

FÁBIÁN GYÖRGY*

Alkotmány – választás – választási rendszer

Kovács István akadémikus, egyetemi tanár a jogtudomány és az alkotmányjog emblematikus, kiemelkedő alakja az 1945 utáni jogfejlődés meghatározó személyisége, sokoldalú munkásságában alkotmányjogászként elsősorban az alkotmányossággal, az alkotmányos értékekkel, az alkotmányossági követelményekkel, az alkotmány tartalmi és formai kérdéseivel foglalkozott. Ebből a szempontból vizsgálta a választás problematikáját is. Jelen tanulmány az alkotmány és választás viszonyáról, a választás és a választási rendszer alkotmányos szabályozásáról, a választásról szóló nézeteit tekinti át.

Tudományos munkáinak 163 tételt tartalmazó jegyzéke szerint csak egy foglalkozik kifejezetten a választással.¹ A népszuverenitást, népképviselést, az államszervezet, a legfelsőbb közhatalmi szervek működését, létrehozását azonban az alkotmány és az alkotmányjog súlyponti kérdésének tekintette, és mind az akadémiai szférában, mind az alkotmányjogi tankönyvekben, máig megjelenő, meghatározó jelentőségű megállapításokat tett. Mindezek a választások alkotmányos jelentőségét is érintik. Ennek megfelelően, az általa vezetett Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében komoly kutatások folytak a választás és a választási rendszer kérdéséről, alkotmányossági követelményként történő szerepéről. Ebben a műhelyben publikációk, reformjavaslatok egész sora született, és ha nem is kerültek teljességgel elfogadásra, nagy szerepet játszottak az 1980-as években bekövetkezett választási reformokban. Ennek keretében készült 1981-ben a fentebb említett kézirat, és kapott helyet az új alkotmány koncepcióját széleskörű történeti, összehasonlító, elméleti-gyakorlati keretben felvázoló, kétkötetes kéziratban, 1988-ban.²

Az alkotmány és a választás viszonya, a választásnak az alkotmányjog szabályozási tárgyaként történő megjelenése, a jog és a politika érintkezésének egyik legfrekvenciáltabb területe. Az alkotmány jogi és politikai dokumentum egyszerre, azaz politikai-jogi okmány. A jog és politika viszonyának tükröződése azonban komoly kihívást jelent az alkotmányozás számára. Az alkotmány feladata a többség zsarnokságának megakadályozása.

* címzetes egyetemi tanár, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

¹ KOVÁCS ISTVÁN: *Az állami főhatalom gyakorlása és a választási rendszer területi alapjai*. In: Kovács István: *A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány*. II. kötet. 13. sz. melléklet. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Budapest, 1988. 171–196. pp.

² KOVÁCS ISTVÁN: *A Magyar Népköztársaság alkotmányának fejlődése és az új alkotmány*. I–II. kötet. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Budapest, 1988.

lyozása, a választás viszont a többség megteremtését célozza. A választás és a választás rendszere alapvetően a politikától, a politikai erőviszonyoktól függő. A politika bináris kódja a hatalmon lévők és az ellenzék kialakítása, a politikai többség létrehozása, amely a választásokon dől el. Olyan választási rendszer pedig sem elméletileg, sem a gyakorlatban nem létezik, amely minden politikai erőnek, a társadalom minden rétegének egyaránt előnyös. Redisztribúciós rendszerként, játékelméleti kifejezéssel zéróösszegű játszma, egyeseknek előnyös, másoknak hátrányos. Az alkotmány normativitása, a normatív alkotmány – amely Kovács István alkotmányfelfogásának meghatározó eleme – és a politikai rendszer binaritásának összeegyeztetése, alkotmányban történő szabályozása, nem kis feladat az alkotmányjog számára.

Kovács István ezzel tökéletesen tisztában volt. Megfogalmazása szerint, az alkotmány társadalmi-történeti termék, a mindenkori társadalmi és politikai viszonyoktól nem szakítható el. A pártállami rendszerben, az alkotmányos szabályozási tárgyak nem különíthetők el a politikai-ideológiai kerettől, az alkotmányban ennek elveit kellett jogi formába önteni. Az alkotmányosság javítása érdekében tett módosító javaslatok, reform-elképzelései, az új alkotmánnyal kapcsolatos gondolatai ennek keretében íródtak, és ily módon foglalkoztak a választással is. Széleskörű elméleti alapon, történelmi, összehasonlító, a népszuverenitás képviselői és közvetlen demokrácián keresztül megvalósulása vizsgálatának keretében jelenik meg nála a választás és a választás rendszerének alkotmánybeli szerepeltetése.

A választással kapcsolatos nézeteinek alakulásában öt tényezőt lehet elkülöníteni:

1. Az alkotmányok társadalmi-politikai szerepéről, az alkotmányosságról, alkotmányról való felfogása.
2. A népszuverenitás, népképviselő, képviselő megvalósulása.
3. Az adott társadalmi-politikai körülmények.
4. A szocialista alkotmány- és választásfejlődés történeti-összehasonlító vizsgálata.
5. A választással, választási rendszerrel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatai, a magyar választástörténet, választásfejlődés.

ad 1. Az alkotmány és a választás kapcsolatát illetően Kovács István alkotmányfelfogásának meghatározó jelentősége van. „Az alkotmány a jogrendszeren belül a legmagasabb jogi erőt képviselő jogszabály... a benne foglalt tételek, normák a jogrendszer legfontosabb, alapvető szabályai.” Hozzáteszi ehhez, „hogy az alkotmányban csak a jogrendszer alapvető szabályainak van helye.”³ Az új alkotmány koncepcióját felvázoló elgondolása szerint elképzelhető, „hogy az alkotmánynak az országgyűlésről szóló fejezete rendezze az országgyűlési képviselők megválasztásának (jelölésének) alapvető szabályait,” ám annak részletes szabályozását már külön organikus törvényre bízta.⁴ Nem tartja szükségesnek külön fejezetet szentelni a választási rendszernek. A választói jogosultság szabályozási helyének két lehetőségét veti fel. A társadalmi berendezkedés kérdésénél (ennek alkotmányos megfogalmazása a szocialista alkotmányosság alapvető

³ Kovács 1988, II. kötet. 401. p.

⁴ Kovács 1988, 486. p.

elem), vagy – ez a polgári demokratikus alkotmányos szabályozás egyik változatának a hatása – az állampolgárok politikai jogai között lehetne szabályozni.

