

Rózsa Péter György

A lehetséges és a kívánatos

A gazdasági válság hatására föllépő reformláz során ismét előkerült a parlament létszámának, illetve a választási rendszer átalakításának kérdése. E probléma szinte egyidős a harmadik köztársasággal, ám – bármilyen meglepő – a nyilvánosságban komoly polémia nem folyt még a kérdéstről. Ennek több oka is lehetett. A pártok részéről elhangzó javaslatok egy része nyilvánvalóan propaganda célokat szolgált (gondolok elsősorban az átgondolt elemzés és értelmezés nélküli, csupán a jóval kisebb létszámú Országgyűlést javasoló változatokra), a komolyabbnak látszó elszánások esetében pedig az álláspontok voltak oly távoliak, hogy eleve reménytelennek látszott a szükséges kétharmados többség. A politikai közirók és szakértők a létszámcsökkentéssel kapcsolatos ötletelésben jobbra már csak az időről-időre előkerülő „gumicsontok” egyikét látták, s ennek „rágásában”, talán joggal, nem kívántak részt venni.

Az Alkotmánybíróságnak az egyéni képviselői körzetek átrajzolását előíró határozata azonban új helyzetet teremtett, mivel ezt azt jelenti, hogy előbb vagy utóbb, így vagy úgy, de módosítani kell a választási törvényt; ráadásul a ferencvárosi időközi választások során tapasztalt visszasságok a közvélemény számára is világossá teheték, hogy jelen formájában a választási törvény nemigen tartható fenn. Reális a veszély, hogy a parlamenti választások során számos körzetben lesznek ehhez hasonló botrányok, s emiatt, bár az Országos Választási Bizottság, vagy a bíróságok határozatai megadják majd a parlament legitimitációját, a választások tisztaságába, (egyáltalán: értelmébe) vetett maradék bizalom is elpárologhat.

Talán a fentieknek is tulajdonítható, hogy a törvény módosítása ismét napirendre került, s ezúttal nem csupán a pártok elképzeléseiről, hanem – a HVG és a Medián jóvoltából – egy átgondolt és részletes „civil” javaslatról is vitázhatunk. Ez két szempontból is öröndetes. Egyfelől bizonyítja azt, hogy a választási reform kidolgozása, alapelveinek rögzítése nem a pártok privilégiuma. Másfelől, éppen konzisztenciája és koherenciája miatt, elindítója lehet egy – a legszélesebb értelemben vett, régóta esedékes – szakmai-közéleti vitának. Ennek eddig nemigen van jele. A Méltányosság Politikaelemző Központ és a Political Capital támogató közleményein kívül, tudomásom szerint, semmilyen érdemleges észrevétel nem jelent meg a tervezettel kapcsolatban vagy annak apropóján.

A tervezet és indoklása

A HVG-Medián reform lényege (lásd részletesen Karácsony Gergely: Kicsitmondás? HVG, 2009. március 10-i szám) röviden összefoglalható: az aránytalanul nagy egyéni választókerületek szétbontásával és az aránytalanul kis választókerületek összevonásával az eddigi 176 helyett 171, többé-kevésbé arányos választókerületet kellene kialakítani; 58 helyett

„Bármilyen típusú és fokú is a demokrácia, egyetlen nyomorult technikai részleten múlik egészsége: a választási rendszeren. Minden más másodlagos. Ha megfelelő, ha a valósághoz igazodik a választási rendszer, minden rendben van; ha nem, minden rosszul megy, még ha minden más tökéletesen működik is.”

José Ortega y Gasset: A tömegek lázadása

148 fős országos lista lenne, ugyanakkor megszűnnének a megyei listák. Így, összességében, az országgyűlés létszáma a jelenlegi 386-ról 319-re csökkenne.

