Szabó Csaba Kurszán

A SZABADKŐMŰVES KÖZTÁRSASÁG VÁLASZTÁSI RENDSZERE

1. rész

BEVEZETŐ

E dolgozat keretében megkíséreljük összefoglalni és elemezni azon választójogi törvények jogi tartalmát, közjogi és politikai-szociológiai vetületeit, amelyek 1989 óta, az elmúlt negyedszázad során a magyarországi – némi distinkcióval: szociológiai értelemben nem feltétlenül magyar – állami főhatalom országgyűlésben intézményesült és az országgyűlési képviseletben érvényre jutó, alkotmánnyal (alaptörvénnyel) bevezetett rendszerének közjogi fundamentumát jelentik. E törvények nemcsak a magyar jog testét, de a magyar történelem testét is képezték és képezik, az állami szuverenitás legfontosabb intézményének létrehozására vonatkozó szabályok ugyanis meghatározó befolyással voltak és vannak az országgyűlés összetételére, döntéseire, az állam politikájára, ebből következően pedig magára a táradalomra, annak történetére is. E társadalmi-társadalomtörténeti hatás módszeres vizsgálata azonban meghaladja a tanulmány ambícióit.

Az elemzés tárgyát kizárólag az országgyűlési képviselők megválasztásához közvetlenül kapcsolódó törvények illetve alkotmányba foglalt normák alkotják. A dolgozat emiatt sem az államhatalom más aktoraira vonatkozó rendelkezéseket, sem az önkormányzati képviselő-testületek, a helyi hatalom választási szabályait nem vizsgálja.

Önálló fejezet elemzi a rendszerváltozás rendszerének 1989-ben kidolgozott és törvénybe iktatott választójogát (magát az úgynevezett választási rendszert) – rátekintve azokra a politikai viszonyokra, érdekekre és eseményekre is, amelyek kihatottak a jogi szabályozás alakulására, a normaszöveg és a módosítások tartalmára.

A rendszerváltozás rendszere meghatározó közjogi konstrukciójának analízise kiterjed a választási földrajz, a politikai tagoltság és a választási rendszer arányosságának összefüggéseire, továbbá külön figyelem irányul a kormányozhatóság és az arányosság aspektusaira is. A dolgozatban bizonyítani kívánjuk, hogy az úgynevezett polgári demokrácia választójoga alkotmányosan súlyosan aggályos – de a nyilvánosság és a tudományosság fórumain lényegében tabuvá tett – aránytalanságaival és a mandátumot nem eredményező elveszett szavazatok elképesztő számával és mértékével egy szélsőségesen antidemokratikus választójogi rendszert üzemeltet(ett) több mint két évtizeden keresztül Európa közepén, a jogállamiság és a „láthatatlan alkotmány" szabadkőműves-jogászi örve alatt tevékenykedő Alkotmánybíróság aktív közre-

működése mellett. (Más aspektusból a rendszerváltozás választójogi konstrukcióját igazi jogászi és matematikai bravúrnak is tekinthetjük: a magyarországi jogalkotó a mandátumok többségének – az arányosítást szolgáló – listán való kiosztása mellett is nagyobb aránytalanságokat tud[ott] rendszerszerűen előállítani, mint amit az Európa második világháború utáni történelmének legnagyobb aránytalanságát produkáló, tisztán egyéni választókerületi rendszert alkalmazó angliai választásokon 1974-ben mértek. [Szoboszlai György: Képviselet és választási rendszer európai kontextusban. Az arányosság mint a konszenzus-demokrácia feltétele. *Politikatudományi Szemle* 1998. 1. sz. 171. o.])

Ezt követően elemezzük az új alkotmányos berendezkedés – a 2011-ben elfogadott Alaptörvény – választójogi szabályanyagát és az ennek alapján megalkotott választójogi törvényt, amely már a 2014-es országgyűlési képviselőválasztások során alkalmazott normákat tartalmazza.

A vizsgálódás e tekintetben is kiterjed azokra a valószínűsíthető hatásokra, amelyek a jogi szabályozás változása miatt várhatók, így a mandátumeloszlás aránytalanságára, a határon túli magyar állampolgároknak biztosított választójog és a választóközönség aktivitásának alakulására vagy a parlamenti küszöb pártrendszert koncentráló törvényszerűségeire is.

