

## KÖZVETETT VÁLASZTÁS

**A** MINISZTERELNÖK által ismételten is bejelentett alkotmányreform keretében fölmerült a közvetett választás gondolatának erősebb érvényesítése. A parlamentarizmus kifogásolható tüneteinek kiküszöbölésére — úgy látszik — indokoltnak tartják, hogy az ország képviselőháza tagjait vagy legalább a tagok egy részét ne a választójogosultak közvetlenül válasszák, hanem közvetve, nevezetesen a törvényhatósági bizottságok és az érdekképviselések közvetítésével. A most említett szervezetek tehát mint választótestületek, a testületek tagjai pedig mint elektorok szerepelnének az országgyűlési képviselőválasztásokon. Nem lehet kétséges, hogy a közvetett választás behozatala a jobb kiválasztást, tehát a képviselőház színvonalának emelését lenne hivatott biztosítani.

Az alkotmányreform ezen egyik vezető gondolatának nyilvánosságra jutása óta a politikai és a szaksajtó hasábjain is ismételten megbeszélés tárgyává tették a közvetett választás kérdését. Úgy érezzük tehát, nem végzünk felesleges munkát, amikor ezt a problémát a maga történeti kialakulásában és elméleti jelentőségében megvizsgáljuk.

A közvetett választás rendszere nem új gondolat és nem is kipróbálatlan. A francia forradalmi korszakban egymást gyorsan váltó alkotmányok ismételten (1791, 1795) kísérleteztek vele és erre a példára elterjedt más államokban is. A tudományos élet is foglalkozott a kérdéssel és a politikai kézikönyveknek hosszú időn keresztül állandóan visszatérő tárgya volt. Természetesen nincs helyünk itt arra, hogy a közvetett választás indokoltságára nézve külföldi és hazai írónál megnyilvánult véleményeket kimerítően ismertessük. Nem látszik azonban feleslegesnek, hogy legalább két olyan külföldi és két olyan magyar írónak a véleményére mutassunk rá, akik az ebben a kérdésben kialakult közfelfogást a legteljesebben foglalták össze és domborították ki.

Benjamin Constant „Principes de Politique“ címmel 1815-ben kiadott művében annak ellenére határozottan a közvetlen választás mellett foglal állást, hogy ez a közvetlen választás a francia forradalom óta elvesztette hitelét. Szerinte nem igaz az, mintha a nép képtelen lenne jól választani. A választógyűlések kivetkőzteték a választást tulajdonképeni természetéből. Megszűnik az a lelkesedés és delejes áram, amely a legjobbak kiválasztására vezet; helyette az irigység és a semmirevalóság érvényesülőlyan közészerűségek jutnak felszínre, akik a nép szavazatát soha el nem nyernék. A közvetlen választás biztosítja egyedül a helyi érdekek kellő figyelembevételét, a nép és az országgyűlés közvetlen kapcsolatát. A képviselő a közvetlen kapcsolat révén sokkal jobb közege kerülete nézeteinek s erősebben érzi a felelősséget; ez megint a különféle társadalmi osztályokat közelebb hozza egymáshoz. A közvetlen választás ad a képviselőnek valódi erőt és eredeztet gyökeret a közvéleményben. Közvetettség esetén a nép elveszti bizalmát azon hosszú út miatt, amelynek tekervényein szavazata elváltozik vagy elkallódik.<sup>1</sup>

John Stuart Mill „A képviselői kormány“ címmel 1861-ben kiadott munkájában külön fejezetet szentel a két fokú választás problémájának. Szerinte a közvetett választási rendszer kialakítására az a szándék

<sup>1</sup> Megjelent magyarul »Az alkotmányos politika tana« címmel Perlaky Sándor fordításában, Pest 1862. 45—62 11.

vezetett, hogy kissé tompítsák a népérzelem szabad nyilvánulását. A szavazatjogot sokaknak adják, de kényszerítik őket aránylag kevesek közbenjárása által gyakorolni; ezekről a kevesekről feltételezik, hogy őket a nép szenvedélyei kevésbé izgatják, mint a tömeget. Feltételezik, hogy a választottak válogatott testületé értelemre és jellemre felette áll a rendes választói színvonalnak és ennek következtében e testület választása gondosabb, értelmesebb és felelősségteljesebb lesz, mint a tömeg választása. A nép szavazatának egy közbeeső testületen való átszűrését azzal is elfogadhatóan lehet indokolni, hogy kevesebb belátás és ismeret szükséges annak megítélésére, szomszédaink közül kik képesek a parlamenti tagot jól megválasztani, mint magának a képviselőnek a kiválasztására.

