

*Mécs János*

**A választási rendszer megváltoztatásának alkotmányos keretei**

Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Tézisek

Témavezető: Dr. Bodnár Eszter

Budapest, 2022

## Tartalomjegyzék

<b>1. A kutatási terv rövid összefoglalása .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Vizsgálat terjedelme, kutatási kérdések, szerkezet és alkalmazott módszerek.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Főbb megállapítások és következtetések összefoglalása .....</b>	<b>7</b>
(1) Kutatási kérdés – A bírósági felülvizsgálat igazolhatósága és szükségessége.....	7
Kutatási kérdés (2) - A választási rendszer megváltoztatására vonatkozó jogi követelmények szerkezete .....	10
Kutatási kérdés (3) - Összehasonlító példák: Németország, Olaszország és az EJEB .....	13
Kutatási kérdés (4) - A magyarországi választási rendszer változásainak áttekintése .....	17
Kutatási kérdés (5) - De lege ferenda .....	21
<b>4. A szakdolgozat témájában született publikációk .....</b>	<b>24</b>

*[Kérem vegye figyelembe, hogy a dolgot angolul írtam, emiatt a tézisfüzet eredeti verziója az angol verzió. Jelen dokumentum az eredeti tézisfüzet fordítása]*

### **1. A kutatási terv rövid összefoglalása**

A modern demokráciák szerkezetébe kódolva van egy kockázat, amely abból fakad, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás szabályait éppen azok határozzák meg, akik jogalanyként alá vannak vetve e szabályoknak, és akik felhatalmazásukat éppen e szabályok által nyerik el. A politikai közösség alapvető kérdéseiben a parlamentek döntenek, és ez alól a választási politika sem jelent kivételt. A parlamentek azonban nem semlegesek, hanem maguk is olyan politikai szereplők összességei, akik nemcsak szabálykövető, hanem a szabályokat módosító stratégiát is alkalmazhatnak, amennyiben nem a magatartásukat igazítják a szabályhoz, hanem fordítva, a szabályt szabják a helyzetükre. Ezáltal torzíthatják a „politikai piacot”, szembe menve a demokrácia, egyenlőség és jogállamiság alapvető fogalmaival.

A demokrácia „alkotmányjogiasodásának” (*constitutionalization of democratic politics*) jelensége miatt, amely az elmúlt évtizedekben vett lendületet, a jogi aktorok egyre inkább bevonódnak a választási szabályok alakításába. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága („SCOTUS”) az 1960-as években lett alakítója e folyamatoknak, a választókerületek határainak felülvizsgálatát kikényszerítő „kerülethátár újrarajzolás forradalommal” (*reapportionment revolution*). A bíróság azóta is rendszeresen dönt a demokratikus hatalomgyakorlás jogszabályairól (az amerikai terminológiában: *law of democracy*, ezt követve a továbbiakban: demokrácia joganyaga). Európában a német Szövetségi Alkotmánybíróság (NSZA) a

demokrácia joganyagának gyakorlatilag minden aspektusáról hozott már döntést, a választójogtól kezdve a párt- és kampányfinanszírozásig. Ezeken túlmenően, a legfontosabb garanciákat, különösen a választójogot, nemzetközi és regionális emberi jogi okmányok is rögzítik. Ennek eredményeképpen a demokrácia joganyagának számos aspektusa, azon belül is a választások szabályozása, bizonyos szintű alkotmányos és nemzetközi jogi védelmet élvez, amely leszűkíti a manipuláció lehetőségeit.

A választási rendszerekkel kapcsolatban azonban továbbra is jelentős kihívásokkal szembesülünk. A választási rendszerek mind az alkotmányelmélet, mind a nemzetközi és regionális joganyag, valamint gyakran maguk az alkotmányok által is aluldetermináltak. Ezen elemek kizárják ugyan annak lehetőségét, hogy egy politikai szereplő a választási joganyag módosításával megfosszon egy csoportot – „A” párt szavazóit – a választójogától, ugyanakkor sokkal nehezebben megfoghatónak tűnik az, ha a küszöb felemelésével „A” pártot kiszorítják a parlamentből – holott végeredményben ugyanaz történt. Míg a választójog egyes aspektusai (pl. a szavazásra jogosultak köre) magasabb védelmet élveznek, addig más elemek – így például a választási formulák – tekintetében a jogalkotónak lényegesen szabadabb a mozgásteré, gyakorlatilag alkotmányos kötöttségek nélkül határozhatja meg ezen elemeket. Ez azért is problémás, mert a választási rendszerek sérülékeny intézmények, amint arra történelmi és jelenkori példák is rávilágítanak. A politikai szereplők pedig ténylegesen hajlamosak arra, hogy megváltoztassák a választási rendszert, ha ez számukra előnyös.

Ennek ellenére a választási rendszerek mégsem kerültek az alkotmányjogi diskurzus homlokterébe, sem világszerte, sem Magyarországon. A magyar választási joganyaggal kapcsolatos 1989 óta bekövetkezett változásokat – különösen a 2011-es reformokat – a politológus szakirodalom széles körben elemezte, és a választási joganyag egyes elemeit a jogi szakirodalom is kritikai górcső alá vette. Azonban a választási joganyag manipulatív módosításának az alkotmányos keretekkel és az Alkotmánybíróság szerepével összefüggő elemzéséről mindeddig igen kevés szó esett. A téma alapos vizsgálatot igényel, hiszen a választási szabályozás finomhangolásával a módosító politikai szereplő nemcsak abszolút, hanem akár kétharmados többséget is létrehozhat magának, amely többség a jelenlegi magyar alkotmányos rendszerben alkotmánymódosító többséget, egyfajta „alkotmányos szingularitást” jelent. Ez súlyos következményekkel járhat, különösen a populista-illiberális rendszerekben, ahol erre a „megalkotott” többségre és a vélt demokratikus legitimitációra gyakori hivatkozás történik a populista alkotmányos politika legitimálása végett.

Az alkotmányos aluldetermináltság ellenére az elmúlt évtizedekben volt példa arra Európában, hogy a bíróságok jogalkalmazó tevékenységük révén részt vállaltak a választási joganyag akításában. A két legjelentősebb példa az NSZA, amely 2012-ben, valamint az olasz Alkotmánybíróság („OA”), amely 2014-ben és 2017-ben semmisítette meg a választási rendszer egyes részeit. Ez a joggyakorlat, az Emberi Jogok Európai Bíróságának („EJEB”) esetjogával egyetemben – az alkotmányosságról szóló globális diskurzuson keresztül – a jövőben hatással lehet a magyar joggyakorlatra is.

A fentiekből következik, hogy az alkotmányos kereteknek a választási rendszer megváltoztatásában betöltött szerepének kérdése összetett vizsgálatot igényel. Szem előtt kell tartani a strukturális kockázatot, valamint a téma alkotmányosan aluldeterminált jellegét, amely a legitimitás kérdéseit helyezi előtérbe. Emellett figyelembe kell venni a jogi keretek összetett hálóját, beleértve a nemzetközi dokumentumokat és a hazai alkotmányos háttérrel is. A választási intézmények működése függ a politikai kontextustól, ezért a vizsgálatnak figyelembe kell vennie az adott ország választási történetét. Ezenkívül az alkotmánybíróság intézményesülésének jellege is befolyásolja a bírósági beavatkozás lehetőségeit. Ezeknek a szempontoknak szintén a vizsgálat részét kell képezniük, ha választ akarunk adni arra, hogy az alkotmányos keretrendszer hogyan tudja a leghatékonyabban megakadályozni a választási joganyag manipulatív módosítását.

## **2. Vizsgálat terjedelme, kutatási kérdések, szerkezet és alkalmazott módszerek**

Munkám tárgya a szűkebb értelemben vett választási rendszer. Ez a terület magában foglalja a választási formula megválasztását, vagyis azt, hogy a szavazatok hogyan transzformálódnak mandátumokká (pl. first-past-the-post „FPTP” rendszer, arányos képviseleti „PR” rendszer, szavazatátruházó „STV” rendszer, valamint ezek egyes elemei, például a választási küszöbök); a szavazati struktúrát (a választók egyéni jelöltekre vagy pártlistákra szavaznak-e); a körzeti magnitúdót (a választókerületekből megválasztott képviselők számát); valamint a választókerületek meghatározásának kérdését. A szűkebb értelemben vett választási rendszerek tehát azokat az elemeket foglalják magukba, amelyek a legközvetlenebbül meghatározzák, hogy a szavazatok hogyan alakulnak át mandátumokká.

