
Egyenlő választójog – egyenlő választókerületek? Adalékok a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséhez

Horváth Attila *

1. Témafelvetés

Bár a parlamenti képviselők megválasztása világszerte különböző választási rendszerek keretében és különböző szabályok alapján történik, a választójognak vannak bizonyos univerzális alapelvei, amelyeknek minden demokratikus államban érvényesülniük kell, és „*át kell hatniuk a választójogra vonatkozó törvényi szabályozást és a választójog alkalmazását*”.¹ A választójog szempontjából releváns – de jelen írás keretei között nem tárgyalt – nemzetközi dokumentumok ugyan egymástól némileg eltérő módon vonják meg az alapelvek körét és tartalmát, de a választójog egyenlősége – természetesen más alapelvekkel együtt – évtizedek óta a demokratikus választások alapvető kritériumai közé tartozik. Amint az közismert, a választójog egyenlősége – amely az általános jogegyenlőségből következik – mindenekelőtt azt jelenti, hogy a választásra jogosultak egyenlő számú, azonos értékű szavazattal rendelkeznek.² Nyilvánvalóval szembe megy az egyenlőség elvével az ún. plurális választójog, amelynek pontosan az a lényege, hogy egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, vagy szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál. Ilyen megoldást vezetett be pl. az 1893-as választójogi reform Belgiumban, amely minden 25. életévét betöltött férfinak megadta a választójogot, azonban a választópolgárok egy részének az „alapértelmezett” egy szavazaton felül plusz egy vagy két szavazata volt, amennyiben bizonyos vagyoni-jövedelmi vagy képzettségi követelményeknek

* Kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék.

¹ Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 2013, 210. o.

² Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „*A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál*”. 809/B/1998. AB határozat III. Az egyenlőség bővebb kifejtésére lásd: Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 106–115. o.

megfeleltek.³

Az egyenlő választójog elve másrészt azt is megköveteli, hogy a leadott szavazatok megközelítőleg azonos súlyúak legyenek, azaz egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.⁴ Ennek a követelménynek különösen a választókerületek kialakítása során van jelentősége, hiszen hiába van minden választópolgárnak egy szavazata, ha pl. az egyik választókerületben 10 ezer, a másikban pedig 20 ezer szavazó van – ebben az esetben az utóbbi választókerületben szavazók voksa értelemszerűen fele annyit ér, mint az előbbi választókerületben.

A szavazatok egyenlő súlyának problémája különösen abból a szempontból érdekes, hogy a választójog alapjogi dimenziója itt összekapcsolódik a választási rendszer anyagi jogi szabályaival, és ez a kérdés a választási rendszerek valamennyi alaptípusánál (többségi, listás és vegyes) relevanciával bír. Ez alól pusztán azok az államok képeznek kivételt, ahol az egész ország egyetlen választókerületet alkot (ilyen pl. Hollandia, Izrael vagy Szlovákia), ugyanis itt valamennyi választópolgár ugyanazon (országos) listára adja le a szavazatát, tehát nincsenek egymással „konkuráló” választókerületek, és így az összes szavazatnak pontosan egyforma a súlya.

A Magyarországon 1989-ben kialakított, majd 2011-ben jelentősen átformált vegyes választási rendszer azonban nem tartozik az előbbi kivételek közé, így a szavazatok egyenlő súlyával kapcsolatos problémák hazánkban is figyelmet érdemelnek (a jelenlegi választási rendszerben már csak az egyéni választókerületeket illetően, míg korábban a területi listák vonatkozásában is). A következőkben elsőként a hazai szabályozás fejlődését tekintem át, rávilágítva, hogy az egyenlő súly követelménye a kezdetektől sem igazán teljesült. Ezt követően – részben kvantitatív módszerekkel – a 2011-es szabályozást vizsgálom a 2014-es és a 2018-as választási adatok tükrében, kiemelve az új rendszerben felmerülő problémákat. Végül pedig – a teljesség igény nélkül – néhány olyan felvetést járok körül, amelyek részben demokráciaelméleti, részben pragmatikus szempontokból relevánsak lehetnek a szavazatok egyenlő súlyának értelmezéséről szóló szakmai és politikai vitákban.

2. Az „egyenlő súly” nyomában: a hazai szabályozás fejlődése

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során kimunkált, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: régi Vjt.) ugyan tartalmazta a fővárosra, illetve az egyes megyékre jutó egyéni választókerületek számát, valamint a területi választókerületenként megszerezhető mandátumok számát,⁵ azonban az egyéni és a területi választókerületek székhelyének és pontos területének megállapítását már nem végezte el, erre ugyanis a Minisztertanácsnak

³ Ernest Mahaim: Proportional Representation and the Debates upon the Electoral Question in Belgium, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 15 (1900) 387. o.

⁴ Vö. 22/2005. (VI. 17.) AB határozat II./3.2.

⁵ Régi Vjt. 2. melléklet

adott felhatalmazást.⁶ A törvény ugyanakkor megfogalmazott bizonyos *elveket* a választókerületek kialakítását illetően, amelyek – kodifikációs szempontból aligha védhetően – a törvény egyik mellékletébe kerültek.

A választókerületi határok kialakítása nem teljes mértékben centralizáltan történt, ugyanis az előkészületi munkálatokat a megyei tanácsok végezték. A kormányzóvivő szerint „széles körű, nemegyszer szenvedélyes vitákban körvonalazódtak az egyéni országgyűlési választókerületeket meghatározó szempontok, javaslatok, [...] amelynek eredményeként a többé-kevésbé optimálisnak tekinthető, 176 egyéni választókerületet mutató térkép megszülethetett”.⁷ A belügyminiszter-helyettes 1990. január 4-én terjesztette elő a minisztertanácsnak az egyéni választókerületek területi beosztását, amellyel a minisztertanács változtatás nélkül elfogadott, és rövidesen ki lett hirdetve az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.). A döntés kormányzati kommunikációja során elhangzott, hogy „minden igényt kielégítő, tökéletes választókerület-meghatározást nem lehet készíteni”, hiszen „szinte összeegyeztethetetlen kritériumoknak kellene eleget tenni”.⁸

Az MTr. által kialakított egyéni választókerületeket alaposabban megvizsgálva leszögezhető, hogy az akkori beosztás nem felelt volna meg a hatályos választási törvényünk által előírt maximális $\pm 20\%$ -os eltérésnek, ugyanis az 1990-es országgyűlési választások adatait alapul véve – saját számításaim alapján – 11 választókerületben az országos átlag 80% -ánál kevesebb választópolgár volt, míg további 9 választókerületben az országos átlag 120% -a felett volt ez az érték.⁹ Sőt, a legnagyobb (Budapest 18. OEVK Budapest XII. kerület székhellyel) és a legkisebb (Veszprém megye 06. OEVK Veszprém székhellyel) választókerület között már ekkor mintegy 2,25-szörös volt a különbség, ami azt jelentette, hogy már a „kiinduló állapot” sem felelt meg az Alkotmánybíróság által 15 évvel később felállított mércének, amely szerint „minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, ha az egyéni választókerületekben a jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés mutatható ki”.¹⁰ A testület szerint az ilyen mértékű eltérést semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.

A következő évtizedekben végbemenő demográfiai változások – különösen a belföldi migráció – következtében az egyéni választókerületek népessége (ezzel együtt a választópolgárok száma) egymáshoz képest jelentősen eltolódott. Amint az 1. táblázat rávilágít, két évtized alatt szignifikánsan nőtt az országos átlagtól való

⁶ Régi Vjt. 50. § (2) bekezdés

⁷ Ülést tartott a Minisztertanács, *Zalai Hírlap* 46. évfolyam 4. szám (1990. január 5.) 1–2. o.

⁸ Meghatározták az országos egyéni választókerületek határait, *Magyar Nemzet* 53. évfolyam 4. szám (1990. január 5.) 3. o.

⁹ A vizsgálatok során az 1990-es választások vonatkozásában a választás befejezésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok számát vettem alapul, míg a 2010-es választásoknál a „választópolgárok száma összesen” kategória képezte a számítások alapját (mindkét esetben az 1. forduló adatait vizsgáltam). (Bár a két kategória nem feleltethető meg egymásnak pontosan, azonban a trendek megvilágítása szempontjából ez irreleváns.) Az adatok forrásai a Nemzeti Választási Iroda honlapján található jegyzőkönyvi adatok voltak.

¹⁰ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat II./4.3.

