

Választójog és demokrácia

© Horváth Ágnes

Eszterházy Károly Főiskola

ahorvathdr@gmail.com

Bevezetés

A politikai életben való részvétel lehetőségét, a választójoggal rendelkezést manapság az egyik legfontosabb demokratikus jogként, a demokrácia kikerülhetetlen tartozékaként szoktuk értelmezni. Az általános, titkos, egyenlő választójog gyakorlását egyetlen meghatározó politikai eszmerendszer, egyetlen jelentős politikai erő sem kérdőjelezi meg a XX. század második felétől kezdve. Igaz ez akkor is, ha a "szocialista" országokban ez a választás formálisan zajlott, igazi tétje 1948-89 között nem volt. A választójog demokratikus kritériumainak kialakulása nagyon hosszú történeti fejlődés eredménye, amely a polgári jogállam kialakulásától a demokratikus államiság kiépüléséig tart, és a demokratizálódás lépcsőfokaid halad keresztül. A folyamat a jogállamiság kívánalmának 17-18. századi, felvilágosodás kori megfogalmazásával kezdődött, amikor először hívták fel a figyelmet a hatalom pluralitásának, megosztásának és ellensúlyozásának fontosságára, illetve az emberek alapvető jogainak törvényi védelmére. Ezen célok megvalósítása, az alkotmányos rendszerek létrehozása (Nagy-Britannia, Amerikai Egyesült Államok) még nem jelentette a demokrácia kiteljesedését az érintett országokban, hiszen az alkotmányok ugyan rendelkeztek a választójog kérdéséről, de az nem vált általánossá, titkossá, arányossá vagy közvetlenné. A demokrácia – amely a politikai egyenlőség elvét hivatott megvalósítani – megvalósításához csak a választójog kiterjesztésével, majd általánossá tételével lehetett eljutni.¹ A tanulmány első részében ennek a folyamatnak a legfontosabb *magyarországi* állomásait mutatjuk be, második felében arra keressük a választ, hogy mi a szerepe napjainkban a demokratikus rendszerek működésében a választójognak, melyek azok a kihívások a politikai életben, amelyekre a választójog kapcsán is reagálni szükséges.

A polgárosodás hármass fogalma

A polgári alkotmányos államtól a demokrácia kialakulásáig tartó folyamat értelmezését a polgár, polgárosodás fogalmának meghatározásával célszerű kezdenünk. A téma igen kiterjedt szakirodalommal rendelkezik, így csak a kulcsfontosságú szempontokat emelem ki. A klasszikussá vált weberi értelmezés szerint a polgárt három szempont figyelembe vételével lehet definiálni:² (1.) Osztálykategóriaként, vagyis olyan emberek közösségeként, akiket sajátos

¹ Vö. Haskó Katalin – Hülvely István: *Bevezetés a politikatudományba*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 165.

²Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 2/1. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

tulajdonosi, piaci-gazdasági helyzetükből adódóan sajátos gazdasági érdekek kapcsolnak össze. A polgárok tehát ezen megközelítés szerint a piacgazdaság szereplői, tulajdonosi vagy munkavállalói minőségben. (2.) „Rendi” értelemben a polgárság olyan emberek közössége, akik hasonló életmódot követnek, meghatározott szintű (adott kor és terület viszonyaitól függő) iskolázottsági és műveltségi szinttel bírnak, valamint örökölt vagy foglalkozásukból adódó presztízzsel rendelkeznek. (3.) Politikai értelemben olyan emberek közössége, akik meghatározott politikai, állampolgári, gazdasági jogokkal bírnak és ezek birtokában részt vesznek az érdekérvényesítésben.

E három nézőpont alapján lehet értelmezni a polgárosodás jelenségét is. Így az olyan társadalomtörténeti folyamatként definiálható, amelynek során (1.) kiszélesedik a tulajdonosi réteg, (2.) elterjed és mintává válik a polgári létforma és (3.) deklaráltnak a polgári szabadságjogok, általánossá válik a polgári jogrend. Kende Péter szerint a polgárosodott társadalom: (1.) Olyan közösség, amely piaci viszonyok között az urbanizáció korát éli, és amelyben a tulajdonosi réteg a társadalom egészéhez viszonyítva egyre szélesebb méreteket ölt, illetve a tulajdonos-bérből élő viszony válik meghatározóvá a gazdasági szférában. (2.) Olyan közösség, amelyben teret hódított a polgári létforma, amely minimális programként számolja fel az analfabetizmust, saját ambícióinak megfelelő oktatási-képzési struktúrát vezet be³ és olyan technikai újításokkal él, amelyek átalakítják az emberek életmódját, szabadidejét, stb. (3.) A polgárosodás az a társadalmi, politikai átalakulás, melyben egy meghatározott politikai közösség sikeresen leküzdö a feudális viszonyokat és amely a polgári szabadságjogok egyre szélesebb körű biztosítására épül és végül a jogegyenlőség megteremtéséhez vezet.