I. A rendszerváltozás rendszerének választójoga – 1989

A választási törvény keletkezése

A nyolcvanas évek második felében a világpolitikai erőviszonyok módosulása és az SZKP főtitkára, a vélhetően szabadkőműves Gorbacsov által elindított, társadalmi-politikai reformoknak titulált – néhány éven belül a Szovjetunió és a szocialista világrendszer felbomlásához, e társadalmak erőforrásainak szabad prédává válásához és a Nyugat kifosztási rendszerébe illesztéséhez vezető –, az évtized derekától datálható folyamatok hatására Magyarországon elkezdődő politikai erjedés (Monor 1985, Lakitelek 1987, MDF, Fidesz 1988, Szabadkezdeményezések Hálózata 1988, történelmi pártok újraalakulása 1988–89 stb.) 1989-re a pártállam és ellenzéke közötti alkufolyamatok intézményesítését igényelte. A jellemzően belterjes budapesti – helyenként törzsi alapon, értelmiségi elitcsoportok bázisán szerveződő – ellenzéki alakulatok és a pártállam, valamint az ezek intim liezonját paravánként takargató úgynevezett harmadik oldal (szakszervezetek, más társadalmi, ifjúsági stb. szervezetek) közötti, a társadalom kizárásával lefolytatott, úgynevezett háromoldalú kerekasztalként nevesített, tárgyalásos alapon végbemenő politikai változások formalizált fórumrendszerének meghatározó kvázi jogi és politikai tényezője volt az Ellenzéki Kerekasztal. Ez a képződmény az állampárt ellenzékeként életre hívott, már akkor kellően exkluzív és illusztris, ennek megfelelően jól láthatóan oligarchikus jegyeket mutató politikai pártok, „mozgalmak" és egyéb szervezetek érdekartikulációjának, érdekintegrációjának intézményes kereteit biztosította.

Ezzel kapcsolatban a következő idézetre hívnánk fel a figyelmet: *„Az 1989-es magyar kiegyezés valójában a magyar elitcsoportok közötti sajátos tranzakció volt, pozíciócserével együtt járó kölcsönös elismerés, megerősítés. Ennek során egyik oldalról az 1956 óta jogszerűtlenül (legalitás nélkül), azaz szabad választások nélkül uralkodó régi elit hatalmát az új pártpolitikai elit utólag legalizálta, vagyis elismerte, jogszerűvé tette azzal, hogy leült vele tárgyalni. Cserébe pedig a régi elit a maga részéről specifikus legitimációt, elismertséget adott az új elitnek azzal, hogy ővele ült le tárgyalni, s így elfogadta hatalmi partnerének. A kölcsönös*

haszonra épülő tranzakció lényege tehát így foglalható össze: »Demokratikus legalitást demokratikus legitimációért« (…) Magyarországon a rendszerváltozás az 1980-as évek végétől a pártállami elit és az alakuló új politikai elit szűk csoportjai között paktumjátékok sorozatával ment végbe, ami nem a pártok és tömegek kapcsolatát erősítette, hanem egyre zártabbá tette a pártok által összefogott politikai osztályt. Az új politikai elitcsoportok is viszonylag hamar – a mozgalom erősítése helyett – az elittechnikák alkalmazásaival próbálták a hatalom működését koordinálni, s így annak hasznát megosztani. Itt zajlott le a térség legcsendesebb rendszerváltozása, ahogy akkoriban mondtuk: »még egy ablaküveg sem tört ki«. A magyar demokratizálódást a politikai elitcsoportok vezényelték le, ezért nevezhetjük: »tárgyalásos forradalomnak«, »csendes forradalomnak«, »melankolikus forradalomnak« (…), a kétharmados törvényeket azért sem kísérte a közvélemény részéről általános ováció (…), mert azok elfogadása lényegében az elitcsoportok zártkörű megegyezésének terméke volt, az emberek véleményére senki sem volt kíváncsi. Lényegében a korábbi elitista politikának volt ez a folytatása". (Simon János: Alávetett társadalom, vagy polgári társadalom? *Polgári Szemle* 2013. május 4–5. o.)

A választójogi rendszer átalakítása mind az úgynevezett háromoldalú tárgyalások, mind az Ellenzéki Kerekasztalon belüli tárgyalássorozat egyik meghatározó témaköre volt. Ennek megfelelően, a kérdéskör kiemelkedő közjogi vetülete miatt nem is annyira a szakértői bizottságokban, hanem az EKA plenáris ülésein zajlott a választási szabályok lényegére vonatkozó egyeztetéssorozat. A *„várható éles nézetkülönbségek miatt az ellenzéki erők eleve különös jelentőséget tulajdonítottak a választási rendszer kialakításának. Ez főként abban nyilvánult meg, hogy a közös álláspont megfogalmazását a plenáris ülés saját hatáskörébe utalta, s így a parlamenti választások időpontja és az elnökválasztás szükségessége mellett ebben a kérdésben is az Ellenzéki Kerekasztal meghatározó politikusai foglaltak állást".* (Wiener György: A választási rendszer keletkezéstörténete. 1989. *Múltunk* 2000. 2. sz. 92–153. o.)

