

MISKOLCI EV. JOGAKADÉMIA TUDOMÁNYOS ÉRTEKEZÉSEINEK TÁRA
30. SZÁM.

A törvényhatóságok képviselte az országgyűlésen

Írta:
Zsedényi Béla dr.



Miskolc, 1927
Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Részvénytársaság

TARTALOMMUTATÓ

I. A TÖRVÉNYHATÓSÁGOK FELSŐHÁZI KÉPVISELETÉNEK ÁLTALÁNOS JELENTŐSÉGE7

II. A VÁRMEGYÉK TÖRTÉNETI BEFOLYÁSA A TÖRVÉNYHOZÁSRA. A magyar vármegye nemzeti jellege. — Kapcsolat a vármegye politikai jelentőségének a fejlődése és az országgyűlések szervezete között13

I. AZ ORSZÁGGYŰLÉSEK SZERVEZETE ÉS A VÁRMEGYÉK A RENDI KÉPVISELET KORÁIG. I. Országgyűléseink és vármegyéink az Árpádok alatt. — A nemesség országgyűlési fejenkénti megjelenhetési joga. — A központi hatalom alatt álló vármegyék és az autonómia csirái. — II. A vegyesházbeli királyok kora. A singuli nobiles és electi nobilcs vegyes megjelenése az országgyűléseken. — A nemesi vármegyei önkormányzat kifejlődése. III. A nemzeti hanyatlás kora. — A rendi alkotmány kialakulása. — Az országgyűlés két ágra válása. — A nemesi vármegyei autonómia betetőzése és az önkormányzat klasszikus korának a kezdete 14

II. A POLITIKAI VÁRMEGYE ÉLETE ÉS LETŰNÉSE. I. A politikai vármegye szerepe az alkotmányban. — A rendi alkotmány jelentősége. — A követküldés. — Vármegyéink a Habsburgok alatt 1848-ig. — A politikai vármegye alkotmányvédő feladata. — A rendi alkotmány demokratikus színezet« — S. A politikai vármegye szervezete és önkormányzata — A megyegyűlések demokratikus színezete. — A nemesi universitár. — A vármegyék honoratior tagjai. — A vármegyei önkormányzat. — III. A politikai vármegye letűnése és az új megye. — 1848 és a megyék. — A vármegyék reformja és a vármegyei reform jelentősége 27

III. A TÖRVÉNYHATÓSÁGOK KÉPVISELETÉN ALAPULÓ FÖRENDIHÁZI REFORMJAVASLATOK. I. A vármegyék törvényhozási szerepeltetésének a gondolata 1848 után is tovább él a nemzeti közszellemben. — Miért maradt el a főrendiház reformja 1848-ban? — Beöthy javaslata a főrendiház reformja iránt. — Szemere nyilatkozata. — Kossuth levele. — III. Miért késett a főrendiház reformja a kiegyezéstől 1885-ig? — Trefort nézete. — Az 1848-as kor és a kiegyezés utáni idők közötti különbség a nemzeti közszellem

és a magyar főnemesség hazafias érzése tekintetében. — A törvényhozás és a társadalmi erők 1848-ban és a kiegyezés korában — IV. A főrendiházi reformtervek. — Reformtervek 1848 előtt, — Széchenyi véleménye a reform szükségéről. — Az 1870. évi bizottság javaslata. — Kormánytervezetek. — Az akadémia pályatétele.

A trónbeszéd 1881-ben. — V. A vármegyék agitációja a törvényhozásban való részvételük iránt. — Csik, Békés és Zemplén vármegyék feliratai. — VI. A kormány 1884, évi reformjavaslata. — VII. Az 1885. évi főrendiházi reform előkészítése és tárgyalása a tudományos irodalomban. — 1. Az irodalmi anyag osztályozása. — 2. A tisztán elvi kérdéseket tárgyaló irodalom. — Trefort Ágoston, Pulszky Ferenc és Korödi pál művei. — Nagy Ernő tanulmánya. — 3. A konkrét javaslatokat is tartalmazó irodalmi anyag. — Szögyéni Marich László és Somssich Pál konzervatív és Pártos Béla radikális javaslatai. — Tóth Lőrinc tanulmánya és javaslata. — 4. A törvényhatóságok képviselőitől irányuló reformszemek az irodalomban és a közszellemben44

IV. A TÖRVÉNYHATÓSÁGOK FŐRENDIHÁZI KÉPVISELŐTÉRE IRÁNYULÓ REFORMSZEMÉK AZ 1885. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI TÁRGYALÁSOKON. I. A főrendiházi reform vitájának alapjai.

1. A kormányjavaslat. — 2. A közjogi ellenzék javaslata. — 3. A függetlenségi párt javaslata. — II. A vita politikai kérdései. — 1. A választás és kinevezés jogcíme. — 2. A törvényhatóságok által választandó főrendiházi tagok kvalitatív értéke. — 3. A választandó tagok függetlensége és tekintélye, a főrendiház állandósága és folytonossága. — 4. A törvényhatósági kiküldöttek szereplése és a nemzetiségi kérdés. — 5. A törvényhatósági képviselő a megyei partikularizmus és a föderatív eszme szolgálatában. — 6. A politikai kérdések kritikája. — III. A vita közjogi kérdései. — 1. A korona és a vármegyék versengése a megüresedő főispáni helyekért. — 2. A törvényhatóságok képviselőitől gyakorlati megoldása. — Szilágyi és Irányi nézetei. — 3. A főrendiház összealkotására vonatkozó egyéb javaslatok. — Zichy Jenő gróf, Komlossy Ferenc és Szentkirályi Albert javaslatai. — 4. A reformszemek társadalmi háttere. — A főnemesség és a gentry rivalitása. — A köznemesség szerepe és jövője. — IV. A vita közigazgatási jogi kérdései. — 1. A törvényhatóságok főrendiházi képviselőitől kapcsolata a megye közigazgatási feladataival. — 2. A megyei élet felporzódulása és a közügyek iránti érdeklődés felkeltése. — 3. Centralizáció és decentralizáció. — 4. A közigazgatási jogi anyag jelentősége69

V. A VÁROSOK TÖRTÉNETI KAPCSOLATA AZ ORSZÁGGYŰLÉSSEL. A városok kisebb politikai súlya. — Kialakulásuk okai. — Megjelenésük az országgyűléseken. — A városok követküldési joga. — Ellentét a nemesség és a városok között. — A vá-

rosok votuma. — Deák és Széchenyi álláspontjai a városi votumra vonatkozólag. — A városok önkormányzati szervezete. — A városok függő helyzete. — A városok képviselete a főrendiházi reformeszmék között. — Az 188.1. évi reform tárgyalása. — Szilágyi és Irányi javaslatai. — A kormány álláspontja 100

VI. A TÖRVÉNYHATÓSÁGOK KÉPVISELETE ÉS A FELSŐHÁZI REFORM. I. A nemzetgyűlés és a főrendiház. — Benedek reformterve. — Az 1921. évi felsőházi kormányjavaslat. — A törvényhatósági képviselet indokai. — A törvényhatóságok által választandó tagok száma. — A megválaszthatóság. — A mandátum tartania. — A választás. — A főrendek állásfoglalása. — A javaslat irodalma. — II. Az 1925. évi felsőházi javaslat. — A javaslat alapelvei. — A törvényhatósági képviselet módosulása. — A csonka törvényhatóságok és a közös választókerületek. — Eltérések az első javaslat szerinti képviseletől. — A választandó tagok száma. — A megválaszthatóság. — A mandátum tartania. — A póttagok. — A választás. — A javaslat és a közigazgatási reform. — III. A törvényhatóságok felsőházi kérdésének irodalma. — 1. A politika kérdései. — A választás jogcíme, mint a törvényhatósági képviselet alapja. — A közvetett választás. — A képviselet politikai jelentősége. — A mandátum időtartama. — 2. A közjogi kérdések. — A törvényhatósági kiküldöttek száma. — A számszerű többségek és az egységek többsége. — 3. A közigazgatási jogi kérdések. — A törvényhatóságok felsőházi képviseletének befolyása a közigazgatás érdekeire. — A közigazgatás érdekében felmerült aggályok. — A veszélyek kiküszöbölésére irányuló javaslatok. — IV. A nemzetgyűlés bizottságának módosításai. — V. A nemzetgyűlési vita. — 1. Általános jellemzés. — Junktim a törvényhatóságok felsőházi képviselete és a törvényhatósági bizottságok újjászervezése között. — 2. Egyéb politikai kérdések. — A külföldi analógiák. — A közvetett választás. — A törvényhatósági képviselet politikai szelleme. — 3. Közjogi kérdések. — A törvényhatóságok nemzeti szempontból való hivatottsága a képviseletre. — A javaslat 11. §-a. — A vármegyei tisztikar kizárása. — Eckhardt javaslata a köznemeség felsőházi képviselete iránt. — 4. A közigazgatási érdekek veszélyeztetése a törvényhatóságok felsőházi képviselete által. — VI. A nemzetgyűlés módosításai. — A póttagok választása. — A választókerületek csökkenése és a törvényhatóságok felsőházi kiküldötteinek a száma 115

VII. A KÜLFÖLDI ANALÓGIÁK. Az analógiák értéke. — A javaslat csoportosítása. — A javaslat idézett példái: Belgium, Svédország és Poroszország felsőházai. — Az angol alsóház. — Az angol felsőházi reformjavaslatok. — A skót parlament külön bizottsága. A francia szenátus. — Az Északamerikai Egyesült Államok szenátusa. 119

VIII. A TÖRVÉNYHATÓSÁGOK FELSŐHÁZI KÉPVISELETÉNEK ALKOTMÁNYPOLITIKAI JELENTŐSÉGE. I. A képviseletet alátámasztó indokok helyessége. — A fokozatos fejlődés elve. — A külföldi analógiák. — A közélet és az irodalom reformtervei. — II. A reform ideiglenessége. III. A törvényhatóságok felsőházi képviseletének politikai jelentősége. — A választás jogcíme és korrekatívumai. — A megválasztott elemek. — A lokális celebritások. — A kormány befolyása. — A felsőházi képviselők függetlensége és tekintélye. — A felsőház állandósága és folytonossága. — A partikulárizmus. — IV. A törvényhatóságok felsőházi képviseletének közjogi jelentősége. — A történelmi jog. — A nyugalmazott főispánok szerepe. — A képviselet törvényes rendezése. — A kisebbségi képviselet hiánya. — A törvényhatóságok felsőházi képviselete és a törvényhatóságok társadalmi erői. — V. A törvényhatóságok felsőházi képviseletének közigazgatási jelentősége. — Veszélyezteteti-e a reform a jó közigazgatást? — A törvényhatósági bizottságok tiszt viselőtagjainak szavazati joga. — Praejudicál-e a törvényhatóságok felsőházi képviselete a közigazgatási reformnak? — VI. A törvényhatóságok politikai hatásköre és felsőházi képviselete	158
A FELHASZNÁLT FORRÁSMŰVEK JEGYZÉKE	185

I.

A törvényhatóságok felsőházi képviselőitének általános jelentősége

Már az első nemzetgyűlés idejében is foglalkozott a kormány avval a gondolattal, — amely az 1920. évi I. t.-c. indokolásában is kifejezést nyervén, a nemzetgyűlés egyik legfontosabb feladata volt — hogy az „országgyűlés működésének a forradalmak és a háború által megszakított folytonosságát az ősi alkotmány szellemében helyreállítsa.¹ Az országgyűlés első kamarájának, a főrendiháznak az összehívását azonban, a változott körülményekre való tekintettel, megoldhatónak és célrajvezetőnek nem tartotta s így az országgyűlés első kamarájának ujonnan való összealkotására, *a magyar felsőház szervezésére* dolgozott ki javaslatot.

A kormány első, még 1921-ben benyújtott javaslata¹ a magyar felsőház összealkotásánál a törvényhatóságok kiküldötteit is szerepelteti jelentékeny arányban. E közjogi testületek részéről való választásban keresvén az újjászervezés egyik alap gondolatát, a javaslat ezt az alap gondolatot három generális indokkal támasztja alá. E közjogi testület bekapcsolása 1. megfelel a magyar alkotmány hagyományaihoz való ragaszkodásnak és a történeti fokozatos fejlődés elvének, 2. követi azt az irányt, melyet a nyugati államok hasonló szervezetei mutatnak és 3. figyelembe veszi a magyar közéletben és irodalomban megnyilvánult reformtörekvéseket is.²

Ez a javaslat nem került tárgyalás alá, de 1925-ben a magyar kormány újra javaslatot nyújtott be az országgyűlés felsőházának szervezéséről³ és ez a javaslat a tervbevett összealkotásnál *a törvény-*

¹ 1921 július hó 20-án nyújtotta be Tomcsányi Vilmos Pál igazságügy-miniszter.

² Nemzetgyűlési irományok, 339. sz., 19. l.

³ 1925 március hó 6-án nyújtotta be Bethlen István gróf miniszterelnök és Pesthy Pál igazságügy-miniszter.

hatóságok képviselőtét még ki is szélesíti és az új felsőház számban legjelentékenyebb elemévé emelve, annak gerincévé teszi.¹ E képviselőt indokolása pedig tökéletesen megegyezik az 1921-es javaslat indokolásával. Ez a javaslat, az összealkotás tekintetében csekélyebb változtatásokkal, az 1926. évi XXII. t.-c. által törvényerőre emelkedett s ez által a törvényhatóságok a nemzet törvényhozó testületére újra befolyást nyertek.

A nemzeti közszellem e reformot kétségtelen tetszéssel fogadta. Az újrábredt nemzeti Öntudat, a történelmi hagyományokhoz való ragaszkodás kapcsán, az értékes és kipróbált nemzeti energiákat új erőre akarta emelni s ezért fogadta örömmel a törvényhatóságok felsőházi képviselőtét. Ez a regeneratív törekvés, úgymint a forradalmak és a trianoni országcsönkítés szomorú tanulságai is, — amelyek mind egy új és hatalmas, intenzív nemzeti munka sürgős szükségét tárták fel, — a nemzeti közszellemben mintegy felelevenítették azt a tételt, hogy „a vármegye politikai és társadalmi egységet képvisel, amelyet nemcsak a közigazgatás köt össze, hanem összeköt a múlt, a tradíció, összekötnek a közös szenvedés, dicsőség és éppen ezért a vármegye alig egyéb, mint egy nagy család“, azt a tételt, amelyből *Ugron Gábor* a megyék törvényhozási szereplésének kétségbevonhatatlan jogosultságát vonta le.⁵

A magyar tudományos irodalom azonban már nem fogadja ily egyértelmű helyesléssel a tervet. „A nemzet tetteről, cselekvése erejéről van itt szó. A törvényhatóságoknak felsőházi tagok választására jogosítása azonban őket a tett, a cselekvés mezejéről elvonná s a politizálás, parlamenteskedés törvényesített szervezeteivé tenné⁶, — írja *Concha Győző* már az első javaslat benyújtása után.“ Aggályai ellen, hogy e reform a jó közigazgatást kártékonyán befolyásolná, nem talál sehol biztosítékot s a nemzeti tett és cselekvés erős és biztos rendszerének a kiépíthetése érdekében tiltakozó szavát emeli fel ellene: „*De mivel föltámadásunk elsőrendű föltételének tekintem, hogy közigazgatásunk eredeti hivatásának visszaadassék, ezt pedig a felsőházi tagok választása által hátráltatva látom,* — írja a to-

⁴ A felsőház 242 tagja közül 76 tagot a törvényhatóságok választanak. (Javaslat.)

⁵ 73. o. ü. 1885-ben. N. IV. 181. l.

⁶ A főrendiházi reformjavaslat. Jogállam. XX. 1921, 7. füz. 253. l.

vábiakban, — *lelkiismeretem parancsolja reám a pusztaiban kiáltó e szavát.*⁷

Concha aggályaival nem marad egyedül. E kérdés azonban a tudományos irodalomban, részint a rendelkezésre álló rövid idő, részint pedig a monografikus irodalmunkat különben is jellemző szegénység⁸ folytán, nem talál szélesebb körű érdeklődésre. Maga a politikai élet sem foglalkozott vele mélyebben, mert a reform keretében inkább a reform általános politikai jelentősége és a legitimitás kérdésével való kapcsolata vert nagyobb hullámokat, A felsőház összealkotásánál szereplő egyes elemek bekapcsolásának a kérdése, súlyuk és jelentőségük, a politika aktuálisabb kérdései mellett csak mellékes szerepet játszott.

Felvetődik tehát jogosan a kérdés, hogy a törvényhatóságok felsőházi képviselote nyert-e vajjon kellő megvilágítást a nemzeti közvélemény előtt? A felsőházi javaslat erre vonatkozó indokolásának első és harmadik érve, az hogy a javaslat a magyar alkotmány hagyományaihoz való ragaszkodásnak és a történeti fokozatos fejlődés elvének megfelel és figyelembe veszi a magyar közéletben és irodalomban megnyilvánult reformtörekvéseket, oly színezetet ad e kérdésnek, mintha a javaslatban egy hosszú idő óta vajudó problémának a nemzeti közvéleményben immár kialakult és leszűrt eredményei ölténének testet. És ebben az esetben a reform valóban aligha szorulna bővebb megvilágításra, de indokolásra sem. A magyar szent korona testéből azonban és így egyszersmind a magyar alkotmány hagyományaiból is, a trianoni békeparancs csak *egy* torz csonkot hagyott, a történeti fokozatos fejlődés útja, a beállott szomorú események és a pillanatnyi helyzet kényszerűsége folytán megszakadt, a magyar közéletben és az irodalomban megnyilvánult törekvéseket pedig nemcsak évtizedek, hanem Nagy-Magyarország összeomlása is elválasztják a mától. A javaslatnak ezek az indokai tehát bővebb megvilágítás s erőteljesebb alátámasztás nélkül súlytalannak látszanak. „A jelenkornak némileg módosított regimen kell — mondja *Széchenyi*, — mert valamint az, ami az egyesztendőnek felette jó

⁷ Lásd u. o. 252. 1.

⁸ Csekey említi fel a monografikus közjogi irodalom szegénységét, összehasonlítva a főrendiházi reform négy évtized előtti jelentékeny irodalmi anyagával. A felsőház kérdésének irodalma. Budapesti Szemle, 1926, 592. sz. 467. 1.

táplálék, már nem elégséges a tízesztendősnak, ami ennek igen jó, tán nem elegendő megint a húszesztendősnak s így tovább a kilencvenesztendősig, szintúgy más volt Árpád ideje alatt a Magyarinak hasznos, más Corvin, megint más Károly alatt s ma megint, más, anno 2000 pedig ismét más leend.⁹ E reform második indokát pedig, melyet a javaslat a nyugati államok hasonló szervezetei által mutatott irányban jelöl meg, eléggé problematikus értékűvé teszi már az a tény is, hogy úgy történeti alkotmányunk, mint a bekapcsolt közjogi szervezetek kialakulása, súlya és jogköre önálló nemzeti fejlődés eredménye, amely analog példákat a külföldi alkotmányokban aligha talál.

Tekintettel arra, hogy a felsőházzal szóló törvény a legújabbkori magyar "törvényhozás legjelentősebb alkotása s hogy a törvényhatóságok felsőházi képviselők e törvény keretében is a legfontosabb reform, e reform szélesebb alapokon való tudományos megvilágítása érdemes feladatnak, az e kérdéssel foglalkozó irodalom szegénysége miatt pedig házagpótló munkának látszik.

A törvényhatóságok felsőházi képviselőinek tudományos tárgyalása azonban, a kérdés megvilágításánál figyelembe veendő különböző szempontoknak az útján, kilép a magyar alkotmányjog köréből és. az alkotmánypolitika keretei közé emelkedik.

Tárgyunk természetszerű kereteire már a felsőházi javaslat idevágó reformjának az indokolása is rámutat. A magyar alkotmány hagyományaihoz való ragaszkodás és a történeti fokozatos fejlődés elve, mint a reform egyik indoka, szükségessé teszi, hogy a kérdést az *alkotmánytörténet* szempontjából is tárgyalás alá véve, a reform gyökereit a régi forrásokon felépülő újabb irodalom alapján a legtávolabbi múltra vezessük vissza, felkeresvén mindenütt azokat a jelenségeket, amelyekben a reformgondolat az alkotmány történeti hagyományaival összekapcsolódik. Tárgyunk körébe tartozik tehát, a vármegyék és a városok egymástól különböző történeti fejlődése folytán, elsősorban is a *vármegyék történeti befolyása a törvényhozásra*, a rendi képviselő koráig az országgyűlések szervezetének és a vármegyék fejlődésének, ettől kezdve pedig a politikai vármegyék életének és letűnésének bemutatása mellett, másodsorban pedig ama kapcsolatok és reformtervek tárgyalása, amelyek a *törvényhozó tes-*

⁹ Szekfü idézi. L. id. m. 39. 1.

tület összealkotása és a városok között a legújabb korig fennállottak avagy felmerültek.

