

## IGNÁCZ KÁROLY

### A hatalom eszközei a választói akarat „korrigálására”

A törvényhatósági választási rendszer  
elvei és gyakorlata Budapesten a Horthy-korszakban\*

A Horthy-korszak választásainak fő célja a fennálló politikai viszonyok megerősítése és legitimálása volt, a parlamenti váltógazdálkodás lehetőségének megteremtése helyett pedig éppen annak elkerülése. Ezért voltak hangsúlyosak azok a jórészt törvényekben rögzített korlátozások, korabeli kifejezéssel „korrektívumok”, amelyek révén a hatalom gátolta a szabad politikai akaratnyilvánítást és a választópolgárok preferenciáit leképező politikai testületek létrejöttét.<sup>1</sup> Így volt ez a fővárosi törvényhatósági választások esetében is. A legdurvább korlátozást, a nyílt szavazási módot nem alkalmazták ugyan e választásokon, de azt például elérték, hogy az 1925-ben a titkos szavazáson 52,1 százalékot megszerzett liberális–szociáldemokrata blokk győzelme ellenére sem vehette át Budapest vezetését. A fővárosnak ezen a választáson is megnyilvánuló közel kiegyenlített párterőviszonyai<sup>2</sup> kiemelten fontossá tettek minden olyan eszközt, amelyekkel a jobboldal 1920-ban megszerzett városközi uralma fenntartható volt: azt, hogy a törvényhatóságba nem általános választással is bekerülhessenek képviselők, hogy korlátozzák a választójogosultságot, fenntartsák a választókerületek egyenlőtlen beosztását vagy a speciális ajánlási rendszert. Ezek jogszabályokban rögzített elveit, illetve gyakorlati érvényesülésüket (például azt, hogy a választási névjegyzék „összeállítására” miatt 1935-ben sokan nem is élhettek alkotmányos jogukkal), a választások eredményét befolyásoló hatásu-

\* A tanulmány a Politikatörténeti Intézet „Budapest Választási Atlasza” kutatási projektjének keretében készült.

<sup>1</sup> A parlamenti választások gyakorlatát részletesen bemutatja: HUBAI László: Választók és választói jog Magyarországon (1920–1947). *Társadalmi Szemle*, 1998/7. 105–117.

<sup>2</sup> A Demokrata Blokk 52,1 százalékos szavazati arányával szemben a jobboldali Keresztény Községi Párt 36,7, a Bethlen István miniszterelnök által támogatott Községi Polgári Párt pedig 8,7 százalékot ért el.

kat kívánom részletesen bemutatni e tanulmányban. Azt nevezetesen, hogy a hatalom miként próbálta elérni: a „nemzeti és valláserkölcsi alapon álló” irányzatnak akkor is többsége legyen, ha az „ellenkező világ-felfogású” pártok a szavazatok több mint 70 százalékát kapják. Előtte azonban röviden át kell tekinteni a választási rendszer és a törvényhatósági ciklusok változékonyságának kérdését.<sup>3</sup>

## A választási rendszer stabilitásának hiánya

A politikai elit, illetve annak döntési helyzetben lévő csoportja a választási rendszer kialakításánál természetesen saját érdekeinek érvényesítésére törekszik. Az adott politikai erőviszonyoknak megfelelően választja meg az alapelveket és dolgozza ki a részleteket, ezért az ilyen típusú politikai tervezés leginkább a szabályozást követő első választáson szolgálhatja a hatalmon lévők céljait. A választói akarat időbeli változásaitól, módosulásaitól független, stabil képviseleti többség kialakításának egyik eszköze lehet tehát a szabályozás változékonysága, választásról választásra való módosítása. Ha azonban a politikai tervezés kellően alapos és „előrelátó”, azaz a nem kívánt változásokkal számolva azokat előre ellensúlyozó korrekciókat épít be a jogszabályokba, akkor az ilyen rendszer több cikluson keresztül változatlan maradhat, mint például az országgyűlés esetében, ahol az 1925-ös törvény három választás megfelelő lebonyolítására is alkalmasnak bizonyult.

A Horthy-korszak fővárosi törvényhatósági választásaira eleinte az előbbi, a stabil szabályozás hiánya volt a jellemző. Az első három választást teljesen új jogszabályok<sup>4</sup> alapján tartották, az 1935-ös fővárosi választások előtt viszont csak kisebb módosítások történtek, mert a korábbi törvény már megfelelő korrekciós mechanizmusokat tartalmazott, így némi kiigazítással megfelelt a választásokat előrehozó Gömbös Gyula miniszterelnök céljainak is.

A stabilitás hiánya jellemezte a választási ciklusokat is: a választásokat egyszer sem a jogszabályokban meghatározott időközönként, az adott törvényhatósági bizottság mandátumának lejártakor tartották

<sup>3</sup> A Budapest helyzetét érintő jogszabályok gyakori változásait és az azok magyarázatául szolgáló politikai küzdelmeket részletesen elemzi: IGNÁC Károly: Budapest önkormányzatának alakulása a Horthy-korszakban. In: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Főszerk.: GERGELY Jenő. ELTE BTK, Budapest, 2004. 73–79.

<sup>4</sup> Az 1920-as választásnál az 1920. évi IX. tc., az 1925-ösnél az 1924. évi XXVI. tc., az 1930-asnál pedig az 1930. évi XVIII. tc.

meg! Az ellenforradalmi rendszer első fővárosi választása érthetően egy erre a célra alkotott új törvény alapján zajlott le, miután az új hatalom szerint – ahogy a javaslat indoklásában szerepelt – „a régi törvényes rendelkezések alapján megalakult törvényhatósági bizottságok a megválasztott korszakban semmiképpen sem képviselik a törvényhatóságok közönségének valódi akarátát”.<sup>5</sup> Az 1920 júliusában három évre megválasztott bizottság mandátuma 1923 végén lejárt, és az nem is működött tovább. A Bethlen-kormány ugyanis a Wolff Károly és a Keresztény Községi Párt (KKP) irányította fővárosi közgyűléssel való ellentétei miatt annak mandátumát Wolffék kérése ellenére nem hosszabbította meg, hanem külön rendelettel kormánybiztost nevezett ki Budapest élére.<sup>6</sup> Az újabb választásokat így csak 1925 májusában tartották meg. Az akkori szabályozás szerint a törvényhatósági bizottság választott tagjait háromévenként hat év időtartamra választják. Az első ilyen választás után három évvel a tagok fele sorsolás útján kilép a bizottságból, s helyükre újakat választanak.<sup>7</sup> A fővárosi választásokat azonban 1928-ban és 1929-ben is elhalasztották, és a kilépésre kisorsolt tagok megbízatását meghosszabbították.<sup>8</sup> A belügyminiszter azzal indokolta a halasztást, hogy a készülődő új fővárosi törvény a törvényhatósági bizottságot is átalakítja, ezért annak életbe lépése után az összes tagot újra kell majd választani. „Erre való tekintettel nem tartanám helyesnek – fogalmazott –, hogy a székesfőváros közönségét rövid időközben megismétlődő két választás izgalmainak tegyük ki.”<sup>9</sup> A törvényhatósági bizottság újjáalakítására ezért csak az új fővárosi törvény életbe lépése után került sor, amely alapján a belügyminiszter határozta meg a választások időpontját (1930 decembere), és ezzel a korábbi bizottság mandátumának megszűnését.<sup>10</sup> Az 1930-as szabályozás szerint a következő választásokat 1936 novemberében kellett volna megtartani.<sup>11</sup> Az 1934-es törvényt módosítás azonban ismét lehetőséget adott a belügyminiszternek arra, hogy a bizottságot korábban feloszlatassa, mert megváltoztatta a bizottsá-

<sup>5</sup> *Nemzetgyűlés irományai, 1920–1922.* I. k. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1920. 213. – A korábbi, még 1912-ben megválasztott bizottságot „működésében szünetelőnek” nyilvánította az 1920. évi VIII. tc. 2. §.

<sup>6</sup> Ezt az intézkedést és a hosszabb törvényen kívüli állapotot utólag a nemzetgyűléssel „legalizálták”. (1924. évi XXVI. tc. 23. §.) – A KKP történetéhez lásd: SZENTGÁLI Zsolt: A Keresztény Községi Párt történetéhez. *Múltunk*, 2002/1. 202–242.

<sup>7</sup> 1924. évi XXVI. tc. 9. § (1).

<sup>8</sup> 1928. évi XLV. tc. és 1929. évi XLVIII. tc.

<sup>9</sup> *Országgyűlés Képviselőházának irományai, 1927–1931.* XII. k. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1929. 196.

<sup>10</sup> 1930. december 31-i határidővel (1930. évi XVIII. tc. 100. § [3]).

<sup>11</sup> 1930. évi XVIII. tc. 20. §.

gi tagok számát és összetételét, és a módosítás életbe léptetésének időpontját a miniszter döntésére bízta.<sup>12</sup> Erre 1935-ben került sor: Gömbösnek a fővárosban sikert hozott az országgyűlési választás, így június elején előrehozott törvényhatósági választást tartottak. A következő ciklus a törvény szerint továbbra is hat év lett volna, de az újabb közigazgatási reformra hivatkozva több választásra már nem került sor a Horthy-korszakban. A bizottsági tagok mandátumát, a zsidónak minősített tagok kivételével előbb egy évvel, majd a törvényhozás további intézkedésig meghosszabbították.<sup>13</sup>

## A nem általános választással bekerülő bizottsági tagok

A Horthy-korszakban a választói akarat nemkívánatos „ingadozásainak” korrekcióját, az esetlegesen megerősödő „szélsőséges” irányzatok térnyerésének korlátozását szolgálta az olyan bizottsági tagok részvétele, akik nem az általános választói akarat elve alapján kerültek be a közgyűlésbe, így értékrendjük (pártszimpatíájuk), egyes esetekben pedig konkrét személyük is már a választás előtt ismert volt.