Az egyéni választókerületek átszabása, mint tudjuk, az AB által előírt, sokáig nem odázható feladat, s igaz az is, hogy az átszabás nem túl bonyolult dolog. A BMGE térinformatikusai által kidolgozott rendszerrel, mint a tanulmányban is olvasható, valóban „bárki rajzolhat választókerületeket az interneten”, az a megállapítás azonban félrevezető, hogy „2006-ban például egyáltalán nem befolyásolta volna listás mandátumaik számát [*ti. a pártokéit*], ha földrajzilag arányosították volna a listás képviselői helyeket.” A kijelentés azt sugallja, hogy ennek révén kezünkben egy objektív eszköz, ami egyértelműen és „pártsemlegesen” adja meg a körzethatárokat. Ezzel szemben Varga Dániel matematikus, a rendszer egyik alkotója szerint „a választókerületek beosztásait nagyon sokféleképpen alakíthatjuk át, és a határvonalak változtatása sok esetben előnyösebb vagy épp hátrányosabb lehet a politikai élet különböző szereplői, a pártok, politikai tömbök számára”. A vidéki körzetek manipulálhatósága olyan mértékű, hogy a 2006-os választások szavazóköri eredményeinek adatai alapján összességében 79-67 arányú baloldali, és 36-110 arányú jobboldali győzelem is elérhető (lásd erről Bodoky Tamás: Pártos térképészek manipulálhatják a választásokat. Index, 2008. április 21.). Mindazonáltal a tervezet ebben kérdésben igen szellemes megoldást kínál, s nagyon helyesen a lehető legkisebb átalakításra törekszik.

A további módosítások, azaz az országos lista bővítése, a megyei listák megszüntetése, s ily módon a nettó 67 fős csökkentés indokául a szerző több érvet hoz föl. Egyfelől, mint írja, „a parlamenti létszám csökkentésére szükség van, főleg mivel e nélkül aligha fogadna el reformot a közvélemény.” Másfelől, mivel a megyei listák tovább torzítják a szavazati arányokat, ennek kiiktatása, illetve a megnövelt országos lista révén „arányosabban lehetne elosztani a mandátumokat a pártok között”, ráadásul az új szisztéma egyszerűbb, a választók számára átláthatóbb, érthetőbb lenne. A harmadik érv az, hogy az országgyűlési képviselők száma kiugróan magas, noha a szerző hangsúlyozza, hogy ez „talán a legkevésbé fontos jellemzője egy választási rendszernek”. Vegyük sorra az indokokat!

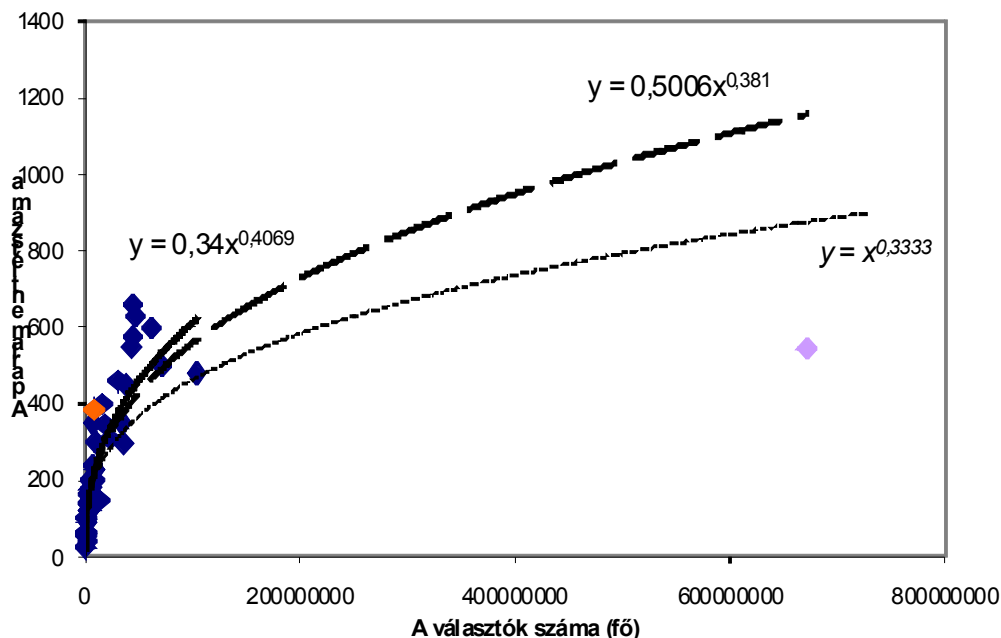
Úgy gondolom, hogy az első érv, nem túl nyomós. A parlamenti létszám csökkentése valóban szimbolikus lépés lehetne, jelezve, hogy politikusaink hajlandók maguk is résztvenni az elvárt megszorításokban, ám a 67 fős (17 %-os) csökkentést a közvélemény túlságosan is szimbolikusan tekintené. Nyugtató-enyhítő hatása finoman szólva is kétséges, már csak azért is, mert az új választási rendszer, amúgy helyesen, csupán a következő választás után lépne hatályba, tehát a megszorításokkal járó reformokat még a jelenlegi létszámú parlament hozná.

