



Tanulmányok 34.

A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM (1920–1944)
IDŐSZAKÁNAK ALKOTMÁNYOS
BERENDEZKEDÉSE

I.

Szerkesztette:

SCHWEITZER GÁBOR – SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS

A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának
alkotmányos berendezkedése

I.

Szerkesztette:
Schweitzer Gábor – Szabó István

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 34.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM (1920–1944)
IDŐSZAKÁNAK ALKOTMÁNYOS
BERENDEZKEDÉSE

I.

Szerkesztette:
SCHWEITZER GÁBOR – SZABÓ ISTVÁN

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2016

A kiadvány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
támogatása keretében valósult meg:
Központi Alapok Program KAP15-063-1.1-JÁK azonosítószámon.

© Szerkesztők, szerzők, 2016
© PPKE JÁK, 2016

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-268-3

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna
Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Mondat K.ft.
www.mondat.hu

TARTALOM

ANTAL Tamás A törvényhatósági jogú városok a két világháború között – különös tekintettel a szabályrendelet-alkotásra.....	7
KÉPES György A szociáldemokraták és a választójog kérdése a két világháború közötti korszakban.....	23
LEHOTAY Veronika A végrehajtó hatalom szerepe a negatív jogalkotásban a Horthy-korszakban.....	97
PÜSKI Levente Választás, behívás, kinevezés: területvisszacsatolások és a magyar parlament 1938–1942 között	123
SCHWEITZER Gábor Molnár Kálmán és a közjogi provizórium mérlege.....	141
SZABÓ István A szokásjog és a törvény viszonya a kormányzói tiszt 1920-as szabályozásakor, különös tekintettel a főhadúri jogra.....	155
VARGA Norbert A Kúria döntvényalkotási joga 1912 és 1930 között.....	171
VÖLGYESI Levente A kivételes hatalom intézményi továbbélésének nyomai a városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk parlamentari vitájában	191

A TÖRVÉNYHATÓSÁGI JOGÚ VÁROSOK A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTT – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZABÁLYRENDELET-ALKOTÁSRA

ANTAL Tamás
egyetemi docens (SZTE ÁJK)

1. A területi közigazgatás főkérdései a békeszerződéstől 1929-ig

Az első világháborút követően kialakult közigazgatási viszonyok számos belső ellentmondást és legalább annyi ideiglenességet hordoztak magukban Magyarországon. A vármegyei és a városi törvényhatósági önkormányzati igazgatás már önmagában anakronizmust rejtett: mivel az utolsó átfogó törvényi szabályozás 1886-ban történt,¹ az azóta eltelt több mint harminc év egyébként is számos változtatást indokolt. A városok tekintetében áthidaló megoldásként ugyan elfogadott az országgyűlés egy fejlesztési törvényt még 1912-ben, de a világegés ennek végrehajtását is megakadályozta. Miután a békeszerződés területi rendelkezéseit a vezető politikai erők általában ideiglenesnek tekintették, és a békés vagy éppen fegyveres területi revízió a korszakban mindvégig napirenden szereplő kérdés volt, a területi közigazgatási reformokra – melyeket az esetleges határmódosítások nyomban érintettek volna – valójában sem elvi, sem gyakorlati megfontolásból nem került sor az első békés évtizedben.

A végbement európai és hazai gazdasági–társadalmi változások azonban az 1920-as évek végére elodázhatatlanná tettek bizonyos közjogi reformokat. Országos szinten ez az igény leginkább a nemzetgyűlési/országgyűlési vá-

¹ SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai, 1976. 154–165.; RUSZOLY József: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága 1872–1944. Tanulmányok Csongrád megye történetéből XXXV*. Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2004. 11–106.; KRUSZLICZ István Gábor: *Várospolitikai, közigazgatás*. In: SZABÓ Ferenc (főszerk.): *Hódmezővásárhely története II*. 1. rész. Hódmezővásárhely, 1993. 388–402.

lasztójog törvényi szintű szabályozásában és a törvényhozó szerv második kamarájának helyreállításában, illetve a választási bíraskodás átszervezésében,² valamint a törvényhatóságok modernizációjában nyilvánult meg. Azonban a gazdasági és monetáris stabilizációval³ párhuzamosan a Belügyminisztérium a közigazgatás megújításának, jellemző kifejezéssel: racionalizálásának programját inkább a tudomány síkjára terelte,⁴ mely ugyan élénk szakmai vitákat indukált, ám jogszabályi szinten csak Budapesten vezetett tényleges eredményre – ott is csak részben.⁵

E szakmai és politikai viták középpontjában a törvényhatóságok autonómiája, pontosabban az autonómia keretei álltak, amelyet minduntalan átluggatott a kormányzat centralizációs törekvése, mely – ugyan különböző okokból, de – szintén jellemezte az egész vizsgált történelmi periódust.⁶ Mindezt a keresztény, nemzeti konzervativizmus és az egyéb politikai s ideológiai irányzatok küzdelme, a jogi legitimizmus, valamint az Antant-kényszerpálya mellett az akkori európai közjogi változások is befolyásolták: a nyugat-európai polgári demokráciák és a közép-európai – különösen az osztrák és a német⁷ – demokratikus kísérletek, nemkülönben a kialakuló és nemzetközivé táguló közigazgatás-tudomány. Ebben az instabil környezetben a hadiállapot megszűnését követően éppen tíz évig (1919–1929) azon álláspontot és megoldást követte a

² RUSZOLY József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez. In: RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949*. Válogatott tanulmányok. Budapest, Püski, 2002. 188–203.; Uő: A törvényhozás intézményi alapjai a Horthy-korszakban. In: RUSZOLY (2002) i. m. 264–294.; RUSZOLY József: *A választási bíraskodás Magyarországon, 1848–1948*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 393–417.

³ PÖLÖSKEI Ferenc – GERGELY Jenő – IZSÁK Lajos (szerk.): *Magyarország története, 1918–1990*. Budapest, é. n. 73–79., 84–86. A hivatkozott részeket ROMSICS Ignác írta.

⁴ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. (Magyar Közigazgatástudományi Intézet 4.) Budapest, 1932.; ANTAL Tamás: *Hódmezővásárhely törvényhatósága (1919–1944)*. Fejezetek a magyar városigazgatás történetéből. (Dél-alföldi évszázadok 27.) Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2010. 9–14.

⁵ A székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról szóló 1920. évi IX. tc., a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924. évi XXVI. tc.; a m. kir. belügyminiszter 1924. évi 7600. eln. számú rendelete a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924: XXVI. t-cikk végrehajtásáról. In: Magyarországi rendeletek tára (MRT) 1924. Budapest, 1925. 530–559.

⁶ CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, Akadémiai, 1976. 348–356., 358–366.; RUSZOLY József: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. In: Uő (2002) i. m. 217–232.

⁷ SZABÓ István: *Ausztria államszervezete, 1918–1955*. [A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei. Jogtudományi monográfiák 2.] Budapest, 2010. 111–299.; Uő: *Német alkotmányfejlődés, 1806–1945. Különös tekintettel az államszervezeti változásokra*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 175–240.; KERÉKES Lajos: *A weimari köztársaság*. Budapest, Kossuth, 1985. 39–161.

mindenkori kormányzat, hogy – elhalasztva a nagyobb reformokat – inkább évről-évre meghosszabbította a fennálló közigazgatási provizóriumot.⁸ A halogató megoldásnak az volt a rendhagyó következménye, hogy a törvényhatóságokban végül egyáltalán nem tartottak általános közgyűlési választásokat, sem teljes tisztújításokat, hanem csak a nagyon szükséges időközi választásokat és kinevezéseket foganatosították 1929-ig. Így nagyobb részben és formailag az első világháborút megelőzően választott vármegyei és thj. városi vezetőség volt hivatalban még 1928-ban, a közigazgatás rendezéséről szóló törvénycikk javaslata betervezésének évében is.

A végül elfogadott 1929. évi XXX. tc., vagyis az újabb közigazgatási-törvényhatósági törvény pedig vegyes érzelmeket és reakciókat váltott ki a maga eklektikusságával. A köztörvényhatóságok belső szervezetének és működésének változásai mellett a közigazgatási jogorvoslati rendszerre, a tisztviselők fegyelmi eljárására s szakmai követelményrendszerére egyaránt tartalmazott részletszabályokat.⁹ Az említett módosítások közül a közvélemény elsődlegesen a főispánok jogkörének bővülését, valamint a helyi képviselőlet átalakításának és működtetésének módját opponálta. A főispánokra az adott időszakban különösen nagy felelősség hárult, mivel a centralizált államigazgatásban ők testesítették meg a legfontosabb dekoncentrált kormányzati egységeket azáltal, hogy bármikor kinevezhetők vagy felmenthetők voltak a személyi igényeknek megfelelően. Ezért éppen a főispánok joghelyzetére nem tartalmazott a törvény összefoglaló módosítást, hanem az 1886. évi törvényhatósági törvény rendelkezéseit tartotta fenn látszólag.¹⁰ Valójában a főispáni jogkörök bővülése normatívan csak az egyéb szervezeti változásokkal együtt volt tetten érhető.

⁸ A városi választott tisztviselők hivatali megbízásának meghosszabbításáról szóló 1920. évi VII. tc. Lásd még az 1921/22. költségvetési évben augusztus 1-jétől december végéig viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1921. évi XXXIV. tc. 3. §-át, továbbá a m. kir. minisztérium 1924. évi 204. M. E. számú rendeletét az önkormányzati működés folytonosságának biztosításáról. MRT 1924. Budapest, 1925. 2., valamint az önkormányzati igazgatás folytonosságának biztosításáról szóló 1928. évi XXXVI. tc.-et. Az utóbbi jogi háttérül az 1923. évi IV. tc. szolgált.

⁹ CSIZMADIA (1976) i. m. 379–381., ANTAL (2010) i. m. 24–26.; A közigazgatási törvényjavaslat tárgyalásai. In: *Városok Lapja*. 1929. február 1. (3. szám) 30–31., 1929. február 15. (4. szám) 48–49., 1929. március 1. (5–6. szám) 62–64.

¹⁰ STIPTA István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In: MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, 1995. 299–312.; VARGA Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 606–623.; VARSÁNYI Attila: *A hőmezővásárhelyi főispánság története (1873–1950)*. Tanulmányok Csongrád Megye történetéből XL. Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2013. 212–267.

A képviselet több kérdést is felvetett. Részben vitákra adott okot a törvényhatósági bizottsági tagok számának és azon belül az egyes jogcímeiken bejutottak arányának megállapítása. Bár a szakma egyértelmű volt a demokratikus megoldások kívánatában, az ezzel leginkább szembenálló virilizmust – a főváros kivételével – mégsem szüntette meg törvényhozó. A virilizmus a legújabb irodalom szerint „porosz mintára bevezetett, a vagyoni helyzet privilegizálására szolgáló választójogi intézmény [volt] a polgári Magyarországon, amely a helyi–területi szervek önkormányzati képviselő-testületeiben (törvényhatósági bizottság, rendezett tanácsú városi, községi képviselő-testület) a legtöbb adót fizetőknek tagsági helyet biztosított.”¹¹ E vagyoni kiváltságolás a dualizmuskori államszervezetbe és közjogi elméletrendszerbe nehézségek nélkül illeszkedett be,¹² mivel akkoriban még Európa-szerte cenzusokhoz kötötték a helyi és az országos képviseletet, vagy azok legtöbbjét. A példaadó osztrák örökös tartományokban a községekben még a neoabszolutizmus alatt, országosan 1873-tól állandósult az ún. kuriális választójog, Poroszországban pedig 1849-től alkalmazták a *Dreiklassenwahlrecht* elnevezésű választójogi intézményrendszert;¹³ mindkettő előnyben részesítette a vagyonosabb, felső társadalmi rétegek képviseletét, miközben azok százalékos arányban, az osztársadalom egészét tekintve, jelentős kisebbségben álltak.¹⁴

Azonban 1918 után megváltozott az európai körkép: a női választójog folyamatos elterjedésével és a férfi választójog valóban általánossá tételével a népképviselet fogalma is átalakult, s az szociológiai értelemben is mind szélesebb társadalmi réteget illetett meg. Ez viszont mindenhol jelentős politikai struktúraváltást eredményezett, mivel szóródást és a baloldali – főként szociáldemokrata

¹¹ POMOGYI László: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. Budapest, Mérték, 2008. 1241–1242.; VÖRÖS Károly: *Budapest legnagyobb adófizetői, 1873–1917*. Budapest, 1979. 7–12. és SARLÓS (1976) i. m. 80–83.

¹² Az 1870: XLII. tc. 19–24. §§, az 1871: XVIII. tc. 34–36. §§, az 1872: XXXVI. tc. 36–40. §§, az 1886: XXI. tc. 22–28. §§, az 1886: XXII. tc. 32–34. §§, az 1892: XXVI. tc. 1. §, az 1896: XXVI. tc. 41. §. Egykorú szakirodalom pl. NAGY Ernő: *Magyarország közjoga. (Államjog.)* Budapest, 1907. 372–373., 386–387.

¹³ Wilhelm BRAUNEDER: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Ford.: Kajtár István. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, 1994. 188–189., 200–202.; RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. Budapest, Püski, 2005. 333–334., 391–392.; HORVÁTH Pál (szerk.): *Bevezetés az egyetemes állam- és jogtörténet forrásaiba*. Budapest, 1996. 174–178., 194–195.

¹⁴ RUSZOLY (2005) i. m. 250–260.; lásd még e témához RUSZOLY József: *Alkotmány, választójog és választási rendszer a Német Szövetség tagállamaiban (1815–1848)*. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*. Tom. VI. Miskolc, 1991. 61–90. Vö. JÓZSA Zoltán: *A területi és a helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 29–48., különösen: 36–38., 40–43.

jellegű – irányzatok előre törését hozta a világháborút követő évtizedben,¹⁵ amely mondhatni megrettentette Magyarországon a kormányzatot. A hazai helyzet kialakulásában a tanácsköztársaság negatív élményének szintén jelentékeny szerepe volt. Mindezekre tekintettel a választójog bővítése csak kényszeredetten és lépésről lépésre haladt (1919, 1922, 1925, 1938),¹⁶ ami azonban elegendő volt ahhoz, hogy a honi virilizmust is egyre több támadás érje.

A „harmadik törvényhatósági törvény” az intézmény lényegének fenntartásával végül engedményt tett: az úgynevezett nyers virilizmust – a névjegyzék alapú automatikus bizottsági tagságot – a mérsékelttel váltotta fel, amelyben a legtöbb adót fizetők maguk közül választhattak tagokat. Ez első tekintetben a demokratizálódás irányába mutató megoldásnak tűnhet, valójában azonban arra is lehetőséget biztosított, hogy az ellenzéki vagyonos városi polgárokat a kormányzat hívei a választások útján – szervezett fellépés keretében – kiszorítsák a közgyűlésekből. A törvényhatósági képviselőlet másik jelentős változását az összes választók által megválasztható közgyűlési tagok arányának mérséklése jelentette: ugyanis a korábbi majdnem ötven százalék helyett – valójában a hivatali tisztséggel együtt járó bizottsági tagságok miatt a tényleges, felerészben való népképviselőlet matematikailag 1929 előtt sem létezett – a városokban kétötödönél némileg kisebb arányra módosult.¹⁷ Mindezzel azt sikerült elérni, hogy az egyéb jogcímen – érdekképviselőlet, egyházi felekezet, szakszerűség és örökös tagság – bejutott tagokkal akkor is volt esély az országos kormányzattal legalább együttműködő és nem protestáló törvényhatósági bizottságok kialakítására, ha a helybeliek többsége az ellenzéki jelöltekre voksolt. Önmagában az érdekképviselőletek és az egyéb korporációk beemelése a közgyűlésbe haladó elgondolás volt, miként a viszonylagos állandóságot eredményező örökös tagság is, azonban az arányok megválasztásával oly körülmények keletkezhetnek, melyeket az adott helyzetben az ellenzék különösen sérelmesnek tarthatott.

¹⁵ GUNST Péter (szerk.): *Európa története*. A vonatkozó fejezet MENYHÁRT Lajos munkája. Debrecen, 1995. 344–349., ennek a németországi kulturális oldalát ismerteti KERÉKES (1985) i. m. 161–171.

¹⁶ RUSZOLY (2002) i. m. 276–289.; HORVÁTH Attila (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, 2014. 219–224. (Az idézett fejezetet TÓTH ZOLTÁN József írta.)

¹⁷ A m. kir. belügyminiszter 1929. évi 3000. eln. számú rendelete a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. tc. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról. MRT 1929. Budapest, 1930. I. 160–176., a m. kir. belügyminiszter 1929. évi 3644. eln. számú körrendelete a 3000/1929. B. M. eln. számú rendelet módosításáról és kiegészítéséről. MRT 1929. Budapest, 1930. II. 1482–1486.; a m. kir. belügyminiszter 1930. évi 5099/1929. eln. számú körrendelete a legtöbb adófizető törvényhatósági bizottsági tagok választásánál a szavazás elmulasztásának igazolásáról. MRT 1930. Budapest, 1930. 66.

Szintén a képviseletet érintő újítás volt a törvényhatósági kisgyűlés.¹⁸ Függetlenül attól, hogy elnevezésében szokatlanul csengett a városok számára, az a tény, hogy számos elsőfokú hatáskört vont magához a törvényhatósági bizottságtól, jelentékeny tartalmi változásnak minősült, hiszen annak tagsága megint csak a mindenkori országos politikai irányvonalhoz volt egyeztethető azáltal, hogy a hivatali tagság és a főispán által kinevezettek mellett a közgyűlés által oda választott tagok magasabb számaránya ellenére az országos ellenzék mégis minoritásba kerülhetett. Miután pedig az ügyintézésben funkcionálisan a kisgyűlés vált a főszervvé, az ott elnöklő főispán – lévén egy kisebb méretű testület – az általa artikulált érdekeket valóban könnyebben érvényesíthette, akár egy rebellis mögöttes törvényhatósági bizottság esetében is. E ponton ért össze a képviselet és a főispáni jogkörök problematikája.

A helyi választott tisztségviselők megbízatása idejének jelentékeny megnövelése – a polgármesternél és általában is tíz év –, valamint az élethossziglani kinevezések alkalmazása – például a helyettes polgármester esetében – úgyszintén a konzerválás irányába mutatott: lényegében az 1929. évi törvényhatósági választásokon és tisztújításokon egy évtizedre előre lehetett vetíteni a városvezetés politika struktúráját. Ez pedig egybe esett az Egységes Párt céljaival, különösen, hogy az 1927. évi országgyűlési választásokon az ellenzék – főként a Szociáldemokrata Párt – jelentős pozíciókat veszített, a 48-as és Kossuth Párt tradicionális, nemzeti demokrata programjával pedig csak egyetlen jelölt jutott be a képviselőházba.¹⁹

2. A városok és a közigazgatási reformok 1928-tól 1939-ig

A két világháború közötti közigazgatási reformok természetesen a városokat is érintették – bár nem egyformán. A legtöbb figyelem az 1873 óta egyébként is önálló jogi státuszú fővárosra irányult, amely törvényhatóságának átszervezésére több jogszabály keletkezett. Az első már 1920-ban létrejött, midőn a Budapest törvényhatósági bizottságának újjáalakításáról szóló és a virilizmust

¹⁸ A m. kir. belügyminiszter 1930. évi 42. eln. számú rendelete a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. törvénycikk hatósági fokozatokra vonatkozó és néhány eljárási szabályt megállapító rendelkezéseinek életbeléptetéséről és végrehajtásáról. MRT 1930. Budapest, 1930. 76–82., (15)–(18) bekezdések.

¹⁹ MÁRKUS László: Az 1926–1927. évi országgyűlési választások. In: RÁNKI György (főszerk.): *Magyarország története tíz kötetben. 1918–1919, 1919–1945.* Budapest, 1976. 544–550., lásd még ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században.* Budapest, Osiris, 2000. 222–225.

ott megszüntető törvényt a nemzetgyűlés június 5-én harmadszori olvasatban is elfogadta.²⁰ 1924 januárjában az önkormányzatok ideiglenes szabályozása körében a magyar kormány rendelettel gondoskodott a fővárosi önkormányzat működése folytonosságának fenntartásáról is.²¹ Ezt 1924 decemberében egy törvényi novella követte, amely az országos közigazgatási provizórium jegyében csupán átmeneti jellegű rendelkezéseket tartalmazott:²² valójában mindenki a halogatott, átfogó jogszabályra várt. Ugyanakkor az 1929. évi új törvény hatálya éppen a székesfővárosra nem terjedt ki, ezért annak szervezetét – folytatva a történelmi hagyományokat – ismét önállóan szabályozták 1930-ban.²³ E jogszabály igen részletesen tartalmazta a fővárosi közigazgatás egyes intézményeit, ennek ellenére Gömbös Gyula és a jobboldali politikai elit hamarosan a módosítását szorgalmazta, melynek 1934-ben az országgyűlés eleget is tett. A Gömböst követő átmenet korszakban Darányi Kálmán miniszterelnök szintén változtatni kívánt a budapesti törvényhatósági közigazgatáson – főként a kerületi előjárók hatáskörét illetően –, minek eredményeként jött létre 1937-ben az újabb modifikáció.²⁴

Érdeemes áttekinteni, hogy általában miként vélekedtek a városok – 11 törvényhatósági jogú és 45 rendezett tanácsú²⁵ – a készülő 1929. évi XXX. tc.-ről. Minderre jellemző forrásul a *Magyar Városok Országos Kongresszusának*

²⁰ A székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról szóló 1920. évi IX. tc., Budapest székesfőváros törvényhatósági közgyűlésének ügyrendje. Budapest, 1921.

²¹ A m. kir. minisztérium 1924. évi 204. M. E. számú rendelete az önkormányzati működés folytonosságának biztosításáról. MRT 1924. Budapest, 1925. 2. és a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról szóló 1920. évi IX. tc. 23. § (5)–(8) bekezdések.

²² A székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924. évi XXVI. tc.; Budapest székesfőváros törvényhatósága kebelében alakított választmányok és bizottságok az 1927–1928. években. Budapest, 1927. 124., a m. kir. belügyminiszter 1924. évi 7600. eln. számú rendelete a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924. XXVI. t-cikk végrehajtásáról. MRT 1924. Budapest, 1925. 530–559.

²³ Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. tc.; CSIZMADIA (1976) i. m. 390–396.

²⁴ A Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvény cikk egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1934. évi XII. tc., a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvény cikk újabb kiegészítéséről és módosításáról szóló 1937. évi III. tc.; Kiss György: Budapest 100 éves közigazgatásának fontosabb szakaszai. *Állam és Igazgatás*, 1973/4. 303–317., különösen: 312–314.; Sík Ferenc: Budapest közigazgatása az 1930. és az 1934. évi fővárosi törvények tükrében. *Állam és Igazgatás*, 1972/9. 785–796.

²⁵ HAJDÚ Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. (Dialog Campus könyvek: Területi és települési kutatások 17.) Budapest–Pécs, 2005. 50.

emlékirata szolgál, amelyet a küldöttek a Miskolcon 1928. szeptember 23-án rendezett országos értekezleten fogadtak el.²⁶

A Várhidy Lajos előadó és Sipőcz Jenő budapesti polgármester által jegyzett emlékirat nyomban azzal a megállapítással kezdte az értékelést, hogy a törvényjavaslat „a városok körében csalódást keltett, [...] a városok ugyanis már hosszú évek óta a közigazgatás általános reformját várják, ez a javaslat azonban nem azt tartalmazza, de – miként az indokolás is elismeri – nem is célozza a közigazgatás általános és szerves reformját, hanem csak azokat a legsürgősebb rendelkezéseket foglalja magában, amelyek immár a szerves, nagy általános közigazgatási reform megvalósításáig nem hagyhatók megoldatlanul.” Első kifogásuk arra irányult, miszerint a vármegyékről s a városokról ismét egyazon jogszabályban kívántak rendelkezni, amelyet már 1886-ban sem helyeseltek. Ezt részben a társadalmi összetétel és a gazdasági jellemzők különbözőségével indokolták, részint pedig azzal, hogy „a vármegye az államhatalom közvetítő szerve, a város pedig produktív szerv”: a városokban voltak olyan műszaki, üzemi, gazdasági és szociálpolitikai intézmények is, melyek a vármegyéből többnyire hiányoztak. Ezt bizonyította a városok fejlesztésének elkülönülő, 1912-ben kimondott, ám végrehajtani nem tudott koncepciója is.²⁷ Szerencsésebbnek tartotta volna a kongresszus a vármegyéket külön, a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú (később megyei) városokat pedig egy törvényben szabályozni – miként azt a már említett városfejlesztési törvény is rendelte. Emellett javasolták a városi törvényhatóságok számának szaporítását, hogy „mielőbb ugyanannyi városi törvényhatóság legyen, mint amennyi a megyei törvényhatóságok száma”.²⁸

Azt is sérelmezte a városok kongresszusa, hogy „a szőnyegen lévő törvényjavaslatot a belügyminiszter úr nem közölte a városokkal, [...] ellenben még a képviselőház elé való benyújtás előtt közölte a Vármegyei Tisztviselők Országos Egyesületével, amely pedig nem olyan egyetemes érdekeket képvisel, mint Kongresszusunk.” Ugyan egy belügyminiszteri előkészítő megbeszélésre a törvényhatósági polgármestereket meghívták, de a 45 rendezett tanácsú város képviselőit még oda sem.

Az önkormányzati autonómia szűkítése is neuralgikus problémát jelentett: különösen a főispán újabb jogköreit – a kisgyűlési elnökölést, az ottani tagok

²⁶ A Magyar Városok Országos Kongresszusának a „közigazgatás rendezéséről” szóló belügyminiszteri törvényjavaslatra vonatkozó emlékirata. Budapest, 1928. 15.

²⁷ Lásd a városok fejlesztéséről szóló 1912. évi LVIII. tc. 30. §-át!

²⁸ A Magyar Városok Országos Kongresszusának a „közigazgatás rendezéséről” szóló belügyminiszteri törvényjavaslatra vonatkozó emlékirata. Budapest, 1928. 1–3.

negyed részének, valamint a megyei városi számvevőknek a kinevezését, azt a jogot, hogy változtatást tehet a közgyűlési tárgysorozaton –, továbbá a belügyminiszter és a kormány olyan jogköreit sérelmezték, mint a tervezett törvényhatósági bizottságok felosztatásának joga, a joggyakornokok kinevezése és a törvényhatósági tisztviselőknek a minisztériumba való berendelhetősége. A felosztatás tekintetében ők is a nemzeti ellenállás ellehetetlenítésére hivatkoztak. Úgy vélték: „a proletárdiktatúra tanulságul szolgálhatna, hogy az önkormányzatot öntudatos, független akaratnyilvánításra kell szoktatni, mert alkotmányvédő szerepet csak egy gerinces társadalomtól lehet várni, gerinces polgárookra pedig, a mai külpolitikai viszonyok között, a közeljövőben még nagy szükség lehet”. Javasolták, hogy a felosztatás szükségességének megállapítása ne a belügyminiszter vagy a kormány, hanem a közigazgatási bíróság (mint közjogi bíróság!) hatáskörébe tartozzék.²⁹

A törvényjavaslat részleteinek véleményezéséből az önkormányzati testületekre vonatkozó részt emeljük ki, mivel a későbbiekben is arra irányítjuk a figyelmet. E körben a törvényhatósági bizottság tagjai számának mérséklését helyesnek tekintették, mivel a túl nagyszámú tagból álló szervek nem voltak eléggé alkalmasak a gyors és szakszerű munkára. Azonban a szakszerűség és az érdekképviselő meghonosítását elvben kifogásolták, mivel „ezek nem az önkormányzat talajából veszik a gyökerüket”, ám gyakorlatilag mégis elfogadták, „mert ez az értelmiség, a komoly, higgadt, nemzetfenntartó elem érvényesülését biztosítja a szélsőségekkel szemben”. A mezőgazdasági és az ipari érdekképviselőt egymáshoz viszonyított arányát azonban némely városoknál nem tartották megfelelőnek. Az örökös tagok intézményét viszont helyeselték, mivel az – az ily módon tagságot nyertek személyén keresztül – az állandóságot teremthette meg a testületben. Egyetértettek lényegileg azzal az új hatásköri megosztással is, amely a kisgyűlés létrehozásában öltött testet, azonban a kisgyűlés elnevezést történetitlennek és emiatt helytelennek találták. „Habár nem azonos a kisgyűlés hatásköre azzal, ami eddig a tanácsé volt, azonban semmi akadálya nem lehet annak, sőt az évszázados gyakorlat amellett szól, hogy azt a testületet, amit a javaslat kisgyűlés néven említ, a városokban tanácsnak nevezzék” – fogalmazott az emlékirat. Egyébként az említett testület tagjai közé a thj. városokban a főszámvevőt, a főorvost, a műszaki tanácsost és az árvaszéki elnököt is felvenni kívánták.³⁰

²⁹ Uo. 4–5.

³⁰ Uo. 5–6., 8.

A hazai városok tipizálását illetően új megoldást hozott javaslatba a kongresszus: használtassék a *megyei város* és a *királyi város* megjelölés. Ebből a megyei város megnevezést ők is a javaslatnak megfelelően alkalmazták volna, a királyi városokat pedig két típusra osztották: a törvényhatóságokká nyilvánítottakat városi törvényhatóságoknak vagy törvényhatósági városoknak, míg a többi hagyományosan (szabad) királyi városoknak szándékozták nevezni.³¹ Egyebekben a memorandum csupán néhány szervezeti változtatásra tett informális indítványt: ezek a törvényhatósági jogú városokra nézve érintették például a virilisjegyzékeket, a női választójogot, a széksértési eljárást, a rendeletalkotási folyamatban a névszerinti szavazást, valamint célszerűnek találták volna a testületi szerveknél az előadói felelősség erőteljesebb kidomborítását is.³² Összességében a kongresszusnak a törvényjavaslatra vonatkozó véleménye – az említett elvi kifogások ellenére is – pozitív volt,³³ az ajánlásainak egy része pedig bekerült a javaslat második (1928. decemberi) változatába.

Miként ismeretes, az országgyűlés végül nem alkotott a városokra nézve önálló jogszabályt, noha a kérdés rendezése – talán a városok kongresszusának előzőekben kifejtett álláspontjától is indítva – szerepelt a kormányzat tervei között. Ennek jele, hogy a belügyminiszter hamarosan megbízta Vásáry István debreceni polgármestert³⁴ egy „városi” tervezet elkészítésével, aki azt 1931-ben meg is fogalmazta. A 102 szakaszt tartalmazó tervezet három egységben: általános bevezető rendelkezésekben, egy, a városok szervezetére vonatkozó részben, végül a városok háztartását tárgyaló részben foglalkozott a fejlődés lehetőségével. Legfőbb érdekessége a tervezetnek, hogy a városok közt meglévő különbségeket megszüntette volna azzal, hogy nem tett differenciálást az elnevezésben a törvényhatósági jogú és a megyei városok között. A mégis szükségszerű jogi különbözőséget szervezeti és költségvetési szempontok alapján törekedett meghatározni. A tervezet talán legértékesebb részét a városok háztartásáról szóló szakaszok képezték: az addigi fragmentált és divergáló jogi szabályozást megszüntetve, egy jogszabályba vonta volna össze az e tárgykörbe illeszkedő klauzulákat, mint a költségvetést vagy a városi közművek és közüzemek szervezetének rendezését. Sajnálatosan e tervezetet nem engedték továbbhaladni a törvénnyé válás útján: sem a városok, sem a kormányzat nem

³¹ Uo. 6–7.

³² Uo. 8–9.

³³ Lásd Budapest polgármesterének önálló értékelését is: SIPÓCZ Jenő: Az önkormányzat és a magyar városok. *Városok Lapja*, 1930/1–2. 4–5.

³⁴ GAZDAG István: Debreceni polgármesterek. In: *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. XIX. [Szerk.: Gazdag István.] Debrecen, 1992. 113–114.

támogatta igazán. Ugyanakkor 1931-ben készült még egy, rövidebb jogszabálytervezet is az önkormányzati testületek háztartásának rendezéséről, amely az önkormányzati jogok újabb szűkítését eredményezhette volna – nem csoda, hogy a városok élénken tiltakoztak ez ellen is.³⁵

Az egyet nem értés okán a városi kérdés rendezését illetően – a székesfővárosi törvényeken túlmenően – jelentősebb jogszabály csak 1937-ben keletkezett: az azon évi VI. törvénycikk,³⁶ amely a szükséges tárgyak közül csupán néhányat, de annál fontosabbakat érintett. Voltaképpen lényegét és mögöttes célját tekintve analógia vonható közte és az 1912. évi városfejlesztési törvény között. Az új jogszabály elsődlegesen a városi területrendezésre és az építésügyre tartalmazott részletes rendelkezéseket. Középpontjában a településfejlesztés állt; ennek előfeltételeként a városfejlesztési és -rendezési tervek városenkénti kötelező megalkotását, valamint teleknyilvántartás vezetését írta elő. Az általános rendezési tervet, az annak alapjául szolgáló geográfiai és ingatlanjogi felméréseket, valamint a fedezetét biztosító háztartási költségvetést hat éven belül, a részletes rendezési tervet pedig az előzőek elkészültét követő két éven belül kellett volna elfogadniuk a városoknak. E terveket és közgyűlési határozatokat az iparügyi miniszter s a belügyminiszter egyetértően hagyhatta jóvá (T1937, 1–2. §§). Mindezen kötelezettségek végrehajtását a belügyminiszter ellenőrizte; e jogkörében a városokat akár kötelezhette is a rendezési tervek és a felmérések elkészítésére, vagy a saját költségükön való elkészíttetésére, illetve azok végrehajtására (3–4. §§).

A jogszabály tartalmazott még rendelkezéseket a telekfelosztás, a telekhátár-rendezés, a telekalakítás és a kisajátítás³⁷ szabályaira vonatkozóan (T1937, 5–18. §§). Önálló fejezetként tárgyalta az építésügyi igazgatás újabb kérdéseit azzal, hogy a vonatkozó jogterület valamennyi részletszabálya – már csak a technológia és a gazdasági élet alakulását tekintve is – nem volt egy törvény keretei közé foglalható (19–23. §§). Egyúttal meghatározta az építésügyi hatóságokat is: ezek szerint a törvényhatósági jogú városokban első fokon a

³⁵ CSIZMADIA (1976) i. m. 397–401.; CSIZMADIA Andor: *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, 1941. 191–195.

³⁶ HARRER Ferenc: Városrendezési politika. In: *A mai magyar város. Budapest*. 1938. 418–427.; HARRER Ferenc: A városrendezésről és az építésügyről szóló törvény. In: MÁRTONFFY Károly (szerk.): *Városfejlesztés, városrendezés, városépítés*. Budapest, 1940. 303–315., valamint lásd az említett tanulmánykötet egyéb szerzőinek írásait is! CSIZMADIA Andor: *A magyar városrendezési törvény. Katolikus Szemle*, 1937/4. 204–212.

³⁷ RUSZOLY József: Kisajátítási törvények Magyarországon. 1836–1944. In: Uő: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok*. Szeged, 1997. 255., 259., 262., 265.

polgármester, másodfokon a közigazgatási bizottság építésügyi albizottsága járt el. A jogerős közigazgatási határozat ellen a belügyminiszterhez lehetett felülvizsgálati kérelmet előterjeszteni (25–26. §§). Kihágásnak minősült, ha valaki hatósági engedélyhez kötött telekfelosztást, építkezést engedély nélkül végzett, ha használatbavételi engedély nélkül vagy annak be nem tartásával vett ingatlant használatba, illetve, ha az ugyanilyen módon végzett kivitelezés nyomán az építetű vagyoni előnyhöz jutott (27–28. §§).

E jogszabály összességében a városfejlesztést és az urbanizációt jelentősen előmozdító törvény lehetett volna, ha a második világháború az érdemi végrehajtását meg nem akadályozza. Így azonban 1939-től a gazdasági és urbanizációs előrehaladás helyett a kivételes állapotokra vonatkozó törvény és annak végrehajtási rendeletei befolyásolták a magyar települési közigazgatást (is).³⁸

Érdemes megemlíteni, hogy 1943-ban még mindig napirenden szerepelt egy majdani „városi törvény” elfogadása; evégből a tervezet elkészítését Magyary Zoltán és a Magyar Városok Országos Szövetsége Csizmadia Andor kolozsvári aljegyzőre bízta, aki a művet és annak indokolását még az évben meg is fogalmazta. A 118 szakaszos tervezet a korábbi racionalizálási program elvei szerint tartalmazta a városok szervezeti és fiskális viszonyait; jogtörténeti érdekességként a város első tisztviselőjét főbírónak ajánlotta nevezni, továbbá megszüntette volna a községi illetőséget és a virilizmus intézményét. A városi polgárjogot általában egyévi helyben lakáshoz és családfenntartói minőséghez kötötte, valamint szélesíteni kívánta az érdekképviseltek tagsági jogát a közgyűlésben.³⁹ Ugyan a tervezet kéziratát a Közigazgatástudományi Intézet bírálatra kiadta, ez a háborús események között szintén nem valósulhatott meg.

3. A törvényhatósági szabályrendelet-alkotás Hódmezővásárhely példáján

A területi és helyi közigazgatás évszázadok óta folytatott gyakorlata a szabályrendelet-alkotás, amely különösen a városok öngazgatásának és jogforrási rendszerének volt jellemző vonása már a rendiség korától kezdődően szerte

³⁸ Lásd a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. 141–170. §-ait, különösen pedig a 142–145. §-okat, valamint a m. kir. minisztérium 1939. évi 8100. M. E. számú rendeletét a háború idejére vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetére megállapított kivételes hatalom hatálybalépéséről. MRT 1939. Budapest, 1940. 1266–1267.

³⁹ CSIZMADIA (1976) i. m. 484–486.; vö. CSIZMADIA Andor: A városi közigazgatás egyszerűsítése. *Statisztikai közlemények*, 97. kötet, 1943/1. 153.; lásd még *Városi Szemle*, 1943/2. 250–286., 1943/3. 413–465., 1943/4. 508–574.

Európában.⁴⁰ Magyarországon a polgári kori törvényhatósági jogú városokban is továbbélt e tevékenység,⁴¹ amely a városi autonómia és az önkormányzatiság egyik legfontosabb megnyilvánulási formája volt annak ellenére, hogy a rendeletalkotást a tárgy szerint illetékes szakminiszter felsőbb szervként felügyelte, s ennek keretében akár a hozzá felterjesztett törvényhatósági szabályrendeletek szövegeinek részbeni megváltoztatását is kívánhatta. Mivel a helybeli rendeletek szövegét a miniszternek teljes egészében jóvá kellett hagynia, ezért a konkrét módosításokra felhívó nyilatkozata a delegált jogalkotási körökben *de jure*, egyébként *de facto* kötelező erővel bírt, bár azokat formailag magának a közgyűlésnek kellett keresztül vezetnie a normaszövegen. A jogszabály általában csak e jóváhagyást követően léphetett hatályba, bár – különösen lényeges vagy sürgős kérdésekben – az azonnali végrehajthatóságot is kimondhatta a törvényhatósági közgyűlés.

Az esetleges fellebbezések benyújtására a közszemlére tétel napjától számítva 15 nap állt rendelkezésre; azokra nézve az érdemi döntést szintén a miniszter hozta meg. Miután a minisztériumok a munkamennyiség szempontjából általában túlterheltek voltak, a felsőbb szintű jóváhagyó, vagy éppen módosítást előíró nyilatkozatra gyakran több mint egy évet is várni kellett. A szabályrendeletek törvényességének utólagos vizsgálatát – egyedi esetekben való alkalmazásukkor – a közigazgatási bíróság végezhetette el.⁴²

A rendeletalkotási jog gyakorlására – a mai közjog szabályaihoz hasonlóan – vagy magasabb szintű jogszabály felhatalmazása alapján, annak végrehajtására, vagy a helybeli társadalmi viszonyok rendezése végett („saját belügyek”) a közgyűlés önálló elhatározásából kerülhetett sor. Az utóbbi esetben először arra vonatkozóan kellett névszerinti szavazást elrendelni a törvényhatósági bizottságban, hogy a tagjai kívánnak-e egyáltalán rendeletet alkotni a meghatározott tárgykörben, majd annak – a tanács, 1929 után a kisgyűlés általi – előkészítése és a közgyűlésbeli megvitatása csak az akarat ilyképpen való kinyilvánítása után következhetett [T1929, 28. § (12) bek.]. A „belügy” fogalma természetesen

⁴⁰ RUSZOLY József: *Európa jogtörténete. Az „újabb magánjogtörténet” Közép- és Nyugat-Európában.* Budapest, Püski, 1996. 42–43. Hazai vonatkozásban a városok jogtörténelméről lásd még KÁLLAY István: *A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon.* Budapest, 1989.; BLAZOVICH László: *Városok az Alföldön a 14–16. században.* (Dél-alföldi évszázadok 17.) Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2002.; ANTAL Tamás: *Város és népképviselés. Az 1848:XXIII. tc. intézményei Debrecenben (1848–1872).* (A Pólay Elemér Alapítvány könyvtára 36.) Szeged, 2011.

⁴¹ A törvényhatósági rendeletalkotásról általában ír LADIK Gusztáv: *A szabályrendeletek. Önkormányzati testületeink szabályrendelet-alkotási joga.* Budapest, 1912.

⁴² LADIK i. m. 73–76.; a magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. 134. §.

esetről esetre volt definiálható: általában mindazon kérdések oda tartoztak, amelyeket az állami főhatalom a maga igazgatási körén kívül hagyott.⁴³ A törvényhatóság szabályrendeletében egyébként arra is jogosult volt, hogy kihágás-sá (szabálysértéssé) minősítsen valamely, más jogszabály által nem büntetett, közösségi érdeket súlyosan sértő vagy veszélyeztető, jogellenes – és elsősorban rendészeti relevanciájú – magatartást.⁴⁴

A város szabályrendeletei elfogadásának, módosításának vagy hatályon kívül helyezésének joga – az említett kormányzati adminisztratív gyámkodás befolyása mellett⁴⁵ – Hódmezővásárhelyen is a törvényhatósági bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozott. E népes alföldi település az 1873. évi XI. tc. által emelkedett a thj. városok közé.

A korszakunkban alkotott vásárhelyi törvényhatósági rendeletek tartalmuk szerint a következő főbb típusokba sorolhatók: 1. a szervezési és működési, valamint nyugdíjazási szabályzatok, 2. a városrendészeti normák; 3. a helyi kereskedelmi viszonyok szabályai; 4. az eljárási díjak s az egyes helyi adóterhek nemei; 5. az állattartási és állategészségügyi rendelkezések.⁴⁶ A költségvetési rendeletek *sui generis* kategóriát képeztek.

Városrendészeti tárgykörben a törvényhatósági bizottság a lobogózás, a tűzrendészet, az árvédelem, az útburkolás, az útkaparók tevékenysége, a városi partfürdő működtetése, a nyilvános hirdetések közzététele, az építési szabályok, a légtalmi intézkedések, valamint a bordélyházak üzemeltetése tekintetében bocsátott ki önálló szabályrendeleteket.

A városi belkereskedelmi viszonyokat főként a különféle vásár- és piactartási, a piaci helypénzszedési és az ezekkel összefüggő kihágási – történeti terminológiával élve: vásári bíraskodási – kérdések, továbbá a fogadók, vendéglők, kávéházak s a kávémérési ipar jogi normái szabályozták.

A helyi adóztatás keretébe tartozott különösen a községi kötelékbe való felvételért fizetendő díjak és a beadványi bélyegek (illetékbélyegek) alkalmazása,

⁴³ LADIK i. m. 11–12.

⁴⁴ A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról (1879. évi XL. tc.) 1., 3. §§, a büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928. évi X. tc. 5. §. Irodalomként lásd MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ Tamás (szerk.): *A közigazgatási büntetőbíráskodás fejlődése az utolsó 100 évben.* (Tanulmánykötet; Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványai 17.) Budapest, 1986.; MÁTHÉ Gábor: *A közigazgatási büntetőjog elmélet-történetéhez.* In: MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv.* Budapest, 1995. 149–159.; MÁTHÉ Gábor: *A szabálysértés intézményének kialakulása.* In: PAPP László (szerk.): *Szabálysértési jog.* Főiskolai jegyzet. Budapest, 1980. 9–19.

⁴⁵ CSIZMADIA Andor: *A községi (városi) önkormányzatokról. Állam és Igazgatás,* 1968/3. 236–254., különösen 246.

⁴⁶ Részletesen lásd ANTAL (2010) i. m. 106–130.

továbbá a vigalmi adó kivetése, az ebadó szedése, a fedeztetési díj, valamint a cseléd- és munkaszerződések hitelesítésének s elkészítésének díjtételei, illetve a városi póttadók megállapítása.

Az állattartás köréből az állategészségügyi kerületek határainak megvonása s a marhalevel-kezelő hivatalok működtetése, a dögterek fenntartása s a gyepmesteri telep és szolgálat megszervezése, az állatorvosok magángyakorlatának díjazása, valamint a részletes ebtartási és állattenyésztési szabályok meghatározása emelendők ki.

Az egyéb, a dualizmus korszakából átörökített és a két világháború között is hatályban álló hódmezővásárhelyi rendeletek foglalkoztak még a törvényhatósági köztisztviselők illetményeivel és nyugdíjazásával, a hegyközséggel s a szőlészettel, a temetkezéssel, továbbá a kövezeti és más természetű „vámokkal”.

A vizsgált éra sajátos közjogi ellentmondásait, belső feszültségét szemléletesen hordozta Hódmezővásárhely törvényhatósága is. Jól példázza ezt a szervezési szabályrendelet el nem készítésének kálváriája. Tulajdonképpen érzékletesen világított rá a történelmi helyzet lényegére Nagy Gábor főjegyző 1940-ben írott jelentése, amely azzal indokolta az új rendelet előkészítő munkáinak akkorra már húsz éve tartó eredménytelenségét, hogy az adott közjogi környezet folyamatosan megakadályozta a munka felelősségteljes elvégzését.⁴⁷ Ebben valóban rejtett igazság: 1929 előtt a közigazgatási provizórium gátolta az új szervezeti és működési szabályok megalkotását, utána pedig az egymáson átsapó gazdasági és politikai válságok, illetve szélsőségek tették lehetetlenné a szabályrendeleti szintű, teljességre törekvő jogi formulázást.

Ugyanakkor az utóbbiak ellenére a Horthy-korszakra szintén érvényes Kajtár István megállapítása, miszerint a helyi rendeleti formájú jogalkotás „a városi jognak stabil eleme volt, és a városi polgár életét széles körben rendezte. Ez is a szabályrendeleti szabályozási csatorna fontosságát bizonyítja”.⁴⁸

⁴⁷ ANTAL Tamás: Hódmezővásárhely szervezési és működési szabályzatának ügye a két világháború között. In: KOVÁCS István – VARSÁNYI Attila (szerk.): *A Hódmezővásárhelyi Szeremlei Társaság évkönyve 2010*. Hódmezővásárhely, 2011. 161–173.

⁴⁸ KAJTÁR István: *A burzsoá városi jog kialakulása Magyarországon*. Kandidátusi értekezés tézisei. Pécs, 1987. 11–12.

A SZOCIÁLDEMOKRATÁK ÉS A VÁLASZTÓJOG KÉRDÉSE A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI KORSZAKBAN

KÉPES György
adjunktus (ELTE ÁJK)

A dualizmus alkotmányos és politikai rendszerének a parlamentáris demokrácia szempontjából leginkább vitatható eleme közismerten az igen szűkre szabott választójog volt, amelyet a korszakban az 1848. évi ‘áprilisi alkotmány’ eredeti szabályaihoz (1848:5. tc.) képest érdemben megreformálni nem sikerült. Az 1874. évi választójogi novella a törvény sok, főként eljárásjogi hiányosságát pótolta, azonban azt is egyértelművé tette, hogy nemcsak a szavazó nevének feljegyzése és a szavazatok ‘összeszámítása’ történik ‘nyilván’ (1848:5. tc. 32. §), hanem maga a szavazás is nyilvános. Emellett a választójogosultság korlátai vonatkozásában is inkább visszalépést jelentett, hiszen az adócenzus bevezetése csak az állandó, viszonylag magas jövedelemmel rendelkező tisztviselő rétegeknek kedvezett, érdemben amúgy nem növelte (sőt az adóhátralékosok kizárása miatt e szabály 1899. évi eltörléséig még csökkentette is) 1848-hoz képest a választásra jogosultak arányát.

Lehetséges, hogy 1848-ban a kb. 7%-kal még Európa élvonalába tartoztunk, a századfordulóra azonban már nem csak Franciaországban és Dániában, hanem Angliában, Németországban, Belgiumban, sőt 1896-tól még a Monarchia másik felében, Ausztriában is lényegesen magasabb volt a parlament reprezentációja, mint hazánkban. Az 1874-es novella alapján tartott első (1875. évi) választásokra 846 000 szavazópolgárt regisztráltak, ami az akkori 13,5 millió lakosnak alig volt több, mint 6%-a. Ezt követően ez az arány folyamatosan tovább romlott, ahogy csökkent a még az 1848-as jogalapok szerint választók száma. Az 1896. évi képviseléválasztásokon már csupán az állampolgárok 5,6%-a vehetett részt, azaz 890 000 fő dönthetett arról, hogy ki képviselhet másik 15 millió lakost. A választásra jogosultak száma csupán az adóhátralékosokra vonatkozó kizáró

szabály eltörlése (1899:15. tc.) eltörlését követően emelkedett kis mértékben 1 millió fő (és ismét 6%) fölé.

Ilyen körülmények között nem csoda, hogy a Magyarországi Szociáldemokrata Párt legfontosabb követelései közé tartozott az általános választójog ügye, amiért 1890. évi megalakulásától kezdve folyamatosan küzdött.¹ A „választójogi harc” azonban a dualizmus korában nem járt eredménnyel, mivel nemhogy a nőkre is kiterjedő, hanem még az általános férfi választójog sem valósult meg 1918-ig.² Még a háború utolsó évének belpolitikai viharai közepette az országgyűlésen elfogadott 1918:17. tc. is tartalmazott különös (vagyilag) kellékeket (a két legfontosabb: hat elemi osztály elvégzése vagy évi tíz korona egyenes adó) a választójogosultsághoz, de még ennél is fájóbb, hogy a Képviselőház választójogi különbizottsága egy tollvonással kihúzta a Vázsonyi Vilmos által 1917. december 21-én beterjesztett eredeti javaslatból a nők választójogára vonatkozó szakaszokat.³

A nőkre is kiterjedő általános választójogot az alkotmánytörténeti szempontból vitatható jogforrás értékű 1918. évi I. néptörvény (valójában a gróf Károlyi Mihály vezette kormány, mint ‘népkormány’ 1918. november 22-én közzétett rendelete)⁴ alkotta meg. Molnár Kálmán számításai szerint ezzel a korabeli (történelmi) Magyarországon 9 millióra emelkedett volna a választásra jogosultak száma.⁵ E jogszabály hibájaként róják fel ugyanakkor, hogy – az utolsó két Monarchia-korabeli választójogi törvényhez (1913:14. és 1918:17. tc.) hasonlóan – csak papíron létezett, nem tartottak a rendelkezései alapján képviselő-választásokat.

Ez az állítás azonban csak részben igaz. Egyrészt az 1919. évi XXV. törvény alapján 1919. április 13-án alkotmányozó nemzetgyűlési választásokra került volna sor (azaz nem felel meg a valóságnak, hogy Károlyi meg sem kísérelte

¹ Jelen tanulmány előzményeként e küzdelem részletes bemutatását lásd KÉPES György: A magyar választójog története szociáldemokrata szemszögből – a Nemválasztók Pártjától a Vértörös Csütörtökig. In: MÁTHÉ Gábor – MEZEY Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Révész T. Mihály 65. születésnapja tiszteletére.* Budapest, Gondolat, 2011. 157–197.

² Lásd PÖLÖSKEI Ferenc: A választójog és a választási rendszerek 1848-tól 1938-ig. *Jogtörténeti Szemle*, 2009/2. 18–21.

³ A választójogi különbizottság jelentését lásd Képviselőházi irományok, 1910. LXII. kötet. 1450. sz.

⁴ GERGELY Jenő: Titkos választás és ellenforradalom – 1920. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamentari választások Magyarországon, 1920–2010.* Budapest, Napvilág, 2010. 46–82., 48.

⁵ MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog.* II. kötet. Pécs, Danubia, 1928. 259.

az őszirózsás forradalom köztársaságát legitimálni),⁶ másrészt pedig az első 'ellenforradalmi' kormány miniszterelnöke, Friedrich István köztudottan e néptörvény alapján adta ki 1919. november 17-én 5985/1919. M. E. számú rendeletét,⁷ és ennek alapján – közvetve tehát a néptörvény (alig korrigált) szabályai szerint⁸ – rendezték az 1920. januári nemzetgyűlési választásokat. (Megjegyzendő, hogy a szociáldemokrata Peidl Gyula rövid életű 'szakszervezeti kormánya' már 1918. augusztus 4-én megkísérelte az 1918. évi I. néptörvény újbóli hatályba léptetését.)⁹

A Friedrich-kormány a néptörvényhez képest érdemben annyit változtatott csak, hogy a férfiak korhatárát is a 24. évben (a magánjogi cselekvőképesség korhatárában) állapította meg (szemben a néptörvényben foglalt 21. életévvel), előírt továbbá fél év helybenlakást. Előbbi korlátozás alól azonban mentesültek a háborúban harctéri katonai szolgálatot teljesítő fiatalok, utóbbi alól pedig a közalkalmazottak, valamint azok, akik „beigazolhatóan a rendkívüli viszonyok kényszere folytán” hagyták el lakásukat.¹⁰ Kiemelendő továbbá, hogy az 1919. évi miniszterelnöki rendelet változatlan formában emelte át a néptörvény 6. §-át, mely szerint „a választás községenként (szavazókörönként) közvetlen, titkos szavazással történik” (6. §).

A fentiekből láthatóan az első ellenforradalmi kormány – ahogy Csekey István fogalmaz: „a megszálló hatalmak kívánságára, nyugati mintára”¹¹ – a demokratikus kritériumoknak megfelelő választójogot alkotott.¹² A nyugati követelések hátterében persze nem a magyar demokrácia iránti elkötelezettség állt, sokkal inkább az a szándék, hogy minél nagyobb társadalmi felhatalmazás

⁶ GERGELY i. m. 48.; RUSZOLY József: A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban. In: PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981. 470–471. A néptörvényeket lásd: <http://www.polhist.hu/regi/koztars/index.php?fkod=21&fid=2>

⁷ NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: A választás mint a hatalom legitimációja. In: MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A választójog*. Budapest, Press Publica, 2002. 35.; RUSZOLY i. m. 472. – A rendelet kiadásának körülményeiről lásd GERGELY i. m. 48–53.

⁸ KMETY Károly: *Magyarország közjoga*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1926., 6. kiad. 290.

⁹ MOLNÁR i. m. 260.

¹⁰ HUBAI László: *Magyarország XX. századi választási atlasza*. I. kötet. A választások története és politikai geográfiája. Budapest, Napvilág, 2001. 19.; NAGYNÉ i. m. 35–36.

¹¹ CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance, 1943. 148.

¹² GERGELY i. m. 50., 53.; PÜSKI Levente: *A Horthy-rendszer, 1919–1945*. Budapest, Pannonica, 2006. 98.

álljon a békeszerződést aláíró delegáció mögött.¹³ Boros Zsuzsanna ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy „nemzetközi presszió és belső igény” egyaránt volt „a rendszer parlamenti úton történő törvényesítésére”, és ez alapvetően az ekkor még éppen újjászerveződő (rég) politikai elit érdekével is egybeesett.¹⁴

Friedrich István rendelete óriási előrelépést jelentett a demokratizálódás felé: a 24. életévét betöltött (nagykorú) magyar állampolgárok mintegy háromnegyedét (a férfiak több mint 85%-át) ruházta fel szavazati joggal.¹⁵ Mindezen örvendetes fejlemények ellenére sem állíthatjuk azonban, hogy a szociáldemokraták választójogi küzdelme e külföldi nyomásra kiadott rendelettel teljes sikerrel zárult volna. Bár a pártválasztmány 1919. december 20-án még úgy döntött, hogy az MSZDP elindul a nemzetgyűlési választásokon, és a párt nyolcvan-nyolc kerületben állított is jelöltet,¹⁶ a rendkívül veszélyes körülmények és fenyegetettség, a fehérterrornak is nevezett atrocitások miatt a szociáldemokraták végül nem tudtak azokon részt venni.¹⁷

A Friedrich-kormányt 1919. november 24-én felváltó Huszár Károly-féle „koncentrációs kormány” szociáldemokrata tagjai, Peyer Károly népjóléti és munkaügyi miniszter és Miákits Ferenc kereskedelemügyi államtitkár 1920. január 15-én lemondtak.¹⁸ Január 17-ére virradó éjjel különítményesek – korábbi

¹³ Hirata TAKEESI: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 1993/11. 54–66., 57.; SIPOS Péter: Választójogi puccs 1922-ben. A polgári demokrácia szűkítése 80 évvel ezelőtt. *História*, 2002/7. 7.

¹⁴ BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Budapest, Korona, 1999. 228., 243.

¹⁵ A Molnár Kálmán által közölt adatok szerint 24. életévüket betöltött állampolgárok 74,6%-a (ebből a férfiak 85,1%-a, a nők 67%-a) rendelkezett választójoggal. MOLNÁR i. m. 624. Ld. még GERGELY i. m. 81.; RUSZKAI Miklós: Az 1945 előtti magyar választások statisztikája. *Történeti statisztikai közlemények*, 3. évf., 1959/1–2. 11–57., 28.; SIPOS (2002) i. m. 7.

¹⁶ GERGELY i. m. 71.; RÉVÉSZ Mihály: A szociáldemokrata mozgalom ötven esztendeje Magyarországon 1890 decemberétől napjainkig. In: BUCHINGER Manó – RÉVÉSZ Mihály: *Fél évszázad*. Szociáldemokrata Párt, Budapest, 1941. 19–105., 82–83.

¹⁷ BOROS–SZABÓ i. m. 234., 244–245.; GERGELY i. m. 73.; HUBAI i. m. 22.; PÖLÖSKEI Ferenc: Az ellenforradalom államrendszerének kialakítása. In: PÖLÖSKEI–RÁNKI (szerk.) i. m. 334–361., 339.; ROMSICS Ignác: *Ellenforradalom és konszolidáció. A Horthy-rendszer első tíz éve*. Budapest, Gondolat, 1982. 80.; SIPOS Péter: Az MSZDP a magyar politikai életben, 1919–1944. In: VARGA Lajos (főszerk.): *A magyar szociáldemokrácia kézikönyve*. Budapest, Napvilág, 1999. 129–148., 129. – Hogy mennyire nézőpont kérdése minden a politikában, azt jól mutatja, hogy Zsitvay Tibor későbbi képviselőházi elnök majd igazságügy-miniszter emlékirataiban a szociáldemokraták „súlyos botlásainak emlékét” (azaz a tanácsköztársaságot) hozza fel az ellenséges közhangulat indokaként, és szerinte „ahol [a szociáldemokrata jelöltek] megjelenésükkel a nyugalmat felborították, ott többnyire a másik, a jobboldali szélsőséges jelölt javára befolyásolták a választást”. Lásd ZSITVAY Tibor: Magyarország, 1921–1941. In: *Zsitvay Tibor emlékiratai*. Budapest, Palatinus–Ráday Gyűjtemény, 1999. 62–63.

¹⁸ HUBAI i. m. 22.; ROMSICS i. m. 80.

halálos fenyegetésüket valóra váltva – lakásáról a Mária Terézia Laktanyába hurcolták és ott meggyilkolták Cservenka Miklóst, a párt panaszirodájának vezetőjét.¹⁹ Ez a tragikus eset is igazolta a pártvezetőség még január 14-én meghozott döntését,²⁰ pedig Révész Mihály szerint előzőleg „minden jele megvolt, hogy a párt győzelmesen kerül ki a választási küzdelemből”.²¹

Ha ez országosan azért nem is volt valószínűsíthető, kétségtelen, hogy Budapesten – a pártvezetőség felhívása szerint – 71 000 választó (20%) adott le érvénytelen, áthúzott szavazólapot, 38 ezren pedig otthon maradtak.²² A szociáldemokraták támogatottsága ennél is magasabb lehetett volna, hiszen potenciális szavazók közül feltehetően sokan döntöttek úgy, hogy érvénytelen szavazat helyett inkább Vázsonyi polgári liberális pártját (NDP) támogatják.²³ (A Nemzeti Demokrata Párt egyébként kiváló eredményt ért el a fővárosban: 69 000 szavazatot [21%]²⁴ és hat mandátumot szerzett.)²⁵

1. A választójog „elsikkasztása”

A román (és kisebb részt a szerb) hadsereg által még megszállt területek kivételével²⁶ 1920. január 25–26-án megtartott nemzetgyűlési választás minden visszasság ellenére példátlanul demokratikus volt. A Friedrich-féle rendelet alapján a lakosság közel 40%-a, mintegy 3,1 millió állampolgár rendelkezett

¹⁹ VARGA (1999) i. m. 364. [Cservenka Miklós c. szócikk, írta: GADANECZ Éva és GADANECZ Béla]; HOLLÓS Ervin – LAJTAI Vera: *Horthy Miklós, a fehérek vezére*. Budapest, Kossuth, 1985. 231–233.; SIPOS Péter: *Legális és illegális munkásmozgalom, 1919–1944*. Budapest, Gondolat, 1988. 33–34.; VARGA Krisztián: Merényletrev Horthy Miklós ellen. Dokumentumok Sztaron Sándor bírósági anyagából. *Betekintő* (az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának internetes folyóirata), 2014/1. http://www.betekinto.hu/2014_1_varga_k

²⁰ GERGELY i. m. 73.

²¹ RÉVÉSZ i. m. 83.

²² BOROS–SZABÓ i. m. 248.; GERGELY i. m. 76.; HUBAI i. m. 24.; HUBAI László: A szociáldemokrata párt részvétele a választásokon, 1922–1947. *Múltunk*, 1997/2. 119–145. <http://www.vokscentrum.hu/tanulm6.htm> [2013.08.24.], archivált változat: <http://web.archive.org/web/20040104231027/http://www.vokscentrum.hu/tanulm6.htm>; ROMSICS i. m. 82.

²³ BOROS–SZABÓ i. m. 248.; HUBAI i. m. 24.

²⁴ Uo.

²⁵ BOROS–SZABÓ i. m. 248.; GERGELY i. m. 76.

²⁶ Az 1920. nyári tiszántúli és 1921. őszi dél-magyarországi voksolásról lásd GERGELY i. m. 78–81.; HUBAI i. m. 26–30.

választójoggal.²⁷ Ezzel a magyar választójog 1848 óta először ismét Európa élvonalába került: Dániával és Norvégiával (41, illetve 42%) volt közel azonos ez az arány, de Angliától és Finnországtól (46%) is alig maradt el. Jelentősen csak Ausztria (58%) és Németország (62%) előzte meg.²⁸

A szociáldemokraták távolmaradása a fővárosban a polgári demokratáknak, vidéken pedig az agrármozgalmaknak, különösen a kisgazdapártnak kedvezett. A korábbi (és későbbi) időszakokkal ellentétben nem jött létre hegemon, a mandátumok abszolút vagy kétharmados többségével rendelkező parlamenti párt. Ez a konstelláció a legkevésbé sem felelt meg a már ekkor meghatározó jelentőségű politikusnak számító későbbi kormányfő, a politikában járatlan agrárius közép- és jobbkezes helyett a régi hatalmi elitre támaszkodni óhajtó és az ő érdekeit képviselő gróf Bethlen István konszolidációs elképzeléseinek.²⁹ Bár 1919–20 fordulóján még valamilyen mértékben ő is egyetértett a jogkiterjesztéssel,³⁰ 1920. szeptemberi beszédében már úgy nyilatkozott, hogy a demokratikus választójog „a nemzet érdekeinek nem egészen felel meg”.³¹

Az újonnan megválasztott nemzetgyűlés mindenekelőtt megalkotta a közjogi provizórium alaptörvényének is nevezhető 1920:1. tc.-et „az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről”. Ennek első fejezete rendelkezett a történeti alkotmány helyreállításáról. Ennek körében dönteni kellett az utolsó országgyűlés működésének megszűnését követően született alkotmány-, illetve törvényerejű, de alacsonyabb szintű jogforrások (rendeletek) érvényességéről. A nemzetgyűlés úgy határozott, hogy a Károlyi-féle népkormány és az 1918–19-es népköztársaság, valamint az 1919. évi tanácsköztársaság jogszabályait semmisnek tekinti (9. §), míg „az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta az alkotmányos jogrend és a jogbiztonság helyreállítása végett alakult kormányok és tagjaik rendeleteinek érvényességét elismeri” (10. §).

A választójog vonatkozásában ez tehát azt jelentette, hogy az 1920:1. tc. értelmében az 1918. évi I. néptörvény érvénytelen jogforrás, a Friedrich-féle választójogi rendelet viszont érvényes, ugyanis a népképviselői szerv azt utólag jóváhagyta. Az 1920:1. tc. 10. §-a azonban ezt úgy tette meg, hogy egyúttal

²⁷ A pontos adatok: 3 133 094 fő (a népesség 39,7%-a). Az adatok forrása: GERGELY i. m. 81.; ILONCSI Gabriella: *Képviselők és képviselő Magyarországon a 19–20. században*. Budapest, Akadémiai, 2009. 63.

²⁸ PÜSKI i. m. 98–99.; TAKESI i. m. 56.

²⁹ NAGYNÉ i. m. 36–37.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 23.; PÜSKI i. m. 130.

³⁰ NAGYNÉ uo.

³¹ Idézi: PAKSY Zoltán: *Választások Bethlen-módrán – 1922*. In: FÖLDES–HUBAI (szerk.) i. m. 87.

felhatalmazta a kormányt ('a minisztériumot'), hogy az átmeneti korszakban született rendeleteket (így az 5985/1919. M. E. sz. rendeletet is) „a szükséghez képest hatályon kívül helyezhesse, módosíthassa vagy kiegészíthesse. Utasíttatik egyúttal a minisztérium, hogy amennyiben e rendelkezések a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkoznak, mielőbb megfelelő törvényjavaslatokat terjesszen a nemzetgyűlés elé”. Nem kérdés, hogy a választójog, mint az állampolgárok legfontosabb politikai (részvételi) joga olyan alapjog, amelyet csak törvényben lehet alkotmányos módon szabályozni.³²

Mindebből az következik, hogy a kormány akkor járt volna el törvényesen, ha az 1920:1. tc. 10. § utolsó fordulata szerint 'mielőbb' (azaz haladéktalanul) gondoskodott volna a választójogi törvényjavaslat elkészítéséről és a nemzetgyűlés elé terjesztéséről. Erre azonban – mint tudjuk – nemhogy 1920-ban, hanem még az 1921. évben sem került sor, így különös jelentőséget kell tulajdonítanunk az 1920:1. tc. kormányzói jogkörökről szóló egyik szakaszában foglaltaknak is. A 13. § második mondata a következőket mondja ki: „Feloszlatás esetében [...] a kormányzó köteles az új nemzetgyűlés összehívása iránt már a feloszlató rendeletben akként rendelkezni, hogy a nemzetgyűlés az alkotandó új választójogi törvény alapján, ha pedig az addig megalkotva nem lenne, a jelenlegi nemzetgyűlés összeüléseire alapul szolgált választójog alapján, legkésőbb a feloszlatástól számított három hónapon belül összeülhessen”.³³

A nemzetgyűlés tehát nem vitathatóan megadta ugyan a felhatalmazást a kormánynak az 1919 augusztusa óta született rendeletek módosítására (10. §), azonban a népképviselői szerv szándéka szerint ez nem terjedhetett (volna) ki az 5985/1919. M. E. sz. rendelet további, rendeleti úton való módosítására, hiszen ha a nemzetgyűlés nem alkotta volna meg a választójogi törvényt, akkor az 1920. januári választójogot kellett volna alkalmazni. Ezt a szabályt erősítette meg a kormányzói jogköröket a törvényhozó hatalom vonatkozásában is (az elnapi joggal) kiterjesztő 1920:17. tc., amely lényegében szó szerint vette át a fent idézett fordulatot (1. § második mondata).

Kétségtelen tény, hogy – az 1920:1. tc. 13. §-ához hasonlóan – az 1920:17. tc. 1. §-ának hivatkozott mondata is úgy kezdődik, hogy „a nemzetgyűlés feloszlatása esetében”, azaz szó szerinti értelmezéssel nem vonatkozik arra az esetre, ha a nemzetgyűlés két éves megbízatása járna le, azonban a jogalkotói szándék nem lehetett más, minthogy ha az 1920-ban megválasztott nemzetgyűlés nem alkotja meg az új választójogi törvényt, a következő nemzetgyűlés tagjait is a

³² EGYED István: *Mai közjogi berendezéseink*. Budapest, Franklin Társulat, 1926. 8.

³³ Uo. 51.

Friedrich-féle rendelet eredeti szabályai szerint kell megválasztani. Nem úgy fogalmaz ugyanis a törvény, hogy az 5985/1919. M. E. sz. rendelet mindenkor hatályos szabályai szerint, hanem hogy „a jelenlegi nemzetgyűlés összeülésére alapul szolgált választójog alapján”. Rassay Károly polgári liberális politikus, nemzetgyűlési képviselő szerint „ez világosan mutatta, hogy a nemzetgyűlés erkölcsileg lekötötte magát a titkos választás mint a nemzeti akarat megnyilvánulásának egyetlen lehető eszköze mellett”.³⁴

Érdekes kérdés ugyanakkor, hogy miért szerepel mindkét idézett törvényi rendelkezésben a „felosztatás esetében” kitétel. A választ Egyed István kortárs közjogász adja meg 1926-ban kiadott könyvében: „A nemzetgyűlés maximális működési idejét az 5984/1919. M. E. sz. rendelet két évben állapította meg. Úgy számított a kormány, hogy ez alatt a két év alatt a nemzetgyűlés mindenesetre megalkotja az országgyűlés reformját úgy, hogy az országgyűlés folytathatja működését. Arra, hogy már az első nemzetgyűlés működését ne országgyűlés váltsa fel, nem is gondoltak. Az 1920:1. és 17. tc.-ek számolnak ugyan már újabb nemzetgyűlés lehetőségével, de csak abban a kivételes esetben, ha az első nemzetgyűlést két évben megállapított tartamának letelte előtt felosztatnák”.³⁵ Természetesen mindezt az 1922. tavaszi események miatt tartottuk fontosnak már most megjegyezni.

A konszolidációs korszak meghatározó egyénisége (egyben névadója), gróf Bethlen István 1921. április 14-én lépett a kormány élén gróf Teleki Pál helyébe. Fő belpolitikai célja a gazdaság megszilárdítása volt, amelyet – csakúgy, mint a fő külpolitikai célt, Magyarország nemzetközi presztízsének helyreállítását – véleménye szerint csak a társadalmi feszültségek csökkentésével lehetett elérni. Politikáját a két szélsőséggel (bolsevikok, illetve „fajvédők”) elleni fellépés, valamint a megkérdőjelezhetetlen (és egységes) kormánytöbbség megteremtése jellemezte. E célok érdekében határozta el a választójog szűkítését, amit minden áron, a nemzetgyűlés akaratával szemben is kész volt véghez vinni.³⁶ A társadalmi béke megteremtése érdekében pedig hajlandónak mutatkozott arra, hogy bizonyos korlátok között ismét ‘legalizálja’ a szociáldemokrata párt mű-

³⁴ SIPOS (2002) i. m. 7–8.