A dualizmus idején ezt a „stabilitást” még a virilizmus speciális, választásokkal összekapcsolt változata szolgálta: a bizottsági tagok felét az 1200 leg több adót fizető közül választották. 1920-ban az egymással szemben álló politikai erők akarata azonban abban a kérdésben egybeesett, hogy a vagyoni virilizmust meg kell szüntetni. A hatalomra jutott keresztény-nemzeti erők a háború alatti „határtalan és hirtelen vagyoneletolódásra” hivatkoztak, ami miatt elveszne a virilizmusnak az a legfőbb előnye, hogy „értékes konzerváló erőt juttat be az önkormányzati testületbe”.<sup>14</sup> Az 1920-as törvény nemzetgyűlési vitájában a keresztény-párti és kizsugda képviselők antiszemitizmustól nem mentes felszólalásaiból egyértelműen kiderül, hogy az 1918 előtti, általuk szabadkőműves kisebbséginek minősített városvezetés uralmának eszközét látták a virilizmusban, amelyet a kívánt keresztény-nemzeti Budapest kialakítá-

<sup>12</sup> A hivatkozott paragrafus a bizottság mandátumának az életbe léptetéséből következő megszűnéséről ír, ami azonban gyakorlatilag feloszlást jelentett (1934. évi XII. tc. 28. § [2]). A belügyminiszter egyébként 1920-tól – meghatározott rendkívüli esetekre vonatkozóan, külön szabályokkal – rendelkezett a feloszlatási joggal.

<sup>13</sup> 1940. évi XXXI. tc. 2. § és 1941. évi XIX. tc. 1–2. §. – A törvények indoklásai a közigazgatási törvényjavaslatok gyors elkészültével számoltak, amelyek elfogadása után azonnal meg lehet tartani majd a választásokat. Ez azonban nem következett be.

<sup>14</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1920–1922.* I. k. 214. (A 32. sz. törvényjavaslat indoklása.)

sához mindenképpen meg kell szüntetni.<sup>15</sup> Azonban a liberális polgári ellenzék is támogatta a virilizmus felszámolását, hiszen régi célja volt az általános választói akaratnak megfelelő bizottság létrehozása.<sup>16</sup>

Így tehát Budapestet, a vagyoni virilizmus intézménye helyett – amely a vidéki törvényhatóságokban továbbra is fennmaradt – a különböző típusú, állandóan változó számú nem általánosan választott tag részvétele jellemezte. Az egyre bonyolultabbá váló törvényi rendelkezések, delegálások, kinevezések és átmeneti intézkedések miatt a pontos számuk mindig csak egy konkrét időpontra állapítható meg, egész ciklusokra nem. Az 1. táblázat a választások után létrejövő új közgyűlések számarányait mutatja be.<sup>17</sup>

1. táblázat. A fővárosi törvényhatósági bizottság közgyűlésén szavazati joggal rendelkező tagok száma és aránya 1920–1935 között

Alakuló közgyűlés dátuma	Összes tag száma (N)	Általánosan választott tagok		Nem általánosan választott tagok	
		száma (N)	aránya (%)	száma (N)	aránya (%)
1920. 07. 28.	284	240	84,51	44	15,49
1925. 06. 17.	310	250	80,65	60	19,35
1931. 01. 22.	229	150	65,50	79	34,50
1935. 06. 28.	182	108	59,34	74	40,66

A dualizmus kori, 400 tagból<sup>18</sup> álló bizottság létszámának radikális, 200 főre történő leszállítását már az 1920-as törvénytervezet is megelőzte.<sup>19</sup> A racionalizálást és korszerűsítést hirdető, az európai és észak-amerikai világvárosok hasonló testületeinek jóval alacsonyabb méretével ér-

<sup>15</sup> Például Usetty Ferenc felszólalása: „Nem lehet, hogy a régi közgyűlés, amely több mint kétharmad részben nem volt keresztény, most ebben a keresztény reneszánsz korban vezesse a főváros ügyeit.” (*Nemzetgyűlési napló, 1920–1922.* III. k. Athenaeum, Budapest, 1920. 23.) Hasonló szellemben nyilatkozott Haller József előadó (4–5.), Schandl Károly (89–93.) és Vass József (95–96.), illetve igen jellemzőek az ellenzéki képviselők beszédei alatti közbeszólások is.

<sup>16</sup> Bródy Ernő, Pető Sándor és Bárczy István felszólalásai. A régi városi képviselők közül voltak, akik viszont a virilizmus fenntartása mellett érveltek, mint például Springer Ferenc. A meg nem jelentethető (!) újságcikkét Bárczy felolvasta a parlamentben. (Uo. 191–192.)

<sup>17</sup> A vizsgálatnál fő szempontnak a szavazati jogot tartottam, ezért 1920-ban bekerültek az azzal rendelkező fővárosi főtisztviselők is, akik a hivatalos tagságot csak az 1924-es törvényben kapták meg. A táblázat az alakuló ülések közgyűlési jegyzőkönyvei (Budapest Főváros Levéltára) alapján készült.

<sup>18</sup> Ehhez hozzáadódnak még az 1873 óta szavazati joggal bíró fővárosi főtisztviselők is.

<sup>19</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1920–1922.* I. k. 206–212. (a 32. sz. törvényjavaslat) és 213–221. (indoklás).

velők tervének megvalósítását azonban hosszú ideig meggátolták a politikai, párt- és képviselői érdekek. 1920-ban az eredetileg tervezettnél kisebb csökkentésre került sor, majd 1925-re 10 százalékkal még nőtt is a képviselők száma. Végül 1935-re két lépcsőben 200 alá süllyedt a bizottság létszáma, de addigra az összetétele jelentősen megváltozott. A táblázatból egyértelműen kiolvasható a tendencia: a nem általánosan választott tagok arányának számottevő növekedése, a kezdeti 15,5 százalékos értékről az 1935-ös 40 százalék fölértire. Érdemes röviden áttekinteni e kategória különböző típusait (2. táblázat).<sup>20</sup>

2. táblázat. A fővárosi törvényhatósági bizottság nem általánosan választott tagjainak fő típusai és az egyes típusokba tartozó képviselők száma és aránya 1920–1935 között

A nem általánosan választott tagok fő típusai (jogcímek)	1920. 07. 28.		1925. 06. 17.		1931. 01. 22.		1935. 06. 28.	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Állása/tiszte folytán (1930: szakszerűség)	20	45,45	10	16,67	8	10,13	–	–
Fővárosi főtisztviselő (1920: szavazati jog)	24	54,55	30	50,00	18	22,78	20	27,03
Fővárosi főtisztviselő – saját személyére	–	–	–	–	12	15,19	4	5,41
Testületi/intézményi képviselő	–	–	20	33,33	–	–	–	–
Érdekképviselői	–	–	–	–	19	24,05	19	25,68
Örökös tag	–	–	–	–	22	27,85	31	41,89
Összesen	44	100,00	60	100,00	79	100,00	74	100,00

1920-as törvényi szabályozás a megszüntetett vagyoni helyett bevezette az „intellektuális virilizmust” – ahogy a javaslat előadója fogalmazott –, azaz a tudomány és a művészet kiválóságainak tagságát.<sup>21</sup> A nemzetgyűlési vitában azonban az ellenzéki Bárczy István rámutatott: a 22 állása vagy tiszte folytán bekerülő jelöltre<sup>22</sup> 17 államilag kinevezett, 14 pedig

<sup>20</sup> 1920. évi IX. tc. 13. §; 1924. évi XXVI. tc. 13–14. §; 1930. évi XVIII. tc. 18., 23–24. és 100. §; 1934. évi XI. tc. 2. §. alapján.

<sup>21</sup> Haller József előadás felszólalása. *Nemzetgyűlési napló, 1920–1922.* III. k. 5.

<sup>22</sup> 1920-ban végül csak 20 ilyen tag került be, mert két kijelölt intézmény még átszervezés alatt állt, így a belügyminiszter nem tudta jelölni a vezetőjüket. (*Fővárosi Közlöny, 1920. július 30. 410.*)

fizetett állami alkalmazott, ezért ők nem lehetnek pártatlanok, tagságuk az önkormányzatiság elvét sérti, és kiválasztásuk ötletszerűen, nem pedig a közgyűlés ügyeinek, munkájának figyelembevételével történt meg. A belügyminiszter válaszában nyíltan kimondta: „a javaslatnak [...] nem az volt a célja, hogy tisztán az önkormányzati elvet jutassa érvényre”, hanem hogy egy „nívós, kifogástalan, hazafias [...] testületet alakítson”, így szerinte a tisztüknél fogva tagok ebből a szempontból a megfelelő „korrektívumot” jelentik.<sup>23</sup> 1925-ben létszámuk 10 főre csökkent, részben kikerülés, részben az új testületi (intézményi) képviselők csoportjába való átkerülés folytán. Az 1930-as átszervezéskor a szakszerűség képvisellete címen találjuk meg őket. Végül 1935-ben tagsági joguk megszűnt, a továbbiakban szavazati jog nélkül vehettek csak részt a közgyűléseken.

1920-ban a nemzetgyűlés közigazgatási bizottságának többségi véleménye szerint a későbbi fejlődés iránya a városházi főtisztviselők<sup>24</sup> bizottsági döntésekben való részvételének csökkentése, megszüntetése lesz.<sup>25</sup> 1925-re azonban, miután a kerületi előljárók is tagsági jogot kaptak, éppen hogy bővült e csoport. 1930-tól a létszám elvileg 20 alá csökkent volna egyes tisztviselők és az előljárók kikerülésével, de a gyakorlatban az állások akkori birtokosai saját személyükben megtarthatták bizottsági helyüket, amíg az adott tiszteket betöltötték.

A testületi (intézményi) képviselők státusa az érdekképviselési tagság előzményének tekinthető, bár fontos különbség van a két típus között a bekerülés módjában. 1925-ben a meghatározott kamarák és tudományos, művészeti intézmények jelöltjei közül a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezte ki a tagokat, azaz a kormányzatnak megfelelő személyek bejutása egyértelműen biztosított volt. 1930-tól viszont az érdekképviselési csoportok, elsősorban a kamarák meghatározott testületeiből maga a törvényhatóság bizottság választott érdekképviselési tagokat.<sup>26</sup>

Az örökös (azaz életfogytig tartó) bizottsági tagság intézményét, amely már a kormány 1924-es törvényjavaslatában is szerepelt,<sup>27</sup> végül az 1930-as törvény hozta be a fővárosba, a vidéki törvényhatóságok példáját követve. A 32 örökös tagot a közgyűlés választotta, a „közélet te-

<sup>23</sup> *Nemzetgyűlési napló, 1920–1922.* III. k. 190–191., illetve 194.

