

VISSZATEKINTÉS

VÁLSÁGBAN VAN-E A PARLAMENTARIZMUS? I. rész

A címbeli kérdést – bár annak feltevése minden időben hasznos vitákat indíthat – nyolc évtizeddel ezelőtt fogalmazta meg az Interparlamentáris Unió (IPU) magyar csoportjának elnöksége, amikor 1928 májusában körlevelet küldött ki a „parlamentarizmus válságának kérdéséről”. Tizenhét politikus és szakember¹ küldött részletes választ akkor az ebben szereplő kérdésekre, ezeket az IPU magyar csoportja – elnökének, Berzeviczy Albertnek bevezetőjével – 1930-ban nyomtatásban is kiadta.

A körlevél közvetlen előzménye az a hat pontból álló, az IPU 1928-as prágai tanácskozása során előállt dokumentum volt, amely „a parlamentarizmusnak ma mindenütt többé-kevésbé érezhető bajait” elemezte. A Wirth német birodalmi miniszter által e dokumentumra készített jelentést vitatta meg az Unió ugyanazon év augusztusában, Berlinben tartott, a ma embere számára is érdekes vita keretében „*eléggé hosszasan, mert 19 szónok vett részt a vitában s többen módosításokat, illetőleg hozzátdoldásokat is hoztak javaslatba. Így a kanadai Belcourt a határozati javaslatot oly ponttal kívánta megtoldatni, mely az ifjúságnak az iskolában való politikai képzését veszi célba; a svéd Lindhagen javaslata demokratikus szövegek körül forgott; a dán Munch a határozati javaslat első részét behatódott tanulmány tárgyává kívánta tételni; a francia Renaudel az általános szavazatjog fölöttel biztositását követelte; a csehszlovák Heller is a javaslatok újabb előkészítő tárgyalása mellett emelt szót; a lengyel Thugutt majdnem minden pontot meg akart módosítani s új pontok fölvetését is ajánlotta a parlamenti váltógazdaság és a nemzeti kisebbségek érdekében. Úgy szólván az utolsó percben nagy kavargást idézett föl Makrák Ebeid egyiptomi delegátus felszólalása, ki a bizottsági javaslatra ügyet se vetve azt kívánta, hogy fejezze ki a Konferencia rosszalását az egyiptomi parlament felfüggesztése fölött. A Konferencia kikérte a Tanács véleményét e tárgyban s annak alapján oly határozatot hozott, mely általánosságban helyteleníti a parlamenti rendszer minden törvénytelen eltörlését vagy felfüggesztését s annak minden megváltoztatását csak az illető ország alkotmányának megfelelően tartja lehetségesnek.*”

A kongresszus végül nem hozott közvetlen eredményt: a Wirth-jelentést érdemi határozat hozatala nélkül visszautalta a szakbizottsághoz, amely 1929-es genfi ülésének napirendjére tűzte azt, kiegészítve az időközben beérkezett véleményekkel.

¹ ALBRECHT Ferenc, BÚZA László, FÖLDES Béla, GRATZ Gusztáv, GYÖMÖREY György, HAENDEL Vilmos, BARABÁSI Kun József, LAKATOS Gyula, LUKÁCS György, MATTYASOVSKY Miklós, vitéz MOÓR Gyula, NIAMESSNY Mihály, POLNER Ödön, RADISICS Elemér, RAKOVSKY Iván, SZANDTNER Pál, BÁRÓ WLAŠSICS Gyula

² BERZEVICZY Albert: *Előszó, Válságban van-e a parlamentarizmus* (Budapest: Interparlamentáris Unió 1930)

Az alábbiakban – és következő két számunkban – közöljük az 1930-ban kiadott, a magyar csoport kérdéseire adott válaszokat teljes terjedelmükben, az eredeti kiadást követve a szerzők neveinek alfabetikus sorrendjében (a könyv Bevezetésének csupán rövidített változatát adjuk közre, az elhagyott részek a fent ismertetett előzményeket tartalmazzák). Bízunk abban, hogy a Visszatekintés rovatunk új sorozata érdekes adalékkal szolgál a parlamentarizmus iránt érdeklődők számára, és hozzájárul a parlamentarizmus akkori és mai állapotáról folyó diskurzus kibontakozásához, amelynek lapunk hasábjain örömmel biztosítunk felületet.

A Szerkesztők

Bevezetés – Berzeviczy Albert dr, az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának elnöke

(...)

Az eddigi (IPU-keretében lefolytatott – a szerk.) tárgyalások úgyszólván csak két irányban látszanak bizonyos egyetértést eredményezni: pozitív irányban annyiban, hogy súlyos bajok, melyekkel a parlamenti rendszer mindenütt küzd, meglehetősen általánosan el vannak ismervé; negatív irányban annyiban, hogy a parlamenti rendszer elvetését és mással helyettesítését eddig senki kifejezetten nem ajánlotta.

A bajok mértékére s válságos jellegére nézve már eltérőbbek a vélemények; vannak akik úgyszólván csak palliatív, vannak akik gyökeresebb eszközökkel akarnak rajtok segíteni. Oly területben, aminő az Interparlamentáris Unió nehéz csak a főbb elvekre nézve is egyetértő megállapodásra jutni. Már az egyiptomi példa megmutatta, hogy konkrét belpolitikai kérdések érintése mily kínos helyzetbe hozhatja a Konferenciát; másrészt az elvek gyakorlati hatása mégis csak mindig az alkalmazás módjától s az országokonként történelmileg kifejlődött adott viszonyoktól függ.

Sokan hangoztatták az általános szavazati jog érinthetlenségének axiómáját; bizonyos, hogy a népjogok terén minden lépés visszafelé nehéz és gyűlöletes, de másrészt ép oly kétségtelen, hogy a legsúlyosabb bajok, melyek ma a parlamentek életében majdnem általánosan észlelhetők, így nevezetesen a pártok atomizálódása s ebből folyólag a kormányok túlsűrű változásai, a kormányzat bizonytalansága, egyenes következményei az általános és titkos szavazati jognak.

Ha pedig a jelen viszonyok között, a világháború és forradalmak utáni Európában a belső megszilárdulás érdekében a kormányzat némi állandósága elutasíthatatlan szükségesség gyanánt jelentkezik, akkor a bizonytalanságot, ingadozást a hatalmi viszonyok könnyű felbillenését okozó intézmények korrektívumának szüksége elől sem lehet elzárkózni. Intő példa gyanánt áll e tekintetben előttünk az a tény, hogy némely országban a parlamenti viszonyok zuhlottsága vezetett a diktatórius kormányformához és hogy ezt a kormányformát több helyen súlyosabb rázkódtatások nélkül behozni lehetett, sőt az egyes esetekben nem csekély fokú megalégedést és jólétet is eredményezett.

Egy másik, kényes pontja a mai parlamenti állapotok abnormitásának, melyet nem igen hoztak szóba, de mely lehetetlen, hogy mindenkinek tudatában benne ne legyen, az a helyzet, amelyet különösen az európai kontinentális országokban a szocialista pártok elhatalmasodása idézett elő. Ezek a pártok eddig hirdetett elveik, s a híveikben keltett remények szerint, ha hatalomra jutnának, oly reformokat volnának kénytelenek megvalósítani, melyek jelenlegi társadalmi és gazdasági szervezetünk teljes fölforgatásával járnának. Ettől maguk a pártok higgadtabb vezetői visszariadni látszanak, de nem riadnak vissza oly remények keltegetésétől, melyeket teljesíteni ők maguk nem tudnak, vagy nem akarnak. Ennek következménye, hogy a szocializmus parlamenti hatása és befolyása nőttön nő ugyan, azonban a kormányzat felelős vezetésére mégsem vállalkozik s beéri vagy az ellenzéki szereppel, vagy a polgári pártokkal való koalícióra alapított részvétellel a kormányzatban, amikor aztán ezek az utóbbiak kénytelenek viselni a felelősséget azért, hogy szocialista minisztertársaik programja a maga egészében meg nem valósulhat.

Hasonló körülmények közt jött létre nálunk 1906-ban a koalíciós kormányzat, amikor a függetlenségi párt nagy többsége ellenére egyesült a kormány átvétele végett a 67-es pártokkal, mert jól tudta, hogy a maga tiszta függetlenségi programját meg nem valósíthatja. Ámde a koalíciós kormányzat mindig visszas és kóros állapotokat szül. A különböző irányú és programma pártok úgyszólván lépésről-lépésre kénytelenek egymással a követhető útra nézve megegyezni; a folytonos kompromisszumok megingatják a politikai elvek komolyságába vetett hitet és végeredményben aláássák a politikai morált is.

Tehát a parlamentek megalakulásának kérdései azok, melyek legnehezebbek, de egyúttal legégetőbbek. Az ügykezelés módjának javítása, az obstrukció elleni biztosítékok mind oly problémák, melyeket saját tapasztalatai nyomán minden parlament esetről-esetre meg fog tudni oldani. Azonban minden jel arra mutat, hogy a mélyebben gyökerező bajok orvoslását is mielőbb kezünkbe kell vennünk, ha nem akarjuk, hogy azt majd felülről vagy alulról jövő erőszak kívánja végrehajtani.

