

*„Szerencsétlenebb és kevesebb előrelátással megfontolt törvényszakaszok talán nincsenek is a magyar Corpus Jurisban, mint azok, amelyek a képviselőjelölés mai intézményét iktatják oda.”<sup>1</sup>*

(Zsedényi Béla, 1931)

Hollósi Gábor

## A képviselő-jelölési rendszer problematikája a két háború közötti közjogi szakíróink munkáiban

### 1. Az alkalmazott módszerről általában

Témánk feldolgozásánál abból indultunk ki, hogy a Horthy-korszak országgyűlési választásai köré csoportosítottuk időrendben az általunk legfontosabbnak vélt korabeli közjogi szerzők tanulmányunk tárgyát érintő főbb munkáit, egyes esetekben ugyanazon mű átdolgozott kiadásait. Így mutatjuk be azt, hogy miként formálódott a képviselő-jelölési rendszer kritikája a két háború közötti közjogi szakirodalomban a választások hatása alatt.<sup>2</sup> Módszerünkben azonban nem lehettünk egészen következetesek, hiszen az 1935. évi választásokat követően már nem a fennálló rendszer, hanem az új választójogi törvény javaslatának kritikái a lényegesebbek. Továbbá, mert az 1939. évi választás volt az utolsó általános országgyűlési választás a korszakban, célszerűnek tűnt, hogy ezzel csak lazább összefüggésben foglaljuk össze az 1938. évi választójogi törvény jelölési rendszerét illető megállapításokat. Mindenekelőtt azonban azt tartottuk fontosnak, hogy egy önálló fejezetbe gyűjtsük ki a korabeli szerzők munkáiból – megjelenésük időpontjára tekintet nélkül – a képviselő-jelölés mibenlétére vonatkozó „dogmatikai” álláspontokat. A kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseket tanulmányunkban csak szükség szerint ismertetjük, mivel korábban azt már megtettük.<sup>3</sup>

### 2. A képviselő-jelölés fogalma és célja a korabeli szakirodalomban

A Horthy-kori közjogi szakirodalomban feltűnő a képviselő-jelölés intézményéről kifejtett precíz dogmatika hiánya. A csekély kivételhez tartozó szerzők egyike Zsedényi Béla, a miskolci evangélikus jogakadémia tanára, akit később, 1944 decemberében az ideiglenes nemzetgyűlés elnökévé választottak. Ő nagyobb figyelmet szentel erre 1927-ben megjelent munkájában.<sup>4</sup>

„A képviselőjelölés – írja –, mint intézmény annyit jelent, hogy képviselővé a megválaszthatóság általános kellékeivel rendelkezők közül csak az választható, aki szabályszerűleg képviselővé jelöltetvén, ezáltal a megválaszthatóság különös kellékével is felruházott. Lényege azonban az is, hogy korlátot állít a választójogosultság érvényes gyakorlása elé, amennyiben érvényesen nem lehet bárkire, hanem csak arra szavazni, akit szabályszerűen jelöltek.”

Vegyük észre, hogy Zsedényi a képviselő-jelölés intézményét a passzív és az aktív választójoggal egyszerre hozza összefüggésbe.

Ugyancsak ő az egyik szerző a korban, aki a képviselő-jelölést világosan két aktusra bontva, az ajánlást és a jelölést definiálja. Nála az ajánlás a választópolgárok meghatározott létszámú csoportjának szabályszerű akaratnyilvánítását jelenti, arra nézve, hogy valaki lehetőséget kapjon, hogy a választásokon képviselőjelöltként fel tudjon lépni; a jelölés pedig – nézete szerint – a törvény által felhatalmazott funkcionáriusnak az ajánlás szabályszerűsége feletti döntését, illetve az ajánlott személy jelöltté nyilvánítását fedi. Polner Ödön akadémikus – nyugdíjazásáig, 1935-ig a szegedi Ferenc József Tudományegyetem professzora – az 1938. évi választójogi törvény javaslatáról elhangzott előadásában<sup>5</sup> azonban másként értelmezte a két fogalmat. Megállapította, hogy választójogi törvényeink 1913-tól kezdve „képviseelőjelölés” fejezetükben voltaképpen a képviselőjelölt ajánlásáról rendelkeznek. Az ajánlás azonban már a választás része, hiszen ha csak egy jelöltet ajánlanak érvényesen, azzal a választás is megtörténik egyben. A jelölésre viszont mindig az ajánlást – így a választást – megelőzően kerül sor. A magunk részéről Polner álláspontját osztjuk, azzal, hogy mi mindig a jogszabály szövegezéséből indulunk ki vizsgálódásunkkor.

Zsedényi szerint a képviselő-jelölésnek egyrészt technikai célja van, azaz előzetes elekción a választás megkönnyítésére, azok kiválogatására, akiket a választók tekintélyesebb csoportja támogat, másrészt pedig erkölcsi: megakadályozni az „önjelölteket”, akiknek a megválasztásuk teljesen valószínűtlen, de szereplésük a korrupció lehetőségeit tágítja. E célok közül egyiket-másikat Istványnosan más közjogi szerzők is említik, így Egyed István, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem közgazgatási jog tanára is.<sup>6</sup> Ha fellapozzuk 1943-ban megjelent könyvét, abban azt találjuk, hogy arra szolgál a képviselő-jelölés, „hogy a választás csak olyan egyének, illetőleg lajstromok között folyhasson le, akik mögött a választóközönség tekintélyesebb hányada áll; ellenkező esetben ugyanis sok lenne az önjelölt s minden kis csoport külön jelöltet állítana, ami a szavazatok rendkívüli szétoszlását tenné lehetővé és biztos többség hiányában pótválasztások tartását tenné szükségessé.”<sup>7</sup> Szintén 1943-

ban megjelent könyvében igencsak pontatlanul fogalmaz a kolozsvári tudományegyetem tanára, Csekey István, aki szerint a képviselő-jelölés célja, „hogy csak olyan jelöltekre, illetőleg lajstromokra szavazzanak, akik, illetőleg amelyek a választókerület nagy részének bizalmát bírják”.<sup>8</sup> Szintén „választókerületet” említ egy korábbi művében Egyed is, holott helyesebb a választókerületben választójogosultsággal rendelkezőkről beszélni.<sup>9</sup>

### 3. Az 1926. évi választások reflexiói

Bár az új képviselő-jelölési rendszert már a 2200/1922. M. E. számú rendelet életbe léptette, az első fontosabb kritikák csak az 1925. évi XXVI. tc. alapján, 1926 decemberében tartott választások után jelentkeztek. Talán az intézmény igazi arcának időigényes felismerése, de lehet, hogy a törvény gyakorlati alkalmazásának bevétele volt az oka, hogy az 1926-ban napvilágot látott számos közjogi munka képviselő-jelölésre vonatkozó kritikát nem tartalmaz. Térffy Gyula kúriai tanácselnök – valószínűleg még 1925-ben megjelent – *Az új választójogi törvény* kötetében pusztán a törvény szövegét jegyzeteli annak Indokolásának, illetve a nemzetgyűlés választójogi bizottsága jelentésének odavágó részeivel.<sup>10</sup> A budapesti jogi kar rendes tanárai közül a későbbi akadémikus, Tomcsányi Móric *Magyar közjogának* első kiadásában a választójogi törvényt még mint nem hatályba lépett törvényt ismerteti, így a képviselő-jelöléssel is csak a szabályok szintjén foglalkozik. Hozzá hasonlóan e szabályok kommentálását a nála 15 évvel idősebb Kmety Károly *Magyar közjogának* hatodik, utolsó kiadása is mellőzi.<sup>11</sup> Szintén csak leírást ad a pécsi tudományegyetem híres nemzetközi jogásza, Faluhelyi Ferenc, továbbá Egyed István, akit egyik kritikusa gúnyosan a „provizórium közjogászanak” nevezett.<sup>12</sup> Egyed e – mai szemmel inkább megtisztelő – jelzőt a *Mai közjogi berendezéseink* első kiadásával érdemelte ki, a másodikban viszont kétségkívül elszévesztve jelentette ki, hogy „igen nagy gonddal képezi ki az új törvény a választások tisztaságának a garanciáit”.<sup>13</sup> Arra hivatkozott, hogy a választási biztost a rendes bírák közül kell kijelölni – e ténynek egyébként hasonlóan nagy (túl nagy) jelentőséget tulajdonított Tomcsányi is.<sup>14</sup>

