

A TÖRVÉNYHOZÓI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

ÍRTA

MIKÓ IMRE

**AZ ERDÉLYI MÚZEUM-EGYESÜLET KIADÁSA
KOLOZSVÁR, 1942**

Különlenyomat
az ERDÉLYI MŰZEUM
1942. évfolyamának 2. számából



A törvényhozói összeférhetetlenség

1.

A magyar közjog időszerű kérdései közül kevés van, amelyik többet foglalkoztatta volna közvéleményünket, mint az összeférhetetlenségi kérdés. A magyar közvéleményben mindig élénk visszahatást keltett az, ha az állam valamelyik magasrangú tisztviselője, illetőleg az országgyűlés tagja olyan helyzetbe került, vagy olyan cselekményt követett el, amely nem egyeztethető össze az illetőnek a közéletben elfoglalt tiszttségével. Amíg azonban a köztisztviselők összeférhetetlenségére vonatkozólag csak elszórva találunk törvényhelyeket a Corpus Jurisban, addig az országgyűlés tagjainak összeférhetetlenségét törvények és javaslatok sorozata kimerítő részletességgel tárgyalja. Ez egyébként érthető is. A magyar országgyűlés a nemzet akarátának megtestesülése, mely a koronás király hiányában egymaga látja el a törvényhozás feladatát; vele szemben a kormányzó legfeljebb vétőjogot gyakorolhat. De a törvényalkotáson kívül az országgyűlés választja a királyt, kormányzót és kormányzó-helyettest, ő tárgyalja le s fogadja el az állami költségvetést és zárszámadást, azonkívül állandóan őrködik és bírálatot mond a kormány működése s rajta keresztül az ország közállapota felett. A törvényhozói összeférhetetlenség tehát azért esik szigorúbb elbírálás alá, mert a képviselő és felsőházi tag jelentős politikai befolyása miatt a legtöbb kísértésnek van kitéve. Így e kérdés jogi szabályozásának az a célja, hogy a törvényhozó minden illetéktelen befolyástól függetlenül, csak az ország egyetemes érdekeit tartva szem előtt teljesíthesse hivatását, az országgyűlés pedig megfelelően azoknak az erkölcsi követelményeknek, amelyek az ország közéletében betöltött fontos szerepére méltóvá teszik.

Az országgyűlés tagjainak összeférhetetlensége tehát a magyar parlamentarizmus egyik fontos részletkérdése, az országgyűlés erkölcsi színvonalának és anyagi függetlenségének záloga. A parlamentarizmus azonban Európaszerte válságba jutott. Az államok egy részében az alkotmányval együft felfüggesztették az országgyűlés működését, máshol a parlament teljesen alárendelt szerepet játszik és egyszerű keretet képez ünnepestes megnyilatkozásokhoz s végül ott is, ahol még megvan, a háborús időkre való tekintettel, mind többet ruház át hatásköréből a végrehajtó hatalomra. Azokban az államokban, ahol a parlamentet hivatásrendi vagy érdekképviseleti alapokra helyezték, az összeférhetetlenségi kérdés is egészen más beállítású. A hivatásrendi országgyűlésnek az egyes foglalkozási ágak, a céhek és szakkamarák vezetői, vagyis éppen azok a tagjai, akiket a kormányzattól vagy a gazdasági hatalmaktól függő viszony miatt a népképviseleti parlament nem fogad be tagjai közé. Ezért törölték el az össze-

férhetetlenséget Olaszországban a fasiszta rendszer bevezetése után. Az összeférhetetlenségi kérdés feszegetésének ellenzői is elsősorban erre hivatkoznak, amikor azt hangoztatják, hogy ez a kérdés már elavult és Európa legtöbb államában túl vannak rajta.

A magyar parlamentárizmussal szemben a leghelyesebb álláspontnak azt tartom, hogy *amíg van, addig legyen*. Amíg a népképviselői országgyűlés működik Magyarországon, addig meg kell tartani annak a szabályait; ha más országgyűlési rendszerre térünk át — amire már Teleki Pál is utalt egyik beszédében, — akkor annak a törvényeihez kell igazodnunk. De nem lehet népképviselői parlamentet fenntartani összeférhetetlenség nélkül, mert így az a veszély fenyeget, hogy nem a szakmák hivatott képviselői kerülnek be az országházba, hanem a népképviselői alapon megválasztott képviselők csapnak fel máról holnapra gazdasági szakértőknek és ülnek be olyan vállalatok vezetőségébe, amelyeknek szükségük van a képviselő politikai befolyására. A népképviselői parlament összeférhetetlenség nélkül egyesítené a demokratikus és hivatásrendi országgyűlés minden hibáját, annak egyetlen erénye nélkül.

Az összeférhetetlenségi jog terén nagyon nehéz külföldi példák után indulni. Az összeférhetetlenséget kielégítő módon csak egy adott állam adott országgyűléséhez mérten lehet szabályozni, tekintetbe véve természetesen az ország gazdasági és társadalmi viszonyait, politikai helyzetét és erkölcsi színvonalát. A magyar parlament tisztaságának és függetlenségének megvédésében is az ősi alkotmány szelleméből kell kiindulnunk, figyelemmel kísérve, de szolgailag le nem másolva a külföldi példákat. Az összeférhetetlenségi kérdés mai problémáit csak úgy láthatjuk tisztán, ha előbb végigtekintünk a kérdés kifejlődésén és felvázoljuk azt a tételtel joganyagot, mely ma ezt a kérdést szabályozza.

2.

Az összeférhetetlenség már a magyar rendiség korában is ismeretes volt. A rendi országgyűlési tagság nemcsak jogot, hanem kötelességet is jelentett és törvények sorozata írta elő, hogy a nemeseknek személyesen meg kell jelenniök az országgyűlésen, a távollevőket pedig pénzbüntetéssel sújtják (1447:XLV., 1453:II., 1458:XIII., 1495:XXVI., 1500:I., 1523:IX.) A magyar közjog szerint a törvényeket az országgyűlés és a király közösen hozza s az országgyűlést kezdetben attól kellett megóvni, nehogy túlságosan az uralkodó befolyása alá kerüljön. Amennyire vigyáztak a rendi országgyűlés korában arra, hogy a két alkotmányos tényező között az egyensúly meg ne bomoljék, annyira igyekeztek megóvni az országgyűlés tagjait más külső befolyástól is. Már III. Ferdinánd király 1649:XLIV. tc.-e kizárja az országgyűlésből az ügyvédek és a harmincados tisztviselőket (2. §.) s kimondja, hogy ajándékokat (ezen nemcsak pénz, hanem hivatal is értendő), ne legyen szabad az országgyűlés tagjainak sem adni, sem elfogadni. Aki pedig ezt a szabályt megszegi, a „becstelenség büntetésében legyen elmarasztalható“. A későbbi évek folyamán enyhítik ezeket a jogszabályokat és csak azokra az ügyvédekre vonatkozóan tartják fenn a tilalmat, akik követi teendőiket ügyfeleik ügyének intézése miatt elhanya-

golják (1655:LXI. tc.). A harmincadosoknak pedig megengedik, hogy a távollevő főurakat az országgyűlésen képviselhessék (1715:L. tc.). Az ajándékozási tilalom azonban fennmaral annak bizonyosságául, hogy az országgyűlés tagjait szigorú erkölcsi és anyagi elbírálás alá vette. Sőt az 1790—91-i országgyűlés kezdetén az alsó tábla indítványára a követek és a főrendek legnagyobb része esküvel fogadta, hogy „semmi szín és tekintet alatt semminémű jutalmakat, adományokat, tisztségeket, méltóságokat, jeles rendeket, vagy akár minémű királyi hivatalokat, maga vagy a maradécai számára sem az ország gyűlése alatt valósággal, sem annak elmúlása esetén ígéretbe a Felső Hatalmasságtul el nem vesz és nem keres”. A felső hatalmasságon a Habsburg uralkodó értendő; vele szemben az országgyűlés teljes függetlenségének és cselekvési szabadságának megőrzésére törekedett. Az összeférhetlenségi eskü gondolata különben később is fennmaradt s a reformkorszak alatt maguk a vármegyék eskették fel követeket, hogy bizonyos idő lefolyása alatt nem fognak hivatalt vállalni.

