

## A NEMZETI MUNKATERV KÖZJOGI RÉSZE

**A** GÖMBÖS-KORMÁNY nemzeti munkaterve a II. fejezetben foglalja össze az alkotmányjog és közigazgatás körébe vágó programmpontokat. E pontok közül hét közjogi vonatkozású, de ezek közül ismét négy az állampolgári alapjogokra, egyesülési és sajtószabadságra tartalmaz kijelentéseket és csupán három vonatkozik az állam szervezetére. E három pont a következő:

4. Olyan országgyűlést akarunk, amely a nemzeti közvélemény hű tükrözője és emellett az ország minden dolgozó rétegének képviselője.

5. Szükségesnek tartjuk a választójog reformját, a titkosság elvének érvényesítése alapján, de a nagy nemzeti érdekek legmesszebbmenő megóvásával.

6. Közjogi és államigazgatási berendezésünket — a mai kor követelményeinek figyelembe vételével, de a hagyományokban rejlő erkölcsi erők megóvásával — úgy kívánjuk átalakítani, hogy ez a közjogi és államigazgatási berendezés a nemzeti erők maximumát bocsáthassa a nemzeti célok megvalósítása végett a nemzet vezetőinek rendelkezésére.

Mínt hogy ezek a programmpontok — mint a nemzeti munkaprogram többi részei is — inkább csak az általános alapelveket foglalják össze, szükségesnek mutatkozik megvizsgálni, hogy miképpen lehet és előreláthatólag miképpen kívánja kitölteni a kormány a gyakorlatban a programmszerű kereteket.

A munkaterv 4. pontjában olyan országgyűlés szervezését tűzi ki feladatul, „amely a nemzeti közvélemény hű tükrözője és e mellett az ország minden dolgozó rétegének képviselője“. A munkaterv maga nem mondja meg, hogy ennek a kitűzött célnak milyen országgyűlési szervezet felel meg, de kormánynyilatkozatokból azt a következtetést lehet vonni, hogy a kormány a fejlődés irányát az érdekképviseleti gondolat térhódításában látja.

Az érdekképviseleti rendszer a törvényhozás tekintetében Olaszországban nyert legteljesebb kifejlést s ez a körülmény, valamint az olasz államhoz való barátságos viszony is kötelességünké teszi, hogy megismerjük az olasz országgyűlés szervezetét. Előre bocsátjuk, hogy a fasiszta-rendszer éveken keresztül a népképviseleti alapon álló országgyűléssel kísérletezett és csak 1928-ban szervezte az országgyűlést korporációs alapon. Az átszervezést ugyan a fasiszta államberendezés alapelveivel támasztották alá, de kétségtelen, hogy gyakorlati politikai szempontok is közrejátszottak és a főcél az volt, hogy a fasiszta-kormány állandóan biztos többségre támaszkodhasson nemzeti programja keresztülvitelében.

A politikai képviselő reformjáról szóló 1928 május 17-i 1019. számú olasz törvény szerint a képviselőház alakításának három mozzanata van:

a) az ajánlás (javaslat), b) a jelölés és c) a választás (hozzájárulás).

a) 800 képviselőjelöltet a törvényileg elismert szakszervezetek szövetségei ajánlanak, 200-at pedig a törvényileg elismert jogi személyek és nemzeti jelentőséggel bíró egyesületek. Az egyes jogi személyek és egyesületek ajánlási jogaikat egy 5 szenátorból és 5 képviselőből álló bizottság javaslatára királyi rendelettel kapják.

b) Az ajánlottak közül a fasiszta nagytanács jelöl 400-at, de ha szükségesnek látja másokat (nem ajánlottakat) is jelölhet (pl. irodalmi, művészeti, politikai vagy katonai személyiségeket). Ez a hivatalos országos lista.

c) Választás szempontjából az egész országot egy kerületnek tekintik, szavazóközöket azonban rendesen minden községben alakítanak. A szavazás az egész listára igennel vagy nemmel történik.