³⁵ EGYED i. m. 50.

³⁶ PÜSKI i. m. 99.; ROMSICS (1982) i. m. 167.

ködését.³⁷ Békülő szándékát május elseje megünneplésének engedélyezésével is nyomatékosította.³⁸

Mielőtt a választójog bethleni reformját – ahogy az emigráns szociáldemokrata vezető, Buchinger Manó fogalmazott: „elsikkasztását”³⁹ – tárgyalnánk, röviden szót kell ejtenünk arról az MSZDP számára meghatározó jelentőségű, sokat vitatott 1921. decemberi kompromisszumról, amely a mai napig Bethlen–Peyer-paktum néven ismeretes a történetírásban. Bethlen kormányfői beiktatásakor már a nemzetgyűlés előtt a következőket mondotta: „Teljesen tudatában vagyok annak, hogy sok mindenféle intézkedés áll fenn, amely a munkásosztállyal szemben ma már méltánytalan. A kormány minden tekintetben enyhíteni fog ezeken, és el van tökéelve arra, hogy a munkásosztállyal az érintkezést felvéve, vele ezeket a dolgokat megbeszélje és lehetőleg olyan rendezést teremtsen, amely a munkásosztályt is megnyugtatja.”⁴⁰

A miniszterelnök kezdeményezését az MSZDP itthoni vezetői (a ‘triumvirátus’, azaz Garami Ernő, Buchinger Manó és Weltner Jakab kényszerű bécsi távolléte miatt ténylegesen a pártvezetés korábbi második vonala) alapvetően kedvezően fogadták. IV. Károly (1918 novemberében csak az államügyek intézéséről, de nem a trónról lemondott) törvényes uralkodó második visszatérési kísérlete idején a szociáldemokrata munkásság talán ezért is állt a (Habsburg-monarchia restaurációjához képest haladóbb irányultságúnak mutatkozó) kormány mellé,⁴¹ Bethlen pedig 1921. október 21-ei pécsi beszédében megerősítette: „1919 óta változott a világ; ma nem büntetni, hanem építeni és gyógyítani kell”.⁴²

Az enyhülés légkörét mutatja, hogy 1921 novemberében hazatérhetett az emigrációból Peidl Gyula volt miniszterelnök, az 1919. augusztusi, oktobrista irányultságú „szakszervezeti kormány” vezetője (Garami, Buchinger és Weltner továbbra is Bécsben maradt, a tanácsköztársaság idején kompromittálódott baloldali szociáldemokrata vezetők visszatérése pedig természetesen fel sem

³⁷ PÖLÖSKÉI Ferenc: Bethlen István törekvései az ellenforradalmi rendszer konszolidálására. *Párttörténeti Közlemények*, 20. évf., 1974/3. 62.; ROMSICS Ignác: *Bethlen István. Politikai életrajz*. Budapest, Osiris, 2005. 207–208.

³⁸ SIPOS (1999) i. m. 130.

³⁹ *Jövő*, 1922. február 8. Idézi: BUCHINGER Manó: *Küzdelem a szocializmusért*. II. kötet. Budapest, Népszava, 1946. 139. és KÉPES György: *Buchinger Manó. Egy 20. századi politikai életrajz – jogtörténeti szemmel*. Budapest, Gondolat, 2009. 83.

⁴⁰ Nemzetgyűlési napló, 1920. IX. kötet. 188. – Idézi: ROMSICS (1982) i. m. 158–159.; SERFŐZŐ Lajos: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a parlamentben, 1922–1926*. Budapest, Akadémiai, 1967. 16.

⁴¹ ROMSICS (1982) i. m. 161.; ROMSICS (2005) i. m. 208.

⁴² SERFŐZŐ i. m. 18–19.

merülhetett). Bethlen 1921. december 7-én a nemzetgyűlésben a kormány átalakítása (december 6-ai újbóli miniszterelnöki kinevezése) kapcsán elhangzott beszédében minden olyan lényeges pontot ismertetett, amelyben engedményeket kívánt tenni a szociáldemokratáknak.⁴³

Másnap meg is kezdődtek a tárgyalások, és két hét múlva megszületett a megállapodás, amelyet a kormány oldaláról gróf Bethlen István miniszterelnök és további négy kormánytag (köztük gróf Klebelsberg Kunó belügyminiszter), szociáldemokrata részről pedig az MSZDP küldöttségét vezető Peyer Károly, valamint Farkas István és Miákits Ferenc írt alá 1921. december 22-én.⁴⁴ A ‘paktum’ értelmében a szociáldemokraták jelentős önkorlátozást vállaltak, aminek a választójog küszöbön álló reformja vonatkozásában leglényegesebb eleme a vidéki (agrármunkások körében történő) szervezkedés tilalma („A Szociáldemokrata Párt nem fogja agitációját a mezőgazdasági munkáskérdésekre kiterjeszteni – úgy, mint 1918 őszén vidéken tette”),⁴⁵ valamint a polgári liberális pártokkal fennálló politikai szövetség felbontásának kötelezettsége volt.⁴⁶

Az egyezségről Propper Sándor az emigrációban élő régi vezetőket, Garamit és Buchingert még a (nyilvánosságra nem hozott) jegyzőkönyv aláírása előtt tájékoztatta.⁴⁷ Garami 1921. december 21-én ötoldalas levélben tiltakozott a ‘paktum’ ellen,⁴⁸ majd a Jövő című emigráns újságban december 24-én is kikelt ellene: „a Bethlen-féle engedmények semmiféle ellenszolgáltatást nem érnek meg”.⁴⁹ Még a hazai szociáldemokrata vezetők körében sem volt egyöntetű az egyetértés – minden bizonnyal Peidl Gyula írta azt a „P.” monogrammal jegyzett, az egyezségkötést támadó cikket, amely a nyomdászok Typographia című újságjának 1922. januári számában jelent meg.⁵⁰

⁴³ Uo. 20.; gróf Bethlen István beszédének a szakszervezetekre és a szociáldemokratákra vonatkozó részeit lásd *Nemzetgyűlési napló 1920*. XIII. kötet. 203–206.

⁴⁴ A megállapodásról felvett 23 oldalas jegyzőkönyvet és mellékleteit lásd MOL K 808. 38. ö.e.; közli RÉTI László: *A Bethlen–Peyer paktum*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1951. [függelék] és SIMON István: *Vezérelőzet. A Peyer-kérdés és a magyar szociáldemokrácia*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003. 91–123.

⁴⁵ Idézi: SERFŐZŐ i. m. 21.

⁴⁶ PAKSY i. m. 89.; PÜSKI i. m. 63.; ROMSICS (1982) i. m. 161.; ROMSICS (2005) i. m. 208.; SERFŐZŐ i. m. 21.; SIPOS (1999) 131.

⁴⁷ FEHÉR András: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt és az ellenforradalmi rendszer, 1919. augusztus – 1921. Értekezések a történeti tudományok köréből*. 50 kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1969. 204.; KÉPES (2009) i. m. 82.

⁴⁸ FEHÉR i. m. 204.; KÉPES (2009) i. m. 82.; VARGA Lajos: *Garami Ernő. Politikai életrajz*. Budapest, Napvilág, 1996. 277–278.

⁴⁹ *Jövő*, 1921. december 24. Idézi: SERFŐZŐ i. m. 22.

⁵⁰ Uo. 23.

A Bethlen–Peyer-paktum nem tért ki a választójog kérdéskörére, ami azonban nem a miniszterelnök hibája volt. A megállapodás alapját ugyanis a szociáldemokraták által készített és előzetesen gróf Bethlen István részére eljuttatott memorandum képezte, és ez sem tett említést a legfontosabb belpolitikai követelésről, az általános és titkos választójogról. Abban reménykedni, hogy ezt a Friedrich-rendelet és az említett törvényi rendelkezések megnyugtatóan rendezik, komoly taktikai hiba volt az MSZDP részéről, ugyanis Bethlen 1921. október 21-ei pécsi beszédéből már tudni lehetett, hogy a kormányfő a választójog szűkítését tervezi.⁵¹

Az 1921. december 7-én a nemzetgyűlés előtt elmondott miniszterelnöki programbeszéd alapján még világosabban látszott ugyanez. Bethlen egyértelművé tette, hogy célja, hogy a középosztály kezében maradjon a politikai hatalom, amihez több feltételnek is teljesülnie kell, de ezek közül is az első, hogy „olyan választói jog alkottassék, amely stabilizálja a politikai hatalomnak ezt a birtokát, mert a mai választójog erre nem alkalmas, s a mai választói jog érvényben maradása esetén rövid időn belül a politikai hatalom a közbenső rétegek kezéből újból kiesnék”.⁵²

A választójogi reform szükségességét, egyben irányultságát a beszéd egy későbbi részében bővebben is kifejtette. Véleménye szerint a legutolsó, országgyűlésen elfogadott választójogi szabályozás, az 1918:17. tc.⁵³ „nem felel meg a mai idők követelményeinek [...] azért sem, mert részben igen szűk köpönyeg, részben olyan komplikált stipulációkat tartalmaz, amelyeknek végrehajtása rövid időn belül nem lehetséges”, azaz mindenképpen új törvényre van szükség a régi hatályba léptetése helyett. Csakhogy a következőképp folytatta (miközben a Napló tanúsága szerint Rassay Károly közbekérdezett: „Mi lesz a titkossággal?”): a Friedrich-féle választójog meggyőződése szerint „a magyar közbenső rétegek demokratikus uralmát nem fogja fenntartani, hanem tönkre fogja tenni és a nemzetet újból a süllyedés útjára vinné”. Ez pedig Friedrich István (szintén nemzetgyűlési képviselő) önérzetét sértette, aki közbekiáltott: „Akkor jó volt, most fedezik fel, hogy nem felel meg?”⁵⁴

Elképzeléseit azonban Bethlen ekkor még nem részletezte, csupán annyit mondott: „a kormány a maga választójogában arany középúton akar haladni”,

⁵¹ ROMSICS (2005) i. m. 206.; SERFŐZŐ i. m. 28.

⁵² Nemzetgyűlési napló 1920. XIII. kötet. 206.

⁵³ A Nemzetgyűlési naplóban tévesen „1918. évi XIV. tc.” szerepel. A tévesztés oka feltehetően az, hogy a Lukács–Tisza-féle eggyel korábbi választójogi törvény száma 1913:14. tc. volt – a szerző megj.

⁵⁴ Nemzetgyűlési napló 1920. XIII. kötet. 207–208.

majd hozzátette: „ebben a percben nem vagyok abban a helyzetben, hogy a részletekkel foglalkozzam, mert hiszen a belügyminiszter úrral kell, hogy ezen kérdéseket tárgyaljunk. Annak idején bőven lesz alkalmam a Nemzetgyűlésnek ezzel a kérdéssel foglalkoznia, mert hiszen legközelebb, már január hónapban a választójog a Nemzetgyűlés elé kerül”.⁵⁵

Kószó István belügyi államtitkár 1921. december 28-án egy interjúban már arról beszélt, hogy a tervezet az 1918:17. tc. és az 1919. évi rendelet között fog elhelyezkedni és „nem szünteti meg, csak szűkíti a női választójogot”.⁵⁶ A minisztertanács végül csak 1922. január 24-én foglalkozott a javaslattal, amelyet gróf Klebelsberg Kunó belügyminiszter január 26-án előzetesen jóváhagyatott a kormányzóval és másnap, január 27-én terjesztett a nemzetgyűlés elé – akkor, amikor már csak alig három hét volt hátra a nemzetgyűlés megbízatásának (február 16-ai) lejártáig.⁵⁷

Simándi Irén ezzel kapcsolatban arra mutat rá, hogy a választójogi törvény előterjesztéséhez szükséges számításokkal csak 1921 őszén készült el a statisztikai hivatal, amely késedelem „nem jött rosszul a kormány számára”.⁵⁸ Sipos Péter ennél keményebben fogalmaz: szerinte egy „körmönfont taktika” része volt mindez. Bethlen „a kezdő lépést a lehető legtovább halogatta, amiből már eleve következett a folyamatos késedelem”.⁵⁹ Figyelemmel arra, hogy a statisztikai hivatal már akkor is a kormány irányítása alatt állt, nehezen tudnánk utóbbi értékeléssel vitába szállni.

A törvényjavaslat jelentős szűkítéseket tartalmazott a választó anyagi jogban.⁶⁰ Hat helyett tíz év állampolgárságot és fél év helyett két év helyben lakást írt elő, továbbá értelmi cenzust kívánt bevezetni, mégpedig az elemi iskola negyedik osztályának elvégzését. A nők esetében még ezzel sem elégedett meg, ugyanis egyéb különös kellékeket is előírt, a korhatárt ráadásul 24-ről 30-ra emelte. Az indokolás szerint a törvényjavaslat a választóktól „erősebb összeforrottságot” vár el a magyar állammal, továbbá „bizonyos minimális

⁵⁵ Nemzetgyűlési napló 1920. XIII. kötet. 207–208.

⁵⁶ RUSZOLY József: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XXI. Fasciculus 5. Szeged, 1974. 44.

⁵⁷ NAGYNÉ i. m. 37.; RUSZOLY (1974) i. m. 45., 48.; SERFŐZŐ i. m. 28.; SIMÁNDI Irén: *Küzdelem a nők választójogáért Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2009. 153.; SIPOS (2002) 8.; SZABÓ Ágnes: *A konszolidáció kezdete – az 1922. évi nemzetgyűlési választások*. In: FÖLDES–HUBAI (szerk., 1994) i. m. 86–87.

⁵⁸ SIMÁNDI i. m. 151.

⁵⁹ SIPOS (2002) 7–8.

⁶⁰ A javaslatot lásd Nemzetgyűlési irományok, 1920. XXII. kötet. 422. sz.

összeforrottságot a röggel, és végül bizonyos minimális értelmiséget, illetőleg képzettséget, amelynél kevesebbet kikötni – az ország közügyeinek intézéséről lévén szó – már igazán nem volna indokolt”.

A nőkkel szembeni szigorúbb feltételeket az alábbi szavakkal indokolta: „a nőket lehetőleg nem kell legszentebb hivatásától: a családi tűzhely gondozásától és gyermekeinek felnevelésétől elvonni”.⁶¹ A kormány női választójogot jelentősen korlátozó javaslata mögött ténylegesen persze nem ez a ma már megmosolyogtatóan maradi gondolkodásmód, hanem az a nagyon is jól megfontolt politikai szándék állt, hogy a női szavazók között különösen népszerű legitimista és kereszténypartii ellenzék szavazóbázisát csökkentsék.⁶²

A fenti szigorítások miatt a választásra jogosult férfiak létszáma 10%-kal, a nők pedig 1,4 millióról 947 ezerre esett volna vissza a Friedrich-féle rendeletben foglaltakhoz képest.⁶³ Ez már távol volt az általános választójogtól. Nem meglepő, hogy a legkeményebben a parlamenten kívüli szociáldemokraták tiltakoztak a javaslat ellen. A Népszava szerint „megint ott vagyunk, ahol a háború előtt, a választójogi küzdelem kellős közepében”;⁶⁴ Buchinger Manó pedig ekkor írta a Jövő című bécsi folyóiratban megjelent Konzolidációs államcsíny című cikkében, hogy Bethlen ‘elsikkasztotta’ a választójogot, mivel a demokratikus választójogra csak addig volt szüksége, amíg a nemzetgyűléssel „visszacsináltatta az októberi forradalomnak majdnem minden vívmányát”.⁶⁵

Ráadásul a kormány nem elégedett meg a választói jogosultság kritériumainak szigorításával, hanem a – Rassay Károly 1921. december 7-ei közbeszólásaiban többször említett – titkosság kérdésében is vissza kívánt lépni. A javaslat 3. § (5) bekezdése ugyanis kimondta, hogy „a szavazás községenként (szavazókörönként), éspedig a törvényhatósági városokban titkosan, másutt nyilvánosan történik”. Budapesten és „az újpesti, a rákospalotai, a cinkotai és a kispesti választókerületekből, továbbá a ráckevei választókerületnek Csepel községéből, valamint a biai választókerületnek Albertfalva és Budafok községeiből, végül a soroksári választókerületnek Pestszentlőrinc községéből” a 3. § (3) bekezdés 2. pontja értelmében újonnan létrehozandó Budapest környéki választókerületben

⁶¹ Uo. 16.

⁶² PÜSKI i. m. 104.

⁶³ SIMÁNDI i. m. 155–157. Simándi Irén – Kovács Alajos 1925-ben megjelent tanulmányára hivatkozva – megjegyzi, hogy ha az 1920. évi választásokon a névjegyzékek kellően alapos összeállítása esetén 1,7 millió nőnek lehetett volna választójoga. Uo. 150.

⁶⁴ Népszava, 1922. február 8. Idézi: SERFŐZŐ i. m. 30.

⁶⁵ Jövő, 1922. február 8. Idézi: BUCHINGER i. m. II. kötet. 139.; KÉPES (2009) 83.

arányos (listás) rendszer szerint, másutt egyéni kerületi szisztémában történne a szavazás.

A törvényjavaslat bizottsági véleményezésére, majd plenáris vitájára nem állt rendelkezésre megfelelő idő: utóbbi csak 1922. február 13-án kezdődhetett meg.⁶⁶ A parlamenti ellenzék e szorult helyzetben késznek mutatkozott bizonyos kompromisszumokra azért, hogy megszülethessen a törvény, de az értelmi cenzus leszállításához (írni-olvasni tudás az elemi iskola négy osztálya helyett) és a titkosság megtartásához ragaszkodott.⁶⁷ A vita hangulatát jól szemlélteti Friedrich István közbeszólása: „Jó a régi törvény. Ennek alapján lettél te is megválasztva. Miért hoztok ide ilyen javaslatot? Egymillió embert akartok megfosztani választójogától? Miért csináljátok?”⁶⁸ Klebelsberg belügyminiszter felszólalásából azonban nyilvánvalóvá vált: a kormány a végsőkig eltökélt és semmilyen korlátozásból nem kíván engedni.⁶⁹

Mint már utaltunk rá, Bethlen fejében megvolt a forgatókönyv arra az esetre is, ha a javaslat nem menne át változatlan formában a nemzetgyűlésen. Hiába állította meg Gaál Gaszton nemzetgyűlési elnök az órákat (példátlan módon) az ülésteremben, végül már maguk a kormánypárti képviselők is hátráltatták a vitát.⁷⁰ Az első nemzetgyűlés február 16-án befejezte működését. Sem a kétkamarás országgyűlés helyreállítására, sem az országgyűlési képviselők választására vonatkozó szabályok megalkotására nem került sor, amiből az következett, hogy ismét nemzetgyűlést kell választani és összehívni.⁷¹

A miniszterelnök a február 15-ei ülésnapon sokat sejtetően jegyezte meg, hogy „elvégre nekünk is van meggyőződésünk, és hogy ha a Ház meggyőződésünkkel szemben szavaz, akkor a konzekvenciákat levonjuk”.⁷² Ez a következtetés pedig nem volt más, mint a választójog rendeleti úton történő újraszabályozása – értelemszerűen mindenben az 1922. január 24-ei minisztertanácsi ülésen elfogadott törvényjavaslatban foglaltaknak megfelelően.

Ehhez meg kellett találni a jogalapot, ami nem volt más, mint bírói értekezlet összehívása jogértelmezési kérdésben, az 1891:17. tc. 9. §-a szerint. E

⁶⁶ ROMSICS (2005) i. m. 211.; RUSZOLY (1974) i. m. 51.; SIMÁNDI i. m. 166.

⁶⁷ RUSZOLY (1974) i. m. 50., 55.; SIPOS (2002) 8.

⁶⁸ Nemzetgyűlési napló, 1920. XVII. kötet. 183.

⁶⁹ A felszólalást lásd Nemzetgyűlési napló, 1920. XVII. kötet. 187–196.

⁷⁰ RUSZOLY (1981) 474.; SIPOS (2002) 8–9.; SZABÓ Á. (1994) i. m. 89. – Megj.: Sipos Péter Rassay Károly emlékirataiból idézve hosszabb részleteket a vitáról. Ebben szerepel az órák megállítására és a kormánypárti obstrukcióra vonatkozó utalás is.

⁷¹ EGYED i. m. 9., 50–51.; Sipos (2002) i. m. 7.

⁷² Nemzetgyűlési napló, 1920. XVII. kötet. 237.

jogszabályhelyre hivatkozva Bethlen 'alkotmányjogi értekezletet' hívatott össze, amelyre – igen tágan értelmezve a nem igazán erre az esetkörüre szóló törvényi felhatalmazást – bírósági vezetők mellett (konzervatív beállítottságú) jogtudósokat, sőt egyházi főméltóságokat is meginvitált.⁷³ A konferencián a jogtudomány művelői köréből Concha Győző, Plósz Sándor és Polner Ödön egyetemi tanár, valamint Timon Ákos jogtörténész, a budapesti tudományegyetem rektora vett részt.⁷⁴

Az értekezlet, amelyre 1922. február 21-én Horthy kormányzó elnökletével került sor, nem meglepő módon arra a következtetésre jutott, hogy az 5985/1919. M. E. sz. rendelet csak az 1920-ban megválasztandó nemzetgyűlés létrejöttékor irányadó (egyszeri) választójogot tartalmazta, így az új szabályokat magának a nemzetgyűlésnek kellett volna megállapítania, és mivel az ezt nem tudta teljesíteni, a kormány – az 1920:1. tc. 10. §-ában foglalt felhatalmazás alapján – újabb rendeletben határozhat ezekről.⁷⁵

Hogy ez az álláspont miért volt ellentétes az 1920:1. és 1920:17. tc.-ek rendelkezéseivel (és különösen azok szellemével), arra korábban már utaltunk.⁷⁶ Az értekezleten jelenlévő nagy tekintélyű konzervatív jogtudósok közül mégis Polner Ödön volt az egyetlen, aki – Ruszoly Józsefet idézve: „szigorú pozitivisták közjogászai következetességgel” – rámutatott, hogy a kormány rendeleti úton a választójog szabályain nem változtathat. A praxist képviselő Pap József, a Budapesti Ügyvédi Kamara elnöke is ezt az álláspontot osztotta.⁷⁷

Véleményünk szerint is világos a törvényi szabályozás. Bárhogyan foglalt is tehát állást az alkotmányjogi értekezlet, a kormányzó a jogköreire irányadó törvényi rendelkezések értelmében köteles lett volna „a jelenlegi (tehát az 1920–22. évi) nemzetgyűlés összeülésére alapul szolgált választójog alapján” összehívni az új nemzetgyűlést – vagyis az ettől eltérő tartalmú új rendeleti szabályozást figyelmen kívül kellett volna hagynia annak érdekében, hogy ne kövessen el törvénysértést. Polner Ödön szegedi jogászprofesszor volt az egyetlen, aki ezt egyértelműen ki is mondta a konferencián (Pap József kamarai elnök azon az állásponton volt, hogy helyre kell állítani a forradalmak előtti országgyűlést).⁷⁸

⁷³ CSEKEY i. m. 148–149.; EGYED i. m. 50–51.; PAKSY i. m. 92.; ROMSICS (1982) i. m. 167.; ROMSICS (2005) i. m. 212.; SIPOS (2002) i. m. 9–10.

⁷⁴ RUSZOLY (1974) i. m. 62.

⁷⁵ EGYED i. m. 51.; MOLNÁR i. m. 261.; ROMSICS (1982) i. m. 168.; ROMSICS (2005) i. m. 212.; RUSZOLY (1981) i. m. 474.; SIMÁNDI i. m. 167.; SIPOS (2002) i. m. 10.

⁷⁶ Ld. még PÜSKI i. m. 99.; RUSZOLY (1981) i. m. 474.

⁷⁷ RUSZOLY (1974) i. m. 64.

⁷⁸ Uo. 65.

Bethlen viszont természetesen mielőbb élni kívánt az értekezlet többségi véleménye szerint kiterjesztően értelmezendő felhatalmazással. 1922. március 1-jén egyeztetett a szociáldemokrata vezetőkkel, de a megbeszélés tárgya – melyen az MSZDP részéről Peyer, Farkas és Miákits mellett Propper Sándor is részt vett⁷⁹ – nem a választójog egésze, hanem csak a budapesti és Budapest környéki szavazás jellege volt. A küldöttek világossá tették, hogy az MSZDP csak akkor vesz részt a választásokon, ha ez lajstromos lesz, de – bár említették –nem kötötték a részvételt a titkosság kiterjesztéséhez és az értelmi cenzus (négy elemi osztály) törléséhez.

A miniszterelnök az utóbbi két kérdésben semmilyen érdemi tárgyalásba nem kívánt bocsátkozni,⁸⁰ másnap, 1922. március 2-án pedig már ki is adta választójogi rendeletét (2200/1922. M. E. sz. rendelet),⁸¹ amelyben egyetlen engedmény szerepelt: a fővárosi és főváros környéki lajstromos (és titkos) szavazás. Ez persze már a gróf Klebelsberg Kunó által előterjesztett eredeti törvényjavaslatban is így szerepelt, csupán azzal fenyegetőzött korábban a miniszterelnök, hogy ha a szociáldemokraták ellenállnak, még ezt is visszavonja.⁸²

A Klebelsberg-féle javaslat és a Bethlen-féle rendelet alapvetően megfelelt a Bethlen–Peyer-megállapodás rendelkezéseinek és szellemének, ugyanis a kormányfő konszolidációs elképzelései szerint az MSZDP feladata a fővárosi és iparvárosi munkásság képviselése, míg a vidéki politizálástól tartózkodnia kell. Erre egyébként már a belügyminiszter is utalt nemzetgyűlési felszólalásában, amikor a munkásságra nézve pozitívnak ítélte meg a javaslatot.⁸³ Bethlen kész volt mindaddig elmenni, ameddig a szociáldemokrata párt szerepe a munkásérdekek képviselőjére szorítkozik a törvényhozásban, de ezen túl egyetlen lépést sem volt hajlandó megtenni.⁸⁴

A 2200/1922. M. E. sz. rendelet (címe: „az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról”) a választójog kritériumai tekintetében ugyanazokat az alapvető szabályokat tartalmazta, mint az 1922. január 27-ei törvényjavaslat.⁸⁵ A férfiak esetében legalább 24 éves kor, 10 év magyar állampolgárság, 2 év helyben lakás és az elemi iskola negyedik osztályának elvégzése; míg a nők esetében szintén 10 év állampolgárság és 2 év helyben lakás, de 30 éves kor és

⁷⁹ SERFŐZŐ i. m. 32.

⁸⁰ Uo.

⁸¹ PAKSY i. m. 92.; SERFŐZŐ i. m. 33.; SZABÓ Á. i. m. 89.

⁸² SERFŐZŐ i. m. 33.

⁸³ Nemzetgyűlési napló, 1920. XVII. kötet. 191–192.; SERFŐZŐ i. m. 29.

⁸⁴ PÜSKI i. m. 63.

⁸⁵ RUSZOLY (1974) i. m. 65.; RUSZOLY (1981) i. m. 474.; SZABÓ Á. (1994) i. m. 89.

magasabb értelmi cenzus (az elemi iskola hatodik osztályának elvégzése) volt az elvárás, mely többletfeltételek alól voltak bizonyos kivételek.⁸⁶

A szavazás titkos volt az említett lajstromos kerületekben (azaz a fővárosban és környékén), továbbá a törvényhatósági jogú városokban is, függetlenül attól, hogy azokban egy vagy több választókerületet hoznak létre.⁸⁷ A négy lajstromos kerületben harminc, a tizenegy törvényhatósági jogú városban pedig összesen húsz mandátumot lehetett így titkos szavazás útján megszerezni; a többi (az egyszerűség kedvéért: 'vidéki') kerületben viszont a dualizmus-kori választásokhoz hasonlóan „nyilvánosan, előszóval” történt a voksolás – ez 195 mandátumot, azaz a képviselői helyek közel 80%-át érintette.⁸⁸

A nyílt szavazás intézményének visszaállítása – Sipos Péter szavait idézve – a korabeli Európában „egyedülállóan bizarr” szabályozás volt.⁸⁹ Hirata Takesi a bethleni konszolidáció politikai rendszerét elemző tanulmányában azt hangsúlyozza, hogy a nyilvános voksolás a 19. század végén az európai államok majdnem mindegyikében megszűnt – csupán Magyarországon és Poroszországban tartott ki az első világháború végéig.⁹⁰ Annak egyik fő okára, hogy nálunk miért látták szükségét pár évvel később újra bevezetni, Zsitvay Tibor mutat rá a tőle megszokott őszinteséggel emlékirataiban: „a titkosság vidéken való mellőzése [...] automatikusan maga után vonja a megnyugvást gátló marxista elemek kikapcsolását”.⁹¹

A kortárs közjogászok is elismerték: a rendelet visszalépést jelentett az 1919. évi, azaz az első nemzetgyűlésre vonatkozó választójogi regulációhoz képest. Kmety Károly szerint a „Friedrich-féle rendelet e néptörvényben megállapítottához közel járó széles körű választójogot statuált, mellyel szemben lényegesen megszorítá a választójogot az 1922. 2200. sz. M. E. rendelet”.⁹² Egyed István szintén 1926-ban kiadott könyvében csak szikár számadatokat közöl: „a Friedrich-féle választójogi szabályok alapján 3 042 000, a Bethlen-rendelet alapján 2 382 000 választót írtak össze”.⁹³ Molnár Kálmán 1928-ban ugyaneze-

⁸⁶ BOROS–SZABÓ i. m. 231.; EGYED i. m. 52.; NAGYNÉ i. m. 37–38.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 23–24.; PÜSKI i. m. 100.

⁸⁷ EGYED i. m. 52.; ROMSICS (1982) i. m. 169.; RUSZKAI i. m. 29.

⁸⁸ BOROS–SZABÓ i. m. 231.; HUBAI (2001) i. m. 31–32.; ROMSICS (2005) i. m. 212–213.

⁸⁹ SIPOS (2002) i. m. 10.

⁹⁰ TAKESI i. m. 57.

⁹¹ ZSITVAY i. m. 70.

⁹² KMETY i. m. 290.

⁹³ EGYED i. m. 53. – Szabó István megjegyzi azonban, hogy a 2200/1922. M. E. rendelet szerinti szabályok alapján ténylegesen csak 2 050 000 ember rendelkezett volna választójoggal, azaz több mint háromszázezer főt tévedésből regisztráltak. SZABÓ István: *A demokratikus és az*

ket az adatokat közli, azzal a rövid indokolással, hogy az első nemzetgyűlésen szerzett tapasztalatok „indokolttá és kívánatossá tették a választói jog némi megszükkítését”.⁹⁴

Ezzel a reprezentáció a korábbi 40%-ról valamivel 30% alá esett vissza,⁹⁵ amivel európai összehasonlításban Magyarország Franciaországgal és Svájjal került egy szintre.⁹⁶ Utóbbi akár még hízelgőnek is tűnhet, csakhogy e két országban a nők ekkor még nem rendelkeztek választójoggal – mint ahogy 1922-től már Magyarországon is csak jelentős megszorításokkal. Az 1920-as és 1922-es adatok közötti különbség túlnyomórészt abból adódik, hogy a választásra jogosult magyar nők létszáma a rendeletben megállapított diszkriminatív cenzusok miatt igen nagy mértékben csökkent az előző összeíráshoz képest.⁹⁷ Ha a hivatalos és végleges adatokat nézzük, 1920-ban még 1,4 millió, 1922-ben viszont már csak 862 520 nő szerepelt a választói névjegyzékben.⁹⁸

2. Az 1922. évi választások és a Bethlen-féle választójog törvénybe iktatása

Az 1921. december 21-én a szociáldemokratákkal megkötött megállapodással a miniszterelnök határozott célja volt a munkáspárt beemelése a magyar politikai életbe, amint ennek az említett 1922. március 1-jei személyes találkozók alkalmával is hangot adott. A március 21-ei választmányi ülésen (a mindkét, Bethlennel folytatott megbeszélésen részt vevő) Farkas István terjesztette elő a pártvezetőség javaslatát, mely szerint a párt részt fog venni a választásokon.⁹⁹ A választmány a javaslatot hosszú vita és negyven felszólalás, köztük több ellenvélemény elhangzása után végül nagy többséggel, mindössze nyolc ellenszavazattal fogadta el.¹⁰⁰

autokrata államrend határán. Professzori szeminárium, előadásvázlat. Bp., 2014. [február 20.] <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/307197/file/2014.februar%CC%81r.20.doc>, 6. o., 6. sz. lábjegyzet.

⁹⁴ MOLNÁR i. m. 624–625., 260–261.

⁹⁵ ILONZKI i. m. 63.; PAKSY i. m. 93.; ROMSICS (1982) i. m. 168.; ROMSICS (2005) i. m. 212.

⁹⁶ PÜSKI i. m. 103.; TAKESI i. m. 56.

⁹⁷ ROMSICS (1982) i. m. 168.; ROMSICS (2005) i. m. 212.

⁹⁸ SIMÁNDI i. m. 178.

⁹⁹ PAKSY i. m. 103.; SERFŐZŐ i. m. 36–37.

¹⁰⁰ SERFŐZŐ i. m. 38–39.

Érdekes kérdés volt az is, hogy kiket jelöljenek a képviselői helyekre. A Népszava például már március 8-ai számában meglebegtette, hogy a két emigráns vezetőt, Garami Ernőt és Buchinger Manót is indítanák a választásokon.¹⁰¹ Ez azonban nem volt lehetséges, mivel a 2200/1922. M. E. sz. rendelet 60. §-a értelmében a jelölti regisztrációjukat megtagadták volna.¹⁰² Ugyanakkor már maga a felvetés is szembeszegülés volt a 'paktum' egyik rendelkezésével (amely kizárta a kapcsolattartást az emigrációval), mint ahogy az az április 22-én (három héttel az „ébredő magyarok” hét halálos áldozattal járó erzsébetvárosi bombamerénylete után) született pártvezetőségi nyilatkozat is, amely a polgári pártokkal való együttműködést irányozta elő.¹⁰³

Az MSZDP végül 69 jelölt állítását határozta el, köztük 30 főt a négy lajstromos kerületben, tízet a törvényhatósági városok egy-egy kerületében (a több kerületre osztott nagyvárosokban a többi lehetőséget a polgári pártoknak hagyva, Baján és Kecskeméten pedig nem indítva jelöltet), a továbbiakat pedig a nyíltan szavazó vidéki kerületekben – elsősorban az ipari és bányavidékekre összpontosítva.¹⁰⁴ A jelöltállítás végül 60 helyen volt eredményes (öt nyílt kerületben sikertelen volt, további négy jelöltet pedig a párt vont vissza).¹⁰⁵

A nemzetgyűlési választások első fordulóját 1922. május 28-án és június 1-jén, második fordulóját június 12–15-e között tartották meg. A voksoláson a miniszterelnök által – szintén konszolidációs programja részeként – még február végén létrehozott Egységes Párt (szinte kizárólag a vidéki kerületekben elért eredményeinek köszönhetően)¹⁰⁶ egymaga abszolút (137 mandátum, 55,92%), a kormányt támogató kisebb pártokkal együtt pedig kétharmados (167 mandátum, 68,16%) többséget szerzett. Országos összesítésben a kormánypárt 623 201 szavazatot kapott (38,18%).¹⁰⁷

A választások második helyezettje némi meglepetésre az MSZDP lett 277 481 szavazattal (17%),¹⁰⁸ ami – Sipos Péter szavaival – „győzelemmel felérő” ered-

¹⁰¹ Uo. 35.

¹⁰² Uo. 50.

¹⁰³ PAKSY i. m. 102.; SERFŐZŐ i. m. 47–48.

¹⁰⁴ HUBAI (2001) i. m. 34.; SERFŐZŐ i. m. 51–52.

¹⁰⁵ Uo. 55. – A jelöltállításról és a kampányról lásd SZAKASITS Árpád (szerk.): *Szociáldemokraták a parlamentben*. A Szociáldemokrata Párt választási küzdelmének dokumentumai. Budapest, Szociáldemokrata Párt, 1922.

¹⁰⁶ ROMSICS (2005) i. m. 214.; SIPOS (2002) i. m. 10.

¹⁰⁷ HUBAI (2001) i. m. 36.

¹⁰⁸ HUBAI (2001) i. m. 36.; PAKSY i. m. 105.; PÜSKI i. m. 64.

mény volt.¹⁰⁹ Ismét Zsitvay Tibort idézve: „Bethlen István 1921-es megegyezése – egyrészt Nagyatádi Szabó Istvánnal, másrészt a szociáldemokrata párttal – azzal a kétségtelen eredménnyel jártak, hogy a II. Nemzetgyűlésnek a szintje az előzővel szemben határozottan emelkedett [...], és a szociáldemokrata párt is, mint egyensúlyozó tényező, végre bevonulhatott a magyar parlamentbe”.¹¹⁰ Bár maga a Bethlen–Peyer-paktum nem ejtett szót sem választójogról, sem

**Szociáldemokrata képviselők a második nemzetgyűlésben,
1922–1926**

Lajstromos (titkosan szavazó) választókerületekből:

- Batitz Gyula (Budapest 1., Buda)
- Farkas István (Budapest 3., Dél-Pest)
- Jászai Samu (Budapest 3., Dél-Pest)
- Kéthly Anna (Budapest 1., Buda)
- Kitajka Lajos (Budapest 3., Dél-Pest)
- Pikler Emil (Budapest 2., Észak-Pest)
- Propper Sándor (Budapest 2., Észak-Pest)
- Rothenstein Mór (Budapest 2., Észak-Pest)
- Saly Endre (Budapest környéke)
- Sütő József (Budapest 2., Észak-Pest)
- Szabó Imre (Budapest környéke)
- Vanczák János (Budapest 3., Dél-Pest)
- Várnai Dániel (Budapest környéke)

Titkosan szavazó egyéni választókerületekből:

- Esztergályos János (Pécs 2.)
- Györki Imre (Debrecen 1.)
- Hébelt Ede (Sopron)
- Miákits Ferenc (Győr 2., elhunyt 1924. május 17-én)
- Malasits Géza (Győr 2., megválasztva 1924. július 2-án)
- Peidl Gyula (Szeged 2.)
- Reisinger Ferenc (Miskolc 2.)

Nyíltan szavazó egyéni választókerületekből:

- Kabók Lajos (Tatabánya)
- Klárik Ferenc (Salgótarján)
- Knaller Győző (Soroksár)
- Peyer Károly (Dorog)
- Szeder Ferenc (Békéscsaba)

¹⁰⁹ SIPOS (1988) i. m. 74.

¹¹⁰ ZSITVAY i. m. 80–81. Zsitvay Tibor egyébként az első nemzetgyűlés általánosan alacsony intellektuális színvonalának tudja be olyan elképesztő törvények megszületését, mint a hírhedt „numerus clausus” (1920:25. tc.) vagy a botbüntetés visszaállítása (1920:26. tc.). Utóbbiról „a magyar jogászai gondolkodás reputációja érdekében” megjegyzi, hogy „a független magyar bíróság ezt a szégyenletes szakaszt a rövid fennállása alatt sohasem alkalmazta”. Lásd ZSITVAY i. m. 64.

választásokról, a történészek és jogtörténészek is egyöntetűen ehhez kötik az MSZDP parlamentbe kerülését.¹¹¹

A párt jelöltjei 25 helyen győztek, melyekből (a kettős jelölések miatt) 24 mandátumot, a 245 parlamenti hely közel 10%-át tudták megtartani. Kiemelkedően jó eredményt értek el a három budapesti és a Budapest környéki lajstromos kerületekben, ahol összességében 167 712 szavazatot kaptak (42,68%), és az elnyerhető 30 mandátumból 13-at szereztek meg.¹¹² Az MSZDP szavazataránya a három fővárosi kerületben (Buda, Észak-Pest és Dél-Pest) 39% volt,¹¹³ az újonnan létrehozott, társadalmi összetétele miatt „vörös övezetnek” is nevezett Budapest környéki lajstromos kerületben pedig 56,54%.¹¹⁴

Ennél is nagyobb siker azonban, hogy tizenkét vidéki választókerületben, köztük öt nyíltan szavazó kerületben is sikerült mandátumot szerezniük a szociáldemokrata jelölteknek.¹¹⁵ A Békéscsabán a szavazatok 58,25%-ával diadalmaszkodó Szeder Ferenc mellett Dorogon Peyer Károly, Salgótarjánban Klárik Ferenc, Soroksáron Knaller Győző szerzett mandátumot, Kabók Lajos pedig a tatabányai (szintén nyíltan szavazó) kerületben 83,28%-os eredményt ért el.¹¹⁶ A (titkosan szavazó) törvényhatósági városok közül a Miskolcon 60% fölötti szavazataránnyal győző Reisinger Ferenc, valamint a Sopronban Klebelsberg Kunó belügyminisztert már az első fordulóban, ifj. gróf Andrássy Gyula volt belügyminisztert pedig a második fordulóban is legyőző jogakadémiai tanár, Hébelt Ede eredménye emelendő ki.¹¹⁷

A párt legfontosabb politikusait a biztonság kedvéért a vidéki jelölés mellett a biztos bejutást jelentő fővárosi és pestkörnyéki listák elején is szerepeltette. A budai listát Peidl Gyula, az észak-pestit Peyer Károly, a dél-pestit Vanczák János, a Budapest környékit pedig Miákits Ferenc vezette.¹¹⁸ Közülük Peidl, Peyer és Miákits vidéken is mandátumot szerzett – ők értelemszerűen a lajstromos helyükről mondtak le (ahogy Györki Imre is), hiszen így a mögöttük

¹¹¹ Lásd pl. HUBAI (2001) i. m. 34.; NAGYNÉ i. m. 38.; PAKSY i. m. 89., 108.; SERFŐZŐ i. m. 7., 20.; SIPOS (1988) i. m. 68.; SIPOS (1999) i. m. 132.; SZABÓ Á. i. m. 93.

¹¹² HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 36.; PAKSY i. m. 107.; SERFŐZŐ i. m. 67–68.

¹¹³ IGNÁCZ Károly: *Budapest választ. Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban, 1920–1945.* Budapest, Napvilág, 2013. 78.

¹¹⁴ VARGA (1999) i. m. 535.

¹¹⁵ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 37.; KÉPES (2009) i. m. 83.; SIPOS (1988) i. m. 74.

¹¹⁶ HUBAI (2001) i. m. II. kötet. (Választókerületi adattár), 41., 43.; PAKSY i. m. 108.; VARGA (1999) i. m. 536.

¹¹⁷ PAKSY i. m. 106.; SERFŐZŐ i. m. 59.

¹¹⁸ SERFŐZŐ i. m. 51.

álló jelölt előbbre léphetett.¹¹⁹ Így lehetett képviselő Peidl Gyula helyén a budai szociáldemokrata listán egy hellyel feljebb lépő Kéthly Anna,¹²⁰ a második női képviselő a magyar parlamentarizmus történetében.¹²¹

A két helyen is győzelmet arató jelöltek közül Szeder Ferenc volt csak balszerencsés: őt ugyanis két vidéki kerületben, Békéscsabán és Hódmezővásárhelyen választották meg, melyek közül értelemszerűen az utóbbi mandátumról mondott le (hiszen Békéscsabán nyílt szavazáson sikerült győznie, ami igen nagy eredmény volt). Hódmezővásárhely (titkosan szavazó) 2. kerületében így pótválasztást kellett tartani, amelyen azonban már nem az MSZDP jelöltje, hanem a párton kívüli Kun Béla¹²² győzött (így csökkent 25-ről 24-re a szociáldemokrata mandátumok száma).¹²³ A másik hódmezővásárhelyi kerületben gróf Bethlen István miniszterelnök már az első fordulóban megszerezte a szavazatok abszolút többségét (55%).¹²⁴

Az 1922. június 16-ára összehívott második nemzetgyűlés működési idejét sem törvény, sem rendelet nem állapította meg, azonban ez kikövetkeztethető a 2200/1922. M. E. sz. rendelet 100. §-ából, amely a képviselői megbízatás időtartamát öt évben rögzítette.¹²⁵ Ez akkor sem kevés, ha figyelembe vesszük, hogy e területre várt a jogfolytonosság helyreállítása szempontjából lényeges, az első nemzetgyűlés által meg nem hozott törvények – ennek körében az országgyűlést helyreállító, azaz a főrendiházra (felsőház) és az országgyűlési (képviseelőházi) választójogra vonatkozó törvényi szintű rendelkezések – megalkotása.¹²⁶ A második nemzetgyűlés politikai összetétele már minden tekintetben megfelelt Bethlen elképzeléseinek, így a döntéshozatalnak akadálya a kormány oldaláról nem volt.

¹¹⁹ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 38.; SERFŐZŐ i. m. 67.

¹²⁰ SZABÓ Á. i. m. 100.

¹²¹ Az első képviselőnő közismerten az 1920. márciusi időközi választáson a KNEP színeiben mandátumot szerző Schlachta Margit volt, aki azonban az Egységes Pártba nem lépett be és 1922-ben már nem indult a választásokon, és csak a második világháború utáni rövid köztársasági korszakban (1949. évi emigrációba kényszerítéséig) lesz legközelebb parlamenti képviselő – a szerző megj.

¹²² HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 38. – Megj.: a nagyváradi születésű Kun Béla (1878–1954), korábban (1910–1918 között) Justh-, majd Károlyi-párti, ekkor (1922-ben) kiszegza irányultságú országgyűlési képviselő természetesen nem azonos Kun Béla volt külügyi népbiztossal.

¹²³ SERFŐZŐ i. m. 67.

¹²⁴ PAKSY i. m. 106.

¹²⁵ EGYED i. m. 51.

¹²⁶ Uo. 10.

Az, hogy a parlamentbe újonnan bekerült szociáldemokrata párt választójoggal kapcsolatos álláspontja nem változott, világosan kiderült legtekintélyesebbnek tartott képviselőjük, Peidl Gyula volt kormányfő 1922. június 28-ai felszólalásából, melyben az MSZDP parlamenti csoportjának elvi deklarációját ismertette.¹²⁷ Peidl az első programpont keretében a következőket mondta: „A parlamenti életben elismerjük a többségi elvet, de követeljük, hogy a nemzet képviselete mindenkor a legdemokratikusabb alapon, az alkotmányban biztosított általános, egyenlő, titkos, községenkénti, mindkét nembeli lakosságra kiterjedő és huszadik életévvel kezdődő választójog alapján jöjjön létre.”¹²⁸

Felszólalását a következő szavakkal folytatta: „Mint ahogy ez a most egybeült nemzetgyűlés nem ilyen alapon jött létre, jogszerűségét kétségbe vonjuk”. Ekkor az elnök figyelmeztette Peidlt, hogy a nemzetgyűlés jogszerűségét nem vonhatja kétségbe, mire a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártját képviselő (legitimista) katolikus pap, Griger Miklós képviselő közbeszólt: „Törvénytelen rendelet alapján jöttünk össze, az bizonyos”. Ezt követően Peidl kifejtette, hogy a testület alkotmányjogi teendőjének „csak a fent körülírt demokratikus, országos, törvényhatósági és községi választójog megalkotását tekintjük. Minden egyéb alkotmányjogi feladat elvégzését a demokrácia feltételei alapján majdan egybeülő új országgyűlésre kívánjuk bízni”.¹²⁹

A második nemzetgyűlésnek azonban nem csak a választójogi törvény megalkotása, hanem általában az országgyűlés (azaz a törvényhozásban is a jogfolytonosság) helyreállítása volt a feladata a kormány elképzelései (és az 1920:1. tc.) szerint.¹³⁰ Mielőtt Bethlenék az erre vonatkozó törvényjavaslatokat előterjesztették volna, a gazdaság helyzetét kellett stabilizálniuk (népszövetségi kölcsön és a kapcsolódó gazdasági-pénzügyi reform, azaz a „szanalási törvények”), továbbá – épp a szociáldemokraták megerősödésétől való félelmükben – a székesfőváros törvényhatósági bizottságára vonatkozó új szabályokat fogadtatták el a nemzetgyűléssel (1924:26. tc.).¹³¹

Az ellenzék – a Bethlen–Peyer-paktumban foglalt tilalom ellenére, többek között Garami javaslatára – már 1922 októberében igen széles pártszövetséget hozott létre, amelyben ekkor még a szociáldemokraták és Vázsonyiék mellett

¹²⁷ RÉVÉSZ i. m. 85.; SERFŐZŐ i. m. 76–79. o.; SZABÓ Á. i. m. 93.

¹²⁸ Nemzetgyűlési napló, 1922. I. kötet. 95.

¹²⁹ Uo.

¹³⁰ EGYED i. m. 10., 58.

¹³¹ KENDE János: *Egy túlnyert választás – 1926*. In: FÖLDES–HUBAI (szerk., 2010) i. m. 111., 113–114.

Rassay csoportja, sőt a legitimisták is részt vettek.¹³² Ez a formáció később felbomlott, de az MSZDP és a Vázsonyi-, valamint néhány kisebb párt és párton kívüli ellenzéki képviselők között (Rassayék és a legitimisták nélkül) a fővárosi törvény vitájában ismét szövetség jött létre (Országos Demokratikus Szövetség),¹³³ amely az 1925. évi fővárosi választásokra is fennmaradt, sőt azokon meg is szerezte a szavazatok többségét – ami persze az új törvény alapján a törvényhatósági bizottságban nem volt elegendő a majoritáshoz.¹³⁴

A fővárosi testület tagja lett az emigrációból 1924 januárjában visszatért Révész Mihály, aki a Garamihoz kötődő Jövő c. folyóiratot szerkesztette s egyben a Népszava bécsi tudósítója is volt. 1924-ben érkezett haza a párt egykori központi titkára, a Népszava volt szerkesztője, Weltner Jakab is.¹³⁵ Mindez egyértelműen a bethleni konszolidáció eredménye volt, ugyanis Révész, a párt híres ‘krónikása’ a tanácsköztársaság alatt egy ideig a forradalmi kormányzótanács jegyzőkönyvvezetője is volt, Weltner pedig egyike volt a KMP-vel való egyesülést a gyűjtőfogházban aláíró szociáldemokrata vezetőknek. (Mint ismeretes, a pártvezetés tagjai közül csak négyen szavaztak a fúzió ellen: Buchinger Manó, Garami Ernő, Peidl Gyula és Propper Sándor. Közülük Garami és Buchinger még nem térhetett haza.)

Mivel a Demokratikus Szövetség a nemzetgyűlési viták, különösen a fővárosi törvényhatósági bizottságra vonatkozó törvény megtárgyalása során igen harcisan, már-már a dualizmus parlamenti összecsapásait idéző elszántsággal lépett fel, a miniszterelnök – egyik politikusi példaképéhez, gróf Tisza Istvánhoz hasonlóan – elhatározta, hogy szigorítást vezet be a házszabályokon.¹³⁶ Az ellenzéki képviselők ennek kapcsán is egységesen léptek fel és arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a házszabály reformját csak a választójogi törvény elfogadását követően hajlandóak tárgyalni.

Az 1924. november 28-ai ülésen aztán – amikor még csak a házszabály-reform napirendre vételéről lett volna szó – elszabadultak az indulatok, ugyanis Györki Imre egy korrupciós ügy kapcsán hamis tanúzással vádolta meg gróf Bethlen Istvánt, mire Scitovszky Béla nemzetgyűlési elnök megvonta tőle a szót. Ezt ő nem vett figyelembe és folytatni próbálta a felszólalását – ekkor az elnök őt

¹³² SERFŐZŐ i. m. 121–122.

¹³³ KENDE i. m. 114.; PÜSKI i. m. 66., 69.; SERFŐZŐ i. m. 230–232., 266–267.

¹³⁴ KENDE i. m. 114.

¹³⁵ VARSÁNYI Erika: Weltner Jakab visszatérése az emigrációból. *Párttörténeti közlemények*, 30. évf., 1984/3. 164–190.

¹³⁶ PÜSKI i. m. 122–123.; ROMSICS (2005) i. m. 243.; SERFŐZŐ i. m. 232.

az ülésteremből eltávolították.¹³⁷ Ezt követően a szociáldemokraták folyamatos bekiabálással fejezték ki tiltakozásukat (Györki visszatérését követelve), mire az elnök kivezettette Esztergályos Jánost, Kabók Lajost és Propper Sándort,¹³⁸ majd – ismételt rendreutasításukat követően – Batitz Gyulát, Peidl Gyulát, Peyer Károlyt, Sütő Józsefet és Szabó Imrét (szintén az MSZDP képviselőit), valamint a párton kívüli (a Demokratikus Szövetséghez tartozó) Szilágyi Lajost is.¹³⁹ Ezt követte Farkas István, Klárik Ferenc, Malasits Géza, Saly Endre és Szeder Ferenc eltávolíttatása.¹⁴⁰

A mentelmi bizottság a kivezettetett képviselőket 20–25 (Peidl esetében tíz) ülésnap erejéig kitiltotta az ülésteremből, mire válaszul az Országos Demokratikus Szövetségbe tömörült ellenzék úgy döntött, hogy képviselői meghatározatlan ideig nem vesznek részt a nemzetgyűlés munkájában („passzivitásba vonulnak”).¹⁴¹ A házszabályokat persze a parlamenti többség 1924. december 21-én elfogadta, majd a kormányzó az ülészakot berekesztette és másnap már az új szabályok szerint folytatódott a munka.¹⁴²

Időközben – Bethlen kezdeményezésére, Zsitvay Tibor nemrég megválasztott nemzetgyűlési alelnök közvetítésével – megkezdődtek a tárgyalások a kivonult ellenzékiekkel,¹⁴³ maga a miniszterelnök pedig kilátásba helyezte az 1921. decemberi paktum egyes részeinek nyilvánosságra hozatalát, amit végül a pártvezetőség csak úgy tudott kivédeni, hogy a Népszava december 31-ei számában a jegyzőkönyv teljes szövegét közzétették. Ebből persze nem kis botrány kerekedett a baloldalon.¹⁴⁴

Zsitvay Tibor részletesen ír emlékirataiban az ellenzékkel folytatott egyeztetésekről. Emlékei szerint az első megbeszélésre már 1924. december 3-án sor került, mégpedig Vázsonyi Vilmos lakásán. A szociáldemokraták képviselő Peidl Gyula már ekkor kijelentette, hogy parlamenti visszatérésüknek feltétele nem csak a kizárásról szóló határozatok elengedése, hanem a házszabály-reform visszavonása is, amit Zsitvay visszautasított, azonban a választójog kapcsán

¹³⁷ KENDE i. m. 114.; ROMSICS (1982) i. m. 194.; ROMSICS (2005) i. m. 243–244.; SERFŐZŐ i. m. 234. – Lásd Nemzetgyűlési napló, 1922. XXVII. kötet. 492–493.

¹³⁸ Uo. 497.

¹³⁹ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXVII. kötet. 501.

¹⁴⁰ Uo. 504.

¹⁴¹ KENDE i. m. 115.; ROMSICS (1982) i. m. 194.; ROMSICS (2005) i. m. 244.; SERFŐZŐ i. m. 237–238.; SIPOS (1999) i. m. 135.

¹⁴² KENDE i. m. 115.; SERFŐZŐ i. m. 237–238.

¹⁴³ SERFŐZŐ i. m. 239–242.

¹⁴⁴ KENDE i. m. 115. – Az eseményekről bővebben lásd SERFŐZŐ i. m. 242–249.

(konkrétumok nélkül) kilátásba helyezte „kedvező atmoszféra” teremtését.¹⁴⁵ Peidl erre megkérdezte, hogy legalább az 1922-ben nyíltan szavazó vidéki kerületek közül a többségében munkásság által lakott kerületekben be lehetne vezetni a titkos szavazást. Zsitvay ettől nem zárkózott el, sőt még aznap éjjel a miniszterelnök beleegyezését is megszerezte mindehhez.¹⁴⁶ Az ellenzékiek azonban – néhány liberális képviselő kivételével – egyelőre nem tértek vissza a nemzetgyűlésbe.

A megbeszélések 1925 januárjában folytatódtak, melyeken (immár Zsitvay Liszt Ferenc téri lakásán) maga gróf Bethlen István is részt vett.¹⁴⁷ Peidl és Vázsonyi továbbra is kérte a titkosság kiterjesztését, valamint a választások törvényessége feletti bírósági felügyeletet, amit Bethlen elfogadhatónak tartott.¹⁴⁸ Február 22-én aztán a Népszava meglepetésszerűen nyilvánosságra hozta a kormány (elvileg csak az Egységes Párt belső körei által ismert, még nem publikus) törvényjavaslatát.¹⁴⁹ Bár a kormány eleinte igyekezett cáfolni az újságban megjelent szöveg hitelességét, az túlnyomórészt megfelelt a nemzetgyűlésben 1925. március 6-án benyújtott javaslat szövegének (és a 2200/1922. M. E. rendeletben foglaltaknak).¹⁵⁰ A kormány a választójogi törvényjavaslattal együtt terjesztette elő az országgyűlés helyreállítását célzó másik jelentős plánumot, a felsőházi törvény tervezetét is.¹⁵¹

Annak ellenére, hogy a szociáldemokraták továbbra is passzivitásban maradtak, a választójogi javaslat – Bethlen ígéretének megfelelően – tartalmazta a titkosság kiterjesztését arra az öt választókerületre, amelyben 1922-ben az MSZDP jelöltjei győztek. A miniszteri indokolás szerint „a nagyobb városokban a titkosság védi a választások tisztaságát, amely kétségtelen előnnyel szemben a nyílt szavazás híveinek ellenvetései vesztenek erejükből. Kisebb helyeken – ahol mindenkiről tudják, hogy merre hajlik – a titkosságnak a választások tisztasága szempontjából alig lehet jelentősége, ellenben a politikai mérséklet nézőpontjából számos nagy hátránnyal járhat. Ezek az okok indítottak bennünket arra, hogy a titkos szavazást csak a székesfővárosban, a Budapest-környéki kerület-

¹⁴⁵ ZSITVAY i. m. 76., 108. [minimális változtatásokkal kétszer szerepel ugyanaz a szöveg az emlékiratokban]

¹⁴⁶ Uo. 77–78., 109–110. [lásd az előző lábjegyzethez fűzött megjegyzést]

¹⁴⁷ SERFŐZŐ i. m. 258.

¹⁴⁸ ZSITVAY i. m. 79–80., 112–114.

¹⁴⁹ Népszava, 1925. február 22. [Itt a titkolt választójogi javaslat: olvassátok!] – Lásd KENDE i. m. 115.; SERFŐZŐ i. m. 259.

¹⁵⁰ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 38.; SERFŐZŐ i. m. 259.

¹⁵¹ RUSZOLY (1981) i. m. 475.

ben és a vidéki törvényhatósági városokban javasoljuk. Ezekhez a kerületekhez csatoltunk még öt olyan vidéki kerületet, amelyekben az ipari munkásság van túlsúlyban. Ismeretes ugyanis, hogy az ipari munkások minden alkalommal hangsúlyozzák a titkos szavazás fontosságát. A társadalom e számottevő rétegének régi kívánságát teljesítettük azzal, hogy a titkos szavazást minden olyan vidéki kerületre kiterjesztettük, ahol nagyobb tömegekben laknak ipari munkások.”¹⁵²

A választójogi bizottság ülésén azonban váratlan fordulat történt. Rubinek István kormánypárti képviselő javaslatára a bizottság nemhogy erre az öt kerületre, hanem mindazon, korábban titkosan szavazó választókerületre is a titkosság visszavonását javasolta, ahol továbbra is egyéni kerületi rendszerben történne a voksolás (a korábban két kerületre osztott törvényhatósági városok a javaslat szerint a lajstromos rendszerre állnak át). Bár a miniszterelnök azonnal jelezte, hogy nem ért egyet a javasolt változtatással, egyes feltételezések szerint ő állt emögött is, így vágva vissza a passzivitás fenntartásáért.¹⁵³

A bizottsági jelentés kategorikusan fogalmazott: „a választójog közjog lévén, elvileg annak nyílt gyakorlása indokolt”,¹⁵⁴ az öt kérdéses kerülettel kapcsolatban pedig meglehetősen cinikus véleményt formált: „mellőzte bizottságunk a javaslat 13. §-ának azon új intézkedését, amely az említett városi kerületeken kívül titkos szavazást óhajtott bevezetni a nagyobb számú ipari munkásság által lakott öt ún. bányakerületben (ózdai, dorogi, tatabányai, salgótarjáni és pilisvörösvári kerület) és azokban továbbra is a nyílt szavazási módot javasolja fenntartani már azért is, mert a kerületek többségében a jelenlegi nyílt szavazás mellett is győztek az ellenzéki pártok jelöltjei”.¹⁵⁵

Ennek szellemében kezdődött meg a javaslat általános vitája, amelyben számos igen érdekes felszólalásra került sor, melyek közül kiemelkedik két, a választójog-történet szempontjából igen fontos személyiség, ifj. gróf Andrássy Gyula volt belügyminiszter és Friedrich István 1919-es miniszterelnök hozzászólása. Mindketten a javaslat ellenében foglaltak állást. Andrássy „direkt és határozott visszalépésként” értékelte azt, kifejtve, hogy a miniszteri indokolásban foglaltakkal ellentétben azt nem a dualizmus-kori választójogi törvényekkel, hanem a Friedrich-féle rendelettel kell egybevetni. „Ezzel szemben egészen határozott, nem is vitatható visszalépés, retrográd lépés ez, törvénybe iktatása

¹⁵² Nemzetgyűlési irományok, 1922. XIII. kötet. 750. sz. 336–337. – Lásd még SERFŐZŐ i. m. 260.

¹⁵³ SERFŐZŐ i. m. 261–262.

¹⁵⁴ Nemzetgyűlési irományok, 1922. XIII. kötet. 817. sz. 243. – Idézi: KENDE i. m. 117.; NAGYNÉ i. m. 39.

¹⁵⁵ Nemzetgyűlési irományok, 1922. XIII. kötet. 817. sz. 244.

annak a páratlanul erőszakos és merész, rendeleti úton történt jogfosztásnak, amelyet a választások előtt követett el a t. kormány. Nem lehet tehát összehasonlítani az ő eljárását a mienkkel, amint nem lehet összehasonlítani a haladást a visszaeséssel” – fogalmazott 1925. május 20-ai beszédében.¹⁵⁶

Nem kevésbé érdekes Friedrich István május 25-ei felszólalása sem, aki a következő szavakkal indított: „Rubinek István t. képviselőtársam beszéde után úgy kellene éreznem, hogy én vagyok a legnagyobb bűnös, akit a magyar politika valaha a politika színterére vetett, mert én voltam az, aki itt állok most önök előtt, aki valamikor az egyenlő, általános, titkos választójogot törvénybe iktattam, illetőleg egy rendelet alakjában statuáltam, amelyet az első nemzetgyűlés törvényesített.”¹⁵⁷ A folytatásban pedig rámutatott, hogy 1919 őszén még gróf Bethlen István sem ellenezte a demokratikus választójogot: „Én Bethlen István miniszterelnök úrral súlyos napokat töltöttem együtt, sokszor követtem értékes tanácsait; s ő a kabinetben erdélyi miniszter lévén sokat foglalkozott, mert értett hozzá, a választójog kérdésével. Soha ebbéli tekintetben a legkisebb nézeteltérés sem volt közöttünk.”¹⁵⁸

Az ellenzék másnap, május 26-án tért vissza az ülésterembe, a „választójogi harc” folytatása érdekében.¹⁵⁹ Ekkor emelkedett szólásra Peidl Gyula, aki a javaslat és a bizottsági jelentés nyílt szavazással kapcsolatos indoklására utalva az alábbiakat mondta: „A választói jog nem jog, ha nem juthat szabadon és minden befolyástól mentesen kifejezésre [...]; csak addig jog, ameddig befolyástól mentes. Ha olyan választójogot adnak, amelyet nem biztosítanak úgy, hogy azt egyúttal mindenki szabadon befolyásmentesen juttathassa kifejezésre, akkor ez nem jog, akkor ez sok esetben parancsra elkövetett tényleges hazugság. [...] Kell-e még felhozni, hogy Európában, Európán kívüli országokban is – ismétlem, Szovjet-Oroszország kivételével – mindenütt titkos a szavazás. Ez tehát azt jelenti, hogy a magyar fajon kívül nincs jellemes náció a világon? Mi vagyunk egyedül jellemesek és önértzetesek, akik csak nyílt szavazással tudunk megélni?”¹⁶⁰

A teljesen eredménytelen, sőt – a bizottsági jelentésből láthatóan – inkább kontraproduktívnak nevezhető passzivitás politikáját feladó szociáldemokraták

¹⁵⁶ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet. 84.

¹⁵⁷ Uo. 162.

¹⁵⁸ Uo.

¹⁵⁹ KENDE i. m. 115.; ROMSICS (2005) i. m. 244.; SERFŐZŐ i. m. 267.

¹⁶⁰ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet. 204.

a későbbiekben is nagy erővel támadták a javaslatot.¹⁶¹ A Nemzetgyűlési napló tanúsága szerint tizenhárom képviselőjük szólalt fel az általános vitában, a részletes vitában pedig – Hébelt Ede és Kitajka Lajos kivételével – mindenki, legtöbbször is. (Propper Sándor és Szabó Imre volt a legaktívabb, nekik hét-hét felszólalásukat rögzítette a napló, de Peyer Károly is hatszor szólt hozzá.)

A javaslat leginkább vitatott pontja természetesen a nyílt voksolás volt. Ezzel kapcsolatban nemzetközi példákra és a nyílt választások hazai rossz tapasztalataira egyaránt többen és többször hivatkoztak. Kabók Lajos például 1925. május 27-én (azaz még az általános vitában) felhozta az ózdi nyílt választás esetét, ahol a legnagyobb helyi munkaadó, a vasmű vezérigazgatója, Bíró Lajos volt a kormánypárti jelölt, és emlékeztetett arra, hogy a megfélemlítés légkörében lezajlott voksoláson¹⁶² bátran Vanczák János szociáldemokrata jelölt mellett kiálló munkásszavazókat utóbb (akár 20 éves munkaviszonyuk ellenére is) elbocsátották.¹⁶³ Esztergályos János két nappal később külföldi példák hosszú sorával próbálta igazolni, hogy az általános és egyenlő választójogon alapuló titkos választás 1925-ben már általánosan elfogadott Európában.¹⁶⁴

A részletes vitában elhangzott szociáldemokrata felszólalások szinte véget nem érő sorából Várnai Dániel é emelendő ki – azért, mert ő konkrét szöveg-szerű javaslatot tett a választói jogosultság feltételeit szabályozó 1. § helyett: „Országgyűlési képviselői választójoga van mindenkinek, aki életének huszadik évét betöltötte, hat év óta magyar állampolgár és hat hónap óta ugyanabban a községben lakik vagy van lakása, és írni-olvasni tud”.¹⁶⁵ Huszonnégy helyett húszéves kor, tíz év helyett hat év állampolgárság, két év helyett hat hónap helyben lakás, négy elemi osztály helyett az írni-olvasni tudás minimális értelmi cenzusa – ez lehetett volna tehát az MSZDP számára elfogadható végső kompromisszum. Peyer még ezzel sem értett egyet: „mindenkinek, aki az országban dolgozik, aki a munkájával hozzájárul ahhoz, hogy a nemzeti vagyont gyarapodják, aki nem közsegélyre és köztámogatásra szorul, jogot kell biztosítani, hogy az állam vezetésébe beleszóljon” – mondta szintén június 13-án elhangzott hozzászólásában.¹⁶⁶

¹⁶¹ PÜSKI i. m. 64.

¹⁶² Lásd SERFŐZŐ i. m. 60–61.

¹⁶³ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet. 254.

¹⁶⁴ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet. 343.

¹⁶⁵ Uo. 210.

¹⁶⁶ Uo. 217.

A június 16-ai ülésnapon Kéthly Anna – aki, mivel Schlachta Margit az 1922. évi választásokon már nem indult, az egyetlen női képviselő volt a nemzetgyűlésben – a nőkkel szembeni diszkriminatív rendelkezésekre, elsősorban a jóval magasabb (az 1922-es rendelethez hasonlóan 30 éves) korhatárra tért ki. Véleménye szerint ez a korcenzus különösen a munkásnőkre nézve sérelmes: „mikor a dolgozó osztályok asszonyai 30 esztendő korukat elérik, akkor már igen-igen kevés ideig van nekik alkalmuk ezzel a jogosultsággal élni, mert a 30 esztendő életkor után az átlagos életkor már igen-igen alacsony.”¹⁶⁷ Propper Sándor és Pikler Emil is elítélte a javaslat e részében megnyilvánuló nemi diszkriminációt.¹⁶⁸

A részletes vitában felszólaló szociáldemokrata képviselők a két év helyben lakás követelményét is sérelmezték. Batitz Gyula ezzel kapcsolatban arra mutatott rá, hogy az ipari fejlődés együtt jár a mobilitással, azonban a lakóhely változtatása „nem jelentheti és nem vonhatja maga után a házával szemben való magatartás feltételezését. [...] Ha ugyanis a munkás nem talál megélhetési bázist egy községben, akkor csak természetes, hogy kénytelen elmenni egy másik községbe, városba, s ha ott foglalkozást talál, még pedig hosszabb időre, akkor természetes dolog, hogy családját is magával viszi, megváltoztatja tehát lakását akként, ahogy azt gazdasági érdekei megkívánják. De tekintet nélkül arra, hogy melyik községben és városban dolgozik, végeredményben mégis csak ennek az országnak termelő munkása.”¹⁶⁹

Június 17-én az egyes kizáró rendelkezéseket vitatta meg a nemzetgyűlés. Ezek körében az MSZDP képviselői értelemszerűen a büntetőjogi korlátozások, különösen az 1921:3. tc.-re utaló szabály elfogadhatatlanságát hangsúlyozták. Propper Sándor szerint „vagy van ellenforradalom, vagy nincs. Az urak odaát azt mondják, hogy nincs. Ha nincs, nincs szükség ellenforradalmi törvényekre; akkor elégséges a büntető törvénykönyv egymaga, amely minden cselekmény megtorlására nyújt alkalmat és paragrafust. Ha pedig van ellenforradalom, akkor nem kell tagadni. Az 1921:3. tc. is idejét múlta, ezt tehát ki kell selejtezni a törvénykönyvből, nem pedig beleépíteni tovább az alkotmányba és reá újabb jogfosztást, újabb szankciókat felépíteni.”¹⁷⁰

Természetesen az összes felszólalás teljesen hatástalan volt, mint ahogy annak sem volt súlya, hogy a szociáldemokraták és a liberálisok mellett a

¹⁶⁷ Uo. 261–262.

¹⁶⁸ Lásd Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXIII. kötet. 268., illetve 271.

¹⁶⁹ Uo. 280.