A szabadságharcot követő abszolutizmus felszámolása után az immár népképviseleti alapon álló országgyűlésen ismét felmerült az összeférhetlenségi kérdés szabályozásának terve. 1866. február 24-én Kállay Ödön és társai terjesztettek be törvényjavaslatot, mely szerint kinevezett hivatalnok nem választható képviselővé s a képviselő mandátumának megszűnése után sem fogadhat el három évig kinevezést. A javaslat nem került tárgyalásra, de annyi hatása mégis volt, hogy utána többen lemondtak mandátumukról. Ezzel kapcsolatban Deák Ferenc indítványára a képviselőház kimondotta, hogy az a képviselő, aki az országgyűlés folyama alatt a kormány kinevezésétől függő hivatalt kapna, új választásnak vesse alá magát.

Az összeférhetlenségi eseteket azonban ez a határozat sem szüntette meg teljes mértékben s ezért 1868. november 10-én Bobory Károly ismét benyújtotta Kállay javaslatát, december 6-án pedig Nyári Pál terjesztett elő javaslatot, mely arra irányult, hogy ha hivatalnokot választanak meg képviselőnek, igazoltatása után választhasson mandátuma és hivatala között. Egyik javaslat sem került érdemi tárgyalásra, a javaslatok körül azonban színvonalas vita fejlődött ki. Ennek során éppen a puritánságról híres Deák Ferenc ellenezte azt a tervet, hogy miniszterek, államtitkárok, egyetemi tanárok, bírák és papok ne lehessenek képviselők és felvetette a gazdasági összeférhetlenség gondolatát. Tisza Kálmán pedig, akinek későbbi hosszú miniszterelnöksége alatt az összeférhetlenséget elég lazán kezelték, a bíráknak és köztisztviselőknek az országgyűlésből való kirekesztését sürgette. A képviselőház végül is utasította a kormányt, hogy az „incompatibilis“-ra vonatkozóan a legközelebbi országgyűlésre törvényjavaslatot terjesszen elő.

A következő években több olyan törvényt hoztak, amelyek az összeférhetlenségre vonatkozólag is tartalmaznak rendelkezéseket. Így kimondták, hogy bíró nem lehet országgyűlési képviselő (1869:IV. tc. 8. §.), az állami számvéviszék hivatalnokai nem lehetnek az országgyűlés egyik házának sem tagjai (1870:XVIII. tc. 4. §.), majd a bírák összeférhetlenségét az ügyészekre is kiterjesztették (1871:XXXIII. tc. 16. §.). Az összeférhetlenségi törvényjavaslat benyújtása azonban a vármegyék és az

ellenzék sürgetésének ellenére egyre késett. Végül is 1872-ben a választójogi törvényjavaslat tárgyalása alkalmával a ház határozati javaslatot fogadott el, mely szerint a kormány köteles az összeférhetlenségi javaslatot benyújtani úgy, hogy az a választójogi javaslattal egyszerre emeltesse törvényerőre. Ennek következtében 1872. március 6-án Tóth Vilmos belügyminiszter rövid, öt szakaszos javaslatot terjesztett be „a képviselői megbízás és a közhivatal összeférhetlenségéről”. A javaslat megengedi, hogy a képviselővé választott közhivatalnok, vagy a közhivatalnoknak ki-nevezett képviselő választhasson mandátuma és hivatala között; felsorolja, hogy mely tisztviselői állások nem esnek összeférhetlenség alá; kimondja, hogy a hivatalnokok száma nem lehet a képviselőházban 5 százaléknál több. Az osztályokból alakult központi bizottság több lényeges módosítást eszközölt a javaslaton, a VIII-ik osztály pedig különvéleményében a gazdasági összeférhetlenség szabályozását kívánta. A javaslat előadója Szilágyi Dezső, későbbi igazságügyminiszter és házelnök volt. Mivel azonban az ellenzék megakasztotta, illetőleg zavarta a választójogi javaslat tárgyalását, az ülés-szak pedig lejárt, nem volt már idő arra, hogy a ház plénuma az összeférhetlenségi törvényjavaslattal foglalkozzék.

Az összeférhetlenségi kérdés csak az 1872—75. évi országgyűlésen jutott dűlőre. Már a „Magyar Leszámitoló és Kereskedelmi Bank”-ról szóló javaslat tárgyalásakor a képviselőházban Madarász József indítványozta, hogy a részvénytársaság igazgatótanácsában ne vehessenek részt „a magyar törvényhozás tagjai”, mivel az állam a banknak különböző kedvezményeket fog adni s ez a törvényhozás tagját a kormánytól függő helyzetbe hozhatja. A javaslatot a ház elfogadta, a törvényben azonban ez a szakasz úgy módosult, hogy a főrendiházi tag vállalhat a banknál igazgatósági tagságot, de ennek tartama alatt a főrendiházban ülés- és szavazati jogát nem gyakorolhatja (1873:XXVI. tc. 13. §.). Később a királyi közjegyzőkről szóló törvény mondotta ki, hogy közjegyző nem lehet országgyűlési képviselő (1874:XXXV. tc. 3. §.). Eljött azonban az összeférhetlenségi törvény megalkotásának is az ideje és 1873. november 15-én Bujanovics Sándor huszonhat társával együtt indítványt tett egy bizottság kiküldésére, mely a tisztviselői és gazdasági összeférhetlenségi törvényjavaslat kidolgozására kap megbízást. A bizottság Geröve István elnöke mellett félév alatt elkészült munkájával és Horváth Lajos előadó 1874. május 30-án a ház elé terjesztette a javaslatot; ezt előbb egy bizottság, majd a képviselőház s végül a főrendiház tárgyalta. A két ház között nézeteltérések keletkeztek, a felsőház enyhített a javaslaton, úgy hogy az ellentéteket csak üzenetváltással lehetett kiküszöbölni, emiatt a tárgyalás elhúzódott és a javaslat csak 1875-ben emelkedett törvényerőre, mint az 1875. évi első törvénycikk.

A tizenhárom szakaszból álló 1875:I. tc. „az összeférhetlenségről” az első rendszeres és összefoglaló törvény, mely a törvényhozói összeférhetlenséget tárgyalja anélkül, hogy ebben az időben még külföldi példák állottak volna rendelkezésre. A törvény csak az országgyűlési képviselők összeférhetlenségét szabályozza, a főrendiház tagjaira vonatkozólag nem tartalmaz intézkedést. A szabályozás nem elvi alapon, hanem felsorolás, taxáció útján történik s az összeférhetlenséget a ház-

nak egy e célból választott állandó bizottsága állapítja meg. A törvény a községi és gazdasági összeférhetlenségre tér ki s néhány méltatlansági esetet sorol fel. Az országgyűlési képviselő általában nem lehet köztisztviselő; ez alól csak a miniszterek, minden minisztériumnak egy államtitkára, a budapesti egyetemi tanárok, biztosok s több fővárosi intézet igazgatója és tanácstagja képezhet kivételt (1. §.). A képviselő nem lehet továbbá törvényhatósági és községi tisztviselő (3. §. a.), tényleges katona (2. §. a.), szerzetes (a tanítórendek kivételével) (3. §. b) és nem lehet a korona kegydíjasa (2. §. e). A gazdasági vagy érdekeltségi összeférhetlenségi esetek között a törvény kimondja, hogy képviselő nem lehet a kormánnyal szerződéses viszonyban álló vállalkozó, nem lehet ilyen pénzügyintézet, vagy vállalat vezetője vagy hivatalnok, sem pedig az államtól engedélyezett vasút vagy csatorna engedélyese, illetőleg ilyen vállalat vezetője vagy hivatalnok (2. §. b, c, d.). Végül méltatlanná válik a képviselőségre az, akit bizonyos bűntények miatt elítéltek, vagy akinek a képviselői napidíjára, vagy lakbérilletményére kielégítési végrehajtást intéztek és azt a bíróság három hónapon belül nem oldotta fel (4. §.). A képviselő köteles az összeférhetetlen helyzetet bejelenteni és megszüntetni (6—8. §-ok), ha ezt nem teszi meg, az összeférhetlenségi bizottság képviselői megbízását megszüntnek nyilvánítják (9. §.).