<sup>24</sup> Mindvégig szavazati joggal bírt a polgármester, az alpolgármesterek, a tanácsnokok (az ügyosztályok vezetői), az árvaszéki elnök, a tiszti főügyész, a tiszti főorvos és a székesfővárosi statisztikai hivatal igazgatója.

<sup>25</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1920–1922.* I. k. 351.

<sup>26</sup> Ide sorolható a Vitézi Rend küldöttje is, bár e szervezetnek önálló delegálási joga volt.

<sup>27</sup> Az elképzelést ekkor már a nemzetgyűlés közigazgatási bizottsága elvetette. (*Nemzetgyűlési irományai, 1922–1926.* VIII. k. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1924. 183., illetve XI. k. 211–218.)

riületén érdemeket szerzett fővárosi polgárok sorából”.<sup>28</sup> A jelölési és a választási szisztéma<sup>29</sup> miatt az örökös tagok közé bekerülni csak a jobboldali többség akaratából lehetett. Ez meg is mutatkozott az első 22 ilyen tag megválasztásakor, amire a biztonság kedvéért még az 1930. decemberi, általános törvényhatósági választások előtt sort kerítettek: a két szövetséges jobboldali párt, a keresztény községi és a fővárosi kormánypárt táborából 10-10, a liberális ellenzékiek közül két fő került be. A szintén ellenzéki szociáldemokraták az intézmény és az eljárás elleni tiltakozással kivonultak a közgyűlésből.<sup>30</sup> Az 1934-es törvénymódosítással elvileg 22 főre csökkentették az örökös tagok számát, de ez a már megválasztottak mandátumát természetesen nem érintette, így létszámuk csak jóval később, az elhalálozások révén csökkent a módosított értékére.<sup>31</sup>

Láthatjuk tehát, hogy a nem általános választással bekerülő tagok csoportjai szinte teljes mértékben a jobboldal – és bizonyos mértékben az országos kormányzati hatalom – érdekeit szolgálták. A fővárosi pártok és irányzatok közötti, az általános választói akaratot tükröző erőviszonyok megfelelő „korrigálására” ez volt a leghatékonyabb eszköz, így a választások politikai kockázata jelentősen csökkent, a létrejövő új közgyűlések összetétele pedig részben előre tervezhetővé vált. Ebből a szempontból fontos állomás volt az 1930-as szabályozás, amikor a nem általánosan választott tagok rendszerét hosszabb távra, tudatosan átalakították és bővítették. A fővárosi törvénytervezet minisztertanácsi tárgyalásán elégedetten állapíthatta meg az előadó belügyminiszter, hogy „a törvényhatósági bizottságnak az elől megjelölt alkotóelemekből való összeállítása révén még abban az igazán kedvezőtlen esetben is 12 főnyi többsége lesz a nemzeti és valláserkölcsi alapon álló pártoknak, ha az ellenkező világfelfogású pártok a választott tagok számának 70%-át érnék el”.<sup>32</sup> Az ellenzéki pártoknak ráadásul egy ilyen mandátumarány eléréséhez még ennél is magasabb szavazatarányt kellett volna elérniük a választási rendszer egyéb „korrekciós” eszközei miatt. Ezekről a következőkben részletesen szölok.

<sup>28</sup> 1930: XVIII. tc. 23. § (2).

<sup>29</sup> A választás az általános többségi elv alapján történt. A jelölés kizárólagos joga a főpolgármester elnöklése alatt működő kijelölőválasztmányé volt, amely testület tagjainak egyik felét a főpolgármester hívta be, másik felét a közgyűlés választotta. (1930. évi XVIII. tc. 23. és 60. §.)

<sup>30</sup> *Budapest története. V. k. A forradalmak korától a felszabadulásig.* Szerk.: HORVÁTH Miklós. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. 285.

<sup>31</sup> Emiatt szerepel a táblázat 1930-as adatánál csak 22, 1935-ben viszont még 31 örökös tag, miután az alakuló közgyűlésekre ezek a számok érvényesek.

<sup>32</sup> „*Kelet Párizsától a „bűnös városig”.* Szöveggyűjtemény Budapest történetének tanulmányozásához I. k. 1873–1930. Összeáll., szerk.: SIPOS András, DONÁTH Péter. BFL–BTF, Budapest, 1999. 328.



## A választójogosultság korlátozása

Az aktív és a passzív választójogosultság meghatározása az egész politikai rendszer megítélését befolyásoló fontos tényező. E politikai alapjog terjedelme, az, hogy az összlakosság milyen arányban vehet részt a törvényhozó vagy az önkormányzati testületek létrehozásában, illetve működésében, és mely rétegek vannak kirekesztve belőle, egyben képet ad a hatalmon lévő elit társadalomfelfogásáról is. Ebből a szempontból nemcsak az elfogadott választási törvények, hanem az eredeti javaslatok, azok indoklásai, a bizottsági és plenáris viták is forrásul szolgálhatnak. A belügyminiszter által benyújtott 1924-es törvényjavaslat például megszüntette volna a nőknek a fővárosi törvényhatósági bizottságba történő választhatóságát, „mert az önkormányzati képviseltek túlnyomó részben közigazgatási hatáskört töltenek be, tehát olyan természetű működést fejtenek ki, amely a női élethivatástól távol áll”, és „ilyen kívánságnak nincs is gyökere a közönség körében”.<sup>33</sup>

A Horthy-korszak egymást követő kormányai a választójogosultság határainak megállapítását és annak gyakorlati érvényesülését, a névjegyzékek összeállítását is olyan politikai eszköznek tekintették, amellyel a törvényhatósági bizottságok összetételét a számukra kedvező módon lehet befolyásolni. E kérdések jelentőségét az 1930-as fővárosi törvényminisztertanácsi tárgyalása is jelzi, ahol a választójoggal kapcsolatban elhangzott: „a szélsőséges áramlatok érvényesülésének kizárása céljából a belügyminiszter úr különböző korrektívumokat keresett, amelyek közül azonban egyik sem volt teljesen célhoz vezető”, azaz nem befolyásolná a választási eredményeket, viszont a kormányzat nemkívánatos bírálatát és ellenzéki hangulatkeltést vonna maga után. Ezért a „korrektívumot” végül abban találták meg, hogy a választók névjegyzékét a polgármester irányítása és felügyelete alatt fogják összeállítani.<sup>34</sup>

Korábban, a dualizmus idején a fővárosi törvényhatósági választójog rendkívül szűk körű volt, még az országgyűlési választók alacsony arányához képest is: míg 1909-ben az utóbbi már meghaladta a budapesti lakosság nyolc százalékát, addig az előbbi öt százalék alatt maradt.<sup>35</sup> Az 1919-es nagyarányú jogkiterjesztés teljes mértékben érvényesült a

<sup>33</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1922–1926.* VIII. k. 192. – Az 1920-as közgyűlésnek öt, az 1925-ösnek hat női tagja volt. (WILDNER Ödön: Budapest törvényhatósági bizottságának keresztmetszete a legutóbbi 30 év alatt. *Városi Szemle*, XVII. [1931] 538.)

<sup>34</sup> „Kelet-Párizsától” a „bűnös városig”. I. m. 326–327.

<sup>35</sup> A lakosság (1910-ben) és a választójogosultak (1909-ben) száma: *Budapest Székesfőváros Statisztikai Évkönyve, 1909–1912.* 32. és 148.

fővárosban is: az 1920-as törvényhatósági választásokat az azt megelőző nemzetgyűlési szabályozás, sőt ugyanazon választói névjegyzék alapján tartották meg.<sup>36</sup> Az 1922-es Bethlen-féle jogfosztás az 1924-es törvényen keresztül valósult meg, amely nemcsak a parlamenti választójog cenzusait vette át, hanem a helyben lakás kritériumának két évről hat évre történő emelésével azt tovább szigorította.<sup>37</sup> A szűkebb helyhatósági választójogot akkor természetes dolognak tüntették fel; a törvényjavaslat indoklása szerint „az önkormányzat ügyeinek intézése körül ugyanis csak azoknak lehet jogokat biztosítanunk, akik az önkormányzati élettel valóban szoros kapcsolatban vannak”.<sup>38</sup> 1925 után 1938-ig nem történtek újabb változások a törvényi szabályozásban, így ezen időszakban a törvényhatósági választók száma Budapesten, hasonlóan a dualizmus korához, 2-3 százalékponttal alacsonyabb volt a parlamenti választókénál, ahogy ezt a 3. táblázat is mutatja.<sup>39</sup>

3. táblázat. A törvényhatósági és parlamenti választójogosultak számának és arányának alakulása Budapesten 1920–1935 között

Törvényhatósági választás éve	Népesség száma (N)	Törvényhatósági választójogosultak		Parlamenti választójogosultak	
		száma (N)	aránya (%)	száma (N)	aránya (%)
1920	928 996	464 718	50,02	464 718	50,02
1925	960 995	289 320	30,11	314 197	32,69
1930	1 006 184	292 580	29,08	319 166	31,72
1935	1 060 431	292 946	27,63	323 227	30,48

1920-ban a budapesti lakosok 50 százaléka vehetett részt mind a januári nemzetgyűlési, mind a júliusi törvényhatósági választásokon. Ezt akkor minden parlamenti erő az általános választójog megvalósulásaként érté-

<sup>36</sup> A nemzetgyűlésben az ellenzéki Pető Sándor szavá is tette, hogy így a nemzetgyűlési névjegyzékből valamilyen okból kimaradtaknak nem lesz jogorvoslati lehetőségük. A belügyminiszter, bár elismerte a kimaradtakkal szembeni méltánytalanságot, a választások megtartásának sürgősségére hivatkozva elutasította az orvoslást. (*Nemzetgyűlési napló*, 1920–1922. III. k. 195–196.)

<sup>37</sup> 1924. évi XXVI. tc. 2. §.

<sup>38</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1922–1926*. VIII. k. 191. – A részletes indoklás a hosszabb időn át való helybenlakást a bizottsági tagság szempontjából tartotta fontosnak, összemossa ezzel az aktív és passzív választójog közötti különbséget. (Uo. 192.)

