

PPKE JÁK
PROFESSZORI SZEMINÁRIUM
2014. FEBRUÁR 20.

SZABÓ ISTVÁN

A demokratikus és az autokrata államrend határán
(A magyar államszervezet két világháború közötti jellegzetességei)

Bevezetés: témaválasztás oka (TÁMOP kismonográfia)

Két lényeges problémakör

- 1) A jogfolytonosság (A Nemzetgyűlés 1920 februárjában helyreállította a történeti alkotmány hatályát)
 - o Államforma
 - o Királykérdés
 - o Alaki és anyagi jogfolytonosság (az 1920 elején létrejött államhatalmi szervek legitimitása)
- 2) Az államszervezet sajátosságai (ez lesz a témánk)

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, DEMOKRATIKUS JOGÁLLAM.”

A két fogalmat alapértelmezetten szemléljük:

- demokratikus: a közhatalmat a népakarat keletkezteti
- jogállam: az önkényes hatalomgyakorlás kizárása

A demokratikus hatalomgyakorlás és a jogállamiság egymástól elválasztható fogalmak? A válasz: Igen !?!?!?

Így a két fogalom kombinálásával négy típust tudunk kialakítani:

1.	demokratikus	jogállam
2.	autokrata	jogállam
3.	demokratikus	nem jogállam
4.	autokrata	nem jogállam

Ez a sorrend értékrendet is jelent, a jogállamiság fontosabb a demokratikus hatalomgyakorlásnál (?!?!?!?!?!?)

A két világháború közötti államberendezkedés hova tartozik?

- Biztosította-e a jogállamiság kritériumait?
- Biztosította-e a demokratikus hatalomgyakorlás kritériumait?

A jogállamiságot döntő többségében igen (!?!), a demokratikus jellemzők lényegesen nagyobb hiányosságokat szenvedtek. Ezért ezen utóbbiakat tesszük vizsgálat tárgyává.

Három lényeges államszervezeti elem (1919/1920-at követően új szabályozás):

- kormányzó
- Felsőház
- választójog

A KORMÁNYZÓ

- HATÁSKÖRE
 - Autokrata elemeket nem találhatunk benne
 - A királyi hatalom körét sohasem lépte túl
 - A koronázáshoz kötött királyi hatásköröket nem kapja meg
 - *A törvény vétők 1937-es erősítését a választójogi reform ellensúlyozásának szánták, de igazából nem volt alkalmas rá. (Autokrata jellemző?)*
- FELELŐSSÉGE
 - 1920. évi I. törvénycikk: a kormányzó alkotmány és a törvények megsértése esetén a Nemzetgyűlés által vád alá helyezhető
 - Interregnum idején a királlyal azonos státuszú helyettes nem állítható
 - A kormányzó közjogi állása nem egyezik meg a királyéval.
 - 1937. évi XIX. törvénycikk: **a kormányzót az Országgyűlés nem vonhatja felelősségre**
 - A történeti alkotmányból a kormányzó felelőtlensége nem vezethető le.
 - A szabályozás valójában nem is azonos a király felelőtlenségével (a kormányzónál nem anyagi jogi felelőtlenség áll fenn, hanem csak eljárásjogi akadály)
 - **A hivatkozási alap az 1935-ös lengyel alkotmány volt (autokrata jellemző)**
- VÁLASZTÁSA
 - 1920-ban felületes szabályozás => úgy gondolták csak ezen egy alkalommal kell kormányzót választani.
 - Az alkotmányos rendszer a 30-as évek második felére a választási monarchia irányába kezd elmozdulni.
 - A királykérdés megoldása holtpontra jut => a kormányzói szék megüresedése esetén valószínűleg újra kormányzót kell választani.
 - A közjogi irodalomban felvetődik, hogy az államfői tiszt elnevezését kormányzóról fejedelemre kellene változtatni.
 - *A „dinasztia” alapítási törekvés lehet autokrata jellemző (1937 utódajánlási jog)*
 - Három jelöltet kell állítania
 - Melléjük az Országgyűlés is állíthat jelöltet
- HELYETTESÍTÉSE
 - *A „dinasztia” alapítási törekvés lehet autokrata jellemző*
 - 1942 kormányzóhelyettes
 - Nem utódlási joggal választott
 - Az új kormányzó választását nem ő bonyolítja
 - Az új kormányzó választásánál nem kerül automatikusan a jelöltek közé

