



Szigeti Magdolna

## Első lépések a magyarországi demokrácia felé 1989-ben, az 1989-es magyar választási törvényt övező politikai érdekek tükrében

Az 1989. március 22-én megalakult Magyar Ellenzéki Kerekasztal – mint a keleti blokk országaiban mindenhol, a lengyel mintához hasonlóan – az ellenzék egyeztető fóruma volt. A különféle politikai csoportosulások a szövetséggel kívánták megakadályozni, hogy a kommunista párt külön megállapodásokkal megossza az ellenzékkel. Amikor a kormányzó kommunista párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt képviselői szintén helyet foglaltak az asztal körül, a Nemzeti Kerekasztal új hatalmi tényezőként, mintegy ideiglenes nemzetgyűlésként jött létre, amely az akkori Országgyűléssel vetekedett, amelynek legitimitását egyre nyíltabban megkérdőjelezték.<sup>1</sup>

A Nemzeti Kerekasztal legfontosabb feladata a századforduló Magyarországon a békés átmenet szabályainak megteremtése volt. A tárgyalások egyik fő alapelveként a népszuverenitás kapott hangsúlyt, így a választójogi törvény megfogalmazása és elfogadása a legfontosabb feladatok közé tartozott. A magyar népnek a jövőben közvetlen, szabad választásokon keresztül kell gyakorolnia az államhatalmat. 40 év kommunista diktatúra után a szabad jelzöt különösen hangsúlyozta az ellenzék. Törvényeket csak a megállapodások értelmében lehetett megfogalmazni és megszavazni, tehát nem a hatalmon lévő politikai erő akaratának megfelelő tervezeteket terjesztettek a Kerekasztal elé, azonban ez a megoldás széles körben vitákra adott okot.<sup>2</sup>

Az új választási rendszer szabályai 1989 folyamán többnyire az aktuális politikai érdekek összjátékának eredményeként alakultak ki. A saját érdekek mellett más szempontokat is meg kell említeni, amelyek hosszú távú gondolkodásmódra utalnak. Az egyik a kormányzó-képességre vonatkozik: a cél az volt, hogy a politikai akarat ne forgácsolódjon szét. Erre vannak történelmi példák, Európa számára a weimari köztársaság kudarcai kínáltak

<sup>1</sup> KUKORELLI 1990: 195.

<sup>2</sup> KILÉNYI 1989; KUKORELLI 2018: 11.

levonandó konzekvenciákat, és Magyarország tanult belőle. Lengyelországban azonban 1991-ben arányos rendszert vezettek be (19 párt jutott be a parlamentbe), ami nagyfokú instabilitáshoz vezetett,<sup>3</sup> és két év után új választásokat kellett kiírni, így ott is bevezették a parlamentbe való bejutási küszöböt. Meg kell még említeni az angolszász mintára épülő kétpártrendszert, ahol a kis pártoknak alig van esélyük bekerülni a parlamentbe.<sup>4</sup> Magyarország számára a pártlisták tűntek megoldásnak ennek megakadályozására. A többpártrendszert 40 év diktatúra után nagyra tartották Magyarországon, a rendszerváltáskor nem gondoltak arra, hogy a választóknak gyakran nincs közvetlen ráhatásuk a jelöltekre egy arányos választáson, hiszen a listákat általában a pártok állítják össze. Ez olyan furcsa helyzetet teremthet, amelyben a listán szereplők elkötelezettebbek a pártvezetés, mint a választók iránt, ami erős pártdemokráciát eredményezhet.

A magyar modell sokáig stabilnak tűnt, ami nagyon fontos a politikai elit számára. A bejutási küszöb azonban nem engedett új szereplőket a rendszerbe, miközben alapvető változások zajlottak a társadalomban. A megjelenő új társadalmi osztályok vagy szervezetek, mint például az új gazdasági szereplők, az egyházak, az egyesületek nem rendelkezhetek parlamenti képvisellel – kritikus hangot is hallattak. A rendszerváltás környékén érzékelhető volt az a jogszabályalkotói szándék, amely a társadalmi szervezetek jogalkotásban való részvételére irányult,<sup>5</sup> a hatékony társadalmi részvételt azonban akadályozták az eljárási szabályok hiányosságai, a gyakorlatban részlegesen valósultak meg az állam és a társadalmi szervezetek közötti konzultációk, amelyek kész tervezetek véleményezésére irányultak, vagy inkább kimerültek a tájékoztatásban.<sup>6</sup>

A stabil kormányzás biztosítása mellett a népképviselőlet elérése érdekében Tölgyessy Péter, aki vezető szerepet játszott a választási törvény kidolgozásában, elsősorban a német választási rendszert vette alapul.

