

A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL – A
POZITÍV TÖREDÉKSZAVAZATOK MEGÍTÉLÉSE AZ EGYENLŐ
VÁLASZTÓJOG TÜKRÉBEN

Jelige: Houllebecq

Dolgozat lezárásának dátuma: 2014. november 4.

TARTALOM

Problémafelvetés.....	4
I. A VIZSGÁLAT TÁRGYA: A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ JOGINTÉZMÉNYE.....	5
1. Új választási rendszer – változó és változatlan elemek.....	5
2. A győzteskompenzáció definiálása, fogalomhasználat	5
II. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ STRUKTURÁLIS-FUNKCIONÁLIS ELHELYEZKEDÉSE	7
1. A választási rendszer fogalmának meghatározása	7
2. A képviselő két elvének érvényesülése – a többségi, valamint az arányos választási rendszerek.....	11
3. A választási rendszer normativitásának és módosításának kapcsolata	13
III. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ MEGÍTÉLÉSÉNEK NORMATÍV KERETEI.....	15
1. Az Alaptörvény által szabott keretek	15
2. Nemzetközi szabályozási keret	17
IV. A VÁLASZTÓJOG EFFEKTÍV EGYENLŐSÉGE	20
1. A választójog effektív egyenlőségének fogalma.....	20
2. A választójog effektív egyenlőségének mérőszáma – az arányosság	20
3. A magyar választási rendszer arányossági mutatói.....	22
4. A választási rendszer jogi konstrukciójának és az aránytalanságnak a kapcsolata.....	22
5. Az aránytalanság okai – a magyar választási rendszer struktúrája	23
6. A győzteskompenzáció hatása az effektív egyenlőségre	24
V. A VÁLASZTÓJOG EGYENLŐSÉGE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN.....	28
1. A választójog egyenlősége mint speciális egyenlőségi szabály.....	28
2. A választójog egyenlőségének és az effektív egyenlőségnek a kapcsolata – a választási küszöb alkotmányossága	28
3. Az egyenlő választójog értelmezési szintjei – a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.....	29
4. A választójog egyenlőségétől való eltérés feltételrendszere	32
VI. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ JOGINTÉZMÉNYÉNEK MEGÍTÉLÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN – A 3141/2014. (V. 9.) AB HATÁROZAT	34
1. A határozat	34
2. Lévay Miklós és Bragyova András alkotmánybírák különvéleménye.....	35

VII. A 3141/2014. (V. 9.) AB HATÁROZAT ÉRTÉKELÉSE A KORÁBBI JOGGYAKORLAT, VALAMINT A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ VÁLASZTÁSI RENDSZERBEN BETÖLTÖTT SZEREPÉNEK TÜKRÉBEN	37
VIII. JAVASLAT ÚJ TIPOLÓGIA BEVEZETÉSÉRE	39
1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának hiányosságai – az egyenlő választójog egységének megbontása	39
2. Az egyenlő választójog javasolt tipológiája.....	40
3. A formális megközelítés veszélyei.....	41

Problémafelvetés

A többségi és arányos rendszerek által reprezentált elvek finomhangolása igen nehéz, és e megoldások értékelése alkotmányjogilag meglehetősen ingoványos feladat. Bármely vizsgálódásnak szükségképpen ki kell térnie a választási rendszer jogi konstrukcióján túl az azt kitöltő politikai térre is, csak ekképpen kerülhető el az alapvető demokratikus és alkotmányos fogalmak formalitássá való kiüresítése. A vizsgálatot tovább nehezíti, hogy minden választási rendszer megalkotása egy adott politikai „tényállásba” illeszkedik, vagyis azok hívják életre a szabályokat, akikre alkalmazni kell majd, és akiknek politikai érdekérvényesítő képessége függ e szabályoktól.

Ugyanakkor nagy – közéleti, politikai és alkotmányjogi – nyomás nehezedik az Alkotmánybíróságra és nemzetközi jogvédelmi fórumokra, mikor a választási rendszer egyes szabályainak Alaptörvénnyel, illetve más nemzetközi dokumentummal való összhangjáról kell határozni.

Jelen dolgozat témája az új magyar választási szabályozás által bevezetett győzteskompenzáció, melynek értékelésekor figyelembe kell vennünk a fent kifejtett szempontokat. A dolgozat először is azonosítja a vizsgált jogszabályi konstrukciót, valamint a megváltozott választási szabályozás környezetébe ágyazza azt (I. rész). A vizsgált jogintézmény funkciójából kiindulva ezt követően fogalmi alapvetésként ismertetem a választási rendszer fogalmát, értelmezési vetületeit és sajátosságait, kitérve az arányos és többségi rendszerek előnyeire és hátrányaira (II. rész). A III. részben a választási rendszerre, valamint szűkebb értelemben véve a győzteskompenzációra vonatkozó alkotmányos kereteket tekintem át, jogforrásként azonosítva az Alaptörvényt mint belső jogi, valamint nemzetközi jogi instrumentumokat. Mivel a vizsgált jogintézmény a választójog egyenlőségével van szoros összefüggésben, ezért ennek különböző értelmezési vetületeit, az effektív egyenlőséget (IV. rész), valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát (V.) veszem górcső alá, ismertetve az egyenlő választójog értelmezésének lehetséges szintjeit. Ezt követően ismertetem az Alkotmánybíróság határozatát a vizsgált jogintézmény alkotmányosságáról (VI. rész). A dolgozatot e határozat két szempontú vizsgálatával zárom; egyrészt elemzem a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal való összhangját (VII. rész), rámutatva a két gyakorlat ellentmondásaira, valamint a vizsgált jogszabályi konstrukció funkciótlanságára, majd saját értelmezési tipológiát javaslok, hangsúlyozva a jogintézmény alaptörvény-ellenességét (VIII. rész).

I. A VIZSGÁLAT TÁRGYA: A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ JOGINTÉZMÉNYE

1. Új választási rendszer – változó és változatlan elemek

A 2010-es országgyűlési választásokat követően megváltozott Magyarország közjogi rendszere. A kormány kétharmados többsége által politikai realitássá vált egy új alkotmány, az Alaptörvény megalkotása, és ezt követte a sarkalatos törvények, így az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése alapján az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban „új Vtv.”) elfogadása. Az Országgyűlés által elfogadott törvény új választási rendszert vezetett be, hatályon kívül helyezve a régi választási rendszert meghatározó jogszabályokat.¹

Az új választási rendszer, habár számos új elemet vezetett be, struktúrájában és alapelveiben megőrzi a régi választási rendszer sajátosságait. A választás továbbra is kategorikus szavazattal (tehát nem preferencia-sorrend felállításával) történik, vegyes rendszerben, vagyis megmarad az egyéni ág mint a többségi elv, valamint a listás ág mint a képviseleti elv érvényre juttatója, a rendszer a vesztes töredékszavazatok révén továbbra is kompenzálni igyekszik az egyéni körzetek aránytalanságát, továbbá megmarad az ötszázalékos választási küszöb.

Számos ponton változott azonban a választási rendszer. A korábbi kétfordulós egyéni körzeti voksolások egyfordulóssá változtak, megszűntek a területi listák, és a továbbiakban országos pártlistákra lehet szavazni, ebből fakadóan változtak az országos listaállítási követelményei. Változott a képviselők száma, a korábbi 386-ról 199-re, valamint változott az egyéni és a listás ág aránya. Új eleme továbbá a rendszernek a határon túli magyarok szavazati jogának megteremtése, valamint a nemzetiségi listára való szavazás. Mindezekén túl bevezetésre került a pozitív töredékszavazatok jogintézménye.

2. A győzteskompenzáció definiálása, fogalomhasználat

A rendszerváltást követően létrejövő választási rendszerünk kétfajta töredékszavazatot ismert; egyrészt a területi listákon másrészt pedig az egyéni körzetekben mandátumot nem eredményező szavazatokat.² E voksok az országos listára kerültek, a szabályozás funkciója az

¹ Így különösen az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban „rég Vtv.”).

² Régi Vtv. 9. § (1) bekezdés.

volt, hogy a területi listákon és az egyéni körzetekben mandátumot nem eredményező szavazatok ne vesszenek el, az azok által kifejezett preferencia valamilyen mértékben érvényesüljön.³

Az új Vtv. 15. § (1) bekezdés b) pontja alapján töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám. Ez azt jelenti, hogy az egyéni körzetek győztesei és második helyezettjei közötti szavazatmennyiség is töredékszavazatnak minősül, vagyis átkerül az országos listára.

Jelen dolgozat az így létrejövő töredékszavazatokra pozitív töredékszavazatokként, az egész jogintézményre – annak választási rendszerben érvényesülő hatásaival együtt – pedig győzteskompenzációként utal.

³ A töredékszavazatok szabályozása az egyéni körzetek esetében tehát azt a megdönthetetlen vélelmet állítja fel, hogy a jelöltre adott szavazat által megjelenített preferencia elsődlegesen pártpreferencia, hiszen a kompenzáció révén az egyéni ág szavazatai a pártlisták számára eredményezhetnek mandátumot. Ez ellentmond a vegyes rendszer egyéni ága logikájának, amennyiben ez utóbbi a választók és jelöltek közti kapcsolatot kívánja közvetlenné tenni. Annyiban viszont megalapozott a szabályozás, hogy figyelembe veszi azt a tényt, hogy az országgyűlési képviselők megválasztásánál elsődlegesen pártpolitikai preferenciák dominálnak. Ez utóbbi tényezőről lásd: SZOBOSZLAI GYÖRGY: Választási rendszer és politikai tagoltság In: Parlamenti választások 1990. Politikai szociológiai körkép. szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY, (MTA Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 2009.) 23.o.

II. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ STRUKTURÁLIS-FUNKCIONÁLIS ELHELYEZKEDÉSE

A győzteskompenzáció rendszertanilag a választási rendszer szabályozásába ágyazódik, vizsgálódásunkkor ezért bizonyos alapvető megállapítások tétele szükséges magával a választási rendszerrel, illetve az ahhoz kapcsolódó képviseleti elvekkel, valamint a rendszer normativitásával kapcsolatban. Így jelölhetjük ki a vizsgálódás keretét, amely a jogintézmény strukturális, valamint funkcionális elhelyezkedéséből következik, és amely a szabályozás alkotmányosságának vizsgálatakor viszonyítási alapként szolgálhat.

1. A választási rendszer fogalmának meghatározása

A győzteskompenzáció a választási rendszer eleme, így ez utóbbi definiálása szükséges ahhoz, hogy a jogintézmény alkotmányosságát annak funkciója illetve a jogszabályi környezetben elfoglalt helye alapján meg lehessen állapítani.

Alkotmányjogi értelemben a választási rendszer azon anyagi és eljárási normáknak az összessége, amelyek meghatározzák a szavazásra jogosult állampolgárok akaratának a népképviseleti szerv összetételébe való transzformálásának részletszabályait. Ez magában foglalja többek között az aktív- valamint passzív választójog kritériumainak,⁴ a választási alapelveknek,⁵ a szavazatok mandátumokká alakításának,⁶ valamint magának a választási eljárásnak⁷ a meghatározását.

Választási formula alatt értjük azt a módszert, amellyel a leadott szavazatokból kiszámolható a népképviseleti szerv mandátumainak megoszlása.⁸ A választási formula része tehát a választási rendszernek, azonban nem azonos azzal, csupán egyik részelemét alkotja. Jelen vizsgálódás célja a győzteskompenzáció alkotmányosságának megítélése, és mivel ez utóbbi a szavazatok mandátumokká alakításakor fejti ki hatását, ezért jelen dolgozat szempontjából a választási formula különös jelentőséggel bír.⁹

⁴ Alaptörvény XXIII. cikk.

⁵ Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés.

⁶ új Vtv.

⁷ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

⁸ FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: Voksok és Mandátumok (Villányi úti könyvek, Budapest, 1998.) 32-33.o.

⁹ lásd V. rész 3. pont 3. ábra

A választási rendszer e definíciójával meghatároztuk tehát annak „kezdő- és végpontját”; vizsgálódásunk során a választópolgárok által leadott szavazatok (kezdőpont) és a népképviselési szerv összetételének (végpont) összefüggéseit vizsgáljuk. Ez összhangban van a választópolgárok Alaptörvény által is lefektetett képviselési elven alapuló hatalomgyakorlásának elvével, vagyis azzal, hogy „a nép a hatalmát képviselői útján [...] gyakorolja.”¹⁰ Ezzel összhangban állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmányban lefektetett népszuverenitás elve „elsődlegesen az ország választópolgárainak abban a jogában fejeződik ki, hogy választással létrehozzák a legfelsőbb államhatalmi és népképviselési szervet”,¹¹ így tehát „a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselés.”¹²

A képviselési demokráciák immanens eleme, hogy a hatalomgyakorlás során a választópolgárok akarata közvetlenül nem foghatja át az államot mint közösséget érintő döntési folyamatok egészét. A konkrét döntések meghozatalát illetően – a közvetlen demokratikus intézmények kivételes érvényesülésétől eltekintve – tehát már nem követelmény a választópolgárok szavazatának egyenértékűsége.¹³ Ebből következik, hogy a választási rendszerre vonatkozó szabályokat, így a választójog alapelveit is a népképviselési szerv megalakításáig kell alkalmazni,¹⁴ nem érvényesülhetnek azonban a konkrét döntéshozatali eljárások keretében, vagyis nem köthetik a szabad mandátummal rendelkező országgyűlési képviselőket,¹⁵ habár ezt az elvet – vagyis a választási alapelvek térfelületén a szavazattól a mandátumig terjedő meghatározását – logikailag áttöri az Alkotmánybíróság

¹⁰ Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés.