Ha az érvényesen leadott szavazatoknak legalább a fele elfogadja a nagytanács listáját, a képviselőjelölteket megválasztottaknak kell tekinteni. Ha a szavazóknak több mint a fele nem fogadja el a listát, új szavazást kell elrendelni, amelyen a legalább 5000 tagot számláló szervezetek és egyesületek saját listát állíthatnak a képviselők háromnegyedére nézve. A legtöbb szavazatot kapott listán szereplő képviselőket kell megválasztottaknak tekinteni. A képviselők egynegyedét pedig a többi listából állítják össze a szavazatok arányában.<sup>1</sup>

A szenátus szervezetét a fasiszta-rendszer nem változtatta meg és így az ma is régi összetételében működik tovább. E rendszer szerint a szenátorokat a király korlátlan számban és életfogytiglan nevezi ki a 40 éven felüli állampolgárok bizonyos csoportjaiból (pl. főpapok, fő-tisztviselők, képviselők, stb.).

A képviselőház és szenátus mellett a fasiszta-alkotmány döntő szerepet biztosít a közéletben a fasiszta nagytanácsnak. Ennek szervezetéről és hatásköréről az 1928 december 9-iki 1693. számú olasz törvény rendelkezik. A nagytanács elnöke a kormányelnök, jegyzője a fasiszta-párt titkára. A nagytanács tagjai:

1. határozatlan időre: a quadrumvirek; továbbá, akik a kormánytagságuknál fogva legalább 3 évig a nagytanácshoz tartoztak; akik 1922 óta a fasiszta-párt titkári hivatalát viselték;

2. hivatali állásuknál fogva és annak idejére tagok: az országgyűlés két házának elnökei, az államtitkárok és a miniszterelnökségen az államtitkárok; az önkéntes nemzeti biztonsági katonaság főparancsnoka; a fasiszta-párt igazgatótanácsának tagjai; a különböző államvédelmi bíróságok elnökei; az elismert fasiszta szakszervezetek szövetségeinek, valamint egyes kulturális és szociális fasiszta szervezetek elnökei. Ezen második kategóriába tartozók tagságát a király állapítja meg rendelettel a kormányfő javaslatára és ezt a tagsági jogot bármikor vissza lehet vonni.

A kormányelnök is adhat tagsági jogot saját határozatával. A tagságot vissza is vonhatja vagy bizonyos idő elteltével megerősítheti. Szakértőket esetről-esetre is hívhat a nagytanács munkájában való részvételre.

A nagytanács tagjainak mentelmi joguk van. A szenátorok és képviselők egyidejűleg a nagytanács tagjai is lehetnek.

A nagytanács határoz a fasiszta-párt rendje, szabályzatai, valamint politikai iránya felől; az igazgatótanács tagjainak és legfőbb tisztviselőinek kinevezése és visszahívása felől; ez jelöli a képviselőket; összeállítja a kormányelnök javaslatára azoknak listáját, akiket a kormányhivatal viselésére alkalmasaknak talál.

A nagytanács véleményező joga a következő ügyekre vonatkozik: i. trónöröklés, királyi jogok; 2. a nagytanács, valamint a parlament mindkét házában összeállítása; 3. a kormányelnöki jogok; 4. a végrehajtó hatalom jogszabályalkotási joga; 5. a szindikátusi és korporációs rendszer;] 6. az állam és a Szentszék viszonya; 7. az ország területének (beleértve a gyarmatokat is) változására vonatkozó államszerződések.

<sup>1</sup> Dr. Manfredi Siotto-Pintor: Die obrigkeithliche Rechtsentwicklung in Italien in den Jahren 1926 bis 1928. (Jahrbuch des öffentlichen Rechts 17. kötet, 201—238 oldal.)

KÉTSÉGTELEN, hogy az olasz törvényhozás ez ismertetett szervezete, a képviselőház összealkotása és a fasiszta nagytanács szerepe sok eredetiséget és sok érdekes gondolatot mutat. De az is kétségtelen, — amint ezt maga Mussolini is kijelentette — hogy teljesen a mai Olaszország különleges helyzetéhez alkalmazkodik és nem emel igényt arra, hogy a többi állam alkotmányosságának mintájául szolgáljon.

Az egész fasiszta államrendszer középpontjában ma az érdekképviseleti gondolat, a korporációs rendszer áll. Ez a gondolat nem a fasiszmus találmánya. Hogy az állampolgárok ne egyénileg, hanem mint valamely karnak vagy osztálynak (korporációnak) a tagjai vegyenek részt a közéletben, ez a gondolat a népképviseleti rendszer térhódítása előtt általában el volt fogadva. A múlt századokban a társadalom egyes csoportjai, a karok és rendek egymástól el voltak választva és a közéletben is ilyen csoportosításban gyakorolták vagy nem gyakorolták jogukat (főnemesség, nemesség, polgárság, parasztság).

