

## A FELSŐHÁZ JOGKÖRE

Az UTÓBBI IDŐBEN mind több szó esik az országgyűlés két háza egyenrangúságának a helyreállításáról, azaz a felsőházi jogkör 1926. évi korlátozásának a megszüntetéséről. Szükségesnek látszik azért ezt a kérdést a magyar közvélemény előtt e lapok hasábjain megvilágítani.

A felsőház jogköre szempontjából véleményem szerint döntő jelentősége van annak a kérdésnek, hogy a második kamarát az egyes államok milyen célra és ennek megfelelően milyen összeállításban szervezték meg. Minden második kamara megszervezésénél szerepet játszhatik az a szempont, hogy a kétkamarás rendszer a tanácskozáskor higgadságát, a javaslatoknak érettebb megfontolását, alaposabb és többoldalú megvitatását biztosítja és az elhamarkodás ellen hatályos óvszerül szolgál. A törvényhozási technikának ez a különben nagyfontosságú szempontja azonban talán egy államban sem meríti ki a második kamara megszervezésének indokoltságát, hanem az államok a kétkamarás rendszerrel általában további olyan célokat tűznek ki, amely célok az említett technikai szempontokon felül emelkedve szorosabb kapcsolatban állanak a nemzeti akarat kialakításáról vallott meggyőződéssel. Ezeket a döntő célkitűzéseket két főcsoportba osztályozhatjuk.

A leggyakrabban hangoztatott érvek a kétkamarás rendszer mellett, amelyek szerint a felsőház a képviselőház túlzásait mérsékelni, túlkapásait megakadályozni hivatott. Ezek az érvek a dolog természetéből csak abból az elgondolásból táplálkozhatnak, hogy a népképviselői kamara a nemzet képviselője és a tulajdonképpeni törvényhozó testület, azonban a néphangulatnak a népképviselői kamarában is megnyilvánuló hirtelen hullámszerűségeivel, a rohamos újításokkal és felforgató törekvésekkel szemben szükség van fékre, amely a népképviselői kamarát a haladás ütemében mérsékelheti vagy bizonyos ideig megállíthatja. Homlokegyenest ellenkező elgondolás az, amely szerint a kétkamarás rendszer a nemzet társadalmi tagosultságából folyó szükségszerű követelmény; ezen elgondolás szerint ugyanis a két kamara csak együtt teheti ki a nemzet képviselőjét.

Ennek a döntő szembeállításnak kifejezésre kell jutnia a felsőház szervezetének és jogkörének megállapításánál is. Ha a felsőháznak elsősorban a fék szerepét szánjuk, ennek a célkitűzésnek a felsőház

olyan megszervezési módja felel meg, amely a felsőházat erre a mérséklő befolyásra képesíti. Régebben különösen a főrendiség képezte a felsőháznak ebből a szempontból hivatott elemét; a mai demokratikus államfelfogás azonban a felső társadalmi osztályok megkülönböztetett szerepének és a nemzetegésszel való szembeállításának ellentmondásos azért a modern államok a mérséklő tényezőket más alapokon keresik. Főleg a magasabb választói korhatár, a hosszabb választási időtartam, a csoportos kiválás, mérsékelt jövedelmi és értelmi cenzus, valamint a közvetett választás lehetnek azok a jellegzetes előírások, amelyek a felsőházat a mérséklő szerepre alkalmassá teszik. A felsőház ilyen megszervezése: az ú. n. szenátusi rendszer tehát tulajdonképp ugyanolyan szervezési módokat alkalmaz, mint a képviselőház, t. i. a népképviselői rendszert, mégis olyan korrekтивumokkal, amelyek a felsőházat mérséklő, fékező szerepének ellátására képesítik.

