

A 2010 utáni törvényalkotási viták és a 2011. évi CCIII. törvény születése

© HORVÁTH Ágnes
Eszterházy Károly Főiskola, Eger
elon456@yahoo.com

A következő választások után addig nem látott helyzet állt elő a magyar parlamentarizmus rendszerében, ugyanis egyetlen politikai erő még sohasem szerzett ekkor a többséget a Magyar Országgyűlésben, mint a Fidesz-KDNP pártszövetség. Ennek megfelelően a törvényalkotásban paradigmaváltás következett be. Ekkor a jobboldali többségben felmerült egy olyan új választási törvény igénye, amely kiválthatja az 1997. évi C. törvényt. Többek között egy más struktúra szerint felépülő egyéni választókerületi rendszer kialakítása és a választópolgárok névjegyzékbe való felvételének szabályozása is napirendre került. A választási törvényekhez 14 alkalommal nyújtottak be módosító indítványokat, ebből ötöt fogadott el a parlament és egy pedig még mindig a köztársasági elnök aláírására vár. A 2010. évi választások utáni parlamentarizmusban addig teljesen szokatlan elemek jelentek meg. A választási törvénymódosítások kapcsán egyetlen egyszer sem nyújtott be javaslatot a kormány – pedig korábban az előterjesztő rendszerint a belügyminiszter volt –, hanem egyéni képviselői indítványok formájában érkeztek a beadványok. Mindemellett a kétharmad biztos tudatában igen könnyen fogalmazták újra a törvényeket. Talán éppen ezért érte a magyar kormányt megannyi bírálat egyrészt az Európai Unió, másrészt a Velencei Bizottság részéről. A legkomolyabb reformtörekvés, az előzetes regisztráció eltörlése után is maradt még olyan kritikus lépés, amely további vitákat generál mind a hazai, mind a külföldi szakértők között.

A törvénykezés folyamata

A benyújtott javaslatok sorát a T/18-as számú nyitotta meg, amelyet három Fideszes és egy KDNP-s képviselő jegyzett. A fontosabb elemeket nézve ebben a javaslatban jelent meg a ciklus során először a kisebb, 198 képviselőből álló parlament, illetve ez még a kétfordulós választásokat preferálta, de már csak feltételekkel. Az indoklásban a képviselők kitértek arra, hogy szerintük feleslegesen léteznek a megyei és fővárosi listák, ezért azokat feltétlenül meg kell szüntetni és helyettük csak országos listák maradhatnak. (Ez a fajta vita a listákról már megjelent az 1989. évi Ellenzéki Kerekasztal megbeszélések során is. Akkor a történelmi pártok (KDNP és FKgP) preferálták leginkább az országos listák kialakítását, mindezt természetesen az egyéni választókerületek nélkül képzelték el.) A javaslat előterjesztői az egyéni választókerületi rendszerrel kapcsolatban, a 2010. évi választásokból azt a tapasztalatot vonták le, hogy az első fordulóban legtöbb szavazatot kapott képviselő jutott mandátumhoz a második fordulóban. Ezért véleményük szerint a második forduló megtartása csak abban az esetben szükséges, ha az elsőben a választás érvénytelen (vagyis a választópolgárok kevesebb, mint 50%-a szavazott), vagy szavazategyenlőség áll fenn. A törvényjavaslatot végül az Országgyűlés nem tárgyalta, mivel az Alkotmányügyi bizottság tárgysorozatba sem vette.

Az ellenzéki válasz nem váratott sokáig magára, így az MSZP képviselői nyújtottak be T/20 számmal egy módosító javaslatot. Ezzel a javaslattal a képviselők szintén egy kisebb létszámú parlamentet kívántak kialakítani, összesen 199 fővel, illetve a választókerületek kérdésében visszanyúlt az 1989-ben is vitákat generáló megoldáshoz, vagyis hogy az egyéni választókerületi rendszer megszűnik és helyette egy országos listára adhatják le a választópolgárok a voksaikat, ezzel összesen 176 képviselőt juttatva az Országgyűlésbe. Ezt a létszámot pedig egy „kompenzációs mandátum” segítségével egészítették volna ki. Ezzel az ország területe egy választókerületet alkotott volna. Ez a tervezet – akár csak kormánypárti elődje – az Alkotmányügyi bizottság által elutasításra került.

