Országgyűlés Hivatala

Irományszám: H/9973

Érkezett: 2016 ÁPR 04.

Az Országgyűlés
.../2016. (...) határozata

az országgyűlési képviselők választásának demokratikusabbá tételéről

Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy kezdeményezzen egyeztetést minden, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező párt részvételével az országgyűlésiképviselő-választás szabályainak módosításáról a választási rendszer arányossá, nyitottá és demokratikussá tétele érdekében, és terjesszen az Országgyűlés elé törvényjavaslatot az alábbiak szerint.

1. Dolgozzanak ki olyan, a sokrétű választói preferenciát érvényesítő és a szavazatokat arányosabban mandátummá alakító rendszert, amely lehetővé teszi a választói akarat pontosabb leképezését az Országgyűlésben, egyben megőrzi a magyar választási rendszer intézményi hagyományait: az egyéni választókerületi és a listás választást egyaránt.

   1.1. Dolgozzák ki, hogy a magyar választási rendszerben az arányosság biztosítása érdekében miként alkalmazható az egyéni mandátumszerzéseket elismerő, de a listás mandátumosztásnál az arányosság irányába korrigáló német modell.

   1.2. Az egyéni választókerületekben a jelölteket egyfordulós választáson, de a választók preferenciáját figyelembe vevő, a többségi elemet tompító alternatív szavazat alkalmazásával válasszák meg.

   1.3. A listás mandátumok kiosztását az eddig alkalmazott d'Hondt-metódus helyett Saint-Laguë-metódussal végezzék el, ezzel elősegítve a kispártok első mandátumának megszerzését.

   1.4. A pártlistákra leadható szavazatokban érvényesíthető legyen a választó preferencia-sorrendje a listán állított jelöltek között, nyitott lista alkalmazásával.

2. Az egyéni választókerületek területi beosztásának meghatározása egy, a Magyar Tudományos Akadémia, egyetemek és szakértők bevonásával felállított független bizottság hatásköre legyen. A bizottság célja – akár az egyéni választókerületek számának kis mértékű emelésével is – biztosítani, hogy az egyéni választókerületekben a mainál kisebb mértékű legyen a választópolgárok számának eltérése, és azok politikailag kiegyensúlyozottabbak legyenek. Jogorvoslatként a bírósági felülvizsgálat intézményét biztosítani kell a döntéseikkel szemben.

3. Törvényben rögzítsenek a nemi arányok parlamenti leképeződését hatásosan elősegítő intézményt, nemi kvótát a választási rendszerben. Követelmény legyen az egyéni és a listás jelöltekre vonatkozóan – és a lista minden harmadában érvényesülően – az, hogy a jelöltek legalább harmadának nőnek kell lennie. Vagy olyan gender-semleges szabályozás alkalmazzon a törvény, amely a pártok valamennyi jelöltjére vonatkozóan előírja, hogy a nemek arányának 40 és 60% között kell lennie.

4. Vizsgálják felül az ajánlási rendszer szabályait annak érdekében, hogy az ezzel kapcsolatban felmerült visszaélések kiszűrhetőek, bizonyíthatóak legyenek. A többes ajánlás szűnjön meg, a választói preferencia más módon jelenjen meg a rendszerben!

5. Vezessék be a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok számára létrehozandó speciális egyéni választókerület intézményét – egyet az erdélyi magyarság, egyet a világ többi részén élő magyarok számára –, ahol a magyarországi egyéni választókerületekben alkalmazott szabályok szerint szavazhatnak.

6. A visszaélések elkerülése érdekében a magyarországi lakcímmel nem rendelkezők esetében minden választás előtt tegyék kötelezővé a névjegyzékbe vételt. A névjegyzék nyilvánosságát biztosítani kell, kivéve, ha olyan ország állampolgárairól van szó, amely ország tiltja a kettős állampolgárságot, így a nyilvánosság jogsérelemmel járhat.