<sup>39</sup> Népességszám: *Budapest Statisztikai Évkönyve, 1936*. 43–44.; a választójogosultak száma: *Budapest Statisztikai Évkönyve, 1921–1924*. 565–567.; 1927. 284.; 1930. 160.; 1931. 124.; 1935. 133. és 138. – A parlamentiek esetében 1925-re vonatkozó adat hiányában az 1926. évi választójogosultak számát vettem.

kelte, és a korabeli európai gyakorlatban is magasnak számított.<sup>40</sup> Az ezt követő jogfosztás mértékét jól mutatja, hogy 1925-re a jogosultak aránya 30 százalékra csökkent, ráadásul nem ugyanúgy érintette az egyes közigazgatási kerületeket: a jobboldalinak számító I., II., IX. és X. kerület esetében az átlagnál kisebb, az ellenzéki bázist alkotó VI. és VII. kerületnél nagyobb volt a csökkenés.<sup>41</sup> Ezután lényegében stagnáló választói létszám mellett 1930-ban 30, 1935-ben pedig 28 százalék alá esett a választók aránya.

Felmerül a kérdés: miért volt szinte változatlan a törvényhatósági választójogosultak száma 1925–1935 között, miközben Budapest lakossága továbbra is növekszik, ráadásul az iskolázottsági szint emelkedésével a választók száma országosan szintén nő?<sup>42</sup> Magyarázatul szolgálhatna, hogy a főváros lakosságának növekedését teljes mértékben a beköltözők adják, akik a hat év helybenlakási kritérium miatt csekélyebb mértékben emelik a törvényhatósági választásra jogosultak számát. Az a körülmény azonban, hogy az országgyűlési választójogosultak száma az 1931-es és az 1935-ös adatok szerint<sup>43</sup> csökkent (!) Budapesten, felhívja a figyelmet a választói névjegyzék összeállítása és használata körüli anomáliákra, amelyek közül egyet, az 1935-ös választásokhoz kapcsolódót példaként érdemes részletesebben is megvizsgálni.

Az 1930-as fővárosi törvény rendelkezése szerint: „A törvényhatósági választók névjegyzékét hat évenként, a választás évében március hó 31-ig, a székesfővárosi statisztikai hivatal útján, a polgármester állítja össze.”<sup>44</sup> Az új névjegyzék elkészítését 1930-ban, a törvény hatályba lépése után el is kezdték, és az év végi választást már az alapján tartották meg. A választást követően, a felszólalások nyomán a közigazgatási bíróság elé került ügyek lezárulásával, a névjegyzéket még kis mértékben kiigazították. A következő összeírásra csak 1936-ban került sor (lásd 4. táblázat).<sup>45</sup>

<sup>40</sup> HUBAI László: Választók és választói jog Magyarországon. I. m. 108.

<sup>41</sup> Ennek hátterében állhatott például a kerületek eltérő társadalmi összetétele vagy a névjegyzékek tendenciózus összeállítása is. Az eltérő mértékű csökkenés pontos okainak feltárásához további kutatások szükségesek.

<sup>42</sup> „Az összlakossághoz viszonyított arány 29,4%-ról 33,7%-ra nőtt.” (HUBAI László: *Magyarország XX. századi választási atlasza*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001. I. k. 57.)

<sup>43</sup> Az 1931-es országgyűlési választásokon a jogosultak száma 328 125, míg az 1935-ösön: 323 227 fő. (*Budapest Statisztikai Évkönyve*, 1931. 125., illetve 1936. 155.)

<sup>44</sup> 1930. évi XVIII. tc. 15. § (2).

<sup>45</sup> A 4. táblázat adatainak forrása: *Budapest Statisztikai Évkönyve*, 1931. 124. és 1937. 206.; illetve A Fővárosi Statisztikai Hivatal jelentése új választási névjegyzék összeállításáról 1936. március 30. In: *Források Budapest történetéhez*. III. k. 1919–1945. Szerk.: SZEKERES József. BFL, Budapest, 1972. 403–405. Utóbbi említi az „1931. évi törvényhatósági választói névjegyzék” adatát, amely nyilvánvalóan az 1930-as összeírás alapján készült.

4. táblázat. A törvényhatósági választójogosultak számának alakulása a névjegyzékekben 1930–1936 között

Az összeállított/felhasznált névjegyzékek az	A választójogosultak száma
1930. évi választáson	292 580
1930. évi összeírás alapján (1931. évi)	292 946
1935. évi választáson	292 946
1936. évi összeírás alapján	320 884

A táblázat magyarázatot ad a fent jelzett problémára. A választójogosultak száma ezek szerint Budapesten is nőtt (1930 és 1936 között közel 10 százalékkal), azonban az 1935-ös törvényhatósági választás előtt nem hogy új névjegyzék nem készült, de még a régi részleges kijavítását sem végeztek el,<sup>46</sup> hiszen az 1930/1931-es és az 1935-ös adat pontosan megegyezik!<sup>47</sup> Az 1934-es törvény szerint az esetleges előrehozott választásokat „a legutolsó érvényes törvényhatósági választói névjegyzék alapján” kell megtartani, amit a választásokat előkészítő polgármesteri hirdetmény is megerősített.<sup>48</sup> Azt, hogy ez a megfogalmazás az 1930-as névjegyzék egy az egyben való, korrekció nélküli felhasználását jelentette, közvetlenül és teljes körűen csak az 1930-as és az 1935-ös törvényhatósági névjegyzék összevetésével lehetne igazolni, de ezekből csak az előbbi maradt fenn.<sup>49</sup> 1935-re azonban van másodlagos forrásunk: a választási panaszok ügyében hozott igazoló választmányi határozatokban – speciális okok miatt – hivatkoznak az akkor használt névjegyzék néhány konkrét adatára.<sup>50</sup> E szűk körű, de véletlenszerűen „kiválasztott” mintának és a megfelelő 1930-as adatoknak az összehasonlítása azt mutatja, hogy a két névjegyzék ugyanaz volt.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> A korabeli lapok információira támaszkodva L. Nagy Zsuzsa arról ír, hogy 1935-ben a liberális ellenzék erre vonatkozó követelését a kormány elutasította. (L. NAGY Zsuzsa: *A budapesti liberális ellenzék 1919–1944*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972. 126.)

<sup>47</sup> Az 1930/1931-es végleges névjegyzéknek csak az összesített adata van meg, de az attól csak kis mértékben eltérő 1930-as választás esetében ismerjük a 14 kerület részadatait is. Ezek és az 1935-ös kerületi adatok között az eltérés minimális.

<sup>48</sup> 1934. évi XII. tc. 28. §. (2).; Polgármesteri hirdetmény. *Fővárosi Közlöny*, 1935. április 30. 835–836.

<sup>49</sup> A Budapest Székesfőváros törvényhatósági választók 1930. évi végleges névjegyzéke. Országos Széchényi Könyvtár 18 037/választókerület/szavazókör.

<sup>50</sup> *Fővárosi Közlöny*, 1935. szeptember 24. X. Melléklet (Az MSZDP XII. kerületi választások elleni felszólalásáról szóló határozat). Az adatok az I., XI. és XII. kerületi névjegyzékre vonatkoznak.

<sup>51</sup> Az 1935-ös igazolóválasztmányi határozatokban megadták, hogy az adott választók melyik választókerület, hányas szavazókörének névjegyzékében, milyen sorszámon szerepelnek. 30 választóból 28 pontosan ott

1935-ben a (részleges) kiigazítás hiányát további, közvetett adatok is alátámasztják. A törvényi rendelkezés csak hat hetet hagyott arra, hogy a törvényhatósági bizottság idő előtti feloszlata (1935. április 25.) után az új választásokat megtartsák (1935. június 2–3.), miközben a választók szavazójegyeit már május közepén ki kellett küldeni.<sup>52</sup> Azaz a választások előkészítésére igen rövid volt az idő, főleg a névjegyzék készítésének, javításának egyébként igen hosszadalmas munkájához képest. A polgármester az ügyosztályok tevékenységéről szóló havi jelentéseiben nem is számol be ilyen kiigazítási munkáról, az 1936. évre készülő névjegyzék összeállításáról viszont igen. Hasonlóképpen csak az utóbbi munkához kérték a leendő választók közreműködését, a főváros hivatalos hirdetőmentői útján. Végül a városi ellenzéki képviselők többször szóvá tették, hogy a régi, már elavult és használhatatlan névjegyzékek kiigazítása – és az ezzel szorosan összefüggő ajánlási rendszer reformja – nélkül nem lenne szabad a közgyűlést feloszlítani és új választásokat tartani.<sup>53</sup>

Mindennek súlyos következményeit így összegezte Bechtler Péter szociáldemokrata képviselő a fővárosi közgyűlésen: „A kormány a fővárosi választással nem várta meg az új névjegyzék összeállításának évét, és az 1930-ban készült névjegyzékkel rendelte el a választást. Elévült névjegyzékkel nem lehet komoly választást csinálni. Ezrei a felvetteknek meghaltak, és tízezrek elköltöztek a fővárosból. Viszont tízezrei a budapesti lakóknak, akik elérték az életkort és a 6 évi helybenlakást, nem szavazhatnak a választás alkalmával, mivel a névjegyzéket nem állították újra össze.” Majd a kritikát azzal folytatta, hogy a fővárossal szemben, még a „legutolsó faluban” is össze kell állítani a községi választások előtt az aktuális névjegyzéket, mert az alkotmányos élet alapja, hogy a választók a választójogukkal élhessenek, és ehhez mindenkor megfelelő névjegyzék álljon rendelkezésre.<sup>54</sup>

A rendkívüli szabályozás tehát közvetetten, de jelentősen módosította erre a választásra a cenzusokat: általánosan a férfiaknál 29, a nőknél 35 éves életkor és 11 évi fővárosi helybenlakás volt a ki nem mondott feltétele a választási törvény szerint egyébként meglévő választójog gyakorlásának.<sup>55</sup> A névjegyzékben szereplő halottak mellett – az ellenzéki kép-

található az 1930-as névjegyzékekben is, míg egy esetben a sorszám, egy esetben pedig valószínűleg a név nem egyezik. E kettő azonban inkább az igazolóválasztmányi határozat hibája (például elírás) lehet.

<sup>52</sup> *Fővárosi Közlöny*, 1935. május 24. 964.

<sup>53</sup> A polgármesteri jelentésekről: A közigazgatási bizottság ülései. Uo. 1935. április 30. 806–824. és május 24. 909–942. Az ellenzéki kritikák ugyanott, illetve a törvényhatósági bizottság közgyűlésén. Uo. 1935. április 26. 728–731.

<sup>54</sup> Uo. 1935. december 31. 2063.

viselő által nem említett – „különlegesség” volt az időközben Budapesten belül más helyre költözők ügye. Ők nehezebben tudták gyakorolni a választójogukat, mert a régi, 1930-as lakcímközhöz tartozó szavazóköriben kellett szavazniuk.<sup>56</sup> Ráadásul az igazoló választmány a szavazójegyeket többnyire a névjegyzékben szereplő régi címekre próbálta meg (sikertelenül) kézbesíteni. Így a pártok ajánlásgyűjtése szintén nehezebbé vált, mert ahhoz szükség volt a támogatók szavazójegyének szelvényére is.

Az eddig leírtak két új problémakört érzékeltetnek. Egyrészt hasonló kérdések felvethetők az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzékével kapcsolatban is, amelyeket ugyanígy érdemes lenne alaposabban megvizsgálni. Másrészt az 1935-ös budapesti törvényhatósági választások értékelése valószínűleg módosításra szorul. A választók hivatalos száma (halottakkal stb.) és az ebből számított részvételi arány biztosan félrevezető,<sup>57</sup> ezért ezekből az adatokból következtetéseket levonni – például a lakosság körében 1930-hoz képest a városházi politika iránti érdeklődés csökkenésére<sup>58</sup> – nem lehet. A pártok és irányzatok választási eredményeinek bemutatásánál – főleg a korábbi választásokkal való összehasonlításánál – a fenti körülményeket, a különleges „szabályozás” sokrétű következményeit az eddigénél jobban figyelembe kell venni.

## A szavazatok mandátumértékének egyenlőtlenségei

### 1. A választókerületek egyenlőtlen beosztása

A választókerületeket – és listás szavazás esetén a hozzájuk rendelt mandátumszámokat – mindenkor politikai döntéssel határozzák meg. Ez a nem demokratikus rendszerekben lehetőséget biztosít az uralmon lévő politikai elitnek a számára kedvező beosztás kialakítására. Így történt ez Budapesten a két világháború közötti törvényhatósági választások

<sup>55</sup> „Választójogot az gyakorolhat, aki a névjegyzékbe fel van véve.” (1925. évi XXVI. tc. az országgyűlési képviselők választásáról. Ez vonatkozott a törvényhatóságokra is.) Ennek kapcsán a Népszava 1935. június 5-i cikke „öt új korosztály jogainak kismémmzéséről” írt. (In: *Források Budapest történetéhez*. I. m. 382.)

<sup>56</sup> Polgármesteri hirdetmény. *Fővárosi Közlöny*, 1935. április 30. 835–836. – Arra való tekintettel, hogy „a választói névjegyzékek összeállítása óta lefolyt négy és fél év alatt a választóknak lényegesen nagy része megváltoztatta lakását”, lehetőséget biztosítottak az 1930-as névjegyzékek újbóli megtekintésére. A választópolgárok a kerületi elöljárók hivatalaiban hétköznap 9 és 14 óra között (!) érdeklődhettek, hogy ténylegesen melyik szavazóköribe vannak felvéve.

<sup>57</sup> A fővárosi igazolóválasztmány elnöke a névjegyzékben szereplő halottak és a Budapestről elköltözők arányát 20 százalékra becsülte. Uo. 1935. május 24. 920.

<sup>58</sup> *Budapest története*. I. m. V. k. 1980. 343.

esetében is. Bár annak a demokratikus elvnek, hogy minden mandátum megszerzéséhez ugyanannyi szavazatra legyen szükség, általában lehetetlen pontosan érvényt szerezni, de az átlagtól való jelentős és tendenciózus eltérések jól bizonyítják, hogy mely pártok, irányzatok érdekeit szolgálja egy adott választókerületi beosztás.

5. táblázat. Az egy mandátumra jutó választójogosultak számának szélső értékei 1920–1935 között

A választás éve	Az 1 mandátumra jutó választójogosultak száma			Hányadosuk
	átlagban	a legnagyobb választókerületben	a legkisebb választókerületben	
1920	1 936	3 716	658	5,65
1925	1 157	1 910	612	3,12
1930	1 947	3 414	911	3,75
1935	2 713	4 555	1 301	3,50

Az 5. táblázat az 1920-as kiugró adat mellett a másik három választás esetében is egyértelműen aránytalan választókerületi mandátumeloszlást mutat. Ráadásul az átlagtól való pozitív és negatív eltérések tendenciózusak és – a választásról választásra változó kerületi beosztások ellenére – időben is stabilak. Azokban a kerületekben, amelyekben a jobboldali pártok jó eredményt értek el, legtöbbször kevesebb választójogosult jut egy mandátumra, és fordítva: ahol a liberális és baloldali pártok szerepeltek jól, ott inkább több.

1920-ban Budapesten a törvényhatósági választásokra júliusban, fél évvel a nemzetgyűlési választások után került sor. A törvényhatósági választókerületek a fővárosi közigazgatási kerületek lettek, a választójogosultság kritériumai viszont ugyanazok maradtak. Így a kerületekhez tartozó mandátumszámok megállapításakor rendelkezésre álltak már az adatok az odatartozó választójogosultak számáról is, azaz lehetőség lett volna a kerületek között meglévő igen jelentős számbeli eltérések érvényesítésére a mandátumok esetében. A törvényhatósági választásra vonatkozó külön törvény tervezete ezt még valamennyire figyelembe vette, bár alapjában már az is az akkori jobboldalnak kedvezett.<sup>59</sup> Az

<sup>59</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1920–1922.* I. k. 206–212. (A 32. sz. törvényjavaslat). – A legnagyobb és a legkisebb kerület közötti hányados a javaslat mandátumelosztása alapján 2,82 lett volna.

1920. évi IX. törvény végleges változata azonban az eltéréseket teljesen figyelmen kívül hagyta, és minden kerületben 24–24 képviselő megválasztását írta elő.<sup>60</sup> A nemzetgyűlési vitában a liberális ellenzéki képviselők által számon kért arányossággal, azaz a szavazópolgári jogegyenlőséggel szemben a belügyminiszter a kerületek egyenlőségének „elvére” hivatkozott, amelyet a nagyobb kerületeknek (VI., VII.) adandó több mandátum veszélyeztetne. Ráadásul az ő véleménye szerint „azokat a kerületeket, ahol nagy tömegekben laknak a destruktív elemek, a tiszta matematika elvei alapján megállapított szavazati jogokban részesíteni a legnagyobb veszedelem és legnagyobb könnyelműség volna”.<sup>61</sup> Az egyenlő beosztás tehát a nagyobb (VI–VIII.) kerületeknek volt kedvezőtlen, míg a kisebb (II–IV. és X.) kerületek választóit preferálta. Érdeemes összevetni ebből a szempontból a két szélső értéket, azaz a 16 000 alatti választójogosultat számláló elit Belvárost (IV.) és a közel 90 000-rel rendelkező VII. kerületet, a későbbi Erzsébetvárost, amelyek a szabályozás következtében ugyanannyi képviselőt küldhettek a törvényhatósági bizottságba. A januári nemzetgyűlési választásokon az is egyértelműen kiderült, hogy a liberálisok két legerősebb kerülete a VI. és a VII., míg a kormányon lévő keresztény párt akkor a négy legkisebb kerület mindegyikében 50 százalék feletti eredményt ért el.<sup>62</sup>

Az 1925-ös választások előtt az egyik legnagyobb vitát a nemzetgyűlésben a választókerületi beosztás váltotta ki, mert a politikai erők koncepciói e kérdésben jelentősen eltértek egymástól. A keresztény pártok a változtatási törekvések ellen harcoltak, hiszen a közigazgatási kerületek szerinti beosztás, amelyet a korábbi választáson alkalmaztak, számukra egyértelműen kedvező volt. A szociáldemokraták a szavazók jogegyenlőségét, azaz a választójogosultak számához igazodó kerületi mandátumelosztást tekintették fő célnak. Elvi álláspontjuk képviselőletét megkönnyítette, hogy a többi elképzelés mind hátrányosan érintette őket. Kiemelten igaz ez a Bethlen-kormány tervezeteire, amelyek egyik törekvése éppen az 1922-es parlamenti választásokon a fővárosban jelentős sikert elért MSZDP befolyásának visszaszorítása volt. A liberálisok elvileg szintén a minél arányosabb, a választók számának megfelelő beosztást tartották volna megfelelőnek, de a konkrét helyzetben a számukra kedvező kormánypárti javaslatokat támogatták.

<sup>60</sup> 1920. évi IX. tc. 11. §.

<sup>61</sup> *Nemzetgyűlési napló, 1920–1922.* III. k. 137–138.

<sup>62</sup> *Budapest Statisztikai Évkönyve, 1921–1924.* 565. (A 22 nemzetgyűlési választókerület adatainak aggregálása a 10 közigazgatási kerületre.)



Az 1924-es fővárosi törvény nemzetgyűlési tárgyalása ennek következtében érdekes fordulatokat és „szövetségeket” eredményezett. A belügyminiszter eredeti javaslatát, amely egy újfajta beosztást, a még 1914-ben meghatározott 22 választókerületben<sup>63</sup> történő szavazást rögzítette, a közigazgatási bizottságban a kereszténypártiak és a szociáldemokraták alkalmi összefogással leszavazták, és visszatértek a közigazgatási kerületekhez. A kormány előterjesztésére mondott közös „nem” után azonban az egyes kerületeknek jutó mandátumokban már nem sikerült megegyezni, így furcsa módon a bizottság javaslata hiányosan, mandátummegoszlás nélkül került a parlament plénuma elé.<sup>64</sup> A kérdés részletes vitájának<sup>65</sup> kezdetén a kormány némileg módosított javaslatát egyéni képviselői indítvány formájában hozta vissza. Az egységspárti Szabó Zoltán az új beosztást azzal indokolta, hogy a változtatás várhatóan a keresztény pártokat nem fogja érinteni, ellenben az MSZDP-nek hátrányosabb, míg a „polgári erőkhöz” sorolt liberálisoknak és demokratáknak kedvezőbb lesz. A kereszténypártiak ez ellen élesen tiltakoztak; legfőbb problémájuk, ahogy egyik képviselőjük megfogalmazta, a következő volt: „ez a kerületi beosztás [a kormánypárté] senki másnak érdekeit nem szolgálja, mint kizárólag a liberalizmusnak, vagyis a liberalizmust hordozó zsidóságnak érdekeit [...] erőteljesen vannak hangsúlyozva azok a kerületek, amelyek a liberális, talán judeo-demokrata, talán szabadkőműves – és hogy egy szóval fejezzem ki – a zsidó választókat képviselik”.<sup>66</sup> Újra felbukkant az az arányos rendszerben egyébként alaptalan félelem, hogy a nagyobb, „ügynevezett zsidó kerületek” (Lipót-, Teréz- és Erzsébetváros) veszik át a városháza irányítását.<sup>67</sup> Olyan módosítást javasoltak tehát, hogy a közigazgatási kerületek szerint kialakított választókerületeknek a választók számától függetlenül azonos legyen a mandátumszáma. A szociáldemokraták ezzel az igen aránytalan rendszerrel nem érthettek egyet, ezért inkább a kormány 22-es beosztásának arányosabbá tételére tettek kísérletet, sikertelenül. Végül a nemzetgyűlés a kormányzat elképzelését szavazta meg, bár egy kereszténypárti módosítással kiegészítve: a 22 választókerület területét több helyen, néhol jelentős mértékben módosították, hogy azok illeszkedjenek a köz-

<sup>63</sup> 1914. évi XV. tc. és 55 000/1914. B. M. sz. rendelet. Az 1920. évi nemzetgyűlési választáson egyszer már alkalmazták ezt a 22 parlamenti képviselőválasztó kerületi beosztást.

<sup>64</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1922–1926.* XI. k. 209. és 214.

<sup>65</sup> A törvényjavaslat 10. §-nak vitája: *Nemzetgyűlési napló, 1922–1926.* XXVII. k. Athenaeum, Budapest, 1924. 204–206. és 213–232.

<sup>66</sup> Petrovác Gyula felszólalása. Uo. 219.

<sup>67</sup> Csilléry András felszólalása. Uo. 223.

igazgatási kerületek határaihoz. Ennek azért volt jelentősége, mert ezzel együtt a választókerületekhez tartozó mandátumszámokat viszont nem változtatták meg, így módosult az arányosság mértéke is.

A 22 választókerület közötti mandátumelosztás elve a kormánypárt érvelése szerint a társadalmi értéken alapult, s a belső, elit körzeteket részesítette előnyben. Leginkább a 6. és 1. választókerületeket, azaz a Belvárost és a későbbi, 1930 utáni I. közigazgatási kerületnek megfelelő városrészt, de a preferált területek közé tartoztak a VI. és VII. közigazgatási kerület belső részei, Belső-Józsefváros és Lipótváros is. Ezzel szemben arányaiban kevesebb mandátumot kaptak a józsefvárosi külső választókerületek, Külső-Ferencváros, Kőbánya és a VII. közigazgatási kerület külső részei. A választókerületi rendszert Bethlen István nemcsak azért változtatta meg, hogy némi engedményt tegyen a liberálisoknak,<sup>68</sup> hanem valószínűleg azért is, mert az újonnan szerveződő, a Keresztény Községi Párttal is szembenálló fővárosi kormánypártját a preferált kerületekben tartotta esélyesnek jó eredmény elérésére. Az 1925-ös választásokon a szociáldemokrata és a liberális ellenzék közös listákon való indulása és sikere azonban jelentősen módosította az új beosztás hatásait, amely végül így egyik oldal számára sem lett egyértelműen előnyös vagy hátrányos.

1930-ban visszatértek a közigazgatási kerületek szerinti, nyilvánvalóan a jobboldal érdekeit szolgáló beosztáshoz. Az új „törvény az eddigi 10 kerület helyett 14 kerületet tervez, ami – a számítások szerint – a nemzeti alapon álló pártok részére előnyösebb” – hangzott el a már említett 1929-es minisztertanácsi tárgyaláson.<sup>69</sup> A mandátumelosztás vezérlőelve elsősorban újra a kerületi egyenlőség volt: 10 képviselői hely lévén az alap, ennél csak a négy legnagyobb kerület kapott kettővel, illetve négygyel többet.<sup>70</sup> Ez ismét a legkevesebb választójogosulttal rendelkező Belvárost és az új I. kerületet részesítette előnyben, szemben Lipót-, Teréz- és Erzsébetvárossal. Nehéz lenne például nem politikai okkal magyarázni, hogy amíg Erzsébetváros csak 12, addig Józsefváros 14 mandátumot kapott, miközben a két kerületben a választók száma szinte megegyezik.<sup>71</sup> Meg kell azonban azt is említeni, hogy az „egyenlősítő” beosztás miatt a harmadik legjobban preferált kerület a XIII. (a később-

<sup>68</sup> Bethlen 1924–1925-ös fővárosi politikájáról, a liberálisokkal való taktikázásáról részletesen: *L. Nagy Zsuzsa*: i. m. 63–70.

<sup>69</sup> „Kelet-Párizsától” a „bűnös városig”. I. m. 327.

<sup>70</sup> 1930. évi XVIII. tc. 16. §.

<sup>71</sup> 1930-ban Erzsébetvárosban 40 963, Józsefvárosban 41 132 fő. *Budapest Statisztikai Évkönyve, 1931.* 125.

bi Angyalföld) lett, ahol az MSZDP messze a legerősebb párt volt.<sup>72</sup> 1935-re a választókerületek és a mandátumelosztás elvei már nem változtak, mindössze a választott képviselők számát csökkentették egységesen három-három, összesen 42 fővel.<sup>73</sup>

## 2. A mandátumkiosztási rendszer hatása

A Horthy-korszak budapesti törvényhatósági választásai pártlajstromos, úgynevezett arányos választási rendszerben zajlottak. Ez mind a korábban használatos, mind például az 1920-as nemzetgyűlési választások egyéni, többségi szisztémáihoz képest újításnak számított. A dualizmus idején a fővárosban, ha szabályozatlanul és nem hivatalosan is, de gyakorlatilag már listásnak tekinthető választások voltak, viszont a többségi elv miatt csak a „győztes” listáról lehetett mandátumot szerezni.<sup>74</sup> Az 1920. júliusi választás fő újdonsága tehát az arányosság meghonosítása, azaz – ahogy a törvényjavaslat tárgyalásakor megfogalmazták – a közvélemény hű leképezése, a kisebbség képviselőinek biztosítása volt. A keresztény párti képviselők igazságos és demokratikus vívmányként és saját nagyvonalúságuk bizonyítékaként<sup>75</sup> állították be ezt a változtatást, amely a korábbi törvényhatósági választásokra jellemző előzetes „pártpaktumokat”, „elvtelen alkudozásokat” is megszünteti.<sup>76</sup> (Ezek azonban 1920-ban mégsem tűntek el, egyes kerületekben éppen a keresztény pártok indítottak közös lajstromokat fő „ellenfeleikkel”, a demokrata erőkkal. Az arányos rendszernek köszönhetően azonban az ilyen közös indulások nem jártak teljes sikerrel, miután a „paktumok” ellen fellépő más keresztény és liberális listák jelentős számú mandátumot szereztek.) A nemzetgyűlési vitában az ellenzéki képviselők általánosságban üdvözölték a reformot, ugyanakkor hiányolták az új rendszer pontos leírását, bemutatását, és kritizálták a szabályozásban található ellentmondásokat.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> 1930-ban a szavazatok 48,23 százalékát szerezte meg. MÓNUS Illés: Az 1930. évi budapesti törvényhatósági választások statisztikája. Különlenyomat a *Szocializmus* 1931. évi 1. számából, 6–7.

<sup>73</sup> 1934. évi XII. tc. 2. § (3).

<sup>74</sup> BREINICH Gábor: A főváros képviselői szerve: A törvényhatósági bizottság. In: *Összeállítás a budapesti közigazgatási önkormányzat múltjából*. Szerk.: LÓRINCZ Lajos. Budapest, 1990. 42.

<sup>75</sup> Azon az alapon, hogy egy többségi rendszerű választáson szinte csak az akkor legerősebb nemzeti-keresztény irányzat képviselői szereznének bizottsági tagságot.

<sup>76</sup> *Nemzetgyűlési irományai, 1920–1922*. I. k. 352.; *Nemzetgyűlési napló, 1920–1922*. III. k. 6.

<sup>77</sup> Bródy Ernő, Bárczy István felszólalásai az általános és Rassay Károlyé a részletes vitában. *Nemzetgyűlési napló, 1920–1922*. III. k. 15–16., 70., és 196–197.

A pártok szavazat- és mandátumarányának teljes egyezése azonban még a tisztán arányos rendszerekben sem biztosítható, illetve leginkább akkor érvényesül, ha az adott terület (az egész ország, az egész város) egy választókerületet alkot.<sup>78</sup> A választókerületi beosztás léte és aránytalansága ezért az egyik tényező, amely akár véletlenszerűen, akár mint fentebb láttuk, tudatosan valamelyik pártnak, irányzatnak kedvezőbb mandátumeloszlást eredményez. A másik eltérítő hatás a (töredék)mandátumok kiosztásakor jelentkezik: a különböző módszerek alkalmazása más-más végeredményhez vezet, ami egy-egy választókerület esetén ugyan minimális, de összeadódva jelentősebb eltéréseket is okozhat. 1920-ban a nagy pártoknak kedvezőbb, úgynevezett d’Hont-féle legnagyobb átlag módszerével állapították meg az eredményt,<sup>79</sup> ami akkor a többséget szerző keresztény pártoknak volt előnyös. Az 1925-ös választások előtt azonban a kormány változtatott a szabályozáson, s az új törvény végrehajtási rendelete a korábbival szemben a relatíve kisebb pártokat preferáló úgynevezett legnagyobb maradék elvét rögzítette.<sup>80</sup> Az áttérés célja valószínűleg az volt, hogy ezzel is segítsék az újonnan szerveződő, győzelemre reálisan nem számítható fővárosi kormánypártot, hiszen az 1922-es nemzetgyűlési választásokon a fővárosi lajstromos kerületekben az MSZDP bizonyult a legerősebbnek, és a Bethlennel szembekerülő Wolff-párt (KKP) jó szereplésére is számítani lehetett. A változtatás ebből a szempontból eredményes lett: csak ennek az új módszernek köszönhetően a kormánypárt hárommal több, míg az egyesült liberális-szociáldemokrata ellenzék négygel, a KKP kettővel kevesebb mandátumot szerzett.<sup>81</sup> Ugyanígy meg lehet vizsgálni az 1930. decemberi választásokat, amikor az érvényben hagyott legnagyobb maradék elve alapján a 150 mandátumból a szociáldemokrata párt 37-et kapott. Az összehasonlítás kedvéért itt is elvégeztem a kiosztást a d’Hont-féle módszerrel: eszerint 43, azaz 6-tal több képviselői hely jutott (volna) az MSZDP-nek.<sup>82</sup> A legnagyobb átlag elvét csak az 1939-es országgyűlési

<sup>78</sup> A „legtökéletesebb” választási rendszer érdekében ezt is felvetette lehetőségként Bárczy 1920-ban. (Uo. 70.)

