

A parlamenti választói jog jogi fogalma.

Írta: BÚZA LÁSZLÓ.

A következőkben a parlamenti választói jog jogi fogalmát fogjuk vizsgálat tárgyává tenni. Ennek nemcsak elméleti szempontból van jelentősége. Igaz ugyan, hogy a választói jog szabályozása első sorban politikai és nem jogi kérdés, tehát csak politikai, célszerűségi tekintetek lehetnek irányadók a választói jog rendezésénél; de – mint látni fogjuk – útmutatást nyerünk igen sok fontos kérdésnek a mikénti megoldására, ha a választói jog jogi természetét helyesen ismerjük fel.

A természetjogászok a választói jogot az egyesek subjectiv jogának, sőt egyenesen veleszületett jogának tartották, amely emberi minőségénél fogva szükségképpen megillet mindenkit, amelyet éppen ezért kell, hogy az állam megadjon mindenkinek. Ez az elmélet ma alig akadhat komoly védelmezőre. Mint a velünk született jogok egész elmélete, úgy a választói jog ilyen felfogása is teljes ellentétben áll a jog és az állam mai fogalmával. De kérdés, hogy lehet-e a választói jogot egyáltalában subjectiv jognak tekinteni? Az újabb közjogi irodalomban mind általánosabbá lesz az a felfogás, hogy a választói jog nem subjectiv joga az egyeseknek, hanem a választópolgárok mint állami szervek járnak el, akik bizonyos hatáskörükbe tartozó működést, teremtő tevékenységet (a törvényhozó testület megalkotását) végeznek. A német irodalmi olyan kitűnőségei, mint LABAND és JELLINEK, vannak ezen az állásponton s mind többen és többen hajolnak meg ennek a felfogásnak jogosultsága előtt.

Mert mi a subjectiv jog? Bármily vitás is ez a kérdés a jogi irodalomban, ma körülbelül uralkodónak mondhatjuk azt a felfogást, hogy a subjectiv jog egyéni érdek, amelyet a jogrend elismert s amelynek az érvényesítésére a lehetőséget megadja; amint JELLINEK mondja, a subjectiv közjog azt a képességet jelenti, amelynél fogva az egyes saját egyéni érdekében mozgásba hozhat jogi szabályokat.

Mi volna a választói jognál ez az egyéni érdek? Talán a törvényhozásban való közvetett részvétel? Eltekintve attól, hogy a törvényhozó működés természete egyenesen kizárja, hogy az abban való akár közvetett, akár közvetlen részvételt subjectiv érdeknek nevezzük: vajjon jogilag a választói jog gyakorlása tényleg a törvényhozásban való közvetett részesedést jelenti-e? Ha politikailag a képviselőház tagjai tényleg a választópolgárok megbízottjai gyanánt jelentkeznek is, akik törvényhozó működésükben azokat az elveket kell, hogy szem előtt tartás, melyek alapján megválasztattak, jogilag semmiféle viszony, semmiféle megbízás nem jön létre a képviselő és a választók között, a képviselők utasításokhoz nem köthetők, őket visszahívni nem lehet; a választással, mely a képviselőket a törvényhozó testület tagjaivá teszi, mindenféle jogi viszony megszűnik közöttük és a választókerület polgárai között. Ügy, hogy jogilag a választás és az abban való részvétel semmi esetre sem jelenti a törvényhozásban való közvetett részesedést.

A választói jog gyakorlása nem egyéb, mint egy creáló tevékenység. A választópolgárok nem subjectiv jogot gyakorolnak, hanem kijelölik azt az egyént, akit ők alkalmasnak tartanak a törvényhozó működés teljesítésére. Ha politikailag másként áll is a dolog, jogilag a képviselők választása semmiben sem különbözik egy más választó cselekvőségtől, melylyel szintén egy közhatósági szervet létesítenek, pl. a törvényhatósági tisztviselők megválasztásától.