átlagos eltérés, ahogyan – a szórás és az országos átlag hányadosaként kalkulált – ún. relatív szórás is. Az is beszédes tény, hogy 2010-re immár a választókerületek több mint negyede esett kívül a $\pm 20\%$ -os eltéréseken. (Hangsúlyozandó, hogy utóbbi előírás nem volt megtalálható az akkori jogszabályokban, azonban álláspontom szerint érdemes a jelenleg hatályos mércével is vizsgálni a 2010-es állapotokat.) A legnagyobb (Pest megye 12. OEVK Szigetszentmiklós székhellyel)¹¹ és a legnépesebb (változatlanul Veszprém megye 06. OEVK Veszprém székhellyel) választókerület között immár 2,78-szoros volt a különbség, de utóbbin kívül további 26 választókerületről volt elmondható, hogy a választópolgárok száma több mint kétszerese volt a Veszprém megye 06. OEVK választópolgárai számának. Figyelemreméltó, hogy a 10 legkisebb választókerület közül 7 budapesti volt, míg a 15 legnagyobb választókerületből 9 a fővárosi agglomerációból került ki.

	1990	2010
Egy OEVK-ra jutó választópolgárok száma	44 307 fő	45 650 fő
Az országos átlagtól való átlagos eltérés	4 493 fő	6 668 fő
Relatív szórás	13,01%	19,33%
$\pm 20\%$ -nál nagyobb eltérést mutató OEVK-k száma	20 db	46 db
Legnagyobb/legkisebb OEVK hányadosa	2,25	2,78

1. táblázat

Az 1990-es és a 2010-es választások egyes aránytalansági mutatói az egyéni választókerületekhez tartozó választópolgárok száma alapján

Forrás: saját számítások a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

A fenti folyamatok ellenére az MTr. érdemi módosítására soha nem került sor 1990 után. (A jogszabályban mindössze a közigazgatási beosztás módosulásából fakadó változások [pl. egyes községek megyeváltása] kerültek átvezetésre.) Viszont arra is rá kell mutatni, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) hatályba lépésével a régi Vjt.-ből kikerültek az eljárási rendelkezések, beleértve a választókerületek kialakításának elveit tartalmazó mellékletet is. A régi Ve. egyúttal kimondta, hogy „A választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy választókerületenként a lakosság száma megközelítően azonos

¹¹ Megjegyzendő, hogy az egyéni választókerületek népessége közötti aránytalansággal foglalkozó munkák egy része a gödöllői székhelyű Pest megye 04. OEVK-t említi a legnagyobbként, holott a szigetszentmiklói Pest megye 12. OEVK-ban 2010-ben több mint 3 ezerrel több választópolgár volt nyilvántartásba véve. (2006-ban ugyanakkor a gödöllői még néhány száz fővel „megelőzte” a szigetszentmiklói választókerületet.) Lásd: Tóth Károly: Választójog, in: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (szerk.: Trócsányi László – Schanda Balázs), Budapest, HVG-ORAC, 2012, 169. o., valamint *Az új magyar választási rendszer*, Budapest, Századvég, 2014. 18. o. (elérhető: <https://szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszer-szazadveg-tanulmany130802.pdf>)

legyen”,¹² azaz a jogalkotó szakított a lakosságszám konkrét irányszámhoz kötésével (ahogyan tette azt a régi Vjt. eredetileg a 60 ezres irányszámmal.) A régi Ve. mintegy megismételte a régi Vjt. felhatalmazó rendelkezését azzal, hogy a Kormánynak adott felhatalmazást az országgyűlési egyéni és területi választókerületek sorszámát, székhelyét és területét megállapítására.¹³ Csakhogy továbbra is hatályban maradt a régi Vjt. 50. § (2) bekezdése, így lényegében egyszerre két törvény adott felhatalmazást a Minisztertanácsnak, illetve a Kormánynak.¹⁴ Ami viszont továbbra sem került tisztázásra, az a választókerületi határok felülvizsgálata: nevezetesen, hogy a Kormánynak pontosan milyen esetekben és hogyan, milyen szempontok alapján, mikor kellett volna felülvizsgálnia a választókerületi beosztást. Sőt, a jogi szabályozás arra sem adott választ, hogy egyáltalán van-e a Kormánynak felülvizsgálati kötelezettsége (pl. meghatározott időközönként), vagy a felülvizsgálat csak lehetőséget jelent a számára.

Az év(tized)ek során növekvő egyenlőtlenséggel természetesen több elemzés is foglalkozott. Kovács László Imre már a 2002-es választásokat követően jelezte az egyéni és a területi választókerületek mandátumszám alapján kalkulált alul-, illetve felülreprezentáltságot,¹⁵ majd később más szerzők¹⁶ és szakmai műhelyek¹⁷ is rámutattak az egyre növekvő aránytalanságra, esetenként megoldási lehetőséget is kidolgozva. A 2006–2010-es ciklusban három olyan törvényjavaslat is benyújtásra került, amely a választási rendszer átfogó módosítására – és ezzel az aránytalanság orvoslására – tett kísérletet (kettő ráadásul a kormány részéről), azonban politikai konszenzus hiányában ezeket elutasította az Országgyűlés.¹⁸

¹² régi Ve. 9. § (1) bekezdés

¹³ régi Ve. 152. §

¹⁴ A régi Vjt. 50. § (2) bekezdésének hatályban tartásának valószínűleg az lehetett az oka, hogy a jogalkotó bizonytalan volt a tekintetben, hogy a régi Vjt. felhatalmazó rendelkezésének hatályon kívül helyezése miként érintette volna az MTr. érvényességét/hatályosságát. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában rámutatott, hogy „önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem teszi kétségsé a »felhatalmazott« jogalkotó felhatalmazásának alkotmányosságát: a felhatalmazó rendelkezés megalkotásakor a »felhatalmazó« jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el” [109/2009. (XI. 18.) AB határozat III./4.].

¹⁵ Kovács László Imre: A választójog egyenlőségének területi érvényesülése, in: *Parlamentari választások 2002. Politikai szociológiai körkép* (szerk.: Böhm Antal – Gászó Ferenc – Stumpf István – Szoboszlai György), Budapest, MTA PTI – Századvég, 2003. Hasonlóképp: Hubai László: Választási földrajz, in: *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései* (szerk.: Szoboszlai György), Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004.

¹⁶ Lásd pl. Lovas András: A választójog egyenlősége és annak megvalósulása Magyarországon, in: *Studia Iurisperitorum* (szerk.: Drinóczi Tímea), Pécs, PTE ÁJK, 2006

¹⁷ Lásd pl.: Mészáros József – Varga Dániel – Szakadát István – Spesier Ferenc: *A választókerületi rendszer határainak újrajrrolása*, Budapest, Barankovics Alapítvány, 2008. (A szerzők létrehozta egy szabad hozzáférésű internetes oldalt, amelyen tetszőleges módon lehet egyéni választókerületeket „generálni”, szimulálva ezzel egy új beosztás hatásait – lásd: <http://eovk.mokk.bme.hu/>.) Ezen kívül lásd még: *Hibák a rendszerben. Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről*, Budapest, Political Capital, 2009 (elérhető: http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf)

¹⁸ A Kormány előbb egy német mintájú vegyes rendszert kívánt bevezetni (T/235. számú törvényjavaslat; 2006. június), majd egy területi listából és országos listából álló arányos rendszerre tett javaslatot (T/9081. számú törvényjavaslat; 2009. március). Az utóbbival lényegében egyidejűleg SZDSZ-es és MDF-es képviselők a T/9057. számú törvényjavaslatukban három különböző rendszert (egy vegyeset és két listásat) is kidolgoztak.