Az első törvényerőre emelkedett módosítás májusban került a Ház elé. A T/58 számú javaslat többek között újradefiniálta a kampány és kampánycsend időszakának hosszát, az ajánlócédula gyűjtésének idejét. Mindezt a már sokszor hangoztatott költséghatékonyság jegyében. Ez a javaslat 2010. évi LX. törvény néven lépett hatályba, és ahogyan azt az expozéban is elmondta a debreceni polgármester – ez az expozé egyébként az eddigi parlamenti gyakorlattal teljesen eltérő mozzanat volt, mivel nem egy miniszter, vagy más kormánytag, hanem egy egyéni képviselő tartotta a törvénytervezet ismertetését – a törvénymódosítás nem teljes körű, és gyakorlatilag csak az önkormányzati választásokat érinti, hiszen az országgyűlési választásokkal kapcsolatban csak egy évvel későbbre lehet egy új törvényi háttérrel kidolgozni. Az ellenzék tiltakozott a törvénymódosítás ellen, sürgősen tartva azt. Az is elhangzott, hogy a bizottsági viták során Jóri András adatvédelmi biztos felvetette, hogy a választópolgárok tilthassák le a pártok által, a kopogtatócédulákon begyűjtött adataik közlését egy harmadik személy felé (vö. Gaudi-Nagy Tamás felszólalása 2010. június 1-én, a 10. ülésnapon). Ez eddig nem jelent meg egyetlen választási törvényben sem, viszont az ekkor még negligált felvetés később egy egyszerűbb formában visszaköszönt a törvényi háttérben.

A következő javaslat (T/371) az OVB tagjainak mandátumidejét csökkentette, így a törvényjavaslat szerint minden választás előtt, tehát négyévente kell majd a bizottságot megválasztani. A törvény a soron következő országgyűlési és önkormányzati választások előtti 42. napra tette esedékké ezt a folyamatot, amely figyelembe véve a benyújtás június 14-i dátumát a soron következő önkormányzati választásokra volt tervezve. Természetesen a szokásos egyéni képviselői indítvány formájában érkezett a módosítás. A parlamenti vita során az egyik indok az Országos Választási Bizottság döntéseinek az Alkotmánybíróság általi többszöri bírálata volt, amely álláspont a Fidesz részéről az akkori és a jelenlegi folyamatok fényében igen csak ambivalens megnyilvánulás. Az ellenzék részéről felszólaló képviselők kritizálták az egyéni indítvány lényegét, azt „látszatintézkedésnek” (Novák Előd a Jobbik soraiból), illetve a kezdeményezést jónak, ám annak módját elkapkodottnak és támogathatatlannak ítélték. (Schiffer András az LMP akkori frakcióvezetője. A törvénytervezetet, mint arról volt szó, június 14-én nyújtották be, és június 26-án már el is fogadta azt az Országgyűlés.) A törvénymódosítást végül a kétharmados parlamenti többség segítségével szavazták meg a kormánypártok, az ellenzék pedig egyöntetűen ellenkező álláspontra helyezkedett a szavazás során. A javaslat a LXI. törvény néven került elfogadásra.

A következő módosítás a T/3557. számú törvényjavaslatként került benyújtásra ismét csak egyéni indítványként, amelyet egy Fideszes és egy KDNP-s képviselő jegyzett. A javaslatnak 2011. július 11-én történt az akceptálása és a 2011. évi XCVIII. törvény címen módosította az időközi országgyűlési képviselő választások első, és második fordulójában szükséges érvényességi küszöböt oly módon, hogy az

előző, 1989. évi XXXIV. törvény 4. számú mellékletéből – a *Lehet Más a Politika* elnevezésű parlamenti párt javaslatára – kivette a „d” pontot, és így eltörölte a fordulóknak részvételi minimumát. Az ellenzéki kifogások természetesen nem maradtak el, amelyek a javaslat időközi választásokra történő vonatkozását kifogásolták. A legfőbb ellenérv ezzel kapcsolatban az volt, hogy az új törvény értelmében megjelenő eltörölt részvételi küszöb a képviselők legitimitációját redukálná. Az eredeti részvételi arány, amely ötven százalékban volt meghatározva, gyakorlatilag eltöröltődött, csak az eredményességi küszöb ötven százaléka maradt meg. Ez elméletben akár egyetlen választópolgár voksát is jelentheti. Az ellenzék közül viszont az LMP némi módosítással, de támogathatónak találta a javaslatot. A soron következő módosítás gyakorlatilag egy teljesen új választási törvény bevezetőjévé vált, amely alapvetően változtatja meg, illetve cseréli le az addig megalkotott törvényeket.

Ezzel elérkezett a jelenleg már hatályba lépett 2011. évi CCIII. törvény, amely jelentős politikai vitákat generált. Új struktúrát hozott létre a választókerületek kiosztásánál, amelyről még ma is folynak viták, de gyakorlatilag abban a szakértők kezdenek egyetérteni, hogy az úgynevezett *gerrymandering* nem valósult meg, illetve az ország területe, népsűrűsége és a megyék területi kiterjedései nem is teszi lehetővé egy igazán arányos egyéni választókerületi rendszer kialakítását. Ez azért van így, mert a törvény szerint a választókerületek határai nem léphetik át a megyék területi határait (vö. 4.§. (2) bekezdés a) pontjával). Ez matematikailag egyszerűen lehetetlen. A törvény 199 képviselői helyet ír elő a Magyar Országgyűlésben, így 1985 óta először került napirendre a parlamenti létszám átalakítása. A választások pedig egyfordulósá válnak, amely szintén jelentős újítás az 1994-ben lebonyolított önkormányzati képviselő-választások törvényi háttéré óta. A törvény 2.§. (3) bekezdésében foglalt szabály még nem lép életbe a következő választások alkalmával. Ez a rész a büntetett előéletűek és elmebetegséggel rendelkezők választhatóságát korlátozza.

