

# A DEMOKRATIKUS MAGYAR FELSŐHÁZRÓL

TÖRTÉNETI ÉS ÁLTALÁNOS RÉSZ  
SZERVEZÉSI TÉNYEZŐK - RENDELTETÉS,  
ÖSSZEÁLLÍTÁS,  
JOGKÖR, SZERVEZET ÉS MŰKÖDÉS  
A TÖBBI ALKOTMÁNSZERVEKHEZ VALÓ VISZONY

ÍRTA  
DR. HEGYMEGI KISS PÁL  
NEMZETGYŰLÉSI KÉPVISELŐ

BUDAPEST, 1926  
A MAI NAP KÖNYVKIADÁSA

HUNGÁRIA HÍRLAPNYOMDA RÉSZVÉNYTÁRSASÁG BUDAPEST

# TARTALOMJEGYZÉK.

## ÁLTALÁNOS RÉSZ.

Mai helyzetünk és jövőnk .....	5
A felsőház felállítására irányuló törekvés .....	7
A felsőház szervezésére vonatkozó álláspontok csoportosítása .....	8
A régi főrendiházról .....	9
Történeti előzmények .....	9
A főrendi tábla .....	11
Az 1848-iki módosítás .....	n
Az 1885-iki átszervezés .....	12
Közéletünk véleménye az 1885-iki átszervezésről .....	14
A régi főrendiház visszaállításának kérdése .....	15
A két kamarás rendszer .....	17
A tudományos közierfogatás .....	17
A külföldi törvényhozási rendszerek .....	20
Hazai szempontok .....	23
A felsőház megszervezése korhoz kötött választás alapján .....	24
A különlegesen számbajöhető szervezési tényezőkről ...	26
A tekintély, érdemesültség .....	27
Az egyház .....	27
Az önkormányzat .....	29
A foglalkozási ágak szerinti érdekeltségek .....	31
A szervezésnél külön szerepet kívánó tényezők .....	33
Az arisztokrácia .....	33
Az uralkodó család .....	37
A középosztály .....	39
A felsőháznak a képviselőház által való szervezéséről .....	46
Az államfő által való szervezésről .....	47
A peer-schub .....	51

## GYAKORLATI RÉSZ.

A felsőház rendeltetése .....	54
Magyar szempont .....	54
Demokratikus szempont.....	57
A hivatottság és alkalmasság szempontja .....	59
A felsőház elnevezése .....	64
A felsőház összeállítása .....	65
A tagok száma .....	65
A jogalapok .....	68
A jogalapok aránya .....	70
A szervezési mód.....	71
A tagság időtartama.....	72
A tagság alapkellékei .....	73
Az összeállítási eljárás .....	74
Az igazolási eljárás és alkotmányos bíráskodás .....	76
A tagság megszűnése .....	77
A felsőház jogköre .....	79
A törvényhozói feladat ellátásából folyó jogok .....	80
A privilégiumszerű jogok.....	88
Különleges feladatok.....	91
A felsőház szervezete és működése .....	93
A felsőház viszonya a többi alkotmányos tényezőkhöz.....	101
Az államfőhöz .....	102
Az alsóházhoz .....	105
A kormányhoz .....	109

# ÁLTALÁNOS RÉSZ.

## Mai helyzetünk és jövőnk.

1926-ot írunk, történelmünk legnyomorúságosabb korszakát éljük.

Nemzetünk jóhiszemű lelkülete és politikusaink rövidlátása folytán belesodródtunk a hatalmasok világharcába, s azt önhibánkon kívül elvesztettük. Koncként osztozkodtak rajtunk, s a megcsönkített ország határait megállapították úgy, hogy azok között élnünk, fejlődünk aligha lehet.

E nagy veszteség rossz időben ért bennünket, mert a múltban vezetőink a gyengébb társadalmi rétegeinkkel mostohán bántak. Az idők jelét nem értették meg, a kispolgárságot a közjogosítványok gyakorlásától elzárták, aránytalanul súlyos terhein nem könnyítettek — az emberiség és a haladás diktálta szociális irányú törvényhozásunkban és berendezkedéseinkben nem érvényesült.

A háború elvesztése folytán tehát jöttek a megrázkódtatások, mert a nemzet a jövőre megszervezve nem volt — Vulkánon járunk és élünk ma is.

A kellő óvatosságot nélkülöző és régi bécsi hagyományok<sup>1</sup> után futkosó külpolitikánk folytán a népek tengerében egyedül állunk. Magyarországnak nincs barátja.

Amilyen szomorú a helyzetünk megcsönkítottságunk miatt és külpolitikai *tekintetben*: éppen olyan, talán még kétségbeejtőbb gazdasági szempontokból. A gazdasági helyzet leromlott, a földmivelés, ipar és kereskedelem létfeltételei veszélybe jutottak, a magyar középosztály tönkrement, a fixfizetésűek, a munkások és a közalkalmazottak ínségbe jutottak.

A gazdasági nyomorúsághoz hozzájárulnak az erkölcsi bajok is. Ahelyett, hogy a nemzet erői egyetemesen a talpraállítás szizifuszi munkájának elvégzésére összefogatnának, e végből osztályérdekek és különféle célok leszorításával a harmonikus együttműködés föltételeit biztosítanak, gyűlölség, széthúzás uralkodik ebben az országban.

Egymást tesszük felelőssé a múltért, a háborúért s az azután bekövetkező megrázkódtatásokért, holott hatalmas népeknek könnyű játékszerei voltak.

Nem akarunk beilleszkedni a jelenbe, nem akarjuk magunkévá tenni azokat a tanulságokat, melyeket a világháborúból és a megrázkódtatásokból jövőnk érdekében föltétlenül le kellene vonnunk. Sokan ellenségei a haladásnak és irtóznak a demokratikus átalakulás megvalósulásától.

\*

Ez a szomorú kép az, melyet az 1926-ik évben a mi helyzetünkről megrajzolhatunk.

Kétségbejítő, s csakis ezeréves múltunkból merített tanulságaink, hazaszeretetünk s kétségbeesésünk sugalta tettekrekeszségünk, nemzetünk jobb jövőjébe vetett rendületlen hit, amely biztat és bátorít, hogy dolgozzunk, cselekedjünk és minden csapás dacára, kezdjük meg a talpraállásnak nagy munkáját.

Mindent a nemzetért, mindent a nemzettel! A magyar jövőt megalapozni és munkálni nem egy osztály van hivatva, nem is a hatalmasok jogosítottak arra, hanem a nemzet egyeteme: a magyar nép. Tehát alkotmányos értelemben véve, egy olyan törvényhozás, mely a valódi nemzeti akaratot képviseli, s amelynek alkotó munkájában a nemzet valamennyi társadalmi rétege osztály és felekezeti különbség nélkül, súlyához mérten érvényesülhet.

*A vezérelv az alkotó munkában nem lehet más, mint az egész világot átfogó és betöltő demokratikus irányzatnak őszinte érvényre juttatása.* Ma már a társadalom milliói tudják és érzik, hogy jövő boldogulásunknak egyetlen biztosítéka, ha önön soruknak irányításában részt is vehetnek.

Nekünk is be kell lépni a demokratikus nemzetek közösségébe. A demokratikus magyar nemzeti államot kell kiépítenünk, mert csak ily módon biztosíthatjuk országunkban az igazi konszolidációt, a társadalom megbékülését, ez felel meg a nemzet lelkületének, szabadságszerető érzéseinek, ez a folytatása annak a munkának, amelyet a minden idők legnagyobb magyarja, Kossuth Lajos 1848-ban a nemzet vérébe és lelkületébe belecsepegtetett. Csakis ily módon tudunk kezet fogni a művelt Nyugat társadalmával, amely le akarja magáról rázni az imperializmus igáját, s igaz, őszinte békességet kíván a népek közt. Csakis ily módon tudunk biztos alapot teremteni arra, hogy a tőlünk elszakadt országrészek lakosai a velünk egy átlamban való élésre visszakívánozzanak. *Az új honalapításnak vezéreszméje a demokrácia!*

## A felsőház felállítására irányuló törekvés.

A feladatok sokasága rendkívüli munkát hárít törvényhozásunkra. E munka a nemzetre nézve életérdek, a helyes megoldás jövőnknek egyetlen biztosítéka. A munka teljesítésére az 1920. évi I. t.-c. értelmében a nemzetgyűlés volna hivatott. E törvény ugyanis az 1920. évben általános egyenlő titkos és községenkinti szavazás alapján összeült nemzetgyűlést a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánította, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni. E törvényi rendelkezésre hivatkozva működik a Bethlen-kormány által kibocsátott szükségrendelet alapján összehívott második nemzetgyűlés is, amely a szanalási törvények és a klotürös házszabályok elfogadása után, megkezdte azoknak az alkotmányjogi javaslatoknak tárgyalását, melyeket Bethlen gróf kormánya a saját szempontjából benyújtani jónak látott.

Ezen alkotmányjogi javaslatok értelmében a régi magyar országgyűlés állíttatnék vissza, két kamarás rendszerrel: képviselőházzal és felsőházzal, mely felsőház helyettesítené a régi országgyűlés főrendiházát.

Azok az okok, melyeket a kormány a felsőház szükségessége mellett felhoz, kétfélék: nyíltak és rejtettek.

A nyilvánosságra hozott okokat az országgyűlés felsőházáról szóló, dr. Pesthy Pál igazságügyminiszter által benyújtott, voltaképpen azonban még Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter vezetése alatt készült törvényjavaslathoz fűzött indokolás tartalmazza. Eszerint a második, úgynevezett felsőkamara létesítését a történelem indokolja. A nemzetgyűlés működése csak ideiglenes jelentőségű. A legitimitás elve megköveteli, hogy az alkotmányozó munkát felvegye a törvényhozásnak régi két szerve, a képviselőház és főrendiház, melyek szervezetükben megszüntetve sem lettek, csupán működésük akadt meg.

Ez alapvető indokoláson kívül hivatkozik a javaslat a tudományos közfelfogásra, az országgyűlések szervezetének külföldi berendezéseiből vonható tanulságokra is, s állítja, hogy a törvényhozási munka tökéletessége éretnék el a két kamarás rendszer által.

Azok a rejtett okok, amelyek ugyan a törvényjavaslat megokolásában bent nem foglaltatnak, de amelyeknek fennforgását a benyújtott javaslatban tervezett felsőház összeállítása is kétségtelenné tesz, a következők:

A jelenlegi kormányrendszer nagyon jól tudja, hogy hatalma csak addig állhat fenn, míg a demokratikus haladás és

átalakulás iránya érvényre nem jut. A cél tehát ennek lehetőségét megakadályozni, a demokratikus népképviselői rendszert meggyöngíteni, mely munkára igen alkalmas az a felsőház, melyet a kormány mint a törvényhozás második faktorát alkotmányunkban kiépíteni készül.

Ily módon ismételten törvényhozói jogkört nyernek a születés jogán a felsőbb társadalmi osztályok. Sőt a kamarának összeállítását, számbeli arányát, s a képviselőházzal szemben való jogkörét oly módon kívánja a javaslat szabályozni, hogy a felsőház a demokratikus irányzattal szemben bénítólag hatasson, még ha ez esetleg az alsóházban uralomra jutna is. Ez a felsőház természetesen alkalmas lesz arra is, hogy a Habsburg legitimitás fennmaradását véglegesen biztosíthassa alkotmányunkban.

### **A felsőház szervezésére vonatkozó álláspontok csoportosítása.**

A felsőháznak alkotmányunkba való beépítése fölvetetvén, szükséges, hogy már eleve ismerjük e kérdéssel szemben társadalmunk különböző csoportjainak álláspontját és véleményét. Három iránynak négyféle felfogása nyilatkozott meg a tervre vonatkozólag:

a) *A demokratikus haladás ellenségei*, élükön a kormány\*nyal és a többségi párttal, a demokratikus átalakulás megakasztása végett óhajtják a kétkamarás rendszert, mely a nemzetgyűléssel szemben hatalmuk biztosítása érdekében előnyt jelent. Terveiket kifejezi, céljaikat szolgálja az a javaslat, melyet a kormány benyújtott.

b) *A legitimitások* a Habsburg-restauráció érdekében kívánják a főrendiház visszaállítását. Hivatkoznak a jogfolytonosság elvére, a jelenlegi helyzetet és a nemzetgyűlés működését — mint ezt szónokuk értekezleteiken kifejezésre juttatta — forradalmi jellegűnek tekintik. Szerintük az alkotmány kiépítése csakis az 1918 október előtt működött törvényhozó hatalom visszaállítása és munkája alapján lehetséges. Bár vezetőik nem zárkoznak el a demokratikus átalakulástól, azonban a demokratikus szempontok a legitimitás kérdésével szemben csupán másodlagos jelentőségűek. E tábor nagy többsége a főrendi családok s a kinevezett főrendek régi jogainak teljes érvényesülését kívánja.

c) *A demokratikus irány őszinte hívei* több indok alapján bírálják el ezt a kérdést. A mai nehéz időkben nem tartják alapvetően sürgősnek, sőt takarékosági tekintetből a kormány



által tervezett felsőház beállítását céltalan pazarlásnak tekintik. Hivatkoznak más fontosabb és sürgősebb feladatokra.

E felfogással szemben arra az esetre, ha az alsóház szervezésénél az általános titkos választójog elve tökéletes mértékben érvényesül, a demokratikus tábor nagy része készséggel elfogadná a kétkamarás rendszert és felsőházként a külföldi példák mintájára olyan szenátusféle felsőházi szervezetet, mely a törvényalkotásban és a nemzetépítő munkában áldásos feladatokat tölthetne be s a múlt tanúságait s a jövő érdekeit harmonikus egységbe olvaszthatná össze.

## A régi főrendiházról.

### Történeti előzmények.

Minthogy a múlt jogán a főrendiház visszaállítását is kívánják, indokolt röviden azokkal a történelmi előzményekkel foglalkoznunk, amelyek folytán a rendi felsőház minálunk kialakult, s ismernünk annak a főrendiháznak szervezetét és jogkörét, melynek visszaállítása mellett társadmunkának, ha számban nem is erős, de vagyomban és tekintélyben jelentős része tör lándzsát.

A királyság előtt a magyar nemzet a törvényhozási jogot közgyűlésein gyakorolta. A vezér nem törvényeket hozott, hanem csupán a nemzet akaratának a végrehajtója volt.

A királyság megalakításával a törvényhozó jogkört a nemzet és király együttesen látták el, A Hármaskönyv II. 3. részében Werbőczy is világosan megállapította, hogy kötelező erővel bíró törvények, csakis az országgyűlésen jelenlévő nemzet és király közös egyetértésével hozathatnak.

A nemzet a nemesség volt, mely az Árpádok idejében, valamint a vegyesházi királyok alatt egyenlő jogkörrel bírt.

A városok küldöttei is — habár korlátozott jogkörrel — a nemesek soraiba felvételtek, sőt a nem nemeseknek is voltak jogaik. E jogok azonban a Dózsa-féle jobbagylázadás után elenyésztek azon bosszúból kifolyólag, amelyet a nemesség a jobbagy osztályon vett.

A nemesség egy része lassankint a többivel szemben kiválóságra tett szert, egyrészt a magasabb országos hivatalok betöltése folytán, másrészt az egyes királyoktól kapott magas címek és jelentős vagyoni előnyök miatt.

Az így kialakult főnemességnek vagyoni helyzeténél fogva is módjában volt az országos üléseken megjelenni, míg ez a köznemességnél anyagi okokból is nehézségekbe ütközött, úgyhogy már a vegyesházbeli királyok idejében életbelépett a kiválasztott

nemesek intézménye. Ezek ugyan még nem képviselői a köznemesi rendnek, hanem csupán a távollévők helyettesítői. A folytonos ülésezés lehetetlenné is tette lassankint a személyes jelenléteit, úgyhogy a megyékhez küldött királyi meghívók értelmében már I. Ferdinánd korában a megyék közönségei kiküldöttek útján vesznek részt az országos üléseken, s ez a rendszer Miksa király idejében véglegessé is vált. Közjogi elvként életbelépett a nemesség képvisellete.

Egyfelől az örökös főnemesség kialakulásával, másfelől a nemesek személyes megjelenési jogának megszüntetésével és a megyei követküldésnek intézményessé tételével végleg megszűnik a szent korona tagjainak közjogi egyenjogúsága s kialakul a rendi különbség, mely a Habsburgok alatt az 1608. évi k. u. I. t.-c.-ben állapítatik meg. E törvénycikk értelmében az országgyűlés két táblára oszlik: főrendi és alsó táblára.

Ha az akkori idők eseményeit nyílt szemmel vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy a főrendi tábla kialakulását a Habsburg-házi királyok a legnagyobb következetességgel segítették elő. Ez a szervezet Habsburg-alkotás volt és Habsburg-érdekeket szolgált. Míg az Árpád-házi királyok és a vegyesházi királyok idejében a nemzeti öntudaton alapuló királyság az oligarchia túlkapásai-val szemben a köznemességben talált támaszt, addig a Habsburg-ház a főnemességben alapozta meg országlásának biztosítékát. Köznemességünknek a nemzeti hagyományokhoz és a szabadsághoz való szívós ragaszkodása ugyanis e királyok által képviselt idegen törekvéseknek igen sokszor ellene szegült, amivel szemben a főrendeknek az uralkodóházhoz való közelebb hozása volt az egyetlen orvosság.

A főrendiség fejlesztését és a főrendiház által a köznemesség felé való emelését szükségessé tette a Habsburgok szempontjából az a körülmény is, hogy köznemességünk ez időkből tette magáévá a reformáció tanait. A protestantizmus, mely a szabad vizsgálódást hirdeti, ellensége az elnyomásnak, Kálvin presbiteri egyházszerkezete egymaga elég arra, hogy a politikai despotizmus elibe gátat emeljen.

A Habsburgoknak tehát mindenképpen érdekük volt, hogy a köznemességgel és az alsó táblával szemben a főrendeket és a felsőházat helyezték kedvezményezett állapotba. Sőt mivel az akkori magyar főrendek hű hazafiak voltak, velük szemben is védelmi eszközt kerestek és találtak is az indigenátus intézményében. E korból való törvényeink telve vannak az idegenek főrendiségének elismerésével, sőt az „érdemes és honfúsított” idegeneknek az országos hivatalok és méltóságok viselésére is

jogokat adnak. Természetes, hogy az ily módon idegenekkel megterített főrendi tábla elsősorban nem nemzeti, hanem Habsburg-érdekeket szolgált és gátolója volt a nemzeti fellendülésnek is.

### A főrendi tábla.

Az 1608. évi k. u. I. t.-c. és az 1687. évi X. t.-c. alapján megállapított főrenditábla szervezete a következő volt: elnök a nádor, tagok: a primással élükön a római és a gör. kath. megyés püspökök, a címzetes püspökök, a pannonhalmi főapát, a zágrábi nagyprépost, mint vránai perjel, a premontreiek nagyváradi prépostja, voltaképen a jászói prépost és míg a remete Szent Pál-rend fennállott, annak főkormányosa, továbbá a nagy zászlós urak, kik közül az országbíró és tárnok-mester a nádort az elnöklésben helyettesítették; a kisebb zászlós urak, utánuk a pozsonyi gróf és a két koronaőr, az örökös és kinevezett főispánok, a születés szerinti főurak, az 1792. évi X. t.-c. értelmében a görög nem egyesült érsek és püspökök, valamint az 1807. évi IV. t.-c. alapján a fiumei kormányzó és már 1625 óta Horvátországnak egy követe. Horvátország egyházi és világi főurai a született főrendek között is helyet foglaltak, valamint Erdélynek, mely külön országgyűléssel bírt, két püspöke: a róm. és gör. kath. és főrendei is tagja lehettek a magyar főrenditáblának.

### Az 1848-iki módosítás.

Bár 1848-ban, az elfogadott jogegyenlőség elvének megfelelően, a népképviselőlet rendszere léptetett életbe, a főrendi tábla gyökeres átalakítására nem kerülhetett sor. Csupán csekély módosítások történtek. Nevezetesen: az elnököt és másodelnököt a tábla tagjai közül a király nevezi ki, valamint, hogy Erdélyből tagjai a főrendiháznak az 1846-iki erdélyi országgyűlésre meghívott királyi hivatalosok és azon erdélyi grófi és bárói családok tagjai, kiknek a Királyhágon inneni részekben is birtokaik vannak.

Módosította e szervezetet az 1881. évi XV. t.-c, melynek értelmében Horvátország — azonkívül, hogy az ottani egyházi méltóságok és világi főrendek tagjai a főrendiháznak — még saját országgyűléséből is három követett küldött a felsőházba. Ez utóbbiaktól eltekintve, a főrendek királyi levelek által hivattak meg és számuk meghaladta a hétszázat, jóllehet — amint azt egyik kiváló közjogásunk, Korbuly Imre megemlíti, — az ülésekre az érvényes tanácskozásokhoz megkívánt számban is bajorosan gyűltek össze.

### Az 1885-iki átszervezés.

1867 óta állandó követelésként merült fel a főrendiháznak újjászervezése. A közvélemény érezte, hogy ez a felsőházi szervezet sehogyszem hozható egységbe a népképviselői alapon álló képviselőházzal. Végre az 1880-as évek elején az akkori kormány engedett a nyomásnak, s benyújtotta a felsőházi javaslatot, mely ugyan főképpen az örökletesség elvén alapult, de mégis felsőháznak neveztetett. Az ellenzék ugyan súlyos támadásokat intézett e javaslat ellen, mégis ez az 1885. évi VII. t.-c-ben törvénnyé vált, sőt az elnevezése is az akkori főrendiház kívánságára a tervezett felsőház helyett főrendiház maradt. E főrendiházi törvény ismét arisztokratikus felsőházat létesített. Azonban szerepeltette a szervezésnél mindazon jogalapokat, melyeket a felsőház arisztokratikus jellege megtűrt.

Az 1885. évi VII. t.-c. értelmében *örökös jogon kerültek be a főrendiházba*: a) az uralkodóház teljeskorú főhercegei; b) a régi főnemesség tagjai az esetben, ha 24-ik életévüket betöltötték és a törvényben felsorolt ingatlanok után fizetett adójuk a 6000 koronát elérte; c) az új főnemesség, ha a király a főnemesi cím adományozásán kívül a minisztertanács előterjesztésére az örökös főrendiházi tagság jogát is adományozta s az előbbi pontban foglalt kellékek megvoltak. A főjogcímen, a származás jogán bekerülők száma nem volt megállapítva, 1910 körül meghaladta a kétszázötvenet, s tisztán a főnemesség vagyonságától függött számarányuk s ezzel együtt a főrendiház tagjainak létszáma is. E főrendek közé soroztatottak azon főnemesség is, kik a monarchia valamely másik államának törvényhozásában bírtak üléssel és szavazattal, ha a magyar főrendiházban való tagságra irányuló igényüket a miniszterelnök-nél kellő időben bejelentették. A főnemesi családokról az 1886. évi VIII. t.-c. értelmében családkönyvet vezettek és e családkönyvbe bejegyzettek a 24. éves életkor elérése s a kívánt adó fizetése esetén jogosultak voltak királyi meghívó-levél alapján a főrendiházban való helytfoglalásra.

*Méltóság és hivatal alapján* tagjai a főrendiháznak: a) az országzászlósok, (a nádorispáni állás betöltetlen) a pozsonyi gróf, a szent korona két öre, a fiumei kormányzó, a kúria és a közigazgatási bíróság elnökei és másodelnökei, a budapesti ítélőtábla elnöke (a közigazgatási bíróság elnöke és másodelnöke utólag az 1896. évi XXVI. t.-c. értelmében).

b) A latin és görög szertartású egyháznagyok: a hercegprímás, a többi érsekek, a megyés püspökök, a nándorfehérvári és tinnini felszentelt püspökök, a pannonhalmi főapát és a vránai

perjel. A görögkeleti egyház részéről a szerb pátriárka, a román metropolita s a megyés püspökök. A református és lutheránus egyházak részéről a hivatalban legidősebb három püspök és három főgondnok, illetőleg felügyelő, ezek között minden esetben a lutheránus egyháznak egyetemes főfelügyelője. Végre az unitárius egyház részéről a hivatalban idősb egyik elnök.

A múlthoz képest ujtítás a bíróságok elnökeinek a főrendiházban való helyfoglalása, továbbá, hogy a törvény az egyházi tagok számát, különösen a protestáns egyházak vezetőinek felvételével, szélesebb mértékben kiterjesztette. Főrendiházi tagként megmaradt a horvát bán és a fiumei kormányzó is, jóllehet a kormányoknak bizalmi exponenseivé váltak, mert a báni állás quázi miniszteri jellegűvé lett, a fiumei kormányzó hatásköre pedig a főispánokéval volt hasonlatos, holott ez utóbbiak a főrendiházból kimaradtak.

*A kinevezés jogalapján* jutottak a főrendiházba e törvény szerint azon állampolgárok, kiket a király a minisztertanács előterjesztésére főrendiházi tagokul kinevez. A kinevezés célja: *a)* az érdemek jutalmazása és *b)* a főrendiház tekintélyének öregbítése. A kinevezett tagok száma meg volt kötve, mert e jogalapon csak ötvenen kerülhettek be és pedig az első alakuláskor csak harminc volt kinevezhető, az ötvenig való kiegészítés csak fokozatosan történhetett olyképpen, hogy évente ötnél többet kinevezni nem volt szabad. Természetesen e rendszernek rugója a régi főrendiház óvatossága volt, mely nem akarta, hogy a régi főrendiház szellemén a kinevezések folytán esetleg változás történjék. Mikor a király által kinevezettek száma az ötvenet elérte, csakis az elhalálozás vagy a lemondás által támadt üresedés betöltése vált lehetővé.

A kinevezési jogalap beállítása volt a protestáns egyházi képviselők fölvetelén kívül oly lényeges ujtítás, mely a főrendiház arisztokratikus jellegén némi enyhítést mutatott. Viszont a kinevezési rendszer a pártszempont érvényesülését is jelentette, mert hiszen a parlamentáris kormány által történt előterjesztés lévén ahhoz szükséges, kétségtelen, hogy a kormány a kinevezéseknél a pártérdekekre is figyelemmel volt.

*Régi jogon* kerültek a törvény szerint a főrendiházba azok, kik ez átszervezés előtt a főrendiháznak igazolt tagjai voltak, de az átszervezés folytán ki kellett maradniok. Választották őket és pedig számszerint 50-et a régi főrendiház igazolt tagjai. Ha e választottak tagsági joga megszűnt, helyük nem volt többé betölthető. Az igényüket vesztett főrendiházi tagok érdemesi- nek bentmaradását kívánták e választások által elősegíteni. Természetesen ellensúlyozó célzat is lappangott e rendszer beállí-

tásban, éppen a kinevezési rendszerrel szemben, avégből, hogy ily módon is a régi főrendiház arisztokratikus szelleme érvényesüljön. Annál is inkább, mert a megválasztott főrendiházi tagok — egy-két főispán kivételével — voltaképpen a kellő adó hiánya miatt kimaradt született főrendek közül kerültek ki.

különleges jogalapon a *Horvát-Szlavon tartománygyűlés megbízásából* küldetett be a főrendiházba azon három tartománygyűlési képviselő, kiket e tartománygyűlés megválasztott.

Az így vázolt arisztokratikus összeállításnak megfelelő volt a *szervezet* is. Az elnököt és két alelnököt a főrendiház tényleges tagjai közül a miniszterelnök felterjesztésére a király nevezte ki. Ily módon pótolhattak az időközi üresedések is, a főrendiház csupán háznagyot és jegyzőket választott. Természetesen e kinevezéseknél is a politikai pártszempontok érvényesültek.

### **Közéletünk véleménye az 1885-iki átszervezésről.**

Erről a főrendiházi szervezkedésről végeredményében azt kell megállapítanunk, hogy a múlthoz képest nem volt egyéb, mint a régi főrenditáblai szervezetnek a népképviselési rendszer által elfogadható formában történt felcicomázott átszervezése. Ilyennek tekintette ezt a közvélemény is, melynek felfogása szerint a főrendiház álladalmi szervezetünkben egy darab történeti múlt volt, a régi időknek korhadt maradványa, minden fontosabb hivatás nélkül. Mód arra, hogy a nemzet előkelői mint törvényhozók szerepeljenek, unalmas egyhangúsággal a képviselőház által elfogadott törvényjavaslatokat letárgyalják, vi-  
gyázva csupán a saját külön szempontjaikra és érdekeikre, s a parlamenti ünnepélyességeken — mint aminő a koronázás, országgyűlésmegnyitás, — a felső tízezret képviseljük. A közvélemény szerint a főrendiházi tagság rang volt, melylyel méltóságos cím járt. A nemzet előkelőinél — mentelmi joguk miatt, — gátja a birói eljárás szabad folyásának, tehát privilégium, de semmiesetre sem törvényhozói tiszt, amellyel a törvényhozói kötelességeknél országos szempontokból és nem osztályérdekek-  
ből való betöltése járt.

A magyar társadalom e véleményét a látszattól, a tényekből és az átszervezés fogatékosságaiból merítette. Elősegítette e vélemény kialakulását maga a parlamentarizmus természetes következménye, az alsóház túlsúlya is, mely a pénzügyi törvények, az állami költségvetés, a véderőtörvények tárgyalása, megalkotása, appropriációja tekintetében megnyilvánult.

Bár a felsőház ezen aláhelyezettsége, a legfontosabb parlamenti ténykedéseket illetőleg, tökéletesen indokolt, nem lett

volna elégséges a közvélemény előtt a főrendiház szükségtelenségét elfogadó álláspont kialakulására, ha más törvényhozási cselekmények tekintetében is — a főrendiház magatartása folytán — hasonló jelenségek nem mutatkoztak volna. Eltekintve ugyanis az egyházpolitikai vitáktól, mikor a főrendiház a 90-es évek fel-törő demokratikus irányával szemben foglalt állást, nézve a saját különleges osztályérdekeit, több mint 30 év alatt nem volt a főrendiházban oly vita, akár törvényjavaslat, akár jelentősebb interpelláció körül, mely bizonyításul szolgálhatott volna arra nézve, hogy ez a múltból fentartott intézmény az állami akarat tökéletesedéséhez, fejlesztéséhez önálló résszel járulni képes. A hosszú időközön keresztül való egyhangú tárgyalások tápot is adtak a társadalom előtt a főrendiház értéktelenségére vonatkozó álláspont megérleléséhez.

De maga a főrendiház átszervezése is mindenképpen fogyatékos volt. Nem volt megállapítva e törvényhozói testület létszáma, teljesen túltengett benne az arisztokratikus elem. A főrendek vagyonságától függött a származás jogalapján bejövőknek a többiekkel szemben túlzott súlya. Nem volt rendezve a köz érdekeit szem előtt tartó összeférhetlenség elve sem, mert hiszen akár egyházi, akár polgári, vagy katonai szolgálatban tetteleg működők, ha a kellő jogcímük megvolt, helyet foglalhattak a főrendiházban. Csupán egy-két törvényhozási rendelkezés állított fel összeférhetlenséget bizonyos közkötelességet betöltőkre nézve.

A kinevezési rendszerrel politikai pártszempontok is érvényesülhettek e ház megszervezésénél. Nem volt figyelembe véve a tudományban kifejezetten amaz elv sem, hogy a megfontoltságot szolgáló emez intézményben a tagsághoz magasabb kor betöltése szükséges. Sőt az uralkodóház tagjainál a «teljeskorúság» nevetségesen alacsony volt. Nemzeti szempontból súlyos kifogás alá esett, hogy a magyar nyelv tudása az uralkodó család főhercegeinél nem volt kötelező alapkellék.

## **A régi főrendiház visszaállításának kérdése.**

A régi főrendiházra, mint felsőházra szükség nincsen, s nem lehet ezt, mint a demokratikus törvényhozás egyik tényezőjét szerepeltetni. Hiába hivatkozik a kormányjavaslat az arisztokrácia törvényhozói működése érdekében a függetlenség nagynevű bajnokának, Irányi Dánielnek 1884-iki állásfoglalására.

Naiv lelkek oktatása volna csak, ha azt fejtegetném, hogy a háború s az azt követő események, a hatásukban kétségbeejtő

békekötés és súlyos gazdasági válság, amelyek mind-mind az egyénnek a köz szempontjából való teljes igénybevételét jelentik, életét, vagyonát a köz oltárára kívánják, megengednék még csak a lehetőségét is annak, hogy olyan arisztokratikus ékszer csillogjon alkotmányunk szerkezetében, mint a régi főrendiház.

Demokratikus igazság, hogy önsorsának inézésében a polgárnak joga van résztvenni. A nemzet további sorsa felől csakis a nemzet egyetemes akarata dönthet.

Hamiskodás tehát, mikor a mostam idők követelményeit múltbeli nagyságaink álláspontjára hivatkozva, kívánják megdönteni. Az államot érintő kérdéseket illetőleg minden igazság és álláspont értéke ugyanis relatív. Az ilyen javaslatokat, irányelveket csakis annak a kornak miliójében beállítva szabad vizsgálunk, amelyben azok születtek. Azt, hogy Irányi Dániel 1884-ben az arisztokrácia törvényhozói tevékenységét illetőleg minő nézetten volt, a mai korfelfogás szemüvegén keresztül kell néznünk, s ez az álláspont nem lehet indok a főrendek további törvényhozói szereplésére nézve. Irányi Dániel javaslata csupán abból a szempontból eshetik súllyal a mérlegbe, mennyire igaza volt néki már 1884-ben abban, hogy az arisztokráciának a főrendiházban való szereplését kellő mértékben ellensúlyozni kell.

A háborút megelőzőleg lehetett volna talán az Irányi-féle javaslatról beszélni, lehetett volna ebben a felsőházban a származás jogalapját is szerepeltetni. Sőt ez indokolt is lett volna, már csak amiatt is, mert a Habsburgok jogara alatt éltünk, s e tőlünk lélekben idegen uralkodó család merev szempontjait enyhíteni képes lett volna annak az arisztokráciának törvényhozói szereplése, mely arisztokrácia közelebb állt a Habsburgokhoz, mint a nemzetnek többi rétegei.

Most azonban más a helyzet. Elhibázottnak tartok ma minden olyan fölfogást, mely azt hiszi, hogy itt valaha is lehet az 1914 előtti helyzetre visszatérni. A politikai, társadalmi és közgazdasági életben történt óriási átalakulások előtt szemet hunynunk nem lehet.

Nem indokolja ezt a jogfolytonosságra való folytonos hivatkozás sem, mely alatt egyes társadalmi osztályok rejtett céljai is lappanganak, t. i. hogy a Habsburg-régime visszaállításával régi befolyásukat kívánják visszaszerezni. A múlt nemzetgyűlés egyik legértékesebb tagjának, néhai Méhely Kálmán emlékének hódolok, mikor a jogfolytonosság helyes értelmezésére mutat rá:

A jogfolytonosság a fejlődés elvének elismerése. Bármilyenek voltak azok a ható erők, amelyek a változásokat létrehoz-



ták, ha a változások folytán előállott hasznos és jó a nemzet helyeslésével találkozik, bűn volna kimetszeni azokat, s visszaállítani az állam helyzetét abba a régi elavult berendezésbe, melyekből a változások kiemelték. Az alkotmány nem kövesült meg, az alkotmánynak az élet követelményeihez kell módosulnia, a fejlődés erejét el kell ismerni, annak következményeitől elzárkózni nem lehet.

Tarthatatlan tehát az az álláspont, amely a legitimizmus elvét hirdetve, a régi országgyűlést akarja rendszerében és mélyeiben visszaállítani vagy legalább is „a szünetelésben lévő főrendiházat kívánja működtetni 'az alkotmányjogi kérdések rendezésénél'". Holott e nagy kérdéseket illetőleg a helyes legitimizmus szempontjából azon egyetlen elv érvényesülése lehet csupán indokolt, hogy a nemzet sorsára fontos alapvető kérdések eldöntésénél a nemzet egyetemének valódi akarata érvényesüljön.

## **A kétkamarás rendszer.**

Helyes-e a kétkamarás rendszer, illetőleg szükség van-e a törvényhozó testületben külön felsőházra?

E kérdés eldöntésénél a gyakorlatban lényegesen más szempontok tolnak előtérbe, ha monarchikus államról van szó és mások, ha a demokratikus államoknál felmerült követelményeket honoráljuk. Sőt már most azt is meg kell jegyeznünk, hogy a törvényhozó testületnek két kamarára való átalakítása során az összeállítás tekintetében teljesen más elvek érvényesülnek ahhoz képest, hogy az alkotmány alapvető kérdéseit mennyiben lengi át demokratikus szellem.

A kétkamarás rendszer fentartásának kérdését illetőleg figyelembe jöhet a tudományos közfelfogás, vizsgálnunk kell a külföldi törvényhozási rendszereket, valamint a hazai viszonyokat és különlegesen is mostani helyzetünket, mely a trianoni béke következtében egy új honalapítással egyenlő jelentőségű.

### **A tudományos közfelfogás.**

A tudományos közfelfogást a gyakorlat s a gyakorlatból a politikai írók által levont elméleti tanulságok fejlesztették ki.

A politikai irodalomban — egy-két jelentéktelenebb tanulmányt kivéve — külön e kérdés körül mozgó munka nincsen is. Viszont alig van olyan politikai mű, mely ha alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozik, egyúttal ne érintené a kétkamarás rendszer kérdését.

A tudományos közfelfogás feltétlenül a kétkamarás rendszer mellett tör lándzsát. Alig van egy-két író, kinek más nézete

volna. Ezek a néző szempontok jelentéktelenek. A tudományos közfelfogás nagy mértékben elő is segíti azokat a törekvéseket, amelyeknek célja az, hogy a kettős kamarai rendszer fentartása a demokratikus államalakulatban is biztosíttassék. Ezzel erősen döngeti annak az első pillanatra kétségtelen érvényű igazságnak kapuját, mely szerint a társadalmi (demokratikus) államban második kamarára szükség nincs.

