

NEMZETGYŰLÉS ÉS ORSZÁGGYŰLÉS.

A Bourbonok trónja még nem omlott össze s a nagy francia forradalomnak még csak a viharadarei kezdtek feltűnedezni, midőn a párizsi könyvpiacra egy röpirat jelent meg: Siéyés abbé híres pamfletje a harmadik rendről. Soha ez a munka aktuálisabb nem volt, mint a mi korunkban, amely a fejedelmi trónok egész sorozatát látta összeomolni s a monarchiák romjain az új alkotmányok egész sorozatát látta felépülni. Siéyés abbé ugyanis egyike volt azon elméleti politikusoknak, akik azt hitték, hogy bizonyos alapelvekből kiindulva, pusztán logikus gondolkodás útján is meg lehet állapítani az állami élet legfőbb alapelveit s következésképp pusztán logikus gondolkodás útján is el lehet készíteni az állam alkotmányának tervezetét. Minthogy az alkotmány létrejövételéhez csak az szükséges, hogy az ekkép kigondolt tervezetet a törvényhozás elfogadjja, — Siéyés abbé lehetségesnek tartotta, hogy az alkotmány máról-holnapra, mint *egyetlenegy*, ú. n. *alkotmányozó testületnek* a munkája jöjjön létre.

Azok, akik *történelmi* alkotmányú államokban élnek, — ezt a gondolkodást megérteni képtelenek. Ezért ostorozza oly maró gúnnyal Siéyés abbé tervezetéseit s a francia törvényhozó testületek *alkotmányozó tevékenységét* a nagy *angol* történetíró, Carlyle. Viszont azon állam közjogászai, amely a forradalmak terén a legnagyobb teljesítményt érte el s amely, mint az alkotmánykészítés és módosítás klasszikus hazája szerepel — t. i. Franciaország közjogászai —ma is Siéyés abbé pamfletjében látják legelőször rendszerbe foglalva az írott alkotmányok keletkezésének és revidálásának legfőbb alapelveit. Épp ezért most, amikor a *magyar forradalmak* pusztításait s az újjáépítés munkájának eredményeit már egybevetethetjük s midőn már megállapíthatjuk, hogy a mi történelmi alkotmányunk ebbeli jellegét meg tudta-e tartani, vagy pedig átalakult írott alkotmánnyá, — nem lesz érdektelen, ha Siéyés abbé legfontosabb alapelveit s a francia közjogászoknak az *alkotmányozó tevékenységre*, az ú. n. «*opération constituante*»-ra vonatkozó jelenlegi álláspontját vázoljuk.

Siéyés abbé a nagy francia forradalom evangélistájából, Rousseauból indul ki s legelső és legfontosabb alapelv gyanánt azt a tételt állítja fel, hogy a szuverenitás nem az államfőt illeti meg, hanem a *nemzetet*.

Ebből a legfőbb alapelvből vonja le kérelhetetlen logikával az alkotmánykészítés és módosítás többi alapelveit. Szerinte u. i. alapelv, hogy a nemzetet, mint szuverént, az állam szervezetének s az egyes szervek működésének szabályozásánál *semmiféle történelmi hagyományok nem korlátozhatják* s épp ezért az alkotmány készítésekor *minden meg van engedve, amit*

a nemzet léte és fennmaradása elkerülhetetlenül szükségessé tesz. Alapelv, hogy a nemzet az állami lét legfőbb alapelveit s ezeknek összességét, az alkotmányt, önmaga — tagjainak nagy száma miatt — létre nem hozhatja s következőképp alapelv, hogy a régi alkotmány lerombolásakor szükségképpen egybe kell hívni azokat, akik a szuverén nemzet akarátát, mint az ő képviselői kifejezésre juttatják. S végül alapelv, hogy azok, akiket a nemzet egyenesen *az alkotmány elkészítése céljából választott meg képviselőinek*, összességükben egy, a közönséges törvényhozásnál *magasabbrendű* törvényhozó testületet, egy ú. n. *nemzetgyűlést* fognak alkotni. Ez a magasabbrendű törvényhozás állapítja meg Siéyés szerint az állam szervezetét s a legfőbb szervek működésének alapelveit s az ő törvényein épül fel az állam életének nélkülözhetetlen fundamentuma, *az alkotmány*. Minthogy ezen *magasabbrendű* törvényhozást — a velünk született emberi jogokon kívül — az alkotmány kiépítésének munkájában jogilag senki és semmi sem korlátozhatja, a *nemzetgyűlés szuverén, törvényei alap-törvények* s ő maga nemcsak az alkotmány szabályait állapíthatja meg, hanem eltiltván az alkotmány módosításától a közönséges törvényhozást, *az alkotmány revízióját is szabályozhatja*.