A népképviseleti rendszer ezeket a megkülönböztetéseket megszüntette és lehetővé tette, hogy az egyesek származásukra és foglalkozásukra tekintet nélkül, mint valamely választókerület polgárai, közvetlenül vegyenek részt a közhatalomnak a gyakorlásában.

Természetesen a népképviseleti rendszernek is jelentkeztek a hátrányai és ezek a hátrányok még megsokszorozódtak a választójognak a kiterjesztésével, illetőleg általánossá tételével. Általában keresik a módokat e hátrányok kiküszöbölésére és ezen orvosszerek között merült fel az érdekképviseleti rendszer visszaállításának a terve is.

Ezen elgondolás szerint az egyén közéleti elhivatottságának legilletékesebb bírái az ő foglalkozásbeli társai. Ha tehát közéleti szerepet akar nyerni, elsősorban hivatásbeli társainak elismerését kell megszereznie. Az állampolgárokat tehát foglalkozásuk szerint csoportosítani kell, az egyes csoportokat meg kell szervezni és az egyes egyén csak ezen csoportok révén és azok által érvényesülhet. A középkori származási csoportok helyébe tehát a foglalkozási csoportok rendszere lépett.

Az érdekképviseleti gondolat kiindulópontja sok tekintetben helyes, a keresztülvitel azonban sok nehézséggel jár és könnyen vezethet el-fajulásra.

Elsősorban is az érdekképviseleteket nagyon nehéz olyan módon megszervezni, hogy minden csoport jelentőségéhez és értékéhez képest igazságos módon folyjon be a közügyek intézésébe. Az egyes csoportok számszerű arányának elfogadása a középosztályok háttérbeszorulását vonná maga után, az egyes csoportok jelentőségének mérlegelése pedig nagyon ingatag alap.

Másodsorban kézenfekvő, hogy az érdekképviseletek választottjai magukat elsősorban a saját osztályuk képviselőjének tekintik és a kari érdekek érvényesítését helyezik előtérbe. Elfelejtik a főcél: a közjót, a kari szűkkeblőség és az érdekellentétek kiélezése lesz úrrá, ami a társadalmi békét is veszélyezteti, az állam öncélúságát is elhomályosítja.

Harmadsorban kézenfekvő a veszély, hogy az egyes társadalmi csoportok megszervezése nem a legelhivatottabbak kezébe kerül, hanem a vezetés az eddigi tapasztalatok szerint azoknak a kiváltsága lesz, akik szervezőképességüknél fogva azt magukhoz képesek ragadni.

Ha nézzük meglévő törvényes és társadalmi érdekszervezeteinket, látjuk, hogy az irányítás igán gyakran nem azok kezében van, akik működésükben az egyes részérdekeken felül emelkedő közjót, a magas nemzeti szempontot tartják szem előtt, hanem akik a különleges kari érdekek túlzó hangoztatásával igyekeznek maguknak érdemeket szerezni. A mérsékelt, nemzeti szempontból megbízható elem ezekben az érdekképviselésekben gyakran alig jut szóhoz. Meg vagyok győződve, hogy például az országgyűlésen ezidőszerint helyet foglaló gazdák, ügyvédek túlnyomó része érdekképviselési alapon nem kapna mandátumot.

Bármily előnyei is vannak tehát az érdekképviselési rendszernek, annak alkalmazásánál a legnagyobb óvatossággal kell eljárunk. Figyelembe kell vennünk különösen azt, hogy Olaszországon kívül nincs állam Európában, amely az érdekképviselési gondolatnak már eddig is annyira hódolt volna, mint éppen hazánk. A magyar országgyűlés felsőháza jóformán teljesen érdekképviselési alapon van szervezve; a törvényhatósági bizottságokban is mindenütt ott vannak az érdekképviselések küldöttei.

