

Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

dr. Nadrai Norbert József

A magyar választási rendszer átalakulásának legújabb irányai

PhD értekezés tézisei

Témavezető

Dr. Tilk Péter
egyetemi docens

Pécs 2020

TARTALOMJEGYZÉK

I. rész

A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása 3. o.

II. rész

Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei 5. o.

III. rész

A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetőségei 7. o.

IV. rész

A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke 12. o.

I.rész A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

1986-ban - 17 évesen - az OKTV dolgozatomat a második világháború utáni két országgyűlési választás 1945 és 1947 témakörében írtam. Először lehetett írni erről a korszakról diákoknak. A kutatás nehézségét jelentette, hogy helyi választási szintről is kellett adatokat szerezni, ami akkor a "PÁRT" archívumában volt csak elérhető. A levéltárak csak az 1990-es évek első felében vették át a megmaradt, néhol hiányos anyagokat. A dolgozat befolyást gyakorolt egyetemi tanulmányaim megkezdésére, amely az első demokratikus választás után kezdődhetett meg. A dolgozatomat családom egyik barátja, a tanácselnök titkárnője gépelte, így az egyetem előtt két évig dolgozhattam a Városházán. Gyakornokként a helyi igazgatás minden területét megismertem, sőt az 1990. évi népszámlálás városi szintű szervezését is rám bízta. A közigazgatási gyakorlat megalapozta az egyetemen a közigazgatási jog iránti érdeklődésemet. Dr. Kiss László 1992-ben kapott egyetemi tanári kinevezést, a deregulációról írt értekezése és a jogalkotási kérdések felkeltették az érdeklődésemet az egyetemen akkor nem tanított kodifikáció iránt. Az egyetemi évek után 20 éven keresztül az országgyűlési egyéni választókerületi, és helyi választási iroda operatív vezetőjeként nemcsak a választások lebonyolításával, hanem a Megyei Jogú Városok Szövetsége keretében a jogalkotási folyamatban is részt vettem. A választási szabályok változásainak elemzése a társadalmi hatások figyelembevételével lehetőséget nyújt újabb módosítások megfogalmazásához, amely tartalmazhat olyan javaslatot is, amely a korábbi, megváltoztatott szabályozás helyességét támasztja alá. A kutatás eredményeként tényekkel, jogorvoslati döntésekkel jellemezhető egyes jogintézmények megfelelő működése vagy annak hiánya pl. a népszavazási kérdések hitelesítése, kötelezően kiírandó helyi népszavazás képviselőtestület általi elutasításának gyakorlata. A kutatás nem szorítkozott csak a jogi szabályozás és annak következményeként született eredmények elemzésére, valamint a jogorvoslati döntéshozatal alakulásának vizsgálatára. A 2018. évi országgyűlési és a 2019. évi helyi önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson - fizetés nélküli szabadság igénybevételével - jelöltként vettem részt, így teljesen új szemszögből is sikerült tapasztalatot gyűjteni a hatályos szabályozás alkalmazáskor. Számos részletszabály befolyásolja az eredeti jogalkalmazói szándék érvényesülését, akár az túlzott adminisztrációs követelmények, akár a finanszírozás esélyegyenlősége területén. De az összeférhetlenségi intézményhez kapcsolódó jelöltségi szabályok alkalmazása is érdekes összehasonlításra ad lehetőséget. Amíg az adott kormányhivatal kormánytisztviselője az illetékeségi területen belül pártjelöltként vehet részt a választáson anélkül, hogy felfüggesztené tevékenységét és teljes

fizetés kap, addig egy bíró az illetékességi területén kívüli jelöltként köteles felfüggesztését kérni és fizetés nélküli szabadság alatt lehet független jelölt, bár erről a bírák jogállását szabályozó törvény nem rendelkezik. A választási anyagi és eljárási szabályok változásának elemzése következményeként kodifikált, szövegszerű törvényjavaslat a gyakorlatban is hasznosulhat a közeljövőben, nem csupán az értekezés témájaként.