A szavazatok súlyában bekövetkező jelentős változás alkotmányjogi problémáival az Alkotmánybíróság két alkalommal is foglalkozott.¹⁹ A 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban ugyan megállapította, hogy

- „az egyéni és a területi választókerületek kialakítására vonatkozó szabályok rendkívül hiányosak”;
- súlyos hiányosság, hogy „nincs előírás az egyéni választókerületek területének és a területi listákhoz tartozó mandátumok számának időszakszerű felülvizsgálatára”;
- „alkotmányossági szempontból jelentős veszélyeket hordoz magában, ha a Kormány megfelelő törvényi korlátok nélkül határozhatja meg a választókerületek területét”;
- „a törvényi szabályozás ismertetett hiányosságai az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített egyenlő választójog alapelve és azon belül a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények sérelmével járnak”;

azonban meglehetősen visszafogottságról tanúbizonyságot téve nem semmisítette meg a régi Vjt. és az MTr. kapcsolódó mellékleteit. Ehelyett pusztán annyit állapított meg, hogy „az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem teremtette meg maradéktalanul az Alkotmány 71. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő választójog alapelveiből következő alkotmányossági követelmények érvényesülését biztosító jogszabályi feltételeket”. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapításától és a megsemmisítéstől főként arra hivatkozva tekintett el, hogy önmagában az, hogy bizonyos egyéni választókerületekben jegyzékbe vett választópolgárok száma között kétszeres eltérés, még nem járhat az egész (egyéni és területi) választókerületi rendszer megsemmisítésével, ami ráadásul a választási rendszer működtetésének ellehetetlenülésével járna. (NB. a határozat meghozatalakor 10 hónap volt vissza a 2006-os országgyűlési választásokig.) A testület egyúttal azt is kiemelte, hogy „az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében nem vetheti össze valamennyi egyéni választókerületben jegyzékbe vett választópolgárok számának egymáshoz való viszonyát, illetve a választókerületek átlagától való eltérését”.

A választókerületi rendszer sorsát végül öt évvel később pecsételte meg a 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, amely mindkét fentebb tárgyalt felhatalmazó rendelkezést, valamint az MTr. egészét is megsemmisítette.²⁰ A testület ezúttal azonban – az indítványban foglaltaknak megfelelően – nem a választójog egyenlősége szempontjából vizsgálta a támadott rendelkezéseket, hanem a

¹⁹ Az egyes határozatok elemzésére lásd: Badó Katalin – Lovassy Ádám – Téglási András: Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990–2017), in: *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről* (szerk.: Téglási András), Budapest, Dialóg Campus, 2019, 365–367. és 402–404. o.

²⁰ A határozat értékelésére lásd: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az országgyűlési egyéni választókerületek területének szabályozásáról. A választójog érvényesítéséhez szükséges részletszabályok rendeleti szintű szabályozásának alkotmányellenességéről, *Jogesetek Magyarázata*, 2 (2011) 3.

szabályozási tárgykörben alkalmazott jogforrás aspektusából. A testület arra a következtetésre jutott, hogy a választókerületek területének rendeletben történő szabályozása, illetve a rendeleti szintű szabályozásra felhatalmazást adó törvényi rendelkezések ellentétesek az Alkotmánynak az alapvető jogok törvényi szintű szabályozását rögzítő 8. § (2) bekezdésével, valamint a választójog anyagi jogi szabályait kétharmados szabályozási szintre utaló 71. § (3) bekezdésével. Az MTr. csak 2011. december 31-ével került megsemmisítésre, így a 2011-ben esedékes időközi országgyűlési választásokat még meg lehetett tartani a régi szabályozás alapján.

3. A 2011-es egyéni választókerületi beosztás tapasztalatai

A 2010-es választásokat követő közjogi átalakítás az országgyűlési képviselők megválasztásának szabályait sem hagyta érintetlenül. Röviddel a választások után megalakult az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő parlamenti albizottság,²¹ amely megkezdte az új törvény kidolgozását, azonban a 2011 végén elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) végül nem a bizottsági munka nyomán született meg, hanem a kormánypártok álltak elő a saját javaslatukkal. Az új törvény kettős határt állít fel az egyéni választókerületek országos átlagtól való eltérését illetően:

- a 15–20%-os eltérés csak akkor elfogadható, ha a megye / főváros határának átlépését tilalmazó, valamint az összefüggő területeket előíró rendelkezések másképpen nem tudnának érvényesülni;²²
- a 20% pedig egy végső határ, ugyanis az azt meghaladó eltérés esetén az Országgyűlésnek módosítania kell a választókerületek beosztását.²³

A 15/20%-os korlátok ugyan enyhébbek, mint a Velencei Bizottság által javasolt 10/15%²⁴ (ezt később egyébként nehezményezte is a Velencei Bizottság és az EBESZ a közös véleményében),²⁵ azonban matematikai módszerek révén igazolást nyert, hogy az utóbbi korlátok alkalmazásával – elsősorban a megyehatár átlépésének tilalma miatt – lényegében lehetetlen lett volna a 106 egyéni választókerület kialakítása.²⁶

²¹ 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről

²² Vjt. 4. § (4) bekezdés. Itt kell megjegyezni, hogy egyes tanulmányok úgy interpretálják a 15%-os korlátot, mintha már a 15%-nál nagyobb eltérés esetén is módosításra szorulna a választókerület. Lásd pl. Vida György – Kovács Zoltán: A magyar választási rendszer területi aránytalanságai 2011 előtt és után, *Területfejlesztés és Innováció*, 9 (2015) 1. 7. o.

²³ Vjt. 4. § (6) bekezdés.

²⁴ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* (Opinion No. 190/2002) (a továbbiakban: Velencei Bizottság ajánlása) Guidelines on Elections 2.2. iv. pont.

²⁵ Lásd a Velencei Bizottság és az EBESZ keretében működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (OSCE/ODIHR) közös, 662/2012 számú, 2012. június 18-án kelt véleményének 35–36. pontját (elérhető: <https://www.osce.org/odihr/elections/91534?download=true>)

²⁶ Biró Péter – Kóczy Á. László – Sziklai Balázs: Választókerületek igazságosan?, *Közgazdasági Szemle* 59 (2012) 10.

A 2014-es adatokból kitűnik, hogy az egyéni választókerületek átszabása a szavazatok egyenlő súlyának követelményét figyelembe véve kimondottan sikeres vállalkozás volt (2. táblázat).²⁷ Az 1. ábrából az is kitűnik, hogy a 106 választókerületből 82 nemhogy csak a Vjt. $\pm 15\%$ -os szabályának felelt meg, hanem a Velencei Bizottság $\pm 10\%$ -os ajánlásának is. További 19 választókerület ugyan „kicsúszott” a $\pm 10\%$ -os ajánlásból, de a Vjt.-s $\pm 15\%$ -os előírást teljesítette. 2014-ben tehát mindössze 5 olyan választókerület volt, amelyben az eltérés meghaladta a $\pm 15\%$ -ot, de ezek is belefértek a Vjt. $\pm 20\%$ -os kritériumába.²⁸ (Ezeknél a választókerületeknél minden bizonnyal a megyehatár átlépésének tilalma miatt nem lehetett $\pm 15\%$ alá vinni az országos átlagtól való eltérést.) A legnagyobb és a legkisebb választókerület hányadosa 1,39 volt, ami lényegesen alacsonyabb az 1990-es értéknél. Összességében tehát elmondható, hogy a 2011 végén megalkotott egyéni választókerületi beosztás még 2014-ben is megfelelt a Vjt.-ben foglalt követelményeknek. Ugyanakkor már a 2014-es adatok alapján valószínűsíthető volt, hogy négy évvel később lesznek olyan választókerületek, amelyek nem fognak eleget tenni a $\pm 20\%$ -os kritériumnak sem.

	2014	2018
Egy OEVK-ra jutó választópolgárok száma	75 922 fő	74 847 fő
Az országos átlagtól való átlagos eltérés	4 861 fő	5 197 fő
Relatív szórás	7,74%	8,86%
Legnagyobb/legkisebb OEVK hányadosa	1,39	1,53

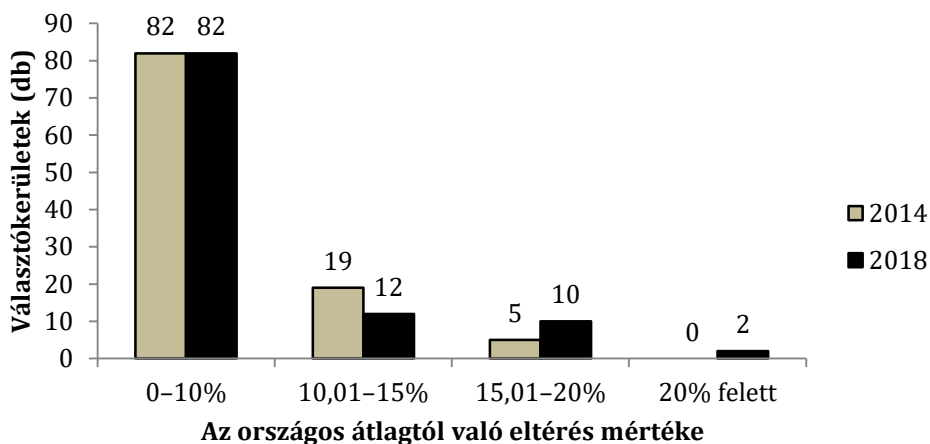
2. táblázat

A 2014-es és a 2018-as választások egyes aránytalansági mutatói az egyéni választókerületekhez tartozó választópolgárok száma alapján

