

Egyenlőtlen választói jog a külföldön.

Írta: BÚZA LÁSZLÓ.

Andrássy Gyula gróf törvényjavaslata a parlamenti választói jog reformjáról – mint ismeretes – a többes szavazatok rendszerén épül fel; vagyis bizonyos általános elő-, feltételek mellett mindenkinek befolyást enged a képviselőválasztásokra, de nem egyenlő mértékben. Az írni-olvasni nem tudó egyének tizen együtt választanak egy szavazót s így tulajdonképpen tizen együtt adhatnak le egy szavazatot. Az írni-olvasni tudók szintén nem gyakorolnak kivétel nélkül egyenlő befolyást a választásokra, mert közülök azok, akik bizonyos előfeltételeknek megfelelnek, nem egy, hanem két, sőt esetleg három szavazatot is adhatnak le. A közvélemény ezt a rendszert nem fogadta rokonszenvesen; a jogegyenlőség megsértését látta benne.

Most nem kívánunk foglalkozni a többes szavazatok rendszerének elvi jogosultságával, hanem azoknak az európai államoknak a választói törvényeit fogjuk bemutatni, melyek szintén a többes szavazatok rendszerét fogadták el vagy egyéb módon úgy szabályozták a választói jogot, hogy nem minden szavazó polgárnak biztosítottak egyenlő befolyást a képviselőválasztásokra.

Nem azért, mintha ezekkel a külföldi törvényekkel akarók igazolni, hogy az Andrássy-féle javaslat helyes. A választói jog szabályozásánál a külföldi törvények intézkedéseinek bírálat nélküli átvétele különösen veszélyes volna; a választói jogot nem bölcsészeti vagy általános államjogi tételek, se nem a külföldi példák alapján kell szabályozni, hanem úgy,

amint azt a konkrét viszonyok között az állam érdekei megkívánják.

A külföldi törvények ismertetése azonban meggyőzhet mindenkit arról, hogy a többes szavazatok rendszere általában a nem egyenlő választói jog nem valami különös és új intézmény, mert több európai államban meg van valósítva és így nem állhat a parlamenti választói jog lényegével szemben olyan határozott ellentétben, amint azt egyesek talán gondolják.

A választói jog tényleg az európai államok nagy részében nem egyenlő. Így nem egyenlő mindazokban az államokban, ahol a választókerületek nem egyenlő nagyságúak. Könnyen elképzelhető, hogy amelyik kerületben 3.000 ember választ meg egy képviselőt, ott a szavazók éppen tízszer annyi befolyást gyakorolnak a választásokra, mint abban a kerületben, ahol 30.000 szavazóra esik egy képviselő. A legtöbb állam törvényhozása igyekszik ugyan egyenlő választókerületeket alakítani, se célból különös intézkedéseket is tesz. A svájci szövetségi államban pl. minden népszámlálás után törvénnyel állapítják meg a választókerületek nagyságát, illetőleg az ott választandó képviselők számát, hogy eleget tegyenek az alkotmányos törvény ama rendelkezéseinek, mely szerint minden 20.000 lélekre kell, hogy essék egy képviselő.¹⁾

Hasonló intézkedéssel találkozunk Franciaországban is.²⁾ Ott a képviselők választása járasként (arrondissement) történik; minden járás egy képviselőt választ; de, ha a lakosok száma meghaladja a 100.000-et, minden további 100.000 vagy annak egy töredéke után egy új képviselő választandó. Ez az intézkedés azonban – bármilyen tetszetősnek látszik is – nem biztosítja a szavazatok feltétlen egyenlőségét. Ha egy járásban pl. 100.000 lélek lakik, az egy képviselőt választ; de ha 100.050 lakos van, akkor már kettőt; az első esetben tehát 100.000 egyénre esik egy képviselő, a második esetben 50.025-re. Ez a visszás helyzet különben – ha nem is ilyen kirívóan, – a svájci szövetségi államban is előfordulhat, mert ott a választókerületek beosztásánál mindig tekintettel

¹⁾ Schollenberger: Das Schweizerische öffentliche Recht. 1909. 61. 1.