¹⁷⁰ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXIII. kötet. 316.

keresztényszocialista képviselők is az általános és titkos választójog mellé álltak.¹⁷¹ A kormánytöbbség nem támogatta, ráadásul a titkosság kérdésében a részletes vita során az eredeti szöveggel szemben a választójogi bizottság által módosított változatot fogadta el, mely szerint nemhogy a Bethlen és Zsitvay által Peidlnek ‘koncesszióba’ ígért öt munkáskerület nem szavazhatott titkosan, de még azok a kisebb, egy választókerülettel rendelkező törvényhatósági városok sem, amelyek korábban így voksoltak, de nem álltak át a többmandátumos lajstromos rendszerre.¹⁷²

A nemzetgyűlés a letisztázott, egységes szerkezetbe foglalt törvényszöveget az 1925. július 7-ei ülésén fogadta el (harmadik olvasat).¹⁷³ A napló tanúsága szerint Esztergályos János a végszavazáskor bekiabált: „Azért mégiscsak éljen a titkosság!”¹⁷⁴ Az 1925:26. tc.-ként becikkelyezett és 1925. augusztus 23-án kihirdetett¹⁷⁵ választójogi törvényt a korabeli közjogászok – a miniszteri indokolást követve, gróf Andrássy Gyula helyes álláspontjával ellentétesen – az 1918:17. tc.-kel, azaz a soha hatályba nem lépett utolsó dualizmus-kori választójogi szabályozással, valamint az utolsó, ténylegesen alkalmazott törvénnyel, az 1874:33. tc.-kel hasonlították össze.

„Az 1925:26. tc. a legutoljára alkalmazásban volt 1874. évi választójogi szabályokkal szemben körülbelül négyszeresére, az 1918:17. tc.-kel tervezett állapottal szemben pedig másfélszeresére emelte a választójogosultak számát” – írja 1926-ban megjelent könyvében Egyed István,¹⁷⁶ majd azért hozzáteszi: „hatalmas lépés ez a jogkiterjesztés útján, amelynek jelentőségét nem csökkenti, hogy az 1919-ben összeírt választók számával szemben 25%-os visszaesés mutatkozik. Az 1919. évi választójogi szabályok ugyanis a béke ratifikálásának és az új helyzet szabályozásának céljára egyszeri hatállyal valóságos népszavazást kívántak keresztülvinni.”¹⁷⁷ (Egyed István egyébként maga is részt vett a törvény előkészítésében: ő írta a választási bíráskodásról szóló VIII. fejezetet.)¹⁷⁸

¹⁷¹ KENDE i. m. 118.

¹⁷² HUBAI (1997) i. m.; KENDE i. m. 118.; PÜSKI i. m. 100.; RUSZOLY (1981) i. m. 475.; SERFŐZŐ i. m. 277–278. – Serfőző Lajos itt ismét kitér arra, hogy nem történhetett volna a miniszterelnök akarata ellenére, hogy a részletes vitában a kormánypárt nem a kormány javaslatát, hanem a bizottság nyílt szavazást „puccszerűen” kiterjesztő indítványát fogadja el.

¹⁷³ SERFŐZŐ i. m. 279.; SIMÁNDI i. m. 206.

¹⁷⁴ Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXIV. kötet. 494.

¹⁷⁵ RUSZOLY (1981) i. m. 475.

¹⁷⁶ EGYED i. m. 55.

¹⁷⁷ Uo.

¹⁷⁸ RUSZOLY József: *A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tv. megalkotásáig*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József

A választói jogosultság anyagi jogi feltételei a 2200/1922. M. E. sz. rendeletben foglaltakhoz képest érdemben nem változtak,¹⁷⁹ a titkosság területén azonban (a korábban említettek szerint) komoly visszalépés történt: a törvény értelmében a voksolásnak ez a demokratikus módja csak a lajstromos kerületekben maradhatott fenn.¹⁸⁰ Nemhogy az öt munkáskerület nem kapta meg a titkos szavazás jogát, hanem három olyan városban (Baján, Sopronban és Székesfehérvárott) is nyílt lett a szavazás, ahol 1922-ben még titkosan voksoltak. Ezzel 199:46-ra módosult a nyílt és a titkos szavazással megszerezhető mandátumok aránya, azaz a törvény hatályba lépését követően immár a képviselői helyek 81,2%-át lehetett nyílt szavazással „elnyerni”.¹⁸¹

Hubai László véleménye szerint a hét többmandátumos törvényhatósági jogú városban (Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Miskolc, Pécs, Szeged)¹⁸² a kormánypart céljait szolgálta a listás választásra való átállás, ugyanis ezáltal „az egyes pártok önálló lajstrom állítására kényszerültek”, ami lényegében ellehetetlenítette a szétforgácsolt, sok pártból álló ellenzék hatékony összefogását.¹⁸³

Püski Levente ugyanakkor arra az érdekes összefüggésre is rámutat, hogy míg a vidéki, nyíltan szavazó egyéni kerületekben a kormánypart érdeke a többségi rendszer volt (hiszen itt alappal bízhatott jelöltjei győzelmében és csöppet sem zavarták a többi párt számára elveszett voksok), azokon a helyeken, ahol nem volt kizárható az ellenzéki győzelem, már csak azért is a lajstromos (arányos) megoldásban volt érdekelt, hogy a kormánypart (itt: kisebbségi) szavazatok ne vesszenek el.¹⁸⁴ Mindez – a Giovanni Sartori által megalkotott, közismert kategóriák szerint – a Magyarország politikatörténetének több korszakára is jellemző hegemonisztikus (nem versengő, tehát legjobb indulattal is csak mérsékelten demokratikusnak nevezhető) pártrendszer megszilárdulását segítette elő.¹⁸⁵

A törvény újítása lett volna az arányosság (igen kis mértékű) előmozdítását célzó országos lajstrom bevezetése is (12. §), amit szintén a választójogi bizott-

nominatæ. Acta Juridica et Politica. Tomus XXVI. Fasciculus 7. Szeged, 1979. 91.

¹⁷⁹ BOROS–SZABÓ i. m. 231.; HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 39.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 24.; ROMSICS (1982) i. m. 195.; ROMSICS (2005) i. m. 245.; SIMÁNDI i. m. 175., 207.

¹⁸⁰ EGYED i. m. 57.; PÜSKI i. m. 100–101.

¹⁸¹ BOROS–SZABÓ i. m. 232.

¹⁸² Uo.

¹⁸³ HUBAI (1997) i. m.

¹⁸⁴ PÜSKI i. m. 107.

¹⁸⁵ TAKESI i. m. 60.

ság javasolt.¹⁸⁶ Egyed István erről a következőket írja korábban már többször idézett művében: „Az összes képviselői mandátumok egytizedének a betöltése történik országos lajstrom alapján; ez a választási mód lehetővé teszi az általános többségi választási rendszer hátrányainak kiigazítását és oly értékes egyéniségeknek a politika életbe való bekapcsolását, akik az általános választáson nem jutottak megbízáshoz.”¹⁸⁷ A rendelkezés azonban a gyakorlatban nem nyert alkalmazást, mivel – amint Ruszoly József rámutat – „a feltételeként megszabott új választókerületi törvény nem jött létre”.¹⁸⁸

A nemzetgyűlés a választójogi törvény elfogadásával nagy lépést tett ugyan, de közjogi konszolidációs feladatai ezzel még nem értek véget. Hátra volt még a felsőházi törvény (1926:22. tc.) elfogadása, amelynek megtárgyalására – a szociáldemokraták élénk tiltakozása mellett, melyre terjedelmi okokból ehelyütt nem kívánunk külön kitérni¹⁸⁹ – csak 1926 október–novemberében került sor,¹⁹⁰ amit Bethlen frankhamisítási botrány miatti (a kormányzó által el nem fogadott) formális lemondása előzött meg.¹⁹¹ Horthy végül 1926. november 15-én – a felsőházi törvény elfogadásának napján, tehát mintegy fél évvel a képviselők mandátumának lejártát megelőzően – feloszlatta a nemzetgyűlést és kiírta a képviselőválasztásokat,¹⁹² amelyeket (1910 óta először) ismét „országgyűlésinek” lehetett nevezni.

Az 1926. december 8–15. között megtartott választások idején az ország 8,2 millió lakosából 2,2 millióan rendelkeztek választójoggal, ami a lakosság 26,6%-ának felelt meg.¹⁹³ Ez annak ellenére mintegy 10%-os visszaesést jelentett 1922-höz (29,5%) képest, hogy – mint utaltunk rá – a választói jogosultság anyagi jog feltételei nem módosultak. Ennek okaként Hubai László azt jelöli meg, hogy 1922-ben „igen rövid idő alatt kellett a névjegyzékeket összeállítani, így a vitás esetekben inkább a jogosultság fenntartása mellett döntöttek. A következő két évben azonban a korrekciókat végrehajtották.”¹⁹⁴ A felülvizsgálat során jóval nagyobb alapossággal vették figyelembe a kizáró okokat, így kü-

¹⁸⁶ RUSZOLY (1981) i. m. 475.

¹⁸⁷ EGYED i. m. 57.

¹⁸⁸ RUSZOLY (1981) 475.

¹⁸⁹ Röviden lásd RUSZOLY (1981) i. m. 476.; SERFŐZŐ i. m. 324–325.

¹⁹⁰ RUSZOLY (1981) i. m. 475.

¹⁹¹ KENDE i. m. 121.; ROMSICS (2005) i. m. 249.; SERFŐZŐ i. m. 321–322.

¹⁹² HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 39.; KENDE i. m. 119., 121.; ROMSICS (2005) i. m. 250.

¹⁹³ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 42.; ILONSKAI i. m. 63.

¹⁹⁴ HUBAI (1997) i. m.

lönösen azt a szabályt, amely a tanácsköztársaság idején valamilyen tisztséget betöltőket tiltotta el a választójogtól.¹⁹⁵

Szociáldemokrata képviselők a Képviselőházban, 1927–1931

Lajstromos (titkosan szavazó) választókerületekből:

- Esztergályos János (Pécs)
- Farkas István (Budapest 3., Dél-Pest)
- Györki Imre (Debrecen)
- Kabók Lajos (Budapest 3., Dél-Pest)
- Kéthly Anna (Budapest 1., Buda)
- Malasits Géza (Győr)
- Peidl Gyula (Szeged)
- Peyer Károly (Budapest 2., Észak-Pest)
- Propper Sándor (Budapest 2., Észak-Pest)
- Reisinger Ferenc (Miskolc)
- Rothenstein Mór (Budapest 2., Észak-Pest)
- Szabó Imre (Budapest környéke)
- Vanczák János (Budapest 3., Dél-Pest)
- Várnai Dániel (Budapest környéke)

Mindez azonban önmagában nem ad magyarázatot az MSZDP óriási mértékű visszaesésére. Az 1922. évi közel 280 ezerhez képest a szociáldemokraták csupán 126 824 szavazatot kapnak (11,09%), aminek következtében tíz mandátumot veszítettek, azaz mindössze tizennégy parlamenti helyet tudtak megtartani.¹⁹⁶

Hubai László a szociáldemokraták választási eredményeit elemző tanulmányában ezzel kapcsolatban arra mutat rá, hogy a nyíltan szavazó kerületekben, köztük azokban az egymandátumos törvényhatósági városokban is, amelyek 1922-ben még titkosan szavaztak, ekkor már teljesen esélytelenek voltak a párt jelöltjei.¹⁹⁷ A hatóságok az ellenzéki jelöltállítás és – annak sikere esetén – a kampányt is minden lehetséges eszközzel akadályozták, a jelölt és aktivistái körzetből való kitalását is beleértve.¹⁹⁸ Az intézkedések során a legitimistákat, így például ifj. gróf Andrássy Gyula munkatársait sem kímélték.¹⁹⁹

Nyilván ennek tudható be, hogy még a Tatabányán 1922-ben óriási fölényrel győző Kabók Lajos,²⁰⁰ valamint a szintén 1922-ben két egyéni mandátumot is

¹⁹⁵ HUBAI (1997) i. m.; IGNÁCZ i. m. 79.; MOLNÁR i. m. 261.

¹⁹⁶ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 43.; SIPOS (1999) i. m. 136.; VARGA L. (1999) i. m. 533.

¹⁹⁷ HUBAI (1997) i. m.

¹⁹⁸ KENDE i. m. 126–127.; SERFŐZŐ i. m. 329–330.

¹⁹⁹ KENDE i. m. 126.

²⁰⁰ Uo. 130.; SERFŐZŐ i. m. 330.

szerző Szeder Ferenc²⁰¹ is vereséget szenvedett. Nem ad azonban választ arra a kérdésre, hogy miért ért el a párt a titkosan szavazó lajstromos kerületekben is igen rossz eredményt. Különösen igaz ez Budapesten, ahol a felére (59 ezerre) esett vissza az MSZDP-re leadott szavazatok száma.²⁰² Serfőző Lajos a kudarc okát abban látja, hogy két évről hat évre emelkedett (volna) az előírt helyben lakás időtartama,²⁰³ azonban ez nem helytálló, ugyanis az 1925:26. tc. két évet követelt meg (a 2200/1922. M. E. sz. rendeletben foglaltakkal egyezően), a hat év helyben lakás követelményét csak az 1938:19. tc. tartalmazza majd.

Alighanem azoknak a történészeknek – Hubai Lászlónak, Ignác Károlynak, Püski Leventének, Romsics Ignácnak – van tehát igazuk, akik a változást egyrészt a kizáró okok (már említett) szigorúbb betartásával, másrészt a bethleni konszolidáció sikerével, a gazdasági helyzet javulásával (az anyagi helyzetükkel elégedetlenek számának csökkenésével) magyarázzák.²⁰⁴ A Kende János tanulmányában felvetett szempontok sem kevésbé fontosak: ő azt emeli ki, hogy bár a titkos szavazás a korábbi rendeletekhez hasonlóan továbbra is kötelező volt, igen jelentős volt a távolmaradók száma (Budapesten 85 ezer fő nem élt választójogával),²⁰⁵ emellett pedig az egységes kormánypárti tömbbel szemben a sok kis pártból álló ellenzéknek eleve kevés esélye volt.²⁰⁶

3. A szociáldemokraták és a választójog kérdése az 1935. évi választásokig

A magyar választójog történetéről szóló tanulmányok és monográfiák az 1926. decemberi képviseléválasztásoktól az 1938. évi új választójogi törvény parlamenti vitájáig eltelt időszakról kevés szót ejtenek. Ennek az a nyilvánvaló oka, hogy a választójogban az 1925:26. tc. eredeti szabályaihoz képest változtatás egészen az új törvény elfogadásáig érdemben nem történt, a választások 1939-ig e jogszabály alapján zajlottak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a választójogi

²⁰¹ LENGYEL László – VIDOR Gyula (szerk.): *Magyar országgyűlési almanach. Ötszáz magyar élet, 1931–1936.* Budapest, Globus Nyomdai Müintézet Rt., 1931. 286.

²⁰² KENDE i. m. 130.; SERFŐZŐ i. m. 331.; VARGA i. m. 535.

²⁰³ SERFŐZŐ i. m. 331.

²⁰⁴ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 45.; IGNÁCZ i. m. 79.; PÜSKI i. m. 64.; ROMSICS (1982) i. m. 203.; ROMSICS (2005) i. m. 251.

²⁰⁵ KENDE i. m. 130. – Megj.: Sipos Péter is a volt szociáldemokrata szavazók passzivitását emeli ki. Lásd SIPOS (1999) i. m. 136.

²⁰⁶ KENDE i. m. 131.

reform, elsősorban a titkosság kérdése 1938-ig teljesen lekerült volna a napi-rendről. Épp a Magyarországi Szociáldemokrata Párt volt az, amely – parlamenti jelenlétét kihasználva – igyekezett ezt a kérdést szinte folyamatosan a felszínen tartani.

A szociáldemokraták történetében jelentős változást hozott az 1929-es év, amikor a ‘garamista’ emigráció két emblemikus alakja, Buchinger Manó és Garami Ernő végre hazatérhetett és – Weltner Jakabbal együtt – bekapcsolódhatott a magyar politikai életbe. Ennek közvetlen előzménye az 1929. júliusi, „második Bethlen–Peyer-paktumnak” is nevezett megállapodás volt, melynek értelmében a szociáldemokraták a hivatalos magyar külpolitika támogatását vállalták a külföldi (elsősorban angol) munkáspárti kormányok felé, a miniszterelnök pedig a mérsékelt (oktobrista) vezetőkkel szembeni bűnvádi eljárás megszüntetésére (pertörlésre) vállalt kötelezettséget.²⁰⁷

A megállapodás értelmében 1929. október 10-én a kormányzó Zsitvay Tibor igazságügy-miniszter előterjesztése alapján egyéni kegyelemben részesítette Buchingert és Garamit, valamint az 1924 óta Magyarországon tartózkodó, de az előzetes ígéretük ellenére itthon ismét büntetőeljárás alá vont Weltner is.²⁰⁸ Az emigráns volt pártvezetők 1929. novemberi hazatérése új lendületet adott az MSZDP politikájának – mégpedig az eddig megszokotthoz képest eltérő lendületet. Garami elképzelése ugyanis az volt, hogy a szociáldemokraták újra a parlamenten kívülre, az utcára vigyék a politikát, felhasználva a dualizmus utolsó évtizedeiben szerzett tapasztalataikat.²⁰⁹

A változás első jele az 1930. május 1-jei felvonulás volt, amely 1919 óta az első valódi, baloldali tömegdemonstrációnak tekinthető. A rendezvényen Buchinger és Garami is felszólalt. Buchinger Manó emlékirataiban a következőképp emlékezik minderről: „Évek óta először történt, hogy a munkásság május elsején kivonult az utcára. Nagy örömmel állapítottuk meg, hogy Bethlen nem látta célszerűnek, hogy ezt a szokatlan tüntetést a szokott eszközeivel elfojtsa”.²¹⁰

²⁰⁷ ROMSICS (2005) i. m. 296. – Bővebben lásd KÉPES György: Buchinger Manó kegyelmezési ügye. *Jogtörténeti Szemle*, 2007/2. 16–17.; KÉPES (2009) i. m. 101–106.; ERÉNYI Tibor: Szocializmus a századelőn. Budapest, Kossuth, 1979. 89–90.; NEMES Dezső: *A Bethlen-kormány külpolitikája 1927–1931-ben. Az „aktív külpolitika” kifejlődése és kudarca*. Budapest, Kossuth, 1964. 282–283.; SZABÓ Ágnes: Az első emigráció. In: VARGA Lajos (főszerk., 1999) i. m. 187. VARGA Lajos: Két emigrálás között. Garami Ernő itthon. *Múltunk*, 35. évf., 1990/2. 44–47.

²⁰⁸ KÉPES (2007) i. m. 18–19.; KÉPES (2009) i. m. 109–114.; VARGA (1990) i. m. 47.; VARSÁNYI i. m. 184.

²⁰⁹ SIPOS (1999) i. m. 136.

²¹⁰ BUCHINGER i. m. II. kötet. 200. – Idézi: KÉPES (2009) i. m. 124.

Ennél is nagyobb erejű megmozdulás volt az 1930. szeptember 1-jei munkástüntetés, melynek előzménye a Szakszervezeti Tanács és a kormány közötti bértárgyalások kudarca volt. A Népszava augusztus 17-ei számában jelent meg Garami – az MSZDP híres, munkabeszüntetésre felhívó 1918. októberi röplapjának jelmondatát idéző – „Ki az utcára!” című, tüntetésre szólító írása, melyet röpiratként is terjesztettek.²¹¹ A szeptember 1-jei, százezres tömegdemonstráción a tüntetők összecsaptak a karhatalommal. A kivezényelt katonaság a tömegbe lőtt, és a tűzparancs végrehajtása sajnos (a közel hetven sérült mellett) halálos áldozatot is követelt, Darnyik János napszámos személyében.²¹²

Az utcai politizálás szokásának felelevenítése nem hozott érdemleges eredményt. Bár az 1930. szeptember 7–9-ei kongresszuson Garamit (Buchingerrel együtt) ismét a vezetőség tagjává választották, a pártvezetés többsége nem értett egyet az általa képviselt harciasabb politikával. Garami emiatt 1931 januárjában ismét Bécsbe távozott, ahonnan csak 1934-ben tért vissza – betegen, legyengülve. A klasszikus magyar szociáldemokrácia talán legnagyobb alakja, az 1903-as pártprogram atyja 1935. május 28-án, Budapesten hunyt el. Temetésén, melyen húszezres gyászoló tömeg vett részt, Buchinger Manó mondta a búcsúbeszédet.²¹³

A demonstrációk mellett természetesen a párt parlamenti csoportjában is folytatódott a munka. A frakció a szociális kérdések mellett továbbra is kiemelten kezelte a választójog ügyét, melynek hangsúlyozására igyekeztek minden alkalmat kihasználni a szociáldemokrata képviselők. Propper Sándor 1930. június 5-én a miniszterelnökség költségvetésének tárgyalása kapcsán három ‘országos jelentőségű’ problémára hívta fel a figyelmet, melyek közül az első a választójog volt: „bátor vagyok feltenni a kérdést, vajon mi a miniszterelnök úr szándéka a választójog kérdésével kapcsolatban? Mi a miniszterelnök úr véleménye a magyar nép érettségéről, teljesítőképességéről, érdemeiről? Vajon fennáll-e még az a hangoztatott tézis, amelyet olyan sokszor, olyan fájdalmasan hallottunk, hogy a magyar nép éretlen a választójogra, a választójog széles alapon való kiterjesztésére és főképpen a titkos szavazásra?”²¹⁴

²¹¹ Népszava 1930. augusztus 17. – Lásd KÉPES (2009) i. m. 124.; SIPOS (1999) i. m. 136.

²¹² BORSÁNYI György: Válság és választás – 1931. In: FÖLDES–HUBAI (szerk., 2010) i. m. 135.; KÉPES (2009) i. m. 124.; SIPOS (1988) i. m. 201.

²¹³ ERÉNYI i. m. 96.; KÉPES (2009) i. m. 166.; VARGA L. (1996) i. m. 371. – A gyászbeszédet lásd PI Levéltár, 696. f. 229. ő.e., 53–61. l.

²¹⁴ Képviselőházi napló, 1927. XIX. kötet. 110.

Amikor pedig a kormány (1930. december elején) törvényjavaslatot terjesztett elő a választói névjegyzékkel kapcsolatban,²¹⁵ az alábbi szöveggel nyújtott be ugyanó a közjogi bizottság (támogató) jelentéséhez különvéleményt: „Javaslom a Háznak, hogy az 1925:26. tc. 28–29. §-ainak módosításáról szóló 1086. számú törvényjavaslatot ne fogadja el. Utasítsa a Ház a belügyminisztert, hogy nyújtson be törvényjavaslatot a választójogi törvény demokratikus reformjáról a következő alapelvek figyelembevételével: [...] 2. A szavazás az egész országban titkos. [...] 5. A választójogi korhatár nemre való tekintet nélkül 24 év.”²¹⁶

A Propper-féle javaslatból – melyet a Képviselőház természetesen napirendre sem vett – egyértelműen kitűnik az MSZDP választójogi programjának két legfontosabb eleme, az 1922–25. évi bethleni választójog két legnagyobb hibájának orvoslása: a választás titkossá tétele valamennyi választókerületben, az anyagi jogot illetően pedig a nőekkel szembeni (elsősorban életkori) diszkrimináció megszüntetése. A kormány azonban nemhogy ezen kérdésekben, hanem egyáltalán nem nyújtott be választójogi törvényjavaslatot az 1927–31-es országgyűlési ciklusban. Egyetlen módosítást eszközöltek csak, azt is már 1931-ben, a gazdasági válság idején, a közelgő választásokra készülve: bevezették (nem törvénnyel, hanem rendeleti úton) a „néma hetet”, azaz a választások napját megelőző egy hetes kampánycsend szabályát.²¹⁷

A kormányzó és a miniszterelnök viszonya ekkor már nem volt felhőtlen. A világgazdasági válság begyűrűzésével Bethlen pozíciója megrendült, Horthy egyre inkább régi ellenforradalmi harcostársához, Gömbös Gyulához közeledett.²¹⁸ Mindenesetre 1931. június 6-án a kormányfő kérésére oszlatta fel az országgyűlést, ismét fél évvel a képviselők mandátumának lejártát megelőzően.²¹⁹ A választásokat 1931. június 28–29-én (első forduló) és július 7-én (második forduló) rendezték. 1926 decemberéhez képest mind a választásra jogosultak száma (2,5 millió), mind a teljes lakossághoz viszonyított arányuk (29,4%) emelkedett,²²⁰ ami alapvetően annak volt köszönhető, hogy a konszolidációs időszakban növekedett azoknak a száma, akik meg tudtak felelni az 1925:26. tc.-ben előírt iskolázottsági feltételeknek.²²¹

²¹⁵ Képviselőházi irományok, 1927. XXIII. kötet. 1086. sz., 316. (a későbbi 1930:45. tc.)

²¹⁶ Képviselőházi irományok, 1927. XXIII. kötet. 1089. sz. iromány melléklete, 326.

²¹⁷ PÜSKI i. m. 107.; SIPOS Péter: Őrségváltás szavazócédulákkal – 1935. In: FÖLDES–HUBAI (szerk., 2010) i. m. 166.

²¹⁸ BOROS–SZABÓ i. m. 258.; BORSÁNYI i. m. 136–137.; ROMSICS (2005) 328–331.

²¹⁹ BORSÁNYI i. m. 137.

²²⁰ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 50.; ILONSZKI i. m. 63.

²²¹ HUBAI (1997) i. m.; PÜSKI i. m. 103.

Szociáldemokrata képviselők a Képviselőházban, 1931–1935Lajstromos (titkosan szavazó) választókerületekből:

- Buchinger Manó (Budapest 3., Dél-Pest)
- Büchler József (Budapest 1., Buda)
- Esztergályos János (Pécs)
- Farkas István (Budapest 3., Dél-Pest)
- Györki Imre (Debrecen)
- Kabók Lajos (Budapest 3., Dél-Pest)
- Kertész Miklós (Budapest 2., Észak-Pest)
- Kéthly Anna (Szeged)
- Malasits Géza (Győr)
- Peyer Károly (Budapest 2., Észak-Pest)
- Propper Sándor (Budapest 2., Észak-Pest)
- Reisinger Ferenc (Miskolc)
- Szeder Ferenc (Budapest környéke)
- Weltner Jakab (Budapest 2., Észak-Pest)

A gazdasági válság növelte ugyan a szociáldemokraták esélyeit (és a pártra leadott szavazatok száma a választásokon – elsősorban vidéken – valóban jóval magasabb volt az 1926. decemberinél),²²² azonban, mivel ezekben a nyíltan szavazó kerületekben továbbra sem volt reális esély a kormánypárti jelölttel szemben a mandátumszerzésre, végeredményben parlamenti képviselői helyeik száma nem változott (14 fő). Ezzel együtt figyelemre méltó, hogy míg 1926-ban 18 903 szavazatot kaptak a vidéki kerületekben a szociáldemokrata jelöltek, ez 1931-re majdnem megduplázódott (34 188 szavazat).²²³ Történt ez úgy, hogy mindössze 14 nyíltan szavazó kerületben engedték az MSZDP-nek a jelöltállítás,²²⁴ ráadásul a csendőrök még itt is igyekeztek ellehetetleníteni a választást.²²⁵

További különlegessége az 1931. évi választásoknak szociáldemokrata szemszögből, hogy a Garamiékkel szembeni pertörlésnek köszönhetően két volt emigráns vezető, Buchinger Manó és Weltner Jakab is mandátumot tudott szerezni: Buchinger a dél-pesti, Weltner pedig az észak-pesti pártlista második helyén.²²⁶ Utóbbi helyen érte el egyébként a legjobb eredményt az MSZDP: négy észak-pesti jelöltje is bejutott a parlamentbe. Érdekesség, hogy

²²² HUBAI (1997) i. m.

²²³ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 43., 51. – Révész Mihály közlése szerint 34 818, lásd RÉVÉSZ i. m. 95.

²²⁴ BORSÁNYI i. m. 143., 148.; RÉVÉSZ i. m. 95.

²²⁵ BORSÁNYI i. m. 145.

²²⁶ HUBAI (2001) i. m. II. kötet. 82.; KÉPES (2009) i. m. 130–131.

Kéthly Anna most nem Budán, hanem a szegedi lajstromos kerületben szerzett (egyedüli szociáldemokrataként) mandátumot.²²⁷ A szociáldemokrata jelöltekre 131 606 titkos szavazatot adtak le, ami a lajstromos kerületekben 30,6%-os (azaz a legmagasabb) szavazati arányt jelent – miközben az Egységes Párt a titkos szavazatok 27,9%-át kapta.²²⁸

A szociáldemokraták az újonnan megválasztott képviselőházban is folytatták a választójogi harcot. A képviselőház 1931. július 29-ei ülésén került sor Farkas István interpellációjára, amelyet Scitovszky Béla belügyminiszterrel szemben terjesztett elő. Az interpelláló képviselő elsősorban a választásokon elkövetett hatósági túlkapásokat, törvénysértéseket kérte számon, de a jövőre nézve is fontos kérdést tett fel: „Hajlandó-e a miniszter úr a Képviselőháznak bejelenteni, hogy a választójogi törvény reformját az általános titkos választójog megvalósításával, a kerületek új beosztásával és az ajánlási rendszer törlésével mikor nyújtja be?”²²⁹ Beszédét kemény szavakkal fejezte be: „Meddig kívánja még a kormány fenntartani ezt a gyalázatos korrupt ajánlási rendszert és magát a korrupt, lehetetlen nyílt választói rendszert? [...] Tűnjék el végre a magyar parlamentből, a magyar közéletből a szennynek, a piszoknak az a fürgetege, amely felidézi, amely lehetetlenné teszi azt, hogy a polgárság szabad akarata megnyilvánuljon.”²³⁰

Scitovszky Béla erre a következőket válaszolta: „az államfőnek az országgyűlést megnyitó beszédében is foglaltatik egy passzus, amely a kormány részére, és így elsősorban a belügyminiszter részére kötelezővé tette és teszi, hogy a választójog kérdésével foglalkozzék és annak módosítása iránt törvényjavaslatát készítse el és alkalmas időben a Ház elé terjessze. [...] A választás titkosságának kiterjesztésével is foglalkozunk”, majd hozzátette: „Az időt illetőleg pedig természetesen meg kell várnunk, míg az előmunkálatokat elvégezzük, s a törvényjavaslatot formába öntjük. Ez talán nem fog túl hosszú időt igénybe venni, de egyébként a beterjesztésre a kormány a legalkalmasabb időt

²²⁷ VARGA L. (1999) i. m. 538.

²²⁸ BORSÁNYI i. m. 146–147.; VARGA L. (1999) i. m. 535. – Megj.: Borsányi György 131 613 titkos szavazatot említ, de a Varga Lajos által szerkesztett kézikönyv adattárában a titkosan szavazó kerületekben kapott voksokat összeadva 131 606-ot kapunk eredményül, mint ahogy Hubai László választási atlaszában is 131 606 szavazat szerepel (lásd HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 51.).

²²⁹ Képviselőházi napló, 1931. I. kötet. 122.

²³⁰ Uo. 124.

fogja megválasztani”.²³¹ Farkas István természetesen e minden konkrétumot nélkülöző választ nem fogadta el – a képviselőház viszont tudomásul vette.²³²

A gazdasági válság 1931 nyarán bankcsődöket és súlyos devizaválságot eredményezett Magyarországon. Gróf Bethlen István miniszterelnök a rendkívüli pénzügyi helyzetet egy ötmillió fontos angol kölcsönrel tudta áthidalni, de a már említett személyes nézeteltérések – elsősorban a Gömbös Gyulával kiéleződött konfliktusa – miatt augusztus 19-én lemondott tisztségéről.²³³ Némi bizakodásra adhatott okot, hogy Horthy 1931. augusztus 24-én nem Gömböst, hanem – ahogy egyébként az már korábban sejthető volt – közeli bizalmasát (Paulette nevű leányának apósát, az 1919. májusi bolsevikellenes aradi ellenkormány volt vezetőjét, amúgy Károlyi Mihály unokatestvérét), gróf Károlyi Gyulát bízta meg a kormányalakítással. Ő nem változtatott jelentősen a kormány összetételén, de Scitovszkyt Bethlen bizalmasa, Keresztes-Fischer Ferenc váltotta a belügyi tárca élén.

Buchinger Manó a kormányváltás után pár nappal, augusztus 28-án mondta el képviselői ‘szűzbeszédét’, melynek végén a választójogra is kitért: „Itt ülünk mi tizennégyen, szociáldemokraták, a jogtalanság reménytelen kalodájában. [...] Amikor a Friedrich-féle választójogot visszacsinálták abba a reakciós irányba, amelybe azt Bethlen gróf módosította, nem csak a munkásosztályt sebeztek meg, hanem magát az országot is”.²³⁴ Utolsó mondatát („Kénytelen vagyok befejezni azzal, hogy aki hozza a szavazás titkosságát, a becsületes választójogot ezzel a becstelen rendszerrel szemben...”) az elnök az idő lejártára hivatkozva nem engedte befejezni.²³⁵ Emlékirataiból tudjuk, hogy annyit tett volna hozzá: „azt hajlandók leszünk támogatni”.²³⁶

1931. november 10-én a szociáldemokrata frakció határozati javaslatot terjesztett elő az alábbi szöveggel: „Utasítsa a Képviselőház a kormányt az érvényben levő 1925:26. tc., a választójogi törvény korszerű módosítására és az erre vonatkozó reform törvényjavaslat benyújtására. A választójogi reform törvényjavaslatának alapelveit indítványozzuk az általános, egyenlő és titkos szavazást, a mostani ajánlási rendszer eltörlését, a kerületek igazságos beosztását, a képviselők számának az ország viszonyaihoz mérten való leszállítását

²³¹ Uo. 125.

²³² Uo. 126.

²³³ Az eseményekről bővebben lásd ROMSICS (2005) 334–341.

²³⁴ BUCHINGER i. m. II. kötet. 206. – idézi: KÉPES (2009) i. m. 132.

²³⁵ Képviselőházi napló, 1931. I. kötet. 396.

²³⁶ BUCHINGER i. m. II. kötet. 206. – idézi: KÉPES (2009) 132.

(a képviselők száma a választók számának arányában állapítandó meg) és a kisebbségeket is képviselőhöz juttató országos lajstromos választási rendszert.”²³⁷

Az indítványt a képviselőcsoport valamennyi tagja aláírta. Mivel Farkas István aláírása szerepelt az első helyen, a Képviselőházi irományok mutatójában (és a későbbi felszólalásokban is) Farkas István és társai-féle javaslatként hivatkoztak rá.²³⁸ Ugyanezen a napon a polgári liberális Rassay Károly is hasonló indítványt terjesztett elő: „Mondja ki a Ház, hogy az új választójogi törvénynek tartalmaznia kell a képviselők számának lényeges csökkentését, a titkos szavazati jognak az egész országra való kiterjesztését, a választás tisztaságának biztosítását, a jelenlegi ajánlási rendszernek eltörlését, végül az arányos és lajstromos szavazási rendszernek bevezetését.”²³⁹

Weltner Jakab másnap (1931. november 11-én) interpellációt nyújtott be a miniszterelnökhöz a választójogi reform tárgyában, melyet az alábbi szavakkal fejezett be: „Egy új nemzeti regenerálódás következik be, ha látják, tudják, hogy stabil kormányzat van, és e kormányzat stabilitását nem a statárium és a páncélautó és a gyűléstilalom biztosítja, akkor megnyugszik a közhangulat. Egy kormányzat stabilitását és a parlament tekintélyét is az biztosítja, ha azt mondhatja, hogy az egész nép választottja, és a legjobb tudása és akarata szerint cselekszik. Ha tehát ilyen rendszer lesz, akkor igenis, az egész ország népe a szociáldemokrata párttal együtt támogatna egy ilyen kormányt és mehetnénk előre a szebb, boldogabb jövő felé.”²⁴⁰

Gróf Károlyi Gyula miniszterelnök kitérő választ adott. Azt mondta, hogy kormányának elsődleges feladata a gazdaság helyzetének és a pénzügyi rendszernek a stabilizálása, és „addig, amíg ezen a téren a legszükségesebb eredményeket el nem érjük, fizikai lehetetlenség a kormány számára s nekem sincs időm fizikailag arra, hogy más – elhiszem, hogy elsőrangú és fontos – alkotmányjogi és politikai kérdésekkel foglalkozzunk.” Weltner a választ nem fogadta el: „A választ annál kevésbé vehetem tudomásul, mert meggyőződésem szerint minden perc halogatás végzetes következményekkel és katasztrófával jár az országra” – mondotta.²⁴¹

1931. december 12-én Buchinger Manó szólalt fel a képviselőházban („Méltóztassék kitűzni napirendre a választások titkosságáról szóló törvényja-

²³⁷ Képviselőházi irományok, 1931. I. kötet. 88. sz. 357–358.

²³⁸ KÉPES (2009) i. m. 144.

²³⁹ Képviselőházi irományok, 1931. I. kötet. 92. sz. 362.

²⁴⁰ Képviselőházi napló, 1931. II. kötet. 106.

²⁴¹ Képviselőházi napló, 1931. II. kötet. 106.

vaslatot is!”), hozzátéve: „A mai időkben nincsen más mód, mint a becsületes választás. Becsületes választás pedig nincsen addig, amíg nyílt szavazás van, amíg életbe nem léptetik a titkos szavazás rendszerét.”²⁴² December 22-én a Rassay-féle javaslat napirendre vétele mellett érvelt: „A legközelebbi ülést holnap tartjuk meg és annak napirendjére tűzzük ki Rassay Károlyt. képviselő-társunknak a választójogról szóló indítványa megokolását.”²⁴³

A következő év elején újabb alkalom kínálkozott a kérdés megvitatására, ugyanis Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter 1932. február 11-én benyújtotta az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzéke kiigazításának egyszerűsítéséről szóló javaslatát (a későbbi 1932:3. tc. tervezetét).²⁴⁴ A tervezett intézkedéssel kapcsolatban Farkas István már 1932. január 15-én sürgős interpellációval élt a (távol lévő) miniszterrel szemben, ugyanis utóbbi az előző év decemberében – a készülő javaslat miatt – utasította a törvényhatóságokat, hogy a hatályos törvény szerinti kiigazításokat egyelőre ne hajtsák végre. A szociáldemokrata képviselő ezt a törvény megsértéseként értékelte és követelte a jogszerű állapot helyreállítását.²⁴⁵

A törvényjavaslat benyújtásának napján a képviselőház egyébként szinte mást sem tett, mint Farkas István különféle mentelmi ügyeit tárgyalta: ő volt ugyanis ekkor a Népszava felelős szerkesztője, akinek a lapban a szerző megjelölése nélkül megjelent ‘izgató’ tartalmú – többek között az 1930. szeptember 1-jei tüntetés vérbe fojtásáról szóló – cikkek miatt kellett vállalnia a felelősséget.²⁴⁶ A képviselőház a javaslatot sürgősséggel tárgyalta és április 12-én (a közjogi bizottság jelentésének beterjesztését követő hatodik napon) el is fogadta.

A szociáldemokraták az igen rövid vitában nem tartották szükségesnek felszólalni. Ennek az oka nem volt más, minthogy ők változatlanul a választójog érdemi reformját követelték. Ahogy Buchinger Manó fogalmazott 1932. február 25-ei beszédében: „Követeljük újból a választójogi reformot, mert az a meggyőződésünk, hogy enélkül nemcsak panamába fullad az ország, de a káoszba és pusztulásba is.”²⁴⁷ Március 31-én, a költségvetéssel kapcsolatos felszólalásában is ennek szükségességét fejtegette: „Ma már közfelfogás az országban az, hogy a választójogi reformnál sürgősebb feladata az országnak nincsen.

²⁴² Képviselőházi napló, 1931. III. kötet. 371–372.

²⁴³ Uo. 527.

²⁴⁴ Képviselőházi irományok, 1931. II. kötet. 149. sz. 117.

²⁴⁵ Képviselőházi napló, 1931. IV. kötet. 68.

²⁴⁶ Lásd uo. 162–164., 166–186.

²⁴⁷ Képviselőházi napló, 1931. V. kötet. 31.

Ezt bizonyítani tudom többek között azzal, hogy a tegnapi napon Budapest törvényhatósága is egyhangúlag állást foglalt a választójog reformja mellett”. Friedrich István volt miniszterelnök ekkor közbeszólt: „Még a Bethlen-párt is egyhangúlag velünk szavazott.”²⁴⁸

Gróf Károlyi Gyula kormánya ennek a követelésnek – a miniszterelnök által tett ígéret ellenére – nem tett, nem is tudott eleget tenni, ugyanis a kabinet a válságkezelő intézkedések sikertelensége miatt 1932 őszén megbukott. Nem Bethlen tért azonban vissza, hanem megtörtént, ami már régebb óta érlelődött: október 1-jén a parlamentarizmussal szemben inkább a korporatív állameszmével, az olasz fasizmussal szimpatizáló Gömbös Gyula kapott kormányalakítási megbízást a kormányzótól – Romsics Ignác szerint Bethlen „tudtával és egyetértésével”.²⁴⁹

Gömbös ugyanakkor Nemzeti Munkatervnek nevezett 95 pontos programjába a választójogi reform kérdését is felvette.²⁵⁰ „Szükségesnek tartjuk a választójog reformját, a titkosság elvének érvényesítése alapján, de a nagy nemzeti érdekek legmesszebbmenő megóvásával” – szövegezte a Munkaterv 5. pontja. Buchinger Manó a miniszterelnök olaszországi látogatása kapcsán elhangzott 1932. november 8-ai felszólalásában javasolta is a Farkas István-féle indítvány napirendre tűzését, persze eredménytelenül. Pedig Propper Sándor még közbe is szólt: „Ez a nemzeti munkaterv! Jobb, mint az a másik!”²⁵¹

A szociáldemokrata képviselők ezután is megragadtak minden alkalmat, hogy emlékeztessék Gömböst saját kormányprogramjának betartására. Weltner Jakab például 1933. november 16-án a napirend tárgyalásakor az alábbi szavakkal igyekezett a kormánypárti képviselők figyelmét a mulasztásra felhívni: „Az elnök úr napirendi indítványával szemben indítványozom, hogy a Ház holnap ülést tartson és tűzze napirendre Farkas István és társainak a választójogi törvény módosításáról szóló indítványa megindokolását [...]. A miniszterelnök úr dühbe gurult, amikor valaki az általános, egyenlő és titkos választójogot, az egységspárt programját reklamálta. [...] Hogyan beszélhet a miniszterelnök úr saját programja ellen? Vagy komoly az az ügynevezett nemzeti munkaterv, vagy nem komoly.”²⁵²

²⁴⁸ Képviselőházi napló, 1931. V. kötet. 86.

²⁴⁹ ROMSICS (2005) i. m. 352.

²⁵⁰ BOROS–SZABÓ i. m. 229.; HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 54.; PINTÉR István: A kényszerpályára szavazó ország – 1939. In: FÖLDES–HUBAI (szerk., 2010) i. m. 185.; PÜSKI i. m. 108.; SIMÁNDI i. m. 211.

²⁵¹ Képviselőházi napló, 1931. XI. kötet. 222–223.

²⁵² Képviselőházi napló, 1931. XVIII. kötet. 35–36.

Az új kormány választójogi tervezete csak 1934 decemberére készült el.²⁵³ Ezt megelőzte a Gömbös–Eckhardt-paktumként is ismert megállapodás az (1930-ban újjáalakult) Független Kisgazdapárt vezetőjével, Eckhardt Tiborral, melyben a miniszterelnök általános és titkos választójogot ígért a kisgazdáknak a Bethlennel szembeni támogatásért cserébe.²⁵⁴ Eckhardt 1934. április 15-ei kisvárdai beszédében már utalt rá, hogy készülöben van ez az egyezség: „Olyan nemzeti egység alakulhat ki, aminőre még nem volt példa. Mi vagyunk és maradunk, akik eddig voltunk, ez az üzenetem a taktikusoknak és intrikusoknak, mi nem taktikázni fogunk, mi soha a választók háta mögött megegyezni nem fogunk, de ha a megegyezés létrejön, akkor ezt a megegyezést állani is fogjuk, de ez a megegyezés csak a nemzet egyetemes érdekeinek szolgálatában álló összefogás lehet.”²⁵⁵

Az áprilisban vagy májusban létrejött (valójában ‘a választók háta mögötti’, titkos) megállapodás lényege az volt, hogy a kormány javaslatára a parlament megszavazza a titkos választójogot, ezt követően a kormányzó – a miniszterelnök indítványa szerint – feloszlatja az országgyűlést és új (az ország egészében titkos) választásokat ír ki. A paktum célja teljesen világosan gróf Bethlen István és konzervatív csoportjának félreállítása volt.²⁵⁶ Ugyanekkor és ugyanebből a célból (azaz Bethlen ellenében) Gömbös – korábbi megnyilatkozásaihoz képest hihetetlen páforgulásként – a szociáldemokraták irányában is puhatólzott. Több alkalommal (így 1934 áprilisában és októberében, majd még az 1935. év elején is) találkozott a párt egyes vezetőivel, akik a kiszivárgott hírek szerint a titkos választójogért még a hagyományos szakszervezeti érdekképviseleti rendszerből is hajlandók lettek volna (a korporativizmus javára) engedményeket tenni.²⁵⁷

A szociáldemokratákkal (talán nem is komolyan) tervezett megegyezésből végül nem lett semmi, azonban a Gömbös–Eckhardt-paktum szellemében a kormány 1934. decemberi törvénykoncepciójába bekerült a – Bethlen által még ekkor is károsnak ítélt – titkos szavazás. Valamennyi választókerületben titkos voksolást írtak volna elő, egyben kötelezővé téve a választásokon való részvételt is. Csakhogy e plánum értelmében a választópolgárok a szavazatukat nem a képviselőjelöltre, hanem egy képviselőválasztóra (azaz elektorra) adták

²⁵³ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.; RUSZOLY (1981) i. m. 480.

²⁵⁴ RUSZOLY (1981) i. m. 479.; SIPOS (2010) i. m. 155.

²⁵⁵ <http://www.huszadikszazad.hu/politika/eckhardt-tibor-beszede-a-kormannyal-valo-egyutt-mukodes-lehetosegerol>

²⁵⁶ BOROS–SZABÓ i. m. 260–261.; ROMSICS (2005) i. m. 371.; SIPOS (2010) i. m. 155–156.

²⁵⁷ PINTÉR István: *A Szociáldemokrata Párt története, 1933–1944*. Budapest, Kossuth, 1980. 35.

volna le.²⁵⁸ Ily módon tehát a választójog közvetetté vált volna, amire a magyar választójog történetében (az 1908. évi Andrássy-féle plánum analfabéta ‘ósválasztók’ porosz típusú közvetett szavazására vonatkozó része kivételével) nem volt korábban példa. Az anyagi jogi kritériumok (férfiakra és nőkre nézve eltérő életkori és értelmi cenzusok) nagyrészt változatlanok maradtak volna.²⁵⁹

A tervezetből végül nem lett a parlament elé beterjesztett hivatalos törvényjavaslat, amit elsősorban Bethlen ellenállása hiúsított meg.²⁶⁰ Ruzsoly József ugyanakkor azt hangsúlyozza, hogy Gömbösnek sem volt érdeke, hogy hatalmon lévő, a közigazgatást irányító miniszterelnökként a közelgő választásokon ne tudjon élni a nyílt szavazás jelentette előnyökkel.²⁶¹ A kormányfő tehát részben emiatt, általában pedig azért, mert Bethlennek a kormánypárti képviselők között még túl nagy volt a támogatottsága,²⁶² úgy döntött, hogy az országgyűlés feloszlatását kéri a kormányzótól. Horthy ennek nem szívesen tett eleget, de a kormány 1935. március 2-án benyújtott lemondásával végül Gömbös ezt – a korszakban először Bethlen akarata ellenére – kikényszerítette.²⁶³

A képviselőház március 5-ei ülésén a jegyző felolvasta a kormányzó előző nap kelt kéziratát Gömbös Gyula újbóli miniszterelnöki kinevezéséről, majd maga az ismét hivatalba lépő kormányfő emelkedett szólásra és kajánul azt mondta: „T. Képviselőház! Egy másik kormányzói kézirat is érkezett. Kérem annak felolvasását.”²⁶⁴ Ekkor olvasták fel a feloszlatásról szóló, egyébként a már Gömbös idején elfogadott 1933:23. tc. szerinti kormányzói jogkörre hivatkozó kéziratot,²⁶⁵ mire a ház éljenzésben tört ki. Csak a szociáldemokraták próbálták emlékeztetni a miniszterelnököt a szövegére: „Hol a titkos választójog?” – kiabálta Weltner Jakab, majd néhány további szociáldemokrata közbekiáltás után Peyér Károly így szólt: „Ígéretet tettek, hogy nem lesz nyílt választás! Mi van a kormányígérettel?”²⁶⁶

A kérdés persze költői volt: mindenki tudta, hogy a puccsszerű feloszlatással ezt az ígéretet is megszegték. A választásokat így még a régi, 1925. évi válasz-

²⁵⁸ BOROS–SZABÓ i. m. 262.; NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.; PÜSKII i. m. 108.; RUSZOLY (1981) i. m. 480.; SIPOS (2010) i. m. 158.

²⁵⁹ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.

²⁶⁰ ROMSICS (2005) i. m. 371–374.; SIPOS (2010) i. m. 159.

²⁶¹ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

²⁶² BOROS–SZABÓ i. m. 260., 262.; SIPOS (2010) i. m. 151–152., 162.

²⁶³ ROMSICS (2005) i. m. 375–376.

²⁶⁴ Képviselőházi napló, 1931. XXIV. kötet. 558.

²⁶⁵ SIPOS (2010) i. m. 165.

²⁶⁶ Képviselőházi napló, 1931. XXIV. kötet. 558.

tójogi törvény alapján lehetett megrendezni 1935. március 31-e és április 7-e között, ami tökéletesen megfelelt a miniszterelnök érdekeinek és politikai céljainak.²⁶⁷ A szavazati joggal rendelkező állampolgárok száma és aránya 1931-hez képest tovább növekedett: előbbi néhány ezerrel meghaladta a 3 milliót, utóbbi pedig 33,8%-ot tett ki.²⁶⁸ A voksoláson az ekkor már Nemzeti Egység Pártjának nevezett, Gömbös által irányított és újjászervezett (az ő feltétlen híveiből álló) kormánypárt – szokás szerint elsősorban a nyíltan szavazó kerületeknek köszönhetően – nagy arányú győzelmet aratott.²⁶⁹ Ebben közrejátszott a kormányfő minden korábbinál erőteljesebb és modernebb kampánya is, melyet (először a magyar történelemben) március 8-án egy rádióbeszéddel indított.²⁷⁰

A szociáldemokraták még a korábbiaknál is ellenségesebb környezetben voltak kénytelenek nekivágni a küzdelemnek, amit jól jelzett a miniszterelnök szegedi kortesbeszéde: „A szocializmusnak, mint pártnak lejárt az ideje. Még nem likvidáltuk, de likvidálni fogjuk.”²⁷¹ Hozzátette, hogy ezt „nem erőszakkal” fogják megtenni, hanem elszívják előle a levegőt, a korporativista felfogásnak megfelelően magukba szippantják a munkásságot.²⁷² Kéthly Anna egy nőgyűlésen válaszolt: „Nincs hatalom, amely minket likvidálni tudna. Nincs olyan fasiszta terror, amely megölné az Eszmét!”²⁷³

Ebben a végletekig kiélezett helyzetben mindenesetre nehezen vitatható a párt döntése: a nyíltan szavazó kerületekben (1922 óta először) egyáltalán nem is állítottak jelölteket.²⁷⁴ Talán épp ezzel sikerült megelőzni az olyan, még a korábbi, szintén hatósági túlkapasokkal terhelt választásokhoz képest is példátlan atrocitásokat, mint amilyen a Gömbösök által ekkor már – a megállapodás ellenére – valójában ellenségként kezelt, hátba támadott kisgazdák választóit érte 1935. március 20-án Endrődön. A csendőrök sortüze nyolc halálos áldozatot követelt.²⁷⁵

²⁶⁷ BOROS–SZABÓ i. m. 229., 262.; HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 54.; PÜSKI i. m. 108.; SIPOS (2010) i. m. 176.

²⁶⁸ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 58.; ILONSKZI i. m. 63.; SIPOS (2010) i. m. 166.

²⁶⁹ BOROS–SZABÓ i. m. 265–266.; NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.; ROMSICS (2005) i. m. 378.; SIPOS (2010) i. m. 177–179.

²⁷⁰ BOROS–SZABÓ i. m. 263.; SIPOS (2010) i. m. 167.

²⁷¹ KÉPES (2009) i. m. 148.; PINTÉR i. m. 46.; SIPOS (2010) i. m. 170–171.

²⁷² SIPOS (2010) i. m. 171.

²⁷³ Uo. 169.

²⁷⁴ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 56.; KÉPES (2009) i. m. 148.; PINTÉR i. m. 49.

²⁷⁵ BOROS–SZABÓ i. m. 265.; SIPOS (2010) i. m. 174.

Szociáldemokrata képviselők a Képviselőházban, 1935–1939

Lajstromos (titkosan szavazó) választókerületekből:

- Buchinger Manó (Budapest 3., Dél-Pest)
- Esztergályos János (Pécs)
- Farkas István (Budapest 3., Dél-Pest)
- Györki Imre (Debrecen)
- Kertész Miklós (Weltner Jakab helyén, 1936. április 28-ától)
- Kéthly Anna (Budapest 1., Buda)
- Malasits Géza (Győr)
- Peyer Károly (Budapest 2., Észak-Pest)
- Propper Sándor (Budapest környéke)
- Reisinger Ferenc (Miskolc)
- Takács Ferenc (Hódmezővásárhely)
- Weltner Jakab (Budapest 2., Észak-Pest, elhunyt 1936. április 18-án)

A szociáldemokraták választási eredménye a lajstromos választókerületekben, sőt azok mindegyikében (a fővárosiakban is) visszaesést mutatott.²⁷⁶ A párt listáira leadott szavazatok aránya a törvényhatósági városokban az 1931. évi 29,14%-ról 26,13%-ra, a budapesti és Budapest környéki választókerületekben pedig még ennél is nagyobb mértékben, 29,94%-ról 25,44%-ra csökkent.²⁷⁷ Csak a (titkosan szavazó) vidéki kerületekben sikerült növelni a szavazatszámot, de arányaiban ez is csökkenést jelentett.²⁷⁸ Az MSZDP az előző két ciklus tizenegy képviselői helyéből már csak tizenegyet tudott megtartani.

4. Az 1938:19. tc. elfogadása és az 1939. évi országgyűlési választások

Az 1935. tavaszi választásokat követően az MSZDP gróf Bethlen István hatalomból kiszorult csoportjához, az alkotmányvédő táborhoz közeledett. Bár épp a választójog kérdésében nézetkülönbség állt fenn közöttük, az adott körülmények között a parlamentarizmus meggyengülőben lévő intézményeinek, közjogi biztosítékainak védelme egy platformra hozta őket. Sipos Péter szerint „az MSZDP kénytelen-kelletlen rendpárttá vált”,²⁷⁹ azonban meg kell jegyez-

²⁷⁶ IGNÁCZ i. m. 78–79.

²⁷⁷ VARGA L. (1999) i. m. 534.

²⁷⁸ PINTÉR (1980) i. m. 49.

²⁷⁹ SIPOS (1999) i. m. 137.

nünk, hogy a Bethlen által továbbra is ellenzett titkos szavazás demokratikus alapkövetelményéből továbbra sem kívántak engedni.

A szociáldemokrata párt közjogi kérdésekben egyik legaktívabb (és talán legtapasztaltabbnak is mondható) képviselője, Buchinger Manó 1935. május 20-ai hozzászólásában világossá tette, hogy az MSZDP változatlanul a demokratikus jogok érvényesülését tekinti minden szociális és gazdasági reform előfeltételének.²⁸⁰ Ismét határozati javaslatot terjesztett elő, az alábbi szöveggel: „A Képviselőház utasítja a kormányt, hogy a tervbe vett alkotmányjogi reformok közül elsőnek az általános titkos választójogról, a választások tisztaságának biztosításáról és a meglévő ajánlási rendszer megszüntetéséről szóló törvényjavaslatot a Képviselőház őszi tárgyalásának idejéig készítse elő, nyújtsa be és a javaslat előzetes tárgyalására a Képviselőház 40 tagú választójogi bizottságot küldjön ki.”²⁸¹

A képviselőház 1935. november 20-ai ülésén interpellációt nyújtott be az összkormányhoz „a választójogi reform sürgős megvalósítása ügyében”. Ebben az alábbi kérdést tette fel: „hajlandó-e a kormány megnyugtatni az országot aziránt, hogy most már az angol jó példára való tekintettel is haladéktalanul benyújtja az általános titkos választójogra vonatkozó reformról szóló törvényjavaslatot?”²⁸² Felszólalásában Angliával vetette egybe a hazai szabályozást és gyakorlatot, és a következőket mondta: „Ott titkos választójog van, itt nyílt szavazás és nyílt parancs a választások alkalmával. Ott nincs meg az ajánlások rendszere és nincs meg az ajánlások önkényes elbírálása. Ott nem rendelkezik egy uralmon lévő párt a plakátragasztás monopóliumával. Ott nem rendelkezik a kormánypárt a rádió privilégiumával.”²⁸³ Kozma Miklós belügyminiszter csak annyit válaszolt, hogy „A kormánynak a választójog kérdésében elfoglalt álláspontja ismeretes, ehhez hozzáfűzni valóm nincs.” A választ Buchinger nem fogadta el, a képviselőház többsége viszont igen, amire egy bekiabáló a jobboldalról ekként reagált: „Üljön le, Manó!” Az elnök még csak figyelmeztetésben sem részesítette.²⁸⁴

Az 1936. év elején aztán a Gömbös által cserben hagyott kisgazda Eckhardt Tibor is felvetette a választójogi reform szükségességét, ennek körében az általa korábban is alapvetőnek tekintett titkosság teljes körű bevezetését. Erre a szo-

²⁸⁰ KÉPES (2009) i. m. 149.

²⁸¹ Képviselőházi napló, 1935. I. kötet. 240.

²⁸² Az interpelláció teljes szövegét lásd Képviselőházi napló, 1935. IV. kötet. 156–157.

²⁸³ Uo. 157.

²⁸⁴ Uo. 158.; KÉPES (2009) i. m. 151.

ciáldemokraták úgy reagáltak, hogy e cél érdekében akár egy tágabb ellenzéki együttműködésben is készek lennének részt venni. Meg is kezdődött a puhatolózás a ‘középen’ álló polgári demokrata Rassay Károlynál egy, a kisgazdapártot és az MSZDP-t is magában foglaló ellenzéki közjogi koalíció létrehozásával kapcsolatban. Gömbös miniszterelnök azonban 1936. október 6-án meghalt, az események pedig más irányt látszottak venni.²⁸⁵

Az új miniszterelnök, Darányi Kálmán ugyanis beiktatásakor elődjénél békülékenyebb politikát hirdetett (és Gömbösnél mindenképp mérsékeltbb politikusnak ígérkezett), ami a kormány és a szociáldemokraták közötti újabb közeledés lehetőségét vetette fel. Az új kormányfő hivatalában fogadta Györki Imrét, Mónus Illést és Peyer Károlyt és arról tájékoztatta őket, hogy pártjukat „a magyar közélet egyik tényezőjének tartja, amelynek működése fölött eltérőek lehetnek a vélemények, de amely beletartozik a nemzet egyetemébe.”²⁸⁶ Gömbös igen ellenséges megnyilatkozásai után ez megnyugtatóan hangzott.²⁸⁷

1936. december első napjaiban Darányi elnökletével került sor a még az elődje által javasolt pártközi értekezletre, amelynek tárgya a választójog és „a vele összefüggő alkotmányjogi reformok” voltak.²⁸⁸ A Népszavában már ezt megelőzően cikksorozat indult a választójogi küzdelem történetéről, megismételve a legfontosabb követeléseket is: „1. a már megszerzett jogokat ne csorbítsa; 2. legyen titkos; 3. változtassa meg az eddigi ajánlási rendszert; 4. legyen mentes az érdekképviseleti [korporatív] elemektől”.²⁸⁹

Peyer Károly december 2-án, az értekezlet első napján szolt hozzá a vitához. Kifejtette, hogy a békés és nyugodt fejlődés záloga a tisztességes választójog: „nem lett volna 1918–19”, ha demokratikus lett volna a magyar választójog.²⁹⁰ Másnap Buchinger Manó, az első világháború előtti választójogi küzdelem egyik aktív részese is felszólalt a konferencián.²⁹¹ Bethlen István előző napi, „erős korrektívumokra” utaló megjegyzésére úgy reagált, hogy „Amikor a konferencia arra az elhatározásra jut, hogy a kormányzói jogkört és a felsőház jogkörét kiterjeszti, ezzel már bőven gondoskodott a korrektívumokról. Minden további korrektívum azt jelentené, hogy nem is egy, hanem két kézzel vesszük

²⁸⁵ PINTÉR (1980) i. m. 115.

²⁸⁶ Idézi: PINTÉR (1980) i. m. 117.

²⁸⁷ KÉPES (2009) i. m. 152.

²⁸⁸ ROMSICS (2005) i. m. 384.; RUSZOLY (1981) i. m. 481. Az értekezlet jegyzőkönyvét lásd PI Levéltár. 696. f. 239. ó.e.

²⁸⁹ PINTÉR (1980) i. m. 118.

²⁹⁰ PINTÉR (1980) i. m. 118.

²⁹¹ KÉPES (2009) i. m. 152.; PINTÉR (1980) i. m. 118.

el azt, amit az egyik kézzel a tömegeknek adtunk.” A még Gömbös idején, 1934 decemberében elkészült választójogi tervezetre utalva tiltakozott „az elektoros választójog gondolata ellen” és figyelmeztette a kormányt, hogy ne késlekedjen a reformmal.²⁹²

A titkos választójoggal szemben elsősorban továbbra is Bethlen és a körülötte csoportosuló konzervatívok követeltek biztosítékokat – ekkor már inkább a szélsőjobb, mint a szociáldemokraták vagy más baloldali pártok térnyerésétől tartva –, de a kisgazdapárt is egyetértett velük.²⁹³ A konferencia végül azzal az egyezséggel zárult, hogy a baloldali ellenzék tudomásul vette, hogy a kormány „közjogi korrektívumokhoz” köti a titkos választójog bevezetését, és a felek ezen alkotmányjogi tárgyú (és a választójogi) törvényjavaslatok parlamenti beterjesztéséig egyfajta politikai ‘tűzszünetben’ állapodtak meg.²⁹⁴

A kormány taktikai okokból úgy határozott, hogy nem egyszerre, hanem egymást követően, az általa preferált sorrendben terjeszti be a javaslatokat.²⁹⁵ Elsőként – Püski Levente szavaival: „pozitív hozzáállását” bizonyítandó²⁹⁶ – a képviselőjelölt-állításhoz szükséges ajánlások szabályait enyhítő jogszabálytervezetet adtak be, ezt követte a kormányzói jogkörök bővítésére, majd pedig a felsőház jogállásának módosítására vonatkozó javaslat – miközben a választójogi törvény készülõ tervezetéről nemigen szivárgott ki semmilyen érdemleges információ.

Az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról szóló törvényjavaslat átmeneti jellegű volt (csak a még a régi törvény alapján tartandó esetleges időközi választásokra vonatkozott, értelemszerűen kizárólag az egyéni kerületekben), azonban feltételezni lehetett, hogy hasonló szabályokat fog tartalmazni a jelölésre az új választójogi törvény is. A javaslat lényegesen csökkentette a képviselőjelöléshez szükséges ajánlások számát. Míg az 1925:26. tc. 62. § (4) bekezdése szerint „tízezer vagy kevesebb választót számláló választókerületekben a választóknak legalább 10%-a, nagyobb kerületekben pedig legalább 1000 választó” (a korábban megválasztott képviselő esetén 5% illetve 500 választó) ajánlása volt szükséges, a javaslat ezt 100-ra (nagyobb kerületekben tehát a korábbi követelmény egytizedére) szállította le.

²⁹² BUCHINGER (1946) i. m. II. kötet. 242.; KÉPES (2009) i. m. 153.

²⁹³ BOROS-SZABÓ i. m. 229.; PÜSKI i. m. 108.

²⁹⁴ PINTÉR (2010) i. m. 185.; SIMÁNDI i. m. 211.

²⁹⁵ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

²⁹⁶ PÜSKI i. m. 108.

A jelentős enyhítést ellensúlyozandó ugyanakkor bevezette a pénzügyi biztosíték (óvadék) intézményét.²⁹⁷ Ezt igen magas összegben, 2000 pengőben határozta meg, amely akkor járt vissza, ha az adott jelöltet megválasztották, vagy legalább az érvényesen leadott szavazatok egynegyedét megkapta.²⁹⁸ A hivatalos álláspont szerint ezzel kívánták megelőzni a komolytalan ‘önjelöltek’ választásokon való indulását.²⁹⁹ A javaslat nem nyerte el az ellenzék tetszését: tiltakoztak a kaució magas összege ellen, emellett pedig „az ígért titkos választójog bevezetésének elodázását” látták benne.³⁰⁰ Erre az általános vitában 1937. február 17-én felszólaló Buchinger Manó is utalt. „A Darányi-kormány szempontjából a dolgok máris úgy állanak, hogy most már ez a kormány ugyancsak elmulasztott három fontos hónapot, már a választójogi konferencia óta is” – mondta.³⁰¹

Emellett természetesen érdemi ellenvetései is voltak a javaslattal szemben. Még a 100–150 ajánlót is sokallotta, és azt is felesleges teherként értékelte, hogy az ajánlásokat közjegyző előtt kelljen hitelesíteni („Ott vannak a skandináv országok, ott a jelölés a legtisztább formalitás, még azt sem kutatják, hogy az illető ajánlónak van-e választójoga, vagy nincs. Teljesen ismeretlen a közjegyzőhöz való futkosás.”).³⁰² A 2000 pengős kaució bevezetését még a fentieknél is sérelmesebbnek ítélte és az „esetleges sikertelen jelölési kísérletezés politikai megbüntetésének” nevezte. Megjegyezte, hogy ráadásul Angliában (ahol hasonló szabályozás volt ekkor hatályban) már a szavazatok egynolcadát elérő jelöltnek vissza kellett fizetni az óvadéki összeget.³⁰³

Az országgyűlés a törvényjavaslatot az ellenzéki bírálókat ellenére elfogadta, és azt 1937. május 25-én hirdették ki a törvénytárban, 1937:8. tc.-ként.³⁰⁴ A következő lépés a kormányzói jogkörök kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló törvényjavaslat volt,³⁰⁵ amivel kapcsolatban Romsics Ignác hangsúlyozza, hogy erről már „1936 végére konszenzus alakult ki Bethlen, az ellenzék és a kormány között. A német beavatkozástól és egy szélsőjobboldali diktatúrától való félelmükben Horthy utódajánlási jogát, az országgyűlés általi

²⁹⁷ PÜSKI i. m. 108.; RUSZOLY (1981) i. m. 481.

²⁹⁸ KÉPES (2009) i. m. 154–155.

²⁹⁹ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

³⁰⁰ Uo.

³⁰¹ Képviselőházi napló, 1935. XI. kötet. 371.

³⁰² Uo. 372.

³⁰³ KÉPES (2009) i. m. 154.

³⁰⁴ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

³⁰⁵ A javaslatot lásd Képviselőházi irományok, 1935. VII. kötet. 662–683. (456. sz. iromány).

felelősségre vonásának megszüntetését és a parlamenttel szembeni relatív vétójogának kiterjesztését a legitimisták, kiscsardák és a liberális-demokraták is elfogadták.”³⁰⁶

A törvénycikk valóban e három lényeges ponton érintette a kormányzó jogállását: megerősítette a szerepét a törvényalkotásban (1. §), utódajánlási jogot biztosított számára (2. §), továbbá – igen érdekes jogszabály-szerkesztési logikával a „vegyes és hatályba léptető rendelkezések” között elrejtve – kimondta, hogy „a kormányzót az országgyűlés nem vonhatja felelősségre” (7. §).³⁰⁷ A készülő választójogi törvény vonatkozásában értelemszerűen e három pont közül az első, azaz az államfői vétó erősítése tekinthető „korrektívumnak”. A korábbi egyszeri visszaküldés helyébe nem lépett ugyan valódi vétójog (amilyen a magyar király törvényszentesítési joga volt korábban), azonban úgy módosult, hogy a kormányzó, ha akarta volna, bármely törvény kihirdetését több mint egy évvel elodázhatta volna. Immár kétszer volt ugyanis jogosult az országgyűlés által elé terjesztett törvényt visszaküldeni, és mindkétszer hat hónap állt rendelkezésére ennek megfontolására.³⁰⁸

Az előzetes politikai megállapodásnak köszönhetően ez a javaslat igen gyorsan és zökkenőmentesen vált törvénné: július 1-jén fogadta el a képviselőház, majd a felsőház is, kihirdetésére pedig 1937. július 28-án került sor (1937:19. tc.).³⁰⁹ A nyári szünet után aztán sor került a kormányzói jogkörök bővítése melletti másik – szintén közjogi korrektívumként szolgáló – törvényjavaslat beterjesztésére is („az országgyűlés felsőháza jogkörének újabb megállapításáról”), melyet Lázár Andor igazságügy-miniszter nyújtott be október 26-án a parlamentben.³¹⁰

Az országgyűlés felsőházáról szóló 1926:22. tc. értelmében a felsőház nem volt megkerülhetetlen tényezője a törvényalkotásnak. A törvénycikk 31. § 4. bekezdése ugyanis kimondta, hogy ha a parlament két háza kétszeri egyeztetést követően sem ért egyet egymással, a képviselőház a törvényjavaslatot „az általa megállapított szövegben a felsőház hozzájárulása nélkül” az államfő elé terjesztheti. Azaz a magyar parlament két háza a kétkamarás parlamentek ese-

³⁰⁶ ROMSICS (2005) i. m. 386–387.

³⁰⁷ KÉPES György: Az államfő. In: KÉPES György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. Budapest, ELTE Eötvös, 2013. 82.

³⁰⁸ BOROS-SZABÓ i. m. 289–290.; RUSZOLY (1981) i. m. 499.

³⁰⁹ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

³¹⁰ Uo. A javaslatot lásd Képviselőházi irományok, 1935. VIII. kötet. 29–38. (471. sz. iromány).

tében szokásos mellérendeltségi viszony helyett alá-fölérendeltségi viszonyban állt egymással, a tisztán népképviseleti alsóház (a képviselőház) javára.

A kormány 1937. októberi törvényjavaslata ezen kívánt módosítani annak érdekében, hogy a felsőház pozíciója megerősödjék.³¹¹ Az indítvány azonban továbbra sem kívánt egyszerű együtdöntési jogot biztosítani a felsőház számára, azaz nem azt tartalmazta, hogy csak a két ház teljes konszenzusa eredményeképpen jöhet létre törvény, csupán előírta a kötelező együttes ülést, és azt mondta ki, hogy a két kamarának vita nélkül, titkos szavazással, együttesen kell döntenie arról, hogy melyikük szövegjavaslatát fogadja el.³¹²

Az ellenzék nem értett egyet a tervezett módosítással, azonban a különböző színezetű parlamenti csoportok más és más okok miatt támadták azt. Bethlen és a konzervatívok azzal érveltek, hogy a két kamarának egyenjogúnak, mellérendelt státuszúnak kellene lennie egymással,³¹³ míg egyes baloldali képviselők kihasználták az alkalmat, hogy magának a felsőháznak a létjogosultságát is kétségbe vonják.³¹⁴ Az MSZDP részéről a vitához 1937. november 18-án hozzászóló Buchinger Manó példátlanul nevezte, hogy egy népképviseleti kamara önként lemondjon a felsőházzal szemben már meglévő jogairól, miközben egész Európára a felsőházak megszűnése vagy háttérbe szorulása jellemző.³¹⁵ „A magyar parlament lemond jogainak egy részéről egy olyan társadalmi réteg javára, amely osztályérdekei alapján a magyar nép többségével szemben áll” – mondta.³¹⁶

A képviselőházi vita 1937. december 3-án ért véget, majd 16-án – nem meglepő módon – a felsőház is elfogadta a javaslatot, amelyet a kormányzó az év utolsó napján hirdetett ki (1937:27. tc.).³¹⁷ Ruszoly József megjegyzi, hogy a két ház közös szavazása „szokatlan, a magyar államtörténetben legfeljebb az 1867:12. tc. által a bécsi Reichsrat és a budapesti országgyűlés által kiküldött közösügyi bizottságok (delegációk) véleménykiegyenlítésének végső szakaszára emlékeztető megoldás” volt.³¹⁸ E sorok írója ehhez annyit tesz csak hozzá, hogy a törvény elfogadásakor a képviselőház 245, míg a felsőház 260 főből állt, így az együttes ülésen a felsőház (ha egységes álláspontot képviselt) elvben

³¹¹ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

³¹² BOROS–SZABÓ i. m. 339.; RUSZOLY (1981) i. m. 499–500.

