

Választási bírászkodás és alkotmánybírászkodás

Kortörténeti és historiográfiai műhelytanulmány az 1945 utáni
(nyugat)német fejlődésről – értekezések tükrében

I.

1. A választási bírászkodás legáltalánosabb értelemben a választások érvényességéről való döntés szervezeti, eljárási és anyagi jogi szabályait magában foglaló intézmény, amely egyesíti mind a hivatalból történő mandátumigazolást (*legitimatio*), mind a megtámadott választások elbírálását (*verificatio*), mely utóbbit szokás szorosabb értelemben vett választási bírászkodásnak is nevezni. Ami a választást illeti, ez ebben az összefüggésben nem vonatkozik egy adott testület tisztségviselőinek (pl. a parlamenti elnök, jegyzők stb.) megválasztására – bár elvileg ennek elbírálása sem elképzelhetetlen –, hanem csupán a rendi vagy népképviselői választóközönség tagjai: az aktív választásjogosultsággal bíró személyek által közvetlenül vagy közvetve gyakorolt választásokra terjed ki. Ezek parlamentárisak és municipálisak vagy kommunálisak egyaránt lehetnek. A parlamenti választási bírászkodás a törvényhozói testületekbe – parlament, általános rendi gyűlés, birodalmi gyűlés, tartományi gyűlés, országgyűlés, nemzetgyűlés stb. – való tagválasztásokra, a municipális vagy kommunális választási bírászkodás pedig a települési (városi, mezővárosi, községi stb.) és a középfokú területi (megyei, járási) képviselői testületekbe (közgyűlés, képviselő-testület) való tagválasztásokra vonatkozik. Újabb időben az intézményi vagy szakmai önkormányzati választások terén is találkozni a választási bírászkodással, így pl. a nyugatnémet egyetemi statutumok az egyetemi grémiumok tagjainak választására is kiterjesztették ezt az intézményt.

2. A választási bírászkodás kezdeteit az angol parlament közösségek házának (*Hous of Commons*), azaz az alsóháznak a középkori és koraiújkorai kezdeteihez szokás kapcsolni, ám az újabb kutatások arra vallanak, hogy az intézmény csírájában valamennyi olyan rendi gyűlésben megjelent, melyekben a tagok választás útján kerültek a testületbe, hiszen kisebb-nagyobb szabálytalanságok, összetűzések e választásokkal szükségképpen összefüggettek. A követek megbízólevelének legitimitációja a meghívólevelet ténylegesen kibocsátó kancelláriák, a vitás ügyek kivizsgálása pedig az általuk e célra megbízott bírói személyek hatáskörébe tartozott,

ám ahogyan nőtt a rendi képviselői súly, úgy igyekezett maga is jogot formálni a vitás vagy vitatható mandátumok elbírálására, igazolására. Ez az igény a 16. század végén szinte egyszerre jelentkezett az angol parlament alsóházában és a francia általános rendi gyűlés harmadik rendi kúriájában. Ám míg ez utóbbinak nem lehetett folytatása, hiszen 1614-ben maga az intézmény is megszűnt, az angol parlament alsóháza a 17–18. században lépésről lépésre haladva megszerezte tagjai megbízólevelének elbírálási jogát. Minthogy ez többnyire pártos jellegű döntésekre vezetett, a korrupció megszüntetése és a népképviselői kiterjesztésére vonatkozó 19. századi törvényhozási folyamatban a parlament alsóháza lemondva a szerzett jogáról 1868-ban rendes bíróságra ruházta azt.

3. A francia törvényhozó testületi mandátumigazolás (*vérification des pouvoirs*) kialakulásában aligha játszhatott szerepet a két évszázaddal korábbi törekvés vagy az ekkorra már más irányba fejlődő angol választási bíráskodás példája: az sokkal inkább a harmadik rend forradalmi törekvéseinek eredménye, amely 1789 májusában – júniusában mindhárom rend képviselőinek együttes igazolásával eljárási precedenst kívánt teremteni s teremtett is a rendek közötti válaszfalak ledöntésére, miáltal el is érte, hogy az általános rendi gyűlésként összeült testület hathatós huzavona nyomán alkotmányozó nemzetgyűléssé alakuljon át. Ezután Franciaországban több mint másfél évszázadig fennmaradt a törvényhozó testületek tagjainak ez a saját igazolási rendszere. Föl-fölmerült ugyan az angol példa követésének az igénye, ám e hatáskör csupán az V. köztársaság 1958-i alkotmányával került más alkotmánybírói hatáskörökkel együtt az alkotmánytanácshoz.

4. A forradalmi eredetű francia mandátumigazolásnak a 19. század első felében – 1848-tól nálunk is – kizárólagos befolyása volt az európai kontinensen kialakuló népképviselői alapú törvényhozó testületekre, mely hatás számos államban máig érvényesül, amennyiben mind az általánosan vett képviselői igazolás (*legitimatío*), mind a szorosán vett választási bíráskodás (*verificatio*) az adott törvényhozó testület belső ügye.

A vitás választások érvényessége független bíróság általi elbírálásnak 1868-i angol példáját hazánkban először már az 1874. évi választójogi novella követte, amely elvileg a királyi Kúriára ruházta azt, ám az eljárási és anyagi jogi részletkérdéseket rendező törvény kerek negyedszázadig késett. Ténylegesen csupán az egy paktum eredményeként tető alá hozott 1899: *XV.tc.* juttatta át határozott időre e hatáskört a Kúriának úgy, hogy azért maradjon belőle a Ház 1869 óta működő bíráló bizottságainak is. E megosztott választási bíráskodás (*bifurcatío*) az országgyűlés megszűntéig maradt fenn (1918). Az első nemzetgyűléssel ismét föléledt a bíráló bizottságai által gyakorolt verifikáció (1920). A korszak első választójogi törvénye (1925: *XXVI.tc.*) ezt a Közigazgatási Bíróságra ruházta, mely ezáltal mintegy *alkotmánybírói hatáskört nyert*, melyet 1927-től és 1944-ig gyakorolt. Mivel a Közigazgatási Bíróság eme alkotmánybírói hatásköre – miként végeredményben maga az intézmény is – nem volt beleilleszthető a kialakuló népi demokratikus rendszerbe, azt – az 1939. évi választások óta vele szemben bizalmatlan Független Kisgazdapárt egyetértésével – az 1945: *VIII.tc.* egy külön e célra szervezett fóruma: a választásokon részt vett pártok, valamint a három főbíróság – a Kúria, a Közigazgatási Bíróság és a Népbíróságok Országos Tanácsa – egy-egy tagjából alakult Választási

Bíróságra ruházta. E hatáskör jogilag 1958-ban ismét az országgyűlésé lett, s nála is maradt egészen 1990-ig, anélkül persze, hogy érdemleges gyakorlatot kialakíthatott volna, pedig erre elvileg – különösen az 1985. évi választások nyomán – éppenséggel lett volna alkalma.

A magyar példa a választási bíráskodás utóbbi évszázadának szervezeti fejlődési irányait is jelzi. A 19. századból ismert két lehetséges fő megoldás: a francia (és belga) mintájú saját elbírálás (saját-bíráskodás) és az angol eredetű, rendes bírói hatáskörbe tartozó választási bíráskodás mellett kialakult s egyre nagyobb teret nyert egy *harmadik megoldás*: a sajátos közjogi fórumra való átruházás; akár e célra szervezett választási bíróság, akár más közjogi (alkotmányjogi) hatásköröket is gyakorló állam- vagy alkotmánybíróság hatáskörébe való utalás.

5. Hogy a vitás választások elbírálása más közjogi vitákat is elbíráló alkotmánybíróság hatáskörébe kerüljön, az először Ausztriában merült föl konkrét ügyek kapcsán, amikor is 1880/81-ben az aktív választójogot elbíráló birodalmi bíróság és a vitatott választásokról döntő birodalmi tanácsi képviselőház egyazon ügyben ellentétes ítéleteket hozott az aktív választójog és a megejtett választás ügyében. Georg Jellinek, a jeles, akkor még a bécsi egyetemen tanító közjogász már címével is programadó kis munkája, (*Ein Verfassungsgesichtshof für Österreich*, Wien, 1885) még évtizedeken át csupán szakirodalmi véleménynyilvánítás maradt, ám mikor a történelmi lehetőség úgy hozta, 1920-ban Német-Ausztria alkotmányába fölvetett alkotmánybíróságban (*Verfassungsgesichtshof*) mégis csak testet öltött. E fórum hatáskörébe – az Anschluss éveit nem számítva – azóta is beletartozik a választási bíráskodás, pontosabban minden törvényhozási és kommunális népképviselői szerv s a köztársasági elnök választásának, valamint a népszavazások érvényességi szempontú elbírálása.

Némileg eltérő úton járt a Német Birodalom a Weimari Köztársaság idején. Noha egyes tartományokban már az 1848-at megelőző Vormärz óta volt a tartományi uralkodók és a tartománygyűlések által paritásos alapon szervezett, közjogi bíráskodást gyakorló állambíróság (*Staatsgerichtshof*), sőt Weimarban egy birodalmi állambíróság is szerveztetett, a birodalmi gyűlési választási bíráskodás egy, fele részben szakbírákból, fele részben pedig a birodalmi gyűlés által választott képviselőkől alakított választási bíróságra (*Wahlprüfungsgesichtshof beim Reichstag*) nyert átruházást. A birodalmi példát Poroszország és legtöbb tartomány követte, bár ahol az állambíróságoknak már tradíciói voltak, ott azok nyerték el. Az osztrák alkotmánybírósághoz hasonlóan a birodalmi gyűlés mellett működő választási bíróság hatásköre is túlnőtt a hagyományos mandátumigazoláson: kiterjedt a birodalmi elnökválasztás és a népszavazások érvényességének fölülbírálására. Ez mind a gyakorlatban, mind az elméletben számos problémát vetett föl, melyek sok, a szakirodalmi művekben is lecsapódó vitára vezettek.

Ezt megelőzően pl. sem Németországban, sem másutt Európában föl sem merült az a kérdés, hogy tulajdonképpen mi is a választási bíráskodás tárgya: a mandátum, avagy az ennek alapját képező választás érvényességének elbírálása, hiszen a kettő szorosan összefüggött egymással. A német tudományosság a weimari korban kezdte ezt boncolgatni.

6. A választási bíraskodás *eljárásjoga* mindenkor szoros kapcsolatban volt a szervezeti megoldásokkal, mondhatni azok folyománya volt. E tekintetben is jelentősen eltért egymástól az angol és a francia rendszer. Az angol parlament alsóházában akár a ház maga, akár bizottsága is volt az eljáró fórum, a megtámadott mandátum (választás) elbírálása a büntetőperre emlékeztető peres eljárás keretében zajlott, s e *perrendszerőség* természetesen megmaradt a rendes bíróságra való átruházás nyomán is.

A francia mandátumigazolás, amely hivatalból történt, ám magában foglalta a megtámadott mandátumok elbírálását is, házszabályok keretei között zajlott, melyben sem a mandátumot megtámadók, sem az azt védők nem minősültek félnek. Amíg az angol választási petíció tulajdonképpen keresetlevélnek minősült, addig a francia "megtámadások" pusztán feljelentés számba mentek.

Az eljárás döntő momentuma volt a *vizsgálat*, amely helyszínen történő tanúkihallgatást jelentett. Az angol parlament alsóháza – miként más természetű ügyekben – különösebb előfeltételek nélkül rendelhetett el és tarthatott vizsgálatot, a francia törvényhozó testületek viszont csak hosszas küzdelmek után nyerhették el ennek a lehetőségét.

E vizsgálat lehetősége a törvényhozó testületnek az államszervezetben elfoglalt alkotmányos helyzetétől függött. Ha ez erős volt – miként a jelentős közvetlen rendi hagyományokra is támaszkodó – magyar országgyűlés képviselőházáé 1848-ban s később is, e vizsgálatot nem csupán elrendelhetette, hanem saját tagjai által meg is ejthette. Míg a Német Birodalomban mind a birodalmi gyűlés, mind a tartománygyűlések csupán a vizsgálat elrendelésére voltak jogosultak, ennek megejtése már a területileg illetékes bíróság vagy közigazgatási hatóság joga volt.