A nyugati államok hasonló szervezetei által mutatott irányok követése, mint a javaslat második indoka, pedig azt a kérdést utalja tárgyunk körébe, hogy *a nyugati államokban mily közjogi testületek bírnak és milyen befolyással a törvényhozásra* és vonható-e egyáltalán a külföldi törvényhozó és egyéb közjogi testületek között fennálló kapcsolatokból hazai alkotmányunk alakulására mértékadó és irányító következtetés?

A javaslat ama harmadik indoka végül, mely a magyar közéletben és irodalomban megnyilvánult reformtörekvések figyelembevételére támaszkodik, arra indít, hogy *a törvényhatóságok képviselőtén alapuló reformeszméket és törekvéseket úgy a közéletben, mint az irodalomban*, — arra való tekintettel pedig, hogy e reformeszmék leginkább az 1885. évi főrendiházi reform országgyűlési tárgyalásain jutottak szóhoz és jelentőséghez, — *a politikai életben való jelentkezésükben is* részletes tárgyalás alá vegyük, különös figyelmet szentelve arra, hogy e reformtörekvéseknek és érvényesülésük akadályainak úgy a jelentőségüket immár elvesztett, miként a még ma is jelentőséggel bíró indokai is kellő megvilágításba kerüljenek.

A törvényhatóságok felsőházi képviselője pedig ezek között a külső keretek között, de belső lényegében is, különösen három szempontból bír jelentőséggel: a politika, a közjog és a közigazgatási jog szempontjából.

A reform *politikai* jelentősége szembeszökő. Új jogcímet honosít meg, a közvetett választás jogcímét, előtérbe állítja a törvényhatóságok által küldött felsőházi tagok qualitativ értékének, függetlenségüknek és tekintélyüknek, a felsőház többi elemei között való elhelyezkedésünknek s ezzel kapcsolatban a felsőház állandóságának és súlyának a mérlegelését és összeköttetésbe kerül a politika tudományának tárgykörébe eső kérdések egész sorával.

A *közjog* szempontjából a történeti alkotmányból átgöykerező szájak kapcsolatainak a reális jelentősége, különösen pedig a képviselőlet tételesjogi szabályozása bír jelentőséggel.

A *közigazgatási jog* szempontjából végül leginkább azok a kérdések keltenek érdeklődést, hogy befolyásolja-e ez a képviselőlet és ha igen, mennyiben magát a közigazgatást, politikai életet teremt-e

újra valóban a megyékben, politikai tényezőkké teszi-e azokat és praejudicál-e és ha igen, mennyiben, a közigazgatási reformnak?

A felsőházi törvényjavaslat és ezzel együtt a törvényhatóságok felsőházi képvisellete is törvényerőre emelkedett és lezajlott már a törvényhatóságok első választása is. Egy esetleges állásfoglalás a törvényhatóságok felsőházi képvisellete tárgyában tehát, akár pro, akár contra, „post festum“ jöhetne csak.

De a mi főcélunk nem is ez. Nem kívánhatunk a magyar alkotmány fejlődésének irányelveket adni s csupán *az alkotmány politika objektív eszközeivel kívánunk e reform súlyára, jelentőségére, nemzeti szempontból kihasználható előnyeire s e reform által esetleg előállható veszedelmekre rámutatni. Célunk: az önismeret elősegítése.*

„Nemzeti csapások idején nincs más honszeretet és nincs más hazafiság, csak az önismeret.“¹⁰

¹⁰ L. Szekü id. m. 15. 1.

II.

A vármegyék történeti befolyása a törvényhozásra

Amíg az ősi magyar vármegyék nem természetes képződmények, hanem Szent István államalkotó zsenialitásának a teremtményei, *a magyar politikai vármegyét a történeti fejlődés hozta létre* s benne az érvényesülésben folytonosan korlátokra akadó, de ennek ellenére is érvényesülésre törő *nemzeti akarat keresett*, talált és alakított mindenkor a történeti helyzet szükségszerűségéhez idomulva formát az életképes nemzeti energiák részére.

Ez a magyarázata annak, hogy a magyar politikai vármegye az európai államok alkotmánytörténetének a viszonylatában egészen *különös, nemzeti alakulat*, mely több-kevesebb hasonlóságot felmutató külföldi alakulatokkal egyenes rokonságba sem kialakulásának időszerevése sem belső politikai és alkotmányjogi jelentősége szempontjából, nem hozható. Ez a magyarázata azonban egyszersmind annak is, hogy e különös magyar jellegű alakulat oly mély gyökereket tudott eresztetni a nemzeti lélekhez s vele évszázados küzdelmeiben életre és halálra összefonódva, évszázadokon áit minden magyar gondolat, vágy és remény reprezentánsa lett.

Ez az alakulási folyamat és az a szerep, melyet a politikai vármegye a magyar állam, fönmmaradásáért vívott harcban betöltött, a magyar gondolkozásban a vármegye rendi formájához és jogaihoz, annak reális értékein túl szinte *egy misztikus erő hitét kapcsolta*, amely a népképviselőlet megvalósulásáig, sőt még azután is teljes fényében lángolt és a melynek, természetesen a változott idők mértékéhez mérten, még ma is van némi misztikus varázsa. Az utolsó évszázadokban azonban a legreálisabb alapot eme misztikus erőhöz, — eltekintve a vármegye alkotmány és nemzetvédő hivatásától, — az a tény szolgáltatta, hogy a *Werbőczy* iskoláján felnevelt politikai magyar nemzet, a nemesi rend kettéválása óta, — e kettéválasztásban mindenkor a Habsburg politika kezéit keresve, — egyedül a várme-

gyében találta fel ideálját, az *una eademque nobilitas megcsorbitatlan jogegyenlőségét* és az igazi *populus Werbóczyanust*.

Az a hit, amely még ma is oly értékes politikai erőt lát a vármegyékben, hogy az új magyar alkotmány törvényhozótestületének az összealkotásánál a vármegyei képviselőket a törvényhozó testület tagjai egy igen tekintélyes részének a választásával ruházta fel, gyökereivel *a vármegye történeti szerepéhez vezet vissza* és ennek rövid, de összefoglaló megvilágítása nélkül aligha volna megfelelő értékelésre emelhető. *A vármegye politikai jelentőségének a történeti kifejlődése* azonban, eltekintve a történetileg is feltárható kapcsolatokról, már magával a politikai jelentőséggel is egészen természetesen indokolva, *szoros összefüggésben van a magyar országgyűlés szervezetének a kialakulásával*. Ha fel akarjuk tehát állítani annak a mérlegét, hogy a vármegye politikai erejébe és értékébe vett hit milyen reális tartalommal bír a törvényhozás mai kérdéseinek a terén, elsősorban is a vármegyék politikai szempontból való kifejlődésére kell visszatekintenünk, megkeresve mindenütt a kifejlődésnek az országgyűlés szervezetének a kialakulásával való kapcsolatát.

A vármegye politikai szempontból fontossággal bíró történeti életének a vázlatát e kapcsolat révén, a rendi alkotmány teljes kialakulásának az időpontjával két részre osztva, az első részben arra kívánunk rámutatni, hogy mikor, mily okból és miként szűnt meg *a nemesség fejenkénti megjelenése az országgyűlésen*, hogy helyét a *megyék rendi alapon való képviselőinek* adja át, áthelyezvén a nemzeti élet súlypontját is vármegyékbe, a második részben pedig magára a *politikai vármegyére*, súlyára és a rendi alkotmány keretében való jelentőségére, a történeti fejlődés kiegészítéseként megemlékezvén a vármegyék azon alakulásáról is, melyben a rendi alkotmány letűnével, politikai jelentőségüket csaknem teljesen elvesztették.

I. Az országgyűlések szervezete és a vármegyék a rendi képviselő koráig

A rendi alkotmány kialakulásáig terjedő fejlődés, az említett kapcsolat figyelembevételével és leginkább csak e kapcsolat kidomborítására, három korszakra osztható. Az első korszak az Árpád-ház kihaltával zárul (1301), a második a vegyesházbeli királyok uralkodására terjed (1301—1526), a harmadik pedig a mohácsi vésztől a

rendi alkotmány kialakulásáig terjedő időszakot foglalja magában. (1526—1608).

I. Az első korszakot, tehát az *Árpádházi királyok korát* ebből a szempontból leginkább az az *erős magyar központi hatalom* jellemzi, amely kifejlődésével és megszilárdulásában megelőzte az egész nyugatot és megeremeltette a magyar állam egységét.¹ Ez a nyugati államokat jóval megelőző lépés a fejlődés terén azonban csak az által vált lehetségessé, hogy a nyugati feudalizmus, amely az állami egységet mindenütt megbontotta, nálunk oly termékeny talajra nem talált. Ez a különös és a nyugati államoktól eltérő állapot pedig természetes lehetőséget nyújtott arra, hogy a nemesség sokkal hosszabb ideig őrizhesse meg közvetlen befolyását a király mellett a jogalkotásra, mint ameddig ily befolyással a nyugati országok szabadlakosai saját jogalkotásukra bírtak.²

Az Árpádház korabeli székesfehérvári törvénynapok, a források tanúságai szerint, legalább is a tizenkettedik század második felétől kezdve, országos jellegű gyűlések, amelyeken bárki szabadon megjelenhet.³ A megjelenés azonban nemcsak jog, hanem kötelesség is volt egyszersmind, mely az 1231. évi dekrétum 2. cikkében egyelőre csak a főpapokra,⁴ III. Endre alatt az 1291. évi XXV. t.-c-ben azonban, valószínűleg a nemesség gyér megjelenése miatt, már az összes nemességre kötelezőleg kimondatott.

E korszakban a vármegyék országgyűlési szereplésével kapcsolatban mindössze a IV. Béla alatt hozott *1267. évi dekrétum 8. cikke* érdemel megemlítést, amely az iránt rendelkezik, hogy az országgyűlésen minden vármegyéből 2—3 nemes megjelenjen.⁵ Bár e rendelkezés még koránt sem célozza, vagy rejti magában a vármegyénkint tömörült nemesség rendi képviselőit a csiráját,⁶ foganatba is aligha

¹ L. Erek: Helyhatósági önkormányzat. I. k. 159. 1.

² L. Hajnik: A nemesség országgyűlési fejenkénti megjelenésének megszűnése. 3—4. 1.

³ Et omnes servientes qui voluerint libere illic conveniant. (1222. 1.)

⁴ Megjelenhetnek a többi nemesek, sőt az egyéb országlakók is.

⁵ „duo vel tres nobiles debeant convenire.“

⁶ Egyes történétírók erre az álláspontra helyezkedtek, (pld. Ladányi Gedeon: A magyar királyság alkotmánytörténete I. k. 105—108. 1.) s állításukat avval is támogatták, hogy Angliában is 1265-ben találkozunk először a commonerek, azaz a grófságok és a városok 2—2 követőnek a megjelenésével a királyi tanács kiegészítése, azaz az angol alsóház megalakítá-

ment⁷ és valószínűleg csupán a nemesség terhessé válni kezdő kötelezettségén óhajtott enyhíteni,⁸ mégis *első példája az országos, egyetemes törvényhozás és a vármegyék kapcsolatának*.

A székesfehérvári törvényt napokon összegyűlt országos gyűlések törvénykezőgyűlési és tulajdonképeni országgyűlési szerepe e korszakban egymástól szigorúan még el nem választható.⁹ Megállapítható azonban az, hogy míg a XII. században és a XIII. század első felében a törvénykezési feladat volt e gyűlések uralkodó tárgyai, a XIII. század vége felé már a törvényhozó országgyűlés lép előtérbe, aminthogy erről az 1298. évi országgyűlési dekrétum is tanúskodik.¹⁰ *Az Árpád-ház korabeli országgyűlések tehát, amelyek tulajdonképeni törvényhozó országgyűléseként csak XIII. század vége felé tekinthetők, ebben a szerepükben kétségtelenül a nemesség fejenkénti megjelenésére voltak alapítva.* Kifejezésre jut továbbá e korszak végén a megjelenés kötelező jellege is, Timon szerint már akkor is abból a célból, hogy a királyi hatalom a birtokarisztokrácia visszaélései ellen, a nemességben támogatást nyerhessen.¹¹

Sokkal színesebb képet mutat ezzel szemben e korban a vármegye fejlődése. A tisztán területileg elválasztott, hadi és gazdasági célokra szervezett királyi vármegyei szervezeten a mongol járás után a bomlás tünetei mutatkoznak s a vármegyéknek, *kapcsolatban az autonóm megyei szervezettel kialakulásának az első jeleivel*, inkább a politikai kormányzat és a törvénykezés szempontjából való jelentősége nyomul előtérbe.¹²

Nagyban elősegítette a királyi vármegyei szervezet szétbomlását az is, hogy a nemeseket csak igen kevés kapcsolat fűzte a megyei szervezethez, számuk pedig a várjobbágyoknak a mongol-

sának a céljából. E felfogás tarthatatlanságát bizonyítja Timon: Magyar alkotmány és jogtörténet. 189—90. 1., Kérészy: A magyar országgyűlési eredete. 59—60. 1. és A magyar rendi országgyűlés két táblájának a kialakulása című művében 10—11. 1.

⁷ L. Hajnik id. m. 5. 1.

⁸ L. Timon id. m. 189. 1.

⁹ L. Kérészy: A magyar országgyűlések eredete. 61. 1.

¹⁰ Lásd bővebben Timon id. művében a 191. lapon.

¹¹ L. u. o. 189. 1.

¹² L. u. o. 202—208. 1.

járás után bekövetkezett tömeges nemesítése folytán hatalmasan emelkedett és hogy az úri hatóság és a városi szervezet kifejlődése a vármegye hatóságát mind szűkebb és szűkebb térre szorította. Ezek a jelenségek vezettek azonban ezzel szemben oda, hogy a vármegyei nemesség körében autonóm törekvések jelentkeztek s hogy már IV. Béla alatt, ki e törekvéseket maga is istápolta, a vármegyei szervezet és a nemesség között e már meglazult kapcsolat szorosabbra fonódott.¹³

A vármegyei nemesség szervezkedésének és autonóm törekvéseinek legfőbb oka bizonyára a birtokarisztokraták autokratikus zsarnoka skodásában keresendő, mert a köznemességben a közös érdekek tudatát a birtokarisztokrácia olygarchikus hajlamai folytán fenyegető közállapotok élesztették fel.¹⁴ Az ez ellen való védekezés céljából e szervezkedésbe a nemesség eleinte a nem nemes elemeket is magukhoz vonták.¹⁵ A vármegyei szervezettel való kapcsolatba pedig a nemesség az által lép be leginkább, hogy igyekszik a vármegyei tisztségeket kizárólag a maga részére biztosítani.¹⁶

Mindez azonban a társadalmi erők tusája közben¹⁷ csak csirája az autonóm vármegyei szervezetnek és a nemesség valódi közjogi szervezkedésének, mely valamelyes politikai súlyt képviselhetett volna, Nem igen valószínű, hogy már e szervezkedés első lépései is alkalmat szolgáltatott volna a nemességnek arra, hogy az országgyűlésekre már e korszak utolsó évtizedeiben is, a vármegyékben előre kialakult nézetek képviselésével jelenhetett volna meg. *Maga ff vármegye azonban*, mint kormányzati szervezet az Árpádház uralkodásának a végéig a kinevezett megyeispánok útján teljesen és feltétlenül a király befolyása alatt állott és *e bomlási processzus és e belső erjedés ellenére is az önkormányzatot nem ismerő központosítást*¹⁷ testesítette meg.

Árpádházi királyaink uralkodása alatt tehát az országgyűlések és a vármegyék között még nincsen semmi reális kapcsolat. Országgyűléseink a nemesség tömeges és egyetemes gyűlései, kizáró-

¹³ L. u. o. 204. 1.

¹⁴ L. Tagányi: Megyei önkormányzatunk keletkezése. 11. 1.

¹⁵ L. Ferdinándy Gejza Magyarország közjoga, 320. 1.

¹⁶ Az 1290. évi dekrétum 3. és 4. cikke.

¹⁷ L. Tagányi id. m. 14. I.

¹⁸ L. Ereky id. m. 210. 1.

lag a nemesség fejenkénti megjelenésén alapulva, *a vármegyékben pedig még csak csiráiban készülődik a legteljesebb központosítás uralma alatt az autonómia.*

II. A második korszakban, azaz *a vegyesházbeli királyok uralkodása alatt*, a magyar országgyűléseken a fejenként megjelenő nemesek (*singuli nobiles*) mellett megjelennek a távollévő köznemesek képviselőiben az *electi nobiles*, a vármegyék választott nemesei is, anélkül azonban, hogy e képviselő bárminemű intézményszerű szabályozást nyerne.

Megjelenésük azonban nem esik e korszak elejével egybe. Károly Hóbert abszolutisztikusán uralkodott, Nagy Lajos pedig mindössze két országgyűlést tartott, változás az országgyűlés összetételében tehát uralkodásuk alatt nem is állhatott elő. I. Mária királynő azonban 1385-ben november 8-ára Budára országgyűlést hirdetett s erre *az ország minden megyéjéből négy előkelőbb nemes megjelenését rendelte el.*¹⁸

I. Mária királynő dekrétuma az első példája tehát a vármegyék országgyűlési képviselőinek. E rendelkezés alkotmánytörténeti súlya és jelentősége sok vitára adott okot, mert egyesek eme electi nobiles behívásának az okait csupán az ország fölborult állapotában és a gyors intézkedések szükségszerűségében keresték. *Hajnik* azonban, utalva arra, hogy a követküldés Zsigmond és Albert alatt már folytonosan szerepel, későbbben pedig állandósul, azt vitatja, hogy „a közviszonyok, de különösen a követeket küldő nemesség politikai szereplése új phásisával kellett ép ezért a megyei követküldés gyakorlatba vételének összefüggni.”¹⁹ Az Anjou korszak, nézete szerint, bár az Anjouk az egyházi és világi birtokarisztokrácia, segítségével emelkedtek trónra a köznemességnek, birtokállományában való gyors fogyatkozása ellen is támaszt, a megyei intézmény megszilárdítása által pedig politikai tevékenységüknek is teret nyújtott s így a köznemességet politikai súlyában való emelkedéshez segítette.²⁰ *Kérészy* viszont, külöioösen *Ladányival* szemben,²¹ ki ez állítás indo-

¹⁸ „Sic videlicet ut ele singulis ipsius Eegni nostri Comitatus, quatuor potiores Nobiles ad diem, et locum praedictos convenire debuissent.“ Kovačich Jos. Nie: Sylloge decretorum. I. k. 54. 1. — V. ö. Hajnik id. m. 5. 1.

¹⁹ Hajnik id. m. 6. 1.

²⁰ L. u. o. 6—7. J.

²¹ Id. m. 219. 1.

kául arra hivatkozott, hogy a nemesek tömeges megjelenése a főurak túlsúlyát és a királynő érdekeit is veszélyeztette volna, a királynő eljárását az állami s főleg a megyei élet körében bekövetkezett ama lényeges változásokkal hozza kapcsolatba, hogy a megyei szervezet ekkor már erőteljesebb kifejlődésnek indult, hova-tovább a nemesek gyülekezetévé vált s benne a döntő szó már a páris saniort illette.²² Megállapítja továbbá, hogy a nemesség ezt az újítást örömmel üdvözölte, „mert a tágabb királyi tanács ülési mellett, megyék az Anjouk alatt az országgyűlést rendszerint helyettesítették s amelyeken a köznemesség részvétele teljesen hiányzott vagy csekély mérvű lehetett, most a követek megválasztása és ezeknek országgyűlési részvétele által a nemesség egyetemének, tehát a köznemeseknek is országgyűlési befolyásuk kellő érvényesítésére nyílt lehetőség.”²³ Utal továbbá gazdasági és egyéb (közlekedési) okokra is, melyek a szegényebb nemeseket megjelenhetésükben s ottmaradásukban amúgy is gátolták volna.²⁴

I. Mária királynő dekrétuma a követküldés első példája s intézményszerű kifejlődésének az alapja kétségtelenül. Nem csak a követküldés elvének az alkotmányjogi precedensek közé való befogadása, — mint ahogy *Vutkovics* mondja,²⁵ — bárha „a szokás próbálta ki először az intézmény életrevalóságát, mielőtt az törvénnyé vált volna.”²⁶ Hogy e dekrétum rendelkezései mélyebb talajban szántottak s hogy a szegényebb sorsú nemesség részvét élének a kérdése élő probléma volt, amely, valamelyes megoldásra várt, azt később Zsigmond *Banderiale Regestruma* (1433) is igazolja, mert 23. pontjában az electi nobiles helyett a követküldés rendszeresítésére törekedve, kiindulópontját adja a követi utasítások rendszerének is. Ez a javaslat ugyanis, — bár törvényerőre nem emelkedett,²⁷ — el-

²² L. Kérészy: A magyar rendi országgyűlés két táblájának kialakulása. 23—24. 1.