Duguit szerint Siéyés abbé röpiratában teljesen ki van már építve az *alaptörvények* és a *közönséges törvények* megkülönböztetésének *modern* elmélete¹; szerintünk pedig jelezve vannak mindazon legfőbb alapelvek, amelyeken *a forradalmi eredetű írott alkotmányok nyugszanak*. Semmi sem bizonyítja ezt meggyőzőbben, mint az alkotmánygyártás klasszikus hazájának, Franciaországnak a története.

A franciák, akik alkotmányukat a nagy forradalom óta vagy *tízszert* alakították át, Siéyés abbé elméletét több ízben is, legutóbb pedig akkor alkalmazták, midőn a francia császárság s vele együtt a császári alkotmány 1870-ben Sédan-nál másodszor omlott össze. Ekkor is *egy diktatori* hatalommal felruházott *nemzetgyűlés* vette kezébe Franciaország sorsának intézését; s valamint a megelőző nemzetgyűléseknek, ugyanúgy a versailles-i assemblée nationale-nak is az volt a legelső és legfontosabb teendője, hogy önmagát *az állami szuverenitás törvényes képviselőivé nyilvánította s jogosultságát a végleges alkotmány létrehozatalára* törvénybe iktatta.² A versailles-i nemzetgyűlés azonban *nemcsak alkotmányt adott Franciaországnak*, hanem előre szabályozta annak *revízióját is*. S misem jellemzőbb, mint ahogy Hauriou a franciáknak az alkotmányrevíziójára vonatkozó álláspontját kifejti. Hauriou szerint akár az európai, akár az amerikai államokat tekintjük, valamennyinek az alkotmánya *forradalomnak* vagy *államcsínynek köszönheti* eredetét. A legitimista gondolatnak tehát szerinte csakis az isteni jogon felépült, vagy az arisztokratikus államokban volt létjogosultsága; a modern államokban a legitimizmust alá kell rendelni a szabadság eszméjének, vagyis más szóval, a modern államokban

¹ V. 5. Léon Duguit: Traité de droit constitutionnel II. kiad. III. k. 643—648. IV. k. 530 old.

² L'assemblée se considéra comme souveraine et comme ayant le pouvoir constituant (preamble du D. du 17. févr.); ... elle réserva sou droit de faire une constitution Hauriou définitive». Lásd M. Hauriou Précis de droit constitutionnel. II. kiad. 361—364 old.

az *uralkodó*, vagy az arisztokrata *kisebbség érdekeit fel kell áldozni a nagy tömegek, a nemzet érdekeinek*. Ez az elv azonban szerinte nem más, mint elismerése annak, hogy a nemzetnek az *uralkodóval*, illetve a hatalmon lévő *kisebbséggel* szemben egy-egy új alkotmányt kivívni, avagy a már meglévőt módosítani *joga* van. Csakhogy lényegileg véve, minden új alkotmány létrehozatalát s a meglévő alkotmány minden módosítását *forradalomnak* kell tekinteni. Ép ezért a legitimizmusnak a szabadság *alá* rendelése voltaképpen azt jelenti, hogy a *nemzetnek* az uralkodóval, illetve a hatalmon levő kisebbséggel szemben a *forradalomra* joga van. Ez a jog Hauriou szerint örökös küzdelemben van az államnak megszilárdulásra törekvő *legitim* jogával s ebből a küzdelemből származik az összes modern államoknak az a törekvése, hogy az erőszakos forradalmak vulkanikus kitöréseit megakadályozzák s az alkotmánynak békés elkészítését és módosítását, vagyis a békés forradalmat paragrafusokba szedjék s erre a célra egy külön, a nemzeti szuverenitást képviselő szervről, vagy egy különleges törvényhozói eljárásról gondoskodjanak. Ezt tette a versailles-i nemzetgyűlés is, midőn Siéyés abbé gondolatmenetét követve, különbséget tett egyrészt az alkotmány *legfőbb* elveit magukban foglaló *alaptörvények* és a *közönséges* törvények között, másrészt a szuverén törvényhozás, t. i. a *nemzetgyűlés* és a közönséges törvényhozás, t. i. a *parlament* között s midőn az *alkotmánymódosítást, vagyis a békés forradalmat ezen különbségek alapulvétele mellett következőleg szabályozta*. A nemzet szuverén akaratát csakis a nemzetgyűlés juttathatja kifejezésre; ép ezért a közönséges törvényhozás a szuverén nemzetgyűlés törvényeit meg nem változtathatja s következésképp az ő közönséges törvényeivel alaptörvényeket nem módosíthat. Ha tehát a módosításra mégis szükség van s ha az alkotmány revíziójának szükséges voltát a parlament mindkét háza elismeri, — akkor a szenátus és a képviselőház az alkotmánymódosítás, vagyis a békés forradalom idejére a normális idők kétkamarás rendszerét felfüggesztik s egymással egy testületté egyesülve, a forradalmi idők *egykamarás rendszere alapján szuverén nemzetgyűléssé alakulnak át*, Ez a magasabbrendű *szuverén* törvényhozás van jogositva arra, hogy az alkotmányt *revízió alá vegye s az alaptörvényeket módosítsa*.¹