³¹³ ROMSICS (2005) i. m. 387.

³¹⁴ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

³¹⁵ KÉPES (2009) i. m. 157–158.

³¹⁶ Képviselőházi napló, 1935. XVI. kötet. 55–56.

³¹⁷ RUSZOLY (1981) i. m. 481.

³¹⁸ Uo. 500.

még akkor is le tudta volna szavazni a képviselőházat, ha a képviselők egy emberként álltak volna ki saját törvényszövegük mellett. Ez esetben tehát a felsőház a saját változatát küldhette volna meg a kormányzóhoz kihirdetésre, azaz a képviselőház lett volna megkerülhető.

Az erős közjogi korrektívumok tehát készen álltak: a kormányzó több mint egy évig halogathatta a neki nem tetsző törvény kihirdetését, ráadásul az az elvi lehetőség is fennállt, hogy az országgyűlésben egyszer majd nem a népképviselői alsóház, hanem a konzervatív felsőház akarata érvényesül a törvényalkotási eljárásban. Mindezek alapján előzetesen akár az is feltételezhető volt, hogy a titkos választójogról szóló törvényjavaslat – melyet december 30-án terjesztett a parlament elé Darányi miniszterelnök és Széll József belügyminiszter³¹⁹ – egyéb, különösen a választó anyagi jogot érintő változtatásokat nem fog tartalmazni. Nem így történt.

A kormány javaslata ugyanis a titkos voksolás bevezetése mellett mind a választásra jogosultság (anyagi jog), mind pedig a választási eljárás tekintetében igen lényeges módosításokat foglalt magában. Ezeket röviden az alábbiakban foglalhatjuk össze: a választójoggal rendelkezők körének szűkítése (a korhatár és egyes cenzusok szigorításával); a kettős szavazat (azaz a plurális, egyenlőtlen választójog) bevezetése; az 1937:8. tc. szerinti jelölési rendszer (óvadék) kiterjesztése; valamint a mandátumhoz jutás szabályainak kormánypárt számára kedvező módosítása. Az első kettő önmagában is nagyon súlyos volt, hiszen a demokratikus választójognak nem csak titkosnak, hanem általánosnak (cenzusoktól, speciális kellékektől mentesnek) és egyenlőnek is kell lennie. Általános eddig sem volt – a helyben lakás és iskolázottság követelményei miatt –, de legalább mindenkinek azonos számú szavazata volt, a helyenként kirívó választókerületi aránytalanságok ellenére is.

Mint Romsics Ignác rámutat, a felsőházra vonatkozó törvényjavaslatához hasonlóan, a kormánynak ismét sikerült megosztania az ellenzékét.³²⁰ Bethlen ugyanis elsősorban a baloldali és a szélsőjobboldali radikalizmus előretörésétől tartva ragaszkodott a nyílt szavazáshoz – számára így némi garanciát látszott nyújtani a választójog konzervatív irányultságú szűkítése (bár szigorúbb műveltségi, sőt vagyoni cenzusokat is követelt);³²¹ miközben a baloldal már-már

³¹⁹ PINTÉR (2010) i. m. 185.; RUSZOLY (1981) i. m. 482.; SIMÁNDI i. m. 212. A javaslatot lásd Képviselőházi irományok, 1935. IX. kötet. 1–546. (546. sz. iromány).

³²⁰ ROMSICS (2005) i. m. 387.

³²¹ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.; ROMSICS (2005) i. m. 387.

a szélsőjobboddallal találta magát egy platformon, amely szintén tiltakozott „a tömegek” választójogból való kiszorítása ellen.³²²

A szociáldemokratáknak a javaslattal szemben demokratikus alapokon álló elutasító álláspontját a Népszava már 1938. január 6-ai számában alátámasztotta, Zentai Dezső statisztikus elemzését közölve az új törvény várható negatív hatásairól.³²³ Az MSZDP vezetősége, választmánya és alsóbb szintű pártszervezetei is aktivizálták magukat, minden lehető módon tiltakozva a javaslat ellen. A pártvezetőség végül úgy döntött, hogy február 6-ára rendkívüli kongresszust hív össze a vasmunkások székházának dísztermébe.³²⁴

A gyűlésen Peyer Károly ismertette a pártvezetés álláspontját, rámutatva, hogy a kormány azon kötelezettségének teljesítéséhez, hogy valamennyi választókerületben bevezesse a titkos szavazást, egyetlen szakasz is elegendő volna, amely csak annyit tartalmazna, hogy „mindenhol titkos lesz a szavazás ott, ahol eddig nyílt volt”.³²⁵ Kompromisszumként el lehetne fogadni a korhatár átmeneti felemelését is (24-ről 26 évre), azonban a hat év helyben lakás és a hat elemi osztály előírása ‘óriási szavazóirtást’ jelent. Különösen sérelmesnek nevezte a helyben lakás követelményének szigorítását a munkásságra nézve: az Országos Társadalombiztosító Intézet adataira hivatkozva úgy számolt, hogy a választásra jogosult 253 000 ipari munkás mintegy 55%-a veszítheti el a szavazati jogát e megszorítás miatt.³²⁶

A rendkívüli kongresszus végül határozatot fogadott el, melyben követelte „a kormány választójogi javaslatának gyökeres átdolgozását” olyan formában, hogy „a titkos szavazás ne szolgálhasson okul vagy ürügyül arra, hogy bárkit, akit a választójog a mai törvény értelmében megillet vagy majdan megilletne, a képviselőválasztás elemi jogától meg lehessen fosztani”; továbbá hogy a „nyílt vagy rejtett pluralitás teljes kiküszöbölésével a választás csak egyfajta, mégpedig lajstromos, arányos, a kisebb pártok szavazatait is hiánytalanul érvényesítő rendszer alapján történjék.”³²⁷

Időközben a képviselőház közjogi bizottsága vette tárgyalás alá a törvényjavaslatot, és abban igen érdekes változtatást eszközölt. A kormány elgondolása ugyanis az volt, hogy az egyéni kerületekben a törvény 20–21. §-a szerint „or-

³²² PINTÉR (2010) i. m. 185.

³²³ SIMÁNDI i. m. 216.

³²⁴ PINTÉR (1980) i. m. 142.; PINTÉR (2010) i. m. 185.; SIMÁNDI i. m. 218.

³²⁵ SIMÁNDI i. m. 219.

³²⁶ Uo. 219–220.

³²⁷ Népszava, 1938. február 7. Idézi: SIMÁNDI i. m. 222. Lásd még PINTÉR (1980) i. m. 142.; PINTÉR (2010) i. m. 185.

szágyűlési képviselő-választójoggal” rendelkező állampolgárok szavazhattak volna, míg „a vármegyék területén alakított lajstromos választókerületekben az országgyűlési képviselőket azok választják, akiknek törvényhatósági választójoguk van” (4. § (2) bekezdése).³²⁸ Ez a gyakorlatban azt jelentette volna, hogy a lajstromos választójog feltételei lennének a szigorúbbak. A közjogi bizottság azonban ennek megfordítására tett javaslatot: a férfiak választójogának kellékei lajstromos választókerületben legyenek a javaslat szerintiék (26 év, 10 év állampolgárság, hat év helyben lakás és főszabályként hat elemi osztály), egyéni kerületekben viszont szigorúbbak (a nőkhöz hasonlóan 30 éves kor, és hat elemi osztály elvégzése esetén is családfenntartói minőség).³²⁹

A bizottság 1938. március 4-én elkészült jelentéséből tudjuk, hogy ezt a változtatást – több más képviselő, így pl. Antal István és Zsitvay Tibor mellett – maga gróf Bethlen István javasolta.³³⁰ Véleménye szerint ugyanis „a kétféle választó jogosultság megalkotásában megnyilvánuló pluralitásnak nagy hibája, hogy a szűkebb választójogot alkalmazza a lajstromos kerületekben és a tágabbat az egyéni kerületekben”. A rendszert meg kell fordítani, mert „a szűkebb választójog az egyéni kerületekre alkalmazva módot nyújtana arra, hogy sok helyen, miután az egyéni kerületekben a többség a kisebbséget annulálja, a választók konszolidáltabb rétegei jussanak többségbe, ezáltal olyan képviselőket válasszanak, akik a maguk felfogásában közelebb állanak a polgári felfogáshoz. A restringált választójogot viszont hiába alkalmazzuk a lajstromos választásnál, mert ott a kisebbségi képviseleti elv révén a kisebbség amúgy is kap mandátumot.”³³¹

A bizottság többsége meggyőzőnek találta Bethlen érveit, és annak megfelelően dolgozta át a javaslatot (a változtatásokkal a kormány is egyetértett). A képviselőház elé így már ez a módosított szöveg került, amelynek tárgyalása 1938. március 23-ától április 8-áig tartott.³³² Épp az első vitanapra időzítve jelent meg a Népszavában az alábbi képszerű értékelés a tervezetről: „Belehelyezték a titkosság csecsemőjét a választójogi törvényjavaslat bölcsőjébe, de mint valami öreg angyalcsinálók, addig kötöztették 220 jogfosztó paragrafus madzagjával,

³²⁸ Képviselőházi irományok, 1935. IX. kötet. 1.

³²⁹ RUSZOLY (1981) i. m. 482.

³³⁰ A közjogi bizottság jelentését lásd Képviselőházi irományok, 1935. IX. kötet. 398–448. (590. sz. iromány), a bizottság által átdolgozott javaslatot uo. 449–512. (590. sz. iromány melléklete).

³³¹ Képviselőházi irományok, 1935. IX. kötet. 404.

³³² NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.; PINTÉR (2010) i. m. 185.; RUSZOLY (1981) i. m. 482.

hogy a lélek már csak hálni jár bele. Ez a csecsemő nem nő meg akkorára, hogy történelmet csinálhasson a magyarság életében.”³³³

Az általános vitában az MSZDP képviselői közül másnap (március 24-én) Buchinger Manó kapott elsőként szót, a távol lévő Peyer Károly helyett.³³⁴ „Ez a javaslat történelmi alkalom lehetett volna arra, hogy a munkásosztályt bekapcsolja a nemzet egészébe, a társadalomba, hogy lehetővé tegye magának a társadalomnak, az országnak a megerősítését. Mi csak mélyen sajnálhatjuk, hogy ez a törvényjavaslat a nemzetbe és a polgári társadalomba való belépés tagdíját olyan magasra emeli fel, hogy azt a munkásosztály megfizetni nem tudja” – szögezte le, világossá téve, hogy a szociáldemokrata párt a javaslatot a rég várt titkosság biztosítása ellenére sem tudja támogatni.³³⁵

Buchinger világosan látta a plánum alapvető hibáit, melyekre kiváló közjogi és logikai érzékkel mutatott rá: „Ez a választójogi törvényjavaslat [...] a maga 225 szakaszával voltaképpen egy mestermű [...]. Mestermű abban a vonatkozásban, hogy nem áttekinthető, nem egységes sem struktúrájában, sem paragrafusaiiban, sem szándékaiban, sem célzataiban; plurális, de szégyelli bevallani; kuriális, olyan, amilyen volt 40–50–60 esztendővel ezelőtt, de ezt nem mondja, nem meri megmondani. [...] Mi elolvastuk ezt a javaslatot és én a javaslat ismeretében állítom, hogy nem általános és nem egyenlő, hogy plurális, hogy kuriális, hogy mindent komplikáltan tartalmaz” – foglalta össze tömören a lényegét.³³⁶

A választó anyagi jog feltételei közül a hat év helyben lakás követelménye és az iskolai végzettségre vonatkozó szabályok ellen érvelt. Véleménye szerint előbbi „egy egész társadalmi osztályt kirekeszt, kizár a választójogi jogosultságból”, ugyanis a válságéveket követő időszakban az elszegényedett ipari munkásság aligha tud igazolni ennyi időre visszamenőleg ugyanabban a helységben lakó címet. Az iskolai végzettséggel kapcsolatos szabályokról pedig leszögezte, hogy „itt fognak majd tömegesen kihullni a rostából és itt küldik vissza a szegény választókat, illetőleg a választójogukra igényt tartókat abba a bizonyos számárpadba, mert ki fog derülni, hogy nem tudják igazolni végzettségüket s nem tudják produkálni azokat az okiratokat, bizonyítványokat, amelyekhez ez az alapfeltétel a választójogot köti.”³³⁷

³³³ Népszava, 1938. március 23. Idézi: PINTÉR (1980) i. m. 143.; PINTÉR (2010) i. m. 190.

³³⁴ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 345.

³³⁵ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 347.

³³⁶ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 347–348.

³³⁷ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 348.

Peyer Károly felszólalására március 29-én került sor, amikor viszont már a zsidótörvény is napirenden volt. Ennek megfelelően hozzászólása első felében meglehetősen méltatlan módon azt kellett bizonygatnia, hogy a zsidók éppúgy hasznos munkával vesznek részt az ország építésében, mint a keresztények, és közöttük is vannak szegény, fizikai munkából élő emberek, mint ahogy olyanok is, akiknek szellemi teljesítményére lehetne okkal büszke a nemzet. „Egy Molnár Ferenc, egy Czukor Adolf és a többiek, akik a nemzetközi életben kint a magyar névnek hírnevet szereztek, mindenkor büszkék arra, hogy magyarok. Mi is legyünk büszkék arra, hogy ők magyarok és ne szégyelljük, ha zsidók az illetők, mert a nemzetközi irodalomban Molnár Ferencet mindenütt ismerik, míg azok közül, akik a legutóbbi időben itt nagyon sokat szerepelnek a nyilvánosság előtt, sokat csak nagyon rövid ideig fog a magyar közélet ismerni.”³³⁸

Ezt követően tudott csak rátérni eredetileg március 24-ére szánt felszólalásának fő témájára, a választójogra. Előrebocsátva, hogy a kormány által előterjesztett javaslatot ő sem tudja elfogadni („nem azért, mert ellenzéki vagyok és a kormánynak minden ilyen természetű előterjesztését bizalmatlansággal fogadom, hanem azért, mert ezt a választójogi törvényt nem tartom jónak”),³³⁹ rámutatott, hogy a demokratikus államokban evidenciának tekinthető titkosság megkésett bevezetése a javaslatban együtt jár a választói jogosultság szűkítésével. „Bocsánatot kérek, ha tőlem elveszik a választójogot és nekem nincs választójogom, akkor nagyon közömbös, hogy azt nyíltan, vagy titkosan gyakoroljuk-e” – mondta.³⁴⁰

E körben kifogásolta a korhatár 30 évre emelését és a helyben lakás követelményének szigorítását is, de az iskolai végzettséggel kapcsolatos megengedőbb rendelkezéseket is ostorozta azok diszkriminatív jellege miatt: „lehet azt mondani, hogy én egy konzervatív választójogot csinállok, hogy annak adok szavazati jogot, aki harminc éves, vagy annak, aki harmincöt éves, de akkor nem teszek kivételt”.³⁴¹ Példaként hozta fel, hogy a törvényjavaslat értelmében „egy rapidíjasnak, aki érettségizett, lesz szavazati joga, de a főgépésznek, aki kezeli a turbinát, mert az nem érettségizett és véletlenül nincs hat évi helyben lakása, nem lesz szavazati joga.”³⁴²

³³⁸ Uo. 372.

³³⁹ Uo.

³⁴⁰ Uo.

³⁴¹ Uo. 373.

³⁴² Uo.

Beszéde végén röviden a javaslat legravaszabb trükkjére, a pluralitásra is utalt: „Kétféle választójogot állítanak fel és burkolt pluralizmust csinálnak. 1908-ban Andrássy terjesztett be egy pluralitásos választójogot és meg is bukott vele. Később jött a forradalom, az összeomlás, a frontok eltűntek, az országot megcsonkították és most, húsz év után, újra a pluralitásnál vagyunk. Kérdem: azóta nem történt semmi, nem fejlődött, nem változott semmit a gazdasági élet, a politika, a kultúra, hogy megint visszatérünk oda, ahol akkor voltunk?” – tette fel a költői kérdést.³⁴³

1938. március 31-én mutatták be az országgyűlésnek „a budapesti és vidéki munkásifjúságnak Farkas István képviselő úr által benyújtott és ellenjegyzett kérvényét a választójogi korhatár leszállítása tárgyában”,³⁴⁴ és ezen a napon kapott szót Kertész Miklós (aki Weltner Jakab 1936. április 18-ai halála után, az észak-pesti lajstromról került be a parlamentbe). Véleménye szerint történelmi lehetőséget mulaszt el a kormány, ha a titkos választójogot úgy vezeti be, hogy az alacsonyabb társadalmi rétegeket ki akarja rekeszteni e jogélvezetből.

„A hatévi egyhelyben lakásnak egy gazdasági válság idején vagy után való kikötése tulajdonképpen egy krízises időszaknak választójogi kritériummá való előléptetését jelenti, vagyis azt, hogy a legalapvetőbb és legelemibb emberi és állampolgári jogot akkor biztosítom a dolgozóknak, ha ez a réteg a kapitalizmus válságát, a munkanélküliséget, az ennek nyomában járó kényszerű helyzetváltozásait nem érezte, vagy kisebb mértékben érezte. Ez a legsúlyosabb igazságtalansága és legkirívóbb antiszociális rendelkezése az előttünk fekvő törvényjavaslatnak” – szögezte le.³⁴⁵

A következő szociáldemokrata hozzászóló Kéthly Anna volt, másnap, azaz 1938. április 1-jén. Ő is a választásra jogosultak körének várható jelentős csökkenése miatt fejezte ki felháborodását: „Vajon ki meri felelősség mellett állítani, hogy az az egymillió állampolgár, aki ennek a javaslatnak alapján jogfosztottá válik és ezen feltételekkel kikerül az alkotmány sáncaiból, [...] a maga egész tömegében értelmetlenebb, műveletlenebb, felelőtlenebb, mint azok, akiknek ezek a feltételek megadják a választójogot?” – kérdezte.³⁴⁶

Utalva arra, hogy a többi szociáldemokrata szónok már beszélt e szigorodó kritériumokról, a nők választójogára tért ki bővebben, azt hangsúlyozva, hogy a javaslat a fiatal munkásnőket (akik nem eltartottak, hanem önálló, felelősség-

³⁴³ Uo. 375.

³⁴⁴ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet, 409.

³⁴⁵ Uo. 432.

³⁴⁶ Uo. 442.

teljes munkából élnek) indokolatlanul rekeszti ki a jogosultak köréből.³⁴⁷ A nők esetében egységesen 30 évben meghatározott korhatárnak véleménye szerint „nincs egyéb célja, mint hogy a munkásnő politikai érettségét, a munkásnő szélesebb politikai tájékozottságát kapcsolják ki a politikai erők közül”.³⁴⁸ Felszólalása végén azt kérte a képviselőháztól, hogy a javaslat helyett Farkas István előző nap beterjesztett indítványát támogassa.³⁴⁹

Kéthly Annát Takács Ferenc követte volna a felszólalók sorában, de távolléte miatt beszédére csak április 4-én került sor. A többi szociáldemokrata képviselőhöz hasonlóan ő is azt hangsúlyozta, hogy elfogadhatatlan, hogy a titkosság bevezetése a választásra jogosultak körének jelentős csökkenésével fog együtt járni. A még hatályban lévő választójogi törvény szerinti korhatár értelmében számítása szerint a lakosság 52%-ának (mintegy 4,7 millió magyar állampolgárnak) kellene választójoggal rendelkeznie, amihez képest már az 1930. évi névjegyzék szerinti 3,4 milliós szám (37,9%) is jelentős jogfosztást mutat. Mindez az új törvény hatályba lépésével 2,7 millióra (30%) fog előreláthatólag csökkenni. Ez azért is elfogadhatatlan – mutatott rá –, mert „a magyar törvényeken eddig végigvonult a szerzett jogok tisztelete és most a legkardinálisabb jognál, az alkotmánynál nem tartják be a szerzett jogok tiszteletét”, azaz meglévő jogosultságot vonnak el mintegy 700 ezer embertől.³⁵⁰

Takács Ferenc és az utána hozzászóló Széll József belügyminiszter felszólalásával véget ért az általános vita, és még ugyanezen a napon megkezdődött a javaslat részletes tárgyalása. A részletes vitában kilenc szociáldemokrata képviselő (Buchinger Manó, Farkas István, Györki Imre, Kéthly Anna, Malasits Géza, Peyer Károly, Propper Sándor, Reisinger Ferenc és Takács Ferenc) szólalt fel. Nem szólt hozzá a részletes vitához Esztergályos János és Kertész Miklós (előbbi az általános tárgyalás során sem szólalt fel).

Az MSZDP képviselői közül a legaktívabb a több indítványt is jegyző Farkas István volt, tizenegy felszólalással, aki a részletes tárgyalás április 4-ei első vitanapján a törvényjavaslat 1. §-ához előterjesztett, egyenlő és tisztán lajstromos (arányos) választójogra vonatkozó szociáldemokrata módosító indítványt ismertette: „Javasoljuk az 1. § (2) bekezdésének törlését és helyette a következő új szöveg beiktatását: Az országgyűlési képviselőket törvényhatóságunként

³⁴⁷ SIMÁNDI i. m. 227.

³⁴⁸ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 445.

³⁴⁹ Uo. 447.

³⁵⁰ Uo. 494.

lajstromosan választják”.³⁵¹ Az aránytalanság mellett a törvényjavaslat szerinti pluralitást is kiiktatni kívánó indítvány mellett szólalt fel Malasits Géza is – kifejezve egyetértését Farkas István, valamint Sulyok Dezső és Vázsonyi János (Vázsonyi Vilmos fia) javaslataival is.³⁵²

A ház – Széll József belügyminiszter rövid hozzászólása után – természetesen a törvényjavaslat 1. §-ának eredeti szövegét fogadta el, mint ahogy értelemszerűen az MSZDP azon (Malasits Géza által ugyanezen a napon ismertetett) módosító indítványát is elutasította, amely az országnak csak bizonyos részein kialakítandó egyéni választókerületekre vonatkozó 2. § törlésére irányult.³⁵³ Farkas István ezt követően a lajstromos kerületek (egyébként korábban is meglévő) aránytalanságait kifogásolta a következő szavakkal: „Budán az a helyzet, hogy elég 6000 ember egy mandátumhoz, a déli vagy az északi kerületben pedig 11–12 000 szavazat szükséges. Ez olyan igazságtalanság, amelyet nem szabad meghagyni”, majd (hiába) javasolta, hogy „törvényhatóságokként a lakosság lélekszámának arányában állapíttassák meg az országgyűlési képviselők száma”.³⁵⁴ (Az 1812-ben a választókerületek beosztásával trükköző egykori massachusettsi kormányzóról, Elbridge Gerry-ről elnevezett *gerrymandering*³⁵⁵ – mint tudjuk – kiiktathatatlan része a magyar választójognak.)

A részletes vitában a szociáldemokraták elsősorban a választó anyagi jog kritériumainak enyhítése mellett érveltek, de eljárási kérdésekben is aktívak voltak. Buchinger Manó 1938. április 6-ai felszólalásában például azt kérte, hogy a – miniszterelnök korábbi ígérete ellenére az 1937:8. tc.-hez hasonlóan változatlanul 2000 pengőben meghatározott – biztosíték visszafizetéséhez legyen elég 15% szavazat (a kormány által fenntartani kívánt 25% helyett).³⁵⁶ A törvényjavaslatot a képviselőház végül minden lényegi kérdésben a közjogi bizottság jelentéséhez mellékelt szövegtervezetnek megfelelően fogadta el, majd – miután május 5-én a felsőház is áldását adta rá – 1938:19. tc.-ként június 3-án tették közzé a törvénytarban.³⁵⁷

³⁵¹ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 503.

³⁵² Uo. 504.

³⁵³ Uo. 505.

³⁵⁴ Uo. 506.

³⁵⁵ Az erről szóló kiváló Wikipédia-szócikket lásd: <http://en.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>

³⁵⁶ Képviselőházi napló, 1935. XVII. kötet. 598–599.

³⁵⁷ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 40.; PINTÉR (2010) i. m. 187.; RUSZOLY (1981) i. m. 483.; SIMÁNDI i. m. 233.

Az új választójogi törvény kétségkívül legfontosabb újítása a titkos választás általánossá tétele volt,³⁵⁸ amit a 9. § igen tömören fogalmazott meg: „A szavazás minden választásnál titkos és kötelező”. Emellett azonban – mint korábban már utaltunk rá – alapvető változtatásokat eszközölt a választó anyagi jogban, valamint magában a választási rendszerben és eljárásban is.³⁵⁹ A képviselőház létszámát 245-ről 260-ra növelte, aminek az 1937:27. tc. szerinti együttes ülés esetén lehetett jelentősége (hiszen 1938-ban a felsőháznak is 260 tagja volt).³⁶⁰ Mint már szintén említettük, a törvény titkos szavazást ellensúlyozó antideokratikus rendelkezései négy fő pontban foglalhatók össze, ami egyben akár egyfajta fontossági sorrend is lehet: a választójogosultság szűkítése; a kettős szavazat bevezetése; a jelölési rendszer szigorítása és a mandátumszerzés szabályainak módosítása.

A magyar választójog (talán az 1919. évi Friedrich-féle rendeletről eltekintve) sosem volt általános, mivel mindig tartalmazott olyan kellekeket, amelyek a demokratikus államokban elfogadott természetes korlátokon – állampolgárság, életkor, magánjogi cselekvőképesség – túlmutattak (cenzusok). Ilyen volt már (a nők esetében még az 1918. évi I. néptörvény által is megkívánt) írni-olvasni tudás is, a Bethlen által megalkotott választójog pedig számos további hasonló feltételt is bevezetett (amelyekről a korábbiakban részletesen is szóltunk). Az 1938:19. tc. ezeket tovább szigorította, különös tekintettel a férfiak egyéni választókerületi szavazati jogára. Ezzel „a titkosság miatti veszély csökkentése” volt a kormány célja.³⁶¹

A férfiak az 1925:26. tc. értelmében 24 éves koruktól rendelkeztek választójoggal – ezt az új törvény lajstromos választás esetében 26, egyéni kerületi szavazásnál pedig 30 évre emelte, a közjogi bizottság javaslatának megfelelően. A helyben lakás követelménye két évről hat évre, a főszabályként elvárt iskolai végzettség pedig négyről hat elemi osztályra emelkedett.³⁶² Változatlan maradt a tízéves állampolgárság elvárása és a nők 30 éves korhatára. Utóbbi a nemi diszkrimináció fenntartását is jelentette, igaz csak listás választás esetében (ahol a férfiakra irányadó korcenzus továbbra is alacsonyabb volt a nőktől főszabályként elvárt korhatárnál).

³⁵⁸ BOROS–SZABÓ i. m. 232.; PINTÉR (2010) i. m. 187.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.; PÜSKI i. m. 109.

³⁵⁹ BOROS–SZABÓ i. m. 232.

³⁶⁰ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 41.; PINTÉR (2010) i. m. 187.

³⁶¹ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 41.; PINTÉR (2010) i. m. 187.

³⁶² BOROS–SZABÓ i. m. 232–233.; NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 41.; PINTÉR (2010) i. m. 187–188.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.; PÜSKI i. m. 109–110.

Az életkori és iskolázottsági előírások alól voltak bizonyos kivételek, melyek igen összetett szabályainak ismertetésétől eltekintünk.³⁶³ Lényeg, hogy a magasabb iskolai végzettség az életkori; bizonyos vagyoni és egyéb, a törvényalkotó által méltányolt szempontok pedig az értelmi cenzus alól adhattak felmentést. Összességében azonban már az új törvény anyagi jogi rendelkezései hatalmas negatív változást eredményeztek a magyar választójogban, jelentősen szűkítve a választópolgárok (európai összehasonlításban addig sem kiemelkedő) arányát az összlakossághoz képest.

Ha lehetséges, még a fenténél is nagyobb horderejű (szintén negatív) változás volt a kettős szavazat, azaz a plurális választójog bevezetése. A törvény ugyanis fenntartotta az egyéni kerületi és lajstromos rendszer keverékét, de ezt igen ravasz módon tette meg. A 260 képviselő többségét, 135 képviselőt egyéni választókerületekben, a fennmaradó 125-öt pedig listán választották (1. § (2) bekezdése).³⁶⁴ A korábbi megoldáshoz képest azonban (mely szerint egy választópolgár attól függően, hogy melyik körzethez tartozik, vagy egyéni jelöltre, vagy lajstromra szavazhatott) az egész országra kiterjesztették a lajstromos választást, miközben a fővárosban és környékén, valamint a több képviselőt választó törvényhatósági jogú városokban nem jött létre továbbra sem egyéni választókerület (2. §).³⁶⁵

Könnyű belátni, hogy ez a vidéki (és a nagyobb városok lakói közül a bajai, soproni és székesfehérvári)³⁶⁶ választók szavazatának értékét megkétszerezte.³⁶⁷ Annak tényét, hogy ez a szabályozás plurális választójogot jelent, még a törvénnyel kapcsolatban meglehetősen lojális (a választójog szűkítésének tényét is tagadó) kortárs közjogász, Csekey István is elismeri, amikor ezt írja: „Mivel az ország területének java része egyszerre lajstromos és egyéni választókerületekre oszlik, ezen a területen az egyéni kerületi választójoggal is bírók kétszer kötelesek szavazni, vagyis plurális választójoguk van.”³⁶⁸

Budapest és környéke, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Miskolc, Pécs és Szeged polgárainak az aránytalanságok miatt eddig is kevesebbet ért a szavazatuk, mint a vidéki és kisvárosi szavazóké, mivel az egy képviselőre eső szavazatszám a nagyvárosokban lényegesen magasabb volt.

³⁶³ A részletszabályokat lásd 1938:19. tc. 19–25. §; ismertetésüket pl. CSEKEY i. m. 150.; Nagyné Szegvári i. m. 41.; PINTÉR (2010) i. m. 188.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.

³⁶⁴ BOROS–SZABÓ i. m. 232.; CSEKEY i. m. 149.; PINTÉR (2010) i. m. 187.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.

³⁶⁵ BOROS–SZABÓ i. m. 232.; CSEKEY i. m. 151.; NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 41.; PINTÉR (2010) i. m. 187.

³⁶⁶ PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.

³⁶⁷ PÜSKI i. m. 109.

³⁶⁸ CSEKEY i. m. 151.

Matematikai képzavarral élve: a kettős szavazat bevezetésével ez az aránytalanság meghatványozódott. Mindezt a jogszabály egyébként „lajstromos és egyéni kerületi együttes választásnak” nevezve, valamiféle technikai kérdésként igyekezett kezelni [pl. 58. § (3) bekezdése és más eljárási normák].³⁶⁹ A törvény a választókerületek beosztását a belügyminiszterre bízta (lásd 521/1938. és 264/1939. B. M. sz. rendeletek).³⁷⁰

A végleges normaszövegben benne maradt az ellenzék által sokat támadott, pénzügyi biztosítékkal kiegészített ajánlási rendszer is (amelyet az 1937:8. tc. vezetett be a még a korábbi jogszabály által tartandó pótválasztásokra). Eszerint a jelöltajánláshoz óvadékot kellett letenni, melynek összege egyéni képviselőjelölt esetén (az 1937:8. tc.-hez hasonlóan) 2000 pengő, lajstrom esetén – a jelöltek számától függően – legalább 3000, legfeljebb 5000 pengő volt (78. §).³⁷¹ A kis pártokra nézve ez igen nagy pénzügyi kockázattal járt, ugyanis a kaució elveszett, ha az egyéni jelöltre a szavazatok kevesebb, mint 25%-át adták le vagy a listáról senki sem szerzett mandátumot (illetve nem szerezte meg a törvényben meghatározott osztszám felét).³⁷²

Az ajánlások (a jelöltet támogató választópolgárok aláírásai) száma tekintetében ugyanakkor az 1937:8. tc.-hez képest szigorodtak az elvárások, melyeket a lajstromos jelölésre is kiterjesztett az új törvény. Egyéni kerületben 500, míg listán 1500 ajánló volt szükséges [80. § (2) bekezdése],³⁷³ ami persze az 1925:26. tc.-ben megkívánt tíz százaléknyi (de legfeljebb 1000, illetve 5000) ajánláshoz képest még mindig jelentős csökkenés volt.³⁷⁴ Az új törvény ehhez képest is jelentős kedvezményben részesítette az úgynevezett országos pártokat (akik legalább négy képviselővel voltak jelen a parlamentben a választást megelőzően, vagy legalább 20 ezres regisztrált tagsággal rendelkeztek).³⁷⁵ Az ő esetükben elegendő volt 150, illetve 750 ajánlás megszerzése (80. § (3) bekezdése).³⁷⁶ Pintér István és Püski Levente is arra mutat rá, hogy ez a megkülönböztetés elsősorban a parlamenten kívülről veszélyt jelentő szélsőjobboldali pártokra nézve volt hátrányos, akik „tiltakoztak is ellene”.³⁷⁷

³⁶⁹ KÉPES (2009) i. m. 162.

³⁷⁰ CSEKEY i. m. 151.; PÜSKI i. m. 109.

³⁷¹ CSEKEY i. m. 153–154.; PINTÉR (2010) i. m. 189.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.; PÜSKI i. m. 109.

³⁷² CSEKEY i. m. 153–154.; PINTÉR (2010) i. m. 189.

³⁷³ PÖLÖSKEI (2009) i. m. 26.

³⁷⁴ BOROS–SZABÓ i. m. 233.

³⁷⁵ PÜSKI i. m. 109.

³⁷⁶ CSEKEY i. m. 153–154.

³⁷⁷ PINTÉR (2010) i. m. 189.; PÜSKI i. m. 111.

A kormánypárt számára kedvezően változott végül az egyéni és a lajstromos mandátumok megszerzésének feltételrendszere: a törvény 7. §-a értelmében előbbihez abszolút többség (50% + 1 szavazat) helyett most már 40% (azaz relatív többség) is elegendő volt,³⁷⁸ utóbbi esetében pedig a ‘legnagyobb maradék’ módszerét a ‘legnagyobb átlag’ váltotta fel.³⁷⁹ Ez a listás szavazatok arányosabb eloszlását jelentette,³⁸⁰ ami azért kedvezett a többségi pártnak, mert ezzel megszűnt a ‘legnagyobb maradék’ módszerének kompenzációs jellege.³⁸¹ (Megjegyzendő azonban, hogy a korábbi választási szisztémában csupán 46 képviselői hely dőlt el lajstromos választáson.)³⁸²

Igen tanulságos megnézni az 1938:19. tc. kortárs értékeléseit. Csizmadia Andor jogtörténész még a törvény elfogadása évében például a következőket állapította meg: „az új választójog alaprendelkezései megfelelnek a magyar alkotmányos fejlődésnek. Az egyéni és lajstromos rendszer szerencsés társítása útját állhatja esetleg pártidiktatúra kialakulásának, emellett képviselőhöz juttatja a kisebbségeket anélkül, hogy a parlamenti pártok szükségszerűen szétforgácsolódnának.”³⁸³ Csekey István 1943-ban azt írja, hogy a törvény „kiszélesítette a választók körét”, majd méltatóan hozzáteszi, hogy „éppen a titkosság általánossá tételével különbözik minden előző választási törvényünkötől”.³⁸⁴

Utóbbi kijelentés jogforrástani szempontból még helytálló is lehet, hiszen a szintén titkos Friedrich-féle választójog nem törvényi szabályozás volt. Előbbi állítása viszont tényszerűen nem igaz, ugyanis a szavazásra jogosultak száma jelentős mértékben csökkent, ami az 1939. évi választásokon számszerűen is érzékelhető lesz. A parlament ráadásul még felosztatása előtt, 1939. április 28-án elfogadta a második zsidótörvényt („a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról”), amely súlyosan korlátozta a törvény által már kifejezetten származási (faji) alapon zsidónak minősített magyar állampolgárok politikai jogait.

A választójogi törvénnyel szinte egy időben elfogadott első, 1938. évi zsidótörvény még nem tartalmazott ilyen megszorításokat,³⁸⁵ a már a soron követ-

³⁷⁸ BOROS-SZABÓ i. m. 233.; CSEKEY i. m. 151.; NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 41.; PÜSKI i. m. 109.

³⁷⁹ BOROS-SZABÓ i. m. 233.; PINTÉR (2010) i. m. 187., 189.

³⁸⁰ BOROS-SZABÓ i. m. 233.; PÜSKI i. m. 109.

³⁸¹ NAGYNÉ SZEGVÁRI i. m. 41.; PINTÉR (2010) i. m. 187., 189.

³⁸² PINTÉR (2010) i. m. 187.

³⁸³ CSIZMADIA Andor: A magyar választójog alakulása. Különnyomat a *Katolikus Szemle* 1938. augusztus számából. 1938. 11. Idézi: SIMÁNDI i. m. 236–237.

³⁸⁴ CSEKEY i. m. 149.

³⁸⁵ PINTÉR (2010) i. m. 189.; SIMÁNDI i. m. 236.

kező választásokra is alkalmazandó 1939:4. tc. kapcsán viszont okkal állapítja meg Csekey – mindennemű rosszallás nélkül, hűvös tárgyilagossággal –, hogy „a zsidóknak tekintendő egyének választójoga korlátozott”.³⁸⁶ E törvény 4. §-a ugyanis (egyebek, pl. a felsőházi tagság és a virilizmus alkalmazásának kizárása mellett) kimondja, hogy zsidónak csak akkor van választójoga, ha ő maga és felmenői 1867. december 31-e után Magyarországon születtek és „állandóan Magyarországon területén laktak”.³⁸⁷

A választói jogosultságot a törvény igen megalázó módon a zsidó származás hatósági bejelentéséhez kötötte, a jogosultság igazolására vonatkozó részlet-szabályok megalkotására pedig a kormányt hatalmazta fel. Az erre vonatkozó, gróf Teleki Pál (február 16-ától hivatalban lévő új miniszterelnök) által jegyzett, „a zsidók országgyűlési választójogi rendelkezésének végrehajtásáról” szóló 4800/1939. M. E. számú rendelet – amely kifejezetten az 1939. évi választásokra volt irányadó – igen nagy sürgősséggel, már 1939. május 5-én meg is jelent.³⁸⁸ A jogszabály értelmében nyolc napon belül – azaz május 13-áig! – kellett az előljáráásokon (szóban vagy írásban) bejelenteni, hogy valaki zsidónak minősült-e és hogy kéri-e választójoga igazolását. A bejelentés elmulasztását a rendelet alapesetben kihágásnak, komolyabb esetben vétségnek minősítette, amit elzárással, illetve pénzbüntetéssel szankcionált.³⁸⁹

A választásokat 1939. május 25–26-án, Pünkösdkor tartották. A választásra jogosultak száma 1935-höz viszonyítva jelentősen visszaesett: 3 millió helyett már csak 2,7 millió magyar állampolgár (a lakosság 33,8%-a helyett 30,4%-a) rendelkezett szavazati joggal.³⁹⁰ Ez azt jelentette, hogy a választójoggal rendelkező állampolgárok száma 300 ezer fővel (azaz 10%-kal) csökkent.³⁹¹ Ez részben az 1938:19. tc. szerinti magasabb cenzusoknak (életkor, helyben lakás, iskolai végzettség) tudható be, de a második zsidótörvény és idézett végrehajtási rendelete is közel 100 ezer, a törvény által zsidónak minősített magyart fosztott meg választójogától.³⁹²

Bár jelen tanulmány nem kifejezetten a zsidótörvényeket és azok alkalmazásának körülményeit vizsgálja, a választójog története kapcsán sem érdektelen megjegyeznünk, hogy e jogfosztás sem jöhetett volna létre az adminisztráció

³⁸⁶ CSEKEY i. m. 150.

³⁸⁷ PINTÉR (2010) i. m. 190.; PÖLÖSKEI (2009) i. m. 27.; PÜSKI i. m. 110.

³⁸⁸ BOROS–SZABÓ i. m. 233.; PINTÉR (2010) i. m. 190.

³⁸⁹ PINTÉR (2010) i. m. 199.

³⁹⁰ HUBAI (2001) i. m. I. kötet. 65.; ILONSKAI i. m. 63.

³⁹¹ BOROS–SZABÓ i. m. 270.

³⁹² PINTÉR (2010) i. m. 190.; PÜSKI i. m. 110–111.

tulbuzgósága nélkül. Bár az 1939:4. tc. 4. §-ának utolsó bekezdése még törvényi vélelem felállításával próbálta segíteni a választói jogosultság igazolását, a hatóságok (az említett miniszterelnöki rendelet segítségével) ezt sok helyen egyszerűen elszabotálták. Pintér István a Pesti Napló tudósítását idézve írja, hogy „a főváros belső kerületeiben kora hajnaltól késő estig százával álltak sorban a zsidók” igazolásért, de a 90 000 választásra jogosult kétharmada nem tudta azt beszerezni.³⁹³ Még ennél is rosszabb volt a helyzet a későbbi háborús bűnös, Endre László alispán által irányított Pest megyében: itt „sajtóközlések szerint a zsidóknak még 10%-a sem kapott igazolást”.³⁹⁴

A zsidók választójogával kapcsolatos súlyos jogfosztásnak és a választásokat végigkísérő antiszemita hecckampánynak főként a liberális pártok estek áldozataul, de a jogi helyzet megváltozása és a szörnyű légkör a szociáldemokrata pártot is nagymértékben sújtotta. Pedig ők megpróbálták a túlélés érdekében egyfajta ‘nemzetibb’ arculatot ölteni: a párt 1939 januárjában megtartott XXXII. kongresszusán úgy döntött, hogy nevéből elhagyja a mozgalom nemzetközi jellegére utaló „magyarországi” jelzőt és a továbbiakban csak a Szociáldemokrata Párt (SZDP) nevet tartja meg.³⁹⁵ A kormányerők – a szélsőjobboldali pártok és sajtó hathatós támogatásával – ennek ellenére megsemmisítő támadást intéztek ellenük. A támadás egyrészt a párt pénzügyi háttérének felszámolására, másrészt a szakszervezetek jelentette tömegbázis megrendítésére, elidegenítésére irányult.³⁹⁶

Mindenekelőtt – a betétesek közötti pánikkeltés és egyéb, jól bevált módszerek (pl. a párt betiltásával kapcsolatos rémhírek terjesztése) segítségével – sikerült tönkretenniük az SZDP gazdasági alapját jelentő két legfontosabb szervezetet, a Törekvés Takarékpénztárat és az Általános Fogyasztási Szövetkezetet, melyeket a Pénzintézeti Központ vett felügyelete alá. A kormány ráadásul az arra vonatkozó korábbi ígéretét is megszegte, hogy a kisbetéteseket a felszámolt cégek helyett majd az állam kártalanítja. A tömeges elbocsátások mellett a kártalanítás elmaradása szintén a szociáldemokraták ellen hergelte a szegényebb rétegeket.³⁹⁷ Mindezt azzal tetézték, hogy közzétették a csődbe

³⁹³ Pesti Napló, 1939. május 31. Idézi: PINTÉR (2010) i. m. 200.

³⁹⁴ PINTÉR (2010) i. m. 200.

³⁹⁵ PINTÉR (1980) i. m. 194.; (2010) i. m. 195.; SIPOS (1999) i. m. 140.

³⁹⁶ BOROS–SZABÓ i. m. 270.

³⁹⁷ PINTÉR (1980) i. m. 197.

juttatott szövetkezetek szociáldemokrata vezetői által korábban felvett (valóban elég magas) tiszteletdíjakat.³⁹⁸

Ez már önmagában elegendő lett volna arra, hogy a választójogi törvény által bevezetett jelöltállítási óvadék letételére képtelenné tegyék a szociáldemokrata pártot, de a kormány és a szélsőjobb nem állt meg, hanem – antiszemita jelszavakkal súlyosbított – összehangolt támadást indított a szakszervezetek vezetősége ellen is. A propaganda azt kezdte híresztelni, hogy e munkásszervezetek lényege nem más, minthogy a jól fizetett zsidó munkásvezetők saját céljaikra használják a munkásság tömegeit. Azt persze nem említették, hogy a választott tisztségviselőknek még a második zsidótörvény fogalmai szerint is csupán 5,7%-a (a fizetett tisztségviselők 12%-a) volt zsidó származású.³⁹⁹

Az 1939:4. tc. törvény hatályba lépését követően, 1939. május 17-én a belügyminiszter a törvény munkásszervezetekre vonatkozó rendelkezésére hivatkozva azonnali hatállyal felfüggesztette a szakszervezetek autonómiáját, zárta számláikat, lemondásra kötelezte a törvény értelmében zsidónak minősülő tisztségviselőiket, a harminckilenc érintett szakszervezet élére pedig nyolc kormánybiztost állított.⁴⁰⁰ Eközben a szélsőjobboldali sajtó „elnyomott keresztény szervezett munkásokról és minden földi jóban dúskáló, parazita zsidó munkásvezetőkéről” jelentetett meg hangulatkeltő cikkeket.⁴⁰¹

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az SZDP-nek a választásokon már a jelöltállításnál igen nagy nehézségekkel kellett megküzdenie. A párt csupán nyolc egyéni jelöltet és tizenhárom listát tudott állítani (utóbbi a korábban is titkosan szavazó lajstromos kerületeken kívül csak Békés és Borsod megyében, valamint Pest megye északi választókerületében sikerült).⁴⁰² Még ez is nagyon nagy anyagi megterheléssel járt: 300 000 pengő biztosítékot kellett letétbe helyezniük, melyből a katasztrofális választási eredmény miatt ráadásul 50 000 pengőt később elveszítettek.⁴⁰³

A pünkösdi választások ugyanis a szociáldemokrata párt megsemmisítő vereségét hozták: a meglévő tizenegy mandátumból mindössze ötöt sikerült megtartaniuk. Az eredmény mind a fővárosban, mind vidéken lesújtó volt. Budapesten és környékén az 1935. évi 91 ezerrel szemben csak 61 ezer szavaza-

³⁹⁸ Uo. 197–198.

³⁹⁹ Uo.

⁴⁰⁰ PINTÉR (2010) i. m. 200.; Uő: (1980) i. m. 200.

⁴⁰¹ Uo. 200.

⁴⁰² BOROS–SZABÓ i. m. 270.; HUBAI (1997) i. m.; PINTÉR (2010) i. m. 198.

⁴⁰³ PÜSKI i. m. 115.

tot (25,44% helyett 13,82%-ot) kaptak a párt listái. Hasonlóan nagy volt a visszaesés a törvényhatósági jogú városokban is: az 1935. évi 40 ezer szavazatból (26,13%) csupán 22 ezer (15,02%) maradt.⁴⁰⁴

Szociáldemokrata képviselők a Képviselőházban, 1939–1944

Lajstromos választókerületekből:

- Kabók Lajos (Budapest 3., Dél-Pest)
- Kéthly Anna (Budapest 2., Észak-Pest)
- Malasits Géza (Győr)
- Peyer Károly (Budapest 2., Észak-Pest)
- Szeder Ferenc (Budapest környéke)

A vidéki kerületekben 1920 óta először rendeztek titkos szavazást, ami – mivel a szociáldemokraták az 1920. évi nemzetgyűlési választásokon az ismert okok miatt nem tudtak elindulni – az első ilyen megmérettetés volt a párt számára. Ez is katasztrofális eredménnyel járt: mindössze 30 ezer szavazatot (a szavazatok 1,87%-át) sikerült szerezniük. Ez még az 1931. évi eredménynél (3,2%) is sokkal gyengébb volt, pedig akkor még nyílt választáson indult a párt néhány elszántabb jelöltje.⁴⁰⁵

Egyéni kerületben értelemszerűen esélyük sem volt a szociáldemokrata jelölteknek (hol van már 1922, amikor nyílt választáson is győzni tudott Kabók Lajos, Klárik Ferenc, Knaller Győző, Peyer Károly és Szeder Ferenc), de 1935-höz képest elveszett a debreceni, hódmezővásárhelyi, miskolci és pécsi lajstromos mandátum is. Egyetlen vidéki listás helyet, Malasits Géza (Miákits Ferenc 1924. évi halála óta folyamatosan meglévő) győri mandátumát sikerült csupán megtartani.⁴⁰⁶

Bár a várakozásoknak megfelelően a Teleki által újjászervezett kormánypárt, a Magyar Élet Pártja lett a választások egyértelmű nyertese (181 mandátum, 69,6%),⁴⁰⁷ a történészek nem ebben, hanem a szélsőjobboldal, elsősorban a nyilaskeresztesek döbbenetes mértékű előretörésében látják a szociáldemokrata párt súlyos vereségének közvetlen okát.⁴⁰⁸ Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter már a választásokat követően megjegyezte, hogy „a baloldali

⁴⁰⁴ PINTÉR (2010) i. m. 208–209.; VARGA L. (1999) i. m. 534.

⁴⁰⁵ VARGA L. (1999) i. m. 534.

⁴⁰⁶ HUBAI (1997) i. m.; PINTÉR (1980) i. m. 203.; Uő (2010) i. m. 208–209.; VARGA L. (1999) i. m. 535.

⁴⁰⁷ PINTÉR (2010) i. m. 189.; PÜSKI i. m. 115.

⁴⁰⁸ BOROS–SZABÓ i. m. 274.; HUBAI (1997) i. m.; PÜSKI i. m. 83.

radikalizmus átcsúszott a jobboldalra”,⁴⁰⁹ azonban talán helyesebb volna úgy értékelni az eseményeket, hogy a csalódott korábbi baloldali szavazók immár nem a szociáldemokráciától, hanem a szélsőjobboldal demagóg ígéreteitől, a náci ‘gazdasági csodától’ várták személyes élethelyzetük javulását.

Hiába próbálta a kormány – a szociáldemokrata háttérszervezetek elleni támadásokkal egy időben – a szélsőjobboldalt is megfékezni, hiába sújtotta őket is a kaució és tiltották kifejezetten olyan pártok indulását a választásokon, amelyek programja „az ország törvényes rendjének felforgatására vagy megsemmisítésére irányul”,⁴¹⁰ a nyilasok előretörése megállíthatatlannak bizonyult. Ahogy Romsics Ignác írja: „a szélsőjobboldal vonzaskörébe került tömegek nagyságrendekkel múlták fölül a konzervatívok és a demokraták által mozgósítható értelmiségi, munkás és paraszt tízezreket.”⁴¹¹ A 600 ezer nyilas szavazó egyértelműen a középosztály alsóbb rétegeiből, valamint a szegényebb munkás- és parasztrétegekből – azaz jórészt a korábbi baloldali szavazók köréből – került ki.⁴¹²

Az eredmények bemutatását érdemes a fővárossal kezdeni. Talán kevésbé okozott meglepetést, hogy a főleg nagypolgárság által lakott budai oldalon odaveszett a szociáldemokraták egyetlen mandátuma is,⁴¹³ annál meglepőbb volt azonban, hogy a nyilasok mindkét pesti lajstromos kerületben is legyőzték az SZDP-t. Az észak-pesti kerületben a két párt egyaránt két-két listás mandátumot szerzett, de már itt is a szélsőjobb kapta a több szavazatot, a dél-pesti kerületben pedig (a kormánypárttal holtversenyben, négy mandátumot szerezve) a nyilasok győztek, miközben az SZDP-nek itt csupán egyetlen parlamenti helye maradt.⁴¹⁴ A nyilasok abban a pestkörnyéki kerületben is nyertek, ahol a szociáldemokrata párt korábban szintén hagyományosan erős volt: itt három mandátumot szereztek, míg a kormánypárt kettőt, a szociáldemokraták pedig mindössze egyet.⁴¹⁵

Ha – a Hubai László által feldolgozott és közzétett részletes választási adatok segítségével – az SZDP és a szélsőjobboldal hagyományos vidéki munkáskörzetekben elért eredményeit vetjük össze, még megdöbbentőbb kép rajzolódik ki. Borsodban például megállapítható, hogy azok a munkásszavazók, akik listán az

⁴⁰⁹ PINTÉR (1980) i. m. 203.

⁴¹⁰ PÜSKI i. m. 110–111.

⁴¹¹ ROMSICS (2005) i. m. 385.

⁴¹² BOROS–SZABÓ i. m. 275.

⁴¹³ VARGA L. (1999) i. m. 535.

⁴¹⁴ PINTÉR (1980) i. m. 203.; Úő (2010) i. m. 209–210.

⁴¹⁵ Uo. 210.

SZDP-re szavaztak, egyéni szavazatukat – szociáldemokrata jelölt hiányában – túlnyomórészt a nyilasok jelöltjeire adták le.⁴¹⁶ 40% körüli (az adott területen győzelmet jelentő) eredményt ért el a Nyilaskeresztes Párt Pest megye északi kerületében (a korábbi soroksári kerületben, ahol Knaller Győző 1922-ben még nyílt voksoláson is győzni tudott, de a szavazók egyharmada az ezt követő választásokon is a szociáldemokraták mellett voksolt), valamint a dorog–tatabányai iparmedencében (különösen a tatabányai egyéni választókerületben is), melyek szintén szociáldemokrata „fellegvárak” voltak korábban.⁴¹⁷

Az alábbi táblázat a szociáldemokraták képviselőházi mandátumainak alakulását szemlélteti, az 1922. évi nemzetgyűlési választásoktól az 1939. országgyűlési képviselőválasztásokig. Fehér háttérrel jelöltük a listás (mindvégig titkosan szavazó kerületekben szerzett) mandátumokat, halványabb szürkével az 1922-ben titkosan szavazó egyéni kerületekből származó képviselői helyeket, míg a sötétebb szürke színű cellák a nyíltan szavazó vidéki egyéni kerületeket jelölik. Mint utaltunk rá, Szeder Ferenc 1922-ben Hódmezővásárhelyen (titkos szavazáson) szerzett egyéni mandátuma pótválasztáson elveszett.

	1922	1926	1931	1935	1939
Buda	Batitz Gyula	Kéthly Anna	Büchler József	Kéthly Anna	
	Kéthly Anna				
Észak-Pest	Pikler Emil	Peyer Károly	Kertész Miklós	Peyer Károly	Kéthly Anna
	Propper Sándor	Propper Sándor	Peyer Károly	Weltner Jakab	Peyer Károly
	Rothenstein Mór	Rothenstein Mór	Propper Sándor		
	Sütő József		Weltner Jakab		
Dél-Pest	Farkas István	Farkas István	Buchinger Manó	Buchinger Manó	Kabók Lajos
	Jászai Samu	Kabók Lajos	Farkas István	Farkas István	
	Kitajka Lajos	Vanczák János	Kabók Lajos		
	Vanczák János				
Budapest környéke	Saly Endre	Szabó Imre	Szeder Ferenc	Propper Sándor	Szeder Ferenc
	Szabó Imre	Várnai Dániel			
	Várnai Dániel				
Győr	Miákits Ferenc	Malasits Géza	Malasits Géza	Malasits Géza	Malasits Géza
Debrecen	Györki Imre	Györki Imre	Györki Imre	Györki Imre	

⁴¹⁶ HUBAI (1997) i. m.

⁴¹⁷ PINTÉR (2010) i. m. 210.

Miskolc	Reisinger Ferenc	Reisinger Ferenc	Reisinger Ferenc	Reisinger Ferenc	
Pécs	Esztergályos János	Esztergályos János	Esztergályos János	Esztergályos János	
Szeged	Peidl Gyula	Peidl Gyula	Kéthly Anna		
Hódmező- vásárhely	Szeder Ferenc			Takács Ferenc	
Sopron	Hébelt Ede				
Békéscsaba	Szeder Ferenc				
Dorog	Peyer Károly				
Salgótarján	Klárík Ferenc				
Soroksár	Knaller Győző				
Tatabánya	Kabók Lajos				

A táblázatból jól látható, milyen óriási vereség érte az SZDP-t az 1939. évi választásokon. Mindezt a Népszava 1939. május 31-én a következő szavakkal értékelte: „A pünkösdi választási eredmények lesújtóak, mert kétségtelen, hogy a párthoz és a mi eszméinkhez hűséges törzsgárdán kívül munkásszavazók is letöredeztek és elhullottak. Vannak választókerületek és ezekben körzetek, ahol nem lett volna szabad ilyen eredményre jutni, ha ezt a gyenge ellenállású és demagógiának áldozatul esett, politikailag még egészen öntudatlan munkásrétegek nem idézik elő.”⁴¹⁸

A szociáldemokraták fél évszázadon át harcoltak a ‘becsületos’ (azaz titkos) választójogért, de mire küzdelmük végre eredménnyel járt, gróf Bethlen István politikai baljósata vált valóra: a vidéki nyílt választás eltörlése nem a demokratikus pártok, hanem a harmincas évek második felére részben náci ideológiai befolyás alá került – egyes vélemények szerint az 1939-es kampányban már általuk is finanszírozott (‘guruló márka’)⁴¹⁹ – szélsőjobboldal sikerét hozta. E változást mi sem szemlélteti érzékletesebben, mint a képviselőház 1939. június 12-ei első ülésén történt zavarba ejtő közjáték: az ülést megnyitó korelnök, a nyilaskeresztes Magyar-Kossa István karlendítéssel köszöntötte a pulpitusról képviselőtársait.⁴²⁰

Magyarország elindult hát a világháborús pusztulás felé, mely úton a választójog demokratizálása nemhogy fékezte volna, hanem – ahogy Bethlen

⁴¹⁸ *Népszava*, 1939. május 31. Idézi: PINTÉR (1980) i. m. 204.; Uő (2010) 209.

⁴¹⁹ Bővebben lásd PINTÉR (2010) i. m. 198–199. Megjegyzendő, hogy a tiltott külföldi kampányfinanszírozásra egyértelmű bizonyíték nincsen. Paksa Rudolf legfrissebb kutatásai például a Nyilaskeresztes Párt vonatkozásában azt kifejezetten cáfolják [lásd PAKSA Rudolf: *A magyar szélsőjobboldal története*. Budapest, Jaffa Kiadó, 2013].

⁴²⁰ BOROS–SZABÓ i. m. 275.; PINTÉR (2010) 214.

többször is figyelmeztetett – paradox módon csak még nagyobb lökést adott neki. A történelemben – a polgárok akaratából III. Napóleonná váló Louis Bonaparte népszavazásaitól a weimari köztársaság bukásáig – számos példa igazolja, hogy a demokrácia hajlamos felfalni önmagát, ha nincsenek olyan erős közjogi ellensúlyok az alkotmányos rendszerben, amelyek ezt meg tudnák gátolni. A magyar konzervatívok által a harmincas évek végén javasolt ‘közjogi korrektívumok’ ehhez sajnos kevésnek bizonyultak.

A VÉGREHAJTÓ HATALOM SZEREPE A NEGATÍV JOGALKOTÁSBAN A HORTHY-KORSZAKBAN

LEHOTAY Veronika
egyetemi adjunktus (ME ÁJK)

Alapvetés

A Horthy-korszaknak nevezett időszakon belül több fordulópontot, kisebb korszakhatárt meg lehet különböztetni. Hol rajzolódnak ki ezek a korszakhatárok az 1920 és 1944 közötti időintervallumban? 1938 mindenképpen határt jelent, hiszen ebben az évben jelent meg az első zsidótörvényként aposztrofált jogi norma. Egyes jogosultságokat szűkítő rendelkezésekre számos példát találunk 1920 és 1944 között, de 1938-tól került egyre inkább előtérbe a negatív, diszkriminatív jellegű jogszabályalkotás, amely mindhárom hatalmi ág, így a végrehajtó szervek munkáját is megváltoztatta. A törvényhozással kapcsolatban rögzíthető, hogy a jogkorlátozás törvényi szinten történő megalkotása mind a magánjog, mind a közjog területén alapvetően az 1938 és 1942 közötti időszak „eredménye.”¹ A kormányzat a zsidótörvényeket az antiszemitizmus és az intolerancia elleni legjobb garanciaként határozta meg.² A „zsidótörvények

¹ A zsidótörvények fogalma alatt Magyarországon azokat a jogszabályokat értjük, amelyek 1920-ban és az 1938 és az 1942 közötti időszakban a törvények által zsidónak minősített személyek sorsát, jogi helyzetét szabályozták. Az 1920. évi XXV. törvénycikkkel együtt összesen huszonkét zsidótörvényt alkotott a nemzetgyűlés, illetve az országgyűlés. A jogkorlátozó törvények száma azonban ennél magasabb volt a korszakban. Míg a zsidótörvények hatálya alapvetően nem terjedt ki minden állampolgárra, addig a többi jogkorlátozó rendelkezés mindenkire vonatkozott, minden állampolgárnak – és bizonyos esetekben magyar állampolgársággal nem rendelkező, de Magyarországon tartózkodó személyeknek is – érintette a jogait. A tanulmányban nem célok ezeknek a jogszabályoknak a további, részletes bemutatása.

² Ld. Braham RANDOLPH– Miller SCOTT: *The Nazis' last victims. The Holocaust in Hungary*. Detroit (Michigan, United States) Holocaust Memorial Museum–Wayne State University Press, 1998. 35.

kora” tehát 1942-ben gyakorlatilag lezárult Magyarországon, mert ezt követően rendeleti szinten történt a szabályozás.

Jelen tanulmányban azt a kérdést vizsgálom, hogy a negatív – tehát a diszkriminatív, a zsidótörvények által megvalósított – jogalkotásban milyen szerepet töltött be a végrehajtó hatalom központi és helyi szinten az 1938 és 1944 közötti időszakban. „Montesquieu híres elmélete a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat gyakorló állami szervek elválasztásáról ma már e teljes ridegségében sehol sem érvényesül.”– fogalmazott Zsedényi Béla 1939-ben.³

Bölöny József a Felsőmagyarországi Reggeli Hírlap hasábjain pedig így írt 1941 tavaszán: „[...] a jogszabályalkotás mindjobban áttolódik a minisztériumokba, ami a bürokráciát ma már komoly hatalmi tényezővé teszi.”⁴ Mindezek jól illusztrálják a korabeli közigazgatásra jellemző tendenciákat, amelyek egyre inkább a centralizáció irányába haladtak, különösen tehát a korszak második felében.

Rögzíthető előljáróban az is, hogyan értékelte a náci Németország a magyar törvényhozás ‘eredményeit.’ Az 1942 októberében keletkezett berlini jegyzék a következőket rögzítette: Magyarország „... még nagyon messze van attól, hogy németországi és más országokban elért eredményekkel lépést tudjon tartani... Német felfogás szerint a következő intézkedések foganatosítását tartjuk elengedhetetlennek: [...] Minden zsidót azonnal meg kell jelölni, megkönnyítve ezzel a megfelelő kormányzati intézkedéseket, ekképp biztosítva a néptől való egyértelmű elhatárolódás lehetőségét. Elő kell készíteni a zsidók kitelepítését és keletre való szállítását. A birodalmi kormány reméli, hogy a magyar kormányzat ezúttal megértést tanúsít Németország nyomatékos érdeklődése iránt, mellyel a szükséges intézkedések meghozatalát várja.”⁵ 1942-től még inkább hangsúlyossá vált a rendeleti szintű (negatív) jogalkotás szerepe, így ezt az évet is tekinthetjük határnak.

A tanulmány három nagy gondolati egységre tagolódik.⁶ Az első részben azt vizsgálom a rendelkezésre álló levéltári dokumentumok segítségével – a

³ ZSEDÉNYI Béla: *A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig*. Miskolc, Ludvig István Könyvnyomdája, 1939. 10–11.

⁴ BÖLÖNY József: *A magyar közjog időszerű kérdései*. II. kötet. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1942. 52.

⁵ KISZELY Gábor: *Mondd el fiaidnak...! A holokauszt és Magyarország*. Budapest, Kairosz, 2005. 95–96.

⁶ A tanulmány forrásbázisát a jogforrások és a levéltári dokumentumok alkotják. A Magyar Nemzeti Levéltárban a minisztertanácsi jegyzőkönyvek mellett a miniszterelnökség és a belügyminisztérium olyan iratait kutattam, amelyek a jogkorlátozó törvények országos végrehajtásának a felvázolását segítették. A helyi végrehajtási szervek tevékenységének a

teljesség igénye nélkül –, hogy milyen szerepe volt a rendeleteknek a negatív jogalkotásban. Milyen szabályokat tartalmaztak ezek a jogforrások, mennyire pontos utasításokat írtak elő az illetékes miniszterek a törvények végrehajtására vonatkozóan, tehát mennyire voltak ezek a jogszabályok végrehajthatóak? Milyen területekre terjedt ki itt a végrehajtó hatalom tevékenysége? Mennyire kaptak ‘szabad kezet’ a miniszterek, tehát a rendeleti szintű kormányzás hogyan, milyen mértékben valósult meg? Majd arra kerestem a választ, és foglaltam össze röviden a tanulmányban, hogy a helyi szintű végrehajtás tevékenysége hogyan értékelhető ebben a tekintetben egy megye példáját alapul véve. A levéltári dokumentumok segítségével vázolható egy, ha nem is teljes kép a korabeli helyzetről, a végrehajtási intézkedésekről és a szabályrendeletekről.⁷ A tanulmány harmadik részében pedig arra térek ki, hogy a kormányzónak milyen szerepe volt a negatív jogalkotásban.

1. Változások a végrehajtó hatalom munkájában 1938-tól

A közigazgatási rendszer reformjára a Horthy-korszakban 1929-ben került sor. A törvényben bár voltak centralizációs törekvések, de a helyi autonómia jogköre lényegében megmaradt. A centralizálás következő állomása az 1942. évi XXII. törvénycikk volt, amely a belügyminiszter hatáskörébe utalta a korábban választás útján betölthető tisztviselői állásokra való kinevezéseket. A vármegyék és a törvényhatósági jogú városok élén a főispán állt, akit a kormányzó előterjesztésére a belügyminiszter nevezett ki. A vármegyékben az alispán, a járásokban a főszolgabíró, törvényhatósági jogú városokban a polgármester látta el az irányítással összefüggő legfontosabb feladatokat. Lényeges változásokat hozott azonban az 1938-as és az 1942-es év is, ahogy arra a bevezetőben már utaltam.

A végrehajtó hatalom erősödését jelzi, hogy a törvényhozással szemben egyre inkább jellemzővé vált a *rendeleti jogalkotás*. A kormány széles rendeletalkotási jogköre azonban az egész korszakra jellemző volt. Alapját az 1912-ben megalkotott „a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről” rendelkező 1912. évi LXIII. törvénycikk jelentette, amelyet 1919 után is hatályban tartottak. Emellett más jogszabályok is hozzájárultak a kormány rendeletalkotási jogkörének a

bemutatásához a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltárban található, sokszor hiányos, töredékes dokumentumok járultak hozzá.

⁷ A töredékesség oka elsősorban a levéltári források hiánya.

növeléséhez. A gazdasági világválság kezdetén az 1931. évi XVI. törvénycikk adott felhatalmazást magánjogi rendelkezések megalkotására. Az 1939. évi II. törvénycikk, a honvédelmi törvény is rögzítette a kormány kivételes hatalmát. Az ebben a jogszabályban biztosított kivételes hatalom alapján kibocsátott rendeleteket be kellett jelenteni az ún. 36-os bizottságnak. Ez a bizottság 36 tagból állt, akik az országgyűlés két házából kerültek ki. A bizottság hatásköre „arra terjedt ki, hogy a bemutatott rendeletek helyességét és célszerűségét megvizsgálja és arra vonatkozólag a véleményét nyilvánítja.”⁸

Az általános felhatalmazáson kívül egyes törvények külön-külön is felhatalmazást adtak rendeleti jogalkotásra, és ennek következményeként a kormányrendeletek tömegével nemcsak ideiglenes, hanem állandóságra szánt szabályokat is alkottak. Utóbbi jogszabályok tehát – alapvetően a gazdasági válság és a háború hatására – fontos forrásaivá váltak a közjog mellett a magánjognak is.

A korszak jogtudósa, Molnár Kálmán a következőképpen foglalt állást a kivételes hatalomról: „A szabadságjogok a normális államélet jogrendjének becses sarkkövei, rendkívüli viszonyok között azonban aggályos tiszteletben tartásuk megbéníthatná a kormányhatalom ilyenkor különösen szükséges cselekvési szabadságát. A törvény tehát bizonyos esetekre kivételes hatalmat biztosít a kormánynak, ami a polgári szabadságnak a törvényben meghatározott módon és mértékben való lényeges megszorításával jár. Ilyenkor azonban nem jogosítványok megvonásáról van szó, hanem magában az objektív jogrendben áll be változás.”⁹ Bethlen István egy 1942-ben zajló rágalmozási perben bizonyos célok érdekében elfogadhatónak tartotta a rendeleti kormányzást, de a generális, mindenre kiterjedő felhatalmazást alkotmányellenesnek minősítette.¹⁰

A törvények kiegészítését szolgáló rendeletek a magánjog és a közjog területén is a vizsgálat tárgyát képezik. A tanulmányban a magánjogra vonatkozó alacsonyabb szintű jogforrásokkal foglalkozom, mert a közjogba bevezetett korlátozásokat már korábban részletesen elemeztem.¹¹ Kiindulópontként a jogegyenlőség fogalma szolgál, amelyet alapjaiban változtattak meg a diszkriminatív jogszabályok.

⁸ BENOSCHOFSKY Ilona–KARSAI Elek: *Vádirat a náciizmus ellen. Dokumentumok a magyarországi zsidóüldözés történetéhez I.* Budapest, Magyar Izraeliták Országos Képvisellete, 1958. 50.

⁹ MOLNÁR Kálmán: *Magyar Közjog.* Budapest, Danubia, 1929. 171.

¹⁰ SIPOS Péter: *Imrédy Béla a vádlottak padján.* Budapest, Osiris–Budapest Főváros Levéltára, 1999. 535.

¹¹ LEHOTAY Veronika: Közjogi korlátozások a Horthy-korszak második felében. *Miskolci Jogi Szemle*, VI. évf., 2011/2. 67–86.