²³ L. u. o. 24. 1.

²⁴ L. u. o.

²⁵ L. id. m. 63. 3.

²⁶ L. u. o. 67—68. 1.

²⁷ Timon indokolatlannak találja, hogy a *Bamteriale Regestrim* életbe nem lépett, holott az adómegajánlás a tizenötödik század közepe óta már állandó országgyűlési jelleget öltött, a vármegye pedig Zsigmond korában már nemesivé alakult át. A legvalószínűbb okát a ténynek abban látja, hogy

rendeli ho »y „a megyéknek vagyonos nemessége, kiszabott büntetések és bírságok terhe alatt tartson gyűlést“ és „minden megye nemesei közül, szegények és gazdagok egyformán választassanak az alkalmasabbak, értelmesebbek és jóakarúak követekül, kik azután az egész megye szándékát képviseljék, a végleges határozatot hozó főrendek gyűlésében.“²⁸ A felsorakoztatott okok mindegyike közrejátszhatott Mária királynő elhatározásánál, hogy azonban e rendelkezéssel tisztán, avagy csak legfőképpen is a köznemesség politikai súlyának az emelésére törekedett volna, az valószínűtlennek látszik. Az ország közállapotai sokkal nyugtalanabb képet mutattak, semhogy e reform keresztülvitele tisztán e reformgondolat által volna indokolható és maga a vármegyei szervezet fejlődése sem érte el ebben az időben még a nemesi rendi vármegye ama betetőzését, amely a követküldések intézményesítésére teljesen megnyugtató bázist szolgáltatott volna.²⁹ És ha valóban legfőbbképpen ez a cél vezette volna a királynőt, számolnia kellett volna azzal is, hogy a nemesség nagy része, ha ősi jogait nem is gyakorolta, az azoknak megszüntetésére irányuló kísérletek ellen bizonyára fel fogja emelni a szavát, — miként *Timon* a *Banderiale Regestrum* sorsát is ennek az ellentállásnak a rovására írja, — s ez az adott körülmények között a királynőre kedvező aligha lett volna. Valószínűbb tehát, hogy e dekrétum rendelkezéseinek a közvetlen oka és előidézője mégis a momentán helyzet és a gyors szükség volt és hogy a nemesek esetleges ellenszenvét az electi nobiles mellett továbbra is fenntartott személyes megjelenhetési joggal (singuli nobiles) lehetett elkerülni, bárha kétségtelennek látszik, hogy az évtizedeken keresztül tartó országgyűlés nélküli kormányzás és a személyes, fejenkénti megjelenés gazdasági és egyéb nehézségei ily irányú reformok gondolatát meg is érlelheték.

Amíg az Anjouk korában az országgyűlés jogait az ősi alkot-

a nemesek személyes megjelenhetési jogukat, — a hatalmas egyházi és világi főuraktól befolyásukat féltve, nem akarták feláldozni. L. *Timon* id. m. 640. 1.

²⁸ Kovachich M. G.: *Supplementum ad Vestigia*. I. 410—411. 1. A magyar szöveg Kőszeghy Sándor: *Zsigmond király két honvédelmi szabályzata* című közlése szerint. Hivatkozások: *Hajnik* id. m.-ben a 7. lapon, *Kérészy*: *A magyar rendi országgyűlések két táblájának kialakulása* című művében a 25. 1.

²⁹ L. alább 24. 1.

mány szerinti tömeges nemesi gyülekezetek helyett részint a király: tanács egyedül, részint az electi nobiles-sel kiegészítve gyakorolta, a történelem későbbi folyamán, egészen a Jagellók koráig a követ - küldés és a személyes megjelenhetési jog párhuzamosan gyakoroltatik, anélkül azonban, hogy törvényeink avagy a királyi meghívók a személyes megjelenést kötelezőleg előírnák.³⁰ E korszak fontos és általános nemzeti érdeklődést keltő eseményei³¹ azonban újra a nemesség tömeges részvételére nyújtanak példákat. *Az Anjouk és a Jagellók uralkodása közé eső időszakban tehát a megyei követküldés*³² a nemesség fejenkénti megjelenése mellett, ellentétben az Anjouk korával, *csak kiegészítő intézményként* jelentkezik.

E fejlődési fokkal, az electi nobiles és a singuli nobiles párhuzamos országgyűlési szereplésével szemben azonban a legteljesebb reakciót, az Árpádház utolsó évtizedeiben dívó, *fejenkénti megjelenést* hozzák vissza e korszak utolsó évtizedei: *a Jagellók kora*. E korszakbeli törvényeink³² a legsúlyosabb büntetésekkel sújtják a nemesek elmaradását s végül az 1.518. évi XXVIII. t.-c. a főispánokat és az alispánokat teszi, tisztük elvesztése és súlyos bírság mellett, a nemesség megjelenéséért felelőssé, az 1525. évi XLV. t.-c. pedig a meg nem jelenőt hazaárulónak bélyegzi.³³ És e rendelkezések mind a köznemesség sürgetésére kerültek be a törvényekbe, mert a köznemesség az ország napról-napra szembetűnőbb romlásának az okát abban látta, hogy „a köznemesség szava nem oly nyomatékos többé az országos tanácskozományokban; és így az országos ügyek tulnyomólag a nagyok, a hatalmasok szavazatával döntetnek el.”³⁴

E rendelkezések valóban fogamatba is mentek és a mohácsi vész előtti országgyűléseken az összes nemesség megjelent. A nemességnek ez az országgyűlési szereplése azonban csak a legvigasztalanabb képet nyújthatja. Az országgyűlési részvétel költségei a kisbirtokú nemességet részint tönkre, részint a tönk szélére juttatták, véleményük pedig csak befolyás nélküli, siralmas szerepre volt korlátozva, mert az olygarchák, ha terveikkel szembehelyezkedtek, addig

³⁰ 1495. évi XXVI. t.-c.

³¹ Az 1444. évi és az 1446. évi kormányzóválasztó országgyűlések.

³² 1495. évi XXVI., 1498. évi L, 1500. évi I. törvénycikkek.

³³ L. Kovachich: Sylloge decretorum I. 366. l.

³⁴ L. Hajnik id. m. 10. l.

húzták és halasztották az országgyűlési tárgyalásokat, amíg anyagi eszközeikből kifogyva, végre is eltávozni kényszerültek. Biztosítékokról e visszaélésekkel szemben ugyan maguk a törvények is gondoskodtak, de minden gyakorlati eredmény nélkül.³⁵

Ebben az állapotban találja országgyűléseinket a mohácsi vész.

Ez a korszak, a vegyesházbeli királyok korszaka tehát, melyben *a singuli nobiles és az electi nobiles* vegyesen, illetőleg *párhuzamosan* szerepelnek az országgyűléseken, átmenetet képez a nemesség fejenkénti megjelenése és a vármegyénként szervezett nemesség rendi képvisellete között. Az alkotmány szerinti alapjog azonban még mindig és csorbítatlanul a fejenkénti személyes megjelenhetési joga és *a követküldés csak kiegészítő intézményként*, közjogi szerepében, mint a távollevők képvisellete jelentkezik.³⁶ A fejlődésnek ezt a lépését, amely a nemesek tömeges gyűléseinek kivételt nem ismerő korát felváltotta, végeredményében nálunk is, mint mindenütt első sorban is a gazdasági szükségszerűség és az a helyzet parancsolta, hogy e korban egyedül a földbirtok volt képes a közszabadságokkal járó közterheket viselni³⁷ s ekként a közszabadságokkal valóban élni is. A tizenkettedik és tizenharmadik század birtokegyenlősége, amint ezt *Hajnik* is alaptételként mondja ki,³⁸ az adománybirtok felhalmozása és a szabadbirtokok felaprózása által megszűnt s ez végeredményében arra vezetett, hogy a kisebb birtokosok csak a legsúlyosabb áldozatok árán teljesíthették közkötelezettségeiket. Ez a körülmény pedig szükségszerűleg írta elő a nemesek tömeggyűléseinek a visszafejlesztését és az elkövetkezendő fejlődés útját.

Lássuk azonban, mi történt ez alatt *a vármegyékben*? A vármegye közönségében nagy változás állott be ebben a korszakban. A nemesek, kik már e korszak elején mind szorosabb és szorosabb kapcsolatba jutnak a vármegyével s a nem nemesekkel együtt alkotják a vármegyei közönséget, e korszak alatt mind több és több tért hó-

³⁵ Lásd bővebben u. o. 12—13. 1.

³⁶ ... „a megyék nem csak otthonról küldtek országgyűlésre követeket, hanem még oly esetben is, midőn az egész nemesség ott megjelent, szokásba, jött magok kebeléből megbízottakat választani, kik az egésznek képét viseljék, és a többinek hazatakarodását lehetővé tegyék, mikép ez a megyei gyűléseken is divatozott.“ Botka id. m. 227. 1.

³⁷ L. Hajnik id. m. 4. 1.

³⁸ L. u. o. 4—5. 1.

dítanak a vármegyében, míg végül a nem nemeseket onnan teljesen kiszorítják s a vármegyét a maguk részére sajátítva ki, kiépítik a nemesi rendi vármegyét.

A nemesség bevonulása a vármegyei szervezetbe e korszak egyik legjelentőségesebb alkotmánytörténeti jelensége. Az okok, amelyek e bevonulást indokolják, csirájukban már az előző korszakban is adva voltak. Az, hogy a király vagy helyettese már a legrégebb idők óta vármegyénként gyakorolta az igazságszolgáltatást a nemesek felett, hogy a vármegyei érdemes népelemek nemesítése által a kisbirtokú nemesek száma jelentékenyen szaporodott s ezeknek mindinkább érdekükben állott a nagy vagyonú olygarchia visszaélései ellen összefogni, hogy a nemesség számának szaporodása folytán bizonyos közigazgatási szervek váltak szükségessé a nemesek felett is s hogy ugyancsak emiatt az állandó működési körrel felruházott nemesi bírák szerepe is szükségessé válik,³⁹ folyton szorosabbra és *szorosabbra fűzte a kapcsolatot a nemesség és a vármegyék között.*

Erős lökést adtak azonban a nemesség vármegyénkénti szervezkedésének⁴⁰ és autonóm törekvéseinek maguk az országgyűlések is. A királyi tanács elhatalmasodása, mely az Anjouk alatt vette kezdetét, hívja fel először a nemesség figyelmét arra, hogy akaratát a szervezkedés segítségével juttassa érvényre. Az electi nobiles választása pedig szinte természetszerűleg idézi elő, hogy a vármegyei választó gyülekezetek a választásokkal kapcsolatban az országos ügyeket is megvitassák s ekként e gyülekezetek is szerepet játszanak bizonyára a nemesség szervezkedése terén. Viszont igen korai volna még e korban a vármegyei közgyűléseknek az országgyűlésre és a törvényhozásra gyakorolt, érezhető politikai súlyáról beszélni,⁴¹ mivel a megyei nemesség szervezkedése ekkor még kizárólag a közigazgatási és igazságszolgáltatási autonómia gyakorlására irányult, az electi nobiles választása pedig, mivel a személyes megjelenhetési jog

³⁹ A felsorolt okokat részletesebben tárgyalja Osváth Gyula: A vármegyei autonómia kifejlődése. 19—24. l.

⁴⁰ Magának a vármegyének országos szabályzat alapján, egységesen való megszervezésére több kísérlet is történt. Az első szabályzatot még IV. Béla dolgoztatta ki, Károly Róbert rendszeres kódexet küldött meg a vármegyéknek, Zsigmond Banderiale Regestruma pedig szintén magában foglal szervezeti rendelkezéseket a vármegyékre vonatkozólag.

⁴¹ L. Osváth ilyértelmű fejtegetéseit. Id. m. 48. l.

is fennállott, nagyobb politikai erőpróbákra nem szolgáltatathatót alkalmat s így a vármegye „politikai hatásköre, — addig míg az országgyűléseken a magyar nemesség minden egyes tagja jogosított volt megjelenni, — szert egyáltalában nem tehetett.”⁴²

A nemességnek a vármegyei intézménybe való bevonulása és a vármegyék nemesivé válása hozta létre a vármegyei autonómia kifejlődését és a megye megszilárdulását. Mindez azonban csak a lassú fejlődés eredménye volt és ez a korszak egyelőre csak *a nemesi vármegye kialakulásáról számolhat be*, a vármegyei nemesi önkormányzat betetőzése a következő korszakra esik.

De maga a nemesi vármegye is csak Zsigmond korában indul erőteljesebb kifejlődésnek, midőn a nem nemeseknek a megyegyűléseken nincs helyük többé s az összes nemesek választják a szolgabírákat is s ekként a nemesi rendi vármegyével, mint ilyennel számolni előbb nem lehet.⁴³ Helyesen állapítja meg Rábel⁴⁴ a Kovachich Ars Notariálisában közölt I. Lajos korabeli nemesi meghívó alapján, mely a nem nemeseknek is szól, hogy a megyegyűlés ekkor még az egész megyei társadalom tanácskozási testülete volt és hogy a törvényhatóság ekkori összeállításában ekkor még hiányzott a rendiség gondolata. A nemesi vármegyei autonómia szempontjából a csúcspontot az 1495. évi XV. t.-c. jelenti, amely kimondja, hogy a nemesi hatóság alól nem vonhatják ki magukat sem a főurak, sem a főpapok.

A vármegye az autonómia felé való fejlődésének ezzel a lépcsőfokával már is elhatározó lépést tett abban az irányban, amely a későbbi korszakban be is következett, hogy teljesen magához ragadja és magában központosítsa az állami életet. Most, amikor nyugaton, az előbbi korszakban gyenge királyi központi hatalom a legerőteljesebb megizmosodás útján van és megtöri a feudalizmust, nálunk a hajdan erős központi kormányzat erejétvesztett és gyenge erre, a vármegyékre hárul tehát a feladat és a vármegyék, mivel a török hódítás alatti viszonyok is kedveztek a részek önállósága növekedésének,⁴⁵ e feladatnak valóban meg is felelnek.

Ebben a korszakban, *a vegyesházbeli királyok korszakában*

⁴² L. Ereky id. m. 67. 1.

⁴³ L. főntebb a 20. lapon, Mária királynő dekrétumának az indokait tárgyaló fejtegetéseket.

⁴⁴ L. id. m. 72—74. 1.

⁴⁵ L. Concha: A municipiális rendszer jelen állása Európában. 250. 1.

tehát, amely a magyar állam egyik legszomorúbb tragédiájával zárul, országgyűléseink még mindég határozatlan szervezetét *a singuli mobiles és electi nobile s vegyes*, illetőleg *párhuzamos megjelenése* jellemzi, *vármegyéinkben pedig a központosítás mellett mérsékelt autonómia szervezi az erőket a hatalom teljes átvételére.*

III. A harmadik korszak *a nemzeti hanyatlás korszaka*. Maga az országgyűlés is hü tükrét képezi már összealkotásában is annak, hogy a királyi központi hatalom régi fényét elvesztette, megtört és hogy helyébe más tényezők léptek. *A követküldés az országgyűlésen való részvétel rendes formájává válik s az 1532. évi esztergomi országgyűlés óta csak az 1572. évi országgyűlés jegyezhető fel kivételképpen, miután erre Miksa, Rudolf koronázásának a fényét emelendő, személyes megjelenésre hívta fel a nemeseket.*⁴⁶ A nemesség azonban e felszólítást most már nem vette szívesen, sőt a szegény és szűkölködő nemesekre való tekintettel tiltakozott is ellene.⁴⁷ Jogai sérelme miatt sem kellett aggódnia többé, mert a kialakult vármegyei autonómiában most már kellő támaszt talált s a XVI. század második felében, e jogok biztosítására, már az utasítási rendszert is gyakorlatba vette.

A követküldés az első Habsburg-uralkodók alatt, bárha a nemesi részvétel rendes formája is, még csak határozatlan formában jelentkezik s a vármegyék majd két, majd három, majd négy követet is küldenek az országgyűlésre⁴⁸ s e képviselőt nem is nyer előbb szabályozást, mint az 1608. évi I. t.-c.-ben, amely a szokás útján már amúgy is meghonosított *nemesi rendi képviselőt végre törvénybe is iktatja.*

A megyei követküldés meghonosodásával kapcsolatban azonban az országgyűlési részvétel terén egy újabb jelenség is feltűnik, vagy amint *Hajnik* kifejezi, „a megyei követküldés közéletünkben a tizennegyedik század végétől fogva ismerve, a tizenhatodik század második felében nem csak hogy állandósul, hanem egyszersmind új jellemet is ölt magára.”⁴⁹ Ez az új jellem pedig abban nyilvánul, hogy a királyi tanács tulajdonképeni tagjain kívül, egyes előkelőbb nemesek s a nekik ajándékozott címek alapján, ezek utódai továbbra

⁴⁶ „viritim et per singula capita“.

⁴⁷ L. Sáros vármegye körlevelét.

⁴⁸ L. Botka id. m. 228. 1.

⁴⁹ L. Hajnik id. m. 16. 1.

is személyes megjelenésre kaptak királyi meghívót s ekként a királyi tanáccsal együtt az országgyűlés külön elemét képezvén a követek által képviselt nemességgel szemben, külön gyülekezetben tanácskoztak. Az 1608. évi I. t.-c. a fejlődésnek ezt az irányát is honorálta és a vármegyék rendi képviselője mellett törvénybe iktatta *az u. n. főrendek külön tanácskozását, azaz az országgyűlés két ágra válását is.*

Országgyűléseinken tehát, — amelyek most már határozott és szabatos szerkezetet nyernek, — a követküldés kisegítő intézményi jellegéből kiemelkedik s az országgyűlési részvétel kizárólagos alkotmányos és törvényes formájává válik. A magyar köznemesség pedig ezáltal megszűnt igen sok tekintetben politikailag személye szerint tagja lenni a szent koronának s „helyét a szentkorona életének több nevezetes terén a megyei nemesi közönség váltotta fel.“⁵¹

Vármegyéink történetében erre a korszakra esik a klasszikus megyei önkormányzat teljes kialakulása. A vegyesházbeli királyok korában megindult fejlődéshez néhány lépcsőfok hiányzott már csak s a vármegye a XVI. század derekán a fejlődésnek ezzel az utolsó fázisával is készen áll.

A megyeispán állása méltósággá válik s tulajdonképeni jogkörét, mint a vármegyei nemesség bizalmának a letéteményese, az, alispán veszi át, akit az 1548. évi LXX. t.-c. rendelkezései szerint „ne az ispán egyedül nevezzen ki, hanem az ország dekrétumai értelmében, az egész vármegye megegyezésével kell választani.“ Az 1552. évi XXVIII. t.-c. szerint pedig végül a főispán is a megyei közgyűlés előtt köteles letenni hivatalos esküjét, melyben magát a törvények és a megyei jogok védelmére kötelezi. Ebből a korszakból származik a *vis inertiae* alapját képező 1545. évi XXXIII. t.-c. is, amelynek az alapján „a vármegye, mint ilyen, századokon keresztül a királyi rendeletek törvényességének bírójául tekintette magát“⁵¹ és ebben a korszakban jön divatba *a követi utasítások rendszere* «\ amelynek eddig ismert első példája Sáros vármegye utasítása 1545-ből.⁵²

„A nemzeti hanyatlás e kétségbeesítő korszakában csak a vár-

⁵⁰ L. u. o. 17. 1.

⁵¹ L. Ferdinándy Gejza id. m. 322. 1.

⁵² Éaél László: A vármegyék múltja és jövő hivatása. 138. 1.

megyékben élt az állami élet tudata,“ — írja Kábel László.⁵³ „A vármegye volt az az egyetlen kapocs, amely kisebb-nagyobb területen a nemzeti érdek közösségének az érzetét fenntartotta. Itt panaszkodtak el egymásnak a nemesi rendek az ország sérelmeit, itt igyekeztek gyakori tanácskozásokban a bajok orvoslására eszközöket keresni. Már ekkor szokásban volt, hogy a vármegyék körlevelekben érintkeztek egymással és e körlevelekben fejlődött ki akárhányszor a nemzeti közvélemény.“

Történelmünknek eme szomorú korszakában tehát országgyűléseinken a vegyesházbéli királyok korában dívott electi nobiles és singuli nobiles vegyes rendszerét *a megyei nemességnek kizárólag követküldés útján való képvisellete váltja fel, kialakul a rendi alkotmány* s ezzel kapcsolatban *országgyűlésünk két ágra válik, vármegyéinkben pedig az önkormányzat klasszikus kora* kezdődik el, amely maga után vonja a vármegye politikai jelentőségének a nagymérvű emelkedését és *a nemzet élénk municipális életét.*

II. A politikai vármegye élete és letűnése

I. A politikai vármegye élete, amely ténylegesen már a mohácsi vész utáni időkben kezdetét véve, csakhamar az önkormányzat klasszikus korához vezetett, jogilag a rendi képviselő törvénybe iktatásával, 1608-ban kezdődik és úgy ténylegesen, mint az alkotmány értelmében is 1848-ban, a rendiség megszűnésével és a népképviselői alapra helyezett képviselőház felállításával ér végett. Ez a politikai élet azonban nem egyforma intenzitású az egész korszak alatt. Teljes erővel indul meg a XVI. század által kitaposott nyomokon a XVII. században, a XVIII.-ban azonban az ellanyhulás nyomait mutatja, miként a megyei önkormányzat is csak látszólagos életet él s nagyon szűk körre szorul, míg végül a XIX. század közepéig, bár más jellegzetességekkel, a régi klasszikus kor másodvirágzását⁵⁴ éli.