A képviselő-jelölési rendszerről átfogó kritikát legelőször Zsedényi fejtett ki a már említett, 1927-ben megjelent művében, komparatistikai szempontokat is figyelembe véve és dogmatikai igényességgel. Ebben hangsúlyozta, hogy a jelölés az előkészületi cselekmény jellegét meghaladta, a választást immár két részre osztja, és nem ritkán a jelölés körül folyik le a választási harc. A túl magas ajánlási számok következménye, hogy a pártok az ellenfél jelölésének ellehetetlenítésére törekednek. A közigazgatási apparátus – különösen a vidéki kerületekben – a kormány jelöltjének óriási előnyt biztosít: már 24 óra alatt annyi aláírást gyűjt, hogy más nem tud fellépni.<sup>15</sup> Így a hivatalos preszsió is csak növekszik: a szavazás napján a választó színelhet beteget, az ajánlási ívekkel viszont naponta kereshetik. Azonban több esetben előfordult a választásokon, hogy a jelöltre az ajánlóinak csak kis töredéke szavazott.

Az ellenjelöltnek tehát két lehetősége marad: vagy aláírásokat hamisít vagy hamisítat, vagy megvesztegeti az ajánlókat. Az aláírások hamisítása eredményes lehet, hiszen a választási biztos nem dönthet a valódiság kérdésében, legfeljebb csak az ügyességet keresheti meg, és azt is csak a választást követően. Ez viszont nem jelent reális veszélyt, mert a hamisítások bizonyítása nagyon nehéz, illetve az eljárás csak évek múltán hoz eredményt. A vesztegetést sem egyszerű bizonyítani, ráadásul könnyebb aláírást, mint szavazatot venni. Elő is fordult a választásokon, hogy az aláírástól lelkiismeretlen emberek egész csoportja az utolsó napokig tartózkodott, hogy ajánlását a bajbajutott jelöltnek felajánlva tisztességtelen jövedelemhez jusson. A jelölés ettől eltekintve is súlyos pénzkérdéssé vált, mivel elterjedt, hogy az egyes községeket az ajánlási ívekkel a „felhajtók” busás napidíj fejében járják. Zsedényi szerint mindez demoralizál, azaz a választási eljárás komolyságát kockára teszi, ezenkívül hangoztatta, hogy a választások titkosságának elvével csak kismennyiségű aláírást lehet összegezgetni.

E bajok orvoslására a kiváló jogtudós az ajánlók számának radikális csökkentését javasolta, azt két-háromszázra apasztotta volna. Alternatívaként az olasz modell átvételét tanácsolta, melyből kiindulva az érvényes jelöléshez a választókerületben választójoggal rendelkezők legalább 3, de legfeljebb 5%-ának, végső esetben azonban legalább 5, de legfeljebb 10%-ának lenne szükséges az aláírása. Lényegesnek vélte, hogy az aláírók száma minden esetben maximált legyen, és a választási biztos a maximális számon felüli aláírásokat érvénytelenítse. Legfeljebb öt-száz aláírás esetén megkívánhatónak tartotta azt is, hogy azokat vagylagosan politikai hatóságokkal, bíróságokkal, esetleg e célra kiküldött bírákkal kelljen hitelesíttetni. A többes ajánlásban való részvételt szigorúan büntette volna, ám úgy, hogy az az ajánlás érvényességére nem hat.

Zsedényit követően kritikai észrevételekkel találkoztunk a pécsi tudományegyetem professzora, a későbbi akadémikus, Molnár Kálmán<sup>16</sup> *Magyar közjogának* második kiadásában is, melynek 1928-ban megjelent második kötetének ideillesztjük tárgyba vágó sorait:

„A képviselőjelölt ajánlására vonatkozó szabályok az új választójogi törvény leginkább kifogásolható rendelkezései. Bonyolulttá és költségessé (aláírások gyűjtése) teszik a választást és tág teret nyitnak a választási visszaéléseknek (aláírások hamisítása, választók befolyásolása, vesztegetés), ami egyrészt az állampolgári erkölcsök lazítására vezet, másrészt a kifogásolható módon született képviselőház tekintélyének csorbulását idézi elő.”<sup>17</sup>

Molnár ezenkívül felfigyelt a törvény képviselő-jelölésre vonatkozó részének egy kisebb hiányosságára is, továbbá egy helyen a javaslati szöveg megváltozását is megemlíti.<sup>18</sup> Ezeket itt bővebben nem fejtjük ki.

## 4. Az 1931. évi választások reflexiói

1931-ben Zsedényi újabb munkával jelentkezett: ekkor már *Új választójogot!* követelt, melyben némi módosítással fenntartotta korábbi nézeteit a képviselő-jelölést illetően, valamint néhány új kritikai észrevételt is tett.

A Budapest déli választókerületében történt tömeges aláírás-hamisítások kapcsán<sup>19</sup> megállapította, hogy helytelen a belügyminiszternek az a törvénymagyarázata, miszerint többszörös aláírás esetén az aláírás azon az íven érvényes, amelyet először vizsgálunk. „Ez a magyarázat [...] – írja – sem a törvénynek, sem az igazságnak meg nem felel, a legkevésbé azonban az általánosan elismert erkölcsi és jogi elveknek...”,<sup>20</sup> hiszen pusztán a sorrend alapján a hamisított aláírásnak szerez érvényt a valódival szemben. Ez pedig arra vezet, hogy „A vizsgálat szempontjából első jelölt vagy párt [...] nyugodtan benyújthatna volna a kerület összes választóinak hamisított aláírásait, írmagnak sem maradt volna ebben az esetben ajánló az ellenjelölt vagy ellenpárt részére.”<sup>21</sup> Ugyanezt eredményezte, ha a választási biztos vagy a választási bizottság még az 1922. évi választójogi rendelet egyik szabályát segítségül hívva az ismétlődő aláírásokat minden jelölt ajánlási íven érvénytelenítette.

Zsedényi nem pártolta, hogy az angol mintára ekkor már felmerült óvadékrendszer<sup>22</sup> beépítsék a magyar választójogba. Az óvadékot egyrészt elvileg vélte helytelennek, mivel az a választhatóság előfeltételeiben méltánytalan különbségeket tesz. Csak „első látszatra” tartotta célszerűnek gyakorlati szempontból is: addig, amíg a választási rendszer főleg egyéni kerületeken nyugszik. Ám a fejlődés irányát nála épp a listás rendszer bevezetése jelentette, amivel az óvadék már nem fér össze. Súlyosan terhelné a pártokat, amikor minden választókerületben vagy azok többségében listát állítanak.