Az 1989 késő tavaszától nyár végéig tartó tárgyalássorozat során több elképzelés és ezek számtalan variánsa és alvariánsa fogalmazódott meg. Az Igazságügyi Minisztérium szakértője – Bogdán Tibor – által publikált tervezet 280 fős törvényhozást javasolt, melybe 200 képviselőt egyéni körzetből, 80-at pedig országos listán választanak meg. Az egyéni választókerületekben a jelölteket abszolút többség alapján választanák meg. Ha abszolút többséget egyik jelölt sem kap, akkor második fordulót kell tartani, melyen az első két jelölt mérkőzik meg. Az országos listára a választóknak nem kell voksolniuk, azokon ugyanis az egyéni jelöltekre leadott, de mandátumot nem szerzett szavazatok kompenzálása történik. (Bogdán Tibor: Az országgyűlés, a képviseleti és választási rendszer alkotmányos szabályozása. In Kilényi Géza [szerk.]: *Parlament, választás*. Budapest, 1989, ÉGSZI /Alkotmányjogi füzetek 4./, 15–18. o.)

Az SZDSZ alkotmányjogi korifeusa – Tölgyessy Péter – országos listával korrigált kétfordulós egyéni választókerületi rendszert javasolt, amelyben 350 mandátum közül 250–300 képviselői helyet egyéni választókerületben, a maradékot pedig országos listán lehetne megszerezni. A kétfordulós abszolút többséget igénylő egyéni kerületi rendszert az ellenzék számára előnyös konstrukciónak írja le, mivel lehetőséget biztosít az ellenzéki szervezetek számára a második fordulós összefogásra. (Tölgyessy Péter: Országgyűlés és választójog. In uo. 30–31. o.)

Az MSZMP szakértőjeként publikáló Sári János tisztán arányos képviselet mellett tette le a szakmai álláspontját, azzal, hogy a mandátumokat országos listákról, a pártra leadott szavaza-

tok arányában kapják a pártok – ugyanúgy, mint a pártállami rendszer kiépülését megelőzően 1945–47 között. (Sári János: Választási rendszer, képviselők, országgyűlés. In uo. 19–21. o.)

A Fidesz jogi bizottságában kidolgozott javaslat szerint oly módon kell biztosítani az állampolgárok jelölési jogát, hogy egy-egy politikai szervezetnek 3000 aláírásra van szüksége ahhoz, hogy a választásokon indulhasson, az egyéni jelölteknek pedig 1000 ajánlást kell megszerezniük a jelöltséghez. A Fidesz szerint a választásokat az arányos képviselet elve alapján kell lebonyolítani. Az elképzelés szerint az állampolgárok megyei választókerületekben nyerik el a mandátumaikat, az állampolgárok tehát megyei listákra szavaznak.

A Bajcsy-Zsilinszky Társaság álláspontját kifejtő Zétényi Zsolt nem zárkózott el az elsősorban az MDF által preferált „vegyes" rendszertől, amely az összes mandátum felét az egyéni választókerületekben, a másik felét pedig a pártlistákra leadott szavazatok arányában osztaná ki. (Lásd Wiener György: i. m.)

A történelmi pártok – kisgazdák, kereszténydemokraták, néppártiak (parasztpárt), majd később a szociáldemokraták is – pártjuk patinájában és történelmi nevük húzóerejében bízva a második világháború utáni tisztán listás rendszer visszaállítására törekedtek. Mivel az SZDSZ agytrösztje határozottan tartott a történelmi pártok győzelmétől, élesen bírálták a történelmi pártok által favorizált arányos-listás rendszert, mert ez megítélésük – és a „weimarizálódás" történelmi példázata – szerint politikai széttagoltságot és kormányozhatatlanságot eredményez. A rendszerváltozás fő konstruktőre már a polgári demokrácia bevezetése előtt diktatúrával riogatta politikai „szövetségeseit", attól tartva, hogy azok választást nyerve a „harmadik utas" népi-nemzeti modellt fogják alkalmazni az általuk a magyar nemzet kifosztására kiagyalt (Tudjuk! Merjük! Tesszük!) kozmopolita-ultraliberális rendszer helyett.

Az ellenzéki kerekasztal tanácskozásain külön téma volt a parlamenti küszöb kérdése. A Sólyom László által először javasolt 3%-os kizárási klauzula az idők folyamán 5%-ra is emelkedett, majd kompromisszumos megoldásként kiegyeztek a 4%-os szabályban, annak ellenére, hogy ezzel az előírással az első parlamenti választásokon országos listát állítani tudó szervezetek nagy részét nyilvánvalóan megfosztották a parlamenti képviselet megszerzésének esélyétől. A szándék azonban vélhetően ez is volt. Az pedig már „értelmiségi okvetetlenkedésként" stigmatizálódott az állampárt rendszerébe egyébként évtizedeken keresztül belesimuló, annak előnyeit élvező, majd magukat nagy hirtelen a demokrácia bajnokaivá maszkírozó ügynök/szabadkőműves hálózatok tagjai részéről, hogy a listás mandátumkiosztás feltételéül szabott 4%-os korláttal hatalmas választói tömegeket fosztanak meg az országgyűlési képviselettől.