A rendi képviselőnek, követküldésnek, mint a nemesi országgyűlési részvétel kizárólagos formájának a törvénybe iktatása azért bír oly nagy alkotmányjogi és a politikai vármegye életében elhatároló jelentőséggel, mert nagy változást jelent magának *a*

⁵³ L. id. m. 104. 1.

⁵⁴ L. Ereky id. m. 210. 1.

rendi alkotmányának a fejlődésében is, mely történeti kialakulásában eddig a határkőig nem a nemesség, hanem az egyes nemesek előjogain épült fel,⁵⁵ most pedig, megszüntetve az egyes nemesek eme előjogait, azt a vármegyénként szervezett nemességre ruházta át.

A köznemesség tehát, amely az országgyűlésen való fejenkénti megjelenhetés jogát elvesztette, most a vármegyei közgyűlésekre megy el s oda küldhetvén el a királyi propositiók is, ott országos ügyekről tárgyal, állást foglal és állásfoglalását átiratok útján a többi megyékkel is közli. És hogy szavának sznylt is biztosíthasson, nézeteit és kívánságait a megválasztott követek utasításába foglalja. A követeknek eme utasításokhoz szigorúan ragaszkodniuk kell, más álláspontot nem képviselhetnek, mint; a megyei nemesség kinyilvánított akaratát és megfelelő utasítás nélkül az országgyűlésen egyáltalában nem foglalhatnak állást, azaz, mivel a megyei követek tábláján (Status et Ordines Regnicolae) túlsúlyban vannak, maga az országgyűlés is csak azon kérdések fölött hozhat határozatot, amelyeket a megye tárgyalatni akar. A megyei tanácsstermek válnak tehát ekként a magyar politikai élet döntő tényezőivé.

A követküldés; a régi gyakorlat formái között történt. Törvényes szabályozást nyert azonban csakhamar, hogy a megyék *a birtokos nemesek közül* válasszák követeiket,⁵⁶ s ebben is kifejezésre jut az ország belső erőviszonyaiban beállott azon változás, hogy az erejétvesztett királyi hatalom nagy része a vármegyénként szervezett földbirtokos osztály kezébe került,⁵⁷ Maga a nemzet egyeteme a királysággal folytatott évszázados küzdelmei alatt a királyi hatalmat teljesen megtörni és a szuverenitást az országgyűlésre átvinni képtelen volt,⁵⁸ de vezető földbirtokos osztályai mégis rendelkeztek annyi erővel, hogy a vármegyék bátyái mögül folytassák önvédelmi harcukat. Vármegyénként 2—2 követ nyert meghívást az országgyűlésre. Az alsótábla ugyan ama kívánságának adott kifejezést, hogy megyénként két követnél több jelenhessen meg, de a főrendek e kívánsághoz nem járultak hozzá. A két követ küldése azonban csak 1681-ben vált definitummá.⁵⁹ Magára a követválasztásra

⁵⁵ L. u. o. 68. 1.

⁵⁶ 1625. évi LXII. és 1723. évi YII. t.-c.-ek.

⁵⁷ L. Erekly id. m. 165. 1.

⁵⁸ L. u. o. 69. 1.

⁵⁹ L. Kmety Károly: Magyar Közjog. 286. 1.

a vármegyék nem sok súlyt fektettek. Az egyik követ rendszerint a vármegye alispánja volt, a második követ pedig legtöbbször valamely Pozsonyban lakó megyebelit választottak meg. Olykor azonban üresen is hagyták az alispánnak átadott megyei utasításban a második követ nevének a helyét s maga az alispán kutatott fel valakit az országgyűlésen e feladatra. Már az utasítás természete folytán is, nem a követek kiválasztására helyeznek súlyt, hanem magára az utasításra, bár a vármegyei politikai élet ellanyhulásának a korában ez iránt sincs nagy érdeklődés s a leggyakrabban egyszerűen csak a régi utasításokat másolják le.

Hogy a rendi országgyűléseken a követek táblája mindemellett a nemzet illusztris tehetségeivel tündökölt, az részben abban nyerhet magyarázatot, hogy az alispánok a megyei nemesek legjobbjai és legértékesebbjei közül emelkedtek ki, részben pedig abban is, hogy eme általános jelenségekkel szemben egynehány megye, a nemzeti felbuzdulások idején pedig majdnem valamennyi, alispánja mellé méltó társat keresett és talált.⁶⁰

A megyék politikai jogaival éles ellentétbe először I. Lipót önkényes uralkodása került s Lipótnak, ki alig hívott össze országgyűlést s az alkotmány félredobásával uralkodott, sikerült még a *megyéket* is elnémítania. Kénytelenek voltak önkényes rendelkezéseit végrehajtani, de tiltakoztak ellene s keserőségekkel és panaszokkal teli átirataikban tartották ébren egymásban az ellenzéki szellemet. Ha módjuk vagy reménységük nyílt arra, hogy fellépésük sikerrel is járhat, az önkénnyel való szembehelyezkedésüket tetteleg is dokumentálták. Résztvettek Thökölyi Imre felkelésében, azt hathatósan támogatták s ha II. Rákóczi Ferenc szabadságharcától eleinte húzódoztak is, mivel parasztlázadást sejtettek mögötte, a „Recrudescunt vulnera“ riadója csakhamar Rákóczi mögé sorakoztatta a vármegyéket is.⁶¹ III. Károlytól I. Ferencig évtizedek is elteltek országgyűlések nélkül s ez alatt az idő alatt valóban *minden politikai élet a vármegyékbe szorult*. Alkotásra és fejlődésre természetesen nincs módjuk, de idejük se, mert az országos politika fog-

⁶⁰ L. Botka id. m. 228—233. I. Botka Bars megye két évszázadon keresztül kiküldött követeinek a sorával bizonyítja, hogy a megyék legértékesebb embereiket küldték ki követként.

⁶¹ A vármegye közszereplését I. Lipót alatt részletesebben tárgyalja Rábel id. m. 132—135. 1.

lajja le a közérdeklődést s válik működésük legfontosabb részévé. Ennek a korszaknak a vármegyéje a fejlődés szempontjából alig produkált valamit, de olyan feladatot oldott meg becsülettel és bámulatraméltóan, mely a nemzet roskadozó vállairól nehezedett reá tette próbára minden erejét: *megőrizte a függetlenségbe és felszabadulásba vetett, már-már ingadozó hitet és a nemzeti gondotot.* II. József és I. Ferenc alatt a *vis inertias* által tartja fenn jogainak a tiszteletét, nyújt erőforrásokat a közszellemnek és oroszlán-része van abban, hogy az I. Ferenc által 1825-ben meghirdetett országgyűléssel hatalmas lendületnek induló nemzeti megújulás eredményekre vezetett.

1825 és 1848 között *a nemzet politikai életet ismét az országgyűléseken él, de a vármegyék azért megtartják irányító befolyásukat.* E változás következtében nagyobb gondot fordítanak már a követválasztásra és az utasítások elkészítésére is. A megyei választásokon az országgyűlési pártok is korteskednek s a nemzeti ügy, az egyes nemzeti követelések érdekében az úgynevezett „vándorpatrióták“, élükön *Wesselényi* Miklós báróval és *Kendeffy* Ádám gróffal, végigjárják a megyéket s mindenütt igyekeznek programjuk utasításba vétele és az ellenzéki gondolkozású követek választása mellett hangulatot teremteni. Ezzel szemben azonban a kormány sem marad tétlen. A főispánok érélyes utasítást kapnak, hogy a választásoknál befolyásukat érvényesítsék s nem kímélik a költséget sem a szegény nemeseknek (bocskoros nemesek) a megyegyűlésekre való berendelésére és megvesztegetésére. Semmiféle erő nem képes azonban megakadályozni többé a megindult megújulást s a megyék oly szabadelvé követeket küldenek az országgyűlésekre, akik a rendi alkotmány lerombolását kívánják. 1848 pedig győzelemre juttatta az új szellemet. A régi patriarchális alkotmány összeomlott, megszűnt a rendiség korszaka s ennek következtében *a rendi vármegye* és a rendi vármegye politikai élete is *összeomlott.*

1848-al szűnik meg tehát a valódi, alkotmányszerű politikai élet a vármegyékben és zárul le az a korszak, amely a vármegye erejébe, hatalmába és nemzetmentő szerepébe vetett hitet megteremtve, a változó idők által átfórmált tartalomban még máig is fenntartotta. *A politikai vármegye alkotmány védő szerepében* ezt a bizalmat és a szerepléséért osztályrészült jutott elismeréseket valóban ki is érdemelte. „Nincs még országgyűlés, nincs még ebben

az időben sajtó, mely az ország egyes vidékei között a politikai érintkezést megeremtené“ — írja e korszak vármegyéiről jellemző ismertetésében *Rábel* László.⁶² Majd rámutat arra, hogy „a vármegye kilépett a helyi közigazgatás és bíraskodás szűk köréből és állami feladatok terhére vállalta magárai. Aki Magyarország alkotmányát készült megdönteni, annak 52 köztársasággal kellett egyenként megvívnia. Mindegyik a magyar alkotmány teljességét képviselte s e nemes felfogásban nyoma sincs a partikuláris érdekeknek“.

A vármegyéknek ta nemzeti függetlenség fenntartása, a jog és közs:zabadság életének a biztosítása körüli érdemeit pedig *Andrássy* Gyula gróf festi le jellemző színekkel, ama fejtegetései során, hogy a magyar állam függetlensége a XVI. századtól kezdve tulaj dónképen. mily csekély körre szorult: „Valóban önálló életet a nemzet főleg vármegyéiben élt. A vármegye szabadsága érintetlen, a vármegye intézi a kormányzat legnagyobb részét s ezzel ébrentartja a nemességben a kormányzati képességet. A zsarnokság elleni küzdelem a vármegye önálló erejére támaszkodik és a vármegye közhatalmából indul ki Bocskey mozgalma és II. Rákóczi Ferenc szabadságharca.“⁶³

Amig a mai kor emberei talán kivétel anélkül csakis az elisme rés hangján emlékeznek meg erről a hatalmas alkotmányvédő feladatról s legfeljebb oly irányban emelnek fel komoly kétségeket, hogy a vármegyék mai politikai szerepeltetésére vajjon vonható-e le ebből logikus következtetés e lényegesen megváltozott mai alkotmány keretei között is, a letúnt kor maga, különösen utolsó évtizedeiben, nem egy pesszimiztikus véleményt vetett fel. a vármegyék eme szereplését illetőleg. A szabadelvű eszmék hirdetői nemcsak a nemzeti ügy, hanem különösen és elsősorban a szűkkeblű rendiség védbástyáit látták a vármegyékben, a magyar nyelv legelső szószólói a latinul tárgyaló és írkáló vármegyékben ugyancsak ellenségüket vélték, a fejlődés és tett emberei pedig és köztük maga *Széchenyi* István is 52 picí királyságot, amely egymással nem igen törődik s a közszellem kialakulásának már csak akadályá csupán. Az alkotás valóban meghaladta a politikai vármegye erejét, mert a történelmi alakulás következtében csak a védelemre rendezkedett be és éppen ezért söpörte el a tettek első lépése az életét.

⁶²L. u. o. 159—160. 1.

⁶³L. id. művének 458. l.-ját.

Akik azonban a rendiség nagyon is szűkkeblű és elmaradott idejeként festik le ezt a kort, más és fejlettebb kultúrájú államokkal való összehasonlítások alapján aligha nyerhetnek igazat, mert a nemesség nagy száma és a követi utasítások révén e korszak rendi alkotmánya *határozottan demokratikus színezettel is bírt*. Ezt állapítja meg különösen a francia Gerando Ágost is a magyar politikai közszellemnöi írt munkájában, amidőn a következőket mondja: „Hogy a hongyülés valamely veszedelmes engedményre bírassék, szükség megnyerni az ország minden választóit, kik néhány százezer emberből álló tömeget képeznek s kiket egykönnyen se megijeszteni, se megvesztegetni nem lehet. A követeknek adott szoros utasításoknak köszönheti Magyarország, hogy fennmaradt függetlensége. A követválasztók száma jelenleg, a népességet tekintve, meglehetősen elég. Erdélyországban, a magyar földön, hol egyedül van különbség a nemes és paraszt között, legalább 900.000 jobbágy van s ezek közül 47.000 nemes; és a székelyek földjén, hol mindenki nemesnek tekintetik, mindenkinek joga van szavazásra a törvények értelmében. Magyarországon, melynek népessége Franciaországénak egyharmadát teszi, háromszor annyi választó van, mint Franciaországban.⁶⁴ És ez a Gerando által felállított szemléltető arány a XIX. század első felének nagy átlagában helyes is, mert míg Magyarország 11 milliónyi lakossága nevében 136.000 nemes választotta az alsóház követeit, Franciaországban ugyanannyi lakos nevében az 1831-ki júliusi forradalom vívmánya előtt csak kb. 35.000 lakos birt választói joggal, tehát a magyarországi választók számának alig valamivel több mint egynegyede, a júliusi forradalom után pedig kb. 70.000 lakos, tehát a magyarországi választók számának alig valamivel több mint a fele.⁶⁵ Helyesen állapítja meg tehát Szekfű Gyula is, hogy a magyar nemességet, mint az évszázados szelekció termékét csak az nézheti le joggal, „ki e szelekció kérdését jobban tudná a gyakorlatban megoldani. Ez a kiváltságos rend vér a magyarság véréből, íá tizenkilencedik század elején már politikai jogok dolgában

⁶⁴ Gerando: Politikai közszellem Magyarhonban a francia forradalom óta. 48. l.

⁶⁵ L. Szekfű Gyula közlését és összehasonlítását, mely szerint a 136.000 magyar nemes választóval szemben Franciaországban 1830 előtt 30 milliónyi lakos közül csak 94.000-nek, a júliusi forradalom után pedig 188.000-nek volt joga az alsóházba képviselőt küldeni. Szekfű id. m. 74. l.

is inkább tarthatta magát az egész népesség törvényes képviselőjének, mint a nyugati demokráciák nem egy képviselőtestülete⁶⁶.

II. Ez a demokratikus színezet azonban nem *csak* az alkotmány formájában, hanem különösen a XIX. században, magában a *vármegyei életben* is kifejezésre jut. *Gerando* a megyei közgyűlések jelleméről is megállapítja, hogy azok „főleg demokráciái tekintetűek. Mivel az azokat képező nemesség (általánosan keze munkája után él, tökéletesen képviseli a népelemet⁶⁷. Ezt a demokratikus színezetet különben önkormányzatunk azon ehe is maga után vonta, hogy az önkormányzatra jogosultak személyesen részesültek benne,⁶⁸ s okként az egész vármegyei szervezet, melyben a nemesség önmaga választotta tisztviselőkkal kormányozta önmagát, mintegy köztársasági elemet képviselt az alkotmányban.⁶⁹

Ámbár az alkotmány formái szerint a politikai vármegyének eme jellegzetessége az egész korszakon át fennáll, tényleges kifejezésre mégis csak a XIX. században jut, amidőn az országos politikai élet nagyobb lendülete, az országos szervezkedés és a politikai harc a szegényebb nemeseket, azaz az úgynevezett bocskoros nemeseket, — akik azelőtt, bárha jogosítva voltak, a közszereplésben még sem vettek részt, — szintén a megyei gyűléstermekbe hívja s amidőn í vármegye a politikai hatalom tényleges birtokában és alkotmányvédő szerepének sikeres betöltésén nyert erejével, az egyetemes nemzeti akarat kinyilvánítására hivatott törvényhozó szervek jogait is kisorsoztatja s önmaga egészíti ki újra életképesse magát, szavazati jogot adva a megyei gyűléseken a vármegye honoratior tagjainak is.

⁶⁶ L. u. o.

⁶⁷ „A gyűlés tagjai, a választók, — folytatja tovább — földmivelői öltözetben jelennek meg. Szavaik rövidek és lármásak és a kardnak csillámlása sokszor elegyedik a mennydörgő hangok közé. A szónokok korlátlan szabadsággal élnek és szavaik kimondhatatlan hatással vannak oly egyszerű és őszinte emberekre, kik tudatlanságuk mollett is mélyen érzik a nemzeti becsületet.“ Id. m. 102. 1.

⁶⁸ „önkormányzati rendszerünk egyik elvét képezte 1848 előtt, hogy az arra jogosítottak személyesen részesültek benne s a határozatok és teendők kivételbe minél többen bevonandók. Ez elv, noha ép az általa a megyegyűlésbe csődített nagy tömegek hozták meggyeinket rossz hírbe, mindenesetre az önkormányzat természetes következménye, miután az lényegében az egyéneknek a végrehajtásban való részesülését képezi.“ Concha id. m. 253. 1.

⁶⁹ Ferdinándy id. m. 322. 1.

A vármegye képviselőtérre jogilag a vármegyebeli összes főpapok, főurak és nemesek⁷⁰ tömeges-gyűlései, az *Universitas Praelatorum*, *Magnat um et Nobilium* volt hivatva és e képviselőt ekként a *populus Werbőczyanus* jogegyenlőségének a teljes és az alkotmány kereteiben immár példátlan megtestesítője volt. Ezt az egységet a magyar nemességben mindenkor élő nemzeti öntudat és az az évszázados harc teremtette meg, melyben „a magyar nemesség . . . előjogait és kiváltságait, szabadságait és mentességeit s mindezeknek az összességét, a régi magyar rendi alkotmányt, nemcsak királyával, de jobbágyaival s ezek közt a nem magyar nemzetiségekkel szemben is kénytelen volt védelmezni“.⁷¹ Az összetartozásnak ezek az érdekapcsolatai öntötték fogékonyt a nemességbe a politikai szervezkedés és az önkormányzat iránt s ezek között is különösen a *nemességnek kivétel nélkül a magyar nemzetiséghez való tartozása és a vagyonnak és a műveltségnek ebben az osztályban való összpontosulása*¹² *nevelték a nemesi vármegyei szervezetet*, — a fennállásnak és működésének századokon át tartó folytonossága révén,⁷³ — *a magyar alkotmány bástyaivá*.

Természetes azonban, hogy ezen universitasban a *földbirtokos-ok* játszották a vezető szerepet és hogy mivel a vagyon, tekintély, hatalom és műveltség előfeltétele a földbirtok volt, — mert más előtt nem állt nyitva az út a decorumokhoz, — bárha ezek általában az egész nemesi universitas sajátosságai is, magán az universitaton belül épp ezek a megkülönböztetési alapok bontották fel a *populus Werbőczyanus* jogegyenlőségének a tényleges erőviszonyait. Mert ha a hatalmas családok családi politikája, a hagyomány, az önérdék, a rokoni kötelék, a magyar nemzetiséghez való tartozás, a vagyon, hatalom és a műveltség a megyénkinti nemességet külső kereteikben

⁷⁰ Erdélyben csak a birtokosok.

⁷¹ Erekly id. m. 150. 1.

⁷² „... a nemesség révén az államalkotó és államfenntartó magyarság: a magyar nemzet tett szert szinte kizárólagos uralomra a vármegyékben és a székelyekben s ezek révén a magyar állam területének és lakosságának 85%-a felett. Csakis a nemesség osztályuralma tehette a vármegyét és a székeket a régi magyar rendi alkotmány védbástyaivá abban az időben, midőn minden vagyon s a vagyon révén a magyar állam egész hatalma és összes műveltsége ebben az osztályban központosult.“ Erekly id. m. 9—10. 1.