A választópolgárok még azt az egyént sem jelölhetik ki szabadon, akit legalkalmasabbnak tartanának a törvényhozásban való részvételre. Nemcsak azért nem, mert a választhatóságnak, a passiv parlamenti választói jognak bizonyos előfeltételei vannak, hanem azért sem – és minket itt különösen ez érdekel – mert érvényesen szavazni csak a képviselőjelöltek

valamelyikére lehet. Éppen e miatt a választópolgárok tényleg csak nagyon szűk körből választhatják ki azt az egyént, akit a törvényhozásban való részvételre alkalmasnak tartanak. A képviselőjelölés lényegesen más működés, vagy mondjuk más jog, mint a képviselő választása. Igaz ugyan, – hogy jelenleg életben lévő választási törvényünk szerint ugyanazok jelölhetnek képviselőket, akik jogosítva vannak résztvenni a választásokban; de ha ez politikailag egészen természetes is, jogilag nem lehetetlen ezzel ellentétes intézkedés sem. Az Andrásy-féle javaslat a közvetett választóknak már nem adja meg a jelölés jogát; éppen így korlátozhatná azt a többes szavazattal bíró egyénekre. Jogilag az sem tekinthető kizártnak, ami persze a parlamenti választói jog politikai céljával a leghatározottabb ellentétben áll, hogy a polgárok csak a kormány jelöltjeire szavazhatnának, vagyis hogy a jelölés joga nem a választókat, hanem a végrehajtó hatalom birtokosát illetné meg. Világos tehát, hogy a képviselő választását a képviselőjelöléstől – ha politikailag a két ténykedés egybeolvad is – jogilag nagyon élesen el kell választanunk, s hogy ennek következtében a választás joga nem jelent egyebet, mint azt a jogosultságot, hogy a választó a kijelölt egyének valamelyikére leadhatja a szavazatát. Jogilag ebben áll a parlamenti választói jog.

Ez a működés – mint mondtunk – jogi természetét illetőleg semmiben sem különbözik egy törvényhatósági tisztviselő megválasztásától; de egyezik minden államhatalmi creáló tevékenységgel. Az államfő, vagy minister, mikor államhivatalnokokat nevez ki, lényegében ugyanilyen működést teljesít. Az államfőnek, vagy a miniszternek sem subjectiv joga a hivatalnok kinevezése, hanem ők is bizonyos, hatáskörükbe utalt működést teljesítenek, mely csak annyiban különbözik a választók tevékenységétől, hogy ők egyedül hajtják végre a creáló cselekményt, míg a választópolgárok szavazása az egész folyamatnak csak egyik része gyanánt szerepel, ami természetes folyamánya a kinevezés és a választás közötti különbségnek. Mikor az országgyűlés tagjai megválasztják a korona-örököt, mint állami szervek járnak el és nem subjectiv jogot gyakorolnak; ugyanaz a helyzet a képviselőválasztásoknál is.

A politikai jogok sohasem lehetnek subjectiv jogai az

egyeseknek. E jogok gyakorlása által a polgárok az államhatalomban válnak részesekké, mintegy alanyai lesznek az államhatalomnak; már pedig az államhatalom alanya csak maga az állam lehet, az egyesek csak mint szervek vehetnek részt ezeknek a hatalmi működéseknek a végzésénél, akik által az állam, egy elvont személyiség, cselekvőképessé válik. Azt senki sem állíthatja, hogy az esküdt a bírói működést mint subjectiv jogát gyakorolja; az ő tevékenysége jogi természete szerint semmiben sem különbözik a szakbíró tevékenységétől; az egyik éppen úgy, mint a másik, állami szerv, akiknek a hatáskörébe van utalva bizonyos államhatalmi működések végzése. Már pedig az esküdtbíráskodás éppen olyan politikai joga a polgároknak, mint a parlamenti választói jog.