A FELSŐHÁZ

- A MÁSODIK KAMARA LÉTE
 - Felállítása Köztudottan politikai kérdés
 - Léte nem korlátozza a demokratikus államműködést!?!?!?!?
- ÖSSZETÉTELE:
 - Minden jogcím megmarad, ami az 1918 előtti Főrendiházban megvolt, de arányai lényegesen változnak (zászlósurak; egyházi és világi hivatalok vezetői; főhercegek; főnemesek; államfői kinevezés)
 - Új jogcímek (törvényhatóságok delegáltjai; szervezetek delegáltjai; intézmények delegáltjai)
- HATÁSKÖRE:
 - 1926: felpuhítás (politikai okokból, Illés József);
 - ha a kamara összetétele megváltozik, a hatáskör maradhat (Anglia ellentéte)
 - *1937: a törvényhozásban a Képviselőházzal egyenrangú (nem igazi ellensúly, bár a választójogi reform ellensúlyának szánták; autokrata jellemző?)*
- ÉRTÉKELÉSE:
 - Inkább érzelmi, mint objektív alkotmányjogi kérdés

A VÁLASZTÓJOG

- 5985/1919 ME. SZ. RENDELET
 - választásra jogosultak köre (összehasonlítása az 1918. évi I. néptörvénnyel)
 - a többségi választási rendszer visszaállítása (55.000/1914 BM. rendelet alkalmazása)
 - 1919. évi XXV. néptörvény arányos választást tervezett bevezetni
 - A választókerületek beosztása elszakad-e a közigazgatási beosztástól? (Történelmi determinációk: 1848 előtt a vármegyék egyenjogúsága => egyforma nagyságú választókerületek kialakítása szinte lehetetlen)
 - Választókerületek kialakítása kinek a hatásköre (1913 előtt és után)
 - A választókerületi beosztás a választójogosultak 1913-ban megállapított számához igazodott.
 - A csonka választókerületek (elvi kérdés, hogy a közigazgatási beosztást nem változtatják meg az államhatárok változása miatt.)
 - A szavazás titkos és kötelező
 - Az 1920. januári választások eredményei (szociáldemokrata bojkott)
 - A kisgazda – keresztény konzervatív erők átütő győzelme
 - Mivel a békeszerződést ennek a törvényhozásnak kellett ratifikálnia, az 1920. januári választásoknál az antant örködött annak demokratikus voltán.
- 2200/1922. ME. SZ. RENDELET
 - **A bevezetés körülményei**
 - Az 1920. évi I. törvénycikk előírásai a törvényhozási tárgyakban kiadott rendeletekről
 - A választójogi törvényjavaslat előterjesztésének időpontja;
 - főbb irányelvei
 - A Nemzetgyűlés szakbizottságának álláspontja
 - A kormány részéről az elfogadás „szabotálása”