²⁾ Dugnit: Droit constitutionnel. 1907. 760. és" k. 1.

kell lenni az egyes kantonok hatáira s éppen ezért nem mindig lehetséges teljesen egyenlő választókerületeket alakítani. Látjuk tehát, hogy még azokban az államokban, ahol egyenesen törvényes intézkedések vannak ennek a biztosítására, sem esik minden mandátum ugyanannyi szavazó polgárra s így a szavazatok egyenlősége még ott sincs biztosítva.

Vannak azonban olyan államok is, ahol a választókerületeket politikai okokból egyenesen oly módon osztják be, hogy az ország egyes részein aránytalanul több szavazóra esik egy képviselő, mint egyebütt. Ez a helyzet pl. az 1907 január 26-iki választói törvény értelmében Ausztriában. Ott törvénnyel van megállapítva a birodalmi tanácsban képviselt egyes országok és királyságok területén választandó képviselők száma ¹⁾, és pedig oly módon, hogy amint a reformot előkészítő parlamenti bizottság referensének, dr. LÖCKERNEK a jelentésében olvasható, az olaszoknál átlag 38.000, a németeknél 40.000, a románoknál 46.000, a szlovéneknekél 50.000, a lengyeleknekél 52.000, a horvátoknál 54.700, a cseheknekél 55.000, a ruthéneknekél pedig 102.000 lakosra esik egy képviselő. Világos dolog tehát, hogy Ausztriában egyenlő választói jogról beszélni nem lehet. Tudjuk, hogy nálunk is a választókerületek ügyes beosztásával akarják biztosítani a magyarság hegemoniáját. Ez politikai szempontból kétségkívül igen helyes terv; de mindenesetre feltűnő, hogy egyesek ezzel az intézkedéssel a többes szavazatok rendszerét akarják kiküszöbölni, amelyet, mint a jogegyenlőséggel ellenkező intézményt, feltétlenül, elvetendőnek tartanak, pedig a választókerületek aránytalan beosztása, ha más utón is és alattomosabban, éppen úgy egyenlőtlené teszi a választói jogot, mint a többes szavazatok rendszere.

A választókerületek aránytalan beosztása tehát a legtöbb államban kerülő utón és burkoltan, esetleg akaratlanul is egyenlőtlené teszi a választói jogot; de vannak olyan államok is, ahol törvényes intézkedések kifejezetten biztosítanak egyes egyéneknek nagyobb befolyást a választásokra, vagy többes szavazatok nyújtásával, vagy egyéb módon.

¹⁾ Giimplowicz: Das österreichische Staatsrecht. III. kiadás. 1907. 103. és k. 1.

Poroszországban a választói jog az úgy nevezett Dreiklassenssystem alapján van szabályozva. A kerület választóit az általuk fizetett állami és községi adó összegének alapján három osztályba sorozzák be; az elsőbe tartoznak a legtöbb adófizetők, a második csoportba azok, akik már kevesebb adót fizetnek, a harmadikba pedig a legkisebb adófizetők és azok, akik semmi egyenes adóval nincsenek megróva. Oly módon alkotják meg ezeket az osztályokat, hogy az egy csoportba tartozó választók által fizetett adóösszeg az egész kerület adóösszegéinek egyharmad részét képezze s így minden csoportban a választók együttvéve ugyanannyi adót fizetnek. Mivel a választók az adóösszegük alapján sorakoznak és osztatnak be csoportokba, természetes, hogy az első osztályban foglal helyet a legkevesebb, a harmadikban pedig a legtöbb választó. A választás közvetett, electorok útján történik, és pedig mind a három osztály egyenlő számmal választ electorokat s így az első csoportba sorozott választók közvetve tényleg éppen annyi szavazatot adnak le, mint a harmadik csoportba tartozók, jóllehet ez utóbbiak esetleg két-, háromszázszor annyian vannak, mint ők. Ez a rendszer tehát a választói jogot a legnagyobb mértékben egyenlőtlené teszi. Mint tudjuk Poroszországban éppen most van szőnyegen ennek a rendszernek a reformja. 1910 február 5-én már be is terjesztették a képviselőházhoz az idevonatkozó törvényjavaslatot. E javaslat bizonyos módosításokkal, amely a középosztály befolyását van hivatva erősíteni, fentartja az eddigi rendszert, az adóosztályok szerinti választói jogot.

