

HOLLÓSI GÁBOR

A KÉT HÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYAR KÉPVISELŐJELÖLÉSI RENDSZER EURÓPAI KONTEXTUSBAN

BEVEZETŐ

A képviselőjelölés intézménye a két háború között már jól ismert volt az európai választási rendszerek többségében. Célját tömören abban foglalhatjuk össze, hogy a választók szavazatukat csak olyan személyre adhassák le, akit előzőleg jogszabályban meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselővé jelöltek.¹ A korabeli magyar jelölési rendszert az európai mezőnyön belül a rendkívüli bonyolultsága jellemzi, összetettségéből a visszaélések magas száma természetesen következik. Tanulmányunkban azonban nem ezekkel a visszaélésekkel foglalkozunk, hanem a hazai szabályozást ismertetjük úgy, hogy közben folyamatosan annak európai vonatkozásait kutatjuk. Ennek megfelelően munkánkat három egységre tagoltuk.

Mindenekelőtt a kontinens képviselőjelölési rendszereit osztályozzuk, hogy a két háború közötti magyar szabályozás helyét megmutathassuk. Ezt követően a magyar szabályok fejlődését tekintjük át, az 1922. évi választójogi rendelet,² az 1925. évi (első) választójogi törvény,³ az 1937. évi úgynevezett „ajánlási” novella,⁴ valamint az 1938. évi (második) választójogi törvény⁵ alapján. Végül, az említett törvények indokolását, illetve nemzetgyűlési/országgyűlési⁶ vitaanyagát felhasználva keressük a megalkotásuk során felmerült európai (komparatistikai) példákat. Vizsgálódásunkból látható lesz az is, hogy egy-egy külföldi ország jelölési rendszeréből

¹ A képviselőjelölés jogintézményének korabeli magyar dogmatikájához ld. ZSEDÉNYI Béla: A képviselőjelölés. *Miskolci jogászelet. Jog- és államtudományi közlöny. A miskolci ev. jogakadémia hivatalos lapja*, 1927/1. 1–7.

² A m. kir. minisztérium 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelete, az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról. In: *Magyarországi Rendeletek Tára*, LVI. köt. Budapest, Magyar Kir. Belügyminisztérium, 1923. 14–70. (A továbbiakban: 1922. évi 2.200. M. E. sz. rend.)

³ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról. <https://net.jogtar.hu/> (A továbbiakban: 1925: XXVI. tc.)

⁴ 1937. évi VIII. törvénycikk az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról. <https://net.jogtar.hu/> (A továbbiakban: 1937: VIII. tc.)

⁵ 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról. <https://net.jogtar.hu/> (A továbbiakban: 1938: XIX. tc.)

⁶ Magyarországon 1920 és 1926 között egykamarás nemzetgyűlés, 1927 és 1944 között kétkamarás országgyűlés működött.

a kormánypárti álláspontot tükröző törvényi indokolás vagy éppen a parlamenti ellenzék mit tartott érdemesnek kiemelni.

EURÓPAI MODELLEK

A két háború közötti Európa választási rendszereihez – s egyben a komparatiztikai megközelítéshez – a legfontosabb egykorú magyar forrás Berecz Sándor 1932-ben megjelent könyve, melyben a szerző természetesen az egyes államok képviselőjelölési rendszerét is áttekintette.⁷ Berecz kitűnő munkájában országról országra halad, itt azonban nem lehet célunk a vonatkozó fejezetének átfogó rekonstruálása. Ezért az egyes európai államokból csoportokat alakítottunk ki, a különböző csoportokból pedig néhány, általunk jelentősebbnek tartott országot csak példálózva emelünk ki.

A jelölés intézményét a svéd választási törvény nem ismerte, ugyanúgy, ahogy a német Reischrat által 1931-ben elfogadott Wirth–Kaisenberg-tervezet – a német választójogi reform – sem. (Hitler csak 1933-ban került hatalomra, a tervezet tehát még megelőzte a náci uralmat.) Bár Franciaországban formálisan létezett jelölési eljárás, az mindössze abból állt, hogy a jelölt hitelesített fellépési nyilatkozatot adott át az illetékes prefektusnál.

Tekintettel azonban arra, hogy a jelölésnek a választás megkönnyítése a célja, azaz az olyan személyek előzetes kiválogatása, akiket a választók egy-egy jelentősebb csoportja támogat, a jelölési eljárást az európai országok többsége alkalmazta. Ám e szempontból különleges volt a fasiszta (a Mussolini-féle) Olaszország, illetve Szovjet-Oroszország rendszere, ahol nem a választópolgárok jelöltek. Olaszországban meghatározott gazdasági, kulturális, nevelésügyi és segélyezési szervezetek ajánlottak, akik közül – de akár más személyek figyelembevételével is – a képviselőket a Fasiszta Nagytanács választotta. Az állampolgárok csak az így kijelölt képviselők elfogadására vagy elutasítására szavazhattak. A szovjet rendszerben is csak a párt-szervezetek és szakszervezetek állíthattak jelölteket a választási gyűléseken, akiket a választók nyíltan (felkiáltással) szavaztak meg. Berecz mindkét esetben hangsúlyozza, hogy Magyarországon az ilyen megoldások nem kívánatosak. Például az olasz rendszer szerinte a „magyar alkotmányos alaptörvényeink szellemétől és rendelkezéseitől merőben idegen”.⁸