Felvetődő alkotmányjogi kérdés az is, hogy a választás beletartozik-e, és milyen mértékben az alkotmány szabályozási tárgyai közé. Az alkotmányjog szabályozási területeivel máig meghatározó módon foglalkozó *Kovács István* szerint, az alkotmányok szabályozási tárgyai közé tartoznak „a legfelsőbb hatalom gyakorlásában résztvevő állami szervekre vonatkozó összes jogszabályok”.⁵ Ebbe a keretbe tartozik a parlamenti választójog, a népképviselői szervek létrehozásának módja. Ennek alapján fogalmazhatta meg az alkotmányjog a választás alkotmányos alapelvei meghatározásának szükségességét. *Kiss Barnabás* szerint „az alkotmányok egyik fontos szabályozási területe a választási rendszer.”⁶ *Tóth Judit* a népképviselőhöz kapcsolódó alkotmányossági kritériumokhoz kapcsolja a demokratikus, rendszeres időközönként tartott választást.⁷ *Dezső Márta* megállapítja, hogy a „választójog és a választási rendszer elveinek meghatározása alkotmányos alapkérdés, amely szorosan összefügg a hatalomgyakorlás formáival.”⁸ „A... választás – amely jelölésből és szavazásból áll – a parlament és az alkotmányos berendezkedés legfontosabb legitimálója, mert a közhatalom az elfogadottságát és igazoltságát a választások közvetítésével nyeri el” – írja *Petrétei József*.⁹ Egy alkotmánybírói határozat megállapítja: „a parlamenti választások politikailag a legérzékenyebb közjogi kérdéseinek egyike, mert a szabályok a népszuverenitás elvének, valamint a demokrácia követelményének konkrét megvalósulási formái.”¹⁰ A nép – mint a közhatalom forrása – a hatalmát választott képviselői útján gyakorolja.¹¹

A szabad választások tehát a legfontosabb alkotmányos értékek közé tartoznak, így az alkotmánynak valamilyen módon tartalmaznia kell a választás alapelveit. A következő kérdés alkotmányszerkezeti: hol szerepeljen az alkotmányban a választás. A jogtudósok sokat foglalkozott az alkotmány szerkezetével. Az alkotmányok összehasonlító vizsgálata alapján, arra a következtetésre jutott, hogy a választás, a választójog alkotmányos szabályai két helyen szerepelhetnek. Az egyik az államszerkezeten belüli, külön fejezetben történő szabályozása az egymással összefüggő választási rendszernek és választási eljárásnak. *Kovács István* az 1962-es alkotmánymódosítás előkészítésével kapcsolatos munkájában, ezzel szemben kritikusan fogalmazott. Ez a szabályozási módszer: „a választási eljárást elszakította azoktól a funkcióktól, amelyeket a választási rendszer egyes elemei a valóságban betöltenek”.¹² Álláspontja szerint „a választói jogosultságnak és a választhatóságnak a szabályai, mint személyhez fűződő jogosítványok az állampol-

⁵ KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar Alkotmányjog. I kötet.* JATE. Szeged, 1990. 63. p.

⁶ KISS BARNABÁS: *Az államszervezet az új alkotmányokban.* In: Kovács István – Tóth Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.* Budapest, 1990. 61. p.

⁷ TÓTH JUDIT: *Alkotmányosság az Európai Unióban és a tagállamokban.* In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* Complex Kiadó. Budapest, 2006.

⁸ DEZSŐ MÁRTA: *A választási rendszer.* In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 203. p.

⁹ PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I.* Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány. Pécs, 2013. 209. p.

¹⁰ 1/2013.(I.7.) AB határozat. III. 5.1. pont

¹¹ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (3) és (4) bek.

¹² KOVÁCS ISTVÁN: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei.* Akadémiai Kiadó. Budapest, 1962. 251. p.

gárok jogai és kötelességei keretében szabályozhatók.”¹³ Eszerint tehát azt tartja helyesnek, ha az alapjogok, a politikai jogok között is megjelenik a választás. A választás alkotmányos szabályozása így nála bizonyos értelemben különválik, de ezzel nem zárja ki egy egységes választási törvény szükségességét, a választójog, a választási eljárás, a választási mechanizmus alapelveken túli szabályozására.

Ha a jogtudós gyakran használt összehasonlító módszerét követjük, és kitekintünk a választások alkotmányos szabályozásának gyakorlatára az Európai Unió tagállamaiban, akkor rendkívül tarka képet kapunk.¹⁴ Különböző helyeken, különböző mértékben találkozunk a választással kapcsolatos alkotmányi rendelkezésekkel. Van, ahol csak az államszervezet leírásánál, máshol emellett, az alapvető szabadságjogok felsorolásánál is találunk alkotmányos szabályt. Az osztrák belga, francia, német, cseh, dán, észt, görög, holland, ír, lett, luxemburgi, máltai, szlovén alkotmány egy helyen foglalja össze mindazt, amit a választójogról, a választásról mond. Az olasz, svájci, ciprusi, finn, lengyel, litván, magyar, portugál, spanyol, svéd és szlovák alkotmány egyrészt az államszervezet, a képviselő szabályozása keretében érinti a választást, másrészt a politikai jogok, a szabadságjogok keretében, külön rendelkezik a választójogról. Néhány alkotmányban csak általános, deklaratív alapelv, megállapítás szerepel a népképviselővel, a legfelsőbb hatalmi szervvel kapcsolatos részben, a részleteket külön törvényre bízva. Ilyen a francia és a német alkotmány. A másik véglet Portugália, ahol az autoriter rendszer bukása után, a demokrácia rendkívül terjedelmes alkotmánya, részletesen foglalkozik a választás szabályaival, a választási rendszer legtöbb elemét alkotmányozási tárggyá teszi. Több helyen foglalkozik a választással, és külön cikket szentel a választókerületeknek, a képviselők száma meghatározásának.

Több alkotmány rendelkezik arról, hogy a választási rendszernek, az arányos választás alapelveinek megfelelőnek kell lennie, tehát állást foglalnak a választási rendszer egyik típusa mellett (Ausztria, Belgium, Svájc, Cseh Köztársaság, Észtország, Hollandia, Írország, Lettország, Luxemburg, Málta, Portugália, Spanyolország, Szlovénia). A választási rendszer egyik fontos elemét, a parlament létszámát meghatározza a belga (150), olasz (630), svájci (200), ciprusi (50), cseh (200), dán (179), észt (101), finn (200), holland (150), lett (100), litván (141), luxemburgi (60), máltai (65), svéd (349), szlovák (150) és szlovén (90) alkotmány is. A görög alkotmány szerint, a parlament létszáma nem lehet kevesebb 200-nál és több 300-nál (a létszám 300). A spanyol *cortez* minimum 300, maximum 400 fős lehet (a létszám 350). A portugál alkotmány minimum 180, maximum 230 képviselőt említ (a létszám 230). Találkozunk a választási küszöbvel is az alkotmányokban. Svédországban és Szlovéniában ez 4 százalék.

A választókerületek kialakításának alapelvei is szerepelnek néhány alkotmányban. Az osztrák alkotmány részletesen szabályozza: „A Szövetség területét térben zárt választókerületekre osztják, [...] a képviselői helyek a választókerületek (választótestület) választásra jogosultjainak [...] számára viszonyítottan kerülnek elosztásra.”¹⁵ A dán

¹³ KOVÁCS 1962, 252. p.

¹⁴ Az alkotmányszövegek forrása TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA (szerk.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005.

