Szabó Csaba Kurszán

A SZABADKŐMŰVES KÖZTÁRSASÁG VÁLASZTÁSI RENDSZERE

3. rész*

II. AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ ÚJ VÁLASZTÓJOGI TÖRVÉNY – 2011

Az Alaptörvény releváns szabályai

A 2011-ben elfogadott és kihirdetett új alkotmány „Szabadság és felelősség" címet viselő fejezetének XXIII. cikke foglalja össze a választójogra – benne az országgyűlési képviselők választására – vonatkozó alapvető rendelkezéseket, melyeket nyolc bekezdésbe foglalt a törvényhozó hatalom. Ezek közül tárgyunk szempontjából az alábbiakat lehet kiemelni:

– Az aktív illetve a passzív választójog pozitív fogalma szerint: *„Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen."* A választójog negatív definíciója szerint: *„Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából."*

– Rendkívül fontos körülmény továbbá, hogy az Alaptörvény e cikk (4) bekezdésében rögzíti, hogy *„Sarkalatos törvény a választójogot, vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti."*

A jogforrási hierarchia csúcsát képező törvény – folytatva az e jogterületre általában jellemző kodifikációs megoldásokat – a választójogosultság definiálása mellett utal egy olyan másik törvényre, amely a választójogi szabályozás kibontását, konkretizálását, részletezését, további feltételekhez kötését tartalmazza.

A következő bekezdésben fogalmazza meg az alkotmány az országban élő nemzetiségek törvényhozásban való részvételével kapcsolatos klauzulát: *„A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza."*

Kodifikációs feladatot jelent a Kormány és az Országgyűlés számára, hogy két évtizedes közjogi-politikai huzavona után deklarálta az alkotmány a magyarországi nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában – ennek érvényesítését sarkalatos törvényre bízva.

Az alaptörvényi rendelkezések között nincs előírás az Országgyűlés létszámára vonatkozóan, de a választási rendszer tömör foglalata is kima-

* A tanulmány első része folyóiratunk 2015. téli számában (3. évf. 4. sz. 477–486. o.), második része pedig a 2016. őszi számban (4. évf. 3. sz. 334–348. o.) olvasható. Ez a befejező közlemény. *(A szerk.)*

rad a rendelkezések sorából. *„Az Alaptörvényben nem szerepelnek további megkötések sem a választási rendszer, sem az Országgyűlés létszáma tekintetében. Különösen az utóbbi meglepő, tekintettel arra, hogy a legfeljebb 200 fős létszámot rögzítő alkotmánymódosítást alig egy évvel korábban fogadta el az Országgyűlés, igaz az nem lépett hatályba. Az európai alkotmányokat nézve ez a hallgatás – azaz a választási rendszer és a parlamenti létszám meghatározásának törvényi szintre utalása – egyébként kivételszámba megy."* (Bodnár Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás* [Budapest] 2011/3. sz. [december] 108. o.) A jogalkotó nyilvánvalóan saját politikai szabadságát kívánta bővíteni azzal, hogy a választójog máshol bevett, standard rendelkezéseit sem alaptörvényi szinten, hanem a jogforrási hierarchia ennél eggyel alacsonyabb, sarkalatos törvényi szintjén kívánja szabályozni.

„(…) amíg 1990 és 2010 között elegendő volt az összes egyéni választókerület 14/176 arányában – tehát 8%-ában – jelöltet állítani, 2014-től már 27/106 arányában – tehát az egyéni választókerületek több mint 25%-ában – kell jelöltet állítania annak a politikai alakulatnak, amelyik országos listán is szeretne mandátumot szerezni."

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény

A törvény deklarálja, hogy a választójog gyakorlása a választópolgár szabad elhatározásán alapul. (Szemben több nyugati polgári demokráciával, ahol szabálysértési tényállás a szavazástól való távolmaradás, hazánkban nem kötelezettség, hanem jogosultság az országgyűlési képviselő választásokon való részvétel.)

A választáson a névjegyzékbe felvettek élhetnek jogukkal. A választópolgárok előzetes regisztrációjával kapcsolatos elképzelés az Alkotmánybíróság döntése miatt nem válhatott a törvény hatályos tartalmává. Ez a politikai terv azt szolgálta volna, hogy a választásokat jóval megelőzően nyilvántartásba vett szavazók vehettek volna csak részt a képviselők megválasztásában – kiküszöbölendő a választási kampány részét képező visszaéléseket, melynek keretében a hiszterizált, tanulatlan tömegek utolsó pillanatokban való befolyásolásával és motiválásával lehessen e választópolgárok szavazatát megszerezni. Meglepő ugyanakkor, hogy a politikai (ellenzéki) tematizáció „méregfogát" a kormányoldal meg sem kísérelte kihúzni azzal: ha az előzetes nyilvántartásba vétel adekvát és jogszerű technika mind a honi nemzetiségiek, mind a külhoni magyar állampolgárok tekintetében, akkor az egységes eljárási rend érdekében miért ne lehetne adekvát és jogszerű technika a magyarországi magyarok esetében?

Az országgyűlési képviselők száma 199, melyből 106 képviselőt egyéni választókerületben, a többi képviselőt országos listán választhat meg a szavazóközönség. Régi adósságának és ígéretének eleget téve az országgyűlési képviselők számát 386-ról csökkentette le a törvényhozó, ezzel párhuzamosan 70 fővel kevesebb egyéni választókerületi képviselőt és a korábbi 210 mandátum helyett csak 93 listás mandátumot enged kiosztani az új törvény. A területi lista eltörlésével csak az országos lista marad meg. Az egyéni választókerületi mandátumok aránya valamelyest – azt is mondhatnánk, hogy arányait illetően számottevően – növekszik a listás mandátumokéhoz képest, a korábbi 45%-ról 53%-ra. Ezzel párhuzamosan 55%-ról 47%-ra mérséklődik a listás mandátumok aránya.

Az egyéni választókerületek szabályai

Kimondja a törvény, hogy minden egyéni választókerületben egy országgyűlési képviselőt lehet választani. A jogalkotó felsorolja azokat a követelményeket, melyeket az egyéni választókerüle-

tek kialakításánál figyelembe kell venni. Ezek az alábbiak:

– a megyehatárokat és a főváros határát nem léphetik át;

– összefüggő területet kell alkotniuk, az eddigi „enklávékat" tehát fel kell számolni (például Zala megyében Zalaegerszeg beékelődött az őt körülvevő megyei 5. számú választókerület területébe);

– a választásra jogosultak száma megközelítőleg azonos legyen.

További kisegítő szabály, hogy a fővárosi kerület, valamint a település két vagy több egyéni választókerületre osztható, feltéve, hogy a választásra jogosultak száma meghaladja az egyéni választókerületek választásra jogosultjainak átlagszámát. (A jogalkotó dicséretére legyen mondva, hogy ez a törvény már nem népesség- vagy lakosságszám, hanem a választópolgárok számával operál – ami önmagában jelentős lépés a választójog egyenlőségének tényleges érvényesítése, az aránytalanság egyik okának kiküszöbölése és az Alkotmánybíróság határozatának végrehajtása érdekében.)

Az egyéni választókerületek választópolgárainak száma 15%-kal térhet el az országos átlagszámtól, ennél nagyobb eltérés csak akkor lehetséges, ha a megyén vagy a fővároson belüliség, illetve a választókerület összefüggő területen való kialakításának kritériuma másként nem teljesíthető. Ha az eltérés meghaladja a 20%-ot, az Országgyűlés hivatalból módosítja az egyéni választókerületi határokat, annak érdekében, hogy az átlagtól való eltérés kevesebb legyen 20%-nál. Szintén jogalkotói automatizmus, hogy a megyehatárok, vagy a főváros határának megváltoztatásakor egyidejűleg gondoskodni kell az érintett egyéni választókerületek módosításáról is.

Az egyéni választókerületek választópolgárainak népességszámával kapcsolatos kvázi egyenlőség biztosítása komoly feladvány. Az előző választások idején – 2010-ben – az ország választópolgárainak száma 8.205.967 volt. A 106 egyéni választókerület számával elosztva ez 77415 főt jelent. A tolerált eltérés ettől +– 15 %.

Egy, a tárgyban született tanulmány – matematikai számításokra hivatkozva – azt állítja, hogy *„a 15% garantálása lehetetlennek tűnik, és a legkiegyensúlyozottabb megoldásban is várhatóan 30% körül lenne a legkisebb méretkülönbség."* (Bíró Péter – Sziklai Balázs – Kóczy Á. László: *Választókörzetek igazságosan?* Budapest, 2012, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet /Műhelytanulmányok/, 5. o.) A szerzők azt írják, hogy ha a jogalkotó ragaszkodik a 15%-ban maximált különbséghez, akkor el kell tekinteni a megyehatároktól. A javaslatukban hét régió szerepel – az így optimalizált méretkülönbség 6%-ra lenne mérsékelhető. (Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a tanulmány ezen részében a választókerületek közötti „abszolút" eltérésekre reflektál, nem pedig a jogalkotó által kodifikált „átlagtól való" eltérésre.)