⁷ BEREZ SÁNDOR: *A tökéletes választójog*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1932. 106–130. (A továbbiakban: BEREZ, 1932.) Berecz könyvének legfontosabb forrása Karl Braunias 2020-ban reprintben is megjelent német nyelvű munkája: BRAUNIAS, KARL: *Das parlamentarische Wahlrecht. Das Wahlrecht in den einzelnen Staaten*. Berlin–Leipzig, De Gruyter, 1932.

⁸ BEREZ, 1932. 117.

Annál inkább támogatta viszont az angol minta átvételét, ahol mindössze tíz választó ajánlására volt szükség, de egyúttal 150 font választási biztosíték (kaució) letételét is megkövetelték. A jelölt a pénzt csak akkor kapta vissza, ha a választáson rá esett a leadott szavazatok legalább egynyolcada. Bár számos magyar politikus úgy látta, hogy ez a megoldás a kevésbé vagyonos jelölteket a versenyből eleve kizárja, Berecz arra hivatkozott, hogy sokkal többbe kerül a számos pártiroda fenntartása, illetve az aláírások gyűjtésére egy egész korthadsereg toborzása, tehát mégiscsak ez a legalkalmasabb mód az „önjelöltek” távol tartására. A két háború közötti Észtország lényegében az angol rendszer listás változatát működtette: csupán öt választópolgár hitelesített aláírását követelte meg, ugyanakkor a pártlista benyújtójának 500 észt korona biztosítékot kellett letennie. Ezt az összeget csak akkor nem fizették vissza, ha egyetlen mandátumot sem szerzett a lista. Megjegyezzük, hogy Észtországban (de Finnországban is) már az ajánlásoknál védtek az állami rendet: ajánlólistát nem nyújthattak be olyan szervezetek, amelyek az állami rend vagy a fennálló társadalmi rend erőszakos megváltoztatására törekedtek.

A negyedik csoportba azok az európai államok sorolhatóak, amelyekben az érvényes jelöléshez szükséges aláírások száma már egy magasabb értékben volt meghatározva. Például száz választó ajánlást követelték meg Belgiumban, Ausztriában vagy Csehszlovákiában. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy jellemzően listás választási rendszerek működtek ezekben az országokban.

Az utolsó kategóriát azok az államok alkotják, amelyek az imént megismert rendszerekhez képest jóval nagyobb számú ajánláshoz kötötték a jelölt indulását. Például a „rég” olasz törvény (1923) úgy rendelkezett, hogy legalább háromszáz, de legfeljebb ötszáz választó aláírása szükséges. Lengyelországban egy-egy ajánlólista csak akkor volt érvényes, ha azon legalább 650 választó aláírása szerepelt. A kortársak a jugoszláv választási törvényt tartották a leghírhedtebbnek: ott az országos lista ajánlásához egy-egy pártnak több mint hatvanezer aláírásra volt szüksége!

A KÉPVISELŐJELÖLÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSA

A korabeli magyar rendszer leginkább a lengyellel volt rokon, azzal együtt tehát az említett csoportok közül a legutolsóba tartozott. Az alábbi táblázatban azt mutatjuk be, hogy a képviselőjelölt indításához szükséges ajánlások száma Magyarországon miként emelkedett 1848-tól kezdve:

| | 1848. évi V. tc. 27. § | 1874. évi XXXIII. tc. 70. § | 1899. évi XV. tc. 156. § | 1913. évi XIV. tc. 85. § | 1918. évi XVII. tc. 97. § | 5988/1919. M. E. rend. 17. § |
|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| A megkövetelt ajánlások száma | 1 | 1 | 10 | 50 | 50 | 500 |

Jól megfigyelhető, hogy a magyar rendszer 1919-ben „tömegesedett el”, melynek vizsgált időszakunkon kívül eső okával nem foglalkozunk ezen a helyen, pusztán tényként állapítjuk meg, hogy a Horthy-korszak már ezt az állapotot örökölte. (Pedig 1919-ben még csak egyéni választókerületek voltak, sem területi, sem országos listát nem alkalmaztak.⁹)

Az 1922-es Bethlen-féle választójogi rendelet¹⁰ a képviselőjelöltek ajánlására is új szabályokat vezetett be. Ekkortól már nem ötszáz, hanem ezer választó aláírására volt szükség, bár ennél valamivel kevesebb – de legalább a választók 10%-ának aláírása – is elég volt kisebb (legfeljebb tízezer választót számláló) kerületek esetén. Az új rendelkezést azzal indokolták, hogy – különös tekintettel arra, hogy a választókerületek népeesebbé váltak a dualizmust követően a választójogosultság kiterjesztése nyomán – az olyan „önjelöltek”, akiknek a megválasztása egyáltalán nem való-