Bár Zsedényi továbbra is az 1923. évi olasz választójogi törvény jelölési rendszerének meghonosítását javasolta, mivel a szóban forgó írásában kifejezetten a listarendszer bevezetése mellett szállt síkra, korábbi nézetét annyiban módosította, hogy egy-egy listás kerület 120–130 000 választójára tekintettel ezer lehetne a megkívánt ajánlók maximális száma. Érdemes még idéznünk az akkori jelölési rendszerről a véleményét: „ez így nem maradhat, mert ha így marad, diszkreditálni fogja előbb-utóbb parlamentünk egész tekintélyét”.<sup>23</sup>

1932-ben jelent meg Tomcsányi közjogának második kiadása, melyben a képviselő-jelölési rendszert egy rövid jegyzetben már ő is kritizálja:

„Az ajánlási rendszer ilyen szabályozása törvényünknek talán legelhibázottabb rendelkezése. Először is aránylag igen magas a megkívánt ajánlók száma. De az ajánlási ívek aláírása körül is nagyon sok visszaélésre ad okot a mostani eljárás. Ilyen visszaélés: több ajánlóívnek ugyanazon személy részéről való aláírása, ami az aláírás érvénytelenítését vonja maga után, de nincs szabály arra, hogy melyik íven érvényteleníthessék az aláírás. A tapasztalat szerint sok az aláírások hamisítása is. Mindez nagyon megnehezíti az aláírások ellenőrzéseit-

nek munkáját is. Helyesebb az a rendszer, amely a székesfővárosi bizottsági választásoknál van érvényben s mely szerint az aláírások csak a hatóságilag hitelesített szelvény hozzáillesztése esetén érvényesek.”<sup>24</sup>

Az idézet utolsó mondatából jól látható, hogy Tomcsányi a szelvényrendszer híve volt.

Témánk szempontjából azonban nem ő és nem is Zsedényi a legfontosabb szerzője az 1931. évi választásokat követő időszaknak, hanem Harmath Jenő budapesti ítélőtáblai tanácselnök, aki mint székesfővárosi választási főbiztos tapasztalta meg a képviselő-jelöléssel kapcsolatos visszásságokat. A rendszert a Magyar Jogászegylet Közjogi és Közigazgatási Jogi Szakosztályában elhangzott előadásában kritizálta 1932-ben, előadása nyomtatott formában a következő évben jelent meg.<sup>25</sup>

Harmath négy hibára vezette vissza azt a tényt, hogy a jelölési rendszer „különösen a névaláírások hamisításának megdöbbentő mérvű elszaporodását tette lehetővé”. Az első a megkövetelt aláírások „túlzásba menő” nagy száma, mely hivatalosan a komolytalan önjelöltek távol tartását szolgálta. Harmath e célt életszerűtlennek vélte, hiszen ha csak egyetlen választó is mandátumra ajánlja a pályázót, az önjelölt már nem lehet. Ezt az 1848-as választójogi törvényhozás is így fogta fel. Elutasította továbbá azt az indoklást, hogy a választójogosultság kiterjesztése nyomán népesebbé váló választókerületek miatt kellett felemelni az ajánlók számát. Hangsúlyozta: az emelés mértéke a kerületek népesebbé válásával nincs arányban. Ezenkívül azt az érvt sem tartotta helytállónak, hogy a kis pártok fokozzák a választási izgalmat. Ahogy az önjelölt (alig támogatott személy) sem, akinek a fellépése legfeljebb általános derűltséget kelt. A magas szám elleni legerősebb ellenérvt Harmath abban látta, hogy egy kis párt egy listás kerületben kevesebb szavazattal, mint ahány ajánlással indulni tudna, már mandátumhoz juthatna. A törvénynek pedig azt a szabályát „szokatlan kedvezménynek” nevezte, hogy a választást megelőző országgyűlésen mandátummal rendelkező jelöltek ajánlásához feleannyi választó szükséges.

A rendszer második hibájának azt tartotta, hogy a rendelkezésre álló idő alatt lehetetlen ellenőrizni az ajánlásokot. A nyíltan szavazó kerületekben a választók névjegyzékéből a választási biztosnak személyesen kellett az ajánló nevét kikeresnie, hogy a nevet, a foglalkozást, az életkort és a lakóhelyet összevethesse. Csakhogy erre a törvény értelmében 48 órája volt, amely legfeljebb két nappal volt meghosszabbítható,<sup>26</sup> holott akkor is legalább három ajánlót kellett azonosítani, ha mindössze három jelölt indult. Listás kerületekben az eljárást még nehezkesebbé tette, hogy ott az ajánlásokat öttagú választási bizottság, ülésen bírálta el. Az ülésen jelen lehettek a pártok képviselői is, akik jogosultak voltak észrevételeket tenni,<sup>27</sup> a választási biztosnak az eltérő véleményét pedig jegyzőkönyvbe kellett venni. Így ha legalább öt párt indult például Budapesten, akkor 25 000 ajánló választójogosultságának ellenőrzése volt szükséges. Ezt az 1931. évi választások alkalmával úgy oldották meg, hogy a székesfővárosi választási bizottságok mellé a közigazgatási hatóságoktól néhány száz „ad hoc” munkaerőt kirendel-

tek, akik – a választási bizottság tagjaitól megkívánt eskü nélkül, illetéktelenül – felváltva turnusokban, éjjel-nappal dolgoztak az ajánlási ívek felett.

Harmath azt kifogásolta a szabályozás harmadik hibájaként, hogy a törvény nem követeli meg az ajánlási íveken az aláírásokat gyűjtő egyén nevének és lakásának feltüntetését, illetve, hogy nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely valakit kifejezetten felelőssé tenne az aláírások valóságáért. A választójogi törvény ugyanis csak az olyan személyt büntette vétség miatt, aki az ajánlási ívbe más nevét jogosulatlanul beírta.<sup>28</sup> Az ajánlások átnyújtói így – az 1919-es szabályozás által megállapított<sup>29</sup> – felelősségtől szabadultak, ami tárt kaput nyitott a névalíráshamisítóknak. Harmath úgy vélte, hogy az aláírásokat gyűjtő egyének saját kezű aláírásával kellene igazolnia az ajánló névalírása mellett, hogy az ajánló saját kezűleg írta alá az ívet.

Végül, negyedik hibaként szóvá tette, hogy a törvény nem rendelkezik arról, hogy többes ajánlás esetén valamelyik érvényes lesz-e, és ha igen, akkor melyiket vegyék figyelembe; illetve nem rögzíti, hogy ki dönti el, hogy többes ajánlás történt-e, továbbá nem írja elő az aláírások keltezését sem, így hogy melyik keletkezett előbb, nem állapítható meg. Csak annyit rögzít a törvény, hogy minden választó egy ajánlásban vehet részt, és kihágásért bünteti e szabály megszegőjét.<sup>30</sup> Harmath – miként Tomcsányi is – a megoldást a szelvényrendszer bevezetésében látta, melynek lényege, hogy a hatóság minden választó részére szelvényvel ellátott szavazóigazolványt ad. A szelvény felhasználása úgy történik, hogy az ajánlóívre az ajánló saját kezű aláírása mellé felragasztják a szavazóigazolványának szintén saját kezű aláírásával és hivatalos bélyegzőlenyomattal ellátott szelvényét is, így a szelvény hamisítása – közokirat-hamisítás – nélkül már nem tud újabb ajánlásban részt venni. Tudniillik az a törvényi garancia, hogy a választási biztos, ha bármely aláírás érvényessége tekintetében aggálya van, a választás befejezése után az ajánlási ívet köteles átadni az illetékes ügyészhez, hogy a büntetőeljárást megindítsa,<sup>31</sup> „mint garanciák erőtelnek, hatástalanok, mert a gyakorlatban tartalmatlan, üres fenyegetésnek bizonyultak, amire a névalíráshamisítók már régen rájöttek” – írja Harmath.<sup>32</sup> Megkövetelte volna továbbá azt is, hogy ne csak a titkosan választó kerületekben kelljen az ajánlást saját kezűleg aláírni.

Zsedényihez hasonlóan, ám Borsos Endre közigazgatási bíróval szemben<sup>33</sup> az angol óvadékrendszer átvételét ő is ellenezte. Az óvadék magánjogi intézmény Harmath szerint, a választás viszont közjogi aktus, ahol az állam a jelölttől nem követelhet semmit, a jelölt pedig semmiféle szolgáltatással sem tartozik. Az óvadék valójában a jelölt „csúfos bukása” esetére előre letétbe helyezett bírságpénzt jelent, ami igazságtalan, mert a vagyontalan jelölttel szemben előnyben részesíti a vagyonos jelöltet.

