
EURÓPAI VÁLASZTÁSOK

KOVÁCS LÁSZLÓ IMRE

Az európai parlament tagjai megválasztásának magyar rendszere*

Az alábbi dolgozat 2004 márciusában, jóval az EP-választások előtt íródott, a publikációra viszont 2005-ben nyílt lehetőség. Ilyen esetben a szerző dilemma előtt áll: változatlan formában javasolja a közlést, vagy kísérletet tesz a szöveg aktualizálására – tekintettel az azóta rendelkezésre álló új információkra. Magam az előbbi megoldás mellett döntöttem. Indokom az, hogy témám szempontjából az első hazai EP-választás kampánya, illetve eredménye nem döntő körülmény. Dolgozatomban elsősorban a választás közjogi feltételeit megteremtő törvényhozói munka során felmerült vitákat s magát az eredményt kívántam bemutatni. Ahol empirikus adatsorokkal dolgoztam, ott sem előrejelzésre vállalkoztam (így nincs mit összevetni a tényleges számokkal), hanem a különböző mandátumelosztási szisztémák lehetséges hatását illusztráltam a 2002-es pártlistás eredmények, illetve a tanulmány megírása idején mért közvélemény-kutatási adatok segítségével. Egyetlen számítást azonban szükségesnek láttam elvégezni a valóságos adatokkal – ennek eredményét a megfelelő helyen jegyzetben találja a T. Olvasó. A „koraszülésből” fakadó másik adósságom annak jelzése, hogy a választási eljárás egyik fontos elemét, a külképviseleteken történő szavazás módját tekintve nem zárult le a törvényhozói munka a dolgozat elkészültéig. A további lépésekről szintén egy lábjegyzet tájékoztat. (2005. május 29. A szerző.)

Magyarország uniós csatlakozásából számos jogharmonizációs feladat következett. E bonyolult folyamat egyrészt már meglévő jogszabályok módosítását, másrészt újak meghozatalát je-

* A tanulmány elkészültét a Nemzeti Kutatási Fejlesztési Program (5/58/2001) és az OTKA (T/F 043209) támogatta.

lentette, illetve jelenti. A 2004. május elsejével életbe lépő teljes jogú tagsággal hazánk az Európai Parlament (a továbbiakban EP) munkájában – a korábbi, megfigyelői státusú, tanácskozási joggal bíró és az országgyűlés által delegált képviselők¹ helyett – 24 választott taggal vesz részt. Ebből következően került sor az alkotmány módosítására és a képviselők megválasztására vonatkozó új törvény meghozatalára. E jogszabályok tartalmára nézve részben uniós előírásoknak, ajánlásoknak kellett megfelelni, részben különböző alternatívák mérlegelésére volt lehetőség. Kissé leegyszerűsítve: „kötelező” feladat volt a választójogosultságra vonatkozó magyar szabályozás módosítása, illetve kiegészítése, továbbá az alkalmazott választási szisztéma keretei, „szabadon választott” pedig e keretek kitöltése. E tanulmányban részletesen nem foglalkozom a vonatkozó uniós joganyag kialakulásával. Ez az utóbbi évtizedekben jelentős változáson ment keresztül. A mai helyzetben a csatlakozó országok számára az egyik fontos alapelv, hogy az unió bármely tagállamának választópolgára, amennyiben egy másik tagországban lakóhellyel rendelkezik, megfelelő eljárási szabályokat megtartva e másik államban is szavazhat az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon.² Az EP-választások szisztémájára vonatkozóan pedig az a megkötés, hogy azt – természetesen általános, egyenlő választójog, közvetlen és titkos szavazás alapján – az arányos képviselet elvére épülő metódussal, pártlistás vagy single transferable vote (STV) rendszerrel kell megtartani. A tagállamok a mandátumok megszerzését minimális szavazatküszöbhez köthetik, de ez nem lehet magasabb, mint a leadott voksok 5 százaléka. A nagyobb népességű országokban választókerületek is kialakíthatóak, de ez a rendszer arányosságát nem sértheti (20 milliós lakosságszám felett ajánlott megoldás). A pártlistás választást alkalmazó országok lehetővé tehetik a preferenciális szavazást is.³

Dolgozatomban a továbbiakban a választójogra vonatkozó alkotmánymódosítással és az Európai Parlament tagjai megválasztásának szisztémájával foglalkozom.

A VÁLASZTÓJOG ÚJ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSA

Az alkotmánymódosítást a 2002. december 17-én elfogadott 2002. évi LXI. törvény mondta ki. A kormány novemberben terjesztette be a törvényjavaslatot (T/1270)⁴ a T. Ház elé, az Országgyűlés plenáris ülése 2002. november 13-án, 33. ülésnapján kezdte meg annak tárgyalását. Az ellenzék a bizottságokban kialakult kisebbségi vélemények előadásakor az előzetes politikai egyeztetés elégtelenségét róta fel, és ezért további, folyamatos pártközi tárgyalásokat sürgetett (N02/33; 100., N02/33; 104., N02/33; 108.)⁵. A törvényt 2002. december 17-én, a 43. ülésna-

pon 361 „igen” és 4 „nem” szavazattal, tartózkodás nélkül fogadta el az Országgyűlés (N02/43; 239.). A négy (2 MSZP, 1 Fidesz és 1 SZDSZ) képviselő sajtónyilatkozata szerint tévedésből nyomták meg a „nem” gombot (Népszabadság, Magyar Nemzet, Magyar Hírlap, 2002. XII. 18.).

A szavazati arányból „sima ügynek” látszó alkotmánymódosítás azonban komoly viták kereszttüzében zajlott. E viták részben a csatlakozáson jóval túlmutató kérdéseket érintettek. Az ellenzék több képviselője felvetette az alkotmány régi számozásának (1949. évi XX. tv.) módosítását és a preambulum megváltoztatását is (pl. Dávid Ibolya N02/33; 116.). A konkrét ügyeket illetően főleg az ún. csatlakozási klauzula, a szuverenitásból fakadó hatáskörök átruházásáról, illetve közös gyakorlásáról, a kormány és az Országgyűlés kompetenciájáról, valamint a népszavazásról szóló szövegrészek voltak vitatottak; kezdetben igen távol álltak egymástól az álláspontok, s csak az utolsó pillanatban történő egyeztetés mentette meg a törvényjavaslatot. A kompromisszum lényege az volt, hogy az MSZP beleegyezésével és az SZDSZ rosszallására – technikailag Mátrai Márta (Fidesz) módosító javaslatának (T/1270/56.) elfogadásával – végül kivették a szövegből az ellenzék számára elfogadhatatlan, de a csatlakozás szempontjából nem elengedhetetlen passzusokat. A fentebb jelzett, nagyon fontos elvi és politikai kérdések azonban e dolgozat témáját nem vagy csak igen áttételesen érintetik, így részletezésüktől eltekinthetnek.

A nem magyar állampolgárok választójoga

A választójogról a 2002. évi LXI. törvény 7. §-a rendelkezik, mely az alkotmány 70. §-át – 2004. május 1-jei hatállyal – új szöveggel cseréli fel. Mint jeleztem, a hatályos uniós joganyag szerint a helyi önkormányzati és az EP-választásokra vonatkozóan Magyarországon is rögzíteni kellett azok választójogát, akik más tagállamok polgárai és a választások idején hazánkban tartózkodnak. A kormány által beterjesztett törvényjavaslat erre vonatkozó részével kapcsolatban előbb egy általános terminológiai problémára utalok. Egyrészt, mert az e kérdés megközelítésében rejlő szemléleti pozíció más összefüggésben ugyan, de később is felbukkan a vitában. Másrészt, mert megítélésem szerint – mint cseppben a tenger – benne van az Unió jövőjére vonatkozó, markánsan eltérő koncepciók két fő vonulata. Ezt utóbbi aspektust csak jelzem, mert ennek – akár csak az uniós állampolgárság vonatkozásában történő – részletezése messze túlmutat e tanulmány keretein. (A kérdésre vonatkozó kitűnő összefoglaló Navracsics, 1998: 321–335.)

Dávid Ibolya már idézett vezérszónoki felszólalásában kifogásolta, hogy a szövegben az „uniós polgár” kifejezés szerepel.

„Unió polgár nincs, sem Magyarországon, sem Európában. Vannak az Európai Unió tagállamainak polgárai, és vannak az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező állampolgárai, de uniós polgár mint fogalom nem létezik.” Dávid ebben téved. A római szerződés – 1992-ben a maastrichti szerződésben módosított – hatályos második része az uniós polgárság címet viseli. Ennek 17. cikke szerint „(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.” Az idézett hivatalos, szakmailag és jogilag lektorált magyar fordítás – más, fontos uniós joganyagok mellett megtalálható az Igazságügyi Minisztérium honlapján (www.im.hu) – az unió vonatkozásában a „polgár”, a tagállamok vonatkozásában az „állampolgár” kifejezést használja. Megítélésem szerint ezt a megkülönböztetést az angol és a francia szöveg is megengedi azzal, hogy az első és második mondatban az Unióra vonatkozóan a „citizenship”, illetve a „citoyenneté”, a tagállamokra vonatkozóan viszont a „nationality”, illetve a „nationalité” kifejezéssel él. A magyar megoldáshoz legközelebb talán a német szöveg áll, amely az unió vonatkozásában „Unionsbürgerschaft”-ről és „Unionsbürger”-ről beszél, míg a tagállamokra nézve előbb a „Staatsangehörigkeit”, majd a „Staatsbürgerschaft” szóval fejezi ki az állampolgárságot.⁶ Mindezek alapján az vita-kérdés lehet, hogy alkalmazható-e az „uniós állampolgár” kifejezés, de az „uniós polgár” terminus létjogosultsága nem kétséges.

Visszatérve a törvényjavaslat szövegéhez, abban ezt olvashatjuk: „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának állampolgárát (a továbbiakban: uniós polgár)...” E megfogalmazásban tehát az „uniós polgár” mint „rövidítés” szerepel, éppen annak megfelelően, ahogy Dávid Ibolya ezt kifogásolta. Nála árnyaltabb megfogalmazással élt Herényi Károly és Ékes József közös módosító javaslatuk indoklásában: „Jóllehet az európai közösségeket létrehozó római szerződés 21. cikke⁷ meghatározza az uniós polgár fogalmát, e helyütt azonban az ún. »rezidensekről« van szó, akik történetesen és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát jelentik. A választójogi rendelkezések az ő aspektusukban állnak fenn, nem pedig általában az uniós polgárok tekintetében.” (T/1270/18.) Megítélésem szerint a törvényjavaslat fentebb idézett része ezzel sincs ellentmondásban, de a törvény szövege végül – akceptálva az MDF nevében Kelemen András, illetve Herényi Károly és Ékes József által benyújtott módosító javaslatokat (T/1270/6., illetve T/1270/18.) – már ennek megfelelően alakult, s egyben szabatosabban megfogalmazza a választójog uniós pol-

gárokra vonatkozó feltételeit is. (Ettől függetlenül dolgozatomban használok az „uniós polgár” terminust.)

Ennek értelmében a választójog „az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát” illeti meg a helyi önkormányzati képviselők, a polgármesterek, valamint az EP tagjainak megválasztásán, továbbá a részvételi jog a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben [Alkotmány 70. § (2) és (4)].

Itt kell megemlítenem a választójogosultságot kizáró tényezők problémáját. Köztudott, hogy az alkotmánymódosítás előtt e kérdést az alaptörvény 70. § (3) bekezdése szabályozta, felsorolva az alkotmányjogi szakirodalomban természetes kizáró okoknak nevezett eseteket, melyek az alaptörvény tárgyalt módosítása után is változatlanok maradnak, csak a vonatkozó bekezdés száma változik: „(5) Nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.” Az uniós polgárok esetében ez – az idézett szövegrész folytatásaként – kiegészül a passzív választójogra vonatkozó szabállyal: „Az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára akkor sem választható, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy más hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.” E megoldást a parlamenti vitában többen egyszerűen elírásnak gondolták. Módosító indítvány is született, amelynek indoklása szerint: „A javaslat helytelenül kizárólag a választhatóságot zárja ki az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára vonatkozásában. Nyilvánvaló, hogy a választójog elvesztéséről lehet csak szó, amibe a választáshoz és a választhatósághoz való jogok egyaránt beletartoznak.” (T1270/18.) Ennek ellenére maradt az eredeti szövegezés. Ezzel megítélésem szerint sajátos ellentmondás keletkezett. Ugyanis a fentebb idézett (2) és (4) bekezdés feltételeinek (nagykorúság, magyarországi lakóhely) megfelelő uniós polgárok között lehetnek olyanok, akik a saját hazájukban érvényben lévő, de a magyar alaptörvényben nem szereplő kizáró ok miatt nem rendelkeznek aktív választójoggal. Vagyis, ha otthon tartózkodnának, nem szavazhatnának, de – legalábbis az alkotmányunk alapján – Magyarországon igen. Ezt az ellentmondást a később elfogadott 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak megválasztásáról feloldja ugyan azzal, hogy a választójog meghatározásakor nem a „nagykorú állampolgár”, hanem a „választópolgár” kifejezést használja⁸, de talán szerencsésebb lett volna ezt már az alkotmányban egyértelművé tenni. Már csak azért is, mert a 2003. évi CXIII. törvény vonatkozó rendelkezé-

se csak az EP-választásokra terjed ki, a helyi választásokra nem.

Visszatérve az uniós polgárok külön szabályozott passzív választójogára, e rendelkezés egyértelmű: aki otthon nem választható, itt sem az. Ezt fontos volt kimondani, hiszen a tagországok egy részében – így Magyarországon is – azonosak az aktív és passzív választójog feltételei, míg más uniós államokban eltérőek. Például a választói korhatárt mindenütt a nagykorúsághoz – alapesetben a 18. év betöltéséhez – kötik, de a választhatósághoz magasabb életkort határoznak meg. Ez általában 21. év (Belgium, Görögország, Írország, Luxemburg, Nagy-Britannia), de Franciaországban már 23., Olaszországban pedig 25. év.