A fentiekből következik, hogy nem tárgyalom a „szűkebb értelemben vett” választójogot, vagyis azt, hogy ki jogosult szavazni és indulni a választásokon, ahogy a választójog gyakorlása sem képezi a vizsgálat tárgyát (pl. a fogvatartottak szavazati joga vagy a különleges szavazási módok, mint például a levélszavazás). Hasonlóképpen nem tárgyalok olyan kontextuális

tárgyköröket, mint a kampány- és pártfinanszírozás, a politikai hirdetések vagy a választási adminisztráció. Továbbá, mivel a fent említett strukturális kockázat akkor érvényesül a legnagyobb mértékben, ha a jogalkotó maga dönt a saját választási szabályairól, ezért az egyes államok azon jogalkotóinak választási rendszerére összpontosítok, amelyek az adott országban az elsődleges törvényhozói funkciót töltik be.

Kutatásom során Magyarországra összpontosítottam, mivel elsősorban a magyar tudományos diskurzushoz és joggyakorlathoz kívánok hozzájárulni. Dolgozatomban amellet érvelek, hogy a választási rendszer megváltoztatásának alkotmányos felülvizsgálata továbbra is nagymértékben egy alkotmányos vakfolt Magyarországon, és ennek súlyos következményei voltak a múltban, és lehetnek a jövőben is.

Mindezek alapján, a kutatási kérdéseim a következők:

- (1) Elméleti szempontból igazolt és szükséges-e a bíróságok részéről a választási rendszer megváltoztatásának felülvizsgálata, és ha igen, milyen normatív alapon tehetik ezt meg, tekintettel a téma aluldeterminált jellegére?*
- (2) Általános/globális értelemben, hogyan strukturálhatóak a választási reform kereteit alkotó jogi követelmények (pl. alapjogi vagy államszervezeti; eljárási vagy tartalmi; nemzetközi vagy hazai; hard law vagy soft law), és milyen következményekkel jár ez a struktúra az alkotmánytan szempontjából?*
- (3) Milyen intézményi kontextusban és milyen doktrínát alkalmazva vált az NSZA és az OA az elmúlt évtizedben a választási rendszer alakításának kulcsszereplőjévé egy alkotmányosan aluldeterminált helyzetben? Milyen szerepet játszanak az európai soft és hard law intézmények, mindenekelőtt az EJEB? Hogyan befolyásolhatják ezek a külföldi és regionális példák a magyar joggyakorlatot?*
- (4) Milyen szerepet játszott a magyar Alkotmánybíróság ("AB") a szűkebb értelemben vett választási rendszerrel alakításában az 1989-90-es időszak óta, figyelembe véve a fenti kérdésekre, különösen az (1) kutatási kérdésre adott válaszokat? Milyen intézményi és dogmatikai kontextusban működött a bíróság, és ezek hogyan járultak hozzá a bírósági felülvizsgálat hatékonyságához?*
- (5) A bírósági felülvizsgálat intézményesítése, az alkotmányosdoktrína, valamint az alkotmányszöveg tekintetében milyen megoldások mozdítják elő leginkább a manipulatív módosítások hatékony kezelését?*

Érvelésemet három részre bontva fejtem ki. Az (1) és (2) kutatási kérdéseket az I. rész tárgyalja, ahol először absztrakt elméleti szempontból vizsgálom a választási rendszerrel kapcsolatos ügyekben a bírósági felülvizsgálat igazolhatóságának és szükségességének kérdését (I. fejezet). Az elméleti vizsgálat egyrészt az alkotmányelméleti diskurzusba ágyazott, a bírói felülvizsgálat igazolhatóságára vonatkozó analitikus érvelést igényel. Másrészt, véleményem szerint, a bírói felülvizsgálat igazolhatósága vegyes elméleti/analitikus és empirikus kérdés, ezért empirikus szempontból is releváns, hogy a választási rendszerek mennyire vannak (és voltak a múltban) kitéve manipulatív módosításoknak, továbbá milyen elméletek állnak rendelkezésre a választási rendszerek változásainak empirikus adatokon alapuló magyarázatára.

Az I. rész magában foglalja a (2) kutatási kérdés tárgyalását is, amely a választási rendszerekkel kapcsolatos jogi követelmények felépítésére fókuszál (II. fejezet). Ez a vizsgálat részben elemző, részben összehasonlító jellegű. A fejezet az analitikus vizsgálat és összehasonlító példák rövid ismertetése révén segíti rendszerezni a vonatkozó követelményeket, miközben megkísérel lefektetni egy olyan fogalmi keretet, amelyen keresztül az állami alkotmányos keretrendszerek is jobban megérthetők, továbbá segíti megérteni azt is, hogy a bíróságok milyen "dogmatikai kontextusban" működnek.

A II. rész a (3) kutatási kérdést tárgyalja, és ennek megfelelően német és olasz esettanulmányokat, valamint az EJEB vonatkozó ítélkezési gyakorlatának rövid tárgyalását foglalja magában. Németország és Olaszország kézenfekvő választás, mivel mindkét állam alkotmánybírósága alkotmányellenesnek találta már a múltban a választási rendszer bizonyos elemeit, méghozzá alkotmányosan aluldeterminált helyzetben, így tehát szemléltető jellegű lehet annak áttekintése, hogy milyen körülmények között és milyen doktrína alkalmazásával születtek meg ezek a döntések. Végül pedig az EJEB kapcsolódó joggyakorlatát is górcső alá veszem (V. fejezet).

A III. rész Magyarországra összpontosít, és az (5) kutatási kérdéssel foglalkozik. Egyrészt, szabályozástörténeti és a politikatudomány leíró módszerének szempontjából ismertetem az 1989-ben elfogadott korábbi, valamint a 2011-ben elfogadott új választási rendszert és azok változásait (VI. fejezet). Másrészt, a magyar választási rendszer alkotmányos kereteit és reformjait tekintem át analitikus-dogmatikai szemszögből (VII. fejezet). Harmadrészt ismertetem az alkotmánybírósági felülvizsgálat legfontosabb jellemzőit és a rendszerváltást követően bekövetkező módosulásait (VIII. fejezet). Végül pedig analitikus-dogmatikai szempontból elemzem, hogy milyen tényezők járultak hozzá ahhoz, hogy az AB nem tudta hatékonyan megvédeni a választási rendszert a manipulatív változtatásoktól, rámutatva azokra

a "dogmatikai magvakra", amelyek a jövőben segíthetnek egy hatékonyabb joggyakorlat kialakításában (X. fejezet).

### 3. Főbb megállapítások és következtetések összefoglalása

#### Kutatási kérdés (1) – A bírósági felülvizsgálat igazolhatósága és szükségessége

**Következtetés (1a): Igazolt és szükséges a normabíráskodás a választási joganyag esetében, részben mivel nincs más csatorna, amely jogorvoslatot nyújthatna, részben pedig mivel tényszerűen a politikai szereplők hajlamosak a választási joganyag manipulatív módosítására.**

A normabíráskodás igazolhatósága a választási joganyag esetében két fő érvre támaszkodik. Egyrészt, a választási rendszereket érintő ügyek konceptuálisan különböznek azoktól, amelyek nem érintik ilyen közvetlen módon a demokratikus hatalomgyakorlást. Példának okáért, rendszerint az erős alkotmánybíráskodás ellen szóló végső érv az, hogy az alapvető jogokat vagy más alkotmányos rendelkezéseket sértő kormányt a választópolgárok leválthatják; azaz a demokratikus folyamatok nyújtanak jogorvoslatot ilyen esetekben. Ha azonban éppen azt a folyamatot manipulálják, amelynek jogorvoslatot kellene nyújtania, akkor ez az érv nem állja meg a helyét, vagy legalábbis veszít erejéből. Ha tehát a választópolgárok elégedetlenek a választási joganyag változásaival, akkor nem biztos, hogy le tudják váltani a kormányt, hiszen pont azt a folyamatot kifogásolják, amely más esetben rendelkezésre állna. Ezt az alapvető felismerést már a SCOTUS *Carolene Products* döntésének híres 4. lábjegyzete és John Hart Ely jelentős, képviselő-megerősítés elmélete (*representation reinforcing theory*) is megfogalmazta. Bár ennek az elméletnek egyes állításai és aspektusai vitathatók, még a gyenge bírói felülvizsgálat hívei is egyetértenek abban, hogy ha már maguk a demokratikus folyamatok diszfunkcionálisan működnek, akkor ott valamiféle bírói közrehatásra van szükség. A manipulatív választási reformok pedig egyértelműen a diszfunkcionális működés körébe tartoznak.

