választójog egyenlőségének elve szempontjából érzékeny – problémájára hívtam fel a figyelmet. Meglátásom szerint ezek

⁴⁰ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 785.

⁴¹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 785.

közül a kevésbé jelentős a nemzetiségi szavazók regisztrációra való kötelezése. Könnyebben megérthető ennek ténye, ha – jogtörténeti szempontból vizsgálva – megnézzük a választási rendszer szabályozása során felmerült javaslatokat, amelyek egységes regisztrációs rendszer bevezetését helyezték kilátásba. Ezt végül elvetették, csupán két speciális esetben került alkalmazásra, amelyek közül az egyik a nemzetiségi választópolgárok esetében áll fenn.⁴² Meglátásom szerint a nemzetiségi szavazók regisztrációra való kötelezése – a fentebb idézett alkotmánybíróági határozat indoklása alapján – negatív diszkriminációt idéz elő. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a választójog egyenlőségének az elve kiterjed a kampányidőszakra és a szavazatok leadására, ám ebbe az időintervallumba esik a regisztráció kényszere is. Ez pedig különbséget tesz a nemzetiségi és a nem nemzetiségi szavazók között oly módon, hogy előbbi – a nemzetiségi létevel összefüggő választójogának gyakorlása érdekében – regisztrálni köteles, ami őt – a nem nemzetiségi szavazóhoz képest – negatív módon diszkriminálja, mivel többletkötelezettséget ró rá. Mégis, a regisztráció szükségessége elkerülhetetlen. A jogalkotónak ugyanis garantálnia kell, hogy egy választópolgár egy választáson, csak egyszer adhassa le a voksát, és csak ugyanannyi szavazatot adhasson le.⁴³ A választójog, mint alapjog érvényesüléséhez tehát aktív állami beavatkozás, intézményvédelmi oldal is szükséges,⁴⁴ amely csakis az ilyen adminisztratív eljáráson keresztül valósulhat meg. Ezen keresztül jutunk el a nemzetiségi választójog általam fontosnak tartott utolsó eleméhez, amely a regisztrációt technikai okokból indokoltá teszi. Ez pedig az, hogy a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok nem adhatnak le pártlistás szavazatot. Ez a választójog egyenlősége szempontjából a korábbi logikák szerint teljes mértékig elfogadható, mert a nemzetiségi mandátumok a pártlistás mandátumok rovására szerezhetőek meg, illetve ez a korlátozás nem eredményezi, hogy a nemzetiségi szavazók eggyel több szavazattal rendelkeznenek a nem nemzetiségiekkel szemben. Pusztán technikai értelemben megvalósítható lehetne a regisztráció szükségessége, ha a választópolgárok a szavazóhelységben a szavazólapok átvételét megelőzően nyilatkoznának, hogy nemzetiségi listára, vagy pártlistára kívánják-e leadni a szavazatukat. Ez ugyan jelentene némi többlet feladatot a választást lebonyolító szervek számára, ellenben a regisztrációs kényszerszertől mentessé tenné a rendszert. További lehetőségként felmerülhetne, hogy a kellő támogatottsággal állított nemzetiségi listákat – amelyeknek objektív esélyük van a kedvezményes mandátum megszerzésére – magán a pártlistán tüntessék fel a pártok mellett,

⁴² A nemzetiségi választópolgárokon túl, a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgároknak is regisztrálniuk kell magukat a választáson való részvételhez.

⁴³ A hazai szabályozásban ez a fent említett módon két szavazat.

⁴⁴ Dezső Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. Acta Humana, 1995/18-19. 175. o.

így megnyitva a lehetőséget minden állampolgár előtt, hogy valamely nemzetiséget támogathasson. E lehetőség magában hordozza, hogy egy adott nemzetiséget nem csak azok támogatnának szavazatukkal, akik ténylegesen oda tartoznak, ám a regisztráció ennek bizonyítását ma sem várja el, pusztán az állampolgár önértékelésén múlik, hogy az adott nemzetiséghez tartozónak vallja-e magát. Ebben az alternatívában a pluralitás megvalósulna a szavazat leadásáig, mivel a választópolgárnak lehetősége van a voksolásig módosítania elképzelését, tehát ugyanolyan feltételekkel vehetne részt nemzetiségiként a szavazáson, ugyanazon a folyamaton esne át, mint más állampolgárok, akik végül pártok támogatása mellett döntenek.