Forrás: saját számítások a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

²⁷ Az új választókerületek arányossági vizsgálatára lásd a GeoX Kft. elemzését: <http://mindigis.blogspot.com/2012/02/az-uj-valasztokeruletek-nepesseg.html>

²⁸ Tolna megye 02. OEVK (Dombóvár): $-15,29\%$
 Tolna megye 03. OEVK (Paks): $-15,25\%$
 Somogy megye 02. OEVK (Barcs): $-15,08\%$
 Csongrád megye 02. OEVK (Szeged): $+15,96\%$
 Pest megye 05. OEVK (Dunakeszi): $+17,85\%$



1. ábra

A 2014-es és a 2018-as választások egyes aránytalansági mutatói az egyéni választókerületekhez tartozó választópolgárok száma alapján

Forrás: saját számítások a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

A 2018-as vizsgálatok eredményei már közel sem ilyen problémamentesek. A legszigorúbb, $\pm 10\%$ -os eltérést ugyan továbbra is 82 választókerület teljesítette, azonban immár 10 olyan választókerület volt, amely csak a „kisegítő” $\pm 20\%$ -os kritériumnak felelt meg. Ezen felül némileg emelkedett az átlagos eltérés és a relatív szórás is; a legnagyobb és a legkisebb választókerület hányadosa pedig 1,53-ra nőtt. A fő problémát azonban az jelenti, hogy két választókerületben az eltérés meghaladta a $\pm 20\%$ -ot: a Pest megye 05. OEVK-ban (Dunakeszi) $+26,3\%$, Pest megye 02. OEVK-ban (Budakeszi) pedig $+21,6\%$ volt az eltérés mértéke. (Ezen kívül pedig további négy fővárosi agglomerációs választókerületben volt $+18\%$ feletti az eltérés.) Mindez azonban hangsúlyozottan nem jelentette azt, hogy a 2018-as választás nem felelt volna meg a törvényi előírásoknak, ugyanis a Vjt. értelmében a $\pm 15\%$ -os, illetve a $\pm 20\%$ -os eltérést az országgyűlési képviselők megelőző általános választásának napján választásra jogosultak számához viszonyítva kell megállapítani,²⁹ azaz a 2018-as választások során a 2014-es adatok voltak az irányadóak, amelyek – amint fentebb láttuk – maradéktalanul megfeleltek a Vjt.-nek. Ugyanakkor mindez azt jelenti, hogy a soron következő – 2022-re tervezett – országgyűlési választásokon már a 2018-as beosztást kell alapul venni, amely alapján a két említett egyéni választókerület beosztását módosítani kell az Országgyűlésnek.³⁰

²⁹ Vjt. 4. § (8) bekezdés

³⁰ A Nemzeti Választási Iroda a megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy 2020. januárban hivatalos úton is felhívták az Országgyűlés figyelmét, hogy a két említett OEVK nem felel meg a Vjt. előírásainak.

4. Dilemmák a szavazatok egyenlő súlyával kapcsolatban

A következőkben három olyan kérdést járok körül, amelyek érintőlegesen ugyan már felmerültek a szavazatok egyenlő súlyával és a választókerületek felülvizsgálatával kapcsolatos szakmai és politikai diskurzusokban, viszont alaposabb kifejtésük még várat magára.

4.1. Mikor történjen a felülvizsgálat? Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a választókerületek felülvizsgálata politikailag is érzékeny kérdés, hiszen a határok „ügyes” megrajzolása szignifikáns előnyt biztosíthat egy adott politikai erőnek. A gerrymandering néven ismert manipuláció megakadályozása céljából az egyes államok – többek között – azt is szabályozzák, hogy mikor és/vagy milyen feltételek esetén szükséges felülvizsgálni/módosítani a beosztást. A Velencei Bizottság ajánlása úgy fogalmaz, hogy a mandátumok megosztását legalább 10 évente felül kell vizsgálni, *„lehetőleg a választási időszakon kívül”*.³¹ A 22/2005. (VI. 17.) AB határozat ezzel összefüggésben úgy fogalmazott, hogy *„a határok túl gyakori változtatása veszélyeztetheti a választási rendszer stabilitását, és – különösen, ha arra nem sokkal a választásokat megelőzően kerül sor – felkeltheti a politikai erőviszonyok megengedhetetlen módosításának gyanúját”*,³² illetve a *„törvényhozásnak kell rendelkeznie az időszakos felülvizsgálatot végző intézményről, a felülvizsgálat idejéről, valamint a választások előtti beavatkozási korlátozásról”*.³³ Amint láttuk, a Vjt. kapcsolódó rendelkezései nem egy meghatározott gyakoriságú felülvizsgálatot írnak elő, hanem egy „szükség szerinti” revíziót (ti. amennyiben a $\pm 20\%$ -os előírás valahol nem teljesül), ami összességében megfelel az ajánlásnak. A felülvizsgálat határidejére vonatkozóan a Vjt. szigorúbb, ugyanis – az előrehozott választások kivételével – már az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napjától tiltja a választókerületek módosítását,³⁴ vagyis – áprilisi választásokkal számolva – mintegy 15 hónapig tart a moratórium. Mindez indokolatlanul hosszú időszaknak tűnik, ugyanis így a négyéves ciklus közel harmada kiesik. Jelen esetben tehát a jogalkotónak 2020. december 31-ig el kell végeznie a fentebb említett két választókerület kiigazítását. Tekintve azonban, hogy a választások kitűzése is csak 2022. januárban esedékes, álláspontom szerint elméletileg egy 2021 tavaszi vagy akár őszi módosítás is védhető lenne, hiszen ezen időpontok is jóval a választási időszak elé esnek.

Figyelemmel arra, hogy 2018-ban 4 olyan egyéni választókerület is volt, ahol a $+20\%$ -os eltérés reális közelségbe került (a Szigetszentmiklós székhelyű Pest megye 08. OEVK-ban pl. $+19,8\%$ volt ez az érték), felmerülhet a kérdés, miszerint a Vjt. megfogalmazása *„Ha a (4) bekezdésben foglalt eltérés meghaladja a húsz százalékot, az Országgyűlés a 2. számú mellékletet módosítja.”* vajon lehetővé teszi-e azt az Országgyűlés részére, hogy egy esetleges felülvizsgálati körben „előrelátó” módon azokat a választókerületeket is módosítsa, amelyek az adott időpontban

³¹ Guidelines on Elections 2.2. v. pont

³² 22/2005. (VI. 17.) AB határozat II./4.4.

³³ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat IV./2.2.

³⁴ Vjt. 4. § (6) bekezdés

megfelelnek ugyan a Vjt.-nek, azonban a felülvizsgálat időpontjában már nem teljesül a $\pm 20\%$ -os előírás vagy pedig a demográfiai trendek alapján valószínűsíthető, hogy belátható időn belül következik be ez a túllépés. A Vjt. hivatkozott rendelkezése álláspontom szerint úgy értelmezendő, hogy az Országgyűlés kizárólag a $\pm 20\%$ -ot meghaladó eltérés észlelése esetén élhet a korrekció eszközével (viszont akkor élnie is kell vele), tehát a „megelőző” jellegű határmódosításra nincs lehetőség.³⁵ Ez a korlátozás garanciális okokból természetesen elfogadható, azonban annak is lenne racionalitása, ha az Országgyűlés „csomagban” tárgyalhatná a Vjt. értelmében már biztosan módosításra szoruló és a felülvizsgálatkor ugyan formailag megfelelő, de a $\pm 20\%$ -os eltérést ténylegesen már meghaladó választókerületek módosítását. Mindez különösen akkor mutatkozna célszerűnek – és egyben könnyítené meg a jogalkotó dolgát – amikor egymással határos választókerületeket kell módosítani, hiszen így egy lépésben lehetne egy több választókerületből álló térség arányossági problémáit orvosolni.³⁶ Az ilyen „megelőző” jellegű határkiigazítás lehetővé tétele a törvény módosítását és megfelelő garanciák beépítését igényelné, így pl. célszerű lenne azt előírni, hogy a jogalkotó megelőző jelleggel csak a formailag ugyan megfelelő, de a $\pm 20\%$ -os eltérést ténylegesen már meghaladó választókerületek módosítását végezheti el.³⁷ Ezen felül demográfiai szakvélemények beszerzését is be lehetne építeni a döntéselőkészítésbe, minimalizálva ezzel a politikai érdekek befolyásoló hatását.