A tanulmány Tolna megyét tekinti az egyik problémás területi egységnek. Ebben – ha 2 egyéni választókerület lesz – 27%-kal fog eltérni az országos átlagtól a választókerületek átlagos népességszáma. Ha három egyéni választókerület lesz, akkor több mint 15%-kal lesz kisebb az átlagos lélekszám, mint az országos átlag. Ez az érték fokozódhat, ha jelentős migráció (elvándorlás) zajlik a megyéből. A tanulmány szerzői

„A szabályozás egyértelműen a pártrendszer további koncentrációja felé nyomja a politikai folyamatokat: rövid időn belül két-három párt képviselői fogják birtokolni az országgyűlési székeket. (…) A pártrendszer megmerevedése, a releváns pártok és parlamenti szerepeik állandósulása lesz a következő évek legfontosabb politikai folyamata."

azt mondják, hogy a 2014. évi országgyűlési választásokon *„az átlagos Tolna megyei választókörzet várhatóan 17–18%-kal lesz kisebb az országos átlagnál. Nem kizárt, hogy 2018-ra szükséges lesz a törvény szerint a választókörzetek újraosztása, hiszen addigra a szám 20% fölé emelkedhet."* (Bíró – Sziklai – Kóczy: i. m. 13. o.)

A szerzők a matematikai feladvány megoldására az egyéni választókerületek számának 130 körüli számban való meghatározását, vagy a megyei területi egységek regionalizálását, illetve harmadik opcióként a körzetek számának bizonyos intervallumok közötti mozgó voltát javasolják. Az tehát már most megállapítható, hogy alkotmányosan aggályossá teheti a következő parlamenti választások választási eredményeinek jogérvényét az a körülmény, ha egy megyében a választókerületek átlagos népességszáma a tűréshatárt meghaladó értéket mutatna, ami egy jelentősebb migrációs mozgás esetében nem kizárható – igaz nem is evidencia. Roppant izgalmas kérdésfeltevés, hogy ha a Tolna megyei szavazópolgárok a nyilvántartásba (névjegyzékbe) vétel előtt, pár ezren, előre megfontolt politikai szándékkal átjelentkeznek a szomszéd megyékbe, akkor a jogalkotó miképpen kreál jogilag megfelelő választókerületet? A jogalkotónak fel kellene készülne valamilyen „mentő" jogi technikával, ami kizárja az ilyen kényszerhelyzetek keletkezését.

„(…) a mandátumkiosztás mechanizmusa tekinthető a döntő elemnek, amely a mandátumszámokat szisztematikusan és intézményesített módon téríti el a szavazatszámoktól."

A választási rendszer másik mandátumszerző helyszínén és mechanizmusában, az egyéni választókerületekben kétféle képviselőjelölt indulhat: párt jelöltje vagy független jelölt. Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. Egy személy csak egy egyéni választókerületben lehet jelölt. Az egyéni választókerületben jelöléshez legalább ötszáz választópolgár ajánlása kell. Az országgyűlés tehát meghagyta, de harmadával csökkentette a képviselőjelöltséghez szükséges társadalmi támogatás követelményét – ezzel több jelölt indulásának lehetőségét teremtette meg – legalábbis első olvasatban, hiszen ma már sokszorosan nehezebb 500 ajánlást összegyűjteni, mint évtizedekkel ezelőtt 750-et.

Az országos lista állításának szabályai

Kimondja a törvény, hogy országos lista pártlistaként, vagy nemzetiségi listaként állítható. Pártlistát az a párt állíthat, amelyik legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább 27 egyéni választókerületben – önállóan jelöltet állított. Ez a követelmény lényegesen szigorúbb, mint volt az előző választójogi törvény feltételrendszere, amely mindösszesen 7 területi választókerületben minimalizálta az országos listaállítás kritériumát. Hét kis megyében elegendő volt megyénként 2 egyéni jelöltet, összesen tehát 14 jelöltet indítani ahhoz, hogy teljesüljön az országos listaállítás előírása. Az új törvény ezt majdnem megduplázza: 27-re növeli. De nemcsak megduplázza, hanem meg is nehezíti azzal, hogy külön előírja a fővárosban való jelöltállítást is – ami különösen az agrárius, vidéki bázisú politikai erők számára jelenthet nehezen leküzdhető akadályt. Jogilag aggályosnak tűnik, hogy amíg a jogalkotó (értelemszerűen) nem nevesíti a megyei területi választókerületek egyikét sem – ehhez képest nevesíti, privilegizálja az egyébként szintén területi választókerületet képező fővárost. (Bátorkodunk megismételni a dolgozatban korábban már jelzett összefüggést: az előző választójogi törvény a vidéki, agrárius, nemzeti baloldali politikai erők politikai rendszerből történő intézményes kiszorításának eszköze volt – az új törvény ugyanezzel a rejtett szándékkal íródott.)

További összefüggés, hogy az országos listaállítás csak az első olvasatban jelenti a követelmények kétszeresére növelését. Második

olvasatban a nehezítés még nagyobb, hiszen az egyéni választókerületek száma 70-el csökkent, és 2014-től már csak 106 kerület áll rendelkezésre a 27 jelöltség eléréséhez. Másként megfogalmazva: amíg 1990 és 2010 között elegendő volt az összes egyéni választókerület 14/176 arányában – tehát 8%-ában – jelöltet állítani, 2014-től már 27/106 arányában – tehát az egyéni választókerületek több mint 25%-ában – kell jelöltet állítania annak a politikai alakulatnak, amelyik országos listán is szeretne mandátumot szerezni. Ilyen értelemben több mint háromszorosára növekedett a követelmény, amit korántsem enyhít az ajánlások harmadával való csökkentése. A választóközönség már sokkal tartózkodóbb, helyenként kifejezetten ellenségesen viselkedik az ajánlásokat gyűjteni akaró jelöltekkel-aktivistákkal szemben. Az egy ajánlás megszerzésére fordítandó idő és energia többszöröse annak, amit be kell fektetni, mint ezelőtt 15–20 éve.

E társadalomlélektani és politikai-szociológiai faktorokat is figyelembe véve nyugodtan állíthatjuk, hogy az országos listaállítás hatályos követelményei jelentősen megnövelték a pártokkal, mint politikai üzemekkel szembeni teljesítménykövetelményt. Ezt a próbatételt egyedül a számottevő tagsággal, több ezres aktivistahálózattal rendelkező és jelentős pénzeszközök felett diszponáló pártok tudják csak teljesíteni. A szabályozás egyértelműen a pártrendszer további koncentrációja felé nyomja a politikai folyamatokat: rövid időn belül két-három párt képviselői fogják birtokolni az országgyűlési székeket. Ezzel egyidejűleg lényegében „fogalmilag" záródik ki parlamenten kívüli pártok bejutása a Tisztelt Ház falai közé. A pártrendszer megmerevedése, a releváns pártok és parlamenti szerepeik állandósulása lesz a következő évek legfontosabb politikai folyamata.

Az Alaptörvénnyel kezdődő és a választójogi törvénnyel kiteljesedő új közjogi berendezkedés nem cezúra, hanem kontinuitás: a húsz éven keresztül hatalmon volt szociál-liberális/liberál-konzervatív politikai osztály hatalmának folytatására és kizárólagossá tételére irányuló, nehezen leplezhető politikai törekvés és jogszabályokban manifesztálódó jogalkotói célkitűzés, amely valószínűleg a két világháború közötti kormánypárti–ellenzéki szerepmegosztásokhoz hasonló szisztémát fog eredményezni, annak „neobarokk", a nemzeti és szociális elemek nélküli, 21. századnak megfelelő kivitelezésében, egy következő alkotmánnyal (alkotmánymódosítással) esetlegesen prezidenciális irányba elmozdítva az alkotmányos rendszert. Nagy valószínűséggel lesz egy, a pártrendszert dominálló kormánypárt, egy szocialista/liberális alakulat és egy radikális jobboldali politikai erő – lényegében ugyanolyan ideológiák és erőviszonyok mentén, mint ami a harmincas években jellemezte az országot.

A választójog anyagi jogi szabályaira visszatérve, a törvény – eleget téve az alkotmányos követelményeknek – a 9. § (1) bekezdésében kimondja, hogy *„Az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat."* A nemzetiségi lista állításának feltétele a választási névjegyzékben nemzetiségiként regisztrált állampolgárok egy százalékának az ajánlása, illetve legalább 1500 ajánlás összegyűjtése. A nemzetiségi listán az adott nemzetiséghez tartozóként szereplő választópolgár lehet jelölt. (Az *„adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár"* törvényi megfogalmazás zavaros értelmű.) A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie. A nemzetiségi önkormányzatok csak külön listát állíthatnak – több nemzetiség tehát nem hozhat létre közös listát.