II. rész Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

a) A magyar választási rendszerre vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályozás és ezekre vonatkozóan készített törvényjavaslatok, szabályozási koncepciók áttekintése, összevetve a választási eredményekkel egyértelművé teszi a jogalkotói szándékot, amely alapjaiban a politikai hatalom megtartását, hosszútávú megőrzését tekintette elsődlegesnek. A rendszerváltáskor a Nemzeti Kerekasztal ülésein kidolgozott választási rendszer konszenzuson alapult, amely a történelmi időszaknak köszönhető. Ezeket a jogalkotási javaslatokat az állampárti parlament szentesítette, kidolgozásukban nem vállalt vezető szerepet. Érdekes módon a demokratikusan választott országgyűlési többségek már nem törekedtek konszenzusra. Az 1994. évi helyi önkormányzati választások új szabályozása az akkori országgyűlési többség érdekeit szolgálta, amelynek szabályozási megoldásai visszaköszöntek a 2013. évi választójogi reformban, csak már a politikai paletta másik oldalán. Ezek a változtatások politikai oldaltól függetlenül hatalmi érdekeket szolgálták, amelyet jól jellemez az egyfordulós választási rendszerre áttérés. Ez a változtatás a pillanatnyi pártstruktúrát vette figyelembe és az épp ellenzéki szerepben lévő felaprózódott pártokra jutó szavazatok megosztásával szolgálta az akkor hatalmon lévő egységes másik politikai oldal hatalmának biztosítását. A szabályozás alakulását követő jogorvoslati gyakorlat változását az adott döntések elemzése biztosította, amely egyben kifejezésre juttatta az adott eljáró jogorvoslati szerv függetlenségét vagy annak hiányát. Felhívva a figyelmet az intézményes garanciák fontosságára, mivel a politikai szereplők esélyegyenlősége a döntéshozatal során csak intézményesen biztosítható, nem pedig az adott döntéshozatalban résztvevő személyek szakmai felkészültségén, emberi tartásán, értékrendjén. Ezek a fontos tulajdonságok is csak megfelelő szabályozási környezetben tudnak maradéktalanul érvényesülni.

b)

A magyar választási rendszerre vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályozás változásainak feldolgozási módszerei közül elsődleges a tételes jog változásának elemzése, amelyhez párosul a jogirodalomban megjelenő változtatási javaslatok áttekintése és értékelése. Különleges lehetőséget nyújtott a kutatás során a Doktori Iskola és a Kúria közötti megállapodás alapján működtetett tudásmegosztási gyakornoki program. E program keretében össze tudtam vetni a dr. Balogh Zsolt, a Kúria Önkormányzati Tanácsának tanácselnöke, mint mentor bíróm széleskörű választási, népszavazási ügyekben szerzett tapasztalatait a 20 éven keresztül országgyűlési egyéni választókerületi iroda operatív

vezetőjeként szerzett tapasztalataimmal. Lehetőségem volt az egyes döntések meghozatalát megelőzően a bírói munka folyamatába betekintést nyerni. Ez aktív munkát jelentett, mivel adott egyedi ügyben megírtam az ítélet általam elgondolt verzióját, amelyet a tanáccsal volt lehetőségem megvitatni. Ilyen szintű kutatásra kevés területen van lehetőség. A Kúrián tapasztalt vitakultúra és emberi tartás, szakmai munka befolyásolt hivatásrendváltási döntésében, így a kutatás során pályáztam és kaptam bírói kinevezést a Fővárosi Törvényszékre. Fenti módszer lehetővé tette, hogy a hatályos szabályozással szembeni kritikámat és a szabályozási irányra tett javaslataimat az egyes rendelkezések tárgyalásánál rögzítsem. Ezek a jogalkotási javaslatok koherens egészet alkotva a polgári demokrácia megerősítését szolgálják.