Harmath három alternatívát vázolt a visszaélések megfékezésére. A polgári perrendtartás egyik szabályát segítségül hívva az aláírások hamisítatlanságát védelmezte volna. E védelmet természetesen megdönthetőnek tekintette, mégpedig a választási biztos előtti kifogásolási eljárásban, és még a választást megelőzően. Maga is belátta azonban,

hogy ezzel a választás elnyúlna. Másik megoldásként a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924. évi XXVI. tc. javaslati szövegében még szereplő rendelkezés átültetését tanácsolta: az ajánlóíveket a hatóság megbízottja előtt személyesen kelljen aláírniuk a választóknak. (A fővárosban e helyett végül is a szelvényrendszert vezették be. „Valószínűleg a gyakorlati kivitel nehézségeitől riadtak vissza – mert különösen a fővárosban 40–50 ezer ajánló személyazonosságának igazolása és sajátkezű névalírásának ellenőrzése a közigazgatási hatóságok viharezett erejét is meghaladta volna” – indokolja Harmath.)<sup>34</sup> A harmadik alternatívát a névalíráshamisítások hitelesítésében látta, amit a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. már alkalmazott a törvényhatósági bizottsági tagok választásánál a törvényhatósági jogú városokban. Erre vonatkozóan azonban Rácz József ítéletábrái bírójelölését jegyezte, hogy több helyen is üres formalizmussá váltak a hatósági aláírás-hitelesítések: az előjárások tagjai valójában nem voltak jelen.<sup>35</sup>

Harmath szerint az ajánlók számát százra kellene leszállítani, ami több képviselőt választó kerületben ugyan lehet több, de az ötszázat semmi esetre sem lehet meghaladni. Így a választójog szabad gyakorlásának és a kisebbségi képviselő kialakulásának törvényes akadálya nem lesz, titkos választásnál pedig – ahol kötelező volt szavazni – nem fordul elő, hogy üres lappal szavaznak azok, akik nem voksolhatnak a nagy ajánlási szám miatt már eleve elbukott jelöltjükre. Ezzel nem kerülne veszélybe a közbéke sem.

Zsedényin, Tomcsányin és Harmathon kívül még mindenképpen említést érdemel Polner Ödön, „a magyar közjogászok Nesztora”<sup>36</sup>, aki kifejezetten a törvényalkotás szempontjából bírálta az 1925. évi választójogi törvényt a szegedi Ferenc József Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi Szakosztályában elmondott előadásában. Előadásának leírt változata – Harmathéhoz hasonlóan – szintén 1933-ban jelent meg, melyben néhány sorban a képviselő-jelölési rendszer visszasságait ő is felemlítette:

„A törvénynek egyik legjellemzőbb tulajdonsága a lehetetlen jelölési rendszer. E rendszert már elég általánosan elítélték és tárgyilagosan kimutatták képtelenségét. [...] Az ajánlók számának e rendkívüli szaporítása folytán való megnehezítése a jelölésnek igen alkalmas a választási izgalom fokozására, a visszaélési alkalmak szaporítására és a választással járó költségek megduzzasztására, de tárgyilagosan elfogadható indoka alig van. Az 1925-i törvény javaslatának indoklásában foglalt egyetlen az az érv, hogy szükséges a jelölésnek nagyszámú ajánláshoz kötése, nehogy az önjelöltek jelöltként fellépése a választást céltalanul megnehezítse, önmagában összedől, ha meggondoljuk, hogy e nehézkes jelölési rendszerrel az összes választások sokkal inkább megnehezítettnek, mintha egyik-másik kerületben néha önjelölt lépne fel.”<sup>37</sup>

## 5. Az új választójogi törvényjavaslat kritikái

Az 1935-ös választások végleg megpecsételték a képviselő-jelölésre vonatkozó szabályok sorsát, erre úgy emlékezik vissza három évvel később keletkezett művében Molnár Kálmán, hogy „Az 1935. évi általános választásnak közigazgatási bírósági ítéletek hosszú sora által megállapított szégyenletes jelenségei sürgős szükségké tették az ajánlási rendszer haladéktalan megváltoztatását...”<sup>38</sup> Megszólt a *Pesti Hírlap* hasábjain a korábban Nobel-díjra jelölt – és nem melleleg: jogvégzett – kiváló író, Herczeg Ferenc is,<sup>39</sup> tőle származik az ötlet, hogy az ajánlási rendszert akár egy egyszakaszos novellával is meg lehetne változtatni.

A visszaszabályozást egyelőre csak átmenetileg és kizárólag az egyéni választókerületekben módosító 1937. évi „ajánlási novella”<sup>40</sup> értelemszerűen nem esett túl nagy súllyal latba a szakirodalomban. Molnár azt a szakaszát, hogy „Az ajánlás érvényesnek elfogadott 100 aláíróját úgy kell tekinteni, mint akik az ajánlott jelöltre leszavaztak...” „egyébként sem nagyon indokolható rendelkezések” tartotta.<sup>41</sup>

Viszont az új választójogi javaslatról – mely számos módosítás után 1938-ban törvény lett – több igen lényeges kritika született. Az egyik Ferdinandy László, Ferdinandy Gejza, az MTA levelező tagjának fia, ügyvéd műve, akinek a nyomtatott kiadás alapjául szolgáló előadása még 1938 elején, a Deák Ferenc Társaság vitaülésén hangzott el. Ebben újfent terítékre került a képviselő-jelölés ügye.<sup>42</sup>

Ferdinandy – aki egyébként a „népies pluralitás” híve volt –, immár a vármegyék területére is kiterjeszteni kívánt listás választási rendszerről úgy gondolkodott, hogy az elveszi a néptől és a pártvezetőségekhez helyezi át a jelölési jogot. Visszaféjlődést látott a törvényjavaslatban az 1937. évi novella „jól bevált” rendelkezéseihez képest, mivel az óvadékrendszert megtartotta, ám vele párhuzamosan az ajánlók számát annak maximálása nélkül ismét felemelte. (A végleges törvényszöveg azonban már előírta, hogy csak 50%-kal lehet meghaladni a megkövetelt számokat!)<sup>43</sup>

Ferdinandyknak talán arra a szakaszra vonatkozó észrevétele a legérdekesebb, mely szerint kevesebb (150–750) ajánlás is elegendő országos párt listájának vagy jelöltjének, feltéve, ha a jelöléshez előzetesen hozzájárult a párt képviselőre jogosult központi szerv.<sup>44</sup> Úgy látta, hogy ezzel a „hivatalos jelöltséget” alkotmányjogi fogalom má emeli a javaslat, és az ilyen jelölteknek alkotmányjogi kedvezményt ad, holott közjogokkal nem lehet felruházni olyan szervet, amely sem törvényben, sem rendeletben nincs szabályozva. Az egyesületi jog<sup>45</sup> ugyanis nem terjedt ki a pártokra a korban, így a pártok – különösen vezetőiségük – közjogilag szabályozatlan fogalmak voltak. Másrészt nyitva hagyott kérdésnek találta azt is, hogy ha épp egy nagyobb párt szakadása miatt kell a Házat felosztatni, akkor az ajánlási kedvezmény a párt melyik részét illeti.

Polner Ödön, akinek „munkái általában a jogász elemzés kiválósága által tűnnek ki”<sup>46</sup>, szintén kifejtette a tör-

vényjavaslattal kapcsolatos nézeteit. A Ferenc József Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi Szakosztályában tartott újabb előadása 1938-ban látott napvilágot nyomtatásban. Polner – aki egyébként a többes szavazati jog híve volt, és az arányos választási rendszertől óvott, illetve a férjezett nőknek nem adott volna választójogot – helyeselte azt az új rendelkezést, hogy a jelölt a saját személyére nézve tájékoztató nyilatkozatot adjon. Csakhogy erre szerinte nem őt, hanem az őt jelölni kívánó kerületi választók szervezetét kellene kötelezni, mivel az a helyes, ha a jelölést nem a jelölendő személy kezdeményezi. Felfedte továbbá azt a dogmatikai zavart, hogy mivel e tájékoztatót a jelöltnek még az ajánlása előtt kell adnia, a képviselőjelölt kifejezést már a képviselő-jelölésről – mint említettük: valójában az ajánlásról – szóló fejezet előtt használja a javaslat. A képviselő-jelölés utáni fejezet pedig a „Választási eljárás” címet viseli, így míg a képviselő-jelölést csak a választással és a szavazással helyezték szembe az eddigi törvényeink, e javaslat már az egész választási eljárással is. Ezenkívül érdekes Polnernek az az angol mintán nyugvó gondolata, miszerint nem a választás, hanem az ajánlás napjának, és ha szükséges, a szavazás napjának kitűzéséről kellene rendelkezni a jogszabályban. Ezek szerint a kiváló közjogász továbbra is számolt az egyhangú választások nagy számával?