Hauriou szerint a világ minden művelt állama a francia közjognak Siéyés-től származó alapelveit fogadta el. Minden állam különbséget tesz tehát egyrészt alap- és közönséges törvények között s másrészt az alkotásukra és módosításukra vonatkozó különleges eljárások és esetleg szervezetek között. Hauriou szerint csak *egyetlen egy állam van*, amely ezen megkülönböztetéseket el nem fogadja s amelynek alkotmánya, mint évszázados fejlődés eredményeképp létre jött *történelmi* alkotmány részint a szokáson, részint a közönséges törvényhozás által bármikor módosítható *közönséges törvényeken* épül fel. Az alkotmányjognak ez az *unikuma* Anglia.²

Ha azonban Hauriou figyelemre méltatta volna nagy kollégájának, Esmeinnak idevágó fejtegetéseit, akkor megállapíthatta volna, hogy az

¹ U. o. 280—287. old.

² U. o. 272—276. old.

alkotmányjog még egy ilyen unikumot ismer s ez Magyarország. S ha figyelemmel kísérte volna az alkotmánynak nálunk 1918 óta beállott változásait, akkor megállapíthatta volna, hogy alkotmányunk történelmi jellegén a legújabb idők korszakalkotó nagy eseményei sem tudtak változtatni; hogy a mi jogunk most sem ismer különbséget alap- és közönséges törvények s szuverén nemzetgyűlés és nemszuverén közönséges törvényhozás között; s hogy az alkotmány revíziójára vonatkozó különleges törvényhozói eljárás vagy szervezet nálunk a mai rendkívüli időkben sem tudott kialakulni; hogy a mi alkotmányunk a forradalmi eredetű írott alkotmányokkal szemben ma is épűgy pendantja az angol *történelmi* alkotmánynak, mint *azelőtt*.