Másrészt, a dolgozatom előfeltevése, hogy az alkotmánybírói felülvizsgálat igazolhatósága vegyes, azaz egyben elméleti és empirikus kérdés. Az empirikus alapokon nyugvó tanulmányok rámutatnak arra, hogy a választási rendszerek tényszerűen ki vannak téve manipulatív változtatásoknak. Az alkotmányjogi és alkotmányelméleti szakirodalomban megjelenő érv alapján tagadhatatlanul strukturális kockázatot jelent, ha azok a politikai erők alkotják meg a demokrácia joganyagát, akiket ez alapján a joganyag alapján választanak majd meg; emellett pedig kiemelendő, hogy a szabályokat elfogadó jogalkotót annak kell tekinteni, ami valójában;

a politikai szereplők összességének. A politikatudományi szakirodalom racionális választási irányzata alátámasztja ezt az állítást, bemutatva, hogy az önérdékű szereplők a múltban valóban megváltoztatták és a jövőben is meg fogják változtatni a szabályokat pártérdekek mentén, amennyiben erre lehetőséget kapnak. Mindazonáltal egy másik irányzat, a történeti institucionalizmus hangsúlyozza, hogy a reformfolyamatok összetettek, és ha a politikai szereplők elveszítik vezető szerepüket a reformfolyamatban, akkor kevésbé valószínű, hogy a módosítás manipulatív lesz. Ez abba az irányba mutat, hogy a manipuláció veszélye annak a folyamatnak a minőségétől függ, amelyben a jogszabályokat elfogadják. Ha azonban a politikai szereplők megtartják a folyamat során a vezető szerepüket, akkor fennáll a manipulatív változtatás valós veszélye, amit súlyosbít az a tény, hogy a választási rendszereket érintő változtatások eleve nehezen kommunikálhatóak, erősítve annak esélyét, hogy a manipulációk a választók számára észrevétlenek maradnak. Mindezek a fokozott bírósági felülvizsgálat igazolhatóságát és szükségességét támasztják alá.

**Következtetés (1b): Ha az alkotmány tartalmilag nyitva hagyja a választási rendszer kérdését, akkor a bíróságoknak a választási rendszer reformjának vizsgálatakor a reform elfogadásának eljárására fókuszáló felülvizsgálatot kell végezniük.**

Az (1a) következtetéséből következik, hogy igazolt és szükséges a bírósági felülvizsgálat a választási rendszer módosítása esetén. Felmerül azonban a kérdés, hogy milyen normatív alapon tehetik ezt meg, azaz milyen szubsztantív mércére hivatkozhatnak. A képviselőmegerősítés elmélet kritikusai rámutattak, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás keretrendszere nem értékmentes, és a bíróságok nem spórolhatják meg, hogy tartalmi értékítéleteket hozzanak, amikor a demokrácia joganyagát értelmezik. Ez különösen igaz a politikai filozófia és az alkotmányelmélet által aluldeterminált választási rendszerekre, mivel a főáramú elméletek tartalmilag nem követelnek meg többet a választási rendszerektől, mint hogy betartsák az egy személy - egy szavazat elvét (*one person – one vote*) és annak a körzetek kialakítására vonatkozó követelményeit. Továbbá, a választási intézmények globális diverzitása miatt a nemzetközi és regionális dokumentumok, valamint a kapcsolódó jogalkalmazó szervek érthető módon tartózkodnak attól, hogy tartalmilag leszűkítsék az elfogadható intézmények körét. Ráadásul maguk az alkotmányok is gyakran hallgatnak a kérdésről, vagyis nem adnak olyan érdemi normát, amely alapján a bíróságok tartalmilag leszűkíthetnék az alkotmánykonform intézmények körét.

Mindebből az következik, hogy a bíróságok a következő dilemmával kénytelenek szembenézni. Egyrészt, az alkotmány egyes nyitott szakaszait úgy értelmezhetik, hogy az érdeemben leszűkíti



az alkotmánykonform intézményi lehetőségek körét. Ha azonban így tesznek, akkor olyan kérdésekben döntenek, amelyekkel kapcsolatban jó érvek szólnak mellett (és ezeket az alkotmányszövegek gyakran kifejezetten rögzítik is), hogy azok eldöntése parlamenti kompetencia. Másrészt, akként is dönthetnek, hogy mivel az alkotmány nem rendezi a kérdést, ezért széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a parlament. Ez a megoldás azonban védtelenül hagyja a választási rendszert – vagyis Samuel Issacharoff kifejezésével élve – „*a rókát állítják a tyúktól bejártához.*”

Mindazonáltal – jóllehet a választási rendszerek tartalmilag aluldetermináltak – mellett érvelek, hogy ha manipulatív módon változtatják meg őket, akkor ezek a változtatások sértik a demokrácia bármely plauzibilis felfogásának számos alapvető értékét. A tézis a manipulatív reformot akként határozza meg, amelynek célja a reformot végrehajtó politikai erő mandátumarányának növelése azáltal, hogy nem a választók preferenciáihoz igazodik, hanem fordítva, az intézményi környezetet a saját politikai érdekeikhez igazítja. Az ilyen manipulatív reform azonban sérti a választók felé fennálló politikai felelősséget, mivel (legalábbis bizonyos mértékig) megvédi a manipulatív módosítást véghez vivő politikai erőt a népakarat változásától. Emellett sérti az egyenlőség elvét, mivel nem kezeli egyenrangúként a különböző választókat és politikai szereplőket; sérti a jogállamiságot, mivel pusztá eszközzé teszi a jogot, vagyis teljes mértékben alárendeli a politikai akaratnak. Amellett érvelek, hogy a politikai felelősség, az egyenlőség és a jogállamiság elméletileg és az alkotmányos szöveg tekintetében is szilárd alapot biztosítanak, amelyből kiindulva a bíróságok anélkül vizsgálhatják felül a választási joganyagot, hogy átlépnék a hatáskörük határait.

Azzal érvelek, hogy az ilyen tartalommal definiált manipulatív reformokat egy inkább eljárási szempontú, azaz „félprocedurális felülvizsgálat” (*semiprocedural review*) révén lehet a jog szintjén a legjobban megragadni. A félprocedurális felülvizsgálat olyan vizsgálati módszer, amelynek során a bíróság a jogszabály elfogadására irányuló eljárás minőségét vizsgálja, nevezetesen annak racionalitását (hogy empirikus adatokon alapuló, megalapozott érvekkel alátámasztott-e) és demokratikus jellegét (hogy a kulcsfontosságú érdekelték érdemben részt vettek-e a folyamatban). A manipuláció dolgozatban használt definíciója a reformalkotók szándékára fókuszál, amit viszont lehetetlen közvetlenül kimutatni. A jogszabály elfogadási eljárásának egyes jellemzői, így például a reformot megalapozó és igazoló érvelés hiánya vagy alacsony minősége; a releváns érdekelték bevonásának hiánya; a választások közelsége és a „tudatlanság fátyla” típusú (*veil of ignorance type*) eljárási elemek hiánya; valamint magának a jogalkotási folyamatnak az alacsony minősége (pl. az átláthatóság hiánya) mind a manipuláció

indikátoraiként használhatók. A bíróságok ezeket a mutatókat felhasználhatják a jogszabály tartalmi alkotmányellenességének megalapozására, még abban az esetben is, ha nincsenek alkalmazható érdemi normák. A dolgozatomban emellett is érvelek, hogy a félprocedurális felülvizsgálat alkalmasabb a hagyományos eljárási felülvizsgálatnál a választási rendszer megváltoztatásának felülvizsgálatával kapcsolatos dogmatikai nehézségek kezelésére. Bár az eljárási felülvizsgálat világosabb és egyértelműbb normákat kínál (pl. a módosításhoz szükséges többség), ez egyben hátrányt is jelent, mert ha a módosító politikai erő betű szerint betartja ezen jogi követelményeket, akkor szabad kezet kap, még akkor is, ha valójában manipulációra kerül sor. Ehhez a hagyományos megközelítéshez képest a félprocedurális követelmények képlékenyebbek, ami egyrészt nagyobb mozgásteret biztosít a bíróságoknak arra, hogy érdemben reagáljanak a manipulatív változásokra, másrészt pedig arra ösztönözheti a reformereket, hogy ne csak az eljárási követelmények betűjét tartsák be, hanem azt is, amit ők maguk a „tisztességes” választási reform követelményének gondolnak.

#### Kutatási kérdés (2) - A választási rendszer megváltoztatására vonatkozó jogi követelmények szerkezete

**Következtetés (2):** Megkülönböztethetünk anyagi, eljárási és félprocedurális követelményeket. Tartalmi szempontból a választási rendszer megváltoztatását korlátozhatja (i) egy bizonyos képviseleti elv vagy egy meghatározott rendszer rögzítése; (ii) a választójog, valamint a választási alapelvek; vagy (iii) a jogalkotó döntésének kvázi alkotmányos szintre emelése („csomag megközelítés”). Ezek a felülvizsgálat kereteit is meghatározzák, mivel ha a felülvizsgálat alapja a választójog, akkor alapjog típusú vizsgálatra kerül sor. Az eljárási követelmények hatékonyak lehetnek a manipulatív reform bizonyos típusainak megakadályozásában. Ritkán határozzák meg ezeket szövegszerűen az alkotmányokban; vannak azonban olyan jó gyakorlatok, amelyeket *de lege ferenda* alkotmányos szintre lehet emelni, valamint néhányat közülük le lehet vezetni az alkotmány általánosabb rendelkezéseiből. A félprocedurális követelményeket az alkotmányok nem említik kifejezetten, de ezek ugyancsak levezethetőek az absztraktabb rendelkezésekből.