Az iménti összefoglalóból jól látható, hogy a weberi értelmezés alapján a polgárosodás három szinten értelmezhető, amelyek külön-külön is fontos mérföldköveket jelentenek a társadalom mozgásában, de a polgárosodást együttesen képviselik.⁴ Ahogyan Mark Billinge is kifejti tanulmányában, a polgárosodás, vagyis a polgárság emancipációja majd előretörése a korábbi (földbirtokos rétegnek kedvező) gazdasági struktúrák hanyatlása miatt válik lehetségessé, ugyanakkor a hegemon pozíció kialakítása a kultúra intézményein keresztül történik meg.⁵ A polgárság, illetve azon belül a középosztály megerősödése a város speciális, vagyoni és társadalmi tőkeképző funkciói nélkül nem lett volna

³ Lásd erről Mark Billinge: Hegemónia, osztály és hatalom a késő György-kori és a korai viktoriánus Angliában: kultúrföldrajzi megközelítés. In *A brit gazdaság és társadalom a XVIII-XIX. században*. Szerkesztette: Tímár Lajos. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 1999. 185-208. pp. (201. old.).

⁴ Természetesen figyelembe kell vennünk azt is, hogy a polgárság sajátos belső rétegződéssel rendelkezik, az egyes rétegek között pedig jelentős érdekellentétek is fennállhatnak, sőt – ahogy az Magyarországon is megfigyelhető – a polgárság elit rétege mintaként inkább az arisztokráciára tekint, mintsem a középosztály polgári értékrendjére. Vö. Tímár Lajos: Témák és módszerek. A XVIII-XIX. századi brit gazdaság és társadalom történeti földrajzi perspektívában. In *A brit gazdaság és társadalom a XVIII-XIX. században*. Szerkesztette: Tímár Lajos. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 1999. 185-208. pp. (10. old.).

⁵ Billinge részletesen taglalja a 18-19. századi angol polgárság kulturális attitűdjeinek változásait, amelyek politikai törekvésekkel is párhuzamba állíthatók. Lásd: Mark Billinge: Hegemónia, osztály és hatalom a késő György-kori és a korai viktoriánus Angliában: kultúrföldrajzi megközelítés. In *A brit gazdaság és társadalom a XVIII-XIX. században*. Szerkesztette: Tímár Lajos. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 1999. 185-208. pp. (185. old.).

lehetséges, ugyanakkor a polgárságnak a már meglévő gazdasági potenciál birtokában is komoly harcot kellett vívnia a társadalmi hegemoniáért.⁶

A választójog fejlődése – a demokratizálódás feltétele

A polgári államok kialakulásával, a felvilágosodás filozófiai eszméinek elterjedésével dinamikus fejlődésnek indult az egyének jogainak megfogalmazása és hivatalos állami dokumentumokban való rögzítése. A felvilágosodás hatására az emberi jogok értelmezése az ókori klasszikus természetjogi megközelítés alkalmazta (elszakadva a keresztény természetjegtől). Ilyen módon elsőként a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jogot, valamint a törvény előtti egyenlőséget, a vallási és lelkiismereti szabadságot definiálták az embert születésétől megillető jogokként, amelyek ugyan nem az államtól származnak, de meglétüket az biztosítja.

Az alapvető emberi jogok a természetjogi felfogás értelmében elidegeníthetetlen jogok, amelyek megfogalmazását a demokratikus alkotmányoknak tartalmazniuk kell. Az alapvető emberi jogok közé tartoznak a szabadságjogok (élethez, szabad mozgáshoz, testi sérthetetlenséghez való jog, lelkiismereti- és vélemény szabadság, véleménynyilvánítás szabadsága, sajtószabadság, gyülekezési és egyesülési szabadság). A szabadságjogok mellett említjük meg a polgárjogokat, amelyek között a legfontosabb a demokratikus választójog. Végül az alapvető emberi jogok közé tartoznak az ún. szociális jogok.⁷

A választójog fejlődése – a demokratizálódás alapfeltétele

A választójog, mint a demokráciákban létező legfontosabb politikai és állampolgári jog eszmei előképe a felvilágosodás szerződéselméleteiből, a népszuverenitás gondolatából eredeztethető. A ma létező választójog demokratikusnak nevezett kritériumai hosszas történeti fejlődés eredményei. A választójog *általánossága* azt jelenti, hogy az állam területén élő minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy választó és választható legyen (aktív és passzív választójog egysége, egybeesése nem feltétlenül valósul meg minden országban), részt vegyen az országos és helyi népszavazásokon, népi kezdeményezésekben. A választójog *egyenlősége* arra vonatkozik, hogy minden egyes választópolgár szavazata ugyanannyit ér. Ennek az igen fontos elvnek az érvényesítését a nagyjából egyenlő szavazópolgárt tömörítő választókerületek kialakításával (annak érdekében, hogy a mandátumszerzéshez nagyjából ugyanannyi szavazatra legyen szükség), illetve az arányos választási rendszerrel biztosítják. A választás *közvetlensége* arra utal, hogy a választópolgár a szavazás alkalmával közvetlenül az általa támogatott jelöltre vagy pártra szavaz. Végezetül a szavazás *titkossága* a közvetlen befolyástól mentességet biztosítja.⁸