Mind e kérdések tisztázását óhajtottuk a jelen füzet közrebocsátásával előmozdítani.

A magyar csoport körlevele

Az Interparlamentáris Unió vizsgálatának körébe vonta és a XXV-ik berlini konferencia napirendjére is tűzte a *parlamentarizmus válságának* a problémáját. Ez a probléma nem új, mert az utolsó évtizedekben mind gyakrabban merültek fel tünetek, amelyek azt látszanak bizonyítani, hogy a parlamentarizmus a maga krikristályosodott és elméletileg kifogástalanul megalapozott rendszerével nem mindenben tud eleget tenni azoknak a folyton fokozódó követelményeknek, amelyeket ma az élet vele szemben támaszt. Ezek a bajok részben általános jellegűek, vagyis magával a parlamentarizmus rendszerével kapcsolatosak, részben helyi jellegűek, vagyis valamely ország különleges belpolitikai helyzetének következményei. Az Interparlamentáris Unió természetesen csak az általános bajok vizsgálatára szorítkozik, és éppen mert ez a nemzetközi szervezet a világ valamennyi parlamentjének legkitűnőbb tagjait egyesíti magában, minden más szervezetenél

alkalmasabb arra, hogy a kritika objektív tükrében reámutasson a bajokra s egyben a követendő utat is megjelölje.

A kérdésnek évtizedekre terjedő nagy irodalma is van, s az újabb írók mind megegyeznek abban, hogy a válság a háború után kiélesedett, és mint Larnaude, párisi egyetemi tanár írja, mielőbb cselekedni kell, ha nem akarunk ismeretlen mélységekbe ugrani.

Az Interparlamentáris Unió politikai bizottsága a kérdés vizsgálatánál mindenekelőtt kikérte a véleményét több kiváló nemzetközi szaktekinetlynek s az e véleményekből leszűrhető tanulságok alapján megszövegezte határozati javaslatát, melyet a Tanács legutolsó prágai ülésén változtatás nélkül elfogadott, és melyet megvitatás céljából a berlini konferencia elé fog terjesztem.

A határozati javaslat lényege a következő:

1. Szükségesnek véli az Interparlamentáris Unió, hogy mind a parlamentáris kormányzatnak, mind pedig magának a kormány működésének nagyobb állandóság biztosíttassék és pedig a kormány tagjainak meghatározott időre szóló kinevezésével (Egyesült Államok és Svájc példája) illetve oly választói rendszer elfogadásával, amely megakadályozza a pártoknak elaprózódását és oly határozott többség keletkezését biztosítja, amely többség egyúttal kifejezője a választók zöme akaratának;

2. szükségesnek véli az Unió, hogy a parlament és kormány függetlenítésék a nagy közgazdasági szervezetektől, amelyek nagyon is gyakran befolyásolják a parlamenteknek és a kormányoknak elhatározásait;

3. szükségesnek véli az Unió, hogy az egyes problémák tárgyi szempontból kellően megvilágíttassanak, illetve a parlament tekintélyesebb tagjainak lehetővé tétessék, hogy teljes tárgyismerettel szólhassanak hozzá a felvetett kérdésekhez. (A parlamentek és közigazgatásági hatóságok adatainak kölcsönös kicserélésével, tanácsadó szervek létesítésével, a parlamenti bizottságokhoz szakértők kirendelésével és információs irodáknak létesítésével);

4. az Unió szükségesnek véli, hogy szorosabb együttműködés biztosíttassék a parlament és egy öntudatos és kellőképp felvilágosított közvélemény között, ami elérhető volna egy pártatlan információs szervezet létesítésével, a parlamenti ellenzék hivatalos elismerésével (a kanadai rendszer szerint ez oly módon történik, hogy az ellenzék vezére rendszeres közfizetést élvez) továbbá a referendum rendszerének elfogadásával.

Kívánatosnak véli még az Unió a nép kezdeményező jogának biztosítását is (svájci és német példa), úgyszintén a public hearing rendszerének a parlamenti bizottságokkal kapcsolatban való megvalósítását. (Massachusetts államban, ha valamely kérdésben törvényjavaslatot nyújt be valamelyik miniszter, a közönségnek, illetve az érdekelteknek joguk van nem a kérdés lényegére, de a kivitelezés rész léteire vonatkozólag észrevételeiket megtenni és a komolyan számbavehető véleményeket külön erre a célra létesített bizottság osztályozza és bocsátja a törvényjavaslat előadójának a rendelkezésére. Ez az eljárás, írja A. L. Lowell, a szó nemes értelmében demokratikus, mert a nemzet egészének lehetővé teszi, hogy a törvényelőkészítés munkájában részt vehessen, ellenben semmiképp sem demokratikus, ha egyesek a de-

mokratizmust akként értelmezik, hogy egyforma fontosságot kell tulajdonítani minden egyes ember véleményének.

De nemcsak a törvényhez való hozzászólást jelenti a public hearing. Megadja a választóknak azt a jogot is, hogy bizonyos feltételekhez kötötten törvénytervezetet terjeszthessenek a szóbanforgó bizottság elé. Ha a bizottság a terveket kellőképp előkészítette, kerül az a miniszter elé illetve a kormány elé, amely szabadon mérlegeli, elfogadja-e a tervezetet törvényjavaslat alapjául, vagy sem.)

5. szükségesnek véli az Unió a parlamentek tehermentesítését és pedig oly módon, hogy feladatkörének egy részét áthárítaná részben a helyi szervezetekre, részben a parlament mellett működő autonóm hatóságokra (aminő például az angol Trade Boards);

6. szükségesnek véli az Unió a parlamenti vita technikai lebonyolításának tökéletesítését, hogy ezzel megkönnyítsék az érdemi határozatok hozatalát, de egyúttal lehetővé tegyék törvényjavaslatoknak lelkiismeretesebb és szakszerűbb előkészítését és pedig állandó és a minisztériumokkal korrespondáló bizottságok létesítésével, egy állandó és általános jellegű törvényelőkészítő bizottság szervezésével – mint azt a jugoszláv parlamentnél láthatjuk – és végül amennyiben egy törvényjavaslat már a parlament elé került, a módosítás jogának a korlátozásával.

A határozati javaslatban foglaltaknak ma még, a dolog természete szerint inkább elméleti értékük van s a konferencia vitája alkalmával elhangzó felszólalások lesznek hivatva az egyes nemzeti csoportoknak a kérdésben vallott felfogását ismertetni, illetve a kérdés gyakorlati megoldásának lehetőségeit megjelölni. Mivel kívánatosnak mutatkozik, hogy a berlini konferencia alkalmával a magyar csoport is kifejtse véleményét, felkérem Címet, hogy a határozati javaslatához hozzászólni, illetve a felvetett problémáról való véleményét esetleg javaslataival együtt velem mielőbb közölni méltóztassék.

Budapest, 1928. május 15. – Kiváló tisztelettel

Berzeviczy Albert s. k.
elnök

1. Az 1928 augusztus 23-a és 28-a között lezajlott berlini interparlamentáris Konferencia a parlamentarizmus válságának a problémája ügyében a következő határozatot hozta:

„A XXV. Interparlamentáris Konferencia tekintettel arra, hogy a szabadon választott parlamenti tagok által való népképviselő elvén nyugszik az Unió egész munkássága; továbbá, hű óhajtva maradni az előző konferenciák hagyományaihoz, súlyt vetve arra, hogy elkerüljön minden véleménynyilvánítást, amelyet az aktuális politikai problémáknak, elsősorban az egyes államok belpolitikájának bírálatául lehetne tekinteni, kifejezetten elítél minden oly törvénytelen cselekedetet, amely a parlamenti rendszert eltörölni, vagy felfüggeszteni tö-

rekszik és kijelenti, hogy ennek a rendszernek bárminő megváltoztatása csak az illető ország alkotmányának megfelelően történhetik.”

2. Az Interparlamentáris Unió magyar csoportja ezt a körlevelet elküldte a Képviselőház és a Felsőház valamennyi tagjának, az egyetemek jogi professzorainak és a közélet néhány oly tagjának, akikről tudta, hogy foglalkoztak ezzel a problémával. A válaszok június és július havában érkeztek be. Az ankétre érkezett válaszoknak tekintendők Albrecht Ferenc, Búza László, Földes Béla, Gyömörey György, Haendel Vilmos, Barabási Kun József, Mattyasovszky Miklós, vitéz Moór Gyula, Niamesny Mihály, Pollner Ödön, Rakovszky Iván és Wlassics Gyula báró hozzászólásai. Lakatos Gyulának és Lukács Györgynek az augusztusi konferencián elmondott beszédét közöltük, míg Radisics Elemér azokat a szakvéleményeket ismerteti, amelyeket e kérdésben Öt nemzetközi szaktekinetly adott az Unió vezetőségének felkérésére.