- az 1919-es választási rendtartás meghosszabbítására tett kísérlet (Rassay Károly)
 - Az 1920. évi XVII. törvénycikk rendelkezései (a kormányzói jogkör kiterjesztése kapcsán)
 - A kormánypártokon belüli szakadások
 - Az Alkotmányjogi Értekezlet
- *A választásra jogosultak szűkítése (Autokrata jellemző?)*
- **A többségi és az arányos választás sajátos kombinációja**
- **A nyílt szavazás problémája** (a többségi rendszerű kerületekben; miért itt?)
- Kötelező-fakultatív részvétel a szavazáson
- *Kompenzációs lista hiánya*
- A választók regisztrálása az idő rövidege miatt felületes volt.
- 1925. ÉVI XXVI. TÖRVÉNYCIKK
 - Átveszi az 1922-es szabályozást; *de a nyíltan szavazó kerületekben a fakultatív részvétel korlátozódik.*
- 1938. ÉVI XIX. TÖRVÉNYCIKK
 - A titkos szavazás újbóli bevezetése
 - *Ellensúlyok beiktatása (1937): a kormányzói jogkör és felsőház hatáskörének kiterjesztése. (Alkalmas ellensúlyok?)*
 - A mandátumok törvényhatóságok közötti aránytalan elosztása fennmarad.
 - Az arányos mandátumok számának növelése (135 többségi, 125 arányos mandátum)
 - A vármegyék vegyes; Budapest és a törvényhatósági jogú városok csak listás.
 - Az egy-egy listáról elnyerhető mandátumok száma igen alacsony (a 125 listás mandátumot 38 lista között osztják szét; 19 olyan törvényhatóság van, amelynek listájáról csak két mandátum nyerhető el); *ez a kisebb pártoknak nem kedvez.*
 - A listás mandátumok elosztásánál az addig alkalmazott „Hare-kvóta” helyett a „D’Hondt” módszer bevezetése
 - A választásra jogosultak körének szűkítése
 - műveltségi cenzus emelése
 - a rendszer identitásának erősödése: családfenntartók, hadirokkantak, háborús kitüntetettek „privilegizálása”.
 - **a második zsidótörvény kb. 200ezer választót zárt ki a választójogból** (az 1939-es választási adatokban még ez nem jelentkezik)
 - Az egyéni választókerületi és a lajstromos választójog eltér
 - Ennek mi értelme volt, nehéz megállapítani?
 - Össze-vissza kombinálták
 - A passzív választójog szélesebb volt, mint az aktív!!! (Ez elég furcsa!)
 - Megbontotta a választójog egyenlőségét (plurális választójog)
 - *kompenzációs lista továbbra sincs*
 - Ez a sok két-három mandátumos lista miatt az arányos választókerületekben is probléma volt.¹

¹ A Független Kisgazdapárt fő támogatóbázisa vidéken volt. Az országos összesítésben elért 15,53%-os eredményre (350.483 szavazat) azonban csak a szavazással eldöntött 121 lajstromos mandátum 10,74%-át (13 képviselői hely) kapták meg. A Nyilaskeresztes Párt szűk 2.500 szavazattal elmaradt ettől a teljesítménytől (338.049 szavazat; 15,41%) mégis 22 mandátumhoz (18,18%) jutott. Ennek oka pedig az volt, hogy a nyilasok zömében a nagyobb mandátumszámú választókerületekben szerepeltek jobban. És ezt az eredményt annak

- Az egyéni választókerületekben pedig magától értetődő a probléma.²
 - *A jelölés kaucióhoz kötése (és könnyű elveszíteni; érvényes szavazatok 25%-a);*
 - A jelöltállításához amúgy is elég magas ajánlás kellett (500 ajánló, ami egy-egy egyéni kerületben a választók kb. 4%-a), bár az 1922-es rendtartáshoz képest csökkent ott ugyanis 1000 kellett.
 - A kaució összege elég magas (egyéni kerületben 2000 pengő)
 - A kauciót könnyű volt elveszíteni (egyéni kerületben az érvényes szavazatok 25%-át kellett megszerezni)
 - Érdekes módon a jelöltállítási aktivitást nem csökkentette
 - Egyes pártoknál a frakciófegyelmet erősítette
- **A VÁLASZTÓJOG NÉHÁNY EGYÉB JELLEGZETESSÉGE**
 - Egyhangú kerületek száma
 - Pótválasztások száma
- **A VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE**
 - Az 1920 januárjában hatalomra került politikai erők stabilizálták a hatalmukat, s a korszak minden választását megnyerték.
 - Mindig abszolút többséget szereztek, az 1920 januárjában ellenzékbe szorult erők közül sosem kényszerültek koalíciós partner bevonására.
 - Ezt azonban a választójogi „reformok” nélkül nem tudták volna elérni.
 - Teljesen demokratikus körülmények között is valószínűleg minden választás után kormány közeli pozícióban lettek volna, de nem lett volna mindig abszolút többségük.
 - Az ellenzék nem tudott egységes politikai tömböt alkotni, így az egyéni választókerületi rendszer a kormánypárt(ok)nak kedvezett.
 - Ahol az ellenzéknek jó esélye lett volna egyéni kerületi győzelemre, ott csak listás választás volt.
 - A kompenzációs lista hiánya a mandátumelosztást tovább torzította a legnagyobb párt javára.