¹¹ 22/1993. (IV. 2.) AB határozat (ABH 1993, 182, 185.)

¹² Ehhez képest másodlagosan érvényesülnek a közvetlen demokratikus eszközök, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33, 36.) – E körben meglátásom szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bekezdései között nincs tartalmi különbség, így a korábbi alkotmánybírósági határozatok is alkalmazhatóak maradnak.

¹³ Éppen ezért tekinti az Alkotmánybíróság az egyenlő választójogot „kiemelkedően fontos politikai jognak”, mivel „a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négyévenkénti gyakorlása során tudnak befolyást gyakorolni a legfőbb államhatalmi és népképviselési szerv összetételére.” 6/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 19, 20.)

¹⁴ Vagyis az egyenlőséget és általánosságot a választás valamennyi stádiumára, a titkosságot és közvetlenséget pedig csak a szavazásra kell alkalmazni. BODNÁR ESZTER: A választójog alapjogi tartalma és korlátai (HVG Orac, Budapest, 2014.) 100.o.

¹⁵ „A szabad mandátum lényege az imperatív mandátummal szemben fogalmazható meg, miszerint a képviselőnek nem adható jogilag kötelező utasítás, így a képviselők jogilag nem is kötődnek a választókhoz, irányukba nincsenek jogi kötelezettségeik, és a választók által nem vonhatók felelősségre.” DEZSŐ MÁRTA: Képviselés és választás a parlamenti jogban (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, Budapest, 1998.) 83.o. – „A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem utasítható és a képviselő egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni.” 2/1993 (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33, 38.)

26/2014. (VII. 23.) AB határozata.¹⁶ Jelen dolgozat – terjedelméből fakadóan is – adottnak veszi a képviseleti demokrácia intézményét, és a választópolgárok akaratának egyenlő mértékű érvényesülését mint a népszuverenitás érvényre jutását is e keretrendszeren belül értelmezem.¹⁷

Az előzőekben lefektetett kezdő- és végpont figyelembevételével a választási rendszert tágabb értelemben úgy is meghatározhatjuk, mint mindazon szociológiai, politológiai, valamint jogi tényezők összességét, amelyek hatással vannak a szavazásra jogosult állampolgárok akaratának a népképviseleti szerv összetételébe való transzformálására. E tágabb meghatározás tehát nem csak az Alaptörvény, valamint egyéb jogi instrumentumok által meghatározott jogi szerkezetet, hanem az azt kitöltő társadalmi, illetve politikai realitásokat is magában hordozza (lásd 1. ábra).

¹⁶ A határozat az önkormányzati választási rendszer azon új elemének alkotmányosságát vizsgálta, amelynek értelmében a kerületi polgármesterek ez utóbbi minőségükön túl, megválasztásukkal a fővárosi közgyűlés tagjai lesznek. Az indítvány alapján e rendelkezések sértették az egyenlő választójog elvét, mivel a kerületek között jelentős, bizonyos kerületek között több mint hatszoros különbség van a választásra jogosultak száma tekintetében. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint azonban „a jogalkotó [...] olyan további szabályozási elemeket épített be a Tv.-be (*helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény* – M.J.) melynek funkciója az egyenlőség elve önmagában nézve fennálló sérelmének más jogi szabályokkal történő ellensúlyozása.” {Indokolás [41]} Az ellensúlyként fellépő rendelkezés pedig az volt, miszerint a fővárosi közgyűlésben csak akkor kapja meg egy javaslat a szavazatok többségét, ha meghatározott szavazatarány mellett a főváros lakosságának együttesen több mint felét kitevő kerületek megszavazzák azt. Az önkormányzati választási rendszer alkotmányosságát tehát az Alkotmánybíróság egy, a rendszeren kívüli döntéshozatali technikával kívánta megindokolni. Ahogy Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleményében rámutat „a kettős döntéshozatali rendszer [...] a már megválasztott képviselőkkel álló testület későbbi működésére vonatkozó döntéshozatali eljárási szabály” amely „a választójoggal összefüggésben [...] – dogmatikailag – nem is lehetne vizsgálható.” {Indokolás [144]}

¹⁷ Ezzel vizsgálódásom körén kívülre helyezem a közvetlen és közvetett demokratikus intézmények és az azokhoz kapcsolt esetleges demokráciadeficit kapcsolatának elemzését, és így annak vizsgálatát, hogy maga a képviselet fogalmilag mennyiben eredményezheti a választók akaratának – egyenlő – érvényesülését. Erről lásd bővebben; ILONSZKI GABRIELLA: Képviselők és Képviselet Magyarországon a 20. században (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.) 37-43.o. ; KIS JÁNOS: A népszavazás a Köztársasági Alkotmányban In A Népakarat dilemmái, szerk. ENYEDI ZSOLT (Századvég Kiadó, Budapest, 2009.) 63-87.o.

1. ábra

Szociológiai, politológiai tényezők	stb.				
	Résztvételi hajlandóság			Vizsgálat tárgya	
	Pártrendszer				
	Pártok területi súlya				
		Aktív / passzív választójog	Választási eljárás	Választási formula	stb.
Választási rendszer jogi konstrukciója					

Miként Dezső Márta is rávilágított, a választási rendszer működése – így annak alkotmányos vizsgálata – nem képzelhető el e tágabb kontextus nélkül.¹⁸ Ahogy az Emberi Jogok Európai Bírósága fogalmazott, a választási rendszer az adott állam „politikai fejlődéstörténetének” (*political evolution of the country*) függvényében értelmezhető, amiből az következik, hogy eltérő fejlődéstörténetű államokban részben eltérő alkotmányossági standard érvényesül, tehát adott állam választási rendszere – pontosabban szólva választási rendszerének jogi konstrukciója – lehet alkotmányos, míg ugyanez a rendszer más államban nem lenne az.¹⁹

Példaként utalhatunk a vizsgálódásunk szempontjából egyik legfontosabb tényezőre, az adott állam pártrendszerére,²⁰ amely – ahogy arra még a későbbiekben részletesebben is

¹⁸ DEZSŐ MÁRTA: Választási rendszerek In Választójog, szerk. MÁTHÉ GÁBOR (Változó Világ 50 – Press Publica, Budapest, 2004.) 58.o.

¹⁹ Példaként hozható fel az angol relatív többségi választási rendszer, amely az angol kétpárti tradíciókból fakadóan képes ellátni a demokratikus választási rendszerek alapvető funkcióit, még ha a képviseleti funkció nem is jut érvényre maradéktalanul. Lásd a példákat a 28. lábjegyzetben. – „Features that would be unacceptable in the context of one system may be justified in the context of another.” Yumak and Sadak v. Turkey [GC], Judgment of 8 July 2008, no. 10226/03, para 111.

²⁰ Vagyis az adott államban működő pártok strukturális tagozódására. „A pártrendszer a pártok közötti viszonyok mintázata.” ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Pártok és Pártrendszerek (Osiris Kiadó, Budapest, 2004.) 141.o.

kitérek – jelentős mértékben befolyásolja az adott rendszer arányosságát és így a választójog effektív egyenlőségének érvényesülését.²¹

2. A képviselő két elvének érvényesülése – a többségi, valamint az arányos választási rendszerek

Attól függően, hogy a választási rendszer kormányzási vagy reprezentatív funkciója kerül előtérbe, megkülönböztetünk többségi, arányos, valamint e kettő elemeinek keveredéseként létrejött vegyes választási rendszereket.²² Ezek vizsgálatakor valójában a demokratikus döntéshozatal Lijphart által leírt két alapmodellje, a többségi és a konszenzusos modell feszül egymásnak.²³

Többségi választási rendszernek nevezzük azt a rendszert, ahol a népképviselői szerv tagjai az egyéni körzetekben legtöbb szavazatot (relatív többségi rendszer) vagy a szavazatok több mint felét (abszolút többségi rendszer) megszerző jelöltek lesznek, a többi szavazat pedig nem eredményez mandátumot.²⁴ Ez jellemzően egymandátumos körzetekben valósul meg, illetve az is elmondható, hogy egy csak egymandátumos körzetekből álló rendszer mindenképpen többségi lesz.²⁵

Történetileg ez a típus alakult ki legelőször, a XIX. század második felében, még a modern pártpolitizálás megjelenése előtt. „Amíg a választók köre a helyi notabilitások szűk csoportját

²¹ Természetesen arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy nem csak a pártrendszer van hatással a választási rendszer működésére, de ez utóbbi is jelentősen befolyásolja az előbbi, vagyis egy többségi rendszer a pártok számának csökkenését, így a pártrendszer tömbösödését, míg egy teljesen arányos rendszer a pártrendszer szétaprózódását eredményezi. Dezső Márta megfogalmazásában: „Általánosan elfogadott és eléggé igazolt tétel, hogy az egyfordulós relatív többségi rendszer (mint az angol) a kétpárti váltógazdálkodásnak kedvez, ahol egy új harmadik párt létrejötte és hatalmi tényezővé válása igen nehéz, majdnem lehetetlen.” DEZSŐ 1998. (15.lj.) 71.o.

²² A választási rendszerrel foglalkozó tudományok az itt ismertetettnél jóval részletesebb és pontosabb tipológiákat dolgoztak ki, figyelembe véve a világ különböző államaiban működő megoldásokat. E helyen a célom azonban nem egy világszinten pontos tipológia ismertetése, csupán a többségi és arányos rendszerek eltérő logikájának illusztrálása. Erről lásd bővebben az International Institute for Democracy and Electoral Assistance kiadványát: „Electoral System Design: The New International Idea Handbook”, elérhető: http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf (utolsó letöltés: 2014.11.04.)

²³ A többségi modell az egyéni kerületi választási rendszerre, valamint az így létrejövő kétpárti tömbösödéssre épül, melynek eredményeként a döntéshozatal is többségi jellegű lesz. Jellemző erre a modellre az egypárti kormányzás, a törvényhozás és a végrehajtó hatalom összefonódása. A konszenzusos modell ezzel ellentétben a döntéshozatalba integrálja a kisebbségben maradt erőket is, melynek jellemző eszköze az arányos választási rendszer következtében fellépő koalíciós kényszer, valamint egyéb, alkotmányos intézmények (pl. kétkamarás törvényhozás). Arend Lijphart két munkáját [Democracies. Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (Yale University Press, New Heaven, 1984.), Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries (Yale University Press, New Heaven, 1999.)] összegzi: ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (20.lj.) 45-50.o.

²⁴ GIOVANNI SARTORI: Összehasonlító Alkotmányelmélet (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.) 16.o.

²⁵ „Egymandátumos körzetekben ugyanis semmilyen formulával nem lehet a szavazat- és mandátumarányokat összekapcsolni.” FÁBIÁN – KOVÁCS 1998. (8.lj.) 36.o.

foglalta magában, és a politikai párt alig volt több, mint egyfajta laza politikai klub [...] az egyéni választókerületi rendszer megfelelt a politika kívánalmainak.”²⁶

A többségi rendszerek általában a nagyobb pártokat részesítik előnyben, így a hatalomkoncentráció felé tendálnak, amely kedvező feltételeket biztosít a kormányozhatóságának, valamint az adott állam vezetése stabilitásának tekintetében. Hátránya e rendszereknek, hogy nem csatornázzák be a győztesen kívüli – gyakran tetemes mennyiségű – mandátumot, így veszélybe kerülhet a rendszer legitimitása.²⁷

Arányos választási rendszer esetén az adott pártra leadott szavazatarány megegyezik a párt által megszerzett mandátumok arányával.²⁸ Az arányos rendszerek legjellemzőbb megjelenési formája a listás szavazás, mely során nem egyéni jelöltekre, hanem pártlistákra lehet szavazni.

Az arányos választási rendszerek a XIX. század legvégén, XX. század elején a többségi rendszerek ellenpólusaként, a tömegpártok és a pártpolitizálás megjelenésével terjedtek el.²⁹ Előnyük, hogy a társadalomban meglévő erőviszonyok pontos reprezentálása révén nagyobb legitimitást biztosítanak. Hátrányuk azonban, hogy – különösen választási küszöb hiányában – sok párt juthat be az országgyűlésbe, és ezzel összefüggésben igen ritkán fordul elő, hogy egy párt megszerezze a mandátumok többségét.³⁰ Ennek következtében koalíciós kényszer lép fel, amely veszélyeztetheti az állam kormányozhatóságát és tágabb értelemben az állam működésének stabilitását.³¹

²⁶ DEZSŐ MÁRTA: A választási rendszer In Alkotmánytan I., szerk. KUKORELLI ISTVÁN (Budapest, Osiris kiadó, 2007.) 213.o.

²⁷ A relatív többségi angol rendszerben például a liberálisok 1983-ban a szavazatok 25,4%-ával a mandátumok alig 3,5%-át szerezték meg. FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: A választási rendszerek arányosságának egyes kérdései, Politikatudományi Szemle, 1994. 3. szám, 206.o. – Illetve, több körzet esetén, ad absurdum az is lehetséges, hogy nem a legtöbb szavazatot szerző személy vagy szervezet szerzi meg a mandátumok többségét. Ez történt például az Amerikai Egyesült Államokban 2000-ben, mikor George W. Bush és Al Gore párharcából előbbi került ki győztesen holott utóbbi – országosan összesítve – több szavazatot szerzett. Európai példa az 1974-es angol választás, ahol a Munkáspárt a szavazatok 37,2 százalékával szerzett többséget, holott a konzervatívok a szavazatok 39,9 százalékát szerezték meg. – SARTORI (24. l.) 74.o

²⁸ DOUGLAS W RAE: A választási rendszer változó elemei In Választási rendszerek, szerk. FÁBIÁN GYÖRGY (Osiris Kiadó, Budapest, 1997) 55.o.