Köztudomású s a második nemzetgyűlés választójogi bizottsága hivatalosan is elismerte, hogy az 1920 február 16-ára egybehívott első nemzetgyűlésünknek *alkotmányozó rendeltetése* volt. Siéyés abbé eszméi tehát mint forradalmi reminiscenciák — akár tudtak róluk az illetők, akár nem — nálunk is éreztették a hatásukat; s volt idő, amidőn úgy látszott, nálunk is felvirradt azoknak, akik hazájukat egy *vadonatúj írott alkotmánnyal akarják boldogítani*. A győztes ellenséges hatalmak nyomásán kívül ezek a forradalmi reminiscenciák is hozzájárultak ahhoz, hogy az első választói jogi rendelet a 24 éven felüli férfi és női népességnek közel 96%-át ruházta fel választói joggal. A választói jognak ezen páratlanul radikális kiterjesztése s a választás maga is azt a célt szolgálták, hogy a megválasztandó törvényhozás *a rendkívüli idők törvényhozása legyen* s mint ilyen szabályozza *az alkotmányt*. S az egybegyűlt törvényhozó testület — jelezni akarván az ő hivatását — tényleg nem az országgyűlés, hanem a *nemzetgyűlés* nevét vette fel s mint *alkotmányozó nemzetgyűlés* tényleg több tekintetben emlékeztetett az *írott* alkotmányú államok mintaképének, Franciaországnak a nemzetgyűléseire. Valamint a versailles-i assemblée nationale, ugyanúgy a mi nemzetgyűlésünk is a forradalmi törvényhozások kedvelt rendszerén, az *egykamarás rendszeren* épült fel; s valamint a versailles-i, ugyanúgy a budapesti nemzetgyűlésnek is az volt a legelső és legfontosabb feladata, hogy önmagát tegye meg az *állami szuverenitás törvényes képviselőjévé* s önmagát nyilvánítsa feljogosítotttnak arra, hogy az államhatalom gyakorlásának további módjait is rendezze, alkotmányunkat tehát *véglegesen* is megállapítsa. De már az első nemzetgyűlésnél is érezni lehetett s még inkább szembeötlött a másodiknál, hogy a mi nemzetgyűléseink nem a forradalom gyermekei voltak s hogy ami forradalmi aktus az ő emlékezetükhöz fűződik, az a győztes-államok által *reájuk parancsolt kényszerforradalom* volt. Az ellenállhatatlan kényszerre kell visszavezetnünk, hogy a mi nemzetgyűléseink bizonyos vonatkozásokban hasonlítottak ugyan a forradalom gyermekeihez, a diktatori hatalmat gyakorló szuverén nemzetgyűlésekhez; egyébként azonban különböztek tőlük s mint a forradalmi mozgalmakkal szemben bekövetkezett *egészséges reakciónak* a szülőttei egy sajtóságos önellenmondást testesítettek meg: *vadonatúj alkotmányt létesítő forradalmi nemzetgyűlések helyett a régi alkotmányosság helyreállítására törekvő, konzervatív nemzetgyűlések lettek*. A természetükben, rejlő konzervatív világnézet két irányban éreztette a hatását.

Negative a hatás abban nyilvánult meg, hogy Siéyés abbé elvei és a forradalmi reminiscenciák — bár bizonyos kényszerforradalmi aktsokban és bizonyos külsőségekben nálunk is érvényesültek — *egyébként gyökeret verni képtelenek voltak*. Bizonyosság erre az a hét kötet, amely nemzetgyűléseink törvényeit foglalja magában. E hét kötetnek sok-sok ezer paragrafusosa között nagyszámban vannak olyanok, amelyek az alkotmányjog körébe vágó kérdéseket szabályoznak, a franciák felfogása szerint tehát *alaptörvények volnának*; s még sokkalta nagyobb számban vannak olyanok, amelyek egyéb kérdéseket tesznek szabályozás tárgyává s következésképp ú. n. *közönséges törvényekké* volnának minősíthetők. De nemzetgyűléseink sok ezer jogszabálya között egyetlen egy olyan paragrafus sincs, amelyet nem *ugyanazon* törvényhozás, *ugyanazon* eljárásnak a szabályai szerint alkotott volna, mint a többi valamennyit. S ugyancsak nincs egyetlen egy olyan jogszabály sem, amely az alkotmány revízióját tárgyalná s ebből a célból elrendelné, hogy a közönséges törvényhozás az alkotmány módosításának időtartama alatt, *vagy különleges eljárási szabályokat tartozik alkalmazni, vagy pedig köteles a forradalmi idők egykamarás rendszerét felújítva, szuverén nemzetgyűléssé átalakulni*. Ebből pedig szükségképen következik, hogy a mi jogunk jelenleg is csak *egyféle törvényt* s jelenleg is csak *egyféle törvényhozói eljárást* és *szervezetet* ismer s következésképp az *írott alkotmányok legjellemzőbb vonásai a mi alkotmányunkból most is hiányzanak*. S ugyancsak szükségképen következik, hogy az 1927 januárjában egybeülő országgyűlés *ugyanazon hatáskört fogja gyakorolni, épügy szuverén lesz és épügy véglegesen szabályozhatja az alkotmányjog nagy kérdéseit, mint a nemzetgyűlés*; s ép ezért — *ellentétben a francia assemblée nationale-lal — a magyar nemzetgyűlés a felsőházzal szülő törvény következtében egyszersmindenkorra megszűnt s országgyűléseink az alkotmány módosítása érdekében sohasem lesznek kénytelenek visszavetelni nemzetgyűléssé*.

