



Területi Statisztika

Közzététel: 2024. augusztus 5.

A tanulmány címe:

Javaslatcsomag a hazai országgyűlési választókerületi rendszer felülvizsgálatára

Szerzők:

Kovalcsik Tamás–Bódi Máttyás

<https://doi.org/10.15196/TS640401>

Az alábbi feltételek érvényesek minden, a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) Területi Statisztika c. folyóiratában (a továbbiakban: Folyóirat) megjelenő tanulmányra. Felhasználó a tanulmány, vagy annak részei felhasználásával egyidejűleg tudomásul veszi a jelen dokumentumban foglalt felhasználási feltételeket, és azokat magára nézve kötelezőnek fogadja el. Tudomásul veszi, hogy a jelen feltételek megszegéséből eredő valamennyi kárért felelősséggel tartozik.

- 1) A jogszabályi tartalom kivételével a tanulmányok a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.) szerint szerzői műnek minősülnek. A szerzői jog jogosultja a KSH.
- 2) A KSH földrajzi és időbeli korlátozás nélküli, nem kizárólagos, nem átadható, térítésmentes felhasználási jogot biztosít a Felhasználó részére a tanulmány vonatkozásában.
- 3) A felhasználási jog keretében a Felhasználó jogosult a tanulmány:
 - a) oktatási és kutatási célú felhasználására (nyilvánosságra hozatalára és továbbítására a 4. pontban foglalt kivétellel) a Folyóirat és a szerző(k) feltüntetésével;
 - b) tartalmáról összefoglaló készítésére az írott és az elektronikus médiában a Folyóirat és a szerző(k) feltüntetésével;
 - c) részletének idézésére – az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven – a forrás, valamint az ott megjelölt szerző(k) megnevezésével.
- 4) A Felhasználó nem jogosult a tanulmány továbbértékesítésére, haszonszerzési célú felhasználására. Ez a korlátozás nem érinti a tanulmány felhasználásával előállított, de az Szt. szerint önálló szerzői műnek minősülő mű ilyen célú felhasználását.
- 5) A tanulmány átdolgozása, újra publikálása tilos.
- 6) A 3. a)–c.) pontban foglaltak alapján a Folyóiratot és a szerző(ke)t az alábbiak szerint kell feltüntetni:

„Forrás: Területi Statisztika c. folyóirat 64. évfolyam 4. számában megjelent, Kovalcsik Tamás–Bódi Máttyás által írt, Javaslatcsomag a hazai országgyűlési választókerületi rendszer felülvizsgálatára c. tanulmány”

- 7) A Folyóiratban megjelenő tanulmányok kutatói véleményeket tükröznek, amelyek nem esnek szükségképpen egybe a KSH, vagy a szerzők által képviselt intézmények hivatalos álláspontjával.



Javaslatcsomag a hazai országgyűlési választókerületi rendszer felülvizsgálatára

Proposals for the revision of the Hungarian parliamentary constituency system

Kovalcsik, Tamás

Szegedi Tudományegyetem,
Gazdaság- és Társadalomföldrajz
Tanszék
E-mail:
kovalcsik.tamas@geo.u-szeged.hu

Bódi, Mátyás

Eötvös Loránd Tudományegyetem,
Társadalom- és Gazdaságföldrajzi
Tanszék
E-mail: bodimatyas@gmail.com

Kulcsszavak:

malapportionment,
választási rendszer,
választókerületek,
aránytalanságok

A többségi választási rendszerekben a választókerületek kialakításának folyamatát állandó tudományos párbeszéd és politikai csatározások egyaránt kísérik, hiszen ezek döntő mértékben befolyásolni tudják a választások végkimenetelét. A nemzetközi szakirodalomban és joggyakorlatban különböző módszereket alkalmaznak a választókerület-határok meghatározásával kapcsolatos vitás kérdések rendezésére. Magyarországon azonban a törvényhozás részéről nincs arra kialakított módszertan, hogy az esetlegesen aránytalanná váló térfelosztást mikor és milyen alapelvek mentén vizsgálják felül. Már a 2011-ben elvégzett új választókerületi besorolást sem előzte meg semmilyen szakmai vagy társadalmi egyeztetés. Az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Kanada gyakorlatának tanulmányozásával a szerzők kialakítottak egy eljárásrendet, amely mentén felülvizsgálhatók a kerülethatárok, továbbá egy javaslatcsomagot a választókerületek vármegyék közötti elosztásának módosítására, valamint a módosított kerület-számmal rendelkező vármegyékben lévő új kerületek határaitra. Az eredmények azt mutatják, hogy a javasolt rendszer hosszú távon (minimum 10 évre előrevetítve) – a népességszám aránytalanságának minimálisra szorításával – fenntartható.

Redistricting is constantly accompanied by political conflicts as well as academic arguments in countries with majoritarian or mixed electoral system, as a result of the process could potentially influence the outcome of elections. In the international scientific discourse and legal processes, this conflict is managed by different approaches. So far,

Keywords:
malapportionment,
electoral system,
constituencies,
disproportionality,
redistricting

Hungary didn't implement such methodologies by the executive branches, therefore such anomalies as malapportionment, are not taken care of, as the electoral reform of 2011 has not been advanced by any kind of social or scientific disputes. Having reviewed existing processes of redistricting in the US, UK, and Canada, a procedure was created in this paper for revising district boundaries, that would fulfill the requirement of proportionality in respect of Hungary as well. To achieve that, at the first place, proportionality among counties must be assured. Secondly, if a given county will have modified number of constituencies, district borders must be redrawn to gain proportional representation of voters. The results show, that the proposed subdivision would provide proportional allocation for the forthcoming 10 years at least.

Beküldve: 2023. szeptember 27.

Elfogadva: 2024. január 7.

Bevezetés

A többségi és vegyes választási rendszereket működtető parlamentáris demokráciákban a választókerületek határainak meghatározása állandó vita tárgyát képezi, mind a választáskutatási és -földrajzi szakirodalomban (Lijphart 1994, Martis 2008, Webster 2013, Rossiter–Wong 2019), mind a politikai gyakorlatban (Pol. Cap. 2009), továbbá a közbeszédben is (Vida et al. 2022). Ez abból fakad, hogy az ezen országok törvényhozásaiban helyet foglaló képviselők egy meghatározott földrajzi téregység választói által kapnak közvetlen felhatalmazást a népképviselőre, így döntő jelentőségű a választókerületek lehatárolása, ugyanis a többségi választási rendszer a legritkább esetben képezi le arányosan az országos választói akaratot, a kerületek határainból származó földrajzi torzulás – a *malapportionment* és *gerrymandering* – következtében (Vida 2016). Magyarországon 1990 óta vegyes rendszerben tartják a törvényhozás összetételét meghatározó választásokat, tehát a képviselők nem elhanyagolható (sőt 2011-ben megnövelt arányú) részét egyéni választókerületben, többségi rendszer alapján választják meg, így ez a kérdéskör a hazai tudományos párbeszédben is számos esetben megjelent (Kovács–Stumpf 2014, Kovács–Vida 2015, Mészáros et al. 2008). A 2011 óta működő választási rendszer [7] a kerületek népességszámának aránytalanságából fakadó torzító hatást (*malapportionment*) küszöbértékek (az adott kerület népességének országos átlagtól való eltérése maximum 20%) beépítésével

kísérelte meg kordában tartani, amit viszont a 2018-as országgyűlési választáson két (Kovalcsik 2018), a 2022-es választáson pedig már hét Pest vármegyei választókerület is átlépett (Vida et al. 2022).

A területi aránytalanságon kívül azonban számos egyéb irányelvet és gyakorlati megoldást ismer a nemzetközi szakirodalom, illetve joggyakorlat, amelyekből néhány megtalálható a jelenlegi választójogi törvényben [7] is, viszont ez egyrészt tovább bővíthető, másrészt nem rendelkezik az esetleges kiigazítások végrehajtásának rendszeréről és gyakorlati megvalósításáról. Ebből fakadóan a tanulmány egyik célkitűzése, hogy egy Magyarországra is alkalmazható eljárásrendet dolgozzon ki a választókerületi határok felülvizsgálati gyakorlatára. Másik célkitűzésünk pedig egy konkrét javaslatcsomag összeállítása, mely egyrészt már tartalmazza az általunk alkalmazott irányelveket, másrészt a jelenleg fennálló választójogi törvénybe is beilleszthető.

A kerületek kialakításának problémája a választásföldrajzban

A képviseleti demokráciák egyik alapértéke az „*egy ember, egy szavazat*” elve, mely a választópolgárok közötti különbségtételt szándékozik megszüntetni a rendszerben azzal, hogy minden ember azonos mértékben legyen képes befolyásolni a közös döntéshozatalt (Rawls 1997). Ezen elv megvalósulását csorbítja az egy törvényhozási mandátumra jutó (vagy annak megszerzéséhez szükséges) választópolgárok számának aránytalansága (*malapportionment*) (Johnston 2002). A jelenség a különböző területi egységek egyenlőtlen képviseletét vonja maga után (Samuels–Snyder 2001), melynek tudatos felhasználásával az uralkodó elit képes hatalmának fenntartására, a meglévő társadalmi egyenlőtlenségek újratermelésével (Ardanaz–Scartascini 2013). A népesség területi eloszlása – a folyamatos belső vándorlás miatt – azonban időben folyamatosan változik, így nincs egy minden időszakra alkalmazható választókerületi beosztás, amelyben mindenkor érvényesül a választópolgárok közötti egyenlőség elve. A vidéki terek kiürülésével és a városi terek népsűrűségének növekedésével a választókerületek közötti népességszám-eltérés az 1960-as években az Egyesült Államokban olyan szintre növekedett, hogy előbbiekben sokkal egyszerűbb volt a többséget megszerezni, mint az utóbbiakban. Ezt az igazságtalanságot a későbbiekben precedens értékű jogi döntésekkel szabályozták (Vida 2020). A Baker versus Carr (1962), a Reynolds versus Sims (1964), valamint a Wesberry versus Sanders (1964) ügyek kapcsán az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága kimondta, hogy mind az állami törvényhozás, mind pedig a kongresszusi alsóház választókerületeinek népességszáma körülbelül meg kell hogy közelítse az országos átlagot, majd egy néhány évvel későbbi szövetségi döntés [9] következtében minden államnak egy-mandátumos választókerületeket kellett meghatároznia, minden népszámlálást követő időszakban.

Mindezek mellett – a népességváltozás aránytalan eloszlása miatt – az 1970-es és 1980-as években még kiegyensúlyozott egyesült királysági kerületi rendszer az

1990-es évektől egészen 2015-ig a Munkáspártnak kedvezett, mivel a lakónépességét alacsonyabb ütemben növelő Skócia és Wales garantált mandátumszámmal (ezáltal választókerülettel) és kimagasló baloldali támogatottsággal rendelkezett (Johnston et al. 2021). Ez az úgynevezett *közigazgatási egységek közötti malapportionment*, melyet még Johnston (2002) különített el a *közigazgatási egységen belüli malapportionment*től. A kettő között az a különbség, hogy míg előbbi esetében az adott közigazgatási egységhez (melynek határát a választókerület nem lépheti át) rendelt választókerületek száma nem elégséges, így teljesen mindegy, hogy azon belül hogyan alakítják ki a választókerületeket, addig utóbbi esetében nincs ilyen egyenlőtlenség, és a közigazgatási határon belül a választókerületek határait úgy jelölik ki, hogy egyenlőtlen területi képviselet jön létre (Kovács–Vida 2015).

A mandátumkiosztást azonban az adott választókerületben lévő választópolgárok száma csak közvetett módon befolyásolja, mivel végül az dönt, hogy mennyien járulnak az urnákhoz, és abból mennyi szavazat alakul át mandátummá. Ennek megfelelően a választási részvétel és a parlamentbe jutott jelöltekre (vagy pártokra) leadott szavazatok aránya is befolyásolja az egyenlőtlenséget, melyet Johnston (2002) *reactive-malapportionment*nek nevezett el. A korábban említett munkáspárti előnyt ez is növelte az Egyesült Királyságban, mivel a baloldal azokon a helyeken volt erős, ahol alacsonyabb a részvétel, így kevesebb szavazat is elég volt a mandátumszerzéshez (Johnston–Pattie 2012).

Fontos azonban ezt elkülöníteni a *gerrymandering*től, amivel a közbeszédben rendszeresen, de esetenként a szakirodalomban (Kavanagh 2009) is azzal azonosnak tekintik. A *gerrymandering* ezzel szemben az egyes pártok vagy jelöltek támogatottságának területi egyenlőtlenségéből fakadó – az országos eredményükhöz képest meglévő – előny, mely a kerületek határainak ehhez a mintázathoz való idomulásából ered (Erikson 1972). Amennyiben a választói magatartás términtázatai hosszú időtávlatban stabilak, és a kerületek kialakítói is tisztában vannak ezekkel, akkor a lehetőség adott a határok befolyásolására (Morill 2009). Fontos azonban hozzátenni, hogy *gerrymandering* minden olyan választási rendszerben megtalálható, ahol a mandátumok egy bizonyos részét vagy egészét bizonyos földrajzilag meghatározott területi egységek választási eredményei alapján osztják ki, így bőven van esély nem szándékosan kialakított *gerrymanderingre* (Chen–Rodden 2013).