Ezzel szemben a másik elgondolás abból indul ki, hogy a népképviselői elv alapján szervezett kamara önmagában nem adja, nem is adhatja a nemzet egészének hű képviselőjét, hanem a nemzeti akaratsnak rendesen többé-kevésbé torzított tükré. A népképviselő kifejezheti ugyanis a nemzet pártok szerint való megoszlását, azonban a párttagozódás nem az egyetlen és gyakran nem is a legfontosabb csoportosulás. A népképviselői rendszer nem gondoskodik intézményszerűen arról, hogy a nemzetegész természetes rétegződése, a foglalkozási csoportokban, társadalmi osztályokban kifejezésre jutó szerves erők megnyilvánuljanak; nem gondoskodik arról, hogy a nemzet minden osztálya és rétege értékéhez és jelentőségéhez mértén helyet kapjon a törvényhozás házában. A rendiségnek — ennek a hatalmas középkori szervező erőnek — gondolata ma világszerte új erőre kap, ami azt mutatja, hogy a tiszta népképviselői elv és a számszerű többségi rendszer nem tudta teljesen kielégíteni a hozzáfűzött reményeket. A felsőház ezen elgondolás szerint szintén a nemzet képviselője, de más keresztmetszet szerint; itt megtalálja minden fontosabb társadalmi csoport a maga képviselőjét, de megtalálják különösen azok a társadalmi csoportok is, amelyek a másik házból a többségi elv merev keresztülvitele folytán esetleg kimaradnak (a közép- és felsőosztályok).

Hogy a magyar felsőháznak 1926-ban történt megszervezésénél ezek a szempontok döntő szerepet játszottak, arra nézve a vonatkozó törvényjavaslat indokolásából csak a következő megjegyzésekre utalunk: „A felsőkamara hivatása, hogy az egyes társadalmi osztályokat és rétegeket a törvényhozásnak önálló tényezőjévé tegye és ezáltal az első kamarában érvényesülő politikai pártszempontok mellett hivatásos képviselőt adjon a szakszerűségnek és az egyes társadalmi osztályok érdekeinek.“ „Az új felsőház így a nemzet kiválasztottaiból alakul meg, nagyjában magában foglalja mindazokat az elemeket, akiknek közreműködése a múlt tapasztalatai és a jelen követelményei alapján a törvényhozás munkájának teljességéhez nélkülözhetetlen.“

Az természetes, hogy a felsőház ilyen megszervezési módja mellett is mellékszempont vagy inkább eredmény gyanánt jön figyelembe

a mérséklő, fékező szerep. Hiszen a társadalmi osztályok és foglalkozási csoportok törvényhozási képvisellete leginkább közvetett választás mellett képzelhető, a közvetett választás pedig már magában is biztosítja az erősebb kiválasztást és magasabb színvonalat. Azonfelül a törvényhozási képviselő arányának megfelelő megállapításával biztosítani lehet, hogy a kisebb, de értékes csoportok (pl. a tudomány művelői, a vitézek) számarányukat messze meghaladó mértékben jussanak törvényhozási szerephez. Mindez azonban nem rontja le annak a szempontnak a vezető voltát, hogy a felsőházban e rendszer mellett a nemzetnek egy más csoportosulásban való képviselétét keressük és találjuk meg, mint a képviselőházban. Emellett szól, hogy a felsőházban intézményes képviselést lehet adni a legalsóbb osztályoknak is; a mi felsőházunkban is ott van a mezőgazdasági munkásság, a kisbirtokos- és kisiparososztály képviselője (1928: XIII. t.-c. 3. §., 1930: XLII. t.-c. i. §.) és az ipari munkásság is egyelőre csak törvényes szervezet hiányában van távol.

Concha Győző a felsőház új szervezeti összeállítását 1921-ben nem helyeselte, mégis idézzük még 1894-ben közzétett következő jellemző sorait:

„A törvényhozás kettéválása mint az elhamarkodás elleni óvszer tekintetik célszerűnek. Nyilvánvaló azonban, hogy az elhamarkodás ellen a törvényhozó test eljárási szabályai által is gátat vethetni.“  
 „A törvényhozás két részre válását főleg célszerűségi szempontból tekinteni... helytelen, mert habár e kettéválásnak vannak is célszerűségi következményei, ezek csak úgy állhatnak be, ha a kettéválást valamely természetes erő, belső nyomtaték szükségképp létrehozza, nem akkor, ha mesterségesen teremtetik.“  
 „A törvényhozás minden részének vissza kell tükröztetnie az állam és társadalom életelvének összes lényeges oldalait.“  
 „A törvényhozó szervnek több részre válása... következik ... a társadalom szerkezetéből, amely különböző osztályok, rendek egésze és egészséges állapot mellett méltányos kompromisszuma. Az állampolgárok a társadalom tagjai is lévén, lehetetlen, hogy utóbbi jellegüket magukról egészen levetkezzék. Az állam természetes egyirányúsága, egysége a társadalom természetes szakadozottságával ütközik össze s ennek folyománya a törvényhozás több részre válása.“