²⁹ A XIX. század végi, laza szervezetségi fokkal rendelkező ún. honorációr pártok alapvetően magukat a képviselőket reprezentálták, nem pedig közvetlenül a társadalom szélesebb rétegeit. A tömegpártok XX. század eleji megjelenésével a szavazó-képviselő-párt összeköttetés redukálásából létrejött a szavazókat közvetlenül integráló entitás, amely immár magasabb szervezetségi fokon működött, és jellemzően nem az egyéni képviseletet, hanem a listás reprezentációt részesítette előnyben. ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (20.lj.) 111-114.o. – Ilonszki Gabriella szintén a pártok fejlődésével magyarázza az arányos választási rendszerek előretörését: „A folyamat magyarázata a pártfejlődés, és a körzetekhez kötődő szereplő, a helyi notabilitás leértékelődése a mozgalmat, erőt mutató pártokhoz és jelöltjeikhez képest.” ILONSZKI 2009. (17.lj.) 28.o.

³⁰ ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (20.lj.) 260.o.

³¹ Ezt jól illusztrálja az, hogy a Fidesz-KDNP 2010-es európai viszonylatban is ritkaságszámba menő mértékű győzelmeikor is „csak” a területi listás szavazatok 52,73%-át szerezte meg, így – és most tekintsünk el a példa történelmietlenségétől – egy tisztán arányos rendszerben alig haladta volna meg az abszolút többséghez szükséges mandátumszámot.

A vegyes rendszerek vegyítik a többségi és az arányos rendszerek elemeit, vagyis rendelkeznek mind listás, mind pedig egyéni körzeti ággal. A rendszerváltást követően létrejött magyar választási rendszer is vegyes volt; 176 képviselőt választottak egyéni körzetben, 210 képviselőt pedig területi-, valamint országos listás rendszerben, habár – a későbbiekben tárgyalandó körülmények miatt – a területi listás ág is mérsékelten aránytalannak bizonyult. Az új rendszer is alapvetően e két ágra épít, 106 képviselő kerül ki az egyéni körzetekből, 93 pedig az országos listáról.

A magyar rendszer tehát az arányos és többségi rendszerek szintézisére épít, megpróbálva megtartani mindkét rendszer előzőekben említett előnyeit és hátrányait. Az már a gyakorlati megvalósulás egyes – későbbiekben részletesen ismertetett – tulajdonságainak köszönhető, hogy nemzetközi összehasonlításban a magyar rendszer inkább többségi mint arányos.

3. A választási rendszer normativitásának és módosításának kapcsolata

A stabil és kiszámítható módon működő választási rendszer a demokrácia elvén működő politikai rendszer elengedhetetlen feltétele.³² A választási rendszer normák összessége, ebből következően pedig az a funkciója, hogy a demokratikus rendszerben a hatalomért versengő politikai erők hozzá igazíthassák magatartásukat. A politika szereplői jogalanyok, akikre nézve a választási rendszer meghatározza, hogy milyen szabályrendszer szerint részesedhetnek az országgyűlési mandátumokból, tágabb értelemben a közhatalomból. Ez eredményezi azt, hogy a jogalanyok cselekvése igazodik a normához, mint a legitimációt megeremtő szabályhoz – ezt értem a választási rendszer normativitása alatt.

A választási rendszer módosításakor azonban a módosító közjogi entitás, az Országgyűlés és a politikai erő egybeesik, vagyis azok módosíthatják a szabályokat, akikre nézve majd alkalmazni kell azt, tehát a normát alkotó személy és a jogalany összeolvad. Kenneth Benoit elmélete szerint a politikai pártok aszerint választanak az egyes választójogi szabályozások közül, hogy melyik eredményez számukra több helyet a törvényhozásban (*seat maximizing model*).³³ A választási rendszer módosításához szükséges országgyűlési többséget birtokló politikai erő tehát megteheti, hogy nem a cselekvését igazítja a szabályokhoz, hanem fordítva, úgy módosítja a szabályokat, ahogy az a mindenkori politikai érdekeit szolgálja.³⁴ Vagyis,

³² {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]}

³³ KENNETH BENOIT: Models of electoral system change, Electoral Studies, 2004., 23 (3), 373.o.

³⁴ Amennyiben az átalakítás nem érdeke, akkor ez a szabályok változatlanságában is megnyilvánulhat. Benoit példának hozza fel az 1994 és 1998 közötti MSZP-SZDSZ koalíciós kormányt, ahol – állítása szerint – a

tágabb értelemben, ebben az esetben nem a legitimáció feltételei szabják meg a hatalomgyakorlást, hanem a hatalomgyakorlás szabja meg a legitimáció feltételeit.

Magyarország alkotmányos rendszerében a választási rendszer normativitását az Alaptörvény későbbiekben ismertetett keretszabályozása, valamint az e szabályokkal való összhangot vizsgáló Alkotmánybíróság biztosítja.³⁵ Az Alkotmánybíróság e hatásköre azonban az Országgyűlés választási rendszerrel kapcsolatos széles jogalkotói szabadságának komplementereként igencsak szűkös; amiről az Alaptörvény hallgat, arról a jogalkotó szabadon – vagyis az Alkotmánybíróság vizsgálata nélkül – dönt, így ez teret adhat a politikai érdekek megjelenésének a szabályozásában.³⁶ Ez, ahogy a későbbiekben kitérek rá, fontos szempont lehet a választójog egyenlőségének korlátozásának Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatánál.³⁷

választási rendszer arányosításának az állta útját, hogy a nagyobbik koalíciós partner MSZP nem volt érdekelt a reformban. BENOIT 2004. (33.lj.) 377.o.

³⁵ Értelmszerűen az Alaptörvény is csak a módosításához szükséges országgyűlési képviselői többség megszerzéséig teheti meg ezt. Ezen túlmenően a rendszer normativitását már nem jogi, hanem jogon kívüli egyéb stabilizáló erők biztosíthatják.

³⁶ Másrészt a magyar szabályozás szerkezete is igencsak gyengíti az Alkotmánybíróság normativitás védelme okán kifejtett tevékenységét. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének utolsó fordulata alapján a választási rendszert meghatározó rendelkezéseket sarkalatos, vagyis az Alaptörvény T) cikk alapján a jelen lévő képviselők kétharmadának támogatásával elfogadott törvénybe kell foglalni. Ehhez képest magának az Alaptörvénynek a módosításához elegendő az összes képviselő kétharmadának szavazata [Alaptörvény S) cikk]. Elmondható tehát, hogy nagyon szűk azon eseteknek a köre, mikor a kormányzó többség módosítani tudja a választási rendszert, de nem tudja módosítani az Alaptörvényt. Ez politikailag formalitássá redukálhatja az Alkotmánybíróság normativitás védelme érdekében kifejtett tevékenységét, alkotmányjogilag viszont semmiképpen sem; elmondható, hogy az Alkotmánybíróság az egyetlen intézmény, amely a választási rendszer szabályozásának Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálhatja, és így is kell eljárnia, még ha a szabályozás fent említett fogyatékosai okán ennek hatákonysága igencsak megkérdőjelezhető lesz.

³⁷ A választójog egyenlőségének és általánosságának módosításával tudja egy politikai erő a választási rendszert a saját képére formálni. Itt érdemes felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság érvelésére, miszerint „az általános és egyenlő választójog maradéktalan biztosítása által érhető el, hogy a megválasztott hatalom [...] legitimitása ne legyen megkérdőjelezhető.” {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]}

III.A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ MEGÍTÉLÉSÉNEK NORMATÍV KERETEI

1. Az Alaptörvény által szabott keretek

Sem az Alkotmány sem pedig az Alaptörvény nem határozza meg a választási rendszer pontos szabályait, ebből fakadóan az országgyűlésnek széles jogalkotói mozgástere van e szabályok kialakítása tekintetében.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során.” Azonban e döntési szabadságnak határt szabnak az alkotmányban lefektetett keretek. Ennek megfelelően „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.”³⁸

A keretszabályozás egyik eleme magának a választójognak a meghatározása. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) bekezdése rendelkezik az állampolgárok országgyűlési választásokon érvényesülő aktív, illetve passzív választójogáról, esetünkben csak előbbi, vagyis a választói jogosultság bír relevanciával. A szakirodalomban kikristályosodott álláspontot, miszerint a választójog egy kettős természetű alapjog,³⁹ az Alkotmánybíróság 1/2013. (I. 7.) AB határozata foglalta össze. E szerint a választójog kettős funkcióval rendelkezik; egyrészt biztosítja a közügyekben való részvételt az állampolgárok számára, másrészt a képviseleti szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál. Ebből fakadóan a választójog a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog.⁴⁰ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja, az 1/2013. (I. 7.) AB határozat pedig megerősíti azt a gyakorlatot, amely alapján a választójogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági teszt feltételeinek megfelelően lehet korlátozni.⁴¹

A mandátumképzés kapcsán az Alaptörvény által lefektetett, az országgyűlési választások módját meghatározó választási alapelvek bírnak jelentőséggel. Az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő

³⁸ 63/B/1995. AB határozat (ABH 1996, 509, 513.)

³⁹ BODNÁR 2014. (14.lj.) 54-55.o.; DEZSŐ 1998. (15.lj.)

⁴⁰ {1/2013 (I. 7.) AB határozat, Indokolás [54]-[55]}

⁴¹ 16/1994. (III. 25.) AB határozat (ABH 1994, 79, 81.); {1/2013 (I. 7.) AB határozat, Indokolás [65]}

választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.⁴²

Az alapelvek célja a választójog, illetőleg a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlásának, a választások demokratizmusának, valamint az Alaptörvényben szabályozott eljárási garanciáknak a biztosítása.⁴³ Az alapelvek tehát kijelölik a választási rendszer keretét, ezáltal az országgyűlés mozgásterének szabnak határt, mivel a szabályozásnak meg kell felelniük a bennük megjelenő alkotmányos elvárásoknak.

Mivel a győzteskompenzáció a választási formula része, így a szavazatok mandátumokká alakításakor fejti ki hatását, a választási alapelvek közül – mivel számos európai országgal ellentétben a magyar alapelvi szabályozásnak nem része az arányosság elve⁴⁴ – a választójog egyenlőségével van szorosabb kapcsolatban, ez utóbbi későbbiekben foglalt lehetséges értelmezésével, vagyis a választójog effektív egyenlőségével szemben fejti ki hatását. Ennek megfelelően jelen dolgozat során az alkotmányossági kritériumokat a választójog egyenlőségére szűkítve vizsgálom.

Az Alaptörvény „szükszavúságából” két dolog is következik; egyrészt az Országgyűlés előbbiekben említett széles mérlegelési szabadsága, másrészt az Alkotmánybíróságnak biztosított mozgáster – a testület részletes jogi szabályozás híján maga dolgozhatta ki a választójogi szabályozásból következő követelményrendszert.

A választójog egyenlőségének kritériumával kapcsolatban a legfőbb jogforrás tehát maga az Alaptörvény, illetve annak tartalmát kibontó alkotmánybíróági határozatok. Kérdésként merülhet fel az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően keletkezett alkotmánybíróági határozatok alkalmazhatósága, különös tekintettel az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezéseinek 5. pontjára, amely alapján „az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik.”. Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányon alapuló határozatai tekintetében kimondta azonban, hogy az újabb ügyek

⁴² A választójog négy alapelve, vagyis az általánosság, egyenlőség, közvetlenség és titkosság már az Alkotmány XIII. „A választások alapelvei” fejezetében is szerepelt. Az Alaptörvény bevezet egy ötödik alapelvet is, a választók akaratának szabad kifejezését, ez egyrészt értelmezhető a többi alapelv összefoglalásaként, egy lehetséges aktivista értelmezés szerint „a választást olyan törvények alapján kell megtartani, amelyek garantálják a választójog hatékony gyakorlását”, illetve egyes szerzők azt sem tartják kizártnak, hogy az új alapelv értelmében egy esetlegesen súlyosan aránytalan választási rendszer is alapot adhatna az alaptörvény-ellenesség megállapítására. BODNÁR ESZTER: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás, 2011/3, 107. o.

⁴³ DOMAHIDI ÁKOS: 71. § [A választások alapelvei] In Alkotmány Kommentárja, szerk. JAKAB ANDRÁS (Századvég kiadó, Budapest, 2009.) 2737.o.