⁹ Ld. ehhez: VÉGH Loretta Vivien: „Az én választójogomból született az egész ma is uralkodó rendszer...” Friedrich István és a választójog kérdése a két világháború között. In: „*A mi tendenciáink...*” Szakkollégiumi Tanulmányok 6. Szerk. SZAKÁCS János – SZENDREI Ákos – VÉBER Zoltán – VÉGH Loretta Vivien – ZILÁHI Alexandra. Debrecen, Hatvani István Szakkollégium, 2018. 59–68. – A trianoni Magyarország első választását a Friedrich-féle választójog alapján tartották. Ld. erről például LIGETI Dávid: Tanítóból miniszterelnök. Huszár Károly élete és pályafutása. In: „*Valami fáj, ami nincs*”. A trianoni békekötés előzményei és következményei. Szerk. ANKA László. Budapest, VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár – Magyar Napló, 2020. 338–339. – Magáról a békediktátumról annak centenáriumán számos írás jelent meg, melyek közül szintén csak egyet emelünk ki ezen a helyen: LIGETI Dávid: „Száz éve írták alá.” In: *Harangokkal írt évszázad 1920–2020*. Szerk. JÁNOSI Zoltán. Budapest, Magyar Napló, 2020. 11–12.

¹⁰ Bár a választójogi rendeletet jellemzően Bethlen nevével kötik össze, megjegyezzük, hogy egészen az 1922-es választásokig Klebelsberg Kunó volt a belügyminiszter, akit a választójog újraszabályozása – nem mellesleg – személyesen is érintett. Ld. ehhez: OROSZ László: „[...] aki rám adja szavazatát, a magyar haza mellett való megmaradásra szavaz.” Klebelsberg Kunó soproni mandátuma, 1920–1922. In: *VERITAS Évkönyv 2019*. Szerk. FARKAS Judit Antónia – GALI Máté – SCHWARCZWÖLDER Ádám – UJVÁRY Gábor. Budapest, VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár – Magyar Napló, 2020. 159–173. Ld. még: OROSZ László: Klebelsberg Kunó és Sopron, 1920–1922. *Soproni Szemle*, 2019/3. 306–313.

színű, ne nehezíthessék meg céltalanul az eljárást.¹¹ Lényeges, hogy a szóban forgó rendelet listás – korabeli kifejezéssel: lajstromos – választást hozott be a fővárosban és az úgynevezett „budapestkörnyéki” választókerületben.¹² Ennek a szociáldemokratákkal kötött megállapodás (a Bethlen–Peyer-paktum) volt a politikai háttere. Az olyan helyeken, ahol a választás lajstromos volt, ott ötezer aláírás kellett egy-egy pártlista indításához.¹³ E rendelkezésnek az volt az oka, hogy a lajstromos választókerületek az egyéni választókerületeknél nagyobbak voltak, így attól tartottak, hogy kevesebb aláírás megkövetelése esetén a választók számos apró pártcsoportra oszlának, és így a rendszer „elfajulna”.¹⁴ (Hogy ezt megértsük, megjegyezzük, hogy a korabeli választójogok többsége – beleértve a magyart is – nem ismerte a „parlamentari kuszöböt”.)

Az 1925. évi Bethlen-féle választójogi törvény már csak kisebb reformokat léptetett életbe a jelöltajánlás terén. Mivel az egynél több országgyűlési képviselőt választó törvényhatósági (ma: megyei) jogú városokban – összesen hét vidéki nagyvárosban – is bevezették a lajstromos választást,¹⁵ az ajánlók száma ekkortól listás kerületben is lehetett öteznél kevesebb, ha meghaladta volna az ottani választójogosultak 10%-át.¹⁶ Másrészt megjelent a „képviselői kedvezmény” intézménye. Ha az egyéni választókerületben jelölendő személy országgyűlési képviselő volt korábban is, elég volt megszereznie a törvényben előírt aláírások számának felét is.¹⁷ Nyilvánvalóan törekedtek tehát arra, hogy az országgyűlésnek állandó legyen a személyi állománya. Végül, a Bethlen-féle törvény már ismerte az országos listát (bár azt a gyakorlatban sohasem alkalmazták), és annak ajánlását a mai szemszögből nézve igen érdekes módon rendezte. A pártok ugyanis – meghatározott feltételek mellett – jelöltjeik listáját a képviselőház elnökéhez nyújthatták (volna) be, már a választásokat követően.¹⁸

Az 1937. évi választójogi novella kizárólag a jelölés szabályait módosította, és azt is csak az egyéni választókerületekre vonatkozóan. Azért volt szükség a gyökeres reformra, mert a képviselőjelölés intézményét addigra már mindenki a magyar választójog legtöbb visszaélésre alkalmas adó, legsebezhetőbb pontjának tartotta.