A bíróság hatáskörébe került választási bíraskodás általában törvény szerint meghatározott perrend szerint zajlott, többnyire a mindenkori polgári – esetleg büntető – perrendtartáshoz igazodva, bár az ügyek közjogi, egyszersmind politikai természete számos, csak a közjogi perre jellemző sajátosságot alakított ki. Az alkotmánybíróságok által gyakorolt választási bíraskodás alapvető szabályait e fórumoknak más ügyekre is vonatkozó eljárási normái határozták meg.

7. A választási bíraskodás *anyagi joga* mind az angol, mind a francia rendszerben eredendően szokásjogilag alakult ki. A választási törvények mellett szerepet játszottak benne a büntető törvények is, ám a választási érvénytelenségi okokat és ezek jogkövetkezéseit magának az ítélkező szervnek szokásjogilag kellett kialakítania.

Annak az igénye, hogy ezen érvénytelenségi okokat a büntetőjogi tényállásokhoz hasonlatos módon szabályozzák, elsősorban ott merült föl, ahol rendes bíróságok hatáskörébe kerültek ezek az ügyek. Ilyen átfogó szabályozás született Angliában 1883-ban és Magyarországon 1899-ben. Másutt is előfordult, hogy a választási törvény egyes cselekményeket vagy mulasztásokat érvénytelenségi okká nyilvánított, ám ebből nem alkotott teljes rendszert. Az 1899:XV.tc. gyakorlati alkalmazásában azonban e pontosan megfogalmazott tényállások az eljárás eredményességét inkább gátolták, semmint elősegítették. Okkal-joggal érte ugyanis a Kúriát az a vád, hogy a paragrafusok mögé húzódva a legnyilvánvalóbb esetekben sem találja megállapíthatónak az érvénytelenségi okokat.

A magyar törvényhozás e hatáskörnek a Közigazgatási Bíróságra való átruházásakor (1925: XXVI.tc.) arra is példát adott, hogyan lehet rugalmas kerettényállások törvényi megfogalmazásával kellő mederbe terelve az eljárást az ítélező orgánumnak is a szükséges mérlegelési lehetőségét adni, ami kétségtelenül a megosztott hazai választási bírászkodás (*bifurcatio*) anyagi jogi ötvözésének tekinthető. A Kúriára szabott, szigorúan körülhatárolt tényállások mellett a bíráló bizottságok már annakidején általánosabban megfogalmazott hárszabályi tényállások alapulvételével bírálták el az eléjük kerül ügyeket.

Azokban az államokban, így Ausztriában és Németországban, ahol az első világháború utáni polgári demokratikus alkotmányok szerint alkotmánybíróság vagy sajátos választási bíróság hatáskörébe került a választási bírászkodás, inkább csupán az eljárási szabályok nyertek új, perrendszerű megfogalmazást, az anyagi jogi tényállások, azaz a választási érvénytelenségi okok szabályozatlanok maradtak. Miként a törvényhozó testületek ezt megelőző verifikációjának idején, azokat az eljáró szervnek magának kellett kialakítani ítélezési gyakorlatában.

Az ítékezésben megfogalmazott érvénytelenségi okok rendszerezését a tudomány végezte el. E tudományosság vissza is hatott mind a gyakorlatra, mind a szabályozásra. Ehelyütt az abszolút és a relatív érvénytelenségi okok közötti különbségtételt emelem ki. Ha a választási bírászkodási szerv akár kérvény (panasz, bejelentés) alapján, akár hivatalból bizonyos, törvényben megfogalmazott vagy a gyakorlatban (szokásjogban) kialakult súlyosabb tényállást észlelt, a választást vagy az annak eredményként keletkeztetett mandátumot anélkül nyilváníthatta érvénytelenné, hogy a szabálytalanság tényleges hatását vizsgálta volna. Ilyen, *abszolút érvénytelenségi okok* a képviselő passzív választójogának hiányán túl bizonyos, általában az ő súlyosabbnak minősülő korrupciós cselekményei lehettek; e saját cselekmények mellett ugyanúgy minősültek harmadik személyek (kortések) által megvalósított cselekmények is, ha a jelölt tudtával vagy beleegyezésével történtek. Mivel ez utóbbi szubjektív körülmény bizonyítása fölöttébb nehéz, a harmadik személyek által elkövetett cselekményeket leginkább *relatív érvénytelenségi okokként* szokták számításba venni, így azok csak akkor vezethettek a választás (a mandátum) semmissé nyilvánításához, ha az eredményt *döntően befolyásolták*.

A választás hivatalos lebonyolítása a választókerületek beosztásától a mandátum átadásáig számtalan cselekvésen vagy mulasztáson alapuló hibalehetőséget rejt magában. E hibáknak abszolút vagy relatív érvénytelenségi okká való minősítése a konkrét szabályozástól és a gyakorlattól függ. A választás (szavazás) *titkosságának* megsértése pl. elvileg akár abszolút érvénytelenségi ok is lehet, ám inkább relatívnak szokták tekinteni. Mind a tudományosság, mind a szabályozás, ill. a gyakorlat a korszakokban előrehaladva az abszolút érvénytelenségi okokkal szemben előnyben részesíti a relatív érvénytelenségi okokat, tehát azokat a cselekményeket és mulasztásokat, melyek csak akkor vezetnek érvénytelenségre, ha esetről esetre bebizonyosodva a választás eredményére *döntően* hatnak.

8. A választási bírászkodás a választójoggal és a választási rendszerrel együtt fejlődő, azokkal mindenkor szoros kapcsolatban lévő jogterület. A parlamenti választójog a 19. századdal bezárólag általában szűk körű, többnyire cenzushoz kötött jogosultság volt, de még ott is, ahol sikerült kivívni az általános választójogot, az csakis a férfiakra terjedt ki, s nem egy országban egyéb korlátokat emeltek köré (pl.

Poroszországban az adóosztályokat). A többnyire mégis csak kis számú választóközönség ekkor még többségi (egyéni) választókerületekben, nem ritkán nyílt szavazással gyakorolta voksolási jogát. S noha ebben a pártok és központjaik egyre növekvő szerepet játszottak, a választás a jelöltek *magánügye* (is) maradt, különösen Angliában (Nagy-Britanniában) s Magyarországon. E magán jelleggel is összefügg a választási vitáknak rendes bíróságra való átruházása, amely az említett országokon kívül a 20. század elején – legalább is az ügyeknek döntésre való előkészítésének szakaszában – Spanyolországban és Görögországban is megtörtént.

Az első világháború után Európa-szerte általánossá váló választójog nem egy helyütt a választási rendszerben is fordulatot hozott. A többségi (egyéni) választási rendszert, melynek középpontjában a jelöltek, ill. képviselők személyisége állt, sok országban – köztük a Német Birodalomban, Ausztriában, Csehszlovákiában – a többé-kevésbé arányos jellegű *lajstromos választási rendszer* váltotta föl, amely meg a *pártokat*, mégpedig a *tömegpártokat* részesítette előnyben. Ennek alkotmányjogi hatása és politikai szerepe máig vitatott, különösen a Weimari Köztársaság esetében. A lajstromos választási rendszer a választásokat s a választók és a képviselők viszonyát *elszemélytelenítette*, a pártok, különösen vezetőik szerepét pedig addig elképzelhetetlen mértékben megnövelte. A "helyi kezdeményezés" a minimálisra szorult vissza, ami az esetlegesen hibás választások megtámadására is kihatott. E korszak – a világháborúk közötti kor – a választási bíráskodásnak alkotmánybíráskodási vagy speciális választási bíráskodási fórumok (így pl. a *Wahlprüfungsgerichtshof beim Reichstag*) hatáskörébe való átruházása új eljárási és anyagi jogi kérdéseket vetett föl. Ez utóbbi német fórum esetén a hivatalból való "választásvizsgálat" (*Wahlprüfung*) nem zárta ugyan ki a petíciókat, az egész eljárást mégis mindegy elszemélytelenítette, ami a lajstromos választási rendszert okszerű velejárója volt. A választási bíráskodás anyagi jogának kialakítása is megmaradt e fórumok gyakorlatában, nem követték hát a 19. századi, szűkebb körű választójoghoz és többségi-egyéni választási rendszerhez kapcsolódó példát, amely az eljáró rendes bíróságok számára az érvénytelenségi okokat a bűncselekményi tényállásokhoz hasonló törvényi precizitással fogalmazta meg, miáltal a politikai töltetű közjogi viták elbírálását meg is nehezült; különösen Magyarországon, ahol pl. az 1910. évi, történetileg ismeretesen visszaélésekkel terhes választások közül a Kúria a törvény betűi mögé bújva egyetlen mandátumot sem talált megsemmisíthetőnek.

A választás (mandátum) érvénytelenítése egyébként is a választási bíráskodás többnyire *ultima ratio*-ként érvényesülő kivételes megoldása volt és maradt. Eltekintve attól, hogy egyes esetekben mód nyílhat reformatív jellegű döntésre is, mely esetben maga az eljáró fórum helyesbíti – pl. számítási hiba esetén – a választás eredményét, sőt a mandátumelosztást is, általánosan érvényesülő, a választási bíráskodás eljárási és anyagi joga által is sugallt megoldás volt és maradt a már egyszer megejtett választás lehető érvényben tartása. S ebben elsősorban nem politikai hátsó tekintetek szokták játszani a főszerepet – persze ezeknek, olykor csak mögöttes, jelenléte tagadhatatlan – , hanem célszerűségi szempontok – köztük a tetemes költségek vagy éppen a választók nyugalmanak további zavarásoktól való megőrzése – is. Egyébként is féltő, hogy az egymás után többször urnák elé szólított választó belefárad a választásba (*Wahlmüdigkeit*), s el sem megy, ami az eredetihez képest lényegesen módosíthatja a megismételt választás kimenetelét.

A választási bíráskodás kialakulásakor (Anglia, 1604, Franciaország, 1789) a törvényhozó testületnek a királlyal, sőt a királyi abszolútizmussal való helytállását, önállóságának alátámasztását szolgálta. Klasszikus kora a 19. század, amikor is a többnyire kis létszámú választóközönség jogainak védelmét, a választásoknak illetéktelen külső befolyásoktól való mentesítését szolgálta, többnyire szerény eredménnyel. Ahol ez a hatáskör gyakorlása rendes bírói szervek bevonásával történt (Anglia, 1868; Magyarország, 1899) ott valódi, bár a hagyományostól mégis csak eltérő peres eljárásban: *közjogi perben* történt. Bár a felek részvétele a francia rendszerű mandátumigazolások is többé-kevésbé megtörtént, annál is inkább maguk az eljáró szervek dominanciája érvényesült. Az alkotmánybíróságok és a törvényhozó testületekhez kapcsolt speciális választási bíráskodási fórumok is inkább ez utóbbi örökséget vitték tovább; a felek szerepe alárendelt eljárásukban. Kivételesnek mindható a magyar kir. *Közigazgatási Biróság* választási bíráskodása (1927–1944), amely magasabb szintre emelve szerencsésen ötvözte a hazai képviselőházi és kúriai választási bíráskodás eljárásjogi örökségen túl ezek anyagi jogi megoldásait is.

9. A választási rendszereknek az egyéni-többségiből a lajstromosba való áthajlása, a választóközönség tömegesedése a választások "hibalehetőségeit" nem szüntette meg, csupán módosította. A 19. században még szűk választói csoportokat érintő hibák hatása kétszeresen is kibővült: nőtt a választók arányszáma, s megnagyobbodtak a választókerületek is. A technika fejlődésével változott e "hibalehetőségek" nagysága és "hatékonyasága" is. Hogy egy egyszerű példával éljek: az ellenjelölt akár rágalmazási tényállást is tartalmazó lejárata a 19. században többnyire nem terjedt túl egy-egy választói gyűlés résztvevői vagy egy lokális sajtótermék olvasói körén; ugyancsak már a két világháború között rádióhullámok révén lehetett ország-világ számára szétkürtölni. A kettő közötti hatáskülönbség nem szorult magyarázatra. A jog – benne a közjog – eszközei viszont ennyire nem változhattak meg: lemaradtak a fejlődéstől. Az új jelenségekkel nemigen tudott mit kezdeni, hiszen ha következetesen ragaszkodik a korábbi gyakorlathoz, akkor beleütközik a választások érvényben tartását sugalló társadalmi-politikai igényekbe. A 20. század hozta új viszonyok közepette a választási bíráskodás sem őrizhette régi pozícióit, újak kialakítása pedig vegyes, az intézmény egészére kedvezőtlen eredménnyel járt. Mindez persze csak fő vonalakban áll az európai fejlődésre, hiszen hazánkban pl. – ahol egyébként 1938/39-ig mind az anyagi választójog, mind a választási rendszer, nem éppen dicsőségünkre, erősen őrizte 19. századi vonásait – éppen erre a korra esik a Közigazgatási Biróság által gyakorolt érdemi választási bíráskodás időszaka.¹

¹ A választási bíráskodás második világháború előtti európai fejlődésének dogmatikai összegzését Goltner Dénes végezte el A képviselőválasztások érvényessége feletti bíráskodás alapkérdései c. művében [= Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Francisco-Josephinae. Sectio Juridico-Politica. Tom. XII. Szeged, 1937]. E munka terjedelmes német kivonata – Die Grundlehren der Wahlprüfung (265–300.) – ellenére visszhangtalan maradt az irodalomban, ami talán megjelenése időpontjával magyarázható. Az intézménytörténet átfogó európai és hazai földolgozását e sorok írója végezte el, melyről tanulmányához kapcsolt bibliográfiájában ad számot.