És Bethlen István gróf miniszterelnök is azt mondta 1927 június 25-én felsőházi beszédében:

„Tévesen magyarázzák sokan, hogy felsőházra azért van szükség, mert a nemzeti akaratnak ez a kerékkötője szükséges. Ellenkezőleg, a felsőház nem kerékkötője, nem ellensége a nemzeti akaratnak, hanem annak szövetséges és a valódi nemzeti akarat kialakulásának: egyik erős pillére kell hogy legyen. Mert az az egy bizonyos, hogy az általános választójog alapján megválasztott képviselőház lehet alávétve olyan momentán hangulatoknak, kerülhet olyan momentán viszonyok közé, hogy kényszerű úton gyakorolja a maga feladatait, amelyek a valódi nemzeti akaratnak nem felelnek meg, amelynek kipuhatolására szüksége van a nemzetnek egy olyan orgánusra, amely a kipuhatolás lehetőségét neki nyújtani képes.“

A mi felsőházunk tehát nem féknek vagy korlátnak volt szánva a képviselőházban kifejezésre jutó nemzeti akarattal szemben, hanem szintén nemzeti akaratot fejez ki, amely nemzeti akarat azonban más rendszerrel alakul ki. Az arisztokráciától a mezőgazdasági munkás-

ságig minden társadalmi réteg megtalálja a felsőházban hivatott szószólóit; így a felsőház is a nemzet egészét képviseli, tehát szintén demokratikus alakulat. A nemzetnek ez a képvisellete azonban nem mesterséges mérséklő tényezők felhasználásával alakul ki, mint a népképviselést másoló és torzító szenátusrendszemél, hanem természetes módon, a társadalmi és foglalkozási tagosulás és az ezen tagozatok keretében érvényesülő egészséges kiválasztás felhasználásával.

A főrendiházak kialakulásánál a mérséklő, fékező hivatás eredetileg egyáltalán nem játszott szerepet. Úgy Angliában, mint nálunk a főrendiház a nagyobb királyi tanácsból alakult ki és a törvényhozás munkáját kezdetben rendszerint egyedül látta el. Később e munkába bevonták ugyan a nem főrendűeket is, de a főrendiház túlsúlyát megtartotta. Végre elismerést nyert a két kamara egyenrangúsága, minthogy csak a két kamara együtt volt az akkor rendekre tagolt nemzet teljes képvisellete. A helyzet azután századokon keresztül így maradt és csak a főrendi elem természetes súlyának megfogyatkozása eredményezte a főrendi kamara tekintélyének alábbhanyaglását. Ennek a hanyatló tekintélynek egyik jele, hogy a kiválóbb főrendűek is az országgyűlés másik házába keresnek tagságot és ezáltal fokozottabb politikai befolyást; ugyancsak a hanyatló tekintélyt mutatja a felsőház fékező szerepének hallgatólagos vagy nyílt elismerése.

Mikor az 1926: XXII. törvénycikk javaslata a magyar főrendiházat átszervezte, meg akarta azt állítani a tekintély hanyatlásának az útján. A miniszteri indokolás szerint a javaslat a felsőháznak nem árnyékéletet akart biztosítani, hanem meg akarta annak adni a képviselőház akarattal nyilvánításával szemben „a hivatásának kifejtéséhez szükséges politikai erőt és biztonságot“; „felsőházunk a nemzeti haladásnak olyan biztos oszlopa legyen, amely a nemzet létérdekéért egyaránt tud kezdeményezni és erélyesen ellenállni“; „az országgyűlés másik házával együtt az alkotó munka egyenjogú és jól berendezett műhelyévé“ váljék. Ennek a célkitűzésnek megfelelt a felsőház új szervezete. A tekintélyében hanyatló főrendi elemet a törvény értékes új elemekkel egészítette ki, úymódon az egész házat felfrissítette és megerősítette. És a felsőház működése az utolsó évtizedben azt mutatja, hogy ez a megerősödés valóban bekövetkezett, a főrendiháznak sokszor formális üléseit magas színvonalú, szakszerű viták váltották fel, amelyekre a kormányzat és a nyilvánosság szükségszerűen felfigyel és amelyeknek jelentősége a képviselőházi tárgyalásokkal mindenestre vetekszik. A pártszempontoktól nem befolyásolt érvelés és tárgyilagos hang sokszor talán leginkább mutatja a magyar közvélemény felfogását.