7. Ugyanazon választási eljárási szabályok vonatkozzanak a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok és a magyarországi lakcímmel rendelkező, de a szavazás napján nem Magyarországon tartózkodó választópolgárok szavazata leadásának módjára.

8. Valamennyi hirdetési felületen – beleértve a nyomtatott sajtó és az online média mellett a közterületi hirdetéseket és a kereskedelmi televíziókat, rádiókat is – átlátható módon legyen lehetőség politikai hirdetést és politikai reklámot közzétenni: egységes szabályozással, nyilvános árlistával. A politikai hirdetést és reklámot közzétevőket törvény kötelezze az ilyen költségeik tételes nyilvánosságra hozatalára.

9. Törvény minősítse kampánytevékenységnek a Kormány, és a választáson formálisan nem induló, de a politikai kampányban részt vevő szervezetek olyan politikai tevékenységét, amely egy, a választáson induló jelölő szervezet esetében kampánytevékenységnek minősülne.

10. Dolgozzanak ki olyan törvényjavaslatot, amelyben módosítani javasolják a választási anyagi, a választási eljárási, a kampányfinanszírozási és a büntetőjogi törvényeket annak érdekében, hogy megakadályozható legyen a kizárólagosan anyagi haszonszerzés céljából történő jelöltállítás, és kiszűrhetőek, bizonyíthatóak legyenek a jelöltállítás folyamatában elkövetett visszaélések. Legyen szankció azokkal a pártokkal szemben, amelyek nem tudnak megfelelően elszámolni a kampánytámogatások elköltésével, szüntessék meg ezeknek anyagi érdekeltségét a választáson való indulásban. Törvényben szabályozzák a valamennyi jelölt és jelölő szervezet számára a kampánykiadásokra kötelezően vezetendő nyilvános kampányszámla intézményét.

11. Jelen határozati javaslat a kihirdetését követő napon lép hatályba.

INDOKOLÁS

Az országgyűlési képviselők választásának szabályait az Országgyűlés akkori és jelenlegi Fidesz–KDNP-s kormánytöbbsége minden más párt és szakértők kritikáival szemben szavazta meg, konszenzusra törekvés nélkül, minimális nyitottsággal más javaslatokra. A törvény sok bírálatot kapott hazai és nemzetközi szereplők körében, majd az új szabályozás alapján először megtartott, 2014. április 6-ai választás értékelésekor is több ponton bírálták a már gyakorlatban is megvalósult szabályozást az EBESZ és más szakértők.

Jelen határozati javaslat célja, hogy a Kormány kezdeményezzen egyeztetéseket az országgyűlési képviselettel rendelkező pártokkal, annak érdekében, hogy többpárti, közös támogatással módosítsa az Országgyűlés a választási tárgyú és ahhoz kapcsolódó törvényeket, ezzel demokratikusabbá téve a választási rendszert. A konszenzussal elfogadott választási rendszer hosszú távon növeli a politikai rendszerbe vetett bizalmat, és a politikai közösség egésze számára, megkérdőjelezhetetlenül teszi legitimmé a mindenkori győztes hatalmát.

A határozati javaslat a legkritikusabb pontokra világít rá, amelyekben mindenképpen egyeztetés szükséges a változtatás érdekében. A javaslatban megfogalmazódik a változtatások kívánt iránya, annak érdekében, hogy a jelenlegihez képest demokratikusabb megoldás jöjjön létre, de az csak tágan jelöli ki az irányt, teret enged a konkrét tartalomnak, amiről a lehető legszélesebb konszenzus szükséges a pártok között.