⁴⁴ Példának okáért Ausztria, Hollandia vagy Svédország alkotmánya is meghatározza alapelvként a választási rendszer arányosságát. Lásd; BODNÁR ESZTER: Alkotmányjogi dilemmák az új választási törvénnyel kapcsolatban, Közjogi Szemle, 2012/1. 40.o.

tekintetében is felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha az Alaptörvénynek az Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú rendelkezései és értelmezései szabályai alapján ez lehetséges.⁴⁵ A választójog egyenlősége az Alkotmány 71. §-ban szerepelt, az Alaptörvény és az Alkotmány e rendelkezései tartalmukban megegyeznek. Ennek megfelelően Alkotmánybíróság a választójoggal kapcsolatban megerősítette és konkretizálta korábbi határozatainak alkalmazhatóságát.⁴⁶

2. Nemzetközi szabályozási keret

A nemzetközi szabályozási keret ismertetéseként két, hazánk szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi jogi dokumentumot, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének vonatkozó rendelkezéseit ismertetem.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban „Egyezségokmány”) 25. cikk b) pontja rögzíti a választójog egyenlőségét. Az Egyezségokmányból nem következik azonban, hogy csak arányos választási rendszer felel meg a dokumentumnak, mivel az egyenlő választójog „a névleges értékre vonatkozik (numerical value) és nem az eredményértékre (effect)”.⁴⁷ A Mátyus ügy kapcsán az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága megállapította, hogy nem összeegyeztethető az Egyezségokmánnyal a választókerületek közötti aránytalan különbség.⁴⁸ Az Egyezségokmány 25. cikkéhez írt kommentár alapján „a választókörzetek meghatározása nem torzíthatja a választópolgárok megoszlását.”⁴⁹

Az Egyezségokmányból tehát csak az egyenlő választójog „nominális” szintjére vonatkozóan származnak kötelezettségek, a választójog effektív egyenlőségére vonatkozóan azonban nem. Így, az arányosság szempontjából e rendelkezések nem határoznak meg pontos elvárásokat.

⁴⁵ {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]-[33]}

⁴⁶ {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [49]-[50]}

⁴⁷ JAKAB ANDRÁS: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában In Pázmány Law Working Papers 2011/38, 2.o.

⁴⁸ Mátyus v. Slovakia No. 923/2000 (22 July 2002)

⁴⁹ Lásd. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának az Egyezmény 25. cikkéhez írt kommentárjának 21. pontját(<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom25.htm>, utolsó letöltés: 2014. november 2.) Ugyanebben a pontban szögezi le a kommentár, hogy a választási rendszernek meg kell felelnie az „egy ember egy szavazat” elvének („the principle of one person one vote must apply”).

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban „Egyezmény”) első kiegészítő jegyzőkönyvének harmadik cikke rendelkezik a szabad választás jogáról, és habár az egyenlő választójog nincs explicite megemlítve, a Mathieu-Mohin ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban „Bíróság”) kijelentette, hogy a választópolgárok szabad kifejezésének követelménye „magában foglalja [...] a választópolgárokkal szembeni egyenlő bánásmód követelményét” passzív és aktív választójoguk gyakorlása során.⁵⁰ A cikk tehát közvetve előírja a választójog egyenlőségét.

A Bíróság azonban a fenti ügyben arra is rámutatott, hogy az első kiegészítő jegyzőkönyv harmadik cikkében foglalt követelményrendszeren belül a tagállamokat széles mérlegelési jogkör (*margin of appreciation*) illeti meg, tehát magából a cikkből nem következik kötelezettség egy bizonyos típusú, azaz arányos vagy többségi rendszer megteremtésére. A Bíróság ezt azzal magyarázta, hogy „a választási rendszereknek olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyek néha aligha összeegyeztethetőek egymással: egyrészt a választópolgárok akaratát kell híven tükrözniük, másrészt viszont úgy kell a véleményeket becsatornázniuk, hogy elősegítsék a megfelelően egyértelmű és koherens politikai akarat formálódását.” A Bíróság emellett azt is kijelentette, hogy a cikkből nem következik a szavazatok effektív egyenlősége.⁵¹

Az Egyezmény rendelkezéseiből tehát – az Egyezségokmányhoz hasonlóan – nem következik a szavazatok effektív egyenlősége, a Bíróság értelmezése szerint a dokumentumban implicite megfogalmazott egyenlő választójog csupán az egy ember – egy szavazat elvére terjed ki.

A nemzetközi feltételrendszer összegzéseként elmondható, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok, valamint azok értelmezését, illetve alkalmazását végző szervek különös hangsúlyt fektetnek a tagállamok széles mérlegelési jogkörére a választási rendszer meghatározásával kapcsolatban. Ebből fakadóan a választójog effektív egyenlőségének követelménye sehol sem jelenik meg; a nemzetközi jogi aktorok „nem merészkednek” a választójog nominális egyenlőségénél, vagyis az egy ember egy szavazat elvénél tovább.

Véleményem szerint ez a megközelítés helyeselendő, hiszen a nemzetközi jogi dokumentumok értelemszerűen különböző történelmi háttérű és politikai berendezkedésű tagállamokra nézve határoznak meg követelményeket, így nem volna ésszerű bizonyos

⁵⁰ Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54

⁵¹ „It does not follow, however, that all votes must necessarily have equal weight as regards the outcome of the election [...] thus no electoral system can eliminate 'wasted votes'”. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, no. 9267/81, Series A no. 113, para 54.

alapvető elvárások lefektetésén túl specifikus választási rendszer kötelezővé tétele. Ahogy jelen dolgozat is rámutat, a választási rendszerek működése nem vizsgálható az adott állam politikai berendezkedésétől és hagyományaitól elszakítottan, ebből fakadóan pedig egy, e tekintetben különböző paraméterű államokat összefogó dokumentum részéről nem célszerű, és a legitimációs láncolat áttételes voltából következően nem is kívánatos túlfűtött részletekbe menő szabályozás megalkotása.

IV.A VÁLASZTÓJOG EFFEKTÍV EGYENLŐSÉGE

A választójogi alapelvek keretjellegeből, valamint a szabályozás szükségességéből következően mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a szakirodalom széles mozgástérrel rendelkezik az egyenlő választójog fogalmának értelmezése tekintetében. Az alábbiakban először is kitérek az egyenlő választójognak a választási rendszer II. részben meghatározott kezdő és végpontjából következő effektív egyenlőségére.

1. A választójog effektív egyenlőségének fogalma

Az egyenlő választójogot egyrészt definiálhatjuk úgy, mint a választópolgárok azon jogának egyenlőségét, hogy szavazatuk révén meghatározzák az országgyűlés összetételét. Ez az egyenlőség azt feltételezné, hogy mindegyik szavazat ugyanakkora súllyal esik latba, vagyis az országgyűlés összetétele tökéletesen leképezi a szavazatokban megnyilvánuló arányokat. A szakirodalom, valamint az Alkotmánybíróság ezt hívja a „választójog effektív egyenlőségének”.⁵²

Az egyenlőségnek mint logikai fogalomnak ez az értelmezés felel meg maradéktalanul, hiszen – a II. részben foglaltak szerint – a választási rendszer terrénumát leszűkítettük a szavazatokra, valamint azok mandátumokra való transzformációjára, tehát ha valamelyik szavazat nagyobb súllyal esik latba, úgy az azt leadó választójoga hangsúlyosabb, következésképpen nem egyenlő a többi választó választójogával.

2. A választójog effektív egyenlőségének mérőszáma – az arányosság

Azt, hogy az adott választási rendszer hogyan transzformálja a szavazatokat mandátumokká, vagyis, hogy a létrejövő országgyűlés összetétele mennyiben képezi le a szavazatokon belül megnyilvánuló arányokat, az adott választási rendszer arányossága határozza meg.

Az arányosság mértékét az mutatja meg, hogy az adott pártra leadott szavazatok milyen arányban vannak az adott párt által megszerzett mandátumokkal.⁵³ Példaként hozható fel az MDF 1990-es szereplése, amikor is a listás szavazatok 24,73%-val elnyerte a mandátumok

⁵² Lásd pl.: VARSÁNYI BENEDEK: Egyenlő választójog – arányos választási rendszer. Fundamentum, 2006/3. ;{3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}

⁵³ A-val jelöljük az arányossági együtthatót, amely a párt mandátumarányának és szavazatarányának hányadosa, azaz $A = M_p/V_p$, ahol M_p a párt által megszerzett mandátumok, V_p pedig a pártra leadott szavazatok aránya.

42,49%-át, vagyis az arányossági együtthatója 1,72 volt, tehát 1,72-szer több mandátumot szerzett, mint amennyit a szavazati aránya „indokolt volna”.

Az arányosság mérésének szempontjából figyelemmel kell lenni a magyar választási rendszer bizonyos sajátosságaira, mind a korábbi rendszernél, mind a jelenlegi rendszernél. Vegyes választási rendszer révén, ahol a korábbi rendszerben a két ág (területi, valamint egyéni körzet) a harmadikon (országos lista) keresztül kölcsönhatásba is lép egymással, nem egyértelmű, hogy az arányosság mérésénél milyen érték legyen az arányossági együttható nevezőjében. Fábián György és Kovács László Imre három lehetőséggel számol, egyrészt azzal, hogy csak a területi listás szavazatokból indulunk ki, másrészt azzal, hogy az első forduló érvényes egyéni szavazatait és listás voksait összesítjük, harmadrészt pedig azzal, hogy mindkét egyéni forduló és a listás szavazás voksait együttesen vesszük figyelembe. Jelen dolgozatban – Fábián és Kovács álláspontjával⁵⁴ ellentétben, követve Szoboszlai György és Arend Lijphart⁵⁵ gyakorlatát – a listára leadott voksokat tekintem majd az arányosság mérésének alapjának, tehát a dolgozat számításai is ez alapján történnek.⁵⁶

Egy adott választás összes szereplőjének szavazati arányából és mandátumarányából kiszámítható az egész választás arányosságát mérő Loosemore-Handby index, amely azt mutatja meg, hogy az adott választás során a mandátumok hány százaléka volt „rossz helyen”.⁵⁷

Az arányosság tehát a választójog effektív egyenlősége mérőszámának tekinthető, hiszen azt mutatja meg, hogy adott pártra leadott szavazatok milyen mértékben hatottak az országgyűlés összetételére, vagyis „érték” kevesebbet vagy éppen többet. A választójog

⁵⁴ FÁBIÁN – KOVÁCS 1998. (8.lj.) 211-212.o

⁵⁵ Lásd például; AREND LIJPHART: Democratization and Constitutional Choices in Czech-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991 In *Flying Blond: Emerging Democracies in East-Central Europe*. Yearbook, szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY (Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992) 99-113.o. – SZOBOSZLAI GYÖRGY: Képviselő és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint konszenzus demokrácia feltétele In *Politikatudományi Szemle* 1998. 1. szám

⁵⁶ Mint fent is említettem, az aránytalanság mérésénél a pártokra leadott szavazatok és az általuk eredményezett mandátumok arányát hasonlítjuk össze. Ez a leegyszerűsítéssel jár, hogy az egyéni körzetekben leadott szavazatok fő motivációjának az adott jelölt által reprezentált párt irányába meglévő szimpátiát tekintjük. E nélkül a vélelem nélkül az egyéni körzetek arányossága csak annyiban lehetne mérhető, amennyiben csak a győztesekre leadott voksokat tekintenénk érvényesülő szavazatnak, minden más jelöltre leadott szavazatot azonban elveszítettnek tekintenénk, ez azonban figyelmen kívül hagyná a politikai realitásokat, melyek alapján a modern demokráciákban, így Magyarországon is, az országgyűlési képviselők tekintetében alapvetően a pártpolitizálás érvényesül a helyi politizálással szemben, vagyis, hogy „a pártok a legfontosabb elemei annak a láncnak, amely a képviselői demokráciában az állampolgárokat és az államhatalmat összeköti.” ENYEDI – KÖRÖSÉNYI 2004. (20.lj.) 16.o. – Meglátásom szerint ésszerű az adott pártra leadott listás szavazatokból kiindulni, és azzal a feltevessel élni, hogy ehhez képest az adott párt jelöltjei által megszerzett szavazatoknak az összes egyéni szavazathoz viszonyított arányának eltérése az adott jelöltek személyiségéből fakad, tehát okszerűtlen lenne azt bevenni a pártalapú aránytalansági vizsgálatba.

⁵⁷ A Loosemore-Handby index kiszámítási módja a következő: a pártok szavazat- és mandátumarányai közötti különbségek abszolút értékeit összeadjuk és elosztjuk kettővel.

effektív egyenlőségének csak olyan választási rendszer felelne meg, amelyben a pártok arányossági együtthatója 1, vagyis mindegyik párt olyan arányban részesedik az országgyűlési mandátumokból, mint amilyen arányban szavazatokat szerzett.

3. A magyar választási rendszer arányossági mutatói

A magyar választások során a Loosemore-Handby index 1990-ben 20,18; 1994-ben 21,15; 1998-ban 12,28; 2002-ben 11,70; 2006-ban 6,47; 2010-ben 13,845, 2014-ben pedig 22,005 volt.⁵⁸ A választási rendszer az első hat választás esetében lényegében változatlan volt (leszámítva a jogi küszöb 4%-ról 5%-ra emelését), mégis az Loosemore-Handby index igen nagy eltéréseket mutat. A kezdeti kimagasló mértékű aránytalanság 2006-ra jelentős mértékben mérséklődött, azonban 2010-ben újra növekedést mutat és 2014-ben a legmagasabb értéket eredményezte.