II.

1. Európában 1945 után mind a választási rendszerek, mind a választási bíraskodás körében a korábbi tendenciák érvényesültek. A választási bíraskodás tovább veszített jelentőségéből. Új megoldásra csupán a Német Szövetségi Köztársaságban jutottak, ahol is előbb szövetségi gyűlési, majd javarészt tartománygyűlési szinten is megosztották e hatáskört a parlamenti plénumok és az illetékes alkotmánybíróság között. Ám e megosztás nem *bifurcatio* formájában történt, hanem két szinten, amennyiben a törvényhozó testület döntése nyomán lehet az alkotmánybírósághoz fordulni.

Az 1946-tól sorra szerveződő *Landtagok* egyelőre hagyományos megoldásokat újítottak föl: vagy plenáris ülésük látta el a verifikációt, vagy az újjászervezett állambíróságra bízták azt, miként a hesseni Staatsgerichtshof esetén is történt.

A bonni szövetségi alaptörvény 1948/49. évi előmunkálatai során kitűnt, hogy az alkotmányozó atyák a Weimari Köztársaság korlátozott hatáskörű birodalmi Staatsgerichtshof-ja helyébe egy szélesebb hatáskörű, minden közjogi (alkotmányjogi) vita elbírálására hivatott szövetségi alkotmánybíróságot kívánnak állítani, úgy is mint a legfőbb szövetségi szervek egyikét.

E *Bundesverfassungsgericht* [= BVerfG] hatásköre végül is máig öt jogterületre terjed ki:

(1) a tág értelemben vett alkotmányvédelemre, benne az alapjogok szavatolására, a pártbetiltásokra, a szövetségi szintű *választási bíraskodásra*, valamint a szövetségi elnök és a bírák fölötti ítélkezésre;

(2) a legfőbb szövetségi szervek közötti viták elbírálására;

(3) a szövetségi és tagállami (tartományi) szervek, valamint a tartományokon belüli orgánumok hatásköri vitáira;

(4) az absztrakt normakontrollra és

(5) az állampolgárok alkotmányos panaszainak (*Verfassungsbeschwerde*) elbírálására.

E hatáskörök eredete és jogi természete eltér egymástól; rendkívüli kiterjedtségük részben az állam hagyományos szövetségi jellegével is kapcsolatos.

A közöttük előkelő helyen szereplő "választási bíraskodásnak" (*Wahlprüfung*) idesorolása nem véletlen. Különösen a Weimari Köztársaság során erősödött meg az a nézet, hogy a vitás választási ügyek elbírálása bírói ("mintegy bírói") hatáskör, melyet csakis a politikai pártoktól független bíróság gyakorolhat. Ha pedig már az alkotmányozók szövetségi alkotmánybíróságot szerveznek, akkor ennek hatáskörébe célszerű s kívánatos *valamennyi* szövetségi szintű közjogi jellegű bírói hatáskör összevonása.

2. A bonni szövetségi alaptörvény (*Grundgesetz* [=GG]) vonatkozó 41. cikkelyének létrejvetelét a Kovács István Emlékkönyv-beli tanulmányomban részletesen bemutattam.² Ehelyütt csak a fontosabb momentumokat földidézve említem, hogy már nyugatnémet tartományi miniszterelnökök által kiküldött előkészítő bizottság 1948. augusztusi jelentése, valamint a hozzá kapcsolt alaptörvény-őstervezet

² *Ruszoly József*: A választási bíraskodás korszerű alapvetése. Az 1951. március 12-i német szövetségi törvény (*Wahlprüfungsgesetz*) létrejötte. = In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XL. (Szeged, 1991) 279–314. (Klny. Fasc. 18.).

részlegesen a szövetségi alkotmánybíróság hatáskörébe utalta a szövetségi gyűlés tagjai választásának elbírálását. Eszerint megmaradt ugyan a szövetségi gyűlés (*Bundestag* [= *BT*]) klasszikusnak is mondható választási bíraskodása (*Wahlprüfung*), ám ha továbbra is vitatott marad a választás, a szövetségi alkotmánybírósághoz (*Bundesverfassungsgericht*) lehet fordulni. E megoldás először – miként Werner Schmitt értekezésében rámutat – egyébként a *bajor alkotmány* s az 1947. július 22-ei tartományi törvény tartalmazta (319.). Az östervezet emellett még számolt sajátos választási bíróság (*Wahlprüfungsgesicht*) föllállításával is. Az ezzel egyidejűleg megfogalmazott Mentzel-féle (SPD) tervezet a törvényhozó gyűlés (*Gesetzgebende Versammlung*) választásainak elbírálását teljesen az akkor Kölnben működő legfelsőbb bíróság alkotmánybíráskodást ellátó különtanácsára kívánta bízni.

Albizottsági szinten weimari mintára fölmerült s megvitattatott külön választási bíróság (*Wahlprüfungsgesicht*) föllállításának igénye is, elsősorban azért, hogy az alkotmánybíróság mentesíttessék az apró-cseprő választási csatározások utólagos elbírálásának terhétől, ám még ez sem zárta volna ki, sőt föltételezte azt, hogy ha a választás egésze támadtatik meg, ennek elbírálására csakis az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozhat.

A szervezeti bizottság (*Organisationsausschuß*) 1948. szeptemberi ülészekán többen így is elvetették e külön választási bíraskodás gondolatát, részint azért, mert azt föltehetően amúgy is a szövetségi alkotmánybíróság tagjaiból alakíthatnák meg (Walter Strauss, CDU), Schwalber (CSU) pedig egyszerűen azzal indokolta az alkotmánybíróság hatáskörét, hogy a szövetségi gyűlési tagsághoz csakis e megoldás lehet méltó.

A további viták az östervezetben megfogalmazott kettős megoldáson alapulnak, annak hatásköri megfogalmazását finomították. A vonatkozó 41. cikkely 1949. május 5-én nyerte el máig hatályos megfogalmazását, mely szerint:

(1) *Die Wahlprüfung obliegt dem Bundestag. Er entscheidet auch, ob ein Abgeordneter des Bundestags die Mitgliedschaft verloren hat.*

(2) *Gegen die Entscheidung des Bundestags ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.*

(3) *Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*

Magyarán: (1) A választási bíraskodás a szövetségi gyűlés hatáskörébe tartozik. Ugyanó dönt abban a kérdésben is, vajon egy szövetségi gyűlési képviselő elvesztette-e tagságát. (Ezen utólagos tagságijog-elvesztés nem választási bíraskodás; inkább csak analóg jellege miatt került ide, egyébként már az östervezettel kezdődően.) (2) A szövetségi gyűlés döntése ellen a szövetségi alkotmánybírósághoz panasszal lehet fordulni. (3) A közelebbieket egy szövetségi törvény szabályozza.

E szövetségi törvény végeredményben két törvény lett. A választási bíraskodási törvény a szövetségi gyűlés előtti választási bíraskodás szervezetét és eljárását szabályozta, a szövetségi alkotmánybíróságról szóló törvény pedig a "felfolyamodás" (panasz) révén e fórum elé került választási bíraskodási esetet mintegy betagolta annak szervezeti és eljárási keretébe. Ez utóbbi, más szempontból is jelentős törvény létrejöttét

Reinhard Schiffers tárta föl,³ magam pedig a választási bíráskodás létrejöttét követtem végig említett tanulmányomban.

A szövetségi választási bíráskodási törvény (*Bundeswahlprüfungsgesetz*) kifejezetten szervezeti és eljárási jellegű törvény, mely részletesebb ismertetést ehelyütt nem igényel; annál inkább egy jogterület, amely nincs is benne: a választási bíráskodás *anyag* jogának kérdése.

Már 1948. október 7-én vita alakult ki a szervezeti bizottságban arról, hogy eleve megállapítsák-e a szövetségi gyűlési választások érvénytelenségi okait, avagy hagyják-e ezt külön törvényre. Végül is Walter (CDU) és Herz (SPD) javaslatára úgy döntöttek, hogy nem csupán az eljárást (*Verfahren*), hanem "a közelebbieket" (*Nähere*) kívánatos külön törvényben rendezni; így utóbbi kifejezés bizonytalan utalás a megalkotandó anyagi jogi szabályokra is kiterjed.

A választási bíráskodási törvény tervezetét vitatva a szövetségi gyűlés 2. bizottsága (*Wahlprüfungsausschuß [= WPA]*) 1950. június 26-ai ülésén került szóba ismét e kérdés, minthogy a tervezet indoklása azzal támasztotta alá a "materiális megtámadási okok" (*die materielle Anfechtungsgründe*) elhagyását, hogy azokat korábban is a gyakorlat alakítja ki, s továbbra is "fejlődőképesnek" kell maradniuk. Az előadó mégis fölvetette ezek törvényi szabályozásának kérdését, ám mivel az 1949-i választásokra visszahatólag ilyen okok megfogalmazását a bizottság nem tartotta lehetségesnek, ettől eltekintettek. A bizottság arra nem gondolt, hogy így a jövőre való szabályozásról is lemond.

III.

1. A (nyugat)német választási bíráskodás négy évtizedes gyakorlatának jelenkortörténeti földolgozása még várat magára, hiszen a téma tételesjogi irodalma is hiányos, sok esetben önisméltó. Magam 1989 nyarán Münsterben DAAD-utóosztándíjasként a hozzáférhető nyomtatott források – főként szövetségi gyűlési naplók és irományok, valamint szövetségi alkotmánybíróági ítéletek – föltárását és gyorsmáskolatban való összegyűjtését elvégeztem, ám itthoni más földataim elszórtítottak ezek földolgozásától. Hivatkozott tanulmányomban egyedül a vonatkozó alkotmányi cikkely és az azt végrehajtó törvény létrejöttét írtam meg; ez utóbbit a szövetségi gyűlési archívum *eredeti* iratai alapján, melyek kutatásához kedves barátom, Reinhard Schiffers segített hozzá. Ehelyütt egy lépéssel tovább megyek: a vonatkozó szakjogi (alkotmányjogi, közjogi) irodalomból az egyetemi doktori értekezések alapul vételével mintegy az intézmény "historiográfiáját" írom meg. E művek, ha nem is kimondottan történetírási szándékkal íródtak, belőlük nem csupán a szakirodalom fejlődése, hanem az intézmény történetének csomópontjai is kitapinthatók.

2. A választási bíráskodás elmúlt négy évtizednyi irodalmában – miként korábban is – fontos helyet foglaltak el az egyetemi doktori értekezések. Ezek sorát

³ Grundlegung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951. Bearbeitet von Reinhard Schiffers. Droste Verlag, Düsseldorf, 1984.