III. rész A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása, illetve a hasznosítás lehetőségei

Az értekezés tudományos eredménye egy koherens figyelemfelhívás a jogalkotók felé, amely nem csupán egy jogalkotási javaslatról, a szabályozás hiányosságainak kritikáiról szól, hanem az állam függetlenségének garanciájáról is. Az ország geopolitikai helyzete és történelmi fejlődése kell, hogy alapjaiban meghatározza a választási rendszert, amely biztosítja a népképviselést. A rendszerváltáskori Ellenzéki Kerekasztal ezeket a követendő elemeket gyűjtötte össze, figyelembe véve az európai gyakorlatok közül a második világháború agresszor diktatúráinak bukása után az egyeduralmat kizáró, garanciákat nyújtó államok szabályozását. Ezen országok szabályozása a koalícióra kényszerülő hatalomgyakorlást, és széleskörű ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező autonóm szervezetek rendszerét valósítja meg, a független bíróságok korlátozásmentes döntés-felülvizsgálati jogkörével együtt. Az értekezés tudományos eredményként rávilágít a jelenlegi választási rendszer gyengeségére, amely instabilitásban nyilvánul meg. A rendszerváltás óta példátlan az azonos politikai erő egymást követő harmadik kétharmados többsége, amely a 2008. évi gazdasági válság következményeként az akkori parlamenti többséget alkotó pártok megsemmisítő vereségével alakult ki. Majd felismerve az alkotmányozó hatalomban rejlő lehetőséget olyan - az új alaptörvényen alapuló - választási rendszert hozott létre, amely a hazai pártstruktúra gyengeségére építve egymást követően arányaiban közel azonos két kétharmados győzelmet eredményezett. A részletszabályok mellett három alappilléren nyugszik a jelenlegi kétharmados parlamenti többség. Egyrészt a kétfordulós választás egyfordulóssá változtatásával a szétaprózódott ellenzéki pártok összefogásának megnehezítése. Másrészt a többes ajánlás lehetővé tételével a sok jelölt közötti szavazatmegoszlással a nagyobb nyilvánossággal és forrásokkal rendelkező parlamenti többséghez tartozó jelölt győzelmének erősítése abban az esetben is, ha a választók többsége ellene szavaz. Végül az a tény, hogy a többletkompenzáció bevezetésével az egyéni választókerületben nyertes és az őt követő jelöltre leadott szavazatok különbségét hozzászámítják a győztes országos listáján gyűjtött szavazataikhoz, ezzel biztosítva, hogy a választáson elért szavazatokhoz képest nagyságrendileg magasabb parlamenti mandátumot szerezzen a győztes párt.

Az új választójogi szabályozás azt mutatja az országgyűlési választási eredmények alapján, hogy egyik gazdasági válságtól a másikig egy politikai közösség nagy valószínűséggel képes uralni az országot a választási rendszer által nyújtott egyoldalú előnnyel, amely valójában

nem foglal magában esélyegyenlőségen alapuló választást. Egy ilyen uralom törvényszerűen felszámolja az öt ellenőrző szervek rendszerét. Először személyi döntéseken keresztül szerez befolyást a független szervezetek felett, majd fokozatosan szervezetenként is átalakítja hatalmi céljainak biztosítása érdekében. Végezetül egy valós szerepét betölteni képtelen látszat szervezetrendszerből épül fel az állam, amely személyi kiválasztási rendszerében a vezető politikai erő iránti lojalitást teszi elsődlegessé. Az így létrejövő centralizált állam egyszemélyi vezetést hoz létre, amely óhatatlanul folyamatos működési zavarokhoz vezet. A gazdaság működése idején egy rendkívül szűk gazdasági és politikai elitet termel ki, bővülő, fokozatosan leszakadó rétegek mellett, akik érdekérvényesítése ebben a választási rendszerben elenyésző. Ebben az időszakban a legnagyobb veszélyt egy nagyobb gazdasági, illetve - a modern értelemben vett - katonai erővel bíró érdekövezetben lévő államnak való kiszolgáltatottság jelenti. A szűk elit anyagi érdekeltisége vagy más módon való befolyásolása előnytelen gazdasági kapcsolatokat eredményez az ország számára, amelyet a torz választási rendszerben képtelen megváltoztatni a választópolgárok akarata, mivel egy ilyen koncentrált hatalmi struktúra a nyilvánosságot is propagandaként tudja alkalmazni. Azonban az előnytelen gazdasági helyzet költségeit még a kiszolgáltatott állam adófizetői fizetik meg, tovább növelve saját leszakadásukat. A következő gazdasági krízis, amely ma már a globalizmus miatt ritkán függ az adott országtól, váratlan és mértékét tekintve kiszámíthatatlan, 180 fokos fordulatot eredményez. Így a politikai élet másik oldala vagy egy teljesen új politikai erő kerül többségi pozícióba, amely elitcseréhez vezet, de kényelmi szempontból nehezen elképzelhető, hogy rendszerszintű változást eredményez. Ugyanis a választási rendszer a következő gazdasági válságig az új elit érdekeit védi. A tudomány feladata, hogy rámutasson a szabályozás összefüggéseire, veszélyeire és következményeire, valamint javaslatokat fogalmazzon meg, amelyeket széleskörben publikálva a választók támogatásával fogadtasson el. E cél eléréséhez belülről kell ismerni a politika működését és ehhez társítani a jogi szabályozást. Sokszor a részletszabályok kidolgozásával és kodifikációs technikák alkalmazásával is lehet eredményeket elérni, amely mutatja, hogy a tudományos kutatás eredményeinek elfogadtatása komplex feladat. Az értekezés szerzőjének életpályája lehetőséget nyújt a kitűzött tudományos cél megvalósítására. Ezzel nem csupán egy értekezés elkészítésére, hanem konkrét jogalkotási javaslatok megfogalmazására kerül sor a kutatási munka összefoglalásaként.

