

A választási rendszer

A választási rendszer arányosításáról¹

Azt az arányosítási modellt szeretném röviden ismertetni, melyet az SZDSZ 1996 tavaszán a hétpárti tárgyalásokon előterjesztett, és amely alapján a bizottság felkérésére a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal már próbaszámítást végzett.

Az arányosítás jelentősége

Először **általában** az arányosítás kérdéséről. Ezt a célt már a kormányprogram is tartalmazta. A választási rendszer valóban arányosításra szorul. Miért?

Előbb néhány szót az **elvi** kérdésről. Ha egyszerre veszem figyelembe a **demokrácia** elvét (hogy vitás kérdésben a többség dönt) és a **népképviselet** elvét (hogy a népet a parlament képviseli), akkor a parlamenti többség igazából akkor dönthet demokratikusan, a lakosság nevében, ha mögötte a választók többsége áll.

Megfelel-e ennek a követelménynek a jelenlegi választási rendszer? Az eddigi két választás eredménye azt mutatja, hogy **nem**. Mindkétszer az első helyezett párt a választói támogatottságához képest jelentősen több mandátumhoz jutott, túlnyerte magát; a többi párt pedig éppen emiatt nyilvánvalóan lényegesen kevesebb mandátumot szerzett, mint amennyi a rájuk szavazók arányában megillette volna őket.

Nézzük a konkrét számokat! 1990-ben az MDF 24,73 %-os listás eredménye 42,74 % mandátumot eredményezett, 1994-ben az MSZP 32,99 %-os támogatottsága pedig 54,14 % mandátumot. (Ha megfordítom a számokat: 1990-ben a választóknak több mint háromnegyede, 1994-ben több mint kétharmada nem azt akarta, hogy a győztes szerezzon hatalmat.) A túlnyerés a pártok országos népszerűségét, támogatottságát jelző listás eredményhez képest 72,82, illetve 64,11 %-os volt.

A Parlament összetétele így távolról sem tükrözte azokat az arányokat, amilyen mértékben a lakosság az egyes pártokat a választásokon támogatta, amilyen arányban az Országgyűlésbe kívánta juttatni. Ezzel sérült a demokrácia és a népképviselet alapelveinek együttes érvényesülése. Ebből az az egyik legfontosabb összefüggés, hogy a kormányzati felelősséget leginkább viselő legnagyobb pártot és parlamenti frakciót már a választások napján is a választópolgároknak csak viszonylag csekély hányada támogatta (még egynegyedük, illetve egyharmaduk sem). Formailag, jogilag ez az eredmény ugyan teljesen törvényes volt, a politikai és szociológiai legitimitása mégis megkérdőjelezhető, hiszen az így létrejött **parlamenti többség mögött a választók nem álltak hasonló arányban. Eredményesen kormányozni viszont e nélkül aligha lehet.** Ez a helyzet eddig mindkétszer valószínűleg közrehatott a kormányzati bizonytalanságban. A túlnyerés a győztes számára is gondot okoz, káros.

Mi ennek a jelentős eltérésnek az **oka**? Maga a **választójogi törvény**, amely a mandátumokat kompenzáció nélkül rendeli elosztani. Ez olyan, elsősorban formai, jogi jellegű mandátumelosztási megoldás, amely nem veszi figyelembe, hogy a listákra leadott szavazatok tartalmilag: politikailag, szociológiailag azt mutatják, hogy a lakosság ilyen arányban magukat

¹ Ez a próbaszámítások eredményével kiegészített második változat, melyet 1997 februárjában terjesztünk az Országgyűlésnek a választási reformot előkészítő hétpárti bizottsága elé. Eddig a szakirodalomban is csak olyan írással találkoztam, amely nem erre, hanem az első, a próbaszámítások eredményével még alá nem támasztott 1996-os javaslatomra hivatkozott.

a pártokat kívánja a parlamentbe juttatni – nem pedig azt, hogy a pártoknak azokat a képviselőit, akik egyéni mandátumot nem szereztek.