1. Nemcsak a ma hatályos, de 1989-ben kompromisszumként, az akkori hatalmi viszonyok között a kölcsönös bizalmatlanság jegyében létrejött bonyolult választási rendszert megújítani, annak fő logikájával szakítani ésszerű dolog. De nem önmagában az újítás a cél, hanem az, hogy alkalmazza a rendszer azokat a trendeket, amelyek a modern, demokratikus választási rendszerekben láthatók. Ilyen a sokrétű választói preferencia érvényesítése és a választói akarat arányos leképezése a törvényhozásban. Ennek több iránya van, a javaslat a választási rendszer többségi elemére, az egyéni választókerületi ágra is, valamint a rendszer egészére megfogalmaz irányt. Az egyéni választókerületekben az átruházható szavazat tompítja a többségi logikát azzal, hogy figyelembe veszi a választók preferenciáját és többséget kell előállítani a mandátumszerzéshez. A rendszer egészének arányosságára minta lehet a német modell, amely az egyéni választókerületi eredmények megőrzése mellett képes a törvényhozás egészére nézve arányos eredményt adni. A német modell alkalmazása Magyarországon a megfelelő módosításokkal lehetséges, az arányosságot nem szolgáló megyei (területi) listákat ennek keretében sem szabad visszahozni.

Új elem lenne a magyar választási rendszerben (de számos külföldi példát találhatunk rá, szomszédos országokban is) a javaslatban megfogalmazott preferenciaérvényesítés a listák tekintetében. A listás jelöltek sorrendjének megváltoztatásával, a jelöltekre külön leadható szavazatokkal a választópolgárok nagyobb beleszólást kapnának az Országgyűlés összetételébe, jobban érvényesülne az akaratuk. Így nem egy készen kapott lista alapján kellene megválasztani a képviselőket, hanem a választók szabadabb döntése alapján.

2. Sok kritika érte a választókerületek területének meghatározását. A határok megrajzolása nem lehet egyedül az Országgyűlés feladata, ezt a hatáskört egy független, szakértői testületnek kell delegálni. A mai választókerületi struktúra a törvényt megalkotó kétharmados pártszövetség érdekeit szolgálja. Egyértelmű jelei látszanak a gerrymanderingnek, a körzethatárok megrajzolásában a politikai szándék tudatos érvényesítésének. A határok által létrejött választókerületi rendszer a rendszerváltás óta ismert szavazói minták alapján inkább a jobboldalnak kedvez, a baloldal rovására. A hagyományosan jobboldali területekkel erősödhettek a korábban billegő választókerületek. Emellett szociológiailag és földrajzilag eltérő térségek kerültek egy választókerületbe, vagy éppen fordítva, a szociológiailag, földrajzilag homogén térséget éppen kettévágja a körzethatár. További probléma, hogy továbbra sem tudja garantálni a beosztás, hogy a lehető legkisebb különbségek legyenek a választókerületek között a választópolgárok száma között, holott minimális módosítással is érdemi javulás lenne elérhető.

3. Európában nem lehet a 21. században olyan választási rendszer-javaslatot megfogalmazni, amely ne reflektálna arra a problémára, hogy a nők milyen mértékben alulreprezentáltak a közéletben, különösen a vezető pozíciókban. Magyarország európai, de még nemzetközi összehasonlításban is rosszul teljesít ebben a mutatóban. Éppen ezért Magyarországon ezt a választójogi szabályozásban kell rögzíteni, nem elégséges a választáson induló pártokra bízni a kvóta alkalmazásáról szóló önkéntes döntést. A javaslat olyan szabályozásra hív fel, amely nemcsak a jelöltek szintjén garantálja a nők arányának növelését, hanem arra is esélyt teremt, hogy női jelöltek mandátumhoz tudjanak jutni. Ehhez minimálisan azt fogalmazza meg egyéni jelöltekre vonatkozókon túl, hogy a listán legalább a jelöltek harmada nő legyen úgy, hogy a lista egészén, így a mandátumszerző helyeken is érvényesüljön ez az arány. Továbbá azzal egészítené ki, hogy gender-semleges módon rögzítené, hogy a pártok összes jelöltjeit tekintve a nemek arányának 40 és 60% között kell lennie.