A 2011-es népszámlálás adatainak ismeretében legnagyobb esélye a cigány és német nemzetiségnek lehet arra, hogy parlamenti képviselethez jusson. A magukat cigányként defini-

álók száma meghaladja a 300.000 főt (tényleges számuk körülbelül 800.000, melyből választójoga mintegy 500.000 főnek lehet, a többi kiskorú, vagy a választójogból kizárt állapotú). A cigánykénti regisztráció bázisa elsődlegesen a cigány identitású populáció, melyből körülbelül negyedmillió fő rendelkezhet választójoggal. Ha ezek fele-kétharmada regisztrál, akkor mintegy 120–180.000 cigány nemzetiségi választópolgár 1%-a, tehát 1200–1800 fő ajánlása kell a nemzetiségi lista állításához. Egy országos listás mandátum eléréséhez átlagosan körülbelül 100–110.000 szavazatra van szükség (mintegy 5,5 millió választópolgár veendő számításba országos listásként, az egyéni választókerületi és listás töredékszavazatokat is beleszámolva). Ha a választójoggal rendelkező regisztrált cigány népesség fele részt vesz a választásokon és a cigány nemzetiségi listára szavaz, akkor ez maximum 2 mandátum megszerzését teszi lehetővé. Ha egy részük a pártok listájára szavaz, a megszerezhető mandátumszám arányosan csökken.

A német nemzetiség körében 200.000–220.000 fő körüli népességszámmal lehet kalkulálni, melyből körülbelül 170–180.000 ember rendelkezik választójoggal. Ha a regisztrációt mondjuk 130.000 fő igényli, akkor 1300 fő ajánlásával lehetséges német nemzetiségi lista. A választási aktivitás ez esetben nyilvánvalóan nagyobb lesz, mint az országos átlag, aminek eredményeként a német nemzetiségi listára leadott szavazatszám elérheti a 100–110.000 voksot, ami 1 mandátum megszerzését biztosíthatja.

A többi nemzetiségnek lélekszáma alapján, a fenti metodika szerint nincs közvetlen mandátumszerzési esélye, de vélhetően lesz kedvezményes mandátumszerzési lehetősége, hiszen ahhoz valószínűleg elég 25.000 szavazat is, amit kisebb lélekszámú nemzetiségek szintén össze tudnak gyűjteni. Erre figyelemmel előbb-utóbb lehet horvát és román lista is, és listánként egy-egy kedvezményesen kiosztott mandátum, feltéve, hogy ezek a nemzetiségek elegendően nagy számban regisztrálnak és szavaznak. Összességében a magyarországi nemzetiségek várhatóan 2–4 kedvezményes és nem kedvezményes mandátumot szerezhetnek az országgyűlésben.

Az ugyanakkor további alkotmányossági anomáliához vezethet – mert ismételten a jogegyenlőség elvébe ütközik –, hogy annak ellenére ugyanannyi mandátuma, 1–1 kedvezményes mandátuma (mert több kedvezményes mandátum nem osztható ki) lesz két nemzetiségnek, hogy az egyik listájára esetlegesen háromszor-négyszer többen szavaztak mint a másikra. Példának okáért el lehet képzelni, hogy a német nemzetiségi listára érkezett 100.000 szavazat csak egy kedvezményes mandátumot eredményez, ugyanannyit, mint a horvát vagy román nemzetiségi listára érkezett 25.000 szavazat. Ebben az esetben a német nemzetiségi szavazó voksa negyedét éri a horvát vagy román nemzetiségi választópolgár szavazatának.

Rendkívül izgalmas alkotmányossági kérdés ugyanekkor, hogy a nemzetiségi mandátumszerzés ilyetén szabályozása nem sérti-e a választójog egyenlőségének alapelvét. Osztjuk azt a véleményt, mely szerint a *„kisebbségi kedvezmény megállapításakor (…) tekintettel kell lenni a választójog egyenlőségére vonatkozó alapelvre, valamint az Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatára, amely szerint minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, valamint az általános jogegyenlőségi szabállyal, ha az egyes választópolgárok szavazatának súlya között kétszeres eltérés áll fenn.”* (Bodnár Eszter: i. m. 109. o.)

A választójogi szabályok a kedvezményes kvótán alapuló mandátumkiosztás tekintetében alkotmányosan aggályosnak látszanak, ugyanis a jogalkotó nem volt figyelemmel az imént megfogalmazott előírásra. Ez azért is érdekes fejlemény, mert az Országgyűlés e problémát

könnyen megoldhatta, az alkotmányos követelményt könnyen teljesíthette volna azzal, hogy a választójogi törvény kedvezményes mandátumszerzési mechanizmusában nem néggyel, hanem csak kettővel engedi osztani az országos listás mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot.

Miután a magyarországi zsidó közösségen belül eredmény nélkül végződött – hamvába holt – az a törekvés, hogy a zsidóság nemzetiségként definiálja magát és kilépjen tisztán vallási entitásként való meghatározottságából, a nagy létszámú magyarországi zsidó etnikai közösségnek továbbra is csak a parlamenti pártok országgyűlési képviselői között lesznek képviselői, mivel nemzeti kisebbségként való meghatározás és az ehhez kapcsolódó regisztrálás nélkül nem jogosult az önálló képviseletre.

A törvény talán legjelentősebb jogi és politikai hatása az, hogy bevezeti az egyfordulós választási rendszert.

A választópolgár az előző választójogi rezsimben az első fordulóban két szavazattal rendelkezett, és egy további szavazata volt a második fordulóra. Az új szabályozás szerint egy napon eldöntheti a parlamenti képviselet sorsát: két szavazata közül eggyel voksolhat az egyéni választókerületi jelöltekre és egy vokssal a pártlistára, vagy ha nemzetiségiként regisztrált – és van a nemzetiségének listája – akkor arra.

A nemzetiségi választópolgár tehát ugyanúgy szavazhat egyéni választókerületi jelöltre, listás szavazatát pedig vagy a pártok listájára, vagy a nemzetiségének a listájára használhatja fel. Ez az elméleti lehetőség azonban a szavazás aktusában már nem érvényesülhet, mivel a nemzetiségiként regisztrált választópolgár – ha van nemzetiségi lista – csak arra szavazhat. Pártlistára csupán a nemzetiségének megfelelő lista hiányában voksolhat. Ha tehát a választópolgár regisztrálta magát nemzetiségi választópolgárként, de a nemzetiségének nem lesz nemzetiségi listája, akkor értelemszerűen nem szavazhat arra, vagyis a listás szavazatát jobb híján és csak a pártlistákra való szavazatra használhatja fel. A nemzetiségi választópolgár tehát azzal a (bizonyos esetben csak teoretikusan létező) többletlehetőséggel rendelkezik, hogy listás voksa kétféleképpen használható fel: ha van nemzetiségének megfelelő lista, akkor arra szavazhat, ha nincs nemzetiségének megfelelő lista, akkor pártlistára szavazhat.

Lényegét illetően arról van szó, hogy a jogalkotó – megítélésünk szerint helyesen –, a nemzetiségi képviselet tényleges érvényesülését szolgáló módon, nem ad a nemzetiségi választópolgárnak „szabad" kompetenciát annak eldöntésére, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára használja-e fel a listás voksát, hanem a nemzetiségiként regisztráló választópolgár a nemzetiségének megfelelő nemzetiségi lista számára biztosítja szavazatát, amennyiben ez a lista indul a választásokon.

Nemzetiségi lista hiányában a magát nemzetiségiként nyilvántartásba vétető állampolgár már úgy viselkedik, mintha nem is regisztráltatta volna magát nemzetiségiként – erre figyelemmel listás voksát a pártlisták valamelyikére adhatja le. Megítélésünk szerint tisztább viszonyokat eredményezne, ha a nemzetiségi választópolgár csak nemzetiségi listára szavazhatna. Ugyanis, ha nem nemzetiségi listára szavaz, akkor nem nemzetiségi választópolgárként viselkedik, miközben akként regisztráltatta magát. Jogilag aggályosnak tűnhet, hogy egy, a nemzetiségiként való nyilvántartásba vételt követő fejlemény – a nemzetiségi önkormányzat listaállításának elmaradása – mintegy visszamenőleges hatállyal megfosztja a nemze-

„Minden kor minden választójogi törvénye fontos indikátor, hiszen benne a mindenkori hatalom meghatározó törekvései, szándékai, világértelmezései jelennek meg, öltenek törvényi alakot."

tiségi választópolgárt ezen, a regisztrálás aktusával egyszer már megszerzett jogállásától, és a többi magyarországi választópolgárral helyezi azonos status és szavazási alternatíva hatálya alá. A probléma méregfogát úgy lehetne kihúzni, ha a jogalkotó nagyvonalú módon *ex lege* biztosítaná a magyarországi nemzetiségi önkormányzatok számára a listaállítás jogát, és ezzel nem jövőbeni eseménytől – a nemzetiségi lista állításának sikerétől vagy sikertelenségétől – függene az, hogy a már egyszer nemzetiségiként regisztrált választópolgár szavazhat-e nemzetiségének listájára vagy nem.