¹¹ Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvény javaslatához. In: *Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés irományai*, XIII. köt. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1925. 351. (A továbbiakban: Indokolás, 1925.)

¹² 1922. évi 2.200. M. E. sz. rend., 11. §.

¹³ Uo. 11. §.

¹⁴ Indokolás, 1925. 353.

¹⁵ 1925: XXVI. tc., 13. § (1).

¹⁶ Uo. 93. § (2).

¹⁷ Uo. 62. § (5).

¹⁸ Uo. 12. § (4), (7).

Igyekeztek ugyanis a választókerületekben minden választópolgár aláírását összegyűjteni – természetesen még hamisítások útján is –, hogy az ellenfél ne tudjon kellő számú ajánlóhoz jutni.¹⁹ A kormány arra törekedett, hogy a választójog kérdésében átmenetileg „nyugalmi állapotot teremtsen”,²⁰ és így a kormányzói és felsőházi jogkör kiterjesztését, illetve a választójog átfogó reformját felölelő alkotmányjogi reformcsomag útját előkészítse. A novellát tehát csak néhány időközi választás alkalmára szánták, és mivel a listás kerületekben nem létezett időközi választás – mert a képviselőkkel együtt a pótképviselőket is előre megválasztották –, azokra nem is terjesztették ki a hatályát.²¹ Egyébként a jelölési szabályok külön törvénybe iktatása Európában nem volt teljesen ismeretlen: a korabeli norvég szabályozás a példa erre.

A novella egyik legfontosabb újítása a maximálás volt: egy jelöltet 150-nél több személy nem ajánlhatott.²² (Emlékezzünk vissza a „régii” olasz törvényre, amely a felső korlátozást szintén ismerte.) A jelöltnek legalább száz olyan választó aláírását kellett összegyűjtenie, akik közül ötven a 30. életévét betöltötte.²³ E szabálynak az volt a célja, hogy az olyan jelölt fellépését, aki csak a „politikai kiforrottsággal” még nem rendelkező választók bizalmát élvezzi, kizárja.²⁴ (Gondoljunk a Nyilaskeresztes Párt – Hungarista Mozgalom fenyegető térhódítására.) Ekkortól már nem volt elég az

¹⁹ Megjegyezzük azonban, hogy nemcsak Magyarországon voltak jellemzőek a választási visszaélések a két háború közötti időszakban. Példaként felhozhatjuk akár a Szerb–Horvát–Szlovén (Jugoszláv) Királyságot is, ahol bizonyos visszaéléseknek ráadásul volt magyarellenes színezete is. Ld. ehhez többek között: DÉVAVÁRI Zoltán: Viharban. A Magyar Párt története a Délvidéken 1923–1925. *Aetas*, 2018/2. 40–55. Uő: *Új partok felé: kisebbségi kiutkeresés, szellemi és politikai irányzatok a Délvidéken és a Magyar Párt megalakulása (1918–1923)*. Zenta, Vajdasági Magyar Művelődési Intézet, 2014. Uő: A jog erejével, az igazság fegyverével. Jogászok a délvidéki/vajdasági magyar kisebbségi közösség megszervezésében (1918–1941). In: *Délvidéki (vajdasági) magyar jogászok a Monarchiától a Tito-korszak végéig*. Szerk. VÁRADY Tibor. Újvidék, Vajdasági Magyar Jogász Egylet, 2020. 61–113. – Megemlítjük továbbá, hogy az 1945-ös fordulat Magyarországon sem hozta el a szabad választások korszakát, legfeljebb a választásokat befolyásoló tényezőkben, illetve a módszerekben történt változás. Ld. ehhez KISS Dávid: A kommunisták és a hazaérkező hadifoglyok. In: *VERITAS Évkönyv 2021*. Szerk. FARKAS Judit Antónia – OROSZ László – SCHWARCZWÖLDER Ádám – UJVÁRY Gábor. Budapest, VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár – Magyar Napló, 2022. 311–327. Ld. még: KISS Dávid: Egy majdnem szabad választás. https://www.magyarhirlap.hu/tudomany/Egy_majdnem_szabad_valasztas (2020. június 9.)

²⁰ Indokolás „az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról” szóló törvény javaslatához. In: *Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai*, IV. köt. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1937. 253. (A továbbiakban: Indokolás, 1937.)

²¹ Uo. 254.

²² 1937: VIII. tc., 2. §.

²³ Uo. 1. § (1).

²⁴ Indokolás, 1937. 255.

üres ajánlási íveket hitelesíttetni, hitelesíttetni kellett az ajánlók aláírásait is.²⁵ Formailag ez indokolta azt – bár érzésünk szerint innen hiányzik a logikai kapcsolat –, hogy azokat, akik ajánlottak, úgy kellett tekinteni, mint akik a jelöltre leszavaztak.²⁶ Az ajánlók számának 100–150-re csökkentével a magyar rendszer tehát – sajnos csak átmenetileg – az előző fejezetben említett negyedik csoport (például Belgium, Ausztria vagy Csehszlovákia) megoldása felé vette az irányt.

