

ÁLLAMÉLETÜNK VÁLSÁGA

ÍRTA:

MAGYARY ZOLTÁN

EGYETEMI TANÁR

KÜLÖNLENYOMAT
AZ 1939. „EGYEDÜL VAGYUNK” 6. SZÁMÁBÓL

Pázmány Péter-tér 1.
Honvéd-utca 10.

I. Államéletünk válságát mindenki érzi, de a közvélemény még nincs eléggé, tisztában azzal, hogy ezt mi okozza. A válság lényege az, hogy *a XIX. századi államnak át kell alakulnia XX. századi állammá.* Azóta, hogy korábbi alkotmányunkat 1848-ban a XIX. század eszméinek és szükségleteinek megfelelően átalakítottuk, a világ igen nagyot haladt és úgy átalakult, hogy a XIX. századi alkotmányos berendezések többé nem elégitik ki.

A legfontosabb változásokat, amelyek a XX. századi államot a XIX. század államától megkülönböztetik, öt pontban foglalhatjuk össze. Ezek a következők:

1. A hivatásos közszolgálat elterjedése. A közigazgatási apparátus a múlt század közepe óta minden államban rendkívül megnövekedett. Egyidejűleg pedig a hivatalnokokkal szemben támasztott követelmények úgy fokozódtak, hogy azokat csak szakképzett és állandóan alkalmazott, tehát hivatásos közszolgálati alkalmazottak tudták kielégíteni. A hivatásos közszolgálat nélkülözhetetlenségének döntő bizonyítéka az, hogy az angolszász államok, amelyek attól a demokráciát féltették és ezért vele szemben dogmatikusan elzárkóztak, szintén kénytelenek voltak a szakszerűség követelményei előtt meghajolni és a hivatásos közszolgálatra áttérni, amelyet ők *merit system*-nek ne-

veznek. Ezt a rendszert Anglia 1855-ben, az Amerikai Egyesült Államok pedig 1883-ban kezdték bevezetni. A másik érdekes példa a Szovjetunió. Általánosan ismert dolog, hogy a proletárforrádalom nem kisebb célt tűzött ki maga elé, mint hogy *az állami gépezetet megsemmisítse*. Lenin fejtegetései szerint a kapitalista állam összpontosított hatalmára két berendezés a legjellemzőbb: a *bürokrácia* és a *hivatásos hadsereg*, amelyeket a társadalom élősdijeinek nevezett s azonnali megszüntetésüket követelte. Egyúttal azt is ígérte, hogy a közigazgatást annyira egyszerűsíteni fogja, hogy ahhoz mindenki értsen. E helyett azonban az lett az eredmény, hogy a feladatok súlyánál fogva a Szovjetuniónak nemcsak a hadseregben és külügyi szolgálatában, hanem az állami banknál, a Gosplannál, a termelés vezetésében és a közigazgatás számos ágában az alkalmazás időhöz nincs kötve és senkit el nem bocsátanak, ha megfelel és az elbocsátásra más okot sem ad. A hivatásos közszolgálat tehát ott is nélkülözhetetlennek bizonyult, ahol annak megszüntetését tűzték ki célul. Ezért a hivatásos közszolgálat az állam életében ma már nélkülözhetetlen és mindenütt megvan; ez azonban nem jelenti azt, hogy mindenütt egyforma. Főleg két főtípust kell megkülönböztetni. Az egyik a kontinentális, amely *Poroszországból indult ki* és nálunk is található; ez jóval az ipari forradalom előtt, a XVIII. században és a XIX. század első felében alakult ki. Ez a liberális kor jogállamában arra állítódott be és nevelődött, hogy a közigazgatás jogszerűségét tekintse a legfőbb szempontnak. A másik típus az, amely az angolszász államokban, főleg az *Amerikai Egyesült Államokban* az utolsó 50 évben fejlődött ki és 1920 óta különösen jelentős eredményeket ért el. Ezt posztindusztriális típusnak nevezhetjük, mert az ipari forradalom és a nagykapitalizmus fejlődésének hatásait és tanulságait felhasználva alakult ki. Ezek az államok azt mondják, hogy