⁷³ L. u. o. 12. 1.

megbonthatatlan egységekké kovácsolták is össze⁷⁴ épp az összetartozás és együttérzés ezen okainak a legnagyobb része hívta elő, eme tulajdonságok mértékében való kisebb vagy nagyobb részesülés szerint, a nagyobb földbirtokosok, egyes hatalmas családok, vagy rokoni kötelékek kihasználta hatalma folytán, az universitáson belül az erőviszonyok különböző eltolódásait.⁷⁵ A megyegyűléseken tehát s így a megyei önkormányzatban is ténylegesen csak a birtokos, tehetősebb, tekintélyesebb és műveltebb nemesség vesz részt s midőn a politikai érdeklődés és propaganda a szegényebb nemességet is e jogok gyakorlására szólítja fel, megjelenésük és szavazatuk csak a hatalmasok játékszere és némileg önálló szereplésük is csak a rencji alkotmány alkonyán veszi kezdetét.

Ez azonban, különösen a külföldi relációk szempontjából, még koránt sem fosztja meg a vármegyei szerkezetet és ezzel együtt a magyar rendi alkotmányt se, előbb emiutott demokratikus színezettől. *Mert az alkotmány rendelkezései szerint a rendi Magyarországon, a lakosság számarányához mérten, még ha jogaikat nem is gyakorolták, sokkal többen voltak jogosítva követküldés útján való közvetett részvételre a törvényhozásban, mint a nyugati demokratikus államokban;* a hatalom és a vagyon befolyása pedig e jogok gyakorlására ott éppoly érvényesülést talált.

A XIX. század vármegyei már a liberális áramlatokkal szemben is fogékonyságot mutatnak, amennyiben legnagyobb részük *a megyei közgyűléseken való részvétel és szavazat jogával ruházta fel a megye honoratior tagjait* is és ezzel az egyetemes törvényhozó hatalom rovására hágják át alkotmányyszerű jogaikat. A megyéknek eme túlkapásai még az önkormányzat sok lelkes hívénel is visszatetszést keltenek s többek közt *Desseffy Aurél* gróf is, — aki különben oly rendületlen bizalommal viseltetik a megyei önkormányzat iránt, hogy azt írja a Világban: „míg a megyei szerkezetünk megmarad, éjjen bennünket akármi csapás: alkotmányunkat, mindig visszaszerzhetjük“⁷⁶ — megrovásban és támadásban részesíti a megyéket emiatt. Voltak azonban és nem kevesen olyanok is, akik a megye

⁷⁴ L. u. o. 69. 1.

⁷⁵ Erre mutat az a szokás is, hogy a határozatok hozatalánál a senior et potior pans döntött.

⁷⁶ L. Beöthy Ákos: A magyar államiság fejlődése, küzdelmei. II. R. 99—100 l.

ily irányú túlkapásait az adott körülmények között jogosnak ismerték el és a megyék eljárását védelmükbe vették. *Beöthy* Ákos például szintén szembeáll *Dessewffy* támadásával és a megyék eljárásának helyessége mellett tör palcát: „*Dessewffy* tévedése éppen abban állott, — írja — hogy ő egészen figyelmen kívül hagyta azon okokat, amelyek a törvényhatóságok térfoglalását maguk után vonták. A kormányzati akció teljes hiánya a török hódoltság alatt, párosulva az osztrák illetéktelen befolyással, amihez járultak a kormány és a főrendiház mulasztásai az ő korában, képezték forrását azon sok tekintetben visszás helyzetnek, melybe a municípiumok jutottak. A megyék eljárásának a méltatása éppen azon fordult meg, hogy azon üdvös intézkedéseket, melyeket a felsőtábla és a korona makacsul és rosszakaratúlag ellenzett, ők saját hatáskörükben ily módon akarták keresztülvinni és az országot középkori elmaradottságából kiántana.⁷⁷

Könnyen érthetők azonban ezek a túlkapások, hogy ha figyelembe vesszük, hogy a vármegyei szervezet, amely eredetileg nem lett volna másra hivatva, mint az országos és helyi érdekű ügyintézés önkormányzatának a megvalósítására, a folytonos alkotmányjogi küzdelmek és a magasabb államfenntartó feladatoknak a terhei között magának az önkormányzatnak, mint állami igazgatási rendszernek 'a fogalmát is messze túlhaladta.⁷⁸ A magyar alkotmány ugyanis a végrehajtó hatalom birtokosaként a királyt ismeri el, de a szent korona tanának az alapján egyszersmind kötelességévé teszi, hogy azt csakis a szent korona másik elemének, a nemzettagoknak abban való részesedése mellett gyakorolja, — a végrehajtó hatalmat tehát végeredményben a királyra, a királyi kormányzati szervekre, csupán a helyi végrehajtás terén pedig az ugyancsak királyi felügyelet és ellenőrzés alatt álló önkormányzati testületekre bizza.⁷⁹ Az önkormányzat azonban, amellyel e korszak vármegyei éltek s amelyek következtében az államhatalom mindhárom ágára kiterjedő hatalommal bírtak,⁸⁰ részben a törvényhozó hatalmat is, a végrehajtó hatalmat pedig egészen a kezükben tartották, a kormányzatóktól alig függttek, a törvénytöplő rendeletek végrehajtását megtagad-

⁷⁷ L. u. o. 106—107. 1.

⁷⁸ Balogh Arthur: Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre. 12. 1.

⁷⁹ L. Balogh e tárgyról szóló fejtegetéseit. Id. m. 1.1—12. 1.

⁸⁰ L. u. o. 14. 1.

ták és végül elsőfokú bírósági fórumként szerepeltek úgy polgári, mint büntető ügyekben és pallosjoggal is bírtak, nemcsak hogy az önkormányzatnak, mint állami igazgatási rendszernek a fogalmát haladja túl, hanem mint Concha írja: „a legszeleesebb körűnek mutatkozik egész Európában”.⁸¹

A megye tehát egy „föderatív szervezet felé hajló, az állami egységgel meg nem egyező állami szervezetnek adott helyett”,⁸² amely azonban, anélkül, hogy jogai szigorú, alkotmány szerű meghatározást nyertek volna, *tényleges hatalmi helyzetéből eredő jogait mindenkor a nemzeti szellem parancsszavának az irányítása alatt gyakorolta.*⁸³

Valóban szomorú jelenség azonban a vármegyei önkormányzat történetében az, hogy a vármegyék szabályalkotó tevékenysége e széles önkormányzat mellett is, épp az alkotmányvédő feladat és elfoglaltság folytán nagyon szűk körre terjedt. Mihelyt, könnyebb lesz azonban a teher a vállain, e téren és a jó közigazgatás terén is a legszebb példákat mutatja fel, sőt annyira magához ragadja az iniciatívát, hogy újra az egyetemes törvényhozó hatalom jogkörével kerül összeütközésbe. *Beöthy* Ákos sorolja fel a megyei közigazgatás és szabályalkotás szép példái között, hogy Pestmegye, *Nyáry* Pál indítványára, büntető eljárásában behozza a szóbeliséget és a nyilvánosságot, Nógrád megye, nehogy a rossz termés következtében éhínség álljon be és hogy munkát és kenyeret adhasson a népnek, elrendeli a birtokosok megadóztatását, Bihar megye közgyűlésén *Beöthy* Ödön megyei kiseddévók felállítását javasolja, Zala megye bizottságot küld ki az iskolák jókarba hozatalára, Pest megye rendi közönsége pedig hervadhatatlan érdemeket szerez a Nemzeti Színház felállítására körül.⁸⁴ Mindez azonban nemhogy tetszést, hanem a törvényhozó hatalom jogkörébe való beavatkozás révén, visszatetszést szül s maga a király is a törvényhozó hatalom bitorlásának bélye-

⁸¹ L. Concha id. m. 251. 1.

⁸² L. Balogh id. m. 14. 1.

⁸³ „Azon jogok, melyeket a megyék gyakoroltak, magasztosak, de a törvény nem szabta ki tüzetesen e jogok határait.” Szentkirályinak ezt a mondatát idézi Concha és hozzá teszi, „úgy hogy a mai nap megyei intézményekben nincs más becses, mint az elv, melyen nyugszik, s a szellem, mely benne átlátszó volt a mai nemzedékre is.” Concha id. m. 251. 1.

⁸⁴ *Beöthy* Ákos id. m. 117. 1.

gezte a király és az országgyűlés részére fenntartott eme jogoknak a megyék által való gyakorlását.⁸⁵

III. Az 1848-as törvényhozás legfőbb elvi rendelkezéseinek a folyamatyaránt *szükségképen szűnt meg a vármegyék politikai élete is*. Megszűnt a vármegyék közvetlen részvétele a szuverenitásban és az ősi vármegye, az Universitas Praelatorum, Magnatum et Nobilium helyébe az egyenjogú állampolgárokból álló *megyei közönség* lépett. Az egyetemes nemzeti törvényhozó testüleit alsóházának népképviselői alapra helyezése is szükségszerűleg vonta maga után ezt a következményt, mert a jogegyenlőség és a népképviselőlet a rendi alapon szervezetit végrehajtással és önkormányzattal nem fért volna össze.⁸⁶ Az 1848. évi XVI. t.-c, amely a megyei hatóság ideiglenes szabályozásáról rendelkezett, elvben a megyéknek népképviselőlet alapon való újjászervezését is kimondta, ennek a rendelkezésnek a végrehajtása azonban, eltekintve a felborult állapotoktól, két hatalmas akadályba ütközött. Az egyik a nemesi kiváltságokat ugyan jogilag elvesztett, de azokat tényleg még mindig élvező földbirtokososztály ellentállása volt, a miásik pedig az a veszedelem, hogy az idegen nemzetiségek ezáltal a vármegyék nagy többségében az államfenntartó magyarsággal szemben feltétlen többségbe kerültek volna.⁸⁷

Egyelőre tehát csak ideiglenes szabályozás lépett életbe, amely „addig, amíg a törvényhozás ezen rendelkezést keresztül vinné“,⁸⁸ a régi universitást hagyja meg a megyei közönség törzseként s azt a honoratorokkal és a megyei lakosok által községenként választott 1—1 községi képviselővel egészíti ki. Ez a közönség jogosult a megyei közgyűlésen való megjelenésre és szavazásra. Az ekképen megalkotott megyei közgyűlés pedig egy állandó megyei bizottmányt választ és ez a bizottmány gyakorolja ideiglenesen a főispánnal és a megyei tiszttikkal együtt a közgyűlés hatóságát, 1848 tehát egyelőre csak *ideiglenes* rendelkezéseket tett a vár-

⁸⁵ 1842-ben. L. u. o. 117—118. 1.

⁸⁶ »Jogegyenlőség az alkotmányban s kiváltságok a közigazgatásban, népképviselőlet rendszer a törvényhozásban s nemesi ösgyűlések a végrehajtásban, nálunk is ép oly lehetetlenné tették volna a nyugodt, békés fejlődést, mint a parlamentarizmus és a centralizáció Franciaországban.« Ereky id. m. 15. 1.

⁸⁷ L. u. o. 143. 1.

⁸⁸ 1848. évi XVI. t. c.

megyei szervezet és jogkör terén, de már ezek az ideiglenes rendelkezések is megszüntették a politikai vármegye életét és irányt jelöltek az eljövendő vármegyei szervezet újabb kialakulására. Ez a fordulat, maga az ideiglenesség, sőt bizonyos tekintetben a később kialakult szervezet is csak természetszerű fejlődés következménye volt. A nemesek rendi kiváltságai a vármegyékben és részvételük a vármegyei keretek között a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom terén a földbirtokon és a földbirtok által nyújtott vagyonon, tekintélyen, csakis a vagyonosok által elérhető tudáson és műveltségen alapult, „Mihelyst az ipar, kereskedelem és forgalom révén vagyonra és tekintélyre, tudásra és hatalomra mások is tehettek szert, mint a földbirtokosok; s mihelyst a vis inertiaenek, a nemesi insurrectionnak s a toborzott katonaságnak gyengéi és a nem adózásnak káros következményei kitűntek, — ennek az egész patriarchális rendszernek és vele együtt az egész ősi alkotmánynak... mind el kellett tűnniök.”⁸⁹

A vármegyei szervezet és jogkör *végleges* rendezése azonban természetesen csak a kiegészítés után következhetett be. Mindenekelőtt a közigazgatás és a bírászkodás elválasztására vonatkozólag történik elvi rendelkezés az 1869. évi IV. t.-c.-ben s e rendelkezés az 1871. évi XXXI. t.-c. által, mely a törvényhatósági bíróságok helyébe a kir. járásbírókat és a kir. törvényszékeket szervezi, valóban tényleges megvalósulást is nyer. 1870-ben pedig az országgyűlés napirendjére kerül a *vármegyék reformja* is.

A *képviselőházi tárgyalások*, e reform kapcsán, heves vitákra adtak okot, mert a kormánypárt a *partikularizmus* veszélyeire hivatkozva, nem sok értéket látott a megyei életben s a megye önállóságát erősen meg akarta nyirbálni minden téren. „Amíg volt megyei élet, addig nem volt országos, állami élet s amint ez van, hát térbe kell szorulni a megyei életnek. A megye lehetett országot mentő eszköz, de államot alkotó, államot teremtő eszköz sohasem.”⁹⁰ Az ellenzék pedig ezzel szemben azt az álláspontot vitatta, hogy a kormány és pártja között érdekegység lévén, a parlamenti pártkormányoknak végső sorban nem a törvény a korlátozja, hanem a pártérdek csupán — s így a parlamenti kormányrendszer egymagában

⁸⁹ L. Ereky id. ni. 14. 1.

⁹⁰ L. Bánó József felszólalását. Balogh idézett műve hivatkozik reá. 14. 1.

nem nyújt kellő biztosítékot a törvény uralma és a közszabadságok mellett. Szükség van tehát, amint azt az angol alkotmány kifejlesztette, a közszabadságok biztosítékaként a független bíróságokra és az önkormányzatra is, amely utóbbi az erős közszellem kifejlesztője és a változó parlamenti többségekkel szemben a törvény uralmának az őre.⁹¹ De szükséges az önkormányzat azért is, hogy korrektívuma legyen a parlamenti többség túlnyomó befolyásának.⁹²

A két tábor ellentétes és hibás kiinduló pontjait a legszembe-tűnőbb módon *Concha* jellemzi, amidőn azt mondja: „Megyéink rendezése 1870-ben hatalmi kérdéssé tétetett a Deák-párt és a baloldal között. Az első a 67-es kormányt tartotta a főnek s a megyékben egyszerű gépezetet látott e célra, a baloldal viszont nem akarta a kormányzat hatalmát növelni és midőn egyrészt a megyében rejlő, eredeti magyar közjogi kincsnek valódi szakértelemmel védelmére kelt, másrészt a kormányzást lehetetlenné tévő álláspontra helyezkedett, így pl. azzal a javaslatával, hogy a kormányrendeletek végrehajthatósága előzetes bírói eldöntéstől függjön.”⁹³

Az 1870. évi XLII. t.c.-ben megvalósult *vármegyei reform* különösen két szempontból bír fontossággal. Elsősorban, hogy miként valósítja meg, illetőleg mennyiben hagyja meg az önkormányzatot és a politikai hatáskört, másodsor pedig, hogy miként szervezi a vármegye közönségét *I*

A reform a vármegye politikai hatáskörét a minimálisra redukálja. A vis inertiaelt kifejezetten megszünteti és mindössze annyit enged meg, hogy a törvényhatóságok a rendeletek ellen felírjanak, de ha a kormány ragaszkodna a kiadott rendelethez, kötelesek azt végrehajtani. Megmarad továbbá a felirati és átirati joguk és legfontosabb alkotmányjogi szerepüként a törvény 17. §-ában biztosított ama jog, hogy a törvényhatóság nem köteles végrehajtani azt a kormányrendeletet, amely a meg nem szavazott adók behajtására és a meg nem ajánlott újoncok kiállítására vonatkozik.⁹⁴ A vármegyei önkormányzat leglényegesebb korlátozásának pedig a fő-

⁹¹ L. Macsonyi Sándor felszólalását a ház jul. 2-iki ülésén. Hivatkozás u. o. 27. l.

⁹² L. Mocsáry Lajos felszólalását a ház jul. 5-iki ülésén. Hivatkozás u. o. 28. l.

⁹³ Emlékbeszéd Gneist Eudolf külső tagról. 24—25. l. Hivatkozás u. o.

⁹⁴ Ugyanígy rendelkezik az 1886. évi XXI. t.-c. 27. §-a.

ispán kivételes hatalma és elmozdíthatatlansága tekinthető, mely által a főispáni állás tisztán politikai jelleget nyert. Ezen a téren azonban még szűkebbre szorítja a korlátokat az 1886. évi XXI. t.-c. amely a főispánnak még nagyobb jogkört biztosít, őt teszi az alispán helyett az állandó választmány elnökévé és a szabályrendeletek alkotását is kormányhatósági jóváhagyáshoz köti. Az önkormányzat ekként a legteljesebb, „túltengő“ kormányfelügyelet alá került, fogalma is csak a saját belügyek intézésére és az állami közigazgatás közvetítésre zsugorodott. Össze, de itt is csak valóságos „közigazgatási gyámság“ alakjában jelenik meg s alig jelent többet a tisztviselő-választásoknál.⁹⁵

Ami a második kérdést, a *megyei közönség újjászervezését* illeti, már utaltunk arra, hogy mily nehéz feladat előtt állott e tekintetben az 1848-ki törvényhozás és hogy melyek voltak azok az okok, amelyek miatt, bár elvben a népképviselési alapon való újjászervezés mellett döntött, egyelőre csak ideiglenes rendelkezéseket foganatosított. Ezek közül a nemzetiségek túlsúlyra való emelkedése még mindig fennállott és a helyzet e tekintetben alig javult valamit. Már pedig a reform egyetemes nemzeti érdekből csak oly feltételek mellett volt keresztülvihető, ha a magyar nemzetiségnek a túlsúlya biztosíthatónak látszott. Az újjászervezésnél tehát olyan alapról kellett gondoskodni, amely ebben az irányban megnyugtató biztosítékot ad és méltányos is emellett. Ezt az alapot pedig csakis a valamikor a nemesi előjogoknak az alapját is képezett földbirtok és kiegészítésekép a műveltség adhatta meg. Mivel a vármegyei egyenes adóknak több mint a fele a földbirtokból eredt, a magyarság arányszáma pedig a földbirtoknál volt a legkedvezőbb, a reform, a magyarság súlyának a biztosítására, a vármegyei képviselést, azaz a törvényhatósági bizottságot csak fele részben helyezte népképviselési alapra, fele részben pedig a vármegyében legtöbb adót fizetők ösgyűléséből alkotta, a magasabbfokú műveltség előnyösebb adóbeszámitása mellett. Az ekkénti újjászervezés méltányossága mellett szólott az is, hogy a vármegyék lakosságának héttized része a földbirtokból élt.⁹⁶

Ezzel a jogkörrel és ebben a szervezetben éltek tovább a magyar vármegyék, mint a szent korona tagjainak részleges megnyilat-

⁸⁹ L. Ferdinándy id. m. 293. 1.

⁹⁰ Részletesen ismerteti az ekkénti újjászervezés okait Ereky id. m. 142—149. 1.

kozására szervezett önkormányzatok közönségei az alkotmány szerinti *törvényhatóság* elnevezés alatt, mely elnevezés jogkörükről és hatóságukról egyszersmind tételes jogi fogalmat is ad.⁹⁷ Megmaradt bennük „a nemesi praerogatívákból eredő egyéni részesülés az önkormányzatbani, de a nemesi szűk buroknak az állampolgárság tágabb keretével való felcserélése mellett;”⁹⁸

Elvesztették közvetlen befolyásukat az országgyűlésre, megszűntek legjelentékenyebb politikai jogaik, kikapcsolódott a kereteik közül az igazságszolgáltatás és egyetlen egy, legfőbb feladatuk tulajdonképpen csakis a közigazgatás maradt. Azok, akik ennek az eddigelé csaknem teljesen elhanyagolt feladatnak a fontosságára súlyt helyeztek és eljutottak annak a megértéséig, hogy „nem az alkotmány, hanem a közigazgatás teszi az embereket szabadokká”,⁹⁹ örömmel üdvözölték e változást és a legszebb reményekkel néztek a törvényhatóságok működése elé. Bizalommal tekintett mindenki a megyei intérciúra, mert a régi, rossz közigazgatás miatt senki sem hibáztatta magát az intérciúót, csupán a történelmi milieut, melyben az intérciúó az életét élte, a helytelen és életképtelen törvényhozást, az erőskezü nemzeti kormány hiányát és a letűnt rendiséget.¹⁰⁰

Az önkormányzat terjedelmére vonatkozó elvek szempontjából azonban ellentétes álláspontok küzdöttek és küzdenek még ma is. egymással: a centralizáció és a decentralizáció. A fejlődés mai iránya, amely a kormánynak mind több és több ellenörzési és jóváhagyási jogot biztosít, teljesen a centralizáció felé halad, úgy, hogy a mai önkormányzat, csaknem kizárólag a tisztviselőválasztásokra lévén korlátozva, szinte illuzórikusnak mondható. Az önkormányzat előnyeie ekként, megfelelő önállóság nélkül, — mert hiszen az önkormányzat fogalmába a decentralizáció elvének bizonyos fokú megvalósulása eo ipso bennfoglaltaitik, — ki sem használhatók.¹⁰¹ A cen-

⁹⁷ „. . . a törvényhatóság ezidőszerint speciális tételesjogi fogalom és kifejezés, amely csakis arra a magasabb közhatóságra vonatkozik, amellyel éppen a törvényhatóságoknak nevezett helyi közszerzetek vannak felruházva.” Tomcsányi Móric: Önkormányzat és decentralizáció. 20—21. 1.