Mill szerint azonban az említett feltételezések a gyakorlatban nem érvényesülnek. Ha ugyanis a választó csak közvetve szavazhat, elvész a főhaszon, amiért a szavazatot kapta; nem fejlődik közszellem és érdeklődés. A közvetítő személy kijelölésére ugyanolyan intelligencia kell, mint a közvetlen választáshoz; ha ez az intelligencia megvan, a választó magára a képviselőre is szavazhat, — ha nincs meg, a közvetítőt sem tudja jól kiválasztani. Rendszerint az ősválasztó már úgy szavaz, hogy az elektor meghatározott személyre adja szavazatát, ebben az esetben azonban a közvetítés felesleges. Példa erre az amerikai elnökválasztás, ahol az elektorokat kötelezettséggel választják meg. A közvetett választás rendszere legfeljebb akkor mutathat fel eredményt, ha az elektorok más megbízást is kapnak és főfunkciójuk nem a képviselőválasztás. Ilyenkor ugyanis a kiválasztás nem aszerint történik, hogy az elektor kire fog szavazni, hanem hogy alkalmas-e tulajdonképeni hivatásának ellátására; példa erre az Unió szenátusának választási módja. Angliában a közvetett választás nem indokolt; a helyi tanácsok semmi kezességet nem nyújtanak a parlamenti jelöltek jobb kiválasztására és azonfelül ez a rendszer a helyi tanácsokat eltereli eredeti céljuktól és politikai testületekké alakítaná. A közvetett választás csökkenti a kapcsolatot a parlamenttel és a képviselő felelőségét; több lesz a cselszövény és ha kevés az elektor, könnyebb lesz a veszesztegetés.<sup>1</sup>

A magyar irodalomban Eötvös József báró foglalkozott a kérdéssel „A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra“ c. hatalmas munkájának 1854-ben megjelent első kötetében. Szerinte a közvetett választás indoka, hogy a képviselők választása pártküzdelmekre szolgál alapul s e küzdelmek a választójog kiterjesztése esetében a köznyugalmat zavarják. Azonfelül a nagy tömegekről nem is lehet feltenni, hogy a képviselő helyes kiválasztásához szükséges tulajdonságokkal rendelkeznek. Minthogy pedig a választójog korlátozására a jogegyenlőségbe ütköznék és minthogy a nép könnyebben kijelölheti a bizalmát bíró egyéneket, célirányosnak látszik a közvetett választás. Megmenti a népfelség elvét és elkerüli az általános választójog veszedelmeit. A választás nem veszélyezteti a köznyugalmat és jobb színvonalat eredményez.

Azonban Eötvös szerint a parlament színvonalának emelését jobban érhetjük el, ha ezt a célt nyíltan bevalljuk és a választójogot a műveltebbekre korlátozzuk; mert veszélyes a néppel elhitetni, hogy több joga van, mint amennyit neki gyakorlatilag engedünk. Különben a közvetett választás felhozott indokai nem is állják ki a higgadt megfontolás próbáját. Választási izgalom közvetett választásnál is előállhat, de megfelelő rendszabályokkal — pl. a körzetenkénti titkos szavazással — ezt a veszélyt a közvetlen választásnál is el lehet kerülni. A közvetett választás a közönségben könnyen közönyt fejleszthet és ez többet árt, mint a választási izgalom. A közvetett választásnál az országgyűlés feloszlata által a népre való appellálás majdnem lehetetlenné válik. Az sem igaz, hogy aki a képviselő személyének a kijelölésére nem alkalmas, alkalmas lenne oly férfiak megnevezésére, akikre a választást bízni akarja. Alig lehetne elkerülni az utasítást és így a közvetett választás eredménye a közvetlenével azonos lesz. Ha viszont a községi eljárások lennének az elektorok, ez a községi igazgatás terhére válna. A közvetett választás nem biztosítja a cenzusos választásnak azon előnyét sem, hogy a vagyonosabb és a művelt réteg jusson a parlamentbe. A népfelség elvének megmentése a közvetett szavazásnál csak látszat; nem képes elhitetni a néppel, hogy az országgyűlés az Ő igazi képviselője. Az eredmény