a *public administration* éppúgy *administration*, mint a *private administration* és ezért a gazdaságosság és eredményesség (*economy and efficiency*) követelményeinek éppúgy meg kell felelniök, mint a gazdasági élet egyéb szervezeti egységeinek. A közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége egyaránt jogos követelmények. Ezért ez a két szempont alternatívaként nem maradhatott meg. Kiegészítik egymást és ezért most már egymás irányában fejlődnek. Az angolszász államokban is fejlődésnek indult a közigazgatási jog, amelynek különállását sokáig tagadták, a kontinensen pedig kezdik követelni a közigazgatás gazdaságosságát és eredményességét, amely mozgalomnak, irányának a neve nálunk a közigazgatás racionalizálása.

2. *A végrehajtó hatalom vezetőszerepének kialakulása.* A közigazgatási apparátus megnövekedése egy idő óta már oly jelentős, hogy nyilvánvaló, hogy messze elhagyta a törvényhozás és az igazságszolgáltatás méreteit és jelentőségét. Ezért az állami főfunkciók (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) egyensúlyáról csak Montesquieu idejében és a XIX. század első felében lehetett beszélni. Ma azonban az egyensúly már megszűnt és kétségtelen a végrehajtó hatalom túlsúlya.

A parlamentáris rendszer lényege az, hogy a szétválasztott főfunkciók közül a törvényhozó hatalom ellenőrizze a végrehajtó hatalmat. A törvényhozó hatalomnak túlsúlyt akart biztosítani annál az oknál fogva, hogy a népképviselői rendszer bevezetése révén a nemzet éppen a törvényhozó hatalomra szerzett közvetlen befolyást. Az exekutíva működésének feltételei, a mai közigazgatásnak tetszésszerint nem szabályozható technikai adottságai, az állami cselekvés eredményességének a gyorsaságtól és a szakszerű szabályozástól való függése azonban azt okozzák, hogy a tör-

vényhozásnak a múlt században megkívánt vezetőszerepe *akadályozza* a végrehajtóhatalom eredményességének kifejtését és a ráváró feladatok legjobb betöltését. Ezért van az, hogy *a törvényhozóhatalom befolyása a végrehajtóhatalomra szükségszerűen csökkent.* Ez legfőképpen abban nyilvánul meg, hogy a törvényhozás egyre több helyzetben kénytelen hatáskörét felhatalmazási törvények alakjában a végrehajtóhatalomra átruházni. (Nálunk legújabban az 1924. évi IV. t.-c. az ú. n. szanalásról, az 1931. "évi XXVI. t.-c. a 33-as bizottságról, az 1938. évi XXXIV. t.-c. a Felvidék visszacsatolásáról, az 1939. évi II. t.-c. a honvédségről, amely háború idejére ad messze-menő felhatalmazást.) A törvényhozás csak azért ad ilyen fontos és bő felhatalmazásokat, mert nem tud *előle* kitérni. A felhatalmazások rendszere azonban csak a külszín megőrzését jelenti, amely mélyreható változást takar és ez nemcsak nálunk van, hanem minden parlamentáris államban. (Franciaország, Anglia, Amerikai Egyesült Államok, stb.) Sőt egy szellemes amerikai, *Luther Gulick*, a Columbia egyetem tanára azt mondja, hogy a törvényhozás befolyása a végrehajtó hatalomra fokozatosan úgy összeszűkül, mint eddig is volt a hadviselés tekintetében. E téren a törvényhozás befolyása csak a hadüzenetig terjed, azon túl azonban a legfelsőbb hadvezetőség a stratégiai és taktikai elhatározásait az ellenséggel való érintkezésben, de a törvényhozás befolyása nélkül hozza.