A vizsgálatokból továbbá az is kirajzolódott, hogy egyes megyékben már akár egy évtizedes távon nehezen lesz „fenntartható” az egyéni választókerületek száma. Ez Tolna megye esetén a leglátványosabb, amelynek mindhárom választókerülete a legkisebbek közé tartozik (így csak a $\pm 20\%$ -os előírásnak felelnek meg), és 2018-ban mindössze 185 042 választópolgár jutott a három választókerületre.³⁸ A négy Somogy megyei választókerület szintén az alsó decilisben található.

4.2. Választópolgárok száma vagy lakosságszám? A Velencei Bizottság az ajánlásában úgy fogalmazott, hogy a választókerületek kialakítása során a

³⁵ Az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslat indokolásában ez áll: *„Annak érdekében, hogy a népességmozgás miatti kisebb eltérések miatt ne kelljen gyakran módosítani az egyéni választókerületeket, más országok gyakorlatát figyelembe véve, a javaslat akkor teszi kötelezővé az Országgyűlés számára a választókerületek határainak megváltoztatását, ha az eltérés meghaladja a 20%-os mértéket”* (100. o.) (elérhető: <https://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf>). Ebből a megfogalmazásból viszont inkább az következik, hogy 20% *alatti* eltérés esetén is van „beavatkozási” lehetőség.

³⁶ Ez a helyzet a fővárosi agglomeráció keleti szektorában, ahol három egymással határos választókerület közül egy (Pest megye 05. OEVK Dunakeszi székhellyel) már most módosításra szorul, míg a másik kettő (06. és 07. OEVK Gödöllő, illetve Vecsés székhellyel) akár már a következő ciklusban revízió tárgya lehet. A határok módosítása során a jogalkotónak mindenképpen szem előtt kell tartania, hogy ne olyan szomszédos választókerülethez soroljon át egy vagy több települést, amely maga is közelíti a $+20\%$ -os eltérést. Az egyik megoldás tehát a több kisebb lépésben elvégzendő – akár egymás követő három-négy ciklust is érintő – kiigazítás, míg a másik opció egy nagyobb, átfogó, az egész Pest megyére kiterjedő felülvizsgálat, amely hosszabb távon is garantálná a $\pm 20\%$ -os szabálynak való megfelelést.

³⁷ Ebben az esetben az Országgyűlés nemcsak a dunakeszi és a budakeszi, hanem a szigetszentmiklósi választókerületet is módosíthatná, hiszen szinte bizonyos, hogy jelenleg már az utóbbi sem felel meg a $\pm 20\%$ -os előírásnak (noha 2018-ban még megfelelt).

³⁸ Tolna megye „kritikus helyzetére” már egy 2012-es, a választókerületek „igazságos” elosztását matematikai szempontból vizsgáló tanulmány is felhívta a figyelmet. Lásd: Biró et al.: i. m. 1178. o.

következők valamelyikét kell alapul venni:³⁹

- lakosságszám
- a lakóhellyel rendelkező állampolgárok száma (beleértve a kisebbségeket is)
- a regisztrált választópolgárok száma
- a ténylegesen szavazó választópolgárok száma

(Az ajánlás egyúttal a fenti elvek kombinációját is lehetővé teszi.)

Amint fentebb láttuk, a régi Vjt. eredetileg a választókerület lakosságszámát vette alapul a választókerületek kialakításához adott iránymutatásban. A régi Ve. szintén a lakosságszámból indult ki, azonban az új Vjt.-ben a választásra jogosultak száma képezi a számítások alapját. Az Alkotmánybíróság még jóval az új Vjt. előtt leszögezte, hogy *„A törvényhozás a választókerületekre vonatkozó szabályozás kialakításakor a választójoggal rendelkezők számához és a teljes lakosságszámhoz is igazíthatja a mandátumszámokat”*.⁴⁰

A testület ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik, ezért *„a választójoggal rendelkezők számához viszonyított mandátumszám csak akkor felel meg az Alkotmánynak, ha a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya nem mutat érdemi eltérést az ország egyes területein”*. Bár az „érdemi eltérés” kevésbé egzakt mérce, ez a felvetés is megérdemel egy gondolatmenetet. Az alfejezet elején található kérdést Bodnár Eszter és Mucsi Tamás is feltette bő egy évtizeddel ezelőtt, és a szerzők a megyénkénti 2006-os lakosság- és választópolgárszám összevetését követően arra a következtetésre jutottak, hogy *„nincsen jelentős eltérés”* a vizsgált arányszámok között.⁴¹ (Számításaik alapján a két szélsőérték 81,5% [Budapest] és 75,6% [Szabolcs-Szatmár-Bereg megye] volt.) Ez az állítás ugyanakkor két szempontból is árnyalható. Egyrészt a megyénkénti bontás tompítja az egyéni választókerületek között fennálló különbségeket (ahogyan a főváros egy entitásként való kezelése is), noha egy-egy megyén (és a fővároson) belül is jelentős különbségek lehetnek a lakosságszám/választópolgárszám hányadost tekintve. A szerzők által számított, a megyénkénti választópolgárszám/lakosságszám hányadosok közötti 5,9%-os különbség minimum 10,3%-ra emelkedik, amennyiben az egyéni választókerületek vonatkozásában (2018-as adatok alapján) végezzük el ezeket a számításokat.⁴²

³⁹ Guidelines on Elections 2.2. ii. pont

⁴⁰ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat IV./2.2.

⁴¹ Bodnár Eszter – Mucsi Tamás: Több mint földrajz – javaslat az arányosországygyűlési választókerületek kialakítására, *Közjogi Szemle* 2 (2009) 2., 59. o.

⁴² A vizsgálatok során – annak időigényessége miatt – nem számítottam ki mind a 106 egyéni választókerületre a választópolgárszám/lakosságszám hányadost, így lehetséges, hogy a fentebb jelzett 10,3%-os értéknél magasabb különbségek is léteztek 2018-ban. (A fővárosban a kerülethatárokat átlépő, illetve egyes megyei jogú városokat csak részben [„szétdaraboltan”] tartalmazó választókerületek vonatkozásában egyébként sem álltak rendelkezésemre adatok a kerület-, illetve városrészek lakosságszámára vonatkozóan.) Az elemzés alá vont 20 egyéni választókerületből számításaim szerint a Budapest 05. OEVK-ben (székhely: Budapest VII. kerület) volt a legalacsonyabb a választópolgárszám/lakosságszám hányados (72,9%), míg a Békés megye 01. OEVK-ban (székhely: Békéscsaba) a legmagasabb (83,2%). A számításokhoz a Nemzeti Választási Iroda adatai mellett a Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság honlapján található lakosságstatisztikát használtam fel.

(https://nyilvantarto.hu/letoltes/statisztikak/kozerdeku_lakossag_2018.xls)

Másrészt ezek a különbségek – figyelemmel a választókerületenként akár jelentősen eltérő demográfiai trendekre is⁴³ – idővel lényegesen nagyobbra is nőhetnek.

Arra is rá kell mutatni, hogy amennyiben a választókerület választópolgárok alapján számított mérete a választópolgárszám/lakosságszám hányados szempontjából is polarizálódik, úgy a szavazatok súlya között még jelentősebb lehet az eltérés. Mindezt a legtöbb (Pest megye 05. OEVK Dunakeszi székhellyel) és a legkevesebb (Tolna megye 02. OEVK Dombóvár székhellyel) választópolgárral rendelkező választókerület példájával megvilágítva: az előbbi választókerülethez nemcsak jóval több választópolgár tartozott 2018-ban, hanem a választópolgárszám/lakosságszám hányadosa is 5,2 százalékponttal kisebb volt a dombóvári választókerület ezen hányadosához képest, így a választópolgárok száma közötti 1,53-szoros különbség a lakosságszámot tekintve már 1,64-szeresre emelkedik. (A 2020-as adatok alapján egyébként már 1,71-szeres a különbség.)