A dolgozat rendszerezi a választási rendszer megváltoztatásának alkotmányos követelményeit. Ezek a követelmények három kategóriába sorolhatók, nevezetesen anyagi, eljárási, és félprocedurális kategóriába. Az első a választási törvényhozás eredményét mint tartalmat érinti, bizonyos szabályozást kizárva, függetlenül attól, hogy milyen eljárásban fogadták el azt. A második világos és egyértelmű normák révén határoz meg követelményeket arra nézve, hogy

hogyan (azaz milyen eljárásban) kell elfogadni a választási jogszabályokat. A harmadik egy „szürke zóna” az anyagi és az eljárási követelmények között, amely adott esetben kizárhatja az egyébként tartalmilag alkotmányos, illetve az eljárási követelmények betű szerinti követelményét betartó eljárásban született jogszabályokat.

A tartalmi kritériumok vonatkozhatnak a képviselő elvének, vagy pedig egy adott választási rendszer alkotmányos szintű rögzítésére. Ami az első kategóriát illeti, bizonyos államokban az arányos képviselő elvét alkotmányos szinten határozzák meg, ami leszűkíti az alkotmányosan elfogadható választási rendszerek körét az arányos választási rendszerekre (pl. Csehország). A második kategóriába tartozik, amikor az alkotmány egy meghatározott választási rendszert rögzít alkotmányos szinten (pl. Írország). A tartalmi szabályok alkotmányos szintre emelése fokozott védelmet nyújthat, és a manipulatív változtatás kérdését az alkotmánymódosítás elméleti területére és az alkotmányellenes-alkotmánymódosítások problematikájának szintjére emeli. Ugyanakkor merevebbé is teszi a rendszert. Ha az alkotmány nehezen módosítható, úgy a politikai közösség eselhet attól a lehetőségtől, hogy különböző típusú demokratikus intézményekkel kísérletezzen.

A tartalmi követelmények egy másik csoportjába a választójog és a választások alapelvei tartoznak. A választási rendszereket többnyire az egyenlő választójog elve korlátozza a leginkább, amelynek egyrészt lehet egy mérsékelt olvasata, amely csak azt követeli meg, hogy minden választópolgár számszerűen ugyanannyi szavazattal rendelkezzen, és hogy a szavazatoknak nagyjából azonos súlya kell, hogy legyen. Ami az utóbbit illeti, ez azt követeli meg, hogy a rendszer absztrakt elemei, vagy – az NSZA és az AB terminológiájával élve – a választások során érvényesülő elemek ne tegyenek különbséget a szavazatok között. Elképzelhető másrészt egy szigorú értelmezés is, amely az eredmény tekintetében követel meg egyenlőséget; azaz utólagosan kell minden szavazatnak azonos értékkel bírnia. Ez az olvasat valójában arányos választási rendszert ír elő. A választási rendszerek közötti választást a választójog közvetlensége is határok közé szorítja, ami hatással lehet a szavazás strukturájára.

A választójog és a választási rendszerek között komplex kapcsolat áll fenn. A választójog alapvető jog, és ez azt vonja maga után, hogy csak meghatározott indokból korlátozható, valamint, hogy a választójogon keresztül választási rendszert egyéni alapjogi szempontból vizsgáljuk. Az olyan jogrendszerekben, amelyek az alapjogok korlátozása tekintetében kategorikus megközelítést alkalmaznak (mint például az Egyesült Államok), és a bíróság kiterjeszti a választójog alkalmazási körét, akkor az túlzottan merev követelményt állíthat fel, amely figyelmen kívül hagyja, hogy a választási rendszerek az államszervezetbe és a

hatalommegosztás rendszerébe ágyazott eszközök. Azokban a rendszerekben azonban, ahol arányossági tesztet alkalmaznak, a választójog kiterjesztése nem biztos, hogy ilyen súlyos következményekkel jár, mivel ezekben a rendszerekben elfogadható lehet az alapjog korlátozása államszervezeti elvek mentén.

Végezetül, a bíróságok tartalmi követelményekkel kapcsolatos érvelési stratégiája az a megközelítés, amelyet a dolgozatban „csomag megközelítésnek” (a német doktrínában *Reinheitsgebot*) nevezek. Eszerint bár az alkotmány tartalmilag nem határozza meg a választási rendszert, ha a jogalkotó intézményesít egy meghatározott rendszert, akkor kötve van az intézményesített rendszer belső logikájához. Ily módon a jogalkotó választása kvázi alkotmányos státuszba emelkedik.

A normatív követelmények második csoportját az eljárási követelmények képezik. Ezek egyrészt meghatározzák, hogy ki vesz részt a jogalkotási folyamatban; a választási rendszereket a parlamentek fogadják el, de népszavazások, szakértői bizottságok (különösen a kerülethatárokat illetően) és állampolgári gyűlések is bevonhatók a folyamatba. Népszavazás beiktatása előnyös lehet, mivel lehetővé teszi az alulról jövő, a választási rendszer megváltoztatására irányuló kezdeményezéseket, megadva a lehetőséget a strukturális kockázatok enyhítésére. A népszavazás azonban kontraproduktív is válhat, mivel a politikusok pártpolitikai célok előmozdítására és más, alkotmányos követelmények megkerülésére használhatják azt fel. A szakértői bizottságok és állampolgári gyűlések előnyösek, mivel így nem azok döntenek a választási rendszer ügyében, akik elsődlegesen érdekeltek a szabályozás mikéntjében, azonban ilyeneket ritkán építenek be a jogalkotási folyamatba, vagy ha mégis, véleményüket a jogalkotó egyszerűen figyelmen kívül hagyhatja.

Másrészt vannak olyan követelmények, amelyek kifejezetten a választási rendszerek elfogadásának eljárási szempontjaival kapcsolatosak. Ezek egyrészt lehetnek olyan „tudatlanság fátyla” típusú követelmények, amelyek csökkentik a szabályokat módosító politikai erő lehetőségeit arra, hogy előre lássák döntéseik pontos következményeit. Ilyen lehet a választásokat megelőző tilalmi időszak (ilyen szerepel a Velencei Bizottság ajánlásaiban) vagy a reform késleltetett alkalmazása (amelynek megfelelően az új rendszer nem alkalmazható a soron következő választásokon). Az ilyen jellegű követelmények nagyon ritkán kerülnek rögzítésre alkotmányos szinten, bár a bíróságok levezethetik őket az alkotmányok általánosabb rendelkezéseiből, ahogyan azt a lengyel alkotmánybíróság tette a hat hónapos tilalmi időszak esetében. Ezen túlmenően a választási rendszereket védhetik minősített többségi követelmények. Ezek szükségessé teszik más érdekelt felek, nevezetesen az ellenzéki

parlamentari pártok bevonását, azonban hatékonyságuk a választási rendszer arányosságától függ; továbbá nem nyújtanak védelmet a parlamenten kívüli politikai erők számára a parlamentari pártok kartelljével szemben. Végül, mivel a választási rendszereket jogszabályként fogadják el, a jogalkotás általános követelményei is alkalmazandóak.

Az eljárási követelmények bizonyos esetekben hatékonyan gátját képezik a manipulatív módosításoknak, emellett pedig világos és egyértelműen alkalmazható normákat kínálnak. Ha a jogalkotó megváltoztatja a rendszert egy pontosan meghatározott tilalmi időn belül, akkor a bíróság jelentős értelmezési erőfeszítések és legitimációs korlátok nélkül beavatkozhat. Az ilyen típusú követelmények azonban nem zárnak ki mindenféle manipulációt, ahogyan azt a megerősített többség példája is mutatja. Világos és egyértelmű jellegük egyben hátrányuk is; ha a választási rendszert módosító erő betartja az eljárási követelményeket (pl. éppen a tilalmi időszak előtt változtatnak a rendszeren), akkor a bíróságok nem tudnak beavatkozni. Mindazonáltal a „tudatlanság fátyla” típusú kritériumok hatékony eszközül szolgálnak, amelyeket alkotmányos szinten, szövegszerűen rögzíteni lehet, de a bíróságok akár ennek hiányában is levezethetik őket.