Ugyanilyen elvek szerint volt szabályozva a választói jog az 1896. évi márczius hó 28-iki törvény alapján Szászországban is egészen a múlt év folyamán alkotott új választói törvény hatályba léptéig, mely törvény – mint alább látni fogjuk – a többes szavazatok rendszerét hozta be. A kisebb német államok legnagyobb részében ma is egyenlőtlen a parlamenti választói jog; némelyik, mint Waldeck és Lippe, porosz mintára három csoportba osztja a választókat az általuk fizetett adóösszeg alapján s az egyes csoportoknak különböző befolyást biztosít a választásokra; másokban, így Anhaltban, Reuss j. L.-ban, Sachsen-Altenburgban, Sachsen-Meiningenben, Schwarzburg-Rudolstadtban, Schwarzburg-Sondershausen-

ben a legtöbb adófizetők külön képviselőket választanak; Braunschweigban e mellett a nagybirtokosok, az iparosok, a tudományos foglalkozást űzők, Sachsen-Weimarban a nagybirtokosok, a jeni egyetem, a kereskedelmi, ipari, mezőgazdasági és munkáskamara is külön képvisellel bír az országgyűlésen. Ezekben az államokban azonban az országgyűlés egy kamarás s így kétségtelen dolog, hogy a választói jog egyenlőtlensége egészen más elbírálás alá esik. Éppen ezért is nem ismertetjük bővebben ezeknek a német államoknak a választói törvényeit. Mindenütt figyelmen kívül hagyjuk azt az egyenlőtlenséget, amelyet az első kamara, bárminő szervezése mellett is szükségképpen létrehoz az egyes polgároknek a törvényhozótestületre gyakorolt befolyását illetőleg. Fel kell még említenünk, hogy Württembergben, ahol az országgyűlés kétkamarás, a második kamarában foglal helyet (alk. törvény 138. §.), a nemesség 13 képviselője, akiket ez saját kebeléből választ, az ev. egyház 6 fősuperintendense, a kath. püspök, a főkáptalan által saját kebeléből választott egy tag s a kath. egyházhivatal korra legidősebb dékánja. Kétségtelen, hogy egy modern, kétkamarás országgyűlésen ezeknek az elemeknek nem a második, hanem az első kamarában volna helyük.

Romániában az alkotmány-törvény 57. és következő szakaszai alapján szintén egyenlőtlen a parlamenti választói jog. A választókat három collegiumba osztják be; az elsőben foglalnak helyet azok, akiknek ingatlanból évenként legalább 1200 leu (frank) jövedelmük van, a másodikban azok a városi lakosok, akik az államnak évenként 20 leu bármiféle természetű egyenes szolgál tatást fizetnek; ugyanebbe a csoportba vannak beosztva, ha a szükséges vagyoni censussal nem bírnak is, a szabad foglalkozást űzők, a szolgálaton kívüli katonatisztek, az állami nyugdíjasok s azok, akik bírnak a törvényben megállapított alacsony értelmi censussal. A harmadik collegiumban szavaz minden választó, aki az első és második collegiumban nem foglal helyet s aki bármily csekély évi egyenes szolgáltatást fizet az államnak. Az alkotmánytörvény külön-külön állapítja meg az egyes járásokban s az egyes collegiumok által választandó képviselők számát és pedig oly módon, hogy az első és második collegiumban

sokkal kevesebb választóra esik egy képviselő, mint a harmadikban.