Polner sajnálatosnak vélte, hogy az ajánlók számát tekintve nem történt az 1937. évi novellához hasonló mérvű csökkentés a listás kerületekben, és „még sajnálatosabb, hogy az új javaslat mintegy megbánva az 1937:VIII. t. c. enyhítését”<sup>47</sup> az ajánlók számán ismét emel. Ennek azért sem látta értelmét, mert az országgyűlésben már képviselt pártok programjával fellépő jelöltek úgyis kapnak a magas ajánlási számból kedvezményt, és mivel ezekből sokkal többen lesznek, a kiváltságolás folytán a magasan megállapított szám nagyrészt elveszíti jelentőségét. „Kicsinyesnek látszó eszköznek” nevezte, ha a pártok elaprózódását az ajánlások nagy számával gátolják meg. Ha egy pártprogramnak van visszhangja, miért ne nyilvánuljon meg? – kérdezte. Úgy érezzük, ezzel Polner a törvényes államrend megdöntésével fenyegető nyilas mozgalmat némileg alábecsülte, moralista gondolkodását tükrözi az a mondata, miszerint „A magyar nép józanságától mégis lehet talán annyit várni, hogy bármiféle zöldség nem kap döntő súlyú többséget...”<sup>48</sup> Hiit a választási biztosíték korlátozó szerepében; az ajánlások kisebb (kedvezményes) számát is túl nagynek, felesleges költségnek, hasztalan idő- és munkapazarlásnak tekintette.

A központilag elismert hivatalos jelöltek intézményének törvényesítését – Ferdinandyhoz hasonlóan – Polner is elfogadhatatlannak tartotta, hiszen e rendelkezés jogintézménnyé teszi a politikai pártokat, ami „A parlament rendszernek olyan elfajulása, amely egyenesen megsemmisítésére vezet”<sup>49</sup> – írja. Gondolatmenetében eljutott egyetlen pártnak jogintézménnyé tételéig, az állammal való azonosításáig. Az ajánlók számának egyöntetű (kivételem nélküli) megállapítását javasolta, azért is, mert a „hivatalos jelöltség” a választókerület függetlenségét csorbítja. A törvényjavaslatot összességében sem tartotta szerencsés alkotásnak.

Az 1938. évi választójogi törvény javaslatának harmadik nagy kritikusa Hegyemegi Kiss Pál volt, aki 1909-ben *sub auspiciis regis* doktorált a kolozsvári jogi karon. Bár nem tudományos pályán bontakozott ki tehetsége, a választójogot mélységében ismerte, hiszen kispapként 1922 és 1935 között a nemzet-, majd országgyűlésben folyamatosan Debrecen képviselte. 1935-ben azonban nem jutott mandátumhoz, így épp annak az országgyűlésnek nem lehetett tagja, amely az új választójogi törvényről szavazott. Ezért miután megismerte a törvényjavaslatot, sietve könyvet írt arról,<sup>50</sup> hogy az országgyűlésbe bekerült párttársai és barátai ellenérveléséhez segítséget nyújtson. (Kötete első részében ismerteti a kispapárt titkos választójogért vívott küzdelmét és a párt választójogi elgondolásait is.)

Hegyemegi megállapította, hogy a képviselő-jelölés korábbi gyakorlatán a törvényjavaslat alig változtat, „nagyon kevés a simítás” abban, sőt az 1937-ben már megszavazott plutokratikus kaució (óvadék) rendszert is fenntartja. „Aki szegény ember, annak nem szabad politizálnia”, illetve, így kialakul a jelölteknek egy olyan típusa, „akik valahonnan máshonnan kapják a pénzt, idegen tényezőktől, ami nagyon veszedelmes, aggályos nemzetbiztonsági szempontból is” – panaszkolta.<sup>51</sup> Helytelenítette, hogy az ajánlók száma „igen tekintélyes”, hivatkozva Puky Endrének, a közigazgatási bíróság elnökének véleményére, aki szerint túl nagy ajánlási számokkal nem szabad dolgozni magas kaució mellett. Továbbá Hegyemegi úgy látta, hogy az a két szabály, hogy felerészben 30. életévüket betöltöttnek kell lenniük, illetve csak egynegyedük kerülhet ki ugyanabból a községből az ajánlóknak, a helyzetet csak rontja, hiszen így még könnyebb érvénytelenné tenni az ellenfél ívét kettős aláírásokkal. „Apró kis kihágási büntetéssel sújtja e kettős ajánlók a törvény, szóval maradt ezen a téren is minden a régiben, csak legfeljebb nagyobb a hókusz-pókusz”<sup>52</sup> – összegezte véleményét rezignáltan.

Gyanakodva szemlélte a hitelesíttetésre vonatkozó rendelkezéseket is – ahhoz, hogy megértsük alábbi sorait, megemlíthjük, hogy a még üres ajánlási ívek hitelesíttetését már ismerte az 1925. évi választójogi törvény is:

„A hitelesítésnél fennáll ma is annak lehetősége, hogy az egyik párt jóval megelőzze a többi pártokat. Ezt már úgy hívjuk a köztudatban, hogy hatalmi idő. Rendesen úgy volt ez a múltban is megcsinálva, hogy a többség ajánlási ívei egyszer már végig futottak a kerületben, amikor az ellenzéki jelölt megjelent ajánlási íveivel. Röpiwet sem tudott kiadni a többségi kortések azon híresztelésének megcáfolására, hogy nem lesz ellenzéki jelölt, mert annyira érdemes az egységspárt jelöltje, hogy az ellenzék jelöltet sem állít.”<sup>53</sup>

Az 1937. évi novella bevezette, és az új választójogi törvényjavaslat szintén rögzítette, hogy az ajánlók aláírásait is hitelesíttetni kell. Hegyemegi attól tartott, hogy ha a község előljárósága „okoskodik” vagy a választó fél az előljáróságtól, akkor be kell őt vinni a közjegyző vagy a járásbírószék székelyére, ami tekintélyes fuvarköltséget okoz. Ha pedig nem lesz tiltva, hogy valaki ne ötezer ajánlást

hitelesíttessen a községben, akkor az a helyben való hitelesíttetés lehetőségétől elzárja az ellenzéki jelöltet. (Hozzáteszük ismét: az ajánlók számát végül maximálta a törvény!) Ezenkívül Hegyemegi megjegyezte a bevezetésre kerülő „önajánlás” – azaz a képviselőjelölt saját személyére vonatkozó tájékoztató nyilatkozat – közszemlére tételét igazoló hatósági bizonyítvány kapcsán,<sup>54</sup> hogy e tekintetben a hatóság hatásköre igen tág. Az ajánlások átvizsgálására vonatkozó szakaszt pedig homályosnak tartotta, igaz, még abból indult ki kritikájában, hogy a titkos szavazás általánosság tételével immár minden választókerületben a választási bizottság hatáskörébe kerül az ajánlások elfogadása,<sup>55</sup> így véleménykülönbség állhat elő a választási biztossal. Végül, Ferdinandyhoz és Polnerhez hasonlóan helytelenítette ő is, hogy a törvényjavaslat az országos pártok jelöltjeit kedvezményezi. Az országos párt akkori fogalma – melyen később szintén változtattak – a pártokat gyakorlatilag két táborra, parlamentiekre és parlamenten kívüliekre osztotta. Ez az 1935-ben beválasztott pártok számára – ironizált Hegyemegi – a képviselő-jelölést megelőző fejezet címében foglalt „választás zavartalanságát” valóban biztosítja, illetve „igen helyesen van a törvénytervezet e része összeszerkesztve, amikor az ajánlási fejezet után intézkedik az egyhangú választásról”<sup>56</sup> – fogalmazott maró gúnyal. „Mestermű ez a fejezet az egypárt uralom és a megalkuvó ellenzék szolgálatában.”<sup>57</sup>