Az 1875: I. tc. egyelőre elérte célját, mivel az összeférhetlenségi eseteket a minimumra csökkentette. Az 1884—87. évi országgyűlésen mindössze két, a 1887—92. évi, első öt éves országgyűlés tartama alatt pedig összesen öt összeférhetlenségi bejelentést tettek. Ezek is csak a kormánybiztosi kiküldések és a képviselői napidíjak letiltása körüli vitás kérdések köréből merültek fel. Közben az összeférhetlenségi jog újabb törvényekkel bővült. A választójogi törvény módosítása során kimondták, hogy elveszti mandátumát az a képviselő, aki megbízó levelét felhívásra sem mutatja be (1876: XXXIX. tc.). A büntetőtörvénykönyv szerint az, akit politikai jogainak felfüggesztésére ítélték, nem lehet az országgyűlés tagja (1878: V. tc. 56. §.). A főrendiház szervezetének módosításáról szóló törvény a főrendiházi tagság megszűnésének és szünetelésének eseteit sorolja fel s a képviselővé választott főrendiházi tag helyzetét szabályozza (1885: VII. tc. 10., 11., 12. §.). A képviselői illetményeket újra megállapították s ennek során kimondták, hogy az illetményekre vezetett végrehajtás nem okoz összeférhetlenséget (1893: VI. tc. 2. §.), viszont külön törvény rendelkezik arra vonatkozóan, hogy az a képviselő, aki ellen csőd nyitattott, összeférhetetlen helyzetbe kerül (1895: X. tc. 1. §.). A bírói összeférhetlenséget kiterjesztették előbb a bírósági hivatalnokokra (1891: XVII. tc. 39. §.), majd a szabadalmi tanács (1895: XXXVII. tc. 26. §.) és a közigazgatási bíróság tagjaira (1896: XXVI. tc. 6. §.), végül a képviselőválasztások feletti bíraskodásról szóló törvény kimondotta, hogy bírák, ügyészek, főszolgabírák és szolgabírák nem választhatók meg képviselőnek a működési területüket érintő választókerületben (1899: XV. tc. 166. §.).

A közhivatali összeférhetlenség terén a joganyag tehát eredményes fejlődést mutatott, de a másik oldalon a gazdasági élet fejlődésével nem tudott lépést tartani. A bankok és vasútépítési vállalatok szaporodása, az

állam iparpártolási tevékenysége újabb függő helyzeteket teremtett s a vállalatok siettek igazgatóságukba bevonni az országgyűlési képviselőket, akik viszont ezt a függő helyzetet igyekeztek politikai befolyásuk útján a vállalat javára kamatoztatni, ez pedig a korrupció addig ismeretlen formáit honosította meg az országban. Jellemző az országgyűlés erkölcsi színvonalának hanyatlására, hogy amíg 1875—1892-ig, vagyis 17 év alatt 11 összeférhetetlenségi bejelentést tettek, addig 1897—1900-ig, tehát három év alatt 130 összeférhetetlenségi bejelentés történt. Igaz, hogy a bejelentések órási növekedéséhez a Bánffy Dezső kormánya ellen az ellenzék részéről indított harc is hozzájárult. A 130 bejelentés közül 123 az érdekösszeférhetetlenség körébe tartozott és az állandó bizottság határozata mind a 123 esetben felmentő volt. A harc végül is Bánffy Dezső bukásával végződött s utóda Széll Kálmán tisztogatási tervébe felvette az összeférhetetlenségi törvény revízióját. A törvény felülvizsgálására még Bánffy alatt a Fest Lajos elnöklete mellett kiküldött bizottság most már gyorsan befejezte munkáját és Rohonyi Gyula előadó 1901. május 13-án tette meg jelentését, benyújtva az új összeférhetetlenségi javaslatot. Ennek a szerzőségét a közvélemény Szilágyi Dezső házelnöknek tulajdonítja. A javaslat képviselőházi vitájában Kossuth Ferenc, Zichy János, Polonyi Géza, Barabás Béla, Justh Gyula, Tisza István, Lukács László pénzügy-, Hegedüs Sándor kereskedelmi, Plósz Sándor igazságügyminiszter és Széll Kálmán miniszterelnök is résztvett. A főrendiház nagyobb vita nélkül elfogadta a javaslatot, mely az 1901:XXIV. tc. alakjában került be a törvénytárba és az 1901—6-ik évi országgyűlés megnyitásával lépett életbe.

Az új és ma is hatályban lévő összeférhetetlenségi törvényről nagyon ellentétes nézetek alakultak ki. Egy osztrák közjogi író, Schöffel József egy év múlva azt írta róla, hogy „az Ázsiának csúfolt Magyarország e törvénnyel bebizonyította erkölcsi fölényét az osztrák parlamenttel szemben“ (Immunität und Incompatibilität, Wien, 1903.). Molnár Kálmán, a magyar közjog pécsi egyetemi tanára viszont azt írja, hogy ez a törvény iskolapéldája lehetne annak, hogyan nem szabad magyar törvényt szövegezni; a sok betoldás, kivétel és utalás szinte áttekinthetlenné teszi a törvény rendszerét (Magyar Közjog 3. kiadás, 536 l.). Az 1901:XXIV. tc. a javaslat szerkesztői szerint is nem új törvény, hanem az 1875:I. tc. bővített kiadása. Az első magyar összeférhetetlenségi törvényt egy negyedszázad alatt túlhaladta az élet s az új törvény megalkotói nem tettek egyebet, minthogy a kor követelményeinek megfelelően kibővítették anélkül, hogy rendszerén változtattak volna. Az eredeti tizenhárom szakaszból harminc szakasz lett. Részletesen és körülményesen szabályozták a gazdasági összeférhetetlenséget, sőt még értékhatárokat is állapítottak meg, amelyen felüli értékben valaki nem szállíthat a kormánynak, vagy nem lehet az állam haszonbérloje stb. (5—9. §-ok). Lényeges újítás a közbenjárási összeférhetetlenség kodifikálása, amit a törvény az ügyvéd-képviselők-nél különösen megszigorított (11., 13., 14. §-ok).

Az új eljárást részben a törvény, részben házszabályok állapították meg, de az addigi eljárással szemben csak annyi újítást hoztak, hogy a gazdasági összeférhetetlenség eseteiben nem az állandó bizottság, hanem egy az elnök által összeállított névjegyzékből kisorsolt bizottság ítélkezik.

Az 1901:XXIV. tc. ismét helyes mederbe terelte az összeférhetlenségi kérdést; ezt az is bizonyítja, hogy 1905—1932-ig, tehát 27 év alatt 151 bejelentés volt 171 képviselő ellen. Ebből az összeférhetlenséget csak 15 esetben állapították meg, nem állapították meg 67 és az eljárást megszüntették 29 esetben. A törvény változatlanul életben maradt 1918-ig s e hosszú idő alatt anyagi részének módosítására vonatkozóan csak három ízben terjesztettek be jelentéktelen indítványt, nevezetesen indítványozták, hogy a képviselő mandátumának megszűnésétől számítva egy évig ne vállalhasson közhivatalt (Nagy György), a képviselő ne fogadhasson el címet, rendjelt és kitüntetést (Nagy György és Eitner Zsigmond) s végül egy buzgó kormánypárti képviselő a törvény hatályon kívül helyezését javasolta, „hogy ezáltal az oly kívánatos és hasznos közgazdasági tevékenység zsílipjeit a mai kormányt támogató többség részére ismét megnyissa” (Szmrecsányi György). A ház ezeket az indítványokat nem is tárgyalta. Rakovszky István 1911-ben előterjesztett javaslatát pedig, hogy tudniillik az összeférhetlenségi bíráskodás ruháztassék át a közigazgatási bíróságra, — elvetették. Trianonig még a választójogi reform során érintik az összeférhetlenségi kérdést, az erre vonatkozó 1918:XVII. tc. alkalmazására azonban nem került sor. Más törvények azonban kiegészítették az összeférhetlenségi törvényt és kivételezték az összeférhetlenség alól az ásványolajfélék és földgáz tekintetében a kormánnyal szemben fennálló viszonyt (1911:VI. tc. 22. §.); megengedték a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetségének alkalmazottai számára (1911:XV. tc. 4. §.) és megtiltották a Pénzügyi Központ alkalmazottainak (1916:XIV. tc. 8. §.), hogy országgyűlési képviselők lehessenek.

Az 1918—19. évi forradalmak és az összeomlás után a nemzetgyűlési választások elrendelésével egyidejűleg 1919. november 17-én Friedrich István miniszterelnök 5986—1919. M. E. sz. alatt rendeletet bocsátott ki a nemzetgyűlés tagjainak összeférhetlenségére vonatkozóan; ezt később az 1920:I. tc. is jóváhagyta. A kormányrendelet általában fenntartotta az 1901:XXIV. tc. rendelkezéseit, a közszolgálati összeférhetlenséget azonban újra szabályozta oly módon, hogy közalkalmazott is megválasztható képviselőnek (a kormánybiztosok, főispánok, katonák, csendőrök, rendőrök kivételével), de a mandátum tartama alatt általában nem töltheti be hivatalát; a nemzetgyűlés tagjainak tisztviselői kinevezését viszont teljesen eltiltja a rendelet. Erre a módosításra azért volt szükség, hogy a nemzeti újjáépítésben a magyar társadalom egyik legkipróbáltabb rétege, a tisztviselői karnak tagjai is részt vehessenek, anélkül, hogy ezért egyidejűleg nyugalomba kellene vonulniok. A második nemzetgyűlésre vonatkozó 2200—1922. M. E. számú rendelet szinte változatlanul átveszi az előző rendeletnek a közszolgálati és büntetőjogi összeférhetlenségre vonatkozó szabályait (114. és 115. §-ok). Az összeférhetlenségi bejelentések száma egyébként a két nemzetgyűlésen (1920—1926) mindössze 16 volt.