Az értekezés öt nagyobb részből tevődik össze.

Az első a **választókerületek kialakításának szabályozását** veszi górcső alá, amely a választási rendszer fundamentumát jelenti, annak változtatási iránya egyértelműen hatalmi érdeket szolgál, így fontos a garanciák beépítése, elkerülve, hogy adott többség saját politikai érdekének eszközéül szolgáljon. Ezen adminisztratívnek tűnő döntés meghozatala garanciáinak a választott testület mandátumán túlmutatónak kell lenni, nem válhat a választási eredmények mentén történő többségi érdeket tovább erősítő, hosszútávon garantáló eszközzé. A garanciális szabályozást ma a sarkalatosnak minősülő törvényalkotás jelenti, amely elveszti garanciális jellegét, ha a választási rendszer átalakításával a kétharmados országgyűlési többség állandósul, akár többségi rendszerű politikai váltógazdaság formájában is.

A második rész a **választási eljáráshoz kötődő adatvédelmi kérdésekkel foglalkozik**. Különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság csak szűk körben, de a választási eljárásban engedi a - személyes adatok, köztük szenzitív adatok összekapcsolását lehetővé tevő - személyi szám használatát. A személyiségprofil alkotása mellett a politikai alapon való választói listázás - illegális jellege ellenére - a választási rendszer egyik alappillérvé vált, amely nélkül választási győzelem elképzelhetetlen. Ez a jelenlegi szabályozási rendszer hiányosságaival együtt teljesen kiszolgáltatja a választót a jelölőszervezeteknek. A kiszolgáltatottság része az információszabadság maradéktalan érvényesülésének hiánya, mivel a jelöltekről ellenőrizetlen információkkal rendelkeznek a szavazók. A választási szervezeteknek nincs lehetősége, hogy a jelöltek által magukról közölt valótlan tényeket cáfolják (például a végzettségre vonatkozó állításokat). De a büntetett előélet szerepeltetésének hiányát sem pótolhatják a választási szervek.

A harmadik rész az **országgyűlési választás változó szabályozásának irányait** és jelöltszemponitú tapasztalatainak bemutatását tárgyalja. Különlegessége e tapasztalatnak, hogy független jelölti oldalról közelít a szabályozáshoz, amelynek a jelöltek esélyegyenlőségén kellene nyugodni, ellenkező esetben választásról nem beszélhetünk, csak egyszerű szavazásról, amely nagymértékben determinált. A nyilvánosság elérése, a jelöltek finanszírozási lehetőségei, az állami forrás biztosításának változó feltételrendszere az esélyegyenlőség fokmérője.

A negyedik, átfogó rész a **helyi önkormányzati képviselő- és polgármester választás sajátosságait**, az országgyűlési választás szabályaitól való eltérés indokoltságát vagy indokolatlanságát világítja meg. Helyi civilszervezet jelöltjeként a jelöltek kiválasztását, az ajánlás és kampány folyamatát belülről sikerült megismerni. Sok szakértői segítséggel a plakát tervezésben, a közzétett tartalmak kidolgozásában aktívan részt tudtam venni, azonban a választási rendszer működését igazán a versenytársakkal való tárgyalás során lehet mélységében feltárni. Érdekessége volt ennek a kutatásnak, hogy már egy országgyűlési választás tapasztalata jelentős rutint adott, ami sokkal könnyebb mozgást jelentett. Reális esélyfelvázolással vehettem részt a háttértárgyalásokon, amelyen csak jelöltként van esély részt venni. 20 év választási irodai tapasztalattal és elemzések készítésével tervszerűen lehetett haladni végig a kampány során, ahol csak a résztvevők érdekeit kellett figyelni. Elmondható, hogy a determináltsága mellett ez a választási típus biztosítja a legnagyobb mozgásteret a versenytársakkal való tárgyalásra. Az eljárás során szerzett ismereteket és azok értékelését foglalja magában ez a rész. A tudományos kutató számára érzelemmentes rendszerszemléletet nyújtanak az izgalmas, vizsgálatot igénylő részletek és azok összefüggései.