A második érvet, miszerint az új rendszer arányosabb lenne a réginél, maguk a javaslat készítője cáfolja, hiszen kifejezetten hangsúlyozza, hogy az új rendszer „nem változtatja meg a pártok közötti erőviszonyokat”; s valóban, a mellékelt számítások szerint a tényleges és a hipotetikus mandátumarányok között általában tized százalékos, de legfeljebb 1-2%-os az eltérés. Ráadásul, amint arra a szerző is rámutat, „a szavazók is kitanulták a rendszer működését”, hisz „egyre kevésbé adják a szavazatukat a választási rendszer által eleve sújtott kis pártokra”. Mindez, paradox módon, azt eredményezi, hogy alapvetően aránytalan választási rendszerünk végeredményében egyre arányosabbá vált. Jól mutatja ezt a listán kapott szavazatok aránya és a mandátumarányok közötti maximális elérés. Ez az érték 1990-ben 21,26 (MDF +17,75; Fidesz -3,51), 1994-ben 23,34 (MSZP +21,15; FKgP -2,19), 1998-ban 15,36 (Fidesz +12,74; MIÉP -2,62), 2002-ben 8,06 (Fidesz-MDF +7,67; SzDSz -0,39), 2006-ban pedig 8,21% (MSZP +6,01; MDF -2,20) volt.

Mindez azzal jár, hogy a legkevésbé fontos érv a legerősebb, azaz, hogy a magyar parlament létszáma nemzetközi összehasonlításban is kiugróan magas. A tanulmány ezt egy egész oldalas keretes részben magyarázza, s a mellékelt táblázat tanúsága szerint a magyar parlamentben, példátlan módon, lényegében kétszer annyi képviselő (+92,6%) foglal helyet, mint az a „köbgyökszabály”-ból adódna (azaz, hogy parlament ideális létszáma nagyjából legyen egyenlő a választók számának köbgyökével). Ez valóban olyan anomália, ami önmagában is indokolná a csekélynek látszó 67 fős csökkentést. A tanulmány ugyan említést tesz az összehasonlítás elméleti nehézségeiről, ám a táblázatos összehasonlításban figyelmen kívül hagyja az eltérő (vegyes, arányos többségi) választási rendszerekből, illetve az egy illetve kétkamarás berendezkedésből szükségszerűen adódó eltéréseket. Nemigen spórolhatjuk meg, hogy e kérdést részleteiben ne vizsgáljuk meg.

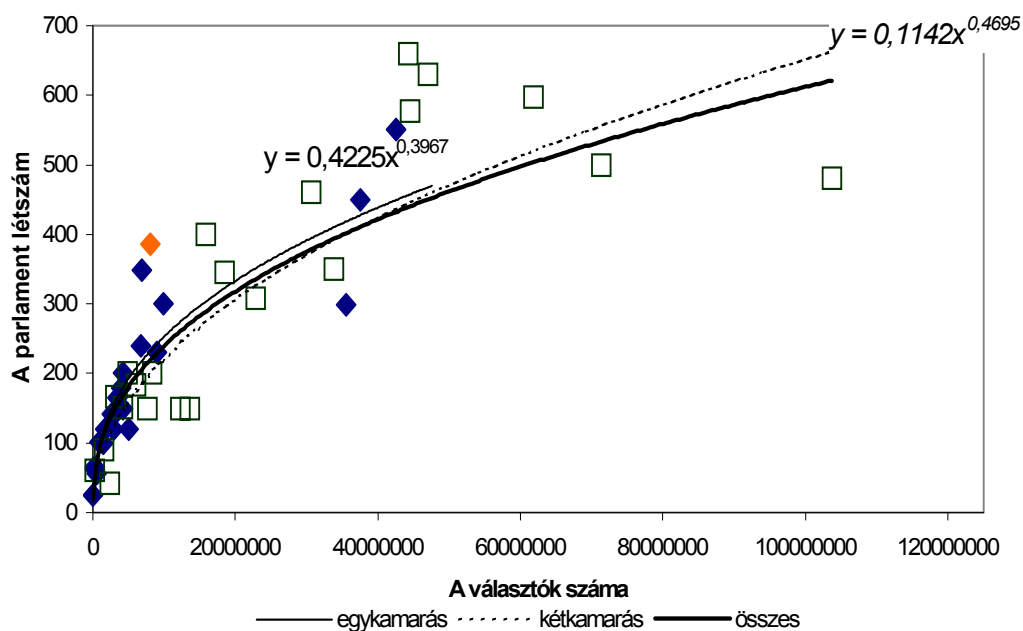
Akkor mennyi is az annyi?