A novella másik jelentősége, hogy a választási biztosítékot – angol mintára – bevezette. Ennek kétezer pengő volt az összege, mely az indokolás szerint „komoly jelölt fellépésének akadálya nem lehet”.²⁷ Ahhoz, hogy a jelölt e „kauciót” visszakapja, legalább egynegyedét meg kellett szereznie a választáson leadott szavazatoknak.²⁸

Egy évvel később, 1938-ban jelent meg a korszak utolsó választójogi törvénye, mely alapján már csak egyetlen választást tartottak, és amely rendkívüli összetettsége miatt a legkevésbé sem nevezhető a választójogi kodifikáció remekművének. Ez a jelölési szabályokat ismét módosította, tekintettel arra, hogy ekkortól az egyes vármegyék is egy-egy listás választókerületet alkottak²⁹ (viszont az egyéni választókerületek is megmaradtak),³⁰ ami maga után vonta, hogy felülvizsgálják a pártlisták ajánlására vonatkozó szabályokat.

Az új jelölési szabályok nemcsak a választókerületek típusai szerint különböztek, hanem aszerint is, hogy fellépését a jelölt országos vagy nem országos párt színeiben tervezte-e.³¹ Egyéni választókerületben ötszáz aláírásra volt szüksége, de ha országos pártnak volt a hivatalos jelöltje, csak 150-re. Listás kerületben ezeröttszáz választó aláírásával lehetett egy pártlistát elindítani, országos párt esetében azonban elég volt jelöltként 150, de összesen legfeljebb 750 választó ajánlása is.³² Az eltérő szabályozást azzal indokolták, hogy az egészen apró pártok érvényesülését így korlátozni tudják. A parlamentáris rendszerek „nagy veszedelme” ugyanis, ha a pártok túlságos elszaporodását nem sikerül megállítani. Másrészt a korábban már több országgyűlési képviselővel is rendelkező pártoknak „politikai előiskolázottsága” van, tehát a köz-

²⁵ 1937: VIII. tc., 1. § (2).

²⁶ Uo. 6. § (1).

²⁷ Indokolás, 1937. 255.

²⁸ 1937: VIII. tc., 4. § (1) és (3) b).

²⁹ 1938: XIX. tc., 3. §.

³⁰ Uo. 2. §.

³¹ Országos párt csak olyan párt lehetett, amelynek legalább négy országgyűlési képviselője volt, vagy legalább húszezer választójogosult taggal rendelkezett. Ld. 1938: XIX. tc., 82. §.

³² 1938: XIX. tc., 80. § (2), (3).

vélemény azok célkitűzései és működése felett már kritikát gyakorolhat.³³ Az ajánlók száma továbbra is maximálva volt, az említett minimumértékek csak 50%-kal voltak meghaladhatók.³⁴

Egyúttal bevezettek egy területi szabályt is: az aláírásoknak legfeljebb egynegyed részéig lehetett ugyanazon község ajánlóinak aláírását elfogadni.³⁵ Ezzel azt kívánták elérni, hogy az olyan helyi jelöltek, akik csak a saját községükben ismertek, ne ronthassák le a komolyan számításba jövők esélyeit.³⁶ Az 1938. évi törvény a választójogi novellából átvette az ajánlók korosztály szerinti megoszlására és az aláírások hitelesítésére vonatkozó rendelkezést, elvetette azonban azt, hogy az ajánlókat egyúttal leszavazottnak tekintsék.³⁷ A választási biztosíték intézményét viszont megtartotta: egyéni választókerületben az összegét változatlanul hagyta (kétezer pengő), listás kerületekben azonban – a betölthető képviselői helyek számától függően – három–ötezer pengőben állapította meg azt.³⁸ Végül, a törvény idevágó fejezete már az elején rögzítette, hogy az állam és a társadalom törvényes rendjének felforgatására irányuló politikai programmal nem lehet jelölni senkit sem.³⁹ (Emlékezzünk vissza az említett finn és észt rendelkezésekre!)

KOMPARATISZTIKAI SZEMPONTOK A MAGYAR KÉPVISELŐJELÖLÉSI RENDSZER MEGALKOTÁSÁNÁL

Az alábbiakban a fenti törvényszakaszok indokolását és parlamenti vitáját abból a szemszögből tekintjük át, hogy azokban miként jelenik meg más államokra való hivatkozás.

Jelölési rendszerének támogatására külföldi példát nem hoz az 1925. évi törvény indokolása. Vonatkozó részének nemzetgyűlési vitáján is csak egy ízben jelentkezik a komparatisztikai szempont. A belügyminiszter ugyanis a kitöltött ajánlóívek községi elöljáróság általi hitelesítésére vonatkozó indítványt arra hivatkozva utasította vissza, hogy a Csehszlovák Köztársaság ezt a megoldást alkalmazza, és erről neki

³³ Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvényjavaslatához. In: *Az 1935. évi április hó 27-ére összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai*, VII. köt. Budapest, Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1938. 91. (A továbbiakban: Indokolás, 1938.)