A nemzetgyűlés működésének egyik fő feladata a két táblás országgyűlési rendszer visszaállításának előkészítése volt. Ennek folyamán természetesen ismét felmerült az összeférhetlenségi kérdés szabályozásának gondolata. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925:XXVI. t. c. újra szabályozta a választhatóságot kizáró okokat (10. és 11. §.) és

kimondta, hogy amennyiben a kizáró ok a képviselő igazolása után jut a ház tudomására, az összeférhetetlenségi szabályok szerint kell eljárni (139. §.), a méltatlanságnak egy új esetét állapította meg (108. §.) és részletesen szabályozta a közszolgálati összeférhetetlenséget s végül kijelentette, hogy az 1901:XXIV. t. c.-nek a jelen törvénnyel nem ellenkező rendelkezései hatályban maradnak (182. §.).

Ugyancsak a második nemzetgyűlés szervezte meg a főrendiház helyébe az 1926:XXII. t. c.-kel az országgyűlés felsőházát. E törvény szerint a képviselővé választást kizáró okok a felsőházi taggá válásnak is akadályai, kivéve a polgári, egyházi, honvédelmi vagy közbiztonsági szervezetek körében teljesített szolgálatot (2. §.). Megszűnik a felsőház tagjának lenni az, aki képviselői megbízást vállal el (26. §.), de az a választott felsőházi tag is, aki a kormány kinevezésétől függő új hivatalt fogad el (27. §.); végül néhány méltatlansági esetet sorolt fel a törvény (28. §.) és kimondta, hogy a felsőházi tagok összeférhetetlenségét új törvény fogja szabályozni (29. §.), ami mindeztideig nem lépett életbe.

Az anyagi jogi rendelkezések terén a nyugdíjnovella (1934:I. t. c.) hozott még némi változást, kimondva, hogy a közalkalmazottat képviselővé választás esetében hivatalból nyugdíjazni kell.

Végül az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938:XIX. törvény cikk nagyjában a régi választótörvény nyomán újra szabályozza a választhatóságot kizáró okokat, továbbá átveszi a régi törvénynek egy később fontossá vált rendelkezését, amely szerint összeférhetetlen helyzetbe jut az az országgyűlési képviselő, aki a magyar hazához vagy nemzethez köteles hűség ellen vétett (167. §. régi 180. §.).

Az anyagi összeférhetlenségi jog kibővülésével párhuzamosan a házszabályokban szabályozott eljárás is a követelményeknek megfelelően alakult.

3.

A magyar összeférhetlenségi jog fejlődése azt mutatja, hogy országgyűlésünk mindig komolyan fogta fel a képviselők függetlenségének és erkölcsi integritásának kérdését s e téren olyan jogszabályokat alkotott, amelyek megelőzték sok más európai államot. Az országgyűlés függetlenségét eleinte az idegen uralkodótól féltették, majd a kormányzattól s ezért igyekeztek előbb a *közszolgálati* összeférhetlenséget szabályozni, majd a korona vagy a kormány illetéktelen befolyást gyakorolhasson a képviselőkre. De a gazdasági élet nagymértékű fejlődése és az államtól való függő helyzete az összeférhetlenség olyan új eseteit vetette fel, amelyeknek a szabályozása már a századfordulón szükségessé vált. Ezzel párhuzamosan kellett összeférhetlenségi rendelkezéseket alkotni a képviselők *kijárási* tevékenységére, ami jogszabály hiányában ijesztő méreteket öltött. Végül az összeférhetlenség legújabb formáját, a *méltatlanságot* alkotta meg a törvényhozás arra az esetre, ha a képviselőt bizonyos bűncselekmények miatt elítélik, vagy ha hazafiatlan magatartást tanúsít. A fentiekből már önként adódik az összeférhetlenség négy fő csoportja: a közszolgálati, gazdasági, közbenjárás és méltatlansági összeférhetlenség, amivel a törvényhozónak szembe kell néznie.

Azzal mindenki tisztában van, hogy összeférhetetlenségi törvényünk negyven év alatt elavult s ha egyes törvények hoztak is némi újítást, a két világháború s a gazdasági válság, majd a háborús gazdálkodás már rég áttörte azokat a szűk kereteket, amelyek között tételes összeférhetlenségi jogunk mozog. Különben is összeférhetlenségi törvényünk a taxatív felsorolásokon alapul s ezért az összeférhetlenségi esetek zárt számánál fogva sem teljes, sem fejlődésképes nem lehet. Trianon óta a reformra két kísérlet történt. Az 1920-as évek végén a közvélemény nyomására megindult már az új összeférhetlenségi törvény előkészítése. Egyed István egyetemi tanár e tárgyban készített tervezetét Károlyi Gyula miniszterelnöksége alatt 1932. március 1-én nyújtotta be Zsitvay Tibor igazságügyminiszter a képviselőházban. A terjedelmes javaslat, mely mindkét ház tagjainak összeférhetlenségét tárgyalja, az elvi meghatározások rendszerét a taxatív felsorolással kombinálja és igyekszik egységes, egyszerű és áttekinthető szerkezettel elemeire bontani ezt az annyira összekúszt joganyagot. A javaslatot letárgyalta és kevés módosítással elfogadta a képviselőház, majd a felsőház is módosított rajta és elfogadása után visszaküldte a képviselőháznak. A képviselőház igazságügyi és közjogi bizottsága le is tárgyalta a felsőház módosításait; ezek a képviselőházi szöveg szakaszainak több mint felét érintették, de a bizottságok jelentése már nem került a ház plénuma elé. Időközben Gömbös Gyula jutott kormányra s az események végkép eltemették a javaslatot.

A második reformkísérlet a múlt évben történt. 1941. június 20-án Bárdossy László miniszterelnök az országgyűlés képviselőházában és felsőházában indítványt terjesztett elő, kérve, hogy a két ház küldjön ki egy-egy bizottságot az összeférhetlenség korszerű szabályozásának előkészítésére. A miniszterelnök tehát az 1932. évi javaslattal szemben visszatért az 1875. és 1901. évi törvények előkészítésének gyakorlatához, amelyeket szintén a háztól kiküldött bizottságok dolgoztak ki. Bárdossy miniszterelnök csupán a következő három alapelvet szögezte le, mint amelyekhez a kormány ragaszkodni fog. A képviselők és felsőházi tagok összeférhetlenségét ugyanazon törvényjavaslat tárgyalja; a javaslat a kazuisztikát kerülve elvi meghatározásokat tartalmazzon és az összeférhetlenségi esetek felett egy, a két ház és a legfelsőbb bíróságok tagjaiból álló bizottság ítélkezzék. A képviselőháztól kiküldött 27 tagú és a felsőháztól választott 20 tagú bizottság munkálatai ebben az irányban már egy éve folyamatban vannak anélkül, hogy a javaslat végleges szövege megszülethetett volna.

Bármennyire is szükséges, mégis nehéz feladat az összeférhetlenségi kérdés szabályozása a mai adott helyzetben, amikor az országgyűlés már letért a tiszta népképviselési alapról és tagjai a legkülönbözőbb jogcímenek kerültek be a parlamentbe. A jelenlegi képviselőház 373 tagja közül 135-öt egyéni választókerületekben, 125-öt lajstrom alapján választottak, 112-öt pedig a visszatért felvidéki, kárpátaljai, erdélyi és délvidéki részekből hívtak be. Az erdélyi és délvidéki behívásoknál nemcsak azokra voltak tekintettel, akik a megszállás alatt országgyűlési vagy törvényhatósági képviselők voltak, hanem behívtak a gazdasági, társadalmi, művelődési és egyházi élet képviselői közül is olyanokat, akik addig politikai szerepet nem játszottak. A felsőház összetétele még tarkább. A felsőház tagjait a tagság joga 1. mel-

tóság vagy hivatal, 2. választás vagy 3. kinevezés alapján illeti meg. A felsőháznak egyenjogú tagja pl. a Kuria elnöke, vagy a hercegprimás, akik hivataluknál fogva tagjai a felsőháznak, a mágnás-családok, törvényhatóságok és szakkamrák kiküldötteivel, akik választás útján jutnak be a felsőházba, valamint azokkal, akiket az államfő a kiválóan érdemes állampolgárok közül a felsőház tagjának élethossziglan kinevez. Itt az összeférhetetlenség szempontjából különbséget kell tenni választott és nem választott felsőházi tagok között, mivel ez utóbbiak sok tekintetben külön elbírálás alá esnek és nem marasztalhatók el olyan helyzetek miatt, amelyek a választott tagok esetében összeférhetetlenséget okoznak.