Tovább lépve: a jogkiterjesztés tekintetében a törvényjavaslat egy ponton túlment a „kötelező” mértéken. „Tekintettel arra, hogy a helyi népszavazásban és a helyi népi kezdeményezésben való részvétel joga a helyi önkormányzati választással rokonítható, e törvény ezen jogokat az uniós polgárok számára is biztosítja” – szölt az írásos indoklás. (A CompLex CD Jogtár online változatában megtalálható az elfogadott törvények írásos indoklása.) Ezt a megoldást a parlamenti tárgyalás során nem érte kiadás.

Érdekes eleme volt a vitának Hargitai János (Fidesz) felszólalása, mely saját frakcióján belül is ellentétes véleményeket váltott ki. Javaslatának lényege az volt, hogy az uniós polgárok választójogát még inkább kiterjesztette volna, nevezetesen a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételre is: „Gondoljanak bele abba, hogy ha a hazánkban letelepedő európai uniós más tagállamok polgárai, állampolgárai a települési választások során itt lehetőséget kapnak – ez következik az európai szerződésből –, akkor egy kisebb súlyú jogintézmény létrehozása során miért ne kapnának lehetőséget – ez a kisebbségi önkormányzat. A napnál is világosabb, hogy az ide visszatelepülő német vagy osztrák, aki egykor még magyar állampolgár is volt, csak ettől a jogától megfosztották, ennek a közösségnek a részese – miért ne vehetne részt e közösség jogintézményének a kiépítésében?” (N02/33; 144.) Ezt az ötletet azonban Répássy Róbert rögtön elutasította, mondván: „Az én megítélésem szerint ez nem biztos, hogy kedvező hatást váltana ki a magyarországi kisebbségek számára, hiszen ez azt jelenti, hogy egy uniós polgár is ugyanazokat a választási kedvezményeket kaphatja meg, ugyanazokkal a választási kedvezményekkel indulhat a választáson, mint egy magyarországi kisebbségi... nem is beszélve arról a problémáról, hogy például majd a spanyol kisebbségi önkormányzat létrejötté vagy a portugál kisebbségi önkormányzat létrejötté, nem biztos, hogy ennek van valami értelme a Magyar Köztársaságban... én a kisebbségi önkormányzati választást, a kisebbségi önkormányzati rendszert a magyar belső

jog részének tekintem, nem feltétlenül kell az uniós polgárokat ezekbe a kedvezményekbe engedni.” (N02/33;146.)

Hargitai javaslata – bár alkotmányos alapjogot érint – dolgozatom témája szempontjából nem kardinális kérdés. Korábban viszont jeleztem, hogy az „uniós polgár”-ra vonatkozó terminológiai vitára más összefüggésben visszatérek. Érdeemesnek tartom átgondolni a fenti két megnyilvánulás „filozófiája” közötti különbséget. Hargitai álláspontja e konkrét kérdésben inkább sugallja az „uniós polgár” fogalommal leírható tartalmat. Ebben a dimenzióban a csatlakozás után a mi kisebbségeink az „anyaországuk” hazánkban élő polgáraival egy közösségbe kerülnek, jogaik tehát ne térjenek el egymástól: „Az a német, aki a második világháború után ki lett dobva az országból, ma visszatelepül ugyanarra a településre, ahol valamikor élt, akkor megfosztották az állampolgárságától, ma egy uniós polgárként ő majd az adott nagy önkormányzat alakításában részt vehet, sőt képviselő is lehet. Ugyanakkor ön azt mondja, hogy a kisebbségi önkormányzati választások során ne vegyen részt, mert az a magyar kisebbségeket hátrányosan érintené. Ez nem érinti hátrányosan, ez egy közösség. Most az Európai Unióban lehetőség van ennek a közösségnek az összenövésére. Az hátrányosan érinti a magyar kisebbségeket, hogy nem kisebbségiek tudnak megalakítani egy kisebbségi közösség ellenére egy kisebbségi önkormányzatot, mert ez egyszerűen nevetségessé teszi ezt a rendszert. Amit én felvetek, az meggyőződésem szerint életszerű lenne, hiszen a több jogot megadjuk az uniós polgárnak. Akkor a kevesebb joggal – ami a napnál is világosabb, hogy ugyanahhoz a közösséghez tartozik –, miért ne élhetne? Ezt egyszerűen nem értem” – reflektált Répássy fenti felszólalására (N02/33; 150.)

Frakciótársa viszont inkább a „más tagállam polgára” fogalomból következő pozícióból érvel, s a hazai állampolgárok jogait védő álláspontra helyezkedik. Az ebben a felfogásban megnyilvánuló „politikai protekcionizmus” szerint a csatlakozással szükségszerűen együtt járó jogkiterjesztés határait a lehető legszűkebben kell meghúzni. E két álláspontban felsejleni vélem az egész „unióprobléma” eltérő megítélését, de hangsúlyozni kívánom, hogy ezt nem a csatlakozás lelkes vagy vonakodó igénylése, különösen nem annak „burkolt” elutasítása, hanem az integráció elmélyítésének, a nemzetállami szuverenitás további „feloldásának” vagy „megőrzésének” dimenziójában érzékelem. Ez viszont – mint korábban utaltam rá – nem a magyar belpolitika sajátos problémája, hanem „összuniós” dilemma. Kétségtelen az is, hogy a konkrét kérdésnek van egy, a hazai (kisebbségi) politikai viszonyokból következő, „célszerűségi” aspektusa is. Valóban nem biztos, hogy a kisebbségi önkormányzatok sokat vitatott választási rendszerének (lásd választási „etnobiznisz”) elengedhetetlen tisztázása előtt szerencsés volna

a Hargitai által javasolt megoldás. Ez azonban – mint ő is jelezte – nem a csatlakozás által felvetett probléma...

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az elfogadott törvény-szöveg minden szempontból megfelel az uniós előírásoknak. Az uniós polgárok az EP-választásokon és a helyi önkormányzati képviselők megválasztásakor a magyar állampolgárokkal azonos feltételekkel kaptak aktív és passzív választójogot, a polgármesterek és a fővárosi főpolgármester megválasztására vonatkozóan az aktív választójog szintén azonos, de e tisztségekre csak magyar állampolgárok választhatók. Ez utóbbi korlátozást az uniós előírások az önkormányzati tisztségviselőkre nézve kifejezetten lehetővé teszik.⁹

Végül megemlítem, hogy az alkotmánymódosítás során „újrafogalmazták” a bevándoroltként itt élő nem magyar állampolgárok helyi önkormányzati választásokra, népi kezdeményezésre és népszavazásra vonatkozó aktív választójogát és részvételi jogát, valamint kiterjesztették azt a Magyar Köztársaságban menekültként és letelepedettként elismert nagykorúakra is. E megoldást Salamon László kifogásolta, és módosító javaslatot (T/1270/36.) is terjesztett elő, melynek indoklásakor így érvelt: „Az alkotmánymódosítás kapcsán úgy gondoljuk..., hogy nagyon meg kell válogatni, hogy mik azok a kérdések, amelyeket összekapcsolunk ezzel az uniós csatlakozási problémakörrel. Ha van valami, ami tényleg sürgős, akkor ez a menekültek alkotmányjogi státusának rendezése... Hasonlóképpen a választójog újrafogalmazása körében az alkotmány 70. § (3) bekezdésének az a módosítása, hogy választójogosultként jelenjék meg a menekült – ennek az elhagyását is kérjük. Egyébként egy gondolat erejéig hadd térjek vissza! Milyen paradoxon az, képviselőtársaim, hogy menekülteknek választójogot adunk, ugyanakkor a külföldön élő magyar állampolgároknak pedig most, amikor megtehetnénk, nem adnánk meg a választójogot? Ez bizony súlyos politikai ellentmondás, amin el kellene gondolkodnunk.” (N02/38; 314.)

Ez utóbbi gondolat azonban már dolgozatom következő kérdésével, a magyar állampolgárok választójogával függ össze.

A magyar állampolgárok választójoga

Az alkotmány tárgyalt módosítása nem csak az uniós polgárokra vonatkozó jogkiterjesztés és az EP-választás tényének rögzítése szempontjából hozott jelentős változást, hanem módosította a magyar választópolgárok jogaira vonatkozó addigi rendelkezéseket is. Közismert, hogy a választójogosultság hazai szabályozása kezdetektől vitatott kérdés. E vitáknak két fontos csomópontja van. Az egyik a szavazás napján külföldön tartózkodó, de Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar

állampolgárok választójoga, a másik azon magyar állampolgároké, akiknek nincs hazánkban lakóhelye. Megelőlegezve a tárgyalat alkotmánymódosítás eredményét: ez az első kérdést megoldotta, a másodikban viszont nem hozott változást.

Az első probléma vázlatos jogtörténeti áttekintése elengedhetetlen a módosítás megítélése szempontjából. Értelmezésem szerint az ország területén élő, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgároknak az alaptörvény 2004. május 1-éig hatályos 70. §-a alapján nincs aktív választójoguk. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai alapján elfogadott, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított „régí-új” alkotmány még így fogalmazott „70. § (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választó és választható legyen.” Viszont az 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról – akkor hatályos szövege szerint – a 2. § (1) bekezdésében a jogosultak körét a parlamenti választásokra vonatkozóan lakóhelyre tekintet nélkül határozta meg. Utána viszont a (4) bekezdésben kimondta „A szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon.” Itt tehát mind a külföldön tartózkodókra, mind a hazai lakóhellyel nem rendelkezőkre vonatkozóan a jogalvó élés akadályozottságáról van szó.

Az Alkotmánybíróság 3/1190. (III. 4.) határozatában a külföldön tartózkodókra nézve alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette az idézett szövegrészt, és felhívta az Országgyűlést az így keletkezett joghézag pótlására. Ezt a törvényhozó úgy oldotta meg, hogy az inkriminált rendelkezést az 1990. évi XVI. törvénnyel „beemelte” az alkotmányba: „7. § Az Alkotmány 70. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: (1) Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a tanácsi választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.” E kevésbé elegáns megoldás azóta lényegileg változatlan maradt. Módosulás csak abban történt, hogy a „tanácsi” szó helyére a „helyi önkormányzati” kifejezés lépett (1990. évi LXIII. tv.), valamint az állandó lakóhelyet mint feltételt a „Magyar Köztársaság területén élő” megfogalmazás váltotta fel, és a választójog kiterjedt a kisebbségi önkormányzati választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés aktusára is (1994. évi LXI. tv.). Ezzel kialakult az uniós csatlakozásig hatályos alkotmányszöveg: „70. § (1) A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati, továbbá a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás, illetőleg a népszavazás napján az ország területén

tartózkodik – választó legyen, valamint országos vagy helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

Csakhowy megítélésem szerint itt több történt, mint az Alkotmánybíróság megsemmisítő határozatával keletkezett joghézag betöltése. Ugyanis az idézett 1989-es két törvényszövegből még az következett, hogy a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, de a szavazáskor külföldön tartózkodó nagykorú magyar állampolgárnak van választójoga, csak annak gyakorlásában akadályozott, az 1990. évi XVI. törvénnyel életbe lépett új alkotmányos szabály viszont már magának a választójognak a feltételeként szabta az itthon tartózkodást. Ezzel véleményem szerint a törvényhozó „túlment” az eredeti korlátozáson.

Láttuk, hogy az alkotmány módosításával az uniós polgárok választójogát biztosították Magyarországon. Nyilvánvaló, hogy ez elengedhetlenné tette a magyar állampolgárokra vonatkozó fenti korlátozás feloldását is. Ennek híján sajátos ellentmondás keletkezett volna. Ha ugyanis a magyar szabályozás szerint a külföldön (más tagországban) tartózkodó magyar állampolgárnak nincs aktív választójoga, akkor elvileg ott sem szavazhat, holott az uniós polgár státusból fakadó jogoknak a választás szempontjából éppen ez volna az értelme. Mindenesetre a többi tagország polgárai választójogának rögzítése a magyar alaptörvénybe jó alkalmat kínált e kérdés újragondolására is.¹⁰

Ennek eredményeképpen megszületett az a megoldás, amely megítélésem szerint pontosan megfelel a fentebb hivatkozott alkotmánybírósi döntés szellemének. Az alaptörvény uniós csatlakozástól hatályos 70. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” A (4) bekezdés szerint „A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt és az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárát megillet az a jog, hogy az európai parlamenti választáson választható és választó legyen.”

Az aktív választójognak tehát – szemben a korábbi helyzettel – az országgyűlési képviselők illetve az EP tagjai megválasztásakor nem feltétele a szavazáskor az ország területén tartózkodás. E kérdésben a parlamenti tárgyalás során végig egyetértés volt a pártok között. Azt sem kifogásolta senki, hogy a helyi ügyekre (képviseelő-testület, polgármester, népszavazás, népi kezdeményezés) nézve érvényben maradt az „itthon tartózkodási” feltétel, ami – tekintettel azok jellegére – megítélésem szerint is jogos korlátozás. Azt pedig e konszenzus alapján nem sejtthettük, a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szava-

zásának technikai-eljárási kérdéseit illetően egy év múlva milyen áldatlan vita bontakozik ki a T. Házban...

Korábban jeleztem, hogy a választójogosultsággal kapcsolatos polémiáknak két csomópontja van, s a második az alkotmánymódosítással sem jutott nyugvópontra. Ez a hazai politikai élet régóta napirenden lévő kérdése, a külföldön élő, de itthon lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójoga. Szétfeszítené e dolgozat tematikai és terjedelmi kereteit az ügy akár vázlatos bemutatása is. Így csak jelzem, hogy megítélésem szerint e történetben az utóbbi 15 évben számos megfontolandó érv és ellenérv mellett a politikai haszonlesésből fakadó népámítás is jelen volt. A kommunikációban (propagandában) például – akár szándékosan, akár tájékozatlanságból – általában elsikkadt, hogy itt nem a trianoni határok mentén, a környező országokban élő magyarokról van szó, hiszen ők túlnyomó részben nem magyar állampolgárok. (Ebben a legutóbbi idők kettős állampolgárságot célzó törekvései hozhatnának változást.) Az érintettek általában Nyugat-Európában, Ausztráliában és az amerikai kontinensen élnek. A másik – keveset hangsúlyozott – szempont, amely a kérdésben állást foglalókat szükségképpen motiválja, hogy e potenciális szavazóbázis a hazai politikai irányzatok közül melyiknek a választási esélyeit javítaná, illetve rontaná; e tekintetben a pártok között elég nyilvánvaló különbségek vannak.