Megítélésünk szerint áttekinthetőbb lenne egy olyan rendszer, amelyben tehát minden nemzetiségi önkormányzat *ex lege* állíthatna nemzetiségi listát, ebből következően nemzetiségi szószólót. Ugyanakkor a mandátumszerzés talán túlzottan privilegizált és alkotmányosan súlyosan aggályos, a jogegyenlőség elvébe ütköző pozíciójából visszaléphetne a jogalkotó annyival, hogy 1/4 voks helyett legfeljebb csak 1/2 arányban privilegizálná a nemzetiségi listákat és osztaná ki a kedvezményes kvótának megfelelő mandátumokat.

A harmadik szavazási variáció a határon túli választópolgárokra vonatkozik. Ők csak egy szavazattal rendelkeznek: pártlistára szavazhatnak. A jogalkotó ezzel elvont egy voksot a határon túl élő magyar állampolgároktól – ők ugyanis nem szavazhatnak egyéni jelöltre, csak pártlistára. Ez azt is jelenti, hogy az állampolgárok jogegyenlőségének és az egyenlő választójognak az alkotmányos elve súlyosan sérül, hiszen a határon túli magyar állampolgárnak politikai képviselete biztosításában feleakkora jogosultsága van, mint az ország területén élő magyar állampolgárnak.

(Annak az alaptörvényi előírásnak, mely szerint *„Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti”*, éppen az az indoka, hogy legitimálja azt a jogfosztó szabályozást, mely a határon túli magyar állampolgároknak nem adja meg a választójog teljességét, hanem annak csak egy csonka, torzó elemét biztosítja. Rendkívül figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a kormánypárti politikai kommunikációban, a területért felelős miniszterelnök-helyettes, dr. Semjén nyilatkozataiban állandó kommunikációs toposz, hogy nincs „A” és „B” kategóriájú első, vagy másodosztályú állampolgár. Elemzésünkben azt igyekszünk alátámasztani, hogy ezzel ellentétben van „A” kategóriájú állampolgár [magyarországi nemzetiségi választó], van „B” kategóriájú állampolgár [magyarországi magyar választó] és van „C” kategóriájú állampolgár [külhoni magyar].)

„A demokrácia választójogi szabályai szűk pártelitek koncentrált hatalmát maszkírozzák a »nép« uralmává. A demokrácia ugyanazt a központosított döntéshozatalon alapuló hatalmi rendszert hozza létre és működteti, mint más uralmi berendezkedések, pusztán másképpen intézményesíti és legitimálja azt.”

Ezt a – megítélésünk szerint méltánytalan – helyzetet technikailag kiküszöbölni talán úgy lehetett volna legegyszerűbben, ha a határon túli regisztrált állampolgárok – és ez az aspektus fölveti a határon belül élő állampolgárok előzetes regisztrációjának követelményét is – regisztráltságuk (ha pedig ez nem lenne követelmény: választópolgárságuk) arányában elkülönített, részükre fenntartott mandátumot kapnak, amely mandátumokat a helyi pártjaikra leadott szavazatok arányában váltanának képviselői helyre. Példának okáért: ha a romániai magyarság regisztrált magyar állampolgárainak aránya a magyarországi (regisztrált) állampolgárok arányának 10%-a, akkor a 200 parlamenti mandátum 10%-ának, tehát 20 elkülönített mandátumnak

a sorsát lenne jogosult eldönteni az erdélyi (pontosabban romániai) magyarság akként, hogy ha egy szavazata van is, azt nem a magyarországi pártok listájára, hanem a helyi politikai pártok listájára adhatná le. Ebben az esetben az egyéni választókerületi szavazat hiányában is biztosított lenne a magyarországi magyar állampolgárokéval azonos erejű, egyenjogú szavazata.

(Megjegyezzük: például Horvátországban külön mandátumokat tartanak fenn a határon túli horvátok szavazataival megszerezhető képviselői helyekre, mely mandátumok sorsát tehát kizárólag a külhoni horvát állampolgárok dönthetik el.) Ebben az esetben természetesen át kellene gondolni a honi mandátumszámokat és szavazati szisztémát is. A helyi politikusok Országházba juttatása vélhetően kellő motivációt jelentene mind az állampolgárság igényléséhez, mind pedig a szavazáson való részvételhez, tehát pezsdítően hatna a határon túli helyi közösségek politikai életére, a nemzeti identitás megőrzésére. Ehhez képest a külhoni magyar állampolgárok választójogaként kodifikált normaszöveg a honi választóközönség nemzetiségi listákra tekintettel beálló 200.000–300.000 fős szűkülése miatt kieső magyar szavazatszám ellensúlyozását, begyűjtését szolgálja – vagyis politikai képviselet biztosítása helyett politikai szemfényvesztés áldozatává teszi és politikai parazitizmus gazdaszervezetévé silányítja a határon túli magyarságot.

Azt nem tudjuk megmondani, hogy ez volt-e a jogalkotó (latens) direkt vagy eshetőleges szándéka, vagy csupán gondatlanság terheli a normaszöveg vonatkozásában. De összefoglalva: a magyar állam Alaptörvénye, állampolgársági törvénye és választójogi törvénye állampolgárságot és választójogot ugyan ad, szavazatot pedig kér, de mandátumot és képviselőt már nem ad a külhoni magyaroknak – miközben ezeket a politikai attribútumokat biztosítja a honi nemzetiségeknek és a honi magyaroknak is. A jogalkotó e szűkeblűsége jól körvonalazható politikai szándékot sejtet: a választójogi rendszer továbbra is kizárni igyekszik a nemzeti, agrárius, szociális ideológiákat és az azokat hordozni képes politikai erőket a törvényhozásban való részvétel és az ország kormányzásának lehetőségéből – legyenek azok magyarországi vagy határon túli politikai erők.

A határon túli magyar állampolgárok nem teljes körű választójoga és a magyarországi nemzetiségi listákra kioszthatható kedvezményes mandátumok „egybenézése" tekintetében további jogi aggályok fogalmazhatók meg. Milyen választójogi rezsim az, amely körülbelül 20–25.000 nemzetiségi szavazó voksát privilegizált mandátumhoz juttatja, közben pedig mintegy 200–300.000 határon túli voksot nem juttat közvetlen politikai képviselethez?

Milyen állampolgári jogegyenlőséget valósít meg a fenti szabályozás? Ha az egyéni választókerületek szavazó közönsége között nem lehet 15–20%-nál nagyobb különbség, akkor miért lehet ekkora – matematikailag végtelenített (hiszen a határon túli magyar szavazat nem eredményez egyetlen mandátumot sem, csak befolyásolja a mandátumok eloszlását) – különbség a mandátumszerzés esélyeit illetően ebben a tekintetben?

Miután tehát az Országgyűlés által kodifikált törvény nem a határon túli magyarság politikai képviseletét fogja eredményezni – hiszen a határon túli választópolgár magyarországi pártokra szavazhat csak –, a szabályozás további negatív következményeként a honi, nyomasztóan alacsony szellemi és morális színvonalú politizálás exportálását, határon túli választóközönségekre való oktrojálását, Budapest-központú ideológiáknak, pártprogramoknak, pártoligarchiáknak, hatalmi ambícióknak való kiszolgálását idézi elő – ezzel pedig tovább fokozza a határon túli közösségek politikai megosztottságát, szétzilálását.

Hogy a jogalkotónak a szemfényvesztésen kívül mi volt a célja a határon túli magyar állampolgároknak biztosítandó választójog ilyetén megoldásával, azt legfeljebb találgatni lehetne.

A választás eredményének megállapítása

Az új választójogi rendszer egyfordulós. Eredmény már az első fordulóban van, akkor eldől a mandátum sorsa, mivel relatív többséggel, az első helyen végzéssel meg lehet szerezni az egyéni választókerületben.

Országos listás mandátumot azzal a feltétellel nyer az adott pártlista, ha legalább 5%-os eredményt ér el a reá leadott érvényes szavazatok aránya. Közös lista esetében a kritérium 10%, kettőnél több párt együtt indulása esetén pedig 15%.