A választott, behívott, kinevezett és hivatalból törvényhozók számára tényleg nem lehet az összeférhetetlenségi esetek taxatív felsorolásával törvényt hozni, hanem csak bizonyos erkölcsi alapelveket lehet megállapítani; ehhez mindenkinek tartania kell magát. Az összeférhetetlenségi esetek általánosságban mozgó meghatározását csak a jó zsűri tudja ellensúlyozni, amelyik az általános erkölcsi felfogás alapján biztos ösztönrel állapítja meg, hogy valamely helyzet, cselekmény vagy magatartás összeférhetetlen helyzetbe hozza-e az országgyűlés valamely tagját. Az eddigi gyakorlat szerint a képviselők közül álló összeférhetetlenségi bizottság és az ítélő bizottság bírálta el az összeférhetetlenségi eseteket. Ez ellen azt a kifogást szokták felhozni, hogy a képviselők nem tudnak elég tárgyilagosak lenni saját ügyeikben, sőt a parlament összetétele miatt a bizottságból könnyen pártbírárság lesz. Ezzel szemben sokan azt tartanák helyesnek, ha bírói fórum ítélkezne az összeférhetetlenségi kérdésekben. Ez a megoldás azonban szintén nem kielégítő, mert egyrészt a parlament szuverénitását sérti, ha rajta kívülállókra bízzák a döntést ilyen különlegesen parlamentáris kérdésben, másrészt viszont a hivatásos bíró távol áll a politikai élettől és ezért nem tudná minden esetben áttekinteni az összeférhetetlenségi esetek rendkívüli szövevényességét. Ezért a leghelyesebbnek az a megoldás látszik, hogy az összeférhetetlenségi bíróság képviselők közül és hivatásos bíróból álljon s ezek előtt zajljék le az az eljárás, amelyet jogi műnyelven „közjogi per”-nek neveznek.

Amikor az összeférhetetlenség fogalma a magyar közjogban kialakult, összeférhetetlenségen kizárólag *közzszolgálati összeférhetetlenséget* értettek, ez tehát az összeférhetetlenségi eseteknek a legrégebb formája. A rendi országgyűlés idejében az alsó tábla elnöke a királyi személyen volt, tagjai pedig többek között a királyi tábla ülnökei és ítélőmesterei voltak, tehát mindnyájan köztisztviselők. A népképviselői parlament azonban fokozatosan kiküszöbölte tagjai sorából a köztisztviselőket, mivel ebben a korban vigyáztak leginkább arra, hogy a Montesquieu által szétválasztott állami hatalmak egymással össze ne keveredjenek. A mai időkben a végrehajtó hatalom a legtöbb országban a törvényhozó hatalom felé kerekedett s közhivatali összeférhetetlenség olyan mértékben veszt jelentőségéből, amilyen mértékben a parlament szuverén testületből tanácsadó szervvé válik a kormány mellett.

A köztisztviselők képviselőisége ellen azt szokták felhozni, hogy a közhivatalnok főként a közigazgatásnál függő viszonyban van a kormánnyal, tőle függ kinevezése, előmenetele, beosztása s ez a körülmény a köztisztviselőt a házban is a kormány oldalára állítja. A bírák már nagyobb füg-

getlenségnek örvendenek, de itt viszont a bírának a politikai életbe való keveredése a törvénykezést befolyásolhatná károsan, főként büntető ügyekben. A legnagyobb a függőség a honvédség és a közbiztonsági szervezetek tagjainál s ezért a honvédség és a rendőrség tagjaitól már a választótörvény megtagadja az aktív és passzív választójogot. De általában a köztisztviselők munkája az államgépezet működésének egységét és állandóságát hivatott szolgálni, a politikai élet pedig a parlamenti dialektika szabályai szerint bizonyos váltógazdálkodásra van berendezkedve. A közhivatalnok és a törvényhozó szerepe tehát mind a cél, mind a módszer tekintetében kibékíthetetlen ellentétben áll egymással, mondják a klasszikus parlamentarizmus hívei. Ezzel szemben a másik álláspont arra utal, hogy az országgyűlés annál tökéletesebb, minél hűbben tükrözi vissza a társadalom képét. A magyar társadalom egyik legértékesebb rétege a tisztviselőtársadalom, amelynek még az a képessége is megvan, hogy a jogalkalmazás terén gazdag tapasztalatokkal rendelkezik. Ennek a társadalmi osztálynak a kizárása tehát megfosztja a törvényhozó testületeket a józan, fegyelmezett és alkotó munkában megedzett magyar hivatalnokok közreműködésétől.

A mi összeférhetlenségi jogunk szerint a közhivatalok viselése és a képviselőség egyidejűleg összeférhetetlen. Az állam, a törvényhatóság és község szolgálatában álló alkalmazottak egyébként megválaszthatók képviselőnek, de ebben az esetben nyugdíjazni kell őket. A törvény azonban kivételt tesz a köztisztviselői összeférhetlenség általános szabálya alól akkor, amikor megengedi, hogy a miniszterek és politikai államtitkárok képviselők lehessenek, hiszen ezek legtöbbször épen a parlament tagjai közül kerülnek ki; megengedi továbbá a budapesti országos intézetek igazgatóinak és bizonyos országos tanácsok tagjainak, valamint a budapesti egyetem és műegyetem tanárainak, hogy képviselői mandátumot vállaljanak. A többi egyetem tanárait kizárja a törvény a képviselőházból, ami elvileg méltánytalan és egyedül azzal a gyakorlati szemponttal menthető, hogy ezek a professzorok nehezebben egyeztetethetők össze térben és időben a vidéki egyetemen rájuk váró munkát a parlament Budapesten folyó üléseivel.

A közszerződési összeférhetlenség másik oldalán az a kérdés áll, hogy országgyűlési képviselő vállalhat-e a kormány vagy kormányközeg részéről fizetéssel vagy díjazással járó hivatali, illetve megválasztható-e törvényhatósági vagy községi tisztviselővé. A felelet erre az, hogy nem; kivéve természetesen azokat a fentebb felsorolt állásokat, amelyek a képviselőséggel összeférnek. Vannak végül hivatalok, ahova az országgyűlési képviselő kinevezhető, mint pl. főispánság, főpolgármesterség, de ebben az esetben le kell mondania képviselői mandátumáról. A nehézséget itt csak a közszerződés fogalmának meghatározása okozza. A joggyakorlat kétes esetekben azt vette a közszerződés ismérvének, hogy az illető kap-e munkájáért ellenszolgáltatást. Az összeférhetlenségi bizottság K. T. orsz. képviselő esetében kimondotta, hogy az egyenesadó kivételi bizottság helyettes elnöki tisztsége összeférhetetlen helyzetet idéz elő; B. Sz. és Cs. A. orsz. képviselők esetében megállapította, hogy az Országos Munkásbiztosító Intézet főorvosigazgatói állása a képviselő megbízatással nem fér össze; viszont Sz. L. képviselőnek megengedte, hogy közigazgatási tanfolyamon vizsgabizottsági

kültag legyen, mert ez „nobile officium“, és nem állapított meg összeférhetetlenséget Sz. A. képviselővel szemben, akit a Kormányzó az Országos Központi Hitelszövetkezet igazgatósági elnöki teendőinek ellátásával bízott meg, mivel az illető lemondott tiszteletdíjáról. Modern értelemben a közszolgálat fogalmát kiterjesztik azoknak a vállalatoknak az alkalmazottaira is, amelyek legalább felerészben az állam, törvényhatóság vagy község tulajdonában vannak, vagy amelyeket ezek a közületek kezelnek. A kormánybiztosi kinevezéseket általában összeférhetetlennek tekintették a képviselőséggel; ezt mondta ki az összeférhetlenségi bizottság 1917-ben gr. B. M. képviselő esetében, akit a kormány a m. kir. Operaház és Nemzeti Színház biztosává nevezett ki. Újabban azonban, amikor a rendkívüli idők rengeteg olyan feladatot vetnek fel, amelyek legjobban egy ad hoc kormánybiztos kirendelésével oldhatók meg, a politikai közvélemény a felé hajlik, hogy az a kormánybiztosság, amely csak költségmegtérítéssel jár, a képviselői mandátummal összeegyeztethető.

