

HOLLÓSI GÁBOR

A TÖKÉLETES VÁLASZTÓJOG: BERE CZ SÁNDOR VÁLASZTÓJOGI TERVEZETE 1932-BEN

BEVEZETŐ

Az 1930-as évek elején a Bethlen-, a Károlyi-, és a Gömbös-kormány is felvette programjába a választójog reformjának ügyét. A választójog kérdése élénken foglalkoztatta a politikai pártokat is, illetve több köztisztviselőben álló személy, mint Apponyi Albert vagy Berzeviczy Albert is kifejtette nézeteit. A különböző pártállású és végzettségű szerzők tollából, továbbá társadalmi szervezetektől (például Sol Club) számos választójogi tervezet született, melyek közül tanulmányunkban a korszak egyik legjelentősebb választójogi szakírójának, Berecz Sándor igényesen kidolgozott munkáját mutatjuk be. A tervezet egyes részeinek ismertetése előtt felvázoljuk az 1925. évi választójogi törvényben foglalt legfontosabb szabályokat, hogy a megváltoztatni kívánt helyzetről is képet adjunk az Olvasónak. A tervezet egy-egy tematikai egységének ismertetése után pedig arra térünk ki, hogy abból az új, 1938. évi választójogi törvényben (illetve már az 1937. évi ajánlási novellában) mit és milyen formában tartottak érdemesnek megvalósítani. Végül, szólunk néhány olyan választójogi kérdésről is, melyekben a szerző részben vagy egészben a tervezetén kívül világos álláspontot fejtett ki. Az alábbiakban azonban mindenekelőtt Berecz Sándor életéről és munkásságáról adunk rövid, áttekintő képet, akinek a neve – sajnos – ma már szinte ismeretlen.

KI VOLT BERE CZ SÁNDOR?

Berecz Sándor 1891. november 17-én, római katolikus vallásban született, idősebb dr. Berecz Sándor (1861–?) és Schanowetz Mária gyermekeként, Szentesen.¹ Idősebb Berecz – aki egyházi rendből lépett ki – a budapesti Erzsébet-nőiskola polgári isko-

¹ *Keresztény Magyar Közéleti Almanach*. Szerk. HORTOBÁGYI Jenő. Budapest, „Pátria” Irodalmi Vállalat és Nyomdai Részvénytársaság, 1940. I. köt., 92–93. – GULYÁS Pál: *Magyar írók élete és munkái*. Budapest, Magyar Könyvtárosok és Levéltárosok Egyesülete, 1940. II. köt., 1233.

lai tanítónőképzőjének tanára volt, és figyelemreméltó tankönyvíró.² Ifjabb Berecz a Szentesen elkezdett középiskolai tanulmányait már Budapesten fejezte be, a bölcsészkart Budapesten, Lipcsében, Berlinben, Strasbourgban és a párizsi Sorbonne-on végezte. Óriási műveltsége és kiemelkedő nyelvtudása volt: németül és franciául írt és beszélt, illetve értett angolul és olaszul. Berecz 1913-ban Budapesten bölcsészdoktori címet szerzett, értekezése az *Apollonius históriája* címet viselte. Ámbár már középiskolai tanári oklevele megszerzése előtt egy évig a Bulyovszky főreáliskolában tanított, érdeklődése hamar az újságírás felé fordult. Megemlítjük, hogy Berecznek gyorsírás-tanári oklevele is volt.

Mint a Pesti Hírlap párizsi tudósítóját a háború kitörése Franciaországban érte, ahol mint ellenséges állam polgárát internálták, így csak a fegyverszünet után térhetett vissza Budapestre. A '20-as évek elején az *Új Nemzedék* és az *Új Barázda* lapok politikai rovatát vezette, 1923-ban *Az Est* munkatársa lett. Bejárta egész Európát és az Egyesült Államokban is két hónapos tanulmányutat tett. Pozíciókat szerzett különböző sajtószervezetekben: a Külföldi Sajtószindikátus ügyvezető szindikusa volt, a Magyar Újságírók Turista Egyesületének pedig ügyvezető elnöke. A '30-as évek elején különféle külügyi lapoknál dolgozott, majd a *Magyar Tudósító* szerkesztőjeként működött 1936-tól.

Az 1930-as évek elején Berecz életpályája a delelőjére ért. 1931-ben két kötete is megjelent, közülük a fontosabbik egy *Emlékalbum*, melyet Bethlen István miniszterelnökségének tízéves évfordulójára állított össze. Mint tudósító a miniszterelnököt számos külföldi útjára elkísérte, sőt Horthy Miklós is nyilatkozott neki. Szintén 1931-ben jelent meg Berecz *A bibortrónról a vörös határig* című cikkgyűjteménye. Ugyanebben az évben rövid ideig a Földművelésügyi Minisztérium sajtóelőadója volt, ám a helyhez kötöttséget az utazó életmódhoz szokott újságíró valószínűleg nem tűrte jól, illetve kiváló nyelvtudására tekintettel ez az állás számára talán túl nagy szakmai kihívás sem volt.

Így Berecz a budapesti egyetemen jogi tanulmányokba kezdett, hogy kenyerét ügyvédként is kereshesse. Az író azonban nem vészett el benne. 1932 végén megjelent élete főműve: *A tökéletes választójog*,³ amely csaknem húszévnnyi kutatómunkájának az eredménye. Választójogi tervezete e könyvének a része. Emellett a jogi karon egy kisebb dolgozatával is letette a névjegyt: *Az alkotmányjogi bírászkodás*

² Mivel id. Berecz Sándor munkái ma már alig ismertek, említünk tőle néhány művet: *A képzőművészetek története*. Gyoma, Kner, [1904]. – *Magyarország művelődésének története*. Gyoma, Kner, 1905. – *Az ókor története*. Budapest, Singer–Wolfner, 1909. – *Magyarország oknyomozó története*. Budapest, Singer–Wolfner, 1909.