<sup>79</sup> 37 488/1920. B. M. sz. rendelet 45. §.

<sup>80</sup> 7600/1920. B. M. sz. rendelet 57–58. §. A kétféle mandátumkiosztási módszert röviden bemutatja HUBAI László: *Választók és választói jog Magyarországon*. I. m. 114.; Bővebben: MÉSZÁROS József–SZAKADÁT István: *Választási eljárások, választási rendszerek*. BME Szociológia Tanszék, 1993.

<sup>81</sup> Az új szabály a választásokon induló két kisebb centrupártot is segítette kettő, illetve egy plusz mandátummal.

<sup>82</sup> A változás egyébként összesen nyolc mandátumot érintett, azaz az összes választott hely több mint öt százalékát. Érdekes módon a majdnem pontosan ugyanakkora szavazatarányt elérő fővárosi keresztény párt csak két szavazattal kapott volna többet a számára is kedvezőbb, korábbi számítási mód szerint.

választásokon alkalmazták újra, amikor a megyei lajstromos szavazás megjelenése, illetve a szélsőjobboldali pártok megerősödése és a pártpreferenciák átalakulása miatt már ez volt előnyösebb a kormánypártnak.<sup>83</sup> Ezek a változások azonban a fővárosi törvényhatóság életében, 1935 utáni választások hiányában, már nem jelentkeztek.

A választókerületi beosztás aránytalansága, illetve kisebb mértékben a mandátumkiosztási rendszer miatt tehát a pártoknak a törvényhatósági választásokon elért szavazat- és mandátumarányai nem voltak azonosak. Részletesen mutatja ezt a 6. táblázat.<sup>84</sup>

Jól látható, hogy az 1925-ös választás megfelelt az arányosság elvének, mivel a különbségek egy százalékon belül maradtak. Ez a fentebb már bemutatott, eltérő választókerületi beosztásnak és az ellenzéki közös listán való indulásának volt köszönhető. Előbbi megváltoztatásával az aránytalanság is megjelent és érvényesült mind 1930-ban, mind 1935-ben. A Wolff Károly vezette KKP – és kisebb mértékben az aktuális fővárosi kormánypárt – szavazatarányánál nagyobb mértékben kapott a bizottságban választott képviselő helyeket, míg a szociáldemokrata és liberális ellenzék mandátumaránya elmaradt társadalmi támogatottságától. Másképpen megfogalmazva az utóbbi pártoknak egy mandátumért átlagosan jóval több szavazattal kellett „fizetniük”, ahogy az a 7. táblázatból kiolvasható.

## Az indulók számának korlátozása: az ajánlási rendszer

A Horthy-korszak fővárosi törvényhatósági választásain is alkalmazták a pártok „előszűrését”, azaz a listaállításhoz megadott számú szavazópolgár támogató aláírására volt szükség. Ez a szám mindvégig választókerületenként 1000 ajánlás maradt, figyelemreméltó stabilitást mutatva ezzel a választásról választásra változó egyéb szabályokhoz képest. Az ajánlási küszöb nominális meghatározása azt eredményezte, hogy mind területileg, az egyes választókerületek között, mind időben, az egyes választások között jelentős eltérések voltak abban a tekintetben, hogy a megkövetelt 1000 fő a választásra, azaz ajánlásra is jogosultak hány százalékát jelentette. A választások közötti különbségeket ebből a

<sup>83</sup> HUBAI László: *Választók és választói jog Magyarországon*. I. m. 114.

<sup>84</sup> Az 1920-as választás esetében a (táblázathoz is) szükséges adatok nem állnak teljes körűen rendelkezésre. Az áttekinthetőség érdekében a kisebb, csak néhány választókerületben induló pártok nem szerepelnek. – Az 1935-ös adatok kapcsán emlékeztetnék a névjegyzékről korábban írottakra.

6. táblázat. A választásokon szerzett szavazat- és mandátumarány közötti különbségek az egyes pártok esetében 1925–1935 között

A választásokon induló főbb pártok, szövetségek	1925				1930				1935			
	Arányok (%)		Különbség (%pont)	Arányok (%)	Arányok (%)		Különbség (%pont)	Arányok (%)		Különbség (%pont)		
	szav.	mand.			szav.	mand.		szav.	mand.	szav.	mand.	
Keresztény Községi Párt	36,65	36,40	-0,25	27,39	30,67	3,28	27,12	30,56	3,43			
KPP/EP/NEP (kormánypártok)	8,73	9,20	0,47	12,44	14,00	1,56	25,49	26,85	1,36			
Keresztény Ellenzék							6,79	6,67	-0,12			
Demokrata Blokk	52,08	51,20	-0,88									
MSZDP							27,40	24,67	-2,74			
Nemzeti Szabadelvű Párt	1,95	2,40	0,45	11,03	9,33	-1,69						
Nemzeti Demokrata Párt				10,50	10,67	0,17						
Egyesült Polgári Ellenzék							19,58	16,67	-2,92			

7. táblázat. Az egy mandátumra eső átlagos szavazatszám az egyes pártok esetében 1925–1935 között

A választásokon induló főbb pártok, szövetségek	1925				1930				1935			
	Összes (N)		szav./mand.		Összes (N)		szav./mand.		Összes (N)		szav./mand.	
	szav.	mand.	szav.	mand.	szav.	mand.	szav.	mand.	szav.	mand.	szav.	mand.
Keresztény Községi Párt	80 616	91	886		72 604	46	1578		59 201	33	1794	
KPP/EP/NEP (kormánypártok)	19 198	23	835		32 964	21	1570		55 639	29	1919	
Keresztény Ellenzék					17 993	10	1799		5 955	4	1489	
Demokrata Blokk	114 551	128	895									
MSZDP					72 637	37	1963		48 600	21	2314	
Nemzeti Szabadelvű Párt	4 290	6	715		29 232	14	2088					
Nemzeti Demokrata Párt					27 826	16	1739					
Egyesült Polgári Ellenzék									42 741	18	2375	
Átlag (összesen)	219 972	250	880		265 071	150	1767		218 262	108	2021	

szempontból tovább növelte a választókerületeknek a korábban már bemutatott változása is. A 8. táblázat azt mutatja be, hogy az egyes választásokon a pártoknak a listaállításhoz átlagosan a választójogosultak hány százalékának ajánlását kellett megszerezniük.

8. táblázat. Az ajánlási küszöbnek a választójogosultak számához viszonyított aránya (a választókerületi értékek egész Budapestre vonatkozó átlaga) 1920–1935 között

A választás éve	Az ajánlási küszöbök budapesti átlaga (%)	A választókerületi küszöbök szélső értékei	
		legmagasabb %	legalacsonyabb %
1920	2,96	6,33	1,12
1925	7,91	11,14	5,24
1930	5,91	10,98	2,43
1935	5,88	10,98	2,43

Az ajánlási küszöbök tehát – a parlamenti választásokhoz hasonlóan<sup>85</sup> – 1920-ban voltak a legalacsonyabbak: átlagosan a jogosultak három százalékának támogatásával lehetett akkor listát állítani. A következő választásokon, 1925-ben ez a határ jelentősen megemelkedett, majdnem elérte a nyolc százalékot. Az 1930-as és az 1935-ös adatok (közel hat százalék) lényegében megegyeznek, mert a választókerületi beosztás nem, a választójogosultak száma pedig csak elhanyagolható mértékben változott, összefüggésben a választói névjegyzék fent jelzett problémáival, ami miatt 1935-ben az ajánlások összegyűjtése lényegesen nehezebbé vált.

Jól látható, hogy az egyes választókerületek között az ajánlási küszöbök tekintetében is nagy különbségek voltak. Arányaiban a legtöbb támogató aláírást értelemszerűen a kisebb kerületekben kellett összegyűjteni, ahol a választójogosultak száma alacsony volt. Az indulni kívánó pártoknak ezért a Belvárosban (IV. kerület) volt a legnehezebb dolguk,<sup>86</sup> 1925-től ott a választópolgárok több mint 10 százalékának ajánlását

<sup>85</sup> A parlamenti választások esetében az 1920-as alacsony (500 fő) küszöböt 1922-ben emelték fel a választójogosultak 10 százalékára (de maximum 1000 ajánlásra). HUBAI László: *Választók és választói jog Magyarországon*. I. m. 116.

<sup>86</sup> Három esetben e kerületé volt a legmagasabb érték, míg 1925-ben „megelőzte” az 1. választókerületet: az I. közigazgatási kerületnek a központi, belső része.



meg kellett szerezniük. Hasonló volt a helyzet 1930-ban a leszűkült I. kerületben (Vár, Tabán, Krisztinaváros). E két kerületben háromnál több lajstrom soha nem is versengett a választásokon, pedig 1930-ban Budapesten a választókerületeknek legalább a felében összesen hét párt indult el. Az alig több mint 9 000 választóval bíró Belvárosban és I. kerületben azonban hét párt indulásához – a minimum fölötti tartalékokat is beleszámítva – minden jogosult ajánlására szükség lett volna.<sup>87</sup> Ezzel szemben például Erzsébetvárosban (VII.) és Józsefvárosban (VII-I.) jóval könnyebbek voltak az indulási feltételek, ahol már a választók két-három százalékának támogatásával lajstromot lehetett állítani.