Jelenleg a Magyar Országgyűlés kettő, a választási törvényekkel kapcsolatos módosító indítványt tárgyal. A T/8405. számú javaslatot 2012 szeptemberében nyújtotta be több kormánypárti képviselő. Az előző törvényhez képest még nagyobb politikai ellenállást váltott ki az előzetes regisztráció felvetése. Ez szintén egyedülálló megoldást jelentett volna a magyar gyakorlatban, hiszen már a Kádár-rendszer óta a választópolgárok automatikusan kerülnek regisztrálásra. A javaslat más lényeges területei, a kisebbségek parlamenti képviselete, illetve az Országos Választási Bizottság és az Országos Választási Iroda nevének és tagságának megváltoztatása. A bizottság esetében az „országos” megjelölést a „nemzeti” váltja majd fel és az OVI helyett létrejönne a Nemzeti Választási Központ. A tagok mandátuma kilenc évre szólna, illetve csak hetet lehetne jelölni erre a pozícióra. (Mindezt alig két évvel annak a törvénynek az akceptálása után, amely a tisztségek négyévenkénti megújítását tette lehetővé.) Megjelenne a külföldön történő szavazás menetében a korábban – mint például az Európa Parlamentbe delegált képviselők megválasztásáról szóló vitában 2003-ban – annyira ellenezett levélben történő voksolás, amellyel élhetnek a magyarországi választásokba első ízben beleszólható határon túli magyarok is. Az igazolással történő szavazás kérdésében pedig egy olyan szabályozás került be, hogy aki nem a lakóhelye szerinti választókerületben voksol, az viszont ugyanúgy a lakóhelye szerinti jelöltre szavazhat. Az úgynevezett „voksturizmusnak” ezzel a szabállyal kívánnának gátat szabni. A javaslatot az Országgyűlés ugyan elfogadta, de az előzetes regisztrációra vonatkozó paragrafus miatt az Alkotmánybíróság 2013. január 13-án alaptörvény-ellenesnek ítélte meg, így

ismét a házbizottságok asztalára került. A parlament előtt hever még egy egyéni módosító javaslat, amely a 2011. évi CCIII. törvény egyes pontjainak újraértelmezése, mégpedig a választókerületek variálhatóságával kapcsolatban. Az eredeti törvényben a választókerületek kijelölésének határideje a törvény életbelépése után tartott választások volt, a módosítás ezzel ellentétben a 4.§ (6) bekezdésének életbe léptét csak a választások utánra teszi. Ez teljesen egyértelmű szándék az ad hoc változtatásra, ha tetszik a *gerrymandering* gyakorlására, mert a paragrafus bekezdése kimondja, hogy a választókerületek határait a választások előtt egy évvel már meg kell határozni. (Ez a határidő lassan lejár.) Ez tulajdonképpen megtörtént, de a már említett okok miatt ma Magyarországon lehetetlen olyan választókerületi rendszert találni, amely matematikailag bármilyen pártnak jelentős előnyt biztosíthat. Ennek kompenzálására vezette be a kormánypárti többség a regisztrációt, amely nem sokkal később elbukott az Alkotmánybíróság előtt. A választási törvények terén, a Fidesz-KDNP szövetség számára előnyös választási eredmény érdekében ezzel a javaslattal ismét az választókerületek variálásához nyúltak vissza. Az eredmény persze csak akkor lenne kielégítő, ha a parlamenti többség eltörölné a megye, illetve fővárosi határokhoz kötött választókerületi kialakítást.

A kormány törekvéseit nem csak a saját ellenzéke, de az Európai Unió, illetve a Velencei bizottság is kritikusan fogadta. Az a kitétel, amely a kampányhirdetésekre vonatkozik nem korrelált az európai gyakorlattal vagyis, hogy a kereskedelmi médiákban nem jelenhetnek meg kampányüzenetek. (A kormánypártok hivatkozása arra szolgált, hogy ez a megoldás megterheli a pártok költségvetését, amely a kampánypénzek ésszerűtlen felhasználásához vezet.) Későbbi módosítás során a hirdetés lehetősége az országos listát nem állító pártok esetében ismét megjelent, ám ezzel a nagy ellenzéki pártokra vonatkozóan megmaradt az eredeti törvényben foglalt tilalom, vagyis a kormány elérte eredeti célját.