ALBRECHT FERENC ügyvéd, a Magyar Külügyi Társaság jogtanácsosa

Nem kétséges, hogy a parlamentarizmus, mint intézmény a maga klasszikus-liberális értelmezésével túléltte magát, bizonyos mértékig tekintélyét és befolyását is vesztette; de egyben bizonyos az is, hogy a parlamentarizmus tekintélyének helyreállítása az alkotmányos szabadság, az önmagát kormányzó nemzet, szóval a demokrácia érdeke, melyet némi túlzással civilizációs érdeknek is nevezhetünk. Feltétlenül nemzeti érdek ott, ahol a parlament organikusan nő ki a nemzet történelméből és alkotmányából; de ott, ahol ezek a hagyományok, mint életformák nincsenek meg, csak múló kormányzati módot jelent s ott a nemzeti élet *conditio sine qua non*-jává nem is tehető. A monarchikus felfogás a parlamentarizmus eszméjét soha sem tette magáévá s győznie mindig csak küzdelmek árán sikerült. Így tehát általános szabályok a válság gyógyítására fel nem állíthatók, mert ha meg is állapíthatók bizonyos általános tételek, melyek bizonyos fokig javíthatják a helyzetet, a válság minden parlamentben magában gyökerezik s önmagából – *sui generis* szabályok alapján – gyógyítható.

A parlamentarizmus válsága kétségtelenül már a háború előtt jelentkezett, abban a mértékben csökkent a parlament jelentősége és súlya, amilyen mértékben szálította le az általános szavazati jog a nívóját és hatalmasodtak el a társadalmat megosztó világnézeti különbségek. Természetesen a válság a háborúban hatalmasodott el s a mai helyzet logikus következménye annak az állapotnak, amibe a parlamentek a háború alatt kerültek. A háborúban az erélyes, centrális kormányzati hatalom mutatkozott szükségesnek, a had-vezetőség pedig – minden államban – független volt a nemzeti élet fókuszát jelentő parlamenttől. A tekintélycsökkenés itt állott be első sorban; a kormányzati hatalom s magán az emberi életen domináló hadvezetőség független volt a parlamentektől, a *salus rei publicae* elve a parlament felé emelte a neki elvben alárendelt kormányzatot. A széles rétegekre mindez nem maradt hatás nélkül, főleg azon időkben, mikor az érdeklődés a közügyek iránt a legnagyobb volt.

Kabinet-diplomácia uralkodott, az általa konstruált nemzeti vagy államérdek elvek alapján dolgozott s volt-e a világnak egyetlen parlamentje, mely a háború sorsának intézésére befolyt volna s a maga akaratát keresztülvihette volna? Az élet azt mutatta, hogy az állam parancsoló érdekei a parlament ignorálását követelik. Tehát nem a parlament a maga efemer összetételében vesztette el az összeköttetését a nemzettel, – mint azt itt annak idején szívesen hirdették; – hanem magának az intézménynek jelentősége és befolyása csökkent meg „államérdek”-ből. Az a felfogás, mely az állami lét és a parlamentarizmus szerves egységét hirdette, szemeink előtt bukott meg; a kormányzat a parlament fölé emelkedett, sőt a parlament az állam érdekeinek kritikus, nehéz időkben való megvédésére alkalmatlannak bizonyult. Fokozódott ez a processzus a háborút követő forradalmak, majd békekötések idején. A parlamenteknek nem volt befolyásuk a békére sem. A békét is a kormányok készítették elő, kötötték meg, parlamenti ratifikációkkal ugyan, de azok tartalmára semmi befolyást sem engedve nekik. A háború után nagy gazdasági és szociális válságai a parlamentek tekintélyét csak csökkentették. A szemeink előtt lejátszódott három történelmi fázisban a parlamenteknek nem sikerült a maguk tekintélyét és befolyását megőrizni s az élet azt bizonyította, hogy egy róluk, de nélkülük folyamat alakult ki s az állami élet egész terére kiterjedő befolyásuk megszűnt.

Éppen ezért a krízis leküzdése az Interparlamentáris Unió határozati javaslatának elfogadása által sem lehetséges, azért mert ez lényegében csakis technikai szabályokat foglal magában, már pedig az egész kérdés organikus megoldást kíván. Ezen ponton azonban a lehetetlen határát érinti, mert az organikus változás technikai úton elő nem idézhető, hanem az egyetemes fejlődéstől függ, mely azonban kiszámíthatatlan és felette bonyolult. A javaslat kizáróan a parlament életfunkcióinak biztosabbá és hatékonyabbá tételét biztosítja, mely szintén fontos, sőt nélkülözhetetlen, de a krízis valódi okát nem is keresi és nem is találja meg.

A kérdés alapvető lényege pedig az, hogy a parlament ott, ahol nem gyökerezdik mély és a nemzet életével szervesen összenőtt politikai és történelmi hagyományokban, mint Angliában és Magyarországon, ott az állami fejlődés efemer fokának tekintendő, melyet a fluktuáló fejlődés esetleg meg is haladhat. A tekintély és befolyás csökkenésének előbbiekben vázolt folyamata még a történelmi parlamenteket is kikezdte, hát még azt, ahol ezek a tiszteletet parancsoló történelmi hagyományok nem voltak meg? A helyzet az, hogy nincs meg a parlamenteknek az állami és nemzeti életre az az abszolút befolyása, ami korábban meg volt, s amelyet vissza kell nyernie, hogy a válság gyógyítható legyen. Ez a befolyás azonban nehezen szereshető vissza s bizonytalan, hogy visszanyerhető-e egyáltalán. A XX. század első felét két nagy probléma fogja dominálni, az egyik a nagy szociális kérdés, a bolsevizmus és a polgári világ ellentéte, a másik az 1919-es békés vagy fegyveres revíziója. Mind a kettő legmélyebb és legnehezebb kérdés, mellyel a politikáiban valaha is meg kellett küzdeni, mind a kettő komplikálja és befolyásolja a másikat s befolyásolja szűkegképpen azokat az állami, társadalmi és nemzeti erőket, melyekből a parlament keletkezik. A nagy társadalmi probléma, mely lehet, hogy a fejlődés folyamán egy kompromisszumos megoldást talál s erre a kompromisszumra legalkalmasabb ter-

rénium éppen a parlament volna, ma még az első, nyers formájában van meg s így a parlamentek arcán ez a diametralis társadalmi ellentét látszik, mely azonban azt a szintézist, mely előfeltétele a parlament munkaképességének, ami nélkül viszont a krízis gyógyítása el sem képzelhető, ma még biztosítani nem tudja. Viszont a másik kérdés, az elképzelhetően legtitkosabb diplomácia korában, a parlament ingerenciáját a külpolitikai kérdésekre zárja ki s így csökkenti azt a befolyást, melyet visszanyernie kell, hogy újra életképessé válhasson. A szociális probléma feszítő ereje, melyel nem képzelhető mély elválasztó vonalat húzott az egész társadalmon át, gyakran – addig legalább míg a kompromisszum létesül, mely azonban csak fejlődés eredménye lehet – oly erélyes és gyors intézkedéseket kíván, mely a végrehajtó hatalom háborús jelentőségét csaknem meghaladóan növelte s amely természetesen mellőzi a parlamentáris befolyást.

Amit az Unió határozati javaslata észrevesz, hogy a gazdasági élet a maga teljességében függetlenítette magát a parlamentektől, világjelenség, de azt a jelentőséget, mit az előbbi két kérdésnek tulajdonítunk, neki nem adhatjuk meg. Ma, amikor a kormány dominál még túlzottabban a parlamentekben, mint valaha, akkor természetesen az ily kérdésekre sincs az a befolyása a parlamentnek, mint amilyennek lennie kellene. Ha visszanyerte a parlament a maga befolyását és súlyát, ezen kérdések megoldása is automatikusan át fog menni a parlamentek kezébe. A kormány és parlament viszonyának vizsgálata is reámutat a krízis egy némely okára. A kormányok elvben még mindig a többségi elv alapján alakulnak, de a mai differenciált pártrendszerek és általános választói jog mellett ez az elv illuzoriusnak mondható s ez csak a kormányok javára szolgál, melyek nem lévén egy párt adott programjához kötve, működésükben olyan elasztikus elveket követnek, melyeket egy tiszta parlamentáris rendszer mellett nem követhetnének.

Mindaddig azonban, míg az erők aránya a kormányok javára oszlik meg, a parlamentáris krízis lényegében nem javítható.

A válság nézetünk szerint elősorban organikus okokból fakad s míg ezen kérdések, melyek az organizmust, az állami és nemzeti életet, befolyásolják, meg nem oldatnak, addig a parlamentarizmus válsága sem gyógyítható. Mégis van néhány elv, mely figyelembe veendő volna, amelyek ha magát az alapvető lényegget nem is gyógyítják meg, mégis bizonyos mértékig azt javíthatják.