Az értekezést a főbb következtetéseket, javaslatokat összefoglaló ötödik rész zárja, amely a **választási jogorvoslati rendszer bemutatását és fejlesztési javaslatait** tárgyalja. Kitér a Közigazgatási Bíróság létrehozását tartalmazó Alaptörvény hetedik és az azt visszavonó nyolcadik módosításra, amelyek egy éven belül kerültek elfogadásra egymással homlokegyenest szembemenő koncepció mentén. E gyors koncepcióváltás mögött aktuálpolitikai megfontolás húzódott meg, amelynek nincs köze a szabályozási koncepciókhoz. Az egységes bírósági rendszeren belül vagy önálló Közigazgatási Bírósági rendszerben a döntéshozatali szint helyes megválasztásának és kellő szakmai felkészültséggel rendelkező bírák ítélkezésének van kiemelt jelentősége. Az egyes speciális jogorvoslatoknál csak az adminisztratív döntések utalhatók egyesbírói döntéshozatalba, míg az érdemi döntéseket szakértő bírák tanácsa elé szükséges utalni. A választási jogorvoslati eljárás kiemelt specialitása az időszerűségben rejlik, a rendkívül rövid határidők miatt nemcsak a bíró felkészültségét követeli meg ezen a speciális jogterületen, de egységes joggyakorlat kialakítását is, amely segíti a gyors és megalapozott döntést. Ezek hiányában fennmarad a bíróságoknak az ügyek érdemi elbírálását elkerülő magatartása, amely magas számú keresetet elutasító döntéshozatalt eredményez, kiemelten formai hibákra alapozva, hogy érdemben ne kelljen állást foglalni. Ez a bírói attitűd más jogterületeken bevett, de a választási eljárásban

közbizalmat nagymértékben romboló hatású, mert a jogsértést elkövetők pártolását jelenti a jogkövetők számára. A választás eredményeként győztes, de e győzelmet jogsértést alkalmazva elérők négy vagy öt éves mandátumuk kitöltésével legitimációt szereznek a jogsértő magatartásukhoz. A jogsérelmeket a választási eljárásban nehéz bizonyítani, így a kampánysértés vagy a választás eredményének jogtalan befolyásolásának tényét, ezért fontos, hogy a tipizált esetek tapasztalatain alapuló szilárd és következetes joggyakorlat segítséget nyújtson a tényállás helyes megállapításában és az ok-okozati összefüggések felismerésében. Választási gyakorlat nélkül nehezen képes egy közigazgatási ügyszakos bíró megalapozott döntést hozni a speciális eljárási szabályok és azok sajátos érvényesülése miatt.

IV. rész A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke

1. Választókerületek kialakításának, módosításának jogi és intézményes garanciái Kodifikáció és Közigazgatás 2017.1.szám 40-50.oldal
2. Jogorvoslás irányai a választási eljárásban Kodifikáció és Közigazgatás 2017. II. szám 36-69.oldal
3. „Az önkormányzati választások sajátosságai a választási rendszerünkben” Kodifikáció és Közigazgatás 2019.2.szám
4. „A Kúria joggyakorlata a Nemzeti Választási Bizottság határozatai felülvizsgálata során a választási eljárásban” Magyar Jog 2020. 4.szám 243-253.oldal
5. „A 2018. évi országgyűlési választás egy független képviselőjelölt tapasztalatai alapján”. Új Magyar Közigazgatás, 2020/3. közlésre elfogadott.
6. „Választási jogorvoslat változó fórumrendszere”, megjelenés alatt
7. „A közigazgatási bíróság helyzete az igazságszolgáltatás szervezetrendszerében”, megjelenés alatt

Idegen nyelven:

8. Legal and institutional safeguards for the establishment and modification of constituencies Jura 2018.1. szám 100-109.oldal
9. “Questions and answers about the protection of personal and special data of voters” Jura 2019.1. szám 388-403.oldal
10. “The 2018 parliamentary elections based on the experience of an independent candidate” Jura 2019.2. szám, megjelenés alatt
11. „Directions of legal redress in the electoral procedure, appropriate forum for legal redress, uniform case-law instead of differing adjudication”, megjelenés alatt