Az elmélettel foglalkozóknak nagy hibájuk, hogy a második kamara fentartását illetőleg igazságkép csupán egy általuk helyesnek vélt tételt állítanak előtérbe s annak alapján kívánják a megoldást s ami nagyobb hiba, igyekeznek a többi nézőszempontokat lecáfolni. Nem veszik észre, hogy a második kamara szükségességének kérdése egyfelől a tapasztaláson, másfelől történeti igazságokon, harmadszor célszerűségi tekinteteken nyugszik s e nézőpontok kölcsönhatása eredményezi azt, hogy ma már úgyszólván mindenütt a kétkamarás rendszer szükségessége elfogadtatik, azonban természetesen ahhoz képest, hogy az alkotmány arisztokratikus vagy demokratikus, más-más követelmények lépnek előtérbe.

A kétkamarás rendszer kérdésével foglalkozó irodalomban feltárt elméletek csoportosításával báró Eötvös József és Haendel Vilmos debreceni egyetemi tanár foglalkoznak. Szükségesnek vélem, hogy az írók idevonatkozó álláspontját én is csoportosítva tárjam föl. ötféle szempontot érvényesítenek a politikai írók a kétkamarás rendszer mellett: *a)* a tapasztalás, *b)* a történelmi szükségesség, *c)* a belső nyomatékkal rendelkező társadalmi rétegek, *d)* a törvényhozási munka alapossága, *e)* és államvédelmi szempontokat.

A) *A tapasztalás* alapján áll Todd, aki klasszikus művében leírja a Lordok házának történetét és foglalkozik azzal a kérdéssel is, szükséges-e a Lordok háza? Szigorúan ragaszkodva tárgyhoz, az angol viszonyokból kiindulva felel meg ezen kérdésre. A szempont szerinte az állami érdek, mindezt a Lordok háza által biztosítva látja, sőt elősegítve is. Fentartandónak tartja a Lordok házát, «mert az mindig kiváló és különös sikerrel teljesítette azon feladatokat, melyek egy törvényhozó testületben a felsőháza várakoznak».

Todd-ot külön kellett megemlítenünk minden többi írótól, mert ő e kérdést — tisztán hazája viszonyaiból merítve érveit — oldotta meg. Legfőbb érve: míg az állami életnek a Lordok háza hasznára lehet, fentartandó. A használhatóság tehát szerinte a legfőbb indok.

A többi írók, kik e kérdéssel foglalkoznak, nem a hazai viszonyok szemléléséből indulnak ki, hanem elvontan, mint a

politikai irodalomnak egyik igen sokat vitatott kérdését veszik bonckés alá. A legmélyrehatóbb fejtegető, ki előtt — bár ezt ki nem fejezi — a hazai viszonyok is állanak: báró Eötvös József. Szerinte a felsőház arra hivatott, hogy „a pillanat valódi és képzelte szükségének rohamában a történeti jogot képviselje.” Tehát Eötvös József a *történelmi szükségesség* alapján áll. A monarchikus államok főrendiházai domborítják ki szerinte leghatásosabban a történelmi szempontot, amely a királyságnak is legerősebb támasza. A születés alapján szervezett főrendiház fejezi ki legerőteljesebben az örökösödés elvét, annak édes testvérét: az állandóság eszméjét, amelyek a királyságnak jellemző tulajdonságai.

Politikai íróink, Concha és Balogh, a társadalom szerkezetét vizsgálják, s ez alapon tartják a felsőházat szükségesnek. Az állam egy alapirányával az államnak természetes szakadozottsága összeütközik. Ha már most az így részekre omlott társadalom rendjének vagy osztályának a nemzetre nézve különös értéke van, és pedig szellemi fölényénél, nagy vagyonánál vagy múltjánál fogva külön részt vállalhat az állami akarat tökéleteseztetésére, sőt azt fejlesztheti is, akkor a felsőház léte indokolva van, mert hisz alapigazság, hogy az egyetemes jóra irányuló akaratnak tökéletesednie kell. Ezek az írók tehát a *társadalmi rétegek belső nyomatékát* tekintik olyan szempontnak, mely a törvényhozó szerv kettéválását eredményezheti.

A *törvényhozási munka alaposságából* merített érvekkel kívánják igazolni a felsőház felállítását báró Kemény Zsigmond, idb. gróf Andrássy Gyula, Kuncz József és Nagy Ernő.

Báró Kemény Zsigmond szerint az sem szükséges, hogy a felsőház konzervatív legyen. A fő az, hogy a megoldásokat tapasztalatos bölcsesség által elősegítse.

Idb. Andrássy Gyula 1884-ben a főrendiház hivatást úgy értelmezte, «mint politikai juriét, melynek feladata tárgyilag ítélni azon törvényjavaslatok felett, amelyek a másik ház által előkészítve terjesztetnek fel hozzá. Ehhez három tulajdon kell: «Józan ész, hazafiság és függetlenség».

Kuncz az állami akarat kifejlesztéséből indul ki e kérdés tárgyalásánál. A nemzeti gondolatnak akarattá lételeből, illetve e processusból fejti ki a két kamara szükségességét, sőt azoknak egymáshoz való viszonyát is: «Miként ez egyes emberben, úgy a nemzetben is, mint személyes egységben, a teljes gondolatérő kifejlődése és érvényesülése végett kettő szükséges: egyfelől az érzelmek által áthevített gondolatszárnyalás, másfelől az ennek eredményeit bíráló hideg megfontolás. E kétféle gondolkodásnak nemzeti szervezete a kétkamarai rendszer. A gondolkodásnak

eme két stádiuma közül az a fontosabbik, melyet az érzelem át-  
hevit.» «De az érzelem és szenvedély nemcsak szárnyat ad az  
észnek, hanem gyakran tévedésbe is ragadja azt. Azért a gondolat  
tüzét a hideg bírálótnak kell követnie.»

Nagy Ernő a 85-iki főrendiházi reformjavaslatok benyújtása  
alkalmával irt a «felsőház kérdéséhez» című tanulmányában a  
két kamara létjogát azon elvből fejti ki, hogy a törvények a köz-  
érdekeknek megfeleljenek. Ez pedig szerinte csak úgy lehetséges,  
ha a törvényhozó testben a közakarat megfinomodva jut kifeje-  
zésre, s rajta, mint az állam érdeke megkívánja, a politikai eszély  
uralkodik. Erre szolgál a felsőház.

Több író *államvédelmi* szempontokból tartja szükségesnek a  
második kamarát. Legtökéletesebben ezt az álláspontot Stuart  
Mill fejti ki, aki szerint a második kamarának hivatása volna egy-  
felől, hogy megakadályozza az alsóház mindenhatóságát, másfelől  
óvszer legyen a forradalom ellen.

Ugyanezt az álláspontot vallja Bismark is, aki szerint a felső-  
háznak hivatása, hogy az államgépezet kerekét megkösse.

Dr. Haendel Vilmos debreceni egyetemi tanár a parlamenta-  
rizmusról írott tanulmányának második fejezetében taxatív fel-  
sorolja az írók által a felsőház szükségességéről rendszeren emlí-  
teni szokott érveket: 1. A tárgy behatóbb megvitatása két fórum  
által. 2. A tradíció, a történelmi jogok tisztelete, a korona védelme.  
3. A forradalom elleni óvszer. Fejtegeti szembeállítva az írók vé-  
leményét s kimutatást ad a mai államok törvényhozási szerveinek  
alakulatáról. A felsőház történeti megalakulásának magyarázatát  
a társadalmi tagoltságban, létjogosultságát a hatalom két tényező  
közt való megosztásának szükségében találja. Maga részéről  
Stuart Mill véleményét tartja legelfogadhatóbbnak. Sőt szerinte  
a főrendiház pusztá létezése plauzibilisabbá teszi a királyi méltó-  
ságot a közvélemény előtt.

Már Montesquieu is, aki a történeti alapon nyugvó felsőháza-  
kat méltatja, has<?n>ló szellemben nyilatkozik. Szerinte a főnemes-  
ség közvetítő az uralkodó és a nép között. Megrázkódtatások ide-  
jén megvédi a monarchiát. Az arisztokratikus felsőház megaka-  
dályozza az uralkodót abban, hogy zsarnok legyen, másfelől gátat  
emel a monarchiát veszélyeztető demokráciával szemben.

### **A külföldi törvényhozási rendszerek.**

Kuncz József a két kamarás rendszert a társasági állam egy  
kamarájával szemben a nemzetállam szükségességének mondja,  
angol és magyar ideálnak nevezi ezt, amely a nemzeti élet belső  
erejéből természetszerűleg fejlődött ki. Az egykamarás rendszer  
Kuncz szerint francia ideál. A francia géniusz szülötte, mely gé-

niesz a társasági államra hajlik, már pedig a társasági állam nem ismeri el az akaratnak szervezett fejlődését, itt a parlament csak egy szócső, a polgárok nyers akaratának kifejezője. Igaz, hogy Franciaországban is kétkamarai rendszer van, ez azonban a szükség helyes felismerésén alapul, s nem a francia szellemnek terméke.

Ma az angol magyar ideál, a kétkamarás rendszer elve uralodik. A világháború előtt Európában csakis három balkán államban, Bulgáriában, Görögországban és Szerbiában találunk kifejezetten egykamarás rendszert, valamint Németország néhány kisebb államában. Norvégia egy átmenetet képezett, a demokrácia hazájában Amerikában is jelentős szereppel bír a szenátus.

A világháború után sem észleljük, hogy ez irány jelentősége csorbulna. Pár balkán állam kivételével a monarchikus államok valamennyien a kétkamarás rendszernek hódolnak, sőt az újonnan létesült köztársasági alkotmányok is legnagyobb részt e rendszer alapján szerveztettek meg.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy mindenütt állandóan felvetődik az a gondolat, hogy a kétkamarás rendszer fentartása újból és újból vizsgálat alá vétessék. Felmerült ez a történelmi alkotmány hazájában Angliában is a Home-Rule vitája alkalmából.

A parlamentarizmus tökéletesítésének gondolata, másfelől a haladó demokratikus irány az egyes államok törvényhozásánál, szervezésénél szükségképen eredményezte a törvényhozó testületek kamaráinak folytonos, az idők követelményeinek megfelelő változtatását.

Az utóbbi félszázadban a felső kamarát illetőleg is megindult a tökéletesítő folyamat, amely két gondolaton alapszik: a kor követelményeinek megfelelőleg át kell alakítani a felsőházakat, de viszont ez a tendencia nem irányulhat oda, hogy a második kamara rendszere megszüntetessék, mert a törvényhozói testületeknek kétkamarás módon való működését a nemzeti akarat kifejllesztése szempontjából szükségesnek látják.

Azok az okok, melyekért az arisztokratikus államoktól kezdve a legdemokratikusabb államokig a második kamara fentartását indokoltnak tartják, a különböző szervezetű államoknál más-más szempontra vezethetők vissza. Ezek a szempontok: *a)* az állami akarat tökéletesítésében való jelentős szerep; *b)* a főrendiség elvének való hódolás, illetőleg az arisztokráciának tulajdonított belső nyomaték; *c)* bizonyos közjogi testületeknek s más jelentős szervezeteknek (egyházak) és érdekeltségeknek a törvényhozás működésénél tulajdonított fontosság; *d)* az államnak szövetségi alapon történt megszerzése,

melyből folyólag indokoltnak mutatkozik, hogy a szövetségben résztvevő államok (kantonok) a népképviselési rendszer mellett a szuverén jogok gyakorlásában saját államiságuk jogán is résztvehessenek.

a) Az úgynevezett tiszta szenátusi rendszert követő államok, minő Franciaország is, az újabb államok között pl. Csehország, Románia, Lengyelország, valamint több délamerikai állam, elfogadják azt az alaptételt, hogy a törvényhozás kettős kamarai működésében jobban szolgálja az állami célokat, s az állami akarat kialakításában a második kamara tökéletesítő szerepet teljesít. Tehát minden különleges szempontot mellőzve az előbb hangsúlyozott célok érdekében megszervezik a második kamarát, melynek összeállítása kizárólag vagy túlnyomó részben a népképviselési rendszer alapján történik, mégis bizonyos korlátozásokkal. Ezek a korlátozások egyrészt a szervezésben való részvételre és a szervezés módjára vonatkoznak, másrészt a második kamarának az alsóházzal szemben való állandósítását szolgálják. Így megszükitik a választók és választhatók körét, részint korhatár, részint vagyoni vagy szellemi cenzus alapján, a választás módjában a közvetítettség elvét is érvényesítik. Az állandóság elérése okából az alsóházi tagsággal szemben a felsőházi tagságot hosszabb időtartamban állapítják meg, rendszerint olyképpen, hogy a felső kamara bizonyos meghatározott időben csupán a felerészében alakul át.

b) A főrendiség elvének hódolnak különösen a monarchikus államok, így Angolország, Spanyolország, Japán, s ez alapon kívánja a felsőházat jórészt megszervezni a kormányjavaslat is. E helyeken az örökletesség elvét méltányolják s figyelemmel vannak a koronához közelálló arisztokráciának a múltban tapasztalt szerepére, e szerepet a jövőben is érvényesíteni kívánják, mert szerintük a főrendeknél megnyilvánuló különleges társadalmi szerepre, mely egyfelől a vagyoni fölényen, másfelől a műveltségen is alapul, a jövőben is szükség van, emellett az arisztokrácia a történelmi szempontokat is képviseli. A történelmi fejlődés konzekvenciájától azonban ezen monarchikus államok sem zárkozhatnak el, elismerik, hogy az arisztokrácia, érdekei helyett a közérdeket kell irányítónak tenni s e célt szolgálják azzal, hogy a főnemesség mellé hivatali kiválóságokat és más egyéb érdemeseket is felsorakoztatnak.

c) A vegyes szenátusi rendszer alatt a második kamarának olyan módon való szervezését értjük, hol a választás általában vagy túlnyomóan nem a népképviselési rendszer elveinek megfelelőleg történik, hanem bizonyos testületekre van bízva a második kamara összeállítása. Ezek a testületek lehetnek maga az alsó-

ház, mely egészben vagy részben szervezi a felsőházat, a tartományok, megyék, egyházak és egyéb érdekképviseletek, melyek képviselőket küldenek be a felsőházba. Ilyen rendszer van érvényben Poroszországban, Belgiumban, e csoportba tartozik Norvégia is, hol a képviselőház a saját tagjai közül választja a felsőházat. Ide sorozható újabban Olaszország is.

d) Az úgynevezett szövetséges államokban a második kamarának külön speciális feladata is van. Kifejezi magának az államszerkezetnek szövetségi jellegét, s a szuverén jogok gyakorlására a szövetséghez tartozó államoknak saját államiságuk jogán is részt nyújt. Ily módon van megszervezve az amerikai Egyesült Államok szenátusa, hol a második kamara nem Amerika összes polgáraitól, hanem a bizonyos fokig szuverén egyes államoktól kap megbízatást s ezáltal elismerik az egyes államok önállóságát is. Sőt ez államok tekintet nélkül a terület és népesség nagyságára, egyenlő arányban küldenek tagokat a szövetségi szenátusba, bár ez Hamilton szerint ellenmondásban van a köztársasági alkotmány alapelvével, mely azt kívánja, hogy a többség uralkodjék. Nyilvánvaló, hogy az Amerikai Egyesült Államoknál a szenátus ily módon való megszervezésével a szabadság kiküzdésére s a demokrácia kivívására szövetkezett államok önállóságát kívánták méltányolni. Az egyes államok eme jogát az amerikai alkotmány az V. cikk 1. fejezetében az alkotmány fölé állította, mert míg egyéb alkotmánymódosítás az államok háromnegyedrészenek hozzájárulásával keresztülvihető, addig a szenátusi egyenlő képviseletnek megváltoztatásához az összes államok beleegyezése szükséges.

Hasonló szervezési módot találunk Svájcban a rendi tanácsnál, amely az államok tanácsának tekinthető. A svájci alkotmány 80-ik artikulusa szerint e tanács a kantonok 44 képviselőjéből áll. Minden kanton, a legnagyobb és a legkisebb is, két egyenlő szavazattal bíró képviselőt küld a tanácsba, amely tehát nem az egységes svájci nemzetet, hanem az egyes kantonokat képviseli.

### **Hazai szempontok.**

Ezek után vizsgáljuk ezt a kérdést közelebbről, a saját szempontunkból.

Vegyük először is az adott helyzetet. Ezidőszent két meg nem oldott kérdés előtt állunk. A trianoni béke folytán nagy Magyarország államjogi szervezetét le kell egyszerűsíteni anyagi és célszerűségi okokból a megcsonkított Magyarország kisebb arányú szerkezetére. Viszont e kis Magyarország alkotmányos berendezéseit fel kell építenünk olyképpen, hogy életképes le-

gyen és mindenekfelett alkalmas alapul szolgáljon a jövő Nagy-Magyarországának újból való létesítésére.

A másik kérdés szintén jelentőségteljes előttünk: be kell lépünk a demokratikus államok sorába.

E két kérdést azonnal meg kell oldanunk. A megoldást csakis a nemzet egyeteme teljesítheti. Az alapépítményeket le kell raknunk, s ebben a tekintetben a magyar nemzetnek felelősségtől áthatott közvéleménye lehet az egyedüli irányadó. Nemcsak jelenünkről, de jövőnkről, utódaink sorsáról is döntünk. Az alapfeltétel biztosítása tehát a fontos. Meg kell adni a magyar társadalom minden rétegének a közjogositványok gyakorlására való jogot, hogy saját sorsának intézésében részt vehessen. Az elnyomott társadalmi rétegeket, a nemzetfentartó kispolgári és földműves társadalmat be kell vezetni az alkotmány sáncaiba, mert enélkül nem él a nemzet. A nemzeti akarat szabad megnyilvánulását biztosítani kell, mert ha ezt nem tesszük, nem dönthetünk jövőnk felől. *Szóval általános egyenlő és titkos választójog nélkül nincs nemzeti akarat.*

A további alkotmányjogi rendezéseknek az alapfeltétele tehát a demokrácia útjára való őszinte ráhelyezkedés. Ha ez nem történik meg, minden alkotásunk meddő. Csak mások in^ tézkednek a nemzet helyett, s az erőszakoltan létesített intézményekből hiányozni fog a nemzet lelke. Nem lesz az életképes.

*Elvként tehát kimondhatjuk, hogy az általános egyenlő és titkos választójog intézményes, a nép érdekében való rendezése az alapfeltétele a további alkotmányos berendezéseknek s így a második kamara létesítésének is. Míg a titkos választójog kérdésében nyugvópontra nem értünk, addig a kétkamaras rendszer beállításának kérdésével foglalkoznunk is felesleges, s csak időtrábló kísérletezés az ilyirányu mesterkelt javaslatok tárgyalása.*

## **A felsőház megszervezése korhoz kötött választás alapján.**

Ha az általános egyenlő és titkos választójog kérdése a nemzet akaratának megfelelően megoldást nyert, mehetünk tovább a téma vizsgálatára.

A kétkamaras rendszer helyes fejlemény, mely elől nekünk elzárkóznunk nem lehet. Azok az előnyök, amelyek e rendszer beépítésével járnak, vitán *felül* állanak, helyezkedjünk bármelyik tudományos elmélet álláspontjára is. A demokratikus magyar nemzeti államban a hivatásának megfelelni képes felső kamarára



feltétlenül szükség van. Sőt mennél inkább haladunk a demokrácia útján, mennél szélesebb rétegekben terjesztjük ki az állami élet irányításának jogát; a felső kamarának létesítése annál élénkebb szükségét képez, mert ellensúlyozhatja a jogkiterjesztéssel járó ama hátrányokat, amelyek a törvényhozó szerv működésénél jelentkezhetnek.

El kell ismernünk ugyanis, hogy mint minden eszménynek,<sup>5</sup> úgy a demokráciának is a kiválóan jelentős előnyei mellett árnyéka is van. Ez azokban a hátrányokban nyilvánul, melyeknek > rugói az egyéni önzés s a jogtalan érvényesülés lehetősége. Sőt be kell ismernünk, hogy ezek az árnyoldalak esetleg elhomályosítják azokat a kiváló előnyöket is, amelyekkel a demokratikus állam az egyetemes jót megvalósítani képes. A tisztult demokráciára való törekvéssel vehetjük elejét az ilyes elfajzásoknak. A változó közhangulatot az egyetemes nemzeti érdekek szolgálatába kell állítani, s erre a szerepre igen alkalmas a pártküzdelmektől lehetőleg mentesített, hidegen fontoló olyan bírálati szerv, mint a második kamara, ha úgy van megszervezve, hogy a pártküzdelmek tusájából kialakult nemzeti akaratot az egyetemes jó érdekéből csiszoltán juttassa kifejezésre, anélkül, hogy e nemzeti akarat működésének gátjául szolgálna. A második kamara létesítése tehát elősegíti a mi államunk törvényhozásában is azt a törekvést, hogy a demokratikus irány a valóságban is megközelítse az eszményt. Ezért állították be a többi demokratikus államok is és ezért kell létesíteni nekünk is.

*Demokratikus felsőházat azonban csakis a szenátusi rendszer elveinek figyelembevételével lehet szervezni, vagy leg-  
alább is az összeállításnál a választási elvnek kell érvényesülnie, olyképpen azonban, hogy a választók és a választhatók köre korlátozással megszükkítettik.*

A korlátozás csakis általános lehet, semmiesetre sem osztályjellegű, avagy — ami a demokratikus elvvel általánossága dacára is ellenkezik — vagyoni cenzushoz mért korlátozás. A korlátozás általánossága alatt azt értjük, hogy az állam minden polgárára nézve bekövetkezhetnek azok a feltételek, amelyek a kizáró okoktól eltekintve az állampolgárokat a második kamara szervezésében való részvételre, vagy az abban való helyfoglalásra képessé teszik.

Ilyen általános föltétel, melytől a második kamarában való tagságot és az aktív választójogot függővé tehetjük, a kor, helyesen bizonyos korhatár elérése.

Voltaképpen így visszamegyünk az ősmultra, mert hiszen a régi törzsek és őállamok szervezetében az összességet érdeklő ügyekben a tapasztalás és megfontoltság biztosítására a törzs

és ősállam idősebbjeinek gyülekezete, az úgynevezett öregek tanácsa szolgált, amit maga a szenátus szó is bizonyít. Az élettapasztalat, mely bizonyos kor elérésével vélelmezhető, volt fontos és irányadó a régmúltban, s csakis az egyéni önzés, mely ezt a fontos közéleti tevékenységet a családnál állandósítani akarta, változtatta meg lassankint az öregek tanácsának a formáját és szinte monopolizálta egyes családok számára a közügyek eldöntésében való részvétel jogát. Az egyéni önzés rugóitól vezetett eifajzás volt ez, amely társadalmi elkülönülést vont maga után. Amidőn az alsóbb társadalmi rétegek jogai biztosítottak, nagyon természetes, hogy a felső kamara szervezésénél is lassankint meg kell szűnni a társadalmi elkülönüléseknek, nyitva kell e kamara ajtaját tartani e rétegek számára is. A társadalmi elkülönülés helyett vissza kell tehát állítani az ősi rendszert, mely ma is a legtökéletesebb mód arra, hogy a demokratikus nemzeti államban a második kamara hivatását teljesíthesse. így a demokratikus államok szenátusai szervezésénél *a szervezési főfaktor az életkor eléréséhez kötött választói jog lehet.* Ez az elv van harmóniában a népképviselői rendszerrel is, nem zárja el a polgároknak egyetlenegy rétegét sem. Csupán az életkorral korlátokat állít fel, melyek az emberi életből vett tanulságok szerint a megfontoltságnak és tapasztalásnak különlegesen való érvényesülését teszik lehetővé.

## **A különlegesen számbajöhető szervezési tényezőkről.**

A multat, társadalmi és gazdasági tagozódásunkat, egyes intézményeiknek állami, társadalmi és gazdasági életünkben való jelentőségét vizsgálva, meg kell állapítanunk, hogy nálunk is vannak olyan hatóerők, amelyeknek súlyuk és belső nyomatókuk van s így indokoltnak mutatkozik e hatóerőknek a felső kamara szervezésében való méltánylása. Ez korántsem azt jelenti, hogy a második kamara szervezését kizárólagosan e hatóerőkre bizzuk, mert ebben az esetben a második kamara veszítene demokratikus jellegéből. Nehézkessé is válhatnék s zárt testületté alakulna. E hatóerők méltánylása csupán azt célozza, hogy a korhoz kötött általános választás mellett sajátos viszonyainknál és a hatóerők belső nyomatókánál fogva kiegészítő szervezési faktorként szerepeltetjük azokat a közjogi testületeket, egyházi szervezeteket, társadalmi és gazdasági érdekeltségeket, amelyeknek múltbeli és jövőbeni jelentősége s közéletünkben való súlya nyilvánvaló.

Hibáznánk, ha ez elől elzárkóznánk. A második kamarában

ugyanis a pártszempontok figyelembevételére kevesebb tér nyílik, ha abban olyan közjogi testületek, intézmények és érdekeltségek kiküldöttei is résztvesznek, mely szervek a pártpolitikától hivatásuknál és egyéb sajátos tulajdonságaiknál fogva távol állanak. Sőt e hatóerőknek a második kamara szervezésénél való kiegészítő érvényesülésével bizonyos nemzeti bajokat tudunk kiküszöbölni, illetőleg meggátoljuk, hogy e nemzeti bajok az alsóházban betegségként jelentkezzenek.

A hatóerők egy része a múltban is bírja gyökerét, tehát méltánylásuk által a múltat, a jelent és jövőt kapcsoljuk össze.

Négy ily hatóerő van:

### **A tekintély és érdemesültség.**

Közéletünkben a tekintély és érdem elvének való hódolás általánosan uralkodó. Ezt nem zárja ki a demokrácia, csupán helyesbíti, midőn az igazi értékeknek érvényesülését kívánja. Mivel pedig a demokratikus második kamara a tapasztalás és megfontoltság elvét is kívánja a törvényalkotásban biztosítani, az okos törvényhozó nem zárkozhatik el az igaz érdemnek s a közvélemény által föltétlenül elismert tekintélynek a kamara céljai szolgálatába való állításától. Természetesen az ily jog\* cinien való bejuthatás, — melyre nézve a mód demokratikus államban csakis a törvényhozás által való választás lehet, — nagyon is korlátozott számra szorítandó, nehogy az életkorhoz kötött választás rendszerét csorbítsa.

Vannak tudományos intézményeink, — minő a tudományos akadémia, — egyetemeink, nagy tekintéllyel bíró legfelsőbb bíróságaink, melyeknek a második kamarában képviselők útján való szerepeltetése emeli a kamara súlyát és szolgálja a kamara által elérni kívánt célokat. Egyáltalában a tekintélynek és érdemesültségnek törvényhozásunk szervezetében való szerepeltetése hathatós orvosság a demagógiával szemben, mert az éber figyelmező közvélemény előtt élesen rávilágít az ellentétre, mely az igazi érték és a demagóg törvényhozói működése között megnyilvánul.

### **Az egyház.**

Mint hatóerőt kell figyelembe vennünk *az egyházat is*. Az állam és egyház érdeke szorosan egyezik, a jó erkölcsöt a vallás fejleszti, az államnak pedig erkölcsös polgárokra van szüksége. Sőt az egyház múltja nálunk egybe is kapcsolódik a nemzet történelmével. Példa erre a róm. kath. nemzeti egyház, mely emelte az állami hatalom erejét és fényét, de tanúskodik erről a protestáns egyházak története is, amely egyházak a nemzet életében a haladás és szabadság szolgálatában állottak.

Az egyházak szervezetében kiválóságok és széles műveltségű tényezők foglalnak helyet, s az egyházak vezetői magasabb erkölcsi szempontokat, tiszteletreméltó hagyományokat, kiválóan értékes tudományos fölfogást képviselnek. így a törvényhozásban való közreműködésük folytán megvan a lehetőség arra, hogy azok a magasabb szempontok, melyek az egyház erkölcsi elveiben, múltjában, hagyományában nyilvánulnak, s az az erő, mely a megszervezett egyházban létezik, az állami életben is a köz javára érvényesüljenek.

Azonban a szeretet, az erkölcs, az igazi vallásos felfogás képviselőit azok a jogosítottak, akiket e feladatokra szervezett egyház az élre állított, nem pedig a kurzus, melynek ágensei egyéni önzésből szeretet helyett gyűlölettel telítették meg a társadalom egy részét.

Az egyházi főtisztségek ellátása egyúttal országos szerepet is jelent, s különösen jelentett a múltban. Nemzeti szempontból nagyon is üdvös tehát, hogy az egyházak fejei hivatal és méltóság jogán a második kamarában helyet foglaljanak.

Természetesen figyelemmel kell lennünk a kellő mértékre, túlmenően nagyszámú egyházi képviselő nem volna megfelelő, mert nem külön törvényhozói jogkört akarunk adni az egyházaknak, hanem csak az általuk képviselt magasabb szempontoknak kellő súlyban való nyilvánulását kívánjuk. A túlságig vitt lojalitás veszélyeztetné a második kamara tulajdonképeni feladatát.

A lelkiismereti szabadság s a vallásszabadság elismerése szükségessé teszi, hogy a második kamarában az állam által bevett mindegyik felekezet megtalálja a képviselőt. A számarány megállapításánál figyelemmel kell lennünk arra a súlyra, melyet az illető egyház nemzeti társadalmunk életében jelent, valamint a hívek számára.

A szervezés, behívás tekintettel legyen az egyes egyházak szervezetére, sőt azok elvei szerint történjék. Nem bízhatjuk az egyházi képviselők beküldését senki másra, mint magára az egyházra, s a képviselők nem is lehetnek mások, min az egyháznak hivatásos fejei, kiket tehát az egyházi élet a legfőbb képviselőül tekint. Ha ez, mint az izraelitáknál nyilvánvaló nem volna, abban az esetben is magára az egyházra kell bízni a képviselők kiválasztását, mert e kérdésekben egyedül az egyházi közvélemény lehet irányadó. Különböznél mindezek terén járt utat taposunk. Példa rá a protestáns egyházaknak a főrendiházban való szereplése, amikor is e főrendiházi tagok behívásánál tekintetbe vették az egyház kormányzásában az egyháziak és világiak között érvényesülő paritás elvét.

### **Az önkormányzat.**

Az alkotmány az államnak elhatározásra és cselekvésre való megszervezettségét jelenti. Beletartozik az állam cselekvési szerve, a közigazgatás is.

Az önkormányzat nem is egyszerű közigazgatási szervezet, hanem ennél az alkotmányosság szempontjából még jelentősebb, mert biztosítja a polgároknak az állami akarat végrehajtásában való részvételét. Szabadság és jog az állam cselekvésében.

A magyar önkormányzatnak a múltban fényes eredményre betöltött alkotmányvédő szerepe volt. Politikai jogköre alkotmánybiztosító jelentőséggel bírt, sőt bizonyos vonatkozásában bír ma is. Szerencsétlen helyzetünk Ausztriával ami önkormányzatunk jelentőségét még inkább fejlesztette, a magyar alkotmány integráns részének tekintették, mert politikai jogkörével őrizte a nemzet többi szabadságait.

Az önkormányzatnak az állam alkotmányába történt embeépíttessége s minthogy az állam polgárai közéletüknek jelentős részét voltaképpen az önkormányzati testületekben élik és mert az önkormányzat a végrehajtóhatalommal járó hatósági jogkört törvényes felhatalmazás folytán nyeri, indokoltá teszi a törvényhatóságoknak a második kamara megszervezésébe való bevonását.

A legtöbb demokratikus államban a magasabb önkormányzati egységeknek választottjai helyet foglalnak a második kamrában s ez még inkább indokolt nálunk, hol az önkormányzatnak jelentős szerepe a legteljesebb mértékben elismertett. Nemzeti érdek, hogy az önkormányzat szempontjai a második kamara céljainak szolgálatába állítsanak és ott érvényesüljenek. Annál inkább, mert az önkormányzat feladata elsősorban a végrehajtás lévén, a törvények alkotásánál az önkormányzat választottjai útján a gyakorlati tapasztalás szempontjai érvényesülhetnek.

Elvként áll azonban e hatóerő működtetésénél is, hogy csak, mint kiegészítő tényező alkalmaztassák a szenátusi jelleg (életkorhoz kötött választás) rovására ne essék, mert különben a második kamara az önkormányzati testületek egyszerű képviselőivé zsugorodnék össze. A helyi szempontok veszélyeztetnék az általános egyetemes jó érdekeit.

Az önkormányzati testületek számarányát illetőleg fontos, hogy minden törvényhatósági testületnek jog nyújtassék a szervezésben való részvételre. A lélekszámot és terület nagyságát nem kell figyelembe venni, mert a magyar közigazgatás ebből a szempontból átszervezés előtt áll. Az átszervezést a közigazgatás javí-

tása érdekében minél hamarabb keresztül kell vinnünk, mert a mai önkormányzati korporációk feladatuk megoldására nem képesek, éppen a terület és lélekszám egyenlőtlensége miatt.

Ahhoz, hogy az önkormányzati képviselő a második kamarában megjelenhessen, két alapfeltétel eléérése szükséges. Az első, hogy a magyar közigazgatás demokratikussá tétessék, s a nemzetfentartó kispolgári társadalom az önkormányzat sáncaiba bejuttathasson. A második, hogy az önkormányzat működésének alapja csakis törvényen nyugodjék és nem mint ahogy most a fővárost kivéve az egész országban van, szükségrendeleten. Ez a helyzet alkotmányellenes, mert az önkormányzathoz való jog nálunk közszabadság. Elégge el nem ítéhető tehát önkormányzatunk mai alkotmányellenes helyzete és súlyos alkotmányjogi botlásnak tekintendő a mai kormányzati rendszernek ama törekvése, hogy a felső kamarát az önkormányzatnak törvényes alapra való helyezése és demokratikus átszervezése előtt kívánja működtetni olyképpen, hogy a második kamarának nagyrészen való összeállítását a nemzetgyűlésnek be sem jelentett szükségrendelet alapján működő és életüket alkotmányellenesen meghosszabbított törvényhatóságokra ruházza rá.

A magyar törvényhatóságok 1848 előtt a nemzeti függetlenséget védtek, kiváló politikai hivatást töltöttek be. Politikai jogkörük az alkotmányvédelem szempontjából a legfontosabb jogaik közé tartozott. Annak dacára, hogy 1848-ban parlamentáris állam lettünk, a népképviseleti rendszer elveit elfogadtuk, a magyar törvényhatóságoknál ujabban a népgyűlésekéhez hasonló politikai jogkör fejlődött ki, amely az országos ügyekkel való foglalkozást a kormány iránti bizalom kérdésével is összekapcsolta.

Parlamentáris államban meg nem engedhető elfajzásnak kell tekintenünk ezt a helyzetet, amely a közigazgatásba a pártpolitikát viszi be, a törvényhatóságban szavazati joggal bíró tisztviselőket a pártpolitika szolgálatába állítja, demoralizál, népgyűléssé alakítja át a közigazgatás gyakorlására hivatott fontos szervezetünket. Ennek lehetőségét a közigazgatás reformjánál ki kell küszöbölnünk.

A politikai jogkört át kell a jövőben alakítani. Helyesebb lesz ha törvényhatóságok csupán szakvéleményezési jogkörrel ruháztatnak fel, s így a pártpolitika szekerébe belefoghatók nem lesznek.

A politikai jogkört is pótolná s azt az erőt is, amely a törvényhatósági megszervezettségben megnyilvánul, méltóképpen kifejezésre juttatná az önkormányzatnak a felsőházban saját jogán való képviselője. Így ugyanis az önkormányzatban képviselő

seit szempontoknak állandó szószólói lennének a törvényhozásban. Minthogy pedig a második kamara tagjai időnként választás alá esnek, az önkormányzat a választások útján az állami élet irányításával szemben álláspontját leszegezheti.

### A foglalkozási ágak szerinti érdekeltségek.

Idevonatkozólag idézek a híres angol történétírónak Wells-Bek világtörténeti munkájából: «Az a gondolat, hogy egy erős felsőház, a vagyonos emberek erőssége, a mai gondolkodók körében már nem olyan divatos, mint amilyen a XVIII. században volt. De a kétkamarás rendszer egy különös formájának még ma is Vannak hívei. Ezek azt bizonyítgatják, hogy a társadalomnak csak előnye származhatik abból, ha minden dolgát két szempontból veszik vizsgálat alá. Az egyik szempontot az a testület képviseli, amely a kereskedelem, az ipar, a szabad foglalkozások, a közhivatalnokok és egyéb foglalkozások képviselőiből áll, szóval funkciókat képvisel, a másik álláspont képviselője pedig egy másik testület legyen, amelyet földrajzi kerületenként választanak, szóval, tisztán emberi közösségeké. Az első testület képviselőit egy-egy foglalkozási ág tagjai választják meg, a másodikéit pedig egy-egy kerület, vagy város lakossága. ... Olyan indítványt is hallottunk már Nagybritániában, hogy nevezzék ki a főrendekké a munkásság képviselőit, a nagyipari szakszervezetek vezetőit.»

A mai időkben a foglalkozási és szakmabeli érdekeltségek igyekeznek a maguk céljait és súlyát minden vonalon érvényesíteni és gazdasági helyzetüket az összefogás által előmozdítani. A gazdasági élet minden vonatkozásában a legszorosabb kapcsolatban áll a politikával, mint mondani szokták, a politika ma már nem uri huncutság, hanem a kenyér kérdésével szorosan kapcsolatos. Kétségtelen az is, hogy egyes jelentős foglalkozási ágaknak nagy súlyuk és szerepük van a termelésben, egyáltalán nemzeti és társadalmi életünkben; ma a foglalkozási ágak sz>rinti csoportosulás hozzátartozik a társadalmi elkülönülés folyamatához.