¹⁵ II. fejezet 26. cikk (2) bek.

alkotmány értelmében, a képviselői helyek elosztásánál a lakosság és a választópolgárok számára és a népsűrűsége is tekintettel kell lenni. A finn alkotmány szerint, legkevesebb 12, legfeljebb 18 választóközvet lehet. (14 többmandátumos, és 1 egymandátumos közvet van az országban). Görögország különleges választási rendszerének (*reinforced Proportional Representation*, megerősített arányos képviselő) alapjait is az alkotmány rakja le: eszerint a parlament egy részét, ami nem lehet több mint a képviselők többségének egyharmada, országos listán választják meg. A luxemburgi alkotmány négy választókerületet határoz meg. Máltán a választókerületek számát az alkotmány 9-15 közötti páratlan számban jelöli meg (a pontos számot a parlament határozza meg, ez jelenleg 13 ötmandátumos közvetet jelent). A portugál alkotmány külön cikkben (149. cikk) foglalkozik a választókerületekkel, biztosítja az egymandátumos és többmandátumos választókerületek működését, a képviselők számát a választókerületek választópolgárainak számával arányosan határozza meg (22 közvetben választják meg a 230 képviselőt). Spanyolországban a választókerületeket a tartományok alkotják, minden közvetnek meghatározott, minimális képviselői helyet kell kapnia, a fennmaradó helyeket pedig arányosan, a lakosság létszámának megfelelően kell elosztani. A svéd alkotmányt alkotó alkotmányos törvények, a 310 választókerületi és a 39 országos, kompenzációs mandátum elosztását is rendező (29 többmandátumos, és egy országos választóközvet létezik). A mandátumelosztás módja, a választási formula csak kevés helyen jelenik meg az alkotmányban, mert ez olyan politikafüggő kérdés, amelyet nem kíván a politika alkotmányos kötőerővel felruházni. A portugál és a svéd alkotmány szabályozza a választási formulát is, ennek mindkét esetben eltérő politikai okai voltak. Portugáliában a d'Hondt, Svédországban pedig a módosított Sainte-Laguë formula szerepel az alkotmányban. (Málta és Írország kivételt jelent, mert ott az arányos képviselő nem listás válfaja, az egyéni átvihető szavazat, a *single transferable vote* alkotmányban történő rögzítése mindenképpen szükséges volt.)

Az alkotmányokban tehát tulajdonképpen a választási rendszer összes elemére akad példa. Megjelenésüket, szabályozásuk mértékét a társadalmi-politikai körülmények, a történelmi tradíciók, a politikai-jogi kultúra, a politikai erőviszonyok alakulása határozta meg. Az alkotmányok politikai jellege, a választással kapcsolatos szabályozás esetében tehát egyértelműen igazolódik. Bármelyik helyen, bármilyen sorrendben is jelenik meg az alkotmányok szerkezetében, mindenütt szükségesnek tartják, hogy külön törvényben egységesen szabályozzák a választási rendszert, általában hozzátéve, hogy ez organikus törvényben történjen. *Kovács István* az alkotmány szerepét kiemelve, az alkotmányosság kritériumaként többször hangsúlyozta azt is, hogy a törvényi szabályozásnak meg kell felelnie az alkotmányban megfogalmazottaknak. Ez a választás alkotmányos alapelvei és a választási törvény vonatkozásában is érvényes megállapítás.

ad 2. *Kovács István* az alkotmányosság kritériumait következetesen képviselte. Alkotmányjogászként elsősorban az alkotmányos értékek helyreállításának problémája foglalkoztatta.¹⁶ A legfontosabb alkotmányos követelménynek a népszuverenitás, a népképviselő megjelenítését, az állami-közhatalmi berendezkedés szabályozását, a

¹⁶ Magyar Közigazgatás 1991. XVI. évf. 4. sz. 384. p.

közhatalmi intézmények létrehozását és működését tartotta, és ez magában foglalja a legfelsőbb hatalmi szervek létrehozásának módjaként a választást. A választási rendszer továbbfejlesztésével foglalkozó munkájában, a rendszert a szuverenitáskonceptió gyakorlati realizálása, megvalósítása eszközeként vizsgálja, részleteit, területi alapjait illetően is ebből indul ki.¹⁷ Kiemelt figyelmet szentel tehát a szuverenitás és a választási rendszer kapcsolatának. Kiindulópontja, hogy kik és mely szervek a szuverenitás birtokosai, milyen a struktúrája a szuverenitás gyakorlásában, megvalósításában résztvevő állami szerveknek és milyen módon történik ezek létrehozása, azaz a választás. Megkülönbözteti a szuverenitás gyakorlóit, a megbízottakat, a képviselőket és a szuverenitás birtokosait, a megbízókat, azaz a választói testületet, a népet. A népszuverenitásra épülő szuverenitáskonceptió jellemzője, hogy „bekapcsolja a képviseleti rendszert a törvényhozásba, ugyanakkor elvileg fenntartja a képviselők felelősségét választóiknak.”¹⁸ Kovács István szerint a népszuverenitáson alapuló államhatalmi szervezetben nem képviselők, hanem küldöttek vannak, ami azt jelenti, hogy felelősek választóiknak, és vissza is hívhatók. Ebből a megállapításban következik a választási rendszer egyik típusa, a területi elven alapuló, egyéni kerületi, többségi rendszer preferálása. A képviseleti rendszer és a szuverenitás viszonyának felfogása tehát érinti a választási rendszert is, meghatározza a legfelsőbb képviseleti szervek létrehozásának módját. Amennyiben ugyanis a szuverenitás letéteményese az országos érdekeket kifejező országos népképviseleti szerv, akkor az általános érdek határozza meg a választási rendszer jellegzetességeit. A jogtudós ezzel is alátámasztja azt a több helyen hangoztatott felfogását, hogy a legfelsőbb hatalmi szerv választási mechanizmusát el lehet választani a helyi, területi szintű választásoktól, nem szükséges egységes választási törvényben szabályozni a választást. Alsóbb szinteken lehet lajstromos (listás) vagy egyéni választókerület, közvetett vagy közvetlen választás, egyes vagy többes jelölés, delegálás vagy jelölés. Egyértelműen leszögezi viszont, hogy amennyiben a népszuverenitás gyakorlása a legfelsőbb képviseleti szerven alapul, „a népszuverenitásból folyó konzekvenciák érvényesítésének leglogikusabb és legegyszerűbb módja olyan területi elv alapján felépülő egyéni választási kerületek kialakítása, amelyek közbejöttével egyenlő számú választó (vagy állampolgár) küld egy-egy képviselőt.”¹⁹ Hozzáteszi azonban azt is, hogy ez a teoretikusan megalapozott rendszer egyáltalán nem jelenti azt, hogy ezzel a jelölés megfelelő tartalmat kap, hogy megfelelő kapcsolatot teremt a képviselő és a választók között. A tisztán alkalmazott területi elv ugyanis nem biztosítja a társadalom és a legfelsőbb hatalmi, képviseleti szerv közötti közvetlen kapcsolatot. Ezért a szuverenitás és a választási rendszer területi alapjai közötti kapcsolatot elemezve, az 1980-as években tovább lép, az egyéni területi elv mellett, annak primátusát fenntartva, a választókerületek kialakításának más útját is felvázolja. Javaslatára szerint, a választókerületeket a ténylegesen létező helyi illetve területi közösségekre építve is ki lehetne építeni. Ez az összekapcsolható közös területi érdekek alapján létrehozott, lajstromos (listás), többmandátumos választókörzeteket jelenti, amelyek nagyságrendileg is eltérhetnek egymástól. Eszerint nem a lakosság,

¹⁷ Kovács 1988. II. kötet. 13. sz. melléklet. 172–196. pp.