A kerületek népességszámai közötti egyenlőtlenség és a különböző igazságtalanságok megakadályozásának, valamint a szándékos torzítás korlátozásának szándékával vezettek be számos kerületrajzolósi kritériumot (Webster 2013), tesztet (Czene-Joó 2019, Katz et al. 2019) és alapelvet (Herbert et al. 2000). Ahogy ez az egyes országok eljárásainak bemutatásánál világossá válik, ezen alapelvek területenként eltérően voltak fontosak. A *malapportionment* hatás minimalizálása érdekében azonban a legtöbb többségi rendszerben az egyenlő népesség arányossági (aritmetikus) kritériuma megtalálható (Handley–Groffman 2008). E mellett az egyes, már meglévő, közös érdekekkel és kohézióval rendelkező politikai közösségek egyben tartása is az

egyik leginkább figyelembe vett (organikus) alapelv (Leib 1998), főleg az Egyesült Királyságban (Pattie et al. 2012). Az Egyesült Államokban pedig fontos alapelveként határozta meg a [10] törvény az egyes etnikai kisebbségek érdekérvényesítési védelmét is. Ez az etnikai tömbök egy választókerületben tartására való törekvést jelenti, amellyel egyrészt elkerülik a *racial gerrymanderinget*, másrészt a kisebbségek képviselete is megoldott lesz a törvényhozásban. Mindezekon felül a lehatárolt választókerületek földrajzi folytonossága is egyre több helyen – például a hazai országgyűlési [7] és önkormányzati [8] választókerületek kialakításánál – vált meghatározó alapelvvé. Egyes szerzők számos esetben azonosították a *gerrymanderinget* a különös formájú kerületek meglétének segítségével, hiszen már a névadó eset is a Massachusetts-i szalamandra vagy sárkány alakú kialakítás volt (Martis 2008). Ebből fakadóan a kompaktság is fontos kritériuma a kerületek lehatárolásának (Kovalcsik et al. 2019).

Az előzőekben ismertetett alapelvek felhasználásával kialakított (elsőként a már korábban is említett 1970-es évek egyesült államokbeli) választókerületi beosztások igazságosságának kérdése a politikai földrajz tudományos párbeszédének meghatározó elemévé vált, hiszen fontos, hogy a papíron működő alapelvek milyen hatással vannak, és hogyan alakítják át a korábban fennálló pártpolitikai állapotot. Abban nagyjából egyetértettek, hogy az 1960-as évekig a republikánusoknak kedvező térfelosztás mellett tartották a kongresszusi választásokat, valamint a hivatalban lévő jelölteket erősítették az új határok (például Cox–Katz 2002, King 1989). Tufté (1975) például amellet érvelt, hogy a pártok által befolyásolt kerületbeosztások döntően a hivatalban lévő képviselők védelmében születtek, ezáltal ezek alapvetően csökkentik a választói akarathoz a valós mandátumszámban kifejezhető értékét (*electoral responsiveness*). Ezt a hatást számszerűsíti a mandátum-szavazat arány (*seats-to-votes ratio*), mely egy párt országos támogatottságát veti össze az ezzel megszerzett mandátumainak arányával. Egy választókerületi rendszer pedig akkor képezi le az országos választói akaratot, ha az említett arányban nincsenek jelentős eltérések, a tapasztalat viszont nem ezt mutatta (Wang 2016). Az alapelvek ugyanis életbe léptek, a választókerületek kialakításának feladata viszont továbbra is a pártok által irányított állami törvényhozáshoz volt rendelve, ezért az ezredfordulót követően több államban független határ-felülvizsgálati tanácsok alakultak a részrehajlás kiküszöbölése érdekében.

A különböző összetételű bizottságok által kialakított választókerületi rendszereket a tudományos vizsgálatok a kerületi eredmények szorosságával (*competitiveness*) mérték. Ez alapján az a kerületi beosztás igazságosabb, ahol a jelöltek eredményei közelebb vannak egymáshoz, így kevésbé mutatkozik meg előre a győztes kiléte, amely a politikai versenyt segíti. Egyesek amellet érveltek, hogy az elvileg pártsemleges, független bizottságok nem voltak lényegi hatással a kerületi eredmények szorosságára vagy az országos szavazatarány mandátumszámban való leképződésére (*electoral responsiveness*) (Campagna 1991, Gelman–King 1994, Abramowitz et al. 2006, Henderson et al. 2018). Mások azonban épp az ellenkezőjét állították, miszerint a független bizottságok által lehatárolt választókerületekben szorosabbak voltak a

választási eredmények (McDonald 2006, Lindgren–Southwell 2013, Carlson et al. 2012).

A nyilvánvaló ellentmondások elsősorban a szerzők által használt eltérő módszertanokból (például választókerületi eredmény szorosságának meghatározása), vagy a vizsgált időszakokból (kongresszusi választási események) erednek. Létezik azonban ezzel némileg összefüggésben egy másik magyarázat is, amelyet nagyon részletes és a problémát alapjaiban feltáró munkájában ismertet Goedert (2016), aki Grofman–Brunell (2005) által megalkotott „*dummymander*” jelenséggel indokolja az önellentmondó tudományos értelmezések megszületését. Ez utóbbi tanulmányban a szerzők a pártok által mesterségesen megalkotott választókerületi besorolásokat süllyedő hajók mentőcsónakjaihoz hasonlítják, melyek befogadóképessége közismerten véges. Amennyiben kiegyensúlyozott országos politikai viszonyok mellett egy párt arra törekszik, hogy minimális különbséggel a javára átbillentse a legtöbb választókerületet, könnyen bajba kerülhet akkor, amikor az országos pártpreferenciák számára kedvezőtlen irányt vesznek, így úgy járhat, mint azok a túltömött mentőcsónokok, melyeket felborít egy nagyobb hullám a nyílt tengeren. Goedert (2016) szerint a pártoknak mindig választaniuk kell a hivatalban lévő képviselőik védelme és az elérhető legnagyobb mandátumszám között, hiszen vagy túlbiztosítanak egyes kerületeket (fellegvárképzés [*packing*]) – ezt hivatottak kimutatni a szorossági vizsgálatok – vagy megpróbálják saját választói tömbjüket a térben optimálisan szétteríteni (feldarabolás [*cracking*]). A pártok viszont jellemzően az utóbbit választják, hiszen az állami törvényhozásban többséget akarnak szerezni, hogy ennek birtokában nekilát-hassanak immáron a kongresszusi kerületek átrajzolásának is. Pedig miközben ezt teszik, mindig abból a feltételezésből indulnak ki, hogy az országos pártpreferencia-viszonyok kiegyensúlyozottak. Tehát akkor lesznek szorosabbak a pártok által közvetlenül rajzolt térképek körzetei, ha valamelyik irányba elbillen az országos közhangulat. Ezzel szemben a független bizottságok és állami törvényszékek által meghatározott kerületek minden választási feltétel mellett szorosabbak voltak az általa vizsgált 40 évben. Következésképpen, paradox módon az igazságosabb választókerületi rendszer kialakítása érdekében az eddigi választási eredményeket is figyelembe kell venni, és nem elegendő a korábban megfogalmazott semleges(nek tűnő) kritériumok ismerete.

Nemzetközi gyakorlati megoldások a kerületek határainak meghatározására

Az előzőek alapján megállapítható, hogy a többségi alapú választási rendszerek választókerületeinek időszakos módosítása elengedhetetlen a korábban lefektetett alapelvek folyamatos érvényesítése szempontjából. Mint az hamarosan kimutatható lesz, a regnáló választókerületek módosítása, vagy akár egy meglévő választási rendszer teljes felülvizsgálata még gyakran akkor is kudarcba fulladhat, ha amúgy a rend-

szer hibái nyilvánvalóak, és a szélesebb nyilvánosság is támogatja a reformot. Természetesen egyes országokban léteznek azonban olyan kialakult joggyakorlatok, amelyek kötelezik a törvényalkotót a választókerületek időszakos felülvizsgálatára, így kutatásunkban mi is ezekre összpontosítottunk.

Kiemeltünk három olyan országot (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Kanada), ahol rendszeresen felülvizsgálják a választókerületeket. Természetesen nem azonos alapelvek mentén haladva, ami egészen eltérő természetű jogi és politikai konfliktusokhoz vezetett. Ennek megfelelően a folyamatot vizsgáló választásföldrajzi és politikatudományi munkák is országonként jelentősen eltérőek lehetnek. Míg az Egyesült Államokban, ahol egyrészt a tagállamok jogkörébe tartozik/rendelt a határhúzás, és az arányosság elvét követve a körzetek népességarányossága a döntő jogi szempont, a kutatások keresztműzében az állami szintű törvényhozásban többséget élvező politikai erő esetleges szándékolt földrajzi befolyásolása (*gerrymandering*) áll (Gelman–King 1994, Abramowitz et al. 2006). Másrészt, mivel bizonyos államokban független bizottságok végzik a határhúzást, és állandó kutatási témát jelent a pártok és a nem pártok szerinti beosztások összevetése, az így kialakuló választókerületek választói kiegyensúlyozottsága szempontjából.

Ezzel szemben az Egyesült Királyságban a választókerületeknek az eltérő népességszámban kifejeződő aránytalansága (*malapportionment*) – egészen a 2023 nyarán lezárt felülvizsgálati ciklusig – másodlagos szempontként jelent meg a jogi szövegekben. Ez döntően azzal magyarázható, hogy az organikus elv (a meglévő közösségeket, közigazgatási határokat ne választhasson ketté választókerületi határ) a brit gyakorlat egy mindenek felett álló alapelve volt (Johnston 2002, Pattie et al. 2012, Johnston et al. 2021). Annak kérdése tehát, hogy az éppen hatályos választókerületi lehatárolásban milyen visszasságok jelentkeznek, és azok esetlegesen melyik politikai oldal javára torzították a rendszer egészét, már sokkal inkább képezték tudományos viták tárgyát, mintsem a határok közvetlen befolyásolásának kérdése a tengerentúlon.

A harmadik vizsgált ország, Kanada esetében a másik két vizsgált ország problémakörének ötvözte mutatkozik, hiszen brit mintára itt is független bizottságok végzik a választókerületi határok felülvizsgálatát. Ugyanakkor népszámlálásokhoz szigorúan kötve, tízévente kell megismételni ezt a folyamatot – akár csak az Egyesült Államokban – és a választókerületek népességarányossága Kanada esetében is elsődleges szempont volt egészen 1985-ig (Williams 2005). Mindezzel együtt, talán a határhúzások folyamatának, továbbá a pártpolitikától történő éles leválasztásának következtében is a kanadai tudományos párbeszédben gyakrabban jelent meg ez a téma a 20. század során, mint ahogyan ritkábban is kísérték azt jogi csatározások (Bélanger–Eagles 2001).

Az Egyesült Államok választókerületi-határ-módosításainak gyakorlata – „redistricting”

Az Egyesült Államok esetében túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a választókerületi határok módosítása (*redistricting*) azon politikai témák közé tartozik, amelyek a szélesebb közvéleményt is foglalkoztatják. A problémakörnek egyrészt könyvtárnyi szakirodalma van, teljes kutatóintézetek és tudományos életpályák szegődnek feltárásának szolgálatába. Mára azonban számos, bárki számára elérhető weboldalt is működtetnek, amely interaktív módon, térképi vizualizációval képes bemutatni az egyes politikai oldalakat, vagy civil, emberjogi szervezetek által kifogásolt intézkedéseket. Sőt, az ismert nemzetközi filmes streaming szolgáltatókon keresztül is elérhetőek a témában készült dokumentumfilmek [1-2], melyeket választók milliói láthattak az elmúlt évek során.

Az Egyesült Államok esetében ugyanis a szövetségi törvényhozás (Kongresszus) alsóházának (*House of Representatives*) 435 képviselőjét különböző – állami szinten tízévente felülvizsgált és újrarajzolt – választókerületekből választják meg. Az elméleti részben már ismertetett történeti kontextus hatására az 1970-es népszámlálástól kezdve a választókerületeket az arányossági elv mentén az államoknak felül kell vizsgálniuk. A legutóbbi ilyen ciklus a 2020-as népszámláláshoz köthető [3], amely a 2022. novemberi félidős választásokon (*midterm elections*) esett át a politikai „tűzkeresztségen”. A következőkben ennek a folyamatnak a sarokköveit ismertetjük.

A kongresszusi választókerületek felülvizsgálati ciklusának első feladata a közigazgatási egységek közötti *malapportionment* semlegesítése azáltal, hogy az egyes államok népességszám-változásának mentén újraosztják az egyes államokhoz tartozó mandátumok számát. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy míg Texas állam két új és további öt állam egy-egy kongresszusi mandátumot nyert, addig hét állam pedig egyet-egy elveszített. Ez azonban nem jelenti azt, hogy azokban az államokban, ahol a népesség számának elmozdulása nem indokolta a mandátumok – tehát a választókerületek – számának megváltoztatását, ne történt volna határmódosítás. Az államokon belül ugyanis jelentős demográfiai változások mehetnek végbe 10 év leforgása alatt, így mindegyiknek szüksége volt arra (a közigazgatási egységen belüli *malapportionment* miatt), hogy ugyan a választókerületek állandó száma mellett, de módosítsa a meglévő kongresszusi körzetek határait. A következőkben röviden azokat a főbb kategóriákat mutatjuk be, amelyek mentén csoportosíthatóvá válnak az egyes államok határ-felülvizsgálati eljárásai.

Hat államban egyáltalán nem kell módosítani a kongresszusi határt, mivel mindössze az egyes államoknak egyetlen képviselői helye van a Képviselőházban, így esetükben az állam határa jelenti a választókerület határát. Ezek a legalacsonyabb népességszámú államok (Alaszka, Delaware, Észak- és Dél-Dakota, Vermont és Wyoming).