Pozitíve a nemzetgyűléseink természetében rejülő *konzervatív világnézet* az általuk alkotott *legfontosabb alkotmányjogi törvényekben* jut kifejezésre. Ami az *első* nemzetgyűlést illeti, legjellemzőbb példa gyanánt, az 1920. évi I. t.-c.-re hivatkozunk. Ez a törvény *helyreállítja* az alkotmányosságot s rendezi az államfői hatalmat; de *nem egy teljesen új elveken felépülő alkotmányjogi kódex*, vagyis egy ú. n. *alaptörvény formájában és szellemében*, hanem egyszerűen úgy, hogy az államfőt és a nemzetgyűlést *lehetőleg ugyanazon jogkörrel ruházza fel*, mint amilyen jogkör megillette a békebeli nagy Magyarország történelmi alkotmánya szerint *a törvényesen megkoronázott királyt s a törvényesen egybehívott országgyűlést*. Ami pedig a *második* nemzetgyűlést illeti, ez régi alkotmányuknak egy hatalmas szárnyépületét veszi újra használatba, midőn renoválja a képviselő- és felsőházat s visszaállítja az országgyűlést.

A renoválás a képviselőházat illetőleg abból áll, hogy az 1925. évi XXVI. t.-c. szakít a választójogi radikalizmussal s két célt iparkodik megvalósítani. Egyrészt 20%-kal csökkenti a választók számát s ezzel — a békebeli választói joghoz viszonyítva — *a mérsékeltebb jogkiterjesztés, vagyis a fokozatos haladás álláspontjára helyezkedik*; másrészt pedig a *no év óta tartó állampolgárság, a 2 évi egyhelyben lakás, az értelmi cenzus*

s a nők választójogi korhatárának felemelése révén biztosítja a *polgári társadalom*, illetve az *intelligens középosztály* vezető szerepét minden egyoldalú osztályuralmi törekvés ellenében s ezzel biztosítja a *nemzeti érdekek érvényesülését is az internacionális irányzattal szemben*.

Bármily nagy jelentősége van a választói jog fentebb jellemzett szabályozásának, — *alkotmányunk történelmi jellege s a jogfolytonosság szempontjából összehasonlíthatatlanul fontosabb a felsőházzal szóló 1926. évi XXII. t.-c.*

Ezt a törvényt azért tartjuk sokkalta fontosabbnak, mint a választójogi törvényt, mert a *nemzetgyűlés* a választói jognak bármily nagyszabású reformja mellett is csak *nemzetgyűlés* maradt volna. A nemzetgyűlés tehát, mint a mi jogunkban idegen test, csak akkor szűnhetett meg, ha a reá vonatkozó reformot egy olyan törvény egészíti ki, amely a régi főrendiházat a modern idők követelményeinek megfelelően renoválva, mint felsőházat visszaállítja s ezzel új életre keltvén az ősrégi kéttáblás rendszert, a *nemzetgyűlést képviselőházzá, ezt és a felsőházat pedig országgyűléssé teszi*.

Az 1926. évi XXII. t.-c. a régi főrendiház szervezetének renoválásánál kettős célt tartott szem előtt. Egyrészt *átvett a főrendiház szervezetéből annyi alkotóelemet*, amennyit csak lehetett s ezzel *összekapcsolván a jelent a hét év előtti múlttal*, megteremtette a *szervezeti jogfolytonosságot* s fenntartotta országgyűlésünk és egyúttal alkotmányunk *történelmi* jellegét. S másrészt új elemeket vett fel a felsőházba s ezzel nagyban emelte a felsőház *súlyát és jelentőségét a képviselőházzal szemben*.

Bár az utóbbi cél megvalósításának módjait illetőleg voltak aggályaink s ezeket ma is fenntartjuk,¹ szerintünk a legnagyobb logikai hibája a felsőházzal szóló törvénynek abból áll, hogy a felsőház jogkörének szabályozásánál ép az ellenkező következtetést vonta le, mint amelyet a szervezeti reformból le kellett volna vonnia.

Hogy ezt az állításunkat igazoljuk, egyrészt a felsőház szervezetére vonatkozó bírálatunkra hivatkozunk, másrészt pedig ismertetjük immár a *törvény* alapul vétele mellett a legfontosabb szervezeti változásokat s a felsőház jogkörére vonatkozó legfontosabb alapelvet.