1. Feltétlenül szakítani kell az általános választójog fikciójával. A széles rétegek általános politikai műveltsége nem olyan mély, hogy a politikai pártok programjainak az állami és nemzeti élet egészére való befolyását megítélni képesek legyenek. Így előáll s az egész nemzeti életet megmérgezi az agitáció demagógiája, mely a mai feszült szociális és gazdasági helyzet mellett fokozottan veszélyes és még a korrupciónál is nagyobb erejű destruktorként. A kérdés lényege azon van, hogy a közvélemény a követendő politikai irány tekintetében megnyilatkozhasson, a szükséges ellenőrzésre *kellő* energiája legyen s az arra alkalmas vezetőket kiválaszthassa. Mert a mai általános választójog mellett a választások kizárólag szervezeti és szervezkedési kérdéssé váltak, nem a politikai meggyőződés, hanem a választási agitáció és szervezkedés jut ott diadalra.

2. Ugyanekkor azonban – intézményes garanciákkal is biztosítandó – a választás tisztasága. A parlament tekintélyét mi sem rombolja le inkább, mint az, ha eredetének törvényességéhez szó fér. Magának az államnak megőrzendő etikus jellege ezt parancsoló érdekűvé teszi. Ma két intézményes garancia képzelhető: a titkos szavazás és a pártatlan választási bírászkodás. Olyan államokban, hol az általános választójog a széles rétegek politikai éretlensége folytán az állam existenciális érdekeit veszélyezteti, ott a palliatív eszközök használata indokolható, de nem menthető, mert a törvény erejébe és tiszteletébe vetett hitet, közvetve magának az államnak tekintélyét ássa alá. Mert az egyik oldalon választási agitáció demagógiája, másik oldalon a választási korrupció, két ellentétes, de egyenlő veszélyes faktor, melyekből jó és áldás nem fakadhat s mindkettő a parlamentarizmust magát létében és fennmaradásában veszélyezteti.

A fentiek tulajdonképpen az organikus ok javítására csak közvetve hatnak vissza; magát az organizmust, melyből a parlamentnek fakadnia kell, nem javítják meg, csupán kifejező erejének adnak biztosságot. A végső ok: magában a közvéleményben gyengült meg a parlamentek tekintélye és hitele s itt kell azt helyreállítani. A közvéleménynek a közügyekkel szembeni apátiáját kell legyőzni, olyan közszellemet teremteni, melyből a parlament a maga hivatásának és tekintélyének teljes integritásában bontakozhatik ki s amely a kormányzásra a parlamenti akarat tiszteletbentartását reáparancsolja.

Az Interparlamentáris Unió határozati javaslata tulajdonképpen a krízis leküzdését a parlamenten belül kívánja elérni, míg véleményünk szerint az azon kívüli eszközökkel érhető el s csak másodsorban jöhetnek figyelembe a javaslatok, melyekre vonatkozó megjegyzéseink a következők:

1. a kormány stabilitása és állandósága mindenestre egy tényező, mely a parlamentáris munkát lehetővé teszi. De a parlamentarizmus lényege megkívánja a kormánynak a többségűli függését s az állandóság, a meghatározott időre való kinevezés a kormányt éppen a parlamenttől függetlenítené, az ellenőrzés jogát hatálytalanítaná s így célnak ellenkezőjét érné el, a parlament tekintélyét csökkentené. Olyan választói rendszer elfogadása, mely megakadályozza a pártok elaprózódását kívánatos, ezt leginkább a lajstromos választási rendszer a többségi százalékos arányosítással biztosítja. Speciális magyar érdekből megfontolandó, hogy nem kellene-e az arányos kisebbségi képviselő elvét szorgalmaznunk;

2. a kormánynak és parlamenteknek függetlenítetése anagy közgazdasági szervezetek befolyása alul kívánatos. Ez azonban a tekintély visszaszerzési processzus rendén önként is helyreáll s ezt intézményes rendelkezésekkel megállapítani nem lehet;

3. tárgy és szakismeretek növelése, a vonatkozó adatoknak a parlament rendelkezésre bocsajtása érdekében feltétlenül kívánatos;

4. a javaslat azon elvi része, mely szorosabb együttműködést kíván biztosítani a közvélemény és a parlament közt feltétlenül honorálandó, a javasolt módok azonban célravezetőnek nem mondhatók. A parlamenti ellenzék hivatalos elismerése a kanadai rendszer értelmében nem kívánatos. Az ellenzék lényeges és

nélkülözhetetlen része a parlamentnek, anélkül nem is életképes, de az ellenzék vezérének közfizetésben részesítése, csak az ellenzék működését diszcreditálná s tenné lehetetlenné. Public hearing rendszer magával a parlament gondolatával ellentétes, bár bizonyos korlátok és módok mellett, miután effektív jelentősége nincsen és a törvényhozási hatáskört érintetlenül hagyja, elfogadható.

Referendum rendszere azonban kritizálható? Parlamentárisabb volna házfelosztás útján a kérdést a nemzet elé vinni, mint referendum útján;

5. helyes a parlamentek tehermentesítése és mellette a helyi autonómiák fejlesztése. Autonómiáknak széleskörű hatáskör volna adandó s csupán jogegység és bizonyos központi felügyelet volna biztosítandó. Tehermentesítés módja az is volna, hogy a parlamenti bizottságok felruházandók lennének bizonyos kisebb jelentőségű törvényjavaslatok elfogadásával s ezeknek a plenárisan tárgyalt törvényekkel szemben pld. törvényrendelet jogállása volna biztosítandó. A plenáris ülésekben való határozathozatalnak a nagyobb és jelentősebb törvényjavaslatok tárgyalása tartatnék fenn, mely a parlament munkaképességének fokozásával járna. Végül a bizottságok bizonyos mértékig a szakismeret alapján állíthatnának össze és így a törvényalkotás tekintetében nagy lépéssel haladna előre;

6. általános és állandó törvényelőkészítő bizottság létesítése magában a parlamentben nem képzelhető el, hiszen a törvényjavaslatok betérjesztése a kormány feladata és kötelessége. Igaz, ez a kormányelőkészítés a minisztériumok büroiban történik, gyakran egyoldalú szempontok szerint s az élettől elvont bürokraták által, a parlamenti vita nagy általánosságban s inkább elvi politikai szempontok körül mozogván, a javaslat részletkérdései – melyek ugyancsak életbevágó fontosságúakká válhatnak a végrehajtás rendén – minden észrevételezés nélkül maradnak meg a törvényben.

Ezen előkészítő bizottság főleg gyakorlati szakemberekből volna összeállítandó s a benyújtott törvényjavaslatoknak ily szempontból való megvizsgálásával felruházandó. Ezt a feladatot azonban egy jól megválogatott és összeállított szakbizottság is ellátja.

A parlamentarizmus válsága kétségtelen s bizonytalan, hogy a krízist kibírja-e? A jelek azonban biztatóak, az intézmények nem szűnnek meg gyorsan, ha a mai nagy világ convulsio után az élet a maga rendes medrébe tér, egy nyugodt és higgadt korban, mikor a konzuláris kormányzás lehetséges, a parlament megint elfoglalja az őt megillető helyet. Egy átmeneti korszak annyi elmentmondással, forrongással telt idejében maga az tény, hogy a parlamentek élnek, életképességüknek döntő bizonyítéka.

BÚZA LÁSZLÓ a szegedi egyetem tanára

A parlamentarizmus sajnálatos válságának egyik legfőbb okát abban látom, hogy a parlament a helyett, hogy a hatáskörébe utalt állami funkciók végzésének megfontolt és tárgyilagos intézője lenne, mind kizárólagosabban a politi-

kai hatalomért való küzdelem színtere lesz. Működésében pártszempontok válnak dominálókká s a javaslatok tárgyilagos kritikájának helyét személyeskedések és leleplezések foglalják el, melyeknek célja pártpolitikai érdekből a kormány, a pártok és egyesek tekintélyét rontani s a saját pozíciót erősíteni.

A parlamentarizmus természetéből folyik a parlamentnek az a szerepe is, hogy a kormányhatalomért való küzdelem színtere legyen. A hiba az, hogy ez a szerep túlságosan előtérbe lép a parlament tulajdonképeni hivatásának: az államügyek tárgyilagos intézésének rovására. Holott e két szerepnek nem is volna szabad különválnia egymástól: a parlamentben a pártok közötti küzdelemnek nem volna szabad más eszközeinek lenni az előterjesztett javaslatok higgadt megvitatásánál és a kormány működésének tárgyilagos kritikájánál. A parlamentarizmus szükségképen válságba jut, ha csak keretet szolgáltat az ellenzék türelmetlen és eszközeiben nem mindig változtatás támadásaihoz és az ellene való hasonló természetű védekezéshez. A parlamentarizmus válsága éppen ezért a pártpolitikai ellentétek kiélesedésével is kapcsolatos. Az orvoslás legfőbb módja a parlament működésében domináló szerepet biztosítani az államügyek tárgyilagos és megfontolt kezelésének. Ennek kétféle előfeltétele van: Az egyik a pártviszonyok alakulásával és a képviselők személyének megfelelő kiválasztásával függ össze, a másik a parlamenten belül a tárgyalás módjának megfelelő szabályozását teszi szükségessé. Az első szempontból kívánatos – amint erre a Tanács határozati javaslatának 1. pontja is rámutat, – olyan választói rendszer megalkotása, mely a pártok elaprózódását megakadályozza s nagy parlamenti pártok alakulásának kedvez. A kevés nagy párt vezetősége fokozottabban érzi a felelősséget a párt parlamenti magatartásáért s azt olyan választói rendszer mellett, melynél nem egyénekre, hanem pártokra történik a szavazás, feltétlenül irányítani is tudja. Az ilyen választói rendszer megakadályozza a kisebb fajszínű helyi jelöltek érvényesülését is s a parlament színvonalának emelkedését eredményezi.