¹⁸ Kovács 1988. II. kötet. 13. sz. melléklet. 181. p.

¹⁹ Kovács 1988. II. kötet. 13. sz. melléklet. 189. p.

vagy a választói testület egyenlősége határozza meg a választókerületek kialakítását, hanem a fennálló különböző lokális, közös területi érdekek, az esetleges érdekkülönbségek legfelsőbb hatalmi szinten történő megjelenése is lehetségessé válna. Nem járunk messze az igazságtól, ha ezt a felvetést az egypártrendszeren belüli érdekluralizmus politikai szintű megjelenése felé történő lépésnek, a politikai rendszer merevségének lazítására irányuló szándéknak tekintjük.

Természetesen arról nincs és nem is lehetett szó, hogy ez a politikai pluralizmus felvetődését jelentené. A rendszer politikai-jogi keretein, a közjoggal foglalkozó alkotmányjogász nem tudott és talán nem is akart túllépni. Ez a választási rendszer változtatását felvető írás azonban bizonyítja, hogy *Kovács István* az alkotmány fejlesztésével, reformjával, foglalkozó alkotmánytervezeteivel törekedett az adott politikai keretek jogi formába öntésének fokozatos javítására. Ebbe illeszthető a magyar választási rendszer fejlesztése elsődleges problémájának felvetése is: „a társadalom szervezetrendszerében hol vonjuk meg azt a határvonalat, amelyen belül az egyes szervezeteket, mint országos rendszereket (vagy mint különleges jelentőségű testületeket, közületeket) a szuverenitás szintjén, intézményesen be kívánunk kapcsolni az államhatalom gyakorlásába.”²⁰ A társadalmi szervezetek közvetlen részvételének növelését a legfelsőbb képviselői szervezetek munkájában többféle módon képzelte el. Ezek közül az egyik érintette a választási rendszert, amely a népszuverenitás sérelme nélküli megoldást jelentene. Eszerint a területi elv primátusának fenntartása mellett, a képviselők egy részét, 15-20 százalékát, a társadalmi szervek országos listán megjelenítve delegálnák. A választópolgároknak joguk lenne a listáról kihúzni neveket. A delegálásra feljogosított szervezeteket és a listával kapcsolatos egyéb részleteket a választási törvényben állapítanák meg. Az érintett társadalmi szervezetek között különleges helyet kell biztosítani a társadalom vezető erejeként a pártoknak, valamint a Hazafias Népfrontnak, amelynek közvetlen szerepe van a választások lebonyolításában, szervezésében. Ezek az elgondolások is az érdekluralizmus „elevenné és alkotó jellegűvé” tételét kívánták szolgálni, az adott ideológiai-politikai körülmények között, az előrelépés maximumát a közjogász számára.

ad 3. Meg kell vizsgálni azt a kérdést is, hogy az adott társadalmi-politikai körülmények milyen szerepet játszottak a választással kapcsolatos és a választás alkotmányos szabályozásáról vallott nézeteinek alakításában. Meggyőződéssel vallotta, hogy az alkotmány társadalmi-politikai termék, nem lehet tehát figyelmen kívül hagyni az adott társadalmi-politikai viszonyokat, sőt a nemzetközi körülményeket sem. Leszögezi, hogy az 1949-es magyar alkotmány esetében – szemben a korábban elfogadott „népi demokratikusnak” nevezett alkotmányokkal – a nemzetközi viszonyok alakulása, a hidegháború kibontakozása döntő szerepet játszott abban, hogy az 1936-os szovjet alkotmányt mereven követő szocialista alkotmány jöjjön létre.²¹ 1956 után az alkotmányfejlődésben, gyakorlatban történő megvalósulásában legfontosabbnak a politikai rendszer változásait tartja, azon belül is a párt újjáalakulását. A jogot a pártállami rendszerrel kellett összeegyeztetni. Az autoriter, pártállami rendszerben pedig a parlamentarizmus, az

²⁰ Kovács 1988. II. kötet. 13. sz. melléklet. 192–193 pp.

²¹ Kovács 1988. I. kötet. 52. p.

országgyűlés háttérbe szorult. A párt irányító, vezető szerepének megfelelően, a döntések pártfórumokon születettek, a pártprogramokban fogalmazódtak meg, a képviseleti szervek csak formális szerepet tölthettek be. Az alkotmány és a törvények feladata a politika jogi formába öntése volt. Így a képviseleti szervek megválasztásának kérdése csupán a politikai legitimáció eszközeként került napirendre, és ez az állam- és jogtudomány mozgásterét a választás kérdésében is kijelölte. A társadalmi-politikai fejlődés változásai, fejlődési szakaszai hatással voltak a választással, választási rendszerrel kapcsolatos elképzelésekre, reformtervekre, módosításokra is.²²

ad 4. A szocialista alkotmányfejlődés alapvető meghatározója, hogy az alkotmány társadalmi szerepét, elsősorban a társadalmi berendezkedésre vonatkozó rendelkezések megfogalmazásában, az alapvető társadalmi funkciók kifejezésében látja. Ennek megfelelően, a szocialista társadalmi fejlődés különböző szakaszainak jellemzői az alkotmányban is tükröződjenek. A népi demokratikus alkotmányokban kezdettől fogva jelen van a társadalmi rend és a társadalmi mechanizmus meghatározása.²³ A szocializmus alapjainak lerakása után, a következő fejlődési szakasz sajátosságainak megjelentetése az alkotmányban, folyamatos, a politikai vezetés által kijelölt alkotmányozási, alkotmánymódosítási munkára, tervezetetekre, javaslatokra készítette az alkotmányjogot. A szocialista alkotmányfejlődést áttekintő 1964-ben Szegeden tartott nemzetközi államjogi konferencia nagy lépést tett az új fejlődési szakasznak megfelelő alkotmány kidolgozása irányába.²⁴ Más kérdés, hogy az 1980-as évek végéig, a magyar alkotmány a politikai vezetés óvatossága, a politikai akarat hiánya miatt csak kevés változáson ment keresztül. A gazdasági mechanizmus reformja, a gazdasági-társadalmi viszonyok változásai a politikai mechanizmus fejlesztését igényelték, és mindez az alkotmányjog feladatává tette az alkotmányos-jogi továbblépés útjának keresését. Ez természetesen a választást, a választójogot, a választási rendszert is érintette. A választójog olyan alkotmányos rendelkezésként kerül a szocialista alkotmányokba, amely tartalmi, a társadalmi viszonyok érdemi szabályozására vonatkozik, nem csupán államjogi szabályként. Ez azt is jelenti, hogy közvetlenül, önállóan érvényesülő, jogi jellegű alkotmányos szabályról van szó, függetlenül attól, hogy ezeket az alkotmányos rendelkezéseket különböző, részletes szervezeti szabályok rendezik.²⁵ Az 1960-tól kezdődő, új alkotmányt előkészítő munkálatok keretében, új választójogi törvény előkészítése is felmerült. Az alkotmányjogász ennek kapcsán megjelent munkájában, külön pontban foglalkozik a választójog alkotmányos szabályozásával.²⁶ A választási rendszert, benne a választójogot és a választási eljárást addig az alkotmányos szabályozás külön intézményként kezelte. A választási rendszer és a választási eljárás egymással összefüggő szabályozása, a választójoggal együtt, külön fejezetben történt meg. A képviseleti és választási rendszert ez elválasztotta egymástól, és egyetlen tevékenységre, a választásra szűkítette le. A