Az államok többségében az állami törvényhozás dönt a kerületek határaitól, így ezekben a helyi parlament politikai összetétele kritikus tényező. A 2020-as ciklusban 33 ilyen államot lehetett azonosítani, közülük 22-ben domináns szerepe van a Republikánus Pártnak. Ohio állam olyan szempontból kivétel, hogy itt kétharmados többségre van szüksége az állami törvényhozásnak a kerületbeosztás szentesítéséhez, és ekkora többséggel a jobboldal csak a felsőházban rendelkezett, így egy szakmai bizottságot (*Backup Commission*) is felállítottak a választókerületek határainak meghúzásához. Ebben a bizottságban helyet kap maga a kormányzó is (aki szintén republikánus), valamint két másik állami csúcshivatalnok, illetve 2-2 politikai kinevezett a pártok részéről, így a bizottság politikai színezete egyértelműen republikánus maradt. A tisztán állami törvényhozás által ellenőrzött határhúzási gyakorlattal rendelkező államok csoportjában sokkal kevesebb demokrata többségűt találunk, mindössze kilencet. Azonban kettőben is kétharmados többség kell az új felosztás parlamenti elfogadásához (Connecticut és Maine), így itt is politikai tartalékbizottság dönt a határokról. Ezekbe a bizottságokba a Demokrata és a Republikánus Párt egyenlő számban delegál tagokat, majd a bizottságok tagjai egy újabb külső tagot (*tie-breaker*) választanak annak érdekében, hogy páratlan számúként döntésképesek legyenek.

Három állam esetében (Hawaii, New Jersey, Virginia) nem az állami törvényhozás dönt közvetlenül a választási körzetekről, hanem egy általuk létrehozott politikai bizottság, melyek felépítése az előzőekben ismertetett tartalékbizottságokéhoz hasonló „*tie-breaker*” struktúrát követi. Ezekben az államokban nincs helye kormányzói vétónak sem, míg a korábban említett államokban létezik ez az intézmény, igaz, a legtöbb helyen minősített többség mellett szintén megkerülhető a parlament részéről.

A kétségkívül legérdekesebb csoportba azok az államok tartoznak, akik független bizottságokat működtetnek a választókerületek határainak felülvizsgálatára. Nyolc ilyen állam van jelenleg: Arizona, Kalifornia, Colorado, Idaho, Michigan, Montana, New York és Washington. Ezen államok jogi csatározások útján, jellemzően valamilyen civil kezdeményezés hatására vívták ki maguknak a jogot az egyesült államokbeli Legfelsőbb Bíróságon, hogy az addig illetékes állami törvényhozástól elmozdítva, attól függetlenül határozhassák meg választókerületeiket. A tagok kiválasztásának fontos szempontja, hogy amennyire lehet, reprezentatívan képezze le az adott állam társadalmi szerkezetét, különös tekintettel elsősorban az állam földrajzi tagoltságára, etnikai és/vagy vallási viszonyaira, foglalkoztatási szerkezetére. A jelentkezőket nyilvános álláshirdetésekkel toborozzák, majd egy soklépcsős kiválasztási folyamat során jöhet létre a bizottság. A bizottsági tagok pártaffiliációja már a jelentkezési szakaszban nyilvános, így arra külön törekednek a döntéshozók, hogy a bizottságokba mind a Demokrata, mind a Republikánus Pártból egyenlő számú tag kerüljön, ugyanakkor az állami törvényhozási hivatalokban betöltött szerep összeférhetetlen a bizottsági tagsággal. A tagokat, az utolsó körben több államban is sorsolással választják ki (például Kaliforniában).

Az Egyesült Királyság választókerületi-határ-módosításainak gyakorlata – „redistribution”

Az általunk bemutatott országok közül az Egyesült Királyságban működő rendszer tekint vissza a leghosszabb múltra. A szigetországban már a 19. században is volt három nagyobb, választókerületeket érintő felülvizsgálati ciklus (1832, 1867, 1885), azonban ezeket követően továbbra is fennálltak a súlyos aránytalanságok. Egyes, néhány ezer fős vidéki kerületek ugyanúgy egy képviselőt juttattak a brit parlamentbe, mint az addigra több százézes, északi, nagy iparvárosok (például Sheffield), így a hatalom ezzel is kontrollálni tudta az egyre erősödő brit ipari munkásmozgalmakat (Seymour 1915). Mindazonáltal a hangsúlyeltolódás már az 1885-ös választókerületi reform időszakára érezte hatását, hiszen ekkor vezették be az egy képviselő választókerületeket (*single member constituency*), melyek minden esetben tiszteletben tartják az alacsonyabb közigazgatási szintek határait, valamint 78 új választókerületet alakítottak ki az észak-angol iparvidéken (Johnston et al. 2021).

Az Egyesült Királyságban 1928-ban vezették be az általános választójogot, ami azért fontos, mert a törvényhozóknak ekkortól már a teljes felnőtt népesség figyelembevételével kellett megállapítaniuk a választókerületek határait. A második világháború utolsó éveiben az összes parlamenti párt egyetértett abban, hogy alapelvek rögzítése mellett szükséges a választókerületek átfogó reformja (Johnston 2002), így ennek 1944-ben hivatalos formát is adtak, a [11] törvény elfogadásával. Ez a törvény, valamint az 1949-ben hatályba lépett módosított jogi szövege egészen a jelenleg is zajló 7. felülvizsgálati ciklusig (2021–2023), az összes eddigi választókerületi felülvizsgálat alapelvét lefektette. Ezek – a teljesség igénye nélkül – a következők voltak:

- négy független bizottság felállítása a monarchia négy államában,
- egymandátumos választókerületek kizárólagossága,
- 3–7 évente a felülvizsgálati ciklusok megismétlése,
- a választókerületek számának garantált minimuma: Skócia (71), Wales (35), Észak-Írország (12) számára,
- választókerületek határai nem keresztezhetik a települések közigazgatási (vidéken a county, Londonban a borough) határait,
- a választókerületekben a választók száma egyik irányba sem térhet el az országos átlag 25%-ától,
- speciális földrajzi elhelyezkedésű térségek külön választókerületet alkothatnak (például Orkney- és Shetland-szigetek).

A törvény előírja a választókerületi határok rendszeres felülvizsgálatát, ugyanakkor ez mégsem történik olyan feszes módon – tízévente ismétlődő ciklikussággal – mint a tengerentúlon. Sőt, arra is volt példa, hogy jogi csatározások vagy félresikerült koalíciós alkudozások áldozatául esett az egy-egy aktuális felülvizsgálati ciklus során kialakított térfelosztási javaslat. Ugyanis, amint a bizottságok az 1940-es évek máso-

dik felében munkához láttak, hamar szembesültek két akadállyal; egyrészt képtelenség 3–7 évente végig vinni a felülvizsgálati ciklusokat, így ezt az alapelvet az 1950-es évekre módosították. Másrészt pedig a népességarányosság elve ütközött azzal az organikus elvvel, melynek értelmében helyi közösségeket, így közigazgatási határokat nem vághatnak ketté választókerületi határok (Johnston et al. 1999). Az arányossági elv erőltetett alkalmazását valójában az egyesült államokbeli *gerrymandering* kísérletek miatt támadták sokan, köztük az akkori ellenzék vezetője, Winston Churchill is, aki azért kritizálta a teljes reformot, mert szerinte az döntően a Munkáspártnak kedvezett (Johnston et al. 2021). Ezek a félelmek sokáig alaptalannak bizonyultak, azonban az idő előrehaladtával éppen az arányossági elv figyelmen kívül hagyása segítette az 1970-es évektől kezdve a baloldalt.

A 20. század második felében négy további választókerületi-határ-felülvizsgálati ciklust hajtott végre az Egyesült Királyság (1954, 1969, 1983, 1995), majd az ezredfordulót követően, 2007-ig bezárólag egy ötödiket is. Természetesen nem ismertettük ezek részletes intézkedéseit, ugyanakkor érdemes rögzíteni, hogy az organikus elv mindig felülkerekedett az arányossági elven (Pattie et al. 2012). Az Egyesült Államoktól eltérően, az Egyesült Királyság választási-határ-módosítási ciklusait elemzők között konszenzus bontakozik ki arról, hogy a választási rendszer egésze az 1960-as évek végéig a Konzervatív Pártnak kedvezett. Viszonylag kiegyensúlyozott mandátum-szavazati arány jellemezte az 1970-es és 1980-as éveket, majd ezt követően, az 1990-es évekre már egyértelműen a Munkáspártot támogatta a választási rendszer (Johnston 1992, 2002, Johnston et al. 2021). Viszont, ha ez így van, felmerül a kérdés, hogy amennyiben pártatlan bizottságok végezték ezekben az évtizedekben a választókerületek határmódosításait, miként fordulhatott át a rendszer egy, a baloldal számára ennyire kedvező térfelosztásba. Ahogyan azt már a törvény megszületése kapcsán említettük, az organikus elvet elsősorban a *toryk* védelmezték az arányossággal szemben, de még az 1983-as ciklus idején is azt jelentette ki a Fellebbviteli Bíróság – a jogorvoslati kérelmet éppen az arányosság elvére hivatkozva benyújtó munkáspárti honatyák kárára –, hogy az arányosság nem kerülhet előrébb az elvek fontossági sorrendjében (Johnston 1992). Csakhogy az elméleti részben ismertetett demográfiai trendek az organikus elv mentén szervezett választókerületi beosztásokat egyértelműen a baloldal irányába tolták el.

A 2010-es kampányra már annak ígéretével fordult rá a David Cameron vezette Konzervatív Párt, hogy soha nem látott választási reformot fognak véghez vinni. A Liberális Demokraták (LibDem) pedig egyenesen egy kvázi arányos rendszer mellett szálltak síkra, amit többmandátumos kerületeken belül tartott preferenciális szavazással (*single transferable votes*) szándékoztak elérni. A toryk 36,1%-ot szerezve megnyerték a kerületek 47%-át, így a választásokat is, azonban nem lett többségük, és koalícióra kényszerültek a LibDem Pártnal. A választások után egy új választási rendszer kidolgozásához kezdtek, ami 650-ről 600-ra csökkentette volna a westminsteri alsóház létszámát, valamint megváltoztatta volna a győztes mindent visz

(*first past the post*) elvét is az egyéni kerületekben, azonban 2011 májusában a témában megtartott népszavazáson csúfos kudarcot vallott a kormány javaslata.

Ettől függetlenül a négy bizottság megkezdte 2011-ben az új választókerületi rendszer kidolgozását, egy nagyon feszes, maximum 5%-os átlagtól való eltérést elfogadó arányossági kritérium mellett, azonban a koalíciós partnereknek a témában tanúsított állandó, kölcsönös meg nem értése odáig vezetett, hogy a bizottságok munkáját 2013 januárjában felfüggesztette a törvényhozás. Azaz a 6. választókerületi felülvizsgálati ciklus eredmény és új beosztás nélkül zárult. 2018-ban újra nekiláttak a munkának, felállították a négy területileg illetékes független bizottságot, amelyek le is határolták a választókerületeket, azonban a Brexittel és a kilépés mikéntjének eldöntetlenségével összefüggő belpolitikai válság a 2019 végére kiírt választásokba torkolt. Így egyszerűen idő hiányában nem tudott törvényi erőre emelkedni az új térfelosztás, ezért még a 2007-ben elfogadott 5. ciklus által megállapított határok alapján rendezték meg ezt a választást is, azaz a 2019. decemberi parlamenti választásokat a 2001-es választási névjegyzék adatai alapján megrajzolt választókerületi rendszerben tartották.

Végezetül, 2021 kezdetén, a 2019-es választási névjegyzék adatainak ismeretében újra nekiláttak egy új felosztás megalkotásának, amelynek végső eredményeit 2023. július 1-jén tették közzé a bizottságok, és nyújtották be vitára a brit Parlament elé, jogerőre pedig november 29-én emelkedett. Ennek megfelelően a 2024. július 4-ei választást már ebben az új felosztásban tartották.

A jelenlegi angol bizottság (Boundary Commission for England – BCE) 2021 januárjában kezdte meg tehát a munkáját. A BCE egy pártoktól független döntéshozói testület, ugyanakkor brit költségvetési szerv, és dolgozóik köztisztviselői státusúak. A bizottság elnöke egy személyben a brit parlament alsóházának elnöke is, azonban szerepe sokkal inkább protokolláris. Nem mellesleg a másik három egyesült királysági bizottságot is vezeti. A bizottságok tényleges szakmai vezetését az elnökhelyettes látja el, akit a Legfelsőbb Bíróság tagjai közül választ ki a kormány kancelláriamisztere. Az alelnököt két további bizottsági tag segíti, akiket nyílt pályázaton választanak ki. Külső szemlélő számára érdekes a kormány által, a bizottsági tagok számára előírt magatartási kódex politikai affiliációkra vonatkozó szakasza, hiszen az *expressis verbis* leszögezi, hogy bizottsági tag nem politizálhat, nem vehet részt pártpolitikai eseményen és semmilyen szinten nem exponálhatja magát politikai véleményével [4]. Ez alól egyetlen kivétel, ha az illető már eleve egy megválasztott parlamenti képviselő, polgármester, önkormányzati képviselő stb. Magyarán a főállású politikusi, közszereplői lét nem kizáró tényező, azonban arra a legritkább esetben van példa, hogy ilyen háttérű személy kerüljön a bizottságba. A három fő bizottsági tag munkáját további 16 asszisztens segíti, akik Anglia kilenc régiójára lebontva kettesével dolgoznak. Számuk azért nem 18, mert két olyan asszisztens is van, akik egyszerre két régiós testületben is tevékenykednek, ami szintén engedélyezett.