<sup>1</sup> Megjelent magyarul Jánosi Ferenc fordításában, Pest 1867. 188—197. lapok.

vagy a teljes érdektelenség, vagy a közvetlen választásnak még nyomatékosabb követelése. Ezért a közvetett választás mindig csak átmenet lehet a közvetlen választáshoz vagy eszköz az abszolútizmushoz. A nép ugyanis gyakorlati hatalmat akar és nem az eszme megmentését.<sup>1</sup>

Hasonló véleményen van Concha Győző. Politikájának 1894-ben megjelent I. kötetében kifejti, hogy a közvetett szavazati rendszer azt igazolná, hogy nincs minden polgárnak elég tehetsége az állami akarat általános irányának megjelölésére. Azonban az egyes polgár szerepe az általános akarat létrejöttében úgyis minimális; közvetett választásnál ez a szerep még jobban megcsökken; lefokozódik az emberi méltóság, megszűnik az egyenlő érvényesülés, az egyéni érdek védelme a szavazat útján. Minthogy a polgár elég erősnek érzi magát, hogy az állami akarat általános irányára befolyjék, az elektorok választásából is ezen irány felett kíván döntenit; ennek következtében az elektorok csak a polgárok akaratának lesznek a passzív csatornái és a közvetett választás rendszere csak berendezéssé válik a tömeges választások megkönnyítésére (Politika I. köt. 1907.).

Az ismertetett tanokat nagyjában átvette a későbbi magyar irodalom is, amire nézve csak Eötvényi Nagy Olivér (A választójog problémái 1907) és Balogh Arthur (Az állam tudománya I. kötet 1909.) munkáira utalunk.

A közvetett választás körül kifejlődött irodalmi harc eredményét a következőkben foglalhatjuk össze.

A közvetett választás mellett elsősorban az az érv szól, hogy a polgárok egy része kisebb képességű és nincs elég tehetsége a képviselő helyes megválasztására; nagy tömegek nem tudnak jól választani. Ezért lenne helyes az olyan berendezés, amely szerint a tömegek csak elektorokat választanak s a kiválasztott, tehát intelligensebb elektorok szavaznak a képviselőre. Azonban ezzel szemben felhozzák, hogy vagy elég intelligens maga a választó s akkor képviselőt is választhat s a közvetítés felesleges; vagy nem elég intelligens, akkor elektort sem tud választani. Az elektorok jó kijelöléséhez ugyanis semmivel sem kell kisebb intelligencia.

Az előbbivel rokon az az érv, hogy az intelligens ösválasztó legalább az elektorra adott szavazat által kíván a politika irányára befolyjni; ily esetben azonban az elektor az utasítás szerint szavaz és a közvetítés felesleges. Ha pedig az ösválasztó nem elég intelligens és valóban nem politikai irányra, hanem csak az elektorra szavaz, a közvélemény nem jut kifejezésre.

Másrészt igaz ugyan, hogy a közvetett választással meg lehet menteni az általános választójog elvét és a népszuverénitás gondolatát, azonban ezzel szemben megsemmisül vagy minimumra csökken a polgári befolyás, s a választás kivetkőzik eredeti jellegéből és formasággá lesz. Igaz az is, hogy a közvetett választás mérsékli a túlzott pártküzdelmeket és a demagógiát, csökkenti a választási izgalmat, jobban biztosítja a köznyugalmat, egyszerűsíti a választás lebonyolítását, de viszont a néperzelem nem jut elég megnyilvánuláshoz, s ezért a nép elveszti a választás iránti bizalmát, részvétlenség és közöny fejlődik ki benne.