Méltányolnunk kell tehát azt a belső nyomatókat, mely az érdekeltségek csoportosulásában és összefogásában megnyilvánul. Különösen jelentős ez nálunk Magyarországon, hol csonkaságunk miatt ezen foglalkozási ágakra jelentős szerep hárul.

Helyes ennél fogva, ha a magyar földmivelés, ipar, kereskedelem, a szellemi foglalkozást űzők, a munkásság, tehát a dolgozó társadalom foglalkozási ágak szerinti elkülönülésében lévő jelentős erőt a második kamara megszervezésénél működtetjük, s az ily érdekeltségeknek a felsőházban súlyt és helyet biztosít.

tunk. „Nagy államveszélyt is kerülünk el vele. Az utóbbi időkben ugyanis a mi parlamentünk betegsége az osztálypolitika, melynek folytán a nagy politikai és államjogi kérdések a lakosság által nem a nemzet egyetemét érintő kontúrokban, hanem az osztályérdek önző szemüvegén keresztül vizsgálatnak.

Az osztálypártoknak az adta meg nemzeti életünkben a lehetőséget, hogy az érdekeltségek szóhoz nem juthatván, a saját szempontjaik érvényesülése céljából politikai csoportokat alkottak, s ily módon kívánják érvényesíteni a saját erőiket. Így alakulhattak a foglalkozási ágak szerinti pártok. Legutóbb iparpártok jelzés alatt az iparosok csoportosulását észleljük, sőt tudunk arról is, hogy súlyos kormányzati hibák miatt a ref. papság külön önálló párt alakítására készült.

Az osztályok szerinti tagozódás s az ezen alapuló politikai élet nem szolgáltathatja az egyetemes jó érdekeit, mert az osztálypárt elsősorban a saját külön szempontjait nézi, míg más osztályok, foglalkozási ágak bajaival szemben érzéketlen. Holott az egészséges fejlemény az volna, ha az egyetemes jó céljai oly módon közelítették meg, hogy abban az osztályérdek és az osztályszempont az igazság elveinek megfelelőleg érvényesülnek csupán és ne azon túlmenőleg, mert ebben az esetben lehet, hogy az egyik társadalmi réteget erősítjük, de gyengítjük a többit. Az osztályuralom és osztálypárt-rendszer veszélyezteti a nemzeti lét egészséges fejlődését.

A második kamara megszervezésénél ez államveszély elhárítása érdekéből is egészséges csatornákat nyitunk, ha módot adunk arra, hogy a foglalkozási ágak és érdekeltségek a törvényhozó testületben, ott, ahol ez a népképviselési rendszer elveit nem veszélyezteti, tehát a felső kamarában képviselve legyenek. Ezáltal egyfelől biztosítjuk a társadalmi rétegeknek megfelelő súlyban való érvényesülését, jogos igényeiknek védelmére teret nyitunk, másfelől az a belső nyomatók, mely ez érdekeltségeknél megnyilatkozik, a törvényhozásban is szerepel. Sőt e képviselők szakszempontból rendkívül értékes résszel járulnak majd hozzá a nemzeti akarat tökéletesítéséhez.

Ez a szervezési mód is csak kiegészítő lehet. Nem szabad olyan felsőházat szervezni, mely tisztán érdekképviselési rendszeren nyugszik, mert ebben az esetben nem törvényhozó szervet, hanem a különböző foglalkozási ágak gyülekezetét létesítenénk. Már pedig az érdekképviselés mindig tökéletlen marad, mert az összes érdekeket nem öleli fel. Nem is tudnánk a határvonalakat kellőleg megállapítani és utasításos megbízottak testületévé válhatnék a második kamara.



A szervezésnél arra kell törekednünk, hogy minden jelentősebb érdekelttség képviselve legyen és pedig olyan súllyal, ami<sup>1</sup>lyent az illető érdekelttség állami, társadalmi és gazdasági életünkben képvisel.

Teljesen indokolt és jogosult az a kívánság is, hogy a magyar munkástársadalomnak is súlyához mért képviselet)- legyen a demokratikus magyar felsőházban.

Az érdekeltégeket az arra hivatott szervezetek és intézmények képviseljék. Ha azonban ilyen alkotmányosan elismerhető intézmény és szervezet még nincsen, gondoskodni kell azok felállításáról.

Azért, mert az illető érdekelttség hivatalosan megszervezve nincs, nem szabad egyes foglalkozási ágaktól a képviselet jogát megvonni, hanem erre az esetre kiegészítő alakulási módokat kell igénybevenni, s rá kell bízni magára az érdekeltsegekre, hogy minő alapon és módon kivannak képviseltetésükről gondoskodni.

A demokratikus elv is megköveteli, hogy a képviselők megválasztása időnként megismétlődjék, mert így az érdekeltsegek az állami élet irányításával szemben időnként állástfoglalhatnak.

## **A szervezésnél külön szerepet kívánó tényezők.**

### **Az arisztokrácia.**

A Bethlen-féle javaslat is az arisztokráciát, mint külön testületet, a származás jogán beállítja a felsőházba.

E javaslat szerint az örökös jogú főrendiházi tagok száma relative van meghatározva, a törvényhatósági tagok számának felét teszi ki. Az örökös jogúakon belül a javaslat censusos választást intézményesít, mely móddal, mint demokratikus vívmánnyal büszkélkedik, holott az arisztokratikus jellegén ez a szervezési mód mit sem változtat, mert végeredményében amúgy is az örökletességet intézményesíti. Sőt tekintettel a választójogi törvényre, s azokra az indokokra, melyekkel a titkosság elve megakadályoztatott, elkeseredést szül a széles társadalmi rétegek előtt. Úgy néz ki ugyanis, hogy egyedül az arisztokrácia az, melyet "a mai regime érettnak tart a titkos választás alapján való szervezkedésre.

A főrendeket választókra és választhatókra osztja a javaslat. Választhatók a választók közül kerülhetnek ki, az eltérés közöttük a kor tekintetében áll fenn, mert választható csak az a főrend, aki 35-ik életévét betöltötte. Ellenben a választóktól az általános kellékeken, a férfinemhez tartozáson, a magyar ál-

lampolgarságon, a magyar nyelv tudásán kívül csupán a 24-ik életév betöltését kívánja meg és ama különleges vagyoni cenzust, amely földbirtok, illetőleg hitbizományok birtoklásán alapulj ami demokratikus szempontból nagyon is kifogásolható. A főrendek névjegyzék alapján választanak, szavazók a névjegyzék<sup>1</sup> ben felvettek.

Ez a szervezési mód csupán társadalmi kiváltságot jelent. Arisztokratikus államban lehet a főnemességnek külön hivatása, de demokratikus alkotmány mellett ily különleges hivatásnak és nyomatéknak elismerésére szükség nincs.

Az arisztokráciáknak módja van a társadalmi, gazdasági és állami életben nagy vagyonánál és előkelőségénél fogva elhelyezkednie és demokratikus szempontból nem kifogásolható jogalapon bekerülnie a törvényhozó testületbe. Külön kaszt-szerű képviseltetésre szükség nincs.

Rendesen Angliával szoktak előhozakodni azok, akik az arisztokráciának a törvényhozó testületben való külön szerepét kívánják. Az angol történelemmel igazolják, hogy a lordok háza ott mennyire bevált és mennyire eredményes munka várható tőle a jövőben is.

E hivatkozásokkal szemben a valóság az, hogy egészen más a mi helyzetünk, mint Angliáé, más volt a szerepe a mi főrendházunknak, mint az angolénak. Arisztokráciánk kialakulásánál is egészen más tényezők játszottak közre, mint az angol főnemességnél.

De mások a viszonyok is, amelyeket a második kamara kialakításánál nálunk tekintetbe kell venni. Különösen mások a világháború után, a trianoni béke után. Nekünk megoldatlan nagy kérdéseink vannak, amelyeknek egészséges rendezését a helytelen alapon kiépített második kamara csak veszélyeztetheti.

Mi demokratikus magyar nemzeti államot akarunk. Polgári alapokon nyugvó Magyarországot, melyben nem a születés és vagyon, hanem a belső erkölcsi érték biztosítsa a jogot a törvényhozóként való működésre. A magyar alkotmány nemzeti jellege felszabadult s összhangba hozatott a korrallal. Az una eademque nobilitas elve, mely a Habsburgok alatt a családi érdekekből kialakult főrendi táblával elhomályosított, a 48-as törvényalkotások folytán átalakult a jogegyenlőség eszményévé. Nincs ok, hogy ezen eszménynek a nemzet vérébe átment jelentőségét éppen most, megcsontottságunk idejében, az új honalapítás kezdetén kiváltságok teremtése által meglazítsuk.

Rettenetes igazságtalanság volna, ha mi főnemeseinket törvényhozói kiváltságokkal ruháznánk fel éppen most, amikor a

világháborúban a hazáért haltak és szenvedettek családjáról még csak gondoskodni sem tudunk.

De vizsgálunk kell a történelem szemüvegén keresztül is arisztokráciánk kialakulását. Egyes csekély kivételektől eltekintve, a magyar főnemesség az idegen szellemű Habsburg családnak tett szolgálatokért emelkedett ki a többi nemzettagok sorából. A régi kiváltságoknak évszázadokon keresztül való fenntartása a családokra nézve csakis úgy volt lehetséges, ha simultak az uralkodócsalád céljaihoz és érdekeihez. Így történhetett, hogy a kuruc nemes családok nem kerültek be főrendeink sorába, holott jelentőségük sokkal nagyobb ma is, mint igen sok főnemesi címmel bíró család jelentősége.

El kell ismernünk, hogy főrendeink jórésze idegen eredetű, elődjeiket a régi magyar törvényhozás csupán parancsszóra, kényszerből iktatta a főnemések sorába akkor, mikor az uralkodóház a nemzettel szemben bizonyos, saját céljait szolgáló és a messze jövőbe kiható rendelkezéseket kívánt intézményesíteni.

A történelemnek objektív alapon való vizsgálata folytán is nagyon sok kétség merülhet fel az arisztokráciának kiváltságos alapokon nyugvó törvényhozói szerepével szemben. De sokszoros aggály mutatkozik jövőnk szempontjából is. Különösen két irányban. Nevezetesen a demokratikus kiépítés és az állami főhatalom kérdésének végleges rendezése szempontjából.

Demokratikus átalakulásunkat ennek a főnemességnek törvényhozói szerepe megnehezíti, mert egyfelől veszélyezteti a népképviselői rendszert, másfelől megakadályozza a magyar földbirtokpolitikának a nemzet gerince, a magyar nép érdekében való egészséges rendezését. Akié a föld, azé az ország. A magyar földosztás ügye Szent István kora óta kísért. Az eddigi megoldások nem kielégítőek, a dolgozó földmives nép jogos igényét teljes mértékben nem biztosítják. A hitel kérdésének rendezetlen volta miatt kaotikussá váltak, nyugvópontra az idevonatkozó kívánalmakat nem viszik. A hitbizományok ma nincsenek eltörölve, a mammuth-birtokok száma nagy. E kérdések megoldása a jövő feladata. Ha már mostan a földbirtok jórészt kezeiben tartó s a hitbizományi rendszerhez fűzött főnemességnek külön törvényhozói szerepet biztosítunk, azt a nagy nemzeti feladatot, amely a földbirtokreform tekintetében reánk vár, elodázzuk, s az egészséges megoldást megnehezítjük.

A másik ok, amelyért a magyar főnemességnek saját jogán a törvényhozásba való bevonása, különösen is aggályos, a főhatalom kérdésének nemzeti szempontok alapján való rendezése. Valljuk be őszintén, ha az arisztokrácia ismét helyet foglal a magyar felsőházban, ez a körülmény ennek a kérdésnek a

Habsburgház érdekeit szolgáló megoldását jelenti, mert ez az arisztokrácia a Habsburgokhoz van növe és jövőbeni súlyát és fényét csakis a Habsburg uralom visszaállításával nyerheti vissza.

Mindentől eltekintve, ha feledjük is nemzeti létünknek 400 éves megpróbáltatását, ha elhisszük is, amit nem szabad elhinnünk, hogy a Habsburgok új uralma, nem jelenti az osztrák-magyar monarchia visszaállítását s e célt szolgáló nagyhatalmi politikát, melyért annyit véreztünk, s melyért restauráció esetén az újabb generációkat is szenvedésre készítjük: meg kell állapítanunk, hogy mai nyomorúságos helyzetünkben a rossz külpolitikai viszonyok közepette egyáltalán nem kívánatos a főhatalom végleges rendezésének kérdését előtérbe tolnunk.

Ezidőszerint sokkal égetőbb elsőbrendű feladataink vannak, a demokratikus kívánalmak érvényesítése sokkal fontosabb, mert ezek által a magyar társadalom minden rétegének életerejét adjuk vissza. Nem óhajtandó tehát, hogy a legfelsőbb társadalmi osztály az u. n. Habsburg legitimizmus kovászáként külön joron kerüljön be a magyar törvényhozásba.

A főhatalom kérdését nyugodt időkben, a nemzet egyetemének kell megoldani, ahhoz minden magyar családnak szava van, mert e megoldás jövő sorsának irányítását jelenti. Ám szavazzanak kik a Habsburgokat óhajtják saját legjobb meggyőződésük szerint, de az egyetemes nemzeti akarat többségének kell irányítóknak lennie e sorsdöntő kérdésben.

A Bethlen-féle javaslat elfogadása esetén az örökös jogú felsőházi tagoknál a régi helyzethez képest is hátrányos körülmények állanak elő.

A 85-ös törvény értelmében a főrendek testülete nem volt zárt testület, a felújításra megvolt a lehetőség. Némileg biztosítva volt, hogy a törvényhozásnak azon háza, amely a múlt jogán tevékenykedett, kapcsolatba jusson az élettől s az újabb kiválóságok is örökös joron bekerülhessenek oda. Az 1886. évi VIII. t.-c. alapján intézményesített családkönyv nyitott könyv volt, melybe új főnemesi sarjak is kerülhettek a következő eljárás alapján: Az államfő a felelős kormány ellenjegyzésével főnemesi 'címet adományozott s egyúttal ha indokoltnak mutatkozott, a minisztertanács előterjesztésére adományozta az örökös főrendiházi tagság jogát is. Ha már most az ily módon kétszeresen megadományozottnak megvolt a megfelelő vagyoni cenzusa, helyet foglalhatott a főrendiházban. Ezek az adományozások rendszeren a családi tekintélyre figyelemmel történtek. 1886 óta főnemesi címadományozással igen gyakran találkozunk, ellenben az örökös főrendiházi tagsággal való felruházás már kivételes jelentő-

ségű, rendkívül vagyonos családok jutottak ehhez, így pl. a Tisza-család, mikor a szegedi grófságot elnyerte, vagy a koronázáskor a Szatmár vármegyében nagy terjedelmű birtokkal rendelkező Kende-család. A közvélemény előtt ezeket az adományozásokat úgy kívánták föltüntetni, hogy általuk rendkívüli érdemek méltánylása történik.

Közjogunkban az utóbbi időben a peerschub (többségre főnemesítés) nem gyakoroltatott, s az örökös főrendiházi tagság pdományozása ilyen indokokból nem történt, még az egyházpolitikai viták idején sem. Természetesen a régi időkben más volt a jhelyzet, egy-egy nemzeti jog eltiprásának előkészítése előtt esőtől történtek a főnemesítések, különösen az idegen mágnásoknak a magyar törvényhozók sorába való beiktatása által.

A peerschubot mi is erkölestelennek tartjuk. Annak tartotta Brougham lord is, aki először alkalmazta ezt Angliában. De viszont, ha már az arisztokráciának külön jogon, a kiváltság alapján főrendiházi tagságot adnak, akkor teljesen indokolt, hogy ez az arisztokrácia zárt egységként ne szerepelhessen, hanem fel-frissülhessen és oda a közéletben ujabban feltűnt nagyságok is bekerülhessenek. Hiszen az angol felsőházak ez volt mindig az előnye, mert a lordok aranykönyve nem volt berekesztve: újabb és újabb érdemesek foglalhattak ott helyet, példa erre az ott intézményesített szokás is, hogy a speaker, az angol alsóház elnöke bizonyos tartamú funkció után lordságra érdeme-sítettett.

A Bethlen-féle javaslatok a főnemesség fel-frissítéséről nem gondoskodnak, de nem is gondoskodhattak, úgyhogy minálunk az örökös főrendiházi tagok választására jogosult főrendek zárt egységként jelentkeznek. Ennek a ferde helyzetnek magyarázata az a körülmény, hogy az állami főhatalom ezidő-szerint ideiglenes jellegű. Az ideiglenes államfőnek nincs joga főrendi címeket adományozni. Mennél tovább tart ez a helyzet, annál tovább áll majd fenn a múlt főrendjeinek kizárólagossági joga.

### **Az uralkodócsalád.**

Az uralkodóház tagjainak törvényhozói működésénél egyetlen jogonalap a családhoz való tartozás. Minden más körülmény, bizonyítása felesleges.

Az uralkodócsaládok hercegei a múltban az öröklés alapján álló főrendiházaknak tagjai voltak. Az angol, a magyar és az osztrák felsőházakban minden nagykorú főherceg, a porosz Herrnhausban csak azon nagykorú főhercegek, kik a császár által oda meghivattak.

Eltérő itt az általános kellékek fennforgásának bizonyítása is. Minálunk például a 24 éves életkor betöltése mint kellék mellőztetett azért, mert az ősidőtől szokásos gyakorlat az uralkodócsalád tagjainak teljeskorúságát jóval a 24 életév elébe helyezi. Ausztriával való viszonyunkból következett, — közös uralkodócsaládunk lévén, — hogy főhercegeink mindkét állam felsőházának tagjai voltak.

Indokolatlan kedvezmény volt az állam nyelvtudásának, mint általános kelléknek mellőzése, holott ez eo ipso kizárja a törvényhozói működést, mert az államnyelv tudását a törvényhozótól is, de még inkább az országlásra hivatott család tagjaitól megvárhatta volna a nemzet. El kell azonban ismernünk, hogy az uralkodócsalád felsőházi tagsága nem is birt jelentőséggel, mert magas pozíciójuknál fogva a törvényhozói működésben részt tényleg nem vettek.

A múltban sem volt helyeselhető a főhercegeknek a főrendiházban való helyetfoglalása. Az uralkodócsalád hivatása sem lehet más, mint az uralkodóé: felülemelkedni a közélet tusain és meghajolni a nemzet összakarata előtt. Semmiesetre sem szabad nekik a politikai vitákba belelegeyedniök.

Az uralkodócsaládok jól felfogott érdeke is ezt kívánta. De magával a parlamentarizmus lényegével sem volt ez összeegyeztethető. Veszélyeztethette a parlamentáris elv érvényesülését s a pártok jogtalan előzetes befolyásolását jelenthette.

A kormány felsőházi javaslata a volt uralkodócsalád: a Habsburgház tagjaira nézve bizonyos változtatásokkal a régi állapotot fenntartja. Mi ezt a törekvést a fentebb kifejtett általános kifogások alapján nem helyeselhetjük, valamint azért sem, mert e családnak országlási jogköre törvény alapján meg lett szüntetve és mert ez átmenetinek jelzett állapot fenntartása előzetes befolyásolását jelenti a főhatalom kérdése mikénti rendezésének.

Álláspontunk a legkevésbé sem irányul a volt uralkodócsalád Csonkaországunkban élő tagjai ellen, kik közül különösen József főhercegnek a nemzettel való érzését és kitűnő érdemeit minden magyar embernek méltányolnia kell. Elvi szempontból teszünk kifogást s már itt rámutatunk arra a körülményre, hogy a nemzetnek más módon is van alkalma a volt uralkodócsalád tagjai érdemeinek méltatására. így méltányolhatja az érdemeket az általunk helyeselt ama formában, mely szerint kiváló nemzettagok bizonyos csekély számban a törvényhozás által a felső kamara tagjaivá választatnak.

A kellékek szempontjából is különleges kivételezéseket foglal magában a felsőházi javaslat. Az uralkodócsalád tagjaira

nézve is 35 életév betöltését kívánta a felsőházi tagság gyakorlásához, azonban ezt a bizottság 24 évre szállította le, mely intézkedéssel nyilván a kormány által bizonyos célokból mindig kedvezményes elbánásban részesített Albrecht főherceg érdekeit mozdítja elő.

### A középosztály.

Felvetődik még az a szempont, hogy a felsőkamara a középosztály törvényhozói működésének biztosítására is szolgáljon.

Ezt a célt a felsőházi viták tömkelegében a kormány javaslatához fűzött miniszteri indokolás állította fel. Az indokolás szerint «a nemzet értelmisége és ezen értelmiséget elsősorban képviselő középosztálynak hathatós közreműködése nélkül a magyar állam jövője szempontjából sikeres törvényhozási munka nem képzelhető el. Mikor pedig a választójog kiterjesztésével kapcsolatban az intelligenciának döntő szerepe az alsó kamara tanácskozásaiban nincs többé feltétlenül biztosítva, gondoskodni kell arról, hogy ez az értelmiség mégis érvényesülhessen és résztvegyen a törvényhozásban; erre leginkább nyílik tér a törvényhozás második házában».

Ezen célkitűzés érvekkel megokolva egyáltalán nincsen, komoly szakemberek előtt értéktelen naivitás, a mai széthuzásos szomorú időket véve: a középosztály elbődítésére szolgáló maszlag, s rosszindulatú valótlanságoktól hemzsegő állítások halmozata.

Először is nem igaz az, hogy a választójog kiterjesztett volna. Sőt ellenkezőleg még az 1874. évi választói törvénnyel szemben is hátramaradás észlelhető, holott közben világháború volt, s a társadalom demokratikus irányban rengeteget haladt előre.

Nem rég záródott le a választójog vitája. Az a választójogi törvény, mely óriási embertömeg választójogosultságát vette el, ahol az ajánlás nagyszámú polgárságnak nyílt színvallásához van kötve, ahol a szolgálati pragmatikát nélkülöző közigazgatás kezébe jut a választás legfontosabb cselekményeinek ellátása, ahol a titkos szavazás esete a minimumra van redukálva, ahol kötelező megjelenéssel egybekötött nyílt szavazás állapított meg a kerületek óriási nagy részére, ahol a párturalom alapján megkonstruált alsóház az érvényes mandátummal bíró képviselőket is kizárhatja, s ahol a választás elleni panaszok annyira megnehezítették, hogy könnyebb a világnak új iránytszabó államszerződést megkötni, mint egy petíciót sikeresen összeállítani; ez a választótörvény az alsóbb társadalmi rétegek jogainak érvényesíthetőségét egyáltalán nem szolgálja.

Középkori tervnek kell minősíteni azt a célzatot, hogy a második kamara a magasabb társadalmi rétegeknek, az alsó kamara az alsóbb néposztályoknak volna biztosítva A rendi országgyűlések és rendi táblák kora már régen lejárt. A politikai alapon való társadalmi elkülönítés átka és megőrlője lehet egy országnak, mert ha az keresztülvitetik: a különböző kamarákban tagozódott társadalmi osztályok a saját érdekeik biztosításáért fognak marakodni egymással.

Hihetetlen lekicsinylése a nemzeti géniusznak, hogy az értelmiség a tulajdonképpen parlamentből: az alsóházból kiszorul s azért számára teret kell nyitni az e célból felállítandó második kamarában. Ahol a józan ész és műveltség az alkotómunkából hiányzik, ott beszélni sem lehet jó törvények alkotásáról. Az értelmiség munkájára mindenhol szükség van, végzetes hiba volna *azt* a második kamarában sűríteni s a magyar nép kellő értékének el nem ismerése, ha ily célból akarnának felső kamarát felállítani.

Különben nézzünk mélyére ennek a dolognak. A magyar társadalom még mindig beteg. Súlyos láz gyötri. A gyűlölség láza, amelyet bizonyos problémákkal és jelszavakkal időnkint fokoznak, mert fel-feltépik a behegedt sebeket. A betegség sajnos azoknál a legerőteljesebb, kik intelligenciájuknál fogva hivatva volnának ennek a nyavalyának kiküszöbölésére.

Az árpádházi királyok alatt, sőt a vegyesházi királyok idejében is a magyar köznemesség a nemzeti király hátamögött állott, az országiásnak a legerősebb támasza volt és védője kint a határokon és bent az országban az előretörő oligarcha érdekekkel szemben. Ez a köznemesség jóviszonyban volt a fejlődő városi polgársággal s eléggé jól bánt jobbágyaival is. Hunyadi János törökverő nagy sikereinek magyarázata az a körülmény, hogy a köznemesség e fejének vezetése alatt ott volt Kapisztrán János népe, a magyar jobbágyság is. Hunyadi Mátyás királysága a köznemeseken és a jobbágyokon nyugodott.

Az 1500-as években a fejlődő gazdasági és társadalmi élet, a megújulás korszaka, az egyház kebelében felmerült új tanok, a felfedezések új, haladottabb szellem érvényesülését kívánták a jogok terén is. Magyarországon ez nem ment. Az 1514. évi Dózsa-féle lázadás idevezethető vissza. E lázadás irgalmatlanul elfojtatott. A magyar nemesség és a jobbágyság közé a győztesek kegyetlensége, Werbőczynek jobbágyellenes törvényei rettenés éket vertek. Sajnos e megnemértő helyzetnek volt következménye Mohács. 1526-ban a nemesek már nem merték felfegyverezni a jobbágyokat. Önmaguk véreztek egyedül.

Így történhetett, hogy a nemzeti érdekekkel szöges ellentétben



a Habsburgház a magyar koronát elnyerhette, pedig a török nem is akarta tőlünk elvenni az országot. A magyar uraknak szükségük volt a nagyszámú idegen zsoldosokkal rendelkező Habsburgokra.

Ez a megnemértő helyzet eredményezte, hogy nemzeti felkeléseink idején a magyar nemesség két részre oszlott. Egyik része az idegen zsoldosokkal együtt labancként harcolt az ország jövője ellen a habsburguralmi érdekekért, míg a másik, jelentékenyen kisebb rész a félnemesekkel és a parasztsággal támogatta a nemzeti vezéreket. A nemesi inzurekció a Dózsa-féle lázadás után megszűnt jelentős katonai alakulat lenni, mert a nemesek őrizkedtek a hadbavonulástól az elnyomott, s titokban elégedetlenkedő jobbágyág miatt.

1848-ban változott a helyzet. Pedig az akkori viszonyok talán a legkevésbé voltak alkalmasak arra, hogy a nemzet jogaiért a szabadságharcot megindítsák. Kossuth és társainak évtizedes munkája rábírta az akkori középosztályt, hogy önként felszabadítsa jobbágyait és szolgálatába álljon a jogok kiterjesztésének. Ez eljárásnak meg is lett az eredménye. A nemzeti hadseregnek óriási nagy számát teszik ki az alsóbb társadalmi rétegekből önként jelentkező nemzetőrök. 1848-ban a föld népe, a városi lakosok és a magyar nemesség összefog. Eredmény volt az osztrák hadsereg teljes leveretése, s ha az oroszok ellenünk nem hozzák, az idegen járom alól végleg megszabadultunk volna.

Az elnyomatás korában a nemesség akkor kezdett erősebben opponálni, mikor Bach felsőbb parancsra az 50-es évek elején a közigazgatásba a német nyelvet behozta. Ettől kezdve a „pátens-küzdelemig“ a középosztály és az alsóbb társadalmi osztályok egymás mellett tűrtek, szenvedtek és vitték keresztül a passzív rezisztenciát.

Az 1860-as évek elején történt császári közeledés a nemesség jórészét az alsóbb rétegektől való elválásra indította. Az 1867-es kiegyezés után pedig a magyar nemesség nagy tömege: a gentryk, Tisza Kálmán vezetése alatt új rendszert inauguráltak, amely a gazdasági életben képviselte a haladottabb szellemet, de a népképviselési rendszerre béklyót kötött. A közigazgatás, minthogy a törvényhatóságokat a népképviselési rendszer elveinek megfelelőleg nem alakították át, egy-két kivételtől eltekintve, a Tisza-regime kezében maradt. A képviselőválasztások a Széli-félét kivéve, erőszakosak voltak. Ez a rendszer, melyet Tisza István is folytatott, nemcsak arra törekedett, hogy a középosztály értelmiségénél fogva is domináljon, hanem hogy a hatalmat, mint megszervezett kompakt-egység is a kezében

tartsa. Felfelé megalázkodó volt, — szolgálta még a véderőtörvény erőszakos megszavaztatása által is azt a monarchikus nagyhatalmi hóbortot, amelyért tönkrementünk, — lefelé határozott és erőszakos.

Végzetes bűn most, a világháború után, amikor a demokratikus haladás körülöttünk hatalmas lendületet vett, ugyanezt a politikát folytatni. E politikának sarkpontja: megakadályoztatni a hatalmon lévő középosztállyal a népképviselési rendszer elveinek és a demokratikus iránynak érvényesülését. Ebből folyólag doppingolni a középosztálynak a megrázkódtatásokból eredő s több tekintetben jogosult elkeseredését, a fajvédelmi gondolattal, mint speciális középosztálybeli problémával elhomályosítani az összefogó demokratikus irányzatot, sőt elretteníteni attól a középosztályt. A népképviselési rendszer elveinek kijátszásával elhitetni a középosztállyal, hogy minden haladás dacára a régi idők fenntarthatók, visszaállíthatók, a jogokban az alsóbb társadalmi osztályokkal osztozkodnia nem kell. Szóval a számban csekély középosztályt szembeállítani a sokkal nagyobb számú, de gazdaságilag sokkal gyengébb társadalmi osztályok érdekeivel.

Ha a magyar középosztály Összetételét elemezzük, két elkülönülést állapíthatunk meg.

Az egyik csoportba tartoznak a magyar földnek urai, a birtokos középosztály. Ez a birtokos középosztály az, melyiknél a múltban a politikai és a gazdasági hatalom volt, s amelyik természetesen ehhez a hatalomhoz ragaszkodik is. A Tisza-regime is ezen épült föl, a jelen regime is erre akar építeni. E középosztálycsoport szívósan ragaszkodik mindazon befolyáshoz, amely a társadalomban való elhelyeztségét biztosítja. Alapvonásában konzervatív, de rendelkezik megfelelő alkalmazkodó képességgel, mindennemű reformmal szemben rendkívül óvatos, ellenben szívesen vesz részt minden oly küzdelemben, melyet a múlt intézményeinek biztosítása végett indítanak. E birtokos középosztálynak egy része szívvel-lélekkel hive volt a nemzeti függetlenségnek, védte az ősi jogokat, a függetlenségi pártnak számos értékes tagot adott, anélkül, hogy a progresszív irányú politikát vállalta volna. E társadalmi rétegben sok karitatív érzés is van, ha az ily irányú tevékenységgel saját pozícióját veszélyeztetve nem látja. A nemesi származáson kívül, de még afelett is a földtulajdont tekintette erőforrásának s magát mindazoktól megkülönböztette, akik, mint lateinerek inkább intelligenciájuknál fogva vele egysorban lévőknek lettek volna tekinthetők. A magyar földbirtokos előtt csak egy pálya volt: a saját pályája. Legfeljebb a közigazgatás volt az a tér, ahol a

politikai életem kívül szerepet vállalt. Megyénként zárt egységet képezett.

A rossz gazdasági viszonyok, a költséges életmód, a belterjes gazdálkodás hiánya folytán a középosztály eme rétege tért veszített. Sok helyen földbirtokát is elveszítette. Az 1900 év körül Vargha Gyula, a statisztikai hivatal akkori igazgatója, egy tanulmányban mutatott rá, hogy Budapesten a kálvinisták milyen nagy arányban szaporodunk. Ez a szaporodás egészségtelen és káros tünet volt. A birtokát veszített magyar gentri költözött fel a világvárosba, váljalt hivattal, hogy itt észrevétlenül szerényebb viszonyait eltakarhassa. Mert sajnos, a mi birtokos középosztályunk bizonyos előílételek alapján állott, tönkremenése után mellőzte, társadalmi elfogultsága meg sem engedte a vagyonszerző foglalkozásokat, az ipart, a kereskedelmet, az úgynevezett lateiner pályákat, mint az orvosi és ügyvédi, hanem vállalta a cifranyomórúságot, a hivatalnoki és katonai pályát, hol az ősi vagyon visszaszerzésére semmi kilátás nem volt, de állásánál fogva legalább színlegesen fönnttarhatta a rang folytán azt a helyzetet, amelyben régebben volt.

A második csoportja a középosztálynak a hivatalnoki kar, mely jórészt a régi földbirtokos családok sarjaiból, de másrészt azokból a családokból alakult ki, akikre nézve a felsőbb társadalmi osztályba való átlépéshez egyetlen mód a hivatalnoki pályára való lépés, s az ott való előhaladás volt. A középosztálynak eme második csoportja már csak büszkeségből és rátartásból is a birtokos középosztályhoz tartozónak érezte magát, elkülönült a többi társadalmi rétegektől, jóllehet kenyérkereseti foglalkozásánál fogva azokhoz közelebb volt, s alárendelt helyzeténél fogva is szolgálatába állott annak a régimnek, mely a birtokos középosztály érdekeit tartotta szem előtt. Pedig ez a regime egyáltalában nem támogatta. A szolgálati pragmatika, mely a magyar hivatalnoki karnak a függetlenséget és a felelősséget biztosította volna, mint követelés az 50-es évfordulóját már megérte. A protekció, a diszkrecionális jogok a hivatalnoki társadalmi réteg életképességét mindig veszélyeztették. Úgy hogy mindaddig a magyar hivatalnoki kar életképes társadalmi tényező nem lesz, míg a magyar törvényhozás és a magyar kormányzat arra a piedesztálra nem helyezik, amelyen hivatásánál fogva lennie kell.

Egymaga a birtokos középosztály függvényével a hivatalnoki karral együtt sem volna képes a céljait szolgáló politikai hatalmat fenntartani. Pótlásra volt szükség. A pótlásnak lehetőségét biztosították az ellenforradalmi idők.

A kommunizmus egyrészt a magyar munkásság belátásán,

másrészt a magyar föld népének, a parasztságnak ellenállásán tört meg. A falusi nép nem vállalta e túlzó eszméket, ellen-szegült. De viszont a világháború s az azzal kapcsolatos esemé-nyek, s a magyar nép egyes kiválóságainak, mint Nagyatádi Szabó Istvánnak, már a világháború előtti időkbe visszanyúló akciója öntudatra ébresztette a falusi népet. Megérezte az össze-fogásban rejlő nagy erőt, a Friedrich-féle választásokon a kis-gazda- és földművespárt voltaképpen túlsúlyban került be, s teljes *volt* a kilátás, hogy a tiszántúli részek felszabadítása után ezé az irányzaté lesz a jövő. Úgy parlamentáris, mint nemzeti szempontból ez irányzat vezéré, Nagyatádi Szabó Istvánt, mi-niszterelnökké kellett volna delegálni, aki, mint egy koalíciós kormányzat feje, egyedül lett volna képes a széthúzó<sup>1</sup> társadalmi rétegek között az összefogó, életképes nemzeti politikát meg-valósítani, s azt az evolúciót, mely 1514-ben nem sikerült, — s e sikertelenség Mohács okozójává vált, — megvalósítani az egészséges földbirtokpolitikának bevezetése által. Kétizben volt esedékes Szabó István miniszterelnöksége, mind a két izben, sajnos a nemzet kárára, meghiusult. Az egyik esedékességi idő-pont a királypuccs utáni idők, amikor a magyar kisgazdapárt öntudatra ébredt, abszolút erőben volt. Ekkor miniszterelnökké de-zignálták Bethlen grófot.

A másik esedékességi időpont volt az 1924. év ősze, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a szanalás politikája nyomorba döntötte az országot s a magyar falura támaszkodó demokratikus irány-zatnak új reneszánsza kezdődik. Ekkor Nagyatádi Szabó István-nak módjában lett volna a munkapárti rétegek kivételével a par-lament minden csoportját egy tábora tömöríteni. Akcióját meg is kezdette, s hogy ez nem sikerült, ennek oka az, hogy erősebb lelkű hiveit az 1922-iki választásokon a hivatalos hatalom kibuk-tatta, s máskülönben is Szabó István az Esküdt-ügy és saját belső embereinek kétkedő magatartása miatt össze volt törve. Hirtelen bekövetkezett halála pedig meggátolta őt abban, hogy a hályogot a kisgazdatársadalom szeméről levegye.

Ha figyelemmel kísértük a Nagyatádi halála óta lefolyt par-lamenti eseményeket, bizvást megállapíthatjuk, hogy e józan magyar ember és nagykoncepciójú politikus elhunytja folytán a jelenlegi regime megkapta azokat a segédcapatokat, amelyek-vel a birtokos középosztályt pótolni tudja. Az ügynevezett zsiros kisgazdák ezek, kikről jól mondta Kállay Tibor már pénzügyminiszter korában, hogy ezek lesznek hivatva pótolni az uralkodó regime hiányait. Kétségtelen, hogy a föld népének vagyonosabb rétege már a saját falujában elkülönítette magát a szegényebb rétegektől, megállapította érdekazonosságát a föld-

birtokos középosztállyal s egyúton kíván haladni azzal. Szívesen látja az olyan kormányzatot, mely a hatalmat ténylegesen is a középosztály, mint külön osztály kezébe kívánja adni.

Pedig éppen azért, mert a középosztály nemzetfenntartó munkájára súlyt helyezünk, tagadjuk a hatalmi rendszernek ilyen zárt keretekben való felépítését, illetőleg a felépítés helyességét. A magyar középosztályt megilleti a vezetős szerep, de nem a többi társadalmi rétegektől elkülönítetten, hanem azokkal együtt közös munkában illeti meg a műveltség s a szélesebb látókör jogán.