1925-től a magas ajánlási küszöbök egyértelműen az induló pártok számának korlátozását szolgálták. 1920-ban az arányaiban alacsonyabb ajánlási határ ellenére a tizből három kerületben (I., IX., X.) egyhangú választás történt, de ez inkább a sajátos politikai helyzet – a keresztény és liberális irányzatokra leszűkülő küzdelem és a szociáldemokraták távolmaradása – folytán következett be. 1925-ben viszont a pártrendszer koncentrálódása bizonyos szempontból „ellensúlyozta” a magas küszöböt: a három fő irányzat (a keresztény párt, a kormánypárti centrum és az ellenzéki liberális-szociáldemokrata szövetség), de csak e három, lényegében minden választókerületben megszerezte az indulás jogát. Az 1930-as választást az éles versengés és sok párt küzdelme jellemezte. Ennek következtében csak a keresztény községi és a megerősödött kormánypárt tudott mindenhol lajstromot állítani, míg az MSZDP-nek ez a Belvárosban, a liberálisoknak pedig (két pártjukat együtt véve) az I. és a XIV. kerületben nem sikerült. A sajátos névjegyzék miatt az ajánlási rendszer korlátozó jellege legerősebben 1935-ben érvényesült. A két említett jobboldali erőnek természetesen ez akkor sem jelent igazi akadályt, ellenben a szociáldemokrata párt a pesti (IV.) és budai elit körzetekben (I., XII.), míg az egyesült liberális ellenzék az I., a XII. és a XII-I. kerületben nem indulhatott. Ennek következtében a pártkínálat több helyen erősen leszűkült, a XII. kerületben csak a két nagy jobboldali erő között lehetett választani, amit viszont a szavazók egy jelentős része, majdnem 15 százaléka érvénytelen voksával elutasított. A kisebb, de mandátumszerzésre elvileg esélyes pártok számára még kedvezőtlenebbek voltak a listaállítási küszöbök. 1925-ben 22 választókerületből 13-ban volt több az induláshoz szükséges 1000 ajánlás, mint az egy man-

<sup>87</sup> A túl magas ajánlási számok elleni tiltakozásul ezt a példát hozta fel a szociáldemokrata Peyer Károly a fővárosi közgyűlésen. (*Fővárosi Közlöny*, 1930. december 12. 2238.)

dátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám: a már említett két legkisebb kerületben már 500 szavazat után járt egy mandátum. A választott képviselők számának csökkenésével ez az érték megemelkedett, de 1930-ban és 1935-ben az I. és a IV. kerületben továbbra is 1000-nél kevesebb szavazat kellett a mandátumszerzéshez.

Mindezek fényében nem véletlen, hogy a választások lebonyolításának egyik legtöbbit vitatott eleme az ajánlási rendszer volt. Ennek szabályait 1925-ben pontosították, és egyben megszigorították: az ajánlóívekre a saját kezű aláírás mellé az ajánló hivatalos szavazójegyének külön erre szolgáló szelvényét (az úgynevezett bolettát) is csatolni kellett.<sup>88</sup> Az ellenzék főleg a bolettavásárlást, a szelvényekkel való üzletelést, illetve a szavazójegyek postázását kritizálta, ugyanis ennek késleltetésével az ajánlások összegyűjtésére szolgáló időt rövidíteni lehetett.<sup>89</sup> Az 1935-ös választások névjegyzékproblémája értelemszerűen az ajánlásokra is erőteljesen hatott, ami további ellenzéki tiltakozásokat váltott ki. Már az 1934-es törvénymódosítás országgyűlési vitájában szóvá tette Blücher József szociáldemokrata képviselő: a nagyarányú költözések miatt nem tudnak majd kézbesíteni sok szavazójegyet, s azok a kerületi eljárásságokra kerülve szerinte visszaélésekre adhatnak lehetőséget.<sup>90</sup> 1935 tavaszán, az országgyűlési választások után a probléma újból napirendre került mind a fővárosi jobboldali vezetés és a liberális ellenzék tárgyalásain, mind a még rendelkezésre álló nyilvános fórumokon, ámde a névjegyzék és a bolettarendszer a tiltakozások és a kiigazításról szóló ígéretek ellenére változatlan maradt.<sup>91</sup> Az ismeretlen lakóhelyű, így nem elérhető választópolgárok létezését, ha jelentős számukat nem is, a lebonyolításért felelős fővárosi tisztviselők elismerték, és a rendelkezésre álló idő rövidségével védekeztek.<sup>92</sup> Az előrehozott törvényhatósági választást ugyanis a központi hatalom és a kor-

<sup>88</sup> 1924. évi XXVI. tc. 10. §. (4). – A belügyminiszter eredeti javaslata még szigorúbb volt: az ajánlóíveket csak az arra kitűzött időben és helyen, a hatóság megbízottja előtt lehetett volna személyesen aláírni. (*Nemzetgyűlési irományai, 1920–1922. VIII. k. 182.*)

<sup>89</sup> *Fővárosi Közlöny*, 1930. december 12. 2238. – Az ellenzéki vád szerint az igazolványok postázását többek között az Egységes Párt titkára felügyelte, így a kézbesítési sorrend a választók pártállása szerint alakult.

<sup>90</sup> A kézbesíthetetlen szavazójegyek számát százezres nagyságrendűnek jósolta. (*Országgyűlési Képviselőházának naplója, 1931–1935. XX. k. Athenaeum, Budapest, 1934. 38. és 507–508.*)

<sup>91</sup> L. Nagy Zsuzsa: i. m. 126.; A közigazgatási bizottság ülései. *Fővárosi Közlöny*, 1935. április 30. 812–820. és május 24. 915–933.; A törvényhatósági bizottság rendkívüli közgyűlése. Uo. április 26. 728–731.

<sup>92</sup> Az ellenzék 58 000 adatával szemben 20 000 körülire becsülték az ilyen választók számát. A választást követően az ellenzéki képviselők 72 000 kézbesíthetetlen bolettáról beszéltek. (Uo. 1935. május 24. 923–924., illetve június 28. 1051.)

mánypárt érdekeit szolgáló rövid határidők jellemezték, az ajánlások összegyűjtésére például alig tíz nap állt rendelkezésre: a szavazóigazolványokat május 13–18. között kézbesítették, a pártoknak az ajánlási íveket pedig május 26-ig kellett benyújtaniuk.<sup>93</sup> Az ajánlásokkal kapcsolatos anomáliákat a választást követő panaszok is jól mutatják. Összesen tizenegy felszólamlást adtak be visszautasított ajánlások miatt, a legtöbbet a XII. kerületben (három párt), illetve a Keresztény Ellenzék (Friedrich-párt) részéről (négy kerületben). Az ellenzéki panaszok többsége arra vonatkozott, hogy az ajánlások száma a kívánt mértéket jóval meghaladja, és az írásszakértőket és detektíveket alkalmazó választási bizottságok tevékenysége szerintük jogellenes; míg a panaszokat elutasító fővárosi igazolványválasztmány a sok kifogásolható aláírásra, az írásszakértők révén igazolni vélt magyarányú hamisításokra hivatkozott.<sup>94</sup>

A magas ajánlási küszöbök a választópolgárok nagyfokú mozgósítását követelték meg a pártoktól, már a tényleges szavazás előtt. Kiugró volt ebből a szempontból az 1930-as választási küzdelem, amikor a III., a XI. és a XII. kerületben a jogosultak minimum 45 százalékának biztosan szerepelnie kellett a különböző ajánlási íveken, miután mindegyik helyen hét-hét párt indult, azaz összesen legalább 7000 ajánlást nyújtottak be. Természetesen az összegyűjtött aláírások száma ennél mindenképpen magasabb volt, így e kerületek 14 000–16 000 választójogosultjának akár jóval több mint fele támogathatta valamelyik lista indulását. Az erről a választásokról készült szociáldemokrata elemzés szerint pedig Budapesten összesen 200 000 feletti ajánlást nyújtottak be, ami a választók több mint kétharmadát jelenti!<sup>95</sup> Az indulók pártok számának korlátozásán kívül így az ajánlási rendszer alkalmas volt az ellenzéki szavazók azonosítására, azaz egyfajta részleges „nyílt” szavazás alkalmazására is. A hatalom ilyen irányú törekvéseire jó példa a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről 1923 végén a belügyminiszter által benyújtott törvényjavaslat, amely bár korlátozottan, de ténylegesen bevezette volna Budapesten is a nyílt szavazást azzal a rendelkezéssel, hogy „az ajánlóív aláíróit az illető lajstromra leszavazottnak kell tekinteni”.<sup>96</sup> E végül is meghiúsult terv hátterében valószínűleg a kor-

<sup>93</sup> Az igazolványválasztmány hirdetményei. Uo. 1935. május 24. 964.

<sup>94</sup> Uo. 1935. szeptember 24. 1479. és a mellékletek (I–XIII.).

<sup>95</sup> Mónus Illés: i. m. 1. – Többek között ezzel támasztja alá a szerző azt a megállapítását, hogy „... minden magyar választásnál a választók egy nagy része már az ajánlásokkal leszavazottnak tekinthető”.

<sup>96</sup> *Nemzetgyűlés irományai. 1920–1922.* VIII. k. 182.

mány azon törekvése állt, hogy a függő helyzetű választóktól kikényszerített ajánlások az azt követő titkos szavazáson ne „vessenek” el.<sup>97</sup>

\*

A választási törvényekben és rendeletekben rögzített technikák és eszközök együttes eredményeképp a Horthy-korszakban Budapesten is elkerülhetővé vált az ellenzéki hatalomátvétel. A jobboldali szövetség, belső megosztottsága és ellentétei ellenére, szilárdan kézben tudta tartani a városháza irányítását. A választásokhoz azonban mindezekon túl az ellenzéki tiltakozásokból és panaszokból ismert olyan módszerek is hozzátartoztak, amelyek az akkori jogfelfogás szerint is törvénytelennek számítottak: például a névjegyzékekből való tudatos kihagyás, a szabályos ellenzéki ajánlások visszautasítása vagy a megfélemlítéssel szerzett támogató aláírások. Ezek alapos elemzése – hasonlóan a parlamenti és törvényhatósági névjegyzékek összeállításának további vizsgálatához és az egyes választások előzményeinek és eredményeinek áttekintéséhez – még előttünk van.

<sup>97</sup> Az ellenzék adatai szerint a kormánypárti ajánlási íveken általában több szavazópolgár szerepelt, mint ahányan aztán ténylegesen a kormánypárti listára szavaztak. Ezt mint már „túlontúl ismert” dolgot írja le és támasztja alá konkrét példákkal Mónus Illés: i. m. 1.