1.1. A jogegyenlőség kérdése és annak változó kritériumai

Milyen új feladatokat hoztak tehát a zsidótörvények a végrehajtó hatalom számára? 1939-re alapvetően megváltozott a *jogegyenlőség fogalma*, amely jelentősen megnövelte a végrehajtó szervek munkáját (is).¹²

Bölony József 1941 januárjában „Jog és méltányosság” címen a Magyar Nemzetben megjelent cikkében egy különvéleményt fogalmazott meg a miniszterelnök zsidótörvényekkel kapcsolatos álláspontjával szemben. „Különvéleményt kell bejelentenünk a miniszterelnök legutóbb ismertett cikkének azzal a megállapításával szemben, hogy zsidótörvény végrehajtása során sok egyéni tragédia játszódik le, sok nehézséggel, fájdalommal jár ennek a folyamatnak a lebonyolítása, de a köz szolgálata az egyéni tragédiákkal nem foglalkozhatik úgy, mint az emberileg méltányosnak látszanék.”¹³ Bölony József szerint azonban, ha a kormányzat belátja, hogy egy törvény végrehajtása során az általánosítás méltánytalansághoz vezet, akkor véleménye szerint szükség van egy olyan közigazgatási szerv létrehozására, amely méltányosan elvégzi az egyéni mérlegelést. Nézőpontja szerint a törvény általános szabályokat kénytelen felállítani, amely egyes emberekre súlyos méltánytalanságot jelent. Javasolta ezért az igazságos végrehajtás érdekében a méltányossági okok vizsgálatára egy külön közigazgatási szerv létrehozását.¹⁴

A zsidótörvények végrehajtására (bár nem a Bölony által megfogalmazott céllal) 1938-ban az értelmiségi munkanélküliség megszüntetésére kormánybiztos kinevezésére került sor. Az *Értelmiségi Munkanélküliség Ügyeinek Kormánybiztosa* eredetileg a vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyelete alatt Budapesten működött.¹⁵ 1939-ben azonban a miniszterelnök felügyelete alá került, és a hatáskörét is módosították, így az kiterjedt az értelmiségi munkanélküliség okainak és alakulásának vizsgálatára mellett a munkanélküliségre vonatkozó adatok összegyűjtésére, nyilvántartására és feldolgozására. Lényegében azonban az első és a második zsidótörvény „rendelkezéseivel

¹² Már a numerus clausus törvényhez kapcsolódóan is találkozunk alacsonyabb szintű jogforrásokkal és a végrehajtó hatalom számára új feladatokkal. Miniszteri rendelet az izraelita vallásúakat nemzetiségként határozta meg, és előírta, hogy a karok igazoló bizottságok létrehozásával kötelesek dönteni a felvételi kérelmekről megbízhatósági-ideológiai szempontok alapján. RÁKOS Imre: Írások, dokumentumok a numerus claususról. *Holocaust füzetek*, 15. (2002) 139.

¹³ BÖLÖNY i. m. 1942. 11.

¹⁴ Uo. 11–12.

¹⁵ Ezt a tisztséget „Az értelmiségi munkanélküliség megszüntetése céljából szükséges intézkedésekről” elnevezésű 2323/1938. számú ME rendelet vezette be.

kapcsolatos egyéb intézkedések megtételére és azok végrehajtásának az ellenőrzésére” jogosította fel a miniszterelnök a kormánybiztost, ezzel biztosítva számára széles jogosítványokat az elbocsátásokkal összefüggésben.¹⁶

Kiemelkedő fontosságúvá váltak innentől a népmozgalmi nyilvántartások, a származás igazolásának a folyamata, valamint a jogkorlátozó törvények alóli mentességgel kapcsolatos közigazgatási feladatok. A második zsidótörvény hatálybalépését követően (1939) belügyminiszteri rendelet határozta meg az *állampolgárság* anyakönyvi bejegyzésével kapcsolatos új szabályokat. Innentől kezdve ugyanis adott esetben, – mint például a házasságkötés – a nem magyar állampolgárságú személyeknek is igazolniuk kellett, hogy a ‘zsidó’ vagy a ‘nemzsidó’ kategóriába tartoztak. Nem magyar állampolgárságú nő esetében külön előírta a rendelet, hogy amennyiben nem igazolta az előbb említett „személyi körülményt”, akkor az állampolgárság bejegyzésén túl azt is jelezni kellett az anyakönyvben, ha nem igazolta, hogy magyar állampolgárságot szerzett a magyar állampolgársággal rendelkező férfivel kötött házassága révén. Amennyiben egyértelművé vált, hogy a második zsidótörvény rendelkezései miatt nem szerzett a feleség magyar állampolgárságot, akkor ezt a tényt kellett bejegyezni az anyakönyvbe, tehát gyakorlatilag azt, hogy ‘zsidónak’ minősült. Hasonló bejegyzési szabályok vonatkoztak a magyar állampolgár házasságon kívül született gyermekére is, ha nem magyar állampolgárként apja törvényesítette.

Ezzel párhuzamosan 1940-ben miniszterelnöki rendelet született a zsidók csoportos kivándorlásának engedélyezéséről, amely a második zsidótörvény alapján belügyminiszteri engedélyhez kötötte a kivándorlással való „üzletszerű” foglalkozást, és az ő hatáskörébe utalta annak ellenőrzését is.¹⁷ A kivándorlásról már 1939-ben megjelent egy tájékoztató, amely országonként – Angliától Ausztráliáig – tartalmazta az információkat a kivándorlás és a letelepedés lehetőségeiről.¹⁸

A honvédelem érdekében az állampolgárok és az állampolgársággal nem rendelkező személyek nyilvántartásának szabályait a belügyminiszter határozta meg 1940-ben. Részletesen szabályozta a személyes bejelentési kötelezettség teljesítésének az eseteit, az ún. nyilvántartási lapok rovatainak tartalmát. Bevezette a *népmozgalmi nyilvántartások* fogalmát, amelyet a 12. életévét

¹⁶ 4960/1939. számú ME rendelet az értelmiségi munkanélküliség megszüntetése céljából szükséges intézkedésekről szóló 2323/1938. számú ME rendelet módosításáról és kiegészítéséről.

¹⁷ 3610/1940. számú ME rendelet a zsidók csoportos kivándorlásának engedélyezéséről.

¹⁸ ABA Sándor – VÁZSONYI Miklós: *Hova és hogyan lehet kivándorolni?* Budapest, 1939.

betöltött magyar állampolgárságú férfiakról, a 16 és 50. életévük között lévő nőkről, valamint külön az állampolgársággal nem rendelkezőkről kellett vezetnie a jegyzőnek, a polgármesternek, illetve Budapesten a kerületi elöljárónak. A rendelet – 100/1940. számú BM eln. rendelet a személyes bejelentési kötelezettség kiterjesztéséről és az ezzel kapcsolatos nyilvántartásról szóló 10390/1939. számú ME rendelet végrehajtásáról – külön mellékletben sorolta fel azokat a községeket, ahol a huszonnégy órát meghaladó időtartamú tartózkodást külön be kellett jelenteni. A bejelentési kötelezettség körét még ugyanebben az évben kiegészítették a kórházakra, a börtönökre és a javítóintézetekre vonatkozóan.¹⁹

A jogkorlátozó törvények alóli mentességgel kapcsolatos eljárásokra több hatóságnak is biztosítottak hatáskört a jogszabályok. Hatáskörrel rendelkezett a törvényhatóság első tisztviselője, a felvidéki ügyek tárca nélküli minisztere, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, valamint a miniszterelnök is.

A külföldön tartózkodó magyar állampolgárok helyzetének alakulásáról és a végrehajtó hatalom ehhez kapcsolódó munkájáról is számos dokumentum tanúskodik.

1.2. Külföldön tartózkodó, zsidónak minősülő magyar állampolgárok helyzete

A jogegyenlőség kérdésével összefüggésben szolgálnak adalékul a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokról szóló források, mert több példa volt arra, hogy az állam hogyan védte meg saját polgárait más államok jogkorlátozó rendelkezéseivel szemben. A sárga csillag viselése és a ‘zsidófürttel’[szembeni intézkedések említhetők meg itt.

Magyarországon a sárga csillag viselésére a német megszállás után került sor.²⁰ Szlovákiában azonban már 1941-ben bevezették az ezt szabályozó rendeletet. Az 198/1941. számú zsidótörvény az antiszemita törvénykezés leg-szélsőségesebb lépéseként került be a történelembe.²¹ A jogszabály a ‘zsidók’

¹⁹ 28600/1940. számú BM rendelet a személyes bejelentési kötelezettség kiterjesztésének végrehajtása tárgyában kiadott 100/1940. B. M. eln. számú rendelet kiegészítéséről, a kórházi ápoltak és letartóztatott intézetekben levők be- és kijelentésére vonatkozóan.

²⁰ A belügyminiszter 172068/1944. számú irata a sárga csillag viselésének ellenőrzésére vonatkozott. Eszerint a hatóságok tisztviselői, a csendőrség, az állambiztonsági rendszet volt köteles ellenőrizni, hogy a sárga csillag viselésére kötelezettek eleget tesznek-e kötelezettségüknek.

²¹ A zsidótörvény minden zsidók ellen kiadott jogszabályt – összesen 270 diszkriminatív cikkelyt – tartalmazott, és a zsidó fogalmát a nürnbergi faji törvények mintájára határozta meg. Ebben

által viselendő megkülönböztető jelet hat centiméter átmérőjű, sárga színű, kék szegélyű hatágú csillagban állapította meg.²² Ennek hatására számos magyar állampolgárságú, de Szlovákiában élő zsidó fordult a követséghez felvilágosításért arra vonatkozóan, hogy köteles-e viselni a megkülönböztető jelzést. A követség ideiglenes szóbeli felvilágosítása szerint annak a ténynek megállapítására, hogy egy magyar állampolgár zsidónak minősül-e vagy nem, a magyar törvény az irányadó, annak ellenére, hogy nem tartózkodnak az ország területén. Utalt a követség ugyanakkor arra, hogy a szlovák rendelet nem tett különbséget zsidók között az állampolgárságuk alapján, és ez a jogszabály mint közigazgatási intézkedés minden szlovákiai lakosra vonatkozott, ezért a magyar állampolgárságú zsidóknak is érdekükben áll, hogy betartsák a szlovák állam jogszabályait. Hiszen a törvényekkel szembeni ellenszegülés a kiutasítás jogkövetkezményét vonhatta maga után a szlovák törvénykezés szerint. A nagykövet Bárdossy László miniszterelnökhöz fordult felsőbb utasításért, hogy adjon útmutatást ebben az ügyben a követendő eljárásra. A miniszterelnök politikai követe nem értett egyet a pozsonyi követség által képviselt iránymutatással. Értelmezése szerint Szlovákiának nincs joga arra, hogy más állam polgárait, így a magyarokat is a saját jogszabályaiban foglalt rendelkezések alapján megkülönböztető jelzés viselésére kötelezze. Hiszen – ahogy arra már utaltam – Magyarországon ekkor ilyen diszkriminatív jelzés viselésére kötelezés nem volt előírva. Azaz összességében válaszlevelében a miniszterelnökség a kevésbé diszkriminatív magyar jogszabályok keretei között saját állampolgárainak tekintve a zsidókat, védelembe vette őket.²³ Ugyanakkor a miniszterelnök levele arra is utal, hogy ezt a joggyakorlatot a szlovák közigazgatási szervek nem tartották be, mert a miniszterelnökség arra vonatkozóan is felvilágosítást kért a követségtől, hogy hány Szlovákiában tartózkodó magyar zsidó állampolgár

a jogszabályban a zsidó fogalmát nagyon széleskörűen határozták meg. Zsidónak minősült az, aki legalább három generációra visszamenőleg zsidó felmenőtől származott, és részben az, akinek legalább két nagyszülője zsidó volt és 1939. április 20-án a zsidó valláshoz tartozott, vagy ezt követően tért át, vagy 1939. április 20. után kötött 'zsidónak' minősülő személlyel házasságot, vagy ilyen személy leszármazottja, valamint aki 1940. február 20-át követően zsidóval folytatott házasságon kívüli kapcsolatból született. Ingrid GRAZIANO – EÖRDÖGH István: *Josef Tiso és a szlovákiai holokauszt*. Budapest, METEM Könyvek, 2006. 66.

²² „A zsidók kötelesek viselni a hatóságok által előírt megkülönböztető jelvényt (Dávid Csillagot).” II. fejezet, 8. §.

²³ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K 28. 343/1941. XI. 12. szám. 1941. december 20.

nem tett eleget az ottani jogszabályoknak, vagyis ennek következtében hány embert utasítottak ki az országból.²⁴

Egy másik példa a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok helyzetéről annak a román jogszabálynak a végrehajtása, amely a „zsidó mezőgazdasági vagyonnak” az állami tulajdonba való átvételéről szolt 1940-ben. A rendelet értelmében zsidó személy²⁵ Romániában nem szerezhett és nem birtokolhatott mezőgazdasági ingatlant. A jogszabály hatálya kiterjedt a Romániában, mint külföldön lakó idegen állampolgárokra is. Így olyan személyekre is vonatkoztak, akik Erdély visszacsatolt területén rendelkeztek állandó lakhellyel, és már 1940 augusztusában magyar állampolgárokká váltak, de ingatlanuk az akkori Románia területén voltak. A követségi jogtanácsos levelében két csoportra osztotta az érintett személyeket: egyrészt azokra, akik a második zsidótörvény alapján ‘zsidónak’ minősültek, másrészt, akikre valamilyen mentesség alapján nem vonatkoztak a korlátozó rendelkezések. A jogtanácsos szerint a román jogszabály a nemzetközi jog általános elveibe ütköző jogsértést tartalmazott, így szerinte kérdésként merült fel, hogy szükséges-e a követség beavatkozása „a zsidó vallású magyar állampolgárok érdekében.”²⁶ Az ezt követően 1940. november 29-én tartott külügyminiszeri értekezleten vitatták meg a kérdést. Az értekezletet vezető elnök azért tartotta a jogszabály elleni tiltakozást aggályosnak, mert véleménye szerint ez úgy tűnne, és a román kormány úgy tájékoztatná a németeket, mintha a zsidókat védené a magyar kormány. A külügyminisztérium politikai osztálya azt javasolta, hogy a román állam által kártérítésként adott – és rögtön zárolt – kötvények átadását kérjék a magyar állam számára. Hivatkoztak a magyar jogszabályokra, amelyek értelmében a magyar állam a ‘zsidónak’ minősülő személyektől elvett földekért teljes kártérítést nyújt – fele részben készpénzben, fele részben pedig kötvény formájában –, vita esetén pedig az ítéletábla volt jogosult eldönteni az összeget. Úgy vélték, hogy a román kormány is hasonló igényt fog formálni a Magyarországon, románok tulajdonában lévő ingatlanok esetében. Javaslatok az volt tehát, hogy intézzenek a román kormányhoz egy jegyzéket, amelyben a viszonyosság elve alapján teljes kártérítést kérjen a magyar állam, alátámasztva ezt a magyar jogszabályok ren-

²⁴ „Mivel egyes magyar állampolgárságot nem szerzett, de Magyarországon tartózkodó zsidók Szlovákiába való kiutasítását a magam részéről kívánatosnak tartanám.” Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K 28. 343/1941. XI. 12. szám.

²⁵ ‘Zsidónak’ minősült a román jogszabályok értelmében az a személy, akinek legalább egy szülője zsidó volt, tekintet nélkül arra, hogy áttért-e más vallásra vagy sem. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K 28. 21354/1940. szám. 1940. október 24.

²⁶ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K 28. 21354/1940. szám.

delkezéseivel. Az értekezleten felmerült az is, hogy az akkor készülő harmadik zsidótörvénybe vegyék fel azt a rendelkezést, mely „az idegen honos zsidó földbirtokosok kedvezőtlenebb kártalanítását is lehetővé teszi, mint a többiét, ha az állam, amelynek polgárai, a magyar honos zsidókat diszkriminálja.”²⁷ Ez a rendelkezés azonban végül nem került bele az 1941. évi XV. törvénycikkbe.

A fenti példák azt szemléltetik, hogy a magyar állam hatóságai továbbra is saját állampolgáruknak tekintették a magyar állampolgároknak minősülő, külföldön tartózkodó zsidó személyeket. A sajátjuknak tekintett állampolgáraikat megvédeni szándékoztak a más államok diszkriminatív jogszabályaival szemben.²⁸ Ugyanezt támasztja alá a külügyminisztérium 1944. április 19-én, tehát már a német megszállást követően keletkezett állásfoglalását a szökni készülő zsidókkal szembeni tárgyában. A honvédelmi miniszternek címzett levélben ismertette a külügyminiszter a német katonai parancsnokság kérését, hogy az országból kiszökni szándékozó ‘zsidó’ személyeket a magyar határőrizeti szervek adják át a németeknek. A külügyminisztérium azonban ezt a kérést elutasította a következő indokolással: „Soha át nem tört elv, hogy egy állam sem adja át saját állampolgárát egy más hatalomnak, még ha barátairól van is szó.”²⁹ Rögzítette továbbá azt is, hogy a magyar „zsidókérdés” megoldása a magyar belügyminiszter kizárólagos feladatkörébe tartozik.

1.3. Numerus clausus – numerus nullus

A második zsidótörvényeknek az egyetemekre és főiskolákra felvehető hallgatók számára vonatkozó előírásait pontosító rendeleteknek is jelentős szerep jutott. Az 1920-ban megalkotott, majd 1928-ban hatályon kívül helyezett *numerus clausus* diszkriminatív szabályait a második zsidótörvény ‘felelevenítette’, és tovább szűkítette a kört, hiszen húsz százalék helyett hat százalékban határozta meg a felvehető zsidó hallgatók számát. Tulajdonképpen 1939-re ‘egyszerűbbé’ vált a helyzet a törvény ezen §-ának végrehajtása szempontjából, mert egyértelműen meghatározta a jogalkotó, hogy ki tartozott a ‘zsidó’ fogalmába. A törvény e szakaszának végrehajtására a 7300/1939. ME számú rendelet vonatkozott. Míg a magasabb szintű jogszabály mindössze a hat százalékot, illetve

²⁷ Uo.

²⁸ Érdekes ez azért is, mert ebben az időszakban már a magyar országgyűlés is meghozta a zsidótörvények többségét.

²⁹ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K 28. 142. csomó. 11264/1944. szám.

a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem esetében tizenkét százalékot határozott meg a zsidó hallgatókra vonatkozóan, addig a rendelet a leg részletesebben fejtette ki a törvényszakasz minden szavát. Rögzítette, hogy mit ért a jogalkotó ‘egyetem’ alatt, amelynek fogalmába a tudományegyetemek mellett a főiskolák és az akadémiák is beletartoztak. Meghatározta a ‘hallgató’ vagy ‘növendék’ fogalmát, a százalékok számításának a módját. A felvételi kérelem részévé vált innentől kezdve az az igazolás, amelyben a hallgató a zsidó vagy nemzsidó származásáról saját és szülei anyakönyvi kivonatával „tájékoztatta” az oktatási intézményt, amelynek jogot biztosított a rendelet arra, hogy a nagyszülők születési anyakönyvi kivonatának a bemutatását is kérhesse a hallgatótól. A rendelet lehetőséget adott a zsidónak minősülő hallgató felvételére az arányszámon felül is, ha a felvételi feltételeknek egyébként megfelelt. Ezzel gyakorlatilag „kiskaput” biztosított a jogszabály az egyetemek számára. Az egyetemek mellett felmerült a gimnáziumokban a zsidó tanulók számának a korlátozása is. A vallás-és közoktatásügyi miniszter 1940-ben meghozott rendeletében a gimnáziumokba felvehető zsidó hallgatók számának országos arányát hat százalékban határozta meg. 1941-ben az államtitkár tájékoztatta a miniszterelnököt a már meghozott és bevezetett korlátozásokról, így arról, hogy a zsidó tanulók felvételének a korlátozását a „zsidó szellemi proletariátus kialakulásának megelőzése végett” tartotta indokoltnak.³⁰ Ennek keretében a gimnáziumok első és második osztályába felvehető zsidó tanulók számát hat százalékban, míg a miskolci katolikus gimnáziumban tizenkét százalékban határozta meg az államtitkár. Jelezte azt is; hogy az izraelita felekezet által fenntartott gimnáziumokban nem korlátozta a felvehető zsidó tanulók létszámát. Az államtitkár a tanulókra vonatkozó korlátozások végrehajtását fokozatosan, évről évre képzelte el.³¹

1.4. Gazdasági korlátozások

A gazdaság területén bevezetett jogkorlátozó rendelkezések végrehajtásának szemléltetésére a rendeletek mellett számos levéltári dokumentum is rendelkezésre állt. Már az 1937. évi XXI. törvénycikk és a végrehajtása tárgyában kiadott 3000/1938. számú Ip. M. rendelet hatálya alá tartozó vállalatok kötelesek voltak záros határidőn belül két kategóriát – húsz és nyolcvan százalékos

³⁰ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K 28. 167815/1941. szám.

³¹ Uo.

arányban – létrehozni a vállalatok tisztviselői, kereskedősegédi vagy más értelmiségi munkakörben foglalkoztatottak körében és létszámánál, továbbá az összjövedelem elosztásánál. A törvény záros határidőként 1943. június hó 30-át jelölte meg azzal a kikötéssel, hogy ezt a határidőt a minisztertanács a szakminiszter előterjesztésére legkésőbb 1948. évi június hó 30-ig meghosszabbíthatta. Kormányrendelet intézkedett az adatszolgáltatás módjáról, és az itt elkövetett mulasztásokról, helytelen, rosszhiszemű adatok bejelentése esetén követendő eljárásokról. Ezek a cselekmények kihágásnak minősültek, és eljárást vontak maguk után.

A kereskedelmi és egyéb vállalatokra vonatkozó előírások között a 7720/1939. számú ME rendelet határozta meg a „zsidó jogi személy” definícióját, vagyis felsorolta azokat a kereskedelmi társaságokat, amelyekre a második zsidótörvény jogkorlátozó rendelkezéseit alkalmazni kellett. A meghatározás az adott társaságban részt vevő zsidónak minősülő személyek számának figyelembe vételével osztotta két csoportra a jogi személyeket: zsidó és nemzsidó kategóriákra. A társaságok tagjainak a többségének, de legalább a tagok felének zsidónak kellett minősülnie ahhoz, hogy a korlátozó rendelkezések kiterjedjenek rá. Több vállalatot szó szerint nevesített a rendelet, amelyre nem vonatkozott a bejelentési kötelezettség és a jogkorlátozás sem.³² Bővítette ezt a kört a 9460/1939. számú ME rendelet további társaságok felsorolásával, míg a 11610/1939. számú szintén miniszterelnöki rendelet a külföldi vállalatokra és belföldi vállalat külföldön dolgozó alkalmazottaira terjesztette ki az alaprendelet jogkorlátozó szabályait.

A második zsidótörvény rendelkezései alapján – felmondás vagy elbocsátás miatt – elbocsátott munkavállalókra vonatkozóan adatokat – így az alkalmazott nevét, állását, szolgálati idejének kezdetét, a felmondás időpontját és tartamát, az utolsó havi bér összegét, a felmondási időre megállapított juttatást, a végkielégítést, a nyugdíj mértékét – a vállalatok a Közérdekeltségek Felügyelő Hatóságához voltak kötelesek bejelenteni. Az előbb említett hatóság feladata volt annak vizsgálata és határozat meghozatala, hogy szükséges-e a végkielégítések vagy nyugdíjak csökkentése a zsidónak minősülő volt alkalmazottak tekintetében a vállalat megfelelő működéséhez.

A kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter külön rendelete tiltotta meg zsidónak minősülő személyek számára a közhasználatú gépjárművállalat fenntartására vonatkozó engedélyek kiadását. Hasonlóan az eddig ismertetett szabályokhoz, itt is széles körre kiterjedő adatszolgáltatási kötelezettséget és

³² Így többek között: Országos Földhitelintézet, Országos Központi Hitelintézet, Falusi Lakásépítő Szövetkezet, Hangya Termelő, Értékesítő és Fogyasztási Szövetkezet. 7720/1939. számú ME rendelet 62. §-ának 5. bekezdése.

rövid határidőket írt elő az akkori miniszter, Kunder Antal. Többek között ez a rendelet – már önmagában a címe is – jól példázza a kerettörvényhozás és a rendeleti jogalkotás kapcsolatát, a rendeleteknek a magasabb szintű jogszabály szinte minden egyes szakaszára külön kiterjedő szabályait.

1.5. Az iparosokra és a kereskedőkre vonatkozó szabályok végrehajtása

Az első két zsidótörvény gazdasági szempontból a fellendülés idején lépett hatályba, tehát akkor, amikor a gazdaság a német megrendeléseknek és a háborúra való készülésnek köszönhetően növekedésnek indult. „A zsidó konkurenciát” kiiktató jogszabályok tehát szó szerinti alkalmazásuk esetén a gazdaság összeomlását eredményezték volna. Karády Viktor szerint ezzel magyarázható tehát, hogy a törvények végrehajtására szelektív módon került sor.³³

A 7720/1939. számú ME rendelet határozta meg a második zsidótörvény alkalmazása szempontjából a *hasznot hajtó jogosítvány és engedély* meglehetősen tág fogalmát. Ebbe a körbe tartoztak a hatósági engedélyhez kötött, valamint a hatóság szabad mérlegelésétől függő jogosítványok is, így például a gyógyszerári jog vagy a dohánytermelési engedély. A jogszabály több mint húsz engedélyt sorolt ebbe a kategóriába, de nem tartozott ide az iparigazolvány. Az italmérési engedély megvonására egy éves előzetes értesítés melletti határidőt határozott meg. Az 1939. május 5. előtt szerzett engedélyekről a rendelet mellékletében található minta alapján a jogi személyeket kivéve mindenki köteles volt bejelentést tenni. Kereskedelmi társaságok esetén külön meghatározta, hogy a társaság mely tagjait terhelte ez a kötelezettség. Érdekessége a rendeletnek, hogy alkalmazása szempontjából tovább pontosította a zsidó fogalmát, amikor a törvényben meghatározott kivételek közül rögzítette, hogy mely esetekben minősült nemzsidónak az adott engedéllyel rendelkező személy.

A rendőrhatósági engedélyek felülvizsgálatára vonatkozó eljárási szabályokat a belügyminiszter határozta meg, amelynek keretén belül meghatározta az engedélyeknek a körét, illetve a felülvizsgálat alá nem tartozó jogosítványokat, a visszavonás szabályait, az erre illetékes hatóságokat, a határidőket, továbbá az új rendőrhatósági engedélyek kiadásának feltételeit.³⁴ A *dohányeladási*

³³ KARÁDY Viktor: *Iskolarendszer és felekezeti egyenlőtlenségek Magyarországon (1867-1945)*. Budapest, Replika Kör, 1997. 280.

³⁴ 347347/1939. számú BM rendelet a zsidók közéleti és gazdasági ténfoglalásának korlátozásáról szóló 1939. évi IV. törvényekben a rendőrhatósági engedélyekre vonatkozó rendelkezések

és a szesz-egyedárusítási engedélyek zsidónak minősülő személyektől való megvonásának szabályait az előzőhöz hasonló részletességgel a pénzügyminiszter rögzítette. Az ő hatáskörébe tartozott továbbá a fogyasztási adókra és a mesterséges édesítőszeres állami egyedárusítására vonatkozó engedélyek 'zsidónak' minősülő személyektől való megvonásának részletes szabályozása is. Az ebbe a körbe tartozó hasznot hajtó jogosítványok fogalmába sorolta a cukorgyár létesítésére jogosító engedély mellett a tűzkő vagy a mesterséges édesítőszer árusítására vonatkozó engedélyeket is.³⁵ 1940-ben határozták meg a hajózási engedélyekre vonatkozó korlátozó szabályokat, amelyek értelmében az engedélyeket a 'zsidónak' minősülő személyektől 1944. május 5-ig el kellett venni, a már kiadott engedélyeket pedig felül kellett vizsgálni.³⁶

Az iparjogosítványokkal kapcsolatos eljárások tekintetében 1938 nyaráig az iparúzés szabadsága érvényesült, amelyet az iparnovella alapelveként rögzített. Ezt követően az iparjogosítványok kiadásának az iparnovellában rögzített rendjét gyökeresen változtatták meg azok a rendeletek, amelyeket a kormány az 1938. évi XV. törvénycikk és az 1939. évi IV. törvénycikk végrehajtása során, illetve a visszatért Felvidék és Kárpátalja iparjogi viszonyainak rendezésével kapcsolatban adott ki.

Első lépésként 1938 augusztusában rendelettel felfüggesztették az iparigazolványokat és az iparengedélyeket.³⁷ Az 1938. augusztus 15. előtt benyújtott kérelmek mentességet élveztek, ezt követően általános tilalom vonatkozott az engedélyek kiadására. Egyes személyek vagy egész iparágak tekintetében az illetékes miniszter tehetett kivételt a tilalom alól. A 6430/1938. számú ME rendelet megtiltotta új üzletek nyitását. Több mint egy év múlva részlegesen feloldották a tilalmat. Az ipartörvényekben és a második zsidótörvényben foglalt feltételek teljesülése esetén az illetékes miniszter engedélye nélkül is ki lehetett adni az engedélyeket. Bizonyos engedélyek kiadására önállóan is jogosult volt az elsőfokú iparhatóság. Az iparigazolvánnyal vagy iparengedéllyel rendelkezők bejelentési kötelezettségét a 7720/1939. számú ME rendelet írta elő, míg a kifüggesztési és felszámolási határidőket a 10.550/1939. számú

végrehajtásáról.

³⁵ 148600/1939. számú PM rendelet a 7720/1939. számú ME rendelet 32. és 35. §-ában foglalt rendelkezéseknek a fogyasztási adókkal és a mesterséges édesítőszeres állami egyedárusításával kapcsolatos engedélyek (jogosítványok) tekintetében való végrehajtásáról.

³⁶ 12950/1940. számú KKM rendelete a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról szóló törvénynek a hajózási engedélyek tekintetében való végrehajtásáról.

³⁷ 5850/1938. számú ME rendelet az iparigazolványok és az iparengedélyek kiadásának ideiglenes felfüggesztéséről.

ME rendelet tartalmazta. Az elsőfokú iparhatóság hatáskörébe tartozott a bejelentések alapján az adott községben az iparigazolvánnyal vagy engedéllyel rendelkező 'zsidónak' minősülő személyek számának meghatározása, amely ellen a rendelet felszólamlási lehetőséget biztosított 1939. november 15. és 1940. január 1. között. A felszólamlást a másodfokú iparhatóság bírálta el, Budapesten az illetékes miniszter. A kiadott engedéllyel rendelkező személyek számának hat százaléka lehetett 'zsidónak' minősülő személy, tehát míg ezt a számot az adott községben nem érték el, addig 'zsidó' ilyen jogosítványt nem kaphatott. 1941-ben tovább szűkítették az iparigazolványok kiadásának körét azzal az előírással az 1510/1941. számú ME rendeletben, hogy ilyen igazolványt a feltételek megléte esetén is meg lehetett tagadni, ha annak „kiadása a kivételes gazdasági viszonyok miatt közérdekből nem volt kívánatos.” A rendeletet egy évvel később úgy módosították – 7770/1941. számú ME rendelet egyes iparjogosítványok kiadásának korlátozásáról szóló 1510/1941. számú ME rendelet kiegészítéséről és módosításáról –, hogy az előbbi szabályozást az ország egész területére kiterjeszthették.

Iparjogosítvány kiadása iránti kérelmet ahhoz az elsőfokú iparhatósághoz kellett benyújtani, amelynek területén az új üzletet létesíteni kívánták. Így kiadhatott kiskereskedői közvetlen fogyasztói engedélyt olyan személy számára, aki maga keresztény volt, és három keresztény származású nagyszülőt tudott igazolni. Ez a rendelkezés tekinthető tehát az alapszabálynak. A 2700/1940. számú földművelésügyi miniszteri rendelet azonban korlátozásokat határozott meg az iparra jogosító rendeletek körében, amikor egyes engedélyek kiadásához az iparügyi, illetve a kereskedelmi miniszter engedélyét írta elő. Így az illetékes miniszter engedélyére volt szükség például a jogi személyek – részvénytársaságok, szövetkezetek és korlátolt felelősségű társaságok –, valamint közkereseti és betéti társaságok részére, továbbá a második zsidótörvényben felsorolt személyek részére,³⁸ a kézműves jellegű iparűzés szokásos kereteit meghaladó iparűzésre, az élőállat-kereskedésre. Az elsőfokú iparhatóság adhatott ki nagykereskedői iparengedélyeket a kereskedelmi és iparkamara meghallgatása után kizárólag olyan keresztény részére, aki három keresztény származású nagyszülőt tudott igazolni. Az iparigazolványok és iparengedélyek kiadásakor tehát az illetékes elsőfokú iparhatóság elsőként az iparosoknak és a kereskedőknek a zsidótörvény szempontjából történő minősítése tárgyában hozott határozatot, amely ellen jogorvoslatnak volt helye. Az elsőfokú iparhatóság határozatában

³⁸ 1939. évi IV. törvényeikk első szakaszának második és harmadik bekezdésében, valamint második szakaszának első és harmadik bekezdésében felsorolt személyek.

a zsidók részére kiadott érvényes engedélyek számát viszonyította az összes engedély számához, amely ellen felszólamlással lehetett élni a másodfokú iparhatósághoz. Ez egy különleges jogorvoslat volt, amelyre nem vonatkozott a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk, amely felülvizsgálatot biztosított volna.³⁹

Az iparosokra vonatkozó korlátozó rendeletek között a *színleges iparüzés* definícióját érdemes meghatározni. A vonatkozó rendelet – 5010/1942. számú ME rendelet a színleges iparüzés esetén az iparigazolvány, illetőleg az ipar-engedély visszavonásáról – nem határozta meg a színleges iparüzés fogalmát, nem tisztázta az eljárás módját és azt sem, hogy milyen eljárás szerint, hogyan vonhatták vissza az iparüzési engedélyt a hatóságok. Mindössze az iparhatóságnak biztosított jogot arra, hogy az ipar-engedélyt vagy az iparjogosítványt visszavonja olyan személytől, aki az ipar gyakorlását olyan személynek engedte át, akinek erre a fennálló jogszabályok alapján nem lett volna lehetősége, vagyis színleges iparüzést valósított meg. A visszavonást kimondó iparhatósági véghatározat jogerőre emelkedésétől számított három év alatt nem kaphatott új iparigazolványt olyan személy, akitől azt megvonták. Kivételes méltánylást érdemlő esetben az illetékes miniszter tehetett kivételt. A színleges iparüzésnek többféle meghatározása létezett. Az országgyűlés álláspontja szerint strómannak minősült az a személy, aki olyan – nem a képességének és tudásának megfelelő – állást vagy tisztséget vállalt, amelynek szolgálatával arányban nem álló javadalmazás járt. A jogi szakirodalomban található meghatározás szerint strómannak minősült az a személy, aki a jogszerűség látszatával személyesen fedezte másnak a fennálló rendelkezésekbe vagy azok szándékaiba ütköző tevékenységét.⁴⁰ A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara egyik fogalmat sem találta elfogadhatónak, ezért adott egy harmadik meghatározást. Nézete szerint álvállalkozónak minősült mindenki, aki másnak vállalkozói tevékenységét saját személyével leplezte. Üzleti tisztességbe ütközőnek tekintette a kamara az álvállalkozó magatartását akkor is, ha más személynek az erkölcsi vagy törvényes rend által tiltott vállalkozói tevékenységét saját személyével vagy üzleti magatartásával leplezte, mert a jogszabályok betartása állampolgári kötelesség, a jogszabályok pedig az erkölcsi rend részét alkotják. A kamara tehát tágabb

³⁹ GROSZMANN Frigyes – VÁRI Rezső: *Megengedett és színleges iparüzés, érdekeltség és munkavállalás a zsidótörvény korlátai között*. A szerzők kiadása. Budapest, Tábori Nyomda, 1942. 98.

⁴⁰ GROSZMANN–VÁRI i. m. 1942. 31.

definíciót adott a színleges iparúzésre, mert az 1939. évi IV. törvénycikk kijátszását célzó álvállalkozási tevékenységekre is kiterjesztette ezt a fogalmat.⁴¹

Ezzel tehát a jogkorlátozó rendelkezések körébe illesztette az egyébként ilyen jellegű szabályt nem tartalmazó 5010/1942. évi számú ME rendeletet. Ezt megelőzően már 1940-ben hozott korlátozó szabályokat a kereskedelemi miniszter a jogosulatlan iparúzés megtorlására, amely azonban kimondottan azokra az ügynökökre vonatkozott, akik ellen házalási engedély nélküli, – mert a jogkorlátozó törvény ezt megvonta tőlük – jogosulatlan házalás miatt lehetett kihágási eljárást indítani.⁴²

Mivel sem törvény, sem alacsonyabb jogszabály nem rendelkezett kimondottan a második zsidótörvény kijátszását célzó vállalkozási tevékenységekről, ezért meghatározó szerep jutott ebben a kérdésben is a közigazgatási gyakorlatnak, amely kialakította és pontosította a színleges iparúzés körébe tartozó magatartások körét. Színleges iparúzésre utalóként értelmezte a következő eseteket a közigazgatási gyakorlat. A ‘zsidónak’ nem minősülő iparosnál vagy kereskedőnél az áru beszerzését, eladását, a pénz kezelését, a könyvek vezetését, az üzlet, az üzem vagy a raktárhelyiség kulcsának az őrzését. Ide sorolták továbbá az alkalmazottak felvételét és elbocsátását, a munka beosztását, az áruk feletti rendelkezést, összességében tehát az üzlet vagy az üzem vezetését kizárólag vagy nagyrészt ‘zsidónak’ minősülő személy látta el.⁴³

Az Értelmiségi Munkanélküliség Ügyeinek kormánybiztosa utasításában közölte a kereskedőkkel és más vállalatokkal, hogy az 1939. évi IV. törvénycikk végrehajtása során hogyan kellett a zsidó vagy zsidónak tekintendő értelmiségi munkakörben foglalkoztatott alkalmazottak illetményét és létszámát csökkenteni. A minimális munkabérekéről kiadott törvényes rendelkezés értelmében sok esetben kellett zsidó alkalmazottak fizetését emelni annak érdekében, hogy az előírt minimális munkabért elérje.

A gazdaság területén az élelmiszer árusítására és készítésére is számos korlátozó rendelkezés született a honvédelmi törvény hatályba lépését követően és arra való hivatkozással. Így például jogszabály tiltotta meg a hústalan napok biztosítására a juhhús és juhhúskészítmények pénteki árusítását, forgalomba

⁴¹ Uo.

⁴² 76064/1940. számú KKM rendelete az 1939. évi IV. tc. 17. §-ának végrehajtása során elbocsátott ügynökök jogosulatlan iparúzésének megtorlásáról.

⁴³ GROSZMANN–VÁRI i. m. 1942. 32.

hozatalát és a vendéglőkben történő kiszolgálását.⁴⁴ Továbbá 1940 őszétől még a sajtókészítéshez is a földművelésügyi miniszter engedélyére volt szükség.

A tanulmány ezen részének zárásaként érdemes utalni a *fajvédelmi törvényre* is, amelynek szabályai önmagukban is drasztikusak voltak, de csak a rendeletekkel válhatott teljessé a fajvédelem a házassági jogban, illetve a büntetőjogban is. Ugyancsak Bölöny József a Magyar Nemzet 1941. januári számában a harmadik zsidótörvény végrehajtásával foglalkozó cikkében a következőképpen fogalmazott: „A köztisztviselőnek az a kötelessége, hogy a fennálló törvényt végrehajtsa. Hogy jó-e vagy rossz ez a törvény, az nem reá tartozik, rá csak az tartozik, hogy milyen törvény van érvényben, és hogy azt hajtsa végre. Ha mindenki maga oldja meg a harmadik zsidótörvényt, mégpedig úgy, ahogyan elképzei, az nem bürokrácia, hanem anarchia.”⁴⁵

2. Példák a helyi szintű végrehajtásra

A tanulmány második részében a helyi szintű végrehajtást egy megyén keresztül lehet végignézni, jelen esetben a Borsod megyei járás példáján keresztül vázoltam fel a korabeli a végrehajtási intézkedéseket és a szabályrendeleteket. A terjedelmi korlátok miatt ennek részleteire nem tudok kitérni, mindössze két példával mutatom be a helyi szintű végrehajtás egyes fázisait. Elsőként azt vizsgálom, hogy milyen lépésekben és milyen mértékben valósult meg a gazdasági diszkrimináció – a levéltári források segítségével ezt lehet a legjobban feltárni – a megyében, majd pedig a pajesz viselésére vonatkozó szabályozást ismertetem.

2.1. Gazdasági diszkrimináció

Elsősorban Miskolcon már az 1930-as évek közepén találkozunk jogkorlátozó rendelkezésekkel, így például, hogy a zsidó kereskedőknek a városvezetés megtiltotta a vasárnapi nyitva tartást. A gazdaság területén az *iparűzés korlátozása* érdekében Borsod megye valamennyi településéről pontos kimutatás készült a zsidó és nemzsidó iparosok arányáról. Az edelényi járásban a főszolgabíró 1940. március 19-én tett eleget a vonatkozó rendeletben foglalt előírásnak.

⁴⁴ Ez a rendelet nem irányult a zsidóság ellen. Érdemes megjegyezni, hogy a juh a kóser állatok közé tartozott és a péntek a vallásos zsidó családoknál a szombatra való készülődés, a bevásárlás napja.

⁴⁵ BÖLÖNY i. m. 147.

Jelentése tartalmazta az „iparjogosítványokkal rendelkezők faji megoszlását” településenként.⁴⁶ A levéltárban megtalálható az a lista is, amely tartalmazza a mezőcsáti „zsidónak tekintendő”, „zsidónak nem tekintendő és valamely kivétel alá eső iparosok és kereskedők” nevét és foglalkozását. A mezőcsáti járás főszolgabírója 1940. július 29-én adta ki 3722/1940. számú véghatározatát, amely megállapította a járás falvaiban a ‘zsidónak’ tekintendő iparosok akkori számarányát. A Borsod megyei alispán véghatározatában jóváhagyta a főszolgabírói felterjesztést. A vármegye alispánja 1940 októberében véghatározatában hagyta jóvá a főszolgabírónak mint elsőfokú iparhatóságnak a megállapításait a községenként összeírt ‘zsidónak’ minősülő iparüzőkről.⁴⁷

A *zsidónak minősülő kereskedőkre* vonatkozó korlátozások végrehajtása 1940-től kezdődően folyamatosan zajlott. Az alispán 1940 őszén kiadott bizalmas iratában hívta fel ismételten (!) a főszolgabírákat a zsidónak minősülő személyek vásári és piaci helyfoglalásának eltiltására.⁴⁸ Az iratok között található egy iparkamarai levél, amely tartalmazza az 1150/1941. számú ME rendelet egy részét. Ez a dokumentum kimondta, hogy a zsidó kereskedők a vásárokon, piacokon csak engedéllyel árusíthatnak, de a bevásárlást a rendelet nem korlátozta.⁴⁹ A kerületi kereskedelmi és iparkamara hatáskörébe tartozott ennek a – vásárlási tevékenység korlátozására vonatkozó – miniszteri rendeletnek⁵⁰ a továbbítása az érintett személyek részére.⁵¹ A mezőcsáti járás főszolgabírója 6315/1941. számú levelében arra hivatkozott, hogy az említett rendelet nem megfelelő és ellentmondásos, mert a zsidó kereskedők felvásárolják az árut a piacon, ezzel rontják a helyi közellátás színvonalát. A főszolgabíró sürgette az alispán állásfoglalását, illetve a rendelet módosítását úgy, hogy „a zsidó kereskedők, mint iparszerű vevők is kizárassanak a vásárokról és a piacokról.”⁵² Vagyis ebben a helyzetben az látható, hogy a főszolgabíró túlbuzgó volt a

⁴⁶ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IX. 201. 8970/1941. szám.

⁴⁷ A vármegye községeiben, a legtöbb esetben 15–25 százalékban állapította meg az alispán a ‘zsidó’ iparüzők arányát, míg a legnagyobb, 43 százalékos arány Mezőcsáton volt a dokumentum szerint. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IV.810/b. 24505/1943. szám.

⁴⁸ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. V.176. 70/1940. szám.

⁴⁹ Ennek a rendeletnek is volt külön a végrehajtására hozott újabb jogszabály, amely „szakmai és nemzeti megbízhatósághoz” kötötte és a második zsidótörvény korlátozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozónak határozta meg a búcsúkon való árusításra vonatkozó hatósági engedélyeket. 17200/1941. számú KKM rendelete a kereskedők és iparosok által vásárokon, piacokon és búcsúkon folytatott árusítás hatósági engedélyhez kötése tárgyában kiadott 1150/1941. számú ME rendelet végrehajtásáról.

⁵⁰ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IV.802/b. 13622/1941. szám.

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

rendeletek végrehajtásában és szigorításában. A miskolci járás főszolgabírája 1942. április 12-én kelt levelében intézkedett a zsidó kereskedők bevásárlási tevékenységének a megtiltásáról. Megtiltotta a zsidó kereskedők és bizományosok számára a községekben tartott napi és heti piacokon és vásárokon délelőtt 10 óráig szárnyas baromfi vásárlását. A községi elöljáróságoknak lehetőséget biztosított a főszolgabíró a csendőrség segítségül hívására is, amennyiben az említett szabályoknak nem tettek eleget.

Levéltári dokumentumok tanúskodnak a *cukorkereskedéssel* kapcsolatos korlátozásokról is a vármegyében. Miskolc városbírósa 1940 júniusában tájékoztatta a polgármestert a cukorkereskedői forgalmat szabályozó 59000/1940. számú KKM rendelet végrehajtásáról. Arra kérte ebben a levélben a bíróság a polgármestert, hogy a mellékletként csatolt kimutatásban szereplő személyeket jelölje ki kiskereskedőknek. Tartalmazta továbbá a levél azt is, hogy a kiskereskedőnek jelölt személyek a Baross Szövetség tagjai közül, valamint a Szövetséghez nem tartozó olyan személyek közül kerültek ki, akik nem tartoztak a második zsidótörvény hatálya alá, tehát nem voltak zsidónak tekintendők.⁵³ Bár a levélhez mellékelte kimutatást nem találtam meg a levéltárban, mégis önmagában is fontos dokumentumként értékelhető ez az irat, hiszen a második zsidótörvény helyi szintű végrehajtásának megvalósításáról tanúskodik.

W. Béla fűszerkereskedő levélben fordult Miskolc polgármesteréhez azzal a kéréssel, hogy üzletében engedélyezze a cukor árusítását, amely érvelése szerint közérdeket szolgált és a „szegény néposztálynak” megfelelő helyen és közel biztosítana lehetőséget a cukor megvásárlására. A levélben a kérelmező tájékoztatta a polgármestert, hogy a miskolci bíróság határozatban állapította meg, hogy a második zsidótörvény alól mentesült, és a pénzügyminiszter kiadta számára az italmérési engedélyt. A polgármester a fennálló rendelkezésekre hivatkozással megtagadta W. Béla számára a cukorárusítási engedély megadását. Érdekessége az ügynek, hogy bár a kérelmező elvileg mentesült a jogkorlátozó törvény hatálya alól, és nem volt zsidónak tekintendő, ennek ellenére a cukorárusítás lehetőségét megvonta tőle az illetékes elsőfokú hatóság. A polgármester határozatát a kérelmező mellett továbbították a közlélmelési ügyosztálynak, a városi bíróságnak és az elsőfokú iparhatóságnak is.⁵⁴ Szintén a cukor árusításával függ össze az a dokumentum, amelyben G. Sámuel cukorárusítási engedélyt kérték a polgármestertől levelükben a fűszerüzlet vevői, akiknek G. Sámuel egy hónapos kamatmentes hitelt biztosított, hogy ezzel segítsen nehéz

⁵³ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IV. 802/b. 5186/1942. szám.

⁵⁴ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IV. 802/b. 25606/1942. szám.

anyagi körülményeiken. A dokumentum a polgármester diszkrecionális döntési jogosultságáról és a jogorvoslati lehetőségek hiányáról is tanúskodik. Mintegy ötven ember írta alá a kérelmet, amelyet a polgármester elutasított. Érvelése szerint a vonatkozó rendeletek biztosították a törvényhatóság első tisztviselőjének kizárólagos jogosultságot annak megállapítására, hogy mely kiskereskedők rendelkezhetnek cukorárusító joggal. Jelezte továbbá elutasító válaszelevelében a polgármester, hogy a vonatkozó jogszabály szükségrendeletnek minősül, amely a cukor forgalmának a korlátozását tartalmazta, és amely ellen nem volt helye fellebbezésnek.⁵⁵ A cukorfogyasztás korlátozására a vonatkozó földművelésügyi rendelet szerint kiterjedt a lakodalmakra, rendkívüli alkalmakra, estélyekre is. A rendelkezésre álló dokumentumok jól illusztrálják a cukorkereskedés korlátozásának példáján keresztül, hogy az országos szintű szabályokban foglaltak végrehajtásában jelentős szerep jutott a helyi vezetőknek is, akiknek sokszor az alacsonyabb szintű jogforrások biztosították széleskörű, kizárólagos döntési jogot.

1941/1942 fordulójára életbe léptek a második zsidótörvénnyel összefüggő, gyakorlatilag a kereskedelem minden ágazatára érvényes korlátozó rendeletek. A közellátási miniszter „összhangba hozta” a második zsidótörvény rendelkezéseivel a zsír forgalmazását, a textil-nagykereskedelmet, a mosószappan kereskedői forgalmát, a szénkereskedelmet, a lisztkereskedést.

Látható tehát, hogy a *gazdasági diszkrimináció* fokozatos lépéseire Borsod vármegyében hogyan került sor: 1940 végén a helyi tűzifa kereskedőktől vonták meg az engedélyeket, 1940-től kezdve folyamatosan megtagadták a ‘zsidónak’ minősülő bornagykereskedők üzleti bérleteik meghosszabbítására vonatkozó kérelmét. Az italmérési engedélyeket a miskolci pénzügyi igazgatóság a rendeletekben foglaltaknak megfelelően vonta vissza, hasonlóan a trafikengedélyek jelentős részéhez. Megtiltották a dohányárusítási jogot a zsidónak minősülő kocsmárosoktól, vendéglősöktől és kávésoktól, továbbá megvonták tőlük a kegytárgyárusítás jogát is.⁵⁶

Yehuda Don elemezte, hogy a törvényhozás szelektív módon érintette az egyes foglalkozási csoportokat, és így a gazdaságra gyakorolt hatása is eltérően alakult.⁵⁷ A zsidótörvények a zsidónak minősített személyek, ‘a zsidó konkurencia’ kizárását célozták, azonban szó szerinti alkalmazásuk a gazdaság

⁵⁵ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IV. 802/b. 26912/1940. szám.

⁵⁶ Csíki Tamás: A holocaust Borsod vármegyében. *Új holnap*, 49. évf., 2004/3. 153.

⁵⁷ Don YEHUDA: The Economic Effects of Antisemitic Discrimination: Hungarian Anti-Jewish Legislation 1938-1944. *Jewish Social Studies*, vol. 48., no.1. Winter, 1986. 447–465.

összeomlását jelentette volna. A jogszabályokat így nem hajtották végre teljes egészében, csak 'szelektíven'.⁵⁸ Az alacsonyabb szintű jogszabályok alapján kirajzolódik egy kép a gazdaság területére vonatkozó jogi normák jellegéről és céljáról, amely a helyi szintű végrehajtásban teljesebbé válhat.

2.2. Zsidófürdő mint közigazgatási jelzés

A helyi szintű végrehajtásra egy másik példa a pajesz viselésével kapcsolatos. A pajesz viselésének szabályozásával kapcsolatban felmerült a jogi szabályozás „igénye” a Társadalmi Egyesületek Szövetségétől. A kormányzóbiztos egyértelműen nem javasolta a miniszterelnöknek a beavatkozást ebbe az ügybe. Azzal érvelt, hogy a „zsidófürdő” hordásának megtiltása nem faji, hanem vallási kérdésnek minősül, tehát nem tartozik az állami szabályozás körébe, így ebbe az állami hatóságoknak beleszólási joguk nincs.⁵⁹ Az ügy ezzel nem ért véget. Megjelent a miskolci tiszti főorvos állásfoglalása, amelyben nem egészségügyi, hanem politikai kérdésként határozta meg a hajfürdő lenyíratását. Ezért tartotta fontosnak, hogy az érvényes miniszteri rendeletek hatályát a 'zsidókra' is terjesszék ki.⁶⁰

Egy hónappal később a Borsod vármegyei törvényhatósági bizottságon is napirendi pontként szerepelt a „probléma”, amellyel kapcsolatban véghatározatban a belügyminiszterhez fordultak a rendeleti szabályozás érdekében. Indokolásukban pedig kifejtették, hogy szabályrendeletet a kérdésben azért nem alkothattak, mert a hajfürdő viselésének megtiltása magasabb szintű jogszabályokba, így a jogforrási hierarchiába ütközött volna.⁶¹ Itt tehát a helyi közigazgatási szerv sürgette az illetékes minisztert a jogalkotásra.

Országos szintű következtetést a helyi közigazgatásnak a jogkorlátozás végrehajtásában betöltött szerepéről nem is lehet levonni, de a választott megyére vonatkozó dokumentumokat vizsgálva megállapítható, hogy a helyi közigazgatás több esetben gyorsította a törvényekbe foglalt diszkriminatív folyamatot.

⁵⁸ KARÁDY i. m. 1997. 280.

⁵⁹ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára. K28. 24652/1940.

⁶⁰ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár. IV. B. 810/b. 58/1940. szám.

⁶¹ Ez a törvény az 1895. évi XLIII. törvénycikk volt, amely szerint senkit nem lehetett törvényekbe, vagy közérkölciségbe nem ütköző vallási szertartásában akadályozni. Valamint hatályban volt a 244700/1938. számú belügyminiszteri rendelet is a tettség elleni védekezésről, amely azonban nem szabályozta a fenti kérdést.

3. A kormányzó és a negatív jogalkotás

A tanulmány utolsó részében annak a kérdésnek a megválaszolására teszek kísérletet, hogy a kormányzó milyen szerepet játszott a negatív jogalkotásban. Püski Levente mutatott rá arra, hogy bár a korabeli köztudatban és az utókor számára Horthy Miklós a vizsgált időszaknak a meghatározó, sőt szimbolikus személyisége volt, mégsem pontos a Horthy-korszak meghatározás, mivel nem a kormányzó hozta létre a rendszert és nem is ő működtette.⁶²

Negatívumként említhető, hogy a törvények alapvető koncepciójának kialakításában szerepe volt a *kormányzóval történt egyeztetésnek* is. Másképpen fogalmazva, nem találtam arra példát, hogy Horthy Miklós élt volna jogszabály adta lehetőségével – tehát a vétőjoggal – a zsidótörvényekkel összefüggésben. Ezzel nem akadályozhatta volna meg a zsidótörvények hatályba lépését, de legalábbis késleltethette volna azok megalkotását. Mi lehetett ennek oka? Bibó István „Zsidókérdés Magyarországon 1945 után” című tanulmányában foglalta össze a zsidótörvényekkel kapcsolatos korabeli (hivatalos) nézetek lényegét.⁶³ Eszerint a németek és az antiszemita jobboldal követeléseit kellett kielégíteni, a zsidótörvények sora eszerint a „kisebb rossz” volt a zsidók számára. Horthy is ezt az álláspontot képviselte. Bibó mutatott rá arra is, hogy ez akár igaz is lehetett volna, de pontosan az ellenkezője történt, mert a második zsidótörvény túlment egy bizonyos minimumon, amit új és új zsidótörvényeknek kellett követniük. Bibó szerint „Így a zsidók ellen való törvényhozás nem kifogta, hanem megdagasztotta a jobboldal vitorláiban a szelet, s nem elhárította a véres zsidóüldözés veszélyét, hanem ‘legális’ formák között hozzászoktatta a magyar társadalmat a zsidóknak az emberi méltóság közös sáncaiból való kirekesztéséhez.”⁶⁴

Másrészt megemlíthető Horthynak a negatív jogalkotásban betöltött szerepével kapcsolatban az is, hogy a Hitlerrel való tárgyalások alkalmával visszautasította a zsidók sárgacsillaggal való megjelölését és további szigorúbb törvények megalkotását a már megalkotott törvényekre hivatkozva egészen 1943-ig.

1943. május 7-én kelt, Hitlerhez írt levelében azonban már a következőképpen fogalmazott a kormányzó a zsidótörvényekkel kapcsolatban: „[...] annak idején én voltam az első, aki szót emelt a zsidók destruktív magatartása ellen, és azóta megfelelő intézkedéseket tettem befolyásuk visszaszorítására. [...] A zsidók

⁶² PÜSKI Levente: *A Horthy-rendszer*. Budapest, Pannonica, 2006. 6.

⁶³ BIBÓ István: Zsidókérdés Magyarországon 1944 után. In: *Bibó István összegyűjtött munkái*. 2 kötet. Bern, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem kiadása, 1982. 391–510.

⁶⁴ BIBÓ (1982) i. m. 393.

fokozatos kikapcsolására vonatkozó további intézkedések folyamatban vannak, s amint meg lesznek teremtve elszállításuk feltételei, ezt végre is fogjuk hajtani. [...] Az országban semmi sem történhet akaratom ellenére, és én minden körülmények között fenn fogom tartani a nyugalmat és rendet.”⁶⁵ A zsidótörvények és a rendeletek egyre lehetetlenebbé tették az érintett személyek sorsát.

A német megszállás utáni időszak kezdetén, az 1944. március 29-én tartott minisztertanácsi ülésen az igazságügy-miniszter jelezte, hogy az eddig meghozott kormányrendeleteket, amelyeket az ún. 42-es, illetve 46-os bizottság elé kellett tární, előzetes hozzájárulás céljából a kormányzónak be kellett mutatni.⁶⁶ Ezt követően azonban – mutatott rá a miniszter – a miniszterelnök szerint a kormányzó „szabad kezét” adott a kormánynak a további rendeletek meghozatalára.⁶⁷ A minisztertanácsi jegyzőkönyv 66. pontja szerint „[...] a kormányzó úr őfőméltósága az összes zsidórendeletekre vonatkozólag szabad kezét adott az ő vezetése alatt álló kormánynak, és ezek tekintetében nem akar befolyást gyakorolni.”⁶⁸

Horthy tehát lemondott törvényben rögzített jogáról, hogy a kormányrendeleteket kibocsátásuk előtt előzetesen be kellett hozzá terjeszteni, és csak a zsidókat érintő jogszabályokat nem akarta látni. 1944 júniusában Sztójayhoz írt levelében Horthy a következőképpen fogalmazott: „[...] e kormánynak adott kényszerhelyzetben számos olyan intézkedést is kell tennie, amelyeket nem tartok helyesnek, s amelyekért nem vállalhatom a felelősséget. Ezek között az intézkedések között szerepel a zsidókérdésnek nem a magyar gondolkodásmódnak, a magyar viszonyoknak és ezekhez képest a magyar érdekeknek megfelelő kezelése.”⁶⁹

Mindezek mellett nem lehet vitatni Horthy Miklós – ahogy Karsai László fogalmazza – „bűnsegédi” szerepét a zsidótörvények meghozatalában, majd a vidéki zsidóság deportálásában.⁷⁰

⁶⁵ SZINAI Miklós–SZŰCS László: *Horthy Miklós titkos iratai*. Budapest, Kossuth, 1965. 392–397.

⁶⁶ BENOSCHOFKY–KARSAI i. m. 50.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ SZINAI–SZŰCS i. m. 450.

⁶⁹ Uo. 451.

⁷⁰ <http://beszelo.c3.hu/cikkek/horthy-miklos-1868%E2%80%93931957>.

Összegzés

A jogkorlátozó rendelkezések megvalósításában, foganatosításában a közigazgatási szerveknek jelentős, sok tekintetben meghatározó szerep jutott. Egyrészt azért, mert a konkrét utasításokat tartalmazó alacsonyabb szintű jogforrásokat, a jogkorlátozás gyakorlati megvalósulásának előírásait tartalmazó rendeleteket a miniszterelnök és az egyes minisztériumok alkották meg. Ezekben a jogforrásokban találjuk meg a részletszabályokat, az eljárások menetének egyes fázisait, az eljáró hatóságokat, továbbá ezek a rendeletek tartalmazták azokat az iratmintákat is, amelyek a törvények végrehajtásához és gyakorlati megvalósulásához nélkülözhetetlenek voltak. A rendeletek helyi szintű végrehajtásáról szóló dokumentumokon szinte lépésről lépésre nyomon követhető a (gazdasági, jogi, társadalmi) diszkrimináció megvalósítása. A törvényhatósági rendelkezések – gyakran messze túllépve az országos rendeleteket – szabályozták a helyi viszonyokat. A végrehajtás részleteit a minisztériumok megyei szakszervei állították össze, a rendeleteket a főispánok kapták meg, és ők voltak azok, akik hivatalból értesítették a rendőrséget, a csendőrséget, a helyi képviselői szerveket és a bizottságokat. Az alispánok a belügyminisztériumtól kapták meg a miniszterelnöki rendeleteket a végrehajtási utasítással együtt. Ők ezeket önálló alispáni körlevelek formájában közölték a helyi közigazgatással. Bár országos szintű következtetés nem vonható le, annyi mégis megállapítható a választott megyét vizsgálva, hogy a helyi közigazgatás több esetben gyorsította a törvényekbe foglalt diszkriminatív folyamatot.

Március 19-ét követően azonban lényegében minden megváltozott, de a kontinuitás látszata mégis megvolt, amely elsősorban a helyi közigazgatás szempontjából bírt jelentőséggel.⁷¹ A „zsidórendeletek” a zsidóellenes, a minisztertanács által hozott jogszabályokat jelentették. Ezeknek a rendeleteknek a jelentős része végrehajthatatlan lett volna az 1938 és 1942 között megalkotott huszonegy zsidótörvény, és az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotása és végrehajtása nélkül. A rendeletek törvényességének látszatát a honvédelmi törvényben biztosított kivételes hatalommal biztosították, így ezeket a helyi szervek többsége törvényesnek tekintette.⁷² A „szigorúan bizalmas” jelzésű (így a gettósítást előíró is) rendeletek esetében semmilyen törvényre hivatkozás nem történt. Mindebből tehát levonható az a következtetés, hogy a jogfolytonosság

⁷¹ Randolph L. BRAHAM – Brewster S. CHAMBERLAIN: *The Holocaust in Hungary: Sixty Years Later*. Columbia University Press, 2006. 391.

⁷² BRAHAM–CHAMBERLAIN i. m. 391.

nem szakadt meg a német megszállással, hiszen a korábban keletkezett jogszabályok, így a rendeletek is alapul szolgáltak a sárga csillag viseléséhez, és a deportáláshoz.

A tanulmányt Bibó Istvánnak a gondolataival zárom, illetve inkább továbbgondolásra szánom: a magyar hivatalnoki karon belül Bibó István két csoportot különböztetett meg: egyrészt egy hatalmaskodó, dilettáns, emberi méltóságot nem tisztelőt, másrészt az ettől jogtisztelete, szakszerűsége és lelkiismerete alapján teljes mértékben különböző „európai” csoportot. Ez utóbbi része a hivatalnoki rendszernek Bibó álláspontja szerint a zsidótörvények végrehajtását a jogrend és a jogbiztonság keretei között próbálta megvalósítani, legalábbis a német megszállásig.⁷³

⁷³ BIBÓ i. m. 400.

VÁLASZTÁS, BEHÍVÁS, KINEVEZÉS: TERÜLETVISSZACSATOLÁSOK ÉS A MAGYAR PARLAMENT 1938–1942 KÖZÖTT

PÜSKI Levente
egyetemi docens (DE BTK)

Az első bécsi döntéssel vette kezdetét az a folyamat, melynek eredményeképp megkezdődött a trianoni békében megállapított határok felülvizsgálata. Magyarország 1938 és 1942 között négy revíziós sikert tudott felmutatni, melynek következtében az ország területe és népessége látványosan – 84,53, illetve 57,54%-al – megnőtt. A politikai sikerek mögött ugyanakkor az az alapelv húzódott meg, miszerint Magyarország nem hódítani kíván, hanem a Trianonban elvesztett országrészek visszaszerzésére törekszik. Ebből következően a kormányzat minden alkalommal nagy hangsúlyt fektetett az adott területnek az anyaországgal történő gazdasági, társadalmi és jogi reintegrációjára.¹ Utóbbi viszont az adott országrész parlamenti képviselőinek a biztosítását is magába foglalta, ami meglehetősen összetett és többféle kérdést felvető kihívást jelentett a magyar állam vezetői számára.

Látszólag bonyolította a helyzetet, hogy a magyar parlament 1927 óta két-kamarás formában működött, s a parlamenti részvételt valamilyen formában mindkét testületben biztosítani kellett, a felsőház azonban kevés fejfájást okozott a kormánypolitikusok számára. Bár a második kamara létrehozását az 1926. évi XXII. törvénycikk rögzítette és egyúttal meghatározta annak alapstruktúráját is, a konkrét összetételt illetően időről időre változtatásokra, bővítésekre került sor.

¹ Ennek folyamata Észak-Erdély esetében tekinthető a leginkább feltártnak. ABLONCZY Balázs: *A visszatért Erdély 1940–1944*. Budapest, Jaffa, 2011. BÁRDI Nándor: A múlt, mint tapasztalat. A kisebbségből többségbe került erdélyi magyar politika szemléletváltása. 1940–1944. *Limes*, 2006/2. 43–70. CSILLÉRY Edit: Közalkalmazottak és tisztviselők Észak-Erdélyben a második bécsi döntést követően. *Limes*, 2006/2. 73–90. SIMON Zsuzsanna: Erdély köz- és szakigazgatása a második bécsi döntés után. *Regio*, 1995/4. 60–82.

Egy-egy társadalmi szervezet úgy jutott felsőházi képviselőhöz, hogy azt külön törvény rögzítette, szabályozva egyúttal a bejutás metódusát is. Így az Országos Magyar Gazdasági Egyesület és a Gyáriparosok Országos Szövetsége közvetett módon vehetett részt a felsőház munkájában, oly módon, hogy a két egyesület jelöltjeiből a kormányzó nevezett ki két-két személyt a felsőházba.² 1938-ban mintegy magától értetődően kínálta magát a lehetőség, hogy a felvidéki területek képviselőjét is a fentihez hasonlóan, a kormányzó személyének a bekapcsolásával oldják meg. Azon túl, hogy technikailag egyszerűen lebonyolítható eljárásról volt szó – a kormányzó a miniszterelnök javaslata alapján hozta meg döntését, amit a felsőház elnöke azután bejelentett a plénum előtt –, a döntés bizalmat és elismerést is kifejezett Horthy személye iránt, ilyen értelemben tehát egyfajta államfői tekintélyerősítő lépésnek is tekinthető. Ugyanakkor a vonatkozó törvényjavaslat azzal a szándékkal készült, hogy a kormányzói kinevezés csak átmeneti megoldás lehet, és nem pótol egy olyan átfogó rendezést, amely kiterjed mindazon kategóriákra, melyek révén összeállt a felsőház tagsága. A mondottak alapján az országgyűlés két háza 1938 novemberében a visszacsatolást közjogiilag is rögzítő törvényjavaslat részeként villámgyorsan letárgyalta és elfogadta a reformot, olyannyira, hogy a törvényhozók még azon is nagyvonalúan átsiklottak, hogy tárgyi hibák kerültek be a javaslat indoklásába.³

Az 1938: XXXIV. tc. 3§ az eredeti 40-ről 44-re emelte fel az államfő által kinevezhető személyek számát, ami 4 fős képviselőt jelentett az adott országrésznek. A második kamara november 12-i ülésén fogadta el a javaslatot,⁴ a gyakorlati megvalósítás azonban mégis késett, annak ellenére, hogy a személyeket illetően tartalmi megkötés nem volt, tehát Horthy lényegében bárkit kinevezhetett az intézménybe. Szüllő Géza, a két háború közötti csehszlovákiai magyar kisebbség egyik vezetője ugyan már december 3-án elfoglalta a helyét a testületben, a másik három személy azonban csak 1939. február 4-én tehetett meg ugyanezt.⁵

² PÜSKI Levente: *Társadalmi érdekképviselet és konzervativizmus*. Debrecen, Kossuth Egyetemi, 1996. 26–27.

³ Eredetileg az államfői kinevezések a 2. §-ban lettek rögzítve, ami a képviselőház bizottsági módosítását követően egy új 3. §-ba került, így viszont teljesen elcsúszott az indoklás második része. Képviselőházi Irományok /továbbiakban KI/, 1935–1939. XII. k. 32. Felsőházi Irományok, /továbbiakban FI/ 1935–1939. IX. k. 6.

⁴ Felsőházi Napló, /továbbiakban FN/ IV. k. 7.

⁵ FN 1935–1939. IV. k. 65.

1939-ben szinte magától értetődőnek tűnt, hogy Kárpátalja esetében átmenetileg hasonló módon oldják meg a kérdést,⁶ s az országegyesítést kimondó 1939: V. tc. két helyet biztosított a területnek. Egy évvel később, az 1940. évi XXVI. tc. újabb 12 fővel emelte meg az államfői kinevezettek számát, amikor is Észak-Erdély és Székelyföld közjogi viszonyainak a rendezése volt terítéken, 1941-ben pedig – XX. törvénycikkkel – a Délvidék jutott 4 helyhez a felsőházban. A folyamat következtében elvileg összesen 22-en foglaltak helyet a második kamarában a visszacsatolt területek lakossága nevében, ami azonban ténylegesen 19 személyt jelentett. Erdély esetében ugyanis nem töltöttek be minden helyet. A kinevezések politikai téren igazodtak ahhoz a felsőházi hagyományhoz, miszerint a testületbe nem elsősorban párthovatartozás alapján kerülhetett be valaki. A kiválasztásnál láthatóan három fő szempont érvényesült. Egyrészt mindegyik esetben legyen közöttük olyanok, akik korábban aktív szerepet vállaltak a helyi magyar mozgalmak vezetésében, másrészt a társadalom felső és középső rétegeihez tartozó személyek nyertek államfői kinevezést. A Délvidék esetében, amely szépen prezentálta a fentieket, ez úgy valósult meg, hogy Ágoston Sándor református püspökre, Welker Keresztély birtokosra, Sánta György orvosra és Krámer Gyula gyárosra esett a választás, s közülük utóbbi kettő a kisebbségi politizálás prominens alakjának is számított. Harmadrészt ügyeltek arra, hogy a kinevezettek politikai habitusa, világnézete lehetőleg illeszkedjen a felsőház konzervatív arculatához. Ilyen értelemben nem véletlen, hogy 1938 végén a jobboldali radikalizmus felé is nyitni kész Jaross Andor képviselő, míg a bethlenista konzervatívokhoz közel álló Szüllő Géza felsőházi tag lett.⁷

A tárgyalt megoldás azonban nem feleltethette, hogy általa a visszacsatolt országrészek csupán erősen korlátozott mértékben – rendszerint néhány törvényhozóval – vehettek részt a második kamara munkájában, ami felvetette egy átfogó rendezés szükségességét is. Annak ellenére, hogy a kinevezések életfogytiglan szóltak, és a vonatkozó törvények sem tartalmaztak semmilyen konkrét előírást vagy határidőt, az állami vezetés részéről elvileg megvolt a szándék a kérdés rendezésére. Miután a terület-visszacsatolásoknál a kormány-

⁶ Ezt látványosan demonstrálta, hogy a vonatkozó javaslat június 22-én érkezett meg a felsőházhoz, amit a testület – a házelnök kezdeményezésére – még ugyanazon a napon sürgősséggel, a bizottsági tárgyalást mellőzve tárgyalt le. FN 1939. I. k. 18.