Az alkotmányos szabályozás szintjén e kérdés kezdettől, tehát az 1989 őszi, „rendszerelváltó” alkotmánymódosítástól egyértelmű, legfeljebb – mint korábban idéztem – a lakóhelyre vonatkozó jogi terminológia változott. Azt azonban megemlítem, hogy az 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők megválasztásáról valamelyest eltérően közelít, amikor 2. § (1) bekezdésében választójoggal minden nagykorú magyar állampolgárt felruház (kivéve a következő bekezdésben felsorolt természetes kizáró okok hatálya alá esőket), és a lakóhely hiányát a (3) bekezdésben csak a szavazás akadályaként említi. Ez a megfogalmazás megítélésem szerint az alkotmányban szereplő szabály „soft” változata, amely „jogfilozófiai” szempontból talán eltérő szemléletet tükröz, de eredményét tekintve ugyanaz.

Mivel a tárgyalt alkotmánymódosítás során fontos alapjogok újrafogalmazása történt meg, nem csodálhatjuk, hogy ez alkalommal is felmerült: lakóhelyétől függetlenül legyen minden nagykorú magyar állampolgárnak választójoga. A vitában először Lezsák Sándor szól e kérdéstről: „Vajon e történelmi jelzővel joggal minősíthető alkotmánymódosítás megtárgyalásával elérkezett-e az ideje a régi sebek, a hosszú ideje zaklató sérelmek orvoslásának?” (N02/33; 152.) Lezsák ezután külföldi példákra (Ausztria, Franciaország, USA, Románia, Ukrajna) hivatkozva kijelenti, hogy a magyar megoldás – éppen az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor – tarthatatlan. A jogkorlátozást

a kommunista diktatúra politikai örökségeként mutatja be: „Az 1948 után hatalomra került kommunista diktatúra, miután belföldön minden politikai szerveződést betiltott, elejét kívánta venni annak, hogy legitimnek tekinthető politikai akciókat szervezzen az emigráció külföldön, ezért minden külföldön tartózkodó magyar állampolgárt megfosztott a választójog területén az állampolgári jogok gyakorlásától.” Miután arra utal, hogy a rendszerváltás óta sem sikerült kétharmados többséget felsorakoztatni az ügy mögé, megállapítja: „Kifejezetten anakronisztikus ennek a Rákosi- és Kádár-kori megkülönböztetésnek, azaz a külföldön élő magyar állampolgárok állampolgári jogaiktól való megfosztásának a további fenntartása. Ez a törvényjavaslat most némileg enyhíti a korábbi diktatorikus megfontolásból fenntartott korlátozásokat, de abban a tekintetben tovább folytatja a korábbi kirekesztést, hogy magyar állampolgárok sokaságától tagadja meg továbbra is a választójogot.” A képviselő végül felszólítja a négy parlamenti pártot arra, hogy használják ki a történelmi alkalmat a kérdés megoldására.

Salamon László ezt azonnal a Fidesz támogatásáról biztosította, s egyben emlékeztetett arra, hogy ebben az ügyben korábban már kialakult a pártok között (kivéve az SZDSZ-t) az egyetértés. Jelezte, hogy pártja e tárgyban módosító javaslattal fog élni. Figyelmeztette az MSZP-t, hogy: „Nem vadonatúj álláspontot kellene a magáévá tenni, hanem vissza kellene térnie ahhoz, amit 1994-98 között az alkotmányozás során a magáévá tett.” (N02/33; 154.) A kormányoldalról Avarkeszi Dezső reagált milderre. (N02/33; 156.) Felszólalásában tartalmi ellenérv nem volt, de leszögezte: az alkotmánymódosítás sikerét veszélyezteti, ha az ellenzék a megállapodáson túlmutató elemeket hoz be a vitába, s ezzel egyértelművé tette: e kérdésben nincs remény a megegyezésre. Avarkeszi szavaiból többféle következtetés adódhat. Vagy az MSZP változtatott korábbi álláspontján, vagy a szocialistáknak most is elfogadható lenne a javaslat, de az SZDSZ számára továbbra sem, s az MSZP emiatt nem akar koalíciós feszültséget. A végeredmény ugyanaz, hiszen az MSZP nélkül nincs kétharmados többség.

Az ellenzék ezek után újra leszögezte politikai és elvi álláspontját. Salamon László Avarkeszinek címezve mondta: „...tudhatták volna vagy tudhatják, hogy mi a külföldön élő magyar állampolgárok választójogának az elvi alapján állunk. Ha önök ide hozzák a választójog eme passzusának az újrafogalmazását, akkor ne várják el tőlünk, hogy mi a magunk elveinek érvényesítéséért nem állunk ki. Semmivel sem tartozik a Lezsák Sándor által felvetett és általunk is fontosnak tartott kérdés kevésbé az uniós csatlakozáshoz, mint a Magyarország területén lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárok választási lehetőségének a biztosítása.” (N02/33; 158.)

Lezsák és Salamon közösen módosító indítványt (T/1270/34.) nyújtottak be az ügyben, melyben a következőt javasolták: „Minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.” Az indoklásban pedig új szempontokat is felvetettek: „A külföldön élő állampolgárok életét – amennyiben az anyaország politikai döntéshozói vállalják az ő képviselőtüket is – nagyban befolyásolja, hogy anyaországukban milyen politikai erő kormányoz. Róluk is szólnak a döntések, hiszen kisebbségi létükben történő megmaradásukat befolyásolja, hogy mennyi és milyen szellemi, anyagi támogatást kapnak Magyarországtól. Másrészt erősíti a magyar közösséghez, a magyar nemzethez való tartozás érzését, valós tartalommal tölti meg az állampolgárság fogalmát, ha a Magyar Országgyűlés tagjait valamennyi magyar állampolgár választja meg. Indokolt tehát, hogy a döntésekben ők is – ugyanúgy, mint az ország területén lakóhellyel rendelkező állampolgárok – népképviselői úton részt vehessenek.”

A módosító javaslat nyomán a részletes vita hatodik szakaszában az ügy újra előkerült, de az akkori ellenzéki felszólalások (N02/38; 312. N02/38; 314. N02/38; 322.) érveire nem volt kormánypárti reagálás, és a plénum december 3-án 195:162 arányban leszavazta az indítványt. (N02/39; 191. Igennel a Fidesz és az MDF, nemmel az MSZP és az SZDSZ képviselői voksoltak.) Ezzel e régen vitatott kérdés újra lekerült a napirendről.

Az ügy kapcsán jelzem, hogy az európai országok többségében az aktív választójogot valóban nem kötik az állam területén lévő lakóhelyhez. Ugyanakkor kivételek is vannak. Dániában állandó lakóhellyel (permanent residence) kell rendelkezni, és ugyanez a helyzet Luxemburgban és a nem uniós tagországban, Norvégiában is – az utóbbiban ráadásul legalább tízéves letelepedés szükséges. Németországban, Írországban és Svédországban szintén feltétel a lakóhely, de bizonyos körülmények (pl. külszolgálat, munkavállalás) kivételt képeznek. A velünk együtt csatlakozó országok közül Cipruson és Máltán kell lakóhely az aktív választójoghoz, Szlovákiában pedig a szavazáshoz az ország területén kellett tartózkodni a választás napján.¹¹ (Inter-Parliamentary Union, PARLINE database. www.ipu.org) Az uniós jogszabályokban a választójogosultság és a lakóhely összefüggésére vonatkozóan is találunk utalást: „Ha a lakóhely szerinti tagállam állampolgárainak egy meghatározott ideig az adott állam választási területén kell lakniuk ahhoz, hogy választók és választhatók legyenek, akkor az aktív vagy passzív választójoggal rendelkező közösségi választópolgárt, amennyiben már ugyanennyi ideig lakott valamely más tagállamban, úgy kell tekinteni, mint aki ezt a feltételt teljesíti.”¹²

Mindez nem Lezsák javaslatával, csak indoklásának történeti elemeivel szemben ellenérv. Arra világít rá, hogy más – nem kommunista múltú – országokban is helyezkedhetnek arra az álláspontra, miszerint a választójog nem egyszerűen az állampolgársághoz, hanem az ország területén történő letelepedéshez is köthető. Ettől függetlenül a magyar törvényhozás dönthetne úgy is, hogy eltekint e korlátozástól.

A magyar állampolgárok választójogának részben módosuló szabályozása kapcsán végül vissza kell térnem egy – másik összefüggésben már tárgyalt – kérdéshez. Hargitai János elutasított javaslata nyomán ugyanis nem csak az uniós polgárok nem kaptak választójogot a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan, hanem a magyar állampolgárok e joga is kikerült az alaptörvényből. Eddig az alkotmány egyetlen bekezdésen belül tartalmazta az összes olyan aktust (országgyűlési, helyi és kisebbségi önkormányzati választás illetve országos és helyi népszavazás), melyekre nézve egységesen mondta ki a magyar állampolgárok választójogát. A csatlakozástól hatályos szöveg ennél szükségképpen bonyolultabb. Elvileg kétféle megoldás kínálkozott a megfogalmazásra. Lehetett volna a magyar és az uniós polgárok választójogára vonatkozó szabályokat külön bekezdésekben rögzíteni. Ebben az esetben a magyar állampolgárokat érintő szövegrészben benne maradhatott volna a kisebbségi önkormányzat is mint választási aktus.

A törvényben viszont nem ezt az elvet követték, hanem igyekeztek a „közös” jogokat együtt megfogalmazni. Mivel az országgyűlési képviselők megválasztása továbbra is csak a magyar állampolgárok „belügye”, ez a 70. § (1) bekezdésében külön szerepel. Ha a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó választójog ugyanígy csak a magyar választópolgárokat illeti meg, azt vagy ebben vagy egy külön bekezdésben kellett volna rögzíteni, hiszen az uniós és a magyar állampolgárokra egyaránt vonatkozó szövegrészek értelemszerűen nem tartalmazhatnak olyan jogot, amellyel nem mindkét csoport rendelkezik. Megítélésem szerint bármelyik megoldás elfogadható lett volna, de ehelyett a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó választójogosultság – Salamon László erre vonatkozó módosító javaslata (T/1270/35.) ellenére – egyszerűen kimaradt az alkotmány szövegéből.

Ezt a részletes vitában Hargitai János is szóvá tette. Véleménye szerint az eddigi vonatkozó alkotmányos rendelkezés nem volt túl szerencsés. „Ott (ti. a 70. §-ban) egy kicsit testidegen is volt, ráadásul ami ott meg volt fogalmazva, az eredményezi azt a lehetetlen helyzetet, ami itt Magyarországon a kisebbségi választások során kialakul; tehát nem baj, hogy onnan kikerül. Az viszont nagyon nagy baj, ha egy alkotmányosan védett jog, egy alapjog elsikkad egy alkotmánymódosítás során úgy, hogy erről semmit nem mondunk.” Ezért javasolja, hogy az alaptörvény a választások alapelveit rögzítő XIII. fejezetének 71. §-a egészül-

jön ki a (4) bekezdéssel, mely szerint „A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról külön törvény rendelkezik, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” (N02/38; 316.) Ezt az Országgyűlés elfogadta, így e majdan megalkotott törvényben remélhetőleg tisztázódnak a kisebbségi választójogosultságot érintő vitatott kérdések is.

Mindezek alapján az alkotmány választójogot illető módosítása megítélésem szerint kielégítő végeredménnyel zárult. A T. Ház nem csak a „kötelező” feladatoknak tett eleget, hanem sikerült megegyezésre jutni a magyar választópolgárok alapjogát érintő olyan fontos kérdésben is, mint a szavazás napján külföldön tartózkodók szavazási lehetősége. A következő feladat az EP tagjai megválasztására vonatkozó szisztéma és a kapcsolódó eljárási szabályok kialakítása volt.

AZ EURÓPAI PARLAMENT TAGJAI MEGVÁLASZTÁSÁNAK MAGYAR RENDSZERE

A magyar törvényhozás első lépése ebben az ügyben a választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottság 2000. november 21-én kelt jelentése, illetve határozati javaslata (előző ciklus J/3502. és H/3503.) volt, amely részben az EP-választások rendszerére vonatkozóan fogalmazott meg alapelveket, de a plénum 2001. szeptember 9-én a napirendre vételét 192:88 arányban 2 tartózkodás mellett leszavazta.¹³ Legközelebb a téma a kormány 2003 májusában benyújtott törvényjavaslata (T/4146.) alapján került a T. Ház elé, amely 2003. június 17-én, 80. ülésnapján kezdte meg annak vitáját. Salamon László vezérszónoki felszólalásában így látta az ügy addigi történetét: „Az Európai Parlament tagjainak választásával kapcsolatos alapkérdésekről már mintegy három évvel ezelőtt egyetértés alakult ki az akkori parlamenti pártok között. Az előző ciklusban ugyanis a választási reform kérdéseit áttekinthető eseti bizottság – számolva az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal – az országgyűlési választások alkotmányjogi kérdései mellett megtárgyalta az európai parlamenti képviselőnk szabályozásának alapelveit is. Míg az eseti bizottság a nemzeti parlamenti választási jog területén gyakorlatilag semmiben sem tudott előrelépni, addig az Európai Unióban történő parlamenti reprezentációnk biztosításának koncepcionális kérdéseiben konszenzusra jutott. A tárgyalásunk alatt álló törvényjavaslat benyújtását megelőző, múlt év őszétől kezdődően lefolytatott újabb egyeztetés során a négy parlamenti párt e korábban elfogadott alapelveket lényegében megerősítette.” (N03/80; 77.)