4. Az ajánlási rendszer sok visszaélésre ad lehetőséget. Olyan rendszert kell erre kidolgozni, amely a mai, többes ajánlás lehetőségéből fakadó visszaéléseket kiszűri annak megszüntetésével, de nem tér vissza a korábbi rossz ajánlószelvényes gyakorlathoz sem. Nem az ajánlási rendszer a jó eszköz a választók sokrétű preferenciájának megjelenítésére a választási rendszerben. Ezt a javaslat más helyeken – ahol ráadásul azok erősebben is érvényesülhetnek – beilleszti a rendszerbe.

5. A határon túli magyarok választójogának a mai törvény által megadott csonkasága erősen vitatható. Helyesebb lenne a szabályozás, ha a listás és töredékszavazatok közé történő beszámítás helyett speciális, területileg Magyarországon kívüli választókerületekben induló egyéni jelöltekre szavazhatnának, a magyarországi választási szabályozással azonos módon. Ezzel a határon túl élő magyarok egyfelől megfelelő területi képviselethez jutnának, másrészt a javaslat szerint garantáltan két mandátum sorsát dönthetnék el. A határon túl élő regisztráltak száma alapján javasolt két – az erdélyi magyarság számára egy és a világ többi részén élő magyarság számára egy – ilyen speciális választókerület kialakítása.

6. Ma a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok adatait a Nemzeti Választási Iroda csak tíz év elteltével törli a névjegyzékből, amennyiben a választópolgár nem kéri a meghosszabbítást vagy nem módosítja az adatait. Mivel ez az időintervallum hosszabb, mint két országgyűlési választási ciklus, legalább három

országgyűlési választást magában foglal. A tíz éves periódusban pedig olyan változások történhetnek, amelyek visszaélésre adnak lehetőséget, egyre romlik a névjegyzék pontossága. Ilyen változás a választópolgár elköltözése vagy halála, amely esetekben – információ hiányában – a tíz éven belül esedékes választásokra az NVI postázza a szavazási levélcsomagot, de az nyilvánvalóan nem az arra jogosulthoz fog kerülni. Ezért minden választás előtt meg kell erősíteni a választónak az adatait és csak ezt követően postázhatja az NVI a levélcsomagot, ezzel minimálisra csökkentve a visszaélések lehetőségét. Az a cél, hogy ezt a megerősítést aktív választópolgári részvétellel, de számára a lehető legegyszerűebben lehessen megtenni.

Továbbá biztosítani kell a névjegyzék nyilvánosságát mint garanciális elemet, a magyarországi választókerületi névjegyzékekhez hasonló módon, a Nemzeti Választási Irodánál. Ezalól akkor lehet és kell kivételt tenni, ha a névjegyzék nyilvánossága olyan jogsérelem lehetőségét hordozza magában az abban szereplő választópolgárok egy csoportja számára, mint a kettős állampolgárságot tiltó ország esetében az állampolgárság elvesztése.

7. Igazságtalan, indokolhatatlan és sérti az egyenlőség elvét az a különbségtétel, amely a választás napján nem Magyarországon tartózkodó választópolgárok választójogának gyakorlása módját akként különbözteti meg, hogy a választópolgár rendelkezik-e magyarországi lakóhellyel vagy sem. Homogén csoport tagjait saját vélt politikai érdekei alapján különböztette meg a hatályos szabályozás megalkotója. Olyan gyakorlati problémáról van szó, amely az elmúlt években felgyorsult magyarországi kivándorlással jelentőssé vált. Az alapjogi aggályoktól függetlenül sem tartható fenn a szabályozás, hiszen a gyakorlatban több külképviseleteken nem lehet lebonyolítani a szavazást. Sem elvi, sem gyakorlati indoka nincs tehát a mai szabályozásnak. Sok választópolgárnak indokolatlan idő- és anyagi költséget jelent, hogy élni tudjon választójogával. Ad absurdum, amíg valaki levelében szavazhat, mert nincs más magyarországi lakóhelye, a szomszédjának akár száz kilométereket kellene megtennie, egész napos utazással és több órás sorban állással azért, hogy leadhassa szavazatát. És ennek mindössze annyi oka van, hogy még létezik a magyarországi lakcíme.