⁷ Ugyanebbe a vonulatba illeszkedett bele az, hogy 1940 őszén Bánffy Miklós – Bethlen István hajdani munkatársa – szintén a második kamarában kapott helyet.

zati politika – különösen Teleki Pál miniszterelnöksége idején⁸ – hangsúlyosan figyelt a történelmi egyházakra, nem véletlen, hogy az ő helyzetük újraszabályozása került leghamarabb előtérbe. Az eredeti felsőházi törvény 5 §-a – éppen az esetleges jövőben változásokra tekintettel – ugyan rögzítette, hogy az ott nem szereplő azon tisztségek felelése esetén, melyek 1918 előtt főrendiházi tagsággal bírtak, a tagsági jog a felsőházban is biztosítva lesz. Ennek ellenére az erdélyi részek integrálásáról szóló törvényjavaslattal egyidejűleg a kormányfő egy másik reformot is az országgyűlés elé terjesztett,⁹ melyet a parlament a szokásos gyorsasággal el is fogadott. Az 1940: XXVII. tc. általában véve a „keresztény vallásfelekezetek” felsőházi helyeiről szólt, de elsősorban abban hozott újdonságot, hogy – konkrétan felsorolva – hivatali pozícióhoz kötött tagságot biztosított a visszacsatolt országrészek egyházi vezetőinek, melynek köszönhetően a történelmi egyházak szerepe az intézmények belül még hangsúlyosabbá vált. Eredetileg összesen 33 személy nyert ily módon helyet az intézményben, ami 1940-ben 15 fővel nőtt gyarapodott, miután azonban az izraelita felekezetektől megvonták a felsőházi képviselést, ténylegesen 46 személyt foglalt magába. Báz az eredeti arányok néhány esetben érzékelhetően módosultak, a zsidó lakosságot kivéve, amely a változás egyértelmű veszteségnek tekinthető, a felsőházi pozíciók nagyjából a lakosság felekezeti megoszlásához is igazodtak.¹⁰

A vallásfelekezetek képviselése a felsőházban, 1927–1940¹¹

Év	katolikus	református	evangélikus	unitárius	görögkeleti	izraelita
1927	19	6	4	1	1	2
1940	28	10	5	1	2 ¹²	0

A megkezdett folyamatot 1942-ben a Kállay-kormány fejezte be egy átfogó rendezéssel, melynek formai indokát az jelentette, hogy az országgyűlés két háza közötti létszámarányok teljesen eltolódtak a képviselőház irányába. Az újabb reform /1942. évi XXI. tc./ részeként a legtöbb kategóriánál – az egy-

⁸ Erdélyben – az általános gyakorlatnak megfelelően – először katonai közigazgatás bevezetésére került sor, s jellemző módon Teleki arra intette a kijelölt tisztviselőket, hogy véleményük kialakításánál elsősorban az egyházak véleményét vegyék tekintetbe. ABLONCZY Balázs: *Teleki Pál*. Budapest, Osiris, 2005. 465–466.

⁹ KI 1939–1944. V. k. 30.

¹⁰ A katolikus egyház esetében inkább az 1940-es helyzet felelt meg a lakossági arányszámoknak.

¹¹ A táblázat az 1926: XXII. tc. és az 1940. XXVII. tc. alapján készült.

¹² A törvény szerint az egyik görög keleti püspök kormányzói kinevezés révén foglalhatott helyet a második kamarában.

házakat és az érdekképviselői szervezeteket kivéve – megnövelték a helyek számát, amit a törvényhatóságoknál strukturális átalakítással is összekötöttek. Így utóbbiak a korábbi 76 helyett 126 fős részt kaptak, az arisztokratákét 38-ról 44-re, a kormányzói kinevezettekét pedig további 25 fővel felemelték. A két szerkezeti reform következtében az újonnan visszakerült területek főleg a hivatal alapján bejutóknál, valamint a törvényhatóságok küldötteinél jutottak további pozíciókhoz, úgy, hogy a Horthy által korábban kinevezettek is megtarthatták tagsági jogukat. Mindez nem csupán elméleti lehetőségként állt fenn, ugyanis a törvényjavaslatot az országgyűlés 1942 őszen tárgyalta le, s a választásokat már ugyanezen év decemberében meg is tartották. A Kállay-kormány határozottságát és tettekrekesztségét erősítette, hogy a felsőházi reform kapcsán nem kellett politikai bonyodalmaktól – főleg a szélsőjobboldali irányzatokkal való küzdelemtől – tartani: a választások mindenhol rendben, bár élénk társadalmi vitáktól kísérve zajlottak le,¹³ de nem veszélyeztették a testület alapvetően konzervatív jellegét.

A második kamara tényleges létszáma, miután rendszerint nem töltötték be minden helyet, valamivel kisebb volt a törvényileg rögzített keretszámoknál, de ha a valós helyzetet vesszük alapul, akkor is jelentős létszámgyarapodásra került sor. Amíg ugyanis 1938 közepén a második kamarának 235 tagja volt, addig 1943-ban már 351. Egyetlen kérdés maradt rendezetlen, a nemzetiségek képviselete. A felsőház szervezési elvei között eredetileg nem szerepelt ilyen kategória és formailag a második világháború alatti reformok sem biztosították jelenlétüket az intézményben. Ennek ellenére részben az egyházi vezetőknel, részben a kormányzó által kinevezetteknel mintegy féltucat olyan személy is tagja lett a testületnek, akiket – egyfajta pótlékképpen – a nemzeti kisebbségek képviselőinek is lehetett tekinteni.¹⁴

Egyes szélsőjobboldali politikusok már a 20-as évek közepén felvetették, hogy a képviselőházat érdekképviselői alapokra kellene helyezni,¹⁵ majd a korporatív irányú átszervezés eszméje a 30-as évek végétől még erőteljesebben jelentkezett, de gyakorlati megvalósítására a korszakban soha nem került sor.

¹³ Tóth László: Erdélyi szellem – népi politika (Egy székelyföldi törvényhatóság felsőházi tagválasztása a második bécsi döntés után). *Valóság*, 2009/3. 64–65.

¹⁴ Ide sorolható német részről Molitoris Károly és Welker Keresztély, a románság részéről Hossu Gyula görög katolikus püspök, míg a ruténokat Ilnczky Sándor görög katolikus nagyprépost és – 1943-tól – Demjanovich Péter esperes képviselte.

¹⁵ Eckhardt határozottan bírálta az általános titkos választójogot, az általa kuriálisnak nevezett rendszer mellett foglalt állást és hozzátette, ha „a foglalkozási áganként megszervezett magyar társadalom vesz részt a választójogban, külön és jobb képviseletet nyer a magyar nemzet, mint ahogyan a mai rendszerben történik.” *Nemzetgyűlési napló, 1922–26. XXXII. k. 177.*

Bár a választási rendszer demokratikus oldalról nézve számos hiányossággal – nyílt, voksolás, jogosultak szűk köre, pártok közötti egyenlőtlen versenyhelyzet stb. – rendelkezett, a korszak folyamán végig a közvetlen választás jelentette a legfőbb, sőt sokáig az egyetlen szervezőelvet. Ebből logikusan az következett volna, hogy az első bécsi döntést követően a felvidéki részekben is parlamenti választásokat tartsanak, ami azonban rövid távon több okból is nehezen megvalósíthatónak tűnt. Egyrészt a kormányzat idejét és energiáit lekötötték azok az igazgatási-szervezési feladatok, melyek a kérdéses területnek az anyaországba való beintegrálását célozták. Másrészt komoly dilemmát jelentett, hogyan lehetne az egymástól jelentős mértékben eltérő magyar és csehszlovák választási szisztémát összehangolni. Pontosabban korábban Csehszlovákiában jóval szélesebb választójog volt érvényben.¹⁶ Ha tehát ezt meghagyják, akkor az országon belül kétféle jogrend lenne érvényben, ha viszont a Felvidéken is a magyar választójogot vezetik be, akkor az államváltás a lakosság egy része számára egyértelmű jogfosztást eredményez, a magyar kormány pedig láthatóan egyiket sem szeretne volna felvállalni. Ezért az ügy rendezése egyelőre ad acta került és valamilyen gyorsan keresztül vihető, viszonylag konfliktusmentes, de átmeneti jellegű megoldást kellett találni.¹⁷ Ráadásul, mivel alkotmányjogi kérdésről volt volt, a szabályozást törvényi úton kellett keresztül vinni.

A felvidéki területekkel való egyesülést kimondó törvény 2§-a (1938: XXXIV. tc.) végül úgy rendelkezett, hogy a miniszterelnök indítványára az országgyűlés két háza hív be tagokat. Pontos létszám ugyan nem lett megszabva, az viszont igen, hogy csak azok lehetnek ily módon törvényhozók, akik a csehszlovák éra alatt szenátorok, nemzetgyűlési vagy tartománygyűlési képviselők voltak. A törvényalkotók szándéka tehát egyértelműen megragadható abban, hogy a kiválasztás azok körére korlátozódjon, akik korábban vállalták a politikai küzdelmet a kisebbségi magyarságért. Ez a módszer a gyorsaság követelményének is maximálisan megfelelt. Az Imrédy-kormány a törvényjavaslatot 1938. november 8-án nyújtotta be a képviselőházhoz, s az országgyűlés annak tárgyalását – példátlan módon – egyetlen nap alatt letudta. A képviselőház a vitát november 12-e délelőttjén bonyolította le, délután a harmadszori olvasás érdekében még egy ülést tartott, még aznap a felsőház is pár órán belül végzett a maga feladatával, így a javaslat mehetett tovább az államfőhöz aláírás végett.¹⁸

¹⁶ A magyar választójog nemzetközi összevetésére: Hirata TAKESI: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 1993/11. 54–60.

¹⁷ Szintén a gyorsaság szempontját emelte ki: HORVÁTH Lajos: *Kárpátalja képviselete a magyar országgyűlésben 1938–1945*. Budapest, Tarsoly, 2002. 25.

¹⁸ KN 1935–1939. XX. k. 258–282. FN 1935–1939. IV. k. 4–7.

Imrédy Béla miniszterelnök november 23-án nyújtotta be a személyekre vonatkozó indítványát, melyet a Tisztelt Ház december 2-án, vita nélkül elfogadott, majd a felsőház is megtette ugyanezt. Így házhatározat alapján a 17 felvidéki képviselő december 5-én már elfoglalhatta helyét a törvényhozásban.¹⁹ A létszám megállapításánál, amely egyébként a kormány diszkrecionális joga volt, semmilyen közvetlen szempontot nem lehetett felfedezni.

Ezzel az ügy lekerült a napirendről, de csak átmenetileg. Sulyok Dezső ellenzéki kisgazda politikus ugyanis 1939. május 3-án elhangzott interpellációjában egy fontos alkotmányjogi problémára hívta fel a figyelmet.²⁰ Ekkortájt már joggal lehetett számítani a Ház feloszlására és új választások kiírására. Az említett törvény alapján viszont a behívás érvényessége csak az adott parlamenti ciklusra vonatkozott, a házfeloszlással tehát megszűnik a felvidéki képviselők mandátuma. Sulyok ezért azonnali újraszabályozást sürgetett, de a Teleki-kormány más utat választott. Mindenekelőtt május végén valóban sor került az előzetesen várt választásokra, majd az új testület június közepén megkezdte munkáját. Teleki szinte azonnal előállt egy új törvényjavaslattal,²¹ ami azonban a régi módszerre épült, némi módosítással. A képviselői módját illetően maradt a régi gyakorlat – behívás miniszterelnöki indítvánnyal és házhatározattal –, a keretet illetően viszont az 1939. V. tc. pontosított és 9 fővel megemelte a létszámot. Annak érdekében, hogy a 26 személy kiválasztása ne okozzon gondot, kibővült a választhatóak köre is: most már nemcsak a képviselők és szenátorok jöhettek szóba, hanem azok is, akik korábban a magyar pártok lajstromain pótképviselők voltak. Ugyanakkor itt már nyíltan felmerült az a probléma, hogy a parlamentáris gyakorlatnak egyértelműen a választás felelne meg, ezért a törvény rögzítette, hogy a behívás érvényessége a majdani választásokig fog tartani, melynek végső határidejét is megszabta, 1940. június 30-ában.

Még 1939 márciusában újabb revíziós sikerre került sor, melynek során a magyar haderő elfoglalta Kárpátalját. A túlnyomórészt ruszinok lakta és gazdaságilag igencsak elmaradott térség integrációja azonban távolról sem valósult meg olyan gyorsan, mint a Felvidék esetében. Csupán júniusban, az említett javaslatot követően állt elő a kormány egy, a már ismert gyakorlatot tartalmazó reformmal. A 1939. évi VI. tc. legfeljebb 10 kárpátaljai képviselő behívását tette lehetővé, de annak érdekében, hogy ne csak magyarok, hanem ruszinok is

¹⁹ KN 1935–1939. XX. k. 309–310.

²⁰ Uo. XXII. k. 631–633.

²¹ KI 1939–1944. I. k. 15.

legyenek közöttük, a választhatóak körét kibővítette a csehszlovák időszakban fennálló kárpátaljai tartománygyűlés tagjaival. A két terület képviselői június 30-án vonultak be ünnepélyes külsőségek között a parlamentbe,²² úgy, hogy az előírt létszám mindkét esetben teljesen ki lett töltve.

1940. augusztus 30-a, a második bécsi döntés után, a hadsereg szeptember folyamán vette birtokba a Magyarország részére megítélt területet. Az országrész országgyűlési helyzetének a rendezésére pedig október folyamán, tehát viszonylag hamar sor került, ezúttal is a reintegrációs törvényjavaslatba ágyazva. Az 1940: XXVI. t.c 2§-a fenntartotta a behívás már bevált rendszerét, némi eltéréssel. Az erdélyi országrésznek 63 helyet biztosítottak, melyből azonban csak 46-ot töltöttek be, itt ugyanis a kormányzat – tekintettel arra, hogy a kérdéses területeken jelentős nagyságú román népesség élt, miközben tekintélyes számú magyar Romániában maradt – elismerte a nemzetiségi politizálás legitimitását, legalábbis elvileg. A fennmaradó 16 posztot tehát román politikusoknak szánták volna, de végül túlnyomórészt betöltetlen maradt, valószínűleg azért, mert nem sikerült elegendő, politikai szempontból kellően lojális embert találni. További sajátosság volt, hogy a kiválasztást illetően, semmilyen előírás nem kötötte meg a kormány kezét, amit hivatalosan azzal magyaráztak, hogy ha itt is érvényesítenék a máshol bevezetett előírásokat, akkor nem találnának elegendő politikust.²³ A sajátos helyzetből következően egyébként az erdélyiek esetében következett be később a legnagyobb mértékű fluktuáció, melynek során a betöltött helyek száma – 1942-re – 50-re emelkedett. Mellesleg ebbe a törvénybe is bekerült az a kitétel, hogy a behívás csak a választásokig szól, ami azonban minden bizonnyal pusztán formalitást jelentette. Az eredeti határidő ugyanis régen lejárt, újabb kijelölésével pedig a kormányzati körök már nem is fárasztották magukat.

Sorrendben az utolsó reformra a Délvidék visszafoglalását követően került sor, a már ismert módszerrel. Az országegyesítő törvény (1941: XX. tc.) fenntartotta a behívás rendszerét, a létszámot 26 főben maximalizálta és – minden bizonnyal a kiválaszthatók körének kiszélesítése érdekében – előzetes múltbéli tevékenységet nem kellett figyelembe venni. A biztosított keretet ténylegesen kitöltötték és szokás szerint az is rögzítve lett, hogy a mandátumok érvényesége a majdani választásokig fog tartani. Ami a történetet egyedivé tette, az a szokatlanul nagy időbeli eltolódás volt. A törvényhozás már a reintegrációs javaslatot is az árpilisi hadműveletekhez viszonyítva háromnegyed évvel később,

²² KN 1939. I. k. 287–288.

²³ KI 1939–1944. V. k. 27.

1941 decemberében tudta csak letárgyalni, a délvidéki képviselők tényleges bevonulására pedig csupán 1942. február elején került sor.²⁴ A példátlan lassúság mögött minden bizonnyal a Bárdossy-kormány megfontoltsága állt, amely csak hosszú előkészületek után, amikor a kérdéses országrész közigazgatási egyesítése már jelentősen előrehaladt, vállalta fel a közjogi kérdések rendezését.

A vonatkozó törvények minden esetben meghatározták a keretszámokat, melyek betöltésére – Erdélyt kivéve – az érintett miniszterelnökök súlyt helyeztek. Ha az érintett személyek közül utóbb valaki – halálozás, lemondás, vagy államigazgatási pozícióra történt kinevezés folytán – kikerült, a Ház egyszerűen tudomásul vette az eset bejelentését. A hiányzó helyek betöltése ilyenkor ugyanúgy történt, mint eredetileg: a kormányfő indítványát követően házhatározat döntött a behívásokról. Mindez azt jelentette, hogy a háborús évek alatt, kis mértékben ugyan, de volt bizonyos ingadozás a behívott képviselők nagyságát illetően.

Bár eleinte bizonytalanság volt tapasztalható akörül, hogy a visszacsatolt országrészek milyen nagyságú képviselőt nyerjenek a parlamentben, végül az az álláspont szilárdult meg, miszerint ennek mértékénél az adott terület népességszámát kell alapul venni. Ezt a mércét a törvénytervezeteket kidolgozó szakértők is alapul vették, s 1939 májusában – amint azt Benkő Géza bizottsági előadó maga is elismerte²⁵ – éppen a „népesedési viszonyok” miatt emelték fel a felvidéki képviselők számát 26-ra.

Terület-visszacsatolások és a törvényhozás

	lakosság- szám²⁶	arány a trianoni országához képest	mandá- tumszám	arány a trianoni országához képest
Trianoni ország	9319992	–	260	–
Felvidéki területek	1062022	11,39 %	26	10 %
Kárpátalja	694022	7,44 %	10	3,84 %
Észak-Erdély	2577260	27,65 %	46 (63)	17,69 (24,23) %
Délvidék	1030027	11,05 %	26	10 %

A táblázat adatai ugyanakkor az alapelv differenciált alkalmazására utalnak. A Felvidék és a Délvidék esetében álltak leginkább összhangban a lakossági és törvényhozási arányok. Észak-Erdélynél a kormányzat már eleve valamivel kisebb parlamenti súllyal kalkulált, ami a betöltetlenül hagyott helyek miatt végképp aránytalanul vált, de Kárpátalja bizonyult a leginkább alulreprezen-

²⁴ KN 1939–1944. XII. k. 530–541. és 590. XIII. k. 29.

²⁵ KN 1939–1944. I. k. 38.

²⁶ A demográfiai adatok az 1941. évi népszámláláson alapulnak.

tált térségnek, amely nagyjából feleannyi mandátumot kapott, mint amennyi egyébként megillette volna. A jelenség mögött valószínűsíthetően részben politikai, részben nemzetiségi szempontok húzódtak meg. Mindenekelőtt az első bécsi döntéssel már Magyarországhoz került Kárpátalja déli sávja, így a behívott felvidéki képviselők közül ötven Kárpátaljáról érkeztek.²⁷ Jelenlétük közvetett módon, de a magyar kormánynak a kárpátaljai térségre vonatkozó területi igényét is kifejezte. Utóbbi térséget azonban a pusztá adatok alapján így is nagyobb arányú képviselte illette volna meg, de a túlnyomórészt ruszinok által lakott régióból nehezen lehetett volna kellő számú és politikailag lojális, ugyanakkor a helyi társadalmat valamilyen fokig mégiscsak reprezentáló törvényhozót előállítani.

Az arányossági szempontokon túl egyéb tényezők is a behívásos rendszer alkalmazásának problematikusságára utaltak. Miután 1938 októberére ismertté vált, hogy Imrédy Béla miniszterelnök nagyszabású reformterveinek a megvalósítását össze kívánja kapcsolni a parlament szerepének formalizálásával, illetve a rendeleti kormányzás mértékének radikális kiterjesztésével, feszült belpolitikai helyzet alakult ki. Ismert, hogy a kormányfővel szembeni elégedetlenség a kormánypárt sorait is elérte, ezért Imrédy eredetileg a Felvidék reintegrálásáról szóló törvényjavaslatba akarta becsempészni az általános felhatalmazást a kormány részére.²⁸ Végül ez módosult és a november 5-i minisztertanácsi ülésen olyan döntés született, miszerint a felhatalmazás csak a visszacsatolt területekre lesz érvényes, melynek következtében a miniszterelnöknek a pillanatnyi veszélyt sikerült elhárítania.²⁹ Bár a javaslat bizottsági tárgyalásán így is kritikák hangzottak el Imrédy felé – elsősorban a kisgazda vezető, Eckhardt Tibor, és a keresztény párti Csilléry András részéről³⁰ – a parlamenti pártok végül elfogadták, hogy a javaslat plenáris tárgyalásán az egység és az ünnepélyesség domináljon, mindenfajta érdemi vita mellőzésével. Láthatóan az ellenzéki pártok is tudomásul vették, hogy a revíziós siker közjogi szentesítése szokatlan lépéseket is szükségessé tesz és a gyorsaság kiemelt követelménynek számít. A november 12-én megtartott két ülés azután ténylegesen is az előbbi felfogást tükrözte. Tasnádi Nagy András bizottsági előadón kívül a plenáris vitában összesen kilenc képviselő kért és kapott szót. Bár a téma fontossága miatt lényegében mindegyik parlamenti párt állított szónokot, még

²⁷ HORVÁTH i. m. 26.

²⁸ SIPOS Péter: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás Pártja*. Budapest, Akadémiai 1970. 65–66.

²⁹ MNL-OL K 27. Mt. jegyzőkönyvek, 1938. november 5.

³⁰ SIPOS i. m. 66.

a nyilasok is, de inkább a reprezentáció volt a fontos. Mivel a törvényjavaslatok hagyományos tárgyalási rendje számos időigényes elemet tartalmazott, így is csak nehezen, sokféle előírást formálissá degradálva sikerült a feladatot egy nap alatt teljesíteni.

A vita során csak néhány ellenzéki felszólalás tartalmazott kritikai elemet, de azok is megmaradtak a burkolt figyelmeztetések szintjén. Így például Rassay Károly liberális demokrata politikus felhasználta az alkalmat, hogy kiálljon a hagyományos parlamentáris államberendezkedés mellett.³¹ Egyedül Rassay párttársa Rupert Rezső állt elő egy konkrét kormányellenes akcióval, amikor azzal állt elő, miszerint a behíváshoz nem szükséges a felsőház hozzájárulása és azt ne a miniszterelnök, hanem a házelnök kezdeményezze.³² Rupert indítványát a többség – amint az várható volt – elvetette. Egyébként a beszédek túlnyomórészt elvi, illetve propagandisztikus síkon mozogtak, kevés lényegi mondanivalóval és a nemzeti egység jegyében mindenki elfogadta a törvényjavaslatot.

Tény viszont, hogy Imrédy politikai okokból is nagyon siettette a reform keresztül vitelét. Egy nappal a parlamenti tárgyalás után, november 13-án egy memorandumában már parlamenti válsággal számolt, olyan helyzet kialakulásával, amikor csupán 120–125 kormánypárti képviselő lojalitására számíthat, akik mellett nagy szüksége lesz a felvidékiekre is.³³ Ez persze merész taktika volt a részéről, mert bár a konkrét személyeket valóban a kormányzat választotta ki, de a majdani lojalitást így sem lehetett garantálni. Abban, hogy végül a behívott képviselőcsoport valóban egységesen Imrédy mögé sorakozott fel, minden bizonnyal nagy szerepe volt a korábbi kisebbségi politizálás egyik meghatározó alakjának, Jaross Andornak. Ilyen előzmények után, november 15-én Imrédy – megszabadulva a szerinte megbízhatatlannak tartott miniszterektől – átalakította a kormányát, egy nappal később pedig előállt egy új, szigorított házszabálytervezettel. Ezek a lépések végképp megrendítették a bizalmat a kormánypárt egy részében a miniszterelnök iránt, amely november 23-ban nyílt parlamenti válságba torkollott. Az ülésen jelen lévő képviselők leszavazták Imrédy napirendi javaslatát, miszerint a következő alkalommal indítványozhassa a felvidéki képviselők behívását.³⁴ Bár a leszavazást lemondás követte, Horthy ismét őt bízta meg kormányalakítással, így Imrédy újult erővel folytathatta

³¹ KN 1935–1939. XX. k. 274.

³² Uo. 278.

³³ SIPOS i. m. 67.

³⁴ KN 1935–1939. 299.; SIPOS i. m. 70–72.

küzdelmét és végül sikerült összehoznia egy minimális parlamenti többséget. Utóbbi úgy jött össze, hogy a Nemzeti Egység Pártja eredetileg 162 képviselővel rendelkezett, amely november folyamán – a ki- és belépések miatt – 98-ra olvadt.³⁵ Ehhez járult az immár egyértelműen kormánytámogatóvá lett Egyesült Keresztény Párt 18 embere,³⁶ valamint a behívott 17 felvidéki törvényhozó, akik december 5-én foglalták el helyüket a testületben. Így az átmenetileg 262 fősre duzzadt képviselőházban a kormány 133 képviselő támogatására számíthatott. Hogy a felvidékiek mennyire sokat számítottak, jól mutatja, hogy Imrédy csak az ő december 5-i behívásuk realizálása után merte a képviselőház nagyrészt megbízhatatlanná vált tisztikarát leváltani. Az már más lapra tartozik, hogy jóllehet mindenki tisztában volt a történetek politikai jelentőségével, a felvidéki képviselőcsoport bevonulása így is rendben, botránymentesen zajlott le. A képviselők udvariasan végighallgatták a frissen érkezettek nevében köszönetet mondó Jaross Andort és Fenczik Istvánt.³⁷

Ellenzéki politikusok voltak azok, akik a leghamarabb adtak hangot a mechanizmussal szembeni elégedetlenségüknek. Rupert Rezső 1939. január 25-i interpellációjában a „képviseletválasztási jog” helyreállítását sürgette,³⁸ Sulyok Dezső a már említett interpellációjában a behívás gondolatát kizárólag szükségmegoldásként volt hajlandó elfogadni, majd az ugyancsak kisgazdapárti Horváth Zoltán már nyíltan a fennálló gyakorlat mellett foglalt állást.³⁹ Ezek az állásfoglalások nem önmagukban bírtak súllyal, hanem mintegy jelezték a parlamenti pártok vezetőinek azon véleményét, miszerint hosszú távon nem lehet a problémát megkerülni.

Júniusban, a felvidéki és a kárpátaljai országrész parlamenti képviselete kapcsán újólal előkerült a kérdés, s itt fogalmazódott meg először a kormányzati álláspont is. Eszerint a behívás fenntartását egyfajta közjogi szükséghelyzet indokolja, de távlatilag valóban a választások megtartása lenne a kívánatos.⁴⁰ Utóbbit azonban nehezíti a magyar és a csehszlovák választójog összhangba hozásának dilemmája. Az ellenzéki képviselők láthatóan kerültek a nyílt

³⁵ A Nemzeti Egység Pártjához 1938 nyarán még 162 képviselő tartozott, 1938 novemberében előbb 4, majd 60 törvényhozó hagyta el a pártot, utóbb még három személy, míg hármat visszafogadtak. In: BÉRY László – KUN Andor (szerk.): *Magyarország évkönyve, 1938*. Budapest, Stádium 1939. 23–24.

³⁶ Ebben nincsen benne az a három képviselő, akik a nevezetes esetenél Imrédy ellen szavaztak.

³⁷ KN 1935–1939. XX. k. 310–312.

³⁸ HORVÁTH i. m. 44–45.

³⁹ KN 1935–1939. XXII. k. 632.

⁴⁰ KI I. k. 1939–1944. 16–17.

konfrontációt. A két javaslatot minden felszólaló elfogadta és az ellenzéki politikusok többnyire megmaradtak a demonstratív beszédek mellett. A kisgazdapárti Varga Béla például – jellemző módon – megelégedett annak taglalásával, miszerint a ruténok a leghűségesebbek a magyarokhoz.⁴¹ Néhány kritika persze így is elhangzott. Rupert Rezső a felvidéki részek integrációjának gyengeségét bírálta,⁴² míg a kormánypárti Törs Tibor a zsidósággal szembeni harc Kárpátaljára történő kiszélesítését sürgette.⁴³ Ami a választásokat illette, annak szükségességével minden ellenzéki erő egyet értett. Amíg azonban a szociáldemokraták, liberális demokraták és a kisgazdák igyekeztek mérsékelt hangot megütni, addig a szélsőjobboldaliak – Vágó Pál, Csoór Lajos, Pálffy Fidél – jóval vehemensebbek voltak. A baloldali erők magatartásában persze szerepet játszott az, hogy – amint azt Rupert Rezső nyíltan megfogalmazta – ők tartani kívánták magukat az ünnepélyességre súlyt helyező előzetes pártközi megállapodáshoz, amely a másik oldalt láthatóan kevésbé feszélyezte. A Nyilaskeresztes Párt prominens alakja, Vágó Pál – igazodva pártjának a nemzetiségek irányába nyitni kívánó politikájához – a szlovákság érdekeinek képviselőjeként próbált fellépni, egyúttal leszögezte, hogy a választásokra vonatkozó, 1940. június 30-i határidőt mindenképpen tartani kell.⁴⁴ Pálffy Fidél pedig egyértelműen megkérdőjelezte a csehszlovák éra magyar politikusainak alkalmasságát, majd – furcsa érvként egy szélsőjobboldali képviselő szájából – mielőbbi választásokat sürgetett, demokratikus választójog mellett.⁴⁵

A két javaslat parlamenti tárgyalásánál azonban valóban érzékelhető volt két törekvés. Egyrészt a vita egyik esetben sem vált heveséssé és különböző mértékben ugyan, de mindegyik parlamenti párt valamelyest visszafogta magát, jöllehet csak Kárpátalja esetében bizonyítható az előzetes pártközi egyeztetés ténye. Másrészt, ha voltak is fenntartások a behívott személyekkel szemben, ellenérzéseinek egyetlen honatya sem adott hangot. 1939 júniusára egyébként egyértelművé vált, hogy maga az aktus nagyjából hasonló koreográfia szerin zajlik le. Az ülés elején együttesen bevonultak a törvényhozóvá lett politikusok, a házelnök külön köszöntötte őket, melyre az érintett csoport részéről egy vagy két képviselő válaszolt. Utóbbiak persze nem politikai programbeszédet

⁴¹ KN 1939–1944. I. k. 48–50.

⁴² KN 1939–1944. I. k. 51.

⁴³ A ruténkérdés legfontosabb aspektusát az antiszemitizmusban látta: „Meg kell szabadítanunk őket az évtizedek során Galíciából beözönlött zsidóság kizsákmányolásából” – jelentette ki Törs vehemensen. KN 1939–1944. I. k. 48.

⁴⁴ Uo. 39–40.

⁴⁵ Uo. 51.

mondtak, felszólalásaik inkább csak a nemzeti elkötelezettségük demonstrálására és a kormányzó személyének a dicsőítésére korlátozódott.

A Teleki-kormány – részben talán az ellenzéki kritikák hatására – maga is érzékelte, hogy legitimációs szempontból a behívás technikája és gyakorlattá emelése igencsak problematikus. Ezért 1939. október 27-én beterjesztett egy törvényjavaslatot a parlamentbe a felvidéki és kárpátaljai területeken tartandó választásokról,⁴⁶ amelyet előbb a képviselőház – pontosabban annak kormánypárti többsége – majd a felsőház is elfogadott. Az 1939: XVIII. tc. megerősítette, hogy legkésőbb 1940. június 30-ig választásokat fognak tartani a nemrégiben visszakerült országrészekben, s ezzel egyidejűleg a behívottak mandátuma megszűnik. A felvidéki részek 26, Kárpátalja pedig 11 parlamenti helyet fog kapni, ami lényegében a meglévő keretekhez igazodott. Egyúttal hivatalosan is rögzítették, bár – mint szó volt róla – csak részben lett betartva, hogy a mandátumelosztásnak az adott terület népességszáma jelenti az alapját. A lebonyolítás döntően a magyarországi választási rendszer szerint fog történni, néhány módosítással. Egyrészt a választójog – tekintettel az úgynevezett szerzett jogokra – valamivel szélesebb lesz, másrészt Kassa városa kivételével csak egyéni körzetek lesznek.

A javaslat parlament tárgyalása során, mivel nem revíziós kérdéstről volt szó, az addigiaknál valamivel jobban felszínre kerültek az addig elfojtott ellentétek, véleménykülönbségek, főleg ellenzéki részről. A szélsőjobboldali és a baloldali irányzatok ugyan egyaránt elutasították a reformot, de eltérő módon és megközelítéssel. Utóbbiak részéről igen visszafogott bírálatok hangzottak el, és a liberális demokraták – Bródy, Rupert – foglalták el a legmarkánsabb álláspontot azzal, hogy súlyt helyeztek a zsidóság helyzetének taglalására, különös tekintettel arra, hogy az új szabályozás egyértelmű jogfosztást jelent a számukra.⁴⁷ A nemzetiszocialisták ismét a demokrácia bajnokainak szerepében tetszelegtek. Hubay Kálmán és Mosonyi Kálmán képviselők egyaránt egy széles körű választójog mellett érveltek, rámutattak arra, hogy az egyéni körzetek egyoldalúan a kormánypártnak kedveznek és számon kérték Telekin az általa többször megígért ruszin autonómia elmaradását.⁴⁸ Vehemens stílusuk következtében ők folytatták a legélesebb szópárbajokat a kormánypolitikussal. Így például Hubay neobarokk szellemiségről, meg „krokodilokoskodás”-ról beszélt,

⁴⁶ KI 1939–1944. II. k. 133–134.

⁴⁷ KN 1939–1944. IV. k. 13–16. és 17–20.

⁴⁸ Uo. 4–7. és 21–23.

mire válaszul Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter Hubay „benyálazási” módszerét emelte ki.⁴⁹

Ugyanebbe a vonulatba illeszkedett bele, hogy, amíg a behívottakat eleinte az ellenzéki politikusok is udvariasan fogadták, a későbbiekben megváltozott a hozzájuk való viszony. Rassay Károly lapja, az *Esti Kurir* éppen 1939 decemberében, a választásokról szóló törvényjavaslat tárgyalása körül bírálta keményen a Felvidéki Magyar Párt programját annak zavaros radikalizmusa miatt.⁵⁰

Az 1938 novemberétől eltelt mintegy másfél év után tehát az álláspontok és az erővonalak kezdtek jól láthatóan körvonalazódni. A kormánypolitikának nem hiányoztak a választások, amit azonban nem mert nyíltan felvállalni ezért egyfajta időhúzásra rendezkedett be. A hivatalos érvek rendszerint az átmenet nehézségeinek, a csehszlovák és a magyar választási rendszer különbözőségeinek és különféle technikai-szervezési nehézségeknek⁵¹ a hangoztatására épültek. Az érvek közül a kétféle választójog összehangolásának kérdése valóban komoly dilemmát jelentett, de mellette hasonló nagyságrendű (párt)politikai szempontok is meghúzódtak. Az 1939. évi választások, illetve az azóta eltelt idő azt mutatta, hogy a szélsőjobb, főleg a nyilasok jelentős társadalmi háttérrel bírtak, amihez nagy agilitás társult a részükről. Megvolt tehát az esélye annak, hogy a visszacsatolt országrészekben kemény küzdelem alakul ki a Magyar Élet Párja és a nemzetiszocialisták között. Ráadásul a kormányszatnak látványos győzelemre volt szüksége. Egy ‘egyszerű’ siker nemzetközi téren rossz fényt vetett volna Telekiékre, azt sugallva, hogy nem képesek megbirkózni a visszacsatolás feladataival. A nemzetiszocialista politikusok magatartása ellenben azt az üzenetet közvetítette, hogy ők bíznak az erejükben, készek a harcra a kormánypárttal és a sem zavarta őket, hogy gyakran baloldali érveket – nemzetiségi jogok bővítése, demokratikus választójog követelése – hangoztattak.⁵²

Hozzájuk viszonyítva az antifasiszta ellenzék részéről némi zavar és bizonytalanság volt érzékelhető. Tisztában voltak azzal, hogy a politikai körülmények – a szélsőjobb előretörése, a kormánypártot segítő választási rendszer, Magyarország erősödő függése a náci Németországtól – egyértelműen hátrá-

⁴⁹ Uo. 25.

⁵⁰ A lap szerint a program „a legósdiabb peszudo-marxizmus megfűzdelve újdonsült jelszavakkal”. *Esti Kurir*, 1939. december 14. 3.

⁵¹ Kormányzati részről többek között azt emelték ki, hogy a csonka vármegyék miatt nehéz megcsinálni a lajstromos kerületeket.

⁵² Magabiztosságukat növelte, hogy ebben az időben két időközi képviselőválasztásra került sor. Bár mind Tapolcán, mind Marcaliban a MÉP jelöltje győzött, de csak a nemzetiszocialisták tudták érdemi versenyre kényszeríteni őket. HUBAI László: *Magyarország XX. századi választási adattára 1920–2000*. Budapest, Napvilág, 2001. 2. kötet. 137.

nyosak a számukra, ezért egy esetleges parlamenti választás nem sok sikert hozhat. Bár fenntartották demokratikus elveiket, de átmenetileg belenyugodtak a behívásos rendszer fenntartásába és nem szorgalmazták a választások mielőbbi megtartását. Sajtójuk – Kis Újság, Népszava, Esti Kurir – visszafogottan tárgyalta a választásokról szóló törvényjavaslatot és annak parlamenti vitáját, a szociáldemokrata párt pedig különösen kitűnt passzivitásával. A parlamenti vita során nem állítottak szónokot és a párttanács december 16-i ülésén sem került elő a téma.⁵³

A Teleki-kormány végül 1940 nyarán vallott színt. A határidő lejárta előtt nem sokkal, a június 19-i ülésen Király József felvidéki képviselő egy – valószínűleg megrendelt – interpellációban hozta elő a kérdést.⁵⁴ Teleki azonnal reagált rá és közölte, hogy ő ugyan szeretne választásokat tartani, de – egyes honvédelakulatok kárpátaljai mozgósításával indokolva – a politikai helyzet nem alkalmas rá.⁵⁵ Érvélése álságos voltát jó mutatta, hogy közben elárulta, a lebonyolítás legfontosabb feltétele, a választási összeírás már januárban kész volt. Bár a nemzetiszocialista ellenzéki erők részéről várható lett volna valamiféle erőteljesebb tiltakozás, ők azonban éppen ekkortájt kerültek éles támadások keresztüzébe. Szintén júniusban tárgyalta ugyanis a parlament a Hubay–Vágó-ügyet.⁵⁶ A két nyilas képviselő által a parlamentben benyújtott nemzetiségi törvényjavaslatot a kormánypárt, illetve hivatalosan az összeférhetlenségi bizottság az ország egysége elleni támadásként ítélte meg és az érintett politikusokat megfosztotta a mandátumuktól.⁵⁷

A törvényhozás tehát simán napirendre tért az ügy felett, ami pedig szigorúan véve törvénytörtést jelentett. Augusztustól az újabb revíziós területgyarapodás is háttérbe szorította a kérdést, sőt Teleki elérte, hogy az erdélyi országrész visszakerüléséről szóló törvényjavaslatról még formális vita se legyen, azt a képviselőház hozzászólás nélkül fogadta el. A 46 képviselő októberi megérkezése pedig kifejezetten jól jött a számára és ellensúlyozta azt a tényt, hogy Imrédy Béla szembefordult a kormányfővel, sőt 18 képviselőtársával kilépett a Magyar Élet Pártjából és új, szélsőjobboldali ellenzéki pártot alapított.⁵⁸

⁵³ *Népszava*, 1939. december 17. 3.

⁵⁴ KN 1939–1944. VI. k. 303.

⁵⁵ Uo. 303–304.

⁵⁶ A törvényjavaslatra és parlamenti fogadtatására nézve: TILKOVSKY Loránt: A nyilasok törvényjavaslata a nemzetiségi kérdés rendezéséről. *Századok*, 1965/6. 1247–1258.

⁵⁷ KN 1939–1944. VI. 489.

⁵⁸ SIPOS i. m. 181–191.

1941-ben előbb a jugoszláviai háború és az újabb terület-visszacsatolás, majd Magyarországnak a világháborúba történő egyre erőteljesebb bekapcsolódása tette illuzórikussá egy részleges parlamenti választás megtartását. A Délvidék visszakerüléséről szóló törvényjavaslat tárgyalása visszatért ugyan az eredeti rendhez – a pártok az SZDP-t kivéve állítottak saját szónokot – de új mondanivalóval már nem álltak elő. A tárgyalás egészében véve visszafogott volt, s bár néhány törvényhozó újra felvetette a választások kérdését,⁵⁹ a Bárdossy-kormány könnyedén túltette magát ezen.

A behívásos rendszer létrehozásának majd fenntartásának a hivatalos indokát azt jelentette, hogy az adott területek parlamenti képviselét ily módon gyorsan és egyszerűen meg lehetett oldani. A választások halogatása, majd végleges elhalasztása mögött azonban súlyos politikai tényezők húzódtak meg. Mindenekelőtt a kormányzati szakértőknek valóban komoly gondot okozott, hogyan hozzák összhangba az egymástól eltérő magyar és csehszlovák választási szisztémát, melyre végül a kettős mérce alkalmazásával válaszoltak. Ennél is fontosabb tényezőnek bizonyult azonban, a behívottak politikai orientációjának a kérdése. 1938. december elején a Jaross Andor vezette csoport valóban egységesen és nyíltan Imrédyt támogató pozíciót foglalt el a törvényhozásban, bár formailag saját szervezettel bírtak Egyesült Magyar Párt néven. A pártot a Teleki-kormány 1940 tavaszán feloszlatta, ami a Magyar Élet Pártjába történő beolvadást jelentette. 1940 októberében vezetőjük, Jaross Andor és két társa csatlakozott az ellenzékbe vonuló Imrédyhez, a többség azonban kitartott Teleki oldalán. Kárpátalja esetében nem került sor önálló pártalapításra. A magukat ruténnek vallók ehelyett egy lazább, a magyar parlamentben szokatlan szerveződést hoztak létre, Magyarorosz Képviselők Parlamenti Klubja néven, amely 1943-ban mintegy hat képviselőt foglalt magába.⁶⁰ Erdély esetében a képviselők előbb pártonkívüliként tevékenykedtek, majd 1940. december 14-én megalakították Erdélyi Magyar Pártot, melyhez túlnyomó részük valóban csatlakozott, a szerveződés azonban a kormánypárt szövetségeseiként tevékenykedett. A délvidékiek viszont nem próbálkoztak effélével, hanem egyszerűen csatlakoztak a Magyar Élet Pártjához. A visszacsatolt területek képviselői tehát többnyire saját szervezet létrehozásával próbálkoztak, mintegy önállóságuk demonstratív kifejezéseként és saját legitimációjukat a korábbi, kisebbségi helyzetben végzett tevékenységükre alapozták. Ténylegesen azonban – néhány

⁵⁹ KN 1939–1944. XII. k. 36.

⁶⁰ HAEFFLER István (szerk.): *Országgyűlési almanach az 1939–1944. évi országgyűlésről*. Budapest, 1940. 7.; MIKÓ Imre: *A magyar országgyűlés*. *Hitel*, 1943/12. 743–754.

felvidékitől eltekintve – a mindenkori kormánypolitika fontos támaszai voltak, sőt kiélezett helyzetekben, mint 1938 végén, vagy 1941 őszén történt – a szerepük egyértelműen felértékelődött. A különállás inkább csak külső formát jelentett, ténylegesen ugyanis minden, a parlament elé kerülő fontos ügyben kormánytámogató magatartást tanúsítottak. Mellesleg a kormányfők nemcsak passzív támogatóként számítottak rájuk, hanem időnként feladatokat is kaptak. Így 1939 decemberében a választásoktól szóló törvényjavaslat előadója a felvidéki Salkovszky Jenő lett, és a vita kilenc felszólalójából kettő kárpátaljai volt,⁶¹ 1940 nyarán pedig az ugyancsak felvidéki Király József vetette fel a választási határidő lejártának kérdését. A kormánypárt persze valószínűleg győzelmet aratott volna egy képviselőválasztáson is, de Teleki és miniszterelnök utódai – Bárdossy, Kállay – számára sokkal kényelmesebb és problémamentesebb volt fenntartani ezt az állapotot, mint megkockáztatni egy választási harcot, amely esetleg csökkentette volna parlamenti bázisuk nagyságát is. Egy ilyen küzdelem során ugyanis egyszerre kellett volna számolni az igen agilis szélsőjobboldali pártokkal éppúgy, mint az esetlegesen feléledő nemzetiségi szervezkedésekkel. A behívás ugyanis utóbbi vonatkozásában is szűrőt jelentett és a visszacsatolt területeken élő nemzeti kisebbségek képviselőtét csak erősen hiányosan – a politikai megbízhatóság szempontjának előtérbe helyezésével – sikerült biztosítani. A felvidékiek között egy szlovák és egy ruszin, a kárpátaljaiaknál négy, illetve öt ruszin politikus foglalt helyet, Erdély esetében a románságot senki nem képviselte, a Délvidék részéről pedig két szerb és egy német került be.

Amíg tehát a felsőház esetében a rövid távú megoldás – az államfői kinevezések – nem jelentettek akadályt egy nagyobb, átfogó reform megvalósítása számára, addig a képviselőház esetében a folyamat ellentétes irányú volt. A fentebb tárgyalt tényezők egyértelműen a behívásos rendszer fenntartása felé mutattak, amely fékezte ugyan a szélsőjobb parlamenti előretörését, de egyúttal korlátozta a nemzetiségek politikai lehetőségeit is és végeredményben jelentősen torzította a képviselőház szerkezetét, gyengítette annak legitimitációját. Ha ugyanis a ténylegesen betöltött helyeket vesszük figyelembe, akkor 1942-re a 260 választott képviselő mellett 108 behívott foglalt helyet, a parlament tagjainak számottevő része (29,34%) tehát nem parlamentáris úton lett törvényhozó.

⁶¹ KN 1939–1944. IV. k. 3–4. 10–13. és 20–21.

MOLNÁR KÁLMÁN ÉS A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM MÉRLEGE

SCHWEITZER Gábor

tudományos főmunkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet),
habilitált egyetemi docens (NKE Közigazgatás-tudományi Kar)

1. Molnár Kálmán (1881–1961)¹, az Egri Érseki Joglyceum, majd a pécsi Erzsébet Tudományegyetem magyar közjogi tanszékének professzoraként a két világháború közötti ún. közjogi provizórium alapintézményeinek legelszántabb bírálói közé tartozott. Nem véletlen tehát, hogy a második világháborút követő években is több alkalommal foglalkozott a közjogi provizórium korszakával. Két korabeli áttekintését szeretném az alábbiakban felidézni: gondolatait előbb 1945. október 15-én, „A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege” című pécsi szabadegyetemi előadásában, utóbb 1947. március 7-én, a Magyar Jogászegylet közjogi szakosztályában „Alkotmányfejlődésünk útjai” címmel tartott elnöki székfoglaló előadásában foglalta össze.

2. „A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege”² című előadásban a provizórium közjogi vonatkozásainak áttekintése mellett saját nézeteit – mindenekelőtt alaki jogfolytonossági felfogását – is mérlegre helyezte. Kiindulópontja szerint minden állam alkotmánya rendelkezik arról, hogy az alkotmány megváltoztatásának, illetve az alkotmány reformjának milyen jogi előírásoknak kell megfelelnie „Az alkotmányjogi sarkigazságot, hogy a jogfejlődésnek az alkotmányjogi előírások által megjelölt módon, az alkotmány által erre felhatalmazott szervek útján kell végbemennie, – ezt az alkotmányjogi

¹ Életútjához lásd ÁDÁM Antal: Molnár Kálmán. *Jura*, 2001/2. 74–76., valamint TILK Péter: Molnár Kálmán. In: Kajtár István (szerk.): *Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923–2008)*. Pécs, 2008. 37–43.

² MOLNÁR Kálmán: *A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege*. Pécs, Karl Lajos, 1945. 1–31.

alapelve nevezük *jogfolytonosságnak*.³ Ezzel összefüggésben két félreértés tisztázását feltétlenül fontosnak tartotta. Egyrészt annak tisztázását, hogy a jogfolytonosság nem csupán magyar, hanem általános jogdogmatikai alapelv, másrészt pedig annak hangsúlyozását, hogy a jogfolytonosság fogalma „merően *alaki* ismerveket ölel fel”, így a jogfolytonosság szempontjából a tartalmi elemek közömbösek.⁴

Az alaki jogfolytonossággal kapcsolatos gondolatai természetesen nem új keletűek, hiszen – a közjogi provizórium idején domináns tartalmi jogfolytonossági koncepcióval szemben – évtizedek óta képviselte ezt a felfogást. A jogfolytonosság fogalma alatt – fogalmazott Molnár Kálmán – a hozzá nem értők csupán politikai, sőt érzelmi legitimizmust értettek.⁵ Ezzel szemben az általa elfogadott Deák Ferenc-i alapokon nyugvó jogfolytonosság az 1791. évi XII. tc. rendelkezéseire figyelemmel azt jelentette, hogy „a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése csupán az alkotmány értelmében arra hivatott tényezők által eszközölhető”. Ebből következően kizárólag az erre feljogosított tényezők – az uralkodó, valamint a képviselőházból és főrendiházból álló, „a szent korona egész testét reprezentáló” törvényhozás – változtathatják meg az ország közjogi (alkotmányjogi) berendezkedését. Az alaki jogfolytonosság követelményéből ugyanakkor – miként ezt többször hangsúlyozta – nem következik a Habsburg-ház uralmának a visszaállítása, sőt még a monarchikus államforma fenntartása sem, hiszen az „alkotmányos törvényhozást” tartalmilag semmi sem köti.⁶ Az államforma megváltoztatásának az elvi lehetősége tehát benne rejtett az alaki jogfolytonosság eszmevilágában. Miként egyik 1919. őszi hírlapi cikkében is fogalmazott a jogfolytonosság mellett az államforma kérdése csak másodrendű fontosságú kérdés lehet. „[...] nyíltan bevallom, hogy inkább választanám a köztársaságot a jogfolytonosság alapján, mint a királyságot jogfolytonosság nélkül.”⁷

³ MOLNÁR (1945) i. m. 3.

⁴ Uo. 4.

⁵ Dr. Molnár Kálmán nyug. egyetemi r. tanár Életrajzi vázlata. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, R. 313. 4. doboz. 62–63.

⁶ MOLNÁR Kálmán: *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja*. Eger, Egri Nyomda Rt., 1920. 4–5.

⁷ MOLNÁR Kálmán: *Jogfolytonosság*. *Egri Népiújság*, 1919. december 6. In: *Molnár Kálmán egyetemi tanár összegyűjtött kisebb tanulmányai és cikkei*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., 1932. 95. Az államforma rendezéséhez a továbbiakban lásd SZABÓ István: *Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján*. In: MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. 585–597.

A jogfolytonossággal összefüggésben az 1945-ös előadás idején azt a következtetést vonta le, hogy a jogfolytonosság fogalma nem azonos a legitimitás, vagy a restauráció fogalmával, „amivel a közjogi tudatlanság összekapcsolta.” Előállhatnak olyan helyzetek, amikor az alkotmányfejlődésnek a jogszabályokkal kicövekelt útjai járhatatlanok. Ilyenkor katalizmák rázkódtatják meg a jogrendet és „az alkotmányfejlődés lesiklik a jogszerű és békés útról.”⁸ A régi jogrend romokban hever, egyúttal megkezdődik az új jogrend kiépítése. Ennek a helyzetnek az illusztrálására Molnár Kálmán az első világháborút követő időszakra hivatkozott. „A működésre képtelen régi szervek feladatainak ellátására kiegészítő, szurrogát szervek alakultak, amelyek igyekeztek a korszellem követelményeit megvalósítani, s hovatovább bizalmat keletkeztek maguk iránt.”⁹ A formai törvényszerűség hiányát azonban fokozatosan pótolta az állampolgárok bizalma. „A nép az új rendet a politikai szükségszerűség követelményének, az ő államszervező népi elgondolásait a *lehetőség határáig* megvalósító állami berendezésnek ismerte el, s hovatovább jognak tekintette, vagyis szokásjogi alapra helyezte.”¹⁰ Véleménye szerint az első világháborút követően az első és a második nemzetgyűlés tevékenységének köszönhetően létrejövő jogrend – miként fogalmazott – „körülbelül 1926. táján” az elismertség képét mutatta. Ennek magyarázata a provizórikus jogrend ténybeli alapjában, jogi szükségességében, valamint logikus célkitűzésében rejlett. A ténybeli alapot az 1920. évi I. tc. bevezetése foglalta össze: „Az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált.”¹¹ A jogi szükségességet pedig az a megfontolás igazolta, hogy az alkotmányszerű jogrend ellehetetlenülése dacára sem állhat meg az állami élet. A provizórikus jogrend logikus célkitűzése ugyanakkor arra irányult, hogy a létrejövő a kiegészítő – szurrogát – jogrend segítse elő az alkotmányosság helyreállítását.

Molnár Kálmán ennél a gondolatmenetnél az általa az 1920-as évek közepén kidolgozott és elsőként az „Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium” című írásában megjelenő kettős jogrend elméletre utalt vissza. Az alaki jogfolytonosság szemszögéből nézve ugyanis úgy ítélte meg, hogy Magyarországon 1920-at követően két közjogi jogrend alakult ki, pontosabban élt egymás mellett: a vis major miatt átmenetileg érvényesülni nem tudó „ösi alkotmányos jogrend” és a hétköznapiokban érvényesülő „ideiglenes és rendkívüli jogrend”,

⁸ MOLNÁR (1945) i. m. 4–5.

⁹ Uo. 6.

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

amelynek viszont az a hivatása, hogy a jogi anarchiát elkerülve elősegítse a rendes mederbe való visszatérés útját.¹² Ebből következően a ‘provizórikus jogrend’ is valóságos jogrendnek, a nemzet szokásjogi megnyilvánulásán nyugvó, szurrogát jogrendnek minősül, amelynek az állampolgárok mindaddig engedelmességgel tartoznak, ameddig ez a jogrend az „ősi alkotmányos jogrend” visszaállításának az útját, azaz a jogfolytonosság helyreállítását egyengeti.¹³ Így viszonyult megítélése szerint egymáshoz a ‘nyugvó’ vagy ‘virtuális’ jogrend a ‘kisegítő’, vagy ‘aktuális’ jogrendhez.

Az 1945-ös előadás idején Molnár Kálmán úgy értékelte, hogy az 1920-as évek közepéig tartó bizalomkeltő indulást a megtorpanás, majd pedig a visszafejlődés korszaka követte. Magyarország kül- és belpolitikája, valamint alkotmányos élete ugyanis a gömbösi korszaktól kezdve végzetes pályára lépett, amely feltétel nélküli német orientációhoz, jogrendet leépítő zsidótörvényekhez, újabb világháborúba sodródó politikával, végül nyilas rémuralomhoz vezetett. Mindezek a folyamatok szorosan összekapcsolódtak a provizórikus jogrend lezüllésével, majd összeomlásával. Nem érvényesült a provizórikus jogrend alaptörvényében – az 1920. évi I. tc.-ben – hangoztatott célkitűzés: az alkotmányosság helyreállítása. Az alkotmányosság „egyetlen logikus, célravezető és a modern konstitucionalizmus szellemének” is megfelelő útja lett volna a magyar alkotmányjog ‘évezredes’ alapelvének az érvényesítése, miszerint minden jog forrása a nemzet. A nemzeti önrendelkezésnek kellett volna megfelelő modern formát keresni, és pedig „a jogegyenlőségnek ősi magyar fundamentumán”, kiküszöbölve a ‘régi hibákat’, egyúttal ablakot nyitva annak a friss szellemnek, „ami a régi jogrend romjai felett fűjdogált”. Ehelyett azonban egy látszatalkotmányosság Potyemkin-falva épült, és a nemzeti önrendelkezés szelleme helyett a kivételes hatalom szelleme, a magyar hagyományokkal homlokegyenest ellenkező nemzetiszocializmus szelleme, valamint az iménti két irányzat „torz fattyúhajtása”-ként Gömbös, utóbb pedig Szálasi kaszárnyaszelleme került előtérbe.¹⁴ A jogrend elfajulásának, majd összeomlásának okaként Molnár Kálmán a provizórikus jogrend törvényes célkitűzéseinek figyelmen kívül hagyását tartotta. Figyelmen kívül hagyták magát az ideiglenességet, aminek következtében „az államvezetés erejének és súlyának növelése céljából” fokozatosan kiterjesztették a kormányzói jogkört.¹⁵

¹² MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium*. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomda, 1926. 26.

¹³ Uo. 28–29.

¹⁴ MOLNÁR (1945) i. m. 13.

¹⁵ Uo. 4–15.

A provizórikus jogrend visszafejlődését Molnár Kálmán további területeken is diagnosztizálta. Ezek közé a területek közé sorolta az országgyűlés fokozatos ‘diszkreditálását’ és hitelvesztését, aminek következtében a törvényhozás teljesen elvesztette a kapcsolatát a magyar néppel.¹⁶ Korábbi felfogásával és írásaival összhangban ismételten bírálta a közjogi provizórium idején elfogadott választójogi törvényeket is. Kritikával illette az 1925-ös választójogi törvény (1925. évi XXVI. tc.) visszaéléseket lehetővé tevő ajánlási rendszerét, valamint az 1938-as választójogi törvény (1938. évi XIX. tc.) négyféle választójogot megállapító rendelkezéseit, továbbá a burkolt formában érvényesülő többes szavazati jogot.¹⁷ A korszak negatív fejleményei között hivatkozott a jogrend zsidótörvények általi szétzúzására is. A zsidótörvények ugyanis nemcsak a magyar alkotmányjog legbiztosabb alapkövének tekintett jogegyenlőséget szüntették meg – miként erre 1938-ban és 1939-ben közzétett írásaiban is figyelmeztetett –, hanem a maguk egészében robbantották fel a jogrendet.¹⁸ A provizórikus jogrend összeomlásának fő okát abban látta, hogy a jogi normák tartalma, iránya és alap gondolata elvesztette a kapcsolatát az erkölccsel, a józan ésszel, „az ép érzékű embernek a becsületről alkotott fogalmával.”¹⁹ Mindezeket a folyamatokat az ország 1944. március 19-i német megszállásán keresztül az 1944. október 15-én hatalomra került nyilasok nemzetvesztő politikája tetőzte be, akik a legalkalmasabbnak bizonyultak arra, hogy „torkába szorítsák az utolsó lélegzetet annak az ún. jogrendnek, amelyből a jog is, és a rend is már régen elpárolgott.” Az elmondottakból a jogász azt a tanulságot vonhatja le, hogy a jogrend megbontása végzetes következményekkel jár. „Rá kell döbbernünk arra, milyen nagy érték a jog a közület és az egyén szempontjából egyaránt.” A ‘jobb jövőbe’ ugyanakkor a közelmúlt egyéni és közéleti ‘nagy bűneinek’ beismerésén keresztül vezet az út. Az elmúlt évtized története – összegezte gondolatait – beszédes iskolapéldája annak, „hogyan nem szabad egy állam politikáját irányítani”, illetve megmutatja azt, „milyen eszmevilág befogadásával lesz egy nemzet öngyilkos.”²⁰

Molnár Kálmán 1945-ös előadásából az is nyilvánvalóvá válhatott, hogy az alaki jogfolytonosságról, valamint a rendkívüli helyzetekben véleménye szerint

¹⁶ Uo. 18.

¹⁷ Lásd MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Pécs, Danubia, 1938. 39–161.

¹⁸ MOLNÁR (1945) i. m. 21., továbbá SCHWEITZER Gábor: A „zsidóbérenc”. Adalékok Molnár Kálmán közjogász professzor pályaképehez. *Sárospataki Füzetek*, 2012/2. 61–74.

¹⁹ MOLNÁR (1945) i. m. 22.

²⁰ Uo. 30–31.

kialakuló kisegítő – szurrogát – jogrendről vallott több évtizedes nézetei az idő múlásával sem igen változtak. Jogfolytonossági koncepciója legfeljebb kifejeződési formájában finomodott. Miközben nagyon határozott bírálatot fogalmazott meg a közjogi provizórium végzetes útra téréséről, illetve annak tragikus következményeiről, kevés szót ejtett saját kora vonatkozásában a közjogi kibontakozás útjairól, illetve lehetőségeiről. Nem vont közvetlenül párhuzamot alkotmányjogi szempontból az első világháború utáni helyzet és a második világháború utáni helyzet között, ám a sorok között ráérezhetünk ennek a virtuális párhuzamnak az elemeire. Amíg az első világháborút követően kialakuló jogrend legalább a retorika szintjén fontosnak tartotta a jogfolytonosság megteremtését, vagy visszaállítását, addig az 1945 után felépülő új jogrend – nagyon is érthető okok miatt – természetesen szakított a jogfolytonosság koncepciójával.

Azzal maga Molnár Kálmán is tisztában lehetett, hogy az alaki jogfolytonossági koncepció legkésőbb az 1920-as évek közepén, az alkotmányjogi reformok betetőzésekor, a gyakorlatban vereséget szenvedett, igaz, az alaki jogfolytonosság platformjáról megfelelő közjogi munícióval lehetett bírálni a későbbiekben is a provizórikus jogrendet. A korabeli hivatalos alkotmányjog-tudomány a tartalmi jogfolytonosság koncepcióját vallva ekkorra már befejezettnek is tekintette a jogfolytonosság helyreállítását, miként ezt Tomcsányi Móric, a budapesti tudományegyetem magyar közjogi tanszékének professzora is megállapította: a felsőház felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. tc. elfogadásával Magyarországon – a királyi szék átmeneti üresedésétől eltekintve – lényegében helyreállt a jogfolytonosság.²¹

A második világháborút követően természetesen – az államforma és a kormányforma, illetve a hatalom gyakorlásában bekövetkező paradigmaváltás, valamint a kül- és belpolitikai realitások következtében – a jogfolytonossági koncepció egyetlen irányzata sem volt igazolható, hiszen a túlságosan mély gyökerekkel nem rendelkező republikánus közjogi hagyománytól eltekintve hova és mihez is lehetett, illetve kellett volna visszatérni? Az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjaként 1944/45-ben Molnár Kálmán is részt vett a polgári demokratikus Magyarország alapjait lerakó új jogrend kiépítésében (igaz, a köztársasági államformáról rendelkező 1946. évi I. tv. megalkotása idején már

²¹ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarországközjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940., 3. átdolgozott és bővített kiad. 375. A korabeli jogfolytonossági koncepciók áttekintését lásd VARGYAI Gyula: *A legitimitásták és szabad királyválasztók közjogi vitájáról az ellenforradalmi államban*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1964. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. 35. szám.)

nem volt a törvényhozás tagja).²² Nyilvánvaló lehetett ugyanakkor a számára, hogy – még ha rendkívüli körülmények közepette jött is létre az ideiglenes törvényhozó testület – nem egy provizórikus és szurrogát jogrend kiépítésén dolgoztak, amelynek az a küldetése, hogy ahhoz a politikai és jogrendhez térjen vissza, aminek a tagadásaként jött létre, és amelynek intézményeit Molnár Kálmán is megannyiszor bírálta. A politikai élettől 1945 őszén, az Ideiglenes Nemzetgyűlés mandátumának lejártá után visszavonult tudós ekkoriban került át szakmai pályafutása utolsó állomására, a budapesti tudományegyetem magyar közjogi tanszékére.²³

3. Az „Alkotmányfejlődésünk útjai”²⁴ címmel tartott jogászegyleti előadása a múlt értékeinek és hibáinak összegzése mellett a közjogászokra váró feladatokat is érintette. A múlt áttekintése során a jogi forma és a jogi tartalom általa kiemelten fontos összhangjára helyezte a hangsúlyt. A jogfejlődés nyugodtságának tartalmi előfeltételeként azt emelte ki, hogy a jogfejlesztés alkotmányos szerű szervei tevékenységüket tartsák összhangban „a nemzet jogi géniuszának” követelményeivel.²⁵ Amíg ez az összhang teljes, addig a jogrend is szilárd, a jogélet és a jogfejlődés pedig zökkenőmentes. „Ez a jogéletnek az a klasszikus aranykora, amikor a jogi forma és a lélek jogi igénye összhangban van.”²⁶ A világnézeti alapnak gyorsabb ütemű átalakulása idején azonban rendszerint megbomlik a jogi forma és a jogi lényeg közti összhang. A ‘hatalomkezelők’ ennek a helyzetnek az ellensúlyozása érdekében kényszerülnek a ‘néplélekkel’ összhangban nem lévő szabályoknak az egyre drasztikusabb fizikai kényszer alkalmazásával történő végrehajtására. A ‘nemzeti léleknek’ jogi vonalon történő részleges összeroppanását az egyébként életképes nemzet

²² SCHWEITZER Gábor: Viharos esztendő. Molnár Kálmán közjogász-professzor életútja a koalíciós években (1944–1949). In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó Zrt., 2013. 465–486.

²³ Ehhez a korszakhoz lásd SCHWEITZER Gábor: Az utolsó stáció. Molnár Kálmán budapesti éve (1946–1961). In: MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2013. 322–330.

²⁴ Az előadás kéziratát lásd Molnár Kálmán: *Alkotmányfejlődésünk útjai*. MTA Könyvtár Kézirattár Ms 10. 676., nyomtatásban lásd In: KAJTÁR István (szerk.): *Alkotmányfejlődésünk útjai*. Válogatás Molnár Kálmán hátrahagyott írásaiból. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2011. 103–120.

²⁵ MOLNÁR (2011) i. m. 103.

²⁶ Uo. 103.

fokozatosan kiegyensúlyozza, hiszen kiforrja magából a fertőző anyagot.²⁷ „Géniuszának egészséges elemeiből regenerálja magát, s egy szurrogát jogrend tapogatózó kiépítésén keresztül egyre jobban megközelíti lelkéből lelkedzett új jogrendjének formai kiépítését és megszilárdítását. Nemzeti géniuszáának sajátos jogi idényét beépíti az új jogi formákba, s ezzel bizalmat kelt irántuk”.²⁸ Az előadás nemcsak az új jogrend kiépülésének és megszilárdulásának formai elemeit, hanem az ‘új burookban’ jelentkező jogi tartalomnak, ‘a jog lelkének’ jellegzetes vonásait is áttekintette. Először tehát azt vizsgálta meg, hogy az új jogrend alapszabályai milyen külső jogforrásra támaszkodott. Minden jogszabály megalkotójának jogalkotásra jogosított szervnek kell lennie, hogy az általa megalkotott norma jogszabály lehessen. „Így áll elő az a jelenség, amit Hans Kelsen a jogalkotás összefüggésének nevez.”²⁹ Amikor a jogfolytonosság megszakadásával megszűnik a tételes jogi összefüggés, újabb kiindulási pontot egy távolabbi logikai összefüggés révén lehet csak megtalálni. Erre pedig a szokásjog biztosít lehetőséget. A szokásjog „az a tételes jogi kútfő, amely a legtípikusabb megvalósítója a demokratikus gondolatnak”, amely a tételes jognak a néppel való kapcsolatát a leghívebben tükrözi vissza.³⁰ Az írott jognál mindig fennáll a veszély, hogy a népképviselői szerv elveszti a kapcsolatot a néppel. A szokásjog azonban minden esetben a valódi népakaratot hozza kifejezésre. Emiatt a legalapvetőbb kérdésnek az írott jog és a szokásjog egymáshoz való viszonyának a meghatározását tekintette. Molnár Kálmán úgy látta, hogy ebben az átalakuló korban az alkotmányjogi szabályok szokásjogi úton történő megalapozására és megszilárdítására kerül sor. Sorsdöntő jelentőségűnek tartotta, hogy a közjogászok a magyarság „jogi géniuszára” irányítsák a figyelmet, mert „a jogrendi romok között kanyargó úttalan utakon ez az egyetlen biztos iránytű”. Emiatt gondolta azt, hogy a jog területén is meg kell állapítani azt, hogy „mi a magyar”, hiszen úgy vélte, hogy a magyarságnak az alkotmányjogi géniusz lényegi eleme: „nemcsak nyelvében, jogszemléletében is él a nemzet.”³¹ Az előadás ennél a pontnál kapcsolódott az 1939-ben megjelent Szekfű Gyula által szerkesztett „Mi a magyar?” című tanulmánykötet tematikájához. Molnár Kálmán arra mutatott rá, hogy az illusztris kötetben „a gömbösi szellem tobzódásának korszakában” egyetlen jogász sem adhatott feleletet arra, hogy

²⁷ Uo. 103–104.

²⁸ Uo. 104.

²⁹ Uo. 105.

³⁰ Uo. 105.

³¹ Uo. 108–109.

„a jogszemlélet prizmáján keresztül nézve” miben nyilvánul meg a magyar lényeg.³² Molnár Kálmán a magyar jogszemlélet eszményi alapvonásai közé sorolta, hogy ideáiért – miként a hatalom alkotmányellenes önkényeskedésével szembeni ellenállási joghoz – szenvedések és áldozatok sorát vállalta. A magyarság alkotmányjogi gondolkodásának központjába tehát a védekezés és az ellenállás gondolata épült be. Ennek jegyében fogott fegyvert II. Rákóczi Ferenc, illetve emiatt váltak a vármegyék is az alkotmányosság végbástyaivá. A két világháború közötti közjogi provizórium egyik legnagyobb bűnének éppen azt tartotta, hogy az önkormányzatok fokozatos elsorvasztásával a nemzetnek ezt a „kemény gerincét” roppantották össze, aminek következtében elnémult minden ellenállás a „furur teonicus”-sal szemben.³³ Ezzel együtt a magyarság nemzeti eszményeinek középpontjában a szabadság és az állami függetlenség elalkudhatatlan igénye áll. „A szabadság és függetlenség fanatikusaiknak és vértanúinak nemzete vagyunk, s amely néppel kapcsolatba kerültünk, azt beoltottuk a szabadságvágy szérumával.”³⁴ A más népekkel szemben megnyilvánuló gondolkodásmódbeli különbség ugyanakkor nem arra irányult, hogy népek közti megértés és együttműködés megnehezüljön, hanem ellenkezőleg, a gondolkodásmódbeli különbségek kiemelése az együttműködés előfeltételei közé tartozik.

A magyar jogszemlélet jellegzetes és állandó alapvonásait a közjogi terminológia két gyűjtőfogalommal jelölte. Ezek egyike a „szentistváni állameszme”, másika pedig a „szentkorona tana”.³⁵ A szentistváni állameszme a „népfajok” közötti megértésen és megbecsülésen nyugvó nemzetiségi politikának az emberséges és „mélymagyar” jellegét domborítja ki, a szentkorona tanban pedig a nemzet-szuverenitás évezredes nagy alaptételes kerül kifejezésre. A szentkorona tana a „másfajú és nyelvű” polgártársakkal testvériesen osztja meg a szentkorona tagságával járó jogokat és kötelességeket. Ezen túlmenően a magyar alkotmány „vezéreszményévé” emeli a minden jog forrása a nemzet tételt és ezzel a „nemzetszerveknek” egymáshoz és az állampolgárokhoz való viszonyát modern világlátásba helyezi, aminek következtében „a legutóbb bekövetkezett nagy átalakulás kapcsán még növekvő jelentőséggel áll élő alkotmányjogunk központjában”.³⁶ Molnár Kálmánt véleménye szerint a szentkorona tanán

³² Uo. 109.

³³ Uo. 112.

³⁴ Uo. 112.

³⁵ Uo. 114.

³⁶ Uo. 14.

felépülő magyar alkotmányjog valaha a demokrácia alapelveinek első érvényesítője volt.