Ha elfogadjuk Fábián György Loosemore-Handby index alapú kategorizálását, amely alapján 0-5 között arányos, 5-10 között mérsékelten arányos, 10-15 között mérsékelten aránytalan, 15 felett aránytalan a választás, akkor az előző választási rendszer alapján tartott választások közül mindössze egy volt mérsékelten arányos (2006), három mérsékelten aránytalan (1998, 2002, 2010), és kettő aránytalan (1990, 1994) volt, valamint az új választási rendszer alapján tartott 2014-es országgyűlési választások is aránytalan mandátumelosztást eredményeztek. Európai átlagban ezek rendkívül magas értékek.⁵⁹

4. A választási rendszer jogi konstrukciójának és az aránytalanságnak a kapcsolata

Az eredményekből az tűnik ki, hogy önmagában a magyar – régi, valamint új – választási rendszer jogi konstrukciójából nem következtethetünk annak arányosságára, ugyanis az rendkívüli mértékben függ a politikai szereplők egymáshoz való viszonyától. Nem határozhatóak meg tehát abszolút módon értékpárok, amelyek alapján egy párt szavazati

⁵⁸ Az első öt választás forrása KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: A magyar politikai rendszer (Osiris Kiadó, Budapest, 2006.) 222.o. – A 2010-es és 2014-es L-H index saját számítás eredménye.

⁵⁹ Csak példalózó jelleggel, 1945 és 2003 között lebonyolított 244 választás alapján néhány ország átlaga: Hollandia – 2,86% ; Dánia – 3,02% ; Németország – 4,64% ; Finnország – 5,52%. Erről bővebben; FÁBIÁN GYÖRGY: Választási rendszerek az Európai Unió Tagállamaiban In A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Közigazgatási továbbképzési jegyzet, szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY (Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.) – A tisztán többségi rendszerű, és így rendkívül aránytalansági tendenciával bíró angol választási rendszer 1983-ban produkálta a legmagasabb L-H indexet, 24,69-et. FÁBIÁN GYÖRGY: Az országgyűlési választási rendszer 1988-2008 In Magyarország politikai évtusadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában, szerk. SÁNDOR PÉTER-STUMPF ANNA-VASS LÁSZLÓ (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009.) 3.o.

arányából ki lehet számolni, hogy milyen mértékben lesz felül- vagy alulreprezentálva. Az MSZP 32,99%-os szavazati aránnyal 1994-ben elnyerte a mandátumok abszolút többségét jelentő 54,14%-át, 1998-ban, szinte azonos eredménnyel, 32,92%-al, csupán a mandátumok 34,72%-át.

Látható tehát, hogy a rendszer aránytalansága szempontjából nem a szereplők abszolút értelemben vett eredménye lesz az irányadó, hanem az egymáshoz képest elért relatív eredményük. Egy két tömbből álló pártrendszer esetében, ahol a versengő felek hasonló erősségűek, alacsonyabb aránytalansági együtthatót kapunk (lásd 2006-os országgyűlési választási eredmények), míg ha az első és a második helyezett között tetemes különbség van, és így az előbbi elnyeri a tisztán többségi rendszerű egyéni körzetek nagy részét, akkor jelentős mértékű aránytalanságra kell számítani,⁶⁰ ez történt például az MSZP előbb említett 1994-es győzelmekor is.

Ebből is arra következtethetünk, hogy a választójog effektív egyenlőségének vizsgálatakor tehát nem elégséges a rendszer jogi konstrukciójának vizsgálata, mivel annak működése jelentősen függ az azt kitöltő politikai realitásoktól, így különösen a pártrendszer struktúrájától.

5. Az aránytalanság okai – a magyar választási rendszer struktúrája

A régi választási rendszer aránytalanságának három fő okát jelölhetjük meg: egyfelől a rendszer három pillére közül az egyéni körzetek rendkívül aránytalannak bizonyultak a „győztes mindent visz” többségi elvéből kifolyólag.⁶¹ A másik ok, ami ezzel szoros összefüggésben van, hogy az országos lista csekély mandátumszáma miatt nem volt képes kompenzálni az egyéni kerületekben keletkező aránytalanságot. A harmadik ok, amellyel valószínűleg a jogalkotó nem számolt, az a területi listák – az azokban elnyerhető mandátumok alacsony száma, azaz a körzeti magnitúdó⁶² okozta – mérsékelt aránytalansága

⁶⁰ Ez azért is van így, mert Magyarországon a pártok jellemzően nem rendelkeznek kimagasló területi súlyokkal, vagyis nem tér el olyan mértékben az egyes országrészekben a támogatottságuk, mint amilyen mértékben az például az angol politikai életben tapasztalható, és ami lehetővé teszi, hogy az ottani tisztán többségi rendszer működőképes legyen. Az egyéni körzetek aránytalánító hatása akkor érvényesül a leginkább, ha adott párt szavazataránya országos mértékben a lehető legkisebb mértékben haladja meg a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot.

⁶¹ Egyéni körzetek arányosságához lásd még: FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: Az arányosság újabb dimenziói In Választási rendszerek, szerk. FÁBIÁN GYÖRGY (Osiris Kiadó, Budapest, 1997) 218.o. – TÓTH CSABA: A magyar választási rendszer működése In Multa, rogare, rogata tenere, retente docere. Tudományos Diákköri dolgozatok 2001. II. kötet, szerk. GARAI BORBÁLA – TAKÁCS PÉTER (ELTE ÁJK, Budapest, 2002.) 145-146.o., különösen tanulságos a 146. oldalon található táblázat, amely az egyéni választókerületi mandátumkiosztás aránytalanságát reprezentálja 1990-1998-ig.

⁶² A körzeti magnitúdó és az arányosság összefüggése kapcsán megállapítható, hogy az adott körzetben kiosztható mandátumok száma és a választás arányossága között egyenes arányosság áll fenn. Vagyis minél több

volt, amely végképp ellehetetlenítette az országos lista kompenzációs szerepét.⁶³ A választási rendszerben érvényre jutó két elv, a képviseleti, valamint a többségi elv közötti párharc tehát az előbbi javára dőlt el eddig is, ahogy Arend Lijphart megjegyzi, a „magyar választási rendszer inkább többségi elvű, mint arányos”,⁶⁴ habár a kétpárti blokkosodás előretörésével a 2000-es évek elején enyhültek az aránytalansági mutatók.

Az új választási rendszerben megszűnnek a területi listák, az egész ország egy választókerületet alkot, tehát nem érvényesül már a körzeti magnitúdó hatása, így a listás ág immár valóban alkalmas volna az arányos szempontok érvényre juttatására. Az új rendszerben azonban növekszik az egyéni körzetek aránya,⁶⁵ valamint érvényesül a győzteskompenzáció jelen rész 6. pontjában említett hatása, valamint továbbra is ellensúly nélkül marad az egyéni körzetek aránytalanító hatása. Ezért kijelenthető, hogy a jelenlegi választási rendszer elődjéhez hasonlóan rendkívül hajlamos az aránytalanságra, ezt tükrözik a 2014-es országgyűlési választások fent idézett adatai is.

6. A győzteskompenzáció hatása az effektív egyenlőségre

A győzteskompenzáció hatását az alábbi ábrán kívánom szemléltetni. A piros oszlop Győr-Moson-Sopron megye 03. sz. egyéni választókerületében a 2014-es országgyűlési választásokon győztes jelölt szavazatszámát jelzi (24.707), míg a kék oszlop a második helyezett jelőltre leadott szavazatok számát (8478) mutatja meg. Ahogy fent is említettem, a vesztes töredékszavazat jogintézménye része volt és része most is mind a régebbi, mind pedig az új választási rendszerünknek. E szabályozás funkciója az, hogy az egyéni kerületben mandátumot nem eredményező szavazatokat hasznosítsa, ezek a korábban tisztán kompenzációs funkcióval rendelkező, az új rendszerben azonban a területi listák szerepét is átvevő országos listára kerülnek.

mandátumot lehet kiosztani az adott körzetben, annál arányosabbak lesznek az eredmények. Erről bővebben: RAE 1997. (28.lj.) 49-51. o.; AREND LIJPHART: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990 (Oxford University Press, London, 1994.) 10. oldal

⁶³ Okként jelölhetjük még meg az 5%-os (korábban 4%-os) küszöb meglétét, hiszen ez végletesen alulreprezentálja a küszöböt el nem érő pártokat, és felülreprezentálja a küszöböt elérő politikai erőket.

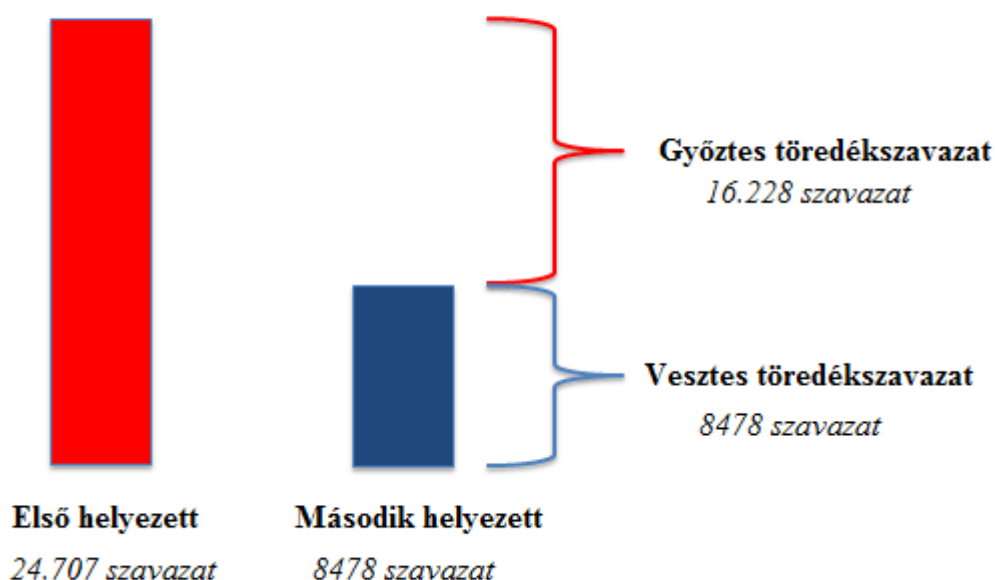
⁶⁴ LIJPHART 1992. (55.lj.) 99-113.o.

⁶⁵ A régi választási rendszerben az országgyűlési képviselők száma 386 volt, ebből 210 mandátumot lehetett szerezni területi illetve országos listán (152 területi és 58 országos listás mandátum volt kiosztható, azonban a gyakorlatban 125-130 mandátum került kiosztásra a területi szinten) 176 mandátumot pedig az egyéni körzetekben lehetett elnyerni. A képviselők 45,5%-a került tehát be a jelentősen aránytalan egyéni ágról, és a maradék 54,5% részben a kis részben aránytalan területi, valamint az előző két ág aránytalanságát kompenzáló (és így szükségszerűen aránytalan) országos listáról. Erről bővebben: KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK 2006. (58.lj.) 214.o. – Az új rendszerben 199 képviselő alkotja a törvényhozást, ebből 106-ot egyéni körzetekben, 93-at pedig országos listán választanak meg. Az új rendszerben tehát a képviselők 53,2%-át választják meg egyéni körzetekben, és 46,8%-át az országos listán.

Az új szabályozás értelmében azonban az első és a második helyezett közötti szavazatmennyiség eggyel csökkentett száma is töredékszavazatnak minősül. Ez az ábrán jelölt példában 16.228 szavazatot jelent. Ez azt jelenti, hogy a győztes jelölt a szavazatok 58,85 százalékával megszerezte a körzetben elnyerhető mandátumot (azaz az megszerezhető mandátumok 100 százalékát) és a kompenzációs funkciót is betöltő országos listára közel kétszer annyi töredékszavazatot juttatott, mint a második – tehát mandátumot nem szerző jelölt.

2. ábra

Győr-Moson-Sopron megye 03. sz. egyéni választókerület eredménye



A szabályozás maximalizálja tehát az egyéni körzetek aránytalanságát, és a kompenzációs funkciót is ellátó országos listára juttatott szavazatmennyiséggel csökkenti az arányos ág érvényesülését. A Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány 2011 novemberében közzétett számítása szerint az új rendszer alkalmazása folytán 2010-ben a Fidesz-KDNP 1.601.749 győztes töredékszavazatot kapott volna, amely önmagában több lett volna az LMP és a Jobbik együttes listás szavazatainak számánál.⁶⁶

⁶⁶ Erről, és a modellezés módszertanáról bővebben: SZIGETVÁRI VIKTOR – TORDAI CSABA – VETŐ BALÁZS : Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész) http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_democracian_az_uj_orzaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz (utolsó letöltés: 2014. november 2.)

A győzteskompenzáció révén a 2014-es országgyűlési választásokon a Fidesz-KDNP 766.708, az MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok 22.374 töredékszavazatot szerzett, míg a Jobbik és az LMP nem szerzett ilyen módon töredékszavazatot, mivel nem győztek egy egyéni körzetben sem. Az országos listás ág szavazatainak megoszlását az 1. táblázat tartalmazza.⁶⁷

1. Táblázat	Országos listás szavazat	Levélszavazat	Vesztes töredékszavazat	Győztes töredékszavazat
Fidesz-KDNP	2 142 142	122 588	176 183	766 708
MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok	1 289 309	1 495	1 119 320	22 374
Jobbik	1 017 550	2 926	1 000 636	-
LMP	268 840	573	244 191	-

A győzteskompenzáció mindezek alapján tetemes mennyiségű töredékszavazatot juttat az országos listára. Ha abból indulunk ki, hogy ez utóbbi (vagyis az arányosabb mandátumelosztás) aránya e nélkül is csökken akkor láthatjuk, hogy a győzteskompenzáció révén létrejövő töredékszavazatok még inkább erodálják a választási rendszer arányosító pillérét.