Visszatérve a 2005-ös AB határozatra, a testület tehát mindkét – a választópolgárok számán, illetve a teljes lakosságszámon alapuló – számítási módot is elfogadhatónak ítélte azzal, hogy amennyiben a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya érdemi eltérést mutat, úgy nem csak a választópolgárokat, hanem valamennyi ott lakó személyt számításba kell venni. Az „érdemi eltérés” értelmezés kérdése, ugyanakkor álláspontom szerint a választópolgárszám/lakosságszám arányai között kimutatott több mint 10 százalékpontos eltérés aligha tekinthető elhanyagolhatónak.

Az Alkotmánybíróság határozata egy másik szempontból is figyelmet érdemel. Azt, hogy a választópolgárszám/lakosságszám arány érdemi eltérése esetén nem csak a választópolgárokat, hanem „*valamennyi ott lakó személyt*” számításba kell venni, a testület egyrészt azzal indokolta, hogy az országgyűlési képviselők a „*politikai közösség minden tagját*” képviselik,⁴⁴ másrészt „*az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik*”. Itt a határozat utalt az Alkotmány azon rendelkezésére is, miszerint „*az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik*”. [Lényegében ugyanez a rendelkezés megtalálható az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében is.] Mindez felvet egy újabb kérdést, miszerint

⁴³ Így pl. a 2011-es népszámláláson alapuló – de már az új választókerületi beosztáshoz illeszkedő – adatok alapján a 18 év felettiek aránya közel sem egyenlően oszlik meg az országban; számításaim szerint 77,3% (Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 05. OEVK Mátészalka székhellyel) és 89,9% (Budapest 05. OEVK Budapest VII. kerület székhellyel) a két szélsőérték. A számítások adatforrása: Az országgyűlési egyéni választókerületek adatai (Központi Statisztikai Hivatal, 2011) (http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_vkerulet). Bár a 18 éven aluliak/felüliek arányából természetesen csak részben lehet következtetni a választópolgárok számára (hiszen az életkor mellett több más faktor is meghatározó), viszont álláspontom szerint a jelzett különbségek kellően nagyok ahhoz, hogy relevánsak legyenek a téma szempontjából. Vö. Tóth Károly példájával, melyben arra világít rá, hogy ha egy új városrészben a sok új fiatal lakónak köszönhetően több gyermek születik, mint a régióban, akkor az utóbbiban a lakosok jóval nagyobb hányada fog választójoggal rendelkezni, mint az új városrészben. [Tóth: i. m. 170. o.] A példával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a városrészek közötti különbségnek főként az önkormányzati választásokon lehet illyesfajta jelentősége. (Az önkormányzati egyéni választókerületek kialakítása során is a választásra jogosultak számát kell alapul venni [Ve. 306/A. § (2) bekezdés b) pont].)

⁴⁴ Hasonlóan érvel az EBESZ keretében működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (OSCE/ODIHR) által 2013-ban összeállított *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections* c. kiadvány (5.4. pont).

a „*valamennyi ott lakó személy*” és a „*politikai közösség minden tagja*” kifejezés mennyiben feleltethető meg egymásnak. Amennyiben azt feltételezzük, hogy egy adott választókerületben a választópolgárok számának és a lakosság számának az aránya elsősorban (de hangsúlyozottan nem kizárólagosan!) a kiskorúak arányától függ, és vélelmezzük, hogy az Alkotmánybíróság is főként erre figyelemmel tért ki a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság aránya közötti esetleges „érdemi” különbségre, akkor meglátásom szerint – legalábbis ebben a kontextusban – a választójoggal nem rendelkező kiskorúakat is bele kell érteni a politikai közösségbe.⁴⁵ Az előbbi kérdés a Magyarországon lakcímmel rendelkező külföldi állampolgárok szempontjából is érdekes: ők az „*ott lakó személy*” kategóriájába nyilvánvalóan beletartoznak, de vajon a politikai közösségnek is a részei? Amennyiben a „*valamennyi ott lakó személy*” és a „*politikai közösség minden tagja*” kifejezést ekvivalensnek tekintjük, akkor ez a csoport is része a politikai közösségnek, tehát a lakcímmel rendelkező külföldieket is figyelembe kell venni, amikor a választópolgárszám/lakosság szám arányt vizsgáljuk.⁴⁶

Bodnár és Mucsi a fentebb hivatkozott tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy „*a választópolgárszám sokkal nehezebben állapítható meg, ezért megfontolandónak tartjuk a lakosság szám alapulvételét*”.⁴⁷ Tóth hasonló álláspontot képvisel, hibás szabályozásnak tartva a választókerületi beosztás választójogosultak számához való igazítását. Az előbbi szerzőkhöz részben hasonlóan érvelve leszögezi, hogy a választójogosultak változása „*viszonylag könnyen követhető, a választójogosultaké bonyolultabb, de ehhez is gyakorlatilag mindenképpen a lakosság számából kell kiindulni*”.⁴⁸ Ezzel ellentétesen érvel Kurunczi, aki szerint „*az állampolgárok száma ugyanis nem feltétlenül lesz helyes mércéje a választókerületek egyenlőségének*”.⁴⁹

Összességében tehát megállapítható, hogy elvileg mind a Velencei Bizottság, mind az Alkotmánybíróság lehetővé teszi a választópolgárok számán alapuló választókerületi beosztást (a Velencei Bizottság a „regisztrált választópolgárok száma” kifejezést használja, ami megfeleltethető a névjegyzékben szereplő

⁴⁵ A „politikai közösség” kifejezés értelmezési kísérleteire lásd pl.: M. Balázs Ágnes: A politikai közösség határai, *Parlamenti Szemle* 4 (2019) 2.; valamint Halász Iván: A külföldön élő állampolgárok országos szintű (parlamenti) választójoga az Európai Unióban, in: *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban* (szerk.: Cserny Ákos), Budapest, HVG-ORAC, 2018. Kiemelendő, hogy van olyan értelmezés, miszerint az adott országban élő külföldiek is a politikai közösség részének tekintendők.

⁴⁶ Itt fontosnak tartom visszatérni a Budapest 05. OEVK-hez (székhely: Budapest VII. kerület), ahol számításaim szerint – amint fentebb utaltam rá – 2018-ban a legalacsonyabb volt a választópolgárszám/lakosság szám hányados (72,9%). Ez annak fényében különösen érdekes, hogy a 2011-es adatok alapján viszont itt volt a legalacsonyabb a 18 éven aluli népesség aránya (10,1%). A jelenség minden bizonnyal a külföldi állampolgárok relatíve magas arányával magyarázható, ugyanis a fővárosban (főként a belső kerületekben) országos viszonylatban erősen felülreprezentáltak a külföldi állampolgárságú lakosok[erről lásd pl. Kincses Áron: A Magyarországon élő külföldi kötődésű népesség területi jellegzetességei, 2011–2017, *Területi Statisztika* 59 (2019) 5.].

⁴⁷ Bodnár–Mucsi: i. m. 59. o.

⁴⁸ Tóth: i. m. 170. o.

⁴⁹ Kurunczi Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében* (doktori értekezés), PPKE JÁK Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019, 45. o. (elérhető: https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kurunczi_G%C3%A1bor_dolgozatv.pdf)

választópolgárok számának). Elmékedésre tehát leginkább csak az Alkotmánybíróság által használt – a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság választókerületenként mért aránya között kimutatható – „érdemi eltérés” értelmezése adhat alapot. Amennyiben jelenleg – az Alaptörvény keretei között – is érvényesnek fogadjuk el a testület 2005-ös álláspontját, hogy „*az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre is vonatkozik*”, és az országgyűlési képviselők nemcsak a választójogosultakat képviselik, úgy meglátásom szerint helyesebb lenne áttérni (pontosabban visszatérni) a lakosságszámon alapuló kalkulációkra, ugyanis – amint fentebb kifejtettem – nem igazán lehet azt állítani, hogy ne lenne érdemi eltérés a választójoggal rendelkezők és a teljes lakosság választókerületenként mért aránya között.