Tanulságos itt egy pillantást vetni arra, hogy milyen megfontolások voltak irányadók 1787-ben az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának, s annak keretében az elnök jogállásának megállapításánál. Az alkotmány szervezetét annakidején erősen támadták és azt hozták fel ellene, hogy az elnököt hatalmasabbá teszi, mint Anglia királyát és több lesz a tekintélye és a külső fénye, mint egy keleti kényúrnak. *Hamilton* szállt

szembe ezzel a felfogással és hangsúlyozta, hogy az elnök ereje és hatalma a kormányzáshoz nélkülözhetetlen. Az alkotmány az elnököt valóban oly óriási hatáskörrel és általános felhatalmazással látta el, hogy azokkal minden meglévő és lehetséges társadalmi és politikai mozgalom fölött úrrá lehessen, sőt szükség esetén, válságok idején valószínűs diktatúrát fejthessen ki, mint Lincoln elnök a polgárháborúban és Wilson elnök a világháborúban.

És az alkotmány mely rendelkezéseivel érték el ezt a célt? Először azzal, hogy az elnököt a kongresszustól (parlament) függetlenné tették oly módon, hogy külön eljárás szerint közvetlenül a nép választja és csak nagy nehézségekkel lehet elmozdítani. Másodszor az elnök nemcsak államfő, hanem egyúttal a kormány feje is, a kormány tagjai azonban neki alá vannak rendelve, az elnök tehát nem csak *primus inter pares*. Az „atyák”, ahogyan az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjait nevezik, ezt a megoldást azzal indokolták, hogy egy testületi szerv nehezen határoz, jobban bénítják belső konfliktusok és sokszor szenved tagjainak érzékenységétől, vagy mesterkedéseitől. Ha a felelősség egy emberen van, az vagy cselekszik, vagy nem, de a felelősség alól nem tud társainak ingatagságára, való hivatkozással menekülni. Harmadszor az elnök megbízatását négy évre szabták, ami elég hosszú idő ahhoz, hogy gyakori változások és a kormány bukztatására irányuló állandó manőverek ki- legyenek zárva. Egyéni hatáskör, függetlenség és erő tehát azok a tulajdonságok, amelyekkel az elnököt fel akarták ruházni, hogy őt eredményes munkára képessé tegyék. Ezt a rendszert, amely a parlamentáris kormányzattól lényegesen eltérő elveken épül fel, az *erős exekutív* a (*strong executive*) rendszerének nevezik.

Azoknak az új alkotmányoknak, amelyek Európában a világháború után forradalmi úton

létrejöttek (orosz, olasz, német), mind az erős exekutiva megvalósítása a főjellemvonása. De ugyanaz vonatkozik az új (1935. évi) lengyel, a portugál alkotmányra és fog bizonyára vonatkozni Spanyolország új alkotmányára is.

Kétségtelen, hogy az egyes megoldások közt vannak különbségek. így pl. hogy a fasizmus az állami főfunkciók széjjelválasztását meghagyva, a végrehajtóhatalom túlsúlyát tudatosan biztosította, hogy a Szovjetunió és a török köztársaság a széjjelválasztást elvetették, vagy hogy az államok egy része a parlamentet megtartotta, mint az Amerikai Egyesült Államok és Lengyelország, másrésztük azonban a parlamentet eltörölte, mint a Német Birodalom. *A közös vonás mindezekben az átalakulásokban az, hogy főcéljuk erélyes és cselekvésre képes exekutív szervezése és ezt sokkal nagyobb mértékben, mint a parlamenti kabinetrendszer mellett, el is érik.* A parlamentarizmusra az jellemző, hogy mivel a nemzet a népképviselő útján a törvényhozásra szerzett legközvetlenebb befolyást, annak igyekezett a többi állami funkciót alárendelni és a kabinetrendszer is azt jelenti, hogy a kormány fejének és tagjainak kijelölésében - is a legiszlatívának, nem pedig az exekutívának szempontjai az irányadók. A kormány fejének és tagjainak kijelölésére legfontosabb követelmény a parlamenti többség támogatása, nem pedig a cselekvésre és a vezetésre való hivatottság, vagy a szakmában való szakértelem. Ez adja meg a pártok politikai befolyását, a többség bármely pillanatban való elvesztésének lehetőségét és okozza a kormányzati akciók kontinuitásának gyakori megszakadását, sőt évek sorára terjedő tervszerű akciók, a *planning* gyakorlati lehetetlenségét, a parlamenti pártokon és érdekcsoportokon keresztül nemcsak a törvényhozásban, hanem a kormányra vagy miniszterekre gyakorolt befolyás útján konkrét kormányzati ügyekre való partikuláris, tehát