2. Táblázat	Mandátumszám	Mandátumszám – győzteskompenzáció nélkül	Mandátumarány	Mandátumarány – győzteskompenzáció nélkül
Fidesz-KDNP	133	127	66,83 %	63,81 %
MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok	38	41	19,10 %	20,6 %
Jobbik	23	25	11,56 %	12,56 %
LMP	5	6	2,51 %	3,01 %

⁶⁷ lásd. Választás '14 – A Republika Intézet Választási elemzése, 2014, elérhető az alábbi linken: http://www.republika.hu/upload/5000340/valasztasok_2014_ri.pdf (utolsó letöltés 2014. november 2.) 19.o.

A 2. Táblázat tartalmazza a 2014-es országgyűlési választásokon az egyes pártok tényleges, valamint a győzteskompenzáció alkalmazása nélküli mandátumszámait illetve arányait.⁶⁸ A választás fent is említett 22,005-ös LH indexe győzteskompenzáció nélkül 16,95-re mérséklődik.⁶⁹ Összességében elmondható tehát, hogy a győzteskompenzáció jelentősen aránytalanítja a rendszert.

⁶⁸ A győzteskompenzáció nélküli mandátumszámok forrása a Republikon Intézet számítása, lásd: Választás '14 – A Republikon Intézet Választási elemzése (67.lj.) 20.o.

⁶⁹ A mandátumarány és a szavazatarány különbségének abszolút értéke a Fidesz-KDNP esetében 18,94; az MSZP-Együtt-PM-DK-Liberálisok esetében 4,97; a Jobbik esetében 7,66; az LMP esetében pedig 2,33. Ezek összege 33,9, amelyet kettővel osztva 16,95-öt kapunk. Az L-H index kiszámításához lásd: 60. lábjegyzet.

V. A VÁLASZTÓJOG EGYENLŐSÉGE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

1. A választójog egyenlősége mint speciális egyenlőségi szabály

Az Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma speciális esetének tekintette, amelynek értelmében a „jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba”⁷⁰, tehát a választójog egyenlősége az emberi méltósághoz való alapjogon alapul.⁷¹

2. A választójog egyenlőségének és az effektív egyenlőségnek a kapcsolata – a választási küszöb alkotmányossága

Az Alkotmánybíróság már igen korán, 3/1991. (II. 7.) AB határozatában elvetette a választójog egyenlőségének effektív egyenlőségként való értelmezését. Határozatában az akkor még négyszázalékos választási küszöb alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó érvelése szerint a küszöböt el nem érő pártok kizárása az országos listán való mandátumszerzésből sértette az Alkotmány 71. §-ban foglalt egyenlő választójog elvét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választási küszöb nem ütközik a az egyenlő választójog elvébe sem; a testület kijelentette, hogy „a választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését”, kiemelte, hogy a választási küszöb léte „az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja, ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.”

Az Alkotmánybíróság érvelése szerint „bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez”, és ebből fakadóan a választópolgárok „vállalják a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.”

⁷⁰ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat (ABH 1990, 46, 48.)

⁷¹ Alkotmány 54. § (1) bekezdés, Alaptörvény II. cikk

A határozatból kitűnik tehát, hogy a testület nem terjesztette ki az egyenlő választójog elvét a választójog effektív egyenlőségére, megkívánta azonban megfelelő alkotmányos egyensúly, vagyis a stabil parlamenti döntéshozatali- és kormányzóképeség iránti érdek létét.

3. Az egyenlő választójog értelmezési szintjei – a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában összegezte addigi gyakorlatát a választójog egyenlőségével kapcsolatban. A határozat alapjául szolgáló indítvány a választókerületi határokat szabályozó jogszabályok alkotmányellenességét célozta, rámutatva arra, hogy demográfiai változások következtében a választókerületekben a választásra jogosultak száma jelentősen eltér egymástól, ami ellentétes az Alkotmányban foglalt egyenlő választójog elvével.

Az Alkotmánybíróság megállapította az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztását az egyenlő választójog érvényre juttatása kapcsán, meghatározta a körzetek felülvizsgálatának szükségességét, valamint részleteit, érvelésében számos szempontot felsorol, amely az egyenlő választójog fogalmának meghatározásában fogódzkodó lehet.

a) Az egy ember – egy szavazat elve

Az Alkotmánybíróság határozatában a választójog egyenlőségének három szintjét különbözteti meg. Egyfelől kritériumként határozza meg, hogy minden szavazásra jogosult ugyanannyi szavazattal rendelkezzen, és a szavazatok – a választópolgárok szempontjából, formálisan – ugyanannyit érjenek, így kizárva például a gyermekek után járó szavazati jog lehetőségét. Érvelése szerint az alkotmányos democráciákban az „egy ember – egy szavazat” elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. Az egyenlő választójognak ezt a vetületét a testület abszolútként határozta meg, vagyis az egy ember egy szavazat elve semmilyen indokból sem korlátozható.⁷²

b) A szavazatok tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlő értékűsége

Második szintként meghatározza a szavazatok tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlő értékűségét. A testület kimondta, hogy a „szavazatoknak akkor lehet közel egyenlő súlya, ha

⁷² Erre hivatkozva semmisítette meg az Alkotmánybíróság azt a rendelkezést, amely alapján a távollevő választópolgár csak területi listára szavazhatott [6/1991 (II. 28.) AB határozat].

lehetőség van arra, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot”. Azonban ezalatt nem a választójog effektív egyenlőségét érti, hanem ide sorolja azt a kérdést, hogy milyen eltérés engedhető meg az egyes választókörzetekben a választásra jogosultak száma között, vagyis aközött, hogy az egyes körzetekben mennyi szavazat eredményezhet mandátumot.

c) Szavazatok tényleges érvényesülésének szintje

Harmadrészt megkülönbözteti a választójog egyenlőségét a szavazatok tényleges érvényesülésének szintjén, vagyis azt, hogy „konkrétan hány szavazat eredményez mandátumot”. Míg az első szinten a választójog egyenlősége abszolút követelmény, addig a második szinten indokolt esetben el lehet térni tőle, a harmadik szinten pedig azok a tényezők szerepelnek, amelyek elkerülhetetlenül torzítják az egyenlő választójog érvényesülését, így ezek nem képezik az egyenlő választójogból fakadó követelményrendszer részét. Ilyen az állampolgári akarat képviselők útján való érvényesülése, a választási matematika okozta elkerülhetetlen torzulások, az egyes kerületekben versengő jelöltek száma, a versengő jelöltek támogatottsága és a szavazásban ténylegesen részt vevő választópolgárok száma.⁷³

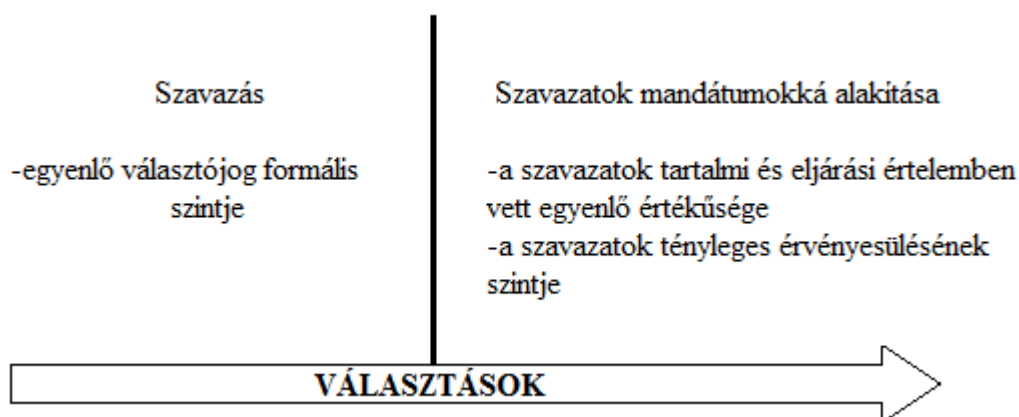
A választójog formális egyenlősége alapvetően levezethető az egyenlő választójog speciális egyenlőségi szabály jellegéből. Hatóköre meghatározható abban, hogy a leadott, de még „fel nem dolgozott”, azaz mandátumokká nem transzformált szavazatok között nem lehet különbség.

Ez a szint azonban szorosabban véve nem tartozik a választási rendszer arányosságának, valamint a választási formula működésének alkotmányos vizsgálódásai körébe. Ez abból a sajátosságából következik, hogy ez utóbbi vizsgálódás a szavazatok mandátumokká alakítását veszi szemügyre, és ilyen szempontból nem bír relevanciával, hogy az adott szavazatot mennyi személyhez köthetjük (lásd jelen rész 3. ábra.).⁷⁴ Fontos azonban megjegyezni, hogy ettől a szinttől való eltérés – a többi szinthez hasonlóan – végső soron az Országgyűlés összetételében való közreműködésben fog megmutatkozni, habár, ahogy a későbbiekben rámutatok, ennek a szintnek az elhatárolásánál bizonyos jogpolitikai szempontok is közrejátszhatnak.

⁷³ Lásd; VARSÁNYI 2006 (52.lj.) 110.o.

⁷⁴ Ezt juttatja érvényre az Alkotmánybíróság érvelése, mikor kijelenti, hogy „a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.” 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 246, 249-250.)

3. ábra



Esetünkben a nehézséget a második, valamint a harmadik szint elhatárolása jelenti. Az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában – érthető okokból ⁷⁵ – féloldalasan vizsgálta a választási rendszert, mert habár górcső alá vette a választókerzetek eltérő nagyságából eredő különbségek alkotmányosságát, nem vizsgált számos egyéb körülményt, amelyek alapján nem érvényesül az „egyenlő számú szavazó eredményezzen mandátumot” elve.

Ebből fakadóan nem egyértelmű a második, illetve a harmadik szint elhatárolása, vagyis azon elemek azonosítása, amelyek tekintetében a választási rendszernek biztosítania kell a szavazatok egyenértékűségét, és amelyek tekintetében nincs ilyen kötelezettség, vagyis amelyekre nem terjed ki az egyenlő választójog fogalma. Az Alkotmánybíróság nevesített néhány tényezőt, amelyek miatt „elkerülhetetlenül eltérő szavazat eredményez mandátumot, tekintettel arra, hogy az egyes kerületekben eltérhet a versengő jelöltek száma és támogatottsága, valamint kerületenként különböző a szavazásban ténylegesen részt vevő állampolgárok száma.” Kijelenthető tehát, hogy a testület gyakorlatában alkotmányellenes, ha adott körzetben a szavazásra jogosultak száma fele egy másik kerület szavazásra jogosultjainak, azonban nem alkotmányellenes, ha két azonos számú szavazásra jogosulttal rendelkező körzetben az egyikben kétszer annyian szavaztak, és így kétszer annyi szavazat

⁷⁵ Varsányi Benedek szerint ez a féloldalasság két okra vezethető vissza, egyrészt az indítvány maga a választókerületekre jutó választásra jogosultak számára hivatkozva kezdeményezte a vizsgálatot, másrészt „a testület óvatosan ügyelt arra, hogy ne lépje át a hatalommegosztás rendszerében neki szánt helyet, nem kívánt még burkoltan sem pozitív jogalkotói szerepet vállalni. VARSÁNYI 2006. (52.lj.) 115. o. – Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés széles mérlegelési jogkörével indokolta, hogy a testület eddig „tartózkodott a választási rendszer valamely eleme (többségi elem, arányos elem) egészének felülvizsgálatától.” {3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [28]}

eredményezett konkrétan mandátumot. Kérdés, hogy milyen egzakt szempontrendszer alapján határolhatjuk el a két tényezőt, vagyis a szavazásra jogosultak számát a ténylegesen szavazóktól, erre a dolgozat de lege ferenda javaslatában térek ki részletesebben.

4. A választójog egyenlőségétől való eltérés feltételrendszere

Az előző pontban kifejtettek szerint tehát az Alkotmánybíróság elkülönítette azokat az elemeket, amelyekre nem terjed ki az egyenlő választójog, tehát az általuk kifejtett hatás következtében fellépő, a választójog effektív egyenlőségétől való eltérés valójában nem jelent eltérést a választójog egyenlőségének elvétől. Ebből kifolyólag az eltérés fogalmilag csak az egyenlő választójog második szintjén értelmezhető.

A 6/1991. (II. 28.) AB határozat alapján az egyenlő választójog mint „kiemelkedően fontos” politikai jog korlátozása „éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó [...] csak igen jelentős elvi indokból fogadható el, és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.”⁷⁶ Maga a 22/2005. (VI. 17.) AB határozat is úgy fogalmaz, hogy „a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el.”⁷⁷

A vizsgálat ezek alapján tehát kétlépcsős; egyrészt elemezni kell, hogy az adott tényező egyáltalán beletartozik-e az egyenlő választójog hatókörébe (vagyis az előző pontban ismertetett tipológia melyik szintjén helyezkedik el), másrészt – amennyiben beletartozik az egyenlő választójog hatókörébe – vizsgálni kell, hogy van-e megfelelő alkotmányos indok, amely alátámasztja az eltérést. Azonban itt is figyelemmel kell lennünk a testület azon megközelítésére, amely alapján a választójog formális egyenlőségétől semmilyen indokból sem lehet eltérni.

Az Alkotmánybíróság 32/2004. (IX. 14.) AB határozatában a választási alapelvek – konkrét esetben a szavazás titkosságának elve – tekintetében kimondta, hogy a testület által kidolgozott, majd az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésébe áttűtetett szükségességi-

⁷⁶ 6/1991. (II. 28.) AB határozat (ABH 1991, 19, 20.)