Jóllehet valamennyi imént említett tulajdonság feltétele a választójog demokratikus jellegének, mégis a választójog általánosságának kérdése tűnik a legnagyobb

⁶ Vö. Mark Billinge: Hegemónia, osztály és hatalom a késő György-kori és a korai viktoriánus Angliában: kultúrföldrajzi megközelítés. In *A brit gazdaság és társadalom a XVIII-XIX. században*. Szerkesztette: Tímár Lajos. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 1999. 185-208. pp.

⁷ Lásd Haskó Katalin – Hülvély István: *Bevezetés a politikatudományba*. Osiris Kiadó, Budapest. 2003. 165-167.

⁸ Vö. Bayer József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. 211-213.

horderejűnek a demokratizálódási folyamatok szempontjából. Jóllehet köztudomású, hogy a választójog sokáig még azokban az országokban sem volt általános, amelyeket – némi túlzással és erős általánosítással – a demokrácia mintapéldáiként szoktunk emlegetni. Ahogyan korábban már utaltam rá, a polgári állam eredeti értelmezése és az alkotmányos berendezkedés önmagában nem jelentette a demokrácia kiteljesedését és ennek egyik legékezebb bizonyítéka éppen a választójog korlátozottsága. A választójog kiterjesztését és általánossá tételét ekképpen az alkotmányos berendezkedésű polgári államok demokratizálódásának részeként is értelmezhetjük.

Magyarországon a választójog evolúciójának története 1848-ban kezdődött, amely folyamatnak az első lépése a rendi jellegű országgyűlés népképviselői alapra helyezése volt. Az 1848. évi áprilisi törvények értelmében a választásra jogosultak aránya 10% körülire növekedett. Jóllehet az addigi kiváltságos rétegek továbbra is megtarthatták választási jogukat, a kedvezményezettek köre bővült: azok a 20. életévüket betöltött férfiak szavazhattak, akik Magyarországon születtek (vagy honosítottak), modern szóhasználattal cselekvőképesnek számítottak, nem álltak bűnvádi eljárás alatt, törvényesen bevett felekezethez tartoztak, és megfeleltek a vagyoni és műveltségi cenzus kritériumainak.⁹ Ezen a rendszeren az izraelita vallás törvényi egyenjogúságának 1867. évi elismerésétől¹⁰ eltekintve csak 1874-ben történt jelentősebb módosítás. Noha már ekkor megjelent az általános és egyenlő szavazati jog követelése a parlamenten belül is, a változtatások mindösszesen csak az adócenzus bevezetését jelentették, amely, egyéb korlátozó szabályokkal egyetemben valójában jelentősen csökkentette a választásra jogosultak számát az országban.¹¹ Szintén a nyugat-európai tendenciákkal ellentétes volt az 1877. évi törvény, amely a választókerületek kialakításáról rendelkezett és erősen egyenlőtlené tette a mandátumszerzéshez szükséges szavazatok számát a különböző kerületekben.¹² A következő választójogi reformra 1913-ban került sor, amikor a törvényhatósági jogú városokban bevezették a titkos szavazást, valamint mérsékeltek az adócenzust, ugyanakkor a választójog gyakorlását iskolai végzettséghez kötötték. A választásokon való részvétel további feltétele a harmincadik életév betöltése volt.¹³ Ezt követően a Károlyi-rendszer alkotott új választójogi törvényt. Az Első Magyar Népköztársaság 1918. évi törvénye a nemzetgyűlési választásokon való részvételt a huszonegyedik életév betöltéséhez és magyar állampolgársághoz kötötték. Lényegi fontosságú, hogy a magyar

⁹ 1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követeknek népképviselői alapján történő választásáról. <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5273> (2014. június 15.)

¹⁰ 1867. évi XVII. törvénycikk az izraeliták egyenjogúságáról polgári és politikai jogok tekintetében. <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5318> (2014. június 15.)

¹¹ 1874. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről. <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5645> (2014. június 15.) A választójoggal a törvénycsomag I. fejezete foglalkozik az 1-16. paragrafusokban. Ezt követően a törvény részletesen kitér a központi választmányra, a választók névjegyzékének összeállítására, a választási eljárásra és a szankcionálási lehetőségekre.

¹² Az 1876. évi XXXIII. tc. által területekre nézve szabályozott törvényhatóságokban az országgyűlési képviselő-választókerületek új beosztásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről. <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5774> (2014. június 15.)