Mivel a legtöbb autokrata elemet a választójogban találjuk, annak értékelése lényegében a demokratikus elvek érvényesülését, illetőleg annak hiányát is jellemzi.

ellenére érték el, hogy ezek a választókerületek sok esetben alulreprezentáltak voltak. A Szociáldemokrata Párt és a Polgári Szabadságpárt egyaránt 5-5 mandátumot szerzett [4,13-4,13%], de míg az előző országos szinten a szavazatok 5,18%-át (113.603) gyűjtötte be, az utóbbi csak 2,63%-ot (57.766). Az aránytalanság oka pedig az volt, hogy a szabadságpárt csak a fővárosban állított listát a szociáldemokratáknak viszont 9 olyan vidéki listájuk is volt, amelyre összességében 47.381 szavazatot adtak, de az alacsony mandátumszám miatt képviselői helyet egyikén sem tudtak szerezni. [Hubai I. 66.; Hubai II. 127.]

² Ismét a szélsőjobbaldali Nyilaskeresztes Párt és a Független Kisgazdapárt eredményeit érdemes összehasonlítani. Az első 40 egyéni jelöltet állított, akik 192.356 szavazatot gyűjtöttek. Utóbbinak 88 egyéni jelöltje volt, akik 228.571 szavazatot gyűjtöttek. A 40 nyilas jelöltből azonban hét, míg a 88 kisgazda jelöltből csupán egy szerzett képviselői mandátumot. [Hubai I. 67-68.]

1) VÁLASZTÁSRA JOGOSULTAK SZÁMA

Választás éve	Választójogosultak száma ³	A nagykorú lakosság száma ⁴	arány
1920/1921 ⁵	3,024.000	4,079.915	74,1%
1922	2,050.000 ⁶	4,198.130	48,8%
1926	2,231.972	4,447.225	50,2%
1931	2,549.178	4,776.829	53,4%
1935	3,005.742	5,055.979	59,4%
1939	2,761.618 ⁷	5,351.442	51,6%

2) EGYHANGÚ VÁLASZTÁSOK

Választás éve	Egyéni választókerületek száma	Egyhangú kerületek száma ⁸	arány
1920/1921 ⁹	219	41	18,7%
1922	215	25	11,6%
1926	199	88	44,2%
1931	199	67	33,7%
1935	199	53	26,6%
1939	135	10	7,4%

3) PÓTVÁLASZTÁSOK SZÁMA

Választás éve	Egyéni választókerületek száma	Pótválasztások száma ¹⁰	
1920/1921	219	51	23,9%
1922	215	60	27,9%
1926	199	7	3,5%
1931	199	18	9,0%
1935	199	13	6,5%
1939	135	35 ¹¹	25,9%

³ Az 1920-as adat MOLNÁR Kálmán: *Magyarország közjoga*. Danubius kiadó: Pécs, 1929. 438. o., a többi adat HUBAI (I. kötet) 35. o., 42. o.; 50. o., 58. o.; 65. o.;

⁴ A Magyar Központi Statisztikai Hivatal adatbázisában az 1920-as, az 1930-as és az 1941-es népszámlálás adatai érhetőek el. [<http://www.ksh.hu/interaktiv/korfak/orszag.html>] Az egyes választási évek nagykorú lakosságának létszámát a tíz éves ciklusok közötti arányosítással állapítottam meg.

⁵ Az ország katonai megszállása miatt az első nemzetgyűlési választásokat 1920/1921-ben három ütemben tartották. A táblázatban szereplő számok ezek összesített adatai.

⁶ A ténylegesen regisztrált választók száma 2,382.158 fő volt, de korábban érintettük, hogy az 1922-es választásokat megelőző kapkodás miatt többszázezer egyébként választójoggal már nem rendelkezőt is regisztráltak. A későbbi választásokkal összehasonlítva azonban azt a számot kell nézünk, ami a pontos regisztráció alapján körülbelül kijött volna, hiszen a későbbi számok már ilyen nyilvántartásokon alapszanak.