Azt is fontos megjegyezni, hogy a nemzetiségi választókra is igaz az a korábban megállapított tézis, ami szerint a választópolgárok a döntésük szabadságával annak a veszélyét is maguk viselik, hogy a leadott szavazatuk nem eredményez mandátumot, így kvázi képviselő nélkül maradnak. Ez tehát a nemzetiségi választókra fokozottan igaz, mivel ők már a regisztráció pillanatában eldöntik, milyen módon kívánnak képviselőhez jutni: nemzetiségi hovatartozásuk szerint, vagy pártpreferenciájuk alapján. Ezek ismeretében – bár alkotmányjogilag nem megkérdőjelezhető e szabályozás –, személyes véleményem szerint a törvényalkotó erősen megkérdőjelezhető döntést hozott, mert a nemzetiséghez tartozó választópolgárokat döntés elé állítja, hogy a pártok által képviselt politikai nézeteket támogathassanak-e, vagy a nemzetiségük törvényhozásban való jelenlétét tegyék-e lehetővé.

A „kedvezményes” nemzetiségi mandátumokról és az azokhoz kapcsolódó választási eljárásról összegzőképpen elmondható, hogy – a fent említett mandátumelosztási rendszerben fellelhető anomáliákon túl – jelentősen nem sértik a választójog egyenlőségének elvét. Így annak esetleges módosítását követően tökéletesen megfelel a választójog e jelentős alapelveinek.

A módosítás során, javaslatom szerint, el kell választani a nemzetiségi mandátumok kiosztását a pártlistás mandátumoktól, így biztosítva, hogy a pártokra leadott szavazatok előre meghatározott számú mandátumot eredményezzenek, azok ne csökkenjenek a szavazás lezárulta után. A jelen szabályozásban ugyanis a nemzetiségi mandátumok konkurálnak a pártlistás mandátumokkal egy olyan előnyösebb pozícióból, amely torzított pluralizmust eredményez, ráadásul úgy, hogy az eljárás során a nemzetiségi szavazókat érintő regisztráció és a pártoktól elkülönített nemzetiségi kampány következtében a két eltérő mandátumért induló jelöltek egymással nem versenyezhetnek. Így tehát a politikai pluralizmus nem

érvényesül a pártlistás és a nemzetiségi listás képviselőjelöltek között egészen a mandátumok szétosztásáig. Ez hosszú távon indokolatlanul szembehelyezheti egymással a pártok és a nemzetiségi szervezetek jelöltjeit és ellentétes hatást eredményez, mint amit a törvényhozók szándékoztak. Nevezetesen, hogy jobban bevonják a nemzetiségeket – mint nevesített államalkotó tényezőket – az ország ügyeinek intézésébe, ez által érvényesítsék a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeit. Ezzel szemben kihívói lettek a pártlistás mandátumok megszerzésére törekedő szervezeteknek, egyúttal sikeres mandátumszerzés esetén politikai csatározások elszenvedőivé is válhatnak.

Győztes kompenzáció

Az egyik legtöbb politikai vitát kiváltó – és meglátásom szerint ennek okán szakmailag legnehezebben vizsgálható – szabályozás az úgynevezett győztes kompenzáció, amelyet a Vjt. 15. § (1) bekezdés b) pontja a következőképpen szabályoz: „Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben (...) a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám.”⁴⁵

Ilyen szabályozás a korábbi választási rendszerben még nem fordult elő, ám nemzetközi viszonylatban is egyedülállónak számít, ezért mindenképpen érdemes foglalkozni vele. Ugyanakkor a vizsgálata nehézkes, mert nincs semmilyen elméleti támpont arra vonatkozóan, hogy a választójog egyenlőségét mennyiben sértheti a töredékszavazatok ilyen módon történő felfogása. A hazai alkotmányjogi rendszerben egyetlenegy támpontot találhatunk, mégpedig az Alkotmánybíróság 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában. E határozat pro és kontra érveket is tartalmaz a győztes kompenzáció intézményével kapcsolatban, amelyek részletesebb vizsgálatával megérthető a rendszer logikája, hogy könnyebben eldönthetővé váljon, sérti-e a választójog egyenlőségét. Bár az Alkotmánybíróság a határozatában a panasz eljárás hibáira hivatkozva utasította el a beadványt, mégis, az elutasító indoklásban – részben érdemi vizsgálatból kifolyólag – a győztes kompenzáció hosszas értelmezése található. A különvélemények közül pedig kiemelkedik Lévay Miklós alkotmánybíró álláspontja, amely az eljárási hibákon túlmutatva a győztes kompenzáció alaptörvény-ellenessége mellett érvel: meglátása szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a Vjt. 15. § (1) bekezdésének b) pontját.