⁷⁷ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat (ABH 2005, 246, 252.)

arányossági teszt e körben nem alkalmazható. Ezt megerősítette a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat is, valamint az álláspont a szakirodalomban is megjelenik.⁷⁸

Ellenkező álláspontot képvisel Kiss László alkotmánybíró a korábban tárgyalt 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz⁷⁹ fűzött különvéleményében. Álláspontja szerint „a választójog egyenlősége – azon kívül, hogy van egy érintetlen abszolút magja – csak a szükségesség-arányosság mércéi szerint korlátozható, mivel ez utóbbi egy speciális (alapjoggyakorlást biztosító) egyenlőségi szabály.”⁸⁰

A kérdés összefügg a választójog és a választási alapelvek, szűkebb értelemben a választójog egyenlőségének kapcsolatával. Bodnár Eszter részben megállapítja az alapjog és az alapelv közötti átfedést, amennyiben „mivel mindenki egyenlő méltóságú személy a többi választópolgárral, választójogának is egyenlőnek (egyenlő számúnak és értékűnek) kell lennie.” Ugyanakkor megállapítja, hogy az egyenlőségnek van a választójogon túlnyúló tartalma is, amely esetében nincs alapjogsérelem, csupán alapelvi sérelem.⁸¹

Meglátásom szerint a választójog és annak egyenlőségének elhatárolása ellen szól az Alaptörvény megfogalmazása, amely nem a választójog gyakorlásának, hanem magának a választójognak az egyenlőségét tartalmazza. Az Alaptörvény 2. cikkben szereplő „egyenlő választójog alapján” fordulat véleményem szerint egyértelmű; maga a választójog mint alapjog egyenlő, tehát az egyenlőség a választójog Alaptörvényben meghatározott szükségszerű tartalmának tekinthető. Amennyiben viszont az egyenlőség tartalmi eleme a választójognak, akkor annak korlátozása egyben a választójog korlátozása is, amire a fentiek alapján alkalmazható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségességi-arányossági teszt.

Mindazonáltal, ahogy jelen dolgozatban is utalok rá, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata egyfajta „kvázi szükségességi-arányossági” teszt meglétére engedett következtetni, habár, a későbbiekben részletezett módon ennek a 3141/2014. (V. 9.) AB határozat némileg ellentmond.

⁷⁸ „Az AB által kimunkált szükségességi-arányossági teszt – mivel nem alapvető jogokról van szó – az alapelvekkel kapcsolatban nem alkalmazható.” DOMAHIDI 2009. (43.lj.) 2737.o.

⁷⁹ Lásd; 15.lj.

⁸⁰ {26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [101]}

⁸¹ Példának hozza azt az esetet ha egyes megyékben személyesen, máshol pedig levélben is lehetne szavazni. „Ebben az esetben a választójog mint alapjog nem sérül, hiszen mindenkinek lehetősége van a szavazata leadására, az egyenlőség azonban igen, hiszen nem azonos feltételek mellett.” BODNÁR ESZTER 2014. (14.lj.) 114-115.o.

VI. A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ JOGINTÉZMÉNYÉNEK MEGÍTÉLÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN – A 3141/2014. (V. 9.) AB HATÁROZAT

1. A határozat

Az Alkotmánybíróság a 2014-es országgyűlési választásokat követően hozott döntést a győzteskompensáció alkotmányosságát illetően, a testület nem állapított meg alkotmány sértést.

Az indítványozók érvelése szerint a szavazatok egyenlő súlyának követelményétől csak alkotmányos indokkal lehet eltérni, azonban a győzteskompensáció léte nem alkotmányos indok, mivel a korábbi választási rendszer már amúgy is aránytalan volt, amihez képest az új rendszer „még erőteljesebben többségi jellegű” tehát az aránytalanság melletti lehetséges alkotmányos érvek, így a kormányozhatóság illetve a stabil kormányzás nem jöhetnek szóba.

Az Alkotmánybíróság érvelésében megismételte korábbi gyakorlatát, mely szerint „az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer [...] szabályainak megállapítása során”,⁸² és ez az oka annak, hogy a testület eddig „tartózkodott a választási rendszer valamely eleme (többségi elem, arányos elem) egészének felülvizsgálatától, egyes szabályozási megoldásokat azonban érdemben megvizsgált.”

A testület kiemelte, hogy a szavazatok érvényesülésének egyenlő súlya nem abszolutizálható, emellett kijelentette, hogy az egyenlő választójog elve „nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, Alaptörvényben szabályozott garancia, ezért ennek sérelmére sem az alapjogokra vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítéltető meg.”⁸³

A testület rámutatott, hogy korábban is következetesen nem követelte meg a választójog effektív egyenlőségét. Az Alkotmánybíróság megkülönböztette az eljárási értelemben vett egyenlőséget és az effektív egyenlőséget, 3/1991. (II. 7.) AB határozatában foglaltakat megismétlő érvelése szerint a választópolgárok „vállalják a választások pontosan előre nem látható következményeit”, amelyek nem az eljárási, hanem az effektív egyenlőséggel vannak összefüggésben. A testület szerint ezek a tényezők aránytalanságot „csak utólag megállapítható módon eredményezhetnek”, és így a kérdés nem a szabály diszkriminatív voltával, hanem a választási rendszer arányosságával kapcsolatos.⁸⁴ Megismételte a 809/B/1998. AB határozatában foglaltakat, mely szerint „[a]z az egy mandátum megszerzéséhez szükséges konkrét szavazatok száma (választási matematika) miatt a

⁸² 63/B/1995. AB határozat (ABH 1996, 509, 513.)

⁸³ {3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [32]}

⁸⁴ {3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [34]}

választások után, a választási eredmények ismeretében természetesen nem lehet abszolút értelemben vett egyenlőség a szavazatok súlyában.” A testület tehát a győzteskompenzáció jogintézményét a fent említett tipológia harmadik szintjére sorolta, azon tényezők közé, amelyek a választójog effektív egyenlőségével vannak kapcsolatban, nem pedig a második szinten elhelyezkedő tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlőséggel.

Az Alkotmánybíróság szerint a győzteskompenzáció jogintézménye „történetileg létező, és Magyarországon is ismert.” A testület szerint nem következik a szabályból pontosan meghatározható számú többletmandátum, és az egyéni győztes jelölőszervezete nem lesz feltétlenül az egész választás végkimenetelét tekintve a relatív győztes, illetve ha csekély az első és második helyezett között a különbség, úgy csak csekély számú töredékszavazat keletkezik, amelyek így nem eredményeznek mandátumot.⁸⁵

Figyelemreméltó megállapítást tett az Alkotmánybíróság az arányosságot illetően, amikor kijelentette, hogy „a többségi vagy arányos, esetleg vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét. Ebből következően alkotmányos lehetne egy tisztán többségi választási rendszer is, amelyhez képest pedig [...] minden vegyes rendszer már arányosít, absztrakt módon tehát alkotmányosnak tekinthető [...], figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz előírást a választási rendszer arányos, többségi illetve kompenzációs alrendszereinek arányára.”⁸⁶

2. Lévay Miklós és Bragyova András alkotmánybírák különvéleménye

A határozat szubsztantív részét – vagyis nem annak eljárásjogi kérdéseit, hanem a jogintézmény alkotmányosságát – érintő különvéleményt fűzött a határozathoz Lévay Miklós alkotmánybíró, melyhez Bragyova András csatlakozott. A különvélemény számos olyan megállapítást tesz, amelyek a határozatnak, illetve magának a jogintézménynek a jogtudományi vizsgálatánál fogódzkodóként szolgálhatnak.

A különvélemény elismeri az Országgyűlés széles mozgásterét a választási rendszer megalkotása kapcsán, azonban kiemeli, hogy „nem tekinthet el az erre vonatkozó alkotmányos kööttségektől és követelményektől.” A különvélemény szerint a győzteskompenzáció diszfunkcionális, mivel a kompenzáció fogalmilag arányosító technika, a jogintézmény azonban éppen ellenkező irányba hat. Megfogalmazása szerint „a választójog egyenlősége sérül, ha az arányosítás során a győztesre leadott szavazatok az egyéni választókerületi mandátumon túlmenően további – kompenzációs – mandátumok elnyerését

⁸⁵ {3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [37]}

⁸⁶ {3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [39]}

eredményezik, vagyis az arányosítás önmaga ellentétébe átcsapva a rendszert aránytalanná teszi.”Mindezek alapján kijelenti, hogy „ha a választójog egyenlőségét a maga demokratikus tartalmában és funkciójában értelmezzük”, akkor a győzteskompenzáció „ilyen formája alaptörvényellenes.”

Végezetül a különvélemény felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság csökkenthette volna a rá nehezedő nyomást, ha a vizsgált rendelkezések pro furto megsemmisítését is választhatta volna, annak hangsúlyozásával, hogy a döntés nem érinti a 2014-es országgyűlési választások eredményeit.⁸⁷

⁸⁷ {3141/2014. (V. 9) AB határozat, Indokolás [52]-[60]}

VII. A 3141/2014. (V. 9.) AB HATÁROZAT ÉRTÉKELÉSE A KORÁBBI JOGGYAKORLAT, VALAMINT A GYŐZTESKOMPENZÁCIÓ VÁLASZTÁSI RENDSZERBEN BETÖLTÖTT SZEREPÉNEK TÜKRÉBEN

A korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal való összhang vizsgálatakor a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatot az azt megelőző gyakorlatot összegző, e dolgozat V. részében ismertetett 22/2005. (VI. 17.) AB határozattal hasonlítom össze. Ezt indokolja egyrészt ez utóbbi határozat összegző tulajdonsága, másrészt a két határozat által vizsgált jogintézmény hasonlósága.

Mindkét esetben az Alkotmánybíróság – hasonlóan a választási küszöbvel foglalkozó 3/1993. (II. 7.) AB határozathoz – egy konkrét, jól elkülöníthető jogintézmény alkotmányosságát vizsgálta, és mindkét esetben figyelembe vette annak választási rendszerben elfoglalt helyét.

Ebből következően egyik vizsgálat tárgya sem – az Alkotmánybíróság fogalomrendszere szerint – az adott jogintézményt kitöltő valamely külső tényező (például választási részvétel) hatásából következő eltérés, hanem az – alkotmányjogi értelemben vett – választási rendszer eleme volt, amely így nem az adott választáson fejti csak ki hatását, hanem a választási rendszer alapján lebonyolított minden választáson. A körzetbeosztás a választási rendszer eleme, így az egyenlő választójognak a körzetek eltérő nagyságából következő sérelme nem csak adott választáson fog érvényesülni, hanem a rendszer absztrakt részét képezi, így minden választáson kifejti majd hatását, a konkrét eredmények ismerete nélkül.

Ugyanez azonban elmondható a győzteskompenzációról is. Ez ugyanis a választási rendszer absztrakt eleme, mivel – a fent bemutatott összefüggések alapján – konkrét választástól függetlenül kijelenthető, hogy nagyobb súllyal értékeli a győztesre leadott szavazatot. Ahogy az Alkotmánybíróság is elismerte 3141/2014. (VI. 9.) AB határozatában, ennek csupán a mértéke kérdéses, de a ténye nem; a testület fent is ismertetett érvelése szerint a győzteskompenzációból „nem következik konkrétan meghatározott számú többletmandátum.”⁸⁸ Azonban ez elmondható a körzetek eltéréséből fakadó egyenlőtlenségről is, hiszen az a részvétel függvényében fejti ki hatását. Ebből fakadóan a győzteskompenzáció – a körzetbeosztás egyenlőtlenségéhez hasonlóan – mindig eltérő súllyal értékeli a szavazatokat, és ez az egyenlőtlenség a konkrét választás pontos paraméterei ismeretében különböző mértékű lehet.

⁸⁸ {3141/2014. (VI. 9.) AB határozat, Indokolás [37]}

Mindezekből az következik, hogy amennyiben a testület a körzetbeosztásból fakadó egyenlőtlenséget a választójog egyenlőségének második szintjére sorolta, akkor – a két jogintézmény hasonló természete miatt – a győzteskompenzáció esetében is így kellett volna tennie.

A jogintézmény második szintre sorolásából azonban az előzőekben tárgyaltak szerint az következik, hogy a választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. Mint rámutattam, az alkotmánybíróági gyakorlatban és a szakirodalomban – csaknem – teljes egyetértés uralkodik a téren, hogy a választási alapelvekre nem alkalmazható a szükségességi-arányossági teszt. Meglátásom szerint azonban ehhez közelálló követelményt támasztott az Alkotmánybíróság, mikor megfelelő alkotmányos [22/2005. (VI. 17.) AB határozat] vagy igen jelentős elvi [6/1991. (II. 28.) AB határozat]) indokot követelt meg az eltéréshez – ezt nevezem „kvázi” szükségességi-arányossági tesztnek.