²² Ennek részletes bemutatását a magyar választásfejlődést áttekintő 5. pont keretében tesszük meg.

²³ KOVÁCS 1962, 82. p.

²⁴ KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *A szocialista alkotmányok fejlődése*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1966.

²⁵ KOVÁCS (szerk.) 1966. 28. p.

²⁶ KOVÁCS 1962, 249–252. pp.

jogtudós szerint, az új fejlődési szakasz azt igényelné, hogy a választási mechanizmus a küldött megbízatás egész időszaka alatt, közvetlen kapcsolatot biztosítson a választókkal. A szocialista alkotmányfejlődés új szakaszában a választás az alkotmányban három helyen jelenhet meg. A választójog: az állampolgárok politikai jogai, a közügyekben való részvétel szabályai között, a választás általános szabályai: az állami szervezet keretében, míg az eljárási kérdések: az egyes választott hatalmi szerveknél. Mindezzel nem kívánja kizárni a választásnak külön törvényben, az alkotmányban lefektetett alapelveknek megfelelő szabályozását. Ez az alkotmányos szabályozási mód egyértelműen a szocialista alkotmányfelfogásból következik. Ebben a vonatkozásban, a gyakorlatban előrelépést jelenthet a választás funkcióinak betöltése felé, azonban a választás valószínű szerepe tekintetében nem jelent változást.

ad 5. A történelmi tradíciók, a választások korábbi szabályozásai és az azokkal lefolytatott választások gyakorlati tapasztalatai közvetten és közvetlenül is hatnak a választással kapcsolatos nézetekre, szabályainak megalkotására. A magyar választástörténet esetében ez különösen a választójog szabályozásában, a választókerületek kialakításában és a szavazási struktúra tekintetében figyelhető meg. A legmeghatározóbb tényező azonban ebben a vonatkozásban, hogy a választási hagyományokat alapvetően, a választójog szűkítése, egyenlőségének, titkosságának korlátai, a választási formulának a politikai hatalom által meghatározott ellentmondásos fejlődése jelenti. Az adott korszak nemzetközi fejlődési trendjének, 1989 előtt a népképviselőket bevezető 1848-as, és a polgári forradalom általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójogot megfogalmazó 1918–1919-es választási törvényei feleltek meg. Az 1848:V. t.c. egyéni választókerületi, az 1919:XXV. tv. listás választási formulát vezetett be. A formula ellentmondásos fejlődése a későbbiekben is meghatározó volt, az 1945–1989 közötti időszakban is találkozunk mindkettővel. A dualizmus korának választásai az 1874. III. t.c. alapján bonyolítottak le, egyéni választókerületi, a korszak nemzetközi fejlődési trendjeitől elmaradó erősen szűkített cenzusos rendszerben. „1918 előtt a dualizmus-kori Magyarországon az összlakosság 6 százalékának volt választójoga, s minden választópolgár nyíltan szavazott.”²⁷ A választási hagyományok között meg kell említeni a Tanácsköztársaság alatt először megszületett kartális alkotmányban szabályozott, választási alapelvek között megjelenő közvetett választás jelenségét, amely 1945 után sem tűnt el, megjelent például a megyei tanácsok választásánál.

A szocialista fejlődést közvetlenül megelőző Horthy-rendszer választási rendszerét – amelyről a jogtudósnak már közvetlen tapasztalatai voltak – meghatározta, hogy nem tekinthető parlamentáris rendszernek. A politikatudomány fogalmaival versengő autoriter rendszerként identifikálható. Ez azt jelenti, hogy parlamenti, többpárti versengés korlátozottan létezik, a parlament nem a népszuverenitás megtestesítője, nem népképviselői szerv. A választás nem teszi lehetővé a hatalomváltást, a parlamenti váltógazdálkodást, a mindenkori kormánypárt győzelmét biztosítja. A választás feladata tehát a hatalom formális ratifikálása, legitimálása. A korszak hat választását négy rendelet,

²⁷ ROMSICS IGNÁC: *Nyíltan vagy titkosan? A Horthy-rendszer választójoga*. Rubicon, 1990/2. 4. p.

illetve törvény szabályozta. Az 1920-as első választást Friedrich István 1919. november 17-i rendelete alapján tartották meg. Az adott nemzetközi és hazai körülmények között a rendelet megtartotta az általános, egyenlő, közvetlen, titkos, az írni, olvasni tudó nőkre is kiterjedő választójogot, azaz részben megfelelt a korabeli normáknak. A hagyományos egyéni választókerületi rendszert írta elő. Különlegessége ennek a szabályozásnak, hogy kötelezővé tette a választási részvételt. A jelölési procedúrában megjelent a jelöléshez szükséges aláírások szükségessége (500).

Bethlen István 1922. március 2-i rendelete, valamint az azt törvénybe iktató 1925:XXVI. t.c. rendelkezései szöges ellentétben álltak a választásfejlődés akkori nemzetközi normáival. Szűkítette a választójogosultak körét, visszahozta a dualizmuskori nyílt választás intézményét, és a választási rendszer egységét is felszámolta. Ez azt jelentette, hogy a választójog általánossága, egyenlősége és titkossága nem érvényesülhetett. A fővárosban és a törvényhatósági jogú városokban listás szavazást vezetett be, és itt megtartotta a titkosságot. A választókerületek többségében viszont egyéni választókerületekben, nyílt szavazással történt a választás. Mindez a versengő autoritarizmus, a domináns pártrendszer kialakulását jelentette, biztosítva a kormányzó párt hegemóniáját, leválthatatlanságát. Ilyen körülmények között az ezzel a törvénnyel megtartott három választáson a kormánypárt 60 százalékon felüli, egyre nagyobb többséget szerzett, az ellenzéki pártok mandátumainak száma egyre csökkent.