⁴⁵ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

Az előadó alkotmánybíró, Szalay Péter álláspontja szerint az Alkotmánybíróság lehetőség szerint tartózkodik a választási rendszer, illetve annak valamely elemének (többségi elem, arányos elem, kompenzációs elem) felülvizsgálatától. Ennek oka, hogy a 63/B/1995. AB határozat kimondta: „[...] az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét. Az Országgyűlés ezt a döntési szabadságát a választójogi szabályok megalkotása során is, csak az Alkotmány keretei között gyakorolhatja, úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szabályozott alapvető jogot alkotmányellenes módon ne korlátozzanak.”⁴⁶ E korábbi alkotmánybíróági határozat képezi a győztes kompenzáció Alaptörvénnyel való összhangja melletti érvelés egyik sarokkövét. Az érvelés szerint ugyanis a törvényhozó testület saját belátása szerint alakíthatja a választási rendszert és annak eljárási szabályait mindaddig, amíg szembeszökő módon nem sértik meg az Alaptörvény által lefektetett alapelvek valamelyikét. E döntési szabadság alátámasztását látja az Alkotmánybíróság abban is, hogy „az Alaptörvény a választójog gyakorlásának pontosabb kereteiről, és magáról a választási rendszerről néhány választási alapelv előírásán kívül, közvetlenül nem tartalmaz részletesebb rendelkezéseket, a törvényhozásra bízva a választási rendszerre vonatkozó szabályok megalkotását, így a garanciarendszer kialakítását is”.⁴⁷ Meglátásom szerint ez azonban a választási rendszer feletti alkotmánybíróági kontroll lehetőségének rendkívül „elnéző” felfogása. Az Országgyűlés szabad döntésére hagyatkozni abban a tekintetben, hogy szabad belátása szerint alakítsa ki a választási rendszert, magában hordozza az alapelv megsértését, az Alkotmánybíróság feladata pedig éppen az ilyen esetekre vonatkozik. E mellett a testület a választójog egyenlőségét is meglehetősen szűken értelmezi a győztes kompenzáció kapcsán. Az indoklás ugyanis kimondja, hogy „a többségi vagy arányos, esetleg a vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét.” Az Alkotmánybíróság indoklása szerint alkotmányosan elfogadható lenne egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez viszonyítva minden vegyes rendszer már arányosabbnak mondható. Ez azonban ellentmond a helyi társadalmi adottságoknak, amelyek érvélsként ugyan egy alkotmánybíróági határozatban nem állnák meg a helyüket, mégis fontos szempontnak kell lennie. Az azonban, hogy „[a] »győztes kompenzáció«

⁴⁶ 63/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 509., 513.

⁴⁷ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654., 658.

jogintézménye történetileg létező és Magyarországon is ismert,⁴⁸ az Alkotmánybíróságnak már erősen vitatható megállapítása. A győztes kompenzációt ugyanis ez esetben összefüggésbe helyezik bármilyen kompenzációs rendszerrel, holott a kifogás nem a kompenzációs rendszerek ellen irányult, hanem az ellen, hogy a választási rendszer lehetővé teszi: egy szavazat akár két mandátum megszerzésében is szerepet játsszon. Ennek felvetése már az indítványban is szerepel, amelynek kapcsán az AB jelen határozatát meghozta, „a hatályos megoldásból ugyanakkor nem következik konkrétan meghatározott számú többlet mandátum, főleg nem a mandátumok több mint fele.”⁴⁹ E második tagmondat egyértelműen arra kíván utalni, hogy a győztes kompenzáció önmagában nem teszi lehetővé a törvényhozásban a többség megszerzését, ami elfogadható érv arra, hogy a választási rendszer még ezzel az elemmel is demokratikusnak mondható. Ugyanakkor az idézett indoklás első fele, amely szerint nem konkrétan meghatározott számú mandátumot biztosít a győztes kompenzáció, meglátásom szerint ugyanazt a logikát veti fel, ami már a nemzetiségi mandátumok kapcsán is felmerült. Mégpedig azt: nem szükséges, hogy ténylegesen befolyásolja a választások kimenetelét, vagy a mandátumok elosztását, ha az elvi lehetősége megvan ennek, az már önmagában veszélyezteti a választójog egyenlőségét. A választási rendszernek ugyanis nem csak egy-egy aktuális választáson kell megfelelnie, és a vizsgálatot sem szabad az adott választás politikai eredményeihez igazítva lefolytatni.