Ha a mai felsőházat a régi főrendiházzal egybevetjük, megállapíthatjuk, hogy a főrendiháznak összesen 388 tagja közül *a régi jogcímen*, vagyis mint főhercegek s mint egyházi és világi méltóságok *negyvenhármán*, *a régivel kombinált új jogcímen*, vagyis a főrendek által eszközölt választás alapján *harmincnyolcan* juthattak be a felsőházba; — *a többi háromszáz-hétnek*, vagyis *a régi főrendek hetvenkilenc százalékának a törvényhozói tagságra vonatkozó jogcíme teljesen megszűnt*. A kimaradt főrendeket következőleg csoportosíthatjuk:

1. A régi főrendiháznak 16 teljes korú főherceg tagja volt; minthogy a Habsburg Lotharingiai családnak csak azon férfi tagjai lehetnek felsőházi tagok, akik 24-ik életévüket betöltötték és állandóan az ország területén laknak, az uralkodó család tragédiája jut kifejezésre abban, hogy a *felsőházból legkevesebb 12—13 teljes korú főherceg fog hiányzni*.

2. Az a nagy nemzeti tragédia, amely a magyar szent korona orszá-

¹ V. S. Erekly István: A magyar felsőház. A Magyar Társadalomtudományi Társulat kiadása.

gainak feldarabolására vezetett, az egyházaknál is érezte a hatását. A római katolikus egyház 24 egyházmegye közül 16-ot veszett el s ehhez képest a róm. kath. egyháznagyok sorából 2 érsek, 16 megyés- és 2 címzetes püspök vált ki; a kimaradt egyháznagyok száma tehát az aurániai perjellel s a jászóvári préposttal együtt 22-re emelkedik. Minthogy a római kath. egyházat a régi főrendiházban 34 hely illette meg s ezeknek kétharmad része elveszett, az 1926. évi XXII. t.-c. a róm. kath. egyház részére 7 új felsőházi tagságot biztosított. Tagok lettek t. i. a premontrai rend 2 főnöke, a zirci apát, a piarista rend főnöke s a három székesfőkáptalan nagyprépostjai. Bár a katolikus egyháznagyok száma ezen a réven 19-re emelkedett, arányszámuk —amely a főrendiházban 9% volt— a felsőházban 8%-ra száll le. A görög keleti egyháznak 8 megyéjéből hetet veszítettünk el. Kiváltak tehát s nem tagjai a felsőháznak a szerb patriarcha, a román metropolita s 7 megyéspüspök; megmaradt tag gyanánt egyetlen egy görög keleti egyháznagy a budai püspök személyében. Az ág. hitv. ev. egyház súlyos vesztesége két tagsági hely elvesztésében jut kifejezésére. Két egyház van, amelynél a felsőházi tagok száma ugyanaz, mint volt a főrendiházban, t. i. az ev. ref. és az unitárius egyház. Ha figyelembe vesszük, hogy az új felsőházban 2 lelkész útján az izraelita vallásfelekezet is képviselve van, megállapíthatjuk, hogy míg a régi főrendiházban 57 egyháznagy foglalt helyet s ezeknek a tagok összlétszámához viszonyított arányszáma 15% volt, addig a jelenlegi felsőházban a 24 régi egyháznaggyal együtt 33 egyháznagy foglal helyet s arányszámuk 13%;

3. A régi főrendiházban 3 nagyobb és 7 kisebb zászlós úr, a pozsonyi gróf, 2 koronaőr, a fiumei kormányzó, 5 magasrangú bíró és három választott horvát képviselő foglalhatott helyet. Minthogy Horvátországot és Fiumét elvesztettük s minthogy a pozsonyi grófi cím adományozása nehézségekbe ütközik, a felsőház tagjainak sorából kimaradt a bán, a fiumei kormányzó, a pozsonyi gróf s a 3 horvát képviselő. Ezeknek a helyeit pótolja a törvény azzal, hogy felsőházi tagokká teszi a koronaügyészt, a m. kir. honvédség főparancsnokát s a magyar nemzeti bank elnökét. A méltóságuk és hivataluk alapján tagok száma ezen a réven 19-re emelkedik, úgyannyira, hogy míg a főrendiházban ugyanezen kategória az összes tagoknak csak 5%-a volt, a felsőházi arányszámuk háromszor akkorára, 15%-ra emelkedik.