Közvetett választásnál talán a választás eredménye értelmesebb és színvonala jobb lesz, de megszűnik a választóközönséggel való kapcsolat, az azzal szemben való felelősség, a helyi érdekek érvényesülése, a képviselőház elveszti a közvéleményben rejlő gyökerét és ezzel tekintélyének alapját. A közvetett választás nem is vezet mindig a legjobbak kiválasztására; hiányzik ugyanis ehhez az a lelkesedés, amely csak közvetlen választásnál van meg. Az elektorok útján való szavazásnál már sokszor másodrangú szempontok, irigység, cselszövés érvényesülnek s a választásból gyakran középszerűségek vagy értéktelen elemek kerülnek ki győztesen. A közvetett választás meg-

<sup>1</sup> Báró Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. I. kötet 2. kiadás, 1870. 325. és köv. lapok.

hamisíthatja a népakaratot, ha a képviselő olyan csekély szótöbbséggel megválasztott elektorok szavazatával nyeri mandátumát, akik mögött nem áll a választók többsége. Végül a közvetett választás szemfényvesztésre dolgozik, látszat-jogokat ad, sérti a jogegyenlőséget; ezért csak alacsony színvonalú társadalmakban s csak átmetileg tartható fenn.

Felhozható még, hogy ha a közvetett választást önkormányzati közigazgatási testületek tagjai ejtik meg, ez politikát visz az illető testületek életébe és ezzel romlik a közigazgatás. A népre való apellálás lehetősége pedig közvetett választásnál lehetetlenné válik.

Amint az elmondottakból meg lehet állapítani, a tudomány álláspontja a közvetett választásra nézve egyértelműleg kedvezőtlen. Az írók jóformán kivétel nélkül a közvetlen választás rendszere mellett foglaltak állást. A közvetett választás gondolatától a gyakorlat is eltért; szórványos kísérletek után a képviselőház megszervezésnél mindenütt a közvetlen választás rendszerét fogadták el és a közvetett választás csakis a felsőház megszervezésénél szerepel egyes államokban.

Nevezetesen közvetett választással építették fel a felsőházat elsősorban a szövetségi szerkezetű államok; így Svájc, az Amerikai Unió és más amerikai államok, a háború előtt Németország és Ausztria is. De a közvetett választás rendszerét alkalmazták a felsőház megszervezésénél egyes nem szövetségi szerkezetű államok is, nevezetesen Franciaország, Belgium, Svédország, Dánia, Románia és Magyarország. Utóbbi államokban a közvetett választást úgy valósították meg, hogy a felsőházi tagok választását vagy a nép által választott elektorokra vagy a tartományok, megyék képviselőtestületeire, kivételesen az alsóházra bízta.

A közvetett választással a felsőháznál elért tapasztalatok nem mondhatók kedvezőtleneknek; sőt ellenkezőleg, a közvetett választás mindenütt a felsőház tagjainak jobb szelekcióját, a ház nagyobb megfontoltságát és mérsékeltbb irányát biztosította. Ha azonban a felsőháznál a közvetettség ilyen eredményeket mutat, nyilvánvaló a gondolat valószínűsége, hogy a képviselőháznál is lennének előnyei. Ennek következtében nem is tudjuk teljességgel osztani a régebbi irodalomnak azt az álláspontját, amely annyira egyértelműleg a közvetlen választás mellett jutott kifejezésre.

Mikor a világháború után a főrendiház átszervezése napirendre került és e sorok írója többekkel együtt javaslatba hozta a főrendiháznak a törvényhatóságok és érdekképviseltek választottaival való kiegészítését,<sup>1</sup> e gondolat ellen többen szót emeltek. Ezek közé tartozott már ismertetett álláspontjánál fogva Concha Győző is.