Végezetül, ahogyan azt fentebb írtam, az eljárási és félprocedurális követelmények között egyfajta „szürke zóna” azonosítható. Más szóval, egy bizonyos változtatás lehet, hogy absztrakt érvek mentén, tartalmi értelemben elfogadható (pl. 5 százalékos küszöbérték), és az elfogadása során betartották az eljárási követelményeket is (pl. kétharmados parlamentari többség), ugyanakkor az eset összes körülménye alapján a bíróságok arra a következtetésre juthatnak, hogy a döntés antidemokratikus pártpolitikai célokat szolgált (pl. a küszöböt 4 százalékról emelték meg, hogy kiszorítsák a kisebb versenytársakat). A dolgozatban azzal érvelek, hogy az ilyen típusú félprocedurális keretek mind az alkotmányszöveg, mind a dogmatika szempontjából kifejeletlenek, azonban a választások stabilitása olyan normatív alap, amely a Velencei Bizottság ajánlásaiban is megjelenik és amelyre a bíróságok félprocedurális dogmatikát építhetnek a jövőben.

### *Kutatási kérdés (3) - Összehasonlító példák: Németország, Olaszország és az EJEB*

**Következtetés (3a): Európában több helyen előfordult, hogy az alkotmánybíróság megvizsgálta és megsemmisítette a választási rendszer szignifikáns elemeit, amely azt jelzi, hogy a demokrácia joganyagának alkotmányjogiasodása a választási joganyag ezen részét is elérte. A német és olasz példák azt mutatják, hogy a szilárd autoritást maguk mögött tudó bíróságok a választási rendszerek egyes elemeit tartalmi alapon –**

**különösen az egyenlő választójogra való hivatkozással – még alkotmányosan aluldeterminált helyzetben is felülvizsgálják, felülemelkedve a dogmatikai és az alkotmánybíráskodás intézményi akadályain. A német joggyakorlat rámutat arra, hogy a bíróságok hatékonyan képesek megragadni a strukturális kockázatot, és olyan, eljárási szempontú joggyakorlatot alakíthatnak ki, amely képes kezelni akár a passzív manipulációt is. Az olasz eset arra szolgáltat példát, hogy ha egy alkotmánybíróság eltökélt a beavatkozás mellett, akkor akár olyan eljárási akadályokon is felülemelkedhet, amelyek hosszú ideje lehetetlenné teszik a bírósághoz fordulás lehetőségét.**

Az elmúlt évtizedben mind az NSZA, mind az OA felülvizsgálta a választási rendszer bizonyos elemeit, még hozzá alkotmányosan aluldeterminált helyzetben. Sem az olasz, sem a német alkotmány nem írja elő az arányos képviselő elvét, illetve nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek egy konkrét választási rendszert írna elő. Az e tárgyban való döntést kifejezetten a választott képviselői szervekre bízzák, emellett nem tartalmaznak speciális eljárási követelményeket sem. Mindezek ellenére a két alkotmánybíróság olyan módon értelmezte a vonatkozó alkotmányszöveget, amely lehetővé tette bizonyos elemek, így például Németországban a többletmandátum, Olaszországban pedig a győztesprémium tartalmi felülvizsgálatát.

Németországban az NSZA a bírósághoz fordulás és a hatáskörök szempontjából kedvező intézményi környezetben van, és már 1952-ben felülvizsgálta a választási rendszer egyes részeit; így lehetősége volt a választási jogszabályok átfogó alkotmányos értelmezésére, amit a Bíróság tudatos autoritás-építő tevékenysége is segített. Ami a tartalmi követelményeket illeti, a Bíróság már korán a „csomag megközelítést” alkalmazta, kimondva, hogy míg a jogalkotó a választási rendszerek széles skálájából választhat, beleértve a tisztán többségi rendszereket is, addig a német MMP rendszer, ahogyan azt a jogalkotó intézményesítette, az arányosság alapelvén nyugszik, és ezen alapelv belső logikája köti a jogalkotót is. Habár a választási rendszer különböző (egyéni választókerületi és listás) ágaira az egyenlőség elvének eltérő olvasatait kell alkalmazni, a Bíróság megkövetelte, hogy az eredmények ne kérdőjelezzék meg a rendszer alapvetően arányos jellegét. Továbbá, a választási küszöbökkel kapcsolatban a Bíróság a választási jogszabályok jogalkotó általi figyelemmel kísérésének és felülvizsgálatának kötelezettségét is megállapította, azaz annak vizsgálatát, hogy a szabályozás alapjául szolgáló körülmények változása szükségessé teszi-e a választási joganyag módosítását. Végül figyelemre méltó az a tény, hogy az NSZA dogmatikai szinten is megragadta a

strukturális kockázatot, kimondva, hogy ha a jogalkotó a „saját ügyében” („*in eigener Sache*”, azaz a saját magára alkalmazandó választási szabályokról) dönt, akkor szigorú vizsgálat indokolt.

Az NSZA többletmandátumokról (*Überhangmandaten*) szóló 2012-es határozata jól mutatja, hogy a Bíróság milyen nagy mértékben bevonódott a választási rendszer alakításába. A német rendszerben a választók egyéni jelöltekre és pártlistákra szavaznak, és a pártok a pártlistás szavazataik arányának megfelelő arányban jogosultak a képviselői helyekre. Ha azonban egy párt egy adott tartományban több egyéni mandátumot szerez, mint amennyi a listás szavazataránya alapján megilletné, akkor megtarthatja a mandátumokat, és így többletmandátumokat szerezhet. Egy 1997-es döntésében a Bíróság fenntartotta a jogszabály alkotmányosságát, azzal érvelve, hogy mivel a többletmandátumok az egyéni ághoz kapcsolódnak, ezért az egyenlőség elvének mérsékelt olvasata érvényesül, amelyet azonban a jogintézmény nem sért. Ezt követően az NSZA egy 2008-as határozata értelmében a választási rendszert 2011-ben más okokból módosítani kellett, azonban a módosítást csak a kormánypártok szavazták meg, és a többletmandátumok intézménye is megmaradt. Ennek eredményeként a választási törvény a Bíróság elé került, amely ebben az esetben már alkotmányellenesnek minősítette a többletmandátumok intézményét. Az NSZA aktivistább szemléletre váltott, azzal érvelt, hogy a jogintézménnyel kapcsolatban az egyenlőség elvének szigorú értelmezése alkalmazandó, amely csak meghatározott indokok mentén korlátozható. Az NSZA egzakt számot is meghatározott, kimondva, hogy a többletmandátumok száma nem haladhatja meg a tizenötöt, amely szám némileg – a Bíróság által is elismerve – önkényes volt.

Figyelemre méltó azonban, hogy az NSZA a tartalmi követelmények mellett olyan esetjogot is kialakított, amely az *eigener Sache* doktrínán keresztül elismeri a strukturális kockázatot, még hozzá nem csak formális értelemben, hanem olyan helyzetek is bevon a „saját ügyében” fogalma alá, amikor formálisan nem, de politikai értelemben dönt a saját választási rendszeréről (például amikor a Bundestag dönt az EP választási rendszerről). Ez szigorúbb bírósági ellenőrzést és a jogalkotó szűkített mérlegelési mozgásterét vonja maga után. Ebben a tekintetben a választójog mellett a pártok esélyegyenlősége az egyik legfontosabb normatív elem, amelyre a Bíróság a joggyakorlatát építi. A választási küszöböt érintő joggyakorlat azt mutatja, hogy szigorúbb mércét is fel lehet állítani, és a jogalkotót arra lehet ösztönözni, hogy ne csupán elvont, hanem konkrét, szilárdabb ténybeli alapokon nyugvó érveket is felhozzon a szabályozás alkotmányos igazolására. Ezenkívül az így kialakult joggyakorlat lehetővé tette a Bíróság számára, hogy levezessen egy bizonyos „felülvizsgálati

kötelezettséget”, amely rendkívül hatékonyan kezeli még azt a helyzetet is, amikor a manipuláció nem aktív jogalkotás révén, hanem passzív módon történik.

Olaszországban sokáig úgy tűnt, hogy az OA az olasz alkotmánybíráskodás sajátosságai miatt nem vizsgálhatja a választási jogszabályok alkotmányosságát. A Bíróság mindössze annyit tehetett, hogy párbeszédet kezdett a jogalkotóval, amikor a választási rendszerek tárgyában kezdeményezett népszavazások hitelesítéséről döntött. Ráadásul, mivel az egyenlő választójog mérsékelt olvasata érvényesült, a Bíróságot nem tekintették lehetséges kulcsszereplőnek a választási rendszer alakítása tekintetében. Mindazonáltal az OA mint intézmény, valamint az alkotmánybíráskodás mint eszme szilárd tekintélyre tett szert, továbbá az olasz választási rendszer 2006-os, mindössze néhány hónappal a választások előtt bekövetkezett pártos módosítását követően az OA-nak lehetősége nyílt arra, hogy egy olyan választási rendszerről döntsön, amely nem rendelkezett jelentős politikai támogatottsággal.