a közérdek rovására való befolyások érvényesülését. A laikus kormány a hivatásos közzolgálatnak feje, de saját laikusságánál fogva a közzolgálatl szemben a szakszerűség tekintetében nem lehetnek nagy igényei, tehát a hivatásos közzolgálat legnagyobb előnyének biztosítására nem alkalmas. Ezeket a hátrányokat azonban elhanyagolják, mert mindez nem is az exekutíva, hanem a legiszlatíva kedvéért van, a legiszlatíva érdekeinek ez az előtérbe nyomulása az exekutíva érdekeinek feláldozásával járt. Az exekutíva számára ez a legiszlatívától való függés nem kedvező, sőt természetellenes szervezési forma. Ennek a felismerését jelentette az, hogy a hadsereg, amelynek létalapja a cselekvés és a cselekedni tudás, tudatosan kerülte azt, hogy a legiszlatívának alárendeljkék, amit el is ért azzal, hogy a parlamentáris államban *is* csak a legfelsőbb Hadúrtól, az államfőtől, tehát egy fizikai személytől függ.

Tanulságos itt vizsgálni az „egyetlen párt” szerepét. Ez nem követelménye, hanem következménye az exekutívának a legiszlatívától való függetlenségének. Az új rendszert mind Olaszországban, mind a III. Birodalomban egy párt valósította meg, de a hatalom megszerzésekor egyik országban sem szüntették meg azonnal a többi pártokat, hanem azokat meghagyták és azok a diadalmas párt mellett egy ideig meg is tudtak maradni. *Amit a hatalom megszerzésekor azonnal végrehajtottak, az a kormánynak a parlamenttől való függetlenítése volt.* Annak következtében, hogy a kormányprogram meghatározása a kormánytól függött, a többi pártok, amelyek nem tudtak részprogrammjaiknak (partes) érvényt szerezni, fokozatosan feleslegessé váltak.

Azt hiszem, hogy¹ helyesen jelölöm meg a körunkbeli állami átalakulások lényegét, ha azt mondom, hogy az államok most vonják le a konzekvenciáit annak, hogy az exekutíva jelentősége és

állása fokozatosan nagyon megváltozott, más szóval, hogy *a fővonás, amellyel a XX. századi állam a XIX. századitól különbözik, az, hogy a XX. századi államban a legiszlatívának az exekutivákoz való viszonya fordított, mint volt, eddig a legiszlatíva volt, most az exckutíva lett az erősebb.*

3. *A dolgozó tömegeknek az állami életbe való cselekvő bekapcsolása és ezáltal az osztályharc kiküszöbölése.* Az egyik legnagyobb jelentőségű esemény, amely a XIX. századi állam kialakulása óta jelentkezett, a munka szociális problémájának megjelenése volt. Ennek a problémának a marxizmus által az osztályharc irányába való kiélezése egyike volt a főtényezőknek, amely a XIX. századi államon való túlfejlődésre vezetett. A XX századi államnak egyik fő vonása az osztályharc kiküszöbölése és a munka problémájának nemzeti alapon való megoldása. A formák, amelyek a megoldást mindenütt hozzák, seholsem magán-, hanem mindenütt közjogi jellegűek többé-kevésbé határozott fokozatokban. Az azonos foglalkozású embereknek hivatásszervezetekben, vagy más rendekben való összefogása azonban nemcsak a munkaviszonynak új szabályozását, hanem az egyén és az állam kapcsolatának új rendjét is jelenti. Azok a szellemi és fizikai munkások, akiket az állam eddig csak ötvenként egyszer, a parlamenti választások alkalmával érdekelt, a munka új szervezete útján az állam állandó aktív részeivé lesznek, aminek napról-napra állandóan tudatában vannak és így a kívülállók közül hozzátartozókká lettek. A hivatásrendek szervezeti forma tekintetében testületi önkormányzatok. Amint vannak területi önkormányzatok, nálunk a községek és a törvényhatóságok, úgy vannak testületi önkormányzatok is, amelyekhez való hozzátartozás az emberek egzisztenciális alapját nyújtó foglalkozás, tehát az el nem homályosítható legerősebb érdek.