Hasonló elvek szerint van szabályozva a parlamenti választói jog Oroszországban is. A дума-képviselők választását jelenleg az 1907. évi június hó 3-iki törvény szabályozza, amely nagyrészen a megelőző 1905. évi augusztus hó 6-iki, illetőleg 1905. évi december hó 12-iki választói törvény rendelkezéseit vette át. A választók itt is három curiát alkotnak. Az első a földbirtokosok curiája, amelyben mindazok a nagy- és kisbirtokosok foglalnak helyet, akik bizonyos vagyoni censussal bírnak. A második a városok curiája; az ide tartozó választók az 1907. évi június hó 3-iki törvény alapján két csoportba vannak beosztva. Az elsőbe tartoznak azok a városi lakosok, akik a 20.000 lakosnál népesebb városokban legalább 1.000, a kisebbekben legalább 300 rubel értékű ingatlannal rendelkeznek, továbbá az ipari és kereskedelmi vállalatok tulajdonosai, ha évenként legalább 50 rubel ipari adót fizetnek; a második csoportban foglalnak helyet a többi városi lakosok, ha a törvényben megállapított bizonyos előfeltételeknek megfelelnek. A harmadik curia a parasztközségek curiája. A választás közvetett; mindenik curia – a második curia két csoportja külön-külön – a saját kebeléből választ electorokat s ezek együttesen választják meg a дума-képviselőt. A törvény állapítja meg itt is az egyes kerületekben az egyes curiák által választandó electorok számát, és pedig természetesen oly módon, hogy a különböző curiáknak különböző befolyást biztosít a választásokra. Az első választói törvény a parasztságnak kedvezett, a hatályban lévő ezzel szemben a nagybirtokosok curiájának s a városi curiák első csoportjának a befolyását emelte.¹⁾

Hamburgban a törvényhozótestület második kamarájának, a Bürgerschaftnak 160 tagja van, akik közül az alkotmánytörvény 29. és 30. szakasza értelmében 80-at az összes polgárok választanak meg, 40-et a földbirtokosok, 40-et pedig azok a honoratiorok, akiket az alkotmánytörvény felsorol. A választás tehát itt is három különböző collegium által tör-

¹⁾ Schlesinger: Die Verfassungsreform in Russland. Jahrbuch des öff. Rechts. II. kötet, 1908, 406-431. 1.

ténik s hogy az egyes collegiumokba tartozó egyéneknek milyen különböző befolyása van a választásokra, azt eléggé mutatja az az egyetlen adat, hogy a honoratior-választók száma 1907-ben 889 volt, a földbirtokos-választóké körülbelül 7.000, az első collegiumban pedig csaknem tízszer annyi volt a választók száma, mint a másodikban és a harmadikban együttvéve. Meg kell még jegyeznünk, hogy az új, 1906. évi márczius hó 5-iki választási törvény értelmében az első collegiumba tartozó választók két csoportba oszthatnak; az elsőben foglalnak helyet azok, akik a választást megelőző három naptári éven keresztül több, mint 2.500 márka évi jövedelem után fizettek adót, a másodikba a többiek, s hogy az első csoportnak, tehát a vagyonosabb polgároknak, az új törvény nagyobb befolyást biztosít a választásokra.¹⁾

Amint látjuk, a választói jog egyenlőtlené tételének a második módja – a választókerületek aránytalan beosztása mellett – az, hogy a választókat bizonyos elvek alapján csoportokba osztják s az egyes csoportoknak különböző befolyást engednek a választásokra.

A harmadik mód a többes szavazatok rendszere. E rendszernek újból különböző alakjai vannak. Egyik alakja az, amely Angolországban áll fenn, s amely szerint a földbirtok alapján választásra jogosított egyének annyi kerületben szavazhatnak, ahány kerületben megfelelő ingatlanuk van s így egy egyén esetleg 30–40 szavazatot is adhat le. A többi európai államokban, így nálunk is – mint tudjuk – mindenki csak egy kerületben szavazhat, ha van is esetleg más kerületben is olyan ingatlana, amely őt a választási jog gyakorlására képesítené. Angliában nem éppen alacsony a többes szavazatok száma; 1903-ban úgy aranylott az összes szavazatokhoz, mint 11 a 100-hoz.²⁾ Tehát még Angolországban is, amelynek az államjogi intézményeire pedig olyan nagy előszeretettel szoktunk hivatkozni, a többes szavazatok rendszerével találkozunk.

Egy másik alakja ennek a rendszernek egyideig Franciaországban és Ausztriában állott fenn. Franciaországban az

¹⁾ Geest Seelig: Das Hamburgische Wahlgesetz zur Bürgerschaft vom 5 März, 1906. Jahrbuch des öff. Rechts. II. kötet, 1908. 132–162. 1.

²⁾ Hatschek: Englisches Staatsrecht. I. kötet, 1905. 261. 1.

1820. június 29-iki törvény, amely 1830-ig maradt hatályban, a képviselők választása czéljából két collegiumot szervezett. Az első volt az arrondissiment collegiuma, melyben helyet foglalt minden állampolgár, aki az illető arrondissement területén birt illetőséggel s a törvényben megállapított előfeltételeknek megfelelt; a második a département collegiuma volt, amelyben a vagyonosabbak bírtak szavazati joggal és pedig minden département-ban a választók egy negyedrésze. Az első collegium minden arrondissement-ban egy képviselőt választott, a második collegiumok között pedig összesen 172 mandátumot osztottak fel. Akik a département collegiumában szavazati joggal bírtak, azok szavazók maradtak az első collegiumban is s így a vagyonosabbak két szavazatot adhattak le.¹⁾

Hasonló rendszer állott fenn az új, 1907-iki választói törvény hatályba lépéséig Ausztriában is. Itt a képviselők választása az érdekképviselőlet alapján történt. A birodalmi gyűlés négy curia külön-külön választott képviselőiből alakult; az első volt a nagybirtokosok, a második a városok, a harmadik a kereskedelmi és iparkamarák, a negyedik a falvak curiája. Természetesen az általános feltételek mellett minden curiára különös feltételek is voltak megállapítva, amelyek mellett az egyes állampolgárok ott szavazati jogot gyakorolhattak. Az 1896. évi június 14-iki törvény egy ötödik curiát állított fel, az általános választói jog curiáját, melyben minden 24-ik életévét betöltött osztrák állampolgár szavazati joggal birt, tehát azok is, akik a megelőző négy curia valamelyikében is szavazhattak, s így ezeknek az egyeseknek kettős szavazatuk volt.

A harmadik, a tulajdonképpeni alakja a többes szavazatok rendszerének, amelynél egyes választók egyidejűleg, ugyanarra a jelöltre több szavazatot adhatnak le; ez a rendszer az, amelyet az ANDRÁSSY-féle javaslat meg akar valósítani. A többes szavazatoknak ez az alakja áll fenn jelenleg Belgiumban és Szászországban. Belgiumban az 1894. évi április 12-iki törvény értelmében a választói jog általános, mert minden belga polgár, aki 25-ik életévét betöltötte, szavazhat a képviselőválasztásoknál; de nem egyenlő, amennyiben bizonyos előfeltételek mellett egyesek nem egy, hanem két, sőt esetleg

¹⁾ Esmein: *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. 5. kiadás. 1909. 324. I.

három szavazatot is adhatnak le. Két szavazata van annak: 1. aki 35-ik életévét betöltötte, nős vagy özvegy, törvényes leszármazója van s az államnak évenként legalább 5 frank személyi adót fizet; 2. aki 25 éves elmúlt, 2.000 frank értékű ingatlana van, vagy belga állampapírokból vagy az általános takaré- és nyugdíjpénztárból 100 frank évenkénti járadékot húz. Három szavazata van annak, aki 25-ik életévét betöltötte, főiskolai diplomával bir vagy bizonyítványa van arról, hogy magasabb fokú középiskolát végzett, vagy a törvényben felsorolt közhivatalt vagy állást tölt be vagy töltött be, illetőleg a törvényben felsorolt magánfoglalkozása van vagy volt.¹⁾

Legújban az 1909. évi május 5-iki törvénnyel Szászország is a többes szavazatok rendszerének alapján szabályozta a parlamenti választói jogot. Megelőzőleg – mint láttuk – a porosz mintára szervezett Dreiklassensystem-Wahlrecht volt hatályban. Az új törvény 9. szakasza értelmében választói joggal bir minden szász férfi, aki 25-ik életévét betöltötte, legalább két év óta szász állampolgár és legalább hat hónap óta ugyanabban a községben lakik. A 11. szakasz értelmében minden választónak egy szavazata van, hacsak a következő intézkedések alapján több szavazat nem illeti meg.