³ BEREZC Sándor: *A tökéletes választójog*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1932. (a továbbiakban: BEREZC, 1932).

miképpen érvényesül közjogunkban s milyen intézmények, szabályozások vannak e téren a külföldi államokban? című pályaművével elnyerte a kar magyar közjogi pályatételét. A magyar választójog fejlődését később is folyamatosan követte: *A választójogi reform statisztikai anyaga* és *Az 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról és végrehajtási rendeletei* című munkái bizonyítják ezt.

Berez 1945 utáni életéről nagyon keveset tudunk, de az 1948-ban megjelent utolsó, *Az új népbírósági törvény (1947:XXXVI. tc.) egységes szerkezetben a hatályos népbírósági rendeletekkel* kötetéből arra következtethetünk, hogy elkerülték a Horthy-korszak jelentősebb szereplőit érő megtorlások. Erre utal az is, hogy Berez Sándor ügyvéd, újságíró 1959. május 8-án, Budapesten bekövetkezett halálát hírül adta a Népszabadság is.

BERECZ SÁNDOR VÁLASZTÓJOGI TERVEZETE

Javaslat a választási rendszer reformjára

Az 1925. évi választójogi törvény alapján már nemcsak Budapesten és az úgynevezett budapestkörnyéki választókerületben, hanem hét vidéki nagyvárosban is *arányos képviseleti rendszer* szerint, *lajstromosan* (mai kifejezéssel: listán) folyt a szavazás. A lajstromrendszer egyben azt is jelentette, hogy a választópolgárok *titkosan* szavazhattak e helyeken. Ezzel szemben egyéni választókerületekben, *általános többségi rendszerben* és *nyílt szavazással* voksolt az ország lakosságának másik része. Ámbár az 1925. évi törvény az országos lajstromot (listát) is ismerte, az erre vonatkozó rendelkezéseit nem hajtották végre.⁴

Berez úgy látta, hogy itt a legfőbb ideje a *kizárólag* arányos (listás) választási rendszer megvalósításának.⁵ Egyrészt, mert a nyíltszavazásos rendszer igazságtalan, másrészt, mert az általános többségi rendszer miatt a választási eredmények az ország közvéleményét nem tükrözik vissza. Példaként az 1931. évi letenyei választásokat hozta. Itt a három jelölt közül a győztes a másik két jelölt együttesen megszerzett szavazatainál mindössze kettővel szerzett többet. Mivel az általános többségi rendszerben maradékszavazatok nincsenek (a győztes „visz mindent”), a „kisebbségben

⁴ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról (a továbbiakban: 1925 : XXVI. tc.) 12. § és 13. §.

⁵ Vö. Gömbös Gyula szavaival: „Én magam az arányos képviseleti rendszer híve vagyok, amit igazságosnak, okosnak és logikusnak is tartok...” Ezt Gömbös 1925. május 25-én még ellenzéki képviselőként mondta, amikor a Nemzetgyűlés a Bethlen-féle választójogi javaslatot tárgyalta. *Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés naplója*, XXXII. kötet. Budapest, Athenaeum, 1925. 153.

maradt” választók nem kaptak megfelelő politikai képviselőt. Országos összességben 1931-ben ilyen alapon a szavazatok 36,7%-a a nyíltszavazásos kerületekben elveszett!⁶

Az új választójogi törvény úgy rendelkezett 1938-ban, hogy ezentúl *a vármegyék területei is egy-egy lajstromos választókerületet alkotnak*. Ugyanakkor e törvény szerint minden vármegye területén egyéni választókerületeket is kellett szervezni. Csak a több képviselőt választó törvényhatósági („megyei”) jogú városokban maradt kizárólag lajstromos a választás továbbra is.⁷ A listarendszer – és ezzel együtt a titkos szavazás – tehát országosan be lett vezetve, de nem a Berecz-féle javaslatnak megfelelően. Helyette a listás és egyéni választókerületek *párhuzamossága* valósult meg.

A „részen kötött” lista kérdése

A Horthy-korszak választójoga – listás szavazás esetén – a *kötött listát* alkalmazta, azaz a pártlistákra felvett jelöltek sorrendjén – tehát egy-egy párt jelöltjeinek mandátumszerzési sorrendjén – a választópolgárok nem változtathattak.⁸ Ezt Berecz helytelennek tartotta. Nézete szerint a kötött lista nem más, mint a képviselők *kinevezése*, hiszen a pártok azokat a jelölteket állítják a lista „jó” helyeire (az első két–három „biztos” helyre), akiknek a megválasztása pártérdek.

Berecz helyesnek tartotta volna, hogy ha a választó a jelöltek lajstromon feltüntetett sorrendjével egyetért, akkor a szavazatát az illető lajstromra adja, ha viszont nem, akkor csak a lajstrom valamelyik jelöltjére, akinek így *elsőbbségi* szavazatot biztosítana.⁹ Mindebből viszont következik, hogy a pártra (listára) eső mandátumok (képviselei megbízások) jelöltek közötti kiosztására külön *matematikai rendszert* kellett volna bevezetni. Bizonyára úgy látták az 1938. évi törvény megalkotói, hogy ezzel a választási rendszert szükségtelen tovább bonyolítani. Pedig Berecz javaslatot tett a számítás módjára is.

Úgy gondolta, hogy egy-egy párt listájáról azt a jelöltet kellene megválasztottnak tekinteni, aki a *választhatósági számot* el tudta érni. A választhatósági számot úgy kalkulálta, hogy a pártlistára leadott összes szavazat és a pártlista egyes jelöltjeire

⁶ BEREZ, 1932. 300–301.

⁷ 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról (a továbbiakban: 1938 : XIX. tc.) 2. § és 3. §. Tehát a törvényhatósági jogú városoktól eltekintve, az 1989/1990. évi rendszerváltás utáni választójogunkhoz hasonló, *kétszavazatos rendszer* lépett életbe.

⁸ „A szavazók által a lajstromon tett változtatást figyelmen kívül kell hagyni.” „A jelölteket a lajstromon feltüntetett sorrendjükben illeti meg a képviselői megbízás.” 1925 : XXVI. tc. 96. § (1), (2). „Az egyes lajstromokra eső megbízások a jelölteket az illető lajstromon feltüntetett sorrendben illetik meg.” 1938 : XIX. tc. 116. § (8).