Joachim Christoph Greevenek különösen az újszerű szövetségi szintű választási bíráskodásról írt, 1953-ban Hamburgban megvédett s kéziratban maradt műve nyitja.⁴

Értekezésének homlokkerében a törvényhozók által szántszándékkal homályban hagyott szövetségi választási bíráskodási *anyagi jogi alapelvek* állnak. "Prüfung der Gültigkeit der Wahlen – írja – [ist] eine Prüfung der Rechtsmäßigkeit des Gesamtwahlaktes, der sich aus den Teilwahlakten in der einzelnen Wahlbezirken zusammensetzt [...] (28.)." Ő tehát a részcselekményekből összeadó egész választási aktust a vizsgálat tárgyának tekinti, s így a választáson nem csupán a képviselővé való választatást (*Gewähltwerden*) érti. Elveti azon nézetet és kialakuló gyakorlatot is, mely szerint az eljáró szerv csak akkor vizsgálhatja meg a választás esetleges szabálytalanságát, ha az befolyással lehet annak eredményére. Elismeri ugyan, hogy a választási bíráskodás rendeltetése a választás vagy az eredményeként megadott mandátum érvényességének elbírálása, ám szerinte ennél nem jelentéktelenebb az a feladat sem, mely ezen kívül a választási eljárás súlyos hiányainak megállapítását célozza. Martin Drath-tal vitatkozva kifejti, hogy ez utóbbi funkció a választások tisztaságát szolgálja, s mint ilyen elsődrendű követelményt teljesít. Miért is a választási bíráskodást mintegy "felügyeleti tevékenységnek" (*Überwachungstätigkeit*) is tartja, s politikai jelentőségét hangsúlyozza.

A "választási hibákat" (*Wahlfehler*) az adott választási rendszer alapul vételével rendszerezi. Noha nem ért ugyan egyet Hatschek vétkességi momentumával, mégis az ő rendszerezéséhez tér vissza, amikor rendellenességek (*Ordnungswidrigkeiten*) és választási befolyásolások (*Wahlbeeinflussungen*) között különböztet. Ez utóbbiak körében különösen a hivatalos befolyásolás (*amtliche Wahlbeeinflussung*) esetében véli fölélesztendőnek az egykori szigorú gyakorlatot. Újabb tartományi gyakorlatot (Württemberg–Baden, 1950; Bajorország, 1951) is idéz, mely szerint a választást vezető hivatalnokok különösen tartózkodni kötelesek a választás befolyásolásától. Nem űzhetnek propagandát, ugyanakkor kötelesek tájékoztatni a polgárokat az induló pártokról. Az egyházi és a magán befolyásolást immáron jelentőségét veszítettnek véli. Az igazi problémát a pártok *tömegebefolyásolást* jelentő propagandájában látja, amely károsan hathat ki a választási szabadságra. Az ettől való védelem valóságos lehetőségét kutatja ugyan, de nem találja.

Részletesen foglalkozik a választási hibák és a választás eredménye közötti *okozati összefüggéssel*, melynek megállapítását azonban csupán a választási bíráskodás egyik lehetséges céljának tekinti. Úgy véli, hogy ezen okozatosságon kívül is van rendeltetése a választási bíráskodásnak, mégpedig a választási hibákra való figyelem fölhívás körében (*Rügefunktion*). Történetileg az okozatosságot nem minden esetben kellett észlelni, hiszen az *abszolút érvénytelenségi ok* fönnforgásának pusztá megállapítása esetén is a választás érvénytelenítéséhez vezetett. Miután ez 1919 óta szinte eltűnt a gyakorlatból, maga is elveti ennek lehetőségét. Ellenpéldaként Württemberg–Badenre hivatkozott, ahol még 1950-ben is a választás lényeges formahibáját abszolút érvénytelenségi okká minősítették.

A gyakorlattal s a közfelfogással egyezően a választás megsemmisítésének csakis jövőbeli (*ex nunc*) hatást tulajdonít.

⁴ Christoph Greeve: Die Wahlprüfung unter besonderer Berücksichtigung der Wahl zum Bundestag der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg, 1953. (Gépirat.)

A választási bíráskodás alaki – szervezeti és eljárási – rendje: a formális választási bíráskodás körében a "beadványelvet" (*Einspruchprinzip*) hangsúlyozza, szemben a hivatalbóli eljárást (*ex officio*) tartalmazó korábbi német rendszerekkel. A választási szabálytalanságra hivatkozó beadvány azonban szerinte sem szubjektív jogvédelmi eszköz, semmiképpen sem panasz (*Beschwerde*), hanem csupán olyan jelzés (*Anstoß, Anzeige*), mely elindítja ez eljárást, melyben a bejelentő – ellentétben az angol megoldással – még csak nem is résztvevő, nemhogy fél lenne. A BVerfG 1952. április 5-ei, elvi jelentőségű ítéletére hivatkozva állapítja meg: "[...] ist der leitende Gesichtspunkt der Wahlprüfung nicht der Schutz des Einzelrechts, sondern das Gemeininteresse an der Ordnungsmäßigkeit der Parlamentszusammensetzung." Magyarán: a választási bíráskodás fő főladata nem az egyes jogok védelme, hanem a parlament szabályszerű összetételében megnyilvánuló közérdek. A szubjektív jogserelem vizsgálata csak e körben, mintegy előkérdésként történhet.

Mivel a bejelentő nem fél, a gyakorta megtörténő bejelentés-visszavonásnak az *ex officio* eljárásban jogi jelentősége nem lehet. A visszavonás az eljárás folytatását nem gátolhatja.

Más eljárásjogi részletkérdéseket nem érintve emelem ki azon megállapítását, amely szerint a *titkos szavazás* garanciális elve miatt az eljárásba a választók nem hallgathatók ki arról, hogy kire vagy mely listára szavaznak. Itt egy alsószászországi szövetségi gyűlési választás elbírálására (1949/1952) hivatkozott, melyben a megtámadás azon alapult, hogy egyetlen (!) KPD-szavazatot "elszámoltak". A szövetségi gyűlés a titkosság elvére hivatkozva nem fogadta el az erre vonatkozóan följárlott választói tanúskodást.

Az értekezés végezetül a "modern, kétfokozatú" választási bíráskodás jogi jellegét vizsgálva, a hatalmi ágak materiális jellegű fölosztását alapul véve rámutat, hogy a "választásvizsgálat" (*Wahlprüfung*) dogmatikailag a jogalkalmazás (*Rechtsanwendung*) körébe tartozik, ám ez a "politikai össz-helyzet" (*politische Gesamtsituation*) körében megy végbe. Sorra veszi azon megnyilvánulásokat, melyek ennek jogszolgáltatói-bíráskodási (*Rechtsprechung*) jellegét állítják vagy vitatják. Georg Jellinek ismert pozitív véleménye (1885) mellett Hatschek kései álláspontja (1923) érdemel itt különös figyelmet, aki szerint e "választásvizsgálat" processzuálisan "közjogi bíráskodás" (*publizistische Rechtsprechung*), mivel közjogi peres eljárásban (*öffentlichrechtliches Streitverfahren*) nyilvánul meg. A bíráskodás materiális jegyeinek vizsgálatából, melyek persze nagyon is viszonylagosak, arra jut, hogy a parlamentben való "választásvizsgálat" nem tekinthető materiális jogalkalmazói funkció gyakorlásának. E terület ugyanis a szabályalkalmazást (*Normenanwendung*) nem kimondottan jogi öncélúságból, hanem a Ház összetételének legitimitációja okából történik. Éppen ezért ő szerinte "[...] eine Verwaltungsfunktion zu bezeichnen", azaz a parlamenti választási bíráskodás közigazgatási funkciónak nevezendő. Gyakorlása által a testület ellenőrzi saját összetételének szabályszerűségét. A törvényhozó testület ezért nem lehet bíróság, mivel csupán "parlamenti önellenőrzést gyakorol". Nem felel meg a formális bírói követelményeknek sem; nincs pl. végzettsége (!). A szövetségi alaptörvény 41. cikkelyének a BT általi alkalmazása éppen ezért "jogi útnak" (*Rechtsweg*) sem tekinthető.

Más a helyzet "másodfokon", a BVerfG előtti eljárásban; ennek "materiális alkotmánybírói" jellege kétségbevonhatatlan. Ezt az eljárást is elkülöníti az egyéni (szubjektív) jogvédelmet szolgáló alkotmányos panasztól (Art. 19. GG), melyet – ha a

választójog sérelmére vonatkozik – a választási bíráskodás sajátos útjának is tekinthető. Úgy véli, hogy *de lege ferenda* kívánatos lenne e kétféle választójog-védelmet a választási bíráskodás körében (41. cikk) egyesíteni, lévén mind a két ág a materiális alkotmánybíráskodás része.

3. Volker *Busse* 1954-ben megvédett freiburgi kéziratossal érkező levele a választási hibákról s érvénytelenségekről történetileg s dogmatikailag alig hoz újat.⁵ Legérdekesebb szakasza a pártbetiltó alkotmánybírói ítélet és a képviselői mandátumok elvesztésének a kérdése, a BVerfG ugyanis 1952. október 23-án hozott ún. *SRP-Urteil*-ben kimondta: valamely párt betiltása a választási listáin megválasztott képviselők mandátumának elvesztésével jár. Ám ez nem választási bíráskodás, hanem a mandátum *utólagos* elvesztésével járó eljárás, az alaptörvény 41 cikkelye erre is vonatkozott. A bíróság ítéletében a szabad mandátum elvével szemben, amely alkotmányjogilag mintegy függetlenítette (volna) a megválasztott képviselőt saját pártja sorsától, a bíróság az alkotmányellenes párt betiltására vonatkozó 21. alkotmányi cikkelyre helyezvén a hangsúlyt, kiterjesztette a pártbetiltó ítélet követelményét a képviselői mandátumra is. Az ítélet hatálya azokra a képviselőkre is kihatott, akik korábban megszakították kapcsolatukat ezen párttal, mivel az kezdettől fogva alkotmányellenesnek minősült. A szerző egyetértett e nagyon is vitatott ítélettel, amely közeli rokonságot mutat hazai Választási Bíróságunknak a Magyar Függetlenségi (Pfeiffer-) Párt országgyűlési mandátumainak megsemmisítéséről hozott 1947. november 20-ai ítélettel.

4. Klaus *Schiller* 1958. évi bonni sokszorosított kéziratossal érkező levele már némileg gazdagabb szövetségi és tartományi judikatúrára is támaszkodhatott.⁶ Elismeri ugyan, hogy a választási beadvány (*Einspruch*) a választók és a jelöltek szubjektív jogvédelmét is szolgálja; ám mégsem elsősorban ezt, hanem az objektív közjog érvényesítését: a választás érvényességének a védelmét véli a feladatának.

Vitatja azon – Maunz és Seifert által képviselt – álláspontot, amely szerint a választási bíráskodás a mandátumfelosztásán túl az egész választási eljárás szabályos befolyásának védelmét is szolgálja. A szerző szerint a választási bíráskodás – a BT és a BVerfG gyakorlatával egyezően – csakis a mandátumelosztás objektív jogvédelmét szolgálja; a választójog szubjektív jogvédelme közigazgatási bíráskodási útra tartozik. A választási bíráskodás "tárgyi joga" a helytelen mandátumelosztás okainak és következményeinek a joga. Szerinte a "választási hiba" (*Wahlfehler*) nem a választási bíráskodásnak, hanem a választójognak a körébe tartozik. Hiba lenne ezért, ha egy saját (anyagi) választási bíráskodási jogot hoznánk létre. Itt azonban beleütközik a jogilag nem szabályzott (tiltott), "csak" a gyakorlat által kialakított választási hibákba, de kivágja magát; ezeket is – mintegy szokásjogként – bevonja az egyébként törvényi szabályozást igénylő választójog körébe, ami legalábbis erőltetettnek hat. Nyilvánvalóan azért szakítja el a választási bíráskodás tényállásait (*Wahlfehler*) következményeikből, hogy "tárgyasult" nézeteit még inkább aládúcolja. Ez a gyenge pontja.

⁵ Volker *Busse*: *Wahlfehler, Wahlungültigkeiten und deren Rechtsfolgen bei Parlamentswahlen. Entwicklung und Rechtszustand.* Osnabrück [Freiburg in Breisgau, 1954.] (Gépirat.)

⁶ Klaus *Schiller*: *Das sachliche Wahlprüfungsrecht und seine Randgebiete bezogen auf Bundesrecht und nordrhein-westfälisches Landesrecht.* Bonn, 1958. (Sokszorosítvány.)