Az Ellenzéki Kerekasztal politikai erejét, a pártállami pártközpont, kormányzat és országgyűlés bénultságát, leginkább azonban a két, látszólag szembenálló alakulatot egybefonó láthatatlan hálózatok akcióképességét mutatja, hogy az országgyűlés által elfogadott választójogi rendszer sarokpillérei azok az elemek lettek, amelyeket az EKA kidolgozott és elfogadott. A *„háromoldalú egyeztető tárgyalásokon az ellenzék egy olyan vegyes szisztémát ajánlott, melyben a képviselők egyik fele egyéni körzetben, a másik fele listán nyeri el mandátumát, minden választópolgár két szavazattal rendelkezik, az egyéni körzetekben az abszolút többség formula érvényesül, az arányos ágon pedig valamilyen jogi küszöböt alkalmaznak. Hallgatólagosan abban is megállapodtak, hogy a képviselők száma 350 legyen, s így két-két körzet összevonásával 175 egyéni választókerületet hoznak létre"*. (Wiener György: i. m.)

A jogi szabályozás

A rendszerváltozás rendszerének nevezett társadalmi-gazdasági szisztéma választójogi kereteit az utolsó pártállami Országgyűlés az 1989. évi XXXIV. törvénnyel öntötte jogszabályi formába. Az új törvény a választójog klasszikus elveinek megfelelően az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választási rendszer előírásait foglalta viszonylag kevés rendelkezésbe. A törvény mindössze 56 paragrafust számol, amelyhez azonban 17 – köztük tekintélyes hosszúságú és a választási rendszer működése szempontjából rendkívül lényeges részletszabályokat tartalmazó – melléklet csatlakozott.

A magyarországi választási rendszer a németországi (akkor még NSZK-beli) választási modell szerint épült fel, annak elveit, jogintézményeit adaptálta a magyarországi viszonyokra. Egy érett polgári demokrácia kétfordulós, kétszavazatos, a töredékszavazatokat szavazatvisszaszámláló elven mandátumhoz juttató, az egyéni választókerületekben abszolút többséget megkövetelő, ugyanakkor a többségi elvet a pártlistás szavazatokkal kombináló választójogi szabályozását vette át az alapjait ekkor lerakó magyarországi politikai-közjogi berendezkedés, anélkül, hogy annak arányosságot eredményező összes mechanizmusát átemelték volna.

A törvény meghatározza az országgyűlési képviselők pontos számát. Eszerint „*Az „országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznyolcvanhat.*" A képviselőjelöltek egyéni választókerületben vagy listán szerezhetnek mandátumot. Egyéni választókerületben 176, listán összesen 210 mandátum sorsa dől el. A megyei (fővárosi) pártlistákról maximum 152, az országos pártlistákról pedig minimum 58 képviselői helyet lehet szerezni. A választópolgárok az egyéni választókerületben jelöltséget szerzett egyéni jelöltekre és a pártok területi (19 megyei és fővárosi) listáira szavazhatnak.

Pártlistáról akkor lehetett mandátumot kapni, ha az adott párt listájára leadott szavazatok országos átlaga egészen pontosan: „*a területi listákra leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint négy százalékát*" elérte. (Ez a követelmény lényegesen magasabb volt, mint a posztszovjet térség hasonló jogintézményt alkalmazó néhány országának [lengyel, román] átlaga, amely jellemzően 1, maximum 2% volt. Ezt a követelményt azután tovább emelte a törvény 1993-ban történt módosítása, aminek következtében az 1994-es országgyűlési választásokon a területi listák átlagaként már legalább 5% szavazatot kellett begyűjtenie annak a pártnak, amelyik országos listájáról képviselői helyhez akart jutni.)

Az országos listákra közvetlenül nem lehet szavazni. Az országos listán azokkal az úgynevezett töredékszavazatokkal lehet mandátumhoz jutni, amely szavazatok a területi listákon nem eredményeztek képviselői helyet. A parlamenti küszöb választási eredményeket rendkívüli mértékben befolyásoló hatását leginkább az 1990-ben megrendezett választások adatai mutatják.

A 4%-os szabály miatt nem került be az első szabadon választott országgyűlésbe a volt állampárt, az MSZMP a szavazatok 3,68%-ával, az évszázados múltú Magyarországi Szociáldemokrata Párt, amely a voksok 3,55%-át kapta, az Agrárszövetség–Nemzeti Agrárpárt, amelyre a választók 3,14%-a voksolt, a Vállalkozók Pártja majdnem 2%-os eredménnyel, a Hazafias Választási Koalíció nevű alakulat, szintén közel 2%-os eredménnyel, és kiesett Magyar Néppárt és a Magyarországi Zöld Párt is.