2021 nyarán már el is készítették az első választókerületi beosztás tervezetét, amelyet egy nyolchetes írásos társadalmi egyeztetés követett, majd 2022 februárjában közzétették ennek eredményeit és az ezek nyomán tett módosításokat. Ezt követte egy hathetes országos vitasorozat, mely során kettő és öt közötti nyilvános közmeghallgatást tartottak régióként a választópolgárok számára, majd 2022 novemberében újabb verzió látott napvilágot, amit újabb egy hónapos írásos társadalmi egyeztetés zárt le.

Az újonnan kialakított választókerületi határok esetében szigorúan figyelembe kellett venni az arányossági elvet, mely az országos átlagtól maximum 5%-os eltérést engedett. Ennek értelmében megközelítően azonos, 70–80 ezer választópolgárral rendelkező kerületeket hoztak létre Anglia-szerte. Ez regionális bontásban annyit tesz, hogy a Nyugat-Midland, valamint Északnyugat és Északkelet régiói veszítenek két-két választókerületet, míg Yorkshire kivételével minden másik régió nyert egy-két extra mandátumot.

Skócia, Wales és Észak-Írország esetében eltekintünk a felülvizsgálati bizottságok összetételének, valamint a ciklus lépéseinek részletes ismertetésétől, hiszen azok közel azonosak voltak az angoléval. Érdemes kiemelni, hogy amíg például az angol bizottság tagjai döntően jogi végzettségű szakértők voltak, addig Skócia esetében az akadémiai világból lehettek többen hatással erre a folyamatra (egyikük, Sue Walker például geográfus). Skócia azzal szembesült, hogy – kedvezőtlen demográfiai adottságai okán – további két választókerületének kellett búcsút mondania, míg Wales nyolc mandátumot veszített, Észak-Írországban pedig nem történt változás.

Kanada választókerületi-határ-módosításainak gyakorlata – „readjustment”

Kanada joggyakorlata sok szempontból az előzőekben bemutatott egyesült királysági és egyesült államokbeli rendezéseknek egyfajta ötvözetét jeleníti meg. Az országos hatáskörű, népszámlálásokhoz szigorúan kötődő tízévenkénti választókerületi-határ-módosítási ciklusok jogi előfeltételeit, az Egyesült Államokéhoz hasonlóan, Kanada is az 1960-as évek közepén fektette le [12]. Természetesen ezt a törvényt azóta többször módosították, a legnagyobb paradigmaváltás 1985-ben történt. A választókerületek (ridings) kialakításánál az arányossági elv volt a legfontosabb, az már más kérdés, hogy ezt egy meglehetősen megengedő (25%) határérték mellett alkalmazták. Az 1985-ös módosítást követően azonban megengedték a bizottságoknak, hogy azokban az esetekben, amikor is olyan természetföldrajzi adottságok állnak fenn, vagy a népsűrűség annyira alacsony, hogy az arányosságot csak sok százezer négyzetkilométeres kiterjedésű választókerület megrajzolása árán lehetne fenntartani, akkor eltérjenek ettől az elvtől, és sokkal alacsonyabb népességszámú körzeteket alakítsanak ki (Williams 2005). Az utóbbi évtizedekben tehát már a funkcionális érdekközösségek (*community of interest*), valamint etnikai kisebbségek védelmének

kérdése került a bizottságok fókuszába, azonban még így is megnőtt azon bírósági ügyek száma, amelyben jogvédők a határhúzás kapcsán egy-egy társadalmi csoport vélt vagy valós érdekérvényesítési sérelmét emelték ki. Mint ahogyan arra a témával foglalkozó szakértők is rámutattak (Spitzer 2018), több esetben ennek háttérében – némileg meglepő módon – az őslakos indián többségű térségek fehér kisebbségei által kezdeményezett jogorvoslati kérelmek húzódtak meg.

A népszámlálások adatainak feldolgozását követően, a szövetségi szinten eljáró központi választási elnök (Chief Electoral Officer – CEO) megállapítja, hogy az egyes kanadai tartományoknak (provinciáknak) hány mandátuma (választókerülete) lesz, majd felállítja a tartományi szinten eljáró, független bizottságokat. A három további közigazgatási területnek (Északnyugati területek, Nunavut és Yukon) csupán egy képviselője van, alacsony népességszámának következtében, így itt értelemszerűen nincs szükség bizottság felállítására. Azaz a folyamatot érdemes úgy elképzelni, mint a független bizottságokkal rendelkező egyesült államokbeli nyolc állam valamelyikében (például Arizona, Kalifornia), ugyanakkor Kanada esetében minden tartományi testület összetétele megegyezik és szövetségileg szabályozott. A bizottságokat bíró vezeti, akit a tartományi Legfelsőbb Bíróság elnöke delegál, valamint a tartományi törvényhozás elnöke is küld két-két tagot. Az arányossági elven kívül figyelmet kell fordítaniuk a különböző etnikai és egyéb érdekcsoportok védelmére, vagyis, hogy azok földrajzi térben koncentrált elhelyezkedését ne vághassa ketté egy választókerületi határ. A bizottság Kanadában is számos nyilvános közmeghallgatást tart, és írásos társadalmi egyeztetésre is bocsátják az elkészült tervezetet, majd az összegyűjtött vélemények ismeretében benyújtják a törvénytervezetet a Parlamentnek. Amennyiben legalább 10 honatya által aláírt ellenvélemény érkezik a javasolt térfelosztásra, akkor a bizottság köteles azt meghallgatni, azonban változatlan formában, indoklással vissza is küldheti a felosztást a törvényhozás elé, akár úgy is, hogy a politika által kifogásolt részeket egy vesszőt sem változtattak.

A kanadai választókerületi rendszert, a pártoktól független határrajzolási gyakorlat ellenére, számos kritika érte és éri (Forest 2012). Ezt az egyesült királysághoz hasonló tapasztalatok táplálják a politikai jobboldalon. A Justin Trudeau vezette Liberálisok 2019-ben és 2021-ben is annak ellenére szereztek több parlamenti mandátumot a kanadai, tisztán többségi választási rendszerben, hogy országos szavazatszám alapján alulmaradtak a kihívó konzervatívokkal szemben. A jelenlegi térfelosztás hasonló okokból kedvezett a baloldal számára, mint az Egyesült Királyság esetében is, azonban itt még nagyobb szerepe van a szuburbanizációnak. Az Egyesült Államokhoz hasonlóan, az elmúlt évtizedek során itt is fokozatosan felduzzadnak a nagyvárosok agglomerációs gyűrűi, amelyben a központi településtől távolodva egyre nő a jobboldalra való szavazási hajlandóság (Walks 2004). A jobboldal megosztottsága miatt ez idővel mégsem tudta kibillenteni a belvárosi részeket uraló Liberálisokat a kormányzati pozícióból, mivel Kanada, az Egyesült Királysághoz hasonlóan, nem egy vegytiszta kétpártrendszer, mint az Egyesült Államok, így a jobboldalra

érkező agglomerációs szavazatok sok esetben megoszlottak. Különösen Québec tartományban, ahol erős tartományi párt is működik. Mindazonáltal már a 2015-ös kampányban ígéretet tettek a Liberálisok a választási rendszer teljes átalakítására, ugyanis a közelmúltban tapasztalt választási anomáliákhoz hasonlóak már korábban is jellemezték a fennálló rendszert. 2016 végére el is készült egy reformtervezet, melyet a korábban felállított *Special Committee on Electoral Reform* független bizottság dolgozott ki, melynek olyan szakértők is tagjai voltak, mint az általunk is korábban idézett holland–amerikai választási szakértő (Lijphart 1994). Pár hónappal később azonban a kormányzat kihátrált a reformtervezet mögül, arra hivatkozva, hogy hiányzik az ilyen nagyszágrendű átalakítás társadalmi támogatottsága (Milner 2017).

Alkalmazott módszertan

A választókerületi rendszerekkel kapcsolatos választásföldrajzi és eljárásrendi kérdések tanulmányozását követően kialakítottuk a Magyarországra javasolt eljárásrendet, mellyel megfelelő időközönként felülvizsgálható a hazai térfelosztás. Ehhez a nemzetközileg is feltárt eljárásrendeket alkalmaztuk hazánkban és illesztettük be az eddigi gyakorlatokba, viszont a korábbiaknál sokkal átláthatóbbá tettük azokat. Az előző fejezet alapján ugyanis két fontos alapelv fogalmazható meg, egyrészt az alkalmazott gyakorlatok folytonossága, mely a társadalom és maguk a politikai szereplők választási rendszerbe való beletanulását szolgálja. Másrészt, a társadalom úgy fogadja el és képes leginkább alkalmazni a módosításokat, ha azokat szélesebb nyilvánosság előtt zajló viták során és azok összegzésével határozzák meg. Ezt a gyakorlatot követik az Egyesült Királyságban és Kanadában, ahogyan a független bizottságokat működtető nyolc egyesült államokbeli államban is.

Az általunk javasolt eljárásrend kritériumai alapján egy új választókerületi rendszert is létrehoztunk, amelyet az esetleges aránytalanságok vagy igazságtalanságok felszínre hozása érdekében különböző teszteknek vetettünk alá. Egyrészt, az új határokat az arányosság különböző fajtái és időben várható változásai alapján vizsgáltuk meg. Figyelembe vettük a névjegyzékben szereplő választópolgárok számát, a választási részvételt és a parlamentbe bejutott pártokra leadott szavazatok számát is, illetve ezek várható időbeli változására is aránytalansági forgatókönyvet határoztunk meg. Másrészt, a pártosság meghatározásához a Grofman–King (2007) által kidolgozott pártszimmetria-módszert alkalmaztuk, amely azt állítja, hogy egy rendszer akkor igazságos, ha a két szemben álló félre leadott szavazatokat országosan kiegyenlítjük (vagy felcseréljük), akkor hasonló (vagy a másik fél által megnyertekkel azonos) számú választókerületet szerez meg mindkettő (vagy az egyik). A módszer jellegéből fakadóan ezt kizárólag a legutóbbi, a 2022-es, országgyűlési választás eredményei alapján tudtuk elvégezni, hiszen ebben az esetben egymással szemben két olyan politikai tömörülés állt, amelyek képesek voltak egyéni mandátumok megnyerésére,

míg a 2014-es vagy a 2018-as választások esetében ez több különböző pártra is igaz volt.

Javasolt eljárásrend a hazai választókerületek meghatározásához

Mindhárom vizsgált országban a választókerületek határainak időszakos felülvizsgálata törvényi kötelessége a döntéshozóknak. Ez a hazai viszonyok között is indokolt lenne, ugyanis belső vándorlási és területileg eltérő demográfiai folyamatoktól Magyarország sem mentes, amelyek egyenlőtlen képviselőre vezetnek a kialakított választókerületek között (Political Capital 2009, Kovács–Stumpf 2014, Kovács–Vida 2015, Vida 2016, Kovalcsik 2018). A nemzetközi trendeknek részben megfelelően javasoljuk az országgyűlési egyéni választókerületi rendszer kötelező felülvizsgálatát minden harmadik választást követően, amelyeket Kanadától és az Egyesült Államoktól eltérően nem a népszámláláshoz, hanem a választások időpontjához kötnénk. Egyrészt azért, mert az ország nem olyan nagy területű, mint az említett két ország, így a népességéről és annak területi elhelyezkedéséről nem csak a tízévenként megtartott népszámlálás szolgáltat pontos információkat. Másrészt, az egyes aránytalansági és igazságossági kritériumokat is sokkal inkább a névjegyzékből, továbbá a választási eredményekből lehet eredeztetni, hiszen hazánkban nem olyan összetett az etnikai és jövedelmi térszerkezete, mint amit például az Egyesült Államokban vagy Kanadában a választókerületek meghatározásánál (a népszámlálási adatok alapján) figyelembe vesznek.

A felülvizsgálat javasolt lépései a következők: mivel a választókerületek nem léphetik át a vármegyék határait, először a közigazgatási egységek közötti *malapportionment* minimalizálása érdekében a vármegyékhez rendelt egyéni mandátumszámot kell újraosztani, az országos kerületszám változatlansága mellett. Olyan vármegyében szükséges a választókerületek számának csökkentése, ahol az egy kerületre jutó átlagos névjegyzékben lévő választópolgárok száma az országos átlagtól jelentősen elmarad. Ennek megfelelően a kerületszám-bővítés azoknál a vármegyék-nél szükséges, amelyeknél az eltérés magas. Az átcsoportosított mandátumszámok meghatározásánál figyelembe kell venni a legutóbbi és az azt megelőző választások névjegyzékéi közötti különbséget. Azokban a vármegyékben, ahol ebben az időszakban növekedett a népesség száma, ott törekedni kell az országos átlag alatti eltérésre, és fordítva. Az eltérés abszolút értéke csak abban az esetben haladhatja meg a 10%-ot, ha minden más esetben ez az érték még magasabb lenne, és a megelőző nyolc év népesedési tendenciája az eltérés abszolút értékének csökkenését vetíti előre. Ideális esetben mindegyik vármegye átlagos eltéréseinek abszolút értéke csökken, amely az időben hosszabb fenntarthatóság irányába mutat.