A győzteskompenzáció lehetséges indoka volna a kormányzati stabilitás valamint az Országgyűlés döntéshozatali képességének megőrzése. Mint a fentiekben is utaltam rá, a többségi választási rendszerek előnye a döntéshozatali funkció előtérbe helyezése, amely lecsökkenti annak az esélyét, hogy a pártrendszer szétagrozódjon és így koalíciókényszer, adott esetben pedig a kormányzáshoz szükséges többség hiánya lépjen fel. A 3/1993. (II. 7.) AB határozat éppen emiatt figyelembe vette e tényezőket a választási küszöb értékelésénél. Ahogy azonban fent is utaltam rá, az eddigi választási rendszer inkább többségi, mint arányos elvűnek volt mondható, és ugyanez igaz az új választási rendszerre. A fent részletezett okokból kifolyólag győzteskompenzáció nélkül is jelentős mértékben aránytalanít a rendszer. Ebből következően mind az előző, mind pedig a jelenlegi rendszer – győzteskompenzáció nélkül is – stabil országgyűlési többséget eredményezett (eredményezett volna), a stabilitás mint alkotmányos indok tehát nem jöhet szóba a győzteskompenzáció megítélésénél.

A fentiek összefoglalásaként elmondható tehát, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján a győzteskompenzáció 1. az egyenlő választójog értelmezési szintjei közül a második szinten értékelendő, és így 2. megfelelő alkotmányos indok szükséges a szavazatok súlyától való eltérésre valamint 3. ilyen alkotmányos indok hiányában a szabályozás alaptörvény-ellenes.

VIII. JAVASLAT ÚJ TIPOLÓGIA BEVEZETÉSÉRE

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának hiányosságai – az egyenlő választójog egységének megbontása

Az egyenlő választójog Alkotmánybíróság által meghatározott szintjei közül a formális egy ember – egy szavazat szintje elkülöníthető, amennyiben a fogalmi elhatárolás alapját adhatja az, hogy különösen visszás lenne, ha maga a jogszabály mondaná ki a választópolgárok közötti különbséget, vagyis az pusztán a választási rendszer jogi konstrukciójából kitűnne.

Észre kell vennünk azonban, hogy még ennek a szintnek az elhatárolásánál is tulajdonképpen az egyenlőtlenség detektálásának egyértelműségéből indulunk ki. Ahogy Bodnár Eszter rámutatott, a választójog szempontjából a szavazatok száma és súlya közötti különbségtétel „látszólagos”, amennyiben e kettő között szoros összefüggés van, vagyis „a plurális választójoggal azonos hatást érne el az a rendszer, amelyben az egyik választópolgár egy szavazata kétszer annyit érne, mint a másik választópolgár ugyancsak egy (tehát számbelileg azonos) szavazata.”⁸⁹

Ezek alapján tehát már a formális szint elkülönítése is megkérdőjelezhető, azonban meglátásom szerint a megkülönböztetés explicite kimondása megalapozhat olyan jogpolitikai megfontolásokat, amelyek szigorúbb feltételhez köthetik annak tilalmát, vagyis abszolutizálhatják ezt a szintet.

Azonban látnunk kell, hogy a szavazatok mint kezdőpont, és a mandátumok mint végpont meghatározásával magát a választójog egyenlőségét is meghatároztuk, miszerint az csak a szavazatok egyenlő súlya lehet. Ezt az egységet nem lehet szétbontani effektív- és eljárási értelemben vett egyenlőségre, mivel a választási rendszerben a jogi konstrukciót a társadalmi közeg tölti ki, tehát a rendszer elemeinek hatását nem lehet „jogi konstrukcióra” és „egyéb elemekre” bontva vizsgálni. Ahogy a fentiekből is kiderül, a választási rendszer pusztán jogi konstrukciójának vizsgálata nem elégséges a választójog egyenlőségének érvényesülésének értékelése szempontjából; ugyanaz a jogi konstrukció eredményezheti a szavazatok viszonylag egyenlő súlyát egyik államban, míg máshol kirívóan eltérő súlyt rendelne a szavazatokhoz. Az Alkotmánybíróság tipológiája a jogi elemeket és az egyéb hatásokat mellérendelve, vagyis egymástól leválasztva vizsgálja. Ez a horizontális megközelítés

⁸⁹ BODNÁR 2014. (14. lj.) 111.o.

azonban hibás, ugyanis az – alkotmányjogi értelemben vett – választási rendszer becsatornázza a társadalmi-politikai valóságot, tehát a mandátumképzés, és így a választójog egyenlősége kapcsán egyik tényező sem vizsgálható a másik figyelmen kívül hagyásával.

4. ábra



A jogalkotó értelemszerűen a szabályozást adhatja csak meg, amelyet a társadalmi tér tölt majd ki. Azonban ez a szabályalkotás sosem történik „politikai vákuumban”, azaz a jogalkotó mindig számolhat, és mindig számolnia is kell a szabályozást kitöltő politikai térrel. Ugyanez igaz az Alkotmánybíróságra is; a választási rendszer módosításánál a testület rendelkezésére állnak adatok a magyar politikai rendszer valamint az új és a régi választási rendszer működését illetően. A fentiekben láthattuk, hogy a választójog effektív egyenlőségének érvényesülése csak e rendszerek kölcsönhatásának figyelembevételével állapítható meg.

2. Az egyenlő választójog javasolt tipológiája

A fentiek alapján kétszintes tipológiát javasolok; az előbbieken említett jogpolitikai megfontolások alapján indokoltnak tartom a formális szint elkülönítését, valamint helyeslendőnek tartom az Alkotmánybíróság eltérést kizáró megközelítését. A második szinten a választójog effektív egyenlőségét határozom meg. Ettől a jogalkotó csak alkotmányos indok esetén térhetne el, alkalmaznám tehát az Alkotmánybíróság által korábban bevezetett „kvázi szükségességi-arányossági” tesztet.

Ebből a megközelítésből nem következne azonban, hogy csak egy tisztán arányos rendszer lenne alkotmányos. Mint arra a 3/1991. (II. 7.) AB határozat is rámutatott, az egyenlő választójoggal összefüggő legitimitás nem egyedüli cél. Figyelembe veendő a választási rendszer konstitutív funkciója, amelyből egy kormányzóképes népképviseleti szerv megalakítása következik. Ha szemügyre vesszük a magyar demokrácia fejlődésének elmúlt huszonnégy évét, akkor láthatjuk, hogy egy tisztán arányos rendszer rendkívül instabillá tenné az Országgyűlés, és így az egész állam működését, mivel koalíciós kényszert teremtene egy alapvetően polarizált pártrendszerrel rendelkező államban.

Mindezek alapján meglátásom szerint az Alkotmánybíróság akkor járt volna el helyesen, ha: 1. megállapította volna a választójog alaptörvényi egyenlőségének és effektív egyenlőségének azonosságát; 2. a régi és az új választási rendszer összehasonlítása, valamint a 2014-es empirikus adatok elemzése eredményeként kijelentette volna, hogy a magyar szabályozásban megjelenő győzteskompenzáció nem elhanyagolható mértékben az aránytalanság irányába, vagyis a választójog egyenlőségének ellenében módosítja a rendszert; 3. megállapította volna, hogy az új rendszer – a régi rendszerhez való strukturális hasonlóságából fakadóan – e jogintézmény nélkül is biztosította volna a korábban is tapasztalt kormányzati stabilitást, vagyis azt, hogy a szabályozás mögött nincs alkotmányos indok; 4. mindezek összegzeként pedig a szabályozás alaptörvény-ellenességét kimondva pro futuro megsemmisítette volna az új Vt. 15. § (1) bekezdés b) pontját.

3. A formális megközelítés veszélyei – a győzteskompenzáció alkotmányellenességéről

A győzteskompenzáció tárgyában hozott alkotmánybírósági határozat formális megközelítése meglátásom szerint rendkívüli veszélyeket hordoz magában, és megkérdőjelezi, hogy a testület mennyiben száll majd síkra a jövőben a választási rendszer normativitásának védelme érdekében.

A határozat a választójog egyenlőségét lényegében a formális egy ember – egy szavazat szintre redukálja, amikor megállapítja, hogy a többségi vagy arányos rendszer alkalmazása nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét és kijelenti, hogy egy tisztán többségi rendszer is alkotmányosnak tekinthető. Ez a felfogás kiüresíti a választójog egyenlőségét, így korlátlan mozgásteret biztosít az Országgyűlésnek – vagyis az országgyűlési többséget birtokló mindenkori politikai erőnek –, amely mozgásteret az egy ember – egy szavazat elve

csak formálisan korlátozza. Ez azért is különösen veszélyes, mert – a gerrymandering, vagyis a körzethatárok manipulatív meghatározása mellett – a választási rendszer arányos és többségi elemei arányának módosítása az egyik legalkalmasabb eszköz a mindenkori kormányzó politikai erő számára, hogy a rendszert a saját érdekei szerint formálja.

Meglátásom szerint ezért az Alkotmánybíróságnak a választási rendszer minden olyan módosításánál, amely aránytalanabbá teszi a rendszert, vagyis eltérést jelent a választójog egyenlőségétől, különös figyelemmel kell vizsgálnia, hogy a módosítás háttérében áll-e alkotmányos indok. Ennek hiányában a választási rendszer normativitásának őreként kötelessége megsemmisíteni a változtatást, hiszen a magyar alkotmányos rendszerben nincs más ellensúly, amely ezt megtehetné helyette.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyvek, monográfiák, kommentárok

BODNÁR ESZTER: A választójog alapjogi tartalma és korlátai (HVG Orac Kiadó, Budapest, 2014.)

DEZSŐ MÁRTA: Képviselet és választás a parlamenti jogban (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi intézete, Budapest, 1998.)

ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Pártok és Pártrendszerek (Osiris Kiadó, Budapest, 2004.)

FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: Voksok és Mandátumok (Villányi úti könyvek, Budapest, 1998.)

ILONZKI GABRIELLA: Képviselők és Képviselet Magyarországon a 20. században (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.)

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: A magyar politikai rendszer (Osiris Kiadó, Budapest, 2006)

LIJPHART, AREND: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990 (Oxford University Press, London, 1994)

SARTORI, GIOVANNI: Összehasonlító Alkotmánymérnökség (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.)

Tanulmányok

BENOIT, KENNETH: Models of electoral system change, Electoral Studies, 2004., 23 (3)

BODNÁR ESZTER: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban, Közjogi Szemle, 2012/1.

BODNÁR ESZTER: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, Magyar Közigazgatás, 2011/3.

DEZSŐ MÁRTA: Választási rendszerek In Választójog, szerk. MÁTHÉ GÁBOR (Változó Világ 50 – Press Publica, Budapest, 2004.)

DOMAHIDI ÁKOS: 71. § [A választások alapelvei] In Alkotmány kommentárja, szerk. JAKAB (Századvég Kiadó, Budapest, 2009.)

FÁBIÁN GYÖRGY: Az országgyűlési választási rendszer 1988-2008 In Magyarország politikai évtuszdakönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában, szerk. SÁNDOR PÉTER – STUMPF ANNA – VASS LÁSZLÓ (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009.)

FÁBIÁN GYÖRGY: Választási rendszerek az Európai Unió Tagállamaiban In A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Közigazgatási továbbképzési jegyzet, szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY (Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004.)

FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: A választási rendszerek arányosságának egyes kérdései, Politikatudományi Szemle 1994. 3. szám

FÁBIÁN GYÖRGY – KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE: Az arányosság újabb dimenziói In Választási rendszerek, szerk. FÁBIÁN GYÖRGY (Osiris Kiadó, Budapest, 1997)

JAKAB ANDRÁS: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában In Pázmány Law Working Papers 2011/38

KIS JÁNOS: A népszavazás a Köztársasági Alkotmányban In A Népakarat dilemmái, szerk. ENYEDI ZSOLT (Századvég Kiadó, Budapest, 2009.)

LJPHART, AREND: Democratization and Constitutional Choices is Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991 In Flying Blond: Emerging Democracies in East-Central Europe. Yearbook, szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY (Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992)

LJPHART, AREND: Democratization and Constitutional Choices is Czecho-Slovakia, Hungary, and Poland, 1989-1991 In Flying Blond: Emerging Democracies in East-Central Europe. Yearbook, szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY (Hungarian Political Science Association, Budapest, 1992)

SZOBOSZLAI GYÖRGY: Képviselő és választási rendszer európai kontextusban – Az arányosság mint a konszenzus demokrácia feltétele In Politikatudományi Szemle 1998. 1. szám

SZOBOSZLAI GYÖRGY: Választási rendszer és politikai tagoltság In Parlamenti választások 1990. Politikai szociológiai körkép, szerk. SZOBOSZLAI GYÖRGY (MTA Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 2009.)

RAE, DOUGLAS W.: A választási rendszer változó elemei In Választási rendszerek szerk. FÁBIÁN GYÖRGY (Osiris Kiadó, Budapest, 1997.)

TÓTH CSABA: A magyar választási rendszer működése In Multa, rogare, rogata tenere, retente docere – Tudományos Diákköri dolgozatok 2001. II. kötet, szerk. GARAI BORBÁLA – TAKÁCS PÉTER (ELTE ÁJK, Budapest, 2002.)

VARSÁNYI BENEDEK: Egyenlő választójog – arányos választási rendszer, Fundamentum, 2006/3.

Elemzések

Választás '14 – A Republikon Intézet Választási elemzése, 2014, elérhető az alábbi linken:

http://www.republikon.hu/upload/5000340/valasztasok_2014_ri.pdf

SZIGETVÁRI VIKTOR – TORDAI CSABA – VETŐ BALÁZS: Túl a demokrácián – Az új országgyűlési választási rendszer modellje (2. rész)

http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/11/25/tul_a_demokracian_az_uj_orzaggyulesi_valasztasi_rendszer_modellje_2_resz

International Institute for Democracy and Electoral Assistance: „Electoral System Design: The New International Idea Handbook”, elérhető:

http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf