

A választási bíraskodás szervezéséhez.

Írta: CSEKEY ISTVÁN.

Az alkotmányoknak a választási bíraskodásról kimondott alaptétele szorosan összefügg a continensi államélet utolsó nagy szakának történetével, amikor az alkotmányleveleknek irányadóul szolgáló francia mintakép oly jogot ruházott a kamarákra, melyet a francia nemzetgyűlés abban az időben a régi rendi intézményekhez, továbbá a hatalmi ágak elválasztásához és a népsouverainitás elveihez ragaszkodva, az absolut királysággal való küzdelmében magához ragadott és amely ettől kezdve úgyszólván az összes alkotmányokban, mint a népszabadságnak a kormányzat és közigazgatás »cabinetjustitia«-jával szemben alkalmazott palládiuma szerepelt.

E korban, mikor a bíraskodás mai fogalma még nem alakult ki, mint *functio* pedig még nem volt különválasztva a kormányzástól és közigazgatástól, féltek az utóbbiak túlkapásaitól, ha kezükbe adják a választások fölötti bíraskodás jogát, és ezért a parlament számára követelik a *functio*t, mely felfogásuk szerint *souverain jogaként ítélt saját összealkotása törvényszerűsége fölött*. Az akkoriban uralkodó felfogás szerint a kamarák emez alapjoga nélkül tökéletes alkotmány egyáltalában nem volt gondolható. Másfelől még az is bizonyos, hogy nem voltak a közéletnek olyan szervei, melyek kellőképpen biztosították volna eme *function*nak törvényszerű, vagy a céljának megfelelő ellátását. A polgári bíróságoktól nagyon távol feküdt a dolog, közigazgatási bíróságok pedig még nem léptek életbe.¹⁾

¹⁾ V. ö. WALZ: »Ueber die Prüfung der parlamentarischen Wahlen.« Heidelberg, 1902. (Különnyomat a Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 14. ös k. számaiból.) 102. 1.

Az azonban, hogy a választási bíráskodás a parlamentben épp oly visszaélésre szolgáltat alkalmat a pártérdekek harca következtében, mint a kormányzói, vagy közigazgatási orgánum oldalán, továbbá, hogy a képviselőház belső alakulata folytán a választások törvényszerűsége fölött tiszta bírói ítélet hozatalára nem alkalmas: minden időben elismerésre talált. Így a külső ellenséget mindenesetre legyőzték, – mondja JAQUES,²⁾ – de nem voltak annak tudatában, hogy ez által a belső ellenség fegyverét erősítették, amennyiben a kamarát szokatlanul tágkörű hatalommal ruházták föl.

Ma már azonban a joguralomra való általános törekvéssel mind sürgetőbbé vált az a követelés, mely annak megszüntetésére irányul, hogy az állami jogszolgáltatás egy része olyan szervet illessen, amely úgy összeállításánál, mint működésének természeténél fogva egyéb berendezésektől, amelyek a jogállamban a jogi rend oltalmára fennállanak, oly égbekiáltóan különbözik.³⁾

Mielőtt azonban e rendszer kritikai tárgyalásába bocsátkoznánk, vessünk futólagos tekintetet a jogfejlődés szemmel tartása mellett a mai alkotmányok idevonatkozó intézkedéseire. E rendelkezések ugyan a két főtypuson belül, – mely a választási bíráskodás szervezését vagy a *parlamentnél*, vagy attól *különálló bíróságnál* mutatja, – nem sok különbséget tüntetnek fel, de arról mindenesetre meggyőznek bennünket, hogy a törvényhozó hatalom szervezésével összefüggő kérdések feletti bíráskodás szervezése többnyire politikai kérdés volt, melyet inkább jellemzett a politikai helyzet s az állami és társadalmi viszonyok követelése szerinti alakulás, mint az alkotmány alapelveihez való merev ragaszkodás.

Eredetileg a parlamenti bíráskodás nem is magát a törvényhozó hatalmat illette. Franciaországban korábban utolsó fórumként a király bíráskodott a vitatott választási kérdésekben, s csak mikor a rendi gyűlés 1789-ben összeült, vált legfontosabb kérdéssé a »verification des pouvoirs«. A harmadik rend az elsőnek napirendre került választási igazolás-

²⁾ JAQUES: »Die Wahlprüfung in den modernen Staaten.« Wien, 1885, 15. 1.

³⁾ V. ö. JELLINEK: »Allgemeine Staatslehre.« Berlin, 1905, II. kiad., S99. 8. k. 1. WALZ: i. m. 103. 1.

ban együttes tanácskozást és határozathozatalt kívánt, amit amikor a másik két rend ridegen visszautasított, kijelentette, hogy összes tagjait igazoltnak tekinti és ők a nemzetgyűlés. Eme világtörténelmi esemény óta a forradalmi kornak egyik eredménye maradt ez s mint hatalmas vívmány szerepel mai napig a kamara jogai között.¹⁾ Az 1789. évi június hó 23-iki »declaration royale« 2. és 10. cikkei ugyanazt mondják: ha a rendi testek egyikében a szavazatok kétharmada ellenzi a teljes ülés határozatát, a királynak kell döntenie. Evvel szemben azonban már a Tiers-Etat 1789. június 19-iki határozata felállít egy »comité de vérification et du contentieux«-t, melynek ítélete fölött a gyűlés végérvényesen határoz.⁵⁾ Ugyanezt az elvet mondja ki az 1791. évi szeptember hó 14-iki alkotmány.

A consulatus és a császárság alatt a senatus nevezte ki a képviselőket és tribunokat s erősítette meg a választásra jogosultak listáját.⁶⁾ A restauráció idejében azonban a választások feletti bíraskodás visszakerült a képviselő kamarához. Es az 1875. évi június hó 16-iki alkotmánytörvény 10. cikke végleg kimondja: »chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection.«⁷⁾ A kamarát, tekintettel a választási bíraskodásra »un jury souverain«-nek nevezik, amiből egyrészt az következik, hogy bírói vizsgálat cselekvési körét *nem korlátozza*, másrészt, hogy határozatait nem kell megokolnia.⁸⁾

Franciaország példája egész sorozatára hatott a kontinentális államoknak. így körülbelül hasonló szabályok vannak érvényben a Németbirodalomban és tagállamaiban is. »A birodalmi gyűlés átvizsgálja tagjainak igazoló leveleit és dönt azok felett.«⁹⁾ Ez a döntés végleges. Többé meg nem támadható,

⁴⁾ V. ö. JELLINEK: »Gutachten in den Verhandlungen des XIX Deutschen Juristentages.« 1888, 128. s. k. 1. – LESER: »Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstags.« Leipzig, 15)08, 1. s. k. 1.

⁵⁾ POUDDRA és PIERRE: »Traité pratique de droit parlementaire.« Paris, 1885, IV. kiad., I. k. 379. 1.

⁶⁾ VIII. év frimaire 22. (1799. decz. 13.), 21. cikk.

⁷⁾ L. u. o. I. k., 381. 1.

⁸⁾ L. Buffet beszédét 1875. július 31-én. U. o. I. k., 395 1., 1. jegyzet

⁹⁾ Birodalmi alkotmány 27. cikk.

tehát jogerős és anyagilag az ítélet jellegével bír.¹⁰⁾ Épp így a *parlamentben* történik a döntés Ausztriában,¹¹⁾ a Svájcban, Norvégiában, Dániában, Németalföldön, Belgiumban, Luxemburgban, Spanyolországban, Romániában és Görögországban, sőt kevés eltéréssel az északamerikai Egyesült Államokban¹²⁾ is.

Olaszország mintegy átmenetet alkot a parlamenti és bírói eljárás között. Az 1888-i regolamento 12. §-a szerint ugyanis az elnök egy 20 tagból álló bizottságot jelöl ki (*giunta delle elezioni*), mely egészen egy törvényszék analógiájára jár el a választási ügyekben, de bármily messzemenő bírói szerepköre is van, ítéletét a plenum elé viszi, mely végleg határoz.¹³⁾

Tisztán *bíróság* ítéel választási ügyekben Svédországban: a »Landshöfding«, honnan a felebbezés a »högsta Domstol«-hoz, a legfelsőbb bírósághoz, történik.¹⁴⁾ Legtipikusabb példa azonban Anglia, ahol addig az időpontig mehetünk vissza, amikor a választási bíráskodást a király a »Court of Chancery«-vel, mint közjogi bírósággal gyakorolta. IV. HENRIK óta (1399-1413.) pedig az utazó »assize-bírák« voltak feljogosítva a megtámadott választások felett ítélni. És csak I. JAKAB idejében megy át a jog az alsóház kezébe, mely azt a »Committee of Privileges and Elections« elé utalja. 1770-ben ezt a »Grenville-Act« lényegtelenül módosítja, míg végre 1868-ban az egész rendszert megváltoztatják és a választási bíráskodást »Common-Pleas« bíróságra ruházzák, mely egyike a három legfelsőbb bíróságnak a Westminsterben, amelyek jelenleg a »Court of Chancery«-vel egyesítve a »High Court of Justice« alkotják. Az 1881-i »Judicature Acts« pedig, mely a bíróság szervezetét szabályozta, a két bírót a »High Court

¹⁰⁾ LABAND: »Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.« Freiburg é Leipzig, 1901, IV. kiad., I. k., 313. l.

¹¹⁾ ULBRICH: »Lehrbuch des oesterreichischen Staatsrechts. Berlin. 1883, 339-360. l.

¹²⁾ V. ö. mindezekre DARESTE: »Les constitutions modernes.« Paris. 1910, III. kiad., I-II. k. és DEMOMBYNES: »Constitutions Européennes.-Paris, 1881, I-II. k., továbbá a MARQUARSEN-féle gyűjteményes államjogok megfelelő helyeit.

¹³⁾ PALMA: »Corso di diritto costituzionale.« Firenze, 1884-1880. II. kiad., II. k., 434. l.

¹⁴⁾ DARESTE: i. m. II. k., 89-90. és 110-111. l.

of Justice Queen's (most King's) Bench« ügyosztályához sorozta.¹⁵⁾

Hasonló a választási bíraskodás szervezete nálunk, Finnországban, Portugáliában, Bulgáriában, Szerbiában, Kanadában és Japánban, úgyszintén a német » Reichsland«: Elsass-Lothringen mutat aféle berendezést.

Az előadottakból¹⁶⁾ mindenekelőtt két dolog tűnik ki. Először az, hogy a választások fölötti bíraskodásnak a parlament által való gyakorlása már régóta nem kizárólagos rendszer a modern alkotmányokban. S másodsor, hogy az igazságszolgáltatásnak, meg a választói jog jogi természetének megdönthetetlen követelménye, hogy ne a parlament kebelében szervezzük a bíróságot, hanem tőle teljesen különálló, *független törvényszékre bízunk*.

Az egyes államok törvényhozásait ugyanis, mikor sietnek a választási bíraskodást a parlamenttől független bíróságra ruházni, ama szempont helyes felismerése vezette, hogy a képviselőház, mint tisztán pártok szerint tagolt s a kellő szakismereteket is nélkülöző collegiális szervezet: képtelen e feladatot az igazságosság és elfogulatlanság szenvedélytelen eszközeivel teljesíteni. Egy olyan testület, mely hozzászokott túlnyomólag *de lege ferendi* határozni, ama hiedelmében, hogy döntéseiben őt a fennálló jog nem köti, igen könnyen túteszi magát azon.

Hogy mindezideig a modern alkotmányok legnagyobb része a választások feletti bíraskodás jogát hatáskörében tartotta, annak okait már a bevezetésben kifejeztük. Csak a véletlenül múlt, hogy ez intézmény meghonosításakor a bírói funkció oly szoros összefüggésben állott a kormányzattal meg a közigazgatással.

Ezek túlkapásaival szemben abban gondoltak biztosítékot találni, ha e nagyszabású jogot a parlamentnél hagyják.

¹⁵⁾ MAY: »The Constitutional History of England,« London, 1882, VII. kiad., I. k., .6. c, 327. s k. 1.; 3. c., 441. 1. – MAY: »A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament.« London, 1885., IX. kiad., 59., 715. s k. 1. – HALLAM: »The constitutional history of England.« London, 1872., I. k., 266. és 274.. III. k. 36-47. 1.

¹⁶⁾ Az itt csoportosított adatok csak felsorolások a szerző még nem publikált nagyobb tanulmányából, mely az egyes államok idevonatkozó jogalkotásait a jogfejlődés szempontjából tüzetesen tárgyalja.

Azóta természetesen változott a kor, változtak a viszonyok, tisztábban alakultak ki az államról és hatalmi ágairól a doktrína által kicsiszolt felfogások, de meg a közjogi per fogalma is felismertetett, nincs tehát szükség ez intézmény régi állapotban való fentartására. Hogy mégis ragaszkodnak hozzá, mint minden alkotmányjogi alaptételhez, melyet az oly neheztelt módon megváltoztatható alaptörvény köt, természetes. Félnek még ma is a hirtelen változtatásoktól s az alkotmányt féltve őrzik a politikai élet minden szellőjétől.

Az előbbieken érintett *politikai szempontok* kétségtelenné tették előttünk, hogy a választási bíráskodás egyetlen helyes szervezése, ha a parlamenttől teljesen különálló *hirósággra* ruházzuk. Az alábbiakban ezért tegyük most szigorúan *jogi szempontból* is vizsgálat tárgyává a kérdést, annyival is inkább, mert ezzel szorosan összefügg magának az iránynak is kijelölése, melylyel a kérdés gyakorlati kivitele jár.

A választási bíráskodás tágabb értelemben kettőt foglal magában. Először is *a választói jog megállapítását*, másodsor pedig magát *a választás cselekménye fölötti döntést*.

Elemezzük e két fogalom jogi természetét.

A választói jog, mint eminenter politikai jog, mely az egyes számára az államhatalom gyakorlásában való részeseését biztosítja, alanyi *közjog*. Ez által nyer jogot az egyén az összesség életére, mely mintegy új állást ad személyiségének. Ez a jogosultság az állam részéről annak elismerése, hogy az egyén hatékony tevékenységet fejthet ki funkcióinak valószínűségében.

A cselekvő és szenvedő választói jog útján egész sorozata áll elő az egyéni jogosultságoknak. A választói jog megállapítása, vagyis a választónak, mint olyannak az állam részéről való elismerése, nemcsak azt a szükségképpen jogkövetkezményt foglalja magában, hogy az illető a szavazáshoz bocsáttatik, hanem más, gyakorlatilag jelentékeny, igényeket is, amelyek hasonlóképpen egyenesen magából a választói minőségből folynak; ilyenek pl. a választók lajstromába valamely választó felvétele, vagy kihagyása ellen a felszólalási jognak a választó részére való megadása, jog magának a választási eljárásnak megtámadására stb.¹⁷⁾ Nem forog fenn

¹⁷⁾ V. ö. JELLINEK: »Allgemeine Staatslehre.« Berlin, 1905, II. kiad., 408. s k. 1.

tehát kétség afelől, hogy a választói minőség, a választói jog megállapítása jogosultságot, igényt ad az egyesnek, tehát *alanyi közjog* és mint ilyen, annak valaki részére való fennforgása végső fokon *közjogi per* útján állapítandó meg.

Maga a *képviselőválasztás* pedig *közjogi és közigazgatás jogi cselekmény*, mely az alanyi közjogok gyakorlása alapján áll elő, tehát, – mint fennebb mondottuk, – jogkövetkezménye a választói jog fennforgásának. Képviselővé nem választható, csak az, akinek érvényes szenvedő választói joga van; képviselőt csak a cselekvő választói joggal bírók választhatnak. Az egész képviselőválasztás tehát jogi actus, melynél a többség megegyezése egy új jogviszonyt s ezen alapuló új *alanyi közjogot: a parlamenti tagsági jogot* teremt meg.

Ennél azután az állam szempontjából csak az a kérdés: jogszerűen történt-e ez, mert az állam törvényhozói szervezetének összealkotásában is alá van vetve saját maga alkotta jogrendjének. Bíraskodásról van tehát itt szó, csak hogy *közjogi bíraskodásról*, mely mint ilyen, épp ellenlába a rendes: tehát úgy a magánjogi, mint a büntetőjogi bíraskodásnak.

Éppen az a körülmény, hogy nem tudnak elhatároló különbséget tenni a közjogi és a rendes bíraskodás¹⁸⁾ közt, okozta, hogy nem tudták a választási bíraskodásnak jogi természetét szabatosan megállapítani és így végelemzésben kijelölni azt a szervet, mely concret esetben eljárni hivatott volna. A választási bíraskodásra szintén a bírói módszer egyik fájának: a rendes bíraskodásnak alaki fogalmát akarták ráhúzni, ami azt vonta maga után, hogy e functio elvégzését a fennálló rendes bíróságokra bízta, amiben pedig sok fél-szégességétől eltekintve is, végeredményben a parlament tekintélyének megsértését, a bírói hatalmi ágak a törvényhozói fölé való kerekedését látták.

¹⁸⁾ E terminológiát: *közjogi* és *rendes* bíraskodás, helytelennek tartjuk, de mivel a nyelvhasználat elfogadta, használjuk. E szembeállítás a közjogit, mint valami *rendkívülit* tünteti fel, pedig ennek köre szélesebb a rendes bírónál. Viszont a rendes bíraskodás is *közjogi* több szempontból. A büntetőjog egyenesen közjog, a büntető és polgári eljárás szintén. A magánjogi perben is az állam adja az ítélő szerveket. A közjogi bíraskodásnak bakjai: a *választási bíraskodás* és a *közigazgatási bíraskodás*.

A közjogi per pedig lényegesen különbözik a rendes pertől. Csak ami a bírói módszernek fogalmi kelléke, az a közjogi bíraskodásnak is az; de ami a rendes bíraskodásnak különös sajátága, az épp ellentéte a közjogi bíraskodásnak.

A bírói módszernek fogalmi kelléke: a contradictorius eljárás és a három perbeli személy (aki a perbeli igényt támasztja, aki azt támadja és aki dönt). E feltételek a bírói módszernek fogalmi kellékei s mint ilyenek közösek úgy a rendes, mint a közjogi perben. Ily értelemben nincs bíraskodás ottan, ahol a vitázók ugyan törvényes formák védelme alatt érvelnek, de azután nem egy harmadik, hanem ők maguk döntenek, tehát ha maga a parlament ítél tagjainak választása fölött.

Különbség azonban a rendes és a közjogi per közt, hogy míg az előbbi a *tényálladékot* önmagában, elszigetelve, pusztán fogalmi oldaláról tekinti: addig a közjogi bíraskodásnál nemcsak az a cél, hogy a jog szabályai szerint kiszolgáltassák a jog, hanem hogy a törvény az egész szempontjából alkalmaztassák. *Felségjog gyakorlása ez tehát bírói módszer szerint az államegész szempontjából.* Szembeszökő a különbség a rendes és a közjogi perben a *perbeli személyek jogállását* tekintve is. Az előbbiben a felek érdekellentéte nyilvánvaló és sohasem hozza őket össze egy magasabb etikai egységbe; a közjogi perben ez másképp van; hiszen a felek ugyanazon államnak szervei, ugyanazon állami megfontolást követelik, csak különböző oldalról. Itt a felek csak formailag, ugyanazon processus különböző oldalairól szolgálják az igazságos uralkodásra törekvő államot.¹⁹⁾

Mikor tehát az állam a közjogi perben bírói fel- és alperesi szerepekre szétoszlik, ezt ama célból teszi, hogy önellenőrzésnek vesse magát alá, azaz igazságosan uralkodjék. De az által, hogy a maga jogainak gyakorlását bírói mód szerint ellenőrzi, semmiféle jogáról le nem mondott, magát senkinek alá nem vetette. Mikor tehát a törvényhozói hatalmi ágban a bírói módszer alkalmaztatik, az nem szűnik meg törvényhozói maradni, mint a hogy az ember lényege is

¹⁹⁾ L. BOÉR ELEK: »Magyar közigazgatási jog.« Kolozsvár, 1908, I. k., XXXV. 1.

ugyanaz marad, ha más ruhát öltünk is reája. Bárki teljesítse is a közjogi bírászkodást, e functio mindig annak a hatalmi ágnek attribútuma marad, amelynek *szervezetére, vagy tárgykörére vonatkozik*. És ez a közjogi per egy másik lényeges és a rendes pertől különböző sajátága.²⁰⁾

De térjünk vissza kiindulásunkhoz. A kifejtettek alapján mi sem természetesebb, mint az, hogy a képviselőválasztási bírászkodás nem a parlament ténye fölött, hanem az alanyi közjogot gyakorló *választók jogi ténye* fölött bírászkodik az által, hogy a bírói módszer alaki fogalmát alkalmazza a törvényhozó hatalomban, még pedig ezen hatalmi ág szervezetének minél tökéletesebb megalkotása végett. Minthogy pedig ma a *közigazgatási bírászkodás* – mint a közjogi bírászkodásnak egyik ága – már szervezve van, helyesebb erre bízni, miután ez több biztosítékot nyújt a közjogi érzékű helyes ítélkezésre, mely a tényálladékat sohasem a maga elszigeteltségében, fogalmi oldaláról kell, hogy szemlélje, hanem individuálisáivá, az összeség, az államegész szempontjából s a strictum ius szemben helyt ad az államélet összes körülményeinek egybefoglaló méltatását szem előtt tartó politikai aequitas-nak.

Ha a választói jog megállapítását és a képviselőválasztás feletti bírászkodás jogát a közigazgatási bíróságra bizzuk, ezáltal nem rendeljük alá a törvényhozói hatalmi ágat a bíróinak és nem sértjük a parlament souverainitását

A hatalmi ág, mint functio, továbbra is ugyanaz marad, csak a bírói módszert alkalmazzuk keretében. Akárki gyakorolja a cselekvő és szenvedő választójog, vagy a választás érvényessége fölött az ítélkezést, az közjogi bíró, még pedig a törvényhozó hatalom keretén belül és így a törvényhozó hatalom szervezetéhez tartozik. Épp úgy, mint pl. hajdan a régi attikai közjogban a régi törvény és az azt módosító, vagy eltörlő új javaslat fölött a nomothéták ítéltek, tehát a módszer teljesen bírói volt s a functio még se szűnt meg törvényhozói lenni. A közjogi per azonban nemcsak a törvényhozói, hanem a többi hatalmi ágban is előfordul. így a közigazgatási bírászkodás szintén nem egyéb, mint közigazga-

²⁰⁾ L. KUNCZ IGNÁCZ: »A nemzetállam tankönyve.« Kolozsvár, 1900, II. kiad., 320. s k. 1. – BOÉR ELEK: »Közigazgatási bírászkodás.« Budapest, 1907, II. kiad., 223. s k. I.

tási functio gyakorlása bírói módszer segélyével. Sőt magában a bírói hatalmi ágban is (amennyiben ezt külön hatalmi ágnak vesszük) előfordul a közjogi bírászkodás. Ilyen pl. annak eldöntése, bír-e valaki esküdtszéki minősítéssel. Viszont ezekkel szemben, ha *rendes bírói* functiot nem bírói szerv végez, az nem szűnik meg rendes bírói lenni. Mikor pl. az angol felsőház rendes perben ítél, akkor e ház épp úgy a bírói hatalom szervezetéhez tartozik, mint viszont nálunk jelenleg a m. kir. Curia, mikor a választás fölött ítél, a törvényhozó hatalom szervezetének részeseként jelentkezik.²¹⁾

Az a felfogás pedig, mely a bírói módszernek a választási bírászkodásban való alkalmazását a törvényhozói hatalom souverainitása sérelmének tekinti, azt hozván fel, hogy a bírászkodás eszméje a souverainitást kizárja: nyilvánvaló, hogy helytelen szempontból indul ki, összezavarván a közjogi bírászkodás alaki fogalmát a rendes bírászkodásával. Az államhatalom valamely működésében a souverainitás jelenlétét nem a cselekmény formája, hanem lényege dönti el. Ahol a souverainitás különben megvan, ott az a bírói módszer alkalmazásával is megmarad, mert ez a functio lényegén mit sem változtat.

Arra az eredményre jutottunk, hogy jelenleg, mivel a közjogi bírászkodás egyik ága, a közigazgatási bírászkodás, szervezve van, czélszerűségi szempontból is helyes lenne a választójog megállapítását és a választás feletti ítélkezést erre bízni.

A külföldnek e tekintetben messze hátramaradt jogintézményei, sajnos, nem adhatnak a gyakorlati megoldás kivételére példát. Egyedül Baden az, hol 1904 óta legalább a választójog felett a közigazgatási bíróságok döntése ellen emelt panasz felett a közigazgatási bíróság jogosult ítélkezni. Ugyanez évben itt Obkircher képviselő javaslatot is terjesztett a második kamara elé, hogy a megtámadott választások fölötti Ítékezés szintén a közigazgatási bíróságra ruháztassék. A javaslatot azonban 11 szavazattal 3 ellenében elvetették amaz ismert érvek alapján, hogy a kamara joga szenved csorbát, ha e nagyfotosságú jogát kiadja kezéből. Szóval még mindig hatalmi kérdés a választási bírászkodás és nagy fegyelmezett-

²¹⁾ L. KUNCZ IGNÁCZ: i. m. 323-324. 1.

ségre lesz még ahhoz szükség, hogy a parlamentek, túltéve magukat a hatalmi kérdésen, a jogeszmét is ráhelyezzék a mérleg serpenyőjére. A badeni kamara actiója azonban már mégis az ebben az irányban való haladást mutatja. S különösen arról győz meg bennünket, hogy a parlament amaz erősen jogászai tartalmú bűvárlatokat vette bírálathoz alá, melyek WALZ-nak, Heidelberg polgármesterének, a híres badeni államjogásznak, többször idézett munkája alapján kerültek a tudomány és a közélet színe elé.²²⁾

Tegyük most már vizsgálat tárgyává a fent kifejtetteket speciálisan *magyar* szempontból. Az ezer éves alkotmánnyal bíró magyar államban hamarosan, még mielőtt jogi természetét tökéletesen felismerték volna, megérlelődött az az elv, mely a választási bíráskodás intézményének a parlament kezében való megtartását czélszerűtlennek tartotta. S míg az 1848:V. t.-cz. 47. §-ában kimondotta, hogy e jog gyakorlása a képviselőház hivatása, az 1874: XXXIII. t.-cz. azt már is lényegileg megszorította, mikor 89. §-ában elvileg kimondotta, hogy: »A kérvénnyel megtámadott választások érvénye felett a Curia ítélt. De egyszersmind egy később hozandó törvénynek tartotta fenn az anyagi és alaki szabályok megalkotását, melyek szerint a Curia hatáskörében eljár. Az 1899: XV. t.-cz.-ben ez meg is történt, és immár több, mint tíz éve telt el, hogy a Curia e reá átruházott jogot gyakorolja. Az 1899. évi jogalkotásnak azonban e tíz évi időszak alatt oly lényeges hibái és félszégei kerültek napvilágra, hogy novelláris úton történő módosítása ugyancsak sürgetővé vált, amiért is az igazságügyi kormány 1907. évi június hó 5-én javaslatot szerkesztett, mely hivatva lett volna a régi törvény hézagait pótolni és hibáit kiigazítani. Fejtegetésünk keretén nagyon is túl menne e javaslat minden pontozatának részletes tárgyalása. Itt csak néhány főbb elvhez óhajtunk a fent előadottak alapján hozzászólni.

A külföldi államok idevonatkozó jogalkotása, bátran mondhatjuk, még a mienk mögött áll. De nem is lenne czélunk

²²⁾ DR. ERNST WALZ, heidelbergi polgármester és egyetemi ny. rk. tanár úrnak e helyről is mély köszönettel kell adóznom ama szíves felvilágosításokért és adatokért, melyekkel Heidelbergben munkámat illetőleg ellátott.

e kérdés egyes szálait idegen jogalkotásokból deriválni. A választás és az azzal kapcsolatos intézmények olyannyira magukon viselik az illető állam politikai és magánéletének nyomait, oly szoros összefüggésben vannak a kor viszonyaival, eszmeáramlataival, gazdasági és jogi berendezésével, hogy bátran »egyéni« kérdéseknek jelenthető ki. Az államoknak viszonyai felette különbözők s ennek megfelelően kell, hogy államjogi intézményeik is különbözzenek. Főképpen áll ez azonban a választói jogra és a vele kapcsolatos intézményekre.

S e tekintetben az előbbieken megfestett háttér igen megfelelő következtetések leszűrésére. Anglia, mikor már nem volt megelégedve a cancellaria bíraskodásával, a parlamenthez vitte e jogot. S mikor ennek kezében is elfajult a bíraskodás, czélszerűségből bízta a legfelsőbb bíróságok egyikére. Svédországban sohasem a kamarák ítétek, eleitől fogva közigazgatási hatóság, s a választási kérdések, – becsületére válják Svédországnak! – igen alárendelt jelentőségű szerepet játszottak. Norvégiában még kevesebb corruptságra találunk, mint Svédországban. Itt a parlamenti bíraskodás be is vált s eltekintve a Svédországgal való konfliktus zavarainak néhány esztendejétől, nem is volt idő, mikor valaki a parlament e jogának elvételére gondolt volna. Mennyivel más viszonyok vannak a déli államokban. Ha végig lapozzuk a spanyol, portugál, olasz, szerb, bulgáriai törvényeket, no meg a magunkéit, nem győzünk a választásból eredő különféle vétségeknek és büntetteknek végére jutni. Meg is történt a reactio. Ez államoknak mindegyike siet a választások feletti bíraskodást különálló, pártatlan bíróság kezében szervezni s mindent elkövet, hogy a corruptiot lehető alacsonyra szállítsa.

Másfelől azonban a választási bíraskodásnak a bíróságra való átruházása sem volt mindez ideig kielégítő. Nem pedig éppen a jogalkalmazás merevségénél fogva. A bíró sem vonhatja ki magát a nemzet érdekeinek és törekvéseinek hatása alól, a *strictum ius*-szal szemben nem szigetelheti el a *politikai aequitas*-t, ítéleteinél olyan szempontokat is tekintetbe kell vennie, melyeknek fölismerése a mai bíróságoknak a politikai élettől elzárt természeténél fogva szinte lehetetlen. Jogászai szempontból pedig a közjogi pernek fentkifejtett fogalma kívánja azt meg.

Másik hibája e rendszernek, hogy a törvényhozások többnyire tulsok megszorítással ruházzák rá a bíróságra e jogot. A magyar törvényhozás pl. az őt megillető jogot kifejezetten csak ideiglenesen »*ruházza át*« a m. kir. Curiára a törvényben taxatívén elősorolt esetekben. Ebből azután rengeteg visszáság és nehézkesség származott. Többek között például a magyar jogalkotás szerint a m. kir. Curiát megilleti a jog a *választás törvényes eredményének* megállapítására. Holott ezt a jogot a képviselőház mindeddig nem gyakorolta s így a »*nemo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet*«-félélv analógiájára azt a Curiára át nem ruházhatta.

Szintén félszegséget eredményezett az a körülmény, hogy a m. kir. Curia *Ő Felsége a király nevében*« hozza minden ítéletét s így a törvényhozás egyik faktorának tagjai a másik faktor nevében igazoltattak, annak nevében foglaltak helyet a parlamentben és gyakorolták törvényhozó jogukat, ami végre is az alkotmányosságok egyik alaptételének áttörése.

Ilyen és más hasonló kisebb-nagyobb félszegségnek se szeri se száma az 1899: XV. t.-cikkkben.²³⁾ Mindezeket kívánt az új javaslat segíteni.

Így mindenekelőtt azzal, hogy a választási bíráskodást egy vegyes bíróságra ruházza, mely felerészben a m. kir. Curia, felerészben a m. kir. közigazgatási bíróság tagjaiból alakul: egy, a dolog jogi természetének megfelelő, mindkét bíróság szervezetétől egészen különálló bíróságot állít be, mely a törvényben nyert felhatalmazás alapján *saját nevében* hozza Ítéleteit. De a közigazgatási bíróság tagjainak bevonása a bíráskodásba nemcsak azt eredményezi, hogy ez a bíróság már összeállításánál és szervezeténél fogva is teljesen önálló bírói szervezetnek lesz tekintendő, hanem – az indokolás szavai szerint – »megokolja a két legfelső bíróság tagjainak egy bíróságba való összefoglalását különösen az a körülmény is, hogy maga a *képviselőválasztás közjogi és közigazgatási cselekmény* lévén, a választás eredményének megítélése több oldalú méltatásban fog részesülhetni, ha a bíróság tagjai között a

²³⁾ Részletesen tárgyalja ezeket TETÉTLÉNI ÁRMİN: »Peticzió-ügyek«, – »A választási bíráskodás elmélete és gyakorlata« és »Egy életbevágó controversia« című művében. Budapest, 1905.

közigazgatási bíróság által választott bírák is helyet foglalnak.«²⁴⁾

E jury-szerű bíróság tehát már rendelkezne olyan elemekkel, melyek a közigazgatás területén működve, közvetlenül vettek részt a képviselőválasztások mozgalmában s nem voltak gondosan elzárva a politikai élet szelétől, mint a Curia tagjai, tehát meglesz a képességük, a választási, mint eminenter politikai ügyekben a *strictum jus*-szal szemben az állampolgári és nemzeti érzés által vezérelt *politikai aequitishoz* simulni s a bíróságban való részvételük mintegy kiegyenlíti ama veszélyeket melyek a bírónak merev, sokszor a hosszas gyakorlat folytán mintegy megcsontosodott meggyőződéséből származnak.

Kérdés azonban, hogy vajjon tényleg eléri-e a javaslat a megvalósítani szándékolt célt, vajjon az így összeállított vegyes bíróság alkalmas lesz-e annak megvalósítására? Ez már ugyan a szervezés általános elvi tételén belül csak részletkérdés, de hangsúlyozzuk, ha az intézmény fejlődésének politikai kritikáján és jogi fejtegetéseink logikáján haladunk, úgy ez az itt szóbanforgó alanyi közjogok védelmére a közjogi bíráskodás már egyik szervezett alakját: a *közigazgatási bíróságot* javallaná.

Itt csak néhány megszívlelendő körülményre akarunk utalni. Így mindenekelőtt arra, hogy a javaslat ama rendelkezésénél fogva, mely a bíróságot felerészben a Curia, felerészben a közigazgatási bíróság tagjai sorából *választás* útján óhajtja megalkotni, könnyen előállhat az az eset, hogy a választás esélyeinél fogva a közigazgatási bíróságnak eredetileg nem bírói (értsd volt gyakorlati közigazgatási) tagjai kiesnek a vegyes bíróságból, amely ennek következtében ismét hijjával lesz annak az elemnek, amelyik a *választási ügyek természeténél* fogva hivatottabb volna az itt felmerült ténykérdések felett dönteni, mint a politikai mozgalmaktól teljes életén keresztül távol állott bíróság.

De nem kevésbé aggályosak azok a szempontok, melyek egy gyakorlati ember²⁵⁾ tollából kerültek e kérdést illetőleg

²⁴⁾ Orszgy. Képvh. irom. 1907, XIV. k., 38. 1.

²⁵⁾ L. »A hatásköri bíróság« című névtelenül megjelent cikket. Ügyvédek Lapja 1907. nov. 9-i sz. 2. 1. – Ugyanerre nézve 1. Jogállam 1907. évi 811. 1. – Ellenkezőleg WLASSICS GYULA a Budapesti Hírlap 1907. nov. 2-i számában.

papírra, hangsúlyozván, hogy az ilyen vegyes bíróság iránt nem oly nagy a bizalom, mint amit itt a dolog természete ugyancsak megkövetel. Egy nem esetről-esetre összeállított bíróságban az esprit de corps, a Standesehre mégis inkább életkérdés. A harmonikus együttműködés emitt ki van zárva. S a bíróság belső szervezete, a maga folyton változó, a választás esélyeinek kitett tagjaival, sűrűn változó vezetőkkel, a külön és önálló bíróság minden attribútuma nélkül, nem teszi az emberre annak az állandóságnak benyomását, mint pl. a közigazgatási bíróság. De az ilyen sokféle »külön« munkával való megterhelés hátrányosan befolyásolja a rendes munka menetét is.

Az se jelentéktelen érv, hogy a modern bírói és közigazgatási szervezés egyik alapelve a teendőknek olyforma megosztása, hogy elkerülhetetlen kényszer nélkül új közeg ne létesíthessék. Ha hasonló természetű funkciók már meglévő közegek által megfelelő ellátást nyernek, nyomós oknak kell fenforogni arra, hogy egy újabb ilyenmű teendő ellátására a meglévő mellőzésével új szervezet állíttassék be.²⁶⁾

Nálunk pedig a közigazgatási bíróság végez ilyen természetű funkciót, mikor az 1896: XXVI. t.-cz. 25. és 41. §-ai értelmében a megválasztott községi képviselő választhatóságára és a választási eljárásra vonatkozó felebbezéseket eldönti (1886: XXII. t.-cz. 50. §-a), úgyszintén, amikor a törvényhatósági bizottsági tagok választása körül követett eljárásra vonatkozó felebbezések felett dönt (1886: XXI. t.-cz. 42. §-a és 1872: XXXVI. t.-cz. 34. és 52. §§.). Badenban már tovább vitetett ez az elv, amennyiben – mint fentebb említettük - 1904 óta a képviselőválasztói jogosultság felett a közigazgatási hatóságok döntése ellen emelt panasz felett a közigazgatási bíróság jogosult ítélni. Nálunk pedig az 1907. évi javaslat 54. §-a szerint a választók névjegyzékére vonatkozólag a felek »15 nap alatt a közigazgatási bírósághoz intézett panaszukat a központi választmány elnökéhez benyújthatják. A központi választmány megteheti észrevételeit és a panaszt azok kíséretében terjeszti fel a királyi közigazgatási bíróság-

²⁶⁾ V. ü. MARKBREIT GYULA: »A képviselőválasztások feletti bíráskodás.« Jogi Szemle 181)1. évf., V. k., 134. 1.

hoz.« (55. §.) »A központi választmánynak a választók névjegyzékére vonatkozó felszólalások vagy észrevételek ellen benyújtott panaszai felett a kir. közigazgatási bíróság általános közigazgatási osztályának tagjaiból alakított tanács nyilvános ülésben határoz.«²⁷⁾ Az indokolás e módosítások okául egyrészt a Curia további tehermentesítését, másrészt a *kérdéses ügyek természetét* hozza fel.²⁸⁾

Érdekes, hogy a javaslat, így kettéválasztva a választási bíráskodás általános fogalmát, csak az egyik részét ruházta közigazgatási bíróságra, Pedig indokolná a képviselő választhatósága és a választási eljárás feletti döntés átruházását a/, a körülmény, »hogy – mint az indokolás más vonatkozásban mondja – maga a *képviselőválasztás közjogi és közigazgatási cselekmény* lévén, a választás eredményének megítélése több oldalú méltatásban fog részesülhetni...«²⁹⁾, annyival is inkább, mivel éppen a szóban forgó bíráskodásban a *ténykérdés*, melynek nehézségei teszik főleg indokolttá ez ügyeknek a közigazgatási bírák elé utalását, erősen túlnyomó a jogkérdés felett; továbbá, hogy annak megállapítása, vajjon egy concret cselekmény birt-e és minő befolyással a választási cselekményre és hogy a választás érvénytelenítésére elegendő okul szolgál-e, vagyis a ténykérdés megállapítása sokkal könnyebb a közigazgatási bírakra nézve, kik a választási eljárás minden izét, minden mozzanatát ismerik, mint a politikai mozgalmaktól távol álló, azok minden szellőjétől ment bíróra nézve. Jogi szempontból pedig nemcsak az az összefüggés, mely a választójog megállapítása és a képviselőválasztás feletti bíráskodás közt fenforog, hanem a mindkettő felett alkalmazott bírói módszer: a *közjogi per* jogi természete indokolja a passiv választói jog és a választás cselekménye fölötti döntésnek is a közjogi bíráskodás már szervezett egyik ágára, a közigazgatási bíróságra való ruházását.