Az első demokratikus (!) parlamenti választáson kevés híján 0,8 millió szavazó elsődleges pártpreferenciája alapján leadott pártlistás szavazata elveszett – a parlamenti küszöb beiktatása miatt nem szerzett mandátumot – ezzel pe-

dig minden 6–7. szavazat és szavazó parlamenti képviselet nélkül maradt! Ezeket a mandátumokat azután olyan pártok kapták meg, amelyek listás eredményeik alapján lényegesen kevesebb képviselői helyhez jutottak volna, ha nincs ennyi elveszett szavazat, vagyis, ha alacsonyabb vagy egyáltalán nincs parlamenti küszöb. A 4%-os szabály tehát látványosan megnövelte a választási rendszer aránytalanságát, módszeresen és önkényesen óriási választói tömegeket fosztott meg a parlamenti képviselettől. De mint korábban jeleztük: a titkos cél éppen ez volt!

Bár ezeket az összefüggéseket a későbbiekben részletesebben is kifejtjük, elöljáróban feltétlenül szükséges hangsúlyozni, hogy *„a magyar választási rendszer aránytalansága az egyéni kerületi rendszer sajátos működésének a terméke. A területi listás mandátumeloszlás már jóval arányosabb az egyéni kerületinél, ám a kis pártok ebben a mezőben is elvéreznek, mivel a területi széttagoltság és az alacsony támogatottság miatt még akkor sem juthatnak képviselethez, ha egy-egy régióban kimagasló eredményt érnek el. (…) A küszöb tehát elsősorban az úgynevezett hasznos szavazat lélektani hatásán keresztül sújtja a kis pártokat: azt a meggyőződést erősíti a szavazókban, hogy helyesebb, ha az eleve bejutásra esélyesnek tekinthető pártokra adják szavazatukat, mert az egyébként veszendőbe megy.*

A hatályos választási rendszer a kis pártok kirekesztését a szisztéma harmadik eleménél, az országos listás mandátum-elosztásnál teszi befejezetté. Egyértelmű, hogy sem a kétfordulós egyéni kerületi rendszer, sem az elvben arányos területi listás versengés nem kedvez a politikai vagy egyéb kisebbségeket (…) képviselő politikai formációknak, sőt kifejezetten ellenükre működnek. Ezen az ágon javulhatna az arányosság, ám a valóságban globálisan tovább sérül, mivel kiszűri a kisebb pártokat, azokat is, amelyek eredményeik alapján szűrő nélkül biztosan mandátumhoz jutnának. Ezen a ponton tehát befejeződik a parlamenti koncentráció folyamata.” (Szoboszlai György: i. m. 180. o.)

Szoboszlai György a választási rendszer arányosságát a demokrácia feltételének tekinti. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a magyar választójogi rezsim Európában a leginkább torzító, az arányosságtól a legmesszebb álló mandátumeloszlást eredményez. (És ha nincs arányosság – van-e demokrácia?)

A választás eredményének megállapítása

Az egyéni választókerületben az első választási fordulóban az a jelölt lesz országgyűlési képviselő, aki megkapta az érvényes szavaztok több mint felét (abszolút többség), feltéve, hogy a szavazáson a választókerület választópolgárainak több mint 50%-a szavazott. Ha az első forduló érvénytelen volt, a második fordulóban a mandátum megszerzéséhez már elegendő az egyszerű többség (a legtöbb érvényes szavazat), feltéve, hogy a szavazáson a jogosultak több mint negyede részt vett.

Ha az első fordulóban a választópolgárok több mint fele szavazott ugyan – tehát érvényes volt a forduló –, de annyira szétszavaztak a polgárok, hogy egyik jelölt sem kapta meg a szavazatok több mint felét – tehát eredménytelen volt a választás –, a második fordulóban azok a jelöltek indulhatnak, akik az első fordulóban leadott szavazatok legalább 15%-át megszerezték. Ha pedig nincs legalább három ilyen jelölt, akkor az első három indulhat. A második fordulóban az a jelölt szerzi meg a mandátumot, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta, feltéve, hogy a jogosultak legalább negyede szavazott.

A területi választókerületben a pártok listáinak jelöltjei a leadott szavazatok arányában jutnak mandátumhoz, feltéve, hogy a választópolgárok több mint fele szavazott. Ha az első forduló érvénytelen volt – mivel a jogosultak legalább fele nem szavazott –, a második fordu-

lóban mindazon pártlisták indíthatók, amelyek az első fordulóban indultak. A pártlisták jelöltjei a leadott szavazatok arányában jutnak mandátumhoz, feltéve, hogy a választópolgárok több mint negyede szavazott.