Az Alkotmánybíróság határozata Pokol Béla alkotmánybírótól párhuzamos indokolását is tartalmazza, valamint egy másik különvéleményt Kiss László alkotmánybírótól, ám ezekben a testület tagjai leginkább a panaszeljárással összefüggésben fejtik ki szakmai álláspontjukat, és azzal kapcsolatban foglalnak állást, hogy az Alkotmánybíróságnak részbeni érdemi elbírálása megfelelt-e a panaszeljárás szabályainak, vagy érdemi vizsgálat nélkül kellett volna elutasítani a beadványt. Az indítvány legfőbb problémája, hogy a beadványozók a Kúria Kvk.III.37.512/2014/3. számú végzése ellen nyújtottak be jogorvoslatot. A Kúria döntésében azzal indokolta az érdemi vizsgálat nélkül történt elutasítást, hogy a kifogásolt kérdésben – amely lényegében a teljes választási rendszer ellen emelt kifogást, különös tekintettel a győztes kompenzációra – nincs módja jogorvoslati feladatot ellátni. Kiss László megfogalmazása szerint, figyelemmel arra, hogy – hatáskör hiányában – a támadott kúriai ítélet nem alkalmazta az indítványozók által támadott szabályt, így az alkotmányjogi panaszukat be sem lehetett volna fogadni, hanem azt teljes egészében vissza kellett volna

⁴⁸ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654., 664.

⁴⁹ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654., 665.

utasítani.⁵⁰ Meglátásom szerint célravezetőbb lett volna a beadványozók számára is, ha a rövid határidőkkel ellátott panasz eljárás helyett e tárgykörben az Alapvető Jogok Biztosán keresztül próbálnak indítványt benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mivel így a rövide szabott határidők mellett elkerülhető lett volna, hogy a jogorvoslati rendszer anomáliái lehetetlenné tegyék az Alkotmánybíróság érdemi döntését.

Az Alkotmánybíróság határozatának fő indoklása mellett – vizsgálódásom szempontjából – sokkal jelentősebb Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye, amelyben a vitatott győztes kompenzációra helyezi a hangsúlyt. Gondolatvezetésének kiindulója és végig érezhető központi eleme a „demokratikus jelleg megőrzésének mindent felülíró követelménye”. Ez az az elvi alap, amely megadja a kérdés leglényegesebb kiindulópontjának lehetőségét: mennyiben feleltethető meg a győztes kompenzáció a demokratikus választási elveknek, az alkotmányos demokrácia követelményeinek.

Meglátása szerint fontos tényező, hogy adott szavazat a rendszeren belül hány és hányféle mandátumot eredményez. Ebben a tekintetben ugyanis a korábban említett elméletekkel ellentétben a súlyozásnak igenis van szimbolikus üzenete,⁵¹ mivel a rendszer egyértelműen a nagyobb politikai támogatottságot élvező jelölő szervezeteket juttatja plusz mandátumokhoz, biztosítva számukra a stabil kormányzás lehetőségét – amely azonban, meglátásom szerint, a többi hasonló célt szolgáló elemmel együtt túlbiztosított –, ám károsan hat a politikai pluralizmusra és sérti a választójog egyenlőségét, ahogy azt Lévay is állítja.