Concha Győző szerint az 1921. évi főrendiházi reformjavaslat a francia szenátus alakítására emlékeztet. Ott azonban 1875-ben valóban alig kínálkozott más megoldás, azonfelül ott a megyei képviselőket a községi képviselőket kiküldötteivel kiegészítették. „Jövőben a megyei és városi közösségek élete az országos és a maguk partikuláris igazgatásának önkormányzati kezelésében állhat csak.“ A közigazgatás jósága a legfontosabb; a törvényhatóság a cselekvő közigazgatásnak legyen az orgánuma. „Az törvényhatóságoknak felsőházi tagok választására jogosítása azonban őket a tett, a cselekvés mezejéről elvonná s a politizálás, a parlamenteskedés törvényes szervezeteivé tenné.“ A két feladat ellátását nem lehet összeegyeztetni; a közigazgatás érdeke pl. kis taglétszámot kíván, a felsőházi tagok választásánál pedig nem lehet kis testületre szorítkozni. A politizálás elvonja a törvényhatóságok tulajdonképeni feladatától és a közigazgatást elvonná eredeti hivatásától.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A főrendiház reformja (Katolikus Szemle 1922); A főrendiház felállítása (Magyar Kultúra 1925).

<sup>2</sup> Concha: A főrendiházi reformjavaslatról. Jogállam, 1921. évf. 241. lap.

Amint a fejlődés megmutatta, Conchának aggályai túlzottak voltak. Mégis szükségesnek tartottuk ismertetni véleményét és megfontolásra ajánlani szempontjait abban a tekintetben, vajjon helyes lenne-e a másik kamara választásánál is a közvetett választás rendszerére áttérni?

Ha a képviselőház jelenlegi színvonala kívánivalót hagy maga után, ennek a bajnak a megszüntetésére a legegyszerűbb út kétségtelenül egyrészt a választójog korlátozása, másrészt a többes szavazati rendszernek (pluralitásnak) a behozatala. Ma már általánosan elismerik, hogy az állampolgári jogegyenlőség nem egyenlő jogi helyzetet jelent, hanem lehetőséget az egyenlő érvényesülésre. Nincs tehát az állampolgársági jogegyenlőség szempontjából semmi akadálya olyan választójogi feltételek megállapításának, amely feltételek eléréséből egy állampolgár sincs teljességgel kizárva. Az értelmiség és az érdemesség ilyen feltételek; ha ezeket foglaljuk a választójog alapjaként jogszabályba, senkivel szemben sem követünk el igazságtalanságot és megvalósítjuk azt az egyedül józan álláspontot, hogy az állam ügyeibe mindenki a hozzáértés arányában szólhasson hozzá, tehát az egyes választópolgárok esetleg különböző arányban. Vissza kell térni ahhoz a régi magyar szervezési elvhez, amelyet már Werbőczy említett és amely szerint a szavazatokat nem számolni, hanem mérlegeim kell. érvényesítői kell azt a régi, de ma megint rendkívül divatos és elismert elvet, amely szerint az állam életét a tekintély alapjára kell építeni és a kiválóbbak vezető szerepét intézményesen biztosítani.

A törvényhozói színvonal emelésének a közvetett választás útján való elérése kétségtelenül kerülő útnak (korrekciónak) minősül, amelyet nem árt igénybe venni, amelyre azonban egyedül építeni a törvényhozó testület mindkét házát könnyen kelthet bizalmatlanságot, népszerűtlenséget és közönyt.

A törvényhatósági bizottságoknak képviselőválasztó testületté nyilvánítása több szempontból is aggályosnak látszik. Ma a törvényhatósági bizottságok a napi politikától távolabb álló felsőháznak tagjait választják; még pedig nagy időközökben és kis számban. Ha ugyanezek a törvényhatósági bizottságok az országgyűlési képviselők választására is jogot kapnának, ezzel a politikai élet olyan alapsejtjeivé lesznek, amelyből a politikát többé alig lehet kirekeszteni. Hogy pedig ez a napi politika a törvényhatósági közigazgatásra nem gyakorolna előnyös hatást, az nem lehet kétséges. Már Concha rámutatott arra, hogy a közigazgatás érdekei a törvényhatósági bizottsági taglétszám leszállítását indokolják, míg a képviselők választása inkább a taglétszám emelése mellett szólna. De ennél tovább megyünk. Közigazgatási szempontból rendkívül előnyös, hogy a törvényhatósági bizottságban ma a nép által választottakon felül jelentékeny számban vannak benn a nagyobb vagyonuak, az érdekképviselők, a vallásfelekezetek képviselői, az örökös tagok, a törvényhatóságok tisztviselői és a törvényhatóság területén működő állami hivatalok vezetői. Ha azonban a törvényhatósági bizottság, mint képviselőválasztó testület szerepelne, abból a nem demokratikus elemeket ki kellene rekeszteni, mert hiszen hogy vegyenek részt a nép képviselőinek a megválasztásában olyanok, akik nem a néptől kapták megbízásukat?