4.3. Minek a súlyát mérjük egy kétszavazatos rendszerben? Álláspontom szerint egy kimondottan érdekes dilemma körvonalazódik a litván alkotmánybíróság 2015-ös határozatában, amely az egyéni választókerületek aránytalansága tárgyában született. A határozat kontextusát illetően tudni kell, hogy Litvánia azon kevés európai országok közé tartozik, amelyek viszonylag hosszú ideje vegyes rendszerben választják meg a parlamenti képviselőket. Az 1992-ben elfogadott választási törvény alapján 71 képviselőt egyéni választókerületekben, kétfordulós abszolút többségi rendszerben választanak meg, míg további 70 képviselő arányoslistás rendszerben (ebből a szempontból az egész ország egy választókerületet alkot) kerül be a parlamentbe.⁵⁰ A törvény 8. cikke eredetileg úgy rendelkezett, hogy az egyéni választókerületek *népessége* legfeljebb 25%-os mértékben térhet el egymástól. Négy évvel később, 1996-ban úgy módosult a törvény, hogy az egyes választókerületekben a *választópolgárok* száma az összes választókerület alapján számított átlag 0,9–1,1-szerese lehet (ez a rendelkezés tehát $\pm 10\%$ -os eltérést tett lehetővé). 2002-ben a jogalkotó észlelte, hogy egyes választókerületek már 10%-nál nagyobb mértékben térnek el az országos átlagtól, azonban a választókerületek határának módosítása helyett egy „egyszerűbb” megoldás született: az engedélyezett eltérés mértékét az országos átlag 0,8–1,2-szeresére emelték. A módosítás több mint egy évtizeddel később került az alkotmánybíróság elé annak következtében, hogy parlamenti képviselők egy csoportja indítványozta a rendelkezés alkotmányellenesség nyilvánítását arra hivatkozva, hogy az egyes választókerületek választópolgárainak száma tekintetében lehetővé tett akár másfélszeres különbség sérti az alkotmány által deklarált népszuverenitás elvét és a választójog egyenlőségét. Az alkotmánybíróság a vizsgálatát követően megállapította a $\pm 20\%$ -os eltérés alkotmányellenességét.⁵¹ A határozat indokolását tanulmányozva figyelemreméltó, hogy a testület számára a Velencei Bizottság ajánlása nagyon erős orientációs pontot jelentett, és lényegében az abban foglalt $\pm 10\%$ -os (kivételesen $\pm 15\%$ -os) „mozgástérre” vonatkozó ajánlason alapult az alkotmányellenesség megállapítása. A formális mérce természetesen az

⁵⁰ A törvény angol nyelvű szövegét lásd a Központi Választási Bizottság honlapján: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.21164?jfwid=t60ymzslb>

⁵¹ Byla Nr. 10/2015 (2015 m. spalio 20 d. Nr. KT27-N16/2015). A határozat angol nyelvű fordítására lásd: <https://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1547/content>

alkotmánynak a választójog egyenlőségét kimondó (konkrétumokat azonban nem tartalmazó) rendelkezése volt, csak hogy utóbbi alapján aligha magyarázható meg, hogy a $\pm 20\%$ -os eltérés miért sérti a választójog egyenlőségét, miközben a $\pm 10\%$ -os eltérés még nem. (A testület akár úgy is érvelhetett volna, hogy a szabályozás „lazítása” visszalépést jelent a választójog egyenlőségének garanciáját tekintve, azonban a határozatból nem olvasható ki ilyesfajta gondolatmenet.) Az alkotmánybíróság egyúttal azt is leszögezte, hogy a Velencei Bizottság által kivételesen lehetővé tett $\pm 15\%$ -os eltérés alkalmazása is szükségtelen, ugyanis Litvániában nincsenek olyan speciális körülmények (mint pl. kisebbségvédelmi szempontok), amelyek indokolnák az átlagtól való nagyobb eltérést.

Amint a határozatból kiderül, az alkotmánybíróság beszerezte a parlament közigazgatási bizottsága elnökének, *Valentinas Bukauska*nak a véleményét is. A képviselő arra az álláspontra helyezkedett, hogy a $\pm 20\%$ -os eltérés *nem* alkotmányellenes.⁵² Az érveit azért érdemes alaposabban is felidézni, mert rávilágítanak a szavazatok súlyának kapcsolatban felmerülő dilemmákra.

1. A bizottsági elnök a véleményében egyrészt arra hivatkozott, hogy a szavazatok tényleges súlya csak a választási eredmények statisztikai elemzése révén ismerhető meg, és az eltéréseknek a választások eredményére gyakorolt hatása is csak matematikai és statisztikai módszerekkel vizsgálható. Álláspontja szerint az indítvány csak egy elméleti fejtegetés arra vonatkozóan, hogy az egyes választókerületekhez tartozó választópolgárok közötti nagyobb eltérés kihatással lehet a választások eredményére, és hogy a hatások bizonyos jelöltek számára kedvezőbbek.

2. A véleményben másrészt az a meglátás is szerepel, hogy a Velencei Bizottság $\pm 10\%/\pm 15\%$ -os ajánlása csak a többségi választási rendszerekre alkalmazandó, Litvániában viszont vegyes (kétszavazatos) rendszer működik, és – amint fentebb utaltam rá – a képviselők majdnem felét arányos-listás módon választják meg. *Bukauska* szerint mindez pedig azt jelenti, hogy egy választópolgár szavazatának (mármint a két szavazatának – H. A.) *összesített* hatása összemérhető a $\pm 10\%$ -os eltérést engedélyező, de arányossági elemeket nem tartalmazó rendszerekkel.

3. Az „ellenvélemény” végezetül annak is hangot ad, hogy a szavazatok tökéletesen egyenlő súlyát sem a többségi, sem pedig a többi választási rendszerben nem lehet elérni. A választási rendszer egyéb elemeinek (pl. a választókerületenként eltérő részvételi aránynak) erőteljesebb kihatása van a választások kimenetlérére, mint annak, hogy $\pm 10\%$ -os vagy $\pm 20\%$ -os eltérés lehetséges-e az egyéni választókerületekben.

Bár az alkotmánybíróság a határozatában közvetlenül nem reflektált a fenti érvekre, álláspontom szerint érdemes röviden visszautalni *Bukauska* felvetéseire, különösen a 2. pontban írtakra. Először is arra kell rámutatni, hogy a Velencei Bizottság ajánlásából nem igazán olvasható ki, hogy az eltérésre vonatkozó $\pm 10\%/\pm 15\%$ -os ajánlás kizárólag a többségi választási rendszerekre vonatkozna. Az ajánlás a *Guidelines on Elections* c. első rész I. 2.2. pontjában nagyrészt a *constituency* kifejezést használja, amely elvileg bármilyen (tehát nemcsak

⁵² Első rész II. pont

egymandátumos) választókerületet jelenthet. Az I. 2.2. ponton belül i–vii. alpontok találhatóak, és a *multi-member constituencies* kifejezés csak a vi. alpontban bukkan fel, miközben a $\pm 10\%/ \pm 15\%$ -os ajánlás a iv. alpontban található. A képviselő talán ezen textuális-logikai értelmezés nyomán jutott el arra a következtetésre, hogy a $\pm 10\%/ \pm 15\%$ -os ajánlás csak a többségi rendszereke vonatkozatható.

Ami az érvelés további részét illeti, a képviselő itt lényegében arra utal, hogy egy kétszavazatos vegyes rendszerben az egyéni választókerületi képviselőkre leadott szavazatok akár jelentősebben eltérő súlya is tolerálható, hiszen a rendszernek van egy arányos ága is, amely korrigálja az előbbi tényezőt, és így a litván vegyes rendszer az „összesített” arányosságát tekintve összemérhető azon többségi rendszerekkel, amelyek betartják a Velencei Bizottság ajánlását. (Főként, hogy Litvániában a 70 listás mandátum kiosztása központilag történik, ami nagyban növeli az arányosságot – szemben pl. a 7–20 mandátumos lengyel vagy a hozzávetőlegesen 5–25 mandátumos cseh területi választókerületekkel.) A gondolatmenet abból a szempontból figyelemreméltó, hogy a két szavazatot mintegy összeolvastva, azok együttes hatására helyezi a hangsúlyt: vagyis bár az egyéni választókerületekben eltérő lehet a szavazatok súlya, de a listás szavazatok pontosan egyforma súllyal rendelkeznek, és a két szavazatot „átlagolva” máris jelentősen csökken az egyes választópolgárok közti különbség a tekintetben, hogy mennyiben tudják a választások eredményét befolyásolni. Bár az érvelés bizonyos szempontból logikusnak tűnhet, csak hogy álláspontom szerint két probléma is van vele. Egyrészt összemossa a választójog alapjogi vonatkozásait és a választások kimenetelének arányosságát. Márpedig előbbinél a szavazatok egyenlő súlyán van a hangsúly – ez a választásoknak mintegy bemeneteli oldalát képezi; utóbbinál pedig a választási rendszer – pontosabban egy adott választás – kimenetelének arányosságáról beszélünk, vagyis, hogy az egyes jelöltekre/pártokra leadott szavazatok megoszlása mennyiben tükröződik vissza a mandátumok megoszlásában.⁵³ Alapjogi szempontból irreleváns a szavazatok mandátummá konvertálásának folyamata, ugyanis az általában nagyfokú aránytalanságot produkáló, a választópolgárok politikai preferenciáit gyakran erősen torzító brit relatív többségi megoldás éppen úgy beilleszthető a demokratikus választási rendszerek sorába, mint a szinte tökéletesen arányos holland választási rendszer.⁵⁴