Míg a képviselőházban a közhivatali összeférhetlenség az általános szabály, addig a felsőházi tagság általában nem összeférhetetlen a közhivatali állással. A közhivatalnok, ha felsőházi tagnak kinevezik, megtartja hivatali állását, csak a választott felsőházi tagnak kell lemondania, ha fizetéssel járó hivatalt vállal, — miniszterség és államtitkárság kivételével — de akkor is a tagságra újra választható. Végül természetes, hogy valaki nem lehet egyidejűleg az országgyűlés mindkét házának, sem pedig ugyanazon házának több jogcímen tagja.

A magyar törvényhozásban több ízben felmerült az a javaslat, hogy országgyűlési képviselő mandátumának megszűnése után is bizonyos ideig ne vállalhasson közhivatalt. Ez az indítvány annak akarta elejét venni, hogy a képviselő, a közérdeket egyéni céljainak alárendelve, mandátuma tartama alatt a kormánynak olyan szolgálatokat tehessen, amelyeknek viszonzásaképpen a kormány őt közhivatalhoz juttassa. Az 1932. évi összeférhetlenségi törvényjavaslatban is benne volt, hogy képviselő nem alkalmazható közhivatalnoknak megbízatása alatt és annak megszűnésétől számított egy éven belül. Ezen bukott meg a javaslat, mert a képviselőház nem adta hozzájárulását ehhez az újításhoz, ami tulajdonképpen visszatérés lett volna a rendi országgyűlés követi esküjéhez. Ez az álláspont azzal indokolható, hogy mivel most nem kell az országgyűlést az idegen uralkodó befolyásától megvédeni, miután a kinevezés a nemzeti uralkodótól és felelős kormányától függ, tehát túlzás volna a közhivatali összeférhetlenséget a képviselői mandátum megszűnése utáni időre is kiterjeszteni.

Ahogy régen a közhivatali összeférhetlenséget tartották az összeférhetlenség tipikus esetének, úgy ma, ha összeférhetlenségről beszélünk, azon legtöbbször a *gazdasági összeférhetlenséget* értjük. Törvényhozásunk ezen a téren a legelmaradottabb, mert az 1901. évi törvény taxatív felsorolásait régen meghaladta az idő. Negyven év alatt a gazdasági élet óriási fejlődésen ment keresztül, a háborús gazdálkodás miatt pedig az állam mélyen belenyúlt a magángazdaságokba, végül pedig az ipar és kereskedelem „árjásítása“ az összeférhetlenségnek addig ismeretlen eseteit hozta felszínre. Régebben a gazdasági összeférhetlenség elnevezés helyett az „érdekeltségi“ összeférhetlenség kifejezést használták és csak arra vigyáz-

tak, hogy a képviselő ne fejthessen ki olyan gazdasági működést, amely a kormánytól függő viszonyba juttatná. A törvény az érdekeltségi összeférhetlenségnek két típusát állapítja meg. Először is az országgyűlési képviselő nem kaphat az államtól hasznothajtó jogosítványt vagy bármilyen természetű kedvezményt. Másodszor összeférhetetlen helyzetet idéz elő az állammal való üzleti viszony, ami abban nyilvánulhat meg, hogy a képviselő a kormány vállalkozója vagy szállítója, a kormány és mások közötti üzletek közvetítője, állami javak és jogok vevője, bérelője és haszonbérelője lesz, vagy a kormánnyal szerződéses viszonyban álló ipari és kereskedelmi vállalatok vezetőségében vesz részt. Bármennyire is részletes itt az 1901. évi törvény felsorolása, a kérdést már a maga korában sem tudta kimerítően szabályozni, mert a felsorolás sohasem lehet tökéletes. De elhibázott a törvénynek az a része, amely értékhatárokat állapít meg és például kimondja, hogy állami javaknak képviselő által történt bérbevétele csak akkor idéz elő összeférhetlenséget, ha a képviselő évi 3000 koronánál nagyobb bért fizet. Az összeférhetlenséget nem lehet koronával vagy pengővel mérni, mert az nem mennyiségi, hanem minőségi fogalom, egyes fokozatai pedig csak egyénenként bírálhatók el. De ezen túlmenően a törvény nagy hiányossága az, hogy a képviselőknek csak a kormánnyal kapcsolatos közgazdasági tevékenységét öleli fel és nem teremt összeférhetlenséget a képviselőknek azokra a vállalkozásaira, amelyek őket nem az állammal, hanem olyan gazdasági hatalmakkal hozzák függő viszonyba, melyeknek a befolyása sem a törvényhozásra, sem a kormányra nem kívánatos.

Itt jutunk el azoknak a szerepléséhez, akiket a közvélemény Aladár és Edömér néven ismer. Régebben is előfordult, hogy az az országgyűlési képviselő, aki megválasztásáig nem működött közgazdasági téren, egyszerre csak különös hajlamot fedezett fel magában tegyük fel a rövidárú szakma, vagy a sertéshízalás iránt és megfelelő tiszteletdíj ellenében igazgatósági tagságot vállalt egy vagy több olyan vállalatnál, amelynek nevén és összeköttetésein kívül semmi egyebet sem tudott nyújtani. A békeidőknek ez a szörványosnak látszó jelensége valóságos társadalmi betegséggé vált a gazdasági élet átállításának megindulása óta. A zsidók kiküszöbölése gazdasági életünkben olyan időpontban indult meg, amikor még nem volt elég keresztény szakember, aki helyüket elfoglalhatta volna. De ezen a kevés szakemberen is átgázolt azoknak a síséra-hada, akik politikai befolyásukat, családi előnevüket, katonai rangjukat gazdasági téren akarták kamatoztatni, természetesen úgy, hogy az inaséveket mindjárt a vezérigazgatói székben töltésük el. Ha a fővárosi lapokat figyeljük, lépten-nyomon ilyen ajánlatokat látunk az apróhirdetések között: „Patinás nevű őskeresztény, kiváló munkabírást, összeköttetéseit vezető pozícióban gyümölcsöztetné. Leveleket „Doktor Méltóságos“ jelígre a kiadóhivatalba kér.” És ime a másik oldalon a visszhang: „Tőkeerős (!), országosan elterjedt iparvállalat hat őskeresztény urat keres vezető állásba. Fizetés 800 és 1200 pengő között. Szakértelem nem szükséges.” Az ilyen zsidó-bujtatók hozzá nem értését még kiheveri valahogy a közgazdasági élet, hiszen ott áll mögöttük a zsidó üzletember, vagy a keresztény kistisztviselő, aki pótolja a szakértelem hiányát, de mérhetetlen az a kár, amit ez a rendszer a közérkölcsök megromlásának terén előidézik. Aladárok és Edömérek nem csak az országgyűlés tagjai közül kerül-

nek ki, de természetes, hogy elsősorban a parlamentnek, mint a közerkölcsök őrének kell a kérdés rendezését, legalább saját tagjaira vonatkozóan megvalósítani.

A kérdés azért rendkívül kényes, mert kétségtelen, hogy nagy szükség van a gazdasági életben a keresztény elemek bekapcsolódására, a másik oldalon viszont az országgyűlés sem nélkülözheti a gazdasági életben vezető szerepet játszó tényezők közreműködését. Mielőtt tehát új jogszabályt lehetne alkotni, sok lényeges körülményt kell előbb lemérni. Más elbírálás alá esik az országgyűlésnek az a tagja, aki már megválasztása előtt közgazdasági pályán működött és így szerzett helyét megtartja, mint az, aki a tagság elnyerése után helyezkedett el az iparban vagy kereskedelembe; ekkor mindig felmerül az a gyanú, hogy az illetőnek ezt az állást képviselői minőségére való tekintettel ajánlották fel. Másképen kell megbírálni azt, aki nyereszkesedésre irányuló vállalatnál helyezkedett el, mint azt, aki altruista intézménynél vállal szerepet. Különbséget kell tenni aközött, hogy az illető kap-e fizetést vagy rendszeres ellenszolgáltatást, vagy nem kap, vagy lemond illetményeiről. És végül a leglényegesebb körülmény, hogy az országgyűlés tagja a megfelelő szakértelem birtokában van-e és ténylegesen dolgozik-e a vállalatnál, vagy pedig az ott viselt tisztsége egyszerű „sine cura”. A részvényjog küszöbön álló reformjának lesz a feladata többek között az is, hogy a részvénytársaságoknál megszüntesse a sine curáknak azt a sokféle lehetőségét, amit az igazgatósági, felügyelőbizottsági és egyéb tagságok nyújtanak.