A törvény az 1989-es kerekasztal-tárgyalások egyik legfontosabb vívmánya volt. Ma is az, sok tekintetben bevált, de az eddigi tapasztalatok alapján tovább kell fejlesztenünk, mivel az élet az akkori helyzetben megfelelőnek vélt előzetes elképzeléseket csak részben igazolta. Többek között ilyen kérdés az is, hogy akkor úgy vélték, a kormányzati stabilitáshoz szükséges, hogy a legerősebb párt előreláthatóan túlnyerje magát, akár a népképviselési elv rovására is. Ezt az aggodalmat már akkor megkérdőjelezte a német választási rendszer, amely a gyakorlat által igazoltan egyszerre biztosít stabilitást és arányosságot. A későbbiekben ismertetni kívánt számok pedig azt is igazolják, hogy az aggodalom nálunk sem volt indokolt.

A **többpártrendszerben a választó** döntésénél az a **leglényegesebb** szempont, hogy **melyik párt**, jelölt áll legközelebb saját beállítódásához. A parlamentben is a képviselők döntő többsége ennek megfelelően frakciókba szervezeten tevékenykedik, összehangoltan szavaz. A parlament egészének működése szempontjából ezért a pártfrakciók egymás közötti aránya a meghatározó. Nem vitásan fontos ugyanakkor a **területi** elv is, hogy az egyes képviselők melyik választókerületet vagy megyét képviselik. A választásoknál tehát arra kell törekednünk, hogy a parlament összetétele egyszerre minél pontosabban tükrözze mind a pártok társadalmi támogatottságát, mind pedig az ország területi arányait. A jelenlegi rendszer mindkét kérdésben több problémát vetett fel.

Jelenleg tulajdonképpen egyszerre kétféle választást tartunk egymástól függetlenül: az egyéni képviselőkre a többségi elv szerint, a területi listákra pedig az arányossági elv szerint szavazunk. A kétféle választás eredménye között nincs közvetlen összefüggés, kiegyenlítőds. (Az országos lista sem biztosítja ezt.)

Ugyanakkor mindkét választási formánál más-más arányban hat a többpárti és a területi elv. Az egyéni mandátumokat a területi elv szerint osztjuk el (bár a választói döntésben nagy szerepe van annak, hogy a jelölt melyik párthoz tartozik), a területi listás mandátumokat pedig inkább a többpárti jelleg alapján (bár az adott terület jellege és nagysága is ebben szerepet játszik). Végül az országos listánál tisztán csak a többpártiság az elosztási elv.

A gyakorlat megmutatta, hogy 1990-ben és 1994-ben a viszonylag legerősebb párt mind az egyéni választókerületekben, mind pedig a listákon győzelmet aratott, **a két győzelem eredménye** – kompenzáció hiányában – **összeadódott**. A parlament összetétele mindkétszer többé-kevésbé megfelelt a területi elvnek (kivéve a kisebb megyéket – ahonnan országos listára is kerültek fel helyben betölthetetlen mandátumok – és az országos listát, ahol a területi elvnek nincs jelentősége), ugyanakkor rendkívül torzán tükrözte a pártok támogatottságát. A többpárti parlamentben viszont mégiscsak ez a fontosabb.

A kérdés tehát az: ki lehet-e dolgozni olyan választási rendszert, amelyben a többpárti és a területi elv együtt érvényesül, és mégis a parlament összetétele arányosan megfelel a választói akaratnak?

A parlament pártok szerinti összetétele akkor lenne matematikailag legpontosabban összhangban a pártok támogatottságával, ha csak országos listáról osztanánk mandátumot. Ez azonban teljesen figyelmen kívül hagyná a területi elvet. A választók viszont tudni akarják: ki képviseli őket lakóhelyük szerint vagy megyéjükben, kihez fordulhatnak személy szerint problémáikkal, ötleteikkel. Az egyéni mandátumokat ezért meg kell tartani.