Ennek eredményeképpen 2014-ben az OA meglepően aktivista szemléletű döntést hozott, átlépte a hosszú ideje fennálló, a bírósághoz fordulással kapcsolatos intézményes korlátokat, és megsemmisítette a győztes-bónuszt (az egyenlő választójog elvére hivatkozva) és a zárt listákat (a szavazás közvetlen jellegére hivatkozva). Figyelemre méltó, hogy a választójog tekintetében a bíróság kifejezetten az NSZA 2012-es, többletmandátumok tárgyában meghozott ítéletére hivatkozott indokolásában, a „csomag megközelítést” alkalmazta, ezzel kvázi alkotmányos szintre emelve a jogalkotó döntését. Ezen túlmenően a Bíróság egyértelműen levezetett egy klasszikus, négylépcsős arányossági tesztet is, amely az olasz alkotmánybíráskodási gyakorlatban először jelent meg ilyen tisztán. 2017-ben ez az aktivizmus megismétlődött, amikor az OA megsemmisítette a korábbi határozata nyomán módosított választási rendszer egyes elemeit, így különösen a győztes-bónusz rendszerének a második fordulóra vonatkozó részét.

**Következtetés (3b): Míg a tartalmi megközelítés nem jelent érdemi védelmet, az EJEB joggyakorlatában olyan eljárási szempontok figyelhetők meg, amelyek a jövőben egy olyan szilárdabb esetjoggá fejlődhetnek, amely hatékonyan kezeli a manipulatív módosítások bizonyos típusait.**

Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke rögzíti a szabad választásokhoz való jogot, ezért a választási rendszerek is az Egyezmény által érintett intézmények. Az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint azonban ebből a cikkből nem következik kötelezettség egy konkrét választási rendszer bevezetésére, az államoknak széles mérlegelési mozgástér áll rendelkezésükre e kérdésben. Ennek szellemében a Bíróság számos



intézmény Egyezményvel való összhangját állapította már meg; ilyen intézmény többek között az olasz győztes-bónusz, valamint az igen magas török választási küszöb is. Tekintettel a tagállamok választási rendszereinek sokféleségére és a Bíróságot érintő, a tagállami alkotmánybíróságokhoz képest hatványozottabban érvényesülő legitimációs kihívásokra, nem várható el (és talán nem is kívánatos), hogy a Bíróság tartalmi kérdésekben aktivistább álláspontot képviseljen.

Az EJEB azonban néhány esetben mégis egészen aktivista és eljárás orientáltabb álláspontot képviselt, jelezve, hogy érdemben felülvizsgálhatja és figyelembe veheti a választási jogszabály jogalkotási folyamatát. Egyrészt a választási jogszabályok stabilitását és a módosítás időzítését illetően az EJEBa Velencei Bizottság egyéves tilalmi időszakra vonatkozó ajánlására támaszkodott, és az *Ekoglasnost* ügyben megállapította az EJE megsejtését, mivel az EJEB által egyébként tartalmi szempontból kifogástalannak ítélt jogszabályváltozásokra ezen időszakon belül került sor. Másrészt az *Animal Defenders International* ügyben az EJEB félprocedurális felülvizsgálatot alkalmazott, ahol szempontként vette figyelembe, hogy az adott jogszabályt a jogalkotási folyamatban részt vevő szakértők egyértelműen támogatták; hogy a kormány részletesen megjelölte a jogszabály fenntartásának indokait; és hogy a törvényt pártokon átívelő támogatással, ellenszavazat nélkül fogadták el. Bár az EJEB a politikai reklámok tilalmáról, vagyis nem a választási rendszerről döntött, az ügy azt mutatja, hogy az EJEB adott esetben féleljárési szempontú felülvizsgálatot is végez, amely – amennyiben azt „fordítva” alkalmazza – megállapíthatja az Egyezmény sérelmét, ha az eljárás fent említett tulajdonságai nem állnak fenn. Az EJEB ítélezési gyakorlatában tehát vannak olyan „dogmatikai magvak”, amelyek alapján a választási rendszerek rendkívül aluldeterminált tárgykörére a félprocedurális felülvizsgálat alkalmazható.

#### Kutatási kérdés (4) - A magyarországi választási rendszer változásainak áttekintése

**Következtetés (4a): A magyar választási rendszer 1989 és 2011 között nagyrészt stabilnak bizonyult. A választási küszöb 1994-es megemelése azonban példaként hozható fel a manipulatív módosítás jelenségére. 2011-ben az új választási rendszert egy, az eljárás racionalitása és demokratikus jellege szempontjából súlyos hiányosságokat mutató jogalkotási folyamatban fogadták el, emellett pedig a rendszer tartalmilag is pártpolitikai érdekek mentén változott meg. A Bíróság nem tudta megvédeni a választási törvény integritását, több okból sem: (i) a kétharmados többség mint az egyetlen eljárási követelmény miatt, amely az aránytalan választási rendszer következményeként nem nyújtott kellő védelmet; (ii) az alkotmánybíráskodással**

**kapcsolatos egyes intézményi akadályok miatt; (iii) a dogmatikai háttér hiányosságai miatt; valamint (iv) a Bíróság függetlenségével kapcsolatos kihívások miatt. Mindezek ellenére vannak olyan „dogmatikai magvak”, amelyekből egy eljárás-orientáltabb esetjog jöhet létre, hatékonyabb védelem lehetőségét biztosítva a manipulatív változtatásokkal szemben.**

A magyar választási rendszer története 1989 óta sem mentes a manipulatív változásoktól. Bár a korábbi választási rendszer stabilnak bizonyult, egy eset mindenképpen kiemelendő: a négy százalékos küszöböt mindössze pár hónappal a választások előtt öt százalékra emelték, amely változtatást vitathatatlanul az a cél motiválta, hogy a kisebb pártokat kiszorítsák a parlamentből. 2011-ben új választási rendszer került elfogadásra, azonban, ahogyan azt a szakirodalom is hangsúlyozza, egyrészt a jogalkotási folyamat eljárási szempontból komoly hiányosságokat mutatott, másrészt a módosítások tartalmát illetően számos tényező azt igazolja, hogy a reformot nem normatív elvek, hanem pártpolitikai célok motiválták. Ami az előbbi szempontot illeti, az új rendszer, amelyet egyéni képviselői indítványként nyújtottak be, érdemi nyilvános vita és a releváns érdekeltekkel folytatott tárgyalások nélkül fogadták el, ellenzéki szavazatok nélkül. Ami az utóbbi, tartalmi szempontokat illeti, a szakirodalomban is megjelenő álláspontok szerint az elfogadás pártpolitikai célokat szolgált: konkrétan, egyes elemei révén a vezető politikai aktort segítette, függetlenül attól, hogy kik vannak ebben a helyzetben (a második forduló eltörlésével vagy a rendszer aránytalanabbá tételével, különösen a győztes töredékszavazatok bevezetésével), más elemeivel pedig kifejezetten a jobboldali politikai szereplőket részesítette előnyben (a választókerületekben választásra jogosultak számában való eltéréssel és a gerrymanderinggel). A Bíróság ezen elemeket vagy alkotmányosnak ítélte (a küszöb megemlése, a győztes többlétszavazatok), vagy egyáltalán nem is vizsgálta.

A dolgozatomban amellet érvelek, hogy mindez több tényezővel is magyarázható. Először is, bár meglehetősen magas a módosításhoz szükséges szavazatarány (kétharmados többség), mivel a korábbi rendszer hajlamos volt az aránytalanságra, ezt a követelményt bizonyos körülmények között (amikor országosan jelentős különbség van a vezető politikai szereplő és a második helyezett között) nem nehéz teljesíteni. A kétharmados többség világos és egyértelműen alkalmazható szabály, amely 2010 előtt valóban elejét vette bizonyos típusú manipulatív változtatásoknak, azonban azzal, hogy egy politikai aktor megszerezte a kellő többséget, a választási rendszer védtelenné vált. Ráadásul, mivel a választási rendszer tiltott népszavazási tárgykör, más szereplő sem tud, illetve tudott beavatkozni. Másodszor, az Alaptörvény (a továbbiakban: At.) 2012-es hatálybalépésével megnehezült a Bírósághoz való

hozzáférés. Ez főként az *actio popularis* eltörlésének volt köszönhető, amelynek eredményeképpen az utólagos absztrakt felülvizsgálat kezdeményezéséhez a képviselők egynegyedére van szükség, ami egyes esetekben leküzdhetetlen akadályt jelent. Ennek következtében az alkotmányjogi panasz maradt a legkönnyebben járható út a Bírósághoz; a panasz befogadásának kritériumai azonban szigorúbbak, nem beszélve arról, hogy ez a megoldás olyan alapjogi szempontú felülvizsgálatot implikál, amely során a At.-ben rögzített rendszerszintű elvekre (például: jogállamiság) csak korlátozottan lehet hivatkozni. Harmadszor, a választási eljárásról szóló törvény (Ve.) 233. §-a értelmében a rendes bíróság előtti eljárásban alkalmazott jogszabály alkotmányellenessége miatt benyújtott panaszra különleges szabályok vonatkoznak, és e speciális rendben magának az AB-nak rendkívül rövid határidő áll csupán a rendelkezésére, amelynek keretében nincs lehetőség az az indítványozó és a jogalkotó meghallgatására, nyilatkoztatására. Végül pedig megemlítendő, hogy egyre nagyobb politikai nyomás nehezedik a Bíróságra, amelyet a kétharmados alkotmánymódosítás lehetősége indukál, amely révén instrumentális alkotmánymódosításokkal erodálható az AB autoritása. Emellett említendő az Alkotmánybíróság személyi összetételének változása is, amely a hatékony bírói felülvizsgálat ellen hatott.