Ha a magyar alkotmány a főrendiház egyenjogúságát a főrendi elem hanyatló tekintélyének idejében is híven fenntartotta, a felsőházi reformjavaslat mindenestre az alkotmány szellemében és logikusan járt el, mikor az egyenjogúságot a megerősített felsőház részére is biztosítani kívánta. Ha a túlnyomórészt csupán a legfelsőbb társadalmi osztályt képviselő, csökkent tekintélyű főrendiház

egyenjogú volt a képviselőházzal, mennyivel észszerűbben és jogosabban illetheti meg ez a hatáskör a nemzet minden rétegét magában foglaló, a legértékesebb elemek jelentőségét kiemelő felsőházat. Sőt a törvényjavaslat az ősi jogkört a kezdeményezési hatáskör kifejezett biztosításával még megerősíteni kívánta; az indokolás szerint „a javaslat az országgyűlés felsőházát ki akarja mozdítani abból a passzív és negatív szerepkörből, amely már hosszú ideje jellemző ismérve“. Az addigi szintelen szerep megszüntetésével kifejezetten biztosította a javaslat a felsőháznak a kezdeményezés jogát, „hogy értékesítse azt a gyakorlati és elméleti tudást, amely talán minden államok felsőházának nagyobb mértékben lesz sajátja“.

A törvényjavaslatnak a felsőház egyenjogúságára vonatkozó rendelkezése tehát szoros összefüggésben és a legteljesebb összhangban volt az új szervezeti rendelkezésekkel, valamint azzal az alapgondolattal, amely szerint a felsőház szintén az egész nemzet képviselete. A javaslat tehát nem akarta követni az angol mintát, azaz az arisztokratikus szervezetű főrendiházat lefokozott jogkörével, de nem akarta követni a szenátusrendszert sem a maga mérséklő, fékező alapgondolatával; nem akarta követni az utóbbi mintát pedig annak ellenére, hogy a legtöbb állam, és épp a demokrácia mintaállamai a szenátusnak formailag egyenjogúságot biztosítanak. A két véglet közt helyesen találta meg a középutat és a rendiség gondolatának ügyes felhasználásával évekkal megelőzte a mai közjogi kísérleteket.

Büszkén mondja a törvényjavaslat indokolása, hogy a mi felsőházunk szervezetenként nem lesz egy állam felsőházának szolgai másolata sem, hanem magyar talajból fakadt történeti fejlemény. Ennek a különleges és sikeres szervezeti összealakításnak azonban csakis olyan hatásköri szabályok felelhetnek meg, amelyek a felsőház jelentőségét a felsőház jogkörében is kidomborítják és nem sorolják a mi felsőházunkat azon néhány állam felsőházával egyenlő sorba, amelyek a törvényhozás tulajdonképpeni forrásául a képviselőházat tekintik és a felsőháznak csupán mérséklő, lassító szerepet biztosítottak.

A felsőházi jogkör lefokozása a nemzetgyűlési bizottsági tárgyalások során történt meg. A javaslat rendszerével és célkitűzéseivel ellentétben meglepetésszerűen, kellő előkészítés s jóformán minden vita nélkül következett be az a módosítás, amely a felsőház jogállását jelentékenyen megváltoztatta, a szervezet és hatáskör között a javaslatban biztosított összhangot megzavarta. Csak természetes, hogy a jelentőségének és hivatásának tudatára ébredt felsőház ma ezt a hibát kiigazítani kívánja. Az angol lordok háza 1911-ben hozzájárult hatásköre jelentékeny megcsonkításához, csakhogy elavult szervezetét megmentse a reformtól; a szervezetében és tekintélyében megerősített magyar felsőház ma visszaigényli azt az egyenjogúságot, amelyet tőle megkérdése nélkül egy átmeneti és egykamarás törvényhozó testület: a nemzetgyűlés tulajdonképpeni feladatkörét túllépve vett el. Már maga ez a szembeállítás is rokonszenvéssé teszi a felsőházi tagok mozgalmát.