Ha a területi választókerületben betöltetlen mandátum maradt, akkor az a jelölt is mandátumot szerez, aki az egy mandátum megszerzéséhez szükségesnél egyébként kevesebb, de annak kétharmadánál több szavazatot kapott a választóktól. Ha több ilyen jelölt lenne, akkor az szerzi meg a mandátumot, aki a sorrendben legtöbb szavazatot kapta. Ezen „kétharmados" szabály szerinti mandátumszerzés esetében az adott párt országosan összesített töredékszavazatainak számából le kell vonni a mandátum megszerzéséhez szükséges és a ténylegesen elért szavazatszám közötti különbséget.

A területi mandátumot – mint ahogyan erről korábban már szó volt – csak azzal a feltétellel szerzi meg az adott területi lista jelöltje, ha a mandátum megszerzéséhez az adott választókerületben szükséges számú szavazat több mint kétharmadát, illetőleg a területi listákra leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint négy százalékát megkapta.

Választási földrajz

A rendszerváltozás rendszerének első választójogi szabályairól szóló törvény záró rendelkezéseiben ad a jogalkotó felhatalmazást a Minisztertanácsnak (kormánynak), hogy az egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét meghatározza. Ez a nem kifejezetten jogállami rendelkezés tette lehetővé, hogy a választókerületek nagysága/népességszáma jelentősen eltérjen egymástól és a jogszabályi standardtól, a választóközönség politikai preferenciáinak különbözőségeire tekintettel meghatározott választókerületi beosztás – a választókerületek lehatárolása – pedig jelentősen kihasson a választások eredményeire, ezen keresztül pedig a parlamenti többség megszerzésének esélyeire és a kormányalakítás lehetőségeire. (Ennek a körülménynek meghatározó befolyása volt mindenekelőtt a 2002-es választások kimenetelére – a baloldal előnyére és a jobboldal kárára.)

Tőrőlmetszett manipulatív megoldással a törvény nem a törzsszövegében, hanem – a jelentéktelenség látszatát keltve – mellékletekben rendeli meghatározni azokat a választási rendszer működése szempontjából kardinális jelentőségű kérdéseket, amelyek egy részét (választókerület kialakításának elvei, választókerületek és mandátumok száma) elegánsabb és tisztességesebb lett volna a törvény főszövegében kodifikálni.

A mellékletek többek között

– a választókerületek kialakításának elveit,

– a megyékben és fővárosban az egyéni választókerületek számát és a területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számát tartalmazzák.

A választókerületek kialakítása elveinek sorában a jogalkotó többek között az alábbiakat határozza meg:

– az egyéni választókerület a főváros, megye területén belül van,

– az egyéni választókerület lakosainak száma megközelítőleg 60.000 fő,

– a helyi tanács egész területe az egyéni választókerületen belül van, a fővárosban az egyéni választókerület két vagy több kerületi tanács területére is kiterjedhet,

– a területi választókerület a főváros illetve megye területével azonos.

A törvény a mellékletei között határozza meg az egyéni választókerületek számát az egyes területi választókerületekben, valamint a területi választókerületenként listán megszerezhető mandátumok számát. Eszerint Budapesten 32 az egyéni választókerület, és 28 területi listás mandátum szerezhető. A második legnagyobb

népességű területi választójogi egység Pest megye, melyben 16 egyéni mandátumot és 14 területi listás mandátumot lehet kiosztani.

A 3. számú melléklet tartalmazza területi választókerületenként azoknak az egyéni választókerületeknek a számát, amelyekben az egyéni jelöltállítás a területi lista állításának feltétele. Eszerint Budapesten 8 egyéni választókerületben kell minimálisan képviselői jelöltséget szerezni ahhoz, hogy az adott párt területi listát állíthasson. Pest megyében ez a szám 4, Zala megyében 2.

Az érvényes/érvénytelen valamint az eredményes/eredménytelen választási fordulók fogalmi meghatározása is a mellékletek egyikében történik. Érvényes az első forduló, ha a szavazáson a választásra jogosult választópolgároknak több mint fele megjelent. Eredményes az első forduló, ha az érvényes első forduló során az egyik jelölt megkapta a szavazatok több mint felét.

A második forduló érvényességéhez elegendő a választópolgárok több mint egynegyedének voksolása, és eredményes, ha eltérő szavazatot kaptak a jelöltek – tehát a legtöbb érvényes szavazatot kapó jelöltnek lehet kiosztani a mandátumot.

A területi listás választási eredmény kiszámításának módozata az alábbiakban foglalható össze:

– a területi listákra leadott érvényes szavazatokat pártonként külön-külön kell összesíteni, ezzel megállapítható az adott pártra országosan leadott érvényes szavazatok száma,

– ezt követően meg kell állapítani azon pártok körét, amelyekre leadott szavazatok összege nem éri el a 4%-os határt.