A törvény rendelkezik a töredékszavazatokról és azok beszámításáról is. Eszerint töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben:

– a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat;

– valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradó szavazatszám. Ez teljesen új szabály. Lényege az, hogy a győztes jelölt nemcsak a mandátumot szerzi meg, de töredékszavazatnak számít, vagyis beszámításra és mandátumszerzésre felhasználandó az a szavazatmennyiség, amelyet a mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám felett begyűjtött a képviselő.

Az önálló pártlista töredékszavazatának számítanak a párt önálló egyéni választókerületi jelöltjeinek töredékszavazatai.

Az országos listáról megszerezhető mandátumok kiosztásának eljárása következőképpen alakul: a parlamenti küszöböt teljesítő párt listás szavazatainak számához hozzá kell adni az adott párt töredékszavazatait – ezen számítási művelet eredményeként megkapjuk a pártlistára jutó szavazatok számát. Ezt követően az egyes pártlistákra jutó szavazatok számát össze kell adni – amelynek eredményeként megvan az összes pártlistás szavazat. Ehhez kell aztán hozzáadni a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat – mely művelet eredményeként az összes országos listás szavazatot kapjuk meg.

Az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és a kapott eredményt tovább osztani néggyel. Az így kapott hányados egésze az úgynevezett kedvezményes kvóta. Ha az egy adott nemzetiségi listára leadott szavazatok száma eléri a kedvezményes kvóta értékét, akkor az egy kedvezményes mandátumot jelent az adott nemzetiség számára. Fontos korlátozó rendelkezés, hogy egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat. Az országos listán kioszthatót mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával.

A fenti eljárás után megmaradt mandátumokat a mandátumszerzésre jogosult – tehát a parlamenti küszöböt meghaladó listás szavazati eredménnyel rendelkező pártlisták és a legalább 5%-ot elérő nemzetiségi – listák között kell elosztani, akként, hogy a pártra leadott szavazatok felét, harmadát, negyedét, ötödét stb. kiszámítva a mandátumokat a legnagyobb számú szavazatokhoz rendelve lehet kiosztani. A kiosztást mindaddig kell végezni, amíg mandátum van.

Az országos lista által megszerezett mandátumokat a jelöltek az országos listán elfoglalt helyük sorrendjében szerzik meg. Az egyéni választókerületben mandátumot szerző jelöltet az országos listáról törölni kell. Ha az országos listáról a jelölt valamely oknál fogva kiesik, helyébe az országos listán soron következő jelölt lép.

Jogi anomáliák

A korábbi technikát alkalmazva a törvény mellékletei tartalmazzák az egyéni választókerületek

számának egyes megyékben és fővárosban történő meghatározását, az egyéni választókerületek sorszámát, székhelyét és területi beosztását. Az egyéni választókerületek számának 176-ról 106-ra csökkentése minden területi egységben redukálta a kioszthatható mandátumok számát. Budapesten 18, a legkisebb lélekszámú Nógrád megyében 2, a kisebb népességű megyékben (Heves, Komárom-Esztergom, Tolna, Vas, Zala) 3, a közepes megyékben (Veszprém, Békés, Fejér, Somogy stb.) 4–5, a nagyobbakban (Bács-Kiskun, Borsod, Szabolcs) 6–7, a legnépesebb Pest megyében pedig 12 egyéni választókerület képezi a választásföldrajzi egységet.

A törvény jogi szempontú vizsgálatát befejezve hangsúlyozni kell, hogy a szabályozási „eleganciát" nélkülöző normaszöveg rendkívül rövid, elnagyolt – emiatt helyenként nehezen értelmezhető –, a benne megfogalmazott választási rendszer pedig bonyolult, a laikus közönség számára „elidegenült" és „kaotikus" maradt.

A jogi szabályozás várható társadalmi-politikai hatásai

Az új választójogi szabályozással kapcsolatosan korábban már jeleztük, hogy semmilyen tekintetben nem jelent „paradigmaváltást", cezúrát a rendszerváltozás rendszerének szabályozásához képest – sokkal inkább annak folytatásaként értelmezhető. (A „Nemzeti Együttműködés Rendszerének" aposztrofált politikai velleitás ténylegesen egy pamflet szómágiája, habverése és porhintése – amely politikai akarat, invenció, államférfiúi nagyság és nagyvonalúság valamint szofisztikált jogászi észjárás nélkül csak groteszk, üres, teljesítmény nélküli pózokat, manírokat és szerény színvonalú sarkalatos törvényeket eredményezhet. Az sem kizárt azonban, hogy e kuszának látszó szabályozás mögött nagyon is kiérlelt, matematikailag modellezett, terv és koncepció munkál.)

Ennek előrebocsátásával a dolgozat megkíséreli elemezni az új választójogi törvény szociológiai-politikai hatásait, figyelemmel mindenekelőtt arra a korábban már jelzett kardinális összefüggésre, hogy az új közjogi berendezkedés és ennek részeként a választójogi rendszer

„Az 1989-es és a 2011-es választójogi törvényben manifesztálódó kifinomult és koncepciózus, matematikailag előre modellezett szabályok kiszámítható módon és szinte hiba nélkül hozzák a konstruktőrök által elvárt és általuk programozott eredményt."

az 1990-ben hatalomra jutott politikai osztály uralmának megőrzését szolgálja, a szimulált és korlátozott politikai verseny e „kifinomult" és nyilvánvalóan lemodellezett, matematikailag ellenőrzött szabályainak becikkelyezésével, a politikai *„mutatványos bódé"* (a kifejezés Bogár László könyveinek-tanulmányainak visszatérő kategóriája) szereplőinek kiválasztásával, a rendszerellenzéki politikai erők parlamentbe jutásának akadályozásával, politikai befolyásuk marginalizálásával.

(Egyet kell értenünk azzal a rendszerváltozás folyamatát elemző okfejtéssel, mely szerint a *„pártállami elitnek és az ellenzéki elitnek is egyaránt az volt az érdeke, hogy – a kiszámíthatatlan civil társadalmat kikapcsolva – mielőbb egyezzenek meg egymással (…). [A]z elitcsoportok hajlamosakká váltak összezárni és zárt politikai osztályt képezni (…). Mindez pedig a demokratizálódás ellen hatott, tág teret nyújtott a korrupciónak, az elitesedésnek és az oligarchizálódásnak."* [Simon János: Alávetett társadalom vagy polgári társadalom. *Polgári Szemle* {Budapest} 9. évf. {2013} 1–3. sz. {május}])

Megítélésünk szerint ezek a tendenciák és jelenségek azóta is töretlenül jellemzik a honi politikai osztály attitűdjeit, szándékait és magatartásait, mely attitűdök és szándékok nemcsak

a régi, de az új választójogi törvényben is tetten érhetőek.

– Az új választójogi rendszer látszólag egyszerűsödik azzal, hogy megszűnik a területi lista, és csak az országos lista marad az egyéni választókerületi rendszer mellett. Az új elemek azonban ezt az egyszerűsítő hatást sokszorosan felülírva teszik még bonyolultabbá – *nota bene* kaotikussá – az új szisztémát. A magyarországi magyar választópolgárnak 2 szavazata van: szavazhat egyéni választókerületi jelöltre és a pártok országos listájára. Neki azonban nem kell előzetesen regisztrálni! A nemzetiségiként előzetesen regisztrált választópolgárnak is kettő szavazata van: egyéni választókerületi jelöltre és listára is szavazhat. Ha lesz nemzetiségi lista, akkor csak arra szavazhat, ha nem lesz nemzetiségi lista, akkor pártlistára szavazhat. A választóközönség harmadik halmazába tartozó határon túli magyar állampolgárok pedig a magyarországi nemzetiségiekhez hasonlóan szintén kötelesek előzetesen regisztrálni, aminek eredményeként egy szavazatuk lesz: voksolhatnak a magyarországi pártok listájára. E három politikai közösség háromféle variációban regisztrálhat, szavazhat és szerezhet vagy nem szerezhet mandátumot szavazatával. A nemzetiségi választóközönség és a magyarországi magyar választóközönség közvetlenül juthat parlamenti képviselethez, ugyanez a lehetősége nem lesz meg a határon túli szavazóknak: nekik ugyanis sem egyéni jelöltjeik, sem magyar nemzetiségi listájuk nem lehet. Nem kívánva megismételni, hogy a határon túli magyaroknak ebben a rendszerben, ha történetesen 20 millió szavazatot adnának is le, sem lenne „saját", csak általuk választott képviselőjük és mandátumuk, a kérdés akkor válik izgalmassá, ha a határon túli közösségek számára „leesik a tantusz", és rájönnek, hogy csak „politikai puffer" szerepük lehet a honi választásokon.