Ezt követően a választókerületek két részre oszthatóak. Egyrészt azokra, amelyek egy olyan vármegyében találhatóak, melynek kerületszáma változott. Ekkor az

adott vármegyén belül már nem az országos átlaghoz, hanem a vármegyén belüli átlaghoz szükséges viszonyítani, szintén figyelembe véve a népesedési trendeket is. Azokon a területeken érdemes nagyobb választókerületeket kialakítani, ahol a trend inkább csökkenő, és fordítva. Ezen kívül a korábban összetartozó területek egyben tartásával elérhető a választókerületi folytonosság, amely megkönnyíti az egyéni képviselők hosszú távú munkáját. Másrészt azok közül, amelyek olyan vármegyében helyezkednek el, ahol nem módosult az egyéni mandátumszám, kizárólag azokat szükséges módosítani, melyeknek az országos átlagtól való eltérése átlépi a 20%-ot. Attól függően, hogy az eltérés csökkentése 15% feletti vagy alatti-e, a kerülethatár menti települések elcsatolhatók vagy hozzáadhatók. A kerülethatárok meghatározásánál mindkét esetben figyelembe kell venni a különböző, már meglévő, közös érdekekkel és összetartozással jellemezhető politikai közösségek egyben tartását (organikus elv).

Tanulmányunkban eddig a lépésig juthattunk el, hiszen ezt a társadalmi egyeztetés követné, mellyel a választópolgárok véleménye is beilleszthető lenne, és így az új rendszert is gördülékenyebben fogadnák el. Ezt szolgálja a nemzetközi gyakorlatban is elterjedt közmeghallgatás intézménye, melyet első körben országosan (a vármegyék közötti mandátumszám-elosztással), majd vármegyénként kellene lefolytatni a konkrét kerületi határok kialakítása érdekében. A mandátumszám-elosztással kapcsolatban zárt jellegű forogatókönyvek felvázolása hozzájárulhatna a szakmailag is megalapozott döntéshozatalhoz, míg a második körben folytatott egyeztetés sokkal inkább lehet nyitottabb jellegű.

Javasolt új hazai választókerületi határok

A magyar választókerületi rendszerben 2022-re a közigazgatási egységek közötti malapportionment jelensége nagymértékűvé vált (Függelék F1. ábra). Pest vármegyében hét olyan választókerület volt ekkor, amely nem teljesítette a hatályos jogszabályban [7] foglalt arányossági kritériumot, tehát az országos átlagtól való eltérése meghaladta a 20%-ot, mégpedig pozitív irányban, ami a kerületek magas népességszámát és a vármegye népességéhez képest a választókerületek alacsony számát mutatja. E mellett két (Somogy és Tolna) vármegyében is -15% alatt volt az átlagos eltérés (Függelék F1. táblázat). Ennek megfelelően Pest vármegye választókerületeinek száma annak érdekében szorul bővítésre, hogy az aránytalanság ne legyen még nagyobb, mégpedig minimum három, összesen tizenöt választókerületet kellene kialakítani a hosszú távú fenntarthatóság érdekében. Ugyanis ekkor lenne alacsonyabb az egy kerületre jutó választópolgárok száma az országos átlagnál, ami a demográfiai trendek (Pest vármegyében 2018 és 2022 között az országos átlagot $5,5\%$ -kal meghaladta a népességbővülés) figyelembevételével lenne indokolt.

A választókerületek országos számának változatlansága mellett a Pest vármegyéhez hozzáadott három kerületet valahonnan „el kell venni”. Ehhez a legkézenfek-

vőbb megoldást két vármegye helyzete adja: Somogyé és Tolnáé, mivel mindkettőben meglehetősen alacsony népességszámú választókerületek foglalnak helyet, és a népesedési tendenciájuk az országos átlaghoz viszonyítva is csökkenő (Függelék F1. táblázat). Somogy vármegye esetében a négy egyéni mandátumból három maradna, ami csökkentené az átlagos választókerületi eltérés abszolút értékét, így a közigazgatási egységek közötti *malapportionment* is kisebb lenne. Tolna vármegyében azonban ennél jelentősebb lenne a változás, hiszen három választókerületből kettő maradna, ami azt jelentené, hogy az eddig mínusz 20% körüli eltérés változna plusz 20% körülivé, abszolút értékben ráadásul minimálisan növekedne is. Hosszú távon azonban a kiegyenlítődés irányába változna a rendszer abban az esetben, ha a vármegye csökkenő népességszáma továbbra is fennmaradna.

A harmadik vármegye kiválasztása már nem volt ennyire egyértelmű, mivel –10% alatti értékkel már egyik vármegye sem rendelkezett, és az ezeket megközelítő – Vas (–7,66%), Fejér (–7,09%), Bács-Kiskun (–6,47%), Békés (–5,42%), Veszprém (–4,45%), Hajdú-Bihar (–3,45%) – vármegyék esetében az eggyel csökkentett kerületszám jelentősen megnövelte volna a 2022-es eltérés abszolút értékét. Budapest volt az első olyan területi egység, ahol a kerületszám-csökkentés hatására mérséklődött az átlagos eltérés, mely amúgy is csökkenő népességszámú (Függelék F1. táblázat) és három alacsony választószámú kerülettel (Függelék F2. ábra) rendelkezett 2022-ben. A főváros belsejében a népességcsökkenés (a belváros lakófunkciójának megszűnése) eleve indokolja az itt lévő választókerületek újragondolását. Ezek alapján a közigazgatási egységek közötti *malapportionment* jelenséget a kerületszámok következő átcsoportosításával lehetne a leginkább fenntarthatóvá tenni: Pest vármegye kerületszámának hárommal, tizenkettőről tizenötre növelése, míg Somogy, Tolna és Budapest egyéni mandátumainak eggyel történő csökkentése. A [7] 2. mellékletéhez kidolgozott módosítási javaslatunkat lásd az [Internetes mellékletben](#).

További vármegyék választókerületeinek módosítására nincs szükség, hiszen a fennmaradó tizenhat területi egységben egyetlen olyan választókerület sincs, mely 2022-ben átlépte volna a 20%-os eltérési küszöböt. A következő felülvizsgálati ciklus alkalmával azonban érdemes lesz Csongrád-Csanád és Fejér vármegyék demográfiai trendjeit figyelni, mivel 15–20%-os eltérésű kerületek csak ezekben vármegyékben találhatóak. Mindezek miatt a továbbiakban a módosításra kijelölt négy területi egység általunk javasolt kerületi beosztását ismertettjük.

Pest vármegye

Pest vármegyében a főváros körüli agglomerációs gyűrű jelentős népességnövekedése miatt szükséges új – és a népesedési trendeknek megfelelően kevesebb választópolgárral rendelkező – választókerületek kialakítása. A korábbi struktúrában három földrajzi térségben jelentősen megnövekedett a kerületek népességszáma: (i) a Budapesttől északnyugatra fekvő Pilisvörösvár környékén, (ii), a fővárostól északra és keletre fekvő, valamint (iii) a Szigetszentmiklósi és Dabasi kerületekben. Mindhá-

rom esetben egy-egy új választókerület létrehozásával megszüntethetők az egyenlőtlenségek (Függelék F2. ábra). Az első esetben a Budakeszi és Szentendre központú kerületek közé egy Pilisvörösvári kerület kialakításával, a második esetben pedig Gödöllő kapna egy sokkal tömörebb és a fővároshoz közelebb elhelyezkedő kerületet, míg Veresegyház központtal együtt lenne Isaszeg és a vármegye északkeleti részén lévő ötezer fő alatti településekkel kialakítható a vármegye legalacsonyabb népességszámú, de az utóbbi időszak legdinamikusabb népességnövekedésű kerülete. A harmadik új, Dunaharaszti központtal létesített választókerület hozzájárul a dabasi és a szigetszentmiklósi kerületek jelentős eltérésének mérsékléséhez. A kerületek határainak kialakításánál figyelembe vettük azt, hogy a fővároshoz közelebbi kerületek népességszáma a jövőben minden valószínűség szerint nagyobb mértékben fog nőni, mint a ceglédi, a monori vagy a nagykátai választókerületé, így a hosszabb távú fenntarthatóság érdekében azok nagyságát alacsonyabbra terveztük.

Somogy vármegye

Somogy vármegye esetében – az aránytalanság mérséklése miatt – csökkenteni kell a választókerületek számát. Ugyanis a négy kerület mindegyikének népességszáma jelentősen elmarad az országos átlagtól (Függelék F3. ábra). Az általunk lehatárolt három új kerület a természetföldrajzi egységekhez igazodik, mivel egy síófoki központú, a Balaton-parti településeket felölelő választókerületet alakítottunk ki, abból a célból, hogy hasonló jellemzőkkel rendelkező települések legyenek egy egyéni képviselő kerületében. Ehhez a választókerülethez tartozik ráadásul a legalacsonyabb népességszám, és a vármegye ezen települései tudták növelni a népességüket az elmúlt időszakban, míg a terület középső és délnyugati részén jelentősen csökkent a népesség száma, így a kialakított kaposvári és marcali központú választókerületek hosszabb távon hozzájárulnak a kiegyenlítéshez.

Tolna vármegye

Tolna vármegye 2022-ben három 18%-nál kisebb relatív eltérésű választókerülettel rendelkezett, ami azt mutatja, hogy itt sokkal kevesebb szavazat is elegendő egy egyéni győzelem megszerzéséhez, mint például egy Pest vármegyei kerület esetében (a győzelemhez míg előbbi esetében Horváth Istvánnak 22 642 szavazatra volt szüksége a Tolna 1-es, addig utóbbi esetében Vitályos Eszternek 36 877 szavazatra volt szüksége a Pest 3-as kerületben). Figyelembe véve továbbá azt is, hogy a vármegyében abszolút értékben (–4,43%) és relatíve (az országos átlaghoz viszonyítva –2,23%) is nagymértékű a népességfogyás, ami indokolta a vármegye kerületszámának háromról kettőre csökkentését. Az általunk javasolt felosztásban a két kialakított választókerület között minimális az eltérés, viszont jelentős az országos átlagtól való eltérésük, pozitív irányba. Ez viszont azzal magyarázható, hogy mindkét kialakított választókerület esetében a népesség négy év alatt 4-5%-kal csökkent, így ez hosz-

szabb távon a fenntarthatóbb irányba való eltolódást segíti. A vármegye felosztásának észak-déli irányultságát pedig a közlekedési hálózat sajátosságai indokolták. Míg ugyanis a Dunaföldvártól Bátaszékig tartó keleti választókerületet az M6-os autópálya mellett északon a 6-os, illetve délen az 56-os főutak fűzik fel, addig a vármegye nyugati részét is észak-dél irányú közlekedési kapcsolatok jellemzik, így annak szervesen egymáshoz tartozó települései is hasonlóan tagozódnak (Függelék F4. ábra).

Budapest

Az utolsó módosítandó területi egység Budapest, ahol szintén eggyel kevesebb választókerület szükséges, a főváros csökkenő népességszáma és a kiürülő belvárosi rész figyelembevételével. Ennek megfelelően a külső kerületek kialakításának módosítását nem tartottuk indokoltnak a választókerületek arányossági adataiból kiindulva (a legtöbb kerület 10% alatti abszolút értékben tért el az országos átlagtól 2022-ben). A Dunán átnyúló 1-es választókerületet megszüntettük, kialakítva ezzel egy az I. és a XII. kerület egészét, illetve a II. kerület kis részét magában foglaló, megfelelő eltéréssel rendelkező, vegytisztán budai kerületet. A pesti oldalon lévő részt két különböző választókerület kapta meg annak érdekében, hogy a közigazgatási határokat a lehető legkisebb mértékben lépje át az általunk javasolt rendszer (organikus elv). Ennek megfelelően a korábban az 1-es választókerületbe, de a VIII. és IX. önkormányzati kerületekhez tartozó részek az ezen kerületek további részeit magában foglaló 6-os választókerületbe csatlakoztak, az V. kerület pedig egy önálló választókerületet alkot a VI. és VII. kerülettel. Ezzel a pesti oldalon az újonnan kialakított választókerületi határok teljesen egybeesnek az önkormányzati határokkal. A VIII. és a IX. kerületben a választásra jogosultak száma így jelentős mértékben eltért volna az országos átlagtól, viszont a kerülethatáron található József Attila lakótelepnek a 16-os (a Kispest egy részét és Pesterzsébetet tartalmazó) választókerületbe való átcsoportosításával mindkét kerület eltérése 10% alá szorítható (Függelék F5. ábra).

A javasolt hazai választókerületi beosztás értékelése

A négy területi egységben a választókerületek számának és határainak megváltoztatásával arányosabb és fenntarthatóbb rendszer jönne létre (Függelék F6. ábra). Egyrészt a különböző aránytalansági indikátorok a javasolt rendszer esetében 2022-ben 2-3 százalékponttal lettek volna alacsonyabbak a jelenleginél (1. táblázat). Másrészt, míg a jelenlegi rendszer az aránytalanság irányába mozdulna el 2026-ra, addig (legalábbis a statikus *malapportionment*et tekintve) az általunk javasolt rendszerben mind a közigazgatási egységek, mind választókerületek között csökkenne az átlagos választókerületi eltérés. A *reactive malapportionment* jelensége viszont a javasolt rendszerben is növekedne 2026-ra, viszont még így is sokkal kisebb mértékben a jelenlegi rendszer aránytalanságánál.