⁹ BEREZ, 1932. 316.

leadott összes szavazat egybeszámolása után azt a *pártlistát megillető* mandátumok számával, plusz eggyel osztotta. A pártlistán szereplő jelöltek közül – tekintet nélkül a sorrendre – mandátumot az szerzett volna, aki a választhatósági számot elérte a rá eső egyéni szavazatokkal. Ha a pártnál még ezután is maradnának betöltetlen képviselői helyek, a listára adott szavazatokból – „amíg a készlet tart” – a többi jelölt egyéni szavazatainak választhatósági számra való kiegészítése kezdődött volna meg. Ezt a kiegészítést azonban Berecz már a jelöltek listán feltüntetett sorrendjében javasolta, ezért az első helyeken álló jelöltek esélyei a bejutásra jobbak lettek volna.¹⁰ (*Részben kötött lista.*)

Javaslat a választókerületi beosztás megváltoztatására

Az ország aránytalan választókerületi beosztásának elsősorban nem Trianon volt az oka, azt még a dualizmus időszakából örökölte a Horthy-korszak. Habár a trianoni országcsönkítés még aktuálisabbá tette a választókerületi beosztás reformját, talán a területi revízió sikerében is bízva, csak igen vontatottan haladt az újraszabályozás. Jellemző, hogy a kérdést nem rendezte még az 1925. évi választójogi törvény sem, hanem erre vonatkozóan *külön* törvény megalkotását rendelte el, mely azonban sohasem született meg.¹¹ A választókerületek eltérő nagyságából eredő problémákat az általános többségi rendszer tovább fokozta. Berecz kiszámította: az 1931-es választásokon egy független kisgazdapárti képviselő mandátumához *három és félszer annyi* szavazat kellett, mint egy egységes párti mandátumhoz!¹²

Berecz helytelennek tartotta volna, ha az egész ország területéből egy nagy választókerületet alkotnak, azaz ellenzője volt az országos listának. Úgy gondolta, hogy a kis pártok így túlságosan elszaporodhatnak, hiszen az egész ország területén viszonylag könnyen összegyűjthetnek annyi szavazatot, amiből futja egy-két mandátumra. Ugyanakkor viszont óriási apparátust kellene mozgatniuk a nagy pártoknak.

Túl nagynak találta, ezért ellenezte a regionális választókerületek kialakítását is, arra hivatkozva, hogy Magyarországon a választók tömegei – különösen a vidéki választók – képviselőjükben nemcsak egy politikai párt képviselőjét látják, hanem igényeik szószólóját is. Megszokták, hogy egy választókerületnek egy képviselője van, aki többnyire a választókerületben lakik. A képviselő közvetlen kapcsolatát a választóival tehát nem szabad megszakítani. Ha például Észak-Dunántúl alkotna

¹⁰ Uo. 320.

¹¹ 1925 : XXVI. tc. 12. § – A 3.100/1922. M. E. sz. rendelet érvényben volt még a '30-as években is, mely „...tudvalevőleg az 1914:XV tc. alapján megállapított kerületi beosztáson nyugszik...” 1925 : XXVI. tc. 12. §, *indoklás.*

¹² BEREZ, 1932. 302.

egy nagy választókerületet, akkor az érdi választókat ugyanazok képviselnék, mint a köszegieket, ami lehetetlenné tenné a hatékony képviseletet.

Berecz ugyanakkor óvott a túl kicsiny választókerületektől is, mert pusztán két-három képviselő választása esetén a töredékszavazatok jelentős mennyisége kárba veszik. Ezért nézete szerint a megoldást középúton kell keresni: az ország közigazgatási tagoltságára figyelemmel *minden egyes vármegyéből egy-egy lajstromos választókerületet* kell kialakítani. Berecz – kizárólag választójogi szempontból – a vármegyék területébe *beolvasztotta volna* az ott fekvő *törvényhatósági jogú városokat is*. Ugyanakkor meghagyta volna a „teljesen bevált” budapestkörnyéki választókerületet, Pest vármegyét viszont – „féltékenyen őrzött területi integritás”-ára tekintettel, szintén csak választójogi szempontból – felosztotta volna északi és déli részre. Ily módon összesen harminc lajstromos választókerületet tervezett, ez a szám a huszonöt vármegyéből, Pest vármegye északi és déli, a budapestkörnyéki, illetve Budapest három választókerületéből állt volna össze. Elképzelése szerint a képviselői létszám *három és tizenöt fő között ingadozott* volna az egyes kerületekben, e jelentős eltérés jórészt a területi revízió reményében is halogatott közigazgatási reform problémájával függ össze.

Berecz tervezetében igen figyelemreméltó elem, hogy a maradékszavazatok értékesítése szempontjából a harminc lajstromos megyei választókerületet *országátják szerint hat nagyobb választókerületi csoportba* foglalja össze. A hat nagyobb csoportot Nagy-Budapest választókerületi csoportja, a Duna-Tisza-köze választókerületi csoportja (székhelye: Szeged), a Tiszántúl választókerületi csoportja (Debrecen), Észak-Magyarország választókerületi csoportja (Miskolc), Észak-Dunántúl választókerületi csoportja (Győr) és Dél-Dunántúl választókerületi csoportja (Pécs) jelentette.¹³

A választókerületi beosztás megállapításánál két előfeltevésből indult ki a tervezet. Az egyik, hogy az új választási rendszer *kizárólag lajstromos* lesz, a másik, hogy *a képviselők számát 245-ről 200-ra szállítják le*, mivel ez „általános kívánság politikai körökben”. Csak érdekességként említjük meg, hogy akkoriban olyan aránytalan volt az egyes törvényhatóságok (vármegyék és törvényhatósági jogú városok) országgyűlési képviselete, hogy még a csökkentés ellenére is lett volna olyan vármegye, amelyet az addiginál nagyobb képviselői létszám illetett volna meg.