A számításokhoz az eredeti tanulmányban közölt adatokat használjuk. Mínta az alábbi ábra mutatja, a „köbgyök-szabály” csak nagyon „körülbelül” írja le a választók száma és a parlament létszáma közötti összefüggést, valójában az „ideális értékek” ennél nagyobbak. Emellett igen jól látszik az, hogy India a maga 671,5 millió választójával nagyon kilóg a sorból, hiszen a következő legnépesebb ország, Japán is alig több mint 100 millió választóval rendelkezik, azaz India szerepeltetése igencsak torzítja az összehasonlítást. Ennélfogva indokolt Indiát a további megfontolásokból kihagyni. A maradék 45 ország adatai alapján adódó képlet szerint Magyarországon az „ideális” parlamenti létszám 219 lenne, az eltérés pedig 76%-os (az ábrán Magyarországot a piros, Indiát a lila rombusz jelzi). Ez még mindig magas, sőt a legmagasabb érték, de távol áll a lélektani „kétszer annyi”-tól (lásd még 1. táblázat).



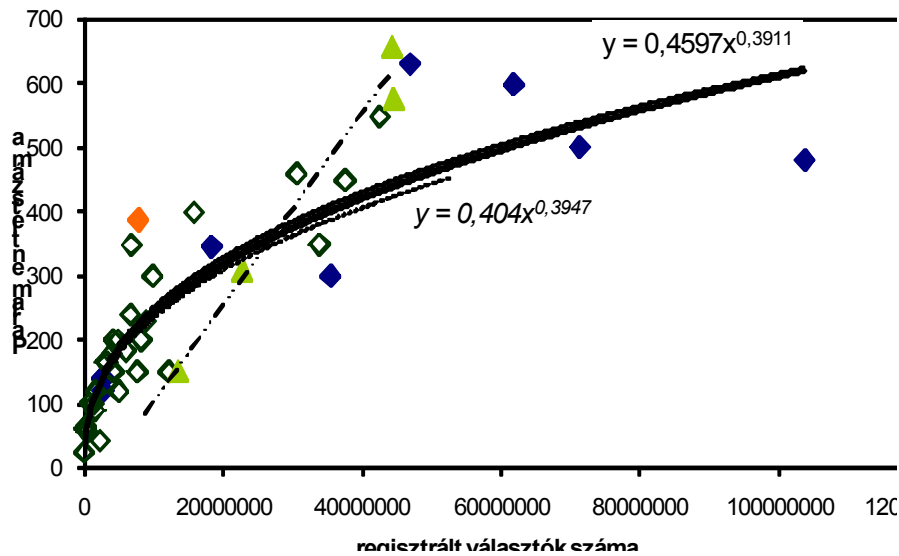
Tovább finomíthatunk a képen, ha a magyar parlament létszámát a hasonló berendezkedésű (tehát egykamarás) és választási rendszerű (azaz vegyes szisztémát alkalmazó) országok törvényhozásaival hasonlítjuk össze. Némiképp meglepő módon, az egy