Ez az egyetértés azonban korántsem vonatkozott az eljárási kérdésekre. Különösen a külföldön történő szavazás technikájá-

ról, lebonyolításáról, az ott illetékes választási szerv státusáról, összetételéről voltak kezdettől kibékíthetetlen ellentétek a kormány és az ellenzék között. Ezek az álláspontok a későbbiekben sem közeledtek egymáshoz, ami végül a törvényjavaslat bukásához vezetett. A pártközi egyeztetések a zárószavazásig tartottak, s több kísérlet is történt arra, hogy egy kétharmados elfogadottságot élvező „csökkentett” verzió szülessen meg¹⁴, de november 3-án a plénum csak az egyszerű többséget igénylő szövegrészeket szavazta meg. (N03/103; 216.) Ezzel egy olyan törvény született, amely nyilvánvalóan alkalmatlan volt arra, hogy betöltse funkcióját. A helyzetet a köztársasági elnök oldotta meg azzal, hogy november 11-én visszaküldte azt az Országgyűlésnek, módot adva arra, hogy a kormány visszavonja (N03/107; 188–190.), majd további egyeztetések után új formában (T/6766.) terjessze azt a parlament elé. Ez meg is történt, s a T. Ház igen gyorsan – 2003. december 8–9-én lefolytatott általános és részletes vitával, december 15-ei zárószavazással – 362 igen szavazattal, 2 nem ellenében és 2 tartózkodás mellett elfogadta a 2003. évi CXIII. törvényt az Európai Parlament tagjainak választásáról. (N03/119/62.) A két ellenszavazat és egy tartózkodás MSZP-s képviselőktől érkezett, a másik tartózkodó független volt. A törvényjavaslat kapcsán felmerült összes kérdést még csak vázolni sincs módom. Az alábbiakban a választási rendszerre vonatkozó legfontosabb mozzanatokkal foglalkozom, végül röviden kitérek néhány eljárási problémára.

A tartalmi kérdések előtt utalnom kell arra, hogy választási rendszer fogalmának meghatározása tekintetében a nemzetközi szakirodalom nem egységes, a választási rendszer „határai” a legismertebb szerzők munkáiban is máshol húzódnak. Vannak, akik a választási rendszert csak a szavazatoktól a mandátumokig vezető eljárásként értelmezik. A másik végtel szerint a választási rendszer gyakorlatilag mindent magába foglal, ami a választásokkal kapcsolatba hozható, ideértve a folyamatra vonatkozó minden szabály, előírás mellett például a választói magatartás alapvető jellemzőit is. A túlságosan leszűkített és a parttalanul kiterjesztett megközelítéseket elkerülendő, Arend Lijphart alapján a választási rendszer alábbi elemeit (dimenzióit) különböztetem meg: 1. a választási formula, 2. a körzeti magnitúdó, 3. a választási küszöb, 4. a parlament (képviselet) nagyságrendje, 5. a szavazási struktúra, 6. a területi beosztás egyenlősége illetve egyenlőtlensége, 7. a közvetlen elnökválasztás és a parlamenti választás kölcsönhatása, 8. a pártlisták összekapcsolásának lehetősége. (Lijphart, 1994: 10–15.)

E rendszerelemek közül az EP-választások magyarországi szisztémájára nézve elsősorban a választási formula és a választási küszöb fontos. A körzeti magnitúdó (az egy allokációs egységben elosztható mandátumok száma) adott, hiszen Magyarország 24 képviselőt választhat és az uniós ajánlásnak megfelelő-

en az ország területe egyetlen választókerületet alkot. Így a területi beosztás egyenlőségének – más rendszerekben, például a hazai parlamenti választások esetén igen fontos – dimenziója témánk szempontjából nem releváns kérdés, s ugyanígy nem kell foglalkoznom a megválasztott testület nagyságrendjével, a közvetlen elnökválasztás és a parlamenti választás összefüggésével, valamint a listakapcsolással sem, hiszen a törvény erre nem, csak közös lista állítására ad lehetőséget. A szavazási struktúra kérdésére viszont kitérek.

A választási formula

A választási formula a szavazatok aggregálásának (összegyűjtésének valamint csoportosításának) és mandátummá alakításának módszere; nevezik az erre vonatkozó eljárásnak, képletnek, algoritmusnak is. E téren a magyar törvényhozást csak az kötötte, hogy az uniós előírásoknak megfelelően a választást az arányos képviselet elvének megfelelően kell lebonyolítani. Az arányos választási formulák három fő típusa közül a single transferable vote (STV, egyéni átruházható szavazat) nevű, rendkívül bonyolult, egyéni jelöltekre történő szavazást jelentő eljárás nem ismert a magyar polgárok előtt, de Európában is csak két országban, Máltán és Írországban alkalmazzák a nemzeti parlamenti és az EP-választásokon. A másik két formula a legnagyobb maradék (largest remainder) és a legmagasabb átlag (highest average, más forrásokban legnagyobb hányados) eljárások viszont pártlistás szavazással járnak együtt, amely része a magyar országgyűlési képviselő-választás kombinált szisztémájának, továbbá ezt alkalmazzuk a fővárosi és a megyei közgyűlések tagjainak megválasztásakor is. Így az kezdettől – sem politikai, sem szakértői körökben – nem volt vitatott, hogy a magyar EP-választások pártlistás metódussal történjenek.

Az azonban, hogy mi legyen a mandátumok elosztásakor alkalmazott algoritmus, korántsem mindegy. Jelen dolgozat szerzője a Választási Szakértők Kollégiumának munkájában annak megalakulásától, 2002 szeptemberétől részt vesz.¹⁵ E független testület – szakmai együttműködésben az Országos Választási Irodával – többször foglalkozott az EP-választások kérdéseivel, a felmerülő alternatívákkal. A választási formula tekintetében a kollégium azt ajánlotta, hogy – tekintettel az elosztható mandátumok csekély számára – az algoritmus a legmagasabb átlag formula kisebb pártoknak kedvezőbb Sainte-Laguë módszere legyen. A Belügyminisztérium által 2003. január 20-án, szélesebb szakértői körben bemutatott előzetes javaslat már az ún. módosított Sainte-Laguë eljárását tartalmazta, a kormány által májusban betervezett törvényjavaslatban viszont a d'Hondt-módszert¹⁶ találjuk. Ebben időközben a pártok közötti, előzetes

szakértői és politikai egyeztetéseken történhetett megállapodás, mert a parlamenti tárgyalás során ezt a kérdést már senki nem vitatta.

A törvényben elfogadott d'Hondt-módszer lényege, hogy az egyes pártok szavazatszámait sorban osztjuk a természetes egész számokkal. Így számoszlopokat kapunk, amelyekből a kiosztható mandátumok számának megfelelő legnagyobbakat kijelölve, az egyes pártok oszlopában lévő hányadosok száma adja a végeredményt. Ha például – figyelmen kívül hagyva az 5 százalékos küszöböt – a 2002-es választásokon leadott listás szavazatok alapján így osztunk el 24 mandátumot a pártok között, az alábbi táblázatot kapjuk:

1. táblázat. 24 mandátum elosztása d'Hondt-formulával a 2002-es választások pártlistás voksai alapján¹⁷

Osztok	MSZP	FIDESZ-MDF	SZDSZ	MIÉP	CENTRUM	MUNKÁSP.	FKGP
1	2 361 997	2 306 763	313 084	245 326	219 029	121 503	42 338
2	1 180 998	1 153 381	156 542	12 2663	109 514	60 751	21 169
3	787 332	768 921	104 361	81 775	73 009	40 501	14 112
4	590 499	576 690	78 271	61 331	54 757	30 375	10 584
5	472 399	461 352	62 616	49 065	43 805	24 300	8 467
6	393 666	384 460	52 180	40 887	36 504	20 250	7 056
7	337 428	329 537	44 726	35 046	31 289	17 357	6 048
8	295 249	288 345	39 135	30 665	27 378	15 187	5 292
9	262 444	256 307	34 787	27 258	24 336	13 500	4 704
10	236 199	230 676	31 308	24 532	21 902	12 150	4 233
11	214 727	209 705	28 462	22 302	19 911	11 045	3 848
12	196 833	192 230	26 090	20 443	18 252	10 125	3 528

A táblázatban vastagon szedtem az első 24 hányadost. Látható, hogy ezekből 11 az MSZP, 10 a Fidesz-MDF, 1-1 pedig az SZDSZ, a MIÉP és a Centrum oszlopában található, s ez adja a mandátumelosztás eredményét. A Sainte-Laguë formula ettől abban különbözik, hogy osztóként csak a páratlan számokat használja, módosított változata pedig első osztóként nem 1-et, hanem 1,5 alkalmaz. Van-e ennek jelentősége? Választásmatematikai fejtegetések helyett – immár a számoszlopok mellőzésével – lássuk a három eljárás végeredményét a fenti szavazati bázison!

2. táblázat. Mandátumok megoszlása a 2002-es választások pártlistás voksai alapján

	MSZP	FIDESZ- MDF	SZDSZ	MIÉP	CENT- RUM	MP
Szavazat %	42,05	41,07	5,57	4,37	3,9	2,16
I.	10,0920	9,8568	1,3368	1,0488	0,9360	0,5184
II.	10	10	1	1	1	1
d'Hondt	11	10	1	1	1	0
Sainte-Laguë	10	10	1	1	1	1
mód. S-Laguë	11	10	1	1	1	0

E táblázatban már nem tüntettem fel a szavazatszámokat, csak a százalékos szavazatarányokat, továbbá elhagytam az FKGP-t, mert egyik formula szerint sem jut mandátumhoz. Az I. rovatban látható számok azt mutatják, hogy mennyit kapunk, ha a 24-nek kiszámoljuk a szavazatarányok szerinti százalékát. Ez négy tizedesjegyre megadja, hogy teljesen arányos részesedést feltételezve a pártoknak mennyi mandátumot „kellene” kapniuk a 24-ből; a Munkáspártnak például 0,5184-et. A képviselői helyek természetesen csak „egészben” oszthatók ki, így a kerekítés szabályait alkalmazva a II. rovat mandátumszámaihoz jutunk. (Ezzel a módszerrel természetesen sehol a világon nem osztanak ki mandátumokat.) Az I. és II. rovat alatt szerepel a három formula eredménye, s láthatjuk, hogy ebből kettő azonos, míg egy eltér. Ilyen szavazatszámok és 24 elosztható mandátum esetén tehát a d'Hondt-módszer eredményéhez képest a módosított Sainte-Laguë-formula nem, de az eredeti Sainte-Laguë-eljárás a legnagyobb párt rovására egy további, esetünkben a Munkáspártot is mandátumhoz juttat. Hozzá kell még tennünk, hogy az I. és II. rovatban látható „kerekítési” módszer eredménye is a Sainte-Laguë-formulával egyezik meg.

Mindezek alapján világos: komoly, egy párt számára adott esetben sorsdöntő jelentősége lehet annak, hogy milyen mandátumelosztási formulát alkalmazunk egy választás során. Más kérdés, hogy ezekről a szakmai részletekről a közvélemény nem szerez tudomást, mivel a nyilvános politikai vitákban megjelenítve nagyon kevés alkalmasak a támogatottság növelésére. Arról nincs tudomásom, hogy a pártok közötti egyeztetések során milyen alku részeként jött létre a d'Hondt módszer mellett megállapodás, de kétségtelen, hogy – önmagában a formulát nézve – ezzel a nagyobb pártoknak kedvezőbb, a kisebbeknek kedvezőtlenebb megoldás született. A törvényjavaslatot előterjesztő Lamperth Mónika belügyminiszter expozéjában egysze-

rően tényként közli, hogy ezt a számítási módszert alkalmazzák a mandátumok elosztására. (N03/80; 67). Avarkeszi Dezső, az MSZP vezérszónoka halvány utalást tesz előzetes vitákra, de szavaiban a kérdés iránti érdektelenséget látok: „Erről volt némi vita, felmerült, hogy esetleg helyette olyan, nemzetközileg is ismert megoldást válasszunk, amelyik a kisebb pártokat jobban segíti. A Szocialista Párt mindenféle megoldást, mindenféle nemzetközileg elismert, bevált megoldást elfogadhatónak tartott. Ezt a d’Hondt-módszert is elfogadhatónak tartjuk.” (N03/80; 75.) Salamon László a Fidesz vezérszónokaként egyetlen mondatot szán az ügynek: „Egyetértünk azzal is, hogy a mandátumok kiosztására a d’Hondt-módszer szerinti arányossági elv alapján kerüljön sor.” (N03/80; 77.) Több szó a Házban erről nem esett.