Az 1938. évi választójogi törvény azonban a képviselők számát nem csökkentette, hanem *felemelte 260-ra*. Említettük, hogy ugyanez a törvény a lajstromos és az egyéni választókerületek párhuzamosságát valósította meg, viszont mégis tetten érhető benne Berecz egyik legfontosabb elképzelése: *minden törvényhatóság önállóan*,

¹³ Az ismertetett választókerületi beosztás terve bővebben: BEREZ, 1932. 305–311.

egymagában egy-egy lajstromos választókerület lett. Főszabályként ugyan nemcsak a vármegyék, hanem a törvényhatósági jogú városok is önállóan egy-egy lajstromos választókerületet alkottak, de Baja, Székesfehérvár és Sopron kivételével, mert ezek választójogi szempontból a vármegyéjükhöz lettek csatolva. Berecz elképzelésének tehát e tekintetben is van nyoma. Végül, a törvény Pest–Pilis–Solt–Kiskun vármegye területét nem kettő, hanem *négy* lajstromos választókerületre osztotta (a budapest-környéki választókerületet is beleszámítva), az országgyűlési képviselők számát pedig Berecz tervezeténél aránytalanabb módon, törvényhatóságokként 2–35 főben szabályozta.¹⁴ A törvény nem hozott létre országtájak szerint választókerületi csoportokat.

Javaslat a mandátumszámítás új szabályaira

Az 1925. évi választójogi törvény szerint a listás kerületekben megszerezhető képviselői helyeket *arányossági szám közbeiktatásával és a legnagyobb maradékok elve alapján* osztották ki. Az arányossági számot úgy határozták meg, hogy a választókerületben leadott szavazatok számát az ott megválasztandó képviselők számával osztották el. A hányadosban szereplő törteket kerekítették egészre. Minden lajstromra (pártra) annyi képviselő jutott, ahányszor az arányossági szám a lajstromra esett szavazatok számában megvolt. (Ez volt az ún. *választási hányados*, amelynek az egész számjegye a párt megszerzett mandátumainak számával volt azonos.) Ha még maradtak betöltetlenül képviselői helyek, azokat a pártok a legnagyobb osztási maradékok sorrendjében kapták meg.¹⁵

Berecz azonban a belga, *D'Hondt-rendszerre* kívánt áttérni, *illetve* – tervezete második változataként – német mintára felvetette az *állandó választási osztószám* alkalmazhatóságát is. Az, hogy választókerületi csoportokban gondolkodott, különösen itt, a mandátumszámítással kapcsolatos elképzeléseinél fontos.

Tervezete első változatában még *nem állandó* választási osztószámmal dolgozott, így annak meghatározása az 1925. évi törvény arányossági számával volt azonos. Az említett jogszabály nyomdokán haladt abban is, hogy ezután a *választási bizottságoknak* választókerületenként az egyes pártok választási hányadosát kellett volna megállapítani. A töredékmandátumok szétosztásánál viszont már teljesen más megoldásban gondolkodott.

Egyrészt, mert ezt a választókerületi csoportok székhelyén működő *választási főbizottságok* feladataként tervezte, másrészt, mert eltérő számítási módot tartott

¹⁴ 1938 : XIX. tc. 1. §, 3. § és 4. §.

¹⁵ 1925 : XXVI. tc. 98. §. – Mivel az országos listára vonatkozó rendelkezéseket (ld. 12. §) nem hajtották végre, itt nem foglalkozunk az arról történő mandátumkiosztással sem.

helyesnek. Azt javasolta ugyanis, hogy miután az ugyanazon pártok listáira leadott szavazatokat országátjanként összeadják, ha a lista még nem kapott mandátumot, akkor a szavazatai számát eggyel osszák. Ha viszont már egy mandátumot kapott, akkor kettővel, ha pedig már két mandátumot is szerzett, akkor hárommal, és így tovább. Az így keletkező hányadosokat csökkenő sorrendbe állítva, a töredékmandátumok a *legnagyobb hányadossal* rendelkező pártoknak jutnának. Berecz a kis pártok elterjedését, így a parlament szétforgácsolódásából eredő gyakori kormányválságokat úgy kívánta megakadályozni, hogy a fenti számításnál mellőzni javasolta az olyan listát (pártot), amely a választási osztószám 66%-át egyetlen választókerületben sem tudta elérni.

Az eljárás befejező lépéseként arról is szól a tervezet, hogy az egyes pártoknak juttatott *töredékmandátumokat miként lehet visszaosztani a választókerületekbe*. Berecz az egyes listák választási hányadosát *minden egyes választókerületben* az ott megszerzett mandátumok számával, plusz eggyel osztotta volna, hogy az így kapott törteket országosan, *pártonként* csökkenő sorba állítsa. A mandátumok kiosztását a törtek sorrendje és a választókerületi hovatartozásuk határozta volna meg. Ha már minden képviselői hely elkelt valamely választókerületben, akkor az oda vonatkozó sorszámot természetesen nem vette volna figyelembe.

Fentebb utaltunk rá, hogy a tervezetben alternatívaként felmerül az *állandó választási szám*. Ez azt jelentette volna, hogy arányossági számként *minden országgyűlési választáson, egyformán 12 000-rel* számolnak. Ezt a számot Berecz úgy kapta meg, hogy 2 977 326 volt a választók száma az 1932. évi névjegyzékben, és mivel kétszáz képviselőt tervezett, egy képviselőre 14 887 választó esett. Mivel azonban országos átlagban 80%-nál több szavazó ritkán vett részt a Horthy-kori választásokon, egy képviselőre kerekítve csak 12 000 választó jutott.

Állandó választási szám alkalmazása során a fentiekől alapjában véve nem különbözött volna a mandátumszámítás. Viszont különleges szabályaival a tervezet ez esetben is a nagy pártoknak kedvezett. A töredékmandátumok szétosztásában ugyanis nem vehettek volna részt azok a pártok, amelyek a választókerületi csoporton belül egy mandátumot sem tudtak szerezni.