4. A régi főrendiházban 10 herceg, 168 gróf és 45 báró foglalt helyet, mint örökös főrend azon a címen, hogy az állami föld- és házadójuk felülmúlta az évi 87 millió papírkoronát. Ezen összesen 223 örökös főrend közül a pusztaszületés és vagyoni cenzus alapján a felsőháznak tagja egyetlen egy sem lehet. Azon a címen, hogy állami föld- és házadójuk eléri az évi 25, illetve egyeseknél az évi 12 és félmillió koronát, 4 hercegnek, 145 grófnak és 39 bárónak van joga arra, hogy az örökös főrendeknek felsőházi választásában résztvehessenek. A választók száma tehát a régi cenzus leszállítása ellenére is 35-tel kevesebb, mint amennyi örökös tag volt a főrendiházban, a hatszorta, illetve *háromszorta nagyobb* régi cenzus mellett. A 188 választó a felsőházba összesen 38 rendes tagot választhat be. Míg tehát a főrendiházban az örökös tagok 57%-os arányszámukkal egymagukban is erős abszolút többséget alkottak, sőt az életfogytiglan beválasztott 19 főrenddel s a

szintén az ő soraikból kikerülő világi méltóságokkal együtt a szavazatoknak 66%-a s az egyháznagyokkal együtt — mint hatalmas konzervatív tábor — a szavazatoknak 81%-a felett rendelkeztek, addig az új felsőházban a 38 örökös főrend 15%-os arányszámával csak elenyésző kisebbség lesz s a 11 világi méltósággal és 33 egyháznaggyal együtt is a szavazatoknak csak egy harmada felett rendelkezhetik.

5. Az 50 királyilag kinevezett főrend helyét 40, a kormányzó által kinevezett felsőházi tag foglalja el. A kinevezettek arányszáma tehát 13%-ról 16%-ra emelkedik, úgy hogy az örökös főrendek közül választott tagokkal szemben pusztán ez az egy kategória is többségben lesz.

Bár az eddig közölt adatok is élesen rávilágítanak arra a nagy változásra, amely országgyűlésünk első kamarájában végbemegy, a reform igazi nagy jelentőségét mégis csak akkor láthatjuk, ha a felsőházi tagoknak eddig ismertetett 5 kategóriával azt a két kategóriát állítjuk szembe, amely a régi főrendiházban teljesen ismeretlen volt. A felsőházba u. i. a törvényhatóságok 76, a különböző szervezetek és intézmények pedig 38 tagot választhatnak s az általuk választott tagok az összes szavazatoknak 45%-a felett rendelkeznek. Minthogy az új felsőházban a törvényhatóságok választottjai fognak a nemzet bizalmi emberei gyanánt s az intézmények és szervezetek választottjai fognak a magyar nép szellemi és gazdasági kultúrájának a reprezentánsai gyanánt szerepelni, a politikai súly és szakértelem *rendkívül meg fogja növelni ezen 45%-os kisebbség jelentőségét*. S bár a felsőházban a tagok különböző kategóriái között oly *éles* ellentétek, mint a képviselőházban, fel nem merülhetnek, majdnem biztosra vehetjük, hogy az esetleges konzervatív alakulásokkal szemben *ez a 45%-os kisebbség mindig érvényesíteni tudja azt a megfontolt és fokozatos haladást, amelyre egy fejlődő és régi nagyságát visszahódítani akaró nemzetnek feltétlenül szüksége van*.

De ha ez igaz, akkor világos, hogy a felsőház szervezete messze felette áll a régi főrendiház szervezetének s ép ezért a szervezet tökéletesítéséből egészen más következtetéseket kellett volna levonni, mint amelyet a törvény levont. Midőn Angliában az 1911-iki parlamenti törvényt elfogadták s ezzel a lordok házát az abszolút vétőjogtól — egyetlen egy kivételtől eltekintve — megfosztották, a konzervatívok azért sürgették, a liberálisok pedig azért ellenezték a lordok házának szervezeti reformját, mert *mindannyian megegyeztek abban, hogy a tökéletesebb szervezet a régi nagyobb jogkörnek a visszaállítását tenné indokolttá*.

De míg Angliát illetőleg csak törekvéseket hozhatunk fel annak igazolására, hogy a szervezet tökéletesítése a jogkörnek nem a megszorítását, hanem inkább a tágítását teszi indokolttá, addig Baden és Württemberg jogtörténetéből nem törekvéseket, hanem tétéles törvényeket hozhatunk fel a saját álláspontunk igazolására. A felsőház szervezetének javítása u. i. mindkét államban azt eredményezte, hogy a felsőház jogkörét *kiterjesztették*.¹

Mit tesz ezzel szemben a mi 1926. évi XXII. t.-c.-ünk?

¹ V. ö. G. Jellinek: Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung. Festgabe für Laband. I. k. 118—121 old.