## 6. Az 1938. évi választójogi törvény kritikái

Molnár Kálmán *Alkotmányjogi reformjaink az 1937. és 1938. években* című kiegészítő kötete a nyomdát még az 1939 pünkösdjén tartott választások előtt hagyta el, viszont hatályos joganyagként abban már az új választójogi törvény szerepel. Valószínűleg a közelgő választásokra is figyelemmel Molnár a képviselő-jelölési rendszert érintő észrevételeit illetően szűkszavú maradt, pusztán tárgyilagosan megállapította, hogy az 1937. évi VIII. tc. szerint jóval kisebb volt az ajánlók száma. Üdvözölte viszont, hogy végre valamennyi benyújtott ajánlási íven törölni kell az olyan aláírást, amely több ajánlásban is előfordul: a korábbi választójogi törvényből „ez a világos rendelkezés hiányzott”. „Jogilag nem lehetett kötelező” a belügyminiszternek az a „tájékoztató véleménye” (1931), amely szerint többszörös ajánlás esetén a választási biztos által elsőnek elbíralt ajánlás tekintendő érvényesnek.<sup>58</sup>

Tomcsányi közjogának harmadik kiadása 1940-ben – tehát már a választásokat követően – jelent meg, ebben a választójogi részt ő is átdolgozta az új szabályozásnak megfelelően. A képviselő-jelölésre nézve arra a törvényszakaszra vonatkozó megjegyzése a legszembeötlőbb, miszerint „Olyan pártprogrammal, vagy olyan politikai célkitűzéssel, amely a nemzeti állam és a társadalom törvényes rendjének felforgatására, vagy megsemmisítésére irányul, országgyűlési képviselőül senki sem jelölhető.”<sup>59</sup> Tomcsányi ezt a rendelkezést helyeselte, a megfogalma-

zás szabatoságával viszont nem volt elégedett. Helyette az „olyan politikai célkitűzéssel, amely ősi alkotmányunk alapintézményeibe, alapelveibe ütközik, képviselőül senki sem jelölhető” szövegezést ajánlotta,<sup>60</sup> ami jobban kifejezi, hogy nem lehet fellépni például a parlament intézményének megszüntetésére irányuló programmal. E nézetét a fiatal Bölöny József is osztotta,<sup>61</sup> aki 1943-ban lett a pécsi Erzsébet Tudományegyetem nyilvános rendkívüli tanára. Tomcsányi hozzátette, hogy e törvényhely az állami és társadalmi rend erőszakos felforgatását büntető 1921. évi III. tc. szövegét használta fel,<sup>62</sup> de az „erőszakos” szó átvételét mellőzte. Helyesnek tartotta ezt is, hiszen így magában foglalja még a nemzeti állam és a társadalom törvényes rendjének erőszak nélküli felforgatását is.

Nem értett egyet azonban azzal az új szabállyal, miszerint csak egynegyedük kerülhet ki ugyanabból a községből az ajánlóknak,<sup>63</sup> mert „Ez a rendelkezés mostani szövegében visszasságokhoz vezethet a gyakorlatban.”<sup>64</sup> Tomcsányi közjogának harmadik és azt követő kiadásai témánk szempontjából azért rendkívül értékesek, mert önálló fejezetbe gyűjtik össze a választási biztosnak az ajánlás elfogadása körüli jogkörét érintő törvényhelyeket.<sup>65</sup> Kritikai észrevétellel természetesen találkozunk ebben a vonatkozásban is: hogyan vizsgálhatná a választási biztos, hogy ugyanaz a személy vajon nem fogadott-e el háromnál több egyéni és háromnál több listás kerületben jelöltséget, amikor erről neki tudomása sincs?

Bölöny *Törvényalkotási eljárás és választójogi reform* című tanulmánya nem sokkal a választások után, 1939 júliusában – tehát Molnár könyve után, de még Tomcsányié előtt – jelent meg,<sup>66</sup> ebben az új választási törvényt az elhamarkodott törvényalkotás iskolapéldájának tekintette. Bölöny – aki egyébként a hivatásrendi parlamenttől óva intett, ugyanakkor a pluralitást (a többes szavazati jogot) helyeselte – figyelmeztetett: a törvény számos szerkesztési hibája, téves hivatkozásai, ellentmondó, homályos és rendszertelen rendelkezései szervesen illeszkednek abba a folyamatba, amely gyökeres orvoslás nélkül a magyar törvényalkotási eljárás csődjéhez vezet. „...Maga a javaslat előadója hivatkozott később arra, hogy az alkalmazott tömértelen módosítás mellett is 127 szakaszt tárgyalt le egy ülésen a bizottság” – írja.<sup>67</sup> A számos szerkesztési hiba egyik legeklatánsabb példáját Bölöny épp a képviselő-jelölés területéről hozza.

A törvényjavaslat szerint még a választási bizottság lett volna jogosult az ajánlásokat elfogadni vagy visszautasítani. E szabályt azonban utóbb megváltoztatták: a döntést a választási biztos hatáskörébe utalták. Egy későbbi törvényhelyen azonban a választási bizottság elnökét mégsem javították, „jöllehet ez a törvényhely olyan lényeges átszövegezésen ment keresztül, hogy az eredeti szövegből alig maradt meg más, mint éppen ez a helytelen hivatkozás.”<sup>68</sup> Bölöny az új választójogi törvényről összességében is lesújtó ítéletet mondott: „...az a már most szilárdan kialakult meggyőződésünk, hogy az 1938:XIX. t.-c.-be foglalt új választójogi törvényünk nem alkalmas arra, hogy ennek alapján még egyszer kiírhatók legyenek a választások.”<sup>69</sup>

## 7. Záró megjegyzések

Bár a kutatási célok felvázolásának kétségkívül a nyitó fejezetben lenne a helye, zárósortainkat mégis azzal kezdjük, hogy a képviselő-jelölés intézményének korabeli hazai dogmatikáját szerettük volna felvázolni eredetileg. E szempontból azonban a legfontosabb két háború közötti közjogi összefoglaló munkákat áttekintve hiányérzetünk marad – habár jól tudjuk, hogy e művek részben kézikönyvként, részben az akkori egyetemi ifjúság számára tananyagként (Egyed esetében olykor népművelési céllal) íródtak –, szerzőik a vonatkozó szabályok száraz ismertetésén túl a képviselő-jelölés jogintézményének dogmatikájáról is igazán szólhattak volna pár sorban. Hiszen igazságtalanok lennénk, ha ezt a gyakorlati jogélet szakemberein (például Harmathtól) követelnénk. Így a kutatás során célunk lassacskán megváltozott: egyre inkább a megfogalmazott kritikákra koncentráltunk. Mindazonáltal megjegyezzük, hogy bár az elméletet tekintve Polnerrel értünk egyet, Zsedényit tartjuk a legjelentősebb és úttörő szerzőnek.