1. táblázat

A jelenlegi és a javasolt kerületi beosztás egyes aránytalansági értékei
 The malapportionment values of the current and the proposed districts

(%)

Aránytalansági jellemzők	A 2011-ben megalkotott beosztás		A javasolt kerületi beosztás	
	2022	2026 ^{a)}	2022	2026 ^{a)}
A vármegyék közötti malapportionment	6,54	7,61	4,66	3,56
A-választókerületek átlagos aránytalansága	7,85	9,28	5,90	5,69
Részvétellel súlyozott malapportionment	10,67	12,11	7,87	8,43
A parlamentbe bejutott pártokra leadott szavazatok aránytalansága	10,05	11,66	7,45	7,98

a) A 2018 és 2022-es népesedési tendencia 2026-ra történő előrevetítésével.

Az aránytalanság nem csak igazságossági szempontból aggályos, hanem egyes politikai szereplők számára meg is könnyítheti a mandátumszerzést. Ha ugyanis az egyik párt éppen azokban a választókerületekben erős, ahol alacsonyabb a népesség-szám, akkor átlagosnál kevesebb szavazat megszerzésével több egyéni győzelmet érhet el. Magyarországon 2022-ben ez a hatás nem volt jelentős, de a rendszer minimálisan a kormányzó pártoknak kedvezett (a negatív korrelációs együtttható miatt) (2. táblázat). Ez a hatás azonban az általunk javasolt választókerületi rendszerben ennél alacsonyabb lenne.

2. táblázat

A jelenlegi és a javasolt kerületi beosztás aránytalansági összefüggései a pártok támogatottságával

The malapportionment values of the current and the proposed districts

Az aránytalansággal való párttámogatottság összefüggések	A 2011-ben megalkotott beosztás	A javasolt kerületi beosztás
Fidesz–KDNP	-0,155*	-0,108**
Ellenzék ^{a)}	0,083****	0,099***

a) DK–Jobbik–Momentum–MSZP–LMP–Párbeszéd.

Megjegyzés: * 80%-os konfidenciaintervallumon szignifikáns. ** 70%-os konfidenciaintervallumon szignifikáns.

*** 60%-os konfidenciaintervallumon szignifikáns. **** 50%-os konfidenciaintervallumon szignifikáns.

Az általunk javasolt választókerületi rendszer tehát hozzájárul egy arányosabb rendszer kialakításához, viszont kérdés, hogy alkalmas-e az esetlegesen a rendszerben meglévő *gerrymandering* jelenség csökkentésére? A pártszimmetria módszere alapján az általunk javasolt választókerületi beosztás ugyanolyan mértékben kedvezett volna 2022-ben a kormánypártnak, mint a 2011-ben megalkotott (3. táblázat). Ez abból mutatható ki, hogy feltételezve a választókerületek egymáshoz viszonyított támoga-

tottságának állandóságát – egyenlő országos támogatottság mellett – míg a Fidesz–KDNP 56, addig az egyesült ellenzék 50 egyéni mandátumot szerzett volna. Ha pedig az ellenzék szerez közel 53 és a Fidesz–KDNP 37%-ot, akkor a kormányzópártok még mindig 35 választókerületben győzedelmeskedtek volna, szemben az ellenzék 2022-ben megszerzett 19 egyéni mandátumával. Ezen a helyzeten az általunk javasolt rendszer sem arányosított volna.

3. táblázat

A pártszimmetria-vizsgálat a 2022-es országgyűlési választási eredmények alapján

The party symmetry analysis about the 2022 parliamentary election results

Forgatókönyvek	A 2011-ben megalkotott beosztás		A javasolt kerületi beosztás	
	Fidesz–KDNP	Ellenzék ^{a)}	Fidesz–KDNP	Ellenzék ^{a)}
Az eredeti eredmény	87	19	87	19
Kiegyenlített eredmény	56	50	56	50
Megfordított eredmény	35	71	35	71

a) DK–Jobbik–Momentum–MSZP–LMP–Párbeszéd.

A mindkét rendszerben megfigyelhető torzítás a két választói tömb eltérő térbeli eloszlásából fakad. A Fidesz–KDNP támogatottsága ugyanis sokkal egyenletesebben oszlott meg a térben, mint az ellenzéké (Vida 2023). Ebből adódóan a kormánypártok mandátumszerző képessége magasabb szintű, mint az ellenzéké. Az országosan nagyobb támogatottságot élvező pártok számára ugyanis a többségi választási rendszerekben a minél kiegyenlítettebb területi eloszlás kedvezőbb mandátumszerzési képességgel jár, míg a szavazók koncentrációja a kisebb pártoknak kedvez. Ráadásul a pártszimmetria-elemzés nem számol a területileg esetlegesen meglévő egyenlőtlen támogatottság növekedésével, így a 2022. évi eloszlást örökíti tovább. A valóságban ezzel szemben egy párt országos támogatottságának növekedése vagy csökkenése nem egyenletes. A *gerrymandering* jelensége tehát a jelenlegi kormánypártoknak kedvez, de ennek szándékossága egyrészt ezen elemzés eszköztárával nem bizonyítható, másrészt a hazai választói magatartás térbelisége a választókerületek kialakítása óta jelentős mértékben megváltozott (Bódi–Kovalcsik 2023, Kovalcsik–Bódi 2023, Vida 2023, Vida–Kovalcsik 2018), ráadásul az egyedi esetek vizsgálatakor sem egyértelmű a választókerületek határainak a mandátumszerzésre gyakorolt közvetlen hatása (Kovalcsik et al. 2016). Ebből fakadóan kijelenthető, hogy a Fidesz–KDNP versenylőnye 2022-ben nem a *malapportionment* jelenségével, hanem a területileg kiegyenlített támogatói bázissal magyarázható.

Összegzés

A tanulmányban a jelenlévő többségi rendszerek választókerület-kialakítási problémáit és az azokra adott megoldási javaslatokat tekintettük át. A megvizsgált nemzetközi szakirodalom és joggyakorlat alapján megállapítható, hogy az egyes országokban fellépő problémák és a megoldásukra kidolgozott javaslatok jelentősen eltérnek egymástól, az adott térség történeti fejlődésének sajátosságaiból eredően. Az Egyesült Államokban a választókerületek népességszámának eltéréséből fakadó aránytalanságok (*malapportionment*) mérséklésére az 1960-as évek óta különös figyelmet fordítanak (arányossági elv), és a választókerületeket ennek megfelelően tízévente felülvizsgálják. Az Egyesült Királyságban ezzel szemben sokkal inkább az organikus elv érvényesül, mely a már meglévő és hasonló politikai érdekekkel rendelkező közösségek egybetartozásának elvét érvényesítette, habár a legutóbbi felülvizsgálat során már az arányossági elvet is bevonták. Kanada sajátos helyzetéből (nagy területű, etnikailag színes és összetett térszerkezetű) adódóan az eddig említetteken kívül számos egyéb elvet érvényesített a választókerületek kialakításakor. Habár az egyes pártok támogatottságának különböző térbeliségével összefüggésben a *gerrymandering* jelensége mindhárom vizsgált országban felbukkant, de eltérő mértékben. Ezek mérésére különböző tesztekkel vezettek be, amelyek használhatóságát folyamatos vita övezi mind a tudományos, mind az aktuálpolitikai közbeszédben.

Kutatásunkban a nemzetközi gyakorlatokból levont tanulságokat alkalmaztuk a hazai viszonyokra, ezzel egy olyan felülvizsgálati eljárásrendet alkottunk meg, amely hozzájárul a hazai választókerületek aránytalanságának hosszú távú kiküszöböléséhez. Javaslatunk alapján a választókerületi rendszer minden harmadik országgyűlési választást követően felülvizsgálatra szorul, amelyet két lépésben szükséges végrehajtani, a legutóbbi választás névjegyzékében szereplő választópolgárok száma alapján első lépésben a vármegyék mandátumszámának korrekciójával, második lépésben pedig a vármegyéken belüli választókerület-határok módosításával. A felülvizsgálatnál figyelemmel kell lenni továbbá a demográfiai folyamatokra is, mivel egy hosszú távon fenntartható rendszer azáltal hozható létre, hogy a folyamatokkal ellentétes irányú eltérések kialakítása kezdetben hozzájárul a rendszeren belüli aránytalanságok mérsékléséhez. Az általunk javasolt határvonalakat ezek mentén húztuk meg, viszont ezt követően – az elfogadás és a gyors alkalmazás miatt – minden esetben egy társadalmi egyeztetés is szükséges volna.

Alapelveink és módszertanunk alapján négy területi egységben találtuk indokoltnak a választókerületi határok módosítását. Egyrészt, a szuburbanizáció okozta túlnépesedés miatt Pest vármegyében tizenkettő helyett tizenöt egyéni mandátum kialakítását javasoljuk. Másrészt, Somogy és Tolna vármegyék, illetve Budapest mandátumszámainak csökkentése indokolt, mivel mindhárom területi egység népességszáma csökkent, ráadásul eleve alacsony népességszámú választókerületek jellemezték őket. Az általunk javasolt választókerületi rendszer hosszú távon fenntarthatóbb

a jelenleginél, mivel az egy kerületre jutó országos átlagtól való eltérés a következő években a csökkenés irányába mutat, míg számításaink szerint a jelenlegi rendszerben az aránytalanság 2026-ra még nagyobb mértékű lenne. Mindezek mellett a rendszerben lévő *gerrymandering* jelenségét nem változtatja meg az aránytalanság mérséklése, hiszen a pártszimmetria-vizsgálat alapján mind a jelenlegi, mind a javasolt választókerületi rendszer a kormányzópártnak kedvez. Ez azonban nem a szándékos *gerrymandering*gel, hanem sokkal inkább a kormányzópárti és az ellenzéki szavazótábor eltérő területi jellemzőivel magyarázható.

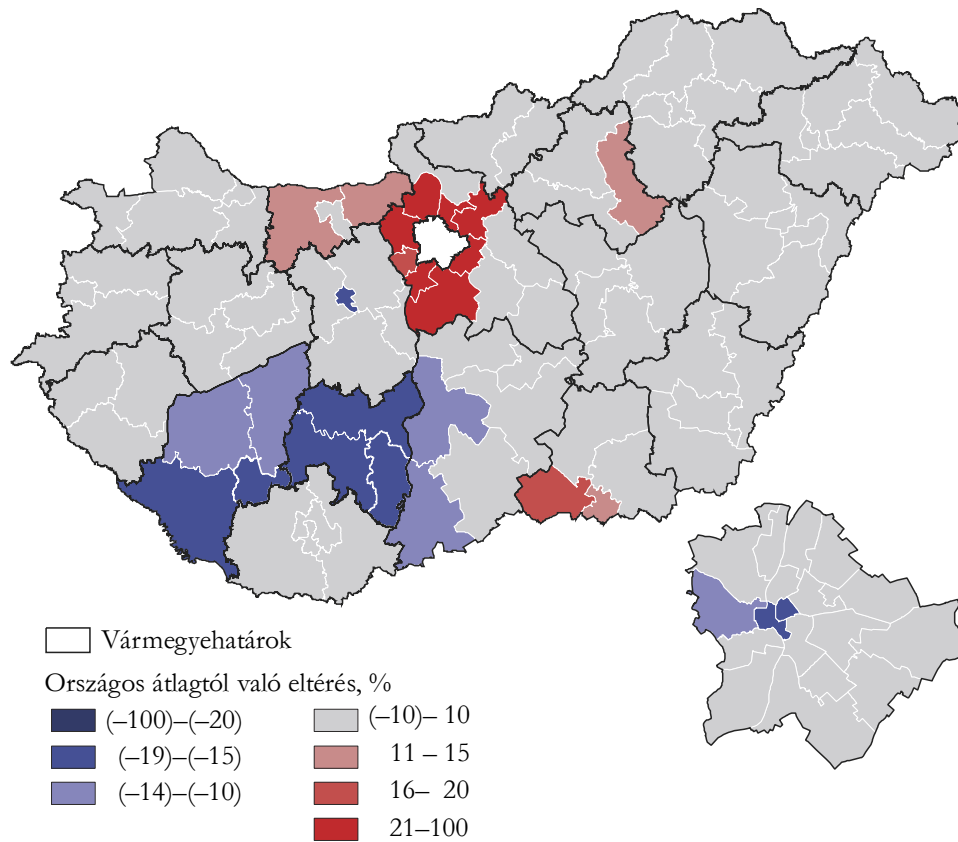
Köszönetnyilvánítás

A tanulmány a PD_23 pályázati felhívás keretében a PD146375 számú projekt számára a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a „Közép-Európa választási földrajza” c. és a TKP2021-NVA-09 számú projekt az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NVA pályázati programok finanszírozásában készült.

Függelék

F1. ábra

**A hazai választókerületek országos átlagtól való eltérése
a választópolgárok száma alapján a 2022-es országgyűlési választásokkor**
The deviations of Hungarian constituencies from the national average based on
the number of eligible voters in the 2022 parliamentary elections

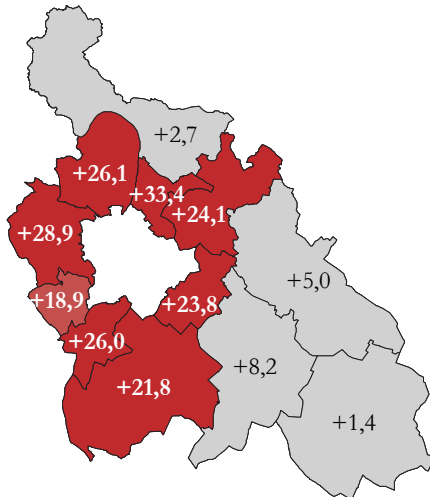


Forrás: [5] és [6] alapján saját szerkesztés.