Berecz a belga rendszert azért vezette volna be, mert az a jól szervezett, erős pártokat részesíti előnybe, a kis pártokkal és frakciókkal szemben. A Németországban is alkalmazott állandó hányados kapcsán pedig elismerte, hogy az nagyon meggyengíti a pártok képviseletét a választókerületekben, de úgy látta, hogy a töredékszavazatokkal a választókerületi csoportokban az erős pártok megfelelő számú pótmandátumot szerezhetnek.¹⁶

¹⁶ BEREZ, 1932. 312–320.

Az 1938. évi választójogi törvény az állandó választási hányadost nem vezette be, a *D'Hondt-rendszer*t viszont igen. Az arányossági számot ugyanúgy kalkulálta, mint korábban, az első szétosztás szabályai tehát nem változtak. Ha azonban a választókerületben még maradtak betöltetlen képviselői helyek, akkor az egyes lajstromoknak már kiosztott képviselői helyek számához hozzá kellett adni egyet-egyét, és az így kapott számokkal az egyes lajstromokra esett szavazatok számát osztani kellett. A következő képviselői megbízás azt a lajstromot illette, amelynek a legnagyobb volt az osztási eredménye. A belga rendszerre való áttérésnek az volt a hivatalos indoka, hogy a korábbi rendszer az olyan választókerületekben, ahol csak kisszámú képviselői hely kerül betöltésre, igazságtalan.¹⁷

Javaslat az ajánlási rendszer módosítására

Az 1925. évi választójogi törvény úgy rendelkezett, hogy ahhoz, hogy valaki legfeljebb tízezer választót számláló egyéni kerületben képviselőjelölt lehessen, a *választók 10%-ának* az ajánlását (aláírását) kell megszereznie. A több mint tízezer főt számláló egyéni kerületekben viszont *ezer ajánlás* volt szükséges. Ha a jelölendő személy országgyűlési képviselő volt korábban is, akkor elég volt az előírt aláírások számának a felét megszerezni (5% vagy 500 fő). Az ajánlásokat a választás napját megelőző *nyolcadik napon* kellett átnyújtani a választási biztosnak, akinek azok elfogadásáról vagy megtagadásáról főszabályként *48 órán belül* döntést kellett hoznia.

A lajstromos választókerületekben egy-egy pártlista indításához a *választók 10%-ának* az ajánlása volt szükséges, feltéve, hogy ez ötezer főnél többet nem jelentett. Ha igen, akkor csak *ötezer aláírás* kellett. Minden ajánlásban annyi jelöltet kellett ajánlani, ahány országgyűlési képviselőt és pótképviselőt az illető lajstromos választókerületben meg kellett választani. Az ajánlók az ajánlásban egy megbízottat és egy helyettes megbízottat nevezhettek meg, akik képviselték az aláírókat és a jelölteket a választási bizottsággal szemben, mely döntött az ajánlások elfogadása vagy megtagadása felett.¹⁸

A korszak választójogának a leggyengébb pontjai a fenti szabályok voltak. *A maximumálisan összegyűjthető aláírások száma ugyanis nem volt meghatározva.* Borsos Endre közigazgatási bíró nagyhatású cikkében hívta fel a figyelmet arra, hogy a jelölt sokszor a kerület összes választójának a nevét a maga ajánlási ívébe hamisítja, de annyit biztosan, hogy az ellenfele már ne tudja összegyűjteni az indulásához szükséges aláírásokat. Így a kerületben csak egyetlen jelölt marad, akit egyhangúan képviselőnek nyilvánítanak. A választási biztos tehetetlen, mert 48 óra nem elég több

¹⁷ 1938 : XIX. tc. 116. § és indoklása.

¹⁸ 1925 : XXVI. tc. 62. § és 93. §.

tízezer aláírás valódiságának az ellenőrzésére. Oly gyakoriak a kettős ajánlások is, hogy emiatt a választók százezreivel szemben kellene kihágási eljárást indítani.¹⁹ Az 1931-es választásokon 199 nyíltszavazásos választókerület közül 68-ban a választás egyhangú volt. Ellenzéki képviselőt egyhangúan nem választottak meg – hangsúlyozza Berecz.

Aligha meglepő tehát az, hogy tervezetében az ajánlási rendszer reformja óriási hangsúlyt kap. Nézete szerint minden egyes pártlajstromot az illető választókerületben lakó *száz választópolgárnak* kellene ajánlani, az aláírások számával azonban a *százötvenet tilos lenne meghaladni*. A plusz ötven ajánló csak pótajánló lenne, akikkel az elbírálás során esetleg visszautasított ajánlókat azonnal pótolni lehet. Az ajánlók által megnevezett megbízott és helyettes megbízott – akik az ajánlásokat beadják – személy szerint felelnének, a választási biztos felszólítására igazolniuk kellene, hogy az ajánlók tényleg a választókerületben lakó választópolgárok, akik szerepelnek a választói névjegyzékben. Az igazolás úgy történne, hogy az ajánlók előzetesen átadják a szavazóigazolványukat részükre.

Berecz úgy gondolta, hogy a választások napja előtt *tíz nappal* lenne célszerű a választókerület székhelye szerint illetékes járásbíróóság vezetőjénél benyújtani az ajánlásokat. A választási biztosnak ugyanis az összes érdekelt párt bizalmijának jelenlétében *24 órán belül* kellene a döntést meghozni. Az ez ellen benyújtott panasz elbírálására *öt napja* lenne közigazgatási bíróságnak. Mivel az érdekeltek az ítéletről *távirati úton* értesítést kapnának, három nappal a választás előtt a szükséges szavazólapok még előállíthatóak.

A tervezet vitatható eleme, hogy az ajánlások beadását *kétezer pengő választási biztosíték* (kaució) befizetéséhez kötötte, abból a célból, hogy „talajjal nem bíró önjelöltek” és töredékpártok ne vehessenek részt a küzdelemben. Ezt az összeget csak akkor kapta volna vissza a pártlajstromot benyújtó megbízott, ha arról legalább egy jelölt bejut, vagy legalább az arányossági szám 33%-ának megfelelő szavazatot szerez a lajstrom. Berecz hangsúlyozta a „hivatásos” politikusok mellőzése érdekében: mindenkit csak egy lajstromon lehessen jelölni és csak egy választókerületben. Megfosztotta volna a mandátumuktól az ezt megszegő képviselőket!²⁰

Az 1937. évi választójogi novella²¹ kizárólag csak a *jelöltajánlás* szabályait módosította, és azt is csak az *egyéni választókerületekre* vonatkozóan. Ekkortól ahhoz, hogy valaki egyéni kerületben képviselőjelölt lehessen, *száz* olyan választó aláírását kellett összegyűjtenie, akik közül ötven a harmincadik életévét már betöltötte. Az

¹⁹ BORSOS Endre: Az ajánlási rendszer hibái. *Magyarország*, 1931. november 14. 1–2.