Miközben a politikai marketing az állampolgárságot megkapó – valójában visszakapó (hiszen az ötvenes évek végéig, a hatvanas évek elejéig a kettős állampolgárság milliós előfordulásait tolerálta a szocialista közjog) – határon túli magyar állampolgárok preferenciális választójogáról értekezik, és a pártpolitikai konfliktusok egyik témáját is a határon túli magyar állampolgárok szavazati jogának megadása vagy meg nem adása jelenti, meg kell állapítani, hogy az új választójogi rezsim kedvezményezett társadalmi csoportját korántsem a határon túli magyarság politikai közösségei képezik. Az új szabályozás kedvezményezettjei egyértelműen a honi nemzetiségi választópolgárok, akik külön, közvetlenül csak általuk választott képviselői helyhez, kedvezményes mandátumhoz juthatnak, vagy legrosszabb esetben is nemzetiségi szószólóhoz jutnak. (A nemzetiségi választópolgárok számának ismeretében lényegében és majdnem kizárható az olyan helyzet, hogy a nemzetiségi választópolgároknak nemzetiségi szószólója sem legyen.) A magyarországi nemzetiségi választópolgár két voksa közül a listás szavazatával elkülönített, nemzetiségét reprezentáló kedvezményes mandátumhoz juthat illetve szószólót állíthat – ami önmagában is privilegizált jogállást jelent.) A határon túli magyar állampolgárnak ezzel szemben csak egy szava-

„Antall – olybá tűnik – Aczél György köpönyegéből bújt elő. Ez a körülmény sajnálatos módon elkerüli a tanulmányok és újságcikkek ezreit publikáló, rádiós és televíziós műsorpercek millióit elhasználó szociopolitológusok, tudományukat művelő emberek elemző figyelmét – annak ellenére, hogy az MDF vezető tisztségviselői és politikusai, országgyűlési képviselői számára már a kilencvenes évek elején nyílt titok volt a miniszterelnök szabadkőművessége."

zata van, azzal sem választhat meg kizárólag általa mandátumhoz juttatott képviselőt.

Megítélésünk szerint ennek a fonák helyzetnek valamelyes enyhítését jelenthetné, ha a határon túli magyar választóközönség a nemzetiségi listához hasonló technikával juthatna kedvezményes mandátumhoz, de minimum határon túli magyar nemzetiségi szószólóhoz.

– Az új rendszer újdonsága, hogy a győztes mindent visz. Viszi a mandátumot és az annak megszerzéséhez szükséges szavazatszám feletti, az új törvényben töredékszavazattá transzformált szavazatait is. Ez a klauzula első pillantásra a mandátumelosztás arányosabbá válásának irányába hat, csökkentve az elveszett szavazatok számát. Második pillantásra azonban megállapítható, hogy ezzel a formulával csökken a mandátumkiegyenlítésre szolgáló országos listán az adott mandátum megszerzésében vesztes politikai alakulatok kompenzálását és a mandátumkiosztás arányosítását szolgáló töredékszavazatokból a kompenzálásra „használható" töredékszavazat-mennyiség, hiszen az e célt szolgáló összes töredékszavazatból le kell vonni a mandátumot már megszerzett párt által a mandátum megszerzéséhez elégséges és a ténylegesen megszerzett szavazatszám közötti különbséget. Vagyis az elvben kompenzációt szolgáló országos lista csak részlegesen szolgálja a kompenzációt – tehát a rendszer ezen ága is aránytalanságot okozó faktorként fog viselkedni. Ettől kezdve ugyanis a győztes nemcsak a mandátumot kapja meg, hanem a kompenzációs listán is sok mandátumot szerezhet azzal, hogy minél jelentősebb, minél nagyobb különbségű győzelmet arat az egyéni választókerületben. A választás ilyen értelemben tehát nemcsak a mandátumért folyik, hanem a minél nagyobb győzelemért illetve a minél kisebb vereségért. Ez a szabályozás egyértelműen a pártrendszer koncentrációját és a választási koalíciók jó előre való megkötését fogja szolgálni, egyúttal pedig tovább szűkíti a választóközönség számára rendelkezésre álló politikai-ideológiai kínálatot.

– Az ötszázalékos szabály megtartása a politikai verseny korlátozását célozza, a választóközönség választási lehetőségeinek beszűkítéséhez, a politikai berendezkedés „befagyásához" vezet és továbbra is nagy – bár a koncentrált pártrendszer miatt csökkenő – számú elveszett szavazatot fog előidézni. A rendszer lényegének megértése miatt – a szavazata elvesztésének kockázatát nem vállaló, a biztos szavazat elvét érvényesíteni kívánó állampolgár jobb híján, kényszerből a bizonyosan 5% feletti pártokra fog szavazni – azután várhatóan számottevően mérséklődik az elveszett szavazatok abszolút száma és relatív aránya is.

– A relatív többséggel mandátumot szerezni engedő egyfordulós rendszer önmagában – az 5%-os limit nélkül is – a pártkoncentráció irányába tolja a politikai berendezkedést. Ezt a hatást a parlamenti küszöb és a győztes kompenzációs listáról való mandátumszerzése tovább erősíti. E tényezők eredőjeként a következő időszak országgyűléseit egy domináns kormánypárt, egy szalonellenzéki szociál/liberális alakulat és egy radikális jobboldali (rendszer)ellenzéki párt fogja alkotni, kiegészülve féltucatnyi nemzetiségi képviselővel.

– Mint láttuk, a határon túli magyar állampolgárok nem kapták meg azt a jogot, hogy érdekeiket közvetlenül képviseltethessék a törvényhozásban. Ennek várhatóan gyors – egy-két ciklus alatt bekövetkező – felismerése után a határon túli választóközönség vélhetően elfordul a magyarországi politikától és nagy ívben nem foglalkozik azzal, hogy ki nem képviseli érdekeit a Duna-parti neogótikus palotában. Amíg élnek az illúziók, és a politikai józanság és apátia nem győzedelmeskedik a határon túli választóközönség soraiban, addig is legfeljebb

200–300.000 kárpát-medencei és szórvány magyar voks leadása várható.

– A képviselői helyeken belül az új törvény csökkenti a listás mandátumok számát és növeli az egyéni választókerületi mandátumokét. A listás mandátumok arányának 55%-ról 47%-ra történő mérséklődése növeli a választási rendszer aránytalanságát – ugyanakkor a győztesre leadott teljes szavazatszám beszámítása látszólagosan az arányosságot fogja növelni. De mivel az arányosság növelése az aránytalanság mérséklését szolgáló mandátumkészlet terhére következik be, ezzel a rendszer újabb aránytalanító faktorral fog bővülni. E két hatás egymást erősítő eredője nehezen modellezhető – választásról-választásra más lehet az eredménye e két komponens együttes érvényesülésének –, de az aránytalanság további növekedése vastörvényként fogja jellemezni az új szisztéma működését.

„(…) a magyar állam Alaptörvénye, állampolgársági törvénye és választójogi törvénye állampolgárságot és választójogot ugyan ad, szavazatot pedig kér, de mandátumot és képviselőt már nem ad a külhoni magyaroknak – miközben ezeket a politikai attribútumokat biztosítja a honi nemzetiségeknek és a honi magyaroknak is."

– Az új választási rendszer kidolgozóinak célja nem az előző szisztéma kódolt és brutális aránytalanságainak mérséklése volt. Éppen ellenkezőleg: a kormányozhatóság szempontjai továbbra is felülírják az egyenlő értékű szavazat és az arányos képviselet követelményeit. (Már korábban jeleztük, hogy a „kormányozhatóság" politikai problematikáját – amennyiben ez a „problematika" demokratikus, jogállami viszonyok közepette problémaként tételeződhet egyáltalán – kiválóan kezeli a konstruktív bizalmatlanság intézménye. A választási rendszer e követelményhez való igazítása ezért politikai szemfényvesztés. A képviselethez nem jutó elveszett szavazatok száma és aránya ugyan lehet, hogy jelentős lesz, de a jellegi koncentrált [3–4 releváns párttal üzemelő] pártrendszerben kizárt, hogy elérné az első hat választás átlagértékeit, amely választásonként 800.000–1.200.000 voks volt.)

Az elveszett szavazatok száma alapvetően a pártkoncentráció helyzetétől függ. Az így elvesző több százezer szavazat mellett a nemzetiségi választóknak juttatott kedvezményes mandátum számítási metodikája szintén az aránytalanságot fokozó tényező.

Mindezektől függetlenül a mandátumkiosztás mechanizmusa tekinthető a döntő elemnek, amely a mandátumszámokat szisztematikusan és intézményesített módon téríti el a szavazatszámoktól.