A korszak utolsó választási törvénye az 1938:XIX. t.c., amely az 1939-es választás lebonyolítását szabályozta. A törvény egyrészt megszüntette a nyílt szavazás intézményét, ami előrelépést jelentett, tovább szűkítette viszont a választójogosultak körét. A választási formula kettőssége továbbra is fennmaradt, többségében egyéni, kisebb részben listás választási körzeteket állított fel. A törvény fontos újdonsága volt a plurális választójog lehetősége, amely a választójog egyenlőségének megsértése.²⁸ Ez azokon a helyeken – főleg vidéken – ahol a listás és egyéni választókerületek egybeestek, lehetőséget adott a cenzust teljesítő, választójoggal rendelkező választópolgároknak két szavazat leadására. Ez ahhoz vezetett, hogy a kormánypárt a korszak legnagyobb többségét (70 százalék) szerezte meg.

Ez a részleteit, a választási rendszer szerkezetét illetően ellentmondásos, összességében azonban antidemokratikus, nem a népszuverenitás, a népakarat megnyilvánítását szolgáló, hanem az uralkodó elit legitimitását deklarálni kívánó rendszer tradíciója jelentette az előzményét az 1945 utáni választásfejlődésnek. A Horthy-rendszer választási szisztémájának egészére érvényes *Ficzere Lajos* megállapítása az 1938-as törvényről és az 1939-es választásról: „továbbra is biztosították a hatalmi elit dominanciáját, sőt monopóliumát és ilyen módon továbbra is fennmaradt a parlamenti váltógazdálkodás hiánya.”²⁹

²⁸ A plurális választójogot a XIX. században a polgári demokratikus fejlődés, a választás demokratikussá tételének egyik legfőbb akadályaként – kisebb kivételektől eltekintve – lényegében felszámolták. Megjegyzendő, hogy felvetődése nem előzmény nélküli Magyarországon. Andrássy Gyula 1907-ben javasolta, nem függetlenül az ellenzék dualizmuskori egyetlen győzelmétől, az 1905-ös választáson.

²⁹ FICZERE LAJOS: *A magyar választási rendszer kialakulása, formálódásának fő szakasza; az 1989 évi választási törvény megszületésének körülményei*. adoc.pub/ficzere-lajos-a-magyar-valasztasi-rendszer-kialakulasa-forma.html#google_vignette (utolsó letöltés 2021. augusztus 26.).

Ilyen előzmények után, a meginduló demokratikus fejlődés fontos hozadéka volt az 1945:VIII. tv., amely lényegében megfelelt a választás és a választási versengést biztosító, demokratikus követelményeinek, normáinak. Általános, egyenlő, közvetlen és titkos választást írt elő, cenzusok nélkül. Ennek érvényesülését azonban a választójog politikai és etnikai alapú korlátozása akadályozta. Szakított az egyéni választókerületi rendszerrel, zárt listás rendszert bevezetve, 16 választókerülettel, kiegészítve 50 mandátummal, amelynek elosztása a pártok országos listája alapján történt, a területi listákra eső szavazatok alapján. Ez a választási rendszer az 1945-ben megtartott választáson biztosította, hogy a választópolgárok akarata tükröződni tudott a pártok mandátumarányaiban. Ezt igazolni látszik az is, hogy nem volt az eredményt kétségbe vonó beadvány a választási bíróságnál.

A politika változásának hatása megjelent a választásról szóló 1947:II. törvénycikkben is. Ez már a többpártrendszer megszüntetése irányába mutatott, szűkítve a választójogsultságot, szigorítva a jelölési rendszert, ami elsősorban a kommunista párt hatalmi törekvéseivel szembenálló pártokat érintette. A törvény a választási szövetségek számára előnyöket biztosított, ami a kommunista párt által vezetett Baloldali Blokk számára jelentett prémiummandátumokat. A névjegyzékkel történő szavazás lehetősége is szemben állt a választás egyenlőségének követelményével az 1947-es „kékcédulás” választáson.

Az 1949. évi IX. tv. 1949 májusára már egy olyan választást alapozott meg, amely egy autoriter rendszer létrehozatalát jelentette. Az ezt követő 40 év kilenc választása olyan rendszerben történt, amelyet választási autoritarizmusként jellemezhetünk. Itt a választásokon már formálisan sincs versengés, nincs választási lehetőség, politikai pluralizmus, csak egy változatra lehet szavazni, a fennálló rendszer, a politikai hatalom elleni lehetőségre nem lehet voksolni. A választástudomány ezeket a választásokat *election without choice* (választás választás nélkül) elnevezéssel illeti. A többpártrendszer megszűnését a Magyar Függetlenségi Népfront megalakulása szentesítette, amely a meglévő pártokat egy szervezetbe tömörítette. Feladata az volt, hogy felszámolja a pártok közötti versengést. Ettől kezdve a jelölési folyamattól kezdve, a listaállításon keresztül, a választás lebonyolításáig minden választással kapcsolatos tevékenység a népfront (1954-től Hazafias Népfront) keretében összpontosult. A zárt listás rendszer fennmaradt, de csak egyetlen listára, a népfront listájára lehetett voksolni.

A választások alapelveit az 1949-es alkotmány – amelynek előkészítésében *Kovács István* is részt vett – IX. fejezete tartalmazta. Megfogalmazta ugyan, hogy minden nagykorú állampolgárt megillet a választójog, ezzel szemben a dolgozó nép ellenségeit kizárta belőle. Az. V. fejezetben az államhatalom helyi szerveinél találkozunk még a választás megemlítésével: az országgyűlési választások alapelvei alapján történik itt is a választás, ekkor tehát még nincs elkülönítve a helyi és országos képviselőválasztás, ahogy ez később megtörténik. Mindkét szinten lehetőséget ad a képviselők visszahívására, ami egyébként ismeretlen a modern parlamenti demokráciákban. A választások szabályaira külön törvényt tart szükségesnek.

Az alkotmány végrehajtását nagymértékben megnehezítette, hogy nem a valóságban létező hazai viszonyokra épült, nem a már létező intézményeket rögzítette vagy fejlesztette.

tette tovább.³⁰ Ezért igen korán elkezdődött ennek az ellentmondásnak a feloldására vonatkozó előkészítő munka, ami a választás kérdését is érintette. Az 1953-as választást megelőzően az 1953:II. tv. a választási jogszabályok intézményét az alkotmányhoz kívánta igazítani. A képviselői szervek erősítésének szükségességét az 1953-as új politikai irányvonal is felvetette. Ennek és a XX. kongresszusnak következménye a népfront szerepének újraértelmezése, szervezetének és működésének átalakítása. A képviselői rendszer és a közvetlen demokrácia intézményeinek egyesítése vetette fel a népfrontmodell problematikáját. A választást érintő kérdés az volt, hogy pártonkívüli tömegmozgalomként vagy a pártokat újjáélesztő szervezetként működve jelentse-e a választás keretét. A felmerülő, sokszor az alkotmányon túlmutató, a jogtudomány közreműködésével kidolgozott kodifikációs javaslatokat, határozattervezeteket azonban a politika csak kismértékben fogadta el. Így a népfront működése az újjászervezés ellenére is változatlan maradt, nem a népakarat képviselői szervekbe történő artikulációját szolgálta.