De felmerülhet az a kérdés is, hogy nem volna-e egy-

²⁷⁾ Orszgy. Képvh. irom. 1907, XIV. k., 32. 1. Ugyanúgy rendelkezett már az ANDRÁSSY-féle javaslat (37. és 56-60. §§-ban.)

²⁸⁾ A képviselőválasztásra jogosultak névjegyzékének összeállítása teljesén közigazgatási ügy. Ministeri indokolás. U. o. 81. 1. – V. ö. BOÉK ELEK: »Közigazgatási bíráskodás.« Budapest, 1907, II. kiad., 200. 1.

²⁹⁾ Orszgy. Képvh. irom. 1907. XIV. k., 38. 1.

szerű egy sommás eldöntést bevezetni, olyanféleképpen, mint van Elsass-Lothringenben vagy Finnországban, ahol is első fokon közigazgatási hatóságok döntenek és csak felebbezés-képpen menne fel az ügy a közigazgatási bírósághoz. Merült fel olyan nézet is, mely a javaslat által tervezett vegyes bíróságba magát a Házat is be akarja vonni.³⁰⁾ E rendszernek azonban az előbbieken leszűrődött szempontok és a feldolgozott hazai és külföldi anyagból levont következtetések határozottan ellentmondanak. Mert nyilvánvaló, hogyha olyan bíróságot szervezünk, melyben a Ház tagjai bárminő súllyal is, de részt vesznek, az ítéletek tárgyilagosságát ugyanaz a veszély fenyegeti, ami a parlamenti bíróság kezében.

Hogy pedig nálunk a közigazgatási bíróság mellett mindez ideig oly kevés hang szólalt meg, annak okait talán abban lehetne keresni, hogy bár magas színvonalához és elfogulatlan ítélkezéséhez a gyanú árnyalata sem fér, alig másfél évtizedes fennállása alatt talán mégsem tudott oly nagy tekintélyre szert tenni, mint a Curia a maga százados jogkereső hivatásával. De meg az is igaz, hogy a választások érvényessége felett való döntésnek a közigazgatási bíróságra való ruházásával lényeges szervezeti kérdések kívánnának módosulást, mert különben ugyanazok a jogelvi és alaki hibák és félszepségek állanának elő, mint amelyek a curiai bíraskodásnál előállottak.

E kérdések megvitatása mindenesetre elsőrangú szervezési kérdés. De ismételve hangsúlyozzuk, hogy a dolog természeténél fogva első sorban nem jogkérdés, hanem par excellence politikai kérdés, mert a politikai élet változásai és az események, meg a tudomány haladása folytán az államról és berendezéséről kicsiszolt fogalmak adják értésére a nemzetnek, hogy ebben és más hasonló közjogi kérdésekben kiknek kezébe adja az ítélkezés jogát, milyen bírókat alkalmazzon, mily mértékben engedjen szabad mozgást nekik a *strietum jus*-szal szemben a jogalkalmazás tekintetében. És az általános államjog csak eszméket és szempontokat szolgáltat ezen a téren.

Ha tehát, – mint a jelen esetben – úgy a politikai, mint a jogi szempontok együttesen ugyanarra az eredményre

³⁰⁾ GRECSÁK KÁROLY: »A képviselőválasztási bíraskodás.« Jogállam 1907. évf., 755-770. 1.

vezetnek s a parlament e szempontok megvalósítása czeljából a bírói módszert alkalmazza s ennek realizálására megfelelő szövet választ ki: ezzel éppen nem adta fel azt a jogát, mely az alkotmány idevonatkozó rendelkezései értelmében megilleti és amely féltett őrzésének oly szerencsétlen félszégéseket szülő formában adott kifejezést az 1899: XV. t.-ez. 1. §-ában, midőn a jogát bizonyos esetekben a Curiára »át-ruházta.« A javaslat 2. §-a e hibán is kivan segíteni, mikor a következőképp rendelkezik: »az országgyűlési képviselő-választások érvényessége és törvényes eredményének megállapítása tárgyában a képviselőházat megillető bíraskodást az 1899: XV. t.-cz. 3. §-ában, valamint a jelen törvény 3., 4., 5. és 6. §-aiban meghatározott esetekben a m. kir. Curia és a m. kir. közigazgatási bíróság által a jelen törvény 11. és 12. §-ai értelmében alakított bíróság gyakorolja.«³¹⁾ Még annak kitételére sem lenne szükség, hogy »a képviselőházat megillető bíraskodást.« Hiszen ez önként következik. Hangsúlyozásra nincs semmi szükség.

Ezzel le is zárjuk ama kérdések sorozatát, melyeket a választási bíraskodás szervezésével kapcsolatban különösen kiemelendőnek tartottunk. De annak megjegyzésével, hogy ezúttal már csak a helyszűke miatt is több kérdést nyitva hagytunk: hangsúlyozzuk, hogy tekintettel arra a körülményre, miszerint a jövőben várható választási reform kapcsán az 1899: XV., illetve 1908: XXXVII. t.-cz. rendelkezései novellaris módosítás alá kerülnek: nálunk a kérdések beható elemzése és minden oldalról történő megvilágítása nemcsak doktrinális munkálkodást jelent, hanem kihatással lehet, de lege ferenda a gyakorlati életre is. Valószínűleg ezeknek a szempontoknak a felismerése vezette a Magyar Jogászgyűlést is, mikor a választási bíraskodást tűzte ki a köz- és közigazgatási jogból folyó hóban tartandó ülése tárgysorozatára.

³¹⁾ Orszgy. Képvh. írom. 1907., XIV. k., 16. 1.