Az államnak mai fogalmával nem is lehet összeegyeztetni azt a felfogást, mely a választói jogot az egyesek subjectiv jogának tekinti. Az államot ma elvont személynek tartjuk, mely nem azonos sem a fejedelemmel, sem az állampolgárok összességével. A régi közjogi felfogás mintegy a fejedelem személyébe helyezte az államot s az államfői működéseket a fejedelem subjectiv jogának tekintette. A tisztultabb közjogi felfogás csak nehezen tudta érvényre emelni azt a tételt, hogy az államfő nem alanya az államhatalomnak, hanem egy szerv, aki bizonyos reá ruházott működéseket teljesít.

Ha a parlamenti választói jogot az egyesek subjectiv jogának tekintjük, akkor ugyanabba a hibába esünk, mint a régi közjogászok a fejedelmi hatalom magyarázatánál: az állampolgárokat, tehát az állam egyik alkotó elemét tesszük az államhatalom alanyává s így ellentétbe jutunk az államnak egy különálló személy gyanánt való felfogásával. Ez a tan következetesen keresztülvive szükségképpen ahhoz az államfogalomhoz vezet, mely az államot a polgárok összességével azonosítja.

A parlamenti választói jog tehát nem subjectiv joga az egyeseknek, hanem a választók mint állami szervek működnek, akik államhatalmi működést: egy creáló tevékenységet hajtanak végre. Ebből a tételtől a választói jog szabályozására nagyon fontos következtetéseket vonhatunk.

Mindenekelőtt azt, hogy az állam tetszése szerint állapíthatja meg azokat a feltételeket, amelyek mellett valakit parlamenti választói joggal ruház fel. Akiknek az állam megadja a választói jogot, azt állami szervvé teszi; megbízza, hogy az Ő nevében teljesítsen bizonyos, az államra nagyon fontos működést, a törvényhozó testület megalkotását. Hogy az állam milyen feltételeket állapít meg és hogy a polgároknak nagyobb, vagy kisebb körét ruházza-e fel parlamenti választói joggal, az természetesen politikai kérdés, amelynek eldöntésénél az állam érdeke az egyedül irányadó. Az a tétel tehát, mintha a választói jog szükségképpen kellene, hogy általános legyen, ennek a jognak a jogi természetével határozott ellentétben áll.

Ha a képviselőválasztást állami működésnek tekintjük, akkor elvileg nem kifogásolhatjuk a többes szavazatok rendszerét. Ha ellenben úgy fogjuk fel, mint subjectiv jogot, amely az állampolgári minőségnek a folyománya, akkor már inkább emelhetünk elvi kifogásokat e rendszer ellen. Így azonban egészen természetes, hogy az állam azoknak, akikben nagyobb mértékben látja fenforogni a szükséges tulajdonságokat, nagyobb mértékben enged befolyást a törvényhozó testület megalkotására, azokat mint szerveket szélesebb hatáskörrel látja el. Hogy azután politikailag helyes-e a pluralitás, vagy helyesen vannak-e megállapítva azok a feltételek, amelyek mellett valaki egynél több szavazatot van jogosítva gyakorolni, az már célszerűségi kérdés, melyet az államférfiúnak a concret viszonyok figyelembevételével kell eldönteni.

A választói jog fennebb kifejtett fogalmából következik az is, hogy a szavazásnak nyilvánosan kell történnie. Politikai szempontok szólhatnak a szavazás titkossága mellett. Tudjuk, hogy az államok, csekély kivétellel, titkossá tették képviselőválasztásoknál a szavazást, sőt nagy részük szinte nevetségesen részletes intézkedéseket tett a szavazat titokban maradása érdekében. Pedig ha a szavazatleadást állami működésnek tekintjük, akkor nem lehet kétséges, hogy annak nyilvánosan kell történnie. Az államügyek intézésénél nagyfokú nyilvánosságot követelünk; minden állami orgánum működése alá van vetve a legszélesebb körű nyilvánosság ellenőrzésének s csak éppen a képviselőválasztást, ezt a legfontosabb állami műkö-

dést vennők ki a nyilvánosság ellenőrzése alól? Mindenesetre vannak nagyon fontos politikai szempontok, amelyek a titkos szavazás mellett szólnak és bizonyos körülmények között célszerűségi okokból nagyon indokolt lehet, hogy az állam titkossá tegye a szavazást; de ez mitsem változtat azon a tényen, hogy a választói jog jogi fogalmával csak a szavazás nyilvánossága egyeztethető össze.