A parlamenten belül a parlamenti vita technikai lebonyolításának a 6. pontban érintett tökéletesítése mellett, kívánatos lenne a javaslatok bizottsági tárgyalásába bevonni a parlamenten és a pártokon kívül álló nagytekintélyű szakembereket; – amint ilyet a határozati javaslat 2. pontja is tervez –, mert ezeknek közreműködése a pártszempontokkal szemben a tárgyilagosság és szakszerűség érvényesülését biztosítaná.

A javaslat többi pontjait is alkalmasnak tartom a fent kitézött cél megközelítésére s ezáltal a parlamentarizmus válságának orvoslására.

Végül felvetem a kérdést, hogy a referendum és a nép törvénykezdeményező jogán kívül ugyanazok a szempontok, melyek ezek mellett szólnak, nem tennék-e kívánatossá annak a biztosítását is, hogy a választók népszavazás útján a parlament feloszlátását és új választások kiírását is kezdeményezhessék?

FÖLDES BÉLA ny. miniszter, v. országgyűlési képviselő, ny. egyetemi tanár

Nemzetek életében végbemenő nagy átalakulások természetesen visszahatnak az állami intézményiek alakulására is. A parlamentek régebben az abszolutisztikus királysággal szemben főleg az alkotmányos rendszer és a nép jogok védelmére voltak hivatva. Ekkor nem annyira a szaktudás, mint erős jellem, szabadság szeretet, elokvenzia, hajthatatlan önérzet jellemezte a parlament tagjainak működését. Az állam a jóléti közigazgatás terén csekély tevékenységet fejtett ki.

A korona és a nép közötti konfliktusok befejezése, az alkotmányos élet és szabadságjogok kivívása és biztosítása után mindinkább előtérbe lépett a szoros értelemben vett törvényhozási funkció. A közgazdasági és kulturális élet fejlődésével és folytonos átalakulásával, haladásával szakszerű problémákat kell a törvényhozásnak megoldani. *Ez pedig szakismeretet tételez fel, mely azonban a divó választási rendszerek mellett biztosítva nincs.* A szaktudás hiányában a parlamenti tárgyalások gyakran pártszenvedély által fűtött, a hatalom elnyerése körül vívott csatáká válnak, melyek a parlamentek munkaidejét felemésztik, a kitörő szenvedélyek folytán tekintélyét aláássák, tárgyilagos tevékenységét hátráltatják.

A szaktudás hiánya egyúttal csökkenti a parlamenti tagok buzgalmát, szorgalmát, mert a kérdésekben járatlanok természetesen unalmasnak találják a tárgyalásokat.

Parlament és közönség csak a szenzációk iránt érdeklődnek.

A képviselői állás elveszti komolyságát és népszerűségét és így megkönnyebíttetik a kormányoknak, hogy a választásoknál maguknak többséget biztosítsanak a kormány támogatásával választott képviselők útján. Az egész mechanizmus elveszti komolyságát. A szaktudás hiánya fölényt biztosít végül az érdekképviselőknek és egyéb hatalmas társadalmi tényezőknek, melyek szaktudásukkal és hatalmas anyagi eszközeikkel a kormányra ráerőszakolják akarataikat és különleges érdekeiknek védelmét. Erre a körülményre az Interparlamentáris Unió által kiküldött bizottság előterjesztése joggal nagy súlyt helyez.

Az említett bajok különböző országokban különböző mértékben mutatkoznak, egészen egyetlen állam sem tudott tőlük szabadulni. Hogy mi történjék a parlamentarizmussal arra ma még aligha lehet tüzetesen felelni. Miképpen kellene azt átalakítani, mivel kellene azt esetleg helyettesíteni, azt nehéz volna megállapítani. Azért az Interparlamentáris Unió által kiküldött bizottság javaslati is csak egyes ötletek jellegével bírhatnak, melyek talán nem is hatnak a bajok gyökeréig. Ez is mutatja, hogy még nem jött meg az ideje a parlamentarizmus kérdését sikerrel napirendre tűzni. *A Hare Tamás-féle választási rendszer, a kisebbség képviselője, a referendum, az iniciatíva, a „public hearing” demokratikus intézményei megfontolandó reformok, melyek azonban, mint a tapasztalat többnyire mutatja, még sem hoznak gyökeres javulást.* Nagy fontossággal bír ma elsősorban a szakelem szaporítása, az abszентizmus kiküszöbölése, a túlságos szónoklás korlátozása, az inkompatibilitás szigorítása stb.

A parlamentek törvényhozási funkciója tekintetében különösen a következők tartandók szem előtt. *A tudomány specializálása egyfelől, az állami igazgatásnak*

legkülönbözőbb irányokba való folytonos kiterjesztése másfelől, mindennap éreztetik a parlamentek törvényhozási tevékenységének tökéletlenségét.

A legjobb törvényalkotás, alapos szaktudást igényel és a parlamentben rendszerint egy-egy kérdésre nézve alig néhány szakember van. Ha villamossági törvényről, erdőművelésről, egy mezőgazdasági rendtartásról egy perrendről, egy jegybank-törvényről van szó, háromnégy tagja van a parlamentnek, ki *szaktudásával a törvényjavaslatot javíthatja, de van száz aki ronthatja*. Semmi értelme nincs, hogy szónoklasi vagy szereplési viszketegségnek kitétéssék egy szakember által készített javaslat és esetleg rontassék az. *Ezért talán a parlament plénumában való részletes tárgyalás ilyen törvényjavaslatoknál mellőzhető volna. Ilyen törvényeket csak en bloc lehessen elfogadni vagy elvetni*. A Ház bizottságaiban úgyszólván alkalom nyílik mindenkinek a kérdéshez hozzászólni, ott pedig elesik a szereplési és hazabeszélési, vagy a lapokban való szerepeltetési viszketeg, mert a lapok ezekről a bizottsági ülésekről rendszerint bővebb tudósítást nem hoznak, esetleg meg is van tiltva a közlés és legfeljebb rövid kommunikék adatnak ki. *A parlament részleteiben csak a szó szoros értelmében vett politikai törvényeket tárgyalná, melyek az alkotmányt, a szabadságjogokat érintik, az államformára, a választói jogra, a sajtóra, egyesületekre, népgyűlésekre, vallásszabadságra, tanszabadságra stb. vonatkozó törvényeket és végül a költségvetést*.

Látni tehát, hogy ezért a parlament nyilvános üléseinek tárgyalására még igen nagy és fontos hatáskör maradna, az a hatáskör, mely tulajdonképp a parlamentek életében legeslegfontosabb. Végül különösen a következőket óhajtom még kiemelni:

1. *A parlament mindenkor a legalkalmasabb fórum arra, hogy a nemzet hangulatát, érzelmeit, vágyait, panaszait, kifejezésre juttassák és így a kormány elhatározásaira döntő befolyás gyakoroltassák.*

2. *A parlament továbbá a legalkalmasabb fórum arra hogy az országos pártok nemes küzdelmében, melyben tehát az egész nemzet képviselői útján részt vesz, megjelöltesék az az egyén, ki leginkább hivatva van addig ameddig a kormány élére állani és a parlament vezetését kezébe venni.*

Kétségtelen, hogy ez gyakorlatilag véve a parlament legfontosabb funkciója, melyet a parlamenteknek tovább is gyakorolniuk kell és melyet gyakorolni tudnak. Legfontosabb azért, mert egy nemzet politikai, kulturális, gazdasági életében kétségtelenül döntő jelentősége van annak, hogy ki vezeti a kormányt és a törvényhozást.

3. *A második kamarák ma a legtöbb államban az atomizált társadalom képviselőitein alapulnak. Ha ezek a kamarák úgy alakíthatnának át, hogy a szervezett társadalmat is magukban foglalják – a franciák azt mondják: il faut organiser le suffrage universel – tehát nagy társadalmi, gazdasági, kulturális intézmények és szervezetek képviselőit, ami mindenesetre azok színvonalát, szakszerűségét és munkaképességét emelné, ez több államban, melyben a kétkamararendszer fennáll – az első kamara átalakítását is magában foglalná.*

4. *A parlamenti válság enyhítésére okvetlenül fontos eszköz az, ha a parlamentbe csak kiváló képzetű és jellemzilárd egyének kerülnek. Ezt mindenesetre előmozdítja oly választási rendszer, melynél az egész ország egy választókerületet*

képez, mert ekkor csak országosan ismert kiválóságok fognak a parlamentbe kerülni. Ezt a számítást is a kortesüzem, mely kifejlődnek, némileg meghamisítani, de teljesen megrontani alig volna képes.