²⁰ BEREZ, 1932. 303–305.

²¹ 1937. évi VIII. törvénycikk az országgyűlési képviselőjelölés újabb szabályozásáról.

ajánlók száma jelöltenként *százötvennél több nem* lehetett. Azokat a személyeket, akik ajánlottak, úgy kellett tekinteni, mint akik leszavaztak a jelöltre, őket tehát nem volt szabad szavazásra bocsátani. Továbbá a képviselőjelöltnek *biztosítékot* kellett letennie, amelynek *kétezer pengő* volt az összege. Ahhoz, hogy visszakapja, legalább egynegyed részét meg kellett szereznie a leadott szavazatoknak. Mindebből jól látható, hogy Berecz jelöltajánlásra vonatkozó elgondolásainak nagy része – igaz, pont az egyéni választókerületekben, amelyekkel tervezetében nem is számolt – megvalósult.

Az 1938. évi választójogi törvény *a lajstromos és az egyéni kerületekben is* megváltoztatta a jelöltajánlás rendszerét. Az új ajánlási szabályok különböztek aszerint is, hogy a jelölt országos párt vagy nem országos párt színeiben kívánt-e fellépni. Ha valaki egyéni választókerületben akart indulni, annak *ötszáz* aláírást kellett összegyűjteni, kivéve, ha országos pártnak volt a hivatalos jelöltje, mert akkor elég volt százötvenet is. Listás kerületben *ezeröttszáz* választó aláírásával lehetett a pártlistát elindítani, országos párt esetében azonban elég volt jelöltenként százötven, de összesen legfeljebb hétszázötven választó ajánlása is. Továbbá bevezetésre került egy területi szabály: legfeljebb egynegyed részig lehetett elfogadni ugyanazon község ajánlóinak aláírását. Az 1938. évi törvény a választójogi novellából átvette az ajánlók korosztály szerinti megosztására és az aláírások hitelesítésére vonatkozó rendelkezést, elvetette azonban, hogy az ajánlókat leszavazottnak tekintsék. Megtartotta viszont a *biztosíték* intézményét: *egyéni választókerületben változatlanul hagyta*, listás kerületben pedig – a betölthető képviselői helyek számától függően – *háromezertől ötezer pengőig* állapította meg az összegét. Az ajánlók száma maximálva volt továbbra is, a megkívánt számokat *csak 50%-kal* lehetett meghaladni. Végül, változatlan maradt a szabályozás abban, hogy az ajánlásokat a választás napját megelőző *nyolcadik napon* kellett átnyújtani a választási biztosnak.²²

BERECZ SÁNDOR GONDOLKODÁSA A VÁLASZTÓJOG MÁS KÉRDÉSEIRŐL

Az alábbiakban azokat a kérdéseket tekintjük át röviden, melyek ugyan nem szerepelnek a választójogi tervezetben, mégis – könyve más részei alapján –, azokban nyilvánvaló az állásfoglalása Berecznek.

²² 1938 : XIX. tc. 75. §–87. §.

Milyen a tökéletes választójog?

Általános, egyenlő és titkos: Berecz szerint ez a tökéletes választójog. Nyomban felhívja azonban figyelmet arra, hogy „100 kommunista a Reichstagban” intő jel azoknak, akiknek a lelkiismeretén fordul meg a magyar választójog reformja.²³ A választójog általánossága és egyenlősége sosem valósult meg a Horthy-korszakban. Az 1925. évi választójogi törvény az aktív választójoghoz szükséges életkort a férfiaknál 24 évben, a nőknél 30 évben állapította meg, és a választójogosultságot iskolai végzettséghez – férfiaknál négy, nőknél hat elemi –, illetve kétévnnyi helyben lakáshoz kötötte. Az 1938. évi választójogi törvény ugyan a szavazást mindenütt *titkossá* tette, a választójog korhatárát viszont a férfiaknál lajstromos kerületekben 26, egyéni kerületekben pedig 30 évre növelte. A helyben lakás követelménye hat évre, a műveltségi cenzus is hat elemire emelkedett. E főszabályok alól természetesen mindkét törvényben voltak kivételek, az 1938-asban akár a vagyoni helyzettől függően.²⁴

A „legkegyetlenebb büntetőjogi rendelkezések”

„Drákói szigort a választási visszaélések ellen” – követelte Berecz. Pedig e tekintetben a választójogi törvények számos büntetőjogi tényállást ismertek, úgy, mint a választók névjegyzékének meghamisítását, a választójog szabad gyakorlásának akadályozását és jogosulatlan befolyásolását, a választás és a szavazás meghamisítását és megghiúsítását, illetve a szavazás titkának megsértését, melyek közül az első három bűncselekménynek szabadságvesztés is volt (lehetett volna) a következménye.²⁵ Berecz keserűen állapította meg: „[...] ha ezeket a büntető rendelkezéseket végrehajtották volna, Magyarország valószínűleg mintául szolgálhatna külföldi törvényhozásoknak a választójog büntetőjogi védelmében.” Említi azt is, hogy a közhivatalnoknak tilos (lenne) korteskedni a választójogi törvény szerint. A korban ugyanis a kormánypárt győzelme érdekében közreműködtek a közigazgatás tényezői is. Kár azonban, hogy nem indokolja meg, hogy ezt a rendelkezést miért *törölné el*. Berecz mindenekelőtt a választást vezetőket (pl. szavazatszedő küldöttségi elnök) büntetőjogi és teljes anyagi felelősségének a szabályozását sürgette, a csalás miatt megismételt új választás teljes költségének a rájuk hárításával is büntette volna őket!²⁶

A „fair play” követelménye

Berecz teljes szabadságot követelt a választási agitáció részére, és hangsúlyozta, hogy mindenképpen módosítandó a törvény választási gyűlések tartására vonatkozó

²³ BERE CZ, 1932. 3.