Az új államnak ez egyik nagyfontosságú pszichológiai előnye, hogy a nagytömegek sokkal inkább a magukénak tekintik, mint az eddigi parlamentáris államot. Az úgynevezett tekintélyállamokat szeretik a demokratikus államokkal szembeállítani. Nem vitás azonban, hogy a tekintélyállamokhoz a nép túlnyomó többsége sokkal tudatosabban ragaszkodik és azokkal sokkal szolidárisabb, mint a demokratikus államok parlamentáris berendezésével. Az embereknek az államba a rendi szervezeteken keresztül való bekapcsolása a XX. század államának fent már kifejtett konstrukciójával összhangban is van, mert a nemzetnek a legiszlatívába való bekapcsolása és abban való részeltetése helyett a végrehajtóhatalomba való bekapcsolását, sőt organikus beépítését jelenti.

4. *A gazdasági életnek közügyé való nyilvánítása és vezetésének az állam által való átvétele.* A kapitalizmus nagyarányú kifejlődése azóta következett be, amióta a XIX. századi állam megalkult, amely a liberalizmus korának terméke. A liberalizmus kedvező volt a kapitalista fejlődés fellendülésre, de a kapitalizmus maga azóta tovább fejlődött és a liberalizmus helyett különböző kötöttségek fejlődtek ki, nemcsak a munkavállalók, hanem a munkaadók, nemcsak a fogyasztók, hanem a termelők részén is és *a gazdasági élet ezek közt a viszonyok közt az állami beavatkozást nemcsak túri, hanem kívánja is.* Az ipari forradalom eredményeként fejlődtek ki a világot behálózó imperialista érdekek és nemzetközi gazdasági kapcsolatok, amelyek nemcsak a nemzeti termelés vámvédelmét, hanem a nemzetközi gazdasági helyzetbe való beillesztését, sőt az egész nemzet gazdasági erőforrásai, emberi erők és anyagi eszközök kihasználásának megszervezését is kívánja és így az államot olyan feladat elé állítja, amelyre a XIX. századi alkotmány szervekkel nem rendelkezik s amelyre annak megalkotá-

sakor nem is lehettek tekintettel. A gazdasági élet irányításában a kormánynak egyrészt a gazdasági kihatású konkrét intézkedések céljára van szüksége új szervekre (pl. gazdaságtanulmányi osztály, külkereskedelmi hivatal, stb.), másrészt a hosszú távon való tervezés céljára és az összes nemzeti erők, a gazdasági erőforrások legjobb kihasználásának megszervezésére az egész gazdasági életet átfogó szervezeti megoldásokra (Gosplan, Korporációk Nemzeti Tanácsa, német Vierjahresplan, amerikai National Resources Board, stb.), amelyek a XIX. századi államban ismeretlenek voltak. Kétségtelen, hogy a gazdasági élet irányítása a kormányra olyan felelősséget hárít, olyan követelményeket támaszt vele szemben, amelyeknek megoldására csak akkor vállalkozhatik, ha a felelősséggel arányos cselekvési feltételeket kap. Megállapítható, hogy a hosszú távon való tervezés és gazdasági irányítás az eredményesség kielégítő fokára csak azokban az államokban jutott, amelyek az ú. n. erős exekutíva rendszerét meg tudták valósítani.

5. *A közigazgatási vezérkar.* Az exekutívának a helyzete az államban azért változott így meg, mert rendkívül megnövekedett. Annak következtében viszont, hogy megnövekedett, megnehezedett a vezetése. A megnehezedett vezetés megkönnyítése miatt van szükség a közigazgatási vezérkarrá.