Jelen munkánkkal a Horthy-kori képviselő-jelölési rendszerről szóló tanulmány sorozatunk első darabjában foglalt azon állításunkat támasztottuk alá, miszerint a jelölési rendszert illetően aggályait nemcsak a (főként ellenzéki) országgyűlési képviselők hangoztatták, hanem az elméleti és a gyakorlati jogélet jeles szakemberei is leírták. Láthattuk, miként fejtette ki nézeteit az egyetemi tanár (például Molnár vagy Tomcsányi), a választási biztosnak kiküldött bíró (Harmath), de a volt országgyűlési képviselő is (Hegymegi Kiss). Fontosnak tartottuk tehát e műveket azért is egymás mellé helyezni, hogy ugyanazt a problémát mind a tudomány magaslatából, mind az ajánlásokat elbíráló személy, de a jelölt szemszögéből is meg tudjuk mutatni. A megközelítések sokszínűségét jellemzi, hogy találkozunk alkotmányjogi fejtegetésekkel (például Ferdinandy), törvényszerkesztésre vonatkozó kritikákkal (például Polner és Bölöny), de merő politikai megfontolásokkal is (például Hegymegi). Az utóbbi szerző írásában kifejezetten érdekes, ahogy a „barátságos” ellenzék cinikosságát hirdeti a korszak félparlamentális rendszerének<sup>70</sup> működtetésében.

Ha csoportosítani szeretnénk az általunk átnézett egykorú szakirodalmat, akkor e munkák közjogi összefoglalókra (Bölöny, Csekey, Egyed, Faluhelyi, Kmety, Molnár, Tomcsányi), szövegkiadásokra (Térffy), választójogi kritikákra (Ferdinandy, Hegymegi, Polner, Zsedényi), valamint kifejezetten a képviselő-jelölésről szóló művekre (Harmath, Zsedényi) oszlanak. Témánk szempontjából természetesen az utóbbi két csoport a legértékesebb – az átfogó közjogi szakirodalom csak szórányosan és olykor jegyzetszerűen értékel, kritikáit nem helyezi rendszerbe.

Legvégül fel kívánjuk hívni a figyelmet egyrészt arra, hogy a különböző bírálatok – például az óvadékrendszerre vonatkozóan – áttételesen az 1937-es ajánlási novella elé is tükröt tartanak. Másrészt, hogy a képviselő-jelölés ügye – az ajánlók számának és az óvadék összegének maximálása ellenére, ami kétségkívül előrelépés volt a törvény-

javaslatához képest – továbbra is terítéken maradt az 1938. évi választójogi törvény elfogadását követően. Emlékezzünk vissza Tomcsányi sokat sejtető mondatára, miszerint az, hogy csak egynegyedük kerülhet ki ugyanabból a köz-

ségből az ajánlóknak, visszásságokhoz vezethet a gyakorlatban. Vajon épp ez a rendelkezés lett volna a csalások újabb melegágya, ha a Horthy-korszakban még tartanak általános választásokat?

## HOLLÓSI, GÁBOR

### Das Problem des Nominierungssystems in den Werken unserer Fachautoren für öffentliches Recht zwischen den beiden Kriegen

(Zusammenfassung)

Bei der Bearbeitung unseres Themas sind wir davon ausgegangen, dass wir die Hauptwerke der Autoren, die wir auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts für die wichtigsten halten – in einigen Fällen auch überarbeitete Ausgaben desselben Werks –, chronologisch um die Parlamentswahlen der Ära Horthy herum gruppiert haben. Auf diese Weise zeigen wir, wie die Kritik am Nominierungssystem in der öffentlich-rechtlichen Literatur der beiden Kriege von den Auswirkungen der Wahlen geprägt wurde. Unserer Methode konnten wir jedoch nicht ganz konsequent folgen, da nach den Wahlen von 1935 nicht das bestehende System, sondern die Kritik an dem Vorschlag für ein neues Wahlgesetz von größerer

Bedeutung war. Da es sich bei den Wahlen von 1939 um die letzten allgemeinen Wahlen in diesem Zeitraum handelte, erschien es außerdem angebracht, die wichtigsten Ergebnisse des Nominierungssystems des Wahlgesetzes von 1938 in einem loseren Kontext zusammenzufassen. Vor allem aber hielten wir es für wichtig, die „dogmatischen“ Positionen zur Art der Benennung von Vertretern aus den Werken zeitgenössischer Autoren, unabhängig vom Datum ihrer Veröffentlichung, in einem eigenen Kapitel zusammenzufassen. Die einschlägigen Rechtsvorschriften werden in diesem Papier nur dort beschrieben, wo dies notwendig ist, da wir dies bereits in einem früheren Papier getan haben.

## HOLLÓSI, GÁBOR

### The problem of the nomination system in the works of our public law authors between the two wars

(Abstract)

In dealing with our topic, we have started by grouping chronologically around the parliamentary elections of the Horthy era the main works of the public law authors of the period, who we consider to be the most important and which related to the subject of our study, in some cases also revised editions of the same work. In this way, we show how the criticism of the nomination system took shape in the public law literature between the two wars under the impact of the elections. However, we could not be completely consistent in our method, since after the 1935 elections it was no longer the existing system but the criticisms of the new electoral law pro-

posal that were more relevant. Furthermore, because the 1939 election was the last general parliamentary election of the period, it seemed appropriate to summarise the findings regarding the nomination system of the 1938 Electoral Act only in a looser context with this election. Above all, however, we thought it important to collect the “dogmatic” positions on the nature of the nomination from the works of contemporary authors – regardless of the date of their publication – in a separate chapter. The related legal provisions are only described in this paper where necessary, as we have already done so in a previous article of our series.

## Jegyzetek

<sup>1</sup> ZSEDÉNYI Béla: *Új választójogot!* (Választójogi reformtervek). Miskolc, 1931. Miskolci Könyvnyomda Rt., 36. p.

<sup>2</sup> Témaválasztásunknál ötletadó volt: BALÁZS Ágnes: Plurális választójog a XX. század első felének magyar közjog-tudományában. *Acta Humana*, 2015. 1. sz. 9–23. p.

<sup>3</sup> Lásd HOLLÓSI Gábor: A képviselőjelölési rendszer a Horthy-korszakban. *Jogtörténeti Szemle*, 2020. 2. sz. 27–33. p.

<sup>4</sup> ZSEDÉNYI Béla: A képviselőjelölés. *Miskolci jogászélet. Jog- és államtudományi közlöny. A miskolci ev. jogakadémia hivatalos lapja*, 1927. 1. sz. 1–7. p. – Zsedényihez lásd: STIPTA István: Zsedényi Béla alkotmányjogi nézetei. In CSIKI Tamás (szerk.): *Tanulmányok Zsedényi Béla születésének 100. évfordulója tiszteletére*. Miskolc, 1995. Herman Ottó Múzeum, 17–23. p.

<sup>5</sup> POLNER Ödön: *A titkos szavazásos választójogi törvényjavaslat*. A M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi Szakosztályában tartott előadások, 27. Szeged, 1938. Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.

<sup>6</sup> Egyedhez lásd TORMA András: Adalék Egyed István közjogász professzor életművéhez. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019. 2. különszám, 2. kötet, 395–406. p.; KOI Gyula: Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/12. 1–12. p.

<sup>7</sup> EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, 1943. Magyar Szemle Társaság, 266. p.

<sup>8</sup> CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, 1943. Renaissance, 153. p.