Dogmatikai hiányosságok is kiemelkedő szerepet játszottak, amit az is bizonyít, hogy a Bíróság már 1994-ben, egy kedvezőbb intézményi és politikai környezetben sem kezelte megfelelően a manipulatív változtatásokat. Sem az előző Alkotmány, sem az At. nem tartalmazza az arányos választások alapelvét vagy a választási rendszerre vonatkozó konkrét szakaszokat. Az AB a választójogra és korábban négy, az At. hatályba lépését követően öt választási alapelvre támaszkodhat. A Bíróság az egyenlő választójog mérsékelt értelmezését alkalmazta, amely olyan kérdéseket tudott megnyugtatóan kezelni, mint a választókerületek közötti jelentős különbségek (amelyet 2005-ben és 2010-ben is alkotmányellenesnek ítélt az AB). Ettől eltekintve azonban tartalmi értelemben nyitva hagyta a választási rendszert, széles mozgásteret biztosítva a jogalkotónak. Ráadásul a választójog mint alapvető jog és a választási alapelvek (leginkább az egyenlő választójog alapelve) közötti kapcsolat meglehetősen zavaros maradt. Míg az egyértelmű, hogy választójogba mint alapjogba való beavatkozás szükségességi-arányossági tesztet igényel, addig a választási alapelvek érvényesülésének vizsgálatára ez nem mondható el, mivel azokat nem alapjogként, hanem államszervezeti alapelvekként kezelik. Ennek eredményeként a Bíróság számos esetben nem alkalmazta koherensen a szükségességi-arányossági tesztet – erre a 2014-es győztes-kompensáció tárgyában született döntés a legnyilvánvalóbb példa. A dolgozatomban amellet érvelek, hogy a választójog és a választási

alapelvek közötti kapcsolatot egyértelműen és következetesen kell meghatározni. Amellett is érvelek, hogy a legjobb az lenne az alapjogi érintettségét minden olyan esetben megállapítaná az AB, amikor egy alapelv is érintett, ugyanakkor elfogadná a rendszerszintű, államszervezeti indokokat (például a kormányozhatóságot stb.) az alapjog korlátozásának legitim céljaiként.

Mindezek mellett, az AB nem alakított ki olyan eljárási jellegű megközelítést, amely alkalmasabb lenne a választási jogszabályok védelmére. A küszöbérték 1994-es megemeléséről szóló határozat a küszöb tartalmi vizsgálatára korlátozódik, hivatkozva az 1991-es alaphatározatra, absztrakt érveket alkalmazva, anélkül, hogy megvizsgálná, hogy elegendő empirikus adatot mutatott-e fel a jogalkotó a küszöb megemelésének igazolására, vagy megvizsgálta volna, hogy minden érintettet bevontak-e a jogalkotási folyamatba. A győztes töredékszavazatokról szóló 2014-es határozat szintén absztrakt alapokon maradt, hangsúlyozva a jogalkotó tág mozgásterét, és elfogadva a jogintézmény lehetséges indokait anélkül, hogy behatóbban vizsgálta volna azok empirikus megalapozottságát.

Az alkotmányos háttér áttekintése és az Alkotmánybíróság joggyakorlata azonban azt mutatja, hogy dogmatikailag van lenne lehetőség egy eljárás-orientáltabb vizsgálatra is. Először is, az AB már a 2005-ös alaphatározatában hangsúlyozta a választási jogszabályok stabilitásának fontosságát, megjegyezve, hogy még a választókerületek közötti kisebb eltérések is alkotmányellenesek, ha azok manipuláció eredményeként jöttek létre. A választójog stabilitása kiolvasható az At. XXIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített választójogból. Továbbá, bár nem a választási kontextusban, de a demokrácia joganyagának más aspektusát illetően a Bíróság egy 2008-as döntésében hangsúlyozta, hogy a jogalkotónak semlegesnek kell maradnia, amikor a demokratikus hatalomgyakorlásra vonatkozóan látja el jogalkotási feladatát. Ez a döntés hangsúlyozta, hogy a stabilitás a demokrácia és a jogállamiság rendszerszintű elvéből [B] cikk (1) bekezdés], valamint a diszkrimináció általános tilalmából [XV. cikk (1) és (2) bekezdés] vezethető le. Másodsor, konkrét eljárási követelményeket is le lehet vezetni az Alaptörvény szövegéből. Ahogy Stumpf István alkotmánybíró egyik különvéleményében érvelt, a tilalmi időszak levezethető a jogállamiság általános elvéből. Továbbá a szakirodalomban megjelent olyan álláspont is, amely szerint a kétharmados többség követelménye szubsztantív módon is értelmezhető, olyan módon, amely nemcsak számszerű többség meglétét, hanem szélesebb körű konszenzust is megkövetel. Végül a jogalkotási folyamat általános követelményei, mint például a társadalmi konzultáció és a hatásvizsgálat elvégzése szigorúbban értelmezendők a választási joganyagot érintő esetekben.

**Következtetés (4b): A győztes-töredékszavazatok példáján keresztül megvilágítható, hogy a választási jogszabályok integritását a félprocedurális vizsgálat védi a leginkább.**

A dolgozat egy gondolat kísérleten és az Alkotmánybíróság 2014-es, győzteskompenzáció tárgyában született döntésén keresztül rámutat, hogy bár ezt a konkrét szabályozási elemet meg lehet közelíteni tartalmi alapon is, a probléma veleje jobban megragadható egy olyan felülvizsgálatban, amely a módosítás eljárási minőségére fókuszál. Az ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz azzal érvelt, hogy a győztes többlétszavazatok intézménye nem szolgál legitim célt, mert valójában olyan szavazatokat kompenzál, amelyek már mandátumot eredményeztek, ráadásul a rendszer e nélkül az elem nélkül is kellőképpen szolgálta (szolgáltatná) a kormányozhatóságot. A győztes töredékszavazatok tehát alkotmányellenesen korlátozzák az egyenlő választójog elvét.

Amellett érvelek, hogy bár adott esetben ez az érvelés helyes volt, azonban tartalmi megközelítést alkalmazott, így nem biztos, hogy megragadta a választókkal szemben fennálló politikai felelősség megkerülésének alapvető problémáját. Emellett érvelésemben egy hipotetikus példát is alkottam. Tegyük fel, hogy a jövőben egy politikai erő a jelenlegi választási rendszer révén kétharmados többséget szerez, és alapvető közjogi átalakításokat hajt végre. A közelgő választások előtt azonban a közvélemény-kutatások szerint a politikai erő népszerűsége drámaian visszaesik, és fennáll a veszélye annak, hogy az ellenzék kétharmados többséget szerez. Ennek megakadályozása érdekében a még mindig biztos kétharmados parlamenti többséggel rendelkező politikai aktor egyoldalúan megváltoztatja a rendszert, és megszünteti a győztes töredékszavazatokat, így megakadályozva, hogy az ellenzék alkotmánymódosító többséggel nyerjen. Ebben az esetben egyértelműen sérült a választók felé fennálló politikai felelősség és így a népszuverenitás, azonban tartalmi szempontból rendkívül nehéz érvelni a változtatás ellen, mivel a választási rendszer egy olyan elemét vezette ki a jogalkotó, amely valóban nem szolgált legitim célt. A tartalmi megközelítések tehát bizonyos helyzetekben segítenek a manipulatív módosítás detektálásában (tehát például, ha a jogalkotó aránytalanabbá teszi a rendszert, hogy alkotmány-módosító többséget szerezzen), azonban nem nyújtanak védelmet abban az esetben, ha a választók felé fennálló politikai felelősség kiiktatása céljából például egy arányosabb rendszert vezet be a jogalkotó.