³⁴ 1938: XIX. tc., 80. § (6).

³⁵ Uo. 80. § (5).

³⁶ Indokolás, 1938. 123.

³⁷ 1938: XIX. tc., 80. § (4) és 81. §.

³⁸ Uo. 78. § (2).

³⁹ Uo. 75. § (2).

személyes és rossz tapasztalatai vannak.⁴⁰ Azt azonban nem tudjuk meg, hogy e tapasztalatok pontosan mit fednek. (Emlékezzünk vissza: a kitöltött ajánlási ívek hitelesítése csak 1937-ben épül be a magyar jogba!)

Természetes, hogy témakörünket illetően az összehasonlító szempont legmarkánsabban az 1937. évi választójogi novellánál jelenik meg. Indokolása felsorolja az érvényes képviselőjelöléshez szükséges ajánlások számát Európa országaiban: „Ha a külföldi viszonylatokat tekintjük, azt mondhatjuk, hogy a törvényjavaslat középúton halad, mert az egyes külföldi államokban az ajánlók száma 5–10–15–20–25–50–100–200–650 között váltakozik. Ehhez a törvényjavaslatához hasonlóan 100 választó aláírása van kikötve Belgiumban, Csehszlovákiában és Lettországbán.”⁴¹

Az idézett részt az országgyűlés képviselőházában hevesen támadta az ellenzék. Tagadta, hogy a törvényjavaslat középúton haladna, mert ahol százban van meghatározva az érvényes jelöléshez összegyűjtendő aláírások száma – például Ausztriában, Csehszlovákiában, Lettországbán és más országokban – ott lajstromos (listás) a választás, nem pedig egyéni, mint hazánkban. Továbbá figyelmeztetett, hogy bár némely külföldi államban – a magyar rendszerhez hasonlóan – az aláírások hitelesítése szükséges, lajstromos választásnál az ezzel való visszaélés kevesebb. Márpedig Belgiumban, Németországban, Finnországban, Észtországban, Bulgáriában és Romániában lajstromos választás van, így sehol sem kell egyéni választókerületben hitelesíteni az aláírásokat.⁴²

Az indokolás idézett szakaszát azonban a képviselőházi többség mellett a magyar országgyűlés felsőháza is védelmébe vette, és a százat helyes középszámnak tekintette. Megállapította, hogy bár Angliában tíz, Hollandiában negyven, Dániában minimum 25, de maximum ötven, Belgiumban pedig száz főben van az ajánlók száma rögzítve, más államok az ajánlók számát ennél magasabban állapítják meg. Az utóbbi államokra azonban egy példa sem hangzott el.⁴³

⁴⁰ Rakovszky Iván belügyminiszter beszéde, 1925. július 2. In: *Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés naplója*, XXXIV. köt. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1925. 361.

⁴¹ Indokolás, 1937. 254.

⁴² Meizler Károly országgyűlési képviselő beszéde, 1937. február 18. In: *Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*, XI. köt. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1937. 420. (A továbbiakban: Képviselőházi napló, 1935–XI.)

⁴³ Tomcsányi Móric előadó beszéde, 1937. március 16. In: *Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Felsőházának naplója*, II. köt. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1937. 89. (A továbbiakban: Felsőházi napló, 1935–II.)

Az 1937. évi választójogi novella indokolása a Magyarországon bevezetésre kerülő választási biztosíték („kaució”)⁴⁴ alátámasztására is hoz külföldi példákat: „A külföldi államok közül a képviselőjelölés – többek között – ugyancsak biztosíték letételéhez van kötve Angliában, ahol a biztosíték összege 150 font; Írországbán 100 font, Észtországban 500 észt korona, Lettországbán 1.000 lat a biztosíték.”⁴⁵ Az ellenzék azzal vette célba e magyarázatot, hogy az egyes külföldi államokban az ajánlók száma és a választási biztosíték értéke között párhuzamot vont: „Mert míg Észtországban öt ajánló szükséges és 500 észt-korona kaució, Angliában tíz ajánló és 150 font kaució, Albániában 15 ajánló és 100 arany frank kaució, Írországbán 100 ajánló és 100 font kaució, Lettországbán 100 ajánló és 1000 lat kaució, addig nálunk 100–150 ajánlóra van szükség 2000 pengő kaució mellett.”⁴⁶ (Az idézet értelmezése nem problémamentes, mivel ma már elég nehéz megállapítani, hogy akkoriban miként viszonyultak egymáshoz az egyes valutánemek.)