¹³ 1913. évi XIV. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról. <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7210> (2014. június 15.). A törvény igen komplex módon rendelkezik a választói jogosultságról és a választhatóságról, a választókerületekről és szavazókörokről, a központi választmányról, a választói névjegyzékről, a választások kitűzéséről, előkészítéséről, a képviselőjelölésről, a nyilvános és a titkos szavazás módjáról és végezetül a szankcionálásról.

történelemben először és világviszonylatban is igen korán kaptak választójogot azok a magyar állampolgárságú nők, akik betöltötték huszonnegyedik életévüket és az írás-olvasás képességének birtokában voltak. Egyéb tekintetben mind a vagyoni, mind pedig a műveltségi cenzust eltörölték. Ugyanakkor a választójog e törvény értelmében nem illette meg azokat, akik közsegélyből éltek, csődeljárás alatt álltak vagy egyéb bünvádi eljárás indult ellenük.¹⁴ A törvény gyakorlati kipróbálására a Tanácsköztársaság kikiáltása miatt nem kerülhetett sor. Szót kell ejtenünk a Friedrich István kormánya által életbe léptetett 1919-es választójogi reformról is (5985/1919. ME rendelet). Ez nagymértékben épült a korábbi gyakorlatra, sőt az egyébként nem elismert Tanácsköztársaság választójogi rendjére is. A választásokon való részvételt nők és férfiak esetében is a huszonnegyedik életév betöltéséhez kötötték, a nők esetében viszont továbbra is fenntartották az írni-olvasni tudás szempontját.¹⁵ Mivel a nemzetgyűlési választásokat 1920-ban e választójogi rendelet alapján tartották, gyakorlatilag ekkor szavazhattak először Magyarországon a nők. Az 1922. évi gróf Bethlen István által miniszterelnöki rendeletként (2200/1922. ME rendelet) életbe léptetett választójogi reform ismét magas vagyoni és műveltségi cenzust vezetett be, amellyel jelentősen visszaesett a választásra jogosultak összlakossághoz viszonyított aránya. A nők részvételi jogának életkori kritériumát harminc évre emelték. A nagyvárosok kivételével nyílt szavazás volt érvényben. Az 1922. évi választójogi rendelet 1925-ben törvényerőre emelkedett. A 20. századi Magyarország első, a választási rendszert komplex módon kezelő és meghatározó 1925. évi választójogi reformja a Bethlen-kormány tevékenységének eredménye. A rendelet legfőbb újdonsága, hogy a jelöltállítás feltételül meghatározott számú ajánlások összegyűjtését tette.¹⁶ A Lex Bethlen jogkorlátozó és a modern nyugat-európai tendenciákkal teljesen ellentétes választójogi törvénye hatalmas vitákat keltett Magyarországon, különösen a szociáldemokrata párt részéről. Részben ennek következménye, hogy az Országgyűlés 1938-ban újabb törvényt fogadott el, amely végre megvalósította a választások titkosságának elvét. Mivel a nagyvárosokban csak ún. lajstromos választást, vidéken azonban a lajstromos mellett egyéni választást is tartottak, a választójog gyakorlatilag plurális lett, hiszen a vélhetően politikailag konzervatívabb vidéki lakosság kétszeres választójog birtokosa lett. A lajstromos választókerületekben a férfiak részvételi joga huszonhat évre emelkedett. Férfiak esetében további kritérium volt, hogy az illető legalább tíz éve rendelkezzen magyar állampolgársággal, hat éve helyben lakjon és legalább hat elvégzett elemi osztállyal rendelkezzen. A lajstromos kerületekben élő nők részvételi jogát a harmincadik életév betöltéséhez és önfenntartó képességhez kötötték, ez alól akkor kaphatott felmentést, ha három vagy több gyermeket nevelt. Egyéni kerületekben a korhatár mind a férfiak, mind pedig a nők esetében a harmincadik életév betöltése volt. Emellett feltételül szabták mindkét nem esetében a minimálisan tíz éve fennálló magyar állampolgárságot, az állandó foglalkozást és a családfenntartói státuszt. Alapvetően tehát az 1938. évi választójogi törvény¹⁷ is rendkívül alacsonyan tartotta a választásra jogosultak arányát és továbbra is feltűnően kedvezett a

¹⁴ 1918. évi XVII. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.
<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7409> (2014. június 15.)

¹⁵

¹⁶ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.
<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7637> (2014. június 15.)

¹⁷ 1938. évi XIX. évi törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.
<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8074> (2014. június 15.)

kormánypártnak, még a szélsőjobboldal 1939. évi választásokon történő megerősödésének ellenére is.