- <sup>9</sup> EGYED István: *Közjogi alapismeretek*. Budapest, 1937. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 54. p. Első kiadás: [Budapest], Fejér Vármege Közönsége, 1927. Ezúton köszönöm meg Dubniczky Zsoltinak, a VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár főkönyvtárosának a nehezebben hozzáférhető munkák beszerzésében nyújtott szíves segítségét.
- <sup>10</sup> TÉRFY Gyula: *Az új választójogi törvény (1925:XXVI. törvénycikk)*. Budapest, [1925]. Franklin-Társulat. A kötet bevezetőjét Egyed István írta, melyben a választójogot nem emberi alapjognak, hanem közjogi kiváltságnak tartja.
- <sup>11</sup> TOMCSÁNYI Móric: *Magyar közjog – alkotmányjog*. Budapest, 1926. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 225. p., 230. p.; KMETY Károly: *Magyar közjog*. Budapest, 1926. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 303. p., 306–307. p.
- <sup>12</sup> FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga*, II. kötet. Pécs, 1926. Karl Könyvesbolt, 115–117. p.; EGYED István: *Mai közjogi berendezéseink*. Budapest, 1926. Franklin-Társulat, 53. p.
- <sup>13</sup> EGYED 1926. 57–58. p.
- <sup>14</sup> TOMCSÁNYI 1926. 223. p., lábjegyzet.
- <sup>15</sup> Vö. „Minden választó csak egy ajánlásban vehet részt.” 1925. évi XXVI. tc. 62. § (9) bek. A <https://net.jogtar.hu> oldalon hibásan szerepel ez a mondat, vö. a szankcióval: 162. § (1) bek. 3. pont.
- <sup>16</sup> Molnárhoz lásd SCHWEITZER Gábor: „A tisztességes jogtanár”. *Molnár Kálmán pályaképe*. Budapest, 2018. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.
- <sup>17</sup> MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*, II. kötet. Pécs, 1928. Danubia, 297–298. p. A harmadik kiadás 1929-ben jelent meg, mellyel kapcsolatban maga Molnár fogalmaz úgy, hogy az a második kiadástól alig tér el. Lásd MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányjogi reformjaink az 1937. és 1938. években*. Pécs, 1938. Danubia, 1. p.
- <sup>18</sup> MOLNÁR 1928. 296. p., 318. p.
- <sup>19</sup> Lásd HOLLÓSI 2020.
- <sup>20</sup> ZSEDÉNYI 1931. 38. p.
- <sup>21</sup> Uo. 38–39. p. A választójogi törvény javaslati szövege még tartalmazta, hogy a választási biztos a benyújtás sorrendjében köteles tárgyalás alá venni az ajánlásokat. Ezt azonban mint „gyakorlatatlan rendelkezést” törölte a nemzetgyűlés választójogi bizottsága. TÉRFY [1925]. 66. p.
- <sup>22</sup> Az óvadékrendszer lényegét ismét nem magyarázzuk, lásd HOLLÓSI Gábor: A képviselőjelölési rendszer kritikája az 1938. évi választójogi törvény országgyűlési vitájában. *Jogtörténelmi Szemle*, 2022. 1. sz. 25–32. p.
- <sup>23</sup> ZSEDÉNYI 1931. 39. p.
- <sup>24</sup> TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1932. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 405. p. lábjegyzete.
- <sup>25</sup> HARMATH Jenő: Hogyan kellene reformálni választójogunk képviselőjelölési rendszerét? *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1933. 1. sz. 85–104. p.
- <sup>26</sup> 1925. évi XXVI. tc. az országgyűlési képviselők választásáról, 62. § (14) és (15) bek.
- <sup>27</sup> Uo. 93. § (6) bek.
- <sup>28</sup> Uo. 161. § 2. pont.
- <sup>29</sup> Az 5988/1919. M. E. sz. rendelet 18. §-a az ajánlás átnyújtóinak büntetőjogi felelősségét még megállapította.
- <sup>30</sup> Az 5988/1919. rendelet 17. §-a az ismétlődő aláírást az utóbb átnyújtott íven („ajánlaton”), a 2200/1922. M. E. sz. rendelet 60. §-a pedig valamennyi íven érvénytelennek tekintette.
- <sup>31</sup> 1925. évi XXVI. tc. 62. § (19) bek.
- <sup>32</sup> HARMATH 1933. 99. p.
- <sup>33</sup> Hozzászólások dr. Harmath Jenőnek „Hogyan kellene reformálni választójogunk képviselőjelölési rendszerét?” című előadásához. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1933/1. 143. p.
- <sup>34</sup> HARMATH 1933. 102. p.
- <sup>35</sup> Hozzászólások... *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1933/1. 143. p.
- <sup>36</sup> Csekey István nevezte így 1943-ban megjelent *Magyarország alkotmány* című könyvében, amit neki ajánlott. Polnerhez lásd: KISS Barnabás: Polner Ödön: 1865–1961. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 2020. 1. sz. 587–605. p.
- <sup>37</sup> POLNER Ödön: *Választójogi törvényhozásunk*. A M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi Szakosztályában tartott előadások, 8. Szeged, 1933. Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 31–32. p.
- <sup>38</sup> MOLNÁR 1938. 41–42. p.
- <sup>39</sup> HERCZEG Ferenc: Ajánlási rendszer. *Pesti Hírlap*, 1935. október 6. 3. p.
- <sup>40</sup> 1937. évi VIII. tc. az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról.
- <sup>41</sup> Uo. 6. § (1) bek.; MOLNÁR 1938. 93. p.
- <sup>42</sup> FERDINANDY László: *A választójogi törvényjavaslat kritikája*. Budapest, [1938]. Athenaeum Rt., különösen: 23–24. p.
- <sup>43</sup> 1938. évi XIX. tc. az országgyűlési képviselők választásáról, 80. § (6) bek.
- <sup>44</sup> Uo. 80. § (3) bek.
- <sup>45</sup> 1938. évi XVII. tc. az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megkorlátozásáról. Lásd SCHWEITZER Gábor: A polgári és politikai szabadságjogok szabályozása a Horthy-korban. In SCHWEITZER Gábor: *A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig – Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok*. Pécs, 2017. Publicon, 63–93. p.
- <sup>46</sup> TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1940. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 104. p.
- <sup>47</sup> POLNER 1938. 29–30. p.
- <sup>48</sup> Uo. 32. p.
- <sup>49</sup> Uo. 31. p.
- <sup>50</sup> HEGYMEGI KISS Pál: *Széljegyzetek a választójogi javaslatról*. Budapest, 1938. „Admiral” Nyomdai Műintézet.
- <sup>51</sup> Uo. 87. p.
- <sup>52</sup> Uo. 90. p.
- <sup>53</sup> Uo. 88. p.
- <sup>54</sup> 1938. évi XIX. tc. 67. §.
- <sup>55</sup> A végleges szöveg más, lásd 1938. évi XIX. tc. 85. § (1) bek.
- <sup>56</sup> HEGYMEGI 1938. 91. p.
- <sup>57</sup> Uo. 88. p.
- <sup>58</sup> MOLNÁR 1938. 100. p.
- <sup>59</sup> 1938. évi XIX. tc. 75. § (2) bek.
- <sup>60</sup> TOMCSÁNYI 1940. 415. p. Negyedik kiadás: 1942. 425. p. Ötödik kiadás: 1943. 425. p.
- <sup>61</sup> BÖLÖNY József: *Magyar közjog*, II. kötet. Budapest, 1943. K. J. Nyomda, 98. p.
- <sup>62</sup> Lásd DRÓCSA Izabella: A politikai bűncselekmények szabályozása Magyarországon, különös tekintettel a 20. században megalkotott rendtörvényekre. In FEJES Zsuzsanna (szerk.): *Jog határok nélkül*. Szeged, 2018. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 61–72. p.
- <sup>63</sup> 1938. évi XIX. tc. 80. § (5) bek.
- <sup>64</sup> TOMCSÁNYI 1940. 421–422. p.; 1942. 431–432. p.; 1943. 431–432. p.
- <sup>65</sup> Uo. 1940. 427–428. p.; 1942. 437–438. p.; 1943. 437–438. p.
- <sup>66</sup> BÖLÖNY József: *Törvényalkotási eljárás és választójogi reform*. In BÖLÖNY József: *A magyar közjog időszerű kérdései*, I. kötet (1926–1940). Budapest, 1941. Gergely R. Könyvkereskedése.
- <sup>67</sup> Uo. 102. p.
- <sup>68</sup> Uo. 108. p.
- <sup>69</sup> Uo. 107. p.
- <sup>70</sup> Lásd ehhez BOROS Zsuzsanna: Autoriter típusú volt-e a Horthy-kor magyar politikai rendszere? Korabeli és mai nézőpontok. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 2006. 43. sz. 99–130. p.; BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Budapest, 2008. ELTE Eötvös Kiadó.