A választási küszöb

A pártokat sokkal inkább izgathatta volna egy másik, a mandátumszerzést nyilvánvalóbban érintő probléma, a jogi küszöb. De – legalábbis a parlamenti vitában elhangzottak alapján – nem izgatta. Közismert, hogy a jogi vagy explicit küszöb az az előre meghatározott szavazatarány, amelynek elérése feltétele a mandátumelosztásban való részvételnek. Mint említettem, a küszöb beiktatása a rendszerbe az uniós szabályok alapján nem kötelező, de ha van, nem lehet több az érvényes szavazatok 5 százalékánál. Magyarországon – az országgyűlési választásokkal azonos módon – ennyi lett. A többi országból természetesen mindenre és mindennek az ellenkezőjére lehet példát hozni, de tény, hogy a 15 jelenlegi tagállamból tízben¹⁸ nem alkalmaznak jogi küszöböt az EP-választáskor, holott ezek közül négyben (Belgium, Dánia, Hollandia és Spanyolország) a nemzeti parlamenti választásnál van küszöb. Görögországban 3 százalék, Ausztriában és Svédországban 4 százalék, és csak Franciaországban valamint Németországban 5 százalék az EP-választások küszöbértéke. (Electoral Systems in Europe: An Overview. European Centre for Parliamentary Research & Documentation. www.ecprd.org/Public/publicat.asp)

Az ügyben az Országgyűlés választási reformbizottságának már hivatkozott határozati javaslata 2000-ben – szörnyű magyarsággal – a következőt mondta: „A lista mandátum szerzéséhez az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám túl minimális szavazatszám megszerzése nem szükséges (mandátumhoz jutás küszöbhez nem kötött).” A Választási Szakértők Kollégiumában is elég határozott vélemény alakult ki: mivel az EP-választáson a hazai parlamenteknél kétségtelenül fontos kormányozhatósági-stabilitási szempont nem merül fel, s a választás tisztán reprezentációs (képviseleti) funkcióval

bír, nem indokolt a küszöb alkalmazása. A Belügyminisztérium által 2003 januárjában rendezett, már említett szakmai vitán szereplő anyag 4 százalékos, a májusban benyújtott törvényjavaslat pedig már 5 százalékos küszöböt tartalmazott. Ennek írásos indoklása szerint: „A törvény csak a megfelelő társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok listáit kívánja mandátumhoz juttatni, ezért kizárja azokat a listákat a mandátumkiosztásból, melyek nem szerzik meg az összes érvényes szavazat több mint 5%-át. A törvény küszöbhatárra vonatkozó előírása – az Európai Unió néhány tagállamának választási rendszeréhez hasonlóan – azt a célt is szolgálja, hogy az Európai Parlament pártviszonyai ne kezelhetetlenül sok törésvonal mentén alakuljanak.” (CompLex CD Jogtár) A „megfelelő társadalmi támogatottság” határa tehát 5 százalék, s ezt a meglehetősen egyértelmű megállapítást az indoklás nem indokolja.

Lamperth Mónika expozéjában azt mondta, hogy ez az előzetes egyeztetések során kifejezetten a Fidesz kérésére került be a törvényjavaslatba. (N03/80; 67.) Salamon László ennek nem mondott ellent és pártja álláspontját a következőkkel indokolta: „A küszöb, mely az uniós előírások szerint 5 százalékosnál magasabb nem lehet, húsz képviselőnél matematikai okból jelentőségét vesztené, ugyanakkor huszonnégy képviselőnél már jelentőséggel bírhat. Ugy gondoljuk, ha a kormányozhatóság kérdése ez idő szerint az Európai Parlament viszonylatában nem is értelmezhető, mégsem mellékes szempont az, hogy Magyarország reprezentációja ne mutasson túlzott polarizációt... Az elmondottakból következően a Fidesz szükségesnek tartja a bejutási küszöb alkalmazását, mégpedig 5 százalékos mértékben, azonosan az országgyűlési választások parlamenti küszöbével. Ebben a kérdésben a pártok álláspontja az egyeztetések során bizonytalan és ingadozó volt, de egyik párt sem zárkózott el a küszöb alkalmazása elől.” (N03/80; 77.)

Eörsi Mátyás, az SZDSZ vezérszónoka először is kijelenti, hogy pártja egészen biztosan túllépi az 5 százalékos, tehát politikailag nem érdekelt az ügyben. A kérdés szakmai oldaláról annyit mondott, hogy a 24 mandátum egy 4,16¹⁹ százalékos „természetes” küszöböt jelent a rendszerben, ami nem sokkal alacsonyabb a javasolt 5 százaléknál. Ugyanakkor abbéli véleményének is hangot adott, hogy a küszöb Fidesz általi szorgalmazása „a Magyar Demokrata Fórum renitens viselkedésén kíván revánsot venni. A 4,1-et szerintem az MDF egy jó kampánnyal elérheti, nyilván az 5 százalékosnál nehezebben. Nyilván a jobboldal egységesítésének ez a módja – ezt nem tartom helyénvaló dolognak, de talán érdemes a nagy pártoknak ezt a dolgot átgondolniuk, mert ebbe sem az MDF, sem az SZDSZ nem is nagyon tud beleszólni, mert nincs meg hozzá a szavazatunk. De nem is lenne helyénvaló és etikus, úgy érzem, ha ebben a dologban az MDF és az SZDSZ verné az asztalt, hogy nem kell a küszöb,

mert a 4,16-tal, azaz egy természetes küszöbvel a dolog megoldható.” (N03/80; 79.)

Az MDF vezérszónoka, Herényi Károly Eörsi meglehetősen provokatív felvetésére közvetlenül nem reagált, de azt érzékelte, hogy az MDF nem örül a küszöbnek, de annak sem, ha Eörsi védi az érdekeit a Fidesz ellenében. „Az 5 százalékos küszöbvel kapcsolatban nem volt olyan nagy vita, és én nem gondolom, hogy nekem üzenni kellene innen, de azért azt mondom, hogy nem vagyunk kishitűek, és a Magyar Demokrata Fórum nyugodtan vállalja az 5 százalékot. Hiszen ha jó listavezetőt talál, mint bármelyik párt, ha jó jelölteket talál, és ha azt a fajta magtartást és mentalitást tanúsítja továbbra is, amely szerintem az európai parlamenti képviselők munkájának eredményességét megalapozhatja, nevezetesen, hogy tudja, mikor kell pártérdekeken felülemelkedve a nemzet érdekeit szolgálni, és ezt a választópolgárok felismerik, akkor nagyon könnyen teljesíthető az 5 százalék. Egyébként is a 4,16 százalék és az 5 százalék között meglehetősen kicsi a különbség, ezen kár vitatkozni.” (N03/80; 81.)

Az MSZP a plénumon nem nyilvánult meg az ügyben. Az SZDSZ nevében később Mécs Imre terjesztett be módosító javaslatot (T 4146/38.), melyben a jogi küszöb eltörlését indítványozta, hivatkozva egyrészt a 4,16 százalékos „matematikai” küszöbre, másrészt arra, hogy „a nemzeti kerekasztal-tárgyalásokon azért döntöttünk az alsó küszöb mellett, mivel a weimari köztársaság tanulságai miatt célszerű volt a parlament ésszerű működése érdekében korlátozni a pártok számát...Az EU Parlament esetén ezek a szempontok egyáltalán nem dominálnak, inkább érdek az, hogy a választók összakarátának megfelelő arányban alakulhassanak meg a politikai irányzatok EU-frakciói.” Mécs javaslatát azonban már az illetékes bizottságok tagjainak egyharmada sem támogatta – vagyis az MSZP képviselői sem.

A küszöbvel kapcsolatban elhangzott érvek után néhány pontosítást kell tennem. Az igaz, hogy a választási rendszerekben működik egy ún. implicit küszöb, melynek több típusa van. Általános választásmatematikai elemzésekben a bekerülési és a kizárási küszöbvel találkozhatunk.²⁰ Ezek mellett használjuk a bejutási küszöb fogalmát is. Ez egy adott elosztási formulával, adott pártszám, mandátum- és szavazatszámok mellett az utolsó képviselői hely elnyeréséhez szükséges szavazatmennyiség. Másként fogalmazva: az a szavazatszám, amelynél kevesebbel a konkrét választási szituációban egy párt sem juthat képviselőhöz. E küszöbértékek mindig szavazatszámokat jelentenek, de ezeket átszámíthatjuk szavazatarányokra is. A bejutási küszöb értéke tehát nem egyszerűen a 100 százalék/mandátumszám osztás eredménye. A fentebb szereplő 4,16 százalékos értékhez így jutottak. Ha azonban újra egy pillantást vetünk az 1. táblá-

zatra, látjuk, hogy az utolsó, 24. mandátumot 214 727-es hányadossal lehetett megnyerni, s ez az MSZP-nek jutott. Ez azt jelenti, hogy ha a még mandátummal nem rendelkező Munkáspártnak lett volna legalább 214 728 voksa, azzal megkaphatta volna ezt az utolsó képviselői helyet. Ez az összes leadott voks (5 616 750) 3,82 százaléka. Ebben a választási helyzetben tehát ez a bejutási küszöb. De ha csak húsz mandátumot osztanánk el, az utolsót 245 326 vokssal a MIÉP kapja, s ez már 4,37 százalékot jelentene. A bejutási küszöb tehát függ az elosztható mandátumok számától. Ugyanakkor függ az alkalmazott mandátumelosztási módszertől is. Ez pedig a 2. táblázatból nyilvánvaló, hiszen azonos szavazatszámok és azonos elosztható mandátum mennyiség mellett a Sainte-Laguë-eljárással már a Munkáspárt is képviselőhez jut, e formulával tehát a bejutási küszöb kisebb.²¹

Mindezt szükségesnek tartottam vázolni azért, hogy a parlamenti vitában elhangzottakat értékelni tudjuk. A küszöb felesleges voltát hangsúlyozó SZDSZ-es álláspont annyiban téves, hogy a d'Hondt-eljárás mellett kialakuló bejutási és az 5 százalékos jogi küszöb között nagyobb az eltérés, mint számításaikban megjelent. A differenciát érdemes abszolút számokkal érzékeltetni, hiszen a két százalékos adat (5,00 és 3,82) közötti 1,18 százalékpontnyi különbség nem tűnik nagynak. Csakhogy ez a 2002-es 70 százalékos választói részvétel mellett több, mint 66 ezer szavazatot, de 45 százalékos választói aktivitással számolva is közel 43 ezer voksot jelent. Megítélésem szerint e két adat közé, mintegy ötvenezerre tehető az a szavazatmennyiség, amennyivel nehezebb lesz képviselőhez jutni az 5 százalékos jogi küszöbvel, mint a rendszerben „magától működő” bejutási küszöb mellett. A nagyságrend érzékeltetéséhez még egy adat: az MDF utoljára 1998-ban indult önálló listával a választáson, s akkor összesen 127 118 voksot szerzett. Szavazatarányát tekintve jól szerepelt Budapesten és Pest megyében, az előbbiben 34 253, az utóbbiban 15 748 voksot kapott; ez együtt ötvenezer és egy szavazat. Ez bizony nem támasztja alá Herényi idézett álláspontját, miszerint „ezen (ti. a jogi küszöbön) nem érdemes vitatkozni”.

Természetesen a szisztéma kialakításakor nem csak a „lesz 5 százalékos küszöb vagy nem lesz küszöb” volt az alternatíva. Lehetett volna – miként a fentebb idézett nemzetközi példákban láttuk – annak értékét alacsonyabban is megszabni. A vitában azonban emellett érv nem hangzott el, de érdekes módon az 5 százalékos sem indokolta senki. Salamon László idézett vezérszónoki beszédében mindössze annyit mondott, hogy a küszöb mértéke legyen azonos a parlamenti választásokon alkalmazottal. Csakhogy – figyelmen kívül hagyva most a politikai stabilitási szempontokat – ott 210 listás képviselő megválasztásáról van szó. Amikor kevesebb mandátum sorsáról döntenek, általa-

ban alacsonyabb küszöböt alkalmaznak. Így van ez Magyarországon is, mert a fővárosi és a megyei közgyűlések tagjainak megválasztásakor 4 százalék a küszöbérték. S ha már – mint fentebb hivatkoztam rá – ez a megoldás a döntés-előkészítő szakaszban is felmerült, vizsgáljuk meg többféle verzióban a választás lehetséges kimenetelét. Szeretném nyomatékosan hangsúlyozni, hogy nem a júniusi eredmények előrejelzésére vállalkozom. A 3. táblázat mindössze azt a célt szolgálja, hogy meg-

3. táblázat. Lehetséges mandátumeloszlások a 2004. júniusi EP-választáson

2002	MSZP	FIDESZ- MDF	SZDSZ	MIÉP	CENT- RUM	MP	EGYÉB
voks %	42,05	41,07	5,57	4,37	3,9	2,16	0,88
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
d'Hondt	11	10	1	1	1		
Sainte-Laguë	10	10	1	1	1	1	
mód. S-Laguë	11	10	1	1	1		
<i>mandátumok 4 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	11	11	1	1			
Sainte-Laguë	11	11	1	1			
mód. S-Laguë	11	11	1	1			
<i>mandátumok 5 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	12	11	1				
Sainte-Laguë	11	11	2				
mód. S-Laguë	11	11	2				
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
GALLUP	MSZP	FIDESZ	SZDSZ	MDF	MP	MIÉP	EGYÉB
voks %	32	52	4	6	3	2	1
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
d'Hondt	8	14	1	1			
Sainte-Laguë	8	13	1	1	1		
mód. S-Laguë	8	13	1	1	1		
<i>mandátumok 4 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	8	14	1	1			
Sainte-Laguë	8	13	1	2			
mód. S-Laguë	8	13	1	2			
<i>mandátumok 5 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	9	14		1			
Sainte-Laguë	8	14		2			
mód. S-Laguë	8	14		2			

TÁRKI	MSZP	FIDESZ	SZDSZ	MDF	MP	MIÉP	EGYÉB
voks %	38	48	5	2	2	2	3
<i>mandátumok küszöb nélkül</i>							
d'Hondt	10	13	1				
Sainte-Laguë	10	12	1	1			
mód. S-Laguë	10	13	1				
<i>mandátumok 4 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	10	13	1				
Sainte-Laguë	10	13	1				
mód. S-Laguë	10	13	1				
<i>mandátumok 5 százalékos küszöbvel</i>							
d'Hondt	10	13	1				
Sainte-Laguë	10	13	1				
mód. S-Laguë	10	13	1				

mutassa: különböző formulák és küszöbértékek mellett háromféle szavazatmegoszlást²² feltételezve, minként alakulnának az eredmények.