Az alkotmánybíró a különvéleményében kiemeli, hogy bár a törvényhozónak nagymértékű szabadsága van a választási rendszer kialakításában, de mivel e szabadságával élve olyan rendszert alkotott, amelyikben van arányosító elem, így nem tekinthet el az erre vonatkozó alkotmányos köteleességeitől és követelményektől.⁵²

Megállapítja: a választójog egyenlősége sérül azáltal, hogy az egyéni választókerületben mandátumot eredményező szavazatok a választási rendszer arányosító elemében is részt tudnak venni a további mandátumok kiosztásában, így tehát a győztesre adott voksok kétszeresen számítanak, ami negatívan diszkriminálja azokat a választókat, akik érdekében a kompenzációs mandátumok a rendszerben megjelentek. Az arányosító elem pedig szembefordul saját céljával, és aránytalanná teszi a kiosztott mandátumokat a leadott

⁵⁰ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654., 668-669.

⁵¹ Kis: i.m. 69-72. o.

⁵² 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654.,

szavazatokhoz viszonyítva. Bár a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejtett politikai akaratok csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését,⁵³ a túlzott aránytalanságot el kell kerülnie. A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik.⁵⁴

Lévay különvéleményében javaslatot is megfogalmaz arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság – a jogkövetkezményeket tekintve – milyen döntést tudott volna hozni.⁵⁵ E javaslatban meg sem említi annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a törvény vitatott pontját *ex tunc* hatályon kívül helyezze. Ennek oka nyilvánvalóan a felfokozott politikai hangulat reális megítélése, és annak belátása, hogy ez illegitimmé tenné a 2014. évi országgyűlési választásokat, amely az ország kormányozhatóságát ellehetetlenítené, mert az újonnan alakuló törvényhozás nem tudná ellátni feladatait, többek között a győztes kompenzáció rendszerének megváltoztatása értelmében sem. A folyamat így tehát alkotmányos válságot is előidézhetne, ez pedig beláthatatlan károkat jelentene, amely még a választójog egyenlőségének sérülése kapcsán sem indokolható. Lévay éppen ezért a különvéleményében *pro futuro* és *ex nunc* hatályú döntéseket említ. Meglátásom szerint mindkét lehetőség elfogadható lett volna az alapelvsérelem orvoslására, és ez a jövőben is megoldást jelentene. E mellett azonban fontos odafigyelni egy nem annyira alapelvi, mégis releváns szempontra. A Vjt. 15. §-a – amely a töredékszavazatokról rendelkezik, és amely a győztes kompenzációt is magában foglalja – négy bekezdésből áll, amelyek közül az (1) bekezdés b) pontja fogalmazza meg a győztes kompenzációt. Ennek a pontnak akár az *ex nunc* hatályon kívül helyezése is lehetséges volna, mivel a 15. § (1) bekezdése nem rendelkezik c) ponttal, így a jogszabály nem szenvedne el olyan fokú torzulást, amely a jövőben veszélyeztetné az alkalmazhatóságát.⁵⁶ Mégis, meglátásom szerint, a *pro futuro* hatályú döntés lenne célravezető, megadva a lehetőséget az Országgyűlés számára, hogy a következő – előreláthatólag a 2018. évi – választásokig maga módosítsa a jogszabályt.

A győztes kompenzáció nem csak az Alkotmánybíróságon belül váltott ki ellentétes nézeteket. Patyi András, a Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban NVB) elnöke által 2014. november 7-én a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán tartott „Kihívások és tapasztalatok a magyar választási rendszerben” című előadásában úgy

⁵³ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991,

⁵⁴ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 654.,

⁵⁵ 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 654., 670.

⁵⁶ Igaz a b) alpont kivételével az a) alpont egyedüli megléte logikailag feleslegessé válik.