A választási eredmények elérése, a népakarat érvényesülése a törvényi megfogalmazáson túl más dolgoktól is függött. Az egyik ilyen tényező volt a finanszírozás. Abban az időben a kommunista párt rendelkezett pénzügyi forrásokkal, amelyből korlátozottan adott pénzt az ellenzéki pártoknak, így az anyagi támogatást külföldön kellett keresni. Habár a tárgyalások informális szférában folytak, ma már tudjuk, a később fontossá vált pártoknak voltak külföldi kapcsolataik. A Demokrata Fórum jó kapcsolatokat ápolt Helmut Kohllal és a német kereszténydemokratákkal, a szociáldemokraták Németországban és Ausztriában találtak támogatást, a kiscgazdák az emigránsoktól próbáltak forrásokhoz

<sup>3</sup> FÁBIÁN 1990: 118.

<sup>4</sup> JÓNÁS–NAGYMIHÁLY 2018: 38–39.

<sup>5</sup> A 2010. december 31-ig hatályban lévő jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

<sup>6</sup> BELA – PATAKI – VALENÉ KELEMEN 2003; ARATÓ–MIKECZ 2015: 320.

jutni, a liberálisokat az amerikaiak, köztük Soros György alapítványa támogatta.<sup>7</sup> A magyar liberálisok külföldi kapcsolatai a világ liberális és politikai baloldalához fűződtek, és ez a szimpátia olykor szóbeli aktivitás formájában jelent meg a nyilvánosság előtt, mint például Mark Palmer, az USA volt nagykövete esetében, akit Magyarországon szinte *persona non grata*-nak nyilvánítottak. Palmer nyilvános választási propagandát folytatott a liberális párt, a Szabad Demokraták Szövetsége mellett, ezért Washingtonban is bírálták őt diplomáciai visszaélések okán. Bush amerikai elnök a rendszerváltás utáni első miniszterelnökünknek, Antall Józsefnek hangsúlyozta, hogy az USA jelentős szerepet kíván játszani Magyarország gazdasági átalakításában, anélkül, hogy jelentős pénzügyi segítséget nyújtana, avagy megismételné a Marshall-tervet. Franciaország kijelentette, hogy a legitim magyar kormányt fogja támogatni, nem pedig az egyes pártokat.<sup>8</sup>

A finanszírozás, a politikai befolyás mellett nem szabad megfélemlkezni az információátadásról sem. Az ellenzék alapvetően gyanakvó volt a kormánnyal szemben, arra számítottak, hogy a kommunisták manipulálják a választási eredményeket. Különösen a liberálisok ragaszkodtak a szavazatszámolás számítógépes rendszerének megszervezéséhez, annak ellenére, hogy ők, mint mindenki más, akkoriban képtelenek voltak erre. A választások éjszakáján a számítógépes rendszer összeomlott, így a világnak másnap 11 óráig kellett várnia a választási eredményekre, mert a szavazatokat kézzel számolták. A médiát jól kihasználta az ellenzék, az új politikusok szimpatikusabbak voltak a választók számára. Még a külföldi megfigyelők is meglepőnek találták, hogy a reformszocialisták, akiknek nagy szerepük volt a kommunista rendszer felbomlásában, nem szereztek jelentős pozíciót a választásokon.<sup>9</sup>

A Kerekasztal döntőbizottságai, szorgalmasan dolgozva a választások szabályozásán, két hónap alatt (1989. június–július) megvitatták a választási törvénytervezet egyes paragrafusait. Az 52 §-ból csak 7 § esetében nem volt egységes vélemény.<sup>10</sup>

Megoldatlanok maradtak a választási rendszer legfontosabb, hatalomérzékeny intézményei, mint a választókerület, a jelölés rendje, az esélyegyenlőség biztosítása. Az ellenzék kereskedelmi pozíciói megerősödtek, miután az időközi választásokon az egységes ellenzék jelöltjei 4 választókerületben győztek.