⁹⁸ L. Concha id. m. 253. 1.

⁹⁹ L. u. o. 254. 1.

¹⁰⁰ L. u. o.

¹⁰¹ „. . . az önkormányzatnak . . . az előnyeie igazi belső értékre és intencióra abban az estben tesznek csak szert, ha az önkormányzati szervek ezt

tralizációnak és decentralizációnak, mint öncéloknek azonban aligha van jogosultságuk¹⁰² s így a fejlődés eme újabb irányának a megítélése a magasabb nemzeti problémák keretében volna csak levezethető. Ebben a megvilágításban tisztán a kellő összhang hiánya tűnik? elő a forma és a tartalom között.

Meg kell végre emlékeznünk a vármegyék történeti fejlődésének a lezárásaként arról is, hogy a vármegye 1905-ben és 1906-ban, az alkotmányért való küzdelem korában újra politikai szerephez jutott s még fennálló politikai jogaival élve, ellentállást fejtett ki. Szerepében ekkor is a nemzeti közszellem nyilatkozott meg s tanúságot tett arról is, hogy még mindig bír némi erővel a nemzeti szabadság és a közszabadságok biztosítására.

a ténykedésüket megfelelő önállósággal, szabadsággal végzik, vagyis, ha az önkormányzati közigazgatás decentralizálva van. És ez itt épen az egyik kapocs, mely a szóbanforgó két fogalmat egymáshoz fűzi.“ L. Tomcsányi id. m. 39. l.

¹⁰² „Minthogy Franciaországot a központosítás, Angliát az önkormányzat tette Európa két legműveltebb és leggazdagabb államává, sem a központosítás, sem az önkormányzat nem lehet öncél, hanem mindegyik csak eszköz a tulajdonképeni államcélok elérésére.“ Ereky id. m. 200. l. „E kétféle rendszer közül tehát egyiknek vagy a másiknak kizárólagos uralma, — mint például elvileg egészen 1848-ig Magyarországon, — csak az állami egység teljes és végleges kialakulása előtt lehetséges, ezután pedig csak addig, míg a központi hatalom túlsúlya az alkotmányra veszedelmes lehet.“ L. u. o. 201. l. Ezután, — Ereky szerint, — a központosított állam az önkormányzatra, az önkormányzattal bíró állam pedig a központosításra törekszik.

III.

A törvényhatóságok képviseletén alapuló főrendiházi reformjavaslatok

I.

Az 1848-iki törvényhozás a rendi országgyűlés alsótábláját megszüntette s helyébe a népképviseleti alapon szervezett képviselőházat illesztette be. E ténnyel a törvényhatóságok azon több évszázados joga, amelynek alapján a magyar törvényhozásban képviseletet nyertek, *egy* csapásra összeomlott, a megye mint törvényhozó tényező megsemmisült s elvesztett jogainak romjaira a dicsőséges múlt megbecsülése és jutalmaként a törvényhozás „*Magyarhon alkotmányosságának védbástyái*”¹ nevet írta fel.

Nem állítjuk azonban ezzel, hogy ez, azaz csak is ez lett volna az 1848-iki törvényhozó testület szándéka a törvényhatóságok jövőjére vonatkozólag s hogy a törvényhozásban való szereplésüket véglegesen törölni óhajtotta volna.² Tényleg azonban az következett be, hogy a törvényhatóságok elvesztették a törvényhozás terén bírt szerepüket s e régi jogaik, majdnem 80 esztendőn keresztül szunnyadva, «sak az 1926. évi felsőházi törvény keretében éledtek újra fel, természetesen más formák között. A nemzeti közvéleményben és a tudomány mérlegelése között, sőt az országgyűlés reformját célzó konkrét javaslatokban e hosszú idő alatt is, *mindenkor ott élt és időnként hangos szóval jelentkezett az a gondolat, hogy a törvényhatóságok eme megszüntetett törvényhozási szereplése még mindég új, bekapcsolásra váró, virtuális és államfenntartó erő.*

Ennek a gondolatnak a zászlóvivői e csaknem 80 évi szunnyadás alatt különösen az 1885. évi főrendiházi reform országgyűlési tárgyalása alatt léptek a sorompóba a törvényhatóságok kiküldötteinek a

¹ A 1848. évi XIV. t. c. szerint: „A megyei szerkezetnek, Magyarhon és kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak a közszabadsággal összhangbahozata, egyszersmind a közigazgatásnak időközben is minden megakadástól megóvása tekintetéből rendeltetik. . .”

² L. Kossuth levelét, alább a 47. l-on.

törvényhozásban való szerepeltetése mellett s vívták meg éles, de eredménytelen harcukat az ellenkező állásponttal, amelynek győzelme azután e gondolatot és tervet hosszú időre törölte a napirendről. Az 1885. évi nagy vita azonban, amely leginkább e körül a kérdés körül csúcsosodott ki, nem került minden előkészítés nélkül a törvényhozás termébe. Annak a kutatása lesz tehát e fejezet tárgya,, hogy *mily előzmények érlelték ki a vita anyagát és a mérkőzés politikai okait, úgymint a különböző jogi álláspontokat, amelyek összezsaptak*, mert épp ezekben az előzményekben, az 1885-iki reformot megelőző idők reformterveiben jelentkeznek csirájukban a később ki-pattant rügyek.

Feladatunk szűkebb értelemben véve természetesen csakis az lehetne, hogy a törvényhatóságok e régi jogainak bármily formában leendő felélesztésére irányuló tervekkel és kísérletekkel foglalkozunk. Mivel azonban e tervek, az alsóháznak népképviselési alapra való helyezése következtében, csakis a főrendiház keretében való érvényesülésre vonatkozhattak, a főrendiházi reformtervek és törekvések pedig a reform belső szükségszerűségének a parancsa következtében is, a szervezeti kérdések tekintetében egységes egésként jelentkeztek az egész főrendiházra vonatkozólag, nem térhetünk ki ama feladat elől sem, hogy bár futólag és nagyjában, *a főrendiház reformeszméinek a vázlatát* is figyelemmel kísérrjük, mert ez adja meg mindenütt azt a milieut, amelyben a törvényhatóságok szerepeltetésére, illetőleg képviselésére irányuló reformeszmék elhelyezkednek és amelyből kiszakítva, életnélküli és gyökértelen csirákként jelentkezhetnének csupán.

II.

A legelső kérdés, amely ebben a kapcsolatban szembetűnik és megoldásra vár, mindenesetre az, hogy miként volt lehetséges, hogy 1848, mely a rendi alkotmányt és a nemesség előjogait megszüntette s amely minden téren hatalmas lépéseket tett a jogegyenlőség felé, az alsó táblának ujjáalkotása s népképviselési alapra helyezése kapcsán *a főrendi tabla régi s az idők folyamán már nagy részben jelentőségét veszített tradíciókon felépült összealkotását*, mely a népképviselési alsóházzal szemben valóban anakronizmust jelentett *a rendi alkotmány romjai közül érintetlenül mentette át* s miként

volt lehetséges, hogy az 1868-ban visszaállított alkotmányos élet is majdnem két évtizeden keresztül az ősi főrendiházzal működött s annak reformját nem sorozta legsürgősebb feladatai közé?

A főrendiház egyidejű reformja, kapcsolatban az alsótábla népképviselési alapra való átszervezésével, semmiesetre sem a szükség-szerűség hiányán, hanem csakis a körülményeken múltott. Maga a főrendiház az, amely megértve a változott idők és az új törvények követelményeit, saját reformja iránt a kezdeményező lépéseket megteszi. *Beöthy* Ödön bihari főispán, — felemelkedve arra a magaslatra, hogy a testületek főfeladata, magukat a kor felmerült vívmányaihoz alkalmazni és ha látják, hogy e forma azokba be nem illik, nekik maguknak kell ez iránt figyelmeztetést tenni, — javaslatot nyújt be mindjárt a felsőház első ülésén³ az iránt, hogy a minisztérium a kor igényeinek megfelelő javaslatot készítsen a felsőház újjászervezése tekintetében.⁴

A felsőház e javaslatot már július 8-án tartott harmadik ülésében tárgyalás alá veszi és elfogadja, miután maga *Szemeré* Bertalan miniszter is örömmel üdvözli a felsőház önismeretét és hangsúlyozza annak a szükségét, „hogy a felsőház egészen más alapokra fektetessék, mint eddig volt; többé a törvényhozásban részvételre ne adhasson jogot az önkény, ne a születés, ne az adó, hanem hozzá kell járulni oly kellékeknek, mely által biztosíttassék az, hogy ki a felsőház munkálkodásaiban részt vészen, az személyes képességgel, erkölcsi jellemmel bírjon.”⁵ A leghatározotabban tiltakozik azonban az «lien, hogy a kormányt a törvényjavaslat beterjesztésére záros ha-

3 1848. júl. 5-én.

4 A benyújtott indítvány szövege a következő: „A múlt országgyűlési törvények a felsőház régi alapját változatlanul hagyván, fennmaradt ránk nézve is a kötelesség, megjelenni s oly minőségben, miként eddig alkotmányos szokás vala, résztvenni a törvényhozás nagyfontosságú munkájában. Midőn azonban jelenleg egybegyűltünk: lehetetlen nem éreznünk, hogy azon lényeges átalakulás, mely képviselési rendszerünkben történt, változást igényel a felsőház eddigi alakjában is. Hazafiúi tisztünknek tartjuk e meggyőződést magunk részéről kijelenteni s egyszersmind ezennel felhívni a minisztériumot, hogy a felsőház új alaponi rendezése iránt, a kor igényeinek megfelelő javaslatot terjesszen elő.”

5 A magyar nemzetgyűlés Pesten 1848-ban I. K. Papp Dénes közlése. 33—34. l.

táridő alatt utasítsák, mert most a honmentés a legfontosabb feladat és másra alig van idő.⁶

E kérdésre vonatkozólag azonban maga *Kossuth* Lajos is nyilatkozott egyik *Helfy*hez intézett levelében, amelyben *Kossuth*, — mint azt *Helfy* az 1885-iki vita alkalmával fel is olvasta — a következőket írja: „1848-ban a reform kérdését szőnyegrehozni a fennforgott körülmények között annyi volt volna, mint a jobbágyság felszabadításának, a népképviselőnek s a független, felelős miniszteriumnak keresztülvitelét veszélyeztetni. Ezért maradt el. De az 1848-iki mű csak alap, nem kikerekített, nem bevégzett mű. Én azal vigasztaltam magamat, hogy amit a leszálló rendi országgyűlés a rohamos napok nyomása alatt meg nem tehetett, a felkelő népképviselő meg fogja tenni; s a *municípiumok egyenes részeltetése a törvényhozásban nem szűnik meg, hanem a felsőházba tétetik át*. Nekem már 1848-ban is az volt a meggyőződés, hogy ez a két-kamarai rendszerhez tartozó alkotmányos temperamentumnak azon módja, mely a népképviselőt és intézményes önkormányzat eszméjével összhangzik s a magyar alkotmány történelmi fejlődése által egyenesen indokolva van.“

Szemere és *Kossuth* nyilatkozatai tehát már is megfelelő kiindulópontokat szolgáltatnak a kérdés megoldásához, mert kézenfekvő, hogy míg egyrészt a honmentés sürgős feladata külső akadályokat gördített a reform elé, másrészt a *Kossuth* által felhozott aggályok belső és tárgyi szempontból súlyosbították a kérdést, mert valószínűleg alig lett volna remélhető, hogy a főrendek, akik ily hatalmas vívmányokba, legalább is szintleg belenyugodtak, jogaik utolsó bástyáit is küzdelem nélkül dobják áldozatul. Az egyetértésre pedig az adott körülmények között szükség volt feltétlenül.

Megállapítható azonban *Szemere* általános helyesléssel fogadott beszédéből, — tekintettel arra, hogy ő lehetett a leghivatottabb a

⁶ A hongyűlés azért jött össze, hogy megmentse a hazát: a veszély dominál bennünket, ez dominálja érzéseinket, ez munkálatainkat. A kormány alig tudja, mit csináljon; reggeltől estig jönnek a staféták, törvényhozási munkálatokra idő nincs. L. u. o. 35. 1.

⁷ 70. orsz. ülés. 1885. február 12-én. „Küldje — amint küldi — a nép egyenes választás útján választottait a képviselőházba s küldjék a képviselői alapa fektetendő megyék, szabad kerületek és városok követeiket a felsőházba.“ Dénes István idézte *Kossuth*tól a nagy. 383. ü. Nagy. Ért. 369. 1.

kormány és a közhangulat szándékainak és akaratának a kifejezésére, — az is, hogy amidőn nem az önkényt, a születést, a birtokot, az adót kívánta jogcímként érvényesíteni, hanem csakis a személyes képességet és az erkölcsi jellemet, bizonyára csakis a választásra gondolt s összevetve e kijelentéseket *Kossuth* nyilatkozatával, *nagyon valószínű, hogy az 1848-iki nemzetgyűlés, ha a körülmények folytán módja lett volna reá, a törvényhatóságokat elvesztett követküldési jogaik helyett nemcsak az „alkotmány bástyái“ cím dekórumával, hanem az országgyűlés felsőházában való képviselőlet által is kárpótolta volna.*

III.

A régi főrendiház tehát az 1848-iki nagy átalakulásból érintetlenül került ki, bármily csodálatos is ez az érintetlenség az első pillanatra. Nem kevésbé figyelemre méltó azonban a kérdés másik oldala sem, *az újra csak érintetlenül eltöltött újabb majdnem húsz esztendő, az alkotmányosság visszaállításától egészen 1885-ig.* Figyelemreméltó ez az időszak annál is inkább, mivel a főrendiház ősrégi összealkotását ebben az időben már csaknem kivétel nélkül mindenki korhadtnak és elavultnak tartotta, súlyt, tekintélyt a ház már alig⁸ jelentett s e hatalmas testület⁸ tagjainak a legnagyobb része a közügyek iránt semmi érdeklődést nem tanúsított, Maga a reform kérdése természetesen állandóan foglalkoztatja a közvéleményt, sőt az arra hivatott tényezőket is, de a megoldás húzódik folytonosan.

A legjellemzőbben talán *Trefort* Ágoston ismertette e huzavona okát és e ferde helyzetet, annak az elismerése mellett, hogy e régi főrendiház az új alkotmányos érában semmiféle üdvös törvény létrejöttét nem akadályozta meg:⁹ „Nevezetes jelenség az is, hogy míg állam jogunkban és minden társadalmi viszonyainkban igen sok vál-

¹ Az 1872-iki országgyűlésre pld. 816, az 1881-84-i országgyűlésre 716 főnemes nyert meghívót. A meghívásra jogosultak száma tehát kb. 1000-re lett volna tehető. Meghívólevelét 1881-ben a 716 meghívott közül viszont csak 196 mutatta be. L. Szögyéni-Marich László id. m. 6—10. l.

² L. *Trefort* 1882 szeptember hó 8-án Sopronban tartott beszédét. (Az ellenzék a főrendiházi reformjavaslat 1885. évi tárgyalása során azonban azzal vádolta meg *Tisza Kálmánt*, hogy az egyházpolitikai törvényjavaslatnak a főrendiház által történt visszautasítása miatti bosszúból nyújtotta be egyszerre oly sürgősen a javaslatot.)

tozott, a főrendiház változatlanul tartá fönn magát. E jelenség felsőházunk ereje, de gyöngesége mellett is szól. Bizonyítja azt, hogy az országban él az öntudat, hogy a felsőház szükséges, hogy elemeiben bizhatik az ország, hogy alapja legalább részben helyes, s hogy főadatának megfelelni képes. De bizonyítja azt is, hogy az ország még sem méltatja azt elég figyelmére, hogy nem gondol vele, ha tekintélye csökken, hogy az egész intézménynek inkább formális, mint valódi jelentőséget tulajdonít.¹⁰

Trefort álláspontja természetesen erősen konzervatív álláspont a felsőház helyzetéről megnyilvánult többi vélemény között, de jellemző mégis, különösen a múltra, a letelt másfél évtizedre vonatkozólag, melyben valóban minimális érdeklődés kísérte a főrendiház működését. Kissé felületes álláspont volna azonban ma már a kérdést ugyancsak kizárólag ebből a szempontból megítélni. A főrendiház zavartalan működésének ebben a periódusában a főrendiház gyengesége, kapcsolatban az iránta tanúsított érdeklődés minimális voltával, bár jelentékeny, de csakis egyik okát képezte. Ma már, a történelem távlatában, nem hagyhatók figyelmen kívül, mint okok, azok a különbségek sem, amelyek egyrészt az 1848-iki átalakulás és az 1868 után következő *idők korszelleme*, másrészt az *1848-iki és a kiegyezés utáni főnemesség viselkedése és hazafias érzülete között* fönnállottak. Mert amíg 1848-ban, mint ahogy említettük is, alig lett volna elképzelhető olyan reform, mely a születés, a kinevezés és a nagy vagyon jogcímeket elismeri s ekkép aligha maradt volna meg valami is a régi förendi tábla alapjaiból, a kiegyezés utáni idők közszelleme e jogcímekkel szemben már ismét több tiszteletet tanúsított s így mivel nem az alapot képező jogcímek maguk alkoták az anakronizmust, csupán azoknak részbeni érdemtelensége, túltengése, avagy kizárólagossága, a szakadék, mely a kiegyezés utáni idők közszellemét a főrendiháztól elválasztotta, nem tűnt fel többé oly mélységeseknek és áthidalhatatlannak, mint 1848-ban. Figyelemre méltó jelenséget mutatott azonban fel — ugyancsak az ósdi és elavult főrendiház kirívó helyzetének az elkendőzésére — az a különbség is, amely sok tekintetben tisztán a történeti eseményekbenelve magyarázatot, az 1848-iki és a kiegyezés utáni főnemesség mentalitásában,

³Trefort: A felsőház reformjáról. 4. 1.

és viselkedésében megnyilatkozott.¹¹ Mert amíg az 1848-iki főnemes-ség hatalmas zömében a reakciót képviselte és — eltekintve egy-két nemes kivételtől, — már mentalitásánál fogva, a haladás legki-sebb lépéseitől is visszariadt, nem hogy a pillanatok alatt megszüle-tett hatalmas reformokkal oly hirtelen és szívből megalkudhatott volna, a kiegyezés utáni főnemesség, amelyet oly súlyos idők méhe szült és nevelt fel, már átment az élet iskoláján s több fogékonysá-got és megértést mutatott a haladás iránt, — annál is inkább, mivel a haladás tervszerűbb, lassúbb és fékezettebb volt. És amíg az 1848-iki főnemesség hazája és királya között állott a választás választóján s környezete és az udvar, ha az előbbiekhöz csatlakozott, a forradalmár bélyegét sütötte reá, addig a kiegyezés utáni főnemesség, amennyi-ben munkásságát és erejét a békés és zavartalan együttműködés szol-gálatába állította, teljes harmóniában találhatta fel a legtöbbször nemzete és királya céljait és kétségek nélkül lehetett segítségére tár-sadalmi súlyával, fényével, vagyonával és helyeslésével is a hala-dásnak.

De nézetünk szerint még ezek a jelenségek sem merítik ki töké-letesen azokat az okokat, amelyek lehetővé tették, hogy a rendi al-kotmányból átmentett főrendiház ily érintetlen alakban oly soká fennmaradjon. Számottevő ok volt kétségtelenül valamennyi, de mindegyik csak a másik támogatása mellett érvényesülhetett. A leg-főbb és a legjelentékenyebb ok azonban valamennyi között az or-szág társadalmi kérdéseire vezethető vissza, — *a társadalmi erők érvé-nyesülési harcában és a harc alapján mindenkor kialakult tényleges erőviszonyokban* leli magyarázatát.¹²

Az 1848-iki helyzet ebből a szempontból természetesen nem ve-hető nyugodt mérlegelés alá. Itt forradalmi erők hatottak és terem-

u Ezen utóbbi okra Tóth Lőrincz fejtegetései is rámutatnak. L. i. m. 77—80. l.