Az ellenzék nemcsak a választási biztosíték magas értékét kritizálta, hanem hogy a magyar szabályozás alapján a jelölt elveszíti a teljes összeget, ha nem esik rá a leadott szavazatok legalább 25%-a. Az angol példa feltűnik az érvelésben itt is: Angliában elegendő, ha a jelölt a leadott szavazatok egynolcadát, azaz 12,5%-át megkapja, és akkor a kauciót visszaadják neki.⁴⁷

A választási biztosítékról szóló intézkedést a felsőházi vitán ugyancsak komparatistikai alapon védtek, hangsúlyozva, hogy Anglián kívül más országokban is létezik kaució, csak költségekhez való hozzájárulás címén. Célja azonban mindenütt ugyanaz: az, hogy a „komolytalan” jelölteket, akik egy bizonyos minimumát sem tudják megszerezni a szavazatoknak, távol tartsa. Bár azt elismerték a felsőházban is, hogy vannak olyan államok, ahol a kauciót már a leadott szavazatok kevesebb mint egynegyedének megszerzése esetén vissza kell adni (megemlégették ekkor is, hogy például Angliában elég a szavazatoknak az egynolcadát megszerezni), az egynegyedes arányt nem tekintették túl magasnak, csak olyan maximális határnak, amit még épp el lehet fogadni.⁴⁸

⁴⁴ Ezzel az ötlettel már korábban is foglalkoztak az angol mintából kiindulva: „Felmerült angol mintára a kaució gondolata is, amely szerint a jelölteknek óvadékot kellene letenniük és teljesen komolytalan eredmény esetén ezt elvesztenék.” ACSAY Tihamér: *Lajstromos szavazás egyéni választással. A választójog kérdései*. Budapest, Magyar Nemzetpolitikai Társaság, 1934. 221–222.

⁴⁵ Indokolás, 1937. 255.

⁴⁶ Vázsonyi János országgyűlési képviselő beszéde, 1937. február 19. In: Képviselőházi napló, 1935–XI. 437.

⁴⁷ Rakovszky Tibor országgyűlési képviselő beszéde, 1937. február 24. In: Képviselőházi napló, 1935–XI. 488.

⁴⁸ Tomcsányi Móric előadó beszéde, 1937. március 16. In: Felsőházi napló, 1935–II. 90.

Ha tehát komparatistikai szemszögből ítéljük meg az 1937. évi „ajánlási” novellát, akkor megállapítható, hogy az kumulatív halmazott fel Európa országaiból mindenféle megoldást. A külföldi államokban ugyanis jellemzően vagy az összegyűjtött ajánlásokat kellett hitelesíttetni, vagy választási biztosítékot kellett letenni. Ez alól kivétel csak Románia és Észtország volt, ahol egyszerre követelték meg a hitelesítést és a kauciót. E párhuzamos rendszeren viszont sokat könnyített, hogy Romániában mindössze húsz, Észtországban pedig csak öt aláírás hitelesítése volt szükséges.⁴⁹

Jelölési szabályainak alátámasztására az 1938. évi választójogi törvény indokolása nem sorol fel külföldi példákat. Képviselőházi vitáján azonban több országra is hivatkoztak. E tekintetben a törvénynek különösen azt az új rendelkezését érdemes kiemelni, miszerint olyan programmal, mely a nemzeti állam és a társadalom törvényes rendjének felforgatására vagy megsemmisítésére irányul, országgyűlési képviselőül senkit sem lehet jelölni.⁵⁰ Az ellenzék úgy látta, hogy hasonló rendelkezés csak az Oroszországgal határos Finnországban és Észtországban van, ahol az Oroszországból származó bolsevista agitáció elleni védelmet szolgálja.⁵¹

A választási biztosíték kérdésében hasonló komparatistikai színezettel újultak ki a nézeteltérések, mint az ajánlási novella vitáján a megelőző évben. Az ellenzék ismét hangsúlyozta, hogy bár kaució egyes külföldi államokban is van, nálunk magasabb az összege, mint például Angliában vagy más országokban.⁵² Másrészt, ahol választási biztosítékot vezettek be, ott nagyszámú ajánlót sehol sem követelnek: a legtöbb ajánló Írországból szükséges – összesen száz –, másutt ez a szám a 3–5–10–15-öt nem haladja meg.⁵³ Továbbá, ahol ajánlások nagyobb mennyiségét kell hite-

⁴⁹ Meizler Károly országgyűlési képviselő beszéde, 1937. február 18. In: Képviselőházi napló, 1935–XI. 420.

⁵⁰ 1938: XIX. tc., 75. § (2). Megjegyezzük, hogy az állami és a társadalmi rendet már a '20-as évek elején külön törvény védte. Ld. erről DRÓCSA Izabella: Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk elhelyezése a XX. századi magyar büntetőjogi rendszerben. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2. 215–231. – Uő: Az államellenes bűncselekmények szabályozása Magyarországon különös tekintettel az 1921. évi III. törvényben meghatározott államfelforgatás büntetétére. *Jogtörténeti Szemle*, 2016/4. 64–67. – Uő: A politikai bűncselekmények szabályozása Magyarországon, különös tekintettel a 20. században megalkotott rendtörvényekre. In: *Jog határok nélkül*. Szerk. FEJES Zsuzsanna. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018. 61–72.