Az adatok számos elemzési lehetőséget kínálnak, de a választási formulák és a küszöb együttes hatása kapcsán csak néhány mozzanatot emelek ki. A választásmatematikában jól ismert jelenség, hogy a különböző formulák eredménye azonos mandátumszám mellett a szavazatszámok függvényében lehet eltérő, de egyforma is. Látható, hogy az elosztási eljárásnak itt sem minden esetben van jelentősége: a 2002-es adatsor 4 százalékos küszöbvel számolt változatánál, továbbá a TÁRKI 4 és 5 százalékos küszöböt tartalmazó verzióinál mindhárommal azonos eredményre jutunk. A többi esetben a d'Hondthoz képest a Sainte-Laguë-nál mindig a kisebb párt(ok) javára van eltérés, a módosított Sainte-Laguë eredménye pedig hol az előbbiével, hol az utóbbiával azonos.²³

Összességében elmondhatjuk, hogy a megvalósult szisztémában két olyan elem – a d'Hondt-formula és az 5 százalékos küszöb – kapcsolódik össze, amely a kisebb pártok számára külön-külön is a legkevesebb esélyt adja a mandátumszerzésre. A magyar EP-képviselőlet terén a parlamenti pártok – megítélésem szerint az SZDSZ is, amely a küszöb ügyében folytatott ugyan utóvédharcokat, de nem állította „élére” a dolgot, különösebb propagandát sem fejtett ki a küszöb ellen, nyilvánosan nem gyakorolt nyomást a többiekre és végül megszavazta a törvényjavaslatot – e megoldással azt mondták ki, hogy ne legyen más pártnak képviselője a EP-ben sem, mint amelyeknek a magyar országgyűlésben van. Ez világos szándék, de nem sok szakmai

érv sorakoztatható fel mögötte; a pártok javára legyen írva, hogy nem is próbálkoztak szakmai érvekbe csomagolni álláspontjukat. Az ügynek ugyanakkor számos izgalmas politikai vonatkozása van, melyekkel részletesen nem kívánok foglalkozni. Elég nyilvánvaló, hogy a két kis parlamenti párt számára létkérdés a küszöb átlépése. Az is világos, hogy a Fidesz és az MDF, pontosabban Orbán Viktor és Dávid Ibolya „játismájának” fontos állomása lesz a júniusi választás. E tanulmány megírásakor az SZDSZ-en belül még nem egészen világosak a frontok egy küszöb alatti eredményt követő helyzetre, az MDF politikusai viszont már a sajtóban gázolnak egymás becsületébe.²⁴ Sokan gondolják, hogy Dávid Ibolya és köre politikai pályafutására egy küszöb alatti eredmény beláthatatlan, véleményem szerint nagyon is belátható következményekkel jár. Nem csak a választásnak lesz tehát komoly belpolitikai tétje, az volt már a választási rendszer létrehozásának is.

A szavazási struktúra, illetve a listasorrend

A szavazási struktúra azt jelenti, hogy a választó milyen módon fejezheti ki politikai preferenciáját. Általában három változatát különböztetik meg. Az egyik az ún. kategorikus szavazás, amely során a jelöltek vagy a pártok közül csak egyetlen alternatívát lehet kiválasztani. Ez a leggyakrabban alkalmazott megoldás, ilyen például a magyar országgyűlési képviselők megválasztásának szavazási struktúrája.²⁵ A másik változatot, a preferenciális (sorrendes) szavazást hazánkban nem alkalmazzák. Ez azt jelenti, hogy a választónak a jelölteket sorrendbe kell állítani, kifejezve ezzel első, második stb. preferenciáját is. Az ún. alternatív választási rendszer keretében e módszerrel választják az ausztrál alsóház képviselőit. A harmadik megoldás a megosztott szavazás, melynek klasszikus példájaként Svájcot szokták említeni. Ott ez pártlistás szavazást jelent, melynek lényege, hogy a választóknak több azonos értékű voksa van és azal szabadon „gazdálkodhatnak”: leadhatják egy párt listáján belül akár egy személyre, de megoszthatják több párt listája között is. A magyar gyakorlatból is ismert a megosztott szavazási struktúra, csak egyéni kerületi választás keretében: a 10 ezer lakosnál kisebb települések képviselő-testületeinek megválasztásakor ezt használjuk. A szavazónak itt annyi voksa van, amennyi a megválasztható helyi képviselők száma, s ezeket a jelöltek között szabadon „szétoszthatja” – igaz, Svájctól eltérően nem adhat egyiknek sem többet egynél.

Mindezt azért volt szükséges röviden tisztázni, mert a dolgot bevezetőjében megemlítettem, hogy a vonatkozó uniós joganyag ajánlja a preferenciális szavazást, és a parlamenti vita során is találkozunk e kérdéssel, de nem a fenti fogalmi keret-

ben. A preferenciális szavazás elnevezés itt azzal kapcsolatban merült fel, hogy a pártlistákon szereplő személyek sorrendjén a választónak van vagy nincs lehetősége változtatni. A hazánkban alkalmazott megoldás, a zárt vagy kötött lista szerint nincs. Ennél nagyobb lehetőséget nyújt például a belga, a cseh, a holland, a lengyel, az osztrák és a svéd választók számára a flexibilis lista, mely szerint a személyek pártok által felállított sorrendjét a polgárok szavazatukkal módosíthatják. A finnországi nyitott listáknál pedig a neveket az ábécé sorrendjében írják fel a szavazólapra, s a polgár úgy voksol, hogy a választott párt listáján egy nevet jelöl meg. A szavazatok összeszámlálása után így nem csak az dől el, hogy mely párt hány voksot kapott, de az egyes pártlistákon szereplő személyek erőssorrendje is kialakul, s a mandátumok betöltésénél ezt kell figyelembe venni. Luxemburgban és Svájcban pedig a szabad lista (másképp kevert lista, panachage) intézményét alkalmazzák, melynek szavazási módszerére fentebb kitértem. A fogalmi tisztázás végett újra szögezzük le: a szavazási struktúrák szerint megkülönböztetett preferenciális (sorrendes) szavazás e megoldások közül egyikben sem jelenik meg. A zárt, flexibilis és nyitott lista kategorikus szavazást jelent, hiszen csak egy alternatíva támogatását engedi meg, a szabad lista pedig megosztott szavazást, mert több, „azonos rangú” voks leadását teszi lehetővé.

Az EP-választások szisztémájának kialakítása során a preferenciális szavazásról folyó vitákban tehát nem az volt a kérdés, hogy a magyar választók kifejezhetik-e az első mellett a második, harmadik stb. preferenciájukat is, hanem az, hogy beleszólhatnak-e a listák pártok által kialakított sorrendjébe, vagy – mint eddig megszokták – csak a pártoknak jutó képviselői helyek számát dönthetik el. Ha Avarkeszi Dezső jól interpretálta az előzetes szándékokat az első vitanapon, a dolog eleinte támogatottságot élvezett: „Eredetileg a négy párt közül három azt javasolta, hogy ne zárt lista legyen. Javasoltuk ezt részben, mert a preferenciális listát támogatja egyébként maga az Európai Unió is, de úgy gondoltuk, talán helyesebb az, ha a választópolgárok nagyobb beleszólást kapnak abba, hogy a végső sorrend hogyan alakulhat ki. A Fidesz képviselőcsoportja nem támogatta ezt a javaslatot, és a magunk részéről azt mondtuk, hogy miután mind a két megoldás mellett sorolhatók fel érvek és ellenérvek, azért, hogy minél hamarabb meg tudjunk egyezni fontos kérdésekben, elfogadtuk, és a Magyar Demokrata Fórum képviselői is elfogadták ebben a kérdésben a Fidesz álláspontját.” (Avarkeszi ezzel érzékelteti, hogy az SZDSZ viszont nem. N03/80; 75.)

A beterveztett törvényjavaslat írásos indoklásában így már ez szerepel: „A magyar választási rendszer hagyományainak megfelelően a törvény zárt lista állítását teszi lehetővé.” (CompLex CD Jogtár) Ezen túlmenő szakmai vagy politikai in-

doklás sem itt, sem a miniszteri expozében nem volt. (N03/80; 67.) Salamon László vezérszónoki felszólalása már részletesebb elemzést adott: „...mind a kötött, mind a preferenciás lista mellett, illetve ellen hozhatók fel érvek. Kétségtelen, hogy a szabad lista... jelentős előnye, hogy a választópolgár alakítólag hathat a lista összetételére és a párt elképzeléseivel szemben átrendezheti az egyes képviselőjelöltek mandátumszerzési esélyeit, vagyis egy adott lista támogatásán túlmenően a listán szereplő jelöltek mandátumszerzését a párt akaratától eltérően befolyásolhatja. Ez a rendszer a választásokon való nagyobb részvétel irányában is motiválólag hathat. Ezzel szemben hátránya éppen az előnyéből fakad, ugyanis azoknak a választópolgároknak az akarata, akik a listát változatlan összetételben támogatják, háttérbe szorulhat, és ez a helyzet kisebbségi akaratérvényesítés eredményeként is előállhat. Így a szavazás akár egy olyan összetételű lista mandátumhoz juttatását is eredményezheti, mely egyébként az adott listára szavazók többségének nem felel meg, ugyanakkor ennek a többségnek ezen már a továbbiakban nincs módja változtatni.

Az elmondottakon túlmenően a preferenciás lista szabálya az előbbiekből következően nem teszi lehetővé a pártok közös listaállításában megnyilvánuló összefogását, mivel az erre vonatkozó megállapodások érvényesülése bizonytalanná válik. Az előadottakra tekintettel a Fidesz–Magyar Polgári Szövetség a kötött listás rendszert támogatja.” (N03/80; 77.)

Az SZDSZ e kérdésben egy darabig ragaszkodott eredeti álláspontjához, de a törvény végső elfogadását ettől nem tette függővé. Eörsi Mátyás erről szólva érzékeltette pártja cselekvési korlátait: „...az SZDSZ a 20 szavazatával egy 386 fős parlamentben nem képes befolyásolni azt, hogy a két nagy párt, a Magyar Szocialista Párt és a Fidesz hogyan állapodnak meg. Amiben ez a két párt megállapodik, az a törvény. Úgyhogy mi el tudjuk mondani, hogy sajnáljuk, hogy önök nem bíznak meg eléggé a választópolgárookban, nem bízzák rájuk ezt a döntést, hanem úgy gondolják, hogy önök a pártszékházakban, az elnökök, a különböző testületek jobban el tudják dönteni, hogy a listákról kik legyenek képviselők.” (N03/80; 79.) Az SZDSZ a későbbi tárgyalási szakaszban ez ügyben is módosító indítvánnyal élt, melyre visszatérek.

Az MDF e kérdés kapcsán sem volt könnyű politikai helyzetben, hiszen eredeti véleménye ellentétes volt a Fideszben kialakult állásponttal. Herényi Károly – hasonlóan a küszöbről idézettekhez – itt is semlegesen fogalmaz: „...elfogadható ez a nyílt listás rendszer, ha nem terheljük tovább a meglévő választójogi rendszer sokaságát és színességét, és ha egyszer majd olyan közmegegyezésre tudunk jutni, hogy minden választási aktus alkalmával ezt a módszert alkalmazzuk, akkor azt hiszem, hogy ez tárgyalásra alkalmas lesz és nyitottak lehetünk ennek az el-

fogadására. Valóban sokkal nagyobb választói szabadságot biztosít a választópolgároknak, és igaza van Eörsi Mátyásnak, hogy nyilván a pártelitek egy része nem mer szembesülni azzal, hogy esetleg a párton belüli hierarchia és a párton belüli érdekérvényesítés nem minden alkalommal találkozik a választók általi elfogadottsággal. Mindegy, ez most nagy valószínűséggel a törvényben így fog szerepelni és zárt listás lesz a rendszer...” (N03/80; 81.) Herényi ezzel a mesében szereplő „hoztam is, meg nem is” megoldást választotta: a konkrét ügyre vonatkozóan lemondott a lista választói módosításának lehetőségéről, másrészt viszont az egész választási rendszerre (parlamentari, önkormányzati) kiterjesztené azt. Ez utóbbi azonban – kétharmados törvényekről lévén szó – a politikai utópiák világába viszi át a kérdést. Jelzem, hogy Herényi ugyanezt az álláspontot megismétli fél évvel később, az újonnan beterjesztett törvényjavaslat 2003. december 8-ai általános vitáján is. (N03/116; 281.)

Az álláspontok ismertetése után szeretném leszögezni, hogy véleményem szerint azok megítélések nem szerencsés valami absztrakt demokráciafogalomból kiindulni, különösen pedig valamiféle pártelitelenes demagógiát követni. Kétségtelen, hogy a lista zárt jellegének „oldása” a pártelitek számára bizonyos kockázatokat jelent. Az is igaz, hogy közös listát állítani kívánó pártok számára csak a zárt lista jelent garanciát a pártközi megállapodáson kialakított listapozíciók realizálódására. Ez utóbbi szempont a parlamenti pártok vonatkozásában most elesik, ugyanakkor az MDF „négyparti” listájára tekintettel figyelembe vehető.²⁶ A finn típusú szabad lista intézménye azonban magyar politikai viszonyok között szintén számos, nem kívánt következménnyel járhat. Gondoljunk bele: a több mandátumra esélyes pártok listáján az első 5-6 helyről voksok százazeivel juthatnának be az adott szavazói bázison belül népszerű politikusok, a lista végéről viszont az ismeretlenebbek, de nem feltétlenül alkalmatlanabbak esetleg pár száz, kevéssé legitimáló szavazattal foglalnék el a helyüket az Európai Parlamentben. A listákról bejutó „utolsó harmad” sorrendje meglehetősen esetleges is volna. Ugyanígy kedvezőtlen e megoldás a regionálisan ismertebb és elfogadottabb jelöltek, továbbá valamely kisebbséghez tartozók számára. Az MSZP-ben gyakorlattá vált a fiatalokra és a nőkre vonatkozó kvótarendszer – mely természetesen vitatható, de mégis lehetővé tesz valamilyen „irányított rekrutációt”, amelynek a céljával nem nehéz egyet érteni – is értelmét vesztené. Mindez megítélésem szerint óvatosságra int e kérdés kapcsán.