Az összeférhetetlenségnek egy másik kirívó formája a *közbenjárás* vagy népszerűbben *kijárási összeférhetetlenség*. Erre már a negyven évvel ezelőtti törvényhozó is gondolt, amikor törvénybe iktatta, hogy tilos az országgyűlési képviselőnek pénzért vagy bármilyen anyagi előnyért bárki érdekében, bármilyen ügyben a kormánynál közbejárni. A pénzért vagy ellenszolgáltatásért végzett közbenjárás a mandátum megszűnését vonja maga után. A törvény azt is megtiltotta, bár szankció nélkül, hogy képviselő a kormánynál címek, kitüntetések adományozása, vasutak engedélyezése, középítkezések megszerzése, jövedelmező jogok megszerzése, kincstári birtokok eladása, italmérési engedélyek kieszközlése és még több más esetben közbenjárjon és csak azt engedi meg, hogy ezekben a választókerület törvényhatósága vagy valamely ott székelő köztestület érdekében díjtalanul eljárjon. A kinevezésekre és előléptetésekre vonatkozóan a miniszterek senkitől sem fogadhatnak el közbenjárást, de tájékozódásképpen a képviselőkhez, vagy másokhoz is fordulhatnak. Külön intézkedés van az ügyvéd-képviselőkre vonatkozóan. Az ügyvédek hivatásuknál fogva peren kívüli ügyek intézését és díjazás ellenében vállalhatják, ami rendesen közbenjárást jelent. Képviselő pedig ellenszolgáltatás fejében semmiféle eljárást nem végezhet, sőt díjazás nélküli eljárásai is korlátozva vannak. Mivel pedig az ügyvéd-képviselő két minősége nem választható el egymástól, az ellenőrzés megkönnyítése céljából mondja ki a törvény, hogy ezeknek a minisztereknek való közbenjárása csak beadványok ügyvédi ellenjegyzésére szorítkozhat.

Kevés jogszabály van, amelyet többször hágtak volna át, mint a közbenjárások tilalmát. A joggyakorlat is azt mutatja, hogy a törvény fentebb említett rendelkezéseit alig alkalmazzák valaki ellen, mert 1901—1930-ig

egyetlen eset sem fordult elő, amikor valakit ezen a címen megfosztott volna mandátumától az összeférhetlenségi bizottság, igaz viszont, hogy több képviselő, aki ellen ezen a címen összeférhetlenségi bejelentést tettek, már az előkészítő eljárás folyamán lemondott mandátumáról. A közbenjárások oka magában a társadalmi és államigazgatási rendszerünkben gyökerezik; ennek ugyanis egyik beteges kinövése a protekció. A protekcióhoz három személy szükséges. Az egyik, akinek az érdekében közbenjárnak, a másik, aki közbenjár és a harmadik, akinél közbenjárnak. A protekció ott kezdődik, amikor valaki valamit el akar érni s nem elégszik meg azzal, hogy pályázatát benyújtja és megvárja, amíg ügyét hivatalos úton elintézik, hanem mindjárt protektorok után kezd járni. Talán azért, mert nem érzi magát elég biztonságban a dolgában, vagy fél attól, hogy ellenfele fog protekciót igénybe venni és kiüti őt a nyeregből. Ki más lehetne a protektor, mint a kerület országgyűlési képviselője, aki úgyis sokat jár Pestre, mindenkit ismer és neki ez a csekélység úgyis „csak egy szavába kerül“. Elvégre azért képviselő, hogy azokat képviselje, akik őt mandátumához segítették. A harmadik személy az, akitől a döntés függ. A protekció legenyhébb formája, ha a képviselő csak figyelmébe ajánlja az illető főtitkárnak azt, akit pártfogol és véleményét mond róla, amit például a miniszterek egyenesen kikérhetnek a képviselőtől. De már súlyosabb az eset, ha a képviselő, akinek nincs is módjában megítélni, hogy pártfogoltja a legalkalmasabb-e bizonyos állás vagy jogosítvány elnyerésére erőszakkal lép fel és politikai állásfoglalását a tőle képviselt egyéni érdekek sikerétől vagy sikertelenségétől teszi függővé. De a legsúlyosabb az, ha az illető, akitől a döntés függ, nem a pályázók arra valószínűségét, hanem a pártfogolók személyi súlyát méri le és a szerint hozza meg döntését.

Nincs politikai párt, amelyik a protekció leküzdését ne venné programjába és nincs országgyűlési képviselő, aki ne pártfogolt volna már valakit. A helyzet az, hogy a képviselők kénytelenek választóik kedvében járni, a minisztereknek pedig szükségük van a képviselők politikai befolyására, tehát kéz kezét mos és közben a közérdek gyakran háttérbe szorul. Már az összeférhetlenségi törvény megalkotásának idején Haendel Vilmos egyetemi tanár a parlamentarizmusról szóló munkájában rámutat erre a circulus vitiosusra, aminek az az eredménye, hogy az országgyűlési képviselőt kerületének közönsége nem a nemzet, hanem az ő egyéni érdekei exponensének tekintti, a képviselő pedig „a fővárosban székelő kereskedelmi magánügynök“ lesz, az országgyűlés egy magánjogi társaság színvonalára süllyed, a képviselők és a kormány közötti politikai viszony pedig adásvételi üzlettelé alacsonyodik le.

A törvényhozói összeférhetlenség szabályozásának vonalán a protekció ellen legfeljebb annyi a teendő, hogy meg kell tiltani az országgyűlés tagjainak az olyan közbenjárást, amely a törvényhozói önzetlenség és közéleti erkölcs követelményeivel össze nem egyeztethető. Csak a jó zsűri állapíthatja meg adott esetben, hogy melyik közbenjárás okozhat összeférhetlenséget. A protekció tulajdonképeni kórokozót az a napokban benyújtott törvényjavaslat hivatott kiirtani, mely „a közélet törvényességét és tisztaságát biztosító egyes büntető rendelkezésekről“ szól és a vesztegetést büntettnek, a tiltott ajándékozást pedig vétségnek minősíti. A javaslat 5. §-ára egyik

országgyűlési képviselőnek a közelmúltban tanusított és országszerte nagy port felvert magatartása adott alkalmat. Ez a szakasz kimondja, hogy a valódi vagy színlelt befolyással való üzérkedés vétséget képez, de büntetné is minősülhet pl. akkor, ha az illető befolyásának érvényesítésekor magát közhivatalnoknak adja ki, egyenruhát, jelvényt, címet, rangfokozatot, rendjelet vagy díszjelt jogtalanul használ.

Az összeférhetlenségi esetek negyedik csoportját a méltatlansági összeférhetlenség képezi. A közbenjárási összeférhetlenséget is sokan a méltatlansági esetek közé sorolják, a méltatlanság tipikus esetei azonban a büntetőjog körébe tartoznak. Az összeférhetlenségnek ezeket a formáit régebben nem ismerték, mivel a klasszikus népképviselési rendszerben, ha a választóközönség méltónak ítélte a jelöltet arra, hogy képviselő lehessen, az országgyűlés méltatlanság címén nem foszthatta volna meg a képviselőt attól a mandátumtól, amelyet az illető a néptől kapott. Az országgyűlés mindkét házát megilleti azonban az önfegyelmezés joga; ennek a módozatait a házszabályok állapítják meg. A méltatlansági összeférhetlenség tehát nem egyéb, mint a ház fegyelmezési szankciójának a legsúlyosabb esete, mely az országgyűlésből való kizárást vonja maga után. Már az 1901: XXIV-ik t. c. ismerte a büntetőjogi összeférhetlenséget, mely akkor vezet a mandátum megszűnéséhez, ha a képviselő bizonyos súlyos bűntettek miatt elítélik, vagy politikai jogainak felfüggesztésére ítélik, vagy ha ellene csőd nyitattott, illetőleg gondnokság alá jutott. A méltatlansági összeférhetlenséget azonban a választójogi törvények fejlesztették tovább. Szükségessé vált ugyanis a választást kizáró okok és az összeférhetlenségi esetek közötti összhang megteremtése, mert ha valaki bizonyos méltatlansági okból kifolyólag nem volt megválasztható, akkor természetes, hogy ha a képviselő vagy felsőházi tag mandátumának tartama alatt merül fel ugyanaz a körülmény, mandátumát nem tarthatja továbbra meg.