8. A hatályos választási eljárási szabályozás részben átláthatóvá tette a kampányhirdetések rendszerét, sajnálatos, hogy ez csak az online és nyomtatott médiára vonatkozik. Más területen vagy ellehetetlenítette a reklámot, mint a kereskedelmi televíziók esetében, vagy meghagyta az átláthatatlan viszonyokat, mint a köztéri hirdetések esetében. A transzparencia irányába kell elmozdítani a szabályozást, akként, hogy ugyanazok a szabályok vonatkozzanak a médiára, legyen szó kereskedelmi rádióról vagy televízióról, online vagy nyomtatott médiáról vagy köztéri hirdetésről. A mai szabályok politikai megfontolásokból születtek meg így. Egységes szabályozásra van szükség, amelyben nem lehet megkülönböztetni a hirdetési és reklámfelületeket, ezzel elkerülhetővé válik, hogy egyes pártok számára átláthatatlan kedvezményeket biztosítsanak a felülettulajdonosok. A ma az online és nyomtatott médiára vonatkozó szabályokat ki kellene terjeszteni a média egészére.

9. Szükséges szabályozás alá vonni a Kormány és a formálisan a választáson nem jelölő szervezetként megjelenő „álcivil" szervezetek nyilvánvalóan a választási kampányt befolyásolni szándékozó politikai tevékenységét, mivel a választási eljárás szabályait, a pártok gazdálkodására vonatkozó szabályozást megkerülve alakítani tudják a kampányt. Ezzel sértik az egyenlő esélyek érvényesülését, emiatt megfelelő nemzetközi példák átvételével garantálni kell, hogy egyes jelöltállítókat támogató,

másokat pedig támadó reklámkampányok ne jelenhessenek meg az átlátható módon finanszírozott pártkampányok hirdetési felületei mellett.

10. Talán a kampánytámogatások ellenőrizhetetlen elköltése és az elsősorban anyagi haszonszerzés motiválta jelöltállítás a legnyilvánvalóbb visszaélés, amelyet a 2014-es országgyűlési választáson láttunk – különösen, hogy ugyanazok a pártok hogyan tűntek el az országgyűlési választás utáni választásokról, amikor már anyagi érdekük nem fűződött a választási induláshoz. Annak érdekében, hogy az ilyen visszaéléseket ki lehessen szűrni és meg lehessen akadályozni, nemcsak egy elemet érintő, hanem átfogó módosításra van szükség a választási rendszer jelöltállítási szabályaiban, a választási eljárási szabályokban, a kampánytámogatásról szóló szabályozásban, valamint a büntetőjogi szabályozásban. Ma a közpénzekből származó kampánytámogatást nyilvánvalóan más célra költő pártokkal szemben nincs érdemi eszköz. Meg kell szüntetni az anyagi érdekeltséget úgy, hogy a valóban a közhatalmi pozíciókértért induló pártok versenyét ez ne befolyásolja hátrányosan. Továbbá erősíteni kell a hatóságok, választási szervek szerepét, lehetőségét is, hogy hatékonyan tudjanak fellépni velük szemben. Létre kell hozni a jelöltek és jelölő szervezetek számára kötelezően vezetendő nyilvános kampányszámlát, amelyen valamennyi szerződést és kifizetést fel kell tüntetniük. Ezzel a javaslattal a kampányra fordított kiadások ellenőrzése egyszerűbbé, az egész rendszer átláthatóbbá válik.

11. Hatályba léptető rendelkezés.

ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ

Kövér László Úrnak,
az Országgyűlés elnökének
Helyben
kezdeményezése

Országgyűlési határozati javaslat

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 28. § (4) bekezdése alapján „**az országgyűlési képviselők választásának demokratikusabbá tételéről**" a következő határozati javaslatot kívánom benyújtani.

Budapest, 2016. április 4.

Szelényi Zsuzsanna
országgyűlési képviselő
Együtt