³² „A XIII. századbéli nagy társadalmi átalakulástól kezdve mindenkor a társadalmi mozgalmak eredménye tükröződik vissza az országgyűlés szer-vezetében. A társadalom átalakulása hívja életre az első népképviselői or-szágyűlést is és egyszer még ki fogják mutatni, hogy a főrendiháznak a kiegyezés utáni korban bekövetkezett átreformálása is mélyebb gyökerekre nyúlik vissza, ha még nem is látjuk egész világosan, minthogy a társadalmi fejlődés lassan és nehezen észrevehető módon megy végbe.“ Mályusz Elemér kritikája Kérészy: A magyar rendi országgyűlés két táblájának ki-alakulása c. művéről. Protestáns Szemle 1925. 496. l.

tettek máról holnapra adott helyzetet, amely nyugodt időkre nem találva, egyelőre meg nem érhetett. Az 1848 *egy* nap alatt liquidálta a XVIII. század szűkkeblű és önző nemzetének, — mely a királyság által kezdeményezett reformoknak is ellentállott, mely az emberi szellem egyik legnagyobb fordulatát átaludta¹³ s mely a „nemesség reakcionárius maradisága és törvénytiszterüsködése¹⁴ mögé takarózott, — minden bűnét és hibáját. A jobbágság felszabadítása a nemesség kiváltságainak az eltörlése és a polgárság teljes bevonása a politikai Jogok élvezetébe, oly hatalmas lépést jelentettek már önmagukban is, amely elvileg helyes, méltányos és igazságos volt, amely azonban még hosszú utat kívánt meg a társadalmi erők kiegyenlítésének a terén, — hogy az alkotmány szavainak tényleges, reális tartalmat adjon. Lehetett volna-e és célravezető lett volna-e az alkotmány formája és a tényleges társadalmi erőviszonyok között, ily előkészítetlen talajon, ily hosszú alvás után, még nagyobb szakadékokat vonni? Megszüntetni a születés, a nagy vagyon és a tradíció minden erejét & törvények szavai között akkor, amikor azok a társadalomban és a mindennapi életben még mindig elvitathatatlan és abszolút tekintélyvel bírtak s a haladás és a nemzeti ügy ellenségeinek a táborába kovácsolni, kívülrlőbátó, ellentétes erőkké deformálni azokat az erőket, amelyeknek nagy része valószínűleg előbb-utóbb a nemzeti ügy szolgálatába volt állítható?

Az 1848-iki törvényhozás tehát a törvényhozószerv összealkotása tekintetében, eleget téve a proklamált elveknek az által, hogy az országgyűlésbe népképviselési alapon álló képviselőházat állított be s ezzel a társadalmi téren erőrejutott polgárság előtt is szabad utat nyitott, csak formailag és elvi szempontból lenne azzal vádolható, — eltekintve természetesen a reform megoldásának fizikai lehetőségétől vagy lehetetlenségétől, — hogy mintegy anakronizmusként hagyta hátra a régi főrendiházat, mert a társadalmi erők tényleges megszólása szempontjából e mulasztás nem mulasztásként, hanem a társadalmi erők majdnem szükségszerű és célszerű parancsaként jelentkezik.

Nem kevésbé igazolja ezt a megállapítást a *kiegyezés utáni helyzet is*, amelynek tanúsága szerint az országgyűlés képviselőháza-

¹³ L. Concha: A XIX. század reformeszméi, c. m. 4. 1.

¹⁴ u. o. 12. 1.

ban a detronizált nemesi rend még hosszú ideig nemcsak hogy aránytalanul hatalmas túlsúlyát tartotta meg, hanem ezáltal a nemzet többi osztályai előtt is elzárta a kellő érvényesülés lehetőségeit, bár azokról a törvényhozásban, — mintegy a patrónus szerepét játszva, — mindenestre méltányosan és igazságosan gondoskodott. Ez a helyzet is arra mutat azonban, hogy még nagy idő telt el, amíg a társadalmi erők a 48-ban lefektetett jogegyenlőség elveinek a kiegyensúlyozását a reális életben is megvalósulás felé vezethették és amíg az élet az alkotmány új formái közé többé-kevésbé reális tartalommal beilleszkedett. *A társadalmi erők küzdelme és e küzdelem-mérlege adja meg nézetünk szerint, minden egyéb felsorakoztatott külön ok mellett és azokkal összejátszva annak a kérdésnek a kulcsát is, hogy miként maradhatott fenn a kiegyezés után még oly hosszú ideig érintetlenül a régi rendi alkotmány korából átmentett főrendiház.* A forma és az alkotmány szelleme reformot kívánt. De most, amikor nem a forradalom hozott vívmányokat, hanem a nyugodt fejlődés, maguk a társadalmi erők vívták meg előbb a harcukat, hogy kialakítsák és kitermeljék magukból azokat az erőcsoportokat, amelyek hivatva lehetnek arra, hogy az állami élet kiszolgálja, elhalt vagy tehetetlen vezetőinek kezéből, de csakis azokéból, a gyeplőt átvegyék.

IV.

De kísérjük végig sorban, — bár ha nagy vonalakban csak, — *a reformterveket*, különös tekintettel azokra a tervekre, amelyek a törvényhatóságok képviselőit is magukban foglalják.

Az 1848-iki törvényhozás nem változtatott tehát semmit a főrendiház összealkotásán s csak annyiban vonta le a változott helyzet következményeit, hogy az 1848:IV. t.-c. 7. §-ában kimondotta, miszerint elnököt és alelnököt a főrendi táblához, a tábla tagjaiból, Öfelsége nevez ki. És ez a helyzet állott fenn változatlanul 1885-ig. Reformeszmékben azonban e tényleges helyzettel szemben ez az időszak koránt sem volt szegény s ily irányú tervek már 1848 előtt is felszínre kerültek. A legelső ily tárgyú reformjavaslat az 1790—91-i országgyűlés publico-politici bizottsága elé terjesztett *Balogh-féle tervet*, mely az országgyűlés rendezésével és az utasítási rendszer eltörlésével kapcsolatban a főrendiház reformjára vonatkozólag is

javaslatot tett.¹⁵ De foglalkoztatja később a főrendiház reformja a XIX. század harmincas éveinek *regnicolaris deputációit* is, amelyek kapcsán a vármegyék is leveleznek egymással e kérdés tárgyában. Az e tárgyban kialakult véleményekre és a tervbevett reform alapkérdéseire vonatkozólag jellemző példa lehet Pestvármegyének a megyei rendek által is elfogadott átirata, amely a felmerült radikálisabb reformtervekkel szemben arra az álláspontra helyezkedik, hogy a „főrendek táblája olyan tulajdonságú, hogy képviselőt magába nem fogad, hanem kiki tulajdon személyében jelenhet csak meg, ezen táblánál semmi képviselőnek helye nem lehet, hanem igenis azoknak, akik e táblához meghivatnak.”¹⁶

Ha azonban e korban a reform tekintetében még nincs is hártározottan kialakult vélemény, maga a reform gondolata, úgyszintén az, hogy a főrendiházban sok olyan elem is foglal helyet, mely erre a helyre nem érdemes s hogy új és méltó elemekre volna szükség, többször megnyilatkozik. Jellemző példa erre a főrendek 1843 okt. 3-án, rendkívül izgatott hangulatban megtartott ülése,¹⁷ amelyen a városok rendezésének a tárgyalása alkalmával *Zay* Károly gróf és *Palfy* József gróf a legkeményebben támadták a főrendiház összetételét. *Palfy* József gróf pedig egyenesen legsürgősebb feladatának vélte tekinteni a főrendiház elleni idegenkedés szitását s az erélyes agitációt annak eltörlése mellett. E támadásokra ugyancsak nagyon izgatott hangulatban, de fulmináns beszédben *Széchenyi* István gróf válaszolt. Kifejtette, hogy a statusquoval ő sincs megelégedve, sőt gyűlöli azt és még némi veszélybe is bebocsátkoznék, ha azt megváltoztathatná. Előtte azonban nem az alkotmány a legfőbb szempont, hanem a nemzetiség. És e kérdés szerinte a nemzetiség kérdésével szoros kapcsolatban van, mert „most a magyarság egyenesen a nemességgel és a főnemeséggel van összekötve és valljuk meg, hogy

¹⁶ u. o. 69. 1.

¹⁷ L. Zichy Jenő gróf hivatkozását 1885-ben a képvh. 74. o. ü.én. Ez a felfogás azonban a magyar közjog szempontjából természetesen nem állhat meg, mert egy országgyűlés volt, csak két táblára különválva tanácskozott. Ezt juttatja az 1848. évi IV. t.-c. 8. §-a is kifejezésre: „A kir. tábla a képviselők táblájának kiegészítő része lenni ezennel megszűnván . . .”

¹⁸ L. Gróf *Széchenyi* István beszédei. 356—362. 1. Ez volt a főrendiháznak azon nevezetes ülése, amelyen *Széchenyi* István beszédét erős felindulása miatt félbeszakította s midőn későbbben a teremből távozni akart ájultan esett össze.

itt minden demokrácia egyenesen csorbát üt a nemzetiségen.“¹⁸) Az alkotmányt 24 óra alatt is át lehet formálni szabadabb alapokra, de nemzetiséget hirtelen kifejtetni nem lehet. Egy reform esetén talán becsületesebb és okosabb emberek kerülnének a mai ház helyére, de axiómának tartja, hogy azok nem lennének magyarok. Új és megfelelő elemekre szükség volna ugyan szerinte is, de azokat teremteni nem lehet, „az egyszeri teremtés a nagy Isten dolga és nem az embereké; az emberek csak úgy, mint a hangyák, fáradhatatlan hazafi munkásság, nem pedig felhevülés és szenvedelmek által emelhetik a hont magasabb fokra: mert különben lehetetlen, hogy reakció ne szülessék.“¹⁹)

1848 reformterveit e tekintetben már ismertettük s hogy a reform azután a kiegyezésig komolyan szóba sem jöhetett, az természetes. Az 1869-i trónbeszéd azonban már felemlíti a főrendiházi reform szükségét s a trónbeszéd intelme és a főrendek sürgetése következtében a *főrendház Deák-párti tagjai 1870-ben bizottságokat küldnek ki*, amelyek javaslatban fektetik le az általuk szükségesnek vélt reform alapelveit, E javaslat szerint, mely a főrendiház tagjainak számát a képviselőház tagjainak a számával összhangba hozni igyekszik, a születés előjoga vagyoni cenzussal volna korlátozandó és a főispánok, — hacsak a bekövetkezendő megerendezés alkalmával²⁰) állásuk akként nem biztosíthatnák, hogy politikai okokból való elmozdithatóságukat törvényes rendelkezés tiltaná el, — a főrendiház tagjai sorából kimaradnának. Új elemekként kerülnének be viszont az új főrendiházba a nem katolikus egyházak főtisztviselői és mérsékelt arányban a korona által, a haiza összes szellemi és anyagi érdekeinek arányosítása körül szerzett kiváló érdemeik elismeréséül, életfogytiglan kinevezett, kitűnő honpolgárok.²¹) E javaslat tehát már 1870-ben felöleli magába mindazon elveket, amelyeknek az alapján az 1870. évi reform valóban létre is jött és az alapelvek tekintetében útmutatással szolgál az összes következő konzervatív irányú javaslatoknak, amelyek e konzervatív alapon állva, lényegükben nem, legfeljebb csak azokban a részletkérdésekben térnek el egymástól, hogy a főrendek részvételét megszorító cenzus mily mérvű legyen

¹⁸ L. u. o. 357. 1.

¹⁹ L. ü. o. 359. 1.

²⁰ Ezt a tervet az 1870. évi XLII. t. c. nem honorálta.

²¹ L. Szögyéni-Marich László id. m. 10—15. 1.

a nem róm. katolikus vallású egyházak főtisztviselői közül kik és milyen arányban kerüljenek be²² és mily mérvű, korlátolt avagy korlátlan, esetleg mily mérték által korlátolt legyen a korona kinevezési joga?

Ebben az időben maga a kormány is komolyan foglalkozott a főrendiházi reform kérdésével és számos terv közül *kettő el is jutott a törvényjavaslat állapotáig*,²³) de tárgyalás alá egyik sem került. E javaslatok is hasonló elvi alapon állottak a leglényegesebb kérdéseket illetően, de az egyik kormánytervezet radikálisabb lépéseket is tett és mintegy megközelítette a törvényhatóságok általi választás gondolatát. E tervezet ugyanis 42 választott főrendiházi tagot is tervbevett. A választás céljaira az országot 6 kerületre osztotta be, a 4 régi magyar kerületet Erdéllyel és Horvátországgal egészítve ki. Mindegyik kerületben 7—7 főrendiházi tagot választottak volna a kerülethez tartozó és 1500 ft. földadót fizető magyar állampolgárok saját maguk közül.²⁴)

A 80-as és 90-es évek fordulóján azonban már a korszellem is teljes aktualitásra érte ki magából a reform szükségességét s az a politikai életet, a társadalmat és a tudományos irodalmat is élénken foglalkoztatta. Ennek az általános érdeklődésnek a figyelembevétele alapján és talán érezve, hogy a kérdés a közeljövőben megoldást fog találni, tüzi ki a *Magyar Tudományos Akadémia* is a Sztrokay-díjjal való jutalmazásra pályatételül „*a felsőházi intézmény fejlődését, annak viszonyát a társadalom szervezetéhez és jelentőségét, mint törvényhozási tényezőnek általában s különösen Magyarországon.*“²⁴ Az 1881—84. országgyűlés megnyitása alkalmával a király újra felhívja az országgyűlés figyelmét a főrendiház korszerű reformjára s e tervhez maga a főrendiház is készséggel járul hozzá, miként azt a királyhoz intézett felirata is kifejezésre juttatja, — működésének hatályosságát és számbavehetőségét. kívánván elérni ez által.²⁶ Ez

²⁰ L. Szerző: A magyarhoni ág. hitv. ev. egyház főtisztviselőinek részvétele az országgyűlés felsőházában c. m. 8. 1.

²³ 1869—70. 1872—73.

²⁴ L. Tisza Kálmán beszédét 1885-ben, a képvh. 77. orsz. ülésén.

²⁵ A pályázat azonban sajnos meddő maradt.

²⁶ „Élénk óhajunk az, hogy a kormányfelelősség rendszere érvényrejutásának kellő méltánylása mellett, de tartózkodva a történelmi jogokkal való kiméltetlen szakítástól, a magyar törvényhozó testnek ezen, az alkotmány

á felirat maga a legkétségtelenebb dokumentuma most már annak, hogy a reform tényleg szükségszerű és elkerülhetetlen.²⁷

V.

Mivel azonban köztudomású volt, hogy a kormány a reformjavaslatot most már tényleg rövidesen be fogja nyújtani s hogy ez a reformjavaslat nagyjában az 1870-es tárgyalások alapján készül, *a kormányjavaslat idejekorán való módosítása iránt legelső sorban, is a vármegyei közgyűlési termekben indult meg az agitáció*, mert a vármegyékben még mindig élt a hit, hogy a törvényhozásra való befolyásuk joga nem semmisült meg, csak szunnyad. És amíg egyrészt a kormányjavaslat, amely e reménységeket összerombolta, amúgy is visszatetszést keltett, másrészt jogi alapot véltek konstruálhatni képviselő iránti kívánságuk jogossága alá azzal, ha a kimaradó főispánok helyét követelik a maguk részére. A vármegyék mindenekelőtt a kormányt igyekeznek meggyőzni álláspontjuk jogosságáról és célszerűségéről. *Hevesmegye* indítja meg a feliratok sorát azzal a kívánsággal, hogy a kimaradt főispánok helyét a törvényhatóságok valódi képviselője töltse be,²⁸ mely esetben maga az így „születés, kinevezés és választás útján megalakulandó felsőház oly minden érdekeknek megfelelő és ennél fogva oly relatív tökélyvel bíró szervezet lenne, amely a legszerencsésebb alkotások közé tartoznék.“

A kormány azonban a javaslaton, amellyel 1883-ban készült el, többé nem változtatott s az az 1884. szept. hó 19-én megnyitott országgyűlés elé került, miután annak tárgyalását a trónbeszéd is elhalaszthatatlan és legfőbb feladatként jelölte meg. *A megyék* azonban még nem adták fel a harcot és kéréseikkel, felirati jogukkal

és törvény szerint egyenjogú tényezője oly állapotba helyeztessék, hogy a törvényalkotás fontos munkájában hatályosan és folyton számbavehetőleg fejthesse ki működését.“

²⁷ L. Tóth Lőrinc i. m. 7. 1.

²⁸ „A jelenlegi főrendiháznak tagjai között vannak a főispánok; ha az céloztatik, hogy ezek, hivataluk helyén betöltendő közelebbi hivatásukra való tekintet miatt, kimaradjanak a jövő felsőházból: nem helyes, alkalomszerű, szükséges-e gondoskodni, hogy e hézag a törvényhatóságok valódi képviselőiténél törvénybeiktatásával pótolgassék?“

élve, most már az országgyűléshez fordultak. Csik és Békés vármegye még az országgyűlés megnyitása előtt felküldte feliratait. *Csik vármegye közönsége* feliratában²⁹ tömör szavakkal panaszolja el, hogy a megyék a törvényhozásbani befolyásnak 1848-ig élvezett legszébb jogaiktól megfosztattak s most már csak alázatos kérelmezők de nem az alkotmány védbástyái többé. A megyék közéletében ennek következtében a részvétlenség, közöny és hátraesés káros következményei mutatkoznak, amely csak akkor volna a közszellem felelevenítésével kapcsolatban megszüntethető, ha a megyék befolyása a törvényhozásra, különösen akkor, amidőn e befolyás ott is csak értéket jelentene,³⁰ lehetőleg visszaállíthatnák. Ez a megoldás megtartaná a megyéket az alkotmány valóságos vedbastyáiként s szerves összhangba hozná úgy a parlamenti felelős kormányt a törvényhozásba befolyást nyerő megyékkel, mint magát a rendi felsőházat is a népképviseleti alapon álló alsóházzal.

*Békés vármegye közönsége*³¹ ezzel szemben nem a fenti okokból, hanem azért kívánja a vármegyék részére a főrendiházi képviseletet, mert „a kilépő főispánokkal ki fog abból egyszersmind lépni a nép helyzetének s érdekének közvetlen ismerete és a törvényhatósági kormányzat mezején szerzett bő tapasztalat, tehát két olyan tényező, melyet sem a szorosabb értelemben vett törvényhozás, sem a politikai helyzet tapintatos megbírálása nem nélkülözhetnek.“ Nem azért törekszik a képviseletre, mintha magát még ma is az alkotmány védbástyájának hinné s a régi követküldési jogot sem akarja ekkép feleleveníteni, de szükségét látja annak, „*hogy a megyei bizottmányok által választandó férfiakban felsőházunk egy oly elemet nyerjen, mely fel és lefelé függetlenül cselekedni s a tárgyalásokba a bajok közvetlen ismeretén alapuló tapasztalatokkal és a választóik irányában fennálló viszonyból kifolyó kötelességérzettel, életet hozni akar és tud.*“

E két vármegye felirata, két másik felirattal együtt, még az or-

²⁹ Csikmegye törvh. bizottságának Csíkszeredában, az 1884. évi jul. 29-én és folytatólag tartott rendes gyűléséből. 454—884. b. gy.

³⁰ „Ezen küldöttek nem Csak a felsőház független és önálló elemét képeznek, hanem azokra, — mint a nemzet aspirációinak élő kifejezéseire, — nehéz és válságos időkben bizton számítani lehetne.“

³¹ Békés vármegye tvh. bizottságának Gyulán, 1884. évi szeptember 17-én és folytatólag tartott közgyűléséből. 40—884. b. gy. sz.

szágyűlés megnyitása előtt futott be. Amidőn azonban a kormány, röviddel az országgyűlés megnyitása után, 1884 október 20-án, „a főrendiháznak, mint felsőháznak“ szervezéséről szóló törvényjavaslatát az országgyűlésnek be is nyújtotta, a vármegyék nagy része szólalt meg a törvényhatóságok képvisellete mellett³² s csatlakozott hozzájuk néhány szabad kir. város is.³³ Ez utóbbi feliratoknak a sorát Zemplén vármegye felirata nyitotta meg s e felirat tartalma szóba került az 1885. évi képviselőházi tárgyalások során is.