A területi elv alapján megválasztott egyéni képviselők nyilvánvalóan helyet foglalnak pártjaik frakcióiban. A pártok szerinti megoszlásuk viszont lényegesen eltér maguknak a pártoknak a támogatottságától. Ez nyilvánvaló: a választókerületből csak egyetlen, a viszonylag legtöbb szavazatot szerzett jelölt kap mandátumot. Az eddigi választások azt mutatták, hogy az egyéni körzetekben is elsősorban a pártkonszerv döntött. Így a relatíve legerősebb párt képviselői szereztek messze a legtöbb mandátumot, a más pártok színeiben

vagy függetlenként indult jelöltek egyéni kvalitásai a választói akaratot viszonylag csekélyebb mértékben tudták befolyásolni. Az egyéni körzetek eredménye így a legerősebb pártnak jelentős túlnyerést biztosított mindkét szerszer.

Kisebb mértékben aránytalanítja a rendszert maga a területi listás szavazás is. Többek között azzal is, hogy a kisebb megyékben, ahol kevés mandátumot lehet kiosztani, viszonylag nagyobb százaléku támogatottság kell egy listás hely megszerzéséhez, mint a nagyobb megyékben, ahol a mandátumok nagyobb száma miatt kisebb támogatottság is elég. Mivel a pártokat – kisebb-nagyobb eltérésekkel – az országban hasonló mértékben támogatják, a kisebb pártok ezekben a megyékben ezt az eredményt gyakran el sem érhetik, a rájuk adott szavazatok ezért az országos listára kerülnek csak fel, ahol viszont több szavazat ér egy mandátumot. A kisebb megyékben az egy mandátum megszerzéséhez szükséges magasabb szavazatszám miatt több esetben ki sem lehetett osztani valamennyi listás képviselői helyet.

A **jelenlegi** rendszerben azonban az eddigi aránytalanságnál **nagyobb veszély is** rejlik. Jogilag és matematikailag lehetséges, hogy az eddigi két eredmény aránytalanságánál még nagyobb torzítást is eredményezhet. (Attól függetlenül, hogy ez jelenleg politikailag mennyire látszik valószínűnek. Előre kevesen hitték volna el azt is, hogy 1994-ben az MSZP 32,99 %-os támogatottsággal az első fordulóban az egyéni választókerületek 90,34 %-ában első helyen álljon, és végül az egyéni mandátumok 84,7 %-át meg is szerezze.)

Miért lehetséges még torzabb eredmény is? Ha az egyéni körzetekben viszonylag sok jelölt indul, az első fordulóban a szavazatok közöttük könnyen annyira megoszolhatnak, hogy az első helyet kis támogatottsággal, egyes választókerületekben akár 20 % alatti eredménnyel is el lehet érni. A második fordulóban pedig eddig viszonylag gyakran az első fordulóban vezető győzött (többek között a kiesettek szavazók passzivitása és „a győzteshez húzás” miatt). Matematikailag és jogilag egyaránt **lehetséges**, hogy az országosan relatíve **első** párt akár **20-25 %-os** támogatottsággal is megszerezze a **parlamenti többséget**. Így a választóknak ilyen elenyésző kisebbségét képviselő párt is formálisan teljesen törvényesen döntéseket hozhat valamennyi választó nevében. Még akkor is, ha politikáját a választók túlnyomó többsége esetleg kifejezetten elutasítja. (Fokozottabb ennek a veszélye, ha az alkotmányozás esetleg nem rögzítené a választások előtt az 1989 ősze óta lezajlott közjogi átalakulás legfontosabb eredményeit úgy, hogy azokat jogállami keretek között nehezen lehessen megváltoztatni. Ha ez nem sikerülne, fennállna annak a veszélye, hogy az egész eddigi fejlődés eredményeit átírhathatják.)