A közönséges bűntettek esetében könnyű megállapítani az összeférhetlenséget. De vannak a politikai életnek jelenségei, amelyek ha nem is vonnak büntetőjogi következményeket maguk után, mégis méltatlanná teszik az országgyűlési tagságra azt, aki nem tud megfelelni a hazafiság ama minősített feltételeinek, amelyeket ez a közjogi méltóság megkíván. Már az 1901. évi összeférhetlenségi törvényjavaslat felsőházi vitájában gr. Eszterházy János indítványozta, hogy mondják ki az összeférhetlenséget arra, aki külföldön a magyar nemzet ellen izgat, az alkotmányt támadja, idegen államok kormányától magyarellenes célra pénzt fogad el. Indítványát azonban leszavazták, pedig ha törvénybe iktatják, nem agitálhattak volna olyan szabadon a nemzetiségi képviselők a mentelmi jog védelme alatt a magyar állam ellen. Az 1925:XXVII. t. c. illetőleg az 1926:XXII. t. c. a képviselőkre és felsőházi tagokra vonatkozóan kimondotta, hogy összeférhetlen helyzetbe jut az országgyűlés tagja, ha a magyar államhoz vagy nemzethez való hűség ellen vétett, vagy az állam törvényeinek megváltoztatására törvénytelen eszközökkel törekedett, vagy törvényhozói minőségében az országgyűlésen kívülálló tényezőtől utasítást fogadott el. Ezt a rendelkezést az új képviselőválasztási törvény is fenntartotta (1938:XIX. t. c. 167. §.). Amikor az összeférhetlenségi javaslat 1932. évi reformját tárgyalták, gr. Apponyi Albert volt az, aki ellenezte a fenti rendelkezés át-

vételét, mivel lehetséges olyan szélsőséges álláspont is, amely ezt a törvényszakaszt a legitimista álláspontra is kiterjesztené, vagy összeférhetlenségi előterjesztést tehetnének ezen az alapon az ellen is, aki magát egyháza tanításainak aláveti. Rassay Károly pedig a szerzetesekre és a vitézi szék tagjaira hívta fel a figyelmet, akik fogadalmuknál fogva szintén e rendelkezés alá eshetnek. A szerzeteseket már az 1901:XXIV. t. c. kizárja az országgyűlésből, a vitézi szék tagjai esetében azonban más a helyzet; különben is megengedhetetlen volna, hogy ma, amikor a politikai életben a hősi szellem érvényesülését követelik, éppen azok ne lehessenek az országgyűlés tagjai, akik ezen a téren már kiállották a próbát.

A méltatlansági összeférhetlenségre vonatkozó, fentebb idézett törvényszakasz alapján mondták ki az összeférhetlenséget H. K. és V. P. országgyűlési képviselők esetében, akik egy nemzetiségi törvényjavaslatot dolgoztak ki és terjesztettek a képviselőház elé, mely Magyarországot autonóm nemzetiségi területekre osztja fel és így szembefordul az ezeréves magyar alkotmány alapelveivel. Ez a magyar parlamentarizmus történetében egyedülálló eset néhány évvel ezelőtt nagy port vert fel nemcsak a politikusok körében, hanem a jogásztársadalomban is.

4.

A törvényhozói összeférhetlenség története és mai kérdései egyaránt azt mutatják, hogy itt a magyar közjognak nemcsak egy időszak, hanem egy állandó, mondhatni örök kérdésével állunk szemben. E kérdés a közéleti erkölcs taláiban gyökerezik. Ha a közéletet a közösségi szellem és a hazafiság hatja át, akkor törvény nélkül sem adódnak összeférhetlenségi esetek; ha a közéletben az egyéni meggazdagodás és hatalomszerzés mohósága a közösségi szellem, a politikai érvényesülés vágya pedig a hazafiság fölé kerekedik, akkor a legjobb törvény sem tud gátat vetni az összeférhetlenségi esetek felburjánzásának. Az összeférhetlenségi kérdés törvényes szabályozásának a nehézsége éppen abban rejlik, hogy erkölcsi tényálladékokat kell jogi formákba öltöztetnie. Eddigi törvényeink ezt a kérdést úgy igyekeztek megoldani, hogy felsorolták az összeférhetlenségi eseteket, vagyis „a nullum crimen sine lege“ elvéhez ragaszkodtak. Az 1932. évi javaslat már az elvi meghatározások rendszerét a taxációval kapcsolja össze. A most tárgyalás alatt álló javaslat pedig elvi meghatározásokat tartalmaz és az egyes eseteket a szerint bírálja el, hogy azok a törvényhozói önzetlenség és a közéleti erkölcs követelményeivel összeegyeztethetőek-e. Ezzel a javaslat a német büntetőjogi novellában lefektetett amaz elvhez mutat közeledést, mely szerint a bíró azt is büntetendőnek mondhatja ki, ami nincs tényálladékszerűen büntetendőnek megjelölve, de amit az egészséges közmegejtetés, a „gesundes Volksempfinden“ büntetendőnek tart. Nem szükséges azonban itt a liberális és nemzeti szocialista büntetőjog közötti ellentét területére átmenni s „nullum crimen sine lege“ elvét a „gesundes Volksempfinden“-nel összemérve a felett vitázni, hogy mi veszélyesebb: ha a felsorolásból kimaradnak esetek, vagy ha az egészséges közmegejtetés fogalmával visszaélnek. Már Deák Ferenc azt mondta, aki pedig a magyar szabadelvűség egyik legtisztább képviselője volt, hogy a sajtótörvénynek

egyetlen szakaszból kellene állania: hazudni pedig nem szabad! Ez a helyzet az összeférhetetlenségi törvénnyel is, amelynek a lényege szintén egy egyszerű mondatban összefoglalható: *az országgyűlés tagja csak tisztességes ember lehet, aki hivatásának betöltésében az ország egyetemes érdekeit tartja szem előtt.* Hivatkozhatnék itt a becsületbíróságok munkájára is, amelyek minden írott anyagi jogszabály nélkül működnek és mégis megnyugtatóan tudnak elintézni az összeférhetlenségi eseteknél gyakran sokkal kényesebb, a magán- és családi élet körébe vágó, becsületbeli ügyeket. Az összeférhetlenségi eljárás esetében is a hangsúly a jó zsűrin van, mert a pártatlan és a közéletet jól ismerő zsűri helyesen tud ítélni akkor is, ha a törvény csak bizonyos tág kereteket állapít meg, amelyek között az országgyűlés tagjára nézve az összeférhetlenség kimondható. A jó zsűrire pedig annál is inkább szükség van, mivel a házszabályok megengedik, hogy bármelyik állampolgár összeférhetlenségi bejelentést tehessen valamely országgyűlési képviselő ellen. Az országgyűlési képviselők tehát az ország közvéleményének állandó ellenőrzése alatt állanak s csak a jó zsűri képes a képviselők ellen induló „közjogi perek” folyamán megvédeni az országgyűlés tekintélyét az alaptalan zaklatásoktól, de ugyanakkor elégtételt adni a közvéleménynek, ha az országgyűlés valamely tagja megfélemezik törvényhozói kötelességeiről.

Nemsokára háromszáz éve annak, hogy az első összeférhetlenségi rendelkezés a magyar törvénytárba felvétellett. A magyar alkotmányról és a magyar államról sokan azt állítják, hogy igen régi és nem tud lépést tartani azokkal a fiatal népekkel, amelyek a Duna völgyében szaporaságukkal és rugalmasabb törvényeikkel a vezetést az utóbbi két évtizedben magukhoz ragadták. A magyar alkotmányt valóban nem lehet máról holnapra felfüggeszteni, hatályon kívül helyezni, vagy népszavazással megváltoztatni, mert életben van, és összetartja, mint Werbőczy hármaskönyve, a magyarságot akkor is, amikor az ország egyes részei idegen megszállás alatt állanak. Ennek az ezer éves alkotmánynak, mint magának a magyar államnak is az alapja a tiszta erkölcs, s a közéleti erkölcs alapelvei jutnak kifejezésre az összeférhetlenségi rendelkezésekben is. Amelyik állam letér erről a szilárd alapról, annak lehet a népessége szaporább és a vezető rétege gazdagabb, de az állam szervezete a kritikus pillanatokban nem bírja ki a történelem nagy teherpróbáját. A törvényhozói összeférhetlenség is egyik téglája annak a szilárd erkölcsi alapnak, amelyen egy nemzet életképes, egy állam pedig időtálló lehet.