A magyar országgyűlés felsőházában az érdekképviselési gondolat úgy van megvalósítva, hogy a különféle kamarák (mezőgazdasági, kereskedelmi és ipar-, ügyvédi, közjegyzői, mérnöki kamarák), a vitézi szervezet, az egyetemek és különféle főiskolák, az áru- és értéktőzsde megfelelő számban tagokat választhatnak, az Országos Orvosszövetség, az OMGE és GyOSz pedig tagokat jelölhetnek. A szakszerűség előmozdítására szolgál, hogy a felsőházban hivatalból tagok a főbírók, a koronaügyész, a honvédfőparancsnok, a Nemzeti Bank és az OTI elnöke, az egyháznagyok és hogy az államfő 40 tagot életfogytiglan kinevezhet. A törvényhatóságok képviselői a magyar középosztályt juttatják be a felsőházba.

A felsőháznak ez a szervezete régi magyar hagyományokat keltett új életre. A törvényhatóságoknak 1848-ban megszünt követküldési jogát éleszti fel és ennyiben megfelel azoknak az indítványoknak, amelyeket az 1885. évi főrendiházi reform alkalmával Szilágyi Dezső és társai terjesztettek elő. Irányi Dániel pedig már ekkor indítványozta, hogy a főrendiházban a legfontosabb közművelődési intézetek, az ügyvédi, ipar s kereskedelmi és gazdasági testületek választott képviselői helyet kapjanak. A felsőházzal szemben szóló 1926: XXII. törvénycikk első javaslata is már 1921-ben készült el, tehát sokkal hamarabb, mint az olasz reform.

Tehát az érdekképviselési gondolat bevitele a törvényhozásba teljesen magyar talajból fejlődött és a fejlődés iránya az volt, hogy a szakemberek és érdekképviselők az átszervezett felső kamarában kapjanak helyet. A későbbi olasz reform viszont a szenátust hagyta érintetlenül, a képviselőházat szervezte át korporációs alapon. Úgy hisszük, a magyar fejlődésnek eddigi irányához hűnek kell maradnia.

Azt is figyelembe kell venni, hogy az 1929: XXX. és 1930: XVIII. törvénycikk a törvényhatósági bizottságban is jelentős szerepet biztosítanak az érdekképviselések küldötteinek, a szakembereknek és vallásfelekezetek lelkészeinek. E törvények tehát a felsőháznál bevált gondolatot már értékesítik a közigazgatásban is.

Képviselőházunk szervezetének alapja 1848 óta a népképviselési rendszer. Ennek a rendszernek a hitelét a magyar közvéleményben még a választójog kiterjesztése sem tudta megrendíteni. Ha nézzük a képviselőház összeállítását, láthatjuk, hogy abban a választójog általánosítása ellenére túlnyomó részben a magyar középosztály tagjai foglalnak helyet, tehát azok, akik leginkább képesek az osztályérdekek fölé emelkedve az egyetemes nemzeti szempontok szerint irányítani a törvényhozás munkáját. Nem hisszük, hogy a mi viszonyaink között a népképviselési alapon szervezett képviselőház ezentúl is a legkisebb mértékben is akadályozná egy nemzeti irányú munkaprogramnak a végrehajtását. Sőt valószínű, hogy ebből a szempontból egy érdek-képviselési alapon szervezett kamaránál még alkalmasabb.

Komoly szükség nélkül lehetőleg nem kívánatos módosítani az országgyűlés történetileg kialakult szervezetét és azért az érdekképviselési gondolatnak a kiterjesztését is inkább fokozatosan szabad keresztülvinni. Először különben is az összes foglalkozási ágak törvényes érdekképviselését kell megszervezni; azután következik ezeknek az érdekképviseléseknek egy központi tanácsba való összevonása és csak ezután lehetne szó arról, hogy ennek a tanácsnak a törvényhozásba bizonyos befolyás adassék. Az ipari munkásság törvényes megszervezése arra is módot fog adni, hogy a felsőházban eddig hiányzó ez a foglalkozási ág országgyűlési képviselőkhöz jusson.

A nemzeti munkaterv 5. pontja a választójog reformjáról szól. Szükségesnek tartja a titkosság elvének érvényesítését, de a nagy nemzeti érdekek legmesszebb menő megóvásáért. A választójog kérdését érinti a 4. pont is, amikor azt kívánja, hogy az országgyűlés az ország (?) minden dolgozó rétegének képviselője legyen.