GRATZ GUSZTÁV ny. miniszter, országgy. képviselő

Parlamentarizmus reformjára egyöntetű szabályokat felállítani teljes lehetetlenség. A parlamentarizmus seholsem mesterséges tákolmány; nem műhibák okozzák a parlamenti bajokat és így ezeket nem is lehet egy-egy kerék kicserélésével vagy megjavításával helyrehozni. A parlamentarizmus szerves alakulat. Vannak vérbőségben és vérszegénységben szenvedő parlamenti szervezetek és a mutatkozó kóros tünetek mindegyikét csak azok okainak felderítése után különböző módon lehet meggyógyítani. Ami az egyiknek gyógyszer, az lehet mérég a másiknak. Aki egyforma módszert javasol minden parlamentnek, az úgy járna el, mint az orvos, aki minden betegnek egy és ugyanazt az orvosságot írja elő.

Ha a parlamentarizmust szerves alakulatként fogjuk fel, akkor nem annak anatómiáját, hanem élettanát kell kiindulási pontul vennünk, ha a bajok megállapításáról vagy gyógyításáról van szó.

Ebből a szempontból nagyjában a parlamentek működésének három különböző típusát találjuk:

1. A parlamentarizmus akkor egészséges, ha abban kéthárom különböző, a politikai végcélokhoz egymáshoz igen közel álló és csak a részletekben vagy a methodusban egymástól különböző felfogás felváltva viszi a többség jogán a politika irányítását. Csak ebben az esetben valósulhat meg a parlamentarizmusnak az a legfőbb előnye, hogy megóvja a politikát a megmerevedéstől, hogy mindig új gondolatokat visz bele a törvényalkotásba. De az ilyen parlamenti váltógazdaság előfeltétele az, hogy az egymással szemben álló felfogások lényegben túlságos mértékben ne térjenek el egymástól.

Ahol túlnagy a távolság köztük, ott a többség megváltoztatása kis forradalmakhoz hasonló megrázkódtatásokkal jár. A háború előtti magyar parlamentarizmus betegsége az volt, hogy igen eltérő felfogások, még pedig a nehezen megteremtett közjogi állapotok megváltoztatására vonatkozó nézeteltérések uralták a parlamenti életet. Állandó volt az az aggály, hogy a meglévő többségnek az ellenzék által való felváltása nehéz válságot idézne elő, az egész monarchia szervezetében. Ahol ez a helyzet, ott tápot talál az a gondolat, hogy a többséget minden áron meg kell tartani többségnek, – ami azonban már az egészséges parlamentarizmus elfajulását jelenti. *Valóban egészséges parlamentarizmus politikai váltógazdaság nélkül el sem képzelhető.*

2. A parlamentarizmus második típusa az, amikor egy párt magához ragadja a hatalmat és azt minden módon igyekszik magának megtartani. Ennek a rendszernek a hibája a politikai élet megmerevedése. Ha egy bizonyos ideig

tart, azzal, hogy az összes kormányképes elemeket magához vonzza, teljesen lehetetlenné teszi a politikai váltógazdaságot.

Ez aztán oda vezethet, hogy válságos helyzetekben, amikor előfordulhat, hogy valamely többség a vezetésre alkalmatlanná válik, ez a vezetés arra nem való elemek kezébe csúszik.

Az 1918. évi magyar forradalmak egészen másként játszódtak volna le, ha nálunk is létezett volna egy kormányképes ellenzék, mely akkor a vezetést elvállalta volna. Azokat a parlamenteket, amelyekben valamely többség túlságos mértékben állandósul, a parlamentarizmus szempontjából *vészegényeknek* lehet nevezni.

3. A parlamentarizmus harmadik típusa az, amelyben nem 2–3 különböző felfogás, de számos apróbb töredék küzd egymással, – ahol egységes többség el sem képzelhető és ahol csak alkalmi koalíciók segítségével lehet kormányozni.

Az ilyen parlamentekben gyakran egyáltalában nehéz kormányt alakítani, – az ilyen kormányok pedig később is a belső egyenetlenség folytán rendszerint gyengék és folytonos belső kompromisszumokra vannak kényszerítve.

Ha ez a megkülönböztetés helyes, akkor az Interparlamentáris Unió által javasolt ama rendszabályok, amelyek a pártok elaprózását igyekeznek meggátolni, csakis a parlamentarizmus harmadik típusánál alkalmazhatók és az ily esetekben hasznosak is lehetnek, – de egyenesen fokoznák a kóros tüneteket, a második típushoz tartozó parlamentekben.

Ez utóbbiakban csak a politika általános irányításával lehet, – ha az előfeltételek kedvezőek, – egy erős ellenzék keletkezését előmozdítani és a túlságosan széttagolt ellenzéki pártokat egyesíteni.

Közös baja az összes parlamenti intézményeknek, hogy a törvényalkotás ma rendkívüli sok materiára is kiterjed.

Ezeknek helyes megítélésére *sok szakismeret* szükséges, amellyel csak elvétve rendelkezik egyik-másik parlamenti tag. Ha átmegy a köztudatba, hogy a parlament tagjai a maguk csekély szakismeretével felülbírálnak olyan javaslatokat, amelyekben a legkiválóbb szakférfiak éveken át gyűjtött tapasztalatai szűrődnek le, ez kétségkívül a parlamentek ellen teremt hangulatot és ebben tényleg van is valami anomália. Nem tartanám azonban helyesnek ezeket a dolgokat kivonni a parlament ellenőrzése alól (pl. az Interparlamentáris Unió javaslata értelmében a parlamenti hatáskör egy részének áthárítása révén). *Ellenben lehetségesnek tartom a parlamenti szakbizottságok olyan kialakulását, amely képesekké teszi őket arra, hogy kivált ezt feladatot, amelyet valamely javaslat részletes tárgyalása alatt ismerünk, teljesen rájuk lehessen bízni úgy, hogy ily részletes tárgyalások a parlament teljes ülésében nem is volnának.*

A parlamenti szakbizottságokban úgymint megvan annak lehetősége, hogy a parlamenti tagok és a közigazgatás tényezői egymással a szőnyegen forgó kérdésekre nézve kimerítően értekezzenek, – ezzel a lehetőséggel csak élni kell, jobban, mintsem ez ma szokásban van. Bizonyos *óvatosságot* között meg lehetne engedni azt is, hogy egyes esetekben, amikor a bizottság azt valamely kérdés eldöntésére különösen szükségesnek találja, *a tanácskozáson kívül álló szakemberek, esetleg ellentétes érdekeltségű képviselői is, bevonassanak, amivel az Interparlamentáris Unió által javasolt „public*

hearing” rendszere bizonyos mértékben megvalósulna. Ez azonban egyes szakkérdések tárgyalására volna szorítandó, – a politikai természetű kérdések teljes kikapcsolásával. Az ilyen bizottsági tárgyalások, kivált ha azok *nem teljesen nyilvánosak*, és lia ezzel lehetővé válik a pártkothurnustól való leszállás, hozzájárulhatnak egy kormányképes ellenzék neveléséhez és a létező politikai ellentétek bizonyos mérvű lecsiszolásához és ezért különösen a második típushoz tartozó parlamentekben lehetnek üdvös hatásúak.

Külön megfontolást kíván a sajtó kérdése. Az Interparlamentáris Unióban felmerült azt az eszmét, hogy adassék ki egy teljesen elfogulatlan sajtóorgánium, amely tiszta tárgyilagossággal közli a tényeket és okmányokat, nem tartom célravezetőnek. Lehet, hogy Norvégiában, ahol ily lap létezik, vannak olvasói, – de a legtöbb államban senki sem olvasná.

A sajtó tárgyilagosságának előmozdítására csak egyetlenszűz van, – a folytonos cáfolatok és helyreigazítások, amelyeket minden lap szeret elkerülni. A legtöbb országban szokásba jött, nem törődni azzal, amit a lapok írnak, ez azonban igen helytelen rendszer és erősen hozzájárul a sajtóviszonyok elfajulásához. Egyébként a sajtóra politikai tekintetben nagyjában ugyanaz áll, ami a parlamentekre is vonatkozik.

A politikai sajtó szükséges kiegészítője a parlamentarizmusnak. Hatása olyan, mint egy *megafoné*, – erősebben és élesebben adja vissza azokat a felfogásokat, amelyek a parlamentekben mérkőznek egymással. Az első típusú parlamentek mellett a sajtó hangszórói is rendszeren úgy fognak működni, hogy azokból nagy disszonancia nem adódik. A harmadik típushoz tartozó parlamentekben a sajtó fokozza a közvélemény szétforgácsolódását, mert minden frakciónak rendszerint van egy külön sajtóbeli megafonja és ezek között nehezebben jön létre az összhang. A legnehezebb a helyzet a második típushoz tartozó parlamentek mellett működő sajtónál. Ez a sajtó esetleg feltétlenül támogatja az uralkodó többséget, úgy, hogy más sajtó nem is keletkezhetik mellette (Olaszország) és ez esetben fokozza a politika megmerevedésének és az elégedetlenség forradalmosításának veszélyét, amely rövidebb vagy hosszabb idő után mindig be szokott következni. De a sajtó az ilyen parlamentek mellett, ott, hol sajtószabadság van, igen könnyen az ellenkező irányba is téved, és ez esetben egy feltétlenül kormánypárti parlament mellett könnyen kialakul egy túlnyomóan ellenzéki sajtó, amely helyzet az országok békés fejlődését veszélyeztető konfliktusok csiráját hordja magában. Ezt a veszélyt csakis a sajtó megfelelő informálásával, cáfolatokkal és helyreigazításokkal lehet ellensúlyozni.