Az egyik jelentős politikai elemző központ által készített mandátumbecslés arra utal, hogy az új választási rendszer tovább fokozza a mandátumarányok eltérését a szavazati arányoktól. Eszerint – ha már 2010-ben az új szabályok szerint történt volna a mandátumok megszerzése – a Fidesz–KDNP nem a mandátumok 68%-át, hanem 76–77%-át söpörte volna be. Ezzel párhuzamosan az MSZP 15% helyett mindössze a mandátumok 11%-ára, a Jobbik pedig 12%-a helyett 9 %-ára tarthatna igényt. (Századvég Alapítvány: *Az új magyar választási rendszer.* H. é. n., Századvég Csoport, 15. o.) Ugyanez a tanulmány hivatkozik a politológia nemzetközi hírű művelője, Giovanni Sartorini monográfiájára, melynek konklúziója szerint a *„választási rendszer arányossága nemcsak a szavazatok mandátummá alakításának matematikai képletét jelenti, hanem a választókerületek méretének és választópolgárai számának a kioszthatő mandátumokhoz viszonyított arányosságát is. Az egyenlőség elve azt hivatott biztosítani, hogy minden választópolgár szavazata megegyező, de legalább hasonló súlyú legyen. Ez akkor tud érvényesülni, ha egy mandátum megszerzéséhez nagyságrendileg ugyanannyi*

szavazat szükséges minden választókerületben." (Századvég Alapítvány: i. m. 16. o.)

Mint a fenti idézetből is jól látszik, az elveszett szavazatok kérdése, a kedvezményes nemzetiségi kvóta, a határon túli magyar állampolgárok kizárása a közvetlen parlamenti képviseletből, vagy a mandátum kiosztásában a nagypártok (győztes párt) fokozott preferálásának, előnyben részesítésének rendszere ezúttal sem vált ki érzékelhető tudományos reflexiót – ezen elemek tabuként kezelése továbbra is általános jelenség.

Idézett tanulmányunk lehivatkozza a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a választójog biztosításáról szóló 25. cikkelyének hivatalos értelmezését, amely kommentár kimondja, hogy a részes államoknak alkalmazniuk kell az *„egy ember egy szavazat"* elvét, azaz minden ember szavazatának azonos értékűnek kell lennie. Ennek alapján pedig levonható a következtetés: sem az előző, sem a 2014-ben debütált választójogi rendszer még csak nem is közelít e nemes nemzetközi jogi elvek és szabályok betartásához.

A magyarországi választójog egészen más elveket és eszményeket követ. Azoknak viszont maximálisan megfelel.

ZÁRÓ GONDOLATOK[**]

A magyarországi posztkommunista, modern parlamentarizmus választójogi rendszereit elemző dolgozat befejezéséhez közeledve néhány záró gondolatban kívánjuk összefoglalni a jogászi-közjogi és szociológiai vizsgálódás eredményeit.

Minden kor minden választójogi törvénye fontos indikátor, hiszen benne a mindenkori hatalom meghatározó törekvései, szándékai, világértelmezései jelennek meg, öltenek törvényi alakot. A feudális közjogi berendezkedés is alkalmazta a „képviselet" intézményét – ennek klasszikus magyarországi közjogi kerete a nemesi vármegye – a megye nemesi gyűléseivel, országgyűlési követválasztásaival. A vármegye nemesi „követe" – a magyar nyelv finom árnyalatú distinkciójának megfelelően – azonban nem azonos a modern kor országgyűlési képviselőjével. A vármegyei követ ugyanis követutasításokat kap a nemesi gyűléstől, melyeket köteles országgyűlési tevékenysége során végrehajtani. A követ ezen kívül vissza is hívható, mandátumától megfosztható, ha munkáját nem végzi megfelelően. (A visszahívás jogintézménye tehát nem kommunista-leninista találmány, még ha rendszerváltozás óta ennek is próbálják beállítani.)

A modern képviselet lényege a „szabad mandátum", a „képviselő" politikai tevékenysége függetlenül az őt megválasztó közösség elvárásaitól és érdekeitől. A képviselő – miután megválasztották – választóközönségétől nem kap(hat) kötőerővel bíró utasításokat és nem is visszahívható.

A mandátum szabadsága ugyanakkor illúzió. A képviselő jogilag és papíron ugyan a választóinak tartozik felelősséggel, ez a felelősség azonban legfeljebb a következő választásokon fog és tud érvényesülni, ha és amennyiben pártja újra indítja. A politizálás napi szintjein az adott párt vezérkarának tartozik felelősséggel, a pártoligarchia politikáját hajtja végre, marionettfigura, lecserélhető-kicserélhető mameluk, aki biorobotként, enyhe kábulatban nyomogatja a háromféle gomb valamelyikét. Karrierje, politikai jövője, sokszor egzisztenciája is attól függ, hogy kellően lojális volt-e politikai közössége vezéralakjaihoz. Az oligarchizálódás „vastörvénye" (Robert Michels) valamennyi modern politikai párt meghatározó szociológiai tulajdonsága.

[**] A tanulmány mindhárom részéhez. *(A szerk.)*

A demokrácia választójogi szabályai szűk pártelitek koncentrált hatalmát maszkírozzák a „nép" uralmává. A demokrácia ugyanazt a központosított döntéshozatalon alapuló hatalmi rendszert hozza létre és működteti, mint más uralmi berendezkedések, pusztán másképpen intézményesíti és legitimálja azt. Az is látszik ugyanakkor, hogy a hatalmi érdekeknek eme „érvényesülése" a demokrácia viszonyai között ugyanúgy zajlik, mint diktatórikus viszonyok, pártállami körülmények között. Az 1989-es és a 2011-es választójogi törvényben manifesztálódó kifinomult és koncepciózus, matematikailag előre modellezett szabályok kiszámítható módon és szinte hiba nélkül hozzák a konstruktőrök által elvárt és általuk programozott eredményt.

Tacitus évezredekkel ezelőtt így írt erről: *„Azért, hogy felforgassák az igazi organikus, tradicionális államot, a szabadság mindenhatóságát hirdetik. Ha viszont a hőn áhított szabadság már megvalósult, akkor teljes hévvel azt támadják, azt rombolják. Valódi zsarnokság egyetlen rendszerből sem születik meg, kizárólag a demokráciából. Szélsőséges szabadságból születik meg a legteljesebb és legkíméletlenebb rabszolgaság."*

A dolgozatban rámutattunk, hogy a honi választójogi rendszer Európában példa nélküli aránytalansága, a több millió – idáig több mint hárommillió (egyéni választókerületi voksokat hozzászámítva több mint 6 millió) – mandátum nélkül maradt, elveszett szavazat ténye, az Alkotmánybíróság által ítélkezésének vezérfonalául használt „láthatatlan alkotmány" és a kormányok által kormányzásuk vezérfonalául szolgáló „láthatatlan kormányprogramok" léte, valamint a rendszerváltozás társadalmi vetületeként a magyar nemzet elmúlt negyedszázadban bekövetkező, történelmében analógia nélkül álló brutális kifosztása, szellemi, erkölcsi, kulturális javainak, genetikai potenciáljának, materiális erőforrásainak intézményesített elrablása és megsemmisítése talán nem a véletlen műve. Bogár László így ír erről: *„Jelenleg a magyar társadalom nem tudja megfogalmazni a kérdéseit és nincs tisztában azzal se, hogy ha nagyon régóta nagyon sok emberrel nagyon szörnyű dolgok történnek, akkor ez nem lehet csupán a véletlen műve."*

Prekoncepciónk az, hogy a két utolsó magyar választójogi törvényben megjelenő szabályanyag sem a véletlen műve, a két törvény mögött jól felsejlő és kontinuitást mutató koncepció munkál. És bár sok tekintetben igazat kell adnunk Titus Liviusnak, aki szerint *„A pártok közötti harc sokkal nagyobb bajt hozott és hoz is a nép számára, mint a háború, az éhínség, a dögvész, vagy bármely más istencsapás"* (idézi Alekszander Szolzsenyicin: *Hogyan mentsük meg Oroszországot?* Budapest, 1991, Magvető, 71. o.), a rendszerváltozás óta, békeidőben okozott példátlan kártétemény még a csapásokhoz szokott magyar népesség számára sem volt mindez idáig feldolgozható. Azt is mondhatnánk, ez talán nem is istencsapás volt, hanem – *nota bene* – ördögcsapás.

Az elmúlt negyedszázad szellemi és erkölcsi kifosztási ciklusa sem tudta azonban annyira lebutítani és lezülleszteni a magyar polgárokat, hogy ne legyenek még képesek értelmezni a bennük, velük és körülöttük lezajló folyamatokat. Arra a kérdésre, hogy *„Ön szerint mikor éltek jobban az emberek a huszadik században?"*, a vonatkozó szociológiai felmérés nem vezetett váratlan eredményhez. A 2010-ben végzett adatgyűjtés alapján a nagyközönség szerint a Kádár-korszakban éltek legjobban az emberek. A több mint fél évszázada tartó folyamatos iskolai agymosás és kulturális és politikai lejáratókampányok ellenére a Horthy-korszak szerezte meg a második helyezést. Napjaink demokráciája egyre romló eredménnyel csak a harmadik helyre tudott felkapaszkodni. A sort a rasszista-tömeggyilkos Rákosi-rendszer zárta. (Simon János: i. m.)