Hogy a titkosság bevezetését tovább nem lehet halogatni, azzal ma már kétségtelenül számolnunk kell. És a fővárosi választások (úgy az országgyűlésiek, mint a törvényhatóságiak) bizonyos reményt keltenek, hogy a titkosság nem fog a nemzeti érdekek nagyobb mérvű kockáztatásával járni. Azt is figyelembe kell venni, hogy a titkosság nemcsak a kormánybefolyás ellen véd, hanem más illetéktelen befolyások és a tömegterror ellen is.

A választójog kérdése azonban így is nyitott kérdés marad, amelyre a program legfeljebb annyiban utal, hogy a nemzeti szempontokat meg kívánja óvni és hogy a dolgozó rétegek képviselését helyezi előtérbe.

Mikor a program a dolgozó rétegek képviselését hangoztatja, ezt bizonyára nem érti így, mint a kommunizmus, amely a tőkéskeket, vállalkozókat, lelkészeket, kereskedőket, stb. a választójogból kizárta. A program nyilvánvalóan csak a foglalkozási osztályok korporációk) szerint való szervezés kívánatos voltára akar utalni. Lássuk röviden, miképpen szabályozták Olaszországban a választójogot!

Az 1928 szeptember 2-i 1993. számú olasz királyi rendelet szerint szavazati joguk van a nagykorú állampolgároknak felül azoknak a 18. életévüket betöltő házasoknak vagy özvegyeknek is, akiknek gyermekük van. További feltétel: *a)* valamely szindikátusi tagsági díj fizetése, vagy *b)* bizonyos adó fizetése, vagy *c)* névre szóló értékpapír utáni járadék élvezése, vagy *d)* állami, községi, stb. illetménynek, nyugdíjnak, stb. élvezése, vagy *e)* a katolikus klérushoz vagy más néven vallásfelekezet papságához tartozás. A választójog nincs semmiféle képzettséghez kötve.

Véleményünk szerint az 1925: XXVI. törvénycikk választójogi szabályait fenn lehetne tartani. E törvény szerint 1931-ben több mint két és fél millió volt a választójogosultak száma, úgyhogy ma az országban a nagykorú férfiaknak körülbelül 80%-a választójogosult. Ez az arány az elemi ismeretek terjedésével még folyton javulni fog. Az elemi ismeretek előírása olyan cenzus, amelyet mindenki ingyen megszerezhet, sőt köteles megszerezni és így ez a választójogi feltétel a legdemokratikusabb.

Nincs itt helyünk arra, hogy az országgyűléssel kapcsolatosan számbajövő reformtervekkel részletesen foglalkozzunk; egynéhányra azonban mégis reá kell mutatnunk.

A jelenlegi választókerületi beosztás bizonyára igazságtalan és nemzeti szempontból hátrányos. Ha az egy képviselőt küldő választókerületi rendszer érvényben marad, új választókerületi beosztásra van szükség; ha pedig mindenütt a lajstromos rendszerre térünk át, az ország területét úgyis nagyobb (több képviselőt választó) kerületekre kell felosztani.

A jelenlegi képviselőjelölési rendszer szintén reformra szorul, hogy a tapasztalt visszásságok megszűnjenek.

Az összeférhetlenség szigorítására vonatkozó törvényjavaslatot mielőbb törvényerőre kell emelni. Ha a nemzeti munkaterv a 19. pontban az álláshalmazások ellen foglal állást és a 20. pontban szigorú tisztviselői összeférhetlenséget ígér, e szigorú a törvényhozás tagjainak magukon kell kezdeni, különben munkájuk nem hoz megnyugvást. Az összeférhetlenségi bíraskodást független bíróságra kell bízni.

A mentelmi joggal kapcsolatosan fölmerült visszás jelenségeket meg kell szüntetni és a mentelmi jogot végre törvényileg szabályozni. A mentelmi jog ne lehessen a felelősség alól való szabadulás eszköze.

Az országgyűlési hírek közlésének a szabadságát korlátozni kell olyan irányban, hogy ne kerülhessenek a parlament szószékéről a törvénytelen izgatások a sajtó útján a nemzet széles rétegeihez.

Természetesen az országgyűlésen kívül is felmerülhetnek reformgondolatok. Ezekre legközelebbi alkalommal kívánok reámutatni.