A mohácsi véaszt követő évszázadokban azonban – mutatott rá – két magyar alkotmányjog állt egymással szemben: egyrészt a „nemzeti génusz” által sugallt és a nemzet által kizárólagosan jogszerűen elismert de jure alkotmány, másrészt pedig az idegen túlerő által a nemzetre erőszakolt, és idegen szellemiséget tükröző de facto alkotmány.³⁷ Molnár Kálmán úgy látta, ahol az alkotmányosság a „nép lelkében” gyökerezik, ott a nemzet „jogász génuszának plácejte nélkül” semmiféle szabályozás nem tudja önmaga számára a jog tekintélyét biztosítani. Magyarországon szerinte emiatt omlottak össze a nyilas korszak „nemzeti génuszát megcsúfoló tragikomikus szabályai”, mert azokat az „emberséges magyarság” sohasem tekintette jogszabályoknak.³⁸

Nézeteinek igazolásaként Molnár Kálmán a két világháború alatti közjogi provizórium jogrendi ingadozásaira hivatkozott. A közjogi provizórium álláspontja szerint eredendő hibával keletkezett, hiszen alapszabályként a Friedrich-féle – Molnár Kálmán által korábban is bíralt – választójogi rendelkezések szolgáltak. Igaz, az 1920-as nemzetgyűlés alakí legitimációjának hiányát ellensúlyozta a – miként korábban erre is hivatkozott – széleskörű választójog, valamint az a körülmény, hogy a nemzetgyűlés által képviselt politikai irányvonal kezdetben megnyerte a nemzet többségének a bizalmát és helyeslését. A kedvező fejlemények közé sorolta, hogy a pénzügyeket az 1920-as évek közepéig szanálták, a kormányzat felszámolta „az ellenforradalmi kilengésekben tobzódó gyűlölet anarchiáját és féktelenségét”, valamint a háborús kivételes hatalom leépítésével a nemzeti önrendelkezés egyelőre még csak szurrogát szerveinek a kezébe juttatta a „magyar sors” intézésének a feladatát. Az „írott jogszabályok hézagai között tátongó réseket és repedéseket kezdte befolyjni a szokásjognak minden jogi részt kitöltő cementje, és minden jogi törést összeforrasztó univerzális balzsama.”³⁹ Csakhogy működésbe léptek az alkotmányjogi összhang „bontó tényezői”. Ezek közé tartoztak a népképviselési választójogot korlátozó intézkedések (1925. évi XXVI. tc., valamint 1938. évi XIX. tc.), valamint a „magyar génuszsal” össze nem egyeztethető, a német nemzeti szocialista eszmeiséget tükröző „az alkotmányjogunk alapelvét tükröző jogegyenlőségnek az ember-

³⁷ Uo. 115.

³⁸ Uo. 116.

³⁹ Uo. 117–118.

telen zsidótörvényekben ránk erőszakolt, durva megsértése.” Gömbös Gyulától pedig egyenes út vezetett Szálasi Ferencig.⁴⁰

A Gömbös Gyula politikája iránt megnyilvánuló ellenszenvé régi keletű, hiszen a jogi fakultás Molnár Kálmán előterjesztése nyomán elvi okokra hivatkozással 1936 tavaszán nem támogatta azt a bölcsészkarról kiinduló kezdeményezést, hogy a pécsi tudományegyetem fogadja tiszteletbeli doktorrá a miniszterelnököt.⁴¹ A nemzeti szocialista és nyilas eszmékkel szembeni ellenállása pedig ahhoz vezetett, hogy a nyilas hatalomátvétel másnapján, 1944. október 17-én a pécsi rendőrkapitányság Molnár Kálmán internálását rendelte el. Az indokolás nyíltan vállalt német- és nemzetiszocialista ellenességére, valamint legitimizmusára hivatkozott.⁴² Molnár Kálmánt négy hétig tartották őrizet alatt a nagykanizsai internálótáborban.

Az 1947-es jogászegyleti előadás összegzésként Molnár Kálmán megállapította, hogy a közjogászokra súlyosabb feladatok várnak, mint bármikor a nyugodt fejlődés időszakában, bár mindig azon fordul meg minden, hogy „milyen mértékben van meg az összhang a tételes jogi formák, s a nemzeti lélek jogi igénye között”. Arra is figyelmeztetett, hogy nem végtelen az „evolúciós”, illetve a „revolúciós” jogrend formai szabályainak teherbírása, miként erre örökre tanulságos példával szolgál a közjogi provizórium „jogrendi hullámmája”. Végezetül felhívta az új alkotmányjog művelőinek a figyelmét arra, hogy csak akkor végezhetnek tartós és eredményes munkát, „ha a jogi forma és a jogi lényeg közötti eltérés hibakoefficiensét a lehető legkisebb mértékre szorítják”, egyúttal az új magyar jogrendbe beépítik a magyar alkotmányjog eszményeit, ami egyébként a demokráciának is a legelemibb követelménye.⁴³

4. Molnár Kálmán 1945-ös és 1947-es – gondolatilag egymást részlegesen fedő – előadásai egyfajta közjogi testamentumként is értelmezhetők. A két világháború közötti közjogi provizórium bírálatában pedig mintha saját alkotmányjogi felfogásának igazolását látta volna, vonatkozzon ez az alaki jogfolytonosságról, a kettős jogrendről, avagy a magyarság mitizált jogi géniszáról vallott nézeteire.

⁴⁰ Uo. 119.

⁴¹ Pécsi Egyetemi Levéltár. VIII. 101. A Magyar királyi Erzsébet Tudományegyetem (Pécs) iratai. Jog- és Államtudományi Kar iratai, Kari ülési jegyzőkönyvek. Az 1936. május 16-i IV. rendkívüli ülés jegyzőkönyve.

⁴² Az internálást elrendelő rendőrhatósági határozat szövegét lásd MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6218/7.

⁴³ MOLNÁR (2011) i. m. 120.

Amikor az 1938 nyarán megjelenő „Van-e még magyar géniusz?” című írásában a magyarság jogi géniuszának egyedülálló mivoltát hangsúlyozta, nem rejtette véka alá német-, illetve nemzeti szocializmus ellenes meggyőződését sem. Ebben az írásában ugyanis Molnár Kálmán alkotmánytörténeti alapokról kiindulva érvelt a közjogias magyar és a magánjogias német állameszme közötti áthidalhatatlan különbségek mellett. A germán és a szláv világ közé beékelődő magyarság véleménye szerint azért is maradhatott meg, mert „csontig-velőig átitatott bennünket a magyar és a germán államalkotó ideológia közötti különbségnek tudata”.⁴⁴ A hatalomszerzés céljából a maga számára harcosokat biztosító „germán Führer” és a „vérszerződésben” a köz szolgálata mellett elkötelezett „Árpád vezér” annyira ékesen fémjelezték a két külön eszmevilágot, hogy ezt a magyarság előtt nem lehetett elhomályosítani.⁴⁵ Noha nagyot fordult a világ azóta, a függetlenség és a fennmaradás zálogát Molnár Kálmán változatlanul abban látta, hogy a magyarság „az egyetemes emberi eszmét sajátos elgondolásban, más népek államfelfogásától különböző, de az egész emberiség szempontjából értékes nemzeti formában” valósítsa meg.⁴⁶ A totális államrendszerek hazánkban is megkísérelt ‘majmolását’ ugyanakkor amiatt is veszélyesnek tartotta, mert a totális eszméknek történő behódolás az önálló államként való fennmaradás alapjait ingatja meg, hiszen mi szükség lehet az önálló magyar államra, ha nincs külön magyar „államszervező géniusz”?⁴⁷

Az 1947-ben tartott jogászegyleti előadás idején a magyarság egzakttá módosult aligha meghatározható jogi géniuszának hangoztatása mindenestre burkolt formában már sokkal inkább a Szovjetunió által közvetített kommunista eszmeiség és jog beszüremkedése ellen irányult. A realitások azonban egyre inkább azt mutatták, hogy a magyar közjog – s általában a magyar jogrendszer – autochton fejlődésére akkoriban nem nyílt lehetőség. Szembetűnő ugyanakkor az a történeti jogi szemléletből fakadó idealisztikus, de anakronisztikus törekvése is, hogy a közjogi provizóriummal együtt végleg eltűnt eszméket, miként a ‘szentkorona tant’ és a ‘szentistváni állameszmét’ a kibontakozni látszó republikánus és polgári demokratikus törekvések szolgálatába állítsa, illetve azokkal összeegyeztesse.

A demokratikus átalakulás melletti kiállás már csak amiatt is fontosnak tekinthető, mert rosszakarói a budapesti jogi karról feltétlenül eltávolítandó

⁴⁴ MOLNÁR Kálmán: *Van-e még magyar géniusz?* Budapest, 1938. 3.

⁴⁵ Uo. 3.

⁴⁶ Uo. 4.

⁴⁷ Uo. 5.

‘reakciós és teljesen tudománytalan’ tanárok közé sorolták.⁴⁸ A hamarosan bekövetkező politikai és társadalmi változások nemcsak a katedráról idő előtt nyugállományba helyezett Molnár Kálmánt ítélték méltatlan hallgatásra, hanem a szocialista államjog kizárólagossága mellett Magyarország számára is sajátos közjogi irányt szabtak.

⁴⁸ Szögi László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1636–2002*. Budapest, 2003. 317.

A SZOKÁSJOG ÉS A TÖRVÉNY VISZONYA A KORMÁNYZÓI TISZT 1920-AS SZABÁLYOZÁSOKOR, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FŐHADÚRI JOGRA

SZABÓ István
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A történeti alkotmányban a szokásjognak jelentős szerepe volt, aminek következtében a törvényhozási aktusok funkciója is eltért a ma megszokottól. Napjaink jogalkotási gondolatmenete szerint, ha valamit szabályozni akarunk, azt törvénybe (jogszabályba) foglaljuk. Ahol viszont szokásjog is érvényesül, egészen pontosan fogalmazva ún. ‘törvénytöltő’ szokás is létezik, ott a törvény szerepe megváltozik. 1920 elején a kormányzói tisztet felállító, az alkotmányosság helyreállításáról szóló 1920. évi I. törvénycikk pedig elismerte a történeti alkotmány hatályosságát. Így a szokásjog és törvény viszonya a kormányzó jogállásának megállapításakor is jelentőséggel bírt. Amikor a nemzetgyűlés döntött arról, hogy a királyra vonatkozó jogállási elemek közül melyeket hagy meg a kormányzónál, azt is mérlegelni kellett, ebből mit kell törvénybe foglalni és mit lehet a szokásjogra hagyni. Ezt pedig a szokásjog és a törvény viszonya döntötte el, így első feladatunk ennek a problémának a tisztázása lesz, ezt követően pedig a szokásjogi szálak kimutatása a kormányzó jogállásában.

Ez a kimutatás azonban terjedelmi korlátok miatt csak felsorolás jellegű lehet. Ezért kiválasztottam a kormányzó hatásköreiből egy konkrét elemet, a főhadúri jogot, amelyet részletes elemzés alá vonok. A konkrét választás pedig azért esett erre az államfői hatáskörre, mert a dualizmus idején létező közös hadsereg, s az ehhez kapcsolódó törvényhozási aktusok itt kuszáltak össze leginkább a régi szokásjogi szálakat.

1920-ra a közös hadsereg megszűnt, a nemzetgyűlés szándéka pedig az volt, hogy a királyi főhadúri jogot a kormányzó hatáskörei között változatlan for-

mában fenntartsa. Vajon ezt törvénybe kellett foglalni, vagy a közös hadsereg megszűnésével az államfő főhadúri joga a régi szokásjog szerinti formájában helyreállt? Ehhez kapcsolódó újabb probléma volt, a haderő külföldön történő alkalmazása. Ha a király főparancsnoki jogát gyakorolva a haderőt külföldre akarta irányítani, akkor – a régi nemesi felkelésből eredő szabályok miatt – ehhez az országgyűlés egyetértése kellett. A közös hadsereg ezen is rést ütött, mert a későbbiekben látni fogjuk, hogy rá ez a szabály nem vonatkozott. Emellett a trianoni békeszerződés tiltotta a védkötelezettséget, aminek következtében a magyar haderő nem a régi nemesi felkelés (népfelkelés) mintájára szerveződött. Vajon a haderő külföldi alkalmazására vonatkozóan kell valamilyen törvényi rendelkezés? A harmadik zavart okozó probléma a miniszteri ellenjegyzéssel összefüggésben alakult ki. Ez ugyan nem régi közjogi intézmény, hanem 1848-ban törvénnyel bevezetett szabály volt, ennek ellenére a dualizmus időszakában a főhadúri joghoz kapcsolódó alkalmazásában zavaros helyzet alakult ki. Vajon az 1867 után kialakult gyakorlat szokásjoggá vált? Werbőczy felosztását követve ez már nem is törvénytöltő, hanem törvény magyarázó (netán törvényrontó?) szokás lenne. A nemzetgyűlésnek 1920 elején eme viszonyok között kellett eldönteni, hogy a kormányzóra vonatkozóan milyen szabályokat emeljen be az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénybe.

2. A szokásjog és a törvény szerepe a történeti alkotmányban

Így tehát az első tisztázandó kérdés a szokásjog és a törvény viszonya a történeti alkotmányban. Már a bevezetőben is utaltam a szokásjog Werbőczy által megállapított három funkciójára: *miszerint létezik törvénymagyarázó, törvényrontó és törvénytöltő szokás*.¹ Ezek közül az utolsó, a törvénytöltő szokás a legfontosabb, hiszen az eredeti szabályokat állapít meg. A törvénymagyarázó szokás szabályozási tere már kisebb, hiszen a törvény kereteiből nem mozdulhat ki, csak értelmezheti azt. A törvényrontó szokás pedig kicsit kétséges szereppel bír, de mint a bevezetőben már utaltam rá, azért az 1848 utáni magyar közjogban is felsejlik.

A történeti alkotmányban a törvény a szokásjog mellett csak kiegészítő szerepet kapott, vagyis *a törvényhozás eszközét a szokásjog alakítására használták*. Vajon az országgyűlés mikor érezte szükségét, hogy egy-egy közjogi

¹ HK 11. cím 3–5. §§.

tárgykörben törvényt alkosson? Meglátásom szerint ennek *három fő okát tudjuk elkülöníteni.*

Az első ilyen törvényalkotásra motiváló tényező valamilyen *új közjogi intézmény bevezetése volt.* Maga a polgári átalakulás sem tudott szokásjogi fejlődéssel megvalósulni. Például a miniszteriális kormányzat, vagy a népképviselési választójog új közjogi intézmények voltak, amelyet az országgyűlés törvényhozási úton vezetett be. Ezekben a területeken az alkotmányos szabály forrása a törvény volt, szokásjogi gyökereket nem nagyon találunk.

A második törvényalkotásra motiváló tényező *a szokásjog módosítása, pontosítása volt.* Erre akkor került sor, amikor a szokásjog által kialakított szabály nem volt vitatott, de azt a jövőben nem pontosan úgy akarták használni, mint korábban.

A harmadik törvényalkotásra motiváló tényező *a szokásjog megerősítését célozta.* Erre akkor került sor, ha egy-egy szokásjogi norma léte vitatottá vált, ami leginkább a király és az országgyűlés kapcsolatában merült fel. Vagy az uralkodó, vagy az országgyűlés nem ismerte el a másik szokásjogon alapuló államhatalmi jogosítványát, idővel azonban ezeket a király és a nemzet közötti feszültség feloldása érdekében törvénybe foglalták. Annak ugyanis, hogy valaminek a szabályozása szokásjogi keretek között maradjon, a legfontosabb előfeltétele a szabályozás tárgyban kialakult konszenzus volt. Ha ez megbomlott, akkor törvénnyel megerősítették (tisztázták) a szokásjogot, és amint említettem, ez legjellemzőbben a király és az országgyűlés közötti vitáknál merült fel. Így *a király jogállására vonatkozó törvényi rendelkezések alapvetően a szokásjog megerősítését szolgálták.* Példaként hozhatjuk, hogy 1791-ben az országgyűlés kimondta a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megosztását,² valamint törvénybe iktatta a király koronázásának szabályait.³ A rendi hatalommegosztás azonban már az országgyűlés késő középkori kialakulásával megvalósult,⁴ s azt az állítást sem lehetne komolyan venni, hogy 1791-ig a királyi hatalom keletkezésében ne lett volna szerepe a koronázásnak, vagy nem lett volna kötelező a koronázás. A törvények egy esztendővel II. József halála után születtek, így sok magyarázatot nem igényelnek, hogy miért volt szükséges a szokásjog megerősítése.

² 1791. évi XII. törvénycikk.

³ 1791. évi II–III. törvénycikk.

⁴ TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet.* Budapest, Horánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1910. 593.

A szokásjog és a törvény viszonyában pedig a lényegi kérdés az lesz, vajon a *szokásjogot megerősítő törvények elválták-e az adott alkotmányos rendelkezés eredeti gyökereit?* Vagyis, ha egyszer valamit törvénybe foglaltak, akkor mindig ennek a törvénynek a módosításával kellett szabályozni az adott jogkört, s netán ha ezt a törvényt hatályon kívül helyezték, vajon az adott jogkör is megszűnt-e? Erre a rövid válasz az, hogy egy-egy szokásjogi szabály törvényben való megerősítése, vagy törvénnyel való pontosítása, módosítása, annak szokásjogi gyökereit automatikusan nem vágta el. Az országgyűlés mindig mérlegelte, hogy az adott szokásjogi norma mennyire elfogadott és világos, s ennek alapján kapcsolata hozzá a törvényi szabályokat. Számos esetet találunk, amikor egy-egy szabályozott kérdésnél újabb törvény esetén sem tesz említést a korábban erre vonatkozó törvényről. Ebben az esetben az adott szabály forrásának továbbra is szokásjogot tekintette, amelyeket törvényekkel formált, megerősített. Ha azonban a korábbi szokásjogi szabályon az országgyűlés egy jelentősebb módosítást hajtott végre, akkor már az új törvényt tekintette az adott szabály forrásának, s később, ha újabb változásokat foganatosított, akkor ezt a korábbi törvény módosításaként tüntette fel.

A következő feladatunk az, hogy mindezt a kormányzó jogállását szabályozó törvény kapcsán megvizsgáljuk. Vajon az 1918 előtt a király jogállása kapcsán hozott törvényeket miként kezelték?

3. A szokásjogi gyökerek elismerése a kormányzó jogállásának 1920-as szabályozásakor

A kormányzó jogköreit – a történeti hagyományokhoz híven – 1920-ban is a királyi hatalomhoz kapcsolódó korlátozásokkal állapították meg. Vagyis az 1920. évi I. törvénycikk nem a kormányzó hatáskörébe utalt jogköröket sorolta fel, hanem azokat, amelyeket a királyi hatalom köréből elvont tőle. Mint már említettem, ezeknél a jogállási kérdéseknél több 1918 előtt törvényben rögzített szabályt is találunk, ezek azonban alapvetően *a szokásjogot megerősítő, esetleg pontosító, módosító szabályok voltak.* A megválaszolandó kérdés pedig az lesz, mint azt az előző pontban már megfogalmaztuk, vajon ezekkel a törvényekkel elválták-e az adott jogállási elem szokásjogi gyökereit? Lássunk akkor néhány olyan 1918 előtti, a király jogállását érintő törvényi szabályt, amely a kormányzó 1920-ban megállapított jogállásával is kapcsolatba került.

Az áprilisi törvényeknek a minisztériumot felállító és annak felelősségét kimondó cikke *a király sérthetetlenségnek (közjogi felelőtlenségének)*

*kimondásával kezdődött.*⁵ Ez nyilvánvalóan nem azt jelenti, hogy az uralkodó 1848 előtt felelősségre vonható volt, s ezt ekkor szüntették meg. Egy esetleges trónfosztás gondolata azonban a radikális politikai erőktől nem volt idegen, így a sérthetlenség törvényben való megerősítésének oka is érthetővé válik.

A sérthetlenség megállapítása mellett a felelős minisztériumról szóló törvény felsorol több olyan uralkodói hatáskört (katolikus főpapok kinevezése, kegyelmezési jog stb.),⁶ amelyet a király továbbiakban is személyesen gyakorol. Itt tehát konkrét királyi hatáskörök törvényben való felsorolásáról van szó, de az is egyértelmű, hogy ezeket nem az 1848. évi III. törvénycikk keletkeztette.

Az áprilisi törvények országgyűlésről szóló cikkelyében pedig egy, a törvényszentesítési jogot pontosító (kiterjesztő) szabállyal találkozhatunk, miszerint: „*A hozandó törvények jövőre Ő Felseége által az évi ülés folyama alatt is szentesíttethetnek*”⁷ A rendi korban a király az országgyűlés bezárását követően az összes határozatot együtt szentesítette, vagyis akár több évi tevékenység eredménye egy csomagban nyert kihirdetést. A polgári átalakulás után ez már igen lassú törvényhozási folyamat lett volna, ezért a tárgyalat passzus lehetővé tette a király számára, hogy az országgyűlés határozatait egyenként is szentesítse. Az is egyértelmű viszont, hogy a király szentesítési joga nem 1848-ban keletkezett, a törvényi rendelkezés egy a szokásjogban évszázadok óta létező hatáskörhöz kapcsolódott.

A kérdés tehát az, vajon ezek a törvényi rendelkezések megszakították-e a szokásjogi gyökereket? Amennyiben megszakította azokat, a kormányzó jogállásának 1920-ban történő szabályozásakor a korlátozásokat az adott törvények módosításával kellett megállapítani. Példának okáért, amikor a törvények szentesítésére vonatkozó jogot megvonja a kormányzótól, akkor az 1920. évi I. törvénycikknek úgy kellett volna fogalmaznia, hogy a király részére az 1848. évi IV. törvénycikk 2. §-ában megállapított szentesítési jogot a kormányzó nem gyakorolhatja. Az 1920. évi I. törvénycikk azonban nem tesz ilyet, hanem korábbi törvényre történő utalás nélkül állapítja meg a korlátozást.⁸ *Az uralkodó vonatkozó jogosítványát tehát nem a nevezett törvényből, hanem továbbra is*

⁵ „Ő Felsegének a királynak személye szent és sérthetetlen.” [1848. évi III. törvénycikk 1. §.]

⁶ „Az érsekek, püspökök, prépostok, s apátoknak és az ország zászlósainak kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata, és a nemességnek, címeknek, s rendeknek osztása, mindig az illető felelős magyar minister ellenjegyzése mellett, egyenesen Ő Felsegét illeti.” [1848. évi III. törvénycikk 8. §.]

⁷ 1848. évi IV. törvénycikk 2. §.

⁸ „A nemzetgyűlés által alkotott törvények szentesítés alá nem esnek; azokat a kormányzó legkésőbb hatvan napon belül kihirdetési záradékkal és aláírásával látja el.” [1920. évi I. törvénycikk 13. § (2) bekezdés.]

a szokásjogból eredeztette. Hasonló a helyzet a többi esetben is, az 1920. évi I. törvénycikk akár a főkegyúri jog, akár a kegyelmezési jog, akár a királyi sérthetlenség korlátozását érinti, nem tartalmaz benne utalást az előző bekezdésekben említett törvényekre.⁹

A sérthetlenséggel összefüggésben azonban egy törvényekre történő utalást mégis találunk, miszerint „*A kormányzó [...] ugyanolyan büntetőjogi védelemben részesül, mint törvényeink szerint a király.*”¹⁰ A büntetőjog területén ugyanis megszűnt a szokásjog, a Csemegi-kódexet követően bűncselekményt csak törvénnyel lehetett megállapítani. Így a büntetőjogi védelemnél már csak törvények kerülhettek alkalmazásra.¹¹ Ez az eset is azt bizonyítja, hogy ahol nem szokásjog, hanem törvény vonatkozik a kormányzó jogállására, ott az 1920. évi I. törvénycikk is erre utal. A korábban említett esetekben nem valamiféle figyelmen kívül maradt ki a törvényekre való utalás, hanem nem azt tekintették forrásnak, hanem a szokásjogot.

Ezt követően pedig rátérünk az egy kiválasztott hatáskörre, a főhadúri jogra. A nemzetgyűlés a régi királyi főhadúri jogot változatlan formában rá akarta ruházni a kormányzóra, a kérdés az volt, ehhez mit kell törvénybe foglalni, s mit lehet a szokásjogra hagyni. Mint a bevezetőben is említettem, a problémát az tette érdekessé, hogy az 1867-es kiegyezés elég komoly kavargást okozott a főhadúri jog értelmezése körül, amit érdemes egy külön pontban is áttekinteni.

4. A kiegyezés hatásai a főhadúri jogra

A kiegyezés létrehozta a császári és királyi *közös hadsereget*, amelynek *működése igazából nem volt a magyar közjog szabályai alá rendelve.* Ezt persze a kiegyezési törvény ilyen formán nem ismerte el, de az állítás a magyar törvényhozás aktusaiból is levezethető. Leginkább a véderőtörvényt érdemes vizsgálni, amely példának okáért a közös hadseregnek nem terjesztette ki azt a megkötést,

⁹ 1920. évi. I. törvénycikk 13. § (8)-(9) bekezdés; 14. § (1)-(2) bekezdés.

¹⁰ 1920. évi. I. törvénycikk 14. § (1) bekezdés.

¹¹ A büntetőjogi védelemnél tehát már a törvény volt az adott jog forrása, de még világosabb példaként érdemes a főrendiház szervezetének módosításáról szóló 1885. évi VII. törvénycikket megemlíteni. Bár korábban több törvény is szabályozta a második kamara összetételét (lásd az 1608. évi k.u. I. törvénycikket, az 1687. évi X. törvénycikket vagy az 1792. X. törvénycikket), az 1885-ös szabályozás ezekről nem tesz említést. *Vagyis 1885-ig a második kamara összetételének forrását sokkal inkább a szokásjogban látták, mintsem a korábbi törvényekben.* Ezután viszont már más lesz a helyzet, a második kamara összetételének változásairól szóló törvényeket, mint az 1885. évi VII. törvénycikk módosítását hirdetik ki (lásd 1913. évi XXXV. törvénycikk).

hogy az ország határain kívül csak az országgyűlés egyetértésével alkalmazható. Pedig a védkötelezettségre alapuló haderőnél ez a magyar közjognak sok évszázados szabálya volt,¹² s a haderő másik két eleménél, a honvédségnél és a népfelkelésnél (akkori szóhasználat: népfölkelésnél) meg is találjuk a korlátozást.¹³ Az első világháború kitörését követően Tisza István miniszterelnök az országgyűléstől kéri is a felhatalmazást, de előterjesztésében csak a honvédség és a népfelkelés szerepel.¹⁴

Az országgyűlés egyetértésének kikérésével kapcsolatban egy engedményt is találunk, amellyel 1920-ban is foglalkoztak. Amennyiben az országgyűlés nem ülésezett, s a honvédség és a népfelkelés halaszthatatlan külföldi alkalmazására volt szükség, a király ezt az „ország összes minisztériumának egyetértésével” is megtehetette. Utólagosan azonban ekkor is ki kellett kérni az országgyűlés egyetértését.¹⁵ Az első világháború kitörésekor is ez a kivételes eljárás folyt le, 1914 augusztusának elején a király az összminisztérium egyetértésének kikérésével kapta meg a felhatalmazást.¹⁶ Az országgyűlés ugyanis éppen a hadüzenet

¹² A védkötelezettség gyökerei még a nemesi felkelésre vezethetők vissza, amelyet a király csak az ország védelmében vehetett igénybe, külföldi hadjárataiba történő bevonása már korlátozott volt. Bár a XVIII. századra a hadszervezetben belül a nemesi felkelés szerepe elég jelentős mértékben lecsökkent, 1867 után az általános védkötelezettség bevezetésével a rávonatkozó alkotmányos alapelvek újjáéledtek. A rendi társadalomban a jobbágyok adót fizettek a nemesek katonáskodtak ('vérükkel adóztak'). Az 1848-ban megvalósított jogegyenlőség megszüntette a nemesi adómentességet, az egykori jobbágyokat pedig a nemzet tagjai közé emelte. Az általános védkötelezettség bevezetése a nemesi felkelés analógiájára történt, a nemzet minden fegyverforgatásra alkalmas tagjának szolgálati kötelezettségét jelentette. [FERDINANDY Gejza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*. Budapest, Kilián Frigyes m. k. egyetemi könyvtár kiadás, 1895. 279–280.]

¹³ A honvédségre vonatkozóan lásd 1912. évi XXXI. törvénycikk 2.§ (1) bekezdés, a népfölkelésre vonatkozóan a 1886. évi XX. törvénycikk 5. § (1) bekezdése.

¹⁴ A magyar kir. miniszterelnök jelentése a magyar honvédségnek és népfelkelőknek az országhatárokon kívül történt alkalmaztatásáról. [Képviselőházi Irományok 1910. XLIV. kötet. 460–461.]

¹⁵ 1912. évi XXXI. törvénycikk 2. § (2) bekezdés; 1886. évi XX. törvénycikk 5. § (2) bekezdése.

¹⁶ „[...] a magyar országgyűlés együtt nem léte miatt ő cs. és ap. kir. Felseje 1914. évi augusztus hó 3-án Bécsben kelt legfelsőbb elhatározásával – a m. kir. kormány meghallgatása mellett – a magyar honvédségnek és népfölkelésnek a honvédelem érdekében megkövetelt mérvben a magyar szent korona országain kívül való alkalmazását méltóztatott legkegyelmesebben elrendelni.” [Részlet Tisza István miniszterelnöknek 1914. november 25-én a Képviselőházhoz benyújtott jelentéséből. (Képviselőházi Irományok 1910. XLIV. kötet. 460.)]

napján ülésezett utoljára,¹⁷ s újabb ülést csak november végén tartott.¹⁸ A kormány ekkor kérte az előzetes intézkedések megerősítését.¹⁹

A kiegyezési törvény a főhadúri jogra vonatkozóan szövegszerű rendelkezést is tartalmazott. A közös hadsereg és a magyar közjog kapcsolatának, valamint ezzel összefüggésben a haderő országhatáron kívüli alkalmazásának lezárása után, harmadik gondolatként, ennek elemzésére kell áttérnünk. A rendelkezés az alábbiak szerint szól: „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”²⁰ A rendelkezés szervezeti hatályát figyelve „az egész hadsereg” alatt a közös hadsereget, „a magyar hadsereg” alatt pedig a honvédséget és a népfelkelést érthetjük. Tartalmát tekintve az teljes egészében megegyezik a magyar király sok évszázados hagyományokra visszatekintő főhadúri jogával. A szervezeti hatály és a tartalom együttes értelmezése alapján megállapíthatjuk, hogy a rendelkezés két irányba is hat. A magyar hadsereg (honvédség, népfelkelés) tekintetében megerősíti a szokásjogot, a közös hadsereg tekintetében pedig ez a forrása a főparancsnoki jognak. Ha utóbbira a magyar közjog hatálya nem terjedt ki, akkor a főhadúri jog alapján sem lehetett azt parancsnokolni. Márpedig, ha a külföldön történő alkalmazásra vonatkozó alkotmányos garanciát kiiktatták, akkor ennek analógiájára a másik oldalról a főparancsnoki jog is elvitatható lett volna. A kiegyezési törvényben történő deklarálást követően azonban már nem. Az uralkodónak a szokásjog megerősítése iránti igénye sem volt alaptalan, hiszen 1848-ban az országgyűlés elvitatta ezt a jogkörét,²¹ s láthattuk, a szokásjog későbbi törvényi megerősítése ilyen esetekben volt jellemző [lásd 2. pont].

¹⁷ 1914 nyarán a képviselőház utolsó plenáris ülését július 28-án tartotta. [Képviselőházi Napló 1910. XXVI. kötet. 191.]

¹⁸ A következő ülésre 1914. november 25-én került sor. [Képviselőházi Napló 1910. XXVI. kötet. 194.]

¹⁹ A magyar kir. miniszterelnök jelentése a magyar honvédségnek és népfelkelőknek az országhatárokon kívül történt alkalmaztatásáról. [Képviselőházi Irományok 1910. XLIV. kötet. 460–461.]

²⁰ 1867. évi XII. törvénycikk 11. §.

²¹ Az országgyűlés hatáskörébe csak az újoncok megajánlása tartozott, a hadsereg tényleges szervezése már királyi jogkör volt. Így 1848 nyarán a hadsereg tényleges szervezésére is kiterjedő (a király által nem szentesített) törvénnyel az országgyűlés uralkodói jogköröket vont el. Az Országos Honvédelmi Bizottmány összel történő felállításával pedig a teljes főhadúri jogot elvonta a királytól.

Mindehhez kapcsolódott egy *negyedik probléma is, amely a miniszteri ellenjegyzés kapcsán alakult ki*. A felelős minisztériumról szóló 1848. évi III. törvénycikk az ellenjegyzési kötelezettség kapcsán nagyon szabatosan fogalmazott, rokon értelmű szavak hosszabb felsorolásával (rendeletek, parancsolatok, határozatok, kinevezések)²² igyekezett elkerülni, hogy bármilyen típusú királyi intézkedés kivonható legyen a miniszteri ellenjegyzés alól. Láthattuk azonban, hogy a király hadügyi felségjogait a kiegyezési törvénybe emelték be, így az 1848. évi III. törvénycikk hatálya nem terjedt ki rá. A kiegyezési törvény pedig miniszteri ellenjegyzésre vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott. Mivel a főhadúri jogot is megerősítették benne, a magyar haderő feletti rendelkezésnél is vitathatóvá vált az ellenjegyzési kényszer. Bár a közjogi irodalomban találunk ezzel szembeni ellenvetést,²³ köztudomásúnak mondható, hogy Ferenc József kihasználta a hézagos szabályozást, s *a hadúri jogok gyakorlását kivonta a miniszteri ellenjegyzés köréből*.

5. Az 1920 elején fennálló joghelyzet

Már említettem, hogy a nemzetgyűlés a főhadúri jog gyakorlását korlátozás nélkül meg akarta hagyni a kormányzónál. A kérdés pedig az volt, hogy ehhez mit kell beleírni a kormányzó jogállását szabályozó törvénybe (1920. évi I. törvénycikk), s mit lehet kihagyni belőle. Utóbbi akkor kerülhetett szóba, ha a szokásjog kellően világos, s így nem volt szükség valamiféle törvényi megerősítésére, vagy kiegészítésére.

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával a kiegyezési törvény hatályát veszítette, amit az 1920. évi I. törvénycikk meg is állapított.²⁴ Ennek folyománycént a közös hadsereg is megszűnt. Ez oldotta, vagy fokozta a főhadúri jog körül kialakult kusza helyzetet? Meglátásom szerint oldotta, amit az alábbi érvekkel

²² 1848. évi III. törvénycikk 3. §.

²³ Ferdinandy Gejza az 1867. évi XII. törvénycikk 11. §-ának már idézett rendelkezését az alábbiak szerint interpretálja: „Ezen intézkedés úgy látszik, mintha kivételt állapítana meg azon általános szabály alól, hogy a király végrehajtó hatalmát csakis felelős minister által és annak ellenjegyzése mellett gyakorolja. Pedig az idézett törvényes intézkedés nem ezt teszi, hanem azt, hogy ezen kérdésekben a király az őt illető végrehajtó hatalommal országgyűlésen kívül is szabadon rendelkezhetik s ezen ügyek nem törvény alakjában, hanem a király rendeletei által szabályozhatók.” [FERDINANDY i. m. 257.]

²⁴ „A volt osztrák birodalmi tanácsban képviselt királyságokkal és országokkal szemben fennállott közös érdekű viszonyok megszűnván, az 1867: XII. törvénycikk, valamint az e viszonyokra vonatkozó egyéb törvényes rendelkezések hatályukat veszítették (...)” [1920. évi. I. törvénycikk 11. §.]

lehet alátámasztani. A szokásjog és a törvény kapcsolatának általános áttekintésekor megállapítottuk, hogy a szokásjogot megerősítő törvény nem lép annak helyébe, így az adott királyi jog továbbra is a szokásjogban gyökerezik [lásd 2. pont]. Így ha a megerősítő törvény hatályát veszti, attól a hatáskör érintetlenül megmarad. Vagyis attól, hogy a főhadúri jog törvényi megerősítése megszűnt, a királyi jog változatlan formában tovább élt. A miniszteri ellenjegyzés is tisztább helyzetbe került, mivel az államfői jogkörök gyakorlása teljes egészében az 1848. évi III. törvénycikk hatálya alá került, ott pedig erre hézagmentes előírás volt. Ferenc József éppen azzal tudott kibújni alóla, hogy királyi jogköröket a kiegyezési törvény is érintett, ott pedig nem volt ellenjegyzés előírva. A kibúvót biztosító törvény azonban már nem volt hatályos. A közös hadsereg megszűnésével a haderő országhatáron kívül történő alkalmazása is tisztább környezetbe került. Említettem, hogy a magyar közjog szabályai szerint ehhez a nemzetgyűlés (országgyűlés) előzetes hozzájárulása volt szükséges. Bár igaz, hogy ezt 1918 előtt sem hagyták a szokásjogra, hiszen mind a honvédségre, mind a népfelkelésre vonatkozó törvénybe belefoglalták [lásd 4. pont]. De ez is szokásjogot megerősítő törvény volt, s amikor a haderő több elemből állt, s a közös hadseregre nem vonatkozott az országgyűlésnek ez a jogköre, akkor szinte magától értetődő, hogy a másik két elemnél törvényi megerősítés történik. Nehogy az uralkodó a közös hadseregre vonatkozó szabályokra hivatkozva azt a hadszerkezet többi elemnél is elvitassa. Közös hadsereg azonban már nem lévén, ez a bizonytalanságot okozó analógia is megszűnt.

6. A nemzetgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat

Az 1920 elején fennálló közjogi helyzet elemzése után tekintsük át, hogy az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényjavaslat miként kezelte ezt. Azt láthatjuk, hogy a nemzetgyűlés, beleértve a törvényjavaslat előkészítőit is, igyekeztek minden kétséget kizárni. Vagyis, ahol a legkisebb rést is érezték a szokásjog stabilitásán, ott azonnal látókörbe került annak törvényi megerősítése. Ez a főhadúri jognál sem volt másként, bár a szokásjogból az levezethető volt, s az alkotmányos garanciák (országgyűlési egyetértés, ellenjegyzés) is éltek bármiféle törvényi rendelkezés nélkül, mégis egyes elemeket belefoglaltak az 1920. évi I. törvénycikkbe. Úgy érezték, hogy a szokásjog vagy a miniszteri ellenjegyzés esetében korábbi törvényi rendelkezés megerősítésére van szükség. A bizonytalan helyzetben érzett aggodalmat talán jól szemlélteti, hogy a királyi szokásjogban létező jogainak változatlan leírásával, a *főhadúri*

*jognál tisztább helyzetben lévő külügyi felségjogokat is megerősíti a törvény.*²⁵ A miniszteri indokolásban pedig világosan le is írták, hogy ennek oka a régi alkotmányos szabályok szerint fennálló helyzet megerősítése.²⁶

Az általunk elemzett főhadúri jog először a miniszteri ellenjegyzéssel összefüggésben került látókörbe. A törvényjavaslat 13. (6) bekezdése kimondta: „*A végrehajtó hatalmat a kormányzó kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Minden rendelkezése és intézkedése, ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit is, csak úgy érvényes, ha az illetékes felelős miniszter ellenjegyzésével van ellátva.*”²⁷

A törvényjavaslat előkészítői tehát a végrehajtó hatalomnak a felelős minisztériumon keresztül történő gyakorlásában, s az ezt garantáló miniszteri ellenjegyzés 1918 előtti gyakorlatában rést tapasztalhattak. És hogy ezt alapvetően a főhadúri jog körül kialakult korábbi helyzet motiválta, jól jelzi az „*ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit*” szövegrész külön betoldása. Mindebből arra következtethetünk, hogy a kiegészítés után a főhadúri jog körül kialakult joghézag igencsak megmozgatta a törvényelőkészítők gondolatait. A végrehajtó hatalomnak a felelős minisztériumon keresztül történő gyakorlását pedig többszörösen is megerősítették, mert azt még az említett külügyi felségjogok megerősítése kapcsán is beleírták a törvénybe.²⁸

A főhadúri jogra vonatkozó ellenjegyzési kényszer tételes kimondása mellett *a haderő külföldön történő alkalmazására vonatkozó alkotmányos garanciát* is belevették a törvénybe. A kormányzó a hadsereget külföldön csak a nemzetgyűlés (országgyűlés) előzetes egyetértésével alkalmazhatta.²⁹ Az előzetes szót azért is hangsúlyozom, mert az összminisztérium – 1918 előtt létező – sürgős esetben történő helyettesítési joga [lásd 4. pont] nem volt hozzákapcsolva. A rendelkezéshez fűzött indokolást olvasva túl hosszú érvelést nem találunk. Az alig több mint három sorból álló indokolás nagy része a törvény szövegét

²⁵ „A kormányzó képviseli Magyarországot a nemzetközi viszonylatokban. Követeket küldhet és fogadhat. Magyarország nevében a felelős minisztérium útján szövetségeket és egyéb szerződéseket köthet a külhatalmakkal, [...]” [1920. évi I. törvénycikk 13. § (4) bekezdés.]

²⁶ „A 13. §. 4. bekezdése a kormányzónak külképviseleti jogkörét állapítja meg, lényegileg a királyt és általában minden államfőt megillető képviseleti körben. Az erre vonatkozó kifejezett rendelkezés felvételét azért találja szükségesnek a javaslat, nehogy a kormányzónak ezen hatásköre tekintetében a hazánkra nézve ezidőszerint annyira fontos külügyi kérdésekben kétség támadhasson.” [Nemzetgyűlési Irományok 1920. I. kötet. 22–23.]

²⁷ Nemzetgyűlési Irományok 1920. I. kötet. 7.

²⁸ „[...] a felelős minisztérium útján szövetségeket és egyéb szerződéseket köthet [...]” [1920. évi I. törvénycikk 13. § (4) bekezdés.]

²⁹ „Hadüzenethez vagy a hadseregnek az ország határán kívül alkalmazásához és békekötéshez a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges.” [1920. évi I. törvénycikk 13. § (5) bekezdés.]

ismétli, az egyetlen felhozott érv „a nemzet nagy érdeke”.³⁰ A nemzetgyűlésnek valójában itt is a szokásjog egyértelműségén kellett elgondolkoznia, s úgy döntött, ha korábban volt törvényi megerősítés, azt fenntartja.

A hadsereg külföldön történő alkalmazásának kérdését az egy évvel később megkötött trianoni békeszerződés már árnyalta, mert megtiltotta az általános védkötelezettséget. Ennek következtében a honvédeg teljes állománya önkéntesekből állt.³¹ A haderő államhatáron kívüli alkalmazását viszont a nemesi felkeléssel állított párhuzam alapján, a védkötelezettségből vezettük le [lásd 4. pont]. Az 1920. évi I. törvénycikk tárgyalt rendelkezése nélkül el lehetne gondolkozni, hogy a kizárólag önkéntesekből álló haderőre vonatkozik-e a külföldön alkalmazás korlátozása. A törvényi előírás azonban ezt az esetleges bizonytalanságot is eloszlatta.

Ismert, hogy néhány hónap elteltével a kormányzói jogkört ezen a területen is kiterjesztették az 1918 előtt megállapítottakra, miszerint: *„Közvetlen fenyegető veszély esetében azonban a kormányzó a magyar összminisztérium felelőssége és a nemzetgyűlésnek késedelem nélkül kikérendő utólagos hozzájárulása mellett a hadseregnek az ország határán kívül alkalmazását elrendelheti.”*³²

7. A nemzetgyűlés közjogi bizottsága által megfogalmazott kiegészítés

A nemzetgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatba azonban *nem vették fel magának a főhadúri jognak a törvényi megerősítést*, ami az időközben hatályát veszített kiegyezési törvényben egyszer már megtörtént. Ebből arra következtethetünk, hogy a törvényjavaslat előkészítői úgy gondolták: a szokásjog itt kellő erővel bír, így törvényi megerősítésre nincs szükség. A nemzetgyűlés közjogi bizottsága azonban már bizonytalanabb volt ebben, emiatt felvetette a külön megerősítés szükségességét, vagyis, hogy a törvény szövegébe ennek a jogkörnek a kormányzóhoz utalásáról is tételesen rendelkezzenek. A bizottság jelentéséből itt is világosan levezethető, hogy a bizonytalanság elkerülése végett tartja ezt szükségesnek, nehogy valaki a kiegyezési törvény hatályának megszűnése

³⁰ „További korlátozást állapít meg a javaslat a hadüzenet, a hadseregnek az ország határán kívül való alkalmazása és a békekötés tekintetében, melyeket a nemzet nagy érdekeire való tekintetből, a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulásához köt.” [Nemzetgyűlési Irományok 1920. I. kötet. 22–23.]

³¹ A magyar királyi honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 5. §.

³² 1920. évi XVII. törvénycikk 2. § (2) bekezdés.

miatt elvitassa ezt az államfői jogkört.³³ A bizottság által javasolt „*Ez azonban nem érinti a kormányzónak a hadügy körébe tartozó azon alkotmányos jogait, amelyek a nemzeti hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozólag őt megilletik.*” szövegrész bele is került a törvénybe, mégpedig az általános ellenjegyzési kényszert kimondó, s azt a főhadúri jogra is kiterjesztő mondat után. Vagyis a 13. § (6) bekezdés végleges szövege az alábbiak szerint szólt: „*A végrehajtó hatalmat a kormányzó kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Minden rendelkezése és intézkedése, ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit is, csak úgy érvényes, ha az illetékes felelős miniszter ellenjegyzésével van ellátva. Ez azonban nem érinti a kormányzónak a hadügy körébe tartozó azon alkotmányos jogait, amelyek a nemzeti hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozólag őt megilletik.*”

8. A főhadúri jog tényleges gyakorlata (az ellenjegyzési kényszer bizonytalanná válása; a honvédség feletti közvetlen rendelkezés)

A nemzetgyűlés közjogi bizottságának az előző pontban elemzett, a 13. § (6) bekezdéshez fűzött kiegészítő mondata, bár a főhadúri jog törvényi megerősítését célozta, más hatásokat is kiváltott. Az „*Ez azonban nem érinti*” mondatrész úgy is értelmezhető volt, hogy a főhadúri jogra vonatkozóan feloldja az előző két mondatban szereplő kötöttségeket. Vagyis a felelős minisztériumon keresztül történő gyakorlását és az ellenjegyzési kényszert. Így a jogalkotó szándéka és a jogszabály tényleges értelme nem egészen fedte egymást.

A főhadúri jog körébe tartozó intézkedések ellenjegyzési kötelezettsége így bizonytalanná vált, de meg kell említeni, hogy ezt nem csak a közjogi

³³ „Bár ugyan a 13. § ama rendelkezésében, hogy a kormányzót a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlása a taxatív felsorolt korlátozásoktól eltekintve megilletik, bennefoglaltatik, hogy a kormányzó hatásköréhez tartozik a hadsereg tekintetében az államfő részére a múltban biztosított jogok gyakorlata is; tekintettel azonban arra, hogy a javaslat 11. §-a az 1867. évi XII. törvénycikket, amelynek 11. §-a állapította meg a királynak a hadseregére vonatkozó alkotmányos jogkörét – hatályon kívül helyezi, a bizottság különös figyelemmel azokra a fontos nemzeti érdekekre, amely a nemzeti véderő szilárd szervezetéhez és annak akadálytalan működéséhez az ország mai súlyos helyzetében fűződnek, szükségesnek találta a bizottság minden kétség elhárítása végett határozottan és kifejezetten kifejezésre juttatni azt, hogy azokat az alkotmányos fejedelmi jogokat, amelyek a hadügy körében alkotmányunk szerint a királyt megilletik, a kormányzót is meg fogják illetni.” [A nemzetgyűlés közjogi bizottságának jelentése [...] Nemzetgyűlési Irományok 1920. I. kötet. 30.]

bizottság által betoldott kiegészítő mondat okozta. Valójában az általános ellenjegyzési kényszert kimondó passzusba beiktatott „*ideértve a fegyveres erőre vonatkozó rendelkezéseit is*” szövegrészt az *előterjesztők sem értelmezték általános ellenjegyzési kényszerként*. A törvény miniszteri indoklásában az ellenjegyzési kényszer fegyveres erőkre történő kiterjesztésnek hangsúlyozása után betoldanak egy mondatot, amely szerint a „*tisztán katonai természetű rendelkezésekre*” ez szerintük sem vonatkozik.³⁴ S ez a gyakorlatba is így épült át, a kormányzó a vezérlet jogát miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolta. Ez már 1921-ben politikai konfliktust okozott, amikor a IV. Károly visszatérésének megakadályozása után a kormányzó megdicsérte a hadsereget. Vita tárgyát képezte, hogy ez a hadsereg irányába adott parancs, vagy politikai nyilatkozat. Végül tiltakozásul a miniszterelnök lemondását vonta maga után.³⁵

Érdeemes idézni még mit ír Tomcsányi Móric a kérdésről: „*Továbbá e felségjogok gyakorlására is elengedhetetlen követelmény a miniszteri ellenjegyzés. A miniszteri ellenjegyzés kötelezettségétől az alkotmányos gyakorlat egyedül a királynak a háborúban fővezéri minőségében tett legfőbb rendelkezéseit illetően tekint el.*”³⁶ Az miniszteri ellenjegyzés mellőzhető feltétel, de az alkotmányos gyakorlat mégis tesz kivételt. A megfogalmazás szófordulataiból érezhető, hogy a feloldással nem nagyon ért egyet, azt igyekszik minél erősebb megszorítással értelmezni. Az ellenjegyzési kényszer feloldása azonban nem csak háború esetére szól.

Emellett a főhadúri jognál a felelős minisztériumon keresztül történő gyakorlás kritériuma sem érvényesült. A király (kormányzó), mint a végrehajtó hatalom birtokosa, a közigazgatási irányába utasítási joggal rendelkezett, a megkötés miatt azonban ezt közvetlenül nem gyakorolhatta. A közigazgatási szervezettel közvetlenül csak a miniszter érintkezhetett. A honvédség tekintetében azonban ez nem így volt, a kormányzó a m. kir. honvédség főparancsnokát

³⁴ „Ugyancsak az 1848. évi III. törvénycikk elvének megfelelően hangsúlyozza a felelős miniszter ellenjegyzésének szükségességét a kormányzó minden rendelkezése és intézkedése tekintetében, s e részben eloszlatja azt az eddig fennállott kétséget is, hogy ez a felelősség a fegyveres erőre vonatkozó kormányzati rendelkezésekre is kiterjed-e. Önként érthető, hogy az ellenjegyzésnek az utóbb érintett irányban hangsúlyozása nem jelenti azt, hogy a miniszteri ellenjegyzés kelleke kiterjed a kormányzónak olyan tisztán katonai természetű rendelkezéseire és intézkedéseire is, amelyeket a minisztérium hozzájárulásával és felelősségei mellett esetleg átvett fővezérlet parancsadási jogkörében tenne.” [Nemzetgyűlési Irományok 1920. I. kötet. 22–23.]

³⁵ VARGYAI Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971. 337–338.

³⁶ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 285.

(a honvédevezérkar főnökét)³⁷ közvetlenül is utasíthatta. Sőt, a honvédségen belüli szolgálati út sem kötötte, annak bármely alakulatát is közvetlenül utasíthatta. Ha azonban mélyebben belegondolunk, az ellenjegyzési kényszer tényleges feloldása csak ezzel együtt érvényesülhetett. Amennyiben utasításait csak a honvédelmi miniszter útján lehetett volna továbbítani, az mindenképpen kontrollt jelentette volna.

Eddig a szokásjog kapcsán mindig törvénytől szokásokat említettünk, itt azonban egy törvényhez kapcsolódó szokásról van szó, *ami már törvényt magyarázó, vagy netán törvényrontó szokás is lehet*. Azt, hogy törvényt magyarázó szokásként könyvelhetjük el, a közjogi bizottság által a törvényhez fűzött kiegészítő mondat ad némi muníciót. Mivel az, bár lehet szándékán kívül, de belső ellentmondást keletkeztetett, ennek feloldását tekinthetjük törvényt magyarázó szokásnak. A kiegészítő mondat nélkül azonban meglátásom szerint törvényrontó szokás lett volna.

9. Epilógus

A tanulmányban igyekeztem választ adni a címben és a bevezetésben felvetett problémára: milyen törvényi rendelkezésekre volt szükség az ideiglenes államfői tisztség felállításához egy olyan alkotmányos rendszerben, ahol a szokásjognak, ezen belül is a törvénytől szokásoknak még komoly szerepük volt. A főhadúri jog kiválasztását pedig az motiválta, hogy a kiegyezés ekörül alakította ki a legnagyobb értelmezési zavart, így 1920-ban itt volt a legnehezebb a szokásjog tisztázása. Az alkotmányosság helyreállításáról szóló szövegezésének lépéseivel szemléltethető volt, hogy hol gyanakodtak hézagra, és hol tartották a szokásjogot megfelelően stabilnak. Hogy hol kellett a szokásjogot törvénnyel megerősíteni, az bizonyos mértékig „megérzés” kérdése volt. Voltak rendelkezések, amit már a javaslat készítői beemltek a törvénybe, de a törvényhez fűzött indokolásban jelezték, hogy ez szokásjog megerősítés. S aztán még a törvényjavaslat vitája során is fűztek hozzá kiegészítést.

³⁷ A trianoni békeszerződés tiltotta a vezérkar működtetését, ezért a honvédség élén egy főparancsnok állt. 1938-ban a vezérkari főnöki tiszte helyreállították, 1940-ben pedig a főparancsnoki tisztséget megszüntették.

A KÚRIA DÖNTVÉNYALKOTÁSI JOGA 1912 ÉS 1930 KÖZÖTT

VARGA Norbert
egyetemi docens (SZTE ÁJK)

A jogbiztonság megteremtése és megóvása az egyik legfontosabb feladata a bírói jogalkalmazásnak. A törvényhozás a jogegység megteremtésének érdekében több irányban is rendelkezett a bírói jogfejlesztő tevékenységről.¹ Az 1911. évi I. törvénycikket hatályba léptető 1912. évi LIV. tc. által bevezetett változtatások bemutatása az elsődleges célom, kitérve a téma megértéséhez szükséges előzmények ismertetésére. Először is azt kell megvizsgálni, hogyan lehet definiálni a döntvényt, mit is tekintettek döntvénynek. Tágabb értelemben döntvénynek minősült minden hatósági határozat, amelynek „elvi magja” volt.² Formai (alaki) értelemben döntvénynek tekintette Fehérváry Jenő azokat a bírósági ítéleteket, amelyek egy konkrét ügygel kapcsolatosak. Ezeket a Kúria jogegységi tanácsa alkotta meg jogegységi döntvény néven, vagy pedig a Kúria polgári és büntető tanács teljes ülése (esetleg a két jogterületre tartozó érintett tanácsok vegyes teljes ülése) hozta meg teljes ülési határozat néven, ha az előző döntvényben ismertetett álláspontjától el kívánt térni. Tartalmi értelemben (anyagi) döntvénynek minősült Fehérváry szóhasználatával élve az „elvi magot tartalmazó ügyintéző határozatok” ítéletek.³ Alaki értelemben döntvényeket

¹ SZLADITS Károly: *Jogszabálytan*. In: Uő (szerk.): *Magyar magánjog. Általános rész, Személyi jog*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1941. 124.

² FEHÉRVÁRY Jenő: *Magyar magánjog kistükre*. Budapest, Budai-Nyomda Kiadása, 1936. 30. E tekintetben szembevetendő, hogy Fehérváry a döntvénynek olyan jogforrási szerepet tulajdonított, mint Werbőczy István a Tirpartitumban a szokásjognak a törvénnyel szemben, amikor annak hármas szerepéről értekezik: Előbeszéd 11. cím, 3. §: „A szokásnak pedig hármas ereje van. Tudniillik magyarázó, mert a törvények legjobb magyarázója; [...] 4. §. Másodsor van törvényrontó ereje, mert lerontja a törvényt, ha ezzel ellenkezik. 5. §. Harmadszor van törvény-pótló ereje, mivel a törvényt pótolja, a hol ez hiányzik.” WERBŐCZY István: *Hármaskönyve*. (Ford. Kolozsvári Sándor és Óvári Kelemen.) Budapest, Franklin Társulat, 1897. 41. A szokásjog e szerepét Szladits is kiemelte. Vö. SZLADITS i. m. 127.

³ FEHÉRVÁRY i. m. 30.

alkotott az 1912. évi LIV. törvénycikk hatálybalépésétől (1913. január 1.) a Kúria, a Budapesti Kir. Ítéltábla társadalombiztosítási jogegységi tanácsa, a Közigazgatási Bíróság⁴ és a Hatásköri Bíróság. E igazságszolgáltatási szervek döntvényeinek ‘kútfői’, jogforrási ereje volt.⁵

A Kúria olyan határozatokat is alkothatott, amelyek egyes peres ügyekre nézve elvi jelentőségű kérdéseket döntöttek el. A Kúria tanácsai a Polgári Határozatok Tárába (PHT) felvett határozatba foglaltaktól mindaddig nem térhetett el, míg azt a Kúria egy jogegységi határozatban meg nem változtatta. A PHT-ba felvett határozatok a joggyakorlat hosszas jogkövető magatartása miatt szokásjoggá szilárdulhattak. A Kúria azonban nem csak elvi határozatot, hanem jogegységi és teljes ülési határozatot (döntvényt) is hozhatott. A döntvények megalkotására az 1912. évi LIV. törvénycikk adott felhatalmazást.⁶ Általánosságban azt mondhatjuk, hogy döntvénynek tekinthető valamely felső bíróság ítélete, amelyet a bíróságok követni tartoztak, mindaddig, míg azt meg nem változtatták.⁷

Kérdés, hogy mikor merült fel a döntvényalkotás szükségessége? A Kúria polgári jogi döntvényalkotását az 1881. évi LIX. tc. (a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868: LIV. törvénycikk módosítása tárgyában) 4. §-a szabályozta a vizsgált időszakot megelőzően, amely kimondta, hogy az „igazságszolgáltatás egyöntetűségének megóvása végett,” vagy is a törvénykezési jogegység megteremtése érdekében a Kúria fog dönteni a polgári tanácsának teljes ülésében, ha az adott ügy a polgári jog területére tartozik.⁸ A döntvényalkotás célja Gaár Vilmos szerint a jogegység megteremtése, „azáltal, hogy az utolsó fokon eljáró bíróságok, illetőleg azoknak különböző tanácsai, egyazon jogelv szerint bírálják el a hozzájuk kerülő azonos ügyeket.”⁹ Az 1912. évi LIV. tc. a

⁴ STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság eljárást érintő elvi döntései (1884-1896)*. In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *A polgári peres eljárás történeti fejlődése Magyarországon*. V. Szegedi Jogtörténeti Napok. Szeged, SZTE ÁJK, 2013. 230–231.

⁵ Uo. 30.

⁶ Ezt egészítette ki a Pp. egyszerűsítéséről szóló 193:XXXIV. tc. 128. §-a. SZLADITS i. m. 125. MÁRKUS Dezső: *A polgári perrendtartást életbeléptető törvény javaslatáról*. *Magyar Jogászegyeleti Értekezések*, V. évf., 33. füzet, 1912.; NACSA Mónika: *Az 1911. évi I. törvénycikk jogtudományi fogadtatásának részletei*. In: *Ünnepi eKönyv Herczeg János professzor 70. születésnapjára*. Szeged, 2011.

⁷ Lásd GAÁR Vilmos: *Döntvény*. In: MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar jogi Lexikon*. III. kötet. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1900. 84.; BÓDINÉ BELIZNAI Kinga: *A Kúria döntvényalkotási joga*. *Jogtörténeti Szemle*, 2012/2. 6.

⁸ KOVÁCS Marcel: *A Polgári Perrendtartás magyarázata*. 12. füzet. Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1932. 1703. Vö. GAÁR i. m. 85.; BÓDINÉ BELIZNAI i. m. 3.

⁹ GAÁR i. m. 85. A Közigazgatási Bíróságot az 1896. évi XXVI. törvénycikk ruházta fel döntvényalkotási joggal.

döntvények alkalmazását azonban már kötelezővé tette az alsóbb bíróságokra nézve az egységes joggyakorlat kialakítása és megőrzése végett.

Egy szerzői jog bitorlása körébe eső ügyben a Kúria 1909. április 15-én elvi határozatot hozott (56. sz.). A Kúria kimondta, hogy a törvény által védett zeneművek fonográf-hengereken vagy ariszton lemezeken történő többszörözése és fogalomba hozatala bitorlásnak minősült az alábbi jogeset kapcsán. PHT-ben közölt tényvázlatból kiderült, hogy Dr. K. P. tanár és zeneszerző beperelte S. Á. és testvére cég első-, S. Á. másod- és S. D. D. harmadrendű alpereseket szerzői jog bitorlása címén, mert a felperes által szerzett 6 darab zeneszerzeményt a János Vitéz daljátékhoz az alperesek fonográf hengerek és ariszton-lemezek alakjában jogtalanul sokszorosították és forgalomba hozták. A perben arról kellett állást foglalni, hogy a zeneművek fonográf hengereken és ariszton-lemezen történő átvitele a szerzői jogi törvényben (1884:XVI. tc.) körülírt gépi többszörözés fogalmába tartozik-e vagy sem.

Az ügy kapcsán a budapesti királyi törvényszék megállapította, hogy a felperes által a János Vitéz című daljátékhoz szerzett A fuszulyka szára, a Kukoricza Jancsi belépője, az Iluska dala, a Furulya nóta, az Egy rózsaszál és a Kék tó című zeneszerzeményeket az alperesek a fentebb említett módon forgalomba hozták és sokszorosították, amelynek következtében elkövették az alperes sérelmére a szerzői jog bitorlását.

A Budapesti Királyi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Ezt követően a Kúria a bitorlás kérdésében a másodfokú bíróság ítéletét nem változtatta meg, amelyet a következőkkel indokolt. A bírák a történeti jogértelmezés segítségével megvizsgálták a törvény-előkészítés anyagait, különösen a törvényjavaslat miniszteri indokolását, amely kimondta, hogy a „törvény célja a szellemi munkát védelmezni, s a szellemi terméknek a védelmét minden tekintetben biztosítani.” Az igazságügyi bizottság véleménye szerint ezt csak úgy lehet megtenni, ha a szellemi termék materiális kihasználását kizárólag a szerzőnek tartják fenn.¹⁰ A jogalkotó a törvényhozó szándékát vette figyelembe. A fogalomba hozatal kizárólag a szerzőt illette meg, ha ez a jogosult engedélye nélkül történt, akkor az a törvény 5. §-a alapján bitorlásnak minősült. A bíróság arra kereste a választ először is a történeti jogértelmezés, majd pedig az analó-

¹⁰ *Polgári Jogi Határozatok tára*. Magyar Királyi Igazságügyminisztérium, Budapest, 1918. 1. kötet. E. H. (elvi határozat) 56. sz. 119. *Az 1881. évi szeptember hó 24-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*. XII. kötet. Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 1883. 225. és *Az 1881. évi szeptember hó 24-ére hirdetett országgyűlés Képviselőházának irományai*. XIX. kötet, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 1884. 255.; 259.

gia révén, hogy a védett zeneművek fonográf hengerekre és ariszton-lemezekre történő átvitele megfelel-e a törvényben említett gépi többszörözésnek.

A törvényjavaslat indokolásában megtalálható, hogy a gépi munkával történő többszörözés általános kifejezése a javaslatnak. Ez alatt értették a jogalkotók a tipográfián kívül a nyomdai iparnak minden találmányát, amely többszörözésre alkalmas, sőt a törvény 5. § 2. bekezdése még bitorolásnak tekintette a jogtalan leírást is. A bíróság az elvi határozatban ennek megfelelően kifejtette, hogy a „gépi többszörözés semmi megkülönböztetést és kivételt nem tevő általános kijelentése tehát arra enged okszerű következtetést, hogy a törvényhozás a gépi többszörözés fogalommeghatározását abban a keretben, amelybe azt az indokolás belefoglalja, kimerítettnek és végleg elhatároltnak nem tekintette”.¹¹ Kijelenthető, hogy a Kúria az elvi határozat meghozatala közben a törvény célját és a törvényhozó szándékát vette figyelembe. Azzal indokolta döntését, hogy a törvény szó szerinti és jogkiterjesztő értelmezése oda vezetne, hogy a technikai fejlődés következtében megjelenő új többszörözési eszközök lehetőséget teremtenének arra, hogy a törvényben statuált tilalmat valaki megszegje. A bíróság álláspontja szerint a zeneműnek hengerre vagy lemezre történő átvitele lényegében nem jelentett mást, mint a hangjegyekben rögzített zenedarabnak eróművi úton történő után képzését. Ebben az esetben a zeneműnek hangokon történő eljuttatása a hallgatóhoz emberi kéz játéka helyett a hangot kiváltó gépezet közvetítette, „így nyilvánvaló, hogy az írott vagy nyomtatott hangjegyeket a lemezek és hengerek zeneileg teljesen helyettesítik, s a forgalom tárgyát is azokhoz hasonló célzattal és jelentőséggel képzik.”¹² Az alperesek arra hivatkoztak a fellebbezés során, hogy a gépi hangszerek használta az utóbbi években jelentősen elterjedt, ami ellen a felperes hosszú ideje nem lépett fel, így a bitorlás nem valósult meg. Ezt az érvelést azonban nem fogadták el a bíróságok.

A Kúria jogegységi tanácsa döntötte el az ügyeket abban az esetben, ha a Kúria valamelyik tanácsa elvi kérdésben el kívánt térni a Kúria egy korábbi elvi kérdést eldöntő határozatától, amelyet a hivatalos gyűjteménybe felvettek.¹³ Ebben az esetben be kellett várni az elvi kérdés jogegységi eldöntését. Ha a Kúria ellentétes elvi alapokon nyugvó elvi határozatokat hozott, ha a királyi ítélőtáblák vagy a királyi törvényszékek vagy a királyi járásbíróságok elvi kérdésekben ellentétes gyakorlatot folytattak, és a Kúria elnöke vagy az igazság-

¹¹ PHT E. H. 56. sz. 121.

¹² PHT E. H. 56. sz. 122.

¹³ Kovács i. m. 1704.

ügy-miniszter a vitás kérdés egyöntetű eldöntését javasolta.¹⁴ Ebben az esetben azért tette a jogalkotó az érintett személyektől függővé a döntvényalkotást, mert másképp is el lehetett érni a judikatura egységesítését. Ilyen eset Kovács Marcel szerint az, „ha jelentéktelen kérdésben van ellentétes gyakorlat, ha az eltérés csekély jelentőségű, vagy a körülmények szerint jövőre döntvény nélkül is egyöntetű gyakorlatra van kilátás.”¹⁵

A Kúria az elvi kérdések eldöntésére évente négy tanácsot (polgári; telek-könyvi, úrbéri és birtokrendezési; váltó, kereskedelmi és csőd; büntető) hozott létre. E tanácsok mindegyike a Kúria elnökének vagy másodelnökének, vagy helyettesüknek az elnöklete alatt működött. Az egyes tanácsok az elnökön kívül tíz tagból álltak, akik a Kúra tanácselnökei és bírái közül kerültek ki.¹⁶

A Kúria a jogegységi tanács összehívását rendelte el a következő ügyben. Lehár Ferencz zeneszerző és Kleinberger József kiadó cég pert indítottak Héberling Adolf győri vendéglős ellen a szerzői jog bitorlása miatt azon az alapon, hogy az alperes a Fehér Hajóhoz nevű vendéglőjében a felperesek hozzájárulása nélkül a Rastelbinder Walzer című zeneművet nyilvánosan előadatta. A zenemű előadási joga az 1884:XVI. tc. 51. §-a értelmében a felpereseket illette volna meg. A szerzői jog bitorlásáért az alperestől 25 krajcár kártérítést követeltek, és azt, hogy az alperest a törvény 19. §-a szerint büntessék meg. Kérdésként merült fel, hogy a vendéglőben előre megállapított műsor nélkül játszó zenekar (cigányzenészek) által jogosulatlanul eszközölt előadás esetében a szerzői jog bitorlása miatt perbevont vendéglős büntethető-e, és kártérítésre kötelezhető-e azon az alapon, hogy a cigányzenekart felfogadta. A Kúria az alperest elmarasztalta.¹⁷

¹⁴ Uo. 1704. Vö. 1930. évi XXXIV. tc. (a törvénykezés egyszerűsítéséről) 128. §-a: „Az 1912:LIV. tc. 70. §-a 1. bekezdésének 1. és 2. pontjában felhozott eseteken felül a kir. Kúriának jogegységi tanácsa dönti el a vitás elvi kérdést akkor is, ha: 1. a kir. Kúria valamelyik tanácsa elvi kérdésben eltérni kíván a kir. Kúriának korábban hozott ugyanazt az elvi kérdést eldöntő, de a hivatalos gyűjteménybe fel nem vett határozatától és határozatának meghozatala előtt az elvi kérdésnek jogegységi határozattal való eldöntését szükségesnek tartja; 2. akár a kir. Kúria, akár valamely más rendes bíróság (1928:XLIII. tc. 2. §) elvi kérdésben valamely más korábban hozott jogerős rendes bírósági határozattól eltérő jogerős határozatot hozott, és a kir. Kúria elnöke vagy az igazságügy-miniszter a vitás elvi kérdés egyöntetű eldöntésének biztosítását jövőre szükségesnek tartja.” E szabályokat ismertette Fehérváry is: FEHÉRVÁRY i. m. 30. Lásd még SZLADITS i. m. 125.

¹⁵ Kovács i. m. 1705.

¹⁶ Uo. 1704.