Aki a középosztályt szereti és becsüli, az kalandokba nem viheti. A potemkin rendszerek önmaguktól összeomlanak s bűn a magyar középosztályt szembeállítani a többi társadalmi rétegekkel. Nincsen is köztük érdekellentét, ezt az kelti fel, aki e szembeállítást intézményesíti, s ezáltal a többi társadalmi rétegeknél elkeseredést teremt, a középosztály jövő sorsa pedig bizonytalanná válik.

A 48-as idők középosztálya hátamögé állott Kossuth Lajosnak a nemzetet és népet felszabadító munkájában. Pedig súlyos áldozatokat kellett hoznia!

A mostani idők középosztályának sem lehet más feladata! A megbékülés gondolatát kell hirdetnie a különböző társadalmi osztályok között, össze kell forrasztani a társadalom minden rétegét, bizalmat kell ébresztenie maga iránt, hogy műveltségénél fogva valódi vezetője lehessen ennek a nemzetnek. Azt be kell látnia, hogy az idő halad és a demokratikus elvek elől ma már elzárkózni nem lehet, sőt ez éppen a saját szempontjából bűn volna, mert nemzetvezető szerepét veszthetné el.

Elvetjük tehát azt a gondolatot, melyet a Bethlen-féle felső-, házi javaslat indokolása leszögez, hogy a felső kamarát azért kell létesíteni, mert a magyar középosztály másképp a törvényhozásban a maga erejét nem nyilváníthatja. Botor gondolat ez, mely lehet jó önös hatalmi érdekek biztosítására, de a középosztálynak és a nemzetnek föltétlenül kárára van.

Idézzük br. Eötvös Józsefet: „Ha azt tűzzük ki a felsőház feladatául, hogy az állampolgárok gazdagabb osztályának érdekeit védje, oly ellentétet teszünk föl az alkotmányban, ami sajátlag éppen nem létezik, s amely, ha egyszer hiszünk benne, oly összeütközésre vezet, mely sohasem üthet ki azok érdekében, akiket különös törvényhozói jogok által akarunk védeni.

## A felsőháznak a képviselőház által való szervezéséről.

Nem lehetne-e mindazokat a célokat és szempontokat, melyeket a törvényalkotás munkájában a felső kamara létesítésével elérni kívánunk, magában a népképviselői rendszer elvei alapján összealkotott alsóházban biztosítani, anélkül, hogy külön kamara felállítására volna szükség?

A különböző államok alkotmányaiból is találhatunk erre nézve példát, így a norvég alkotmányban, hol a felsőház (Lagthing) hasonlóképpen van megszervezve. Ezt a kamarát ugyanis maga a nemzetgyűlés (Storting) a saját kebeléből választja olyképpen, hogy egynegyed részét a Lagthing tagjaiul jelöli ki. De közelebbi példánk is van. A régi horvát tartományi országgyűlés olymódon volt megszervezve, hogy abban a választottakon kívül báni meghívó-levél alapján helyet foglaltak a horvát egyháznagyok, a főispánok és a horvát mágnások, úgy hogy a horvát tartományi országgyűlés csak részben épült fel a népképviselői rendszer alapján.

A népképviselői rendszer elveivel homlokegyenest ellenkező külön jogalapon a képviselőházába tagcsoportokat beállítani: e rendszer s az ezen alapuló parlamentarizmus elveinek veszélyeztetése nélkül nem lehet, s csak zavarokra adna alkalmat.

A norvég Lagthing nem is szolgálja azokat a célokat, amelyeket az alkotmány művészei a felső kamara létesítésével elérni kívannak. Hiszen ilyen formájában nem egyéb, mint bizottsága a nemzetgyűlésnek, amelyet fontos törvényalkotási teendők elvégzése céljából a Storting önmaga kebeléből képzett ki. A jogalap a Lagthingnál is a népképviselői alapon való választás.

A horvát tartományi országgyűlés pedig voltaképpen nem volt népparlament, hanem egy, kivételes jogában meghagyó nagyobb törvényhatóság szélesebb körű szervezetének volt tekinthető.

A népképviselői rendszer, az azon alapuló parlamentáris elv érvényesítése csak úgy válhatik a köz javára, ha gátló és zavaró szervek az emiuttal alapon összeülő testület munkáját nem veszélyeztetik. Személyes és hivatal jogán megjelenő tagok és a tulajdonképpeni elhívottak: a választottak közötti ellentét rövidesen megnyilvánulna az ilyen parlamentekben anélkül, hogy a különleges jogalapokon megjelenőknek a választottakkal együtt való szereplése elősegítené azoknak a szempontoknak érvényesülését, melyekért a felsőházat létesíteni kívánták. Sőt még a helyes számarányt sem lehetne biztosítani, s kész veszedelem

volna a nemzet előtt, ha a különleges jogalapon bejövök a választottak Kisebbségével összefogva, megakadályoznák a választottak többsége által jónak tartott, s a közvélemény által is hön óhajtott törvény megalkotását.

Ha a második kamarára szükség van, akkor ezt a népkép választási rendszer megzavarása nélkül, az alsóháztól elkülönítetten kell megszervezni, figyelemmel azokra a különleges elvekre és módozatokra, amelyek a felsőkamara felállításával szándékolt célokat szolgálják. Kumulatív vegyes kamara által ezek a célok el nem érhetők.

Nem szabad a második kamara megszervezését a törvényhozás munkájában domináló alsókamarára sem bízni, mert ebben az esetben nem érvényesülhetnek azok a különleges hatóerők, amelyeket a második kamarában működtetni kívánunk s így felesleges is az ilyen szervezet.

Mindez azonban nem zárja ki, hogy vegyes összeállítású felsőházaknál az alsóház által való választás mint kiegészítő szervezési faktor szerepeljen. Ámbár ekkor is helyesebb, hogy azon csekély számú tagot, akik érdem és tekintély alapján volnának a felsőházba beviendők, ne maga az alsóház, hanem az államfő közbejöttével a törvényhozásnak mindkét szerve együttesen: jelöléssel egybekötött választás útján hívják el, mert így az érdemek méltányolása s ennek alapján törvényhozási jogkörrel való megadományozás voltaképpen a nemzet minden faktorának akaratóból történik.

### **Az államfő által való szervezésről.**

*Arisztokratikus felsőházaknál* a származás, a hivatal és méltóság jogalapjával összhangban alkalmazható szervezési mód: az államfő által való kinevezés. Így volt ez nálunk is a múlt főrendiházában. Az 1885. évi VII. t.-c. értelmében ötven volt azoknak a száma, akiket a király a minisztertanács előterjesztésére az állampolgárok közül kinevezhetett.

Ugyanezt a rendszert kívánja fentartani a kormányjavaslat is és pedig elsősorban a múlt jogán, de máskülönben azért is, hogy mindazon fontos élethivatások, amelyek egyelőre képviselőket nem nyernek, ezen kiegészítő szervezési mód útján szerepelhessenek a felsőházban. Így a bizottsági javaslat indokolása különösen is rámutat a közigazgatási tisztviselői karra. A múlt jogait pedig olyképpen kívánja érvényesíteni, hogy módot ad a régi főrendiházban kinevezetteként működő főrendiházi tagok újból való kineveztetésére. A kinevezettek a javaslat szerint élethossziglanra hívatnának el, számuk azonban, tekintettel a trianoni béke folytán történt megcsonkításunkra, 40-ben állapított meg.

Sőt a felsőházi javaslat szerepelteti a kinevezést, mi segédjogalapot is. A javaslat 11. szakasza értelmében, ha valamelyik törvényhatóság vagy intézmény választói jogát a megszabott időben nem gyakorolná, a hiányzó felsőházi tagok helyére a minisztérium felterjesztése alapján az államfő nevez ki tagokat, de csak arra az időre, ameddig a hiányzó tagok tagsági joga tartana.

A külföldi alkotmányokban is találunk példát arisztokratikus és monarchikus felsőházaknál a kinevezési rendszerre, így Spanyolországban, Japánban, s különösen Olaszországban, melynek régi alkotmánya szerint a nagykorú hercegeken kívül a felsőház többi tagjait életfogytiglan a király nevezte ki, bár e jog gyakorlásában korlátozva volt, mert egyfelől bizonyos hivatalokat és méltóságokat betöltőket, másfelől pedig háromezer lírán fölüli állami adót fizető állampolgárokat kellett kineveznie. De megvolt az a joga is, hogy általán érdemes és jeles férfiakat szenátorokká tegyen. Az újabb olasz reform szerint azonban a helyzet megváltozott, mert ezidőszerint csakis a szenátorok egy hatodát van jogában a királynak kineveznie.

A kinevezés a felsőházak összeállításánál háromféle vonatkozásban szerepelhet: *a)* midőn más jogalapról priuszát, alzatát képezi; *b)* midőn egyedüli, — illetőleg minthogy erre példa nincs —, a jogalapról uralkodó szervezési tényező; *c)* midőn mint kiegészítő jogalapról szerepel az uralkodó jogalapról mellett.

*a)* A kinevezés, mint szervezési mozzanat előfordul úgy a származás, mint a hivatal és méltóság jogalapróljánál, s mintegy alzatát képezi a monarchikus felsőházak szervezésének.

A származás jogalapróljánál megtaláljuk a kinevezést, ha az arisztokrácia kialakulásának folyamatát figyelemmel kísérjük. Az arisztokrácia kialakul a nemzet tagjai közül személyes tulajdonságok által való kiválás, az uralkodónak tett szolgálatok, nagyobb vagyoni erő, történelmi szerep, magas, nemzeti fontosságú állások betöltése folytán akkor, ha e kiválóságokat és előnyöket az előd utódjára átörökíteni tudja, illetve megteremti a családi kiemelkedésnek állandó kontinuitását. S mit látunk? Ennek az arisztokráciának kialakulásához ki adja a nimbuszt? Az államfő elismerése, ki az említett kiválóságokban bővelkedő családot külső címek által is igyekszik tekintélyessé tenni a nemzet előtt, mert benne az alsóbb osztályokkal szemben támaszt keres. Az államfői kinevezés, vagy adományozás fejezi be rendesen az arisztokrácia létrehozásának munkáját, kivéve, ha bizonyos családok jelentősége egyidős az uralkodó családdal,



de ez esetben is államfői kinevezések és címek adományozása tartja fenn a család jelentőségét.

A hivatal jogalapjánál is jórészt alzatul szerepel a kinevezés mindenütt, hol a felsőházi tagságra jogosító tisztséget államfői kinevezés útján lehet elnyerni. így volt ez nálunk az állami és egyházi méltóságok nagy részénél, sőt minthogy a három horvát országgyűlési tag kivételével a főrendiházban való helyfoglaláshoz a királyi meghívó-levél szükséges volt, e momentumban is a kinevezéshez hasonló jelenséget kell találnunk;

b) A kinevezés mint egyedüli szervezési faktor ma már az alkotmányban nem szerepel, mert hisz az ily módon összealkotott felsőház a válogatottakból álló királyi tanács lenne, nem pedig olyan testület, mely a törvények alkotásához önálló résszel járul hozzá, s a nemzet nevében határoz. A múltban kétségtelen ezek a királyi tanácsok szolgáltak alapul a felsőházak kialakulásához, de a törvényalkotási jogot eme királyi tanácsoknak az alkotmányok adták meg, s a nemzeti gyűlések jelentőségének emelkedésével mindinkább tért vesztett az uralkodónak ama joga, hogy a törvényhozó testület tagjai kiválasztásánál teljesen a tetszése szerint járjon el.

Alkotmányos és parlamentáris államban szó sem lehet arról, hogy a kinevezés akár mint egyedüli, akár mint főszervezési faktor szerepeljen, mert az így szervezett felsőház csak vak eszköze lenne a kormány politikájának, nem lenne önálló tényező, nem érelné és nem fejezné ki a nemzeti akaratot.

Egyetlen állam alkotmányában sem találunk példát olyan felsőházra, amely pusztán kinevezés alapján szerveztetnék, avagy a kinevezés volna az uralgó jogalap.

c) Azonban mint kiegészítő szervezési módnak nagy szerepe van a kinevezésnek monarchikus államokban, különösen is arisztokratikus felsőházaknál. Természetesen kellő korlátozások mellett. Ezen korlátozások részint a kinevezés lehetőségére vonatkoznak, nevezetesen megjelölik azokat a jogcímeket, melyek fenforgása esetén az állampolgárokat az államfő felsőházi tagokká kinevezheti, részint számbeli korlátozások, amelyek a kinevezhetők számára vonatkoznak, sőt amint a mi régi törvényünkben volt: időben minősített számbeli korlátozás, amikor az államfő kötve is volt, hogy egy bizonyos időn (éven belül) csak bizonyos számú felsőházi tagot nevezhetett ki. A jogcím korlátozás védekezés az érdemtelenné való bejutással szemben, a számbeli korlátozás biztosítja a jogalapok arányát a szervezésben, másfelől megakadályozza azt a lehetőséget, hogy a kormány saját pártjabeli felsőházi tagok kinevezése által befolyásolja a parlamentet. Korlátozzák az államfőt a kinevezéseknél a főrendiházi tagok összeférhe-

tetlenségére vonatkozó előzetes kizáró okok is, melyeknek fenfor-gása esetén a kinevezés hatálytalaná válik.

Kétségtelen, hogy arisztokratikus felsőház szervezésénél a kinevezésnek mint kisegítő faktornak szerepelnie kell, mert a származás és hivatal jogalapja nem hozza be mindazokat a felső-házba, kiknek bennléte arisztokratikus felsőházaknál fontos. A kinevezés joga biztosíthatja ezt.

Mindez azonban nem vonatkozik a *demokratikus felsőhá-zakra*, mert a fejedelmi kinevezés csakis a származás és vagyon elvén nyugvó felsőházak tagjainak pótlására való.

A felsőházak szervezése folytonos változásoknak van kitéve. Érezzük, hogy egy másik kamarára szükségünk van, beállítjuk azt, s mindenképpen próbáljuk olymódon megszervezni, hogy azt a célt, amelyet a beállítással elérni kívánunk, biztosítsuk, de se többet, se kevesebbet. Be kell őszintén vallanunk, hogy az eddigi összeállítási módozatok közül egy sem tökéletes. Kísérletezünk, tapogatódzunk aszerint, hogy minő nemzeti sajátosságok, vagy a kornak minő igényei lépnek előtérbe. A hagyományokhoz ragasz-kodó Angliában is fel-felmerül a lordok háza eltörlésének gondo-lata, vagy újabb és újabb szervezési módok. Mennél inkább hala-dunk a demokratikus irányban, annál inkább háttérbeszorul a származás és vagyon jogalapja s az ezt kisegítő kinevezési rend-szer. Ma már alig tudunk pár felsőházat, ahol nem a választás volna a domináló szervezési mód.

A választás elve kizárja a kinevezési rendszert, de kizárja azt a térnyerő demokratikus szellem is. Demokratikus felső-házakban a kinevezés, mint kisegítő szervezési tényező sem sze-repelhet, talán egyedül ott állíthatjuk be, mint könnyen kezel-hető módust, amikor a gazdasági és társadalmi érdekeltségek, avagy az intézmények mellőznék a felsőházi tagok kiküldését. Ilyen esetben kisegítő módszerként alkalmazható volna a feje-delmi kinevezés.

Máskülönben azonban demokratikus szempontból a kine-vezés rendszere ellen súlyos kifogások merülnek föl, melyek összegezve, a következők:

Maga a szervezési mód nem demokratikus, — kiváltságolást jelent. A kinevezettek hátamegett nem áll a közvélemény bi-zalma, így szereplésük demokratikus állam törvényhozásában idegenszerű. A kinevezés elve nincs harmóniában a népképvi-seleti rendszerrel. Nem biztosítja a felsőház függetlenségét, mert erkölcsi függést teremt az államfővel és a kormánnyal szemben. A többségi párt bizalmából működő kormány céljait szolgálja a kinevezés és pártszempontok érvényesíthetők az ál-tal. Míg a demokratikus államokban a felsőháznak időnként

való felfrissülése a legelemibb kívánalom, addig a kinevezés által élethossziglan működő törvényhozók állíttatnak be. Ennek folytán a felsőház merevvé, válik, anélkül, hogy ez a tagcsoport valamely állandóan fluktuáló hatóerőt képviselne a felsőházban. Már pedig az elmozdíthatatlan szenátorok intézményét rég elvetette az elmélet és a gyakorlat egyaránt. Erre példa az 1875-iki francia alkotmány, mely szerint 300 szenátor közül hetvenötöt a nemzetgyűlés, mint elmozdíthatatlant választott. Az 1884-iki reform eltörölte ezt az intézményt, illetőleg Berzeviczy szavaival élve, kihalási állományra helyezte.

Mindezek alapján végérvényesen meg kell állapítanunk, hogy a kinevezés demokratikus államban, mint felsőházat szervező tényező nem szerepelhet. Legfeljebb ott, ahol vegyes rendszerű szenátusok lévén, a más jogalapon való beküldés elmulasztásánál származott hiányt pótolja.

### A peerschub.

Több politikai író az uralkodónak a felsőház szervezésébe való bevonását azért is szükségesnek látta, mert az alsóház és felsőház összütközése esetén a kinevezés által vélte biztosítani az alsóház domináló voltát, s ezáltal kívánt erőt adni a felsőházzal szemben az alsóházi többség bizalmából működő kormánynak. Ezt a politikai fogást „swamping of the peers“, „four-nér de pairs“ rövidebben „peerschub“ néven ismerjük.

Nézzük, mi az a peerschub? A parlamentarizmus etikájának legfőbb törvénye, hogy az alsóházé a domináló jelleg, ez képviseli a valódi nemzeti akaratot, melynek tökéletesedéséhez, érleléséhez a felsőház hozzájárul ugyan, de annak ellent nem mondhat. A jog azonban az alsóházat és felsőházat a nemzeti akarat létrehozásában egyenlőnek mutatja. így lehetséges, hogy a jog megtöri az ethikai elvet: a felsőház nem fogadja el az alsóház által elfogadott törvényjavaslatokat, minélfogva a nemzeti akarat holt pontra jut. Ezt akadályozza meg a politikai írók jórésze által helyeselt: „peerschub“ intézménye, mely szerint ily esetben az állam kormányának joga van az alsóház által elfogadott törvényjavaslat felsőházban való keresztülvitele céljából annyi számú felsőházi tagot kinevezni, hogy a törvényjavaslatot el nem fogadók számát kisebbséggé tegye. E kisebbséggététel történhetik kétféle módon: *a)* vagy családoknak adományoztatik felsőházi tagság; *b)* vagy személyükre nézve neveztetnek ki egyesek felsőházi tagokká. Mindkettő peerschub néven ismeretes, habár csupán az elsővel élnek, mert a kinevezhető tagok száma az alkotmányokban rendszerint korlátozva van.

Haendel a „Parlamentarizmus“ című munkájában azt

mondja, hogy a peerschubnak megfelelő technikus terminus a magyar nyelvben nincs. Szerintünk a peerschub első fajára nézve helyes terminus technikusnak találjuk „a többségre főnemesítés“, a második fajára „a többségre kinevezés“ kitételeket, mert bennük a cél, módszereinek árnyalatával, kiemeltetik.

A peerschub két fajtája közül a többségre főnemesítés van érvényben azokban az államokban, melyekben arisztokratikus felsőházak vannak. Így az angol lordok házában is, hol a főrendiház opposíciójának megtörése céljából 1712-ben alkalmazták. 1832-ben kilátásba helyezték, de alkalmazásra nem került sor, mert a lordok a kormánnyal szemben deferáltak. Nálunk a régi főrendiházban szintén mód nyílott volna erre, mert az 1885. évi VII. t.-c. 2. szakasz c) pontja értelmében a király örökös főrendiházi tagságot a minisztertanács előterjesztésére korlátlanul adományozhatott. Azonban alkalmazásra sohasem került sor, még az egyházpolitikai viták idejében sem. A többségre kinevezés ma már egyetlenegy államban, még Oroszországban sincs érvényben.

A peerschubra nézve az egyes írók és politikusok véleménye megoszlik. Kuncz szerint annak jogosultsága fennáll, azonban akkor éri el valódi célját, ha csak az alkalmazás lehetősége biztosíttatik, nem pedig azáltal, hogy valóban alkalmazzák is. Szerinte az ezzel való fenyegetés elégséges figyelmeztetés a felsőház makacskodásával szemben. Burgess szerint ma is alkalmas fegyver, ellenben gróf Andrássy Gyula 1885-ben a főrendiház reformja során tarott beszédében akaratmeghamisításnak jelentette ki. Dr. Haendel Vilmos hasonlóképpen államcsínynek minősíti e kérdést is részletesen felölelő munkájában. (Parlamentarizmus.)

Tényleg, a peerschub nem valamelyes erkölcsös eszköz. Lehet, hogy a nemzeti akarat holtpontra jutása esetén az azzal való fenyegetőzés hatályos fegyverí de mindenesetre erőszakos. Pillanatnyi kormánycélért az arisztokrata családoknak egész légióját teremti meg, gyakori alkalmazása kirívó, a mai demokratikus időkben el sem fogadható. Akik a peerschub szükséges voltát elismerik is, ezt csak azon az alapon teszik, mert nem tudnak jobb fogást a nemzeti akarat holtpontra jutásával szemben. Akik a peerschubot erkölcstelennek tartják, viszont nem tudnak módot a törvényhozó szerv két ága között a felsőház magatartása folytán keletkezett ellentét eltávolítására. Mint ahogy Haendel is állítja Esmein szavaival „csak annyi bizonyos, hogy így nem, de másként“.

Minekünk a peerschub kérdésével részletesebben foglalkoznunk nem kell, mert demokratikus felsőházban a származás és

kinevezés jogalapja helyet sem foglalhat. De még ha helyet foglalna is, akkor sem lehetne mai demokratikus időkben főrendi családok tömeges kinevezésével kiküszöbölni a fel-felmerülő politikai válságot.

Két ténnyel azonban foglalkoznunk kell. Az elmélet, a gyakorlat egyaránt szükségessé teszi a második kamarát, mert a második kamara létesítése hathatósan elősegítheti a nemzeti akarat helyes kialakulását. A parlamentarizmus elismert ethikai szabálya az is, hogy a nemzeti akarat létrehozásában az alsóházé a domináló erő. E két szabály összeütközhetik egymással. Ethikai szempontokból létesítjük a felsőházat, viszont működésével szemben ugyancsak ethikai szempontból megállapítjuk, hogy az akaratelhatározás súlypontja nem nála van. A jogszerint két egyenlő faktort teremtünk, viszont az egyiket ethikai szempontból alárendeljük a másiknak. Ha a felsőház bizonyos kérdésben ellenszegül, az egyenrangúság és alárendeltség elve összeütközik. Ekkor keresünk fogásokat, amelyekkel a helyzetet segíteni akarunk, a forma megtartása mellett. Szóval folytonosan tapogatódzunk ebben a kérdésében, éppen úgy mint a felsőház mikénti kialakítása kérdésében. Nem merjük és nem tudjuk megállapítani a határt, a felsőház jogkörének a határát, holott az erkölcsi szabályt jogivá kellene már tennünk, mert minduntalan merülnek“ fel összeütközések arisztokratikus és demokratikus államokban egyaránt. Nemcsak az angol lordokháza szenved ebben a betegségben, hanem a francia szenátus is, példa rá legutóbb Herriot esete.

Nem peerschubokkal kell ezen a téren kísérletezni, hanem el kell ismernünk a népképviselői rendszerből és a parlamentarizmusból folyó következményt. Törvényalkotás és kormánybuktatás terén az alsóházé a döntő hatalom. A felsőház a reá bízott szempontokból az államcél: az egyetemes jó érdekében bírálhatja és megakaszthatja e folyamatot, de le nem ronthatja azt, ha ahhoz az alsóház a nemzet közvéleményétől támogatottan rágaskodik.

Azok a felsőházak lesznek képesek feladataikat legújabb körükben ellátni, amelyek megkonstruálásánál, jogkörük szabályozásánál az alsóházhoz való viszonyuk az ethikai szabályok követelményeinek megfelelőleg jogilag is rendezve lesz.

# GYAKORLATI RÉSZ.

## A felsőház rendeltetése.

A mi második kamaránk rendeltetése, hogy alkotmányos életünkben a magyar demokratikus felsőházra háruló feladatokat ellássa. Magában az elnevezésben foglalt három szó kifejezi a felsőház rendeltetését. Legyen magyar, legyen demokratikus és hivatásának megfelelni képes legyen! Csakis ezért akarhatunk — figyelemmel a mai tudományos felfogásra és külföldi példákra, elismerve a nemzeti akarat tökéletesedéséhez fűzött kívánalmakat —: a domináló törvényhozási szerv mellett egy második kamarát. Minden más szempont mellékes. Nem egyesekért, nem politikai irányzatokért, nem is egyes osztályokért, hanem a nemzet egyeteme érdekében kívánjuk a magyar demokratikus felsőház létesítését, mert meggyőződésünk, hogy ezzel az alkotással, a szükséges alapfeltételek (általános egyenlő és titkos választójog alapján szervezett alsóház) fenforgása esetén a nemzet alkotmányozó munkáját tökéletesbíthetjük.

## A magyar szempont.

A demokratikus felsőház alkotmányunkba való beépítésének oly módon kell megtörténnie, hogy szerves egységként illeszkedjék be a magyar alkotmányba. Biztosítanunk kell ennek speciálisan magyar jellegét, hogy népünknek szabadságszerető és múltat tisztelő lelkületével összhangban legyen.

Működtetnünk kell azt a speciális asszimiláló magyar erőt, mely képes volt az una eademque nobilitas elvét harmonikus egységbe hozni a jogegyenlőség magasztos eszméivel 1848-ban. Ha ez meglesz, akkor a felsőháznak gyökere is lesz a nemzet közvéleményében.

Theoretikus alapon nem alkothatunk. Papíralkotmányokat teremteni nem szabad. Majmolnunk felesleges, minden a gyakorlatban és elméletben bevált reformot a speciális magyar viszonyoknak megfelelőleg kell beilleszteni.

De nem maradhatunk a nemzeti sajtóságokhoz címzett s a hatalom birtokosainak kedves álokoskodás útján sem. A magyar nemzet sohasem zárkózott el a haladás irányaitól. A keresztény-

ség fölvétele volt ennek legnagyobb bizonyítéka, valamint a reformáció tanainak elfogadása. A szabadságszeretet, az egyenlőséghez való ragaszkodás nemzeti sajátosságunk, bizonyítják ezt szabadságharcaink, s a nemzeti királyoknak és a nemességnek az oligarchákkal szemben való küzdelme. Tehát az úgynevezett többi nemzeti sajátosságokra való hivatkozással, nem szabad az élet és a kor által parancsolt reformoktól elzárkónunk, mert akik ezt hirdetik, a nemzet ellen cselekszenek. Hanem igenis a kor szükségleteit a jogok és az alkotmány terén magyar keretekbe kell öltöztetni.

Körülbelül ezek azok az irányelvek, amelyek alapján a magyar nemzeti szempontok figyelembevétele mellett a demokratikus felsőházat ki kell alakítani. S minthogy a felsőház természeténél fogva merevebb testület, mint a közvélemény állásfoglalásai által irányított képviselőház, bizonyos szempontoknak letéteményese is lehet a politikai élet forgatagában. Nem kizárólagos elhivatottságot értünk ez alatt, mert hisz ugyané szempontoknak az alsóházban is érvényesülniük kell, hanem csupán azt, hogy a felsőház ezeknek a nézőpontoknak hathatós kifejezésére alkalmas. Így a *nemzetállam* gondolata és ennek alapját képező nemzeti eszme intenzívebben kell, hogy érvényesüljön az állandóbb jellegű felsőházban. Helyesen mondja Kuncz, hogy a két-kamarás rendszer a társasági állam egy kamarájával szemben a nemzetállam szükségessége. A felsőház mint második kamara már egymaga biztosítéka a nemzetállam fennmaradásának, melynél tökéletesebb államalakulatot ma nem ismerünk. Különösen fontos szerepe lesz a felsőháznak a szociális reformok idején, mert a nép lelkületével harmonikusan megszervezve, a létfenntartási kérdések hatása alatt álló alsóház mellett belterjesen érvényesítheti a nemzeti szempontokat.

A felsőháznak állandóbb jellege különösen is előtérbe tolja ama hivatását, hogy a *történeti szempontokat*, a *multat* figyelembe vegye. A múlt tanulságainak levonása, értékeinek megtartása és konzerválása, elsősorban annak a törvényhozási ágának feladata, melynek működése állandó jellegű, párt- és világnézeti irányoktól a lehetőséghez képest nem érintett.

A felsőház lesz különösen alkalmas az *alkotmányosság*,? az *alkotmányos jogok védelmére*. Azoknak a szempontoknak az érvényesítése, amelyek 400 éves elnyomaásunk alatt a várme „gyekre hárultak, ma más formában a felsőház hatáskörébe vonulnak be a törvényhatóságok felsőházi tagjaival együtt. Az a kamara, mely a kontinuitás biztosítását szolgálja, lehet valóban őre az alkotmányos jogoknak az államhatalom mindegyik ágával szemben s mint bíráló szerv elsősorban lesz hivatott meg

védeni a *közszabadságokat*, melyeknek fenntartása és biztosítása a nemzetállamban létkérdés.

Az állam társadalmi a koreszmék hatása alatt áll. A felmerült szükségességek, kívánalmak újabb és újabb reformokat és berendezéseket követelnek. A közvéleménynek ily nyomása a vele szerves kapcsolatban lévő alsóházban érvényesül. A felsőház ezzel szemben függetlenebb parlamenti tényező és így módjában van a hatásoknak erejét a szükséges mértékig lefokozni, s ezáltal megakadályozza a forradalomszerű ugrásokat. A felsőháznak hivatása lesz tehát a világitányzatokkal szemben a *kellő óvatosság* gyakorlása, s a folytonos reformtörekvéseknek oly mértékig való ellensúlyozása, hogy azok az állami és nemzeti lét megrázkódtatását ne eredményezzék.

A világitányzatokkal szemben védenie kell a régi intézményeknek a jövőben is helytálló jelentőségeit. Ma a szociális reformok jegyében élünk. A gazdasági és társadalmi élet a koreszmék nyomása alatt újabb és újabb alkotásokat produkál. Ezek sokszor ellentétben állanak a múlt azon intézményeivel is, amelyeknek a jövőben való megtartása kívánatos. A felsőház, mely a pártnyomás alól ki van véve, alkalmas eszköz lesz arra, hogy *a szociális reformok helyes megvalósítását* biztosítsa.

Természetesen ugyanez fordítottan is áll. Akció reakciót szül, az alsóházban a törvényhozás eme végtelen érzékeny gépezetében jöhetnek elő irányzatok, melyek osztályszempontokból retrograd nemzeti életet követelnek, s a reakciót kívánják úrrá tenni. Ezekkel szemben is a pártokon felül álló felsőház lehet az, mely a nemzeti közvéleményt *a haladás szükségességeinek elismerése* felé tereli.

Sok-sok érvt lehet fölhozni, hogy a felsőház minő befolyásokat tud érvényesíteni a nemzeti állam fennmaradása és hivatásának teljesítése érdekében.

A nemzeti szempontnak érvényesülnie kell a felsőház összeállításában, szervezetében és működésében egyaránt. Különösen az összeállításnál nagyon fontos, hogy mindazon hatóerők, amelyek a nemzetállam szempontjából társadalmunkban nyomatékkal bírnak, a felsőház megalkotásánál megfelelő súllyal működjenek közre, biztosítván a különböző jogalapok közön a helyes irányt, s a demokratikus elvek megfelelő érvényesülését.

Mindezek a szempontok megkövetelik azt is, hogy a felsőházi tagságnak *alapfeltételei* között a legfontosabb jelentőséggel bírjon a *született állampolgárság és a magyar nyelvnek tökéletes bírása*.

Ha a volt főrendi ház családkönyvét végiglapozzuk, végtelen keserőséggel kell megállapítanunk, hogy főrendi családaink *több*



mint felének a neve sem magyar. E családkönyv alapján bekerült főurak egy jórésze a nemzettel semminemű közösséget nem érezhetett, a régi császári rendszer alapján kifejlődött úgynevezett osztrák-magyar állampolgár volt, akinek két hazája s egyetlenegy érzése: a Habsburgok érdekeinek a nemzettel szemben való szolgálata volt. A legutóbbi 400 év törvénykönyveiben hemzseg az indigénáknak törvényhozói jogkörrel való felruházására vonatkozó rendelkezés. A múltból tanulnunk kell, a jövőre nézve a született magyar állampolgárság felállításával ki kell zárnunk az ilyen rendellenes helyzeteket. Erre nézve példát a demokratikus külföldi államok alkotmányaiban egyre-másra találunk.

A magyar államnyelvnek tökéletes bírása, mint kellék, ma minden nehézség nélkül beállítható, mert sajnos nemzetiségeinket elvesztettük. Különben is a nemzetiségi kérdések megoldásánál a jövőben inkább az autonóm jogok biztosítására és a népszerűtől közigazgatásra kell törekednünk, nem pedig arra, hogy ilyen apróbb díszekkel a törvényhozás működésében zavart okozzunk. Az előbbi intézmények, valamint a demokratikus irányzathoz való becsületes és őszinte ragaszkodás azok, melyek az elszakadt országrészeket hozzánk visszavezetik. A bekerülő felsőházi tagoktól pedig annál inkább megkívánhatjuk a magyar nyelv tökéletes bírását, mennél magasabb körből származnak. Egy nemzet társadalmi osztályainak élén való állásra csak azok lehetnek jogosultak, akik a nemzet tagsághoz szükséges alapfeltételeket felmutatni képesek.

### **Demokratikus szempont.**

A felsőház ne egy osztály érdekeit szolgálja, hanem az egész nemzetét. A megfontoltság, a tekintély, a függetlenség és a pártokon felül emelkedő mérséklet a nemzeti társadalom egyetemes érdekéből érvényesüljenek munkájában.

Az összeállításnál *osztály szempontok* és minden más *mellékérdek* mellőzendő, s csakis azok a hatóerők érvényesülhetnek, amelyeknek jelentősége általános. Természetesen az alapszervezési mód összhangzásban kell, hogy legyen a népképviselési rendszer elveivel: amint külföldi demokratikus államokban is van, *a korhoz kötött általános választás legyen a legfőbb jogalap.*

A felsőház jogköre is olymódon állapíttassék meg, hogy a valódi nemzeti akarat érvényesülését ne gátolja, hanem e nemzeti akaratnak tisztultabb formában való jelentkezését biztosítsa. A felsőház nem ellensúlyozója a népképviselési rendszernek, hanem ellenkezőleg biztosító szelepként szolgál arra nézve, hogy ez a rendszer minden salaktól mentesen a cél valódi

szolgálatába állíttassék. *Nem szabad tehát olyan felsőházat léte sítünk, amely az alsóház túlsúlya tekintetében kijegecesedtil parlamenti elvet áttöri.*

Sőt mivel új honalapítás, s a nemzeti létet teljes egészében átfogó demokratikus berendezkedés előtt állunk olyképpen kell a magyar törvényhozás szerveinek jogkörét szabályoznunk, hogy a messze jövőbe kiható, s *nemzeti létünkre nézve életkérdésként jelentkező nagy kérdésekben végeredményében a nemzeti társadalom egyeteme döntsön.* A demokratikus szempont megkívánja ezt, így van ez a külföldi alkotmányokban is, példa erre Amerika, vagy Belgium, melynek az 1830-as években a helyzete a mienkkel azonos volt, mert ott is oly nagy kérdések állottak előtérben, mint amilyenek most reánk hárulnak. A belga alkotmány 131-ik cikke szerint az alkotmány módosítása felől végeredménykép maga a nemzet dönt, s ha az alkotmányt módosítani kell, a törvényhozás mindkét házának hatalma megszűnik: az alkotmány reform-jegyében új parlament alakul. Ez az új parlament határoz az alkotmány módosítása felől, s mondja ki a szükségelt módosítást. Körülbelül hasonló helyzet áll elő Belgiumban akkor is, ha az uralkodó dinasztia kihal. Az ily demokratikus elveknek érvényesülését a mai időkben szükségesnek látjuk mi is, emellett szól a mult is, mert nemzetünknek az árpádházi és vegyesházi királyok alatti történelme hasonló példákat produkál. Arra nézve, hogy így legyen: kiáltó intőjel az a sok bűn, melyről a leplet a bécsi levéltár adatai alapján most rántják le, rámutatván például, hogy megvesztegetett törvényhozók miként segítették elő a nemzet akarata ellenére a *pragmatica sanctio* kimondását. Tehát fcz alapvető nagy kérdésekben helyesnek véljük az egyetemes közvélemény megnyilatkozását olyképpen, hogy az a választások által speciell e nagy kérdésekre vonatkozó álláspontját kifejezésre juttathassa.

A felsőház szervezése és működése tekintetében is érvényesülnie kell a demokratikus elveknek. Biztosítva kell látnunk a teljes önszervezkedés jogát, *azt a politikai szabadságot, mely a felsőház megszervezését minden tényezőnek s a nemzet minden tagjának szabad joggyakorlását biztosítja.* Egyesületi, gyülekezési és sajtószabadság nélkül nem lehet demokratikus törvényhozást összehívni.

A demokratikus szempontok érvényesülését *őszintén* és *be-csületesen* kell biztosítani. A mesterkélt álok felsorolásával és demokratikus címok beállításával az őszinteség hiányát eltakarni nem lehet. Azzal a magyar felsőház nem lesz demokratikus, ha a jövőben az arisztokraták választani fogják a főrendiházi tagokat, sem azzal, ha az intelligencia érvényesülése

címén osztályszempontokat állítunk előtérbe. Mindezzel a nemzet s az illető osztály érdekeit egyáltalán nem szolgáljuk. Sem azzal nem érünk célt, ha múlt időkben más viszonyok között nemzeti hivatást betöltő nagyságok álláspontjaival akarjuk a jelen követeléseit elhomályosítani. Őszinte és becsületes utón haladjunk az állam fennmaradása érdekében, működtessük a nemzet valódi akaratát.