1956-ban a politikai rendszer alapjait nem érintő jelentős változások történtek, amely az alkotmány, a választás, a népfront, a pártrendszer kérdését is érintették. *Kovács István* szerint, szükségessé vált az új alkotmány kidolgozása – ami az alkotmány megszületésének sajátos körülményei miatt már korábban is felmerült – ám a politika konstelláció ennek nem kedvezett. A választást illetően úgy vélekedett, hogy „az állami képviselői szervek és a munkahelyi kollektívák közötti kapcsolatok rendezése együtt jár a választási rendszer fejlesztésével. Ennek érdekében, felül kell vizsgálni a társadalmi szervezetek, a Népfront funkcióit is. Az egyéni és csoportérdekek képviselői irányába kell keresni tevékenységük lehetőségeit.”³¹ Ez a megállapítás azért rendkívül fontos, mert tulajdonképpen a rendszerváltozásig terjedő időszak összes változtatási kísérletének, választási törvény módosításainak irányára és a változtatások ellentmondásaira, gyakorlati érvényesülésük korlátaira mutat rá. Az egy- és többpártrendszer kérdését a forradalom alatt újjáalakult pártok ismét felvetették. Felmerült a többpártrendszer lehetősége, úgy, hogy el kellene ismerniük a párt vezető szerepét. Ez a többpártrendszerű, pluralista politikai berendezkedés, a versengő választási rendszer tagadását jelenti. Az új politikai vezetés tehát, egy „sajátos egypártrendszer” mellett foglalt állást, amelyben a Hazafias Népfront tömöríti és jeleníti meg a választáson az egész dolgozó népet.

Az 1960-as évek elején az új alkotmány kidolgozása iránti törekvések felerősödtek, az alkotmány tételei és a valóságos viszonyok közötti feszültségek erősödése miatt. Az új alkotmánytervezet II. részének 1. fejezete, az államszervezet felépítésén és működésén belül rendezte volna a választási rendszer általános kérdéseit. Az 1949-es alkotmányon túllépve – amely kizárólag a képviselői szerveket tekintette a hatalom birtokosainak – a társadalmi szervezeteket és a közvetlen demokrácia intézményeit is a politikai rendszer alkotórészeként rögzítette. Új elemként, az állampolgárok egyenjogúságának alkotmányba foglalása a választás egyenlőségének normatív biztosítékát jelentette volna. Az új alkotmány ugyan lekerült a politikai napirendről, a társadalmi változások azonban a képviselői szerepének, tartalmának módosítását igényelve a választási rendszer továbbfejlesztéséhez vezettek. Ezen a területen volt a legkisebb ellenállás, a poli-

³⁰ Kovács 1988. I. kötet. 89. p.

³¹ Kovács 1988. I. kötet. 198. p.

tika ezt tartotta legkevésbé veszélyesnek. Kis előrelépésekkel lehetett a politikai rendszer működésének minőségét úgy javítani, hogy ne veszélyeztesse a hatalom monopóliumát. Kovács István szerint ez vezetett az 1966:III. tv. utolsó pillanatban történő elfogadásához, amely alapján zajlott le az 1967-es választás.³² Ez alkotmánymódosítás nélkül is megtörténhetett. A lajstromos (listás) választást felváltotta az egyéni kerületi, többségi választási szisztéma. Mivel ebben a rendszerben a jelölési folyamat fontosabb volt magánál a választásnál – a választási eredmény már a jelöléssel eldőlt – a jelölési rendszer demokratikusabbá tételével kívánták lehetővé tenni a választópolgárok nagyobb beleszólási lehetőségét. Megnyílt a többes jelölés lehetősége, bár a jelöltekről a Hazafias Népfrent döntött, vagyis a választópolgárok akarata erősen korlátozott volt. Felmerült a jelölő választmány gondolata is, ami szélesítette volna a jelölők körét, de ezt elvetették, kizárva annak a lehetőségét is, hogy alternatíva merülhessen fel a fennálló rendszer ellen. A jelölési folyamat csak arról szólhatott, hogy ki képviselheti legjobban a létező politikai rendszert. Felvetődött a területi elv primátusa mellett, a szakmai elvvel való kombináció, például országos listával, ahova a párt és társadalmi szervezetek delegálnak jelölteket. Sőt olyan javaslat is született, hogy az országgyűlés kooptálja a parlamenti létszám 10-15 százalékát a társadalmi szervezetek delegáltjaiból.

A választási törvényen az 1970:III. tv. újabb módosítást hajtott végre. A legjelentősebb változás a jelölési rendszerben következett be. A jelölőgyűléseken a Hazafias Népfrent mellett, a választópolgárok közvetlenül is jelölhettek. Ezzel megszűnt a népfrent, azaz rajta keresztül a párt jelölési monopóliuma. A továbblépés tehát a jelölési rendszer demokratizálódása irányába történt, ami megmaradt főiránynak 1989-ig. A törvény megszületésében, az új alkotmány előkészítése keretében, a választási rendszer kidolgozására létrehozott, a párt által irányított szakbizottság játszott fontos szerepet.

Az ismét felmerült új alkotmány megfogalmazásában a korszak alkotmányjogászai – köztük kiemelten Kovács István – jelentős szerepet játszottak. Az elkészített szövegtervezet az 1962-es koncepció hatását tükrözve, II. fejezetében külön fejezetet szentelt a választási rendszernek. Kovács István az alkotmánytervezet kapcsán, lényeges gondolatokat fejtett ki a választással, választójoggal összefüggésben. Fontosnak tartotta az 1949-es alkotmány azon ellentmondásának a kiküszöbölését, hogy a választójog ugyan mindenkit megillet, de az állam osztálytartalmának dolgozók hatalmaként való rögzítése jogi alapot nyújtott a kirekesztésre. „Az államhatalom osztálytartalmának megfogalmazását ki lehetne hagyni, vagy jogilag releváns fogalomra váltani.”³³ A népszavazás kérdése is felmerült, de maradt, hogy a dolgozók választott, népek felelős küldöttek útján gyakorolják a hatalmat. A képviselet tartalmának kérdése is vitakérdéssé vált, a képviselet átalakításának alkotmányos megfogalmazása kapcsán, a képviselet két modelljének egybeolvasztásával. A jogtudós szerint azonban ez értelmetlen, a képviselet két modellje élesen szemben áll egymással.³⁴ Az egyik szerint a képviselet megbízó-megbízott viszony (politikatudományi terminológia szerint *principal-agent*), ami szerint

³² Kovács 1988. I. kötet. 240. p.

³³ Kovács 1988. I. kötet. 310–311. pp. Az alkotmánymódosítás azonban végül nem érintette ezt a kérdést, maradt az 1949-es megfogalmazás.