Mivel a választási rendszer a jövő parlamentjének összetételét határozza meg, a hibáinak, veszélyeinek kiküszöbölése jelenleg **az egyik legfontosabb közjogi és politikai kérdés** Magyarországon. Ennek **megoldása valamennyi reálisan gondolkodó politikai erőnek objektív érdeke**. Mindenkinek, aki komolyan gondolja, hogy a parlamentben a lakosságot akaratának megfelelően kell képviselni, és a választásoknak nem az a célja, hogy egyes pártok a tényleges támogatottságuknál nagyobb hatalomhoz juthassanak. Annak nem áll érdekében a megoldás, aki a választásokat szerencsejátéknak tekinti, ahol esetleg nagyot nyerhet, és ezért az esélyért úgy gondolja, érdemes kockáztatnia azt, hogy veszteskor biztosan lényegesen kevesebb mandátumhoz jut, mint amennyi járna neki.

Az arányosítási modell

A fenti ellentmondásoknak a feloldására készítettem azt az arányosítási modellt, amely különböző jogi és matematikai módszerekkel **viszonylag nagy pontossággal** biztosítani képes, hogy a parlamenti **pártok mandátumainak egymás közötti aránya** feleljen meg a választói **támogatottságuk arányának**. A végeredmény a próbaszámítások szerint majdnem azonos azzal, mintha csak országos lista létezne, ugyanakkor a területi elv érvényesülése

érdekében megtartja az egyéni mandátumot és a területi listát is. Lényegesen pontosabb, mint az önkormányzati választásokon már bevezetett kompenzációs listás módszer.

A módszer **lényege** egy mondatban: a listás mandátumok elosztásakor az **egyéni** körzetben megszerzett mandátumot tekintjük úgy, **mintha** azt is **listán** szerezték volna meg. (Listán a választók a pártokra szavaznak általában. Arra, hogy szavazataik arányában kerüljenek a pártok képviselői a parlamentbe. Nem pedig arra, hogy ebben az arányban a pártoknak azok a jelöltjei kapjanak mandátumot, akik egyéniben nem győztek.)

Ez a módszer lényegét tekintve **hasonlít** a jól bevált **német** választási rendszerhez, de több tekintetben **különbözik is** tőle. Figyelemmel van az alakulóban levő magyar hagyományra, általában meg kívánja őrizni a választási rendszerünk eddig bevált elemeit.

Azért, hogy az arányosítási módszer összehasonlítható legyen az eddigi tényleges eredményekkel, a tervezet önmagában a jelenlegi választási rendszerhez képest csak egy változtatást tartalmaz: a mandátumok elosztásának arányosítását. Egyébként feltételezi a jelenlegi egyéni választókerületi, megyei listás és országos listás rendszer megmaradását. Hangsúlyozom azonban, hogy a lényege megfelelő változtatásokkal alkalmazható bármilyen képviselői létszámra, továbbá nem zárja ki azt sem, hogy mellette politikai döntéssel bármilyen más változtatást is keresztül lehessen vinni a választási rendszeren (pl. a listás mandátumok egy részét más módszerrel osszuk ki, az országos vagy a területi listát szüntessük meg stb.). Ahhoz azonban, hogy arányosítani lehessen, matematikailag célszerű, hogy a bármiféle listás mandátumok száma valamennyivel haladja meg az egyéni mandátumok számát.

Javaslatomat az SZDSZ még 1996 márciusában munkaanyagként terjesztette elő a választási rendszerrel foglalkozó hétpárti tárgyalásokon. Egységes javaslattal más párt eddig nem állt elő.

A hétpárti előkészítő bizottság felkérésére a **Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal** elkészítette a javaslatom **számítógépes programját**, és **próbaszámítást** végzett az 1990-es és 1994-es **tényleges választási adatok alapján**. Eredménye szerint a rendszer alkalmazásával **2 %-on belüli pontossággal megközelíthettük volna a pártok választói támogatottságát**.

Az eredmény ugyanakkor **megcáfolta** azoknak az aggályait, akik szerint az arányosítás **weimarizálódáshoz** vezethet, és ennek elkerülése érdekében kisebb baj, ha az első helyen végzett párt a választói támogatottságához képest lényegesen több mandátumhoz jut.