*De tartsuk meg a demokratikus irány tekintetében is a kellő határt.* A demagógiára szükség nincs. Ezt meg kell akadályozni minden téren. *Ezért ne zárjuk ki a felsőház összeállításából azokat a hatóerőket, amelyek a múlt jogán ma is jelesen munkálkodhatnak.* Olyan felsőházra van szükségünk, amely a reformok és a haladás terén a kellő határt meg tudja vonni, s a maga pártokon felül álló jelentőségében súlyánál fogva is a túlzásokkal szemben gátat emelhet.

### **A hivatottság és alkalmasság szempontja.**

A régi felsőkamarák és a mai demokratikus idők kamarái között hivatottság és alkalmasság tekintetében rendkívül nagy eltérés van. Tévednek azok, akik azt hiszik, hogy a mai idők felsőháza bizonyos apróbb változtatásokkal ugyanazt a feladatot teljesítenék, mint a régi felsőkamarák s így a szervezés tekintetében jelentéktelen változások mellett ugyanazok a módszerek volnának alkalmazhatók.

A régi főrendiházak akkor alakultak, mint elkülönült testületek, mikor a hatalmat az arisztokráciának meg kellett osztani a középosztállyal és a polgársággal. A kor követelte ezt a megosztottságot, mert a társadalom számban erősebb részének kívánalma elől elzárkózni nem lehetett. A népképviselési rendszer elfogadtatott, s megalkuvásképpen a régi érdekek védelmére mintegy elkülönítetten megmaradt a nemzeti előkelők személyes jogú részvétele. A felsőházak az alkotmányok szerint az alsóházzal egyenlő jogokat gyakoroltak, de rövidesen a nemzeti életben jelentkező szükségszerűségnek megfelelőleg az alsóház uralgó jellege kialakult, míg a felsőház a neki tulajdonított különböző fontosságok mellett voltaképpen a nemzet előkelőinek a régi érdekek és saját múltbeli jogaik biztosítására szolgáló szervezeteként jelentkezett. Természetesen e felsőházaknak súlya attól függött, hogy az abban szereplő főnemesség, mily mértékben tudta azonosítani a saját érdekeit a nemzet érdekével és milyen társadalmi erőt képviselt, s az alkotmányos működés során intelligenciájánál fogva minő súlyt tudott felmutatni.

A mai idők demokratikus felső kamaráinak egészen más a jelentőségük. A népképviselési rendszer átvette uralmát, a jog-

egyenlőség elve, akár mint értelmezzük is, megtörte a születés jogát. Ma már azért felsőházra nincs szükség, hogy a magasabb társadalmi osztályok külön törvényhozói szerepe fenntartassék. A mai idők felsőkamarái a népképviselési rendszer tökéletesbítése érdekében azért létesítettek, hogy a nemzeti akarat helyes kialakulása során előálló hiányok és ferdeségek orvosszerűen szolgáljanak, s így nem osztályokért állanak fenn, hanem szükségességéből folyólag, mert az alkotmányozók mindenütt érezték, hogy az ellenőrzés és bírálat, pártokon felülállóan szervezve, az alapos és megfontolt törvényhozási munkát biztosítja.

A felsőház alakulásánál érvényesüljenek mindazon szempontok, melyek a fenti célt szolgálják. A *tapasztalást* biztosítja a felsőházban való törvényhozói működésnek magasabb életkorhoz való kötése. Az *állandóságot* és a *folyamatosságot* a hosszabb törvényhozói tagság és az a rendszer, mely szerint a szervezés nem egy időben, hanem részletekben történik.

Az *egyetemes nemzeti érdek* szolgálatát elsősegíti az *osztályszempontoknak kiküszöbölése*, a korhoz kötött általános választás rendszerének mint főjogalpnak beállítása, mert így a nemzet egyeteme általánosságban jogosított e törvényhozási faktor kialakítására.

A *mérséklet* elvét szolgálja az alsóház domináló voltának teteles elismerése arra az esetre, ha a felsőház és az alsóház között összeütközés támadnék.

A *működés belterjességét* célozzák azok a jogszabályok, melyek biztosítják, hogy a felsőházi tagság nem privilégium, hanem kötelezettség, s ezeknek nem teljesítése a mulasztó törvényhozókkal szemben szankciókat eredményez.

A demokratikus felsőháznak függetlennek, pártatlannak és erkölcsi alapon állónak kell lennie.

A *függetlenség* biztosítása a felsőházra nézve életérdek, mert enélkül hiányzik számára az az alap, mely a megfontolt és alapos törvényhozási munka szempontjából szükséges bírálatához az erőt adja.

Sőt a kontinuitás elve azt is megköveteli, hogy ez a független bírálati szerv felosztható ne legyen. A felmerülő konverziákon nem a feloszlás által, hanem a felsőház jogkörének megfelelő rendezése által kell segíteni. Ne függjön a felsőház az államhatalom többi faktoraitól sem. Éppen ezért mellőznünk kell a kinevezés rendszerét, mert a kinevezett felsőházi tagok már a kinevezés ténye által bizonyos erkölcsi függési viszonyba kerülhetnek az államfővel, illetőleg az államfői kinevezést eszközöző s azért felelősséget vállaló kormánnyal. Ne függjön a felsőház az alsóháztól sem, hanem jogkörük s egymáshoz való vi-

szonyuk a parlamentarizmusban elfogadott jogszokásnak megfelelőleg rendezték. Ezért sem fogadjuk el a norvég szisztémát, mely szerint a felsőházat az alsóház szervezné meg. Még az érdekesültség alapján bejövőknel is a törvényhozás mindkét faktorára bizzuk a választást, nehogy az alsóháztól való erkölcsi függőségi viszonynak még a látszata is fennmaradjon.

A függetlenség alapszempontja megköveteli a felsőházi tagok *összeférhetetlenségének* törvényben való kimerítő s a közérdeket szem előtt tartó rendezését. Az összeférhetetlenség rendezésével a felsőházi tagoknál a közérdek és a magánérdek összekötését akarják kiirtani, ami parlamentáris államban nélkülözhetetlen föltétele az állami akarat szabad kiképzésének.

A felsőházi tagok a kormánnyal szemben sem lehetnek függőségi viszonyban. Tehát ki kell zárunk mindazokat: *a) akik oly állást töltenek be, amely a törvényhozói tiszt független gyakorlásával össze nem egyeztethető.* E kizárás által azt a másik célt is szolgáljuk, hogy közkötelességet teljesítők a politikai életben való tevékenységük által tulajdonképpen élethivatásuktól el ne vonassanak, mert ennek lelkiismeretes betöltése a közre nézve rendkívül fontos érdek.

Az egyes igazgatási ágak érdekeit és szempontjait a felelős miniszterek a felsőházban úgyszó képviselek, így ezeknek különleges, s a miniszterek vezetése alatt működő közfunkcionáriusok által való képviseletére szükség nincs. Egyedül a függetlenség atribútumaival felruházott bíróság legfelsőbb vezetőire nézve tehetünk kivételt, mert a birói hatalom az elméleti politika által elfogadott helyes gyakorlat szerint a végrehajtásnak a kormányhatalomtól elkülönített önálló része.

Nem helyes a hadsereg vezetőinek, így a kormány tervei szerint a honvédség főparancsnokának felsőházi tagsággal való felruházása sem, mert alkotmányos államban a nemzeti hadsereg legfőbb ura az államfő, kinek haduri működéséért a honvédelmi miniszter vállal felelősséget s vele szemben a főparancsnok parlamentáris államban mindenképpen alárendelt viszonyban van.

Nem helyes a nemzeti bank elnökének hivatal és méltóság jogán a főrendiházban való beállítás sem. Szorosabb bizalmi viszonyt el sem lehet képzelni, mint amely az állambank elnöke és a kormány között létezhetik.

Az alárendelt hivatalnokok felsőházi tagsága voltaképpen képtelenség. A legteljesebb mértékben el kell ítélnünk a mai nemzetgyűlés tisztviselőtagjainak törekvését, akik a fungens tisztviselőknek a törvényhozásba való bekerülését segítik elő azáltal, hogy a törvényhozói működés idejére a rendelkezési álla-

pot szisztémáját óhajtják beállítani. A függetlenség elvének biztosítása a törvényhozásra nézve sokkal fontosabb, mint az a plusz, amit egy-két tisztviselőnek parlamenti működése szak szempontból nyújthat. Sőt a külföldi törvényhozásokban olyan szabályokat kezdenek igen helyesen beállítani, amelyek szerint a törvényhozás tagja működése után bizonyos időtartamig a kormánytól kinevezéseket se kaphasson.

A tisztviselők jól felfogott érdeke nem a törvényhozási szereplésüket kívánja, hanem szolgálati pragmatikátV felelősségüknek a köz érdekében való rendezését, életigényeiknek megfelelő javadalmazást, hogy élethivatásukat a köz szempontjainak megfelelőleg nyugodtan és becsületesen ellátni képesek legyenek.

A Bethlen-féle javaslat 39. szakasza azt igéri, hogy a felsőházi tagok összeférhetetlenségét külön törvény fogja szabályozni. A régi hiányon lenne segítve ezáltal, mert hisz egy-két általunk már ismert szabálytól eltekintve, ez a kérdés rendezve nincs. Helytelenítenünk kell azonban a törvényjavaslatban tervezett ama rendelkezést, hogy polgári méltóságban vagy hivatalban, továbbá a honvédelmi vagy közbiztonsági szervezetek körében teljesített tényleges szolgálat sem a felsőházi tagság elnyerésének, sem e tagsággal járó jogok gyakorlásának nem akadály. Ez a szabály a mai parlamentáris elveket a fejetetejére állítaná s a demokratikus felsőháznak eltorzítása volna. Sokkal helyesebb a kormányjavaslatnak a törvényhatóságokra vonatkozó amaz álláspontja, mely szerint azok főispánjaikat, a törvényhatósági és községi tisztviselőket, a közigazgatási bizottság állami tisztviselő tagjait felsőházi tagokul nem küldhetik ki.

B) A függetlenség elvének helyes felismerése az is, *midőn összeférhetetlenséget állapít meg azokra az üzleti, szállítási és engedményes viszonyokra is, amelyek a törvényhozókat a kormánytól függő helyzetbe hozzák.* Kívánatos volna, hogy e rendelkezés a gyakorlatban is a legmerevebb szigorral alkalmazta ssék.

A felsőház függetlenségét biztosítja *a mentelmi jog is.* Ez nem az egyes tagok, hanem a ház joga.

A függetlenség elvével együtt jár a *pártatlanság* követelményeinek biztosítása is. A felsőháznak pártokon felül állónak kell lenni s a nemzet egyetemes érdekeit kell képviselnie. A híres angol jogászok, Coke és Blackstone, helyesen állapítják meg, hogy a törvényhozás minden tagja az országot szolgálja. Sőt méltánylandó Cokenak amaz álláspontja is, hogy a lordok háza is nem a lordokat, hanem a nemzet egyeteméi: képviseli. E szempontnak kell úrrá lenni a pártatlan magyar felsőház megszervezésénél is. A felsőházi tagság hosszabb időtartama, a felső-

háznak részletekben való megújítása mind a pártokon felülállóság gondolatát szolgálják. A korhoz kötött általános választás mellett a különleges jogalapok útján való szervezés is azt kívánja biztosítani, hogy felsőházunkban merev pártszempontok ne érvényesüljenek, s hogy a felsőház az alsóházak ismétlése ne legyen.

A függésnek minden lehetőségét ki kell zárunk a tagoknál. Utasításra törvényhozó nem működhet. Még választóitól sem kaphat utasításokat, mint ahogy Burkfe a bristoli választóihoz intézett 1774-iki beszédében már leszegzi: „független véleményét, ítéletét a törvényhozó még kiküldőieért sem tagadhatja meg“. De nem függhet a felsőház tagja magától a felsőház többségétől sem, mely esetleg működése felett ellenőrzést gyakorolhat. Ezért nem helyes az eskü intézményét az alkotmányokba beállítani. Az államhoz való ragaszkodás, az alkotmány elismerése, a nemzeti érzés mély erkölcsi gyökereken nyugszik. A nemzetietlen törvényhozókra a büntető törvények rendelkezései vonatkoznak, az eskü e tekintetben nem biztosíték, viszont veszedelmes eszköz abban az esetben, ha a netalán elfogult többségnek módjában áll az eskü betartásának kérdését a saját politikai céljai szerint értelmeznie.

De létkérdés a felsőházra nézve az *erkölcsi integritás biztosítása*. E célt szolgálja a) egyrészt a méltatlanság és alkalmatlanság gyökeres és tárgyilagos rendezése, b) másfelől a kijárások és közbenjárásoknak szigorú szanciókban körvonalazott szabályozása.

a) A méltatlansági és alkalmatlansági okokat igen helyesen hemcsak a kiküldötteknél, hanem a kiküldőkre (választók) nézve is meg kell állapítani, mert kizárják a politikai jogok gyakorlásának lehetőségét. Tehát az erkölcsi és állami jogrendbe ütköző súlyos és megbecstelenítő bűntények elkövetőit, bizonyos foglalkozásokat, a cselekvési képesség hiányát, a huzamos távollétet, a közjogi köteleességek teljesítésénél súlyosan mulasztókat, mint méltatlanokat, illetőleg alkalmatlanokat eleve ki kell zárunk a demokratikus felsőház megszervezéséből.

A kormányjavaslat e tekintetben igen helyesen a felsőházi tagokra nézve a képviselőkkel egyező szabályokat állapított meg. Súlyos kifogás merül fel azonban amiatt, hogy e szabályok megszerkesztése körül a kisebbségek érdekeit sértő célzatosság is nyilvánult meg. Még kirívóbb az a rendszer, hogy ugyanebben a kérdésben az igazolási eljárástól elkülönítetten a törvényhozói szerv működésének folyamata alatt is mód nyílik az összehívás előtti okoknak ismételt és pedig parlamenti vizsgálatára, sőt a parlamenti bíróság a törvényhozói tagságot is megszüntetheti. Jól juk, mily súlyos gyengeségei vannak a parlamentnek, ha bi-

ráskodást gyakorol, mert e bírászkodás terén a parlamentarizmusban kikerülhetlen többségi elv akaratlanul is érvényesül.

b) A kijáráásoknak, közbenjárásoknak még csak a lehetőségét is ki kell irtani. Állandó ellenőrzés gyakorlására hivatott szerv működése kívánatos s a közerkölcs erejével azonnal ki kell a felsőház tagjai sorából küszöbölni a visszaélések folytán méltatlanná vált tagokat. Szembe kell helyezkednünk azzal a magyar közéletben mindinkább érvényesülő szomorú tünettel, hogy törvényhozókat küldenek be, akik nem politikusok, hanem egyes választókerületeknek és érdekeltségeknek a közvélemény által is erre kényszerített kijáráói és szolgálói.

### **A felsőház elnevezése.**

E kérdést most már megoldani nagyon nehéz, mert a köztudatba átment technikus terminusok megváltoztatása akadályokba ütközik. Erre való tekintettel is e munka során a megértés könnyebbége érdekében állandóan felsőház elnevezést használtunk.

Az egyes államokban a törvényhozás és két házának elnevezése nagyon különböző. Angliában a parlament a lordok házából és az alsóházból áll. Észak-Amerikában az országgyűlés a maga egészében kongresszus, a felsőház szenátus. Franciaországban nemzetgyűlés az egyetemes törvényhozó testület neve, mely szenátusra és képviselői kamarára oszlik. Ma a legtöbb államban a szenátus elnevezést használják. Egy-két helyen nevezik a felsőházat első kamarának, némely helyen az állam szövetségi jellegét domborítják ki, inig a rendi jelleget csupán Anglia, Japán és a Bethlen-féle javaslat szerint Magyarország kívánja fentartani.

Nálunk 1848-ig rendi táblák voltak: alsó és felső tábla. A népképviselői rendszer elfogadása után 1848-tól az egyes házakat képviselőház és főrendiház elnevezéssel jelölték meg. 1885-ben, a főrendiházi törvény megalkotásakor kísérlet tétetett a rendi jelleg megszüntető felsőház elnevezésre, azonban a kormánynak eme törekvése a főrendek makacs elzárkózásán meg hiúsult. A kormányjavaslat a felsőház elnevezést használja.

A tervbevett elnevezés két kifogás alá esik. Egyfelől nem demokratikus, mert az országgyűlés eme házában helytfoglalók felsőbbtségét emeli ki, másfelől a valóságnak meg sem felelő, sőt hamis, mert a valóságban a súlypont nem a felsőháznál, hanem a képviselőháznál kellene, hogy legyen.

Az első kamara, felsőház, főrendiház, ma mind anomáliák. A régi helyzetet fejezik ki, a helytfoglalók rangkülönbségét, holott ezeken már túl vagyunk.

A helyes elnevezés az lehet, amelyik a demokratikus kívá-



nalmaknak megfelel, másfelől valósághoz híven fejezi ki a két ház jogkörében és jelentőségében való különbséget. Így tulajdonképpen ma második kamarának, vagy második háznak kellene elnevezni a felsőházat, tehát éppen fordítva, mint a múltban volt. Nálunk a nemzetgyűlés régi és gyönyörű fogalmával szemben sajnós visszaállítják az országgyűlés elnevezést, képviselőházzal és felsőházzal. Részemről helyesebb volna a felsőházat második háznak nevezni, mint amely megfelel a felsőház jelentőségének, másfelől nem téveszthető össze, mert az alsóház helyett a képviseleti rendszert feltüntető képviselőház elnevezést a közvélemény már a múltban elfogadta.

## **A felsőház összeállítása.**

### **A tagok száma.**

A régi országgyűlésben a képviselőházba a választókerületek 413 képviselőt választottak, amelyekhez járult még a horvát országgyűlés által beküldött 40 követ. E 453 képviselővel szemben a Szerencs János által kibocsátott Főrendiházi Évkönyv szerint a főrendiházban származás jogalapján 257, hivatal-méltóság és kinevezés címén 120 főrendiházi tag foglalt helyet, kikhez számítandó még az 1885-iki reformkor választott átmeneti jogalapon álló 21 és a horvát országgyűlés által választott 3 tag. Tehát 1908-ban összesen 401 volt a főrendiházi tagok száma és 854 főt tett ki a magyar törvényhozás együttesen.

A jelenben a képviselők végleges számát még nem tudhatjuk, valószínűleg 250 körül lesz, míg a felsőházba hivatal és méltóság jogalapján 51, származás jogalapján 38 tagot, a törvényhatóságok képviseletében 76, a szervezetek és intézmények képviseletében 37, a kinevezés alapján 40, tehát összesen 242 felsőházi tagot kivan a Bethlen-kormány beállítani. Ezekhez járulnak még a Habsburg-Lotharingiai család részéről a 24 évet betöltött volt osztrák főhercegek, kiknek számát ezidőszent meghatározni nem lehet. Körülbelül eléri majd az 500 főt az új magyar országgyűlés tagjainak a száma.

A felsőházra nézve a tagszám még nyitva áll két okból: A javaslat 5 szakasza szerint ugyanis olyan polgári vagy egyházi méltóság vagy hivatal feléledése esetében, amely a főrendiház legutolsó működése idején főrendiházi tagságra jogosított, e méltóság vagy hivatal viselője a felsőház tagja lesz. A 19. szakasz értelmében pedig az egyéb élethivatásoknak törvényalkotta olyan szervezetei és intézményei, amelyeket külön törvény ezzel a joggal ezután felruház, szintén küldenek a felsőházba tagokat.

A parlament tagjai számának nagyságára nézve különbözők

a felfogások. Némelyek tiszta képviseleti alapon fogják föl a törvényhozást s így részint takarékosági okokból, részint azért, mert a kistagszámú parlament működése könnyebb, kevés számú tagokból álló törvényhozást óhajtanak. Ez a gondolat csonkaságunk és nehéz gazdasági viszonyaink miatt nálunk is fel-felvetődik és csodálatos éppen a demokratikus oldalon akadnak ennek szószólói.

A kislétszámú parlament hivei elfelejtik, hogy az állam élő organizmus, amelynek belső szervezete a törvényhozás. A kislétszámú parlament bármilyen demokratikus alapon kerüljön is be, gyámkodó testületté válik. Ebben a nemzet nem érezné önmagát, mint ahogy Kuncz megállapítja: a felhőkben dolgozó parlament lenne. A kis tagszám miatt hiányozna a nemzeti társadalom és a törvényhozás közt a belső meleg kontaktus, mely lehetővé teszi, hogy a polgárok nemcsak a választás idejében, hanem a törvényhozókkal állandóan érintkezve résztvegyenek a törvényhozás munkájában.

Helyesebb tehát, ha mellőzük a kis létszám gondolatát és a megfelelő számú — természetesen nem túl nagy — parlamenti tagok által biztosítjuk azt a szükséges érintkezési lehetőséget, mely a nemzet tagjai és a törvényhozás között föltétlenül szükséges, mert a törvényhozói munkának életmelegét adja.

Bármilyen kicsiny tehát egy állam, egy bizonyos számú törvényhozóra szükség van. Az agyak és szívek bizonyos számának a törvényalkotásban működni kell, mert a kis szám theoriájával végeredményében odajutnánk, hogy Napóleonokat és Nagy Károlyokat kellene kutatnunk, kik egymaguk elintézik a törvényhozás munkáját.

A kis szám gondolata bizonyos vonásaiban diktatórikus és nem nemzeti. A parlamenti többségi elv — a parlamentarizmusnak eme létföltétele — nem alakulhat ki kellő számú parlamenti tag nélkül. A demokratikus irány hivei pedig a mai, szerintük reakciós idők közepette, maguk alatt vágják a fát, midőn kis létszámot követelnek, mert a kis létszám mellett a nemzet rovására az erőszak mindig könnyebben tud erőt venni a közvéleményen, mint a nagyobb számú parlamenti tagok esetében.

Különösen vigyáznunk kell most, amidőn súlyos alkotmányjogi reformok, különösen az állami főhatalom kérdésének rendezése előtt állunk, nehogy a kis létszám a nemzettagokkal való szerves kapcsolat hiányában a jövőre nézve végzetes helyzet okozójává váljék.

Ha a politikai írók állásfoglalását vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy a jelenlegi nemzetgyűlés száma voltaképpen csekély. Bármilyen kicsiny legyen is egy állani, 400 tagból álló

alsóházra legalább is szükség van. Ma e hiány következménye az, hogy a hatalom eszközeivel összeszedett nagy többség mellett, milliókat képviselő világnézeti irányoknak csupán egy pár tagból álló szószólója ül a nemzetgyűlésben.

A felsőháznak a Bethlen-féle javaslat által tervezett számban való összeállítása nem kifogásolható, ha amellett egy 400 tagú alsóház működik. 250 felsőházi tagra föltétlenül szükségünk van, mert különben a hatóerők közötti egészséges arányt biztosítani sem tudjuk, avagy az egyes jogalapoknak oly miniatűr képviselőt teremtjük meg, hogy az az erő, amelynek belterjes működését várjuk, felsorakozni sem tud.

Más azonban a helyzet, ha abból a szempontból vizsgáljuk a kérdést, hogy a felsőház és az alsóház tagjainak egymáshoz való számbeli aránya milyen? Már a múltban sem volt helyes, hogy a főrendiház tagjainak száma szinte megközelítette a képviselők számát. De a múltban, minthogy a főrendiház egy, a saját érdekeit argus szemekkel őrző passzív testület volt, ez a kérdés nem esett oly fontossággal a latba, mint most, amikor a felsőházba új és pedig több intenzivitással rendelkező réteg vonul be és amikor a nemzet jövőjét lényegesen befolyásoló alkotások és elhatározások előtt állunk.

Lehetetlen: egyenlő számú tagokból álló két kamarát létesíteni. Veszélyeztetni ez az alsóház domináló erejét, a közvélemény előtti súlyát, de súlyos nemzeti veszedelmeket is rejt magában, és teljes lejáratása a népképviselői rendszernek.

Ne feledjük el ugyanis, hogy alkotmányunk értelmében, amelynek ily rendelkezését a Bethlen-féle javaslat is fentartja, a két ház vegyes ülésekre is összejön. Az alkotmány s az idevonatkozólag érvényben tartott országos határozat szerint vegyes ülésen történik a nádor és a koronaörök választása és felesketése, a koronázás, az országgyűlés megnyitása és felosztatása, s ami ezeknél fontosabb, a főhatalom ideiglenes birtokosának, a kormányzó állásnak betöltése, akit a Bethlen-féle javaslat szerint κ magyar állampolgárok közül az országgyűlés két háza titkos szavazással együttes ülésben választ meg és esket fel.

Nemzeti veszedelem jelentkezik majd abban, ha amint a Bethlen-féle javaslat 45. §-hoz fűzött indokolásban már előre jelezve is van: a kormányzó állás betöltésének megfelelőleg esetleg vegyes ülésben dönthet a két ház a főhatalom végleges rendezése és betöltése felől is. Ha már most a két kamara tagszáma egyenlő, a pártokra szakadt képviselőház többségének állásfoglalásával szemben ily nagy kérdésben érvényesül majd a felsőház akarata mely a segítségére jött képviselőházi kisebbséggel érvényre emelheti a maga elhatározását. Holott az alsóházi többség kellene, hogy kifejezője legyen a nemzet valódi akaratának“.

Még közelfekvőbbnek mondhatjuk a veszedelmet, ha a Bethlen-féle felsőházi javaslat összeállítási rendszere is törvényerőre emelkedik, s az arisztokraták s a régi udvari méltóságok a felsőházban helyet foglalhatnak.

Állapítsuk meg ösztintén és nyíltan: a felsőháznak a képviselőházzal való számbeli egyenlősége veszélyezteti az alsóház erejét, s véglegesen tető alá hozza a Habsburg legitimista törekvéseket.

### A jogalapok.

Az általános részben ismertetett elvekre figyelemmel állapítsuk meg azokat a jogalapokat, amelyek a mi vegyes rendszerű demokratikus felsőházunk összeállítására alkalmasak:

I. Uralgó jogalap: a korhoz kötött általános választás.

II. Kisegítő jogalapok: a) *Intézmények*, melyek alatt értjük 1. az egyházakat, 2. a törvényhatóságokat, 3. a tudományos és szakintézményeket, b) *Érdekeltségek*, c) *Hivatal, méltóság*, d) *Érdemesültség*.

I. *A korhoz kötött általános választás* fő jogalapjaként szerepel azért, mert ez hivatott a demokratikus jelleg kidomborítására. E jogalap által a nemzeti társadalom minden rétegét, így az alsóbb társadalmi osztályokat is közelebb hozzuk a felsőházhoz. Viszont a többi hatóerőknek kellő súlyban való igénybevételé által megakadályozzuk azt, hogy a felsőház az alsóháznak mintegy ismétlése legyen. A magasabb életkor betöltéséhez kötött általános választás a megfontoltsággal kapcsolatos célok elérésére is alkalmassá teszi a felsőházat.

II. a) Az intézmények között a három legnagyobb intézmény körét kívánjuk a jogalapok között szerepeltetni, mint amely intézmények közéletünkben jelentős súllyal bírnak.

1. *Az egyház*, az erkölcs, a humanisztikus érzékek istápolója is lehet a felsőházban s minden egyház helyet igényelhet ott. Helyes a közjogi bizottságnak ama javaslata, hogy a zsidó egyházakat is beállította a képviseltek soraiba. Az egyházak fejei jussanak be s amennyiben ilyen tényezőjük nem volna, az illető egyház legyen hivatott annak az egyházi hivatalnoknak kijelölésére, akit a felsőházi tagság megillet. Természetesen az egyház nagyja<sup>na</sup> voltaképpen hivatal és méltóság jogán személy szerint kerülnek be a felsőházba. Az egyes felekezeteken belül választásról csak akkor lehetne szó, ha figyelemmel a jogalapok arányára, valamennyi egyháznagynak hely nem juthatna. Ebben az esetben is helyesebb, ha az illető felekezet maga állapítja meg azokat az elveket, melyek alapján az egyháznagyok közül a kijelölés megtörténik.

2. *A törvényhatóságok* jogán a történeti múlt, az alkotmányosság gondolata, a nemzeti szempontok vitetnének be a demokratikus magyar felsőházba.

A törvényhatóságok egyenlőségénél fogva indokolt, hogy mindegyik törvényhatóság a felsőházban képviselve legyen. Ha ettől a jogalapok helyes aránya miatt el kellene térni, úgy az egyes törvényhatóságok által kiküldött elektorok a régente alkalmazásban volt módszer szerint: országrészekként válasszák a rájuk eső megfelelő számú felsőházi tagot. Ha azonban mód volna a törvényhatóságok számánál több felsőházi tag kiküldésére, úgy a törvényhatóságokban lakók lélekszámára figyelemmel lenni. Természetesen ez alapon elsőséget nyújtva az ország első törvényhatóságainak Pest vármegyének és Budapest székesfővárosnak.

Jogos követelmény, hogy a közigazgatás alapos és gyökeres Teformja mielőbb megtörténjék s teljesen indokolatlan és jogtalan a mai szükségrendelet alapján működő törvényhatóságoknak a felsőház megszervezésében való részvétele, mint ahogy azt a Bethlen-féle javaslat tervezi. Ellenben helyes a javaslatnak ama megállapítása, hogy a felsőházi tagságból a főispánokat a törvényhatósági, községi tisztviselőket és a közigazgatási bizottsági hivatalnoktagjait kizárja.

3. *A tudományosságot, a szakértelmet* képviselik a felsőházban a tudományos és szakintézmények kiküldöttei: az akadémia, az egyetemek, a szakfőiskolák, az áru- és értéktőzsde, az országos tanácsok által megválasztott közéleti jelesek. Azt, hogy az Omke, Omge és Gyosz a felsőházban helyet kapjanak, a bizottsági javaslat nyitott kérdésnek hagyta. Nézetem szerint ezek a testületek érdekeltégi alapon nyerhetnek képviseltetést a felsőházban. Mellőzendőnek vélem a vitézi széknek, mint szervezetnek a bevonását, mert ez egyrészt katonai alakulat, másrészt különleges szak szempontok érvényesítésére nem hivatott.

b) *A foglalkozási ágak szerint csoportosuló érdekeltségeknek* a már általunk ismertett okokból a demokratikus magyar felsőházba való bevonása jelentős és fontos. Ebben a tekintetben a kormányjavaslat szűkkeblű, mert a többihez képest az e jogalapon bejutók száma rendkívül csekély. Az érdekeltségek képviselétének teljesnek kell lennie s így teljesen indokolatlan a munkásság képviselétének mellőzése, valamint az orvosi karé is. A képviseltetés kérdését lehet szabályozni és pótolható a törvényes szervezet hiánya. A különböző érdekeltségek a foglalkozási körben dolgozók számarányához mérten nyerjenek képviseltetést.

c) *A függetlenség és pártatlanság elvénél* mondottakra figyelemmel a hivatal jogán bejövők számát korlátozni kell.

Az országzászlósoknak a felsőházba tagként való beállítását nem helyeselhetjük. Ezek közül jelentős feladatkörrel csupán a nádor bírna, amely állásnak betöltése a parlamentáris kormányrendszerrel nehezen összeegyeztethető, úgy, hogy ma ez az állás szünetel. Viszont, ha betöltetnék, jogkörének hatalmasságánál fogva is szeparálnunk kellene azt a felsőháztól. A horvát báni állás már a múltban is bizalmi állás volt. A tárnokmesteri s egyéb udvari állásoknak semminemű jelentősége nincs, sőt demokratikus szempontból azoknak felsőházi tagságban való meghagyása kifogás alá esik. A pozsonyi grófság családi privilégium. A koronaóri állások jelentősége a főhatalom kérdésének rendezése után lesz aktuális. Az országbírói állás csupán egy cím, mely inkább a kúria elnökét illeti. A demokratikus Magyarországon ezen állások betöltőinek a felsőházba való bevonulását szükségtelennek tartjuk, különösen most, mikor ideiglenes államfővel élünk. Az alkalmaztatásuk is oly időben kelt, mikor Habsburg regime volt s a beállításuk is Habsburg legitimista érdekeket szolgál.

Tekintettel fontos helyzetükre s a bíráskodásnak a végrehajtó hatalomtól elkülönített nagy jelentőségére, az ország első bírát, a kúria és közigazgatási bíróság elnökeit látjuk olyanoknak, akik a független és pártatlan demokratikus felsőházban hivatal és méltóság jogán helyet foglalhatnak, sőt tekintettel a felsőháznál előjövő és a felsőházra háruló különleges bíráskodási funkcióra, ott jelentős szerepet vihetnek.

d) *Az érdemesültség* kiegészítő jögalap, melynek folytán számbelileg csekély, de a nemzet előtt érdemeket szerzett kiváló nagy férfiakat méltathat a törvényhozás arra, hogy a felsőházban a tekintélyt méltóképpen képviseljék és súllyal essenek a törvényhozói működés mérlegébe. Voltaképpen ez a jögalap lehetőség arra nézve, hogy a nemzetnek a közvélemény által elismert nagyságai, kik más módon a törvényalkotás munkájában résztvenni nem kívánnak, a legfőbb államhatalom működésébe bevonassanak. Számuk is oly csekély kell, hogy legyen, hogy szinte kivételképp jelentkezzék méltányoltásuk.

### **A jögalapok aránya.**

A demokratikus szempontokra tekintettel a főjögalap a korhoz kötött választás lévén: a felsőház tagjai tekintélyes részének ezen a módon kell bejutniok, úgyannyira, hogy a többi kiegészítő jögalapon bejövök együttes száma, a főjögalapon beküldötöket többszörösen meg ne haladja.

A kiegészítő jögalapok közül a foglalkozás szerinti érdekeltsé-

gek és a törvényhatóságok igényelhetik a legtöbb felsőházi tag kiküldését azért, mert a szakmákban és a törvényhatóságokban a felsőház szempontjából is fontos pezsdülő munkálkodás nyilvánul. Utánnok az egyház, valamint a tudományos és szakintézmények képviselői következzenek, figyelemmel azokra a jelentős tulajdonokra, amelyek e szervezeteknél megnyilvánulnak. Míg a legkisebb számú tagot a hivatal és az érdekesültség jogalapja adja.

### **A szervezési mód.**

Általánosan elfogadott elv, hogy demokratikus felsőházban szervezési módként főként a választás szerepelhet, tehát ez érvényesüljön a hivatal jogán bekerülőkön és az egyház nagyjain kívül a többi jogalapnál. Csakhogy mások lesznek a választók. A korhoz kötött általános választás során a nemzeti társadalom egyeteme választ, míg az érdekesültség jogalapján a törvényhozás jelöli ki a felsőházi tagokat. A törvényhatóságok, a tudományos és szakintézmények, valamint az érdekeltségek jogán bejövököt a kiküldő testületek választják meg. Az egyes felekezeten belül az egyháznagyok választanak akkor, ha megfelelő számú tagsági helyet a jogalapot aránya miatt részükre megállapítani nem lehetne.

Kisegítő szervezési módként elfogadhatjuk az államfői kinevezést arra az esetre, ha egyes testületek a kiküldés jogával nem élnének. Ily esetben ugyanis helyes vélemény az, hogy a testület a választás jogáról lemondott. Viszont a felsőház teljesége megkívánja, hogy mindegyik jogcím alapján a megfelelő számú hely be legyen töltve, tehát egy kisegítő móduzról kell gondoskodnunk. Lehetne szó a törvényhozás, vagy a felsőház által való választásról is, azonban ez az eljárás nehézkes. A törvényhozó testületek nem is tudják a megfelelő személyeket kiválasztani, mert a szakérdekeltségekkel és intézményekkel állandó összeköttetésben nincsenek. Míg a kormánynak ez módjában van, s inkább figyelembe veheti a szaktestületek szempontjait. Helyesebb és könnyebb is tehát az államfői kinevezés, mely a minisztertanács előterjesztésére és felelősségére történik. Ezáltal a demokratikus elven részt nem ütünk, mert hisz az illető szaktestületnek módjában lett volna a megfelelő képviseltesről gondoskodnia, rendkívül kivételes lehetőség e hiánypótlás, anélkül, hogy az ideiglenes helyzet rendezésének nagyobb alakiságokkal járó módját kerítenénk. Sőt ugyane szempontokból arról is lehetne szó, hogy ha a póttagok száma elfogyna és rendkívüli üresedés állana be, az időközi rendkívüli választási eljárást mellőzzük s az ideiglenes és kivételes betöltés hasonló módon történjék.

### A tagság időtartama.

A régi főrendiház mint minden arisztokratikus felsőház élet-hossziglanra volt megszervezve. Csupán a horvát országgyűlés által választott három főrendiházi tagra nézve volt kivétel, akiknek megbízatása a horvát országgyűlés ciklusaihoz igazodott. Természetesen a hivatal és méltóság jogalapján bekerülők a főrendiházi tagságra csak addig voltak jogosultak, amíg fungáltak. Egyebekben a főrendiházi tagság annyira személyhez kötött élet-hossziglani privilégium volt, hogy a törvényben megállapított akadály fennforgása esetére sem szűnt meg, hanem csupán szünetelt.

A Bethlen-féle javaslat szerint a választott főrendiházi tagok megbízatása tíz évre szólana, a hivatal és méltóság jogán bekerülők a hivatal betöltéséig, az államfő által kinevezettek pedig élethossziglanra nyernék el a felsőházi tagságot.

A vegyes rendszerű demokratikus felsőházban az élethossziglani tagság csupán a törvényhozás által az érdekesültség jogán választott csekélyszámu felsőházi tagot illetheti meg. A hivatal és méltóság jogán bekerülő tag hivatalának betöltése idejére lenne felsőházi tag, mert ez a jog őt nem mint magánszemélyt, hanem mint bizonyos közfunkció ellátóját illeti meg. A választott tagok csupán a törvényben megállapított időtartamra nézve gyakorolnak törvényhozói jogokat.