A mi törvényhozóinknak abból, hogy a felsőházat a haladásra és fejlődésre mindenkor kapható elemekkel erősítették meg s ezek részére a szavazatok 45%-át biztosították, az országgyűlés két háza közötti viszonyt illetőleg a két ház jogkörének egyenlőségét kellett volna, mint következményt levonniok. Ez azt jelentette volna, hogy a felsőháznak ép úgy abszolút vétő joga lett volna a képviselőházzal szemben, mint ahogy abszolút vétő joga volt a főrendiháznak. A mi törvényünk azonban a felsőháznak csak felfüggesztő vétő jogot ad s a felfüggesztő hatály időtartamát következőleg szabályozza:

Ha a két ház között a költségvetési, avagy a felhatalmazási törvényjavaslat miatt keletkezik konfliktus s ha ezen javaslatok a pénzügyi felhatalmazáson kívül semmiféle egyéb rendelkezést nem tartalmaznak, akkor *egy ízben* kell megkísérelni a két ház között az ú. n. kiegyenlítő eljárást. Ha ez az eljárás eredményre nem vezetett, vagy ha a felsőház az illető javaslatok tárgyában határozatot egy hónap alatt egyáltalában nem hozott, a képviselőház a felsőházat mellőzheti s az ő hozzájárulása nélkül terjesztheti fel a törvénnyé vált javaslatot a kormányzóhoz kihirdetés végett.

Ha egyéb törvényjavaslatok miatt támadt konfliktus, akkor a kiegyenlítő eljárást *kétszer* kell megismételni. S ha a kiegyenlítés nem sikerült, vagy ha a felsőház a javaslat tárgyában hat hónapon belül határozatot egyáltalán nem hozott, akkor a képviselőház a felsőházat mellőzheti s ez esetben a javaslat a felsőház hozzájárulása hiányában is törvénnyé válik; de a képviselőház a törvényt az államfőhöz kihirdetés végett csakis az első elfogadást *követő ülészakban* terjesztheti fel.

Mint hogy az ülészak berekesztésének időpontja — bizonyos gyakorlatilag és a jelen kérdés szempontjából nem fontos korlátoktól tekintve — a kormányzótól, illetve a minisztériumtól függ — a mi felsőházunk sokkal rosszabb helyzetben van, mint az angol lordok háza, amely vétőjával *két éven át* tudja valamely nem pénzügyi javaslat törvénnyéválását megakadályozni. A mi törvényünk ilyen határozott időtartamot meg nem állapít. Nálunk tehát a felfüggesztő hatály időtartama a *véletlentől*, vagyis attól függ, hogy *a kormányzó a minisztériumnak az ülészak berekesztésére vonatkozó javaslatát elfogadja-e vagy sem* — s ép ezért megeshetik, hogy a felsőház által ellenzett javaslat a kiegyenlítő eljárás másodszori megisméltése után már egypár hét múlva is törvénnyé válhatik.

Fenntartjuk tehát azt az álláspontunkat, hogy a konfliktusok kiküszöböléséről gondoskodni ugyan kellett, de ha a felsőház a szervezeti reform következtében a törvényhozásnak sokkal értékesebb és tekintélyesebb tényezője lett, mint amilyen volt a főrendiház, akkor bizonyos kérdésekben a felsőház részére az abszolút vétő jogot fenn kellett volna tartani, a nem pénzügyi törvényjavaslatokkal szemben pedig a vétő jog felfüggesztő hatályának időtartamát — épúgy, mint Angliában — két esztendőben kellett volna megállapítani.¹

De minden paragrafusnál fontosabb, hogy a felsőház jogkörét milyen jellemű és milyen tehetségű férfiak fogják gyakorolni? Ha a felsőházban —

¹ Ereky I. i. m. 30—36. old.

úgy, amint a törvényhozó tervezte — tényleg Magyarország történelmi főnemességének és az egyházaknak legkiválóbb férfiúi fognak vállvetve együtt munkálkodni gazdasági és szellemi életünk letehetségesebb szakembereivel és azokkal, akik a törvényhatóságok bizalmára tényleg és valósággal a legérdemesebbek, akkor a felsőház és a kétkamarás országgyűlés nemcsak történelmi *alkotmányunknak* lesznek büszkeségei, hanem *hatalmas erőtényezői lesznek a nagy nemzeti újjászületésnek is.*

Ereky István.