A próbaszámítás igazolta, hogy ettől a veszélytől önmagában az arányosítás miatt nem kell tartanunk. Ennek egyik fontos összetevője, hogy a rendszer **továbbra sem teljesen arányos**. Az 5 %-os **bekerülési küszöböt** el nem ért kisebb pártok ezután sem szereznének listás helyet. (Ez az eddigi választásokon a megszerezhető valamennyi mandátum 13-15 %-át jelentette.) Azok a mandátumok tehát, amelyek teljesen arányos rendszerben nekik jutnának (és így jelentéktelen saját súllyal esetleg a mérleg nyelvét jelenthetnék), itt **a parlamentbe került pártok között oszlanának meg**, a választáson elért eredményükhöz képest **arányosan**. Ezekből a nagyobb így nyilván többet, a kisebb kevesebbet kapna. Ez viszont a próbaszámítások szerint **a kormányzáshoz szükséges parlamenti többséget biztosított volna** az adott koalíciónak mind 1990-ben (52,59 %), mind 1994-ben (60,11 %), de ugyanakkor nem járt volna aránytalan túlnyeréssel. Ugyanakkor ha valaki úgy gondolja, hogy ez a többség kevés, **annak sincs akadálya, hogy a rendszer ne érvényesüljön tisztán**. Maga a rendszer csak azt bizonyítja, hogy ez a pontosság elérhető. Ezt a matematikai pontosságot politikai megfontolásból „el lehet rontani”, például úgy is, hogy az országos listás mandátumok egy részét más módszerrel osztjuk ki.

Hivatalosan még nem mondott minden párt véleményt. A kisgazdák mereven elutasítják, tisztán egyéni rendszert szeretnének. Az MDF sem akar arányosítást. A javaslattal a Fidesz értett egyet eddig leginkább, ezt az alkotmányvitában is többször megerősítették.

Parlamentari számarányuk miatt természetesen a szocialisták véleménye a legfontosabb, de ők még érdemben nem nyilatkoztak (már említettem: a kormányprogram viszont utal az arányosításra).

A módszer részletesebb leírása

A területi listás mandátumok elosztása

A területen (megyében, fővárosban) a listákra leadott szavazatok összességét elosztjuk az adott területen megszerzhető valamennyi (egyéni és listás) mandátum számával. Így megkapjuk, hogy ha minden mandátumot csak listán osztanánk ki, akkor egy mandátum megszerzéséhez hány szavazatra lenne szükség. (A próbaszámítás szerint célszerű a fenti osztóhoz még kettőt hozzáadni. Ebben az esetben minden területi listás mandátumot ki lehetett volna osztani mindkét alkalomkor.)

Mielőtt a területi mandátumokat kiosztanánk, az egyes pártok listás eredményét korrigáljuk. Az általuk már megszerzett egyéni mandátumok számával beszorozzuk az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, és ezt a szorzatot levonjuk a pártra az adott területen listán leadott szavazatok számából. A maradékot vesszük csak figyelembe a listás helyek elosztásakor. (Ha a párt egyéniben jobb eredményt ért el, mint amennyi a listás eredménye alapján megilletné, azaz ez a szorzat akkora vagy nagyobb, mint a párt listás eredménye, akkor a párt a területi listán már nem kap mandátumot, a különbözetet pedig az országos listán figyelembe vehető szavazataikból le kell vonni.)

Ezután a területi mandátumokat a már bevált módszerrel osztjuk ki a bekerülési küszöböt elért pártok között. Ha egy pártnak az előbbieket szerint korrigált eredménye meghaladja adott területen egy (egyéni vagy területi) mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, területi mandátumot kap. Eredményéből levonjuk a megszerzett területi mandátumok és az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám szorzatát, a maradékot pedig újra besoroljuk a még figyelembe vehető szavazatszámok sorrendjébe.

Ha valamennyi, a fentiek szerint jogos igény kielégítése után még maradna kiosztatlan területi mandátum, akkor azt vagy azokat a jelenlegi kétharmados szabály szerint lehetne továbbra is kiosztani. (Az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám kétharmadát megállapítanánk. Ha van olyan párt, amelyiknek a még figyelembe vehető szavazatszáma ezt elérte, a szavazatszámok sorrendjében még kaphat mandátumot, de amennyivel a szavazatszám alacsonyabb az egy mandátum megszerzéséhez eredetileg szükségesnél, annyit le kell vonni az országos listás eredményéből.)