Az SZDSZ által beterjesztett, fentebb már megemlített módosító indítványban (T/4146/4.) egy flexibilis lista körvonalai bontakoztak ki. A pártok e szerint döntenek a listán szereplő személyek sorrendjéről, s ezt feltüntetik a szavazólapon. A választó

megjelöl közülük egyet, s ezzel a pártra is szavaz, de a lista egy jelöltjére is. Megtörténik a mandátumok elosztása, majd következik a végleges listasorrend megállapítása. „Azok a jelöltek, akik legalább annyi szavazatot kaptak, mint amennyi... az utolsó mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám fele, a kapott szavazatszámnak megfelelő sorrendben a lista élére kerülnek (szavazategyenlőség esetén az eredetileg bejelentett sorrendben). Azon jelölteknek az egymáshoz viszonyított sorrendje, akik az említett szavazatszámot nem érik el, nem változik. A listáról a jelöltek az ennek megfelelően módosuló sorrendben jutnak mandátumhoz.” Megítélésem szerint e megoldás a fentebb említett problémák egy részét megoldotta volna, de politikai szándék nem volt a megvalósításra, s végül az SZDSZ e kérdésben is magára maradt.

A listák kapcsán még röviden utalnom kell arra, hogy az MDF és az MSZP – más-más motivációtól vezérelve – olyan megoldást választott, miszerint listavezetőik nem kívánnak európai parlamenti képviselők lenni. Ez az ügy egy ideig nagy népszerűséget élvezett a médiában, s a vitákban megjelenő álláspontok elég ismertek és – véleményem szerint – meglehetősen kicsinyesek voltak. Nyilvánvaló, hogy a polgárok megtévesztésének vádjá túlzó, hiszen senki nem gondolhatja komolyan, hogy e választásnak bárki szemében az a tétje: vajon lesz e képviselő az EP-ben Kovács László vagy Dávid Ibolya? Ugyanakkor az MDF e megoldás „megideologizálásában” odáig ment, hogy beterveztett egy módosító indítványt (T/4146/34.), mely szerint „A lista vezetője nem szerez mandátumot. A listáról a további jelöltek a párt által eredetileg bejelentett sorrendben jutnak mandátumhoz.” Az indoklás: „A demokratikus választási rendszer eddigi – közel másfél évtizedes – történetében még nem volt példa tisztán listás választás megtartására... Tekintettel arra, hogy a választópolgárok pusztán pártlisták között választhatnak, könnyebb eligazodásukat szolgálja, ha a jelölőszervezet listájának élén annak elnöke, esetlegesen más ismert személyisége, politikusa szerepel. A széles körben megfogalmazott összeférhetetlenségi szabályok pedig kizárják, hogy a pártlisták helyeit túlnyomórészt ismert, közéleti vagy vezető állami tisztséget betöltő személyek, politikusok foglalják el. Ezért a listákon szereplő képviselőjelöltek többsége a választópolgárok előtt ismeretlen, így a szavazólap kitöltésekor eligazodásukat nagyban segítheti, ha a párt listáját az elnök vagy egy ismert politikus személyén keresztül is azonosítani tudják.” Mindenekelőtt: a magyar választó régóta tisztán listás rendszerben szavaz a fővárosi közgyűlés és a megyei közgyűlések tagjaira, e listák élén pedig jellemzően nem pártelnökök állnak. Továbbá a szavazólapon az EP-választáskor is megtalálja a listát állító pártok teljes nevét, rövidítését és jelképét. Túl azon tehát, hogy az indoklás ténybeli tévedéseket tartalmaz, komoly „kaderhiányról” is ta-

núskodik, a választókat pedig meglehetősen korlátoznak véli. Megítélésem szerint az MDF által javasolt megoldás – a szűkségből erény próbálva kovácsolni – már a közjogi abszurd kategóriájába tartozik.

Ezzel áttekintettük az EP-választások hazai rendszerének eredményeket befolyásoló legfontosabb elemeit. Természetesen a szisztémának vannak még egyéb fontos szabályai, de ezek vagy magától értetődően következnek a kiválasztott rendszer-elemekből, vagy a politikai egyeztetéseken kezdettől fogva vitán felül álltak. Így például – tekintettel a választói aktivitás többi tagországban megfigyelhető tendenciájára²⁷ – fel sem merült, hogy a hazai választási rendszerbe érvényességi küszöböt építsenek be, vagyis a szavazás egy fordulóban történik. E vonatkozásban tehát az EP-választás eltér az országgyűléstől, de megegyezik a helyi önkormányzatok megválasztásakor érvényes megoldással. Már jóval a parlamenti tárgyalás előtt eldőlt, hogy jelöltek csak pártok állíthatnak majd, és a listaállítás feltétele 20 ezer ajánlószelvény²⁸ összegyűjtése lesz. Igaz, hogy e két kérdésben szakmai szinten voltak más álláspontok, felmerült az ajánlások gyűjtése helyett a kaució mint „jelöltszűrő” megoldás, illetve az is, hogy civil szervezetek és függetlenek is szerepelhessenek a választáson.²⁹ Ezek a javaslatok azonban nem találkoztak a politikai pártok elképzeléseivel.

Eljárási kérdések

A törvényjavaslat sorsa szempontjából a legnagyobb gondot az jelentette, hogy a pártok kompromisszumra tudnak-e jutni néhány eljárás kérdésben. Mint jeleztem, az álláspontok legtávolabb a külföldön történő szavazásra vonatkozó szabályok ügyében voltak egymástól. A vita elsősorban arról szólt, hogy milyen módon (elektronikusan, postai úton vagy hagyományosan, szavazólapon) lehessen leadni a voksokat, továbbá arról, hogy a szavazást lebonyolító személyek körét hogyan állítsák össze. Ezek nagyon fontos jogi-szakmai kérdések. Részletes elemzésükre azonban két okból nem vállalkozom. Egyrészt azért, mert túlmutatnak a választáspolitikológia megszokott tematikai körén, a választási rendszer általam fentebb jelzett fogalmi keretein. Felvethető, hogy dolgozatom első részében is inkább alkotmányjogi problémákkal foglalkoztam. Ez tény, de az ott felmerült ügyekkel kapcsolatban a vita – habár természetesen szintén politikai érdekek által is motivált volt – mégis igyekezett az eltérő politikai álláspontokat szakmai aspektusból is megvilágítani. A 2003. évi CXIII. törvény eljárás kérdései kapcsán elhangzottak azonban – megítélésem szerint – az esetek döntő többségében nélkülözték a szakmai elemeket, s ez a másik ok, ami miatt a részletes szakmai elemzésnek nem sok értelmét látom. A

döntések ugyanis nem annak alapján születtek, hogy mely megoldások lennének a legkorszerűbbek, hosszú távon is alkalmazhatóak, költségtakarékosak és egyben kölcsönösen elfogadható garanciákat tartalmazóak olyan politikai pártok számára, amelyek minimális bizalommal viseltetnek egymást iránt. E vitában a fő motívum a maximális bizalmatlanság volt. Ez természetesen visszavezethető a 2002-es választások utáni helyzetre. A politikai „hadiállapot” okaival és felelőseivel nem kívánok foglalkozni, de létezését tényként kezelem. Ennek következményeit nem lehet nem észrevenni a törvényjavaslat vitája során is. Véleményem szerint ez sajnálatosan megakadályozta, hogy a fentebb említett kérdésekben a szakmai racionalitás szempontjai legalább időnként érvényre jussanak. Mindezek okán az alábbiakban csak exponálok két problémát, és illusztrációként idézek néhány felszólalást a vitából.

A szavazat elektronikus leadását több országban alkalmazzák, sőt az EU 2000-ben indult programja szerint a következő (2009-es) választásokra általános gyakorlattá válik nem csak a terminálokról, de a mobiltelefonokról történő voksolás is. Itt még valóban nem tartunk, de a követségeken elhelyezett – akár érintőképernyős, hogy az egérrel se kelljen bajlódni – internetterminálok használatának és a szavazatok elektronikus úton történő biztonságos továbbításának semmilyen technikai akadálya nem lett volna egy olyan világban, ahol az otthonomban lévő számítógéppel a bankszámlámról milliókat utalhatnék át (ha volnának millióim) a világ másik végére.

Salamon László a Fidesz nevében már 2003 júniusában a következőkkel utasította el e módszert: „A számítógép a jövő eszéke, ebbe az irányba haladni a jövő útja, azonban ma még nem értek meg annak feltételei, hogy Magyarországon egy olyan súlyú ügy intézésében, mint amilyenek a választások, intézményes és hivatalos eszközzé váljon... Olyan ügyről, olyan területről van szó, ahol nincs helye a kísérletezésnek, nincs helye olyan megoldásnak, amely az akaratnyilvánítás gyakorlása és számbavétele szempontjából nem a lehető legtökéletesebb mértékben megbízható. Az a körülmény, hogy a választópolgárok nagy többsége nem ért ehhez a technikához, a szavazók széles körét eleve kiszolgáltató helyzetbe hozza, és ez a helyzet hibalehetőségek, de visszaélési lehetőségek sorát is tartalmazza, ráadásul – függetlenül a választópolgárok e módszerre való felkészültségének állapotától – ismeretes a számítógépes technika számos esendősége, vírusoktól történő fenyegetettsége, a rendszerbe való behatolás, a manipuláció lehetősége. Mindezeket a körülményeket abból a szempontból is mérlegelnünk kell, hogy alapvető politikai követelmény olyan szavazási módszer alkalmazása, amelyet a választópolgárok egyértelmű bizalma övez, mindez pedig a fentiek okából a számítógépes szavazásról aligha mondható el.” (N03/80; 77.)

Ettől kezdve nem volt olyan érv, amelyre a Fidesz hajlandó lett volna kompromisszumra e kérdésben. Holott az MDF kezdetben szintén megvalósíthatónak látta a javaslatot: „...az elektronikus úton történő szavazás számunkra elfogadható. A garancia pedig nem más, mint az előző ciklus idején nagyon előremutató módon elfogadott – hiszen számos európai uniós tagországban sincs még elfogadva – az elektronikus aláírásról szóló törvény. Ez nálunk olyan kitűnően lett előkészítve, és ezt oly módon vette át az előttünk fekvő törvényjavaslat, hogy számunkra olyan garanciákat tartalmaz, ami tulajdonképpen a visszaélés, a csalás lehetőségét teljességgel kizárja, illetve annyira kizárja, amennyire ki lehet zárni minden egyéb hagyományos és klaszszikus választási eljárás során vagy eljárásból” – mondta Herényi Károly vezérszónoki beszédében. (N03/80; 81.) Pettkó András pedig még a decemberi általános vita idején is szomorú az ügy miatt: „A Magyar Demokrata Fórum képviselőjeként egy gondolatot szeretnék hozzátenni a mostani vitához; egy gondolatot egy olyan képviselőként, aki az informatika világában él. Infopolitikusként nagyon örültem, amikor megláttam a törvényjavaslat első variációját, amely az elektronikus úton történő szavazásról rendelkezett volna. Sajnálom, hogy a végén a négypárti egyeztetések eredményeképpen erre a jól előkészített elektronikus úton történő szavazásra nem kerülhet sor. Sajnálom, bár tudom, elég nagy pénzbe került volna Magyarország számára, de ha kiépítettük volna ezt a rendszert, akkor azt a további más választásokon is tudtuk volna használni.”³⁰ (N03/116; 283.)

A másik fő kérdés a választásokat a külképviseleteken lebonyolító személyek kiléte volt. Ebben valamivel több szakmai muníciót vonultattak fel a pártok. Salamon László például megítélésem szerint helyesen mutatott rá, hogy ezt az ügyet önmagában az elektronikus szavazás nem oldaná meg, hiszen a választás lebonyolítását, ellenőrzését attól még emberek is végzik a külföldi helyszíneken. A Fidesz számára kezdettől az nem volt elfogadható, hogy „A törvényjavaslat a külképviseleteken választási bizottságokat nem állítana fel, hanem a választások lebonyolítását külképviseleteken létesítendő választási irodákra bízna. Ezek vezetőit és tagjait... a Külügyminisztérium javaslatára az Országos Választási Iroda vezetője bízna meg... nem kétséges, hogy a kormány elképzelése szerint a külképviseleteken való szavazás lebonyolításában a diplomáciai és konzuli szolgálatban lévők játszanának meghatározó szerepet.” (N03/80; 77.) Szeptemberben a részletes vitában Salamon már keményebben fogalmaz: „...ez a megoldás elfogadhatatlan, mert hiszen egy jogállami igényeknek megfelelő választás nem bonyolítható le úgy, hogy a szavazás levezénylését olyan személyek végezzék, akik egzisztenciálisan, a személyi sorsukat, karrierjüket illetően a kormánytól függő helyzetben vannak... Itt

gyakorlatilag a külügyminiszter – aki mellel ez idő szerint a Magyar Szocialista Párt elnöke – személyétől függő emberek lennének a bizottságba delegálva.” (N03/88; 422.) Megítélésem szerint – túl azon, hogy az érintettek akár sértőnek is találhatják a feltételezést, mely szerint eszközei lehetnének egy választási manipulációnak – egy minimális bizalmat feltételező légkörben ez a szempont nem, de legalábbis nem így merülne fel.

Erre az álláspontra viszont a kormányoldal – a parlamenti vitában főleg az SZDSZ, de a médiumokban az MSZP is – a „választási turizmus” vádjával válaszolt. A kialakult hangulatot legjobban Eörsi Mátyás felszólalásának felidézésével érzékelhetjük: „Mit szeretne Salamon László? *(Egy hang az SZDSZ soraiból: Utazni!)* Utazni szeretne Salamon László és a Fidesz! *(Derütség és zaj az SZDSZ padsoraiban.)* Belátom, ha nem járt még Ausztráliában, Ázsia gyönyörű országaiban, Dél-Amerika számos országában, Észak-Amerikában, be lehet járni Európát *(Közbeiktatások és felzúdulás az ellenzéki padsorokban.)* természetesen állampénzen. *(Az elnök csenget.)* Nyilvánvalóan a választási bizottságok állami funkciót töltenek be. *(Közbeiktatások az ellenzék padsoraiból.)* Nyilván annyi pénz van ebben az országban, költsük el pártképviselők utazására azért, mert a Fidesz nemcsak bizalmatlan, hanem ordít a parlamentben! *(Taps a kormánypártok padsoraiban.)*” (N03/103; 211.)