⁷ A 2,761.618 fő a lajstromos választójoggal rendelkezők száma. Az egyéni választókerületekre vonatkozó szabályok ennél is szigorúbbak voltak, de azok nem állíthatók be a táblázatba, mivel nem vonatkozott az ország egész területére.

⁸ HUBAI I. kötet 25. o.; 27. o.; 29. o.; 35. o.; 42. o.; 52. o.; 59. o.; 66. o.

⁹ Az 1919 őszi választási rendtartás kapcsán említettük, hogy az ország katonai megszállása miatt az első nemzetgyűlési választásokat 1920/1921-ben három ütemben tartották. A táblázatban szereplő számok ezek összesített adatai.

¹⁰ HUBAI II. kötet 22. o.; 27. o.; 28. o.; 69. o.; 89. o.; 132-134. o.

¹¹ Az 1938 előtti szabályok szerint ennyi kerületben lett volna pótválasztás. A 40%-os szabály miatt ez valójában csak nyolc volt, de az összehasonlításhoz azonos mutatószámokat kell használnunk.

4) A mandátumok arányossága és a kormánypárt támogatottsága (1939)

(A tíz leginkább felül és leginkább alulreprezentált törvényhatóság)

A	B	C	D
Szatmár, Ugocsa és Bereg	6	2,19	1,32 [63,5%]
Abaúj-Torna	5	1,92	1,35 [64,9%]
Csanád, Arad és Torontál	6	1,74	1,00 [48,1%]
Bihar	8	1,67	1,36 [65,6%]
Hajdu	6	1,57	1,51 [72,7%]
Jász-Nagykun-Szolnok	14	1,54	0,98 [47,3%]
Bács-Bodrog und Stadt Baja	5	1,49	1,04 [50,2%]
Szabolcs és Ung	10	1,46	0,90 [43,3%]
Zemplén	5	1,42	1,53 [73,8%]
Hódmezővásárhely	2	1,31	0,87 [42,2%]

Tolna	7	0,86	1,35 [65,2%]
Budapest (Buda)	8	0,84	0,84 [40,7%]
Baranya	8	0,81	1,15 [55,4%]
Sopron és Sopron thjf. város	6	0,80	1,29 [62,1%]
Szeged	3	0,79	1,13 [54,6%]
Budapest (Dél-Pest)	10	0,79	0,70 [34,0%]
Budapest (Észak-Pest)	9	0,77	0,51 [24,5%]
Vas	8	0,76	1,04 [50,0%]
Veszprém	7	0,75	1,25 [60,1%]
Budapest-környék	6	0,36	0,57 [27,5%]

- A) Az érintett törvényhatóság
- B) A törvényhatóságra osztott teljes mandátumszám.
- C) A szavazati súly az adott törvényhatóságban. (Ha egynél nagyobb, akkor az adott törvényhatóság felülreprezentált, vagyis több mandátumot kapott, mint amennyi a választópolgárok arányában járt volna neki.¹² Ha egynél kisebb, akkor alulreprezentált.)
- D) A kormánypárt támogatottságának súlya. A szögletes zárójelben szereplő % az érintett megyében elért lajstromos eredmény. Ez lett leosztva az országos átlaggal, a 48,24%-os eredménnyel. Ha ennél nagyobb százaléku volt egy törvényhatóságban a támogatottságuk, akkor erősebb, ha kisebb, akkor gyengébb területnek számított.

Ha konzekvens politikai érdekek szerint osztották a törvényhatóságok között a mandátumokat, akkor a „C” és „D” oszlopban egybe esnek az arányszámok.

¹² Példával élve: országos szinten minden 10.000 szavazatra jut egy mandátum, „A” törvényhatóságban viszont 5.000 szavazóra jut egy mandátum. Ebben az esetben a szavazati súly 2,00 lesz, hiszen dupla annyi képviselőt választhatnak a parlamentbe, mint ami arányosan járna.