A területi választókerületben az érvényes választási forduló eredményét az alábbiak szerint lehet megállapítani:

– a pártok választási listájára leadott összes érvényes szavazatok számát össze kell adni, ezzel megállapítható az összes érvényes szavazat (osztandó),

– a választókerületben megszerezhető mandátumok számához egyet hozzá kell adni (osztó),

– az összes érvényes szavazatot el kell osztani az osztóval. Az így kapott hányados az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot adja ki. Ez az úgynevezett kvóta, amely azt a szavazatszámot jelöli, amelyik az egy mandátum elnyeréséhez szükséges.

– Ezt követően meg kell állapítani az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatok számának kétharmadát (kétharmados határ) annak érdekében, hogy lehetőség esetén az a párt is kaphasson mandátumot, amelyik ugyan nem érte el a kvóta szavazatszámát, de azt leginkább – minimum kétharmados mértékben – megközelítette.

– A párt választási listájára leadott szavazatok számát el kell osztani az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok számával. Ennek a műveletnek az eredménye az az egész szám, amely kiadja a párt által megszerzett mandátumszámot. Az osztás maradéka az a szavazatszám, amely nem eredményezett mandátumot (töredékszavazat)

– Ha maradt ki nem osztott mandátum, ezt az a párt kapja, amelyik legtöbb, kétharmadnál több szavazatot kapta. Ha nem maradt több mandátum, akkor a mandátumot nem eredményező szavazatok az országos listára kerülnek, szintúgy azok a mandátumok, amiket nem osztottak ki a területi választókerületben.

A töredékszavazatok alapján az országos listán elérhető mandátumok elosztása a következő:

– összesíteni kell az egyéni és területi választókerületben keletkezett töredékszavazatokat, országosan és pártonként, ezzel megkapjuk az adott pártra leadott töredékszavazatok számát,

– összesíteni kell a pártokra leadott töredékszavazatokat, az országosan elérhető mandátu-

mok számához (58) hozzá kell adni a területi listán be nem töltött mandátumok számát,

– az országos töredékszavazatok alapján ki kell osztani az országos listán elérhető mandátumot a pártokra leadott szavazatok száma alapján csökkenő sorrendben. Ezt az eljárást addig kell folytatni, amíg az összes mandátumot ki nem osztották.

Szintén az egyik melléklet rendelkezik a 4%-os küszöb és a területi listán megszerezhető mandátumok kapcsolatáról:

– a területi listákra leadott szavazatok számát országosan, pártonként külön-külön összesíteni kell,

– a pártokra leadott listás szavazatokat összesíteni kell,

– ki kell számítani a listás szavazat 4%-át,

– az a párt, amelyiknek listás szavazatai nem haladják meg a küszöböt, elveszíti az egyéni választókerületben elért töredékszavazatait, nem szerez a területi választókerületben mandátumot, és nem szerez mandátumot az országos listán, tehát legfeljebb egyéni választókerületben juthat mandátumhoz, aminek a valószínűsége viszont a nullához közelít.

Az úgynevezett jogalkotó ezzel a mellékletbe rejtett, rendkívül agyafúrt szabállyal jogilag lényegében kivégezte azokat a politikai erőket, amelyeket a liberális értelmiség által uralt médiában jó előre stigmatizáltak, és/vagy jelentéktelennek tüntettek fel. A jogi szabályozás és a média összehangolt, jól olajozott (együtt) működése volt az a kardinális tényező, amely a választások kimenetelét döntő módon befolyásolta 1990-ben és azután is. A politikai „mutatványosbódé" (a kifejezés Bogár László nyelvi leleménye) berendezése tehát azzal kezdődött, hogy a „demokrácia" örve alatt megfosztottak a parlamentbe jutástól közel 800.000 embert képviselő politikai alakulatokat, majd a 4%-os küszöbbel tőlük elvett mandátumokat kiosztották azoknak a pártoknak, amelyek megugrották a küszöböt, mintha éppenséggel rájuk szavaztak volna azok az állampolgárok, akik egyébként a be nem jutott pártokra szavaztak. Ezzel az eljárással a jogalkotók tehát nemcsak megakadályozták széles társadalmi csoportok parlamenti képviselethez jutását, de a tőlük elvett mandátumokat bónuszként szét is osztották más (komprádor) pártok számára, végletesen aránytalanná téve ezáltal a képviselői helyek eloszlását.

A fentieket összegezve megállapíthatjuk: a rendszerváltozás hajnalán a jogalkotónak – az utolsó pártállami országgyűlésnek – sikerült megalkotnia a világ egyik legbonyolultabb választási rendszerét. Ennek (taszító/megismerhetetlen/félelemkeltő) bonyolultsága fontos társadalomlélektani tényező lehetett a tekintetben, hogy – különösen a tanulatlanabb társadalmi csoportokban – rendkívül alacsony volt a választási részvétel a többi volt kommunista országban mért aktivitáshoz képest, amely országok egyszerűbb, könnyebben áttekinthető választási jogot alkottak első, úgynevezett szabadon megtartott országgyűlési választásaik lebonyolításához.