*Kutatási kérdés (5) - De lege ferenda*

**Következtetés (5a): Az eljárási követelmények szempontjából mind a dogmatikai háttér, mind pedig az alkotmányszöveg fejleszthető. Az AB a kétharmados követelmény teljesülésének vizsgálatakor figyelembe vehetné a választási rendszer**

**aránytalanságát. Alkotmányos szinten meg lehetne erősíteni a „tudatlanság fátyla” típusú követelményeket; kézenfekvő jelölt ebből a szempontból a változások késleltetett alkalmazásának követelménye. A tilalmi időszakot szövegszerűen kodifikálni lehetne, azonban az At. általánosabb rendelkezéseiből is levezethető anélkül, hogy a Bíróság túllépné hatáskörét. Törvényi szinten létre lehetne hozni egy szakértői bizottságot, amely a határok kijelölésével foglalkozna, továbbá az állampolgári gyűléseket is intézményesíteni lehetne.**

A korábbi és a jelenlegi választási rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy ha a rendszer aránytalan akkor a kétharmados eljárási követelmény nem elegendő garancia a manipulatív változtatások megakadályozására. Egyrészt nem lenne túlzás azt javasolni, hogy az AB a rendszer aránytalanságát általában véve, az utolsó választás mutatóit pedig különös értelemben vegye figyelembe, amikor azt vizsgálja, hogy teljesült-e a kétharmados követelmény. Ahogy Pozsár-Szentmiklósy Zoltán javasolja, a bíróság a kétharmados többséget szubsztantív értelemben is megközelíthetné, amely megközelítésben az aránytalanság is tényező lehet.

Továbbá, a Velencei Bizottság javaslatának megfelelően, „tudatlanság fátyla” típusú követelményeket is kodifikálni lehetne alkotmányos szinten. A módosítások késleltetett alkalmazása megfelelő megoldás; a módosításokat nem a közelgő, hanem az azt követő választásokra alkalmazzák. További előremutató változás lehetne egy egyéves (vagy esetleg kétéves) tilalmi időszak beiktatása. Mind a késleltetett alkalmazás, mind a tilalmi időszak csak az alapvető (azaz nem „technikai”) változtatásokra vonatkozna, és a Bíróságra kellene bízni ennek a szempontnak a további kidolgozását. Ezen túlmenően, bár a késleltetett alkalmazás általános elvekből való kiolvasása kissé elrugaskodottnak tűnhet, a tilalmi időszak, amint azt Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása mutatja, levezethető az At. általános rendelkezéseiből, különösen a jogállamiságot és a demokráciát tartalmazó B) cikk (1) bekezdésből.

Nem ismétlem meg a nemzetközi soft-law aktorok, így például a Velencei Bizottság ajánlásait, elég csupán annyit megjegyezni, hogy a választókerületek határainak kijelölésére törvényi szinten szakértői bizottság felállítására lenne szükség. Továbbá, a külföldi, különösen a kanadai és a hollandiai tapasztalatok alapján a reformfolyamatba be lehetne vonni állampolgári gyűléseket is. A gyűlések véleménye vagy kötelezné a jogalkotót, vagy arra szolgálhatna, hogy jogi kötőerő nélkül, de jelentős politikai nyomást megjelenítve véleményt nyilvánítson. Ezen túlmenően az állampolgári gyűlések folyamatát össze lehetne kötni a népszavazás

intézményével, így növelve a megszülető döntések legitimitását. Ehhez azonban módosítani kellene az At. 8. cikk (3) bekezdés c) pontját, amely alapján a választási jog tiltott népszavazási tárgykör.

**Következtetés (5b): Az egyenlő választójog és a választások egyenlőségének alapelve közötti kapcsolatot dogmatikai szempontból rendezni szükséges. A szükségesség-arányosság tesztjét következetesen kell alkalmazni. Ami a felülvizsgálat intenzitását illeti, az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, hogy a jogalkotó saját ügyében dönt. Ezekben az esetekben alkalmazhatna a Bíróság félprocedurális felülvizsgálatot.**

Amint azt a győztes-töredékszavazatokkal kapcsolatos döntés is mutatja, a választójog és a választási alapelvek közötti nem tisztázott viszony inkoherenciát okoz a joggyakorlatban. Véleményem szerint a legjobb megoldás az lenne, ha az alapjog érintettségét az effektív egyenlőségre kiterjesztenénk, ahogy azt Varsányi Benedek javasolja. Ennek azonban azzal kell párosulnia, hogy az AB az alapjog korlátozásaként a legitim célok széles körét elfogadja (pl. kormányzati stabilitás). Ily módon az alapjog kiterjesztő értelmezése nem eredményezné például arányos rendszer bevezetésének kötelezettségét, azonban a Bíróság érvelése követné a szükségességi-arányossági teszt lépéseit. Azaz, a Bíróság az érvelés szerkezetéből fakadóan arra kényszerülne, hogy megvizsgálja, vannak-e olyan ténylegesen fennálló tényezők, amelyek igazolják a szabályozás szükségességét, és hogy van-e ténybeli összefüggés a szabályozás és az elérni kívánt legitim cél között.

Ezen túlmenően a felülvizsgálat intenzitásával kapcsolatban az AB a német *eigener Sache* doktrínához hasonló dogmatikai alapokból indulhatna ki. Így amikor a jogalkotó saját ügyében vagy *kvázi* a saját ügyében dönt, a Bíróság szigorú felülvizsgálatot alkalmazna.

Mindez továbbá egy félprocedurális felülvizsgálatot alapozhatna meg, amelynek során a Bíróság megvizsgálja, hogy a jogszabály racionális-e (azaz bizonyítékokon alapuló, észszerű érvelésen alapul-e), és demokratikus-e (azaz az érintett érdekeltek bevonásával és a javaslat érdemi megvitatásával történik-e). A választási kontextusban ez a fajta felülvizsgálat a választási jogszabályok stabilitásának és az állami semlegességnek a már részben kidolgozott alapelvein alapulhatna.

**Következtetés (5c): Az alkotmánybíráskodás jelenlegi intézményesülése nem segíti elő a választási rendszer hatékony védelmét. Az absztrakt utólagos normakontroll lehetőségét ki kell szélesíteni, míg az alkotmányjogi panaszok tekintetében a Ve. 233. § szerinti speciális szabályok alkalmazási körét felül kell vizsgálni.**

Az alkotmányjogi panasz alapjogi szempontú védelmet nyújt, azonban bizonyos esetekben a manipuláció jobban megragadható strukturalista, államszervezeti érvelési keretek között; azaz olyan rendszerszintű értékek mentén, amelyeket nehéz egyéni alapjogi vizsgálaton belül értelmezni. Megoldás lehet az, ha kiszélesítik azon szereplők körét, amelyek jogosultak absztrakt felülvizsgálatot kezdeményezni (pl. bármely politikai párt), vagy hogy a Bíróság kiszélesíti azon alkotmányos rendelkezések körét, amelyekre az alkotmányjogi panasz alapozható [pl. a B) cikket is beleértve]. Az első megoldás alkotmánymódosítást igényel, de annyiban előnyösebb, hogy nemcsak az alapjogi fókuszról eredő problémát oldja meg, hanem az alkotmányjogi panasszal összefüggő szigorú befogadási és egyéb, a bírósághoz fordulást megnehezítő elemek problémáit is.

Emellett felül kell vizsgálni a választási ügyekben a Ve. 233. § szerinti alkotmányjogi panaszra vonatkozó különleges szabályokat. A jelenlegi szabályozás kizárja a szakértői véleményeket, az *amicus curiae* beadványokat, valamint a szélesebb nyilvánosság, továbbá a jogalkotó részvételét, és ami a legfontosabb, rendkívül rövid határidőt szab az Alkotmánybíróság számára az ügy elbírálására. Erre sok esetben szükség van, mivel alkotmányos érdek fűződik a választási ügyek minél gyorsabb rendezéséhez, bizonyos esetekben azonban az ilyen rövid határidő nem indokolt, vagy legalábbis egy valamivel hosszabb, harminc napos határidő nem okozna nagyobb kárt, mint amekkora előnyt jelentene az által, hogy az alkotmánybírói eljárásra elegendő idő állna rendelkezésre.

#### **4. A szakdolgozat témájában született publikációk**

- Mécs, J., 2020. Az állami szervek kommunikációs semlegessége a kampányban – egy eltűnő alapelv? *MTA LAW WORKING PAPERS*, 7(29), pp.1–17.
- Mécs, J., 2020. Választások. In *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. pp. 1–26.
- Bodnár, E. & Mécs, J., 2018. A választójog védelme az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában. *FUNDAMENTUM*, 2018(2–3), pp.17–27.
- Mécs, J., 2017. Reform of electoral system in Canada and in Hungary – Towards a more proportional electoral system? *ELTE LAW JOURNAL*, (2), pp.83–101.



- Mécs, J., 2016. Development of the electoral system in Hungary since 1991. In *Development of Electoral Systems in Central and Eastern Europe since 1991*. pp. 134–144.
- Mécs, J., 2015. A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében. In. *Tudományos Diákköri Dolgozatok 2015, Bibó István Szakkollégium*