A választási hibák (*Wahlfehler*) között három fő csoportokat különböztet meg: (1) a választási eredmény hibás megállapítását (pl. számolási hiba esetén; *Auswertungsfehler*), (2) a választási eredmény hibás létrejövetelét (pl. hamisítás, jogtalan távolmaradás vagy távoltartás; *Wahlergebnisfehler*) és (3) a lényeges (eljárási) előírások megsértését. Ha egyáltalán lehetséges, az eljáró szerv korrigálhat bizonyos hibákat; így pl. a helytelenül választott képviselő helyébe új képviselőt hívhat be, adott esetben egy másik listáról is.

Az értekezés második része a szövetségi s a saját tartományi (Észak-Rajna-Wesztfália) szinten nyilvános tárgyalásra került kis számú esetben való döntéseket mutatja be. A BT két esetben alaptalannak minősítette a passzív választójog hiányára alapított panaszt, egy harmadikban megállapítható volt ugyan egyazon jelöltnek törvényellenesen két listán való föllépése, ám mivel ő maga a hozzájárulását az egyikől időben visszavonta, ezzel kiküszöbölte a csorbát. A tartománygyűlésnél a centрупártok (DP, DRP) ajánlásai ellen merültek föl alapos kifogások; különösen az utóbbié ellen, melyeket mind meg kellett volna semmisíteni, ám a Landtag tisztán praktikus okokból mégis visszautasította az ellenük emelt panaszokat.

Más esetekben a panaszok "csupán" törvényi előírásokat támadtak meg, a BT az eljáró bizottság (WPA) javaslatára hatáskörhiány miatt visszautasította a választási előírások alkotmányosságát kétségbe vonó panaszokat, tehát nem foglalkozott normakontrollal.

Bár több esetben fölmerült a választások illetéktelen hivatali befolyásolása, egyetlen megállapító döntés sem született, mivel vagy nem bizonyosodott be ennek jogellenessége, vagy hiányzott az eredményre való döntő befolyása. A választás titkosságának megsértését is többször szóba hozták a panaszosok, ám ha ez csak formális volt – pl. a választókerületben valamennyi szavazó boríték hibásan pecsételtetett le –, önmagában még nem tekintették a választási titok megsértésének.

A "kiértékelési hibák" sorában egyetlen sikeres panasz volt: Freiherr von *Rechenberg* (FDP) halála után a tartományi választásvezető nem a választási lajstromon soron következő Lindardt professzort hívta be, mivel ő időközben Nyugat-Berlinbe tette át állandó lakhelyét, hanem egy Jaeger nevű jelöltet. A BT nem fogadta el Jaeger behívását, mivel szerinte Lindardt nem veszítette el passzív választójogát. Mint a szerző megállapítja, 1953-ban a politikai helyzet már nem tette kétségessé egy nyugat-berlini lakossá vált német állampolgárnak a szövetségi gyűlésbe való választhatóságát.

Ami a választójogi előírások (törvény, rendelet) alkotmányos voltának vitatottságát illeti, ez a weimari korban merült föl először. A BT hatáskörhiányra hivatkozva nem foglalkozott vele, az alkotmánybíróság viszont igen; de erre alig van lehetősége, mivel egyetlen ilyen "másodfokú panasz" érkezett hozzá. A szerző vitatja a BT tartózkodó elzárkózását, mivel mint etekintetben bíróságnak el kellene döntenie, hogy érvényesnek tartja-e azon jogszabályt, amelynek alapján döntenie kell. Ha nem, akkor neki kellene alkotmánybírósághoz fordulnia. Sokak számára persze már az is kérdés, hogy e minőségben a BT bíróságként jár-e el.

5. Két értekezés tágabb összefüggésben, messzebbről jövet érinti témánkat. Werner *Schmitt*nek Göttingában 1955-ben a képviselői mandátumok elvesztéséről írt sokszorosított kézíratos műve bennünket természetesen csakis a választás érvénytelensége, valamint a választhatóság utólagos megszűnése miatti

mandátumvesztés körében érdekel.⁷ Noha mindkét eljárás a GG 41. cikkelyén alapul, ezeket formailag elkülönítendőnek véli. A szoros értelemben vett választási bíráskodás a választási cselekmény (*Wahlhandlung*) előkészítésében és véghezvitelében megvalósuló szabálytalanságok (*Verstöße gegen die Wahlvorschriften*) elbírálása. Ez jelenti a mandátumelvonás materiális jogi alapját. A választás akkor is érvénytelennek nyilvánítandó, ha a szoros értelemben vett választási aktus (*Wahlakt*) hibátlan, ám a jelölt vagy a képviselő személye teszi érvénytelenné, leginkább a passzív választójog hiánya folytán.

A kérdés formai oldalát tekintve a választás s ezáltal a mandátum érvénytelenségének kimondása csakis az eljárás lefolytatása után, utólagosan (*ex post*) történhet. Az érvénytelenségi okokat – törvényi szabályozás híján – a választási bíráskodás szervei mintegy szokásjogilag alakítják ki. A választási eljárás előkészítése és véghezvitele elleni sérelmek (*Verstöße*) a BtK-ban szabályzott tényállások valószínűsítése is vezetethetnek érvénytelenséghez. Az érvénytelenség megállapításánál két érdek ütközik: az állampolgárok összességéé, mely teljesen hibamentes választást igényel, s az adott választókerületé, amely a már egyszer megejtett választást csak akkor tekinti érvénytelennek, ha a választópolgárok valódi akaratát nem fejeznék ki. Hatschekre hivatkozva hangsúlyozza, a választási bíráskodás nem arra való, hogy minden jogtalanságot megbüntessen és kiküszöböljön a választásból. Fő feladata – ismétli az általános véleményt – a parlament népakaratnak megfelelő összetételét garantálni. Csak akkor érvényteleníthető a választás, ha ezáltal a parlamenti helyek elosztása megváltozik. Bonyolította a helyzetet, hogy a kettős – egyéni és listás – rendszerben ugyanazon szavazókör érvénytelenség eltérően hathat ki a kétféle – egyéni és listás – kerületben egyszerre megejtett választások érvényességére.

A jelölt személyében rejlő hibák – a passzív választójog hiánya vagy a hamis néven való jelölés – a választás érvénytelenségére vezetnek. Ezek bizony klasszikus abszolút érvénytelenségi okok, ha nem is nevezik már így...

A választójogi törvény érvénytelenségek megállapítása valamennyi ennek alapján megejtett választásra kihat. A választás eredményének hibás megállapítása, valamint annak utólagos megváltoztatása nem csupán közvetlenül az érintett jelöltekre, hanem valamennyire hatással lehet.

6. Gerhard Kruse 1956. évi kölni művében az érvénytelen választások jogkövetkezményeiről értekezett. Értekezése a szervezeti kérdések vázolója után elsősorban a *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* által érvénytelenné és alkotmányellenessé nyilvánított választójogi törvények alapján választott testületek joghelyzetét taglalja a Weimari Köztársaság korából (1927–1929). A jogbiztonság (*Rechtssicherheit*) okából ezen ítéletek hatálya *ex nunc* jellegű volt.⁸

7. Gerhard Schneider ugyancsak kéziratos 1960. évi tübingi értekezése a választási bíráskodás anyagi jogának klasszikus terepével: az illetéktelen (meg nem engedett) választásbefolyásolással foglalkozik.⁹ Figyelemre méltó megállapítást

⁷ Werner Schmitt: Der Verlust des Abgeordnetenmandates in den politischen Volksvertretungen der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen, 1955. (Sokszorosított.)

⁸ Gerhard Kruse: Die Rechtsfolgen ungültiger Wahlen im öffentlichen Recht. Köln, 1956. (Sokszorosított.)

⁹ Gerhard Schneider: Die unzulässige Beeinflussung politischer Wahlen. Tübingen, 1960.

tesz a választási bíraskodás eljárási besorolásáról, amikor kijelenti: "Die Wahlprüfung ist eine rechtsprechende Tätigkeit besonderer Art: die als *Spezialgerichtsbarkeit* bezeichnet werden könnte" (4.). Az értekező tehát a választási bíraskodást a bíraskodás különleges jellegű, speciális ágának tekinti.

A meg nem engedett választási befolyásolás, melynek választási bíraskodási előfordulása korábban számottevő volt, 1933 s 1945 között érhetően nem fordult elő a praxisban; s 1945 után sem semmisítettek meg miatta egyetlen választást sem; a BT-nak sem alakult ki saját gyakorlata. Új ítélkezés híján a történetileg többé-kevésbé földolgozott korábbi birodalmi- és tartománygyűlési, valamint kommunális választási bíraskodási judikatúra új szempontú értékelését kísérli meg. Megállapítása szerint az eljáró szervek – függetlenül a változó politikai alapelvektől – általában a választási szabadság védelmezői voltak a hatalommal (hatósággal) szemben ("[...] Hüter der Wahlfreiheit gegenüber der Obrigkeit"). Mindemellett következetesen szavatolták a pártok, magáncsoportok és jelöltek számára a választási szabadságot, beleértve a korlátlan választási harc szabadságát (*die unbeschränkte Wahlkampffreiheit*) is. Sőt a Weimari Köztársaság utolsó időszakában eldurvuló választási harcot a választási bíraskodás nemhogy korlátozta volna, hanem elnéző ítélkezésével egyenesen élesztette. Miután pedig a választók ebből megtapasztalhatták, hogy a választási manőverek amúgy is megtorlatlanok maradnak, hát nem panaszkodtak többé. Ebből származott mind birodalmi, mind tagállami (tartományi) szinten az a hibás benyomás, hogy ezen esetek teljesen visszaszorultak volna. Az 1933-at megelőző újszerű *tömegebefolyásolások* éppen ellenkezőjére vallanak, ám – tegyük hozzá – ezekkel már nem tudtak mit kezdeni a választási bíróságok.

Hatályos joggyakorlatra alig talál példát, hiszen az általa is kárhoztatott állandó BT-praxis okozati összefüggést igényel a "választási hiba" s a választási eredmény között, ha pedig ez hiányzik, akkor a BT nem bocsátkozik bele a "választási hiba" (*Wahlfehler*) történeti tényállásának vizsgálatába. Birálata súlyos, de igazságos: "[...] die Wahlprüfung des Bundestages [...] keine wirksame Waffe zur Reinerhaltung des Wahlgeheimnisses ist" (38). A szövetségi gyűlés addigi – tegyük hozzá: az azóta is megvalósított – választási bíraskodása nem járult hozzá a választási eredmények tisztántartásához.

A valamivel figyelemre méltóbb tartományi (tagállami) gyakorlat megvizsgálása után a szerző megállapítja, hogy a választók *magánbefolyásolásának* judikatúrája az északnémet tartományokban számottevőbb, mivel itt a törvényhozó maga is több törvényi tilalmat állított föl, mint a délnémet tagállamokban. Alsó-Szászországban, Schleswig-Holsteinben és Észak-Rajna-Wesztfáliában mintegy az 1933 előtti poroszországi gyakorlat folytatódik. A magánbefolyásolások rendszerint nem vezetnek a választás érvénytelenítéséhez. Noha a hesseni alkotmány az "erkölcstelen választásra" az érvénytelenítést írja elő, a kommunális választási bíraskodást gyakorló közigazgatási bíróságok gyakorlata megőrizte azt az 1933 előtti megoldást, mely szerint csak a Btk-ban tiltott választási bűncselekmények vezetnek erre. Hasonló a helyzet egyes délnémet tartományokban, így Bajorországban, Baden-Württembergben is. Figyelemre méltó megállapítása, hogy a judikatúra nem tudja áthidalni a szabályozások közötti eltéréseket (56–57.).

Az eljáró szervek *hivatali befolyásolást* már egységesebben ítélik meg, minek lényege hivatalos személy e minőségében nem vehet részt a választási küzdelemben. Ezt csupán Bajorországban szűkítik le a választási szervek tagjaira.

Mind a magán-, mind a hivatali befolyásolásra egyformán érvényesül az az elv, hogy már a választási eredményre való befolyás *lehetősége* is érvénytelenséghez vezet. A tartománygyűlések választási bíraskodása sokkal kevésbé van tekintettel ezekre, mint a kommunális választási bíraskodást gyakorló közigazgatási bíróságok, ami szerinte abból eredhet, hogy a parlamenti választások esetén egyes szavazó körökön belüli befolyásolások aligha hathatna ki a választókerület egészére.