A II. világháborút követően 1945-ben újabb választójogi törvény született, amely kimondta az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választás elvét, az arányos képviselő megvalósítása mellett pártlistákra lehetett szavazni. A „népi demokratikus rendszer” az állampolgárok soha nem látott tömegét juttatta szavazati joghoz, de a kor szellemének megfelelően voltak olyan társadalmi csoportok, amelyeket kizártak, vagy korlátoztak a választójog gyakorlásából. A magyar állampolgárság kritériuma mellett a lakással rendelkezés követelménye is megmaradt. Habár a vagyoni és műveltségi cenzust eltörölték, ún. nemzetiségi cenzust vezettek be, amellyel a Magyarországon élő németeket kizárták a szavazásra jogosultak köréből. Hasonlóan jártak a feloszlatott jobboldali pártok vezetői, a háborús bűncselekménnyel vádolt személyek és az internáltak.¹⁸ Mindezek ellenére is a választásra jogosultak aránya jelentősen, 60%-ra nőtt.¹⁹ Az 1947-ben született törvény az előzőhöz képest több ponton is visszalépést jelentett. A választásra jogosultság feltételeinek meghatározásakor erőteljes politikai szempontok érvényesültek, amellyel csökkent a választásra jogosultak aránya.²⁰ A szocialista diktatúra választási rendszerének alapelveit az 1949. évi alkotmány IX. fejezete is rögzítette. A választásra jogosultság életkori feltétele a 18. életév betöltése volt. Az 1966. évi törvény végleg eltörölte a lajstromos rendszert és egyéni választókerületeket határozott meg.²¹ Az 1970. évi törvény bevezette az állampolgári jelölőgyűlés intézményét, amely lehetővé tette a Hazafias Népfronton kívül álló jelölt indulását és megválasztását is.²² Az 1983. évi törvény már kötelezővé tette a többes jelölést és bevezette az országos lista intézményét, így már társadalmi szervezetek is tudtak jelöltet állítani.²³

A rendszerváltozás eseménysorában az alkotmánymódosítás, illetve az új választójogi törvény eredményezte a demokratikus választójog megszületését. 1989 tavaszától az újonnan felállt Ellenzéki Kerekasztal megbeszéléseket kezdett a demokratikus átmenet részleteiről az MSZMP-vel. Az ellenzék prominens egyéniségeinek célja egy új választási törvény megalkotása volt, amely alapján az 1990. évi választásokat a lehető legdemokratikusabb módon lehet majd lebonyolítani. A tárgyalásokat az ellenzék részéről Tölgyessy Péter jogász vezette. A Kerekasztal 1989 nyarán látott neki a választási törvény általuk elfogadhatónak tartott változatának kidolgozásához. Ahány párt és érdekképviselő volt jelen a megbeszéléseken, annyiféle elmélet és ötlet merült fel a lehetőségekkel kapcsolatban. Viszont világosan elkülöníthető két fő iránya az elméleteknek. Az egyik a tisztán listás megoldás, amelyet a történelmi pártok (kisgazdák, kereszténydemokraták), illetve a Magyar Demokrata Fórum (MDF) támogatott. A másik az egyéni választókerületekre épülő rendszer, amelyet a liberálisok közül a

¹⁸ 1945. évi VIII. törvénycikk a nemzetgyűlési választásokról.

<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8215> (2014. június 15.)

¹⁹ Balogh Sándor: Szabad és demokratikus választás Magyarországon. In *Parlamenti képviselőválasztások Magyarországon 1920-1990*. Szerkesztette Földes György – Hubay László. Politikatörténeti Alapítvány, Budapest, 1994. 215-244.

²⁰ 1947. évi XXII. törvénycikk az országgyűlési választásokról.

<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8269> (2014. június 15.)

²¹ 1966. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról.

<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8455> (2014. június 15.)

²² 1970. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1966. évi III. törvény módosításáról.

<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8480> (2014. június 15.)

²³ 1983. évi III. törvény az Országgyűlési képviselők és tanácsstagok választásáról.

<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8541> (2014. június 15.)

Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) preferált. Az akkor még liberálisnak számító Fidesz, amely nem képviselt számottevő erőt a megbeszéléseken, szintén a tisztán listás választásokat támogatta, hiszen ahogyan azt Orbán Viktor is megjegyezte, egy ilyen kis ismeretségű politikai mozgalom nem engedhette volna meg magának az egyénenkénti megmértetést. Tulajdonképpen a fiatal demokraták az 1947-es választási rendszert vették alapul.²⁴ Az MDF a Fideszéhez hasonló véleményen volt és ennek megfelelően érvelése a tisztán listás választással kapcsolatban a magyarországi *professzionális* politikusok hiányára épült. Szerintük csak az állampárt rendelkezett olyan politikai tőkével és ismertséggel, amely alapján egy egyéni rendszerben nagyon nagy előnyökre tehettek volna szert az ellenzékiekkel szemben. Ugyanakkor az SZDSZ a listás rendszer tarthatatlanságát abban látta, hogy az ilyen megmértetés aránytalanul nagy képviselőket biztosított volna ad hoc politikai csoportosulásoknak, amelyek például csak a pártfinanszírozással elnyerhető (ekkor még vita tárgyát képező) összegek miatt indultak volna el. Tölgyessy Péter, a csak listás választási rendszer további ellenvetéseként még a pártok jelképeinek és szimbólumainak túl nagy súlyát hozta fel, amely esetlegesen el is fedhetik a valós tartalmakat, illetve erodálhatják a választások morális értékét.²⁵ 1989. július 10-én merült fel először, hogy a magyar választási rendszernek a nyugatnémet szövetségi választási rendszernek a mintájára kellene felépülnie, amely ötvözi az egyéni és a listás választások rendszerét. Bekerült a vitába a töredékszavazatok elosztásának kérdése is, ezzel még arányosabbá - és egyben bonyolultabbá - téve a magyar választási rendszert. Az álláspontok július végére elkezdtek közeledni egymáshoz és az MDF részéről technikai okokból kifolyólag már lehetségessé vált egy vegyes választási rendszer elfogadása is, amelyet július 25-én a Kerekasztal résztvevői kézfeltartásos szavazás keretén belül el is fogadtak. Az origó ekkor már a vegyes, egyéni-listás választási rendszer lett, de itt már megint ütközőpontok jöttek létre ezeknek az egymáshoz viszonyított arányait tekintve. A számok az elképzelések alapján, 50:50, illetve a 40:60 és a 20:80 között igen vegyesen szóródtak. A viták megint a választópolgár tájékozottságára vonatkozóan robbantak ki, hiszen sok ellenzéki politikus gyakorlatilag ismeretlennek számított a magyar választásra jogosult lakosság körében, és többen tartották inkább a pártok neveit nagyobb referenciaalapnak. Augusztusra az álláspontok nagyjából az 50:50 arányban való megosztásnál találkoztak egymással. Az MSZMP a tárgyalások elején még a tisztán egyéni választókerületes megoldást preferálta.²⁶ Többszöri átgondolás után, az állampárt kompromisszumos tervezete 20% listás és 80% egyéni mandátumkiosztást javasolt,²⁷ ebből is kitűnik, hogy az MSZMP tisztában volt a választók körében az egyéni referenciák által nyújtott előnyökkel. Pontosan ez az említett előny az, amelytől az Ellenzéki Kerekasztal túlnyomó többsége tulajdonképpen tartott. Éppen ezért az ellenzéki megbeszélések során a politikai csoportok delegáltjai megállapodtak abban, hogy a fele-fele arányban megállapodott rendszer lehet kizárólag a tárgyalási alap. A tárgyalások előrehaladtával az idő egyre inkább sürgette az ellenzéki delegáltakat. Mielőbb meg kellett állapodni abban is, hogy a listás rendszer megyei, vagy országos listákra fog-e vonatkozni? 1989. augusztus

²⁴ Áder János: Kinek az érdeke? a magyar választási rendszer jellemzése. In *Magyarország politikai évkönyve*. Ökológiai Alapítvány Economix Rt., Budapest, 1991. (6847. old.).

²⁵ Wiener György: A választási törvény keletkezéstörténete (1989). In *Múltunk, politikatörténeti folyóirat*. 45. szám, 2000.

²⁶ Kukorelly István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.

²⁷ Ez közel állt a szabad demokraták elképzeléseihez is.

24-én a résztvevők kézfeltartással szavaztak a kérdésben és a végeredmény az lett, hogy az MSZMP-vel folytatott megbeszélések során, a megyei listás rendszert fogják javaslatként tárgyalásra bocsájtani.

A szavazókörök kialakítása igen kényes pontja volt a választási témakörnek, hiszen itt születhettek a legnagyobb aránytalanságok. Tölgyessy véleménye szerint százezer főnél semmiképpen nem lehetett nagyobb egy egyéni választókerület népességszáma.²⁸ Az 1985-ben megtartott választások során az Elnöki Tanács által létrehozott, választókerületenként 35 ezer fős létszámot pedig túl alacsonynak találta. Tulajdonképpen ezen a ponton nem volt nagy vita az ellenzéki képviselők között, az ötven-hatvan ezres átlaggal a legtöbb tag egyetértett. A lényeg a választási rendszer volt, amely eleve meghatározta azt is, hogy lesz-e szükség egyéni választókerületekre.

Az ajánlások tekintetében az egyéni indulóknak ötszáz, országos pártoknak (a pontos definíció hiányában) pedig tízezer ajánlást kellett volna begyűjteni, illetve húsz jelölt indítása volt a kötelező minimum egy párt számára. Ezzel az MSZMP egyáltalán nem értett egyet és megváltoztatva a véleményét egy definíciót alkotott a maga számára, amelyben meghatározta, hogy azt tekinti országos pártnak, amely legalább négy megyében és a fővárosban képes minimum 100 jelöltet indítani. Ezzel jelentősen, tízszeresére emelte a szükséges ajánlások számát, azaz 100 ezerre ebben az esetben. Az ellenzékiek egyetértettek abban, hogy a lakosság nagy része (főleg a vidéki falvakban) nem akarnak majd ajánlóíveket aláírni, köszönhetően a bizalmatlanságnak és a félelemérzetüknek. Ellenben az állampárt „játszva” össze tudja hozni a százezer ajánlást is a kiterjedt tagságának köszönhetően.