és kétkamarás berendezkedésű parlamentek alsóházainak átlagos létszámai között viszonylag csekély eltérés tapasztalható, az azonban megfigyelhető, hogy a népesebb (kb. 50 millió főnél több regisztrált választóval rendelkező) országokban az utóbbi megoldás válik egyeduralgódóvá. A releváns (tehát 50 milliónál kevesebb választóval rendelkező) országok esetében az egykamarás berendezkedés általában fajlagosan nagyobb létszámú parlamenttel jár együtt. Ebben a körben a magyar Országgyűlés „ideális” létszáma 228 fő lenne, s az eltérés 69%-nak adódna. Ez, bár még mindig a legmagasabb a vizsgált országok körében, lényegesen kisebb a 90%-ot meghaladó különbségnél (lásd 2. táblázat). Az arányos és vegyes választási rendszer, meglepő módon, szintén kis mértékben befolyásolja a parlamentek létszámát. A 45-50 milliós regisztrált választó esetében itt is változást tapasztalunk, hiszen a népesebb országokban csupán vegyes szisztémával találkozunk. Ezt leszámítva semmilyen trend nem figyelhető meg. Úgy tűnik, hogy az arányos és a vegyes rendszer könnyen átváltható, amint ez az utóbbi évtizedben több ország esetében valóban megtörtént: Olaszország és Románia az arányos rendszerről vegyesre tért át, míg Ukrajnában a korábbi vegyes rendszert arányosra cserélték (a tanulmányban közölt táblázatban még a korábbi állapot van föltüntetve), miközben a parlamenti létszám mindhárom esetben változatlan maradt. A többségi parlamentek esetében egyenes arányosság figyelhető meg, bár a kis mintaszám miatt ezt fenntartással kell kezelnünk. Érdekes módon a magyar parlament „ideális” létszáma ebben az esetben is pontosan 228-nak adódna (lásd 3. táblázat).



Jelmagyarázat

kék rombusz – egykamarás; üres négyzet – kétkamarás; piros rombusz – Magyarország (egykamarás)



Jelmagyarázat

kék rombusz – vegyes; üres rombusz – arányos; zöld háromszög – többségi; piros rombusz: Magyarország (vegyes)

A javaslat hozadéka

A tervezet, mint láttuk, ötletesen oldja meg az Alkotmánybíróság kötelezően előírt föladványát, az egyéni választókerületek arányosításának kérdését. A HVG-Medián javaslata azonban ennél továbbmegy, s egy létszámcsökkentéssel egybekötött egy arányosabb rendszert céloz meg, olyat, amit a pártok is elfogadhatnak. Ezek a lehetséges (értsd: a pártok által is támogatható) változtatások emiatt nem érintik a választási rendszer lényegét. Ennek következtében a kitűzött célok csak felemásan valósulhatnak meg. A rendszer kétségkívül átláthatóbb válik, az eredmények talán jobban prognosztizálhatók, ám az elfogadhatóság érdekében arra kellett törekedni, hogy a jelenleg érvényes választási szisztéma révén kialakult arányok ne változzanak meg. E két cél nyilvánvalóan ellentmondásban van egymással, együtt aligha valósítható meg. Valóban, a javasolt eljárás ebben a vonatkozásban nem jelent lényegi változást.

A javaslat a „legkevésbé fontos” kérdésben, a parlamenti létszám csökkentésében kínál lényeges változást. A 319 fős parlament persze, mint az hangsúlyozzák, a magyar ígéretlicit fényében csekély csökkentésnek tűnhet, ám egyáltalán nem elhanyagolható. A magyarhoz hasonló vegyes választási rendszerű, valamint egykamarás törvényhozású országok adatai alapján az „ideális”, számított parlamentben 228 fő ülne, vagyis az eltérés a jelenlegi 69%-ról 40%-ra mérséklődne.

A javaslat nem lép túl a jelenlegi paradigmán, hiányosságai jórészt ennek köszönhetőek, ám ennek keretei között a lehető legmesszebb megy el. Ez érthető volt, hiszen a választási törvény módosításához elengedhetetlenül szükséges mindkét nagy párt támogatása, s mindeddig úgy tűnt, hogy mind a Fidesz, mind az MSZP csupán a vegyes választási rendszer valamilyen módosításában érdekelt, az arányosabb mandátumeloszlást eredményező szisztémáról hallani sem akartak. Nemrég azonban a szocialisták egy arányos választási rendszerről szóló törvénytervezetet nyújtottak be. Ez új helyzetet teremtett, mert a választási rendszerről szóló vita kereteit kitágultak: immár nem csak a szükséges és lehetséges, de a kívánatos változtatásokról is érdemes polemizálni.