A megbízatás tartamának megállapításával a felsőház hivatására és az alsóházi tagság időtartamára kell figyelemmel lennünk.

A felsőház az állandóság, a folyamatosság kifejezője. Pártszempontoknak alávétve nincs, az alsóház mellett való szerepe sem kívánja a tagoknak folytonos változását. Az alsóháznál már más a helyzet: annak állandó szerves kapcsolatban kell lennie a nemzeti társadalommal. Szükséges ennél fogva, hogy az alsóház bizonyos időszakonként teljes egészében a nemzeti közvélemény bírálata elé járuljon és újonnan választattassék.

Az elméleti politikában egyaránt hoznak föl érveket az időtartam nagyságára nézve. Sokan a rövidéletű alsóházakat helyezik, mert így a nemzettagok és a törvényhozás között az összeköttetés számai erősebbek és állandóbbak. A közvélemény megnyilatkozására is több az alkalom. Viszont a hosszabb időtartam hívei arra hivatkoznak, hogy a rövid időtartam nem elégséges annak a kormányzati erőnek a kifejtésére, mely a megválasztott többségben rejlik. Angliában III. Vilmos alatt hároméves parlament volt, azonban 1716-ban államcsíny folytán önmagát hét évre meghosszabbította, s a mai időtartam is hét év. Nálunk kez-



detben három éves időtartamú volt a képviselőház, később azonban öt évben állapították meg az időtartamot.

Természetesen a felsőház élettartama lényegesen hosszabb, mint az alsóházé. Tekintettel ötéves alsóházunkra, helyesnek véljük a Bethlen által javasolt tíz évet. A kontinuitás szempontjából nagyon helyes az az intézkedés is, hogy a felsőház csak felerészében alakul át ötévenként. Ez annyival inkább lehetséges, mert hiszen a felsőház pártszempontoknak alávetve nincsen, sőt ez a felerészben való alakulás annak a lehetőségét is elzárja. Helyesnek tartjuk azt a gondolatot is, hogy az ötévi rendszeres alakulás mellett a fogyatéék kiegészítésére részleges választásokat nem tartunk, hanem a hiány a póttagrendszerrel pótolatik. A póttag természetesen arra az időtartamra gyakorolja a felsőházi tagságot, amely időtartamra volt jogosítva az, kinek helyébe lépett.

### A tagság alapkellékei.

A felsőházi tagság alapkellékei ma csakis személyhez kötöttek lehetnek, s vagyoni censzusnak s egyéb a személyen kívüli kellékeknek megállapítása demokratikus szempontból kifogás alá esik.

Az alapkellékeket a felsőház hivatásához mérten állapítják meg az alkotmányok. Ilyen általános feltételül kiszabhatónak tartom a született állampolgárságot, az államnyelv tökéletes birását, az erkölcsi feddhetlenséget, amelyekről már szólottunk. Ugyancsak alapfeltételként kell beállítani az irni-olvasni tudást, mint amely az intelligencia minimális kívánalma, valamint bizonyos korhatár elérését. Általában helyes az a szabály, hogy aki az alsóház tagja nem lehet, felsőházi taggá sem választható. Azonban az alsóházi tagsághoz megkívánt követelményeken felül, tekintettel a felsőház ama hivatására, hogy a törvényhozásban a megfontoltságot képviseli, a felsőházi tagság ellátásához jóval magasabb életkor betöltését kell kikötni.

A Bethlen-féle javaslat szerint — a Habsburg-ház tagjait kivéve — 35. életév betöltése volna ez a föltétel, míg az alsóházi tagsághoz a 30. életév betöltése kívántatik meg.

Az életkor kérdését a különböző államok alkotmányai különbözőképpen szabályozzák, a felsőház tagjainál mindenütt magasabb az életkor. Oly demokratikus államok, mint Franciaország és Belgium is, 40 éves életkort állapítanak meg, amelyet részemről is, ha az alsóháznál kikötött 30 éves korhatár fennmarad, elfogadhatónak vélek, szemben a kormány javaslatába eálltott 35 éves korhatárral. így ugyanis a korkülönbség a két <sup>há</sup> tagjai között lényegesebb.

Az általános föltételek szempontjából a különböző jogalapon kerülőkre nézve kivételezéseket és eltéréseket megállapítani nem szabad. Ez demokratikus elv, amelynek betartása akadályokba sem ütközik, mert hisz a hivatal és méltóság jogalapján bekerülő magas állásúak is bizonyára betöltötték már a 40-ik életévet. De ha ez nem így volna is, akkor se tegyükk kivételt, mert így hasonló életkorú egyénekből alakítjuk ki a tapasztalás és megfontoltság szempontjait szolgáló törvét „ hozási szervezetet.

A kiküldőkre nézve a 40 éves életkort csupán a főjogalpnál kívánhatjuk meg, míg a szaktestületeknél nem, mert ha ezt a szaktestületnél is megkívánnánk, akkor a testület statútumai ellenére annak egy töredéke volna jogosított a felsőházi tag kiküldése felől határozni.

A férfinemhez való tartozást az alapfeltételek közül törölnünk kell. A nőkre nézve is meg kell nyitni a felsőházi tagság lehetőségét, eltekintve az egyenlőség elvétől már csak azért is, mert e korlátozás az egyes szaktestületek, intézmények autonómiáját sértené. Különben is, a felsőházra háruló feladatok intenzív teljesítéséből, mint aminő az ideális és humanisztikus szempontok védelme, a női felsőházi tagok eredményesen vehetik ki részüket.

### **Az összeállítási eljárás.**

Amint már előbb kifejtettük, a felsőházi tagok nagy zöménél a szervezési mód *a választás* lesz. Csupán a hivatal, méltóság alapján bekerülőknél és az egyház nagyjainak ha ott nem kell a választást alkalmazni, lehet szó meghívásról. A választás konstitutív szervezési mód, míg a meghívás deklaratív. Mint pótló szervezési eljárás áll fenn az államfő által való kinevezés arra az esetre, ha az illetékesek a felsőházi tagok kiküldését megtagadják vagy elmulasztják.

*Meghívás* szükséges a póttagoknak rendes taggá való tételéhez is, kikenél tehát már kétféle szervezési mód jelentkezik: alapszervezési mód a választás; kiegészítő: üresedés esetén a meghívás.

A meghívásokat, tekintettel a felsőház függetlenségére, nézetem szerint nem az államfőnek, hanem a felsőház elnökének kell teljesíteni bizottsági határozat alapján. Egyáltalán *a felsőház teljességének biztosítására* alkotmánybiztosító jelentőséggel a felsőház tagjaiból egy állandó bizottságot kellene szervezni. Fontos követelmény ugyanis, hogy a felsőház teljes számban működjék s külső tényezők tetszésére a pótlások ne bízassanak, késedelmeskedés elő ne álljon. Erre volna alkalmas szervezet a

felsőházi állandó igazoló bíróság, amelynek hatáskörébe tartoznék a szokásos formaszerű igazolásokon kívül a póttagok s a hivatal és méltóság jogán bekerülők behívása, a tagság megszüntetése kérdésében való határozás mindazokban az esetekben, amikor alkotmányos érdekekből e jog a bíróság hatáskörébe nem utaltatik.

Már maga a bizottsági javaslat kontemplál ilyen szervezetet a törvényjavaslat 37. szakaszában s oda a bírói tagokat állítja be elsősorban. Nézetem szerint ez a bizottsági összeállítás helyes.

*A választók*, amint említettük, az egyes jogalpok szerint változnak és mások lesznek a rájuk vonatkozó alapkéllékek. E tekintetben az egyes szaktestületek, intézmények, illetőleg a statútumok jönnek számításba. Egyebekben az általános kéllékekre nézve a választójogi törvény és a felsőházi törvénynek idevonatkozó rendelkezései az irányadók. Fontos, hogy a korhoz kötött általános választás során csakis a 40. életévet betöltött választók választhassanak, mert különben a felsőház az alsóház részbeni megismétlésévé válik.

*A választók névjegyzéke* tekintetében végső fokon jogvédelem, tehát a közjogi bírósághoz panaszjog adassék.

A választások *időpontja* törvényben rendeztessék olyképpen, hogy — az érdemültséget kivéve — minden jogalpnál ötévenként a felerészre és a póttagokra új választás történjék. Időközi választásokra nincs szükség, ezen a póttagrendszer segít. A póttagok elfogyására, e rendkívüli kivételes esetre nézve helyes a kijelölés jogát kivételesen az államfőre bízunk, a már moncloctakon kívül azért is, mert így csupán ötévenként kell a választókról névjegyzéket készíteni.

*A választások kitűzése* alkotmányos módon történjék. E tekintetben a felsőház elnöke a felsőházi igazoló bíróság határozata alapján járjon el. A választások lefolyására kéllő *idő adassék*. A *választások vezetése* független bírói szervekre bízandó, a lefolyásról *jegyzőkönyv* veendő föl, mely igazolási okmányul szolgál.

*A szavazás módja*: a titkos szavazás, mely, ha egy tag választásáról van szó, az abszolút többség rendszere mellett szavazólapokkal történjék; ha több tag választásáról van szó, listák alapján. Az *eredmény megállapítására* nézve a lajstromos szavazásnál nálunk alkalmazott hányados rendszert vélem a legigazságosabbnak. A szavazások eredménye során kéllő számú póttagról is történjék gondoskodás. Itt is az eredmény a rendes tagokéhoz hasonló módon állapítandó meg.

Megeshetik, hogy ugyanazon egyén *több jogalapon* illetékes a felsőházi tagságra. E kérdés tisztázását is az állandó

igazolól bíróság hatáskörébe kell utalni olyképpen, hogy első-sorban maga az illető tag határozza meg a jogalapot, amely címen bekerülni kíván. Ha meghatározott időn belül nem nyilatkoznék, úgy sorshúzás dönt. Aki azonban hivatal jogán, vagy mint egyháznagy, vagy az érdekesültség jogalapján kerülne be, annak választási joga nincs, mert e jogalapok a többieket megelőzik, sőt az első kettő megelőzi az érdekesültség jogalapját is. Különben előállhatna az az eset, hogy a felsőházi tagok száma nem volna teljes.

### **Az igazolási eljárás, az alkotmányos bírászkodás.**

A parlamenteknél mindig az önszervezkedés jogához tartozott, hogy a beküldött tagok jogosultságát önmaguk bíralták el.

Az idők folyamán egyfelől a politikai szabadság biztosítása érdekében, másfelől a pártrendszerből fakadó fogyatékoságok miatt az a kívánalom merült föl, hogy az igazolási eljárásnak tartalmi része az alkotmányos bíróságok hatáskörébe utaltassék, ami demokratikus szempontból a legteljesebb mértékben helyeslést érdemel, mert nagy mértékben biztosítja a valódi nemzeti akarat kialakulását. Szükséges, hogy az alkotmányos védelemnek eme rendszere a felsőházra is kiterjesszessék.

A tagok megbízóleveleinek formaszertinti megvizsgálása maradna a felsőháznál mint jog, ellenben az érdemi elbírálás külön bíróság hatáskörébe utaltatnék. Érdemi elbírálást igényel a megbízólevél akkor, ha a választók a választási eljárás szabálytalanságai miatt a választás helyességét sérelmezik, vagy a kiküldött felsőházi tag jogosultságát kifogás tárgyává teszik. Természetesen ezen alkotmányos panaszjog gyakorlása nehézkes kellékekhez nem köthető. Ily panaszok beadásához nagyszámú választó aláírása szükséges ne legyen, mert a politikai szabadság ellen vétünk, ha jogosulatlanoknak a felsőházban való helytfoglalását ily gátló okokkal is elősegítjük. Ugyancsak független közjogi bíróság határozzon akkor is, ha valamelyik felsőházi tag a másik jogosultsága ellen a kellékek hiánya címén kifogást emel. E jogot a jövőben is fent kell tartanunk, mert önnön tagjait ellenőrzi a felsőház akkor, amidőn tagjai is a jogosulatlanság esetében óvást emelhetnek.

A hatásköri azonosság elvénél fogva ugyanezen bíróság hatáskörébe kell utalnunk a választói névjegyzékek kérdésében végső fokon való döntés jogát is.

Az első nemzetgyűlésnek nem volt módjában az alkotmányos bírászkodás kérdését rendeznie s így a benyújtott panaszok felől a régi jogállapotnak megfelelőleg a nemzetgyűlés bíráló bizottságai határoztak. Ugyanez az eset állott elő a szük-

ségrendelet alapján összeült nemzetgyűlési választások ellen beadott panaszokra vonatkozólag is.

Az elfogadott választójogi törvényjavaslat a bíraskodást az 1896. évi XXVI. t.-c. alapján megszervezett közigazgatási bíróság hatáskörébe utalta s most ennek megfelelőleg a Bethlen-féle felsőházi javaslat is a felsőházi választások ellen benyújtott panaszok elbírálását a közigazgatási bíróságra ruhazza. Mindezekből nyilvánvalónak látszik, hogy a közjogi bíraskodások letéteményese az emiittett bíróság lesz.

Kétségtelen, hogy egy külön alkotmányos bíróság megszervezése s az összes közjogi pereknek e bíróság hatáskörébe való utalása volna a helyénvaló. A közigazgatási bíróság főhivatása ugyanis a közigazgatási cselekmények törvényszerűségének objektív elbírálása. Azonban el kell ismernünk, hogy a közigazgatási bíróság a választói névjegyzékek kérdésében már a múltban is teljesített közjogi bíraskodást. Minthogy ez a kérdés már eldöntetett, csupán a szükségesnek látszó pótlásokról emlékezünk meg: Amint az a választójogi vita során is az ellenzék részéről szövétt, kívánatos volna, ha a bíróság e közjogi bíraskodásokra meg is szerveztetnék. A szabályok miatt az eljárásban észlelhető lassúságot és nehézkességet meg kellene szüntetni, a vizsgálatot illetőleg a közvetlenség elvét kellene biztosítani, mert amint a fővárosi választói névjegyzékek esetében is volt: a közigazgatási bíróság mai helyzetében e feladatokkal nem tud oly mértékben megmérkőzni, amint azt a nemzet érdeke megkövetelné. A tanács üléseinek is más összetételűeknek kellene lenniök. A közjogi bíraskodást csakis bírói képesítésű egyének teljesítenék, sőt a függetlenség és pártatlanság elvét szolgálná az is, hogy a tanácsban működők az utolsó elbírálástól számított bizonyos időtartam alatt, a rendes előhaladás esetét kivéve, más magasabb állásokba átvihetők ne legyenek.

### **A tagság megszűnése.**

A tagokban való változás lehet rendes és rendkívüli. A rendkívüliség kétféle, aszerint, hogy az illető tag akaratelhatározása folytán áll-e elő, avagy akaratán kívül, az arra illetékes szervek szüntetik meg a tagságot?

A rendes megszűnés esete a választás folytán bekerülő felsőházi tagokra nézve a megbízatás lejárta, az életfogytiglan és a hivatal jogán bekerülőkre nézve a halál. Az utóbbi tagok tagsága ezenkívül a nyugdíjbahelyezés ténye folytán is megszűnhet.

A rendkívüli megszűnési esetek az illető *tag akaratából*: a lemondás, melyhez a felsőházi tagnak joga van, s helyébe pótag kerül, avagy érdemesültség jogalapján új tag választatik. A

hivatal jogán bekerülők lemondásának helye nincs, legfeljebb a tagság gyakorlásának szüneteléséről lehet szó, mert ott nem a személy, hanem a hivatal betöltője a felsőházi tag.

A *kényszermegszűnési* esetek a következők: *a)* a szervezet és intézmény megszűnése, minélfogva az illető felsőházi tagra a jogalap is megszűnik; *b)* jogvesztő ítéletek, a hivatal jogalapján bekerülőkre nézve a fegyelmi ítéletek is, egyebekben a politikai jogok elvesztését kimondó ítéletek; *c)* a felsőházi tagsággal járó köteleességek nem teljesítése; *d)* az összeférhetlenség; *e)* a méltatlanság és alkalmatlanság esete.

A megszűnés egy fontos közjogositvány elvesztését jelenti, ennélfogva alkotmánybíróvási jogvédelemben kell e hátrányt részesíteni. Elvként kimondhatjuk, hogy az adminisztratív megszűnési esetekben való döntést a felsőházi állandó igazoló bíróság, a többi, különösen is a méltatlanság és alkalmatlansági eseteknek elbírálását az alkotmányos bíróság hatáskörébe kell utalnunk. Az eljárásnak közjogi per alakjában kell lefolynia.

A *közjogi köteleességek nem teljesítése* akkor áll elő, ha a tag megbízási okmányát kellő időben be nem mutatja, vagy pedig törvényhozói kötelességeinek ismételt esetekben sem tesz eleget. Az első, amely voltaképpen az igazolási eljáráshoz tartoznék, régebbi törvényeinkben is fennállott. Kívánatos ugyanis, hogy a számbaszedés időpontja minél hamarabb befejeztessék, s a törvényhozási munka kezdetét vegye. Az ez ellen vétő tag, még ha egyébként igazoló okmánya teljesen rendben volna is, kizárható a törvényhozásból, mert törvényhozóként nem jelentkezett, s első magatartása a további munkálkodásra reményt sem nyújt. A második eset: a törvényhozói kötelességek nem teljesítése alkotmányunkban ilyen szankcióval eddig nem járt. A felsőház hivatása érdekében meg kell ezt kívánni, mert különben a felsőház petyhüdt testületté válhatik. De demokratikus követelmény is, hogy a törvényhozók kötelességeiket lelkiismeretesen teljesítsék. A törvényhozói köteleesség nem teljesítése nyilvánvalóvá válik akkor, ha a tag a felsőház üléseit a törvényben megállapított időtartamban nem látogatja.

Az *összeférhetlenség* kérdésében rendszeren a felsőház kebeléből alakított zsűri dönt. Kívánatos, hogy az ilyen zsűriben a bíróságok legfőbb méltóságai résztvegyenek. Még helyesebb azonban, ha a köz érdekéből az alkotmányos bíróság hatáskörébe utaljuk a megállapítást.

Problematikus a *méltatlanság* és *alkalmatlanság* kérdésének a megállapítása. Ezen a címen ugyanis az alkalmazás időpontját megelőző eseteket is fel lehetne politikai érdekekből sorakoztatni. Nézetem szerint a helyzeten úgy segíthetünk, ha

kimondatik, miszerint csakis az igazolástól számítottan bekövetkezett új okok miatt lehessen valakit tagságától megfosztani, ebben az esetben is csak akkor, ha az okok tényleg olyanok, hogy a további törvényhozói működés lehetetlenné válik. Szigorúan elhatárolt és körültekintő szabályozást igényel ez a kérdés, s végeredményében csakis rendkívül kivételes esetekben állhat elő a megfosztás lehetősége, amelynek kimondása tekintetében garanciák szükségesek. Ilyen garancia volna a megszüntetés elbírálásának az alkotmányos bíróság hatáskörébe való utalása, mert ha a felsőház kezében marad: a kiélezett politikai helyzet önkényeskedésekre vezethet. Viszont azt is kell ismernünk, hogy a közjogi bíróság elé való vitel az üldözés jellegét öltheti magára, amiért is helyes volna az eljárás megindítását a felsőház elhatározásától függővé tenni. Mindezek az óvatossági szabályok a törvényhozói tiszt akadálytalan ellátását, a szabad szólás és bírálat jogát szolgálják.

### **A felsőház jogköre.**

A felsőházak jogköre tekintetében az egyes államok törvényhozásai között lényeges eltérések mutatkoznak ahhoz képest, hogy mennyiben ismertetik el az alsóháznak a törvényhozásban uralgó jellege s mennyiben demokratikus valamely nemzetnek az alkotmánya.

Az arisztokratikus felsőházaknál jogilag véve hatáskör tekintetében az alsó- és felsőház között nincs eltérés. Míg ellenben ott, ahol a felsőház demokratikus, nincs érzékenység az iránt, hogy az alsóház elsődleges jelentősége elismertessék, sőt a felsőházat oly irányban szervezik és hatáskörét is olyképpen alakítják ki, hogy az alsóház iránytszabó működését hathatósan elősegítse.

Az egyes felsőházak történetéből látjuk, hogy a jogok lejjebb szállásának törvénye mint érvényesül; lassankint a felső kamara elsődleges jelentősége megszűnik, demokratikus jellegét is ölt magára és a felsőház hatáskörében az alsóház javára fokozatosan fogyaték áll elő.

Nálunk is 1848-ban a népképviselői rendszer átvételével a főrendiház hatásköre a régi főrendi táblához képest lejjebb szállott, mert a felelős kormány a képviselőház irányítása alá került. Az 1885-iki főrendiházi reform is, ha jogkör tekintetében ugyan az alsóház javára engedményeket nem tesz, de a főrendi táblával szemben bizonyos vonatkozásban demokratikusabb szervezetté alakul át.

A Bethlen-féle törvényjavaslat 29-ik szakasza kimondja,

hogy a tervezett felsőház jogköre marad ugyanaz, mint a főrendiházé volt. Mégis a régi főrendiházhoz képest az új felsőház javára kedvezményeket tesz. így megadja a felsőháznak a kezdeményezési jogot. A költségvetési törvény megállapítása tekintetében ugyan az eddigi gyakorlatot jogszerűvé teszi, de viszont J a költségvetési törvénynek a felsőház által történt el nem fogadása esetével lehetőséget nyújt a felsőház számára, hogy e magától tartás folytán a képviselőház feloszlását érhesse el. A két ház közötti akarat összeütközés esetén ugyan a kormányjavaslat a képviselőház elsődleges jelentőségét bizonyos fokig elismeri, de viszont a felsőháznak olyan jogokat ad, hogy ez az elismerés illuzióriussá válik: az alsóház munkája hosszasan gátolható, s a felsőház a merev makacskodás lehetősége által szinte mindenhatóvá lesz. Holott Nagy Emil, e kormány volt igazságügy-minisztere, mondotta a tárgyalásokon: «Lehetetlen, hogy a felsőház egy olyan szirt legyen, melynek ellenállását képtelenség megtörni.»

A kormányjavaslat bizonyos olyan új jogokat is ad a régihez képest a felsőháznak, amelyekkel való felruházása alkotmányos és demokratikus. így saját maga választhatja elnökségét, mellőztetik tehát az államfői kinevezés. A felelősségre vont kormányzó tényei felett való alkotmányos bíraskodás is e ház hatáskörébe kerül.

Tartalmilag tekintve a demokratikus felsőház hatáskörét, két részre oszthatjuk. Olyan jogokra, I. amelyek a *törvényhozói hatalommal járó kötelességek teljesítését szolgálják*, illetve abból folynak; II. másfelől bizonyos *különleges jogokra*, amely jogoknak gyakorlása, mint arra alkalmas alkotmányos főszervre, a felsőházra bízatik.

A törvényhozói hatalom teljesítéséből folyó jogokat ismét két csoportra oszthatjuk. A) A *törvényhozói feladat ellátásával kapcsolatos jogok* s azok B) a *privilegiumszerű* jogok, melyek garanciaként szolgálnak az alkotmányban arra, hogy a felsőház, illetőleg annak tagjai működésüket a nemzet érdekeinek megfelelőleg teljesíthessék.

### **A törvényhozói feladat ellátásából folyó jogok.**

E jogok rendszerbefoglalása rendkívül nehéz, mert az állami élet működésének széles mezejére kell kiterjeszkednünk. Figyelemmel a demokratikus szempontokra és a felsőház kivételes jogállására, e jogokat a következőképpen csoportosíthatjuk:

1. Autonóm jogok.
2. A főjogkor: a törvényalkotás joga.



3. Az államfentartó tevékenységgel kapcsolatos jogok; felügyelet és ellenőrzés stb.

4. Az alkotmányban megállapított szervezési jog, mely bizonyos alkotmányos szervek kiválasztását jelenti.

Mindezen jogok abban térnek el a felsőház különleges jogaitól, hogy e jogokat a képviselőházzal együttesen gyakorolja, illetőleg, hogy ezekben a tevékenységekben rendszerint külön-külön ülésezve, a felsőház a képviselőházzal együttműködik, vagy a képviselőház is hasonló jogokat gyakorol (autonom jogok). Természetesen a jogok egyrészének gyakorlása tekintetében a felsőház és a képviselőház között hatáskör szempontjából az utóbbi javára eltérés mutatkozik.

1. Az autonóm jogok két részre oszlanak: *a) szervezkedési és b) önköltségvetés* megállapítási jogra. E jogokról a szervezet működésénél szólnunk részletesen.

2. A felsőház munkájának gerince a törvények alkotása. A törvényt kezdeményezni, tárgyalni és elfogadása felől határozni kell.

Elsősorban *a törvénykezdeményezés* kérdésével kell foglalkoznunk, mert ez a demokratikus felsőházak jellege szempontjából egyik legfontosabb kérdés. Ugyanis a kezdeményezés jogának mikénti rendezése dönti el az alsóház irányító jelentőségét. A kezdeményezés kétféle: vagy *a) önkezdeményezés*, amidőn a ház saját iniciatívájából bizonyos kérdések szabályozására törvényt alkot, vagy *b) hogy a kormány törvényjavaslatát melyik ház tárgyalja le elsősorban?*

Az önkezdeményezés voltaképpen egy reprezentatív jog, amely az alkotmányokban ma már nem jelentős. A parlamentarizmus ethikai szabályai a törvényhozás működésének irányítását az alsóház többsége által kialakított felelős kormányra bízzák. Tehát a javaslatoknak benyújtása tényleg a kormány kezébe utalódott át, mert politikai felelősségénél fogva egy percig sem maradhatna helyén, ha a törvényhozás valamelyik tagja által kezdeményezett törvényjavaslat tárgyalása akarata ellen<sup>44</sup> történne meg.

A főkérdés tehát az marad: melyik házban nyújtsa *hef.* kormány a javaslatokat? Ebben a tekintetben még arisztokratikus felsőházakban is, az alsóház javára különbség szokott tétetni. Angliában a pénzügyi természetű törvények mind az alsóházban tárgyaltatnak. Sőt vannak államok, hol a véderőre vonatkozó törvények is csak az alsóházban terjeszthetők be. Vannak államok, hol a kezdeményes csupán csak az alsóházban történhetik.

Nálunk a régi helyzet az 1885. évi VII. t.-c. 13. szakasza alapján az volt, hogy a törvénykezdeményezésre nézve marad

az eddigi gyakorlat, tehát az eddigi szokásnak megfelelőleg törvényalkotás csakis az alsóházban kezdeményeztetik. Igaz ugyan, hogy már e törvényszakaszkilátásba helyezte a főrendiház kezdeményezési jogát.

A Bethlen-féle javaslat tovább megy, mert megadja a törvénykezdeményezés jogát a felsőháznak. Csupán a költségvetés és zárszámadás tekintetében kötelezi a kormányt, hogy azokat az alsóháznál nyújtsa be.

A kormányjavaslat célja a felsőháznak passzív és negatív szerepéből való kimozdítása, Jelentőségét emelni akarja, mert szerinte a felsőház külön osztályokat képvisel, melyeknek közvetlen bebocsátást akar a törvényhozás műhelyébe. Erre a mód a kezdeményezés jogával való élés lehetősége.

Három nagy elv az, amely kizárja azt, hogy a kezdeményezés joga demokratikus alkotmányu államban a felsőháznak megadassék. E három elvet érvényesíteni kell, mert különben nehézségek állanak elő, amely nehézségekkel Angliától kezdve mindegyik állam egyaránt küzd.

A törvényhozásban és az államügyek vitelében a domináló szerep az alsóházé. Ezt el kell ismerni. A másik elv, hogy a törvényhozás működésének irányítását az alsóház többségéből alakított felelős kormány viszi. E két szervezet az, amelyen az államgépezet beindítása nyugszik. A kezdeményezés joga ezek hatáskörébe adandó. Harmadik elv, hogy a felsőház a törvényhozásban nem az alkotások, hanem a megfigyelés, a bíráló, a nemzeti akaratfinomítás szerve. Tehát e sajátosságainál fogva sem való arra, hogy a kezdeményezés gyakorlása által kezébe vegye a törvényhozásban az irányító szerepet.

Sőt igen gyakran ez a kezdeményezés csak időtrábló volna, mert az alsóház magatartása folytán a tervezett és a felsőház által elfogadott javaslat összeomlana. Különben is, ha a felsőháznál tárgyalatik előbb a javaslat, akkor nem lesz módjában az alsóház akaratelhatározását azokból a szempontokból vizsgálnia, amelyekért a felsőházat megalkottuk.

Nézzünk csak be a mai államok törvényalkotó kohójába. Az életviszonyok folytonosan és folytonosan rendezést igényelnek. A mai törvényhozás házainak állandóan működniök kell. Az államháztartás és szervezet fentartása is folytonos tárgyalásokat igényel. Munkában van a felsőház épügy, mint az alsóház. Az elfogadott törvényjavaslatok sürgős és gyors felsőházi tárgyalást igényelnek. A törvények elfogadása majdnem mindig határidőhöz van kötve. A közvélemény által diktált eme fontos törvényjavaslatok elfogadása és életbeléptetése akadályoztatnék meg azáltal, hogy a felsőház egy neki tetsző kérdés elővetelével,

rendezésével, törvényjavaslat formájába való illesztésével és tárgyalásával foglalkoznék, ahelyett, hogy az államgépezet működésében reáharuló rendes munkáját végezné.

Általánosságban tehát kimondhatjuk: a törvénykezdeményezés nem a felsőháznak való feladat. Be kell tartani a helyes rendszert, mely az állami élet működésének létfeltétele. Előbb eszik a száj, mint emészt a gyomor.

Van azonban olyan kör, melyben a kezdeményezés joga nézetem szerint is a felsőházat illeti. Így a felsőház szervezetét és jogkörét érintő javaslatok letárgyalására elsősorban a felsőház illetékes, nemcsak a parlamentarizmusban elfogadott ildomnál fogva, hanem azért is, mert ebben a tekintetben a rendezni valók szükségének átlátására elsősorban a felsőház képes és illetékes.

A kezdeményezés jogát illetőleg elfoglalt álláspontunk nem jelenti azonban azt, hogy az iniciatívát az államélet jelenségeire nézve a felsőháztól egyáltalán elvenni akarnánk. Ellenkezőleg! Hiszen az alsóházi javaslatoknak a felsőházban való letárgyalása, s erre vonatkozó határozathozatal eltérés esetében mind az alsóházhoz egy-egy módosítvány és indítvány a jobb megfontolás és elhatározás céljából. A felsőház mintegy visszakezdeményez a törvényjavaslatra vonatkozólag az alsóházhoz. Módosítványai igazán a sajátjai, míg ellenben az alsóház rendszerint a kormány javaslatait tárgyalja. A felsőház saját tagjainak indítványai alapján határozatokat is hozhat, amelyekkel az alsóházat és a kormányt bizonyos fontos jelenségekre figyelmezteti. Ezek az indítványok természetesen a másik háznál tárgyalást vonnak maguk után. Ez a rendszer a helyes, ez felel meg a törvényalkotás rendszeres munkájának.

A törvényjavaslatok *tárgyalásánál* és *megalkotásánál* az elv a felsőház szempontjából az, hogy kellő körültekintéssel jó törvények alkottassanak. Ebből a szempontból gyakorolja az elfogadás vagy el nem fogadás jogát, figyelemmel azonban arra, hogy finomítsa, tökéletesítse, de ne akadályozza meg a nemzeti akarat megnyilvánulását.

Nálunk ezidőszerint a törvények között különbség nem tétetik, nincs oly rendelkezés, mely az alkotmány alaptételeit tartalmazó törvények tárgyalását bizonyos szigorított föltételekhez kötné. A törvények tárgyalása és elfogadása tekintetében tehát a helyzet egyező. Ellenben eltérést kontemplál a Bethlen-féle javaslat azon időtartam tekintetében, mely alatt valamelyik háznak a másik ház által elfogadott törvényjavaslat felől határoznia kell. Így azon költségvetési és felhatalmazási törvényjavaslatokra nézve, amelyek a közterheknek viseléséről és az

állami kiadásoknak fedezéséről egész évre vagy az év egy részére rendelkeznek és pénzügyi felhatalmazáson kívül más felhatalmazást nem tartalmaznak; egy hónapban állapítja meg a határozathozatal végső határidejét, míg a többi törvényeknél hat hónapi véghatáridőt állít be.

A tárgyalások idejének megszabása nézetem szerint helyes, a törvényhozás kellő időben való működésének biztosítékát szolgálja. Különbözően előállhatna az a lehetőség, hogy a felsőház a törvényhozás munkáját a javaslatok egyszerű felvetésével akadályozná meg. Azonban a hat hónapi időtartamot mégis hosszúnak találom, mert számításba kell venni az eltérés esetére fenmaradó egyeztetési eljárást. Helyes az is, hogy az állami szükségletek kielégítését szolgáló törvényekre nézve a határidő sokkal rövidebb tartamban állapítatik meg. Bár nézetem szerint e törvényjavaslatok sürgősségére való tekintettel törvényben kellene rendelkezni afelől, hogy a felsőház az alsóház által elfogadott ily törvényjavaslatoknak tárgyalását azonnal megkezdeni is köteles. Minthogy más határidőhöz kötött törvények is vannak, az alsóháznak meg kellene adni azt a jogot is, hogy a nem pénzügyi természetű törvényekre is a felhatalmazási törvényekhez hasonló eljárást kívánhasson.

A tárgyalás után a felsőház a ház szabályaiban előirt módon határoz a javaslat *elfogadása* kérdésében. Ha az alsóház által elfogadott javaslatokat magáévá teszi, akkor következik a *hitelesítési eljárás*, amely az elfogadott szöveg helyes voltának biztosítására szolgál abból a szempontból, hogy vajjon a két ház akaratával egyezik-e? E bizottság vegyes jellegű, a jegyzőkönyvvezetőkől és az előadókból áll, az elnöklést a ház elnökei felváltva teljesítik. Ez a régi szabályozás ma is helytálló.

Ha azonban a felsőház az alsóház által elfogadott törvényjavaslatot magáévá nem teszi, következik az egyeztetési eljárás, mert a felsőház az alsóház elhatározásával szemben vétót emelt, illetőleg módosítványokat tett. Erről a kérdésről — mely a demokratikus felsőház és alsóház közötti viszony és hatáskör szempontjából rendkívül jelentős kérdés — a két háznak egymáshoz való viszonyánál szólunk.

Vannak bizonyos törvények, melyeknél a *jogkör terjedelmét* illetőleg az alsó- és felsőház között eltérés mutatkozik s a népválasztásból kikerülő alsóháznak rendszeren túlsúlya van a felsőházzal szemben. Ezek ma a költségvetési, a budgettörvények, ilyen a hadjuttalék megajánlására vonatkozó törvény is. Ezek tekintetében, minthogy ezek az állam polgárainak különleges igénybevételét jelentik s természetüknél fogva csakis a kormány által nyújthatók be, megszavazásuknál is az elsődleges

szempont a bizalom kérdése, az alsóház túlsúlya természetzerű. Nálunk is a költségvetést az alsóház által történt megszavazás után elfogadottnak tekintették. Angliában a felsőházi tárgyalást be sem várták.

A kormányjavaslat a költségvetésmegállapítási jogot az alsóház hatáskörébe utalja igen helyesen. Azonban ennek konzekvenciáit később nem vonja le, mert intézményesen lehetőséget biztosít a javaslat 46. szakaszában arra, hogy a felsőház magatartása folytán a költségvetési törvény javaslatihói kifolyólag is az alsóházat feloszlatassák. Holott a költségvetési és felhatalmazási törvényjavaslat elfogadása vagy el nem fogadása bizalom kérdése. A feloszlatásnak intézményesítése által mód nyílik arra, hogy a felsőház magatartása az államháztartás rendjét a törvényen kívüli állapotba (ex-lex) helyezze.

A törvényalkotással kapcsolatos a *törvény magyarázás* joga is, mely szerint a törvény helyes értelmezésére elsősorban és hitelesen az jogosított, aki azokat alkotta. Az 1832. évi belga törvény mutat erre példát. Eszerint a bíróságok ellentmondó ítéletei esetén a főügyész jelentést tesz, s a kormány a törvényhozástól magyarázatot eszközöl. 1865-ben azonban ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezték.

Nálunk ilyen törvényt magyarázó jogkör nincsen oly formában, hogy idevonatkozólag a két ház országos határozatokat hozzon. Nem is szükséges, mert ez a bíraskodásba és a végrehajtó hatalom működésébe való beleavatkozás volna. Ha egyes törvények alkalmazása tekintetében eltérések és félreértések vannak, az eltérések, hibák és hiányok rendezéséről helyesebb mód a pótló és kiegészítő törvények alkotása által való gondoskodás.

3. Törvények alkotásában a felsőház hivatása nem merül ki, hanem mint minden törvényhozási szervnek vannak még mellékes, *az államfentartás érdekeit szolgáló* olyan *jogai*, melyek feladatának teljesítésével mellőzhetetlenek és az elősegítik. Ily jogokként kell megemlíteni elsősorban a *felügyelet és ellenőrzés jogát* az ország közállapotai felett. A költségvetés és zárszámadás tárgyalása is ezt a célt szolgálja, mert ezek által nyer betekintést a felsőház a végrehajtó hatalom munkájába, az államháztartás rendjébe.