³⁴ Kovács 1988. I. kötet. 341. p.

a képviselő nem független választóitól, csoportérdeket képvisel, a közérdek pedig a képviselőtestületen keresztül érvényesül. Ez a modell működött a szocialista országokban, és a magyar alkotmányban is megmaradt. A másik modell elveti ezt a küldöttfelfogást, a képviselő független választóitól, szabad mandátuma van, a választópolgárok a választással a hatalom tulajdonosaként adnak megbízást a hatalom gyakorlására, a közérdek érvényesítésére a legfelsőbb képviseleti szervek.

A választási rendszer fejlődésének, demokratikusabbá tételének az egy párt hatalmi monopóliumán alapuló, autoriter rendszer keretein belüli maximumaként értékelhető az 1983:III. tv. Ez kötelezővé tette a többes jelölést, igaz a Hazafias Népfront programjával való egyetértést is megkövetelte, azaz a rendszer ellenzékét kizárta. A képviselet tartalmának változását ezen kívül a 35 tagú országos lista bevezetése szolgálta. Megteremtődött a képviselők visszahívásának jogi lehetősége is, kötelezővé téve az erről szóló szavazást a választópolgárok 10 százalékának kezdeményezésére. E törvény alapján bonyolították le az 1985-ös választást. A jelölőgyűléseken, több helyen valódi versengés alakult ki a jelölések körül a párt és a választók jelöltjei között. A politikai fejleményekkel párhuzamosan pedig, a képviselői visszahívásokra is sor került. Ez már bizonyos átmenetet jelentett az 1989-es választási törvényhez, amely a versengő többpárt-rendszerrel, a pluralista politikai rendszerrel, az új választási törvénnyel az előző korszak választási rendszerének antitéziseként jött létre. *Kovács Istvánnak* a dolgozat bevezetőjében említett 1981-es kéziratos tanulmánya az első elképzeléseket tartalmazta a választás elvi alapjai kidolgozása tekintetében. Ennek számos eleme az alkotmánymódosításokban és az 1983:III. tv-ben is megjelenik.

Kovács István tehát a választást és a választási rendszert elsősorban az alkotmányos szabályozás szempontjából vizsgálta. Abból indult ki, hogy az egyenlő és általános választójog valóságos érvényesülésének biztosítékait rendezni kell az alkotmányban, nemcsak a választójogot, hanem a választási mechanizmust illetően is. Az egész választási rendszert a politikai rendszerrel összefüggésben, a szuverenitáskonceptió gyakorlati realizálása szempontjából elemzi. A választáson múlik ugyanis, hogy a legfőbb képviseleti szerv valóban a népszuverenitás letéteményese legyen. A választás jogi szabályozása az adott politikai rendszer keretében történhet. A képviseleti és választási rendszer, szervek kölcsönhatásban vannak, a képviseleti szervek összetételét, működésének kereteit a választás alakítja ki, a választási rendszer fejlesztése a képviseleti szervek működését is elősegíti. A képviseleti és választási rendszert is a szuverenitáshoz, a főhatalomhoz való viszony szempontjából vizsgálta. Ebből kiindulva, az új társadalmi érdek- és nézetkülönbségek megjelentetése a képviseleti rendszerben, és ennek megfelelő választási, jelölési, választókerületi rendszer kialakítása volt a cél. Ez a jelölésben, a választókerületek kialakításában az egyeduralkodó területi elv mellett a termelési-foglalkozási elv, a társadalmi szervezetek nagyobb szerephez jutásában nyilvánulhatott meg. Mindez a többmandátumos választókerületek bevezetését jelentette, ami meg is valósult, és amivel a képviseleti rendszer érdekkifejezési lehetősége differenciáltabbá vált.³⁵

³⁵ Az összegzés KOVÁCS ISTVÁN kézírata, valamint az abban jelzett, az Állam- és Jogtudományi Intézetben folytatott kutatások eredményeit összefoglaló publikációra, DEZSŐ MÁRTA: *A szocialista választási rendszerek fejlődési irányai*. Jogtudományi Közlöny, 1983. 8. sz. 499–506. pp. alapján készült.

A történeti-összehasonlító vizsgálatok, a magyar választástörténet bebizonyította, hogy politikai pluralizmus, többpártrendszer nélkül a társadalom többségi akaratának politikai hatalommá konvertálása a választásokon semmilyen formában nem valósítható meg. A *Kovács István* munkásságában megjelenő alkotmánymódosítási, új alkotmányt előkészítő javaslatok, tervezetek választást érintő megállapításai az adott politikai keretben jelentettek előrelépést. Sem a jelölési szisztéma demokratikusabbá tétele, sem a társadalmi szervezetek nagyobb szerepe a képviseleti rendszerben, sem a többes jelölés lehetősége, kötelezővé tétele, sőt a területi elv más elvekkel való kiegészítése nem volt elég ahhoz, hogy a választók a legfelsőbb képviseleti szerv, a főhatalom megválasztásában való részvételükkel döntsenek, azaz a hatalom tulajdonosaiként gyakorolják a hatalmat. Ez csak politikai pluralizmusban, többpártrendszerrel lehetséges. Egypártrendszerben, ahol a párt közhatalmi szerepe alkotmányban, jogilag biztosított, a hatalomváltás, a parlamenti váltógazdálkodás lehetetlen volt. Az 1980-as évtizedben megfogalmazott gondolatok, elvek, javaslatok, módosítások, az évtized végének gyakorlata, *Kovács Istvánnak* az előző 40 év tapasztalatait összegző, monumentális kézírata a magyar alkotmányfejlődésről és az új alkotmány szükségességéről mégis hozzájárultak egy új, a hatalom kérdését valódi versengéssel eldöntő választási rendszer kialakításához. A negatív tapasztalatok, a sikertelen, nem kielégítő eredményeket hozó, eredménytelen változtatások kijelölték azt az irányt, amely csak a rendszerváltással valósulhatott meg.

GYÖRGY FÁBIÁN

CONSTITUTION-ELECTION-ELECTORAL SYSTEM

(Summary)

An emblematic personality of the law sciences between 1945 and 1990, ISTVÁN KOVÁCS dealt primarily with constitutional requirements and their implementation. He approached and examined elections from this aspect. The author provided an analysis of his own views on elections, determining five elements which played a fundamental role in the development of his ideas. First, his view on social and political role of constitutions, second, the realization of popular sovereignty and representation, third, the specific social and political circumstances, fourth, the historical-comparative study of socialist constitutional and electoral development, fifth, the history and development of the Hungarian elections.

Based on these elements his most important idea was that the representation system expresses the interest- and opinion differences of society and to establish a corresponding electoral system. In addition to the primacy of the territorial principle he envisioned achieving this aim by increasing the role of the workplace-employment principle and social organizations in candidate system which was the most important element in the socialist electoral system. The result of these ideas was the introduction of multimember system, then making it compulsory. Under the given political circumstances this was the most that could possibly be achieved. The work of ISTVÁN KOVÁCS and the electoral history of the socialist era both underpin: without political pluralism and multiparty system the popular will cannot be converted into political power, which was his fundamental thesis.