GYÖMÖREY GYÖRGY Zalavármegye főispánja, volt nemzetgyűlési képviselő

Mielőtt hozzászólnék a határozati javaslat egyes pontjához, miután úgyis nem annyira az elméleti, mint inkább a gyakorlati élet tapasztalatai alapján kéretik tőlem a hozzászólás, engedtessek meg nekem előrebocsátani a régi politikai tudományoknak azt az álláspontját, hogy az általános, dogmatikus politikai igazságokhoz való

alkalmazkodás elveit az egyes nemzetekre nézve nem lehet egyformán megállapítani, tehát azokból az egyes nemzetekre általános szabályokat sem lehet levonni.

A határozati javaslat 1. pontjához, mely szerint

I. Szükségesnek véli az Interparlamentáris Unió, hogy mind a parlamentáris kormányzatnak, mind pedig magának a kormány működésének nagyobb állandóság biztosíttassék és pedig a kormány tagjainak meghatározott időre szóló kinevezésével (Egyesült Államok és Svájc példája) illetve oly választói rendszer elfogadásával, amely megakadályozza pártoknak elaprózódását és oly határozott többség keletkezését biztosítja, amely többség egyúttal kifejezője a választók zöme akaratának: legyen szabad előadnom azt a meggyőződésemet, hogy mind magához a parlamentáris kormányzathoz, mind pedig magához a kormány működéséhez tényleg a nagyobb állandóság biztosítása feltétlenül szükséges.

És pedig egyrészt azért, mert az egyes kormányok által kijelölt célok és elvek végrehajtásához, általában hosszabb idő szükséges és főleg szükséges ez az állandóság az államok külpolitikai tevékenységénél, mert a folytonosan fellépő politikai váltógazdaság mellett az államok a többi államokhoz való viszonyaikat a folytonos kormány és parlamenti változások és ezzel együttjáró másmás kormányprogrammok mellett nehezebben rendezhetik.

Ez azonban a kormány tagjainak a meghatározott időre szóló kinevezésével más egyéb és a parlamentarizmusból folyó elv megváltoztatása nélkül nem vihető keresztül. Mert addig, amíg a kormánynak az ú. n. politikai felelőssége, mint a parlamentarizmusból folyó alkotmányjogi biztosíték fenntartatik, a kormány a parlamenti többség bizalmának elvesztése esetén lemondani lévén köteles: a meghatározott időre kinevezett miniszterek ezen az időn túl a reájuk ruházott végrehajtó hatalmat a parlamentarizmus elvei szerint már nem gyakorolhatnak. Itt tehát valami olyan korrektívumra volna szükség, amely a kormány tagjai maradandóságát a parlamentarizmus fentebb kifejtett elveivel összhangba hozni képes lesz. Ilyen korrektívumként kínálkoznék a kormány politikai felelősségének szűkebb körre vonása akként, hogy a politikai felelősség kérdése csak bizonyos és az állam életének alapvető elhatározásaira az ú. n. állami alaptörvényekkel szabályozott kérdésekre (pld. államforma), valamint az állami főhatalmaknak egymáshoz való viszonyának újbóli szabályozására és általában egy-egy nemzet sorsdöntő (háború és béke) ügyeiben kifejtett és tervbe vett ténykedések és állásfoglalások elbírálására szorítkoznék.

Oly választói rendszer meghatározása, amely megakadályozhatná a pártok elaprózódását és oly határozott többség keletkezését biztosíthatná, amely többség egyúttal kifejezője lehetne a választók zöme akaratának: minden állam speciális viszonyaihoz tartozó kérdés, mert itt az állam legfőbb létérdekéből folyó, annak az alapelvnek kell érvényesülni, hogy az aktív választói jog terjedelmének meghatározásában az állam szükséglete és nem az egyén vagy tömegek kívánsága az irányadó. Mert az általános választói jognak a feltétele ugyanis csak az lehet, hogy az állampolgárok az állam és társadalmi közéleti működésben az állam és az általános emberi eszme szolgálatában közreműködni képesek legyenek

nek, vagyis az aktív választói jogosultsággal bírónak kellő politikai ítéloképességgel és érettséggel, továbbá kialakult erkölcsi felfogással kell bírniok.

Miután a javaslatnak ez a pontja csak „választói rendszert” említ, ez alatt a meghatározás alatt nyilván a választási eljárás helyes keresztülvitelét és a fenti szempontoknak megfelelő választási módot is ért.

Sajnálatomra e kérdésre sem tudok másként válaszolni, mint azzal, hogy az állami szempont és a *salus rei publicae* lehet itt is egyedül a helyes meghatározó és a magam részéről ma sem tartom még a speciálisan magyar politikai tudomány és politikai okosság szempontjából meghaladottnak a politikai tudomány kimagasló magyar művelőjének Concha Győzőnek kétségtelenül erős magyar meggyőződésből – igaz ugyan, hogy két évtizeddel ezelőtt – kifejtett azt az álláspontját, hogy a titkos szavazás szükséges lehet mint kiegészítő eszköz, de az állam eszméjének a nyílt szavazás felel meg.

Mivel azonban a mai korszak világszerte a titkos szavazást, mint a haladás irányát jelöli meg, bár ehhez a haladáshoz a speciális magyar viszonyok mellett a feltételek, szerény meggyőződésem szerint, nem is érkeztek el, most erre az általános és nem speciálisan magyar viszonyokra vonatkozó és mégis inkább elméleti tanulmány keretében itt azzal, – az államok nehéz helyzetében különösen indokolt politikai felfogással, hogy a szavazás titkossága alkalmas arra, hogy az egyént a köz iránti kötelesség és felelősség érzete alól felmentse, foglalkozni nem kívánok, másrészt nem fejtem itt ki bővebben azt sem, hogy a titkos szavazás mellett sem lehetnek az eddigi módszerek szerint a választási visszaélések teljesen kiküszöbölhetőek. Egyébként itt legyen szabad utalnom a volt Nemzetgyűlésben a választójogi vita alkalmával az 1922. évben elmondott beszédemre.

Nem kívánnék teljesen a lajstromos rendszer álláspontjára sem helyezkedni, bár kétségtelen, hogy ez a rendszer egy-egy nemzet általános politikai irányait jobban kifejezésre is juttatja és bizonyos, hogy a kisebbségek érvényesülésének is jobban kedvez, mégis nézetem szerint a jövő választási rendszerek fejlődését ez a rendszer általánosabb, esetleg a lajstromba felveendő jelöltekre nézve bizonyos territóriumhoz kötve való korlátozása fogja jellemezni.

Ezt én úgy értem, hogy ez a rendszer akként lesz kombinálva, illetve korrigálva, hogy a lajstromba felveendő jelöltek kiválasztását illetőleg, egy-egy választókerület bizonyos számú választója, vagy az illető lajstromnak a helyi pártja, kijelölési jogot fog nyerhetni az illető megye, vagy törvényhatósági városra nézve a lajstromba felveendő jelöltek személyére vonatkozólag. De itt meg viszont azt is kellene intézményesen biztosítani, hogy a helyi emberek csak bizonyos számban legyenek a listákra felvehetőek, hogy az országos nevű és nagy politikai múltú emberek az államélet ügyeinek az intézéséből ki ne maradjanak.

II. A határozati javaslat 2. pontjában foglaltakat, vagyis, hogy a parlament és kormány függetleníttessék a nagy közgazdasági szervezetektől, amelyek nagyon is gyakran befolyásolják a parlamenteknek és a kormányoknak elhatározásait – mindenki, aki csak az állam lényegéről és erkölcsi mivoltáról helyes fogalommal bír: csak helyeselni tudja.

Azonban a kérdés helyes megoldása mégis felette nehéz.

Mert a társadalomban való érvényesülés az alapja a legáltalánosabban a politikai érvényesülésnek is.

A társadalomban pedig az egyéneknek különböző s főleg vagyoni erejük által is támogatott nagyobb súlya természetszerűleg érvényesül a társadalmi jellegű testületek akaratának a keletkezésében, amely társadalmi alakulatok politikai megnyilatkozása a legtöbb esetben egységes.