Ami alkotmányunk és alkotmányos gyakorlataink széles jogkört biztosítanak a törvényhozásnak és így a felsőháznak is a felügyelet és ellenőrzés terén. A 48. évi III. t.-c. 29. szakasza értelmében a miniszterek tartoznak a felsőház kívánatára megjelenni, s felvilágosításokat adni. Ugyané törvény 30. szakasz értelmében a miniszterek hivatalos iratokat tartoznak a felsőház,

illetőleg az általa kinevezett küldöttségnek megvizsgálása alá bocsájtani. A házszabályok értelmében a felsőház tagjai interpellációkat intézhetnek a miniszterekhez, melyekre azok választ adni kötelesek s a válasz felől a ház határoz. A felsőház bizonyos kérdések megvizsgálására bizottságokat küldhet ki, ankéteket tarthat. Hozzá kérvények, feliratok intézhetők s e kérvények felől határoz. A felsőház a törvényjavaslatok tárgyalása során a tagok által beterjesztett indítványra házhatározatokat fogadhat el, melyekben a kormány részére *utasítások* foglaltatnak.

Az 1920. évi I. törvénycikk *külgüyek és hadvezetés* terén rendkívül fontos jogokat biztosított a törvényhozásnak, így a felsőháznak is, mert hadüzenethez vagy békekötéshez előzetes hozzájárulása szükséges. Az 1920. évi I. t.-c. 13 szakasza és a XVII. t.-c. 2. szakasza értelmében a hadseregnek az ország határán kívül való alkalmazásához szintén a felsőház hozzájárulása is szükséges. Ha pedig azt az államfő közvetlen fenyegető veszély esetére az ősszminisztérium felelőssége mellett sürgősen rendelné el, a felsőház hozzájárulása utólagosan késedelem nélkül kikérendő. A külgü és a hadügy terén biztosított eme rendkívül fontos nemzetfenntartó jogok elismerése a világháború következménye s demokratikus szempontból rendkívül jelentős, mert a népek önrendelkezési jogát szolgálja.

4. A felsőház, mint az állami legfőbb hatalom részese, a képviselőházzal együttesen, rendszerint közös ülésekben bizonyos szervezési funkciót is lát el, nevezetesen az *alkotmányban jelentős szerveknek kiválasztását* gyakorolja.

Az alkotmányokban az ily szervek betöltését, tekintettel a szerv nagy hatáskörére, vagy alkotmányos jelentőségére, rendszerint a törvényhozó testületek foganatosítják. E szervek vagy a törvényhozással, vagy legalább is a felelős kormánnyal egyenrangú tényezők, úgyhogy azok kijelölését lehetetlen volna a felelős kormány hatáskörébe utalni, vagy ha súlyban az emiuttett alkotmányos tényezőknél hátrább vannak is, de betöltésük a nemzeti közvélemény előtt oly fontos jelentőségű, hogy a betöltési jognak a törvényhozás hatáskörébe való utalása kívánatos.

A betöltés formája és módja rendszerint az együttes ülésben való választás figyelemmel azokra az alkotmányjogi szabályokra, melyeket e tekintetben az alkotmánynak speciális rendelkezései előírnak.

Nálunk a múltban is voltak alkotmányos méltóságok, melyeknek betöltése felől a törvényhozás gondoskodott.

Ilyen volt az ezidőszerint szünetelő *nádori* méltóság azért, mert a nádor hatásköre megközelítette a királyét. Ilyen volt és

ma is ilyen a korona jelentőségénél fogva a *koronaöri állás* betöltése.

Jelentős szervezési jogai vannak a felsőháznak az országgyűlés kapcsán az állam számvitelének ellenőrzésére hivatott *állami számvevőszék elnökének* kinevezése körül, ki az 1870. évi XVIII. t.-c. értelmében a minisztériumtól független önálló hatáskörrel bír s a képviselőház kezdeményezése folytán az országgyűlés által kijelölt 3 egyén közül a miniszterelnök ellenjegyzése mellett az államfő nevezi ki.

De legfontosabb az a szervezési jogkör, melyet a Habsburg-ház detronizálása folytán az állami főhatalom ideiglenes betöltésére hivatott *kormányzó választása* körül a nemzetgyűlés jogán a felsőház is gyakorolna. A kormányzót a magyar állampolgárok közül az országgyűlés két háza titkos szavazással együttes ülésben választja meg. Sőt meg kell jegyeznünk, hogy az alsóház és felsőház tagjainak egyenlő számaránya folytán a kormányzó kiválasztásában a felsőháznak túlságos nagy is a súlya. Ez aggályos, mert a népképviseleti rendszer alapján működő alsóház domináló jogkörét veszélyezteti, s lehetséges, hogy az ideiglenes államfői állás betöltése a nemzeti közvélemény akarata ellenére történik.

A felsőháznak eme jogköre a kormányjavaslat szerint ideiglenes jellegű, mert csak addig áll fenn, míg az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendezésére kerül a sor. Az idevonatkozó indokolásból kétségtelenül megállapítható ugyanis, hogy az országgyűlésre hárul a nemzetgyűlés részére az 1920. évi I. t.-c. 12. szakaszában biztosított *állami főhatalom végleges rendezésének joga*. Ez az intézkedés az, amely miatt a felsőháznak alkotmányunkban való beállítása különösen is fontos jelentőségű. S még fokozzák ezt a felsőház jogkörének, valamint az alsóházhoz viszonyított számarányának megállapítására vonatkozó kormánytervek, melyek a felsőházat szinte egyenlőrangú tényezővé teszik az alsóházzal, sőt e téren a számarány egyenlőség miatt a felsőház az alsóházzal szemben előnyösebb és dominálőbb helyzetbe kerül.

Gondolkozzunk csak! Az első alkotmányozó nemzetgyűlés általános egyenlő községenkinti titkos szavazás útján jött létre. Tehát mintegy népszavazás alapján, összehívása során hangsúlyozott azzal a programmal, hogy az alkotmányozást teljesíteni fogja. A második nemzetgyűlés a kormány akaratából kibocsátott szükségrendelet alapján működik, s a lakosság jóval kisebb részétől nyert megbízatást. A szükségrendeleten alapuló nemzetgyűlés most két kamarás országgyűlést alkot, mely szintén a lakosság kisebb rétegétől kapja majd a megbízatást, sőt

az egyik kamara a legjobb esetben is vegyesrendszerű felsőház lévén, túlnyomó részben a népképviselői rendszer mellőzésével állíttatik össze. Most már az alkotmányozó nemzetgyűlés jogát, amely nemzetgyűlés pedig az egész nemzet nevében beszélhetett, mert megbízatását a legszélesebb rétegektől nyerte, a Bethlen-féle szükségrendelet alapján működő második nemzetgyűlés át akarja ruházni a lakosság még kisebb részéről megbízatást nyert olyan országgyűlésre, melyben együttes ülésekben a tagszám egyenlőségénél fogva az a felsőház bír domináló szereppel, holott a felsőház nem a néptől nyert mandátumot.

Voltaképen az állami főhatalom végleges rendezése ilyen módon a felsőház hatáskörébe kerül, ahol pedig a régi rendszer hívei a származás jogán jelentős arányban vesznek részt.

Az általános egyenlő titkos és községenkinti első választástól: a voltaképeni népszavazástól a jogokat idáig deriválni nagyon veszedelmes és aggályos, annál inkább, mert olyan fontos alkotmányozó feladat teljesítésére, mint aminő az állami főhatalom rendezése, az általunk már ismertetett belga szisztéma alapján széles népképviselői alapon összeült törvényhozói testület is csak abban az esetben illetékes, ha összealkotásánál a választók az alkotmányozás bekövetkezésére és nagy fontosságára irányítva vannak, s jogukat ez alapon gyakorolják. Államunk jól felfogott érdeke, jövőnk, utódaink sorsa függ ettől a kérdéstől, s 400 esztendőnek keserű és vérbefojtott tapasztalásai követelik, hogy e nagy kérdést a magyar nemzet egyeteme döntse el. A nemzetért, a nemzettel!

### **A privilégiumszerű jogok.**

A felsőháznak mindazon jogait, amelyek nem közvetlenül a törvényhozási eljárásra vonatkoznak, az angol politikai gyakorlat nyomán privilégiumoknak nevezzük. E jogok rendszerint nem is törvényekben vannak szabályozva, hanem hagyományokon és szokásokon alapulnak. Számos ilyen jogról szólhatnánk, rámutathatnánk az angol alkotmány történetére, hol ilyen privilégiumszerű jogoknak nagy száma található, amelyek igen sokszor az államrend rovására, csökevények alakjában is jelentkeztek.

Az idők folyamán e jogok egyrésze — különösen a közvetlen bíráskodásban nyilvánulok — megszűntek, az alkotmányos és jogállamban előjövő ama fontos követelmények miatt, amelyek az államhatalmak szétválasztását eredményezik. Viszont bizonyos privilégiumszerű jogok éppen a mai jogállamban a törvényhozás függetlenségének biztosítása érdekében aláhúzott fontosságukban jelentkeznek.



E jogok sohasem a parlamentet és ebben a felsőházat megillető kivételezések, hanem az állam érdekeit szolgáló fontos intézmények avégből, hogy a törvényhozás az egyetemes és legfőbb jó érdekeit szolgálhassa. Ilyen privilégiumszerű jogok, melyekre a demokratikus felsőháznak is szüksége van: 1. az öngazolás és a számbeli teljesség joga, 2. a működéshez szükséges fegyelmi hatalom, 3. a törvényhozói tiszt betöltéséhez szükséges kivételes jogállás, 4. a tekintélyhez való jog és végül 5. a kardinális privilégium: a mentelmi jog.

1. Az *önigazoltatás* által tudja a felsőház tagjainak számbavételét és működésének jogosságát biztosítani.

Már hangsúlyoztuk, hogy az alkotmányos és a politikai szabadság védelme érdekéből helyesebb, ha a felsőháznál az igazoló okmányok alakai átvizsgálásának joga marad, míg a jogosultság és a megbízás törvényessége kérdésében a döntés jogát független és pártatlan közjogi bíróság hatáskörébe utaljuk. Szóltunk ama fontos jogról is, mellyel a ház függetlensége érdekéből az igazolás jogkörét kiterjeszteni kívánjuk. Ez a *számbeli teljességhez való jog*, melyet az állandó igazoló bíróság gyakorolna a felsőház elnöke útján.

2. A felsőház működéséhez *fegyelmi hatalom* is szükséges. Régente, sőt némely államban még ma is, a törvényhozás házáinak széles hatásköre volt ezen a téren. Ma már a parlamenti tanácskozásokra és a parlament épületére vonatkozik csupán s csakis a felsőházi tagokkal szemben áll fenn. A felsőházon kívül állók abban az esetben esnek e fegyelmi hatalom alá, ha a felsőház üléstermeiben vagy épületeiben követnének el rendezavaró cselekményeket. Ekkor is a fegyelmezés joga csupán eltávolításukra szorítkozik, a büntetés a rendes hatóságok hatáskörébe tartozik.

Nálunk az 1848. évi IV. t.-c. mondja ki, hogy a felsőház tanácskozásaiban szükséges csend és rend, a hallgatónak hallgatásban tartása iránt a felsőház szabályokat alkot, azoknak végrehajtását elnöke által szigorúan eszközölteti, sőt a hallgatóságot ki is parancsolhatja.

A rend fentartásán kívül a fegyelmi jognak a ház által alkalmazható fontosabb szabályai is vannak: *a)* az inkompatibilitás, *b)* a méltatlanság és *c)* a törvényhozói kötelességnek súlyos megsértése esetében, melyek miatt bizonyos esetekben kizárás is alkalmazható. E kérdésekről már részletesen szólottunk.

3. Némely törvényhozásban a törvényhozás tagjai, abból a célból, hogy feladataikat lelkiismeretesen elláthassák, a többi állampolgárokkal szemben *kedvezményezett jogállást* nyernek, mert fontos közkötelességek teljesítése alól mentességet kapnak.

így nálunk az 1897. évi XXXIII. t.-c. értelmében az országgyűlés tagjai az esküdtszéki szolgálat alól fel voltak mentve. Az 1877. évi XX. t.-c. 49. szakasza értelmében a képviselők nem voltak kötelesek gyámságot és gondnokságot viselni: Ennek a kivételes jogállásnak a felsőház intenzív működése érdekében való fenntartása, sőt kiterjesztése a jövőben is kívánatos.

4. A nemzetre kiható ama fontos jogok miatt, melyek a felsőházat az állami főhatalom részesévé teszik, szükséges, hogy a felsőház tekintélye minden irányban megvédessék és fentartassék. Régente *tekintélyvédelem* címén nagy jogok voltak az egyes parlamentek kezében. Szinte rémuralmat teremtettek tekintélyük védelme céljából a polgárok felett.

Ma természetesen e jogok gyakorlása a helyes mértékre szállott le. A törvények bűncselekményeket statuálnak és súlyos büntetési tételekkel védik a törvényhozás tekintélyét, azonban a bírászkodás jogát a rendes bíróságok hatáskörébe utalják. Bár vannak államok, melyek a parlament számára ily célból ma is bírói hatáskört bizsitanak. Így az amerikai kongresszusnak a sajtóban történt becsmérlését, a tagok becsmérlését, a tagok megvesztegetésének kísérletét, kihívását és bántalmazását Amerikában a kamarák bírói széke elé utalják. Ily esetben a ház saját maga szabja ki a büntetést és intézkedik a végrehajtás fölől.

Nálunk e téren a helyes középút elve érvényesül. Törvényben van biztosítva a parlament és tagjainak tekintélye. A tekintélynek bármilyen módon való megsértése bűncselekmény, melyben a rendes bíróság határoz. A parlamentnek, így a felsőháznak hatáskörébe tartozik azonban az eljárás megindításához szükséges felhatalmazás megadása, amely felhatalmazás alapján a vádatóságok kötelesek eljárni.

5. Felette fontos kiváltsága a parlamentnek, így a felsőház tagjainak is: *a mentelmi jog* (immunitás). Ez a jog nem az egyes tagoké, hanem magáé a felsőházé, mert a felsőház s a felsőházat alkotó tagoknak szabad és akadálytalan törvényhozási működése védetik ezáltal. E jogot a parlamenti gyakorlat, a szokás és a szükségszerűség alakította ki, nagyon kevés része az, ami törvényekben szabályozva van. Talán nem is lehetne a törvényekben e jogot teljes egészében rendezni. Az élet feltár újabb és újabb jelenségeket, amelyek e jognak kibővülését eredményezik. Így a legutóbbi nemzetgyűlési választások és e nemzetgyűlés alatt a kormány és kormány közegeinek' magatartása folytán újabb és újabb fajtájú mentelmi sérelmeket hoztak fel az egyes képviselők. Súlyos mentelmi sérelemnek kell például tekintelnünk, — holott idevonatkozólag eddig parlamentünkben elvi

álláspont ki sem jegecesedett — azokat az eseteket, midőn a képviselőket a választókkal való szabad érintkezésben meggátolják, a parlamentarizmusban elfogadott kötelesség: a beszámolókat tartásában akadályozzák, vagy az ország területén való akadálytalan mozoghatásukban meggátolják.

A mentelmi jog alkotmánybiztosíték, melynek megvédése, féltékenyen való őrzése, sőt a szükséghez képest való kiterjesztése a törvényhozás házáinak féltő gondoskodásába tartozik. Már régi törvényeink is az országgyűlési tárgyalások szabadságát, nyugalalmát védték. Az alkotmányozó nemzetgyűlés az 1920. évi III. t.-c-ben a nemzetgyűlés tagjainak törvényben biztosítja a mentelmi jogot s a jelen kormányjavaslat is a 45. szakaszban voltképpen a felsőházi tagok mentelmi jogának biztosításáról is gondoskodik.

A mentelmi jog körét szabatosan és taxatív körvonalozni nem tudjuk. Mint kiemelkedő jog beletartozik:

a) A *felelőtlenség*, mely szerint a törvényhozó kötelességének ellátása miatt nem üldözhető s csupán a saját háza által alkotott szabályok alapján működő fegyelmi hatóságnak van alávetve. E jogban benne van a szólás szabadsága is, s így a parlamenti tag a működése körében tett nyilatkozataiért sem büntetőjogi, sem magánjogi, sem fegyelmi felelősségrevonás alá nem esik.

b) A *sérthetlenség* inviolabilitás elvénél fogva a felsőházi taggal szemben büntető eljárás a nem törvényhozói funkciója körében elkövetett cselekményeiért is csak a felsőház előzetes engedélyezése mellett indítható más állami szervek által.

c) A *salvus conductus*, melynek értelmében a felsőház tagjai kötelességük teljesítésének helyén akadálytalanul és veszélytelenül megjelenhetnek.

### A felsőház különleges jogai.

Vannak a felsőháznak különleges jogai is, amelyekhez hasonlóan a törvényhozás másik szervénél, az alsóháznál nem találunk. E különleges jogokkal törvények ruházzák föl a felsőházat, mely pártszempontoktól nem érintett voltánál fogva bizonyos fontos jelentőségű, rendszerint közjogi feladatok teljesítésére alkalmas.

E különleges teendők rendszeren bíraskodó jogkört jelentenek a felsőház számára. Mint bíró a felsőház akkor vétetik számba, ha az állam szervezetében a bíraskodásra más alkalmas szerv már nem mutatkozik s a bíraskodás oly nagyjelentőségű személyek felett történik, kikkel szemben más szerv fészélyezetlenül igazságos ítélet hozatalára aligha volna képes, vagy legalább is

a tekintély elvét sértené, ha az illető személyek felett a felsőháznál kisebb jelentőségű szervek mondanának ítéletet.

E különleges bíraskodó jogkör tekintetében az egyes törvényhozások között rendkívüli az eltérés. Elv az, hogy a törvényhozás bíraskodó funkcióját mennél kisebb térre kell szorítani.

Angliában a felsőház mint alkotmányos, mint nemesi és mint közönséges legfőbb bíróság működik. Tehát jóval szélesebb jogkörben jár el, mint nálunk, hol a felsőház, *A)* mint legfőbb alkotmánybíróság és *B)* a legfőbb fegyelmi bíróságokban bíraskodik választott tagjai által.

*A)* A felsőháznak, mint legfőbb alkotmánybíróságnak, szerepe a parlamentáris felelősség elvén nyugszik, s úgyszólván minden alkotmányban megvan.

A parlamentáris felelősség elvénél fogva az alsóház, mint domináló törvényhozási szerv hatáskörébe utaltatott a parlamentáris szervek vád alá helyezésének joga, míg a bíraskodást a pártszempontoktól nem érintett felsőház teljesíti.

A független felelős minisztériumról alkotott 1848. évi III. t.-c. 32-től 35. szakasza állapítja meg a legfőbb alkotmányos bíraskodásra vonatkozó eljárást, melyet az első alkotmányozó nemzetgyűlés is a szükségszerű módosításokkal fentartott, sőt a kormányzóra is kiterjesztett.

Három parlamentáris szerv hivatalos ténykedései felett bíraskodik majd a felsőház: az ideiglenes államfő, a miniszterek és az államszámszék elnöke felett, kire nézve az 1870. évi XVIII. t.-c. biztosította ezt a jogot.

Meg kell jegyeznünk, hogy ez a legfőbb alkotmánybíróság csakis az országgyűléssé való átalakulás esetére működik, mert ezidőszent, nemzetgyűlés lévén, e jog ellátására nézve az 1920. évi X. t.-c. rendelkezései vonatkoznak.

*B)* Az esetre, ha az országgyűléssé való átalakulással az 1920. évi V. t.-c. hatályon kívül helyeztetik, a legfőbb fegyelmi bíraskodásban a felsőház gyakorolni fogja a reá háruló jogait is. így az 1871. évi VIII. t.-c. értelmében az ország legfőbb bírósági személyeinek fegyelmi ügyeiben való bíraskodásra tagokat választ, kik az országgyűlés ideje alatt e funkciót állandólag teljesítik, sőt a legfőbb fegyelmi bíróság elnöke a főrendiház elnöke lesz. Ugyancsak tagokat választ az 1896. évi XXVI. t.-c. értelmében az országos közigazgatási fegyelmi bíróságba is, mely bíróságnak elnöke izintén a főrendiház elnöke lesz.

## A felsőház szervezete és működése.

A felsőház szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezések szintén fontos részei az alkotmánynak. Ezek tekintetében a törvények csak a kereteket szabják meg, ellenben a kereteknek a szükségszerű bértartalommal való kitöltését igen helyesen magára a törvényhozás házára bízzák.

A felsőház szervezetét saját maga állapítja meg, működési rendjét szintén s a szervezet betöltéséről is önmaga gondoskodik és szerveit ellenőrzi.

Önszervezéséről bizonyos korlátok között a felsőház a *házsabályaiban* rendelkezik. A korlátozások részint törvényben vannak megállapítva. A törvény szabja meg ugyanis a keretet, melyen belül az önszabályozásnak történnie kell, ugyancsak rendelkezhetik a szervezetre és a működésre nézve, mely rendelkezésekhez a házsabályok megalkotásánál alkalmazkodni kell. Másrészt a parlamenti szokás is állít fel etikai elveket, amelyek betartása a parlamentarizmusnak alapkövetelménye. A harmadik korlátozás piádig a viszonzóság elve: nevezetesen a felsőház szabályainak az alapvető kérdésekre nézve összhangzásban kell lenniök az alsóház alapsabályaival, nehogy a törvényhozás gépezetében felette szükségelt összhangzatos működés lehetősége megszűnjön. S itt a felsőház, a belátás álláspontjánál fogva, figyelemmel tartozik lenni az alsóház működési szabályaira és az ott elfogadott alapelveket saját házsabályain is keresztül keli vinnie.

Alkotmányos szempontból fontos, hogy a felsőház házsabályainak megalkotása, módosítása incidentaliter ne történjék, nehogy egy kérdésben támadt többség a kérdés kedvező megoldása érdekében erőszakolt rendelkezéseket állithasson be. Rendszerint az alkotmánytörvényekben mondják ki, hogy a változtatott házsabályok csakis az ülészak bezárásával, tehát annak a témának, melynek keretében a változtatás szüksége fölmerült, letárgyalása után lépnek életbe.

A házsabályokban kell rendezni *a)* az igazolás módját és rendjét, *b)* a szervezet jogkörét és működését, *c)* a tanácskozás rendjét. Ezenkívül a házsabályokhoz hasonló jellegűek azon országos szabályok, melyek *d)* a két háznak egymással való érintkezését, *e)* és a két háznak közös üléseit szabályozzák. Ezek az országos határozatok a képviselőházzal egyetértőleg országos küldöttségek útján alkotandók meg, tehát itt a szervezkedés joga csak részben illeti meg a felsőházat. Sőt a parlamenti működés irányítójának, a minisztériumnak is kell, hogy szava legyen ezekhez az országos határozatokhoz.

a) Az igazolási eljárásról már e mű több részében részletesen szövegeztünk.

b) A szervezet az egyes államok törvényhozásaiban nagyon különböző. Angliában hivatalbóli elnök a lord-kancellár, akit akadályoztatása esetén a korona által kinevezett elnök helyettesít, amennyiben ilyen nem volna, a lordok választanak elnököt. Az angol felsőház elnökének jelentősebb elnöki szerepe nincsen. A francia felsőház elnököt, 4 alelnököt, 8 jegyzőt és 3 háznagyot választ. A francia elnök még a katonai erő felett is rendelkezik.

Nálunk a régi főrendiházi törvény, a főrendiházi házszabályok, — melyeket a kormányjavaslat is jórészt fentartani kíván, — és a parlamenti gyakorlat a következő felsőházi szervezetet mutatja:

I. Egyedi szervek.

II. Bizottságok.

I. Az egyedi szervek ismét háromfélék:

1. felsőházi tagokból választott u. n. vezető szervek, minők az elnök, az alelnökök, a háznagy és a jegyzők,

2. egyéb tisztviselők, voltaképpen hivatalnokok, kiket a ház elnöke a vonatkozó rendtartás értelmében nevez ki, s kiknek működéséről a szolgálati szabályzat intézkedik.

3. egyéb alkalmazottak, kik a háznagy alkalmazási és felügyeleti hatáskörébe tartoznak.

Ez a szervezeti rendszer a jövőben is alkalmas és megfelelő lesz.

Alkotmányos szempontból különösen fontos a főtisztviselőkre vonatkozó rendelkezés, kiket a felsőházi törvények rendszerint felsorolnak, sőt számukat is megállapítják. Nálunk ebben a tekintetben csupán a jegyzőkre van kivétel. Ugyancsak törvényrendezi a választás módját is.

Elv az, hogy a ház főbb tisztviselőinek a felsőház tagjaiból kell választás útján kikerülniük. Demokratikus követelmény ez, amely úgyszólván már valamennyi felsőháznál, az angolt kivéve, érvényesült, s az önszervezkedés jogába is kardinálisán beletartozik, mert e szervek működésének lehetősége a bizalmon alapul. Nálunk ezt a helyes rendszert csupán a Bethlen-féle javaslat kontemplálja, mert a régi főrendi táblának elnöke a nádor, helyettes elnöke az országbíró és a tárnokmester volt, az 1885-iki főrendiház elnökségét pedig a tényleges tagok közül a miniszterelnök felterjesztésére, tehát kormánybeavatkozással a király nevezte ki, úgy hogy a főrendiház csupán háznagyot és jegyzőket választhatott.

Az időtartam, melyre, az elnök kivételével, a ház főtisztviselői alkalmaztatnak, rendszeren az ülészak folyamára terjed, ami igen helyes, mert így a felsőháznak módjában áll a megalakulásakor a kiválasztásnál a személy alkalmasságában történt tévedését kijavítani, a meg nem felelő tisztviselőt megfelelővel pótolni. Alkotmányos szempontból csupán az elnökre nézve kell kivételt tennünk, aki ne csupán egy ülészakra, hanem az országgyűlés egész tartamára választassák meg. Az elnök ugyanis föllötte kell hogy álljon mindenféle szempontnak, pártatlanul a törvényhozás érdekeit nézve s a szabályokhoz alkalmazkodva köteles eljárni. Az ő védelmében van a felsőház jómunkája, a szólásszabadság, a tisztesség és a rend, valamint az egyes tagok joga is. Szükséges tehát, hogy e pártokon felül álló elnök helyes eljárásaiért az esetleg meg nem elégedő többség által mellőzhető ne legyen. Ezért indokolt, ha az országgyűlés egész tartamára választatik. Itt nem is lehet a kiválasztott személyben a tévedés oly gyakori, mint a kisebb jelentőségű többi főtisztviségnél, mert e magas állásra országosan ismert, kiváló képességű egyének alkalmaztatnak. Különbön is az általa elkövetett flagránsszabálysértéssel szemben a bizalmatlanság felvethető.

Lássuk most már e főtisztviségek jogkörét:

Az *elnök* — mint ahogy az alkotmányok mondják — a ház nyelve és feje. Jogai: a tanácskozásvezetés, a tagok nyilvántartása, kötelezettségük teljesítésének ellenőrzése végett kisebb tartamú szabadságok engedélyezése, a ház működésével járó adminisztráció vezetése. E célokból a ház hivatalnokai az elnöknek rendelkezésére állanak. A rend fentartása — mint azt az 1848. évi IV. t.-c. 10. szakasza mondja — kizárólagos elnöki jog és kötelesség, ugyancsak az elnök feladatkörébe tartozik sürgős esetekben a ház ideiglenes képviselője is a ház utólagos hozzájárulásának kikérése mellett. Az elnök a fegyelmi hatósága a ház hivatalnokainak és alkalmazottainak. A ház többi főtisztviselői, a rend elvénél fogva vele szemben alárendelt viszonyban állanak, amely alárendeltség azonban kötelességeiknek a vonatkozó szabályok és meggyőződésük ellenére való ellátását nem eredményezheti.

Míg az elnök meg nem választatik, vagy ha az elnöklésben helyettesei is gátolva vannak, rendkívüli elnökről kell gondoskodni. Erre alkalmas mód a *korelnök* elnöklésének' biztosítása, vagy külön házhatározattal való intézkedés.

Az elnököt az üléseken való elnöklésben felváltva az *al-elnökök* helyettesítik.

A *háznagy* a ház épületében a rend fentartásának lehetőségeiről gondoskodik s a gazdasági kérdések ellátására hivatott.

A *jegyzők* a ház működéséről a jegyzőkönyveket vezetik s emellett, mint elnöki titkárok (clerk), a ház működésének vezetésével kapcsolatos segédmunkálatokat végzik el.

II. Fontos szervei a háznak a ház tagjaiból különös célokra alakított *bizottságok* is. Ezek a bizottságok vagy a törvény rendeletéből feltétlenül megalkotandó bizottságok, vagy olyanok, amelyek megalkotására a felsőház kötelezve nincs, csupán cél-szerűségi okok tették szükségessé szervezésüket.

A felsőház rendszerint önmaga egyedül alkot bizottságokat, vannak azonban esetek, amikor a képviselőházzal együttesen kell bizottságot kiküldenie. A házak önmaguktól — külön törvényes rendelkezés hiányában — közösen együttműködő bizottságok megalkotására nem jogosítottak, mert ez kijátszása volna azoknak az elveknek, amelyekért a felsőház elkülönítetten létesítettet.

A bizottságok vagy állandó bizottságok, amelyek törvény vagy a házszabály alapján működnek, vagy ad hoc bizottságok, amelyeket a szükséghez képest küld ki a felsőház.

A bizottságok részint az előkészítés munkáját végzik, részint egyeztetőleg járnak el, ha a felsőház és az alsóház akarata között eltérés van, részint a javaslatnak a két ház által történt elfogadása után a szövegnek hitelességét vizsgálják abból a szempontból, hogy a két ház akaratának megfelel-e? Úgy ezen, mint az összeegyeztető ténykedésre a felsőház az alsóházzal együttesen küld ki bizottságot. Ugyancsak közös bizottság az, mely a két ház közötti érintkezés vagy a közös ülések rendjének szabályozása tekintetében az előkészítő munkát végzi. Lehetnek azután felsőházi bizottságok, melyek ellenőrző tevékenykedést fejtenek ki. Vannak bizottságok, amelyek kérdések tanulmányozására és bizonyos esetek megvizsgálására a felsőház által ad hoc küldetnek ki. Van bíráskodó bizottság: az állandó igazoló bíróság, végül a gazdasági bizottság, amely a felsőház szükségleteinek rendjéről gondoskodik.

Mint minden alkotmányos államban, úgy nálunk is, a *belső működésre* nézve a törvények és a törvényi felhatalmazás alapján alkotott tanácskozási rendszabályok az irányadók.

A működésnek első feltétele a *megalakulás*, mely kapcsolatos az igazolással. Jelenti a jelenlévő törvényhozó jogosultságának a megvizsgálását s azon szerveknek a kiképzését, akik a felsőház működését vezetik, elősegítik és biztosítják.

Az *ülésezesek* a szükséghez képest történnek. Ha nincs munka, akkor a felsőház *elnapolja* magát. Ebben az irányban a kormány, mint a parlamenti munka irányítója, jogosított és köteles javaslatot tenni, nem pedig az elnök, mint ahogy ez nálunk van. Az ülések *összehívása* az elnök hatáskörébe tartozik, ki eb-



ben a tekintetben a ház határozatai, vagy bizonyos meghatározott számú tag kívánsága alapján jár el.

Minden ülésen határozni kell a következő ülés *napirendje* felől, meg kell állapítani azt a munkát, mellyel a következő ülésen a parlament foglalkozni kíván. Csakis bizottságilag előkészített tárgyak vagy indítványok előterjesztése szerepelhet a napirenden.

Kérdés, ki terjessze elő a napirendi javaslatot? Nézetem szerint erre egyedül illetékes a parlamenti munka irányítására hivatott kormány, nem pedig az elnök. Mindez a parlamentarizmus lényegéből folyik. A kormány vállalta az alsóház többségének bizalmából az államügyek vezetését, s mindaddig, amig ennek a bizalomnak letéteményese, a kormány hivatott a parlamenti munkára vonatkozólag javaslatot tenni. Ha ezt az elnök teszik akkor az elnök szócsöve csupán a kormánynak. Már pedig, ha az elnökséget, mint pártokon és minden tényezőn felül állót kívánjuk igen helyesen megszervezni, akkor a kormánnyal alárendelt helyzetbe nem hozhatjuk, mert nem elnöklő miniszterre, hanem pártatlan elnökre van szükség. Viszont a kormányt sem lehet kötelezni arra, hogy az elnök tetszésétől tegye függővé, vájjon a kormány által helyesnek vélt napirendre nézve elnöki szájából tétetik-e meg a javaslat?

A demokratikus ellenzéknek a második nemzetgyűlésen jelentős harcai voltak emiatt Scitovszky Béla nemzetgyűlési képviselő elnöklése kapcsán. A demokratikus ellenzék készséggel belement, hogy a nemzetgyűlés elnöke jelentőségében és fizetésben is a miniszterek fölé helyeztessék, de viszont követelte, hogy az elnök minden ténykedéseiben, különösen a napirendi javaslatok előterjesztésénél mint pártoktól független tényező járjon el. Ne vállalja olyan javaslatok előterjesztését, melyek a kormány hirtelen jött elhatározásának voltak következményei, bizza ezt a többségi pártra. Valóban sok zűrzavar elhárítása, az elnöki méltóság megkímélése s a dolgok helyes rendje érdekében kívánatos, hogy a napirend előterjesztésénél az elnök független maradjon, illetőleg ez az egész jogkör az elnöki teendőkből kivetessék és a kormány vagy az egyes parlamenti tagok hatáskörébe utaltassák át.

A felsőházi tárgyalás anyagának előkészítve kell lenni. Ez az *előkészítés* a francia szisztéma szerint az osztályok által is történhetik, midőn a parlament minden tagja egy-egy osztályba soroztatik s ugyanazon kérdéssel mindegyik osztály foglalkozik. Ez osztályrendszerű előkészítő munkának számos előnye van, alaposabb munkát eredményez, a ház összes tagjait belevonja a munkába, de viszont lassú.

A másik előkészítési mód az angol komité, bizottsági rendszer, midőn a ház, figyelemmel az egyes tárcák ügykörére, vagy igazgatási ágakra, kebeléből, és pedig rendszerint a hozzáértő szakférjakkól bizottságokat küld ki, ahol a bizottsági tagok a kormánnyal egyetemben végzik az előkészítés munkáját. Nálunk ez a módszer van alkalmazva, mely minden esetre gyorsabb és könnyebb, viszont azonban a tagok jórészt az előkészítés munkájából kizárja. Ezen a parlamenti szokás és a házszabályok úgy segítenek, hogy a nem bizottsági tagoknak is megadják a bizottságokban való jelentét és az indítványtétel jogát. Az indítvány megindokolásához azonban a bizottság engedélye szükséges.

Az előkészítő anyagot a felsőház először általánosságban, másodszor részleteiben *tárgyalja*, de a harmadzsi tárgyalás csupán kiigazító tárgyalás, melyet a javaslat végleges megszavazása követ. A tagokat egyszeri szólás joga illeti meg, úgy az általános tárgyalás, mint a részletes tárgyalás során. Joguk van azonban beszédeik során indítványokat, javaslatokat előterjeszteni, amelyeknek nem kell szükségképpen szövegmódosítóknak lenniök, de abban a témakörben kell mozogniök, amelyet a javaslattal a törvényhozás szabályozni kíván.

A *szólás joga* időtartam szempontjából korlátozva lehet. E korlátozást a demokratikus ellenzék a népképviselői rendszer s az általános egyenlő és titkos választójog elfogadásától tette mindig függővé. A felsőházra azonban még különleges korlátozások is állanak fenn. Nincs joga ugyanis az alsóház által elfogadott javaslatoknak törvényerőre emelkedését szükségtelenül hosszabb időtartamra kitolni, hanem azokat a törvényben megállapított határidőn belül letárgyalni köteles. Ezek az intézkedések alkotmánybiztosító jellegűek s ezekről már a jogkörnél szólottunk.

Természetesen a határozathozatalra adott eme határidők lényegesen befolyásolják a felsőház tanácskozási rendjét, a szólás jogát, s e határidők betartása érdekében fontos korlátozások állhatnak elő e jogok terén. A működés szempontjából fontosak a házszabályoknak a ház *tanácskozóképeségére* és *határozatképességére* vonatkozó rendelkezései. A különböző államok házszabályai e tekintetben is rendkívül eltérő rendelkezéseket tartalmaznak. Az angol lordok háza, ha 3 lord jelen van, már határozatképes. Nálunk a régi főrendiházi házszabályok értelmében érdemleges határozathozatalra és választásoknak megejtésére 50 tag jelenléte volt szükséges. Általában az arisztokratikus felsőházaknál mindig észlelhető volt a nemtörődőmség, ellenben demokratikus második kamaráknál az intenzívebb törvényhozói működést föltétlenül meg kell követelni. Ez azonban nemcsak a tanácskozóképeség magasabb számban való megállapítása által

érhető el. Sőt ezáltal aligha, hanem akkor, ha a felsőházi tagsággal járó kötelezettségek nem teljesítése és a megjelenés elmulasztása jogvesztő szankciókkal jár. Nézetem szerint ily szabályoknak éppen a felsőházra vonatkozó beállítása teljesen indokolt, mert aki a nemzet társadalmi életében fontos jelentőségű törvényhozói tisztteljesítésére felhivatik és azt vállalja: kötelesség nem teljesítése esetén méltó a büntetésre. Különben is nemzeti érdek, hogy a munka terén a törvényhozók járjanak elől.

A *határozathozatal*: az akaratmegállapítás *szavazás* útján történik. A szavazás időtrabló ne legyen, ezért rendszeren felállással és ülve maradással ejtessék meg, viszont azonban a tagok által fontosnak ítélt kérdésekben mód legyen a névszerinti szavazásra. Személyeket érintő kérdésekben a szavazás titkosan történjék.

Az *interpellációk* a felsőház által előre megállapított napokon tartassanak, a miniszter által később adandó válaszadás időpontja előzetesen közöltessék.

A felsőház által szükségesnek talált *vizsgálatok* kiküldöttek által teljesítendők.

A népképviselői rendszer elfogadtatta a nemzetekkel a parlamenti tárgyalások *nyilvánosságát*. Ez áll a felsőházra is. Zárt üléseken határozatokat hozni nem lehet. Az ott folytatott tanácskozásoknak a közvéleményre nincs jelentősége.