A dolgozat jogpozitivista vonulatát folytatva, röviden ki kell térni annak a két jogszabálynak az ismertetésére, amelyek az utolsó pártállami országgyűlés által megalkotott, rendkívül nehezen értelmezhető választási rendszert módosították, annak bonyolultságát tovább növelve, az 1994. évi III. törvény valamint az 1997. XCVI. törvény megalkotásával és beiktatásával. Az MDF kormányzása alatt kodifikált módosítás lényeges eleme volt annak biztosítása, hogy *„két vagy több párt közösen is ajánlhat és jelölhet"* és *„közösen is állíthatnak területi és országos listát, továbbá listáikat kapcsolhatják"*. A közös ajánlás, jelölés és listaállítás azonban megemelt parlamenti küszöb teljesítése esetén eredményezett csak mandátumot. Az Országgyűlés konzervatív–liberális–szocialista szavazógépezete a kevéssé

szalonképes torgyánista kisgazdapárt, a politikai színpadon akkor megjelent csurkista MIÉP, az „ortodox" baloldali thürmeri Munkáspárt és a Pozsgai-féle népi baloldal törvényhozástól és kormányzástól való távoltartása érdekében tovább emelte a már első választások idején is közel nyolcszázezer szavazatot mandátumtól elzáró küszöböt. Miután e körülmény a jogalkotót, a polgári demokrácia „alapító atyáit" a legkevésbé sem zavarta, a törvény kimondta, hogy nem kap listás mandátumot az a párt, amelyik *„a területi pártlistákra a választópolgárok által leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint öt százalékát nem érte el"*. Így nemcsak az egyedül induló pártok mandátumhoz jutását nehezítette meg, hanem ugyanazt a formulát alkalmazta a frissen bevezetett közös vagy kapcsolt listával induló pártok esetében is, azzal, hogy *„a „közös vagy kapcsolt listát indító pártok nem kapnak mandátumot, ha az országosan összesített érvényes szavazatoknak pártonként legalább öt százalékát, háromnál több párt esetében együttesen legalább tizenöt százalékát nem érték el"*, jogszabályi gátat emelve ezzel a baloldali/nemzeti pártok közös politizálásának és parlamentbe jutásának.

Ez a szabály azt jelentette, hogy egy párt önálló indulása esetén a listás szavazatok 5, két párt közös indulása esetén pedig legalább 10%-át kellett volna megszerezniük ahhoz, hogy listás mandátumhoz jussanak. Ezzel az előírással a rendszerváltozás rendszerének továbbvitelében érdekelt szociálliberális/liberálkonzervatív politikai réteg sikeresen diszkreditálta a népnemzeti és baloldali ellenzékét – lényegében lehetetlenné téve választóközönségük parlamenti képviseletét.

A rendszerváltás *mainstream* politikai „elitje" által kifundált jogi konstrukció kiválóan teljesített: a kisgazdák kivételével minden nemkívánatos politikai erő kimaradt az 1994-ben megválasztott országgyűlésből – igaz ismételten közel 800.000 pártlistás voks, (hozzávetőlegesen minden 7. választópolgár akaratnyilvánítása) nem eredményezett mandátumot.

Egy huszárvágással az országgyűlés megoldotta a választások érvénytelen fordulói okozta legitimációs problémát is, kimondva, hogy *„ha a területi választókerületben a második választási forduló érvénytelen volt, mert a választópolgárok egynegyede sem szavazott, akkor az első választási fordulóban leadott szavazatokat töredékszavazatoknak kell tekinteni és a betöltetetlen területi választókerületi mandátumok az országos listán kerülnek kiosztásra"*.

A törvény 1997-es módosításának talán legfontosabb eleme az volt, hogy a pártok nem csak közös területi listát, hanem közös országos listát is állíthattak. Ennek a szabálynak majd csak 2002-ben lett meg a hozadéka a saját jogán már 1998-ban a parlamentből kiesett MDF-es „elit" számára. Ugyanis a Fidesszel közös listán 24 mandátumot szereztek úgy is, hogy szoros küzdelemben – esetlegesen visszaélésekkel (láncszavazás) tarkított szavazatszámlálás után – ugyan, de választási vereséget szenvedett a Fidesz–MDF koalíciója.

Jogszociológiai és politológiai aspektusok

A választójogi rendszer módszeres vizsgálata a jogi szabályozás ismertetése mellett szükségessé teszi a szabályok társadalmi-politikai hatásainak, a politikai tagoltság, a kormányozhatóság, a választási rendszer arányosságának és az úgynevezett elveszett szavazatok problematikájának elemzését is. A dolgozat a következőkben ezekre a szempontokra fókuszál.

(Folytatjuk)