Az ideiglenes politikai feltételek mellett a „Kerekasztal lovagjai” a többségi és az arányos képviseletet ötvöző választási rendszert részesítették előnyben. Az országot egyéni választókerületekre kívánták osztani, minden választókerületből egy-egy képviselőt küldve

<sup>7</sup> JÓNÁS–NAGYMIHÁLY 2018: 40.

<sup>8</sup> BORHI 2010: 365–366.

<sup>9</sup> *Húsz éve voltak az első szabad parlamenti választások* 2010.

<sup>10</sup> KUKORELLI 2018: 12.

a parlamentbe. Listás választásokat irányoztak elő a 19 megyét és a fővárost magában foglaló kerületi választókerületekben.

A maradék szavazatokat az országos (kompenzációs) listán kívánták szétosztani, hogy ne vesszenek el az egyéni választókerületekben vagy a kerületi listákon szereplő, de közvetlen mandátumot nem szerzett jelöltekre leadott szavazatok. A maradék szavazatok rendszere korlátozottan arányos egyensúlyt eredményezett, de ez a rendszer a nagyobb pártoknak kedvezett.

A Kerekasztal plenáris ülésén, 1989. szeptember 18-án megszületett a megállapodás: a képviselők száma 374 lesz, ebből 152 képviselőt az egyéni választókerületekben, további 152 képviselőt a listás körzeti választókerületekben, valamint 70 mandátumot az országos lista alapján osztanak szét.<sup>11</sup> Ezeket a számokat tovább módosították, az elfogadott törvény<sup>12</sup> szerint a magyar parlamentnek összesen 386 képviselője volt,<sup>13</sup> akik közül 176-ot egyéni választókerületben, 152-t kerületi listán,<sup>14</sup> 58-at pedig országos listán kellett megválasztani. A fennmaradó töredékszavazatok növelték az egyes pártok mandátumát.

Kezdetben élénk vita folyt arról, hogy legyen-e a hatékonyan működő parlament érdekében bejutási küszöb, vagy sem, és ha igen, mekkora legyen a küszöb mértéke. A javaslatok 1% és 8% között mozogtak, de a magabiztosabb képviselők még magasabb mértéket akartak meghatározni. Végül 4%<sup>15</sup> lett a bejutási küszöb, amelyet 1994-ben módosítottak 5%-ra.<sup>16</sup> Ez azt jelentette, hogy a kerületi és az állami listákról csak azok a pártok jutottak mandátumhoz, amelyek országosan a kerületi listákon leadott érvényes szavazatok több mint 5%-át megszerezték.<sup>17</sup>

Rövid vita után a listaállítási feltételei az alábbiak lettek.

(1) Az a párt, amely a kerületi választókerület egyéni választókerületeinek egynegyedében, de legalább két egyéni választókerületben tudott választási jelöltet állítani, jogosult lett kerületi lista felállítására.<sup>18</sup>

Az egyéni választókerületek a törvény értelmében az abszolút többség elve alapján működtek, amely szerint az a jelölt lett képviselő, aki a választókerületben a szavazatok

<sup>11</sup> KUKORELLI 2018: 12.

<sup>12</sup> Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: választój. tv.).

<sup>13</sup> Választój. tv. 4. § (1).

<sup>14</sup> Választój. tv. 4. § (2).

<sup>15</sup> Választój. tv. 8. § (5).

<sup>16</sup> Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1994. évi III. törvény 4.§ (2).

<sup>17</sup> DEZSŐ-TÓTH 2002: 70.

<sup>18</sup> Választój. tv. 5. § (3).

több mint felét megkapta.<sup>19</sup> Ha a választókerületben egyik jelölt sem szerezte meg a voksok több mint felét, második fordulóra került sor. A második fordulóban a törvény nem követelte meg az abszolút többséget; az a jelölt nyert, aki a legtöbb szavazatot kapta.<sup>20</sup>

A választókerületek felosztása politikai kérdéssé vált, mivel ellentmondásos szempontjai is vannak. A választási egyenlőség elve megkövetelné, hogy minden választókerületben ugyanannyi választásra jogosult polgár legyen. A magyar Alkotmánybíróság döntése értelmében<sup>21</sup> ha az egyes választókerületek mérete nem tér el nagymértékben, akkor a választókerületek felosztása nem nyilvánítható alkotmányellenesnek.