Rendszerező részében az egyes választási befolyásolási tényállásokat veszi sorra. A választási bűncselekmények (*Wahldelikte*, § § 107–108b StGB) a választási bíraskodásban soha nem játszottak jelentős szerepet; talán éppen ezért is figyelemre méltó, hogy a Btk. 1954-i novellája finomította és bővítette ezek tényállásait, melyek azonban megállapításuk esetén sem hathatnak ki automatikusan a választás érvényességére. Kiemelkedő jelentősége volt itt is a választási vesztegetésnek (*Wahlbestechung*), más szóval a szavazatvásárlásnak (*Stimmkauf*), különösen a kommunális választásoknál, mivel itt választókerületenként viszonylag kisszámú polgárról lehetett szó. Parlamenti választásoknál nagyobb kerületek és a sok választó miatt kevesebb lehetősége van. E körben 1933 előtt nagyban divott a söröztetés (*Freibierspende*), miáltal sok választót meg lehetett venni.

A nem büntetőjogi jellegű választásbefolyásolás – pl. hazugságok terjesztése – vitatott. Laband megengedhetőnek tartotta, Drath a választók védelmében elvetette. Az újabb gyakorlat ingadozó.

E cselekményeket elkövető személyek szerint csoportosítva az illetéktelen befolyásolást kizártnak tartja a hivatalos személyek, különösen pedig a választási szervek tagjainak e minőségükben való befolyás gyakorlását.

A közjogi létesítmények és testületek körében a *közszolgálati rádiók* vitatott állásával foglalkozik. A gyakorlat addig – azóta sem! – döntötte el, hogy e rádióknak a kötelező pártatlanság elleni vétései megvalósítják-e a választások illetéktelen befolyásolását. Azt mindenesetre a BVerfG is megállapította, hogy egyetlen, a választásra listát állító párttól nem tagadható meg az adásidő. Persze azt is hangsúlyozta, hogy az adásidőnek a pártok "nagysága és jelentősége" szerinti megszabása nem sérti esélyegyenlőségüket (BVerfGE 7,108.).

Az egyházi szervek általi befolyásolás, mely a korábbi német választási bíraskodásban fontos helyet foglalt el, elveszítette eredeti jelentőségét. Mégis: 1957 májusában egy püspök kijelentette, hogy aki az SPD-re szavaz, az vét a katolikus lelkiismeret ellen. Tekintettel arra, hogy a keresztény pártok minden szinten túlnyomó befolyást élveztek, e lelki nyomás elítélése nem volt várható az eljáró parlamenti testületektől.

A "magán"-befolyásolás a nagy társadalmi testületek – munkaadói és munkavállalói szervezetek – körében általánossá vált, anélkül, hogy e pénzforrásokat is előteremtő szervek választási befolyásának jogosságát a választási bíraskodás gyakorlat valamikor is kétségbe vonta volna.

Figyelemre méltó azon megállapítása, hogy az arányos választási rendszer mellett a választási befolyásolásnak a választás eredményére gyakorolt befolyása nehezen állapítható meg, amiért is e választások nincsenek kitéve a megsemmisítés veszélyének. A jövőben, *de lege ferenda* szükségesnek véli a választási bíraskodás materiális alapelveinek törvényi szabályozását, melynek alapján mind parlamenti, mind kommunális téren létrejöhethet az elveiben egységes választási bíraskodás (*gemeindeutsche Wahlprüfung*). Kazuisztikus megoldást így sem ajánl. Példaként

Baden-Württembergre hozza föl, ahol a meg nem engedett választási befolyásolás akkor minősül jogellenesnek, ha a választás szabadságának elvébe ütközik. Ha pedig döntően befolyásolja az eredményt, következménye csakis a választás érvénytelenítése lehet.

8. Peter Karpenstein 1960-ban Mainzban megvédett s kinyomtatott, a választási bíráskodás alkotmányjogi alapjairól szóló, nagy igényű értekezése mind a parlamenti, mind a kommunális választási bíráskodást átfogja.¹⁰ A választási bíráskodás lényegét illetően az uralkodó nézetet védi az ellenvéleményen levő pár szerzővel (Maunz, Greeve, Seifert) szemben. A BVerfG által kialakított gyakorlat szellemében azon van, hogy a választási bíráskodásnak nem lehet célja a választás menetének (*Wahlvorgang*) vizsgálata, hanem csupán a választás eredményének (*Wahlergebnis*) bírálata. Mivel szerinte az egész választás fölülbírálását igénylők is ide lyukadnak ki, célszerűtlen a mindenre kiterjedő hosszadalmas eljárás, hiszen az különben is elhúzódik: az eredményvizsgálatra épülő szövetségi szintű választási bíráskodás az 1949. évi választások után két és fél évig, az 1957. éviéket után pedig másfél évig tartott. Szerinte nemcsak az eljáró szerveknek s az érintett testületeknek, de a választóközönségnek is érdeke a gyors eredmény; ennek esetlegesen figyelmen kívül hagyott "szépséghibái" csak egyeseket érintenek. E célszerűségi szempontot szem előtt tartva nem érti – vagy nem akarja érteni! – az egész választás felülvizsgálatát sürgetők – köztük Seifert, a szövetségi választójog kommentátora – miért helyeznek különös hangsúlyt arra, hogy egyetlen hibás szavazat se tekintessék szabályosnak, rendben lévőnek.

Külön fejezetet szentel a "demokrácia struktúra-változásának" (Leibholz), amely az arányos és lajstromos választási rendszerben nyilvánul meg, s amelyben a pártok szerepe olyannyira megnőtt, hogy azok a népakarat (a választói akarat) és a megválasztott törvényhozói és kommunális népképviselői szervek közé ékelődnek. A pártok uralma nem csupán a választást veszélyezteti, hanem annak későbbi következményeinek fölülbírálását is. Így pl. a pártok igényt tartanak a listáról később behívandó képviselő személyének konkrét megállapítására. A szerző ezt ellenezve hangsúlyozza, hogy a pártok csak jelölik képviselőket, nem pedig választják, minek következtében nem őket illeti a döntés, hanem csakis a választási bíráskodás ítélhet a listán való utódlás vitás kérdésében is. A szerző nem véve tudomást a pártoknak az alkotmányban is megnyilvánuló szerepnövekedéséről, strucc módjára arra a szimpatikus, ám a valósággal nem minden körülménnyel számoló álláspontra helyezkedik, hogy a demokrácia struktúraváltozása – benne a pártok szerepét megnövelő lajstromos választási rendszer – nem hathat ki a választási bíráskodásra.

A választási hibák (*Wahlfehler*) esetén természetesnek tartja, hogy hiányzik a jogi szabályozásuk, különben az egész választójogot át kellene írni – fordított (negatív) szabályok szerint. A gyakorlatban megállapítandó választási hibát *objektívnek* véli, melynél a vétkesség (bűnösség) nem játszhat szerepet. Közéjük sorolja mind a különben büntető cselekményeket (*strafbare Handlungen*), mind a hibás választási törvényeket (*fehlerhafte Wahlgesetze*). Ez utóbbinak a vizsgálata a weimari kor választási bíróságai éppen úgy belebocsátkoztak, mint a BVerfG; másokkal egyetértésben maga is azon az állásponton van, hogy mivel ezen ügyekben a BT

¹⁰ Peter Karpenstein: Die Wahlprüfung und ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen. Mainz, 1960.

mégiscsak bíraskodik, maga sem térhetne ki a *normakontroll* indítványozásának kötelezettsége alól.

Az uralkodó véleményt osztva arra az álláspontra helyezkedik, hogy a választási bíraskodás célja a választók összességének, nem pedig egyes választóknak a védelme, minek következtében az eljáró szerv számára nem lehet végcél valamennyi választási hiba földerítése. Csakis azoké, amelyek esetén legalább a lehetősége megvan annak, hogy kihatottak a választás eredményére.

Az anyagi választási bíraskodási jog körében abból indul ki, hogy a választási hiba csak akkor vétetik figyelembe, ha a választás kimenetelére hatással van (*Erheblichkeitsgrundsatz*). Ezzel ellentétben állónak tartja azt az 1959. évi baden-württembergi kommunális választási törvényt, amely szerint ha a jelölt maga követett el valamely *büntetendő* választási befolyást, ez akkor is érvénytelenségi ok, ha nem bizonyítható az okozati összefüggés e cselekmény és a mandátumszerzés között. Az abszolút érvénytelenségi ok ezen főnnforgása "rendszeridegen" az 1945 utáni német választási bíraskodásban, ám történetileg így sem egyedülálló.

Figyelmet szentel a szerző a választási eredmény megsemmisítése (*Kassation*) és a választás érvényben tartása érdekében ható jogi és politikai körülményeket. Maga is azon véleményen van, hogy az egyszer megtartott választást lehetőleg érvényben kell tartani, hiszen a választók ismételt urnához hívása ugyanazon hibalehetőségeket rejti magában, ám a politikai viszonyok esetleges változása, a választók "kifáradása" pedig más eredményekhez vezethet. Követelményként szögezi tehát le, hogy az érvénytelenné nyilvánítást lehetőleg el kell kerülni. Úgy véli, hogy csak az adott választókerületi választópolgárság többségi akaratan ejtett csorba sérti a választásban kifejeződésre jutó népkaratot. Minden olyan választási hibát viszont, amely ezt nem sérti, figyelmen kívül kell hagyni. Ezen elv mellett nyilvánvalóan *nem* lehet helye az *abszolút* érvénytelenségi oknak, hiszen annak megállapítása nem függene az eredményre gyakorolt hatásától.

Az eljárást illetően maga sem tartja lehetségesnek, hogy az általánosan gyakorolt *titkos* választás mellett az érintett személy tanúvallomást tehessen arról, hogy kire is voksolt.

A választási bíraskodási "reakciók" – azaz döntések – körében az érvénytelenné nyilvánítás mellett alkalmazhatónak véli az eredmény (reformatív) *helyesbítését* is, amely már a weimari korszakban utat tört magának. Úgy véli hát, hogy a BT nem csupán helyesbítheti a szavazás eredményét, hanem másik jelöltet is képviselővé nyilváníthat. (Elvi kérdés, gyakorlat nélkül.) E megoldás csakis a kiértékelési hibák (*Auswertungsfehler*) – pl. számítási hiba – kiküszöbölése esetén alkalmazható. Ha a részeredmények kihatnak a választás egészére, nem csupán a hibásan szavazó körzetekben, hanem az egész választókerületben meg kell ismétetni a választást, ami a gyakorlatban számos – itt nem vizsgálendő – részletkérdést vet föl. Karpenstein értekezése elvileg számos eredeti meglátást tartalmaz, ám ezek többnyire megmaradnak az elmélet síkján. A judikatúra szegényessége folytán gyakorlati alátámasztásuk hiányzik.

9. Hermann *Schmitt-Vockenhausen* 1969-ben megjelent "adaléka" nem annyira eredeti megközelítésével, mint inkább azzal tűnik ki, hogy a szövetségi mellett a tagállami (tartományi) választási bíraskodásról is teljes áttekintést nyújt, mi több – elsőként a téma háború utáni irodalmában – az osztrák és a svájci fejlődéssel is

foglalkozik.¹¹ Mivel az értekezés alig több a szervezeti és eljárási jogszabályok ismertetésénél, ehelyütt csupán az intézmény lényegére vonatkozó némely megállapításával foglalkozom. A választási bíraskodás értekezői közül ő figyel fel arra, hogy a választás előkészületei során – pl. a választói névjegyzék összeállításakor – a szövetségi választójogi törvény jogorvoslatot (*Rechtsbehelf*) enged, ám az ebben hozott döntés nem befolyásolja a választás egészére vonatkozó választási bíraskodást. Számunkra ennek hangsúlyozása azért is fontos, mivel hazánkban a mai hatályos szabályozás – eléggé el nem ítéhető módon – e részjogorvoslatokkal helyettesíti magát az egész választásra kiterjedő választási bíraskodást is. A szubjektív jogsértés, ha indítékot is adhat a választási bíraskodásra, nem része annak. A választási bíraskodás csakis a választás eredményére objektíve ható lényeges befolyásolással (*wesentliche Beeinflussung*) foglalkozhat (26.).