fogalmazott, hogy a győztes kompenzáció – amelynek meglátása szerint félrevezető elnevezése van – valójában nem torzít a rendszeren. Véleménye szerint csupán az adott egyéni választókerületben győztes jelölt jelölőszervezetét támogatja, amely nem garantálja az adott jelölőszervezet országos győzelmét. Kiemelte viszont, hogy ez az újítás a választási rendszerben a töredékszavazatok hatékonyabb felhasználását teszi lehetővé, mivel olyan választók szavazatai eredményezhetnek pártlistás mandátumot, akiké korábban elveszett a rendszerben. Értelmezése szerint tehát a győztes kompenzáció kiterjesztette a töredékszavazatokból létrejövő mandátum lehetőségét azoknak a választópolgároknak a közreműködésével, akik már mandátumhoz segítették az egyéni választókerületük jelöltjét. Véleményem szerint pontosan ez jelenti a rendszer hibáját, és ezért sérti a győztes kompenzáció a választójog egyenlőségét. Olyan választópolgárok szavazataiból képez ugyanis töredékszavazatokat, és terjeszti fel az országos pártlistára mandátumkiosztás céljából, akik már eredményesen vettek részt a többségi elven működő egyéni választókerületi mandátum elnyerésében, így az általuk képviselt nézetek már képviselőhöz jutottak az Országgyűlésben. Ráadásul a választáson megvolt számukra is a lehetőség, hogy listás szavazatukkal kifejezzék pártpreferenciájukat. A töredékszavazatok ebben az esetben kompenzációs funkciót töltenének be, amelyre nincs szükség azok esetében, akik már rendelkeznek számukra megfelelőnek vélt érdekközvetítővel az Országgyűlésben, mégpedig az általuk megválasztott egyéni képviselő személyében. Ilyen módon tehát, ha nem is nevesítve, de előfordulhatnak olyan választópolgárok, akiknek az akarata kétszeresen érvényesül a rendszerben. Egyetlen szavazat leadásával – érdekeik érvényesítése céljából – két képviselő mandátumszerzéséhez is hozzá tudtak járulni. A rendszer meggyökeresedése a magyar választási rendszerben komoly károkat okozhat, mivel ennek ismeretében a jelentősebb társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok túlzott hatalmi helyzetbe kerülhetnek. Olyan – korábban csak a többségi választási rendszerekre jellemző – „váltó gazdálkodás” alakulhat ki, amelyben két politikai erő váltja egymást a hatalomban, és más – kisebb társadalmi támogatottságú – politikai erőket viszont kiszorít a törvényhozásból, vagy a kormányzás koalíciós lehetőségéből, ezáltal csorbítva az általuk képviselt választópolgárok érdekeit. Az ilyen jellegű átalakulások – ha nem is veszélyeztetik a politikai pluralizmust – hosszú távon mindenképpen csökkentik a szavazók által választható alternatívákat. Látható tehát, hogy a választójog egyenlőségének sérülése szerteágazó láncreakciót indíthat be a teljes népképviseleti rendszerben, amely jól jellemzi a teljes legitimációs folyamat törékenységet, és a demokratikus berendezkedésre gyakorolt jelentős hatását.

A demokrácia elvéből következik, de a választójog alaptörvényi szabályozása is megköveteli, hogy a *választási rendszer maga szintén demokratikus* legyen, azaz váljon összeegyeztethetővé a választási alapelvekkel és a választójog követelményével, és feleljen meg a népakarat demokratikus kinyilvánítása eredményének, garantálja ennek tényleges megvalósulását. Ez azt jelenti, hogy a változtatás nem vezethet valamely politikai erő olyan felülreprezentálásához, amelynek következtében a szavazással kifejezett népakarat jelentősen torzul, a parlament összetétele a leadott szavazatokhoz képest annyira eltérő eredményt mutat, amely már nem igazolható.

Összegzés

Jelen dolgozatomban kísérletet tettem arra, hogy körbejárjam a választójog egyenlőségének érvényesülését a hatályos alkotmányjogi szabályozásban. Ennek relevanciája a hazai alkotmányjogi átalakulásban keresendő, amelynek hatásai a 2014-es parlamenti, európai parlamenti, önkormányzati, polgármesteri és főpolgármesteri választásokban öltöttek testet. A választási alapelvek folyamatos szem előtt tartása, érvényesülésük vizsgálata azonban nem csak a választási években jelentős kihívás. Meglátásom szerint épp a választási időszak lezárulta nyitja meg a lehetőséget a politikától közvetlenül mentes szakmai alapú vitákra, tekintettel arra, hogy a választási rendszer milyen nagymértékben befolyásolja a népképviselői rendszert, ez által a kormányzat működését, az ország kormányozhatóságát. Minden ilyen vita azonban egyben hatalomtechnikai vita is, amelynél pedig nehéz megőrizni a szakmai alapú érvelést és az elfogulatlanságot. Dolgozatommal e viták megindításához kívántam hozzájárulni, amelyben az egyik leginkább aktuális választási alapelvet jártam körül. A több szempontú vizsgálatom során a rendszer apró anomáliáira kívántam felhívni a figyelmet, rávilágítva, hogy vékony a határ az alapjogot sértő és az alapjoggal összhangban álló választási szabályozás között.