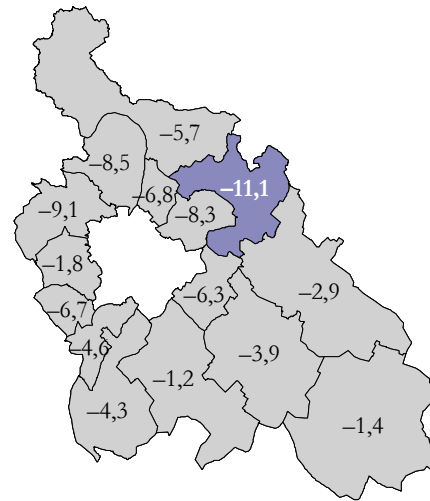
F2. ábra

Pest vármegye választókerületeinek 2022-es országos átlagtól való eltérései
The deviations of the constituencies of Pest County
from the national average in 2022

A régi (2011-ben megalkotott) választókerületek



A javasolt választókerületek

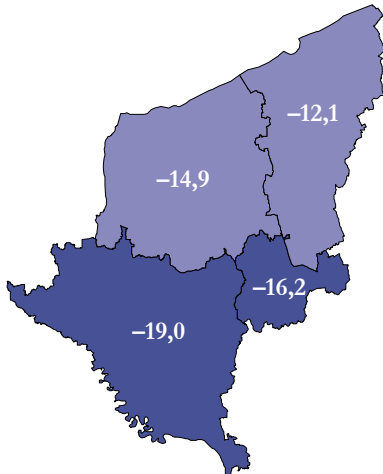


Forrás: [5] és [6] alapján saját szerkesztés.

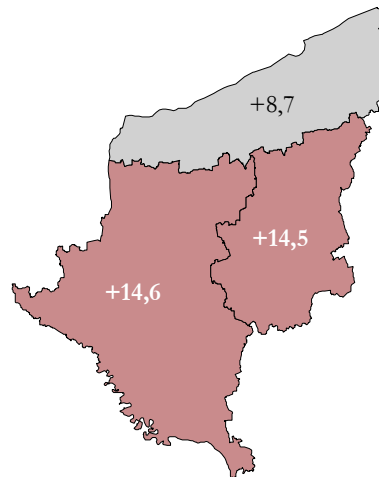
F3. ábra

Somogy vármegye választókerületeinek 2022-es országos átlagtól való eltérései
The deviations of the constituencies of Somogy County
from the national average in 2022

A régi (2011-ben megalkotott) választókerületek



A javasolt választókerületek



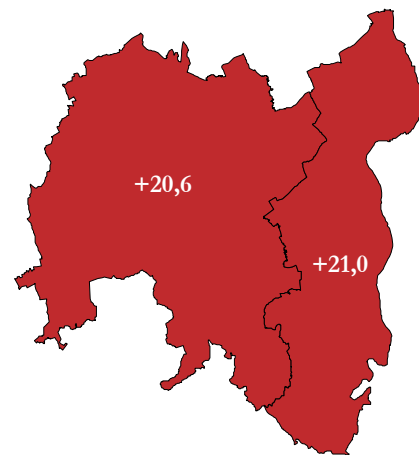
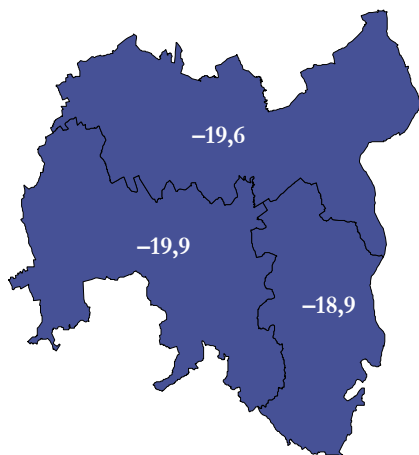
Forrás: [5] és [6] alapján saját szerkesztés.

F4. ábra

Tolna vármegye választókerületeinek 2022-es országos átlagtól való eltérései
 The deviations of the constituencies of Tolna County
 from the national average in 2022

A régi (2011-ben megalkotott) választókerületek

A javasolt választókerületek



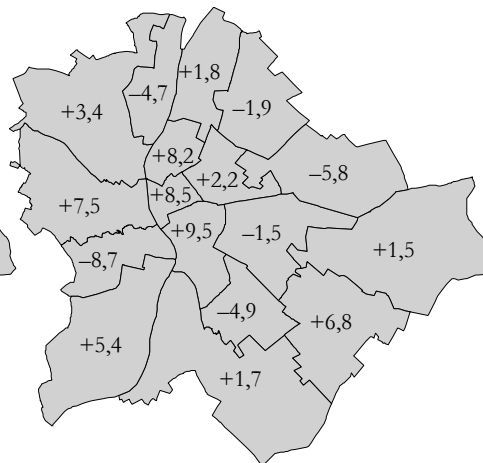
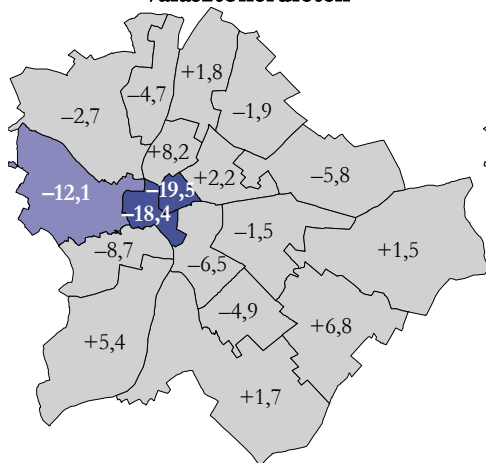
Forrás: [5] és [6] alapján saját szerkesztés.

F5. ábra

Budapest választókerületeinek 2022-es országos átlagtól való eltérései
 The deviations of the constituencies of Budapest from the national average in 2022

A régi (2011-ben megalkotott) választókerületek

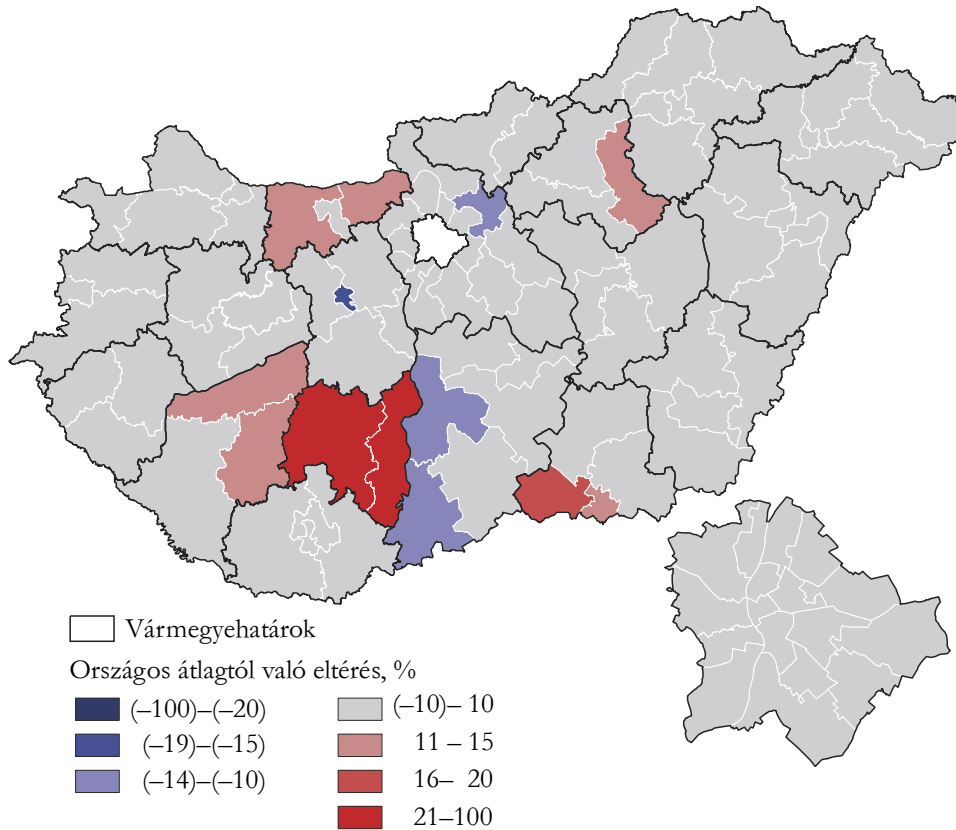
A javasolt választókerületek



Forrás: [5] és [6] alapján saját szerkesztés.

F6. ábra

**A javasolt választókerületek országos átlagtól való eltérése
a választópolgárok száma alapján a 2022-es országgyűlési választásokkor**
The deviations of proposed constituencies from the national average based on
the number of eligible voters in the 2022 parliamentary elections



Forrás: [5] és [6] alapján saját szerkesztés.

F1. táblázat

A vármegyék kerületeinek átlagos aránytalansági értékei

Average deviations of the counties' constituencies

Vármegye	Névjegyzék		Népesség-változás (%)	Hatályos kerület-szám	Országos átlagtól való eltérés 2022 (%)	Javasolt kerület-szám	A módosított országos átlagtól való eltérés 2022 (%)	A 2026-ra projektált országos átlagtól való eltérés (%)
	2018	2022						
Budapest	1 323 969	1 274 391	-3,74	18	-3,28	17 (-1)	2,41	0,79
Bács-Kiskun	421 906	410 777	-2,64	6	-6,47	6	-6,47	-6,89
Baranya	308 225	297 767	-3,39	4	1,69	4	1,69	0,45
Békés	289 863	276 924	-4,46	4	-5,42	4	-5,42	-7,61
Borsod-Abaúj-Zemplén	536 709	513 539	-4,32	7	0,22	7	0,22	-1,95
Csongrád-Csanád	334 245	324 670	-2,86	4	10,88	4	10,88	10,13
Fejér	343 655	340 044	-1,05	5	-7,09	5	-7,09	-6
Győr-Moson-Sopron	358 929	358 942	0,00	5	-1,93	5	-1,93	0,28
Hajdú-Bihar	433 248	424 034	-2,13	6	-3,45	6	-3,45	-3,38
Heves	244 088	237 737	-2,60	3	8,26	3	8,26	7,81
Jász-Nagykun-Szolnok	308 202	297 113	-3,60	4	1,47	4	1,47	0,02
Komárom-Esztergom	247 506	242 615	-1,98	3	10,48	3	10,48	10,73
Nógrád	159 907	153 974	-3,71	2	5,17	2	5,17	3,55
Pest	1 006 454	1 039 628	3,30	12	18,35	15 (+3)	-5,32	0
Somogy	254 529	247 256	-2,86	4	-15,56	3 (-1)	12,59	11,83
Szabolcs-Szatmár-Bereg	456 488	440 030	-3,61	6	0,19	6	0,19	-1,25
Tolna	185 042	176 842	-4,43	3	-19,47	2 (-1)	20,79	18,04
Vas	206 766	202 790	-1,92	3	-7,66	3	-7,66	-7,39
Veszprém	286 697	279 789	-2,41	4	-4,45	4	-4,45	-4,65
Zala	227 387	220 475	-3,04	3	0,40	3	0,4	-0,47
Összesen	7 933 815	7 759 337	-2,20	106	0,00	106	0,00	0,00

Internetes melléklet

Javaslatok a 2011. évi CCIII. törvény [7] 2. mellékletének módosítására

Az egyéni választókerületek sorszáma, székhelye és területi beosztása (A törvény szerintihez képest a változásokat félkövérrel jelöltük)

Budapest

Budapest 01. számú országgyűlési egyéni választókerület
Budapest 03. számú országgyűlési egyéni választókerület
Budapest 04. számú országgyűlési egyéni választókerület
Budapest 05. számú országgyűlési egyéni választókerület
Budapest 06. számú országgyűlési egyéni választókerület

Pest vármegye

Pest vármegye 01. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 02. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 03. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 04. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 05. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 06. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 07. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 08. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 09. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 10. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 11. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 12. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 13. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 14. számú országgyűlési egyéni választókerület
Pest vármegye 15. számú országgyűlési egyéni választókerület

Somogy vármegye

Somogy vármegye 01. számú országgyűlési egyéni választókerület
Somogy vármegye 02. számú országgyűlési egyéni választókerület
Somogy vármegye 03. számú országgyűlési egyéni választókerület

Tolna vármegye

Tolna vármegye 01. számú országgyűlési egyéni választókerület
Tolna vármegye 02. számú országgyűlési egyéni választókerület