Tanulmánya összefoglalásában javaslatot tesz a tartományi választási bíraskodás szervezeti egyesítésére. Eszerint első fokon a weimari korszakból ismert választási bírósághoz hasonló fórum járhatna el, mely három képviselőből és két szakbíróból (a felső közigazgatási bíróság s a legfelsőbb bíróság elnökéből) állna. Ennek döntései ellen lehetne az adott állam alkotmánybíróságához fordulni. Az "első fokon" való eljárást egyébként ebben a vegyes megoldásban nem tartja bíraskodásnak (*Rechtsprechung*).

A materiális választási bíraskodás körében elvileg lehetségesnek tartaná ugyan a törvényi szabályozást, ám mivel ez is hiányos lehetne, helyesebbnek véli az adott megoldást, amely a gyakorlatnak és a tudományosságnak tartja fenn a jogterületnek tartalommal való kitöltését.

10. Az 1960-as–70-es években a választási bíraskodás körében, nyomdafestéket látott értekezések közül kettő a patinás Duncker und Humblot Verlag jeles sorozatát, a *Schriften zum Öffentlichen Recht*et gazdagította (Band 130, 262). Közös jellemzőjük az erős közjogi dogmatika, mely mellett intézménytörténeti elemeket is tartalmaznak.

Bernd-Dietrich *Olschewski* az 1969/70. tanévben a berlini Freie Universität jogi karán megvédett értekezése a bonni alaptörvény két, egymástól eltérő intézményi körbe tartozó cikkelyével: a választási bíraskodásról szólóval (Art. 41. GG) és az egyéni választójogot szavatolóval (Art. 19. GG) foglalkozik, melyek alkalmazhatóságának eltérő területeit az addigi szakirodalom is érintett már, ám a közöttük való eltéréseket és kapcsolódásokat teljesen nem tárta föl.¹²

E közjog-dogmatikai mű nem nélkülözi ugyan a történeti szemléletet, ám a történetiséget is az intézmény adott alkotmányos rendszerbeli helyének föltárására használja; nem túl nagy sikerrel, hiszen a bonni alaptörvényben gyökerező szemlélete alapján eleve tagadja, hogy a weimari vagy a császárságbeli intézményeknek közvetlen hatása lenne a jelenkori választási bíraskodásra. S ebben igaza is van. Az értekezés középpontjában a választási bíraskodás tárgya, s ezáltal egyszersmind alapvető fogalmi jegyei körüli viták állnak. A BVerfG által következetesen képviselt elvi álláspontot, amely szerint: "das Wahlprüfungsverfahren *ausschliesslich* dazu bestimmt, die

¹¹ Hermann *Schmitt-Vockenhausen*: Die Wahlprüfung in Bund und Ländern unter Einbeziehung Österreich und der Schweiz. Ein Beitrag zum Wesen der parlamentarischen Demokratie. Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich, [1969.]

¹² Bernd-Dietrich *Olschewski*: Wahlprüfung und subjektiver Wahlrechtsschutz. Nach Bundesrecht unter Berücksichtigung der Landesrechte. Berlin, 1970.

ordnungsgemäße Zusammensetzung des Bundestages zu gewährleisten", azaz a választási bírósági eljárás kizárólag arra szolgál, hogy a szövetségi gyűlés szabályszerű összetételét szavatolja, csak olyan választási hibák (*Wahlfehler*) igazolhatják a panaszt, amelyek a mandátumfelosztásra hatással voltak vagy lehettek. Még azok a választási hibák is, amelyek a választási eredményt befolyásolták ugyan, ám a választási esélyt annyira nem módosították, hogy a mandátumelosztásra is hatással lehettek volna, nem támasztják alá a panaszt (BVerfGE 1, 432.; 4, 371.; 21, 199.; 22, 280.). A BT is ezen elv szerint jár el, s az irodalomban is uralkodóvá vált e nézet, amely – mint láttuk – mellőzi az egész választásnak a vizsgálat tárgyává tételét (43–44.). A szerző történeti s dogmatikai elemzéssel mégis oda lyukad ki, hogy a választási bíráskodás tárgya az egész választás: az előkészületektől a parlamenti mandátumok fölvezetéséig. "Die Wahlprüfung – írja – nimmt den Gesamtwahlvorgang in seiner vollen Spannweite vom Anbeginn der Wahlvorbereitung bis hin zur endgültigen parlamentarischen Sitzverteilung zum Gegenstand ihrer Prüfung" (87.). Mindez azonban nem jelenti, hogy a szubjektív jog (a polgárok választójoga) védelmét is átfogóan szolgálja, hanem csak annyiban, amennyiben a választási aktus törvénytelenége miatt a mandátumelosztás is törvénytelen. Végül is szerinte a választási bíráskodás a választás érvényességének vizsgálata, amelyben két döntési elem rejlik: a választás menetének jogellenessége (*Rechtswidrigkeit des Wahlvorgangs*) és a bizonyított vagy lehetséges döntő hatás (*Erheblichkeit*) a mandátumelosztásra. Szerzőnk úgy terjeszti ki az egész választási eljárásra a választási bíráskodást, hogy visszajut a BVerfG vitatott okozatossági és eredményszemléleti koncepciójához (88.). Mint itt és végső összegzésében kiemeli: a BVerfG-nak a választási bíráskodást a parlamenti mandátumok elosztására való korlátozása *eredményében* helyes (169.).

11. Arnulf von Heyl Tübingában az 1973/74. tanévben megvédett értekezése a választási szabadság és a választási bíráskodás kapcsolatát vizsgálja.¹³ Történeti aspektusa mellett ezt is a finom és erős közjogi dogmatika jellemzi. A választási szabadság alapfeltételének tartja a választásnak a tisztaságát, minden illetéktelen külső befolyástól való mentességet. Ennek szavatolásában történetileg s a jelenkorban alapvető szerepet tulajdonít a választási bíráskodásnak. Historizáló dogmatikai megállapításait ehelyütt nem vizsgálva a jelenkori nyugatnémet választási bíráskodás anyagi jogát illetően tett néhány fontosabb megállapítását említem föl.

Ő is kiemeli, hogy a választás eredményére kiható hibák megállapítása esetén is a választás megsemmisítése csakis jövőbeli hatású (*ex nunc*) lehet, ami egyébként az intézmény egyetemes történetében általános jelenség volt. Jól látja, hogy emellett az abszolút érvénytelenségi ok mellőzése is az *Erheblichkeitsgrundsatz* alap gondolatából következik, tehát abból, hogy a választási hiba csak akkor jöhet számításba, ha a mandátum felosztása befolyást gyakorolt vagy gyakoroltatott (BVerfGE 4, 370.). Annak alapját meg a választás lehetőleg érvényben tartására irányuló alkotmányos követelménye képezi, amit a BVerfG a többségi elvvel indokol (BVerfG 29, 154., 164.) (205.). Ez alól csak a kommunális választási bíráskodás a kivétel, amely – mint fentebb láttuk – néhol még ismeri az abszolút hatású érvénytelenségi okokat is. Ezt az értekező abból az időszakból eredezteti, amikor a parlamenti és a helyi ügyekben való választási

¹³ Arnulf von Heyl: *Wahlfreiheit und Wahlprüfung*. Berlin, 1975.

bíráskodás teljesen elvált egymástól. Úgy véli, hogy e múltbeli reliktumnak e körben is meg kell szűnnie.

A választás megsemmisítését a szerző (is) csak akkor tartja lehetségesnek, ha a választási eredmény "kiértékelési helyesbítés" (*Auswertungsberichtigung*) révén nem hozható helyre, a hiba tehát semmiképpen nem küszöbölhető ki. E helyesbítés történhet "részmegsemmisítés" (*Teilwahlkassation*) révén is, amely csak meghatározott és elkülönített körben teszi szükségessé a választás megsemmisítését.

12. Az ismertetett értekezések – hacsak tárgyuk nem kifejezetten a szövetségi szintű választási bíráskodás – az intézmény anyagi jogát mindhárom – tehát szövetségi, tartományi és kommunális – szinten vizsgálják, többnyire anélkül, hogy azokat elkülönítenék egymástól. Kimondva-kimondatlanul legtöbbször a BVerfG által megvalósított – vagy éppen meg nem valósított – gyakorlat elveit igyekeznek általánosítani. A tartományi választási bíráskodást is annak szempontjai szerint vizsgálják, ami javarészt indokolt is, hiszen – kevés kivétellel – ezen a szinten is hasonló szervezeti-eljárási megoldások érvényesülnek. Összeköti őket az a tény is, hogy alapjukat a törvényhozó testületek tagjainak választása képezi. Ám a kommunális választási bíráskodás már lényegesen eltér mind tárgyában, mind szervezeti-eljárási megoldásában. A helyhatósági (községi, városi, járási) testületek mellett a választópolgárok által választandó helyi *tisztviselők* – különösen pl. a főpolgármesterek – választása is a tárgyat képezi. A politika e választásokban is nagy szerepet játszik, ám nem csupán a nagy szövetségi pártok, hanem a helyi szerveződésű pártok (*Rathausparteien*) is fontos szerepet játszanak benne.

Az egy-egy helyhatósági választókerületben érintett választópolgárok köre is szűkebb, az eljáró szervek pedig hagyományosan a *közigazgatási bíróságok*, amelyek a szövetségi s javarészt a tartományi szintű választási bíráskodási szervek meddő és formális gyakorlatával szemben *érdemibb* judikatúrát alakítottak ki.

A kommunális választási bíráskodást egyetlen átfogó mű, Klaus *Schmiemann* bonni értekezése vizsgálja, fokozott hangsúlyt helyezve az újabb ítélezési gyakorlatra.¹⁴ Fő érdeme, hogy aprólékos s alapos áttekintést ad ennek tagállamként (tartományonként) eltérő törvényi alapjairól és gyakorlatáról. Megállapítása szerint az anyagi választási bíráskodási jogot is érintő jogszabályok általában *kerettényállásokat* fogalmaznak meg, azzal az általános klauzulával, hogy a választás eredményét döntően befolyásoló választási hibák az eljárásban érvénytelenségre vezetnek; relatív érvénytelenségi okcsoportnak tartalommal való kitöltése tehát az eljáró szervek feladata. Baden-Württemberg kommunális választási bíráskodási törvénye, amely a jelölt által elkövetett meghatározott bűncselekményeket (így pl. a vesztegetést) *abszolút* érvénytelenségi okká nyilvánítja, csak kivétel. Hasonló a helyzet Bajorországban is.

E bíráskodás a választási szabálytalanságot (*Unregelmäßigkeit*) igyekszik kiküszöbölni a választásokból, s ezért nem csupán eredmény szemléletű. Az érvénytelenségi ok az *általános klauzulák* szerint a kommunális választási törvény és végrehajtási rendeletének megsértése. E téren legtöbb tartományban különbséget tesz a jogszabály és a gyakorlat is e sérelem súlya és jelentősége között; a kisebb formaszétsékeket általában elnézően ítélik meg. Általános a lényeges és lényegtelen

¹⁴ Klaus *Schmiemann*: Wahlprüfung im Kommunalwahlrecht, unter besonderer Berücksichtigung der neueren Wahlprüfungsrechtsprechung. Siegburg, 1972.

szabálysértések közötti különbségtétel. Pl. ha egy választási javaslatról (ajánlásról) hiányzik a jelölt lakhelyének föltüntetése, amit egyébként jogszabály ír elő, nem szokták érvénytelenségi okká minősíteni. (Példa erre az OVG Münster egyik 1964. évi ítélete. [43.])

A tartományok kommunális választási bíraskodási gyakorlatát áttekintve jól kirajzolódik a formahibák (*Formfehler*) és a meg nem engedett választási befolyásolások (*unzulässige Wahlbeeinflussungen*) közötti különbségtétel. A szerző megállapítása szerint az 1960-as évek óta ez utóbbiak miatti panaszok száma növekedett (70.). Noha – mint láttuk – az abszolút érvénytelenségi okokkal egyes tartományokban – különösen Baden–Württembergben – egy ideig még számolni kellett, tendenciaként ezek a kommunális választási bíraskodásból is eltűntek, s helyüket – a parlamenti választások fölötti választási bíraskodáshoz hasonlóan – átvette a választási hibák az eredményre gyakorolt hatásának az értékelése (*Erheblichkeitsgrundsatz*). E folyamat az 1950-es években ment végbe. Így is azonban az abszolút érvénytelenségi okok Baden–Württembergben kívül nyomokban még Hessenben és Rheinland–Pfalz-ban is fellelhetők (106.). Az abszolút érvénytelenségi okok kiiktatásán túl is a közigazgatási bíróságok általában idomultak a BVerG által a szövetségi választási bíraskodásban kifejtett elvhez, amely csak a mandátumelosztásra hatással lévő vagy lehető szabálytalanságokat engedi a választási bíraskodás hatáskörébe vonni.