A mozgalmat azonban az egész nemzetnek megértéssel kell fogadnia. Azokban a válságos, nehéz időkben, amelyekben a népek

Európa-szerte kezdenek elfordulni a tömegek uralmától s keresik a megfelelő kiválasztási és tekintélyi módszereket, a magyar nemzet a felsőházban olyan testülettel rendelkezik, amely a parlamentarizmus lényegét megmenteni, az alkotmányosságot biztosítani, a titkos választójog veszélyeit ellensúlyozni, az egyeduralmi törekvéseket megakadályozni alkalmas. De ennek a tekintélyes testületnek formailag is meg kell adni azt a tekintélyt, amely a magas hivatás ellátására erkölcsileg is képesíti. Mert bár a felsőház a mai törvényes hatáskörével is átmenetileg sikerrel szállhat szembe a képviselőház kifogásolható törekvéseivel, de ennek a szembeszállásnak esetleg nem lenne meg az az erkölcsi súlya, amelyet a teljes egyenrangúság alapozhat meg. Ha ugyanis a felsőháznak maga az alkotmány csak fékező szerepet szánt, ez a felsőház szavának a hangját már előre elhalkíthatja, a képviselőház törekvéseit pedig annyira alátámaszthatja, hogy még a mérséklés sem sikerül. A közvéleményből kiveszhet a hit, hogy a felsőház is a nemzet képvisellete s csak valami államtanácsnak fogja gondolni. A miniszteri indokolás is hangoztatja, hogy „a felsőház hatáskörének jogi korlátozása ezen testület erkölcsi súlyát lefokozná“, „ez esetben alig tudná betölteni azt a fontos hivatást, amely a törvényhozás munkájára nélkülözhetetlen“, ebben az esetben „a felsőház tekintélyét elveszti s lassan feleslegessé válik“.

Az egyenjogúság ellen sokan azzal érvelnek, hogy a végnélküli iratváltásnak gátat kell vetni és a törvényjavaslatok sorsát el kell dönteni. Azonban ezt a célt egyrészt a felsőházi jogkör korlátozása nélkül (pl. együttes ülésben való szavazással) is el lehet érni, másrészt még az iratváltásos rendszer változatlan fenntartása sem vezet a gyakorlatban megoldatlan helyzetekhez; az országgyűlés feloszlása például az ügyet bizonyára dülőre fogja hozni.

Általában mondani szokták, hogy a felsőház jogkörének korlátozása megfelel az 1911. évi angol törvénynek. Mi azt hisszük, hogy annál tovább megy. Az angol Parliament Act legalább biztosítja, hogy az urakháza két évig feltartsa a nem pénzügyi javaslatok törvényvé válását. Nálunk ez az idő nagyon megrövidülhet, sőt egész összezsugorodhatik, ha a kormány a második képviselőházi tárgyalás után kieszközli az ülészak berekesztését.

Anglia mellett, ahol a lordok háza hatáskörének korlátozását e kamara elavult szerkezete indokolja, a felsőház jogkörének szűkítésére csak Csehszlovákia és Lengyelország adnak ma még példát; ez államok közül is Lengyelország újabban erősítette felsőháza jogkörét E nevezett két állam szenátusa mellé csatlakozik jogkör szempontjából a magyar felsőház. Vájjon ez a csatlakozás megfelelő történeti hagyományainknak, felsőházunk értékének és a rá váró fontos hivatásnak? vájjon nem inkább a másik államcsoportban lenne-e a helye, amely államok felsőházuknak a szenátusi szervezet és a mérséklő hivatás bevállása ellenére legalább formailag teljes jogkört adtak?

EGYED ISTVÁN