Az 1990-ben megtartott választások törvényi alapja így az 1989. évi XXXIV. törvény lett. A választókerületek kijelöléséért a Minisztertanács volt felelős. Az 1990. január 11-én életbe lépett 2/1990. számú MT rendelet kialakította mind az egyéni, mind a területi választókerületek számát, a megyékben, illetve a fővárosban is. A választásokat két fordulóra osztották az igazságosabb verseny jegyében, valamint kialakították a töredékszavazatok elosztásának a rendszerét is.²⁹ Ekkor még 4% volt a bejutási küszöb (8.§ 5. bekezdése) és amely pártok ezt a határt a területi listás szavazatok alapján az országosan összesített szavazatok arányában elérték, a töredékszavazatokat azok között osztották szét az úgynevezett d'Hondt módszer szerint.³⁰ Az első fordulóban a szavazatok több mint felét kellett megszerezni a kerületi választópolgárok minimum 50%-os részvétele mellett. Ha így nem sikerült mandátumot szerezni, akkor következhetett a második forduló, amelyben azok vettek részt, akik az elsőben a szavazatok legalább 15%-át megszerezték, vagy ha nem volt legalább három ilyen jelölt, akkor az első fordulóban a legtöbb szavazatot megszerző három jelölt indulhatott. A második körben az eredményességhez már elég volt a választópolgároknak csak a 25%-os részvétele is. Ha a második forduló is eredménytelen volt, akkor időközi választásokat kellett kiírni, ami több hónapos csúszást is jelenthetett. A választókerületeken belüli szavazóköröket ekkor még a helyi tanácsoknak³¹ kellett kialakítani legalább tíz nappal a voksolások előtt. Egy-egy szavazókörre 600 és 1000 fő közötti választópolgár kellett, hogy essen, de minden

²⁸ Ez a teljes népességre vonatkozott és nem kizárólag a választókorú lakosságra.

²⁹ A töredékszavazatok azok a voksok, amelyeket mindkét fordulóban lehet képezni. Az egyéni jelölt esetében azok a voksok ezek, amelyek nem értek mandátumot, illetve a területi listán azok a szavazatok, amelyekből maradt még a mandátum megszerzése után is, vagy a mandátumot nem szerzett listás jelöltekre adtak le. (Máskülönben ezek a szavazatok elvesznének).

³⁰ 52.§ d pont 4. számú melléklete

³¹ Az önkormányzatok csak az 1990 szeptemberében megtartott választások után álltak fel.

településen ki kellett alakítani legalább egy szavazókört (36.§). A törvénybe belevették azt is, hogy ezek a választókerületek nem léphették át a főváros, illetve a megyék határait valamint a határaikat úgy kellett meghúzni, hogy azokon belül közel azonos létszámú választópolgár helyezkedjen el, amely a törvény alapján akkor 60 ezer főben lett meghatározva.³² Ezen kívül figyelemmel kellett lenni a nemzetiségi, vallási, történelmi és egyéb helyi sajátosságokra³³ (az 52.§ a pontjának melléklete).

Ebben a választási törvényben még nem jelentek meg a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szavazási lehetőségei, azt egy későbbi parlamenti ülésen egy módosító indítvány keretében vetették fel. Nem volt kielégítően megoldva a kisebbségek képviselete sem, mert mindössze 8 nemzetiség (ma 13 elismert nemzetiség van Magyarországon, illetve etnikai és vallási kisebbségek is megjelennek) számára tett lehetővé egy-egy mandátumot úgynevezett kooptálással,³⁴ ami itt azt jelentette, hogy a többségi nemzet alkotta parlament választotta meg a 8 kisebbségi képviselőt egy adott delegációból.

A kilencvenes évek választási rendszert érintő törvényei inkább a rendszer finomhangolását jelentették és a választójog elvi kérdésein nem módosítottak (1997. évi C. törvény), így ezek bemutatásától e helyen eltekintünk.³⁵ Kiemelendő azonban itt is az arányos képviselet elve körüli probléma, amely az ezredforduló környékén már világossá vált, utána pedig már komoly nehézségeket okozott. 2005-ben az Alkotmánybíróság jelezte az Országgyűlés számára (AB 22/2005) a problémát: a választókerületek lakosság száma 1990 óta jelentősen megváltozott, így az arányos képviselet elve sok helyen eltérő módon, vagy éppen sehogyan sem érvényesül. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés számára 2007. június 30-ig adott haladékot a kérdés rendezésére. Ezt a Ház nagyon sokáig nem tette meg. A következő kormányzati ciklusnak így hasonló problémákkal kellett szembenéznie. Az Alkotmánybíróság újabb határozata (AB 47/2006) ugyanis kimondta, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg az egyenlő választójogból fakadó követelmények érvényesülését biztosító törvényi hátteret.³⁶ 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. Az első törvényerőre emelkedett módosítás májusban került a Ház elé. A javaslat többek között újradefiniálta a kampány és kampánycsend időszakának hosszát, az ajánlócédula gyűjtésének idejét. A javaslat 2010. évi LX. törvény néven lépett hatályba. Ebben még nem volt szó az előzetes regisztrációról. 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 javaslat a LXI. törvény néven került elfogadásra. A következő módosítást 2011. július

³² Ez a szám megegyezett az Ellenzéki Kerekasztal által is reálisnak tartott számmal.