Azonban, hogy a vagyoni erő az állami akarat létrejöttében érvényre ne emelkedhesse s az állam az anyagi érdekeltségek színvonalára játékszerré ne süllyedhessen és a nagy közgazdasági szervezetek ne befolyásolhassák az államok elhatározásait, ahhoz mindenekelőtt az állami közgazdasági életnek helyes és olynemű és általános szociális tartalommal megtöltött irányítása szükséges, amely mellett az államháztartásnak minden befolyástól ment függetlenítésével, egyrészt az állam legyen mindenkor a közgazdasági élet irányítója, másrészt az országnak bármely fejlett közgazdasága az egyéni és politikai szabadságot, – főleg azokat, akik élethivatásuknál fogva a kapitalista gépezet szolgálatában állanak, – ne veszélyeztethesse.

Általában, mint már említettem, a kérdés helyes megoldását az a célszerű szociálpolitika biztosíthatja, amely a kapitalisztikus nagy üzemek kinövéseinek hatalmi és gazdasági ellensúlyozásaként az egyéneket, azaz természetes személyeket, munkástömegeket védő rendszabályokat léptet életbe.

III. A javaslat 3. pontjában foglaltakat szintén csak helyeselni lehet. Mégis a magam részéről a külön tanácsadó szervek létesítését feleslegesnek tartom. Az állam részére ilyen tanácsadó szervek adva vannak. Ugyanis az állam tudományos intézetei (egyetemek) bármely szakhoz tartozó kérdésre kellő tárgyismerettel bírhatnak.

Már itt felmerül az a kérdés, amely szintén az egyes problémák helyes megvilágításának a céljait szolgálja az önkormányzatok helyes és olyan irányú működése, hogy felirati jogot gyakorolnak és a közérdekű kérdésekben álláspontjukat leszögezik. Nem-e lehetne ezt a kérdést még intézményesebben úgy megoldani, hogy kötelezővé tétetnék minden törvényjavaslatához előzőleg az önkormányzatok hozzászólása?

IV. A javaslat 4. pontját illetőleg nem csatlakozhatom ahhoz az álláspont-hoz, hogy a parlament és a közvélemény közötti szorosabb együttműködés a parlamenti ellenzék hivatalos elismerésével volna biztosítható. Mert ezáltal, nézetem szerint, az a veszély is fennforog, hogy a parlamenti kisebbség vezére, ha rendszeres közfizetést élvez, a kormány akaratától függő szervvé változhatnak. De ha a függetlenség minden kellékével fel is van ruházva, mit jelenthet a hivatalos ellenzéknek szánt szerep. Talán úgy foghatjuk fel, hogy egy folytonosan működő közzvádó a kormány és a parlament elhatározásainál.

A referendum rendszer lényegével való foglalkozás hazánk jogtörténelmi múltját és az utasítások rendszerével való hasonlatosságát és majdnem teljes azonoságát tekintve, kétségtelenül felette érdekes kérdés, már csak azért is, mert

nálunk a referendum jognak az alapja a megyei önkormányzat, a követeket küldő municípium volt.

És pedig a referendum rendszernek nálunk az a fajtája volt érvényben követ utasítási jog alakjában, amelyet a tudományos irodalom „kötelező referendum” néven ismer.

Ezzel ellentétben áll és nézetem szerint a képviseleti rendszert is komolyan meggingathatja a „fakultatív referendum” rendszere, amely Svájc egyes kantoni alkotmányjaiban foglal helyet, (mint Bern, Lucern). Ugyanis e mellett a fakultatív referendum-rendszer mellett, ha a választók bizonyos számban egyesülni bírnak, megadatik részükre a jog és lehetőség, hogy alkotmányváltoztatást indítványozhassanak s a fölött népszavazást kívánhassanak. Így könnyen alkalmas lehet a képviselet tekintélyének a megtámadására és az általi komoly akarat létrejöttét hátráltatja.

Általában az a meggyőződésem, hogy ilyen referendum rendszereknek inkább van helye szövetséges államokban, mint egységes nemzeti államalakulatoknál, mint pl. hazánk történetéből is láthatjuk. A követutasítási jog ugyanis mint alkotmánybiztosíték szerepelt az osztrák császárság beolvasztási törekvéseivel szemben a nemzet alkotmányát féltő gonddal őrző és alkotmányvédő szerepet teljesített vármegyéknel.

Ha azonban a parlamentarizmus működését fenyegető veszélyek, esetleges újabb jogfejlődés és a lajstromos választási eljárásnak egyelőre inkább csak elméletileg meghatározható és általam felemlített korrekatívumai mellett és során sem lennének elháríthatók, akkor tényleg vissza kell térni arra az alapra, arra a politikai doctrínára, amely még Rousseau szerint is a provinciákat és municípiumokat, vagyis tartományokat és megyéket „politikai remekműnek, az alkotmány pajzsának, mentsvárának, szentélyének” nyilvánítja.

És pedig vissza kell térnünk nem teljesen abban a mértékben, hogy a parlamentarizmus szerepét átvegye és az egységes állami akarat kialakulását megnehezítse, hanem, hogy a parlamentarizmus hibáit korrigálja oly mértékben és módon, ahogy ez a képviseleti rendszerrel és a népszuverenitással összeegyeztethető. Ez pedig akként valósulhat meg, hogy majd, ha ennek szüksége felmerül, küldje újból a municípium a képviselőket a törvényhozásba, a municípiumban pedig szintén érvényesülni fog az a választói rendszer, amely úgy a municípiumok, mint a nemzetek egyetemes érdekeinek megfelel s amely kétségtelenül majd szintén örökös változásnak lesz alávetve a haladó, fejlődő és más-más problémák megoldására hivatott kor követelményei szerint, de mindenestre intenzívebb kapcsolatba fog jutni a képviselet az őt megválasztó teritóriummal, mint az alkalmilag rendezett választógyűlések a mesterségesen előkészített választói hangulatok hatása mellett.

A vármegyei követküldési rendszerre való visszatérésnél önkéntelenül a közvetett választási rendszerre kell gondolnunk. Amikor is a törvényhatóságok tagjai majd egy, mondjuk általános, de nem titkos választási eljárás útján választatnának, a törvényhatóságok pedig akár titkos szavazással, megválasztanak az

országos képviselőket, mint ahogy most a főrendek választása a törvényhatóságok részéről történt.

Itt is érvényesülnie kellene azonban annak, amit a lajstromos választói rendszernek bizonyos helyi territóriumra való korlátozására nézve előadtam, hogy itt olyan cautélára volna szükség, hogy országos nevű egyéneket is beküldhessenek és be is küldjenek a törvényhatóságok az országgyűlésbe, a parlamentbe.

A „public hearing” rendszernek a parlamenti bizottságokkal kapcsolatban való megvalósítása kétségtelenül helyes, de csak akkor vezethet célhoz, ha az nem tisztán akadémikus jellegű, hanem gyakorlati jelentősége is van, — értem ezalatt azt, hogy minden komoly törvényjavaslat és minden komoly hozzászólás alapos elbírálásban részesül.

V. A javaslat 5. pontját illetőleg elvileg teljesen helyesnek tartom, hogy a parlamentek tehermentesítése oly módon történjék, hogy feladatkörének egy része a parlament mellett működő autonóm hatóságokra átruháztassék.

A kérdés gyakorlati megvalósítását illetőleg azonban nagyon nehéz a kérdésre válaszolni. Két kérdés állhat itt előttünk: az ú. n. autonóm hatóságok szervezetére vonatkozó kérdés, vagyis, hogy az kiből álljon és tovább, hogy milyen feladatok legyenek ide áttulva.

Az első kérdésre nézetem szerint csak az lehet a válasz, hogy ebben az autonóm hatóságban is képviselve kellene lenni a parlament bizonyos számú tagjainak és pedig oly mértékben, hogy ennek az autonóm hatóságnak a döntései éles ellentétben ne lehessenek a parlament elhatározásaival, mert különben ez külön állam lesz az államban és ellentétbe jut a parlamentarizmus lényegével. Arra nézve azonban, hogy mi legyen a feladatköre, minden államban külön-külön kellene meghatározni. Pl. egy államnak gyarmatügyi politikája, a másoknak a munkáskérdés megoldásra való feladatai stb. róhatnak különösen sok munkát a parlamentre, amelyek egy részét erre a hatóságra át lehetne hárítani.

A határozati javaslat hatodik pontjában foglaltak kétségtelenül alkalmasak arra, hogy a parlamenti vita technikai lebonyolítását tökéletesítsék és az általános jellegű törvény előkészítő bizottságok munkája alkalmas a törvényjavaslatok lelkiismeretesebb és szakszerűbb előkészítésére, de a parlament javaslatmódosítási jogának a korlátozása annak törvényhozási jogát bizonyos fokig illuzóriussá teszi, amennyiben ilyformán a törvényalkotás bizonyos fokig nem is lesz a parlament kizárólagos joga, hanem az állandó törvényelőkészítő bizottságé és ezáltal a parlamentarizmus elve csorbát szenvedne.

A fentiekben tettem meg a felvetett kérdésekre az észrevételeimet, amelyekhez még hozzáfűzöm azt, hogy a kérdéssel való foglalkozás felette sürgős és aktuális probléma, amely addig és oly időben kíván megoldást, hogy a parlamentarizmus elfajulásából származó veszélyek az országot megpróbáltatásoknak és veszélyeknek ki ne tegyék.