²⁴ 1925 : XXVI. tc. 1. §–8. § és 1938 : XIX. tc. 19. §–29. §.

²⁵ 1925 : XXVI. tc. 171. §–210. § és 1938 : XIX. tc. 140. §–176. §.

²⁶ BERE CZ, 1932. 265–269.

része. Bár az 1925. évi választójogi törvény szerint a rendőrhatalomnak nem volt joga a bejelentett pártgyűlést megtiltani, a közbiztonság vagy a közegészség érdekében kérhette, hogy más helyet vagy időpontot jelöljenek meg a szervezői.²⁷ Erre a rendelkezésre hivatkozva a „nem tetsző” jelöltnek akár hétköznap déli időpontot is adhattak, amikor az emberek kint, a földjeiken dolgoztak. Berecz sürgette a *plakátcenzúra eltörlését is* – korlátozást kizárólag csak a jó ízlés követelményeinek a betartására tudott elfogadni –, és úgy vélte, hogy az új választójognak rendelkeznie kell a *rádió pártatlan használatáról is*.²⁸ E javasolataiból az 1938. évi választójogi törvényben nem valósult meg semmi.

A tökéletes választói névjegyzék és a gyors szavazatszámolás igénye

Épp, mielőtt Berecz könyve megjelent, az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzékének kiigazítására is új törvény lépett életbe.²⁹ Eszerint az 1932–1935. években a kiigazítást már a *központi választmány* végezte, e célból többet nem hoztak létre összeíró küldöttségeket. A központi választmány a névjegyzékbe *hivatalból* vette fel azokat, akik a kiigazítás évében – a választójogosultság egyéb kellékeinek birtokában – életkoruknál fogva választójogosultakká váltak. Akiknek pedig más jogcímen nyílt meg a joguk a névjegyzékbe való felvételre (pl. iskolai végzettséget szereztek), felvételüket *kérniük* kellett a választójogosultságuk igazolása mellett.

Habár Berecz úgy látta, hogy „a választójogi törvénynek a névjegyzék összeállítására és kiegészítésére vonatkozó szakaszai tökéletesek”, nem értette, hogy a magyar választópolgár-jelöltek nagy része miért viselkedik közömbösen, és miért sajnálják a fáradtságot, hogy ellenőrizzék, felvették-e őket a névjegyzékbe. Különösen a választói korhatárt elért *női választókat* marasztalta el. Pedig a korszakban elharapódzott választási erőszakot tekintve, ezt aligha tarthatjuk meglepőnek. Az 1931. évre érvényes választójogi névjegyzék 2 548 585 választóról tudott, és e szám az említett törvénymódosítás nyomán egy év alatt 2 977 326-ra emelkedett, holott nem terjesztették ki a választójogosultságot. Csak Budapesten csökkent a választójogosultak száma, amely Berecz szerint – más helyekkel szemben – nem az elvándorlásra és a természetes apadásra vezethető vissza, hanem „állítólag más okai vannak”.³⁰

Az 1925. évi választójogi törvény *24 órát* adott arra, hogy – miután a szavazás valamennyi szavazókörben lezárult – a választási elnök és a választási biztos a szavazatok összeszámlálásával a *választás eredményét megállapítsa*. Ezzel szemben

²⁷ 1925 : XXVI. tc. 60. § és 1938 : XIX. tc. 70. §.

²⁸ BEREZ, 1932. 270–272.

²⁹ 1932. évi III. törvénycikk az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzéke kiigazításának egyszerűsítéséről.

³⁰ BEREZ, 1932. 329–330.

– említi Berecz – három-négy napig szokott tartani, amíg 80–90 ezer szavazatot egy-egy lajstromos kerületben megszámlálnak Budapesten. A gyors számlálás szükségére felhívta a figyelmet, de az 1938. évi választójogi törvénybe csak „a választás eredményét a lehető legsürgősebben meg kell állapítani” szabályt vették fel.³¹

Országgyűléssel kapcsolatos javaslatok

A Horthy-korszakban – a nemzetgyűlések időszakát nem számítva – öt év volt az országgyűlési képviselői megbízatás időtartama.³² Berecz felhívta a figyelmet arra, hogy ez a rendelkezés még az 1886. évi I. törvénycikkre vezethető vissza, és pusztán a *jogfolytonosság az oka*. Az országgyűlési ciklus időtartamát az európai minták alapján *négy évre csökkentette volna*. 1932-ig ugyanis – a háború miatt meghosszabbított 1910–15. évi országgyűlés kivételével – az ötesztendős ciklusát egyetlen országgyűlés sem töltötte ki. Két hónappal rövidebb ideig működött az 1927–32. évi országgyűlés is.

Berecz szükségesnek tartotta hangsúlyozni a „különböző kósza hírekkel szemben”, hogy alaptörvényeink az *országgyűlés üléséről* szigorúan rendelkeznek.³³ A kiváló szakíró a történész számára érdekes dolgot hallgat el itt is, vajon Gömbös tekintélyuralmi törekvéseire kívánt ezzel célozni? Mindazonáltal kitért a másik végletre is: az országgyűlés évenkénti ülészése nem azt jelenti, hogy megszakítás (nyári szünet) nélkül kell ülésezni. Véleménye szerint ezt a kérdést is célszerű lenne intézményesen szabályozni.³⁴

Nézeteinek talán a legvitathatóbb pontja, hogy a *képviselői tiszteletdíjat emelte volna*. A képviselői tiszteletdíj az 1931. évi országgyűlés megnyitásakor 8760 pengő volt, és ehhez még 2204 pengő lakáspénz is járult.³⁵ A képviselők fizetését – a gazdasági világválság hatása alatt – azonban két ízben is csökkentették, és nagyobb mértékben, mint a közalkalmazottak fizetését. Így 1932-ben már „csak” 7000 pengő tiszteletdíj és 2060 pengő lakáspénz járt a képviselőknek. Berecz arra hivatkozott, hogy a tiszteletdíj jelentősége már 1848-ban megfogalmazódott. A képviselőség elvállalását szegényebb sorsú, de értelmi képzettséggel bíró egyénekre nézve nem akarták lehetlenné tenni, másrészt el kívánták kerülni, hogy a képviselőt meg lehessen vesztegetni. Ugyanakkor erős túlzás, amikor Berecz azt állítja, hogy „[...]