¹⁷ *Polgári Jogi Határozatok Tára*. Magyar Kir. Igazságügy-miniszter, Budapest, 1925. 3. kötet. J. D. (jogegységi döntvény) 448. sz. 94–95. 1884:XVI. tc. 51. §: „A többszörözve megjelent és áruba bocsátott zeneművek, nyilvánosan a jogosult beleegyezése nélkül is előadhatók, a mennyiben a szerző a mű címlapján, vagy annak az elején, az előadási jogot magának

Az ügy érdekessége, hogy ebben az esetben az 57. számú elvi határozatától kívánt eltérni a Kúria, amelyet a fentebb ismertetett szabályok szerint nem tehetett másként, mint hogy a jogegységi tanács elé terjesztette az ügyet. Ahhoz, hogy megértsük a jogegységi döntvényalkotás okát, röviden meg kell vizsgálni a hivatkozott 57. számú elvi határozatot, amelyben a Kúria ellentétesen döntött, és a vendéglošt felmentette arra hivatkozással, hogy „valamely zenemű jogosulatlanul történt nyilvános előadása eszközöltetőjének csak az tekintethető, akinek kifejezett akaratából, vagy hallgatólagos beleegyezésével történt jogosulatlan előadás [...] ez a körülmény az alperes irányában fenn nem forog”.¹⁸

A Kúria II. polgári tanácsának többsége az említett elvi határozatától el kívánt térni, amelynek következtében az elvi vitás kérdést a Ppé. 70. §-ának 1. pontja értelmében jogegységi tanács elé utalta. A bíróság azt szerette volna megállapítani a bitorlás vétségének tényálladékaival kapcsolatban, hogy a vétség elkövetője rendelkezett-e zenei és művészeti előtanulmányokkal, vagy csak gyakorlat úján megszerzett képesség birtokában volt, továbbá, hogy az előadás műsorközléssel, vagy anélkül történt. A cigányzenekarok általában nem rendelkeznek műsorral, „mert a vérbeli cigányzenész játékát előre megállapított zenei műsor nem irányítja és hogy ismeretes mikép a cigánybanda [...] természet adta zenélési hajlamból eredő ösztönszerű folytonos zenejásztás útján megszerzett zenei gyakorlattal bíró zenészekből áll”.¹⁹ A Kúria szerint releváns, hogy az 1884. évi XVI. tc. 49. §-a szerint a zeneművek törvényes időn belül történő nyilvános előadása a szerző kizárólagos joga. A törvényes tilalmat kiterjesztette a már többször áruba bocsátott és megjelent zeneművekre is, ha az a szerző, vagy jogutódjának engedélye nélkül történt. Az 57. § büntetni rendelte azt a személyt is, aki a jogosulatlan előadást végrehajtotta. Jelen esetben a vendégloš magatartása ennek minősült. E tekintetben vizsgálni kellett a szubjektív

fenn nem tartotta.” 19. §: „A ki szándékosan, vagy gondatlanságból a szerzői jog bitorlását képező cselekvényt követ el, ezen vétségért a szerzőnek, vagy jogutódának nyújtandó kártérítésen felül, 1000 frtig terjedhető pénzbüntetéssel büntetettik. A pénzbüntetés minden tettesre nézve külön állapítandó meg. Ha a pénzbüntetés be nem hajtható, annak helyébe fogházbüntetés lép, melynek tartamát a bíróság már az ítéletben határozza meg. Ezen meghatározásnál 1 frttől 10 frtig terjedő összeg helyett egy napi fogházbüntetés állapítandó meg. Ha a cselekmény elkövetőjét sem szándékosság, sem gondatlanság nem terheli, büntetésnek helye nincsen, és a cselekmény elkövetője a szerzőnek vagy jogutódának az okozott kárért csak saját gazdagodása erejéig felelős.”

¹⁸ PHT E. H. 657. sz. 124. Hivatkoztak az 1884. évi XVI. törvénycikk 57. §-ára: „A ki szándékosan vagy gondatlanságból a színművet, zeneművet, vagy zenés színművet teljesen, vagy jelentéktelen változásokkal jogosulatlanul nyilvánosan előadja, köteles a szerzőnek, vagy jogutódának az okozott kárt megtéríteni, és a 19. §-ban meghatározott pénzbüntetéssel büntetettik.”

¹⁹ PHT J. D. 448. sz. 96–98.

tényezőt: a szándékosság és a gondatlanság kérdését a jogsértő cselekménnyel kapcsolatban. A büntetőjog azon alapelvét hívta segítségül a bíróság, miszerint egy „tiltott cselekmény elkövetésénél az elkövető részéről szándékosság vagy gondatlanság fenn nem forog, büntetés nem alkalmazható”.²⁰ A büntetőjog alapelvének érvényesülését igazolta, amelyen keresztül magyarázta meg a bíró döntésének helyességét, hiszen egy olyan törvényről volt szó, amely az 57. § 2. bekezdésében egy *sui generis* bűncselekményt rögzített. A kártérítési kötelezettséget is megállapította a bíróság.

A Kúria teljes ülésében döntötte el a vitás kérdést, ha a Kúria valamelyik tanácsa elvi kérdésben el kívánt térni a Kúriának a jogegység megóvása érdekében hozott határozatától (jogegységi határozat) vagy a Kúriának a teljes ülésén hozott határozatától.²¹ Abban az esetben is össze kellett hívni, ha a Kúria elnöke, vagy az igazságügy-miniszter a Kúria jogegységi vagy teljes ülési határozatának megváltoztatását tartotta szükségesnek.²² Ebben az esetben a Kúria teljes ülési határozatot hozott.²³

A Kúria az 13. számú jogegységi döntvényét hatályon kívül helyezte a 84. számú teljes ülési határozatában. Ha valaki ügyének vitelére maga helyett mást bíz meg, azért a kárért, amelyet a kirendelt az ügykörébe eső feladatok teljesítése során harmadik személynek okoz, csupán saját vétkessége esetén felel. A vétkesség nem forog fenn, ha a megbízó bebizonyította, hogy a kirendelt kiválasztásánál és a feladat teljesítéséhez szükséges eszközök nyújtásánál a kellő gondosságot kifejtette, vagy a kár a kellő gondosság körében is bekövetkezett volna. Ezt a szabályt nem lehet alkalmazni azokra az esetekre, amikor egy jogszabály vagy a bíró a vétkesség nélküli felelősséget megállapította az üzem,

²⁰ PHT. J. D. 448. sz. 99–100.

²¹ Kovács i. m. 1705.

²² Uo. 1706. Ezekben az esetekben a teljes ülés a polgári tanácsok tagjaiból állt. SZLADITS i. m. 125.

²³ FEHÉRVÁRY i. m. 30.; KOVÁCS i. m. 1703. A büntető jogi döntvényekről az 1907. évi XVIII. tc. (a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896:XXXIII. tc. módosítása és kiegészítése tárgyában) 3., a királyi ítélőtáblák döntvényalkotási jogáról pedig az 1890:XXV. tc. (a kir. ítélőtáblák és kir. főügyészségek szervezéséről) 13. §-a rendelkezett. Ez utóbbi jogszabály a tekintetben érintette a Kúria jogkörét, hogy szabályozta azt az esetet, ha az egyes királyi ítélőtáblák ellentétes elvi jelentőségű döntésre jutottak. Ebben az esetben a jogegység megóvása érdekében a Kúria teljes ülése elé kellett terjeszteni az ügyet. Ezt az ítélőtábláknak be kellett tartaniuk, amelytől eltérni, csak abban az esetben lehetett, ha arról maga a Kúria döntött teljes ülésben. A szabadalmi ügyek kapcsán a 36.243/1928. I. M. rendelet, a Kúria ügyvédi tanácsának hatáskörébe utalt ügyek kapcsán az 1907:XXIV. tc., a hatásköri ügyek kapcsán az 1928:XLIII. tc., a munkásbiztosítási ügyek kapcsán az 1921:XXXI. tc., a közigazgatási ügyek kapcsán az 1896:XXVI. tc. határozta meg a szabályokat. PAPP László: A szabadalmi jogvédelem történeti perspektívái. In: SZABADFALVI József (szerk.): *Dignitas Iuris*. Budapest, Gondolat, 2015.

vagy a foglalkozás veszélyességére, terjedelmére vagy természetére tekintettel. A 13. számú döntvényt azért kívánta hatályon kívül helyezni a bíróság, mert az kimondta, hogy a fentebb említett általános szabály nem érinti azokat az eseteket, amelyeknél a tárgyi felelősséget külön törvény, vagy bírói gyakorlat állapította meg.²⁴

A Kúria a rendszeres értelmezés segítségével kijelentette, hogy a kártérítési jogban általános szabály, hogy nem lehetett felelősségre vonni azt a személyt, aki vétséget nem követ el. A felelősség csak a *dolus* vagy a *culpa* folyomány lehetett, ha a sérelem és a kár okozatos összefüggésben állt egymással. A megbízó csak vétkessége esetén felelt azért a kárért, amelyet az általa megbízott személy feladatainak teljesítése során egy harmadik személynek okozott.

A bíróság kiemelte a történeti értelmezés segítségével, hogy a magyar jog a vétkességen alapuló felelősség elvén alapul.²⁵ A vétkesség nélküli felelősséget a törvényhozás csak kivételes esetben szabályozta (pl. 1874:XVIII. tc a vaspályák által okozott halál vagy testi sértés iránti felelősségről). Más a helyzet abban az esetben, ha valaki egy személy felügyelete alatt állt, és így okozott egy harmadik személynek kárt. Ebben az esetben a kellő felügyelet elmulasztásából következett a felelősség (pl. 1879:XXXI. tc. az erdőtörvény, 1894:XII. tc. a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről).

A bírói gyakorlatban a tárgyi felelősség kérdése bizonyos foglalkozások és üzemek esetén jelentkezett. „Ezekhez képest a kir. Kúria teljes ülése hazai jogunk általános szabályaként most is kimondandónak tartja, hogy aki valamely ügynök ellátására maga helyett mást rendel ki, azért a kárért, amelyet a kirendelt az ügykörébe eső teendők teljesítésében harmadik személynek jogellenesen okoz, csupán vétkessége esetében felel.”²⁶ Ezzel a bírói gyakorlat megerősítette a magyar jogban kialakult vétkességi felelősség elvének rendszerét, mint egy kiegészítő jelleggel alkalmazva a tárgyi felelősséget a veszéllyel járó üzemi tevékenység (pl. vasút) vagy foglalkozás körében.

Ha a Kúria valamelyik tanácsa elvi kérdésben el kívánt térni a hivatalos gyűjteménybe felvett jogegységi vagy teljes ülési határozattól, akkor az illető tanács elnöke köteles volt az ügy elintézését felfüggeszteni, az elvi kérdést megszövegeztetni és a Kúria elnökének azt bemutatni. Ebben az esetben az eljárás felfüggesztése kötelező volt.²⁷ Ezt a felfüggesztési jogot terjesztette ki az 59/1912. I.

²⁴ EHT. J. D. 534. sz. 262. Vö. EHT T. H. 535. sz. 268–269.

²⁵ EHT. T. H. 535. sz. 272.

²⁶ EHT. T. H. 535. sz. 272.

²⁷ Kovács i. m. 1706.

M. rendelet arra az esetre, amikor már a jogegységi tanács ülésének határnappját kitűzték és a Kúria valamelyik tanácsában az ügy elintézése a jogegységi tanács elvi kérdésétől függ. A jogegységi tanács döntvényének írásba foglalása után felmerült és eldöntött elvi kérdés alapjául szolgáló, még elintézetlen ügyeket a legközelebbi tárgyaláson vagy tanácsülésen kellett befejezni.²⁸

Abban az esetben, ha a Kúria elnöke olyan jogi problémával került szembe, ahol elvi kérdésről kellett döntenie (70–71. §§), akkor a 70. § kapcsán a jogegységi tanácsot, a 71. § esetében pedig a teljes ülést késedelem nélkül összehívta. A kezdeményezési jog gyakorlása a Kúria elnökétől, az igazságügy minisztertől, a Kúria bármely tanácsától, vagy a magyar királyi ítélőtábla teljes ülési határozatától függött.²⁹

A jogegységi tanács akkor minősült határozatképesnek, ha az elnökön kívül még tíz tag jelen volt az ülésen. A teljes ülés kétharmadának jelenléte mellett lehetett érvényes határozatot elfogadni. A szavazás sorrendje kötött volt, ami azt jelentette, hogy először a bírák, majd a tanácselnökök szavaztak. A szavazást a rangban legfiatalabb kezdte. Az elnök szavazott legutoljára az eljárás során. Mindkét tanácsban szavazattöbbséggel döntöttek el az ügyeket. Szavazategyenlőség esetén abból a javaslatból lett határozat, amelyiket az elnök is támogatott. Egy teljes ülési határozat megváltoztatásához a teljes ülésen jelen levő tagok kétharmadának a szavazatára volt szükség. A koronaügyészt, vagy annak helyettesét minden ügyben meg kellett hallgatni, ami a jogegységi tanács, vagy a teljes ülés elé került.

Az egyik legfontosabb kérdés az új szabályozás tekintetében, hogyan alakult a határozatok kötelező ereje? A 70. § alapján kijelenthető, hogy a Kúria jogegységi és teljes ülési határozatait az alsóbb bíróságoknak be kellett tartani, mindaddig, míg azt a Kúria teljes ülésén meg nem változtatták. A határozat hatálybalépésének időpontja a hivatalos lapban történő közzétételtől számított 15. nap volt. A korábbi szabályozáshoz képest itt jelentős eltérést vélhetünk felfedezni, hiszen az 1881:LIX. tc. 4. §-a és az 1907:XVIII. tc. 3. §-a szerint a Kúria teljes ülési határozatai az ügyek eldöntésénél csak irányadó jelleggel bírtak. Ez azt jelentette, hogy az alsóbb bíróságokat általános jelleggel nem kötelezték. Az 1890:XXV. tc. 13. §-a szerint az ítélőtáblák ilyen határozatai

²⁸ Uo. 1706.

²⁹ Uo. 1706. A Ppé. alapján magyar királyi ítélőtáblák csak kezdeményezés joggal rendelkeztek a döntvényalkotás tekintetében, ami a következőt jelentette. Az ítélőtáblák teljes ülése a jelenlévők kétharmadának szavazatával hozott határozat alapján indokolt felterjesztést tehetett a Kúria jogegységi, vagy teljes ülési határozatának megváltoztatása céljából. Ebben az esetben a Kúria megfelelő összetételű teljes ülése döntött. Az ügy elintézését azonban nem lehetett felfüggeszteni. KOVÁCS i. m. 1708. Vö. FEHÉRVÁRY i. m. 30.; SZLADITS i. m. 125

között felmerült jogegységi problémák megoldása végett hozott határozatokat csak az ítéletábráknak kellett betartani.³⁰

Szladits felvetette azt a problémát, hogy a döntvényt lehet-e a megalkotását megelőző időszakban keletkezett tényállásokra alkalmazni. A „döntvénynek, mind a döntvény megváltoztatásának visszaható hatálya van, hacsak a Kúria a döntvénynek más átmeneti hatályt nem biztosít.”³¹ E kijelentés helytálló, hiszen a Kúria döntvényalkotása során alapvetően egy korábbi jogi probléma kapcsán döntötte el a kérdést és a hozta meg határozatát. Ugyanakkor e döntése a jövő joggyakorlatára is hatással volt a jogegységesítés előmozdításával és a jobbizonytalanság visszaszorításával.

A döntvények határozati része rendelkezett kötelező erővel az alsóbb bíróságok számára, ez bírt jogforrási jelleggel, az indokolásban foglalt rész nem. A jogegységi határozatok kötelező erejére megállapított szabályok csak a jelen törvény értelmében hozott határozatokra vonatkoztak, mert csak ezek a határozatok minősültek döntvénynek. A törvény hatálybalépése előtt az 1896. évi XXXII. tc. alapján hozott jogegységi határozatnak nem volt ilyen hatálya.³²

A jogforrási jelleget Gaár Vilmos a következőkkel indokolta: „bíróságok ítéletei jogunkban mindenkor kiváló jogforrásul szolgáltak.”³³ Hogy mindig is jogforrásnak minősültek azt Werbőczy Hármaskönyvének azon rendelkezésével igazolta, amely a szokás eredetét vizsgálta, amelyet a törvénykezésben meg kell tartani. A „mi szokásunk az ország rendes bíráinak ismételt, sőt több ízben egy és ugyanazon renddel, módon és eljárással hozott és alkotott s törvényes végrehajtással is megerősített ítéleteiből és ítéelő leveleiből származott.”³⁴ A szokásjog és a bírói jog jelentősége az idők folyamán mit sem változott, ami kifejezésre is jutott a döntvények szabályozásában.

E probléma felveti azt a kérdést, hogy mi minősült egyáltalán jogforrásnak? A magánjog kútfőjének vagy jogforrásának tekintették azt a hatalmat, ami a jogszabályt megalkotta és kötelezővé tette. Másrészt a jogforrások egy jogszabály megjelenési formáját is jelentették. A jogtudományban általánosan elfogadott felosztást Szladits Károly a következőképpen definiálta. „Az előbbi *belső* vagy

³⁰ Uo. 1707. A Polgári Perrendtartás hatálybalépését (1914) megelőző korszak döntvényalkotását részletes bemutatja Gaár Vilmos. GAÁR i. m. 84–85.

³¹ SZLADITS i. m. 126.

³² KOVÁCS i. m. 1708.

³³ GAÁR i. m. 86.

³⁴ HK. II. 6 cím 11. §. Vö. GAÁR i. m. 87.

érvényességi, az utóbbi értelemben pedig *külső* vagy *megismerési* [...] (fontes originis és fontes congnoſcendi)” jogforrást jelentett.³⁵

A jogalkotói hatalom önmagából merítette a jogalkotói erejét, vagy pedig másoktól származott, így lehetett elsődleges, vagy másodlagos az alaki jogforrás. Elsődlegesnek tekinthetjük a jogalkotói főhatalmat, az államot, míg másodlagosnak a főhatalom egyes szerveit (pl. a kormány, a törvényhatóságok). E körbe kell sorolni azokat az államhatalmi szerveket is, amelyeknek az volt a feladata, hogy általános jogszabályt állapítsanak meg. Ha a magánjogot tesszük vizsgálódásunk tárgyává, akkor ezt a bíróságok teheték meg. Ez azt jelentette, hogy a bíróságok másodlagos jogforrásnak minősülnek, de nem általános, hanem konkrét jogszabályok forrásai voltak. A bíróságok ítélete, vagy határozata azonban nem állapított meg általános jogszabályt ellentétben az angol joggal. E logikai érvelésnek az a következménye, hogy a bíróságokat nem tekinthetjük jogforrásnak ebben az értelemben. Más kérdés, hogy a bíróságok az igazságszolgáltatás gyakorlása közben jogfejlesztő tevékenységet hajtottak végre, amelynek következtében általános jogszabályok (szokásjog) kialakulásának forrásává válhattak.³⁶

A külső, vagy megismerési formája alapján a jogforrások körébe lehet sorolni a „kijelentett jogot” és a gyakorlaton alapuló szokásjogot. Az előbbit tekintette Szladits Károly írott jognak, bár azonnal megjegyzi, hogy a szokásjog körében is ismert az írott szokásjog. Példaként a bíróságok által is gyakran hivatkozott Hármaskönyvet hozta fel. „Hazai magánjogunk [...] Werbőczyig íratlan jellegű; Werbőczyvel az írott jog válik a túlnyomóvá. Régi jogunk radikális átalakulása óta az írott jog ismét háttérbe szorult és a bírói gyakorlat túlnyomó jelentőségénél fogva nagymértékben esetjogivá vált.”³⁷

Tovább részletezve a jogforrási rendszerét a korabeli magánjognak meg kell határozni, hogy a tételes jog forrásai közé sorolható-e a döntvény. A magánjog forrásait felsorolta az 1869:IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról, amikor arról rendelkezett a 19. szakaszban, hogy „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek és a törvényi erejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.”³⁸ Ez azt is jelentette, hogy a jog „őre” a bíró, aki az ítélezési tevékenységén keresztül hatást gyakorolt az állampolgárok jogviszo-

³⁵ SZLADITS i. m. 115.

³⁶ Uo. 115–116. Lásd még MÁTHÉ Gábor: A kúria revíziós javaslatai a polgári törvénykezései rendtartáshoz. In: HOMOKI-NAGY (szerk., 2013) i. m. 174–175.

³⁷ Uo. 118.

³⁸ SZABÓ István: A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvénycikkben. In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. IV. Szegedi

nyaira. Ez nem jelentetett mást mint azt, hogy a jogforrások mindenkire nézve kötelező erővel bírtak.³⁹

A téma szempontjából relevanciával a szokásjog rendelkezik, ezért a szokásjog és a bírói jog kapcsolatát kívánom most már csak megvizsgálni. Szladits azon állításával, miszerint a korabeli magánjog alapjaiban véve szokásjogi normából, vagyis a joggyakorlat által kialakított jogszabályokból áll, egyet lehet érteni. A magánjogi szokásjog kialakulását egy jogtétel kapcsán megjelenő jogi problémához kötötte, amelynek következtében kialakult joggyakorlat jelentette az alapját. A jogi közmeggyőződés legfőbb kifejeződését a bírói gyakorlatban vélte felfedezni. A jogász jog legfontosabb fajtája az ún. bírói jog, vagyis azon jogtételek összessége, amelyek bíróságok jogfejlesztő tevékenysége következtében alakultak ki. E jogforrások szokásjoggá az által válhattak, ha egyrészt a bírói gyakorlat körében állandósulnak, másrészt pedig a jogélet egyéb tényezői (pl. jogtudomány) kötelezőnek ismerik el. A bírói gyakorlat a jog egyik legjelentősebb fejlesztője, amelynek annál inkább nagyobb a jelentősége, minél inkább hézagossabb volt az írott jog. „Mai kodifikálatlan magánjogi rendszerünkben, egyéb magánjogi szabályaink gyér és darabos tételeivel szemben a bírói jognak van túlnyomó jelentősége jogunk tartalmának kifejtése és továbbfejlesztése körül. Legelsősorban áll ez a legfőbb bíróságunk, a kir. Kúriának a gyakorlatáról.”⁴⁰ Kijelenthetjük, hogy a bíró nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás szereplője. A bírói ítéletet másodlagos jogforrásnak tekinthetjük, de nem, mint általános, hanem egyedi, konkrét jogszabályok forrásának. Abban az esetben, ha a bírói joggyakorlat állandósul, ami azt jelenti, hogy a bíróságok következetesen jogkövető magatartását tanúsítanak, akkor a jogkereső állampolgárok körében ez gyakorlatilag „jogi normát” fog jelenteni. Ezek a szabályok azonban csak ideiglenes jellegűek, hiszen a bírói gyakorlat bármikor megváltoztathatta, anélkül, hogy ezzel jogsértést követett volna el. Ez nem jelentette azt, hogy a bíró új jogszabályt alkotott volna, mert ehhez nem volt joga, hanem a jogfejlesztő értelmezése körében megváltoztatta azt.⁴¹

Felmerül a kérdés, hogy miért tekintette a döntvényeket a magyar magánjogi jogtudomány jogforrásoknak? Fehérváry szerint azért, mert kötelező erejük volt.⁴² Ezt a Ppé. 75. § 1. bekezdéséből lehet levezetni, ami szerint a Kúria teljes

Jogtörténeti Napok. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó–Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 183.

³⁹ SZLADITS i. m. 118.

⁴⁰ Uo. 123.

⁴¹ Uo. 123–124.

⁴² FEHÉRVÁRY i. m. 32.

ülési határozatai és jogegységi döntvényeit minden magyar bíróságnak kötelező alkalmazni: a „kir. Kúriának jogegységi (70. §) valamint teljes ülési határozatát a bíróságok mindaddig követni kötelesek, a míg azt a kir. Kúria teljes ülése meg nem változtatja.” Ez azt jelenti, hogy közvetetten alkalmazást nyernek a „közönségekre” az állampolgárokra nézve. A törvény megszövegezése, miszerint a bíróságokra vonatkozik Fehérváry szerint nem zárja ki, hogy a „közönségekre” ne vonatkozna. Véleménye szerint az, hogy a jogszabály csak a bíróságokról tett említést, annak két oka volt. Az egyik, hogy a törvényhozó a „kútfők parancsait rendszerint a kútfők alkalmazóihoz szokta címezni.”⁴³ Hasonlóképpen rendelkezett a törvényhozás az 1869:IV. tc. 19. §-ában is, amikor kifejtette, hogy a „bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.” Ebből sem lehet arra következtetésre jutni, hogy a törvények csak a bíróságokat kötelezték volna. A másik ok, hogy a törvényalkotónak ki kellett hangsúlyozni a Ppé.-ben a „régii” döntvény (Kúria teljes ülési döntései) és ebben a jogszabályban bevezetett döntvény közötti különbséget, hiszen az előbbi csak a Kúria tanácsait kötelezte, míg a teljes ülési határozatokat és a jogegységi döntvényeket az alsóbb bíróságokra nézve is kötelező erővel ruházta fel a jogszabály, amelynek következtében azok jogforrási minőséget nyertek.⁴⁴

A jogalkalmazás mindig eseti döntést jelentett: egy konkrét tényállásra az absztrakt jogszabály megfeleltetését, amelynek következtében az érintett személyekre nézve joghatás kiváltó cselekményt végzett a bíró. Szladits szerint a bírói jogalkalmazás alapvetően egy logikai feladat, következtetést (szillogizmust) végez. Egy konkrét tényállást, mint alsótételt egy általános jogszabály, egy felsőtétel szubszumálja. Ebből vezette le a következtetésként megfogalmazott zárótételt. A jogszabály alkalmazásához először értelmeznie kellett a bírónak a jogszabály tartalmát. Abban az esetben beszélhetünk jogfejlesztő értelmezésről, ha a döntése alapját jelentő normát a bírónak kellett megállapítani a jogrendszer egészéből, vagy annak kiegészítése vagy helyesbítése folytán.⁴⁵

Mit is jelent már most a bírói jogértelmezés? Az értelmezés a jogszabályok szövegének értelmét hivatott feltárni. A jogértelmezés általános érvényű, vagy *ad hoc* jellegű lehet. Az előbbi esetben egy jogszabály értelmét egy erre a célra alkotott törvény vagy szokásjogi norma állapítja meg, ami hiteles jogértelme-

⁴³ Idézetek: uo. 33.

⁴⁴ A jogforrási jelleget elfogadta Magyary Géza, Doleschall Alfréd, Almási Antal, Fabinyi Tihamér, Hevesi Illés és Szladits Károly. Ellenkező véleményen volt Kolozsvári Bálint, Zachar Gyula, Tóth Károly, Tóth Lajos, Molnár Kálmán, Gaár Vilmos többek között. Uo. 22–23.

⁴⁵ SZLADITS i. m. 152–153.

zésnek (*authentica interpretatio*) minősült. Az eseti értelmezés hatálya *ad hoc* jellegű volt, akkor csak az adott jogesetre vonatkozott. E tekintetben jelentősége a bíró eseti jogértelmezésnek volt, ami az ítéletben jutott kifejezésre, és szintén hiteles jogértelmezésnek minősült.⁴⁶

Szladits szerint azt az értelmet kellett megállapítani, ami az értelmezéskori társadalmi viszonyokat vette figyelembe. A jogértelmezésen belül a nyelvtani a jogszabály szóhasználatából indult ki. Ez nem jelenthetett szószerinti jogértelmezést, hanem tekintettel kellett lenni a „gondolat kifejtés”-re, „amelynek a betűimádát a legnagyobb ellensége.”⁴⁷

A logikai értelmezés a logika szabályait alkalmazva vont le következtetéseket a törvény szerkezetéből. A törvény logikai felépítése egy eszköz a jogalkotó számára, nem pedig annak célja. „Különös óvatosságot kíván az *a majori ad minus, a minori ad majus* következtetés és az *argumentatio ex absurdo* (apagolikus következtetés): kimutatása annak, hogy a törvény többféle lehető értelme közül egynek kivételével a többi képtelen eredményre vezet.”⁴⁸

A rendszeres értelmezés ezzel szemben a tételes jogot egy egységes rendszerként fogta fel és a szabályok közötti összefüggéseket kereste, így próbálta meghatározni a jogszabály értelmét.

A jogértelmezés egy másik jelentős fajtája a történeti, amely alapvetően a jogszabályok keletkezéseinek körülményiből vont le következtetéseket. Ebben az esetben alapvetően figyelembe kellett venni a törvény előkészítésével kapcsolatos munkákat: a törvényjavaslatok indokolását, az országgyűlési tárgyalási anyagokat is.

Az értékelő értelmezés a kétes jogszabály értelmét helyességi mérték alkalmazásával kívánta megadni. Ez a mérték pedig nem volt más, mint a jog alapeszméinek érvényesítése, hiszen a jog feladata az, hogy az igazságosságra törekedjen.⁴⁹ Az értelmezés eredménye e módszereknek köszönhetően lehetett megállapító, vagy helyesbítő. Ez utóbbi értelmezési megoldás lehetett megszorító vagy kiterjesztő jellegű.⁵⁰

Megállapítható, hogy a bíróságok jogfejlesztő jogalkalmazási tevékenységet végeztek. Abban az esetben, ha ezek az esti döntések ismétlődtek és állandó joggyakorlatként jelentkeztek, és a jogi közmeggyőződésben elismerésre talál-

⁴⁶ Uo. 154.

⁴⁷ Uo. 155.

⁴⁸ Uo. 155.

⁴⁹ Uo. 155–156.

⁵⁰ Uo. 156.

tak, akkor az a kialakított jogértelmezés szokásjogi úton jogszabályi jelleget kaphatott. „A bíró tehát azzal, hogy eseti döntés céljára új jogszabályt keres, egyúttal az általános jogrendszer fejlesztéséhez járul hozzá.”⁵¹ Ezért lehetett a bíró jogkereső tevékenységét jogfejlesztő értelmezésnek nevezni.

Felvetődik a kérdés mindezek után, hogy miért volt szükség a bírói jogfejlesztő tevékenységre? Általában azért, mert joghézag volt, vagy az adott jogi rendelkezés hiányos. Az első esetben a jogalkotó nem fejtette ki részletesen a jogszabály rendelkezéseit: keretjogszabályt alkotott. Ebben az esetben a bíró egy logikai hézag elé került, amelynek megoldása az implikált jelentéstartalom felkutatása.

Az is előfordulhatott, hogy nem logikai hiányról beszélünk, hanem kritikai joghézagról, amikor egy konkrét eset kapcsán egyáltalán nem létezett jogi norma, de az igazságosság eszméje azt követelte meg, hogy a jogigény szabályozásra és elismerésre kerüljön. Ebben az esetben a bíró eseti döntése lehetett a megoldás. E hiányosságok betöltésére lehetett alkalmazni az analógiát, a „hasonszerűséget” (*analogia legis* és *analogia juris*). A „törvény-hasonyszerűséggel” egy jogszabály rendelkezését terjesztjük ki egy a törvényben nem szabályozott, de hasonló jogesetre. Ilyen volt a vasutak felelősségéről szóló 1876:XVIII. törvénycikk alapelvének kiterjesztése a gépkocsikra. A „joghasonyszerűséggel” több jogszabályból levonható következtetést alkalmazunk egy olyan jogigényre, amelyet nem ismertek el korábban, de azt mégis meg kellett tenni az igazságosság érdekében. Erre példa a tárgyi felelősség kiterjesztése a veszélyes üzemekre.⁵²

Ez alapján megállapítható, hogy a bíró nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás szereplője volt. Nem is lehetett más, hiszen erre törvényi felhatalmazást nem kapott, ami pedig már a hatalmi ágak elválasztásának az elvét jelentős mértékben veszélyeztette volna.

Végezetül még egy igen lényeges jogszabálytani kérdést kell megvizsgálni, még pedig azt, hogy miképp viszonyult egymáshoz a bírói ítélet és a jogalkotó által létrehozott jogi norma? Alapelvként lehet elfogadni, hogy az ítéleteknek és az általános jogszabályoknak összhangban kellett lenni. A bírói ítélet és a jogszabály tartalmát a korabeli magyar jogban a már korábban is hivatkozott bírói hatalomról szóló törvény 19. §-a határozta meg. A Pp. ezzel összhangban rendelte el, hogy a bíró köteles ítéletét indokolni (401. §), amelyben a döntés okait és az alkalmazott jogforrásokat is meg kellett jelölni. Az ideális állapot az lenne, ha egy jogrendszerben minden élethelyzetet jogi norma szabályozna,

⁵¹ Uo. 159.

⁵² Uo. 159–160.

ez azonban utópisztikus. A bíró számtalan olyan jogvitában köteles dönten, amikor nem talált az adott jogigény vonatkozásában jogszabályt. A bíró ebben az esetben nem mondhatja azt, hogy nem hoz ítéletet, hiszen már az előbb idézett jogszabály 22. §-a kimondta: „A bíró az igazságszolgáltatást senkitől sem meg nem tagadhatja, aki illetősége körében hozzá folyamodik.” A vizsgált időszakra nézve helytálló Szladits Károly azon kijelentése, hogy „Minél kevesebb valamely jogrendszerben az írott jogszabály és a kétségtelen gyakorlatban álló szokásjogi tétel, annál nagyobb szerep vár a bíróra a jogrendszer tartalmi kifejtésében. A magyar magánjog 1848 óta általános jogtételének gyér volta és hézagossága mellett túlnyomó részben ilyen bírói tüzetesebbítés útján integrálódott.”⁵³

A jogrendszer hiányosságainál nehezebb feladattal került szembe a bíró, ha új igény követelt perbeli jogvédelmet. Ebben az esetben nem már elfogadott jogszabályban található joghézagról beszélünk, hanem a bíró nem talált az adott igényre nézve alkalmazható jogi normát. Ezekben az esetekben a bíró első ízben döntött törvény, vagy bevett joggyakorlat nemlétében, és mint egy pótolta szokásjogilag a rendelkezést. Felmerül a kérdés, hogy mi alapján döntött a bíró, hiszen ebben az esetben nincs olyan jogszabály, amire az ítéletét alapozhatta volna. A bíró csak a meglévő jog alkalmazására kapott felhatalmazást a fentebb idézett törvényi rendelkezés értelmében. A helyesnek ítélt jogtételt a társadalom jogi felfogásából vezette le, és elérkezettnek látta az időt, hogy azt szokásjogi erőre emelje: „a bíró ebben az esetben is szokásjogot alkalmaz, csak hogy a gyakorlatban még ki nem fejezett, csupán feltételezett, szupponált szokásjogot.”⁵⁴

A bíró ezáltal, hogy egy új jogigényt védelemben részesített. Ebben a pillanatban nem a jogrendszer tartalmát értelmezte, hanem egy szinttel tovább lépve fejlesztette azt. Ez megnyilvánulhatott jogszabályok tartalmának helyesbítésében is. Ezt csak akkor tehetette meg a bíró, ha azt a társadalom igazságérzete megkövetelte, mert ellenkező esetben a bíró fegyelmi felelősségét vonta maga után. Ebben az esetben egy törvényrontó szokásról beszélhetünk. Már majdnem azt lehet mondani, hogy a bíró nem jogot alkalmaz, hanem jogot alkot. Ez csak látszólag igaz, hiszen minden esetben meglévő jogi normát alkalmaz a bíró, vagy fejleszt tovább. Ebből is világosan látszik, hogy nagyon közel áll egymáshoz a bíró jogfejlesztő tevékenysége a törvényhozás jogalkotó feladatához. Segítségül hívhatjuk a bírói joggyakorlat által, szokásjogi úton jogforrásként kezelt Magyar Magánjogi Törvényjavaslat bevezető szabályait, ahol a következőket

⁵³ Uo. 171.

⁵⁴ Uo. 173.

olvashatjuk. „A törvény magyarázatában és alkalmazásában nem csak a szöveg szószerinti értelmét, hanem a törvénynek a rendelkezés alapgondolatában és céljában megnyilvánult szándékát, valamint a rendelkezéseknek egymással összefüggő kapcsolatát is figyelembe kell venni. Oly jogi kérdésekben, amelyet törvény nem rendez, a bíróság a hazai jog szellemének, a jog általános elveinek és a tudomány megállapításainak figyelembevételével határoz. Törvény alatt e törvénykönyvben a törvényerejű szokást és egyéb jogszabályt is érteni kell, hacsak a rendelkezésből más nem következik.”⁵⁵ Kijelenthető, hogy a bíró a fennálló jogot értelmezte, ahogy Szladits fogalmaz: „Ha ez a tétel fikció, úgy mégis közelebb áll a valósághoz, mint az a hasonlat, amely a bírót a törvényhozóval teszi egyenlővé.”⁵⁶

Megállapítható, hogy a bíró kötve volt a jogrendszer alapjaihoz, ami már alkotmányos biztosítékként jelentkezett, hiszen kizárta a bírói önkény gyakorlását. Amit a bíró egy konkrét eset kapcsán az ítéletében kijelentett, az nem csak az ítélet meghozatala után vált joggá, hanem már a bírói ítélet előtt is annak minősült. A zsinórmértéknek pedig az igazságosságot és az ésszerűséget kellett elfogadni, amelynek következtében tevékenysége az igazságszolgáltatás. A bíró joghoz kötöttsége a jobbiztonság és a jogállamiság elengedhetetlen feltétele volt, amelynek egyensúlyban kellett lenni a bírói szabadsággal és függetlenséggel.⁵⁷

A következő teljes ülési határozat elfogadása kapcsán kívánom bemutatni, hogy a Kúria milyen komplexen tudta alkalmazni a jogtudományban bevett jogértelmezési módszereket, hogy döntésének helyességét minél inkább alátámaszthassa. A Kúria teljes ülési határozatában (85. sz.) a jogegységi döntvényt (11. sz.) hatályon kívül helyezte és kimondta, hogy az árdrágító visszaélésekről szóló 1920. évi XV. törvénycikk 1. §. 3. pontja az orvosi hivatásból folyó munkateljesítmények körére nem alkalmazható.⁵⁸ Kérdésként merült fel, hogy

⁵⁵ *Magyarország Magánjogi Törvénykönyve*. A M. Kir. Igazságügyminisztérium, Budapest, 1928. 3–4. (6–7. §§)

⁵⁶ SZLADITS i. m. 175.

⁵⁷ Uo. 176–177.

⁵⁸ 1920:XV. tc. 1. § „Árdrágító visszaélés vétségét követi el: 1. aki közszükségleti cikkért a törvény értelmében erre jogosult hatóság részéről megszabott vagy megengedett (8. §) legmagasabb árnál magasabb árt követel, köt ki vagy fogad el, vagy aki közszükségleti cikket nyereséget célzó továbbadás végett a legmagasabb árnál magasabb áron vásárol (ártúllépés); 2. aki olyan közszükségleti cikkért, amelynek legmagasabb árát a hatóság meg nem szabta, oly árt vagy egyéb ellenszolgáltatást követel, köt ki vagy fogad el, amely – tekintettel az előállítási vagy termelési, illetőleg a beszerzési és egyéb költségekre, valamint az összes egyéb körülményekre, különösen a gazdasági élet viszonyaira is – a méltányos hasznot meghaladó nyereséget foglal magában (áruuzsora); 3. aki közszükséglet tárgyául szolgáló munkateljesítésre vonatkozó szerződésnél akár mint munkaadó, akár mint munkavállaló a másik fél szorult helyzetének kihasználásával olyan ellenszolgáltatást

az előbb hivatkozott szakasz rendelkezése alkalmazható-e arra az orvosra, aki hivatásából folyó munkájáért olyan ellenszolgáltatást követelt, kötött ki, vagy fogadott el, amely a saját szolgáltatásának értékét aránytalanul meghaladta. A Kúria nem tartotta alkalmazhatónak e törvényi rendelkezést. A Kúria jogegységi tanácsa 1922. április 21. napján meghozott 11. sz. büntető döntvényében ki mondta, hogy a törvényi rendelkezés azzal az orvossal szemben alkalmazható, aki a hivatalából folyó munka teljesítményéért a másik fél szorult helyzetének kihasználásával olyan ellenszolgáltatást követel, ami saját szolgáltatásának ellenértékét jelentős mértékben meghaladja. Tekintettel arra, hogy az uzsorával kapcsolatos kérdéseket polgári jogú természetűnek is tartotta a Kúria, vegyes teljes ülést hívott össze.

A bíróság a rendszeres értelmezés segítségével megállapította, hogy nem szabad az egyes jogszabályi rendelkezéseket a többitől elszigetelten értelmezni, „hanem a törvényt a maga egészében, az összefüggő rendelkezések egybevetésével kell megvizsgálni a törvény valódi értelmének kiderítése végett.”⁵⁹ Az értelmezés következtében a 9. § kapcsán megállapítható, hogy a törvény nem vonatkozott az emberi tevékenység minden fajtájára, hanem csak azokra az árdrágító visszaélésekre, amelyeket az őstermelők, az iparosok és a kereskedők követtek el.⁶⁰ Az orvos hivatásának gyakorlása közben, különösen a sebész, testi munkát is gyakorol, mégsem tartozott a törvény hatálya alá, mert munkateljesítménye nem őstermelés, ipari vagy kereskedői tevékenység. Esetükben tehát az uzsorabíróság nem járhatott el.⁶¹

A bírák az indokolás megfogalmazása közben felhasználták a történeti módszer adta lehetőségeket is, hiszen vizsgálódásuk körébe bevonták a törvényjavaslat elemzését. Mint kiderült, az eredeti javaslatban nem található meg a fentebb hivatkozott 1. § 3. pontja, hanem csak utólagosan, a Nemzetgyűlésen

követel, köt ki vagy fogad el, amely - tekintettel az összes körülményekre, különösen a gazdasági élet viszonyaira is - a saját szolgáltatásának értékét szembetűnően aránytalanul meghaladja (munkabéruzsora)”.
 59 EHT. T. H. 516. sz. 222.

⁶⁰ 9. § „A jelen törvény alá eső vétségek és büntettek esetében az eljárás az erre a célra szervezendő uzsorabíróság hatáskörébe tartozik. Az uzsora bíróságot ítélőbírákból, továbbá az őstermelés, az ipar és a kereskedelem képviselői köréből kell megalakítani. Amennyiben egyes helyeken az uzsorabíróság megalakítása szükségesnek nem mutatkozik vagy nehézséggel járna, a jelen törvény alá eső vétség esetében a kir. járásbíróság, büntett esetében a kir. törvényszék jár el. Az uzsorabíróság szervezetét és általában a jelen törvény alá eső bűncselekmények esetében követendő eljárást a minisztérium rendelettel szabályozza; rendeletében a bűnvádi perrendtartástól eltérő szabályokat is megállapíthat és ezek keretében a fellebbvitelt is kizárhatja vagy korlátozhatja.”

⁶¹ 5950/1920. M. E. rendelet az uzsorabíróságokról.

toldották be a törvényjavaslat szövegébe, annak tárgyalása során. A törvény módosítása során sem terjesztették ki a személyi kört a képviselők, amikor megalkották az 1920. évi XXVI. törvénycikket.⁶² Az igazságügyi bizottság anyagából is kiderült, hogy a javaslatban hat cselekménycsoportot jelöltek meg, amelyek a „termelés és különösen a forgalmi életben előfordulható mesterséges árfokozás esetei.”⁶³ A jogalkalmazó ebben az esetben arra törekedett, hogy kiderítse, hogy mi is volt a jogalkotó eredeti szándéka. Az pedig nem volt más, mint az östermelés, az ipar és a kereskedelem terén tapasztalt visszaélések megszüntetése.

Az 1920:XV. tc. 1. § 3. pontját egybevetették a törvény egész szerkezetével, különösen a 9. §-ban található rendelkezésekkel, valamint az 5950/1920. évi M. E. rendelettel, ami alapján a kúriai bírák azt állapították meg, hogy az orvosi munkára nem vonatkozhat a fentebb említett törvényi rendelkezés.⁶⁴ Ezzel a logikai értelmezés eszközét is felhasználták az indokolás során.

Ezt a gondolatmenetet erősítették meg a helyességi vagy értékelő értelmezés által is. Előfordulhatott a munka minden területén visszaélés, ami erkölcstelen, azonban a bíró nem büntetheti az erkölcsi világ megsértésének minden esetét, „hanem csak azokat torolhatja meg, amelyeket a tételes jog kifejezetten büntetéssel súlyt, mert a büntetőjog világában mindenk fölött az uralkodó elv a „nullum crimen sine lege.”⁶⁵ Ez a szabály megtalálható az 1878:V. tc. és az 1879:XL. tc. alapelvei között is. Ebben a pillanatban már a rendszeres értelmezéssel együtt folytatta a bíró a jogfejlesztő értelmezést. A Csemegi-kódex 1. §-a kimondta, hogy büntett vagy vétség csak az a cselekmény, amit a törvény az elkövetés időpontjában annak nyilvánít. Megállapítja továbbá, hogy a jogszabályok büntető rendelkezéseit analógia (analógia juris) útján kiterjeszteni nem lehet olyan cselekményre, amelyet az adott jogszabály nem tartalmazott. Ez alapján is arra következtetésre jutott a Kúria, hogy az orvosi visszaélések, amelyek az 1920. évi XV. tc. hatálya alá tartozó árdragító visszaélés büntetével, vagy vétségével rokon természetűek, nem büntetendők.⁶⁶

A nyelvtani értelmezést annyiban hívta segítségül a teljes ülés, hogy megállapította a jelen esetben azt, hogy a törvény szövegét kell figyelembe venni. Azt azonban elismerte, hogy a „törvény, megalkotása után, önálló életet él és

⁶² EHT. T. H. 516. sz. 225–226.

⁶³ EHT. T. H. 516. sz. 228.

⁶⁴ EHT. T. H. 516. sz. 226.

⁶⁵ EHT. T. H. 516. sz. 226–227.

⁶⁶ EHT. T. H. 516. sz. 227.

független a törvényhozótól.⁶⁷ Ezzel is korlátozni kívánta a törvény kiterjesztő értelmezését, ragaszkodva a normaszöveghez és annak tényleges jelentéstartalmához.

Összességében a fentebbi érvelés és a joggyakorlat alapján kijelenthető, hogy a „döntvény [...] a Kúriától szövegezett jogszabály.”⁶⁸ Szladits Károly szerint sem lehet azt mondani, hogy nem jogszabály a döntvény, mert csak a bíróságokat kötelezte a Ppé. vonatkozó rendelkezése, az állampolgárokat pedig nem. „Amely tétel *minden* bíróságot kötelez, az, amíg az ereje fenn áll, éppúgy kötelez mindenki mást is; hiszen végsőleg a bíró dönti el, hogy mi a jog?”⁶⁹ A Kúria tehát nem jogot alkot, hanem a meglévő jogot interpretálja: „mondhatjuk, hogy a törvényhozás részéről *hiteles jogértelmezésre delegált* szerv, amely ebben a korlátozott hatáskörben *általános* jogszabályoknak másodlagos forrása.”⁷⁰

Megállapítható, hogy a huzamos időn keresztül érvényesülő bírói joggyakorlat alapja lehetett a szokásjog kialakulásának, ha az adott társadalom egésze elfogadta. A jogi tartalom, mint a szokásjog meghatározásának szintén lényeges eleme ebben az esetben vitathatatlan. Mind e mellett nem lehet azt kijelenteni, hogy a döntvények teljes egészében szokásjogi eredetűek lettek volna: „a bírói gyakorlatból inkább csak irányító alapelveket lehet levonni; szokásjog csak az válik belőle, ami régtől fogva meggyökerezett és a jogi közmeggyőződésbe oly erővel ment át, hogy törvény nélküli megváltoztatását a jogi közvélemény jogsértésnek tekintné.”⁷¹

Grosschmid Béni szavaival élve: „A jogi közmeggyőződés csakugyan olyasvalamiféle, mint az ércsbánya, hogy ti. valamiképp a bányász mélyen a föld gyomrából a fölszínre hozva az aranyat és ezüstöt, tulajdonképpen nem új dolgot hoz létre, hanem csak kiemeli azt, ami a bánya fenekén megvolt, azonképpen a bíró, midőn, hogy úgy mondjam, szokásjogot kezdeményez, tulajdonképpen nem kezdeményez, hanem csak felfogja és kifejezésre juttatja a visszhangját annak, ami a jogi közmeggyőződésben már előbb is meg volt s ami tehát már azon legelső esetben is szokásjog, még pedig kész, csupán a mélységből napvilágot látott szokásjog, amidőn azt a bíró legelőször alkalmazta rá a konkrét jogesetre.”⁷²

⁶⁷ EHT. T. H. 516. sz. 227.

⁶⁸ SZLADITS i. m. 125.

⁶⁹ Uo. 125–126.

⁷⁰ Uo. 126.

⁷¹ Szladits szerint azonban nehéz a határvonalat húzni az állandó bírói gyakorlat és a szokásjog között. Uo. 126.

⁷² GROSSMIDT Béni: *Magánjogi előadások*. Budapest, Athenaeum, 1905. 269.; SZLADITS i. m. 173.

A KIVÉTELES HATALOM INTÉZMÉNYI TOVÁBBÉLÉSÉNEK NYOMAIA VÁROSRENDEZÉSRŐL ÉS ÉPÍTÉSÜGYRŐL SZÓLÓ 1937. ÉVI VI. TÖRVÉNYCIKK PARLAMENTI VITÁJÁBAN

VÖLGYESI Levente
egyetemi docens (PPKE JÁK)

A modern polgári államberendezkedés alkotmányossági rendszerének keretein belül számos államban született meg az a sajátos jogintézmény, amely az államot fenyegető válsághelyzetekben lehetőséget adott a szabadságjogok korlátozására vagy részbeni felfüggesztésére, miközben rendkívüli többletjogosítványokat biztosított a végrehajtó hatalomnak, illetve lehetőséget teremtett a bírói hatalom számára egyes ügyek gyorsabb és egyszerűsített tárgyalására. Magyarországon az 1912. évi LXIII. tc. alkotta meg az ún. *kivételes hatalomról* szóló jogszabályt, amely alapján nagyobb mennyiségű rendelet alkotására is sor került.¹

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk alapvetően a kormányt, mint a végrehajtó hatalom legfelsőbb és kollektív testületét ruházta fel kivételes hatalommal, de belügyminiszter számára is jelentős jogosítványokat adott.² Az 1920. évi VI. törvénycikk értelmében meghosszabbítást szenvedett a kivételes hatalom, de általánosan is elmondható, hogy a végrehajtó hatalom jogalkotása az általunk tárgyalt teljes korszakban, az ún. közjogi provizórium vagy másnéven Horthy-korszak alatt dominanciával rendelkezett.³

¹ TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged, Acta Iur. et Pol., 1996. 3.

² A főrendiház egyesült közjogi, törvénykezési, valamint pénzügyi bizottságának jelentése a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről előterjesztett törvényjavaslat tárgyában. In: *Az 1910. évi június 21-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának irományai*. XI. kötet. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1913. 397.

³ BÁN Péter: *Magyar történelmi fogalomtár*. Budapest, Gondolat, 1989. 260.

Jelen tanulmány kapcsán elsősorban arra keresendő a válasz, hogy miként kerül egy, elsősorban gazdasági és műszaki kérdéseket tárgyaló törvényjavaslat egy alkotmánytörténeti témájú konferencia-, illetve tanulmánykötetbe. Erre a kérdésre akkor képes ez az értekezés érdemben válaszolni, ha a törvénytervezet parlamenti vitáját felidézve annak valós, a magyar alkotmányosságot védő mondanivalóját tárja fel.

A *városrendezésről és építésügyről* beterjesztett törvényjavaslat három nagy részre oszlott: az első fejezet a városrendezést, a második a telekfelosztás, telekhatárrendezés, telekalakítás műszaki-jogi kérdéskörét, valamint a tulajdonjogot erősen korlátozó, de szükséges kisajátítás kérdéskörét tárgyalta, a harmadik nagy egység pedig az építésügyi hatóságokról rendelkezett kimerítően, tovább konkretizálva az eddig is fennálló hatósági hierarchiát.⁴

A később 1937. évi VI. törvénycikként a Corpus Iuris Hungarici részévé váló javaslat már az általános vitában rengeteg hozzászólást kapott. Szinte felvonult a teljes ellenzék, mindenesetre megszólalt a színe-java, ha másképpen nem, akkor bekiabálás formájában, mint a közismeretnek örvendő Kéthly Anna vagy Buchinger Manó.⁵

A tárgyalt szűkebb korszakunkban, 1935 és 1940 között a parlamentben a következő arányokkal találkozhattunk: a Nemzeti Egység Pártja 171, a Független Kisgazda, Földműves és Polgári Agár Párt 23, a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt 14, a Szociáldemokrata Párt 11, a Nemzeti Szabadelvű Párt 5 képviselőt tudhatott a magáénak, ehhez csatlakozott még 11 képviselő, pártját 1-1 fővel képviselve.⁶ Bár tény, hogy a Nemzeti Egység Pártja a maga 171 képviselőjével, 69 %-os erőfölényével szemben a parlament 63 fős más pártbeli vagy független képviselője a végszavazást érdemben nem tudta befolyásolni, mégis figyelemre méltó az akár két órára duzzadó egyes képviselői beszédek terjedelme és az igényesebb hozzászólások mögött meghúzódó felkészültség.⁷

Jelen tanulmányban inkább az ellenzéki felszólalásokból való idézetek szerepelnek, azon fontos tény figyelembe vétele mellett, hogy a Nemzeti Egység

⁴ ELEKES Andrásné: A településrendezés helye, szerepe, jelentősége az építésügyi igazgatásban. In: *I. Építésügyi Igazgatási Konferencia*, Budapest, 1983. 322–323.

⁵ *Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*. [továbbiakban: Képviselőházi napló] Tizenegyedik kötet. Budapest, Athenaeum, 1936. 71., 183–186.; KÉPES György: *Buchinger Manó. Egy 20. századi politikai életrajz – jogtörténeti szemmel*. Budapest, Gondolat, 2009. 220.

⁶ HAEFFLER István (szerk.): *Országgyűlési almanach az 1935-40. évi Országgyűlésről*. Budapest, MTI, 1935. 194–197.

⁷ ROMSICS Ignác: A Horthy-korszak. In: TÓTH István György (szerk.): *Millenniumi magyar történet*. Budapest, Osiris, 2001. 505.

Pártjának képviselői igyekeztek felszólalásaikkal arányban tartani a törvényjavaslat mellett, illetve ellenében felszólaló képviselői beszédeket. Figyelemre méltó, hogy a lejárt beszédidő ellenére a Képviselőház mindig megadta a hozzászabítást a szónoknak. A viták bekiabálásoktól és személyeskedésektől sem voltak mentesek.

A vita tárgyát – az országgyűlési napló tanúsága szerint – az esetek egy tekintélyes részében nem építészeti-műszaki vagy településtervezési szakmai kérdések tették ki, hanem a központi végrehajtó hatalom túlsúlyával kapcsolatos, a törvényi felhatalmazás talaján álló rendeleti jogalkotás túlzott dominanciája, valamint a jogtechnikai szempontból kerettörvénynek minősíthető parlamenti jogalkotás kritikája.

Bud János, jogász végzettségű nyugalmazott kereskedelmi miniszter, műegyetemi tanár, kormánypárti képviselő az alábbiak szerint fogalmazott: „én nagyon helyeslem, hogy a kormányzat felhatalmazás formájában kér a maga részére intézkedési jogot. Ez annál is inkább helyesebb, mert ki láthatja előre az idők alakulását és azt az ezer és ezer szempontot, amelyek a kérdés elbírálásánál szükségesek. Igenis kell, hogy eszköz és fegyver legyen a kormányzat kezében, hogy kellő időben megtehesse a szükséges intézkedéseket. [...] Az építésügy területén ma dzsungel van a szabályok tömegében [...]. Nekünk azokhoz a viszonyokhoz kell igazodnunk, amelyben élünk. Gazdaságos és takarékos építésügyi *szabályzattal* kell ezeket a kérdéseket megoldani.” Amikor az utolsó mondat elhangzott, a baloldalon többen felkiáltottak: „*törvénnnyel!*” Ezzel fejezték ki nemtetszésüket, miszerint a korszakot átszővi a rendeleti és szabályzati úton történő jogviszonyrendezés, szemben a népképviseleti alapon álló parlamenti jogalkotással.

Bud János beszédének folytatása tovább korbácsolta az indulatokat: „Meg vagyok róla győződve, hogy ez a törvényjavaslat lehetőleg úgyis kizárja a politikumot, nem a *sarló és kalapács* munkálkodását látom ebben a javaslatban.” Ekkor kiabált be Esztergályos János szociáldemokrata képviselő: „van az is benne! Az is van benne!”. A szónok folytatta beszédét: „de a sarló és kalapács egyébként nemcsak romboló, hanem teremtő eszköz is, és ez a törvényjavaslat, mint teremtő javaslat, mint alkotó erő akar érvényesülni és ebben az irányban fogja kiváltani a maga hatását.” Erre már a jobbfelöli és középső rész is bekiabálások sorát produkálta: „Úgy van! Úgy van!”⁸

Bud János képviselő hasonlata megmozgatta a baloldali parlamenti erők fantáziáját, mert hozzászólásaikban felhasználták ezt az önkényuralmi jelké-

⁸ *Képviselőházi napló*, 32–33.

pet. Esztergályos Károly szociáldemokrata képviselő beszédében megjegyezte: „Kérdezem én Bud János képviselő urat: miért állította mégis, hogy ha van, az a sarló és kalapács alkotó erőt képez a javaslatban? Én is azt mondom, van benne, még pedig nagyon veszedelmes sarló és kalapács szellem.” Érdekes módon a saját pártjának képviselője kiabált be, Propper Sándor szociáldemokrata képviselő, bár a beszéd erősítésének céljából: „A diktatúra szelleméből is van benne!” Esztergályos János így folytatta: „Nem változtat a lényegen, hogy az 1919-ben, ezt pedig 1937-ben csinálják, Ugyanaz. Ott elvetették a kisember szerszámát [értsd: a Tanácsköztársaság államosította a legkisebb üzemeket is], itt elveszik a kisember szerzeményét minden ellenszolgáltatás nélkül [értsd: telekrész lejegyzése közérdekből, például útépítés, útszélesítés céljából].⁹ Mélyen tisztelt miniszter úr: legyünk őszinték egymással: mi egyéb ez, mint bolsevista szellem?”¹⁰

Hasonlóan a diktatórikus jelleget, a végrehajtó hatalom túlsúlyát kritizálja Czirják Antal szociáldemokrata képviselő, amikor így fogalmaz felszólalásában: „több kérdésünk nincs is a belügyminiszter úrhoz, mint az, hogy mit méltóztatik ő keresni ebben a törvényjavaslatban?”¹¹

Malasits Géza szociáldemokrata politikus pedig így foglalja össze véleményét: „Legnagyobb hibája a törvényjavaslatnak az, hogy *kerettörvény* jellegű, és így a városszabályozás és az ezzel kapcsolatos építésügy legégetőbb kérdéseit megoldatlanul hagyja, illetőleg azok megoldását felhatalmazás formájában átutalja a belügyminiszterhez. Ezzel az intézkedéssel az anélkül is vérszegény és valójában csak névleges *autonómia* még inkább elsorvad és összeszűkül.”¹² Az igen hosszú felszólalás végén Malasits képviselő így zárta beszédét: „E helyett kaptunk egy kerettörvényt mindenféle rejtélyes paragrafusokkal, amelyekből ha az ember végigolvassa, csak egyet tud kihámozni, azt, hogy annak van igaza, akinek a bot a kezében van. Ebben az esetben a belügyminiszter kezében van a bot, és a városok érdekével szemben az történik, amit a belügyminiszter hatalmi szóval akar [...]. Nem szeretem a belügyminiszternek adott felhatalmazásokat, minthogy a magyar közéletet teljesen elsorvasztja.”¹³

A Keresztény Gazdasági és Szociális Párt szónoka, Meizler Károly képviselő komoly derűtséget okozott a parlamentben, egyedül a kormánypárt

⁹ *Az 1935. évi április hó 27-éra összehívott Országgyűlés Felsőházának irományai. IV. kötet, Budapest, Athenaeum, 1937. 218.*

¹⁰ Képviselőházi napló, 79–80.

¹¹ Uo. 69.

¹² Uo. 113.

¹³ Uo. 123.

nem tartotta szellemesnek a felszólalását, így utóbbi csoport zajongással adott hangot nemtetszésének. A képviselő így fogalmazott: „azt tudjuk jól, hogyha a belügyminiszter úr nincs megelégedve valamely községgel, rábocsát egy kis városrendezést, és akkor nem csak rendbeszedik azt a város, hanem esetleg ráncba is szedik.¹⁴ [...] Lassan uzus (sic!), rendszer lesz, hogy folytonosan és állandóan rendeletekre adunk felhatalmazást, kerettörvényeket gyártunk. Ez ellen a szisztéma ellen kell most ezúttal is tiltakoznunk. [...] A kerettörvény elvonja a képviselőháztól azt a jogot, és meghiúsítja a képviselőház ellenőrzési jogát a törvények végrehajtása felett.”¹⁵

Dinnyés Lajos, a Független Kisgazdapárt képviselője *belügyminiszter-imádatként* jellemezte a fennálló rendszert és jelen törvénytervezetben megfogalmazott szabályozási elveket.¹⁶

Gróf Apponyi György, a Nemzeti Szabadelvű Párt képviselője a következőképpen mutatta be a végrehajtó hatalom befolyását: „A törvényjavaslat újítást jelent abban a tekintetben, hogy nem egy, hanem két miniszternek (belügyminiszter és iparügyi miniszter) ad nagy hatalmat, és végeredményben olyan kérdések elintézését, amelyek a szakszerűség kérdései, vagy pedig más jellegű, bírói kérdések, mind összpontosítja egy harmadik fórumnál: a *közigazgatásnál*.”¹⁷ Ez a vélemény szintén jól mutatja, hogy az ellenzék számára a legfájdalmasabb pont az volt, hogy az alapvető szabályok nélkülözték a törvényben való megfogalmazást, helyette miniszteri rendeletek tömegével lehetett találkozni, amely rendeletek legfeljebb utaltak a törvényre, de annak nem konkrét, hanem általános felhatalmazása alapján teljes, átfogó valójában rendezték az egyes jogviszonyokat. Ugyanilyen fájó pont az is, hogy az 1869. évi IV. törvényekben megfogalmazott bírói függetlenség szintén nem tudott a maga teljességében kibontakozni azokban az esetekben, amikor a jogtudomány álláspontja szerint bírói döntésre szoruló ügyekben, jogviszonyokban a végrehajtó hatalom kapott felhatalmazást arra, hogy határozatot hozzon. Ezek az esetek a bírói joghatóság elvonásával jártak együtt a közigazgatás javára.

Az ellenzék részéről más vélemények is hangot kaptak. Propper Sándor a bekiabálás lehetőségén túl, amellyel élt, önálló felszólalással is jelentkezett: „az önkormányzatot pedig már régen felfalta az ellenforradalmi szellem, amely húsz év óta terjeszkedik itt az országban. Itt hiányzik a modern városrendezés

¹⁴ Uo. 131.

¹⁵ Uo. 134.

¹⁶ Uo. 166.

¹⁷ Uo.172.

két legfontosabb kelléke: az egészséges, független önkormányzat és a megfelelő anyagi fedezet.”¹⁸ Beszédének alapot adott az 1929/30. években lezajlott, többek között az önkormányzati autonómiára és igazgatásra is vonatkozó közigazgatási racionalizálási törvényalkotás, amely az ellenzék szemében az autonómia további visszaszorulásának a szimbolikáját hordozta.¹⁹

Horváth Ferenc képviselő, a Független Kisgazdapárt soron következő szónokája így fogalmazott: „A magam részéről a Fővárosi Közmunkák Tanácsával azért is foglalkozni akarok, mert az 1922. évi XVII. tc. 33. §-a azt mondta, hogy a Kormánynak 1922. december 31-ig törvényjavaslatot kell a Ház elé terjesztenie. Azóta elmúlt tizenöt esztendő, egy fél emberöltő és nem történt semmi. Hozzáteszem, ugyanaz a helyzet, mint a *kivételes hatalom meghosszabbításáról szóló törvény* tekintetében, amely szintén előírta annakidején, hogy törvényjavaslatot kell a Ház elé hozni és a mai napig nem történt semmi [...]. Csupa végrehajthatatlan törvény!”²⁰

Végezetül idézem a Nemzeti Demokrata Párt szónokát, Vázsonyi János képviselő felszólalását: „kerettörvényjavaslattal állunk szemben, amely közigazgatási túlkapásokra is alkalmas ad és a végrehajtó hatalom további kiépítését jelenti. Két esztendő óta állandó rendszer az, hogy a képviselőház elé kerettörvényjavaslatokkal lép a kormány. Rendszerré vált, hogy egyetlen törvényjavaslat sem szolgál más célt, mint a végrehajtó hatalom további kiépítését és a rendeleti úton való kormányzás tökéletessé tételét.”²¹

Amint az idézetekből jól látszik, az alkotmányos berendezkedést mind horizontális, mind vertikális irányban kritizálták a felszólalók. Részleteiben áttekintve a törvényjavaslat vitájában elhangzó parlamenti beszédek mondani-valóját, az alábbi eredményre juthatunk.

I. Horizontális vetület: a klasszikus három hatalmi ág, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egyensúlyának megléte. A megfogalmazott kritika alapja a végrehajtó hatalom túlsúlya. Az ellenzék által felvetett kérdés: szabad-e kerettörvényeket alkotni? Akik a kerettörvények mellett érveltek, azok annak létjogosultságát azzal indokolták, hogy az életvitel és a technika fejlődése gyorsan változtatta a körülményeket, amelyet a törvényhozó testület nem tudott

¹⁸ Képviselőházi napló, 178.

¹⁹ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc.; Budapest Székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. tc.; SCHWEITZER GÁBOR: *Az önkormányzatiság színe és fonákja*. Budapest, L'harmattan, 2010. 235.

²⁰ Képviselőházi napló, 191.

²¹ Uo. 220.

kellő dinamizmussal követni. A kerettörvény-alkotás ellenében felhozott érv viszont az volt, hogy az országgyűlés folyamatosan ülésezett, nem volt akadálya a törvények módosításának, s ebben az esetben a parlamenti kontroll is képes lett volna hatékony módon működni.

A másik kérdés, hogy miért a belügyminiszter túlsúlya érvényesült, miért nem a szakminiszter kapott többlet jogosítványokat. A belügyminiszteri befolyás mellett érveltek azzal, hogy a városok a belügyminiszterhez tartoztak.²² Viszont a belügyminiszter nem értett sem a településrendezéshez, sem az építészeti-műszaki megoldások terén nem rendelkezett elégséges ismeretekkel. A belügyminiszter általában jogász végzettségű volt, ugyanígy a főispán és a főszolgabíró sem a mérnökök közül került ki. Nem éppen jogi észérv, de felmerült, hogy csak a törvény elfogadásának évtizedében öt belügyminiszter váltotta egymást, amely a településrendezésben megkívánt szakmai és szemléletbeli állandóságot sem biztosította.²³

II. Vertikális tagozódás: a kritika alapja a *központi* végrehajtó hatalomnak a területi önkormányzatok kárára fennálló túlsúlya volt. A kormánypárt szerint a rendszer a *szubszidiaritás* elvére épült: ha az önkormányzat nem vagy nem megfelelően végezte el a feladatot, akkor érvényesült a központi hatalom befolyása, egyébként mind az 1886. évi XXI. tc., mind pedig az 1929. évi XXX. tc. szerint a kormány csupán felügyeleti jogot gyakorolt. Ezzel szemben az ellenzék úgy fogalmazott, hogy komoly nehézséget jelent definiálni azt a kifejezést, hogy *nem megfelelő feladatellátás*. Az első, az alapkérdés megválaszolását megelőzően eldöntendő felvetés, hogy az *önkormányzati feladatellátás* minőségéről kinek van joga végérvényesen eldöntenie, hogy az *megfelelő-e*. Ha ezt a belügyminiszter dönti el, akkor az önkormányzat költségére az adott feladatot még egyszer elvégeztetheti. Tipikusan jó példa erre a törvénytervezetben szereplő *településrendezési terv* elkészítésének kötelezettsége. Ez a dokumentum kifejezetten nagy költségek árán volt csak elkészíthető. Ha ennek ismételt elkészítését a központi kormányzati hatalom elrendelte, ezt az önkormányzat már nem tudta kigazdálkodni. Ez tehát kiszolgáltatottá tette az önkormányzatokat és teret engedett a központi hatalom számára, hogy pénzügyi területen sakkban tarthassa a törvényhatóságokat és községeket.

²² A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. 77. §, A községekről szóló 1886. évi XXII. tc. 61. §, A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. 99. § (2) és (3) bek.

²³ HAEFFLER István (szerk.): *Országgyűlési Almanach 1939-1944*. Budapest, MTI, 1940. 629.

Tekintettel arra, hogy minden törvényhatósági döntés, elsősorban a költségvetés, a központi kormányzat tevőleges vagy hallgatólagos jóváhagyásától függött, ezért vette fel a kérdést az ellenzék, hogy hol van itt az autonómia lehetősége. Az ellenzék kemény megfogalmazásában ez úgy szerepelt, hogy egy komoly törvényhatósági bizottsági közgyűlési vitát követő megalapozott döntést egy minisztériumi segédfogalmazó egyetlen tollvonással keresztülhúzhatott.

Jelen tanulmány egy településtervezési és építészeti-műszaki kérdéseket tárgyaló törvénytervezet kapcsán törekedett bemutatni azokat a parlamenti vitákat, amelyek egyes fennálló társadalmi és politikai anomáliákat vitték a plénum elé, s bár alkotmányjogi szempontból nézve irreleváns törvénytervezetről beszélhetünk, ez az elaborátum mégis parázs vitákra készítette a képviselőket. A vita ellenére elmondható, hogy a *városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk* elfogadásra került és hatályba lépett, hovatovább a szakmai közönség által méltatott jogszabály volt. A *sarló és kalapács* szintagma legfeljebb annyiban igazolható, hogy a törvény 1965-ig maradt hatályban. Az *építésügyről szóló 1964. évi III. törvény* a most tárgyalt törvényt bár hatályon kívül helyezte, de annak több szakaszát szó szerint átvette, s alkalmazta egészen 1998-ig, amikor ez utóbbi jogszabály is történeti joganyaggá nemesedett. Nehezen védhető az az álláspont, amely azzal érvel az 1937. évi építési törvény hosszú továbbélésére tekintettel, hogy mindkét tekintélyuralmi rendszernek megfelelt azáltal, hogy a központi végrehajtó hatalom preferálására épült. Inkább abban keresendő a törvény sikere, hogy alapjaiban szakmai szemlélettel rendelkezett, s az építésügyi igazgatási hatóságok és tervezői – kivitelezői szakmai közönség igényeit szolgálta ki. Ez a szakmaiság még az 1950-es, 1960-as években is korszerű településtervezési és építésügyi szabályozóként tudott működni. Az viszont valóban a történelem sorsszerűségét és esetlegességét mutatja, hogy ez a szakmai alapokon álló törvénytervezet a közjogi provizórium korszakának alkotmányos berendezkedésének kritikáját vonulathatta fel a parlamenti viták sorozatában.

A kötet alapjául szolgáló tudományos ülésszaknak a PPK E Jog- és Államtudományi Kara adott otthont. A szervezők kezdeményezése arra irányult, hogy a két világháború közötti közjogi provizórium alkotmányos berendezkedését feszebb tematikus kötöttségek nélküli rendezvényeken vitathassák meg az alkotmány- és jogtörténet, valamint a történettudomány művelői. A tematikus nyitottság már a 2014. május 23-i konferencián is megmutatkozott. Az előadások nyomán készült tanulmányok egyik része a klasszikus hatalmi ágakkal kapcsolatos speciális kérdéseket tekintette át: a parlament létszámának a terület-visszacsatolásokkal összefüggő változásait, a kormányzót ideiglenes államfőként megillető jogosítványok törvényi és törvénytörő szokásjogi alapú szabályozását, különös tekintettel a hadúri jogokra, valamint a bírói jogfejlesztő tevékenység részeként a Kúria döntvényalkotási jogának alakulását. A közjogi provizórium korszakát ugyanakkor a parlamentarizmus háttérbe szorulásával járó tekintélyelvű törekvések, a területi autonómiák mozgásterét korlátozó kormányzati szándékok, valamint a rendeleti jogalkotás felülértékelődése is jellemezték, különös tekintettel a szabadságjogokat érintő diszkriminatív rendelkezésekre. Ezek a tendenciák tükröződtek a törvényhatósági jogi városok jogállását újraszabályozó törvényeket elemző tanulmányban, a szociáldemokrata párt demokratikus választójogi nézeteit és küzdelmeit feltáró nagy ívű dolgozatban, továbbá a végrehajtó hatalom növekvő rendeletalkotási szerepkörét áttekintő tanulmányokban. A széleskörű kutatásokon, így levéltári és kéziratári forrásokon is alapuló tanulmányok új tudományos eredményekkel gazdagítják a két világháború közötti időszak alkotmánytörténeti irodalmát.

ISBN 978-963-308-268-3



9 789633 082683