(2) Az a párt, amelyik hét kerületi választókerületben tudott kerületi listát állítani, jogosulttá vált arra, hogy országos listát állítson.<sup>22</sup>

A kerületi választókerületekben a pártok jelöltjei a leadott szavazatok arányában, a szavazólapon szereplő sorrend szerint kapták a mandátumokat.<sup>23</sup>

(3) Az országos, kompenzációs listán szereplő pártok a fennmaradó szavazataik arányában kapták a mandátumokat.<sup>24</sup> Az országos listákra szavazni nem lehetett, ezeken a töredékszavazatok alapján oszlottak el a mandátumok. Töredékszavazatnak számítottak az egyéni választókerületekben azon jelöltekre leadott szavazatok, akik egyik választási fordulóban sem nyertek mandátumot, továbbá azon, a körzeti választókerületekben – az érvényes választási fordulóban – leadott szavazatok, amelyek nem voltak elegendőek a mandátumszerzéshez, vagy meghaladták a mandátumhoz szükséges szavazatok számát. Sem az országos, sem a kerületi listán nem kaphatott mandátumot az a párt, amelyik nem érte el a 4%-os parlamenti küszöböt.

A pártok mellett a civil társadalom szövetségei, az egyházak, a nemzeti kisebbségek és a különböző társadalmi szervezetek szintén helyet követeltek maguknak a jelölési folyamatban, azonban a Kerekasztal ezt kezdettől fogva egyöntetűen elutasította. A gyenge, újonnan alakult civil szervezetek nem kaptak a választásokban szerepet.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Választój. tv. 7. § (1).

<sup>20</sup> Választój. tv. 7. § (2) b).

<sup>21</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat.

<sup>22</sup> Választój. tv. 5. § (4).

<sup>23</sup> Választój. tv. 8. § (1).

<sup>24</sup> Választój. tv. 9. §.

<sup>25</sup> D. LŐRINCZ 2002:10.

A törvény, az ellenzék javaslata alapján, 750 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlását írta elő a jelöléshez,<sup>26</sup> azaz az egyéni választókerületekben minden jelöltnek 750 érvényes ajánlóívet kellett összegyűjtenie.

Nem igazolódott be az az előítélet, hogy az emberek nem bíztak sem a régi, de újjáalakult, sem az új pártokban, nem volt vákuum, amit függetlenek tölthettek volna be.<sup>27</sup> Az első szabad választásokon az egyéni választókerületekben összesen 1623 jelölt indult, közülük 199 független (12,3%) vett részt a választásokon, de csak 6 fő (3%) lett képviselő.<sup>28</sup> A választók tehát elsősorban pártjelöltekre szavaztak.

Az első szabad választások Magyarországon békés belpolitikai körülmények között zajlottak, ami kivételnek számított a volt kommunista államok között. 1989 őszén a volt szocialista országokban hatalmon lévők választhattak: beleegyeznek a hatalom megosztásába vagy tömeges elnyomáshoz folyamodnak. Voltak a „kínai megoldásnak”, az 1989. júniusi Tienanmen téri mézárlásnak hívei, de a „glasznosztj” hatására kezdett kialakulni egy kritikus nyilvánosság, és a nemzetközi média is sokkal inkább jelen volt Európában, mint Kínában. Az erőszakmentes átmenet Magyarországon nem jelentett passzivitást, a tárgyalópartnerek a Kerekasztalnál kockáztatták jó hírnevüket, leküzdötték a mentális akadályokat, és kompromisszumokat kötöttek. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az akkor kormányzó kommunista párton belül az úgynevezett reformkommunisták csoportja sokkal erősebb volt, mint más országokban.