I. táblázat

Ország	Regisztrált választók száma	Parlament létszáma	Választási rendszer jellege	A képletrel számolt létszám	Eltérés (%)
Magyarország	8046129	386	vegyes	219	76
Svédország	6892009	349	arányos	206	69
Nagy-Britannia	44245939	659	többségi	439	50
Olaszország	46997601	630	vegyes	450	40
Dél-Afrika	15863558	400	arányos	289	38
Liechtenstein	17428	25	arányos	18	38
Franciaország	44472733	577	többségi	440	31
Törökország	42571284	550	arányos	432	27
Görögország	9921343	300	arányos	239	26
Izland	221368	63	arányos	51	24
Lengyelország	30615471	460	arányos	378	22
Németország	61870711	598	vegyes	503	19
Luxemburg	217979	60	arányos	51	19
Bulgária	6720941	240	arányos	204	18
Finnország	4292436	200	arányos	170	18
Románia	18449344	345	vegyes	308	12
Észtország	897243	101	arányos	90	12
Svájc	4915533	200	arányos	180	11
Írország	3110914	166	arányos	150	11
Ukrajna	37588040	450	arányos	411	10
Málta	315357	65	arányos	59	10
Dánia	4022920	179	arányos	166	8
Norvégia	3421741	165	arányos	155	6
Macedónia	1741449	120	arányos	118	2
Litvánia	2664167	141	vegyes	140	0,7
Portugália	8944508	230	arányos	229	0,3
Albánia	2850891	140	vegyes	144	-3
Mexikó	71351585	500	vegyes	533	-6
Ausztria	6107851	183	arányos	196	-7
Kanada	22812683	308	többségi	335	-8
Csehország	8333305	200	arányos	223	-10
Lettország	1490636	100	arányos	111	-10
Spanyolország	33875268	350	arányos	394	-11
Horvátország	4229681	151	arányos	169	-11
Szlovákia	4272517	150	arányos	170	-11
Új-Zéland	2847396	120	vegyes	144	-17
Szlovénia	1634402	90	arányos	115	-22
Japán	103710035	480	vegyes	621	-23
Dél-Korea	35596497	299	vegyes	402	-26
Belgium	7720796	150	arányos	216	-30
Izrael	5014622	120	arányos	181	-34
Ciprus	516448	56	arányos	72	-42

Hollandia	12264503	150	arányos	261	-42
Ausztrália	13646539	150	többségi	272	-44
Bosznia-Hercegovina	2342141	42	arányos	133	-68

2. táblázat

Ország	Regisztrált választók száma	Parlament létszáma	Képlettel számolt létszám	Eltérés (%)
Magyarország	8046129	386	228	69
Svédország	6892009	349	215	63
Törökország	42571284	550	441	25
Liechtenstein	17428	25	20	24
Görögország	9921343	300	248	21
Izland	221368	63	55	14
Bulgária	6720941	240	213	13
Finnország	4292436	200	178	12
Ukrajna	37588040	450	420	7
Észtország	897243	101	96	5
Dánia	4022920	179	173	3
Málta	315357	65	63	3
Norvégia	3421741	165	163	1
Portugália	8944508	230	238	-3
Litvánia	2664167	141	147	-4
Macedónia	1741449	120	125	-4
Albánia	2850891	140	151	-8
Lettország	1490636	100	117	-15
Szlovákia	4272517	150	178	-16
Új-Zéland	2847396	120	151	-21
Ciprus	516448	56	77	-27
Dél-Korea	35596497	299	411	-27
Izrael	5014622	120	189	-37

3. táblázat

Ország	Regisztrált választók száma	Parlament létszáma	Képlettel számolt létszám	Eltérés (%)
Magyarország	7800000	386	228	69
Olaszország	46997601	630	460	37
Németország	61870711	598	513	17
Románia	18449344	345	319	8
Litvánia	2664167	141	150	-6
Mexikó	71351585	500	542	-8
Albánia	2850891	140	154	-9
Új-Zéland	2847396	120	154	-21
Japán	103710035	480	627	-23



Dél-Korea	35596497	299	413	-27
-----------	----------	-----	-----	-----