A) Két szavazata van annak:

- a) akinek több mint 1.600 márka évi jövedelme van;
- b) aki közhivatalból vagy állandó magánalkalmazásból több mint 1.400 márka évi jövedelmet élvez;
- c) aki az iparkamarai vagy mezőgazdasági tanácsi választásoknál szavazati joggal bir, feltéve, hogy üzletéből több mint 1.400 márka évi jövedelme van;
- d) aki a szász királyság területén olyan földbirtok tulajdonosa vagy törvényes haszonélvezője, amely legalább 100 adóegységgel van megterhelve, feltéve, hogy a választó össz-jövedelme az 1.250 márkát meghaladja;
- e) aki a szász királyság területén olyan földbirtok tulajdonosa vagy törvényes haszonélvezője, amelyből több mint két hektár a mező- vagy erdőgazdaságnak vagy gyümölcs-

¹⁾ Meyer: Das parlamentarische Wahlrecht 1901. 444. 1.

termelésnek vagy több mint egy fél hektár kertészetnek vagy szőlőtermelésnek van szentelve;

f) aki olyan tudományos képzettséget igazol, amely az egyéves önkéntességre képesít.

B) Három szavazata van annak:

a) akinek több mint 2.200 márka évi jövedelme van;

b) aki az *A) b)* és *e)* pont értelmében több mint 1.900 márka évi jövedelmet élvez;

c) akinek a nélkül, hogy köz- vagy magán szolgálati viszonyban állna, tudományos vagy magasabb művészeti tevékenységből több mint 1.900 márka évi jövedelme van;

d) akinek az *A) d)* pont értelmében olyan földbirtoka van, amely több mint 150 adóegységgel van megróva, feltéve, hogy a választó összjövedelme az 1.600 márkát meghaladja;

e) akinek az *A) d)* pont értelmében olyan földbirtoka van, amelyből több mint négy hektár a mező- vagy erdőgazdaságnak vagy gyümölcsstermelésnek, vagy több mint egy hektár kertészetnek vagy szőlőtermelésnek van szentelve.

C) Négy szavazata van annak:

a) akinek több mint 2.800 márka évi jövedelme van;

b) aki az *A) b)* és *e)*, vagy a *B) c)* pont értelmében több mint 2.500 márka évi jövedelmet élvez;

c) akinek az *A) c)* pont értelmében olyan földbirtoka van, amely több mint 200 adóegységgel van megterhelve, feltéve, hogy a választó összjövedelme a 2.200 márkát meghaladja;

cl) akinek az *A) d)* pont értelmében olyan földbirtoka van, amelyből több mint nyolcz hektár a mező- vagy erdőgazdaságnak vagy a gyümölcsstermelésnek, vagy több mint két hektár kertészetnek vagy szőlőtermelésnek van szentelve.

Aki a választói névjegyzék lezárásakor életének 50-ik évét betöltötte, egy pótszavazatot adhat le, vagyis összesen eggyel többet, mint amennyi őt különben megilletné. Négynél több szavazata azonban senkinek sem lehet.¹⁾

Látjuk tehát, hogy két európai államban a többes szavazatoknak éppen az a módja van megvalósítva, amelyet az

¹⁾ Hettner: Wahlgesetze für den sächsischen Landtag. 1909. 113.sk. 1.

ANDRÁSSY-féle törvényjavaslat tartalmaz. A választói jog egyenlőtlensége pedig, mint az előadottakból kitetszik, egyáltalán nem új és szokatlan intézmény, mert azt egy vagy más formában az európai államok nagy része megvalósította. Sőt nálunk Magyarországon a választókerületek aránytalan beosztása következtében ma is egyenlőtlen a választói jog, s bizonyára senki sem gondol komolyan arra, hogy a választói jogot teljesen egyenlővé tegyék. A kérdés csak az, hogy a választókerületek ügyes beosztásával biztosíthatjuk-e az értékesebb elemek döntő befolyását a választásokra, vagy e célból a többes szavazatok rendszeréhez, esetleg a választói jogot egyenlőtlené tevő egyéb módhoz kell folyamodnunk. Ez pusztán célszerűségi kérdés, amelyet a konkrét viszonyok alapos mérlegelésével kell megoldani, egyedül az állam érdekeit tartva szem előtt.