Amikor a diktatúra idején nyilvánosságra hozták a választások eredményét, az így hangzott: a választásra jogosultak majdnem 100%-a részt vett a választásokon, és az előre kiosztott helyekkel rendelkező blokk valamivel kevesebb szavazatot kapott. Az első szabad választásokon a választásra jogosultak közel kétharmada vett részt az első fordulóban (65,11%)<sup>29</sup>, a második fordulóban pedig a választásra jogosultak közel fele (45,54%).<sup>30</sup> A polgárok érdektelenségétől való félelem nem igazolódott be.

A törvény legfontosabb eredménye, hogy Magyarország a hatalmi ágak szétválasztásán alapuló parlamentáris köztársasággá vált. Többpártrendszeren és törvényes választásokon alapuló parlament, parlamentnek felelős kormány alakult.

Az új választások eredményeként a képviselők 95%-a lecserélődött, a megmaradtak többsége a Magyar Szocialista Párt parlamenti frakciójába került. A választási törvény keretein belül Magyarország teljesítette történelmi küldetését, amely modellként szolgálhatott más országok számára is.

<sup>26</sup> Választój. tv. 5.§ (2).

<sup>27</sup> SCHMIDT 1990: 22.

<sup>28</sup> BALOGH 1993: 232.

<sup>29</sup> Lásd: <https://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/reszvet.jsp?EA=2>.

<sup>30</sup> Lásd: <https://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/reszvet.jsp?EA=3>.

## Irodalom- és forrásjegyzék

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
1994. évi III. törvény az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról és kiegészítéséről
- 22/2005. (VI. 17.) AB határozat
- ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel (2015): Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TTI Politikatudományi Intézet, 307–331.
- BALOGH Sándor (1993): Az első szabadon választott anatómiájához. *Múltunk*, (2–3), 230–247. Online: [https://polhist.hu/wp-content/uploads/2017/09/balogh\\_első\\_szabadon.pdf](https://polhist.hu/wp-content/uploads/2017/09/balogh_első_szabadon.pdf)
- BELA Györgyi – PATAKI György – VALENÉ KELEMEN Ágnes (2003): *Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban. Döntéstámogató eszközök és értékelési eljárások alkalmazása*. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézet. Online: [https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/141/1/20\\_szam.pdf](https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/141/1/20_szam.pdf)
- BORHI László (2010): *Hadüzenettől rendszerváltásig. Az Egyesült Államok és Magyarország, 1941–1991*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest. Online: [https://real-d.mtak.hu/369/4/borhilaszlo\\_5\\_mu.pdf](https://real-d.mtak.hu/369/4/borhilaszlo_5_mu.pdf)
- D. LŐRINCZ József (2002): A civil társadalom problémája 1989 után. *WEB*, (10), 9–12. Online: [https://web.adatbank.ro/pdfdok/web10\\_04\\_lorincz.pdf](https://web.adatbank.ro/pdfdok/web10_04_lorincz.pdf)
- DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán (2002): *Választás és választási eljárás*. Budapest: Rejtjel.
- FÁBIÁN György (1999): A magyar választási rendszer kelet-közép-európai összehasonlításban. *Politikatudományi Szemle*, 8(3), 107–126.
- Húsz éve voltak az első szabad parlamenti választások* (2010). Online: [https://mult-kor.hu/20100325\\_husz\\_eve\\_voltak\\_az\\_első\\_szabad\\_parlamenti\\_valasztasok\\_magyarorszagon](https://mult-kor.hu/20100325_husz_eve_voltak_az_első_szabad_parlamenti_valasztasok_magyarorszagon)
- JÓNÁS Róbert – NAGYMIHÁLY Zoltán (2018): Erőterek a '90-es választás előtt. Interjú Fricz Tamás és Simon János politológusokkal. *Rendszerváltó Archívum*, 3(1), 37–44.
- KILÉNYI Géza (1989): Választójog. *Magyar Nemzet*, 1989. július 14.
- KUKORELLI István (1990): Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest: Aula–OMIKK, 193–198.
- KUKORELLI István (2018): Az 1989-es magyar választójogi törvény születése, próbája és hozadéka. *Rendszerváltó Archívum*, 3(1), 11–22.
- SCHMIDT Péter (1990): Szabadválasztás – Egy alkotmányjogász feljegyzései. *Mozgó Világ*, 16(6), 19–25.