A másik probléma abban rejlik, hogy a választójog egyenlőségének vizsgálatakor az adott ország választópolgárai által leadott szavazatokat (azok számát és súlyát) kell összevetni egymással, nem pedig a különböző államok szabályozásait kell

⁵³ Fontos megkülönböztetni egy adott választási rendszer arányosságát és egy adott választás kimenetelének arányosságát, ugyanis az egyes választási rendszerek változatlan jogi szabályozás mellett is képesek akár jelentősen eltérő arányosságú választási eredményeket produkálni. Így pl. a hazai 1994-es országgyűlési választás az arányosságát – pontosabban az aránytalanságát – tekintve az Egyesült Királyság választásaihoz állt közel, míg a 2006-ra kalkulált arányossági indexek összemérhetőek voltak az arányos választási rendszereknél számított értékekkel. Erről bővebben lásd: Tóth Csaba: Választási rendszer, in: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (szerk.: Körösi András), Budapest, Osiris-MTA TK, 2015, 234–237.

⁵⁴ Hasonlóan érvel az Alkotmánybíróság, rámutatva, hogy „A többségi vagy arányos, esetleg a vegyes rendszer alkalmazása önmagában nem veti fel a szavazatok egyenlő súlyának sérelmét” – 3141/2014. (V. 9.) AB határozat [39].

szembe állítani. (Természetesen az utóbbi vizsgálatnak is meg lehet a maga tudományos relevanciája, azonban a választójog egyenlősége szempontjából ez egy kevésbé fontos aspektus.)

Mégis gondolatébresztőnek tartom Bukauska felvetését abból a szempontból, hogy vajon – akár közjogilag, akár politikailag – mennyiben elfogadható egy kétszavazatos vegyes rendszerben az az érvelés, miszerint a szavazatok súlyát a két szavazat együttes hatásán keresztül kell megítélni. Ezzel kapcsolatban érdemes felidézni az Alkotmánybíróságnak a választási regisztrációt megsemmisítő határozatát, amelyben a következőképp fogalmazott: *„Ritkán lehet önmagában egyetlen választási szabályról vagy valamely választójogi jogintézményről megállapítani, hogy az a szabad választást korlátozza. A választási szabályoknak összességében kell megfelelniük annak a követelménynek, hogy mindenek felett a választók véleményének szabad kifejezését segítsék elő”*.⁵⁵ A „komplexitás érv” – más kontextusban – a fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztására vonatkozó szabályozást részlegesen megsemmisítő határozatban is felmerült, leszögezve, hogy *„a választási szabályozást a maga egészében, komplexitásában kell értékelni, és az egyenlőség követelményének érvényesülését ebben az összefüggésben kell megítélni”*.⁵⁶ Bár bizonyos szempontból adja magát az a gondolatmenet, hogy ezek alapján a korábbi választási rendszer még 2010-ben is védhető lett volna, hiszen a két szavazat a maga egészében minden bizonnyal jobban leképezte a választópolgári akaratot, mint pl. a brit relatív többségi rendszer (még ha utóbbiban a választópolgárok eloszlása arányosabb is volt), azonban ismét csak nem szabad szem elől téveszteni, hogy az összemérés során az *egy adott országon belüli* egyéni választókerületeket kell alapul venni.

Végezetül felmerülhet a kérdés, miszerint a litván alkotmánybíróság döntése mennyiben adaptálható a hazai viszonyokra, hiszen Magyarországon is az a $\pm 20\%$ -os eltérés engedélyezett, ami Litvániában alkotmányellenesnek minősült. Az alkotmányos mérce a két államban érdemben nem különbözik egymástól, hiszen bár mindegyik alkotmány utal a választójog egyenlőségére, azonban egyik sem tartalmaz konkrétumokat a választási rendszerrel kapcsolatban. A válasz során egyrészt arra kell rámutatni, hogy – amint fentebb jeleztem – a litván alkotmánybíróság számára a Velencei Bizottság ajánlása nagyon erős orientációs pontot jelentett, azaz a testület az ajánlást lényegében egy követendő normaként fogta fel. Egy normatív erővel nem bíró ajánláshoz való ilyen erős igazodás viszont értelemszerűen nem elvárható minden alkotmánybíróságtól, így a magyartól sem. Másrészt ismét fel kell hívni a figyelmet arra az elemzésre, amely szerint Magyarországon – elsősorban a megyehatár átlépésének tilalma miatt – lehetetlen lenne a 106 egyéni választókerület kialakítása, amennyiben az engedélyezett eltérés csak $\pm 15\%$ lenne. Harmadrészt azt is láttuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság – legalábbis még a 2005-ös határozatában – jóval „lazább” mércét állított fel, amikor csak a kétszeres eltérésről állította, hogy az *„minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével”*.⁵⁷ Összességében tehát a litván példa alapján a legkevésbé sem

⁵⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat [58]

⁵⁶ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat [41]

⁵⁷ Az egyéni választókerületekben jegyzékbe vett választópolgárok száma közötti kétszeres eltérés elvileg

állítható, hogy a jelenlegi hazai szabályozás alkotmányossága veszélyben forogna.

5. Összegzés

Bár a rendszerváltás utáni Magyarország egyedülállónak bizonyult a térségben azzal, hogy a demokratikus átmenet során megalkotott választójogi törvény minimális módosításokkal mintegy két évtizeden át hatályban volt, az 1989-es parlamenti választási rendszer lényegében folyamatos közjogi és főként politikai viták tárgyát képezte. A választójog egyenlőségével – legalábbis a szavazatok azonos súlyával – kapcsolatos polémiák a 2011-es Vjt. elfogadásával látszólag nyugvópontra jutottak, azonban jelen tanulmány több olyan problémát is felvetett, amelyek rávilágítanak a még mindig fennálló dilemmákra. Álláspontom szerint az egyéni választókerületek lakosságszám alapulvételével történő kialakítása demokráciaelméleti megfontolásokból (ti. az országgyűlési képviselő a lakosság/népesség egészét képviseli) és pragmatikus szempontból is indokolható lehet, de a választókerületi határok felülvizsgálatának ütemezése is átgondolásra szorulhat. Ezen kívül természetesen a választókerületi revízió más – jelen tanulmányban nem érintett – aspektusai is alaposabb vizsgálatot érdemelnek. Így pl. – amint arra a Velencei Bizottság fentebb hivatkozott véleménye is rámutat – átgondolandó, hogy mennyiben célszerű, hogy egyedül az Országgyűlés dönt a választókerületek módosításáról, és a törvényben nincs intézményesítve egy független szakértői előkészítő bizottság, illetve a későbbiekben az is problémás lehet, hogy a törvényben nincs explicit rendelkezés arra, hogy mi a teendő, ha az egyik megye már nem „fér bele” a részére megállapított választókerület-számba. (Amint láttuk, Tolna megye akár egy évtizeden belül „elveszíthet” egy egyéni választókerületet.)

Az vitathatatlan, hogy az új Vjt. jelentős előrelépést jelentett a szavazatok egyenlő súlyának megvalósítása szempontjából, azonban a szabályozás további finomhangolásra szorul – szem előtt tartva természetesen, hogy a választójognak lényeges szerepe van a ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében. A két Pest megyei választókerület átrajzolása több szempontból is érdeklődéssel várt esemény lesz, hiszen a rendszerváltás után ez lesz az első – a mindenkori hatályos törvény keretei között történő – „kiigazítás”. A módosítást megelőző eljárás minden bizonnyal újabb adalékokkal szolgál majd a jelenlegi szabályozás értelmezéséhez.

akkor lenne lehetséges, ha a törvény $\pm 33,3\%$ százalékban maximalizálná az országos átlagtól való eltérést.