³³ Ez részben igen tágan értelmezhető meghatározás.

³⁴ Lényegében egy választási módszerrel, amely általában azt jelenti, hogy tagokat vesznek fel egy testületbe.

³⁵ Lásd ezt részletesen: Horváth Ágnes: A 2010 utáni törvényalkotási viták és a 2011. évi CCIII. törvény születése. In *Társadalomtudományi gondolatok a harmadik évezred elején*. Szerkesztette: Karlovitz János Tibor. International Research Institute, Komarno, 2013. 199-203.

³⁶ Az AB határozatának lényege az volt, hogy minden magyar állampolgárt megillet az egyenlő lehetőség a szavazásra, még ha nem is a lakóhelyének megfelelő szavazókörben adja le a voksát.

11-én szavazták meg és a 2011. évi XCVIII. törvény címen módosították az időközi országgyűlési képviselő választások második fordulójában szükséges érvényességi küszöböt oly módon, hogy az előző, 1989. évi XXXIV. törvény 4. számú mellékletéből kivették a „d” pontot³⁷ és így eltörölte a második forduló részvételi minimumát. A soron következő módosítás gyakorlatilag egy teljesen új választási törvény bevezetőjévé vált, amely alapvetően változtatta meg, illetve cserélte 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.³⁸ 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 váltak, amely szintén jelentős újítás az 1994-ben lebonyolított önkormányzati képviselő választások törvényi háttére óta.

Láthattuk, hogy a törvényalkotók választójog kiterjesztésén - korlátozásán keresztül direkt módon befolyásolhatják a választási eredményeket. Az általános, titkos egyenlő választójog politikailag megkérdőjelezhetetlen részét alkotja a nyugati típusú demokráciáknak., ugyanakkor igaz, hogy a választójog gyakorlása szinte minden országban kérdések tömegét veti fel arra vonatkozóan, hogyan lehet a választópolgárokat a legkorrektebben felkészíteni jogaik gyakorlására. A demokratikus államokban, miközben az általános, titkos, egyenlő választójog megilleti az állampolgárokat, több társadalmi tényező gátolja az emberek politikai véleményének képviseletét, érvényesülését a szavazások során.

Göran Therborn, a svéd származású politológus a Hatalom ideológiája, az ideológia hatalma című munkájában már az 1980-as években megfogalmazza azokat a problémákat, amelyekkel napjainkban is találkozunk.³⁹ A lakosságnak vannak olyan csoportjai, amelyek élethelyzetükből adódóan elkötelezettek—vagy könnyen elkötelezetté tehetők a választások során. Ennek a kötődésnek semmilyen kapcsolata nincs az adott társadalmi csoport valódi érdekeivel. Az alacsony képzettségű, perifériára sodródott vidéki lakosságtól kezdve, a migránsokon keresztül a közhivatalnokokig sorolhatjuk a példákat azokra a társadalmi rétegekre, akiknek megélhetése, állása függ az adott párt választási győzelmétől. Az általános, titkos választójog kiterjesztésével a polgári államok éles kritizálói az állam belső ellenzékévé szelídülnek. Az általános titkos választójog alapja az analfabetizmus felszámolása. Napjain egyik szomorú tapasztalata, hogy az egyre nagyobb mértékben elismert funkcionális analfabetizmus mellett egyre nagyobb arányban jelenik meg Magyarországon, de Európában is a az írni-olvasni tudás hiánya.

Ugyancsak Therborn gondolataira kell hivatkoznunk, amikor a demokratikus állam működése során megállapítható, hogy a mindenkori politikai elit képes a politikai napirend meghatározására, képes tematizálni a közbeszédet: irányítani tudja, hogy mely kérdésekben folyhatnak politikai viták. Képes arra, hogy az alulról jövő kezdeményezéseket, elégedetlenségeket transzformálja, más tartalommal töltsse

³⁷ A Lehet Más a Politika nevű parlamenti párt javaslatára.

³⁸ Ez természetesen azért van így, mert a törvény szerint a választókerületek határai nem léphetik át a megyék területi határait. (4.§ (2) bekezdés a) pont.

³⁹ Göran Therborn :The Ideology of Power and the Power of Ideology VersoBooks 1980.

meg, így semlegesítse azokat. A demokratikus államok is gyakran keresnek külső ellenség-képet annak érdekében, hogy az állam szerepvállalását, a nacionalizmust a belső feszültségek csillapítására használják.

Ez pozitívan hat a társadalmi béke megőrzésének folyamatára—rövid távon mindenképpen, de hosszútávon kérdés, hogy nem akadályozza –e alá a valódi demokrácia kiteljesedésének lehetőségét.