³¹ 1925 : XXVI. tc. 84. §. – BEREZ, 1932. 330. – 1938 : XIX. tc. 113. §.

³² 1925 : XXVI. tc. 177. § és 1938 : XIX. tc. 10. §.

³³ 1848 : IV. tc. 6. §. – 1867 : X. tc. – 1920 : XVII. tc. 1. §. – 1848 : III. tc. 37. §. – 1897 : XX. tc. 3. §. – 1913 : XVI. tc. – 1926 : XX. tc. 44. §.

³⁴ BEREZ, 1932. 321–325.

³⁵ Ez éves összeg, amit az 1893 : VI. tc. szerint február, május, augusztus és november hó 1-én előre kellett kifizetni négy egyenlő részletben.

Magyarországon az országgyűlési képviselő választóinak valóságos gyámja, ügyvédje és legfőbb protektora.” Úgy vélte, hogy ezt a szerepkört szegényebb sorsú egyén nem töltheti be, mert napi postájának elintézése is csaknem felemésztí egész tiszteletdíját, különösen, ha nagyobb 12–20 ezer választót számláló kerületet képvisel. Ezért javasolta, hogy Magyarországon is nyújtsanak *a tiszteletdíjon kívül* különböző könnyítéseket (pl. költségmentes levelezés, vasúti útiköltség-térítés) a képviselők számára.³⁶

Hogy milyen volt ugyanekkor a vidék helyzete, arról érzékletes képet fest a kisgazda politikus, Nagy Ferenc, szintén 1932-ben megjelent művében: „Pénz a faluban úgyszólván semmi sincs. Amíg a város lakóinak nagy része készpénzben kapja kézhez jövedelmét, addig a faluban a községi alkalmazottak, csőszök, pásztorok, kovács, bába, harangozó, sőt a pap és tanító is, terményben kapják fizetésüket. Ebből következik, hogy a faluban nemcsak az őstermelőnek, hanem még az ún. állásban levő embernek sincs pénze. A dunántúli kis falukon egészen végig lehet menni úgy, hogy nem akad az ember olyan házra, ahol 20 pengő volna együtt, de a legtöbb házban egy pengő sincs. Ha valaki valamiféle különös szerencse folytán pénzhez jut, a világért sem merne szólni, mert előre tudja, hogy a falubeliek megrohanják néhány pengőért és vagy keserves kinnal kaphatja csak vissza, vagy egyáltalán nem. Mert nem a visszafizetési készség hiányzik, hanem eleve ki van zárva, hogy az adós egyszer olyan pénzhez jusson, amiből adósságát visszafizethesse.”³⁷ Így kérdés marad, hogy Berez a fent kifejtett nézetét miként kívánta összeegyeztetni az általa is javasolt kétezzer pengős választási biztosítékkal...

A BEREZ-FÉLE VÁLASZTÓJOG HELYE

Mindenekelőtt hangsúlyoznunk kell, hogy hiba lenne, ha a kontextusából kiragadnánk a tervezetet. Berez könyvének más részei ugyanis egészében is nyilvánvalóvá teszik, hogy a szerző ugyanúgy nem kívánt a kormánypárt szócsövévé válni, mint ellenzéki propagandistaként feltűnni. Munkájával *pártatlanul* azoknak a politikusoknak a segítségére akart sietni, akik a választójog reformjának kérdésével *szakszerűen* óhajtottak (volna) foglalkozni. Jelentősége ebben rejlik.

Berez ötletei nem voltak eredetiek, abban az értelemben, hogy azokat *külföldi mintákból* merítette. Például a választási biztosíték gondolatát az angol, a választó-

³⁶ BEREZ, 1932. 325–328.

³⁷ NAGY Ferenc: 5 millió magyar a Golgotán, 1932. In: *Nagy Ferenc – Csillagos órák, sorsfordító magyarok*. Közelmúltunk közléről, XIV–XV. Szerk. CSICSERY-RÓNAY István. Budapest, Occidental Press, 2003. 44.

Tervezet Magyarország új választókerületi beosztásáról
 Harminc lajstromos kerület, hat országtáj szerint választókerületi csoportokat alkot



kerületi csoportok kialakítását a német, a részben kötött lista elképzelését pedig a Mussolini előtti olasz választójogból vette. Tetemes mennyiségű külföldi választójogi anyagot halmozott fel (pl. Memel-vidék), mely könyvét már a maga korában is egyedülállóná tette.

Berez elképzelései csak részben és nem az eredeti formájukban valósultak meg. Mindazonáltal tetten érhetők az 1937. évi ajánlási novellában, illetve az 1938. évi választójogi törvényben, mely lajstromos, vármegyék határaihoz illeszkedő választókerületeket hozott létre.

A választójog kérdésein túlmutat, hogy Berez az országgyűlési ülésszakok és a képviselők tiszteletdíjának az ügyét is tárgyalja. Míg a gazdasági világválság idején a képviselők tiszteletdíja mellett érvel, egyáltalán nem foglalkozik az összeférhetetlenséggel. Hallgat más dolgokról is, így például, hogy Budapesten a választójogosultak számának a csökkenését az 1932. évi új szabályozást követően mire lehet visszavezetni. Végül megjegyezzük – ami munkája értékét nem csökkenti –, hogy a listás és az egyéni választási rendszert meg sem próbálta összeegyeztetni, pedig a mai választási rendszerünk is e vegyes megoldáson nyugszik.

Berez Sándor azonban mindenképp méltó arra, hogy nevét az utókor számon tartsa. Munkánknak is ez volt a célja.