Ugyanakkor az egész eljárási vita vezérmotívumát tömören és híven adja vissza az a közbeszólás, melyet Eörsi itt idézett felszólalása közben rögzített a parlamenti gyorsíró: „*Közbeiktatás a Fidesz soraiból: Nem bízunk bennetek! Csaltok!*”

Végül az eredmény. Kétségtelen, hogy a 2003. évi CXIII. törvényben elfogadott megoldás eléggé szokatlan és körülményes – magam a nemzetközi gyakorlatban nem ismerek hasonlót. A törvény 20. §-a új egy fejezetet illeszt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénybe Az Európai Parlament tagjainak választása címmel. Ez tartalmazza a külképviseleten felállított szavazatszámoló bizottságok tagjaira (3 tag és egy póttag) vonatkozó rendelkezéseket, melyek lényege, hogy a listát állító pártok az Országos Választási Bizottságnak (OVB) javaslatokat tesznek e bizottságok tagjaira, minden külképviseletre egy fő személyében. Közülük az OVB sorsolással választja ki a külképviseletenkénti négy személyt, majd azt is, hogy közülük ki lesz a póttag. Ezzel párhuzamosan az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok és a több szavazókörrrel rendelkező települések helyi választási bizottságainak a megelőző országgyűlési, illetőleg önkormányzati választásokra megválasztott tagjai is jelentkezhetnek, hogy szeretnének valamely külképviseleten ilyen szolgálatot teljesíteni. Így, ha a pártok jelöltjei közül valamely külképviseletre nem volna meg a szükséges négy személy, az OVB a hiányzó helyeket az „önkéntesekkel” betöltheti. Ez után az OVB a teljes névsort az Országgyűlés elé

terjeszti, amely arról módosító javaslat nélkül egy szavazással dönt. A külképviseleten működő szavazatszámlláló bizottság választott tagjainak és póttagjainak utazásáról és szállásáról az Országos Választási Iroda és a külképviselet gondoskodik, az utazás feltételeinek megteremtése (érvényes úti okmány, vízum, szükség esetén védőoltás beszerzése) azonban a bizottság tagjának kötelessége.³¹

Mindezek alapján – összefoglalás helyett – kimondhatjuk: a tárgyalt törvényjavaslatok elfogadásával a magyar parlament – figyelembe véve a vonatkozó uniós joganyag előírásait – megteremtette a jogi feltételeit annak, hogy hazánkban 2004. június 13-án megválaszthassuk az Európai Parlament 24 magyar tagját. Az, hogy e választás milyen eredményt hoz, rajtunk, választópolgárokon múlik, de hogy milyen hangulatban zajlik és milyen következményekkel jár, elsősorban politikusaink felelőssége.

JEGYZETEK

- ¹ A tanács 2002/772/EK Euratom-határozatával az „európai parlamenti képviselő” kifejezés helyébe az „európai parlamenti tag” terminust iktatta. Ettől függetlenül dolgozatomban használok a nálunk bevett „képviselő” kifejezést is.
- ² E jogot az 1992-es maastrichti szerződéssel módosított római szerződés 19. cikke mondta ki. Egyben azt is rögzítette, hogy e jog gyakorlásának részletes szabályait a tanács a bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el. A tanács vonatkozó irányelvei: 93/109/EK, illetve 94/80/EK.
- ³ A Tanács 2002/772/EK, Euratom határozatával módosított 76/787/ESZAK, EGK, Euratom-határozathoz csatolt, az EP képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány alapján.
- ⁴ A törvényjavaslatok és a benyújtott módosító javaslatok hivatkozása a parlamenti információs rendszerben alkalmazott számozás alapján történik. Megtalálhatóak az Országgyűlés honlapjának (www.mkogy.hu) Irományok menüpontjában.
- ⁵ A parlamenti vitákra és szavazásokra vonatkozó hivatkozásként az N (Napló) rövidítés után a *vitanap évszámának utolsó két számjegye/a vitanap sorszáma; a felszólalás sorszáma* formát használom. Ennek alapján a hozzászólások egyszerűen visszakereshetőek az Országgyűlés honlapjának Napló menüpontjában.
- ⁶ „Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.” „Il est institué une citoyenneté de l’Union. Est citoyen de l’Union toute personne ayant la nationalité d’un État membre. La citoyenneté de l’Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.” „Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale

Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.” A szerződés hivatalos angol, francia és német szövege megtalálható a <http://europa.eu.int/> honlapon.

⁷ A hivatkozás téves, a 17. cikkéről van szó.

⁸ „4. § A Magyar Köztársaságban az Európai Parlament tagjainak választásán a választójogát gyakorolhatja

a) minden magyar választópolgár, ha nem jelezte valamely másik uniós tagállamban, hogy választójogát ott kívánja gyakorolni, valamint

b) az Európai Unió más tagállamainak minden *választópolgára* (kiemelés – KLI.), ha nyilatkozatot tesz arról, hogy választójogát a Magyar Köztársaságban kívánja gyakorolni, és magyarországi lakóhellyel való rendelkezését igazolja.”

⁹ A tanács 94/80/EK irányelve 5. cikk (3) bekezdése szerint: „A tagállamok kiköthetik, hogy csak a saját állampolgáraik viselhetik az alapszintű helyhatósági egység választott vezetőjének, helyettesének vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét, ha e személyeket azért választották meg, hogy ezeket a tisztségeket a mandátumuk időtartama alatt gyakorolják.”

¹⁰ Megjegyzem, hogy az ügyre vonatkozó első, 2002 októberében beterjesztett, majd visszavont törvényjavaslat (T/1114.) még nem tartalmazott erre nézve új elemet. Ez az alkotmány 70. § (1) bekezdését csak annyiban módosította volna, hogy a magyar állampolgárok mellett az uniós polgárok választójogát is megállapította: „A Magyar Köztársaság területén élő minden nagykorú magyar és európai uniós állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az európai parlamenti választáson választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.”

¹¹ Arról nincs naprakész információm, hogy a csatlakozással kapcsolatos törvénykezés során változott-e valahol a helyzet.

¹² A tanács 93/109/EK irányelve 5. cikk. E rendelkezés az európai parlamenti választásokra vonatkozik, de a helyhatósági választásokra nézve ugyanez érvényes a tanács 93/109/EK irányelve 4. cikke alapján.

¹³ A Fidesz, az MDF, az FKGP és egyetlen MIÉP-képviselő nemmel, az MSZP, az SZDSZ és a MIÉP többi tagja igennel voksolt, a függetlenek megosztottak voltak. Egy független és egy Fidesz-párti képviselő tartózkodott.

¹⁴ Például kivették a törvényjavaslatból a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény módosítására irányuló rendelkezéseket, továbbá az Európai Parlament tagjai jogállására vonatkozó teljes II. fejezetet, remélve, hogy ezzel csökken az egyik vagy másik fél számára elfogadhatatlan elemek száma. (T/4146/5. és T/4146/7.)

¹⁵ A kollégium szakmai vitáiról saját jegyzeteim, illetve a vitákra készített írásos anyagok állnak rendelkezésemre.

¹⁶ Ezek az eljárások eddig is jelen voltak a magyar választási rendszerben. Az parlamenti választásokon az országos listás mandátumok elosztására a d'Hondt-eljárást használják, az önkormányzati választásokon viszont a 10 ezernél nagyobb lélekszámú településeken a listás mandátumokat, továbbá a megyei és a fővárosi közgyűlés képviselői helyeit a módosított Sainte-Lagué-formulával osztják ki.

¹⁷ A táblázatban szereplőkön kívül még hat párt kapott összesen 6710 szavazatot. Az összes érvényes voksok száma tehát 5 616 750 volt.

¹⁸ E tizben Írország is szerepel, melynek speciális választási rendszerébe (STV) nem is lehet jogi küszöböt alkalmazni.

¹⁹ E számítás – mint később látni fogjuk – nem pontos.

²⁰ Előbbi azt a szavazathatárt jelenti, amely felett egy bizonyos mandátumelosztási eljárással a pártok közötti „szerencsés” szavazatmegosztás esetén már lehet mandátumot szerezni; utóbbi azt, amellyel „szerencsétlen” szavazatmegosztás esetén még éppen nem lehet mandátumhoz jutni (Mészáros-Szakadát, 1993: 23–24).

- ²¹ Pontosan 2,16 százalék, mert az utolsó mandátumot 121 408-as hányadossal viszi el a Fidesz–MDF közös lista, a Munkáspárt 121 503 voksa a 23. sorszámu mandátumot jelenti számára. A módosított Sainte-Laguë-formulával a bejutási küszöb e választási helyzetben 3,00 százalék.
- ²² A három szavazatomegoszlás közül az egyik a 2002-es listás szavazatarányokat jelenti. Ez azért alkalmas a modellezésre, mert a két nagy párt (itt a Fidesz–MDF közös lista egy pártként viselkedik) támogatottsága közel azonos. A másik két adatsort 2003 márciusában mérte a Gallup illetve a TÁRKI a biztos szavazók körében kialakult pártpreferenciákról (www.gallup.hu és www.tarki.hu). Azért e két közvélemény-kutató adatait használtam, mert ezek estek legtávolabb egymástól.
- ²³ Itt tartom szükségesnek megjegyezni, hogy a 2004. júniusi tényleges szavazatszámokkal elvégzett utólagos számításaim szerint az ismert 12:9:2:1 mandátumos végeredmény az 5%-os küszöb mellett akkor sem változott volna, ha más az elosztás algoritmus. Ha nincs jogi küszöb, a háromból két eljárás eredménye (d'Hondt- és Sainte-Laguë-) szintén megegyezik ezzel, viszont a módosított Sainte-Laguë-formulával a MIÉP nyert volna egy mandátumot az MSZP rovására. Megítélésem szerint mindez alátámasztja a dolgozat megírása idején tett megállapításomat: a képviselőre jutás lehetőségét a kisebb pártok számára a lehetséges maximális küszöb és a d'Hondt-eljárás együtt nehezíti.
- ²⁴ Horváth Balázs és Balsai István interjúja a Magyar Nemzet 2004. március 30. és 31-ei számában, majd Herényi Károly nyilatkozata (MN 2004. IV. 2.) és a viszontnyilatkozatok (MN 2004. IV. 5.).
- ²⁵ A voksolás kategorikus jellegén alapvetően nem változtat az, hogy a kétszavazatos kombinált rendszerben más jelöltre szavazhatunk egyéniben, mint amely pártra a listán voksolunk. Ettől függetlenül mindkét esetben csak egy választási lehetőségünk van.
- ²⁶ Hozzáteszem, hogy a 2003. júniusi parlamenti vita idején a Fidesz és az MDF közösen vagy külön indulásának kérdése még nem dőlt el véglegesen, az MDF-FKGP-MDNP-VP közös listáról pedig még nem volt szó.
- ²⁷ Az aktivitás folyamatosan csökkent, az átlagértékek a következők: 1979: 63%, 1984: 61% 1989: 59%, 1994: 57%, 1999: 49% (<http://www3.europarl.eu.int/election/>).
- ²⁸ Az országgyűlési választásokon az országos listaállítás feltétele legalább hét területi lista állítása. Ezt minimálisan 10 500 ajánlószelevénnyel lehet teljesíteni, mert a megyék többségében 2 egyéni jelölt indítása elegendő a listaállításához. Így azt mondhatjuk, hogy az EP-választásokon listát állítani az országos listához minimálisan szükséges ajánlások mintegy kétszeresével lehet.
- ²⁹ E két utóbbi kérdésben a Választási Szakértők Kollégiumában is vita volt. A kauciót és a civil-független jelölés lehetőségét leginkább Tóth Károly, az SZTE Alkotmányjogi Tanszékének docense szorgalmazta. (Lásd még a Népszabadság 2002. december 31-ei számának összeállítását a politikai egyeztetés állásáról.)
- ³⁰ Pettkó itt nyilván arra utal, hogy a külképviseleteken történő szavazás kérdése nem csak az EP-választáson, hanem – a tárgyaló új alkotmányos választójogi szabályozás következtében – a magyar országgyűlési választáson is felmerül majd.
- ³¹ Itt kell megjegyezni, hogy ez a megoldás végül megváltozott. Jellemző, hogy amikor néhány héttel a választások előtt a sajtóban napvilágra került: egy külföldön leadott szavazat mintegy 1 millió forintjába kerülne a magyar adófizetőknek, a pártok sorra „kihátráltak” a korábbi megállapodás mögül. Elsőként az MDF (aki annak idején e kérdésben sem állt ki eredeti álláspontja mellett), majd az SZDSZ (ők legalább végig tiltakoztak az „utaztatás” ellen), végül az MSZP (aki semmilyen kockázatot nem vállalt azért, hogy megakadályozza e

lehetetlen eljárásjogi megoldást). Ezt látva a Fidesz (azzal hátrítva el a felelőséget, hogy az elfogadott szabályokról korábban „négypartis” megállapodás született, mintha nem ő zsarolta volna azt ki) úgymond „nem akadályozta meg” a törvény módosítását. Miután az ügy kampánytémává vált, a pártok az egymásra mutogatás közben gyorsan megtalálták az áthidaló megoldást is – a követségeken nem bontják fel az urnákat, s a futárpostával hazaszállított vok-sok összeszámlálását itthon az OVB végzi el –, amit rekordsebességgel meg is szavaztak. Az 1997. évi C. törvény 2004. évi XLIII. törvényben foglalt módosítása viszont csak az EP-választásra vonatkozott. Azóta a parlament a 2004. évi XCII. törvénnyel az időközi országgyűlési választásokra és az országos népszavazásra is érvényes, de továbbra is átmeneti eljárási szabályokat fogadott el a külföldön történő szavazásra vonatkozóan.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Liphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford, Oxford University Press. (Magyarul olvasható: *Választáspolitikai szöveggyűjtemény*. Szerk.: Fábrián György–Kovács László Imre. 2001. Szeged, JATEPress, 49–54.)
- Mészáros József–Szakadát István (1993): *Választási eljárások, választási rendszerek*. A BME Szociológia Tanszék kiadványai 2. szám. Budapest.
- Navracsics Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest, Korona Kiadó.