IRODALOM

- ABRAMOWITZ, A. I.–ALEXANDER, B.–GUNNING, M. (2006): Incumbency, redistricting, and the decline of competition in U.S. house elections *The Journal of Politics*, 68 (1): 75–88. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00371.x>
- ARDANAZ, M.–SCARTASCINI, C. (2013): Inequality and personal income taxation: The origins and effects of legislative malapportionment *Comparative Political Studies* 46 (12): 1636–1663. <https://doi.org/10.1177/0010414013484118>
- BÉLANGER, P.–EAGLES, M. (2001): The compactness of federal electoral districts in Canada in the 1980s and 1990s: an exploratory analysis *The Canadian Geographer* 45 (4): 450–460. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.2001.tb01495.x>
- BÓDI, M.–KOVALCSIK, T. (2023): A Fidesz társadalmi bázisának változása 1998–2022 között *Földrajzi Közlemények* 147 (1): 40–51. <https://doi.org/10.32643/fk.147.1.3>
- CAMPAGNA, J. C. (1991): Bias and responsiveness in the Seat-Vote relationship *Legislative Studies Quarterly* 16 (1): 81–89. <https://doi.org/10.2307/439968>
- CARSON, J. L.–CRESPIN, M. H.–WILLIAMSON, R. D. (2012): Reevaluating the effects of redistricting on electoral competition, 1972–2012 *State Politics & Policy Quarterly* 14 (2): 165–178.
- CHEN, J.–RODDEN, J. (2013): Unintentional gerrymandering: Political geography and electoral bias in legislatures *Quarterly Journal of Political Science* 8: 239–269. <https://doi.org/10.1561/100.00012033>
- COX, G. W.–KATZ, J. (2002): *Elbridge Gerry's salamander: The electoral consequences of the reapportionment revolution* Cambridge University Press, New York.
- CZENE-JOÓ, M. (2019): Gerrymandering az Egyesült Államokban: Megmentheti-e a matematika a demokráciát? *Politikatudományi Szemle* 28 (3): 111–134. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.111>
- ERIKSON, R. S. (1972): Malapportionment, gerrymandering, and party fortunes in congressional elections *The American Political Science Review* 66 (4): 1234–1245. <https://doi.org/10.2307/1957176>
- FOREST, B. (2012): Electoral redistricting and minority political representation in Canada and the United States *The Canadian Geographer* 56 (3): 318–338. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.2012.00437.x>
- GELMAN, A.–KING, G. (1994): Enhancing democracy through legislative redistricting *American Political Science Review* 88 (3): 541–559. <https://doi.org/10.2307/2944794>
- GOEDERT, N. (2016): The pseudoparadox of partisan mapmaking and congressional competition *State Politics & Policy Quarterly* 17 (1): 47–75. <https://doi.org/10.1177/1532440016659234>
- GROFMAN, B.–BRUNELL, T. L. (2005): The art of the dummynder: The impact of recent redistrictings on the partisan makeup of Southern House Seats. In: GALDERISI, P. F. (szerk.): *Redistricting in the New Millennium* pp. 183–199., Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham.
- GROFMAN, B.–KING, G. (2007): The future of partisan symmetry as a judicial test for partisan gerrymandering after LULAC v. Perry *Election Law Journal* 6 (1): 2–35. <https://doi.org/10.1089/elj.2006.6002>

- HANDLEY, L.–GROFMAN, B. (eds.) (2008): *Redistricting in comparative perspective* Oxford University Press, New York. 331 p.
- HENDERSON, J. A.–HAMEL, B. T.–GOLDZIMER, A. M. (2018): Gerrymandering incumbency: Does nonpartisan redistricting increase electoral competition? *The Journal of Politics* 80 (3): 1011–1017. <https://doi.org/10.1086/697120>
- HERBERT, J. G.–VERRILLI, D. B.–SMITH, P. M.–HIRSCH, S. (2000): *The realists' guide to redistricting: Avoiding the legal pitfalls* American Bar Association, Chicago.
- JOHNSTON, R. (1992): Political geography of contemporary events XIII: Redistricting in England revisited *Political Geography* 11 (6): 578–587. [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(92\)90057-Z](https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90057-Z)
- JOHNSTON, R. (2002): Manipulating maps and winning elections: measuring the impact of malapportionment and gerrymandering *Political Geography* 21 (1): 1–31. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(01\)00070-1](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(01)00070-1)
- JOHNSTON, R.–PATTIE, C. (2012): From the organic to the arithmetic: New redistricting/redistribution rules for the United Kingdom *Election Law Journal* 11 (1): 70–89. <https://doi.org/10.1089/elj.2011.0116>
- JOHNSTON, R.–PATTIE, C.–ROSSITER, D. (2021): *Representative democracy? Geography and the British electoral system* Manchester University Press, Manchester.
- JOHNSTON, R.–ROSSITER, D.–PATTIE, C. (1999): Integrating and decomposing the sources of partisan bias: Brookes' method and the impact of redistricting in Great Britain *Electoral Studies* 18 (3): 367–378. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(99\)00005-0](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00005-0)
- KATZ, J. N.–KING, G.–ROSENBLATT, E. (2019): Theoretical foundations and empirical evaluations of partisan fairness in district-based democracies *American Political Science Review* 114 (1): 164–178. <https://doi.org/10.1017/S000305541900056X>
- KAVANAGH, A. (2009). Electoral cartography. In: KITCHIN, R.–THRIFT, N.: *International encyclopedia of human geography* pp. 396–398., Elsevier Science. <https://doi.org/10.1016/b978-008044910-4.00023-7>
- KOVÁCS, L. I.–STUMPF, P. B. (2014): Az arányosságról a 2014-es parlamenti választás után *Metszetek* 3 (3): 52–62. http://metszetek.unideb.hu/files/201403_04_kovacs_stumpf_0.pdf
- KOVÁCS, Z.–VIDA, GY. (2015): Geography of the new electoral system and changing voting patterns in Hungary *Acta Geobalcanica* 1 (2): 55–64. <https://doi.org/10.18509/AGB.2015.06>
- KOVALCSIK, T. (2018): A Közép-magyarországi régió településeinek alternatív választókerületi térfelosztása *Településföldrajzi Tanulmányok* 7 (1): 54–69.
- KOVALCSIK, T.–BÓDI, M. (2023): Geographical realignment of the Hungarian voting behaviour between 2014 and 2022 *Modern Geográfia* 18 (1): 59–77. <https://doi.org/10.15170/MG.2023.18.01.04>
- KOVALCSIK, T.–VIDA, GY.–MUCSI, L. (2016): A Csongrád megyei országgyűlési választókerületek geoinformatikai elemzése a 2014-es eredmények alapján. In: BALÁZS, B. (szerk.): *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában VII. = Theory meets practice in GIS* pp. 257–263., Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- KOVALCSIK, T.–VIDA, GY.–DUDÁS, G. (2019): Az országgyűlési választókerületek kompaktságának elemzése Magyarországon *Területi Statisztika* 59 (2): 188–218. <https://doi.org/10.15196/TS590204>

- LEIB, J. I. (1998): Communities of interest and minority districting after Miller v. Johnson *Political Geography* 17 (6): 683–699.
[https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(97\)00032-2](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(97)00032-2)
- LIJPHART, A. (1994): *Electoral systems and party system, a study of twenty-seven democracies, 1945–1990* Oxford University Press, New York.
- LINDGREN, E.–SOUTHWELL, P. (2013): The effect of redistricting commissions on electoral competitiveness in U.S. house elections, 2002–2010 *Journal of Politics and Law* 6 (2): 13–18. <http://doi.org/10.5539/jpéldáulv6n2p13>
- MARTIS, K. C. 2008: The original gerrymander *Political Geography* 27 (8): 833–839.
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.09.003>
- MCDONALD, P. (2006): Drawing the line on district competition *Political Science & Politics* 39 (1): 91–94. <https://doi.org/10.1017/S1049096506060161>
- MÉSZÁROS, J.–VARGA, D.–SZAKADÁT, I. (2008): *Választókerületi rendszer* Magánkiadás, Budapest.
- MILNER, H. (2017): Electoral system reform, the Canadian experience *Election Law Journal* 16 (3): 1–9. <https://doi.org/10.1089/elj.2017.0444>
- MORILL, R. (2009): Gerrymandering. In: KITCHIN, R.–THRIFT, N.: *International encyclopedia of human geography* pp: 486–491., Elsevier Science.
<https://doi.org/10.1016/b978-008044910-4.00779-3>
- PATTIE, C.–JOHNSTON, R.–ROSSITER, D. (2012): Change the seats, change the participation? Parliamentary redistricting and constituency turnout *Representation* 48 (4): 419–428.
<https://doi.org/10.1080/00344893.2012.713870>
- RAWLS, J. (1997): *Az igazságosság elmélete* Osiris Kiadó, Budapest.
- ROSSITER, K. M.–WONG, D. W. S. (2019): Congressional districts: How “equal” are they? *GeoJournal* 85: 303–327. <https://doi.org/10.1007/s10708-018-09963-z>
- SAMUELS, D.–SNYDER, R. (2001): The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective *British Journal of Political Science* 31 (4): 651–671.
<https://doi.org/10.1017/S0007123401000254>
- SEYMOUR, C. (1915): *Electoral reform in England and Wales (1915): The development and operation of the parliamentary franchise, 1832–1885* Yale University Press, New Haven.
- SPITZER A. J. (2018): Reconciling shared rule: Liberal theory, electoral-districting law and “national group” representation in Canada *Canadian Journal of Political Science* 51 (2): 447–466. <https://doi.org/10.1017/S0008423918000033>
- TUFTE, E. R. (1975): Determinants of the outcomes of midterm congressional elections *American Political Science Review* 69 (3): 812–826. <https://doi.org/10.2307/1958391>
- VIDA, GY. (2016): Az egyenlőtlen politikai reprezentációt létrehozó választási földrajzi hatótényezők mérési lehetőségei *Területi Statisztika* 56 (6): 643–659.
<https://doi.org/10.15196/TS560603>
- VIDA, GY. (2020): *A magyar országgyűlési választási rendszer földrajzi torzulásainak vizsgálata* Doktori (PhD értekezés) SZTE TTIK Földtudományok Doktori Iskola, Szeged.
- VIDA, GY. (2023): *A magyar országgyűlési választási rendszer területi egyenlőtlenségei 2002 és 2022 között* SALDO Kiadó, Budapest. Megjelenés alatt.
- VIDA, GY.–KOVALCSIK, T. (2018): Magyarország választási földrajzi sajátosságai a 2014-es és a 2018-as parlamenti választások tükrében *Modern Geográfia* 13 (4): 15–30.

- WALKS, R.A. (2004): Suburbanization, the vote, and changes in federal and provincial political representation and influence between inner cities and suburbs in large Canadian urban regions, 1945–1999 *Urban Affairs Review* 39 (4) 411–439.
<https://doi.org/10.1177/1078087403260787>
- WANG, S. S.-H. (2016): Three tests for practical evaluation of partisan gerrymandering *Stanford Law Review* 68 (6): 1263–1321.
- WEBSTER, G. R. (2013): Reflections on current criteria to evaluate redistricting plans *Political Geography* 32 (1): 3–14. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.10.004>
- WILLIAMS, R. A. (2005): Canada's system of representation in crisis: The “279 formula” and federal electoral redistributions *The American Review of Canadian Studies* 35 (1): 99–134.
<https://doi.org/10.1080/02722010509481251>

INTERNETES FORRÁSOK

- POLITICAL CAPITAL (2009): *Hibák a rendszerben: Audit a magyar országgyűlési választási rendszerről* Political Capital Policy Research & Consulting Institute, Budapest.
https://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC_ValasztasiAudit_090826.pdf (letöltve: 2023. február)
- VIDA, GY.–KOVALCSIK, T.–BÓDI, M. (2022): Ezért érhet kevesebbet az ellenzéki szavazat, mint a Fideszre adott – választásföldrajzi gyorstalpaló *Válasz Online*, 2022. 01. 18.
<https://www.valaszonline.hu/2022/01/18/valasztasi-foldrajz-keruletek-lakossag-aranytalansag-elemzes/> (letöltve: 2023. február)

HONLAPOK/ADATBÁZISOK

- [1] Gerrymandering, Documentary.
<https://www.imdb.com/title/tt1241319/> (letöltve: 2023. augusztus)
- [2] Watch Whose Vote Counts, Explained, Netflix Documentary.
<https://www.netflix.com/title/81304760> (letöltve: 2023. augusztus)
- [3] 2020 Census: Apportionment of the U.S. House of Representatives.
<https://www.census.gov/library/visualizations/2021/dec/2020-apportionment-map.html> (letöltve: 2023. június)
- [4] Boundary Commission for England – Code of Conduct.
<https://www.gov.uk/government/publications/code-of-conduct-for-board-members-of-public-bodies> (letöltve: 2023. augusztus)
- [5] OpenStreetMap közigazgatási határok.
<https://data2.openstreetmap.hu/hatarok/index.php?admin=8>
(letöltve: 2023.június)
- [6] Nemzeti Választási Iroda – összes eddigi választási eredmény.
https://www.valasztas.hu/1990-2019_eredmenyek (letöltve: 2022. április)

TÖRVÉNYEK

- [7] 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100203.TV> (letöltve: 2013. február)
- [8] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300036.TV>
(letöltve: 2023. augusztus)
- [9] Public Law 90–196: Uniform congressional district act, 1967.
<https://uslaw.link/citation/us-law/public/90/196> (letöltve: 2023. augusztus)
- [10] Public Law 89–110: Voting rights act, 1965.
<https://uslaw.link/citation/us-law/public/89/110> (letöltve: 2023. augusztus)
- [11] House of commons (redistribution of seats) act, 1944 (7 & 8 Geo. 6. c. 41).
<https://hansard.parliament.uk/debates/GetDebateAsText/a3467c93-e552-4cb7-98ff-1a967a2891a1> (letöltve: 2023. augusztus)
- [12] Electoral Boundaries Readjustment Act, 1964. Electoral Boundaries Readjustment Act, R.S.C. 1985, c. E-3. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-3/index.html>
(letöltve: 2023. augusztus)