A magyar közigazgatás azóta, hogy a minisztériális rendszert 1848-ban átvettük, rendkívül megnövekedett és mélyrehatóan átalakult. Ennek igazolására szolgáljon a következő néhány adat:

Nagy-Magyarország összes állami alkalmazottainak száma 1870-ben 23.273 volt. Ez fokozatosan emelkedett. 1900-ban 125.933, 1918-ban 228.975 Csonka-Magyarországon, amelynek területe kétharmaddal kisebb, az alkalmazottak száma a B-listák végrehajtása után is 120.000 körül stabilizálódott (1938-ban 120.596), tehát any-

nyi, amennyi Nagy-Magyarországon is csak 1900 óta volt.

Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma 1874-ben, közvetlenül az egyesítés után 2115 volt. Számuk fokozatosan emelkedett és ma 27.000-t tesz ki. Magának a székesfővárosnak tehát ma nagyobb közigazgatási apparátusa és több alkalmazottja van, mint Nagy-Magyarországnak volt ezelőtt hetven esztendővel. A közigazgatás méreteinek növekedése tehát tízszer akkora, mint a lakosság számának növekedése!

Ugyanígy megnövekedett ez alatt az idő alatt a közigazgatás szervezeti egységeinek száma. A közigazgatás annyira specializálódott, hogy ma minden tárca ügykörében sokkal többféle szerv van, nem is szólva az egységek számáról, mint amennyiféle volt egész Magyarországon 1848-ban, amikor a kormányzat mai rendszerére áttértünk.

És mindehhez jött az a fontos változás, hogy a közigazgatásban a laikus elem helyett mi is áttértünk a szakképzett erőkre és a tiszteletbeli állások, a régi jó táblabírák helyett a hivatásos közszolgálati alkalmazás rendszerére.

Mindez következménye annak a nagy átalakulásnak, amelyen az egész világ s azzal együtt Magyarország is átment a XIX. századi állam kialakulása óta, a fentiekben vázolt gazdasági és társadalmi fejlődés következtében. Egy szervezet mennyiségi megnövekedése azonban annak vezetőjével szemben minőségileg is magasabbrendű követelményeket támaszt. A mai állami gépezet vezetése minőségileg sokkal komplikáltabb, mint volt az 1848-beli államé, sőt láttuk, hogy ma a székesfőváros közigazgatásának vezetése nagyobb követelményeket támaszt a polgármesterrel szemben, mint Nagy-Magyarország közigazgatásának vezetése támasztott gróf Andrássy Gyula miniszterelnökkel szemben. Sem a közigazgatás megnövekedésén, sem a hivatásos közszolgálat rendsze-

rén nem lehet változtalan. Elhibázott törekvés a megoldást abban keresnünk, hogy ezt a fejlődést kárhozzatjuk és visszacsináljuk. Ez épp úgy hiú törekvés, mintha a technikai haladást vagy az iparosodást akarnók megállítani, vagy éppen visszafordítani. A kormányzás a kabinetrendszer bevezetésekor 1848-ban lényegileg csak a politikai vezetést jelentette. Ma azonban nemcsak politikai vezetést jelent, hanem egyúttal a hatalmas közigazgatási apparátus vezetését is. A kormány a programját ma csak a közigazgatás útján tudja megvalósítani. Függs a közigazgatástól, azzal tehát csak úgy boldogul, ha ért hozzá. A parlamenti rendszer azonban a kormány tagjaitól csak azt kívánja, hogy többségük legyen, nem pedig azt, hogy a közigazgatáshoz is értsenek. A miniszterek tényleg gyakran nem szakemberek, pedig az alárendeltjeik azok. A miniszterek ezenkívül gyakran változnak s az alárendeltjeik hosszú tapasztalattal bírnak. A közigazgatási gépezet mai méretei mellett a közigazgatás vezetése egy ember erejét még akkor is felülmúlja, ha szakember. Annál inkább segítségre szorul abban a rendszerben, amelyben a miniszterelnök s a miniszterek nem szükségképpen értenek a közigazgatáshoz. A vezérnek a vezéri funkció teljesítésében való támogatására szolgáló szakképzett segítség: *a vezérkar*. A vezérkart sokáig sajátos katonai szervnek tekintettük, és vele tudományosan nem is foglalkoztunk. Ma azonban már tudjuk, hogy a vezérkar a nagyméretű szervezet vezetésének a szükséglete, amelyet a katonaság csak legelőször ismert fel és alkalmazott. Ezért a közigazgatási vezérkar szervezésének szükségessége és a megvalósítására való törekvés egyre határozottabban megnyilvánul: Szükségességének felismerése annak arányában növekszik, amint az exekutíva vezető szerepének kialakulása egyre nyilvánvalóbbá lesz.