S végül a fentebbiek alapján könnyen állást foglalhatunk egy nagyfontosságú kérdéssel szemben is, t. i., hogy kötelező legyen-e a képviselőválasztásokban való részvétel? EDVI ILLÉS KÁROLY nem régen nagyon meggyőző érveket hozott fel a kötelező szavazás mellett. A statisztikai adatok alapján nagyon bajosan állapíthatjuk meg egy olyan nagyszabású reformnak a hatását, amilyen előtt mi most állunk s bizonyos dolog, hogy ezt a hatást még sokkal nehezebben állapíthatjuk meg, ha nem tesszük kötelezővé a szavazást. A statisztikai adatok ugyanis arra nézve nem nyújtanak felvilágosítást, hogy a választók különböző csoportjaiból tényleg hányan fogják szavazati jogukat gyakorolni, hogy a különböző társadalmi osztályok milyen arányban fognak résztvenni a jövő parlament megalakításánál. Pedig politikai szempontból éppen ennek a kérdésnek van a legnagyobb jelentősége. Ha a szavazást kötelezővé tesszük, a választói joggal felruházott egyének és a tényleg szavazók száma inkább össze fog esni s akkor a statisztikai adatok alapján inkább nyerhetünk megbízható képetf a jövő parlamentről. De nemcsak ilyen politikai, célszerűségi okok szólnak a szavazás kötelezővé tétele mellett, hanem nagyjelentőségű elvi szempontok is. Ha a választás állami működés s a polgárok mint állami szervek járnak el, akkor a szavazásnak kötelezőnek kell lenni. Ha úgy fogjuk fel a választási jogot, mint az egyesek subjectiv jogát, akkor természetesen a választók tetszésére kell bizni azt, hogy akarnak-e ezzel a joggal élni vagy sem; de ha az nem subjectiv jog, hanem államhatalmi működés, akkor jogi sanctiókkal lehet és kell kötelezni; a választókat ebben a működésben való részvételre éppen úgy, mint az esküdszéki bíráskodásra.

Látjuk tehát, hogy nagyon fontos irányadó szempontokat nyerünk a választói jognak mikénti szabályozására, ha helyesen ismerjük fel ennek a jognak a lényegét, ha azt állami mű-

ködések, creáló tevékenységnek tekintjük, melyet a választók mint állami szervek hajtanak végre. Természetesen csak irányadó szempontokat nyerünk és nem olyan tétéleket, melyeket az államnak feltétlenül el kellene fogadnia. A választói jog szabályozása politikai kérdés, melynél nem lehetnek döntők bölceleti, vagy államjogi levezetések, hanem egyedül csak az állam érdeke. A közjognak éppen az képezi egyik jellemző vonását, hogy ezen a téren nincsenek olyan általános érvényű jogi igazságok, aminőket a magánjog terén megállapíthatunk. Az államoknak viszonyai nagyon különbözök s ennek megfelelően kell, hogy különbözzenek egymástól államjogi intézményeik is. Különösen áll ez a parlamenti választói jogra nézve. Ennek a szabályozásánál mindig a concret viszonyok alapos mérlegelésével kell az államférfiúnak eljárnia, mert alig van kérdés, amely az állam jövő fejlődését olyan mértékben befolyásolná, mint ez. A választói jog reformjánál csak politikai, czélszerűségi tekintetek dönthetnek; az általános államjog csak eszméket és szempontokat szolgáltat ezen a téren.