Vannak azonban demokratikus államok, mint Anglia is, ahol a nyilvánosság elve nem ismertetett még el. Bármelyik tag szóvá teheti, hogy idegenek vannak a házban. Az amerikai alkotmányban előfordul ugyanez a tétel. A ház ajtóit tárva legyenek, de különösebb biztosítása a nyilvánosságnak nincsen.

Nálunk a nyilvánosság szükségképpeni föltétele a parlament munkájának. Ilyenképpen intézkedik az 1848. évi IV. t.-c. 10—13. szakaszaiban, egyúttal azonban széles hatáskört adva az elnöknek avégből, hogy idegenek által a ház ülései meg ne zavartassanak. Az 1920. évi I. t.-c. 3. szakasza is védi ily irányban a nemzetgyűlést, s e rendelkezéseket a kormányjavaslat a felsőházra is kiterjeszteni kívánja. Eszerint a jogosulatlanul megjelenők súlyos büntetésben részesíttetnek, ha másodszeri felhívásra el nem távoznak, letartóztatandók. Eme cselekményeket elkövetheti az ülésekről a házszabályok értelmében kizárt felsőházi tag is, s e cselekménye a mentelmi jog védelme alá sem esik, sőt a felsőház külön hozzájárulása szükséges ahhoz, hogy a vádhatóság az emiatt emelt vádat a bíróságok előtt elejtse.

A rendfenntartás céljait szolgálja a parlamenti *karhatalom* is, melyet nálunk a háznagy rendelkezése alatt álló palotaőrsgteljesít.

A felsőház működésének feltételeit *saját költségvetésének megállapítása* útján biztosítja. Az előkészítő szerv: az elnök vezetése alatt álló gazdasági bizottság. A költségvetés megállapítása ugyan a parlamentekben mindenütt az alsóház hatáskörébe tartozik, így a saját költségvetésére vonatkozólag is a felsőház az alsóház bírálata alá vétetik, mégis az önköltségmegállapítás joga autonóm jog, amely tekintetben a parlamentáris gyakorlat a Házakat önállóvá tette. A költségvetés alapján való utalványozás joga az elnök hatáskörébe tartozik.

A költségvetésben gondoskodik a felsőház tisztviselői és tagjai *díjazásának* mértékéről. Azt, hogy mely tisztviselők és mely tagok részesülnek ellátásban, mint fontos elvi kérdést, törvényben kell megállapítani.

A felsőház tisztviselői a múltban is kaptak tiszteletdíjat, s kívánatos ennek az elvnek a jövőben való fenntartása is, tekintettel a tennivalók sokaságára és fontosságára. A tagok díjazásának kérdése demokratikus világnézeti felfogás mellett eldöntött dolog. Ma a törvényhozóktól intenzív működést várunk, s a törvényalkotás joga nemcsak a vagyonososztályé, hanem a társadalom minden rétegéé, ennél fogva megfelelően gondoskodni kell arról, hogy a tagok működéséhez szükséges anyagi feltételek biztosítva legyenek. Legfeljebb a hivatal és méltóság jogán bekerülő felsőházi tagokra nézve tehető kivétel, mert ezeknek hivatali illetményeiben a magas hivatali funkciókkal járó reprezentatív költségekről gondoskodás történhetik.

A felsőház hivatásánál fogva érintkezésben van a törvényhozás másik házával, sőt bizonyos közjogi cselekményeket együttes ülésben kell teljesíteniök. Az *érintkezésnek* és a *vegyes üléseknek* módja és lefolyása tehát szintén szabályozandó. Ezt a szabályozást az alkotmányok rendszerint a két ház együttes megállapítására bízák, ugyanígy tervezi a Bethlen-féle javaslat is. A szabályozás előkészítését a törvényjavaslat 31. szakasza a két Ház együttes bizottságára bizná, amely bizottság javaslatait a minisztérium közbejöttével tenné meg. Jellemző a kormányjavaslatra, hogy a felsőházat mennyire kedvezményezi az alsóházzal szemben. Ugyanis, míg a 85-iki törvényjavaslat szerint ebbe az országos küldöttségbe a felsőház csak feleannyi tagot küldött ki, mint a képviselőház, addig a kormány mostani javaslat a tagok számát egyenlősíti.

Az érintkezésre és a vegyes ülések rendjére nézve megállapított szabályok, mint országos határozatok a felsőház házszabályának is függelékét képezik. Ily üléseken az elnöklést és a jegyzőkönyvvezetést a két Ház tisztviselői közösen és felváltva teljesítik, a határozatképesség a mindkét Háza nézve

megállapított quorum összeadásából keletkezik, a szavazás módja a felállítás; szükség esetén, vagy a tagok kívánságára a névszerinti szavazás. A választáshoz általános többség szükséges, ha az első szavazás eredményre nem vezetne, a legtöbb szavazatot nyert jelöltek között a szavazás ismétlődő. A szavazás titkosan, a szavazójegyek beadásával történik, s az eredményt azonnal ki kell hirdetni.

## **A felsőház viszonya a többi alkotmánysszervekhez.**

Miként illeszkedik bele a felsőház az alkotmányos államhatalom rendjébe? Milyen viszonyban van, úgy a hatalmi kör, mint a működés szempontjából az államfőhöz, az alsóházhoz és a kormányhoz? E kérdések kapcsán tulajdonképp három jelentős témát kell vizsgálnunk, amelyek ma a demokratikus felsőkamarák megszervezésénél rendkívüli figyelmet igényelnek. Ezek: 1. Lehet-e a szentesítés miatt összeütközés az államfő és a törvényhozás között? 2. Hogyan rendeztessék a helyzet, ha az alsóház akarata a felsőházéval összeütközik? és 3. Minő viszony van a kormány és a felsőház között? A köztük támadt összeütközések miatt feloszlatható-e a felsőház?

Nagy kérdések ezek. Egyrészüket ugyan már a parlamentarizmus gyakorlata eldöntötte, másrészüket azonban még ma is forrásban van. Viszont az eldöntött megállapítások a legtöbb helyen csak parlamenti szokáson alapulnak, tételesen az alkotmányokban megállapítást nem nyertek.

Már Aristoteles kimutatta, hogy a főhatalom birtoklását illetőleg fejlődő tendencia érvényesül: a közhatalom gyakorlása lassankint és fokozatosan átszáll az államfőtől az alsóbb társadalmi rétegekre. Hatalmas tusa folyik e téren az államfő, a rendek és az alsóbb nép között, s e harcokban először az államfő vesztett, majd az arisztokratikus rendszerű felsőház győzetett le. Sokszor a keretek nem is változtak, mégis a politikai súlypont áttolult az alantabb fekvő társadalmi rétegekre.

Amikor tehát a parlamentarizmus kohójában izzó eme nagy kérdéseket vizsgáljuk, e fejlődési folyamatra tekintettel kell lennünk. Ha így cselekszünk, akkor a zavarok kikerülése érdekében helyesebb a parlamentarizmusban már kijegecesedett álláspontokat a valóságnak megfelelőleg beilleszteni, s jogi helyzetté tenni, valamint elismerni azt, hogy a felsőháznak sem lehet ma már hivatása érdekében más iránya, mint a koncessió politikája. El kell fogadnia az alsóház domináló szerepét, a kormányának a törvényhozást irányító jelentőségét, s leszállani

tulajdonképpen elhívására, amely szerint a nemzeti akarat tökéletesbítése, a többi államszervek helyes működésének elősegítése és biztosítása az a feladatkör, amely a demokratikus felsőházra vár.

### **Az államfőhöz való viszony.**

Az államfőhöz való viszony kétoldalú lehet ahhoz képest, hogy melyik tényező gyakorol cselekvőleg befolyást a másikra?

Nálunk az ideiglenes államfő választásában, az eskünek tőle való kivételében a felsőház résztvesz, s e jogait a kormányjavaslat törvényé válása esetén az alsóházzal együttes ülésben gyakorolja. A felsőház bíraskodik az államfő felett akkor, ha a felelősségrevonást az alsóház 100 tag indítványa alapján elhatározta. Továbbá fontos hozzájárulási jogai vannak a felsőháznak a külügyek és hadügyek terén, beleértve a hadüzenetet, a békekötést és a hadseregnek az országon kívül való alkalmazását. A mi alkotmányunk nem ismer olyan jogokat, melyek folytán a felsőház tagjai hivatott tanácsadói volnának az államfőnek, mint ahogy ez az angol alkotmányban van. A valóságos belső titkos tanácsosság is osztrák udvari méltóság volt. Az államfő jogai parlamentáris államban a kormány ellenjegyzése mellett gyakorolhatók.

A felsőház összeállításánál az államfő szervezési jogait meg kell szüntetni. Demokratikus államban a kinevezés jogalapján a felsőházba tagok be nem kerülhetnek. Csakis a kisegítő kinevezési rendszert véljük fentartandónak, amelyről már szólottunk. A meghívólevelek kibocsájtási rendszerét is, mint emiítettük, mellőzendőnek véljük.

A felsőházi szervek kialakulásánál sem helyénvaló az államfő részére jogokat biztosítani. E tekintetben a kormányjavaslat is helyes alapokon nyugszik, midőn a felsőház elnökségére vonatkozó kinevezési jogokat megszünteti.

A felsőház működésére vonatkozólag az államfő hatáskörébe kell utalni az országgyűlés összehívásának és megnyitásának jogát. Az utóbbi voltaképpen csak formalitás, amelynek teljesítésére az államfőt eskü köti. Az összehívás joga is alkotmánybiztosító rendelkezésekkel korlátozandó, nehogy a törvényhozás működéséhez fűzött fontos érdekek veszélyeztetve legyenek. Az államfőt illeti meg az ülések berekesztésének joga, valamint biztosítandó számára a felsőház üléseinek elnapolhatása is. Ez utóbbi jog ismét alkotmányos garanciákhoz fűzendő.

Fontos joga az államfőnek, hogy az alsóház többségéből, de a többség akaratának megfelelőleg, kinevezi a parlamentáris

kormány fejét, s ennek javaslata alapján a kabinet többi tagjait, amely kormány a felsőház működését is voltaképpen irányítja.

A törvények alkotása rendjén a kezdeményezés jogán foly be az államfő a felsőház működésére, mert a javaslatok, amelyek alsóházi elfogadás után a felsőház elé kerülnek, a kormány által kezdeményeztetnek és képviseltetnek, s a javaslatok benyújtásához a nálunk lévő alkotmányos gyakorlat értelmében az államfő előzetes felhatalmazását is ki kell a kormánynak kérnie.

Legfontosabb kérdés, hogy a mindkét ház, tehát a felsőház által is elfogadott törvényjavaslat tekintetében az államfőt minő jogok illessék meg? Nálunk régebben a királynak szentesítenie kellett a törvényeket, s a szentesítés jogán az államfő tetszésétől függött, hogy a két ház által elfogadott törvényjavaslat egyáltalán törvényerőre emelkedhetik-e? Ebben a tekintetben semmi nemű korlátozás nem volt, az államfő tisztán lelkiismerete sugallatát követve járt el, annak dacára, hogy a törvényjavaslatok a kormány részéről felhatalmazása nélkül az alsóházban betervezhetek sem lettek volna.

Vannak államok, amelyek a szentesítés eme jogát az államfőnek nem adják meg, hanem csupán a vétó jogot, mely szerint a törvényjavaslattal szemben egyszer, vagy némely alkotmány szerint többszörösen is, aggályait közli, ha azonban a törvényhozó testület határozatát fen tartotta, törvényé kellett annak válnia.

A szentesítés rendszere demokratikus alkotmányban helyet nem foglalhat. Parlamentáris államban az államfő minden ténykedéséhez miniszteri felelősségvállalás szükséges. A nemzeti akarat kialakulásánál az alsóház domináló jelentősége elismerést nyert, nem volna tehát helyénvaló, ha mindezek dacára a törvényérválás tekintetében az államfőt a nemzet továbbra *JLS* diszkrecionális jogokkal ruházná fel. Voltaképpen alkotmányos államban e jog csak fiktív jog lehet, gyakorlati alkalmazás esetén zavarokat idéz elő. E jog fentartása végett a küzdelmet tovább folytatni nem szabad, mert az államfő a jogok lejjebb szállásának harcában e diszkrecionális jogát már elvesztette.

A vétó rendszer kétségtelenül sokkal helyesebb, mert módot ad a törvényhozás házáinak arra, hogy az akarat elhatározás tekintetében a legfelsőbb helyen észlelt hibákat kiigazíthassák, pótolhassák, ha ezek az észlelések tényleg indokoltak és jogosultak.

Nem veszt az államfői nimbusz sem azzal, ha a szentesítés joga az alkotmányból kihagyatik, mert egy bölcs államfőnek amúgy is megvan a módja akaratát bölcs mérséklettel s a merev

formák mellőzése dacára is érvényesítenie. Hiszen a törvényjavaslatok benyújtásához felhatalmazást ad a kormánynak, a vétó alakjában felmerült kifogásait közölhetni, de a szükséges törvényalkotásokat a nemzet akarata ellenére megakadályoznia nem szabad, mert ez az eljárás nagy államveszélyeket vonhat maga után.

Sokan az elméleti politikai írók közül szeretik a demokratikus államrendszer folytán szükségessé vált reformokat oly-, képpen feltüntetni, hogy azok a monarchikus elvnek végveszélyt jelentik, vagy a helyes államrendre gátlólag hathatnak. Megcsontosodott nézeteknek felesleges aggodalmi az ily elméletek csupán, mert azok hívói nem veszik észre, hogy a népek fejlődésével együttjáró olyan követelmények ellen harcolnak, amelyeknek el nem ismerése sokkal nagyobb veszélyt hord magában, mintha ez elvek megfelelőbb formában és alkalmas módon érvényesíttetnek. A nemzet államalkotó tevékenységének harmóniáját kell az alkotmányban biztosítanunk, ez a főcél, nem pedig az államfői jogokra vonatkozó régi teóriák megkövesült fentartása.

1920. évi alkotmányozó nemzetgyűlés igen helyesen megszüntette a szentesítés jogát az ideiglenes államfőnél és nem hiszem, hogy az államfői hatalom végleges rendezése során a nemzeti közvélemény ellenére a szentesítés joga visszaállítható volna. Helyesen állapította meg az alkotmányozó nemzetgyűlés az államfőnek vétőzási jogát, s a népfelség elismerése volt az 1920. évi I. t.-c. 13. szakaszban foglalt ama rendelkezés: ha a visszaküldött törvényt a nemzetgyűlés változatlanul fentartja, a kormányzó azt 15 napon belül kihirdetni köteles.

A Bethlen-féle javaslat ezeken a rendelkezéseken ezúttal változtatást tenni nem kíván arra az esetre, ha az ideiglenes államfő elé oly törvényjavaslatok terjesztetnek, amelyekre nézve a két ház határozata egyező. Azonban más lesz a helyzet, ha a két ház határozata egymástól eltér és az egyeztetési eljárás nem sikerül. Ebben az esetben az ideiglenes államfőnek háromféle joga támadhat: *a)* vagy törvényként kihirdeti az alsóház által elfogadott javaslatot; *b)* vagy él visszaküldési jogával. Mindkét eset megfelel a demokratikus alkotmány kívánalmainak, *c)* Vagy — amint a kormányjavaslat ezt beállítja — az országgyűlést feloszlatja, s a nemzetre appellál, s csak ha az új választások alapján összejött képviselőház a törvényjavaslatnak szövegét változatlanul fentartaná, köteles azt 15 napon belül kihirdetni.

Ezt a harmadik módot, amely a javaslat szerint még a költségvetési törvényekre is vonatkozhatik, s ex-lexbe hozhatja az országot, aggályosnak tartom. Nem abból a szempontból, hogy az



államfőnek alsóházfelosztási jogát kifogásolnám, mert hisz e jog gyakorlásának szükségességét el kell ismerni, bár a felosztáshoz — ha már felsőház van — garanciális szempontokból a felsőház hozzájárulását kívánom, hanem azért, mert intézményesíti azt a rendszert, hogy a felső-; és alsóház közötti akarat-elhatározás különbség esetén bekövetkezhetik az alsóház felosztása, tekintet nélkül az 1848. évi IV. t.-c.-nek s az 1867. évi X. t.-c.-nek az állami költségvetés és zárszámadásokra vonatkozó garanciális rendelkezéseire. Lehet eshetőség úgyis erre a felosztásra, de azt abból a célból, hogy esetleg a felsőház csupán a felosztás kivívásáért az alsóházzal szemben állandó akaratösszetűközéseket produkálhasson s ezzel az állami élet munkáját gátolhassa, az alkotmánytörvényekben felvenni veszedelmes, s demokratikus és parlamentáris szempontokból súlyos kifogás alá esik.

### **Az alsóházhoz való viszony.**

Az alsó- és felsőház a törvényhozás s az azzal kapcsolatos állami feladatok teljesítésére közösen együtt alkotják a törvényhozó testületet. Nálunk fontos alkotmányos jelentőségű szervezési funkciót együttesen is végeznek, sőt az ideiglenes államfő és a kormány felelősségrevonását megosztott hatáskörben együttesen eszközlik. Rendszerint azonban egymástól elkülönítve végzik munkájukat, mégis egymással állandó érintkezésben vannak, sőt közös üléseket is tartanak, közös bizottságokat szerveznek a vonatkozó törvények rendelkezései szerint. Az egymással való érintkezés formáját kölcsönösen szabályozzák. Sőt közösen résztvesznek a felsőház megszervezésében is, mert mint mondtuk, az érdemesültség jogalapján bejövök választását a törvényhozó testületek együttes hatáskörébe kell utalni.

A törvényhozó testületekre az állami élet irányítása és szabályozása tekintetében háruló feladatok ellátását illetőleg azonban a jogkör nem azonos. Azt a viszonyt, mely az alsó- és felsőház között a feladatok ellátása tekintetében van, jellemzi, hogy *az alsóház jogköre a felsőházzal szemben uralgó*. Ez a legfontosabb parlamentáris elv, amely mint mondtuk, a jogok lejjebb szállásának küzdelmében dőlt el, a parlamenti gyakorlat jegecsitette ki ezt ethikai elvvé, amelyhez alkotmányos államban az állami főhatalom mindegyik faktora alkalmazkodik. A zavarok elkerülése, a törvényhozásban észlelhető nehézkességek megszüntetése szempontjából kívánatos, hogy a parlamenti szokásjogon alapuló emez elvet az alkotmányban a tényleges helyzetnek megfelelőleg rendezzék. Sőt meg kell állapítanunk, hogy mindazokban az államokban, ahol a jogi rendezés a tényleges

helyzetet megközelíti, kevesebb a fennakadás, kevesebb az állam rendes működési menetét veszélyeztető akadály, mint azokban az államokban, amelyek a valóságban követett eljárással szemben tételesen más berendezést mutatnak.

Az alsóház uralgó jelentősége megnyilvánul a felsőház összeállítására, szervezésére és működésére tekintetében. Amint említettük, a két ház tagjainak számarányában az alsóházra nézve jelentékeny többletnek kell mutatkoznia. A felsőház házszabályainak alapelveiben az alsóházéhoz kell igazodnia. A közösen alakított országos bizottságokban is fölény biztosítandó az alsóház javára.

Jelentkezik az alsóház uralgó jellege a parlamentáris kormányhoz való viszony tekintetében is. A kormány kiválasztása az alsóházi többség kötelessége. A kormány működése az alsóház többségének bizalmától függ.

Az alsóháztól függ a kormány felelősségre vonása is, mert a felsőház csak az alsóház által felelősségre vont kormány tényei felett való bíraskodás látja el. Ugyancsak szélesebbkörű az alsóház hatásköre a törvényalkotás munkája tekintetében. A kezdeményezés joga, mint említettük — a speciális eseteket kivéve, — az alsóházé. A költségvetés, a pénzügyi törvények, a hadijutalék megajánlása tekintetében az alsóház akaratelhatározása az irányadó. A törvényjavaslatok tárgyalását illetőleg a felsőház határidőkhöz van kötve.

Mindezen fölény a népképviselői rendszer elismeréséből folyik, alapja ama belátás, hogy a felsőház nem a népképviselői elvei alapján alakulván, az állami élet irányításában nem bírhat azzal a súllyal, mint a népképviselői rendszerén felépült, s így a nemzeti közvélemény nyilvánítására voltaképpen hivatott alsóház.

Kérdés most már, mi lesz akkor a helyzet, ha az alsóház akaratelhatározásával szemben a felsőház más álláspontot nyilvánít, s az alsóház által elfogadott törvényjavaslatot magáévá nem teszi, szóval *a két ház között az állami akarat kiképzésében összeütközés történik?*

Amint mondtuk a felsőház feladata a koncesszió politikája, s a bölcs mérséklet, melytől áthatva a valódi nemzeti akarral szemben magát le nem szegezheti. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a felsőház a maga kötelességét ne a leglelkiesebben teljesítse és szigorú bírálattal — féltékenyen óva az egyetemes jó szempontjait — ne vizsgálja az alsóház által hozzá küldött határozatokat. Sőt ellenkezőleg! A felsőháznak erkölcsi kötelessége a javaslatok tárgyalásánál elsősorban azt mérlegelni, hogy az alsóház által határozattá emelt törvényjavas-

lat szolgálja-e az egyetemes jó szempontjait, valóban a nemzet akarátán alapul-e s a nemzeti közvélemény helyeslésével találkozik-e? Tehát a felsőháznak nemcsak magát a javaslatot kell tartalmi és alaki szempontból, valamint az alkalmasság szempontjából bírálni, hanem figyelemmel kell lenni az alsóház tárgyalásaira, s a közvéleménynek a sajtóban, gyűléseken idevonatkozó« lag megnyilvánult állásfoglalásaira. Határozatát mindezekre figyelemmel a legbelterjesebb vizsgálat alapján kell meghoznia.

Az arisztokratikus felsőházakban jogilag a helyzet egyenlő lévén, a peerschubot kivéve nincs mód az összeütközés rendezésére, s ha a felsőház a merev negáció álláspontjára helyezkedik, az alsóház által elfogadott törvényjavaslatból törvény nem lehet. Pedig így zavarok keletkezhetnek, s ezek beállása a mai időkben sokkal gyakoribb, mint a múltban volt, mert a világháború után a jogok lejjebb szállása és a szociális alkotások tekintetében mindezt ütemesebb a haladás.

Azt a norvégrendszerű szisztémát, amely szerint összeütközés esetén a két ház tagjai közös ülésre jönnek össze, szavaznak, s a törvényerőre emelkedéshez kétharmad többség szükséges: nem helyeselhetjük, mint a tagszám arányt a két ház között nem tudnánk úgy rendezni, hogy ilyes közös ülésen a lehetőség 90%-a ne az alsóházi többség akarata ellen nyilvánulna. Különbösen is a kétharmad többség megállapítása a lengyel nyepozvolim rendszerre emlékeztet. Gátja lehet az állami organizmus működésének, súlyos veszedelmeket rejthet magában, mert a hatalmon lévő többség e rendszerre figyelemmel a saját léteérékéből a kisebbségeknek a törvényhozás házaiba való bejutását erőszakos és mesterkélt eszközzel megakadályozni törekszik.

Helyes tehát, ha a valóságban úgy sem létező paritás elvét megszüntetjük, elismervén a tényleges helyzetet: az alsóház majoritását s a vétó rendszer elveinek alkalmazásával igyekezzünk ezt a kérdést oly módon rendezni, hogy egyfelől a felsőház törvényalkotó munkája hatályosan érvényesülhessen, másfelől a valódi nemzeti akarat nyilvánulhatása meg ne gátolhassék.

A kormányjavaslat a két ház közötti akarat összeütközést különbözőképpen rendez, ahhoz képest, hogy költségvetési és felhatalmazási vagy más törvényekről van szó. A rendes esetben a felsőház megtagadó vagy módosító javaslata közöltetvén az alsóházzal, arra nézve az alsóház határoz. Ha elfogadja, rendben van. Ha nem fogadja el, mint két ház előkészítő bizottságai együttes ülésben kísérlik meg az akaratösszeegyeztetését és javaslatokat tesznek a két kamarának, akik eme javaslatokat külön-külön tárgyalják és határoznak. Ha az egyeztetési bizottság munkája

nem sikerül, ugyan ezt az eljárást még egyszer megismétlik. Ha az egyeztetés ekkor sem járna eredménnyel, az alsóház elhatározása az ideiglenes államfő elé kerül. A továbbiakról már szövegünk. A költségvetési és felhatalmazási törvényeknél a helyzet annyiban változik, hogy a másodszori egyeztetési eljárás e törvényeknél nincs meg.

Általában el kell ismernünk, hogy a kormányjavaslat több tekintetben elismeri az alsóház fölényét, de súlyos hibái is vannak. Először is rendkívül hosszadalmassá teszi a törvényhozás munkáját, ami *h*z állami életre nézve mélyszélesen veszedelmes. Másodszor az egyenlőség elvéből indul ki, vagy legalább is formászerint szeretné azt biztosítva látni s ez által olyan eljárási szabályokat is állít be, amelyek a további zavar okozására is alkalmasok.

Nézetem szerint ezt a kérdést a vétó rendszer teljes elismerésével kell megoldanunk. A felsőház egyszer foglalkozzék a törvényjavaslattal. Arra nézve határozzon a saját legjobb belátása szerint, mutasson rá a hiányokra és azokra az aggályokra, melyek a javaslat elfogadásából származnak. Ezután történjék meg az összeegyeztető bizottsági eljárás. Sőt ha a bizottságoknak szükségét látják, hívassanak össze az alsó- és felsőház összes tagjai fesztelen tanácskozásra, mint ahogy az angol törvényhozás kamaráinál is történni szokott, midőn az egyes kamarák magukat bizottságoknak nyilvánítva folytatnak behatóbb tárgyalásokat. Az összeegyeztető bizottság javaslata terjesztessék csupán az alsóház elé s az alsóház véglegesen határozzon a törvényjavaslat kérdésében. Az így elfogadott törvényjavaslat terjesztessék kihirdetés végett az államfőhöz, ki a maga jogait, — amint már erről szövegünk — függetlenül a két ház közötti tárgyalásoktól az alkotmány értelmében gyakorolja, illetőleg kötelességeit teljesíti.

Az összekötés rendezésének ez a helyes módja. Az alsóház domináló jellege biztosítva van. Viszoi \ a felsőház is a maga feladatait teljesítette. Az eltérésekre nézve a nemzeti közvélemény is megnyilatkozhatik a tárgyalási idők alatt. Nem áll elő az a ferde helyzet, mely a törvények erejét kisebbítheti, t. i., hogy csupán az egyik ház akaratával jött létre a törvény, mint ahogy előáll ez a kormány által javasolt eljárás esetén, midőn az államfő az alsóház által elfogadott, a felsőház által ellenzett törvényjavaslatot kihirdeti. Viszont anélkül, hogy tartalmilag az államfő jogainak gyakorlása korlátozva volna, nem áll elő az az eshetőség, hogy a törvényhozás két háza közötti vita eldöntése a harmadik faktor, az államfő jogkörébe tartozzék.

### A kormányhoz való viszony.

A parlamentnek működését a felelős kormány irányítja s mint a végrehajtó hatalom feje gondoskodik a nemzeti akaratelhatározások végrehajtásáról is. Parlamentáris államban az államhatalom cselekményeinek kovásza a kormány. Rendkívül jelentőség-teljes tehát az a viszony, amelyben a felsőházzal van.

A kormány az alsóház többségi pártja akaratának megfelelőleg alakíttatik s mindaddig jogosított az államügyek intézésére, míg a domináló törvényhozási szerv az alsóház, illetőleg annak többsége bizalommal van irányában. A felsőháznak a kormány kialakítása tekintetében semminemű jogai nincsenek, nem is lehetnek, mert nem a népképviselési rendszer elveinek megfelelőleg alakult. Viszont a felsőház függetlenségének sine qua nonja, hogy összeállításában, szervezetének kiválasztásában a végrehajtó hatalom befolyást ne gyakoroljon. Ezért mellőzendő demokratikus felsőházaknál az államfői kinevezés, mint szervezési faktor s ezért kell az önszervezkedés jogát szélesebb téren érvényesítenünk, megszüntetvén a felsőház elnökeinek az államfő által történő kinevezését.

Mindazok a cselekmények, melyekkel az államfő a felsőház működésének rendjére befolyt, voltaképpen kormánycselekmények, mert az államfő felelőtlen alkotmányos tényező lévén, a felelős minisztérium vállalja tényeiért a felelősséget.

Jelentős és irányító befolyása van a kormánynak a felsőház működésére és működési rendjére. A kezdeményezés jogán, valamint a napirend megállapítására vonatkozó javaslatai által a kormány szabja meg voltaképpen azt a munkatartalmat, melylyel a felsőháznak foglalkoznia kell. A kormány tagjai a felsőházi ülésen jelen lehetnek s bármikor szólhatnak.

A felsőház az alkotmány értelmében gyakorija azokat a jogokat, amelyek a törvényhozó hatáskör kellő ellátása érdekében a házak számára biztosítva vannak. így megilleti a kormánnyal szemben a felügyelet és ellenőrzés joga. Az 1848. évi III. t.-c. 29. és 30. szakasza értelmében a miniszterek a felsőházban való megjelenésére, felvilágosításadásra, iratoknak a ház vizsgálata alá bocsajjtására kötelezhetők, ily irányú házhatározatoknak engedelmeskedni tartoznak, mert ellenkező esetben a törvényben előírt és esküjük által vállalt kötelezettségüket szegik meg. A felsőháznak is joga és kötelessége a kormány számadásait megvizsgálnia, valamint bíraskodni a kormány hivatalos tényei felett mindazon esetekben, amelyekre vonatkozólag az alsóház a kormány vád alá helyezését kimondotta.

A felsőház bizonyos meghatározott napokon interpellációs

ülést tart, s ez alkalommal a felsőház tagjai a minisztereket nyilatkozáttételre hívhatják föl, s a miniszterek a házszabályok idevonatkozó rendelkezései szerint nyilatkozni tartoznak.

A felsőház az általa tárgyalt javaslatok kapcsán házhatározat alakjában a közügyekre vonatkozólag utasításokat adhat a kormánynak.

Az interpellációra adott miniszteri válasz, elutasító felsőházi határozat, valamint a felsőház által hozott határozati utasítások be nem tartása a kormány helyzetére nézve következményekkel nem jár, csakis abban az esetben, ha a felsőház álláspontját az alsóház is magáévá tenné. Hasonló a helyzet a kormány napi-rendjét elutasító felsőházi határozat tekintetében is. Mindenestre azonban kívánatos, hogy ilyen súrlódások ne legyenek, mert az alsóház többsége is nagyobb bizalommal lát olyan felelős kormányt, amelyeknek a törvényhozás másik házával szemben nehézségei nincsenek.

Kérdés most már, hogy az emiittett apróbb, mindenkor kiegészíthető súrlódásoktól eltekintve, *lehet-e állandó összeütközés a kormány és a felsőház között* olyképpen, hogy a felsőház az alsóház által támogatott kormányt működésében állandóan gátolja, s az alsóház által elfogadott javaslatokkal szemben a merev elutasítás álláspontjára helyezkedik?

Az örökletes alapon szervezett monarchikus felsőházaknál az arisztokrácia jogait érintő kérdések tárgyalása esetén az összeütközés bekövetkezése kétségtelen. Az összeütközés elhárítására egyetlen tökéletes, nehézkes és erkölcstelen fegyver a peer-schub.

A tiszta szenátusi rendszer alapján összeállított felsőházak voltaképpen népképviselési alapon ülnek össze, s így a közvéleménnyel való szorosabb kapcsolatra támaszkodva intenzívebb jogokat kivannak a kormánnyal szemben, amint ez a francia szenátusnál is a Bourgeois esetében, valamint Herriot miniszterelnöksége idején is előfordult, annál is inkább, mert az ilyen szenátusoknak az államköltségek megszavazása tekintetében rendszerint az alsóházzal egyenlő jogaik vannak s így akadályt akadályra halmozhatnak a kormánnyal szemben. Szintén egészségtelen állapot, mellyel szemben a kormánynak csak egy módja van, ha részére az alkotmány a felsőház feloszlási jogát is biztosítja. Ami megint egészségtelen jelenség.

A vegyes szenátusi rendszerben a nehézségek könnyebben leküzdhetők különösen, ha elfogadtatik az a szempont, melyet e munkában is hangsúlyoztunk, hogy a felsőháznak helyzete a parlamentáris gyakorlat által kijegecesedett módon lesz jogilag is szabályozva s végeredményében a felsőház egyenrangúsága megszüntetetik. Így nem áll elő nehézség, mert a felsőháznak

a törvényjavaslatok tekintetében elfogadott álláspontja felől az alsóház mondja ki az utolsó szót, az államköltségek megszavazása tekintetében az alsóházé a döntő votum. Legfeljebb az interpellációra adott miniszteri válaszok elutasítását kimondó felsőházi határozatokból, valamint a felsőház által adott utasításoknak be nem tartásából származhatnak kisebb jelentőségű surlódások, melyek orvoslására alkalmas mód a bizalom kérdésének az alsóházban való felvetése. Sőt ere a kormány kötelezendő is mindazon esetekben, midőn a felsőházzal szemben surlódásai vannak.

Végeredményében, ha az alsóház domináló jellege az általunk javasolt módon elismertetik, az alsóház bizalmából működő kormány a vegyesrendszerű szenátusban nem fog működésében akadályoztatni a felsőház által, így nincs szükség a felsőház feloszlatására — amely feloszlatás az állandóság biztosítására szolgáló házat illetőleg anomália — és jelentégtelen alkotmányjogi processzus. A felsőház ugyanis népképviselői alapon nem állván, így a kormány helyzete tekintetében irányító hatással nem bír, s az újjáalakulás esetére bejutott felsőházi többség a közvélemény előtt kellő súllyal a kormány bukását manifesztaálni sem tudná. Helyesebb tehát, ha a felsőház tényleges hatáskörét a mit sem érő sallangok mellőzésével jogivá tesszük, viszont a hivatásánál fogva nagyon is szükségelt állandóságát nem veszélyeztetjük.

A *törvényhozás feloszlatása* rendkívüli alkotmányos fegyver, amellyel csak kivételes esetekben, az ország érdekében élhet a kormány, s a feloszlatás folytán bekövetkező választások eredményének tanulságait levonni tartozik, olyképpen, hogy ha az alsóházban többséget nem nyert, távozik, s a kormányzás irányára és kialakítására az új alsóházi többség lesz jogosult.

E rendkívüli nagy jelentőségű alkotmányos jogok gyakorlását régebbi törvényeink is kautélákhoz kötötték. Az 1848. évi IV. t.-c. idevonakozólag fontos rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket módosít és kiegészít az 1867. évi X. t.-c. E két törvény azt a célt is szolgálja, hogy a törvényhozás, illetőleg az állam működésének rendjében alkotmányellenes állapot ne álljon elő. Részemről rendkívül jelentős alkotmánybiztosító rendelkezésnek tartanám, ha *az alsóház feloszlatását a felelős kormány előterjesztésére az államfő csakis abban az esetben rendelhetné el, ha ahhoz a felsőház előzetesen hozzájárul.* Amíg mereven ellene voltam annak, hogy a felsőház magatartásával az alsóház feloszlatására az államfőt biztathassa s e cél szolgálatába beállítva működhessék, viszont legteljesebb mértékben helyeslem, ha a párturalmi szempontoktól nem vezetett felsőház, mint az alkotmány biztosítására külön

is elhívott törvényhozási szerv: a nemzet és a köz érdekéből előzetes vizsgálat alá veszi az alsóház működésének megszüntetésére irányuló kormányzati akciót.

\*

1909-ben Hajdú vármegye szolgabírája voltam s a kolozsvári tudományegyetemen történt ünnepélyes felavatásom alkalmával tanulmányt olvastam fel a magyar főrendiház reformjáról, mely értekezésem nyomtatásban is megjelent. A magyar nemzeti állam munkásának kívántam magam tekinteni s telítve a politikai íróktól beszívott elméletekkel, hangsúlyoztam a származás alapján álló főrendiháznak korszerű reformját, hogy a közelgő demokratikus evolúcióval szemben feladatát teljesíthesse. Nem ismertem még az életet, az elméleti tanok hatása nyomán s az akkori idők gondolkörében a származás alapján szervezett főrendiház létjogosultságát vitattam.

Azóta 18 esztendő telt el, az élet iskoláját keresztülmenve, ma saját tapasztalásaim nyomán látom és mélységesen átérzem, hogy a magyar nemzeti állam talpraállításához és fenmaradásához a demokratikus követelmények elismerése életérdek.

E gondolat jegyében írtam meg ezt a munkát, két különleges céllal. Megkapott a választójogi vita során Apponyi Albert gróf látnoki szava, ki a magyar középosztályt a reája váró veszedelmekre figyelmeztette, ha egyes klikkek párturalmi célzataitól izgatva, az alsóbb társadalmi rétegek jogos igényeivel szembehelyezkednék. Mint e középosztálynak sarja, a demokratikus felsőház egészséges rendszerét kívántam feltárni, azért, hogy ezzel is a középosztályt az alsóbb társadalmi rétegekkel szemben a megértő álláspont elfogadására bírjam, nehogy a jövő nagy munkája során vezető hivatásából félre tolassék.

A függetlenségi eszméknek véltem szolgálatot teljesíteni, midőn szóváttem azokat a veszedelmeket, amelyek a felsőház intézményének Habsburg-érdekeket szolgáló beállításából származhatnak s elősegíthetik ismét azt a dualisztikus irányt, mely a népek elnyomásán alapuló családi politikájával többszáz esztendőn keresztül nehéz helyzetben tartotta e nemzetet, ellenben az első próbánál összeomlott s összeomlásával összes bűneinek árát e szerencsétlen kis országgal fizették meg.