II. Az új állam még sehol sem kész, kiala-

kulása még nem jutott nyugvópontra. Még kevésbé mondhatjuk, hogy az új államnak oly általánosan elismert típusa alakult volna ki, oly sok rokon megoldással, amilyen a liberális állam volt a múlt század végén. Mégis kétségtelen, hogy mindenütt, egységes és összetett államoknál, monarchiáknál és köztársaságoknál, autoritaire és demokrata államoknál, egy sor kis államnál és ami nem közömbös, a nagyhatalmak nagy részénél, ha nem valamennyinél, azonos irányú, erőteljes fejlődés van folyamatban, amit nem lehet mással, mint közös okkal, a fejlődés kényszerével magyarázni.

Látjuk, hogy *a főkérdés nem az, ahogyan közvéleményünk nagy része előtt szerepel, hogy demokrácia vagy autoritaire rendszer, hanem az, hogy a végrehajtó hatalom, amely az állam legfontosabb funkciója, megkapja eredményesebb működésének feltételeit.* A legiszlatívának való alárendelés, amit a hadsereg sohasem is vállalt, más cél szolgálatában jött létre és a mai feladatok megoldását nem biztosítja. A XX. század államának fő jellemvonása az erős exekutíva.

Ennek elérése alkotmányunk módosításával jár, de ez nem az első és nem az utolsó módosítás lesz. A magyar alkotmány ezer éves fájának korát is gyűrűk jelzik, de itt a gyűrűk nem éveket, hanem évszázadokat jelentenek. *A XIX. századi gyűrűt kinőttük, azon túl vagyunk.* A világ haladásának, a természetes fejlődésnek követelménye ez a változtatás. A reformkorokat azután hosszabb nyugalom szokta követni. A mi 1848-as utolsó átalakulásunkat is Széchenyi és társainak negyedszázados reformmozgalma előzte meg. Most újabb reformkorszakban élünk. Az átalakulás időnként elkerülhetetlen. De ez csak akkor történik forradalmi úton, ha evolúció nem lehetséges.

Ezekben az alkotmányos átalakulásokban két

összetevő állapítható meg: egy vertikális és egy horizontális. Vannak koreszmék, amelyek az emberiségnek széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanígy vannak mindenütt jelentkező szükségletekre nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak és másutt is felhasználnak. Ilyen volt a XIX. századi átalakulásban a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jogegyenlőség, a jobbagység felszabadítása, stb., amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettünk át. Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közszolgálatnak, még korábban a nemességnek és főnemességnek vagy a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. Erről van most is szó. Nem többről, de nem is kevesebbről. Nem ismeretlen és nem beláthatatlan változást jelent tehát a XX. századi igényeknek megfelelő állammá való átalakulás, hanem inkább nagyon is világos és szakszerű tervezetek szerint való átépítésnek a szükségét. *Azt kell biztosítani, hogy a nemzet legfőbb szervei a nemzet egész erejével a nemzetért való legeredményesebb cselekvésre képesek legyenek.* A tudomány és tapasztalat mai állása szerint kell kiküszöbölnünk az alkotmányból azokat a megoldásokat, amelyek a cselekvőképességet bénítják és beiktatni azokat, amelyek azt fokozzák és a súrlódási energiaveszteséget csökkentik. Ha ez megtörtént, megoldódnak, és nem is nehezen, nagyszámú szociális, gazdasági, kulturális problémáink, amelyeknek megoldatlansága nemzeti életünk harmóniáját és nemzetünk erősödését már régen károsítja.