*

13. Tanulmányomat – amely a *huszadik* hasonló tárgyú írásaim sorában – ehelyütt most befejezem, de le nem zárhatom.¹⁵ Mivel egy közel három év óta meg nem jelent tanulmánykötet anyagából emeltem ki – miként a *Függelék* – 20. tétele mutatja, megjelenésben megelőzte a *Degré Alajos Emlékkönyvbe* beadott tanulmányom. A német választási bíraskodás utóbbi közel fél évszázadának szórványos irodalma, nemkülönben a nyomtatásban hozzáférhető parlamenti irományok és alkotmánybíróági ítéletek anyaga még külön földolgozást igényel. Mindezek jelenkortörténeti földolgozása számomra nem öncél, nem pusztán egy kedvenc alkotmánytörténeti témának máig való továbbvitele, hanem a hazai törvényalkotásunknak való fölmutatása is. Erre annál inkább szükség van, mert a klasszikus választási bíraskodás teljes hazai hiányának halaszthatatlan pótlásához nem csupán e régi intézmény magyar gyökereire, hanem a külhoni újabb hajtásaira is érdemes figyelmeznünk. Ez utóbbi tekintetben az újabb német választási bíraskodás kétfokú szervezeti megoldása számunkra is követhető példa lehetne. Mert bár vitatható, hogy a parlament "saját-bíraskodása" mennyiben elégíti ki a bíraskodás mint olyan szervezeti és eljárási követelményeit, annyi mégis bizonyos, hogy e választási bíraskodás esetén is alkotmányjogi (közjogi) vita elbírálásról van szó. Ez pedig mindenképpen a szó általánosabb értelmében *közjogi bíraskodás*.¹⁶ A német példa arra

¹⁵ Mivel egy közel három év óta meg nem jelent tanulmánykötet anyagából emeltem ki – miként a *Függelék* – 20. tétele mutatja, megjelenésben megelőzte a *Degré Alajos Emlékkönyvbe* beadott tanulmányom.

¹⁶ E téma egyedülálló európai összefoglalását nyújtja Szabó József *Demokrácia és közjogi bíraskodás* (Bp., 1946) c. monográfiájában, melyről a hazai tudományosság méltatlanul megfeledkezett. Szabó József professzor (1909–1992), aki Bibó István kor- és kartársa volt a szegedi meg a kolozsvári jogi karon, többszörösen megtörtétt életpályája utolsó esztendeiben súlyosan betegen is hasztalanul igyekezett beleszólni a hazai régi-új

vall, hogy ha valamely országban – miként ez idő szerint nálunk is – létezik *alkotmánybíróság*, ott a közjogi bíráskodás valamennyi ágát érdemes hatáskörébe utalni. A választási bíráskodást is! Mert ugyan ennek miért ne tartozhatna hatáskörébe e ténybíráskodás is?¹⁷

(1993)

JÓZSEF RUSZOLY

WAHLPRÜFUNG UND VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

Zeitgeschichtliche und historiographische Abhandlung über die (west)deutsche Entwicklung nach 1945 – im Spiegel von Dissertationen

(Zusammenfassung)

Der Autor fasst im I. Teil seiner Abhandlung die Entwicklung der Wahlprüfung von den englischen parlamentarischen Anfängen (16-17. Jh.) bis hin zur Übertragung dieser Kompetenz in der kontinentalen Entwicklung im 20. Jh. auf die Verfassungsgerichte zusammen. Im Kreis der Teilinstitute weist er darauf hin, daß das materielle Recht – das System der Ungültigkeitsgründen – im allgemeinen auf dem Gewohnheitsrecht beruhte; es war durch Gesetze nur ausnahmsweise geregelt, und zwar dort, wo die Beurteilung der in ihrer Gültigkeit angegriffenen Wahlen im 19. Jh. in die Kompetenz des ordentlichen Obergerichtes geriet (England, 1883; Ungarn, 1899).

Der Verfasser gibt im II. Teil einen Überblick über das Zustandekommen und den Institutionsinhalt der zweistufigen – durch den Bundestag und das Bundesverfassungsgericht geübte – deutschen Bundeswahlprüfung.

Der III. Teil des Aufsatzes behandelt analysierend und insitutionsgeschichtlich die westdeutschen Doktorarbeiten, die sich mit dieser Problematik beschäftigen.

jogállamiság és a reformokra szoruló magyar tudományosság dolgaiba. Jelen formájában ellenezte az Alkotmánybíróság intézményét is. Életútját Egy élet a jog és az ész szolgálatában. Búcsú Szabó József professzortól címmel, a Ki a káoszból, vissza Európába c. postumus könyve (Kráter/Teleszkóp, Bp. 1993) utószavaként közreadott gyászbeszédemben foglaltam össze.

¹⁷ E kérdésről is szoltam az 1993. június 18-ai szegedi TEMPUS-találkozón tartott Választási bíráskodás és alkotmánybíráskodás. Az 1949 utáni német fejlődésről – hazai tanulsággal c. előadásomban.

Függelék

A szerzőnek a választási bíráskodás európai és hazai történetéről megjelent közleményei

- 1 (53) *A választási bíráskodás Magyarországon a két nemzetgyűlés időszakában (1920–1926).*
= Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XV. Fasc. 6. Szeged, 1968. 47 p.
- 2 (95) *A választási bíráskodás története Európában.*
= Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom XXII. Fasc. 7. Szeged, 1975. 57 p.
Degré Alajos = Jogtudományi Közöny, 1976.máj., 276. p. -- Nagy Ferenc = Szegedi Egyetem, 1976. ápr. 8. 8. p. -- S. Duparc = Revue Historique de Droit Francais et Etranger Vol 54 (1976) 622. p.
- 3 (100) *A választási bíráskodás története Magyarországon.*
Szeged, 1976. 18 p. JATE sokszorosító műhely /Kandidátusi értekezés tézisei/
- 4 (113) *A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945:VIII. tc. megalkotásáig.*
= Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XXVI. Fasc 7. Szeged, 1979. 110 p.
- 5 (114) *A választási bűncselekmények kodifikálása Magyarországon a XIX. században.*
= Jogtörténeti tanulmányok IV. Szerk. Csizmadia Andor. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 257–275. p.
- 6 (115) *A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948.*
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. 564 p.
Oltvai Ferenc: A választási bíráskodásról. Szegedi jogtörténész új könyve. = Délmagyarország, 1980. okt. 22. 4.p.; -- Polner Zoltán: A választási bíráskodás Magyarországon = Csongrád megyei Hírlap. 1980. dec. 9. 4. p. -- Péter László: Ezer választás Magyarországon. = Könyvvilág 1981. jan., 3. p.; -- [Malonyai Péter] malo: A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948. Ruzsoly József műve. = Magyar Nemzet. 1981. jan. 13. 4. p.; -- Kahler Frigyes = Hajdú-Bihari Napló, 1981. jan. 16. 4. p.; -- [Nagy Ferenc] N.F. = Szegedi Egyetem, 1981. febr. 9. 6. p.; -- Pölöskei Ferenc: A jog és a történelem határán [...] = Népszabadság, 1981. febr. 12. 7. p. -- Mészáros Sándor: Jogtörténeti kézikönyv [...], Üzenet (Szabadka) 1981. ápr., 207–208. p. -- Hajdu Lajos = Valóság, 1981. máj.; 107–109. p.; -- Hencz Aurél = Állam és Igazgatás, 1981. aug., 765–767. p.; -- Kahler Frigyes: Könyv a választási bíráskodásról. = Múzeumi Kurír (Debrecen), 1980. dec., 34. sz. (IV. kötet 4. sz.) 3–5. p. -- Novák István = Borsodi Szemle, 1981. 91–92. p.; -- Szabó, Josef = Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht Jg. 1981. 102–106. p. -- Oltvai Ferenc = Somogyi-könyvtári Műhely, 1981. márc., 54–55. p.; -- Degré Alajos = Századok 1983. 475–479. p.; -- Rác Lajos: Választási bíráskodás = Állam- és Jogtudomány XXVI/2. (1983) 304–310. p.; -- Adalbert Toth [Tóth Béla] = Südost-Forschungen Bd. 44. (1985) 315–316. p.; -- Rác Lajos = Wahlgerichtsbarkeit [helyesen: Wahlprüfung] = Jogtörténeti Szemle 2. sz. (1987) 125–133. p.
- 7 (116) *Választási bíráskodás és választói összeírás Magyarországon 1848–1875.*
= Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XVII. Szeged, 1980. 307–335. [3–29]. p. Kny. Fasc. 15.
- 8 (119) *Megtámadott képviselőválasztások Bihar vármegyében 1861–1913.*
= A Bihari Múzeum évkönyve 2. k. Berettyóújfalu, 1978. [1980] 163–195.p. Kny. is.

- 9 (127) *A hazai választási bíráskodás "földrajzához" (1861–1875).*
 = Jogtörténeti Tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvénekid születésnapjára. Scripta Historica-Iuridica Andreae Csizmadia septuagenario oblata. Szerkesztette / Redigerunt: Ádám Antal, Benedek Ferenc, Szita János. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs publicata. 95. Pécs, 1981. 349–368. p.
- 10 (137) *Zur Institutionengeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung in Europa.*
 = Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte. 21. Band 1982. Heft 2., 201–229. p. Kny. is.
- 11 (166) *Zur Institutionsgeschichte der parlamentarischen Wahlprüfung in Ungarn 1848–1948.*
 = Ungarn-Jahrbuch. Zeitschrift für die Kunde Ungarns und verwandte Gebiete. Band 12. Jahrgang 1982–1983. (Dr. Rudolf Trofenik. München, [1984.]) 149–168. p. Kny. is.
- 12 (167) *Választási bíráskodás nálunk de lege ferenda.*
 = Jogtudományi Közlöny, 1984. augusztus (39. új évf. 8. sz.) 451–453. p.
- 13 (218) *Petíciók a Választási Bíróság előtt. Adalékok az 1947/48. évi választási bíráskodás történetéhez.*
 = A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon. 19–20. század. Szerk. Kovács Kálmán (Bp., 1986 [1988]) 172–207. p. /Jogtörténeti Értekezések 15./
- 14 (245) *Választási rendszer és [választási] bíráskodás.*
 = Magyar Nemzet, 1989. júl. 14. (52. évf. 163. sz.) 8. p. p. /A Magyar Nemzet vitaforumal/
- 15 (250) *A Választási Bíróság nyomában.*
 = Magyar Jog, 1989. november (30. évf. 11. sz.) 995–997. p.
- 16 (260) *A nélkülözött választási bíráskodás.*
 = Magyar Nemzet, 1990. április 24. (53. évf. 95. sz.) Visszhang (melléklet) 2. p.
- 17 (261) *A választási bíráskodás: alkotmánybíráskodás.*
 = Magyar Tudomány, 1990. április (XCVIII kötet – Új folyam. XXXV. kötet, 4. sz.) 405–419. p.
- 18 (286) *A választási bíráskodás korszerű alapvetése. Az 1951. március 12-i német szövetségi törvény (Wahlprüfungsgesetz) létrejötte.*
 = In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XL. Szeged, 1991. 279–314. p. Kny.: Fasc 18.
- 19 (302) *Alkotmánytörténeti tanulmányok 2. A választási bíráskodás: közjogi bíráskodás.*
 JATEPress, Szeged, 1992. 358 p. /A József Attila Tudományegyetem jogtörténeti tanszékének tanszéglelei, 4./
 E kolligátum – Utószó-val és Hibajavító-val, ám az idegen nyelvű rezümék mellőzésével a fenti tanulmányok közül a következő tételszámú közleményeket tartalmazza: 95, 113, 114, 116, 127, 119, 53, 218, 250, 261.
- 20 (338) *Zalai választások a Közigazgatási Bíróság előtt (1926/27–1939/40).*
 = Degré Alajos Emlékkönyv. Szerk.: Máthé Gábor, Zlinszky János. Unió. Bp. 1995. 279–289.