A magyarországi „demokrácia" tehát a köz véleménye szerint nem váltotta valóra a hozzá fűzött reményeket – a korszak teljesítményeit rosszabbra értékelték, mint a pártállami diktatúráét, vagy a tekintélyuralmi – évtizedekig a „fasiszta" eposzi állandó jelzővel illetett – Horthy-korszak teljesítményét. A magyar népesség nem érzi magának az úgynevezett polgári demokrácia „vívmányait", az első szabad választásokon tapasztalt nyomasztóan alacsony részvétele (az első fordulóban 65%, a második fordulóban kb. 50% – szemben az országhoz kulturálisan, vallásilag, gazdaságilag leginkább közel álló Szlovákia 95%-os részvételi arányával!) már jelezte azokat a fenntartásokat, melyeket a társadalom az új rendszerrel kapcsolatosan kimondva-kimondatlanul megfogalmazott. Ez a mély szkepszis azután bőséges igazolást nyert 1990 óta.

A rendszerváltás politikai rendszerének lényegét megfogalmazva Bogár László a következőket írja: *„A jövő évi választások komplex társadalomstratégiai tétjéről töprengő dolgozatom utolsó részéhez érkeztem. Az első írásom a nyugatias modernitás politikai rendszerének genezisét tekintette át. Azt a máig is rejtett folyamatot, amelynek során a »főkonstruktőr« szerepét betöltő »világ-SZDSZ« felépítette azt az uralkodó hamis társadalmi valóságot, amelynek lényege, hogy a globális tőke hajtószíjaként működtető »liberális« pártok mellé ő építette be a rendszerbe a kifosztott munkavállalók látszólagos képviseletét ellátni hivatott »baloldali« pártokat. Melléjük biggyesztve kiegészítésként a gondosan »ártalmatlanított« történelmi osztályok konzervatív (polgári, keresztény, népi, nemzeti, jobboldali) pártjait. Mindezt úgy, hogy valamennyi párt-családban a »főkonstruktőr«, a »világ-SZDSZ« elvei voltak a meghatározók. Vagyis valójában egy olyan színpadot rendezett be, ahol látszólag egymással versengő konzervatív, szocialista és liberális pártok semmiféle valós választási lehetőséget nem képviselnek, hiszen mindegyikben a »világ-SZDSZ« beépített emberei tartották kezükben a folyamatok irányítását. Az írásom második részében azt tekintettem át, hogy miként hajszolták minden eddiginél mélyebbre ebben a történelmi csapdában a társadalmat, a »rendszerváltás« című szemfényvesztés keretében."* (Bogár László: A tét a szabadulás. *Magyar Hírlap* [Budapest] 2013. szeptember 10.)

„A politika színpadán alkotmánybíróként, pártvezérként, miniszterként, alanyi költőként, véleményvezérként, nagyvállalkozóként megjelenő figurák maszkjai mögött az országot tönkretevő csoportok titkos társaságokba szerveződő személyiségei húzódnak meg. E »maszkírozás« intézményesítésének, közjogivá válásának és legitimálásának legfontosabb eljárása a demokratikus választás. Ennek szabályanyaga kardinális jelentőséggel bír a rendszer olajozott működése szempontjából."

Dolgozatunk írása közben megjelent egy tanulmány, amely annak a „máig is rejtett folyamatnak" a titkaiba enged bepillantást, amelyek azután sorsdöntő módon határozták meg Magyarország elmúlt, több mint két évtizedének társadalmi-politikai folyamatait. A cikk összegző gondolatait idézzük: *„A III. szabadkőműves köztársaság két évtizede a teljes anyagi, erkölcsi csődbe, népesedési katasztrófába, lelki összeomlásba juttatta a magyarságot. Ha nem szabadulunk meg mielőbb az idegen érdekeket hideg cinizmussal szolgáló politikai osztálytól, ha nem rázzuk le a gyarmatosítókat magunkról, akkor fel kell hagynunk minden reménnyel és egy végső pokol kapuja záródik ránk."* (Bíró Lajos: Az úgynevezett rendszerváltozás szabadkőműves titkai. *Magyar Hüperión* [Budapest] 1. évf. 3. sz. [2013. november] 371. o.)

20 évvel ezelőtt, e sorok írásának napján fejezte be földi pályafutását Antall József szabadkő-

műves miniszterelnök, az első szabadon választott kormány feje, a „Hiúz Szemei" elnevezésű titkos társaság tagja, Aczél György, Schultheisz Emil és Csoóri Sándor mentoráltja. Antallról a mai napon szuperlatívuszokat tartalmazó értékelés jelent meg a *Magyar Nemzet*ben és a *Népszabadság*ban. A piarista szerzetes és a DK alelnöke hasonlóan nagyra értékeli Antall történelmi szerepét, szabadkőművességéről nem esik szó. Antall – olybá tűnik – Aczél György köpönyegéből bújt elő. Ez a körülmény sajnálatos módon elkerüli a tanulmányok és újságcikkek ezreit publikáló, rádiós és televíziós műsorpercek millióit elhasználó szocio-politológusok, tudományukat művelő emberek elemző figyelmét – annak ellenére, hogy az MDF vezető tisztségviselői és politikusai, országgyűlési képviselői számára már a kilencvenes évek elején nyílt titok volt a miniszterelnök szabadkőművessége.

Az is nyilvánvaló, hogy a rendszerváltozás kisiklatása nem a miniszterelnök egyedüli „érdeme". Azok a rejtett hálózatok, amelyek a politika nyilvános terei és idői mögött meghúzódva döntöttek az igazságtétel, a kárpótlás, a (re)privatizáció, a szövetkezeti átalakulás, a népesedés, a szuverenitás ügyeiről, nem a miniszterelnök kreatúrái voltak, inkább ő volt e hálózatok embere.

A politika színpadán alkotmánybíróként, pártvezérként, miniszterként, alanyi költőként, véleményvezérként, nagyvállalkozóként megjelenő figurák maszkjai mögött az országot tönkretevő csoportok titkos társaságokba szerveződő személyiségei húzódnak meg. E „maszkírozás" intézményesítésének, közjogivá válásának és legitimálásának legfontosabb eljárása a demokratikus választás. Ennek szabályanyaga kardinális jelentőséggel bír a rendszer olajozott működése szempontjából. A választójog szabályainak alapvető feladata, hogy megakadályozzák a *politeiát*, és biztosítsák a „demokráciát", amely a törpe minoritás tényleges hatalmát jelenti.

Az elemzésünk fókuszában álló két utolsó választójogi törvény tökéletesen megfelelt és megfelel e célkitűzésnek. A választójogi törvények kizárták annak lehetőségét, hogy a rendszerváltozás folyamatába, döntéseibe beleszólhasson, azokat illetően ideológiai alternatívákat, döntési lehetőségeket fogalmazzon meg a társadalom jelentős része.

A választójogi törvények rejtett célja a politikai verseny feltételeinek lerontása, a politikai versengés manipulálása, az, hogy abban lehetőleg/kizárólag a szervezett háttérhatalomhoz lojális, annak kiszolgálására hajlandó politikai erők vegyenek részt. Megítélésünk szerint – elemzésünkben ezt láthatjuk bizonyítottnak – a magyarországi választójogi rendszer tökéletesen megfelel ezen elképzeléseknek: a kollaboráns politikai osztályon kívüli rendszerellenzéki erőknek semmilyen matematikai esélye nincs arra, hogy érdemi hatalmi pozíciókhoz jussanak az ország irányításában.

Osztjuk, sőt szorozzuk Bogár László véleményét, aki szerint: a *„világ-SZDSZ számára a most fennálló politikai uralmi struktúra a legelfogadhatóbb, de legalábbis a legkisebb rossz. Ezt egyébként már 2010-ben is jelezte, hiszen lett volna módja a hatalmas polgári győzelem elhárítására. Ahogy 2002-ben és 2006-ban is tette, 2010-ben is minden különösebb nehézség nélkül megakadályozhatta volna nem hogy a kétharmados, de az egyszerű győzelmet is. Nem tette, mert nem akarta ezt tenni. És bármilyen különös, van is ebben logika.*

A »globális-SZDSZ« ugyanis két dolgot akar minden helyi kormányától. Azt, hogy működtesse a kifosztó szivattyúkat és tartsa féken a bennszülötteket." (Bogár László: i. m.)

Az új választójogi törvény – ahogyan az előző is – tökéletesen megfelel e célvektor igényeinek: a kifosztó szivattyúk működnek, és a bennszülöttek nem egyesülnek, *„süvöltve az eszme-barikádokon"*.