Ha még ezek után is maradna mandátum, akkor az felkerülne az országos listához.

Meg kell jegyezni, hogy a módszer lényege éppen az, hogy a mandátumok száma minél inkább közelítse meg azt az eredményt, amelyet a párt tisztán listás választáson szerzett volna. Ezért nincs jelentősége annak, hogy az adott párt egyéni jelöltjeire hány olyan szavazatot adtak, amely egyéni mandátumot nem szerzett. Ezért ezek az egyéni „töredékszavazatok” ebben a rendszerben „elvesznek”, sem a területi, sem az országos listán nem jelennek meg.

Az országos lista

Ahány szavazat a területi listás eredményekből így felhasználatlanul maradt, kerül fel a pártok országos listáira. Ebből levonjuk azt a szavazatszámot, amennyivel a kétharmados

szabály alkalmazásakor a párt eredményét kiegészítették, továbbá ha egy-egy megyében esetleg több egyéni mandátumot szerzett, mint amennyi ott a listás eredménye alapján megillette volna, akkor még az a szavazatszámot is, amennyivel a megszerzett egyéni mandátumainak és az adott megyében egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámok a szorzata meghaladta az ottani listás eredményét.

A fennmaradó szavazatszámokat nagyság szerinti sorrendbe állítjuk, majd osztjuk kettővel, hárommal, négyel és így tovább. A mandátumokat az ezen a táblázaton sorrendben következő legnagyobb számnak megfelelően osztjuk ki addig, amíg el nem fogynak.

Ez a módszer **kétszeres kompenzációt** tartalmaz, tehát meglehetősen **nagy pontossággal közelíti meg** azt az eredményt, amelyet a pártok **tisztán listás rendszerben** érnének el. Ugyanakkor ösztönöz arra, hogy a pártok listavezetői egyéni körzetben is induljanak, hiszen ha a pártjuk egyéniben várakozáson felül szerepel, akkor lehetséges, hogy számukra listás mandátum nem vagy csak nagyon kevés marad.

Budapest, 1997. február 9.

Melléklet

Az eddigi két választás eredményének és a próbaszámításnak az összehasonlítása

	szavazatok		mandátumok	listás eredmény	javaslat
	száma	aránya %	%	%	%
1990					
MDF	1 214 359	24,73	42,49	29,38	31,09
SZDSZ	1 050 699	21,39	23,83	25,42	23,06
FKgP	576 315	11,73	11,40	13,94	14,25
MSZP	535 064	10,89	8,81	12,94	12,44
Fidesz	439 649	8,95	5,44	10,64	9,33
KDNP	317 278	6,46	4,92	7,68	7,25
összes	4 133 464	84,15	96,89	100	97,42

Megjegyzés: a „mandátumok” és a „javaslat” oszlop összesítésében a 100 % az egyénileg megválasztott függetlenek és közös jelöltek miatt nem jöhet ki. Ennek megfelelően a közös jelöltek miatt az MDF, az SZDSZ és a Fidesz egy-egy további mandátumhoz jutott ténylegesen, illetve jutott volna a javaslat szerint is.

1994					
MSZP	1 781 504	32,99	54,15	37,77	39,38
SZDSZ	1 065 889	19,74	17,88	22,60	20,73
MDF	633 770	11,74	9,84	13,44	12,69
FKgP	476 272	8,82	6,74	10,10	10,36
KDNP	379 523	7,03	5,70	8,05	8,29
Fidesz	379 344	7,02	5,18	8,04	8,03
összes	4 716 302	87,34	99,49	100	99,48

Megjegyzés: Zwack Péter – a négy liberális párt által támogatott – független jelöltként jutott mandátumhoz, a harmadik és ötödik oszlop ezért nem éri el a 100 %-ot.