⁵¹ Vázsonyi János országgyűlési képviselő beszéde, 1938. április 5. In: *Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*, XVII. köt. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Könyvnyomdája, 1938. 574. (A továbbiakban: Képviselőházi napló, 1935–XVII.)

⁵² Buchinger Manó országgyűlési képviselő beszéde, 1938. április 6. In: Képviselőházi napló, 1935–XVII. 599.

⁵³ Vázsonyi János országgyűlési képviselő beszéde, 1938. április 5. In: Képviselőházi napló, 1935–XVII. 578.

lesíttetni, ott kaució egyáltalán nincs. Ahol kaució van, ott a hitelesítendő ajánlások száma alacsonyabb.⁵⁴ Végül, az ellenzék azt is igazságtalannak tartotta, hogy a jelölt elveszíti a választási biztosítékot, ha nem esik rá a szavazatok 25%-a. Ismét előkerült Anglia példája – és hogy a hazai közviszonyok sajnos mennyire nem hasonlítanak arra –: ott ugyanis nem kötik a kaució visszafizetését 25%-hoz, illetve három választópolgár ajánlhat⁵⁵

ÖSSZEGZÉS

Ha a két háború közötti magyar képviselőjelölési rendszer helyét keressük a korszak Európájában, akkor megállapíthatjuk, hogy Magyarország azon államok közé tartozott, ahol meglehetően magasán volt meghatározva az érvényes jelöléshez szükséges ajánlók száma. Ez azonban csak az általunk vizsgált időszak jellegzetessége, hiszen korábban nem kellett több ötven választópolgár ajánlásánál, még az Osztrák–Magyar Monarchia végóráiban sem.

A képviselőjelölés intézményét illetően a komparatiztikai szempontok legmarkánsabban az 1937. évi választójogi novellánál jelentkeznek, ami aligha meglepő, hiszen ez a jogszabály kizárólag ezt a részterületet reformálta meg. Bár a novella csak rövid ideig, az 1938. évi választójogi törvény életbeléptéig volt hatályban, mégis kiemeljük, hogy a kor Európájában Magyarországon kívül csak Norvégia helyezte a jelölésre vonatkozó rendelkezéseit külön jogszabályba. Mindazonáltal nagyon érdekes, hogy ez a tény a magyar választójogi novella indokolásába nem került bele, országgyűlési vitáján pedig egyetlen képviselő sem említette.

A magyar képviselőjelölési rendszer egyes elemei – önállóan vagy bizonyos kombinációkban alkalmazva – ismertek voltak Európa más országaiban is. A hazai szabályozás rendkívüli bonyolultsága abból következik 1937-től kezdve, hogy a jogalkotó gyakorlatilag minden megoldást egybedolgozott, ami Európa különböző államaiban létezett. Bonyolultságát még egy „saját” rendelkezéssel is fokozta: a harmincadik életévét betöltöttnek kellett lennie az ajánlók ötven százalékának. Ez volt a magyar szabályozás „hungaricum”: a korabeli Európa országaiban erre nem volt példa. Mindezek alapján azonban fel kell tennünk azt a kérdést, hogy az akkori magyar kormány a választójogi novella elfogadtatásával vajon valóban őszintén

⁵⁴ Vázsonyi János országgyűlési képviselő beszéde, 1938. április 6. In: Képviselőházi napló, 1935–XVII. 584.

⁵⁵ Propper Sándor országgyűlési képviselő beszéde, 1938. április 5. In: Képviselőházi napló, 1935–XVII. 576.

kívánta-e szolgálni a már a '20-as években annyi visszaélésre lehetőséget adó képviselőjelölés reformjának ügyét?

Végül, arra kívánunk rámutatni, hogy az általunk használt dokumentumokat – különösen az országgyűlési beszédek anyagait – csak erős kritikával szabad a korabeli európai választójogok forrásaként felhasználni. A képviselők tévedhettek, különösen politikai meggyőződésük hevében. Így beszédeik komparatiztikai tartalma inkább arra példa, hogy ők hogyan látták az egyes európai államok választójogát akkoriban, és mit gondoltak azokból elvetendőnek vagy éppen alkalmazhatónak az itthoni viszonyokra.

Az általunk áttekintett beszédekben egyébként az egyes államok jellemzően érzelmentesen jelennek meg. Mindössze két ország – de az is csak egy-egy múltó alkalmal – tűnik fel negatív kontextusban: Csehszlovákia az ajánlóívek hitelesítése körüli csalások, Szovjet-Oroszország pedig a bolsevik agitáció miatt. Anglia viszonylag gyakori említése viszont utal arra, hogy Magyarországon (is) mérvadónak tartották az ottani közviszonyokat.