Igyekeztem felvetni olyan problémákat, mint a nemzetiségi mandátumok kiosztása vagy a győztes kompenzáció, amelyek a választójog egyenlősége szempontjából mindenképpen alkotmányjogi korrekcióra szorulnak. Természetesen e módosítások csakis alapos szakmai előkészületet követően valósulhatnak meg. Míg a győztes kompenzáció esetében csakis az intézmény teljes megszüntetését tartom elképzelhetőnek, a nemzetiségi mandátumok elosztása kapcsán több alternatíva is a törvényhozó előtt áll. Dolgozatomban megkíséreltem eme

alternatívák közül néhány releváns lehetőséget felvázolni, hozzájárulva a további szakmai diskurzus megindulásához.

A választójog egyenlőségének érvényesülésénél azonban összességében elmondható, hogy a hazai választási rendszer és annak részletszabályozásai nagy többségben megfelelnek azoknak az alkotmányi értékeknek, amelyek egy demokratikus ország létezése során megkerülhetetlenek és megkérdőjelezhetetlenek.

Melléklet:

1. számú melléklet:

Arányos- és vegyes választási rendszert alkalmazó országok mandátumszerzési küszöbértékei	
Ország	Mandátumszerzési küszöb (%)
Albánia	3
Ausztria	4
Belgium	5
Bulgária	4
Csehország	5
Észtország	5
Hollandia	1
Lengyelország	5
Lettország	5
Litvánia	5
Magyarország	5
Németország	5
Olaszország	8
Románia	5
Svédország	4
Szlovákia	5
Forrás: Fábián György - Kovács László Imre: Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945-2002), Osiris Kiadó, Budapest 2004.; Balogh László: Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Kelet-Közép-Európában, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2012.	

Bibliográfia:

1. Balogh László: Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Kelet-Közép-Európában, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2012.
2. Bayer József: A politikatudomány alapjai, Napvilág Kiadó, Budapest 2001.
3. Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai, HVG-ORAC, Budapest 2014.
4. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Kocsis Miklós – Zeller Judit: Válogatott alapjogi esetek II. - Szabadság és egyenlőség, Pécs 2010.
5. Cserny Ákos (szerk.): Tanulmányok a választási eljárás aktuális kérdéseiről. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2013.
6. Dennis C. Mueller: Constitutional Democracy, Oxford University Press, New York 2000.
7. Dezső Márta - Tóth Zoltán: Választás és választási eljárás. Rejtjel Kiadó, Budapest 2002.
8. Dezső Márta: A politikai jogok és a választójog az Alkotmányban. Acta Humana, 1995/18-19.
9. Drinóczi Tímea (szerk.): Magyarország új alkotmányossága. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2011.
10. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet - Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés, 2014.
11. Fábíán György – Kovács László Imre: Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945-2002), Osiris Kiadó, Budapest 2004.
12. Földes György - Hubai László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920-2010. Napvilág Kiadó, Budapest 2010.
13. H. Maurer: Staatsrecht I. Verlag C. H. Beck, München 2001.
14. Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja II. Századvég Kiadó, Budapest 2009.
15. Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers 2011/38
16. Kis János: Alkotmányos demokrácia. INDOK, Budapest 2000.

17. Petrétei József: Magyarország Alkotmányjoga I. - Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013.
18. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2011.
19. Petrétei József: A választások alkotmányi alapelveiről. In: Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére. (Szerk.: Sükösd Ferenc) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2009.
20. Tóka Gábor: Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary, in: Constitution Building in Consolidated Democracies: A New Beginning or Decay of a Political System? Ed. by Ellen Bos and Kálmán Pócza. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014.

Alkotmánybírósági határozatok:

1. 3/1991. (II. 7.) AB határozat
2. 6/1991. (II. 28.) AB határozat
3. 809/B/1998. AB határozat
4. 22/2005 (VI. 17.) AB határozat
5. 47/2006. (X. 5.) AB határozat
6. 3141/2014. (V. 9.) AB határozat

Jogszabályok:

1. Magyarország Alaptörvénye
2. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény
3. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
4. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
5. Emberi Jogok Európai Egyezménye
6. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81