A nemzet képviselét tevő országgyűlésnek az alsófokú önkormányzati testületekre való ráépítése önkéntelenül is a szovjet tanácsrendszerére emlékeztet, amely szerint a községi képviselők küldötteiből alakul a járási tanácsa, a járási tanácsok küldötteiből a kerületé, a kerületi tanácsok küldötteiből a tartományi tanács és így tovább: az ország, majd a szövetség képviselői; e felépítés szerint e tanácsok gyakorolják a jogalkotás, igazgatás és bíraskodás hatalmát is. A szovjet-rendszer azonban az államélet olyan

primitívebb állapotát állítja vissza, amely az államhatalmak elválasztását nem ismeri, illetőleg tudatosan elveti s ily módon akar minden hatalmat a nép kezében összpontosítani. A törvényhozó testületnek teljesen a közigazgatási rendeltetésű önkormányzatokra való ráépítése tulajdonképp szintén közeledés lenne a közigazgatási és politikai munka elválasztásában megnyilvánult fejlődés megtagadásához. A magyar állampolgárnak a községi, törvényhatósági és országos választójog elvileg lehetőséget ad arra, hogy a községi képviselőtestületet, a törvényhatósági bizottságot és az országgyűlést teljesen eltérő rendeltetésűeknek megfelelően külön-külön szervezhesse meg, ami kétségtelenül magasabb fejlődési fokot jelent, ha az említett választójogok mindegyike arra méltó polgárok javára van megállapítva. Ebből a szempontból erősen indokolható olyan álláspont, amely szerint a helyi választójog szélesebb körű lehet az országosnál.

Nagyon megfontolandónak tartom a közvetett választás ellen azt az érvet is, hogy közvetett választás esetében a képviselőház feloszlásának lehetősége rendkívül megcsökken. Ha ugyanis az országgyűlési képviselőket kizárólag a törvényhatósági bizottságok és érdekképviseletek választják, semmi értelme nincs az új választás elrendelésének, mert hisz ezek a testületek nyilván újra ugyanazon személy felé fordulnak bizalmukkal. A feloszlásnak tehát az összes törvényhatósági bizottságok és kamarai szervezetek feloszlásával kellene együttjárni, hogy a választási eredmények módosítását vonja maga után.

Tudjuk jól, hogy a feloszlás az állami élet nehéz helyzeteiben sokszor az egyedüli megoldás, amely az államfő részére az állam hajójának helyes irányba terelését biztosíthatja. A feloszlás lehetősége egyúttal eszköz arra, hogy a parlamentben szereplő pártok egyoldalú pártérdekeik feladására kényszerüljenek, a néppel való kapcsolatot helyreállítsák és tevékenységüket a közérdeknek megfelelő irányba tereljék. Ha ennek az eszköznek a lehetősége nem áll többé az államfő és a kormányzat rendelkezésére, a valódi parlamentáris kormányzat feltételei csökkennek és talán gyakran nem marad más megoldás, mint a közérdeket figyelmen kívül hagyó, a fejlődés iránt érzéketlen országgyűlés teljes mellőzése.

Az elmondottak alapján a magam részéről nem tartanám helyesnek, ha az országgyűlés képviselőháza is kizárólag a közvetett választás rendszere alapján lenne megszervezve. Egyrészt ez a rendszer a felsőház megszervezésénél kellő mértékben és eredményesen kapott szerepet, másrészt ennek a rendszernek a képviselőháznál való kizárólagos alkalmazása könnyen vezethetne arra a helyzetre, hogy az egyik ház csak a másiknak megismétlése lenne. Végre a közvetlen választás kikapcsolása mind a két háznál valóban alkalmas lenne kiváltani a fentebb ismertetett hátrányokat, különösen a nemzet és országgyűlés kapcsolatának meglazulását és ezzel az országgyűlés tekintélyének megcsökkenését.

EGYED ISTVÁN