*Zemplén vármegye közönségének felirata*³⁴ az önrendelkezési jogára féltékeny s szabadságát még az utódok részére is megőrizni akaró nemzet azon elvitázhatatlan jogára és kötelességére hivatkozik, mely szerint, valahányszor a törvényhozás valamely nagyobb fontosságú kérdéssel foglalkozik, a nemzet, — hogy az országos közvélemény alakulásához hozzájáruljon, — szavát ott, ahol teheti, mindig és mindenkor felemelheti. Ezt a jogát kívánja érvényesíteni akkor, amidőn felszólal az új felsőháznak tisztán a születés és a kinevezés jogcímén való szervezése ellen s szükségesnek tartja, hogy ezek mellett a nemzet által választott tagok is helyet foglaljanak s kiválasztásukra a törvényhatóságokat véli a legalkalmasabb szerveknek, hivatkozik egyrészt ta kilencszázados múltra, másrészt Európa többi államaira és „különösen az Északamerikai Köztársaságra, ahol szintén a megyékkel csaknem hasonló viszonyok között élő testületek, illetőleg államok, a szenátusba utasított követeket választanak“ s végül az 1848:III. t.-c. 26. §-ára, „amelyben a megyék régi jogai épségben fenntartatnak; azoknak csak a kor kívánalmaival való összhangbahozatala tétetik kilátásba.“ Fontosnak tartja továbbá a törvényhatóságok képviselétét a hazai ifjúság nevelése céljából s orvosszerként a közügyek iránti apathia és az ebből folyó káros következmények ellen.³⁵

³² E tárgyban 19 megye intézett feliratot az országgyűléshez. Arad., Békés, Borsod, Csik, Csongrád, Fejér, Gömör, Győr, Hajdú, Heves, Komárom, Maros-Torda, Mosón, Nógrád, Pest-Pilis-Solt-Ki skun, Sáros, Szabolcs, Vas és Zemplénvármegyék.

³³ Arad, Szabadka és Székesfejérvár szab. kir. városok.

³⁴ Zemplénvármegye törvh. bizottságának Sátoraljaiújhelyben, 1884. évi december hó 16-án tartott rk. Közgyűléséből. 293. jkv. 1884. sz.

³⁵ „A megyei törvényhatósági közgyűlések ismét fontos politikai szerepet nyervén, emelni fogja ez értéküket, fokozni fogja a törvényhozás mun-

Nagyjában a többi törvényhatóságok feliratai is a felsorakoztatott indokokon épülnek fel s míg egyrészt híven adják vissza azokat a reménységeket és azokat az aggodalmakat, amelyek a reformtervek kapcsán a közvéleményben kialakultak, nagyjában azoknak az elvi ellentéteknek a kontúrjait is jelzik, amelyekben az 1885. évi főrendiházi vita különböző politikai és közjogi állásfoglalásai kifejeződtek.

VI.

A főrendiház reformja körül felviharzó kételyek és aggodalmak, a felhangzó egyéb reformtervek és azok indokolásai, úgymint a kérdés élénk megvitatása a sajtóban és különösen az az elég tekintélyes tudományos irodalmi anyag, amely ugyancsak újabb és újabb reformtervekkel jött vagy azokat, bonckés alá vette, már önmagában is élénken rávilágít arra, hogy a kormányjavaslat, ha sok kérdésben találkozott is a nemzeti közakarattal, általános és közmegnyugvásra nem talált és egy nehéz küzdelem talaját készítette elő. És valóban, ha a főrendiház összealkotását tekintve, a javaslat nagy lépéseket tett is a fejlődés terén a régi főrendiházzal szemben, *a javasolt reform még a konzervatív köröket sem elégítette ki teljesen* és ennek tudható be, hogy a javaslat az országgyűlési tárgyalások alatt, ha alapelveiben nem is, de a koronától és a kormánytól való függetlensége szempontjából lényeges változtatást szenvedett.

„*A főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről*“ szóló törvényjavaslat alapelveiben még most is az 1870-es tárgyalások eredményein állva nagyjában a következőképen kívánta a főrendiházat rekonstruálni: Megrostálta mindenekelőtt a régi főrendiházat,

káossága iránti érdeklődést; mód nyílik nagyobb fontosságú ügyeknek saját tűzhelyük körében való megvitatására; lendület adand a közszellem ébresztésére, politikai erkölcsök tisztítására és ami a legfőbb, nevelni fogja a haza fiatalságát a haza oszlopaivá, a közéletre. Mert ha nincs mezeje a hazafiának, ahol a képviselőházon kívül is törvényhozásba való befolyás kitűnő joga által buzdítva, véleményüknek nyílt kifejezést adjanak, a közvélemény alakításához oly reménnyel, hogy az az országgyűlés egyik házában küldötteik által érvényesíthető is leend: hozzá nem járulhatnak, — beáll a közöny, az apathia, amelynek nyomása alatt egykedvű lemondással és bánkódással nézzük a párt taktikai kinövéseit, a politikai erkölcsök elfajulását. Ez szüli aztán a hamisított közvéleményt, a kormányok egyeduralmát, amelynek árnyékában virul a szabadságra legveszélyesebb „többek“ zsarnoksága.“

amennyiben a *főnemesek személyes meg jelenhet ősi jogát cenzushoz kötötte* s e cenzust földbirtokból eredő 3000 frtnyi évi, állami egyenesadóban állapította meg, *kihagyta* továbbá a *főispánokat*, az egyháznagyok sorából a *címzetes püspököket* és megszorító rendelkezéseket javasolt a magyar indigénátussal bíró főnemesi családok tagjainak részvételére vonatkozólag. Az ekként visszamaradt régi elemeket pedig új elemekkel akarta felfrissíteni. Új elemekként a javaslat szerint a legfőbb bíróságok elnökei,³⁶ a nem katolikus vallásfelekezetek főtisztviselői,³⁷ és teljesen új jogcímen, *a királyi kinevezés jogcímén élethossziglan bekerülő főrendiházi tagok* szerepeltek volna, akiknek a számát a javaslat a ház összes tagjainak egyharmadában kívánta megállapítani, de azon megszorítással, hogy számuk a felsőház alakulásakor, a ház összes tagjainak egynegyedrészt meg nem haladhatja. Ez a javaslat szolgált tehát az 1885. évi országgyűlési tárgyalások bázisául.

VII.

1. Mielőtt azonban a főrendiházi reform körül felvetődött reformeszmének a küzdelmét erre a szintérre is követnénk, nem mulaszthatunk el egy pillantást arra *az eléggé bőséges tudományos irodalmi termésre* sem, amely a kérdést, kiragadva a napi politika megítéléseiből, nagy felkészültséggel és komoly tudományos alapon is előkészítette. De nem lenne teljes ennélkül a kép a reformeszmék előcsatározásairól sem, mert a főrendiházi reform kérdésével kapcsolatban megjelent számos sajtóközlemény, röpirat és tudományos értekezés között nagyon sok értékes közjogi és politikai terv, vélemény és gondolat látott napvilágot. És mivel e munkák, — amelyek részint a kormány konkrét javaslatának, részint csak a javaslat alapelveinek az ismeretében nyertek feldolgozást, — mind az országgyűlési tárgyalások előtt hagyták el a sajtót, nagy mértékben hozzájárulhattak az 1885-ben lefolyt parlamenti küzdelem reális és tudományos előkészítéséhez.

Nem lehet itt se az a célunk, hogy e tudományos előkészítést teljes mértékben felöleljük s éppen ezért e reform általános kérdése A kir. Curia elnöke és másodelnöke és a budapesti kir. ítélőtábla elnöke.

³⁷ 6 ev. réf., 6 ág. hitv. ev. 1 unitárius egyházi főtisztviselő és 1 izr. hitfőnök.

seit e téren is csak oly mértékben kívánjuk megvilágítani, amely mértékben ezt a törvényhatóságok képviselőjére vonatkozó reform-eszmék jelentkezésének kellő milieube való beállítása elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

A főrendiházi reform irodalmi élete aránylag rövid idő alatt játszódtott le, miyel e kérdéssel foglalkozó számottevőbb művek és cikkek mind 1881 és 1885 között jelentek meg. Amennyiben ezek közül csak a tudományos értékkel bíró, avagy a jelentékenyebb hatást kiváltott munkákkal kívánunk foglalkozni, az e tekintetben figyelembevehető művek két csoportra volnának osztályozhatók, aszerint, amint csupán a reform kapcsán felmerült elvi kérdések tisztázására szorítkoznak-e, avagy konkrét javaslatokkal is állanak-e elő? Tisztán a főrendiház összetételénél érvényesülő *elvek szempontjából* *Trefort* Ágoston, *Pulszky* Ferenc, *Koróda* Pál és *Nagy* Ernő világítják meg a kérdést, bár utóbbi a kormány konkrét javaslatát is bírálja, értékesebb, avagy érdekesebb *reformterveket* pedig *Szögyéni-Marich* László, *Somssich* Pál, *Pártos* Béla és *Tóth* Lőrinc művei mutatnak fel. Előre kell azonban bocsátanunk, hogy e kérdés és e korszak irodalmi reprezentánsai egyértelműleg megegyeznek abban, hogy a főrendiház reformja szükséges és felette korszerű, hogy a régi főrendiház elemeinek az átrostálásával kapcsolatban a közigazgatási tisztviselői szerepet betöltő főispánok és a pusztá címmel, de „nem tényleges hatalommal felruházott címzetes püspökök az új összealkotásban részt nem vehetnek, hogy a főnemesek részvételi jogát korlátok közé kell szorítani és végül, hogy az újonnan összealkotott felsőházban új és felfrissítő elemek részére is helyet kell szorítani.³⁸

2. Az előbb felsorakoztatott írók művei közül *Trefort* Ágoston munkáinak³⁹ különösen az szolgálat érdekességét, hogy bennük egy tényleges miniszter nyilatkozik és mintegy felszínrehozza azokat az, ellentéteket, amelyek a reform mérvére vonatkozólag a kormány tagjai között is fennállottak. *Trefort* álláspontja még *a kormány javaslatánál is konzervatívabb*, mert míg annak egyéb elvi alapjait elfogadja, az élethossziglani főrendiházi tagok kinevezési jogával korlátlanul akarja felruházni a koronát és evvel mintegy a peer-

³⁸ L. Tóth Lőrinc id. m. 29. 1.

³⁹ A felsőház reformjáról. Egyetemi Nyomda. Bpest. 1882. — Három beszéd a felsőházról. Bpest. 1883.

Schubnak megfelelő intézményt ültetne át a magyar alkotmányba. Intencióját az képezi, hogy a főrendiház, — amely különben, mivel feloszthatatlan, mindenható hatalommá nőhetne ki magát, — összetételében, szükség esetén, a korona által kellő eredményre vezető módon átalakítható legyen. *Pulszky* Ferenc cikke⁴⁰ is leginkább szerzőjének közéleti szereplése és jelentősége folytán keltett benyomást és nyerhet a plutokrácia érvényesítését célzó nézeteivel felemlítést. Hangsúlyozza a jelenlegi főrendiház tarthatatlanságát, mely abban is bizonyítékot nyer, hogy a kormány súlytalannak tartja, számba sem veszi, a nemzet pedig csak felesleges luxust lát benne. Szerinte a magyar főnemesség nem képviselheti a történeti hagyományt, mert a XVII. és XVIII. századból, a nemzet leggyászosabb korszakából és nem a haza körül szerzett érdemeiből ered. De nem is a történeti hagyomány az, amely ma már a felsőháznak jogosult jogcíme lehetne, mert erre egyedül és kizárólag, minden cím és rangkülönbség nélkül, csakis a nagybirtok jogosíthat. *Pulszky* álláspontjával homlokegyest ellentétes álláspontot foglal el *Koróda* Pál⁴¹ cikke,⁴² amely a magyar főnemesség érdemeit és a magyar főnemességet értékes törvényhozó elemként elismeri, de a születési arisztokráciát, — amely a megreformált főrendiháznak, családi választás útján, a jövőben is legfőbb tényezője maradhatna, — elszigeteltségéből a szellemi arisztokráciával való kapcsolat által óhajtja kiemelni. E célra azonban nem tartja megfelelő jogcímnak a kinevezést, mert ebben az esetben a korona illetéktelen befolyást nyerne a törvényhozásban vele egyenrangú fél, az országgyűlés összealkotására. Ez pedig szerinte helyes nem lehet. A kapcsolatot fenntartó szellemi arisztokráciát tehát a róm. kath. egyháznagyokban és a többi vallásfelekezetek exponenseiben, az állam legértékesebb biráiban, valamint a legtekintélyesebb közművelődési intézetek képviselőiben kell keresni. Életképes elemként szerepelhetnének továbbá ezenkívül a törvényhatóságok képviselői is.

A főrendiházi reformjavaslat 1885. évi képviselőházi tárgyalásaival egyidejűleg jelent meg *Nagy* Ernő értékes tanulmánya: „A

⁴⁰ A Pesti Napló 1882 március 22-i számában.

⁴¹ Tóth Lőrincz élesen szembeállítja Pulszkynek a főnemesség érdemeit vitató álláspontjával. Id. m. 46. 1.

⁴⁰ A Magyar Szemlében.

⁴³ Budapesti Szemle. 41. k. 97. sz. 1885. 53—86. 1.

felsőházi-kérdéshez“. Nagy Ernő műve e kérdés egyik legértékesebb irodalmi dokumentuma. A mű gerince „Az arisztokrácia“ címen megjelent egyik korábbi dolgozata, amely az arisztokráciának, mint társadalmi osztálynak keletkezésével, történeti fejlődésével és mai jelentőségével foglalkozik.⁴⁴ Amidőn ebben arra a konklúzióra jut, hogy minden időnek megvan és meg lesz mindenkor a maga természetes arisztokráciája, amely természetszerűleg visz a nemzeti életben vezetőszerepet, a műnek e gerinckérdése köré csoportosítja a felsőház alakítására vonatkozó tiszta és magasabb közjogi szempontból való megjegyzéseit és a kormányjavaslat kritikáját. A mai parlamentáris keretek között egy tisztára rendi felsőház lehetőségét, amely ekkép *contradictio in adjecto* lenne, nem ismeri el.⁴⁵ A régi főrendiház szerinte is elavult és korhadt intézmény, amely feltétlen reformra szorul. „Az még csali érthető, — írja — ha egy középkori kastélyt, mint múzeumon kívül levő antique dolgot, az utókornak megőrizünk, de ki akarna vele egy stratégiailag fontos polcot megvédeni?“⁴⁶ Az *xtj* főrendiház összetételénél pedig csakis az szolgálhat zsinórmértékül, „hogy az állam azon tagjait kell megkeresnünk, kik egyéniségük alapján, az államérdek szempontjából hivatottak, hogy a törvényhozáshoz tanácsukkal járuljanak.“⁴⁷ Szerző sorra veszi a javaslatban tervezett részvételi jogcímekeket, amelyek a legnagyobb részben helyesléssel találkoznak, kifogásolja azonban a zászlósúri méltóságok jogcímét, amelyek hajdani jelentőségükkel szemben ma már csak üres címeket reprezentálnak.

Nagy Ernő munkájában a törvényhatóságok képviselőitének a tervére is kitér és e tervvel élesen szembehelyezkedik. „A megye ma

⁴¹ L. Csekey: Nagy Ernő és a magyar közjogírás. 153. l.

⁴⁵ „Egy rendi, felekezeti, vagy nemzetiségi országgyűlés *contradictio in adjecto* lenne a modern fölfogás szerint. Egy rendi, felekezeti, vagy nemzetiségi felsőház olyan disharmoniát teremtene az egységes működésre hivatott parlamentben, amely az eredményt a priori akadályozná. Hogy is várhatnánk összehangzó tevékenységet egy olyan testtől, melynek része az összérdekért küzd, a másik pedig pld. felekezeti szempontból indulna ki. Ennek természetes következménye lenne, hogy a felsőház csak, mint partikuláris érdeket bemutató test szerepelne a célból, hogy az alsóház könnyebben határozhasson; vagyis a felsőház az alsóház alá rendeltetnék“. . . „Az állam nem ismerhet mást magáénak, mint a közérdeket. . .“ id. m. 58. l.

⁴⁶ id. m. 79. l.

⁴⁷ u. o. 78. l.

már — írja — nem államügyeket intéző, hanem közigazgatási test. Sok időre és nagy munkára van szüksége, hogy feladatának e téren jól megfelelhessen. Azt a magyar típust pedig nem óhajtjuk többé bemutatva látni, mely folyton államügyekkel birkózik, de saját tűzhelyének legegyszerűbb dolgát sem képes helyesen elintézni.⁴⁸

3. A kérdés irodalmának ama csoportja, amely a főrendiházi reformra *konkrét javaslatokat* is felmutat, már sokkal színesebb képet tár föl a kor reformeszméiről. *A legkonzervatívabb* jellegű ezek közül *Szögyéni-Marich* Lászlónak, a főrendiház elnökének javaslata, amelyet Sz. L. jelzésű, „Ígénytelen nézetek a magyar főrendiház szervezéséről“ című kisebb munkájában ad elő.⁴⁹ Reformterve általánosságban az 1870-es tárgyalások eredményeit értékesíti s művében a tárgyalások ismertetésére is kiterjeszkedik. A főnemesség részvételének a megszorítása tekintetében a legkonzervatívabb elveket ő javasolja, komplikált hármassal, amely szerint a főnemesei családok legalább 1000 ft.-nyi évi egyenes adót fizető családtagjai közül, családonként, senioratusi alapon 1—1 főrendre, a 3000 ft.-nyi évi egyenes adót fizető hitbizományélvezőkre és végül a 10.000 ft.-nyi évi egyenes adót fizető főnemésekre kívánja leszorítani a személyes megjelenhetési jogot, a kinevezés jogcímén azonban a korona befolyását, — a később megjelent kormányjavaslatához viszonyítva — kisebb mértékre szorítja, amennyiben szerinte a kinevezett tagoknak a száma, — az egyházi és világi méltóságokat is beleszámítva, — a felsőház összes tagjainak az egyharmadánál nagyobb nem lehetne.⁵⁰ Hasonlóképpen komplikált és hasonlóképpen konzervatív, — bárha az összealkotás jogcímeként nagy mértékben a választást fogadja is el, — *Somssich* Pál javaslata.⁵¹ E javaslat szerint a megreformált főrendiház három egyenlő számmal képviselt kategóriából állana. Az első kategóriába, — a főispánok kihagyása mellett, — a jelenlegi főrendiház tagjai választanának saját maguk

⁴⁸ u. o. 80. 1. Nagy Ernőnek ezt a véleményét idézi Csekey István (A felsőház kérdésének irodalma. Kérészi, Ereky és Zsedényi tanulmányai. Budapesti Szemle. 592. sz. 1926. 475. 1.) Szerzőnek a törvényhatóságok képviseletét helyeslő álláspontjával szemben. (Felsőházi javaslat. Miskolc. 1925.)

⁴⁹ Kéziratként nyomtatva. Számer Imrénél, Székesfehérvárott. 1882. 30. 1.

⁵⁰ M id. m. 26—27. 1.

⁵¹ A Pester Lloyd 1882. ápr. 5-i számában. Részletesen ismerteti Tóth Lőrincz id. m. 38. és k. 1.

közül, a másodikba a képviselőház a jelenlegi és volt képviselők közül, a harmadik kategória jogcíméül pedig a korona kinevezése szolgálna. A választhatóság azonban úgy az első, mint a második kategóriában, több feltétel között, nagyon súlyos vagyoni cenzushoz, 3000 frt.-nyi évi egyenes adóhoz volna kötve.

E két konzervatív irányú javaslattal szemben *Pártos* Béla és *Tóth* Lőrinc művei erősen a haladás szolgálatában állanak. Sőt *Pártos* javaslata⁵² egyenesen radikális. A felsőház összealkotásának a jogcímeként egyedül és kizárólag csakis a választást ismeri el. Vitatja, hogy kinevezés útján a nemzeti közakarat megnyilvánulást nyerhetne és állást foglal mindenféle érdekképviselet ellen. Javaslata ekként egy konzervatív szenátus felét akarna a magyar országgyűlés felsőházaként beilleszteni, amelyben a relatív értelemben vett konzervativizmus abban nyilvánul, *hogy a felsőház tagjait a törvényhatóságok választanák*. A felsőház, javaslata szerint, 300 tagból állana, törvényhatóságok szerinti arányuk a törvényhatóságok lélekszámaránya szerint oszlana meg, a megválaszthatóság kelléke pedig a képviselői megválaszthatóság és a betöltött 35-ik életév 1 ame.

A legértékesebb azonban e munkák közül, minden kétségen felül *Tóth* Lőrinc „*A magyar felsőház reformja*“ című, nagyobb terjedelmű és kimerítő értekezése.⁵³ *Tóth* Lőrinc műve nemcsak nagy tudományos felkészültséggel indokolt javaslatot tesz, amelynek a szavai között mindenütt kidomborodik az erős és komoly nemzeti érzés, Hanem a reform, kérdését szélesebb alapokon megvilágítja, amennyiben az előzmények rövid ismertetésével felöleli a reform szükségességének a kérdését is, foglalkozik, különös tekintettel a hazai viszonyokra, a kétkamara-rendszerrel, felsorakoztatja kritikai elemzés kíséretében a reform irodalmi anyagát és bírálat alá veszi az és.zes tervbevett jogcímeiket.

Javaslata szerint a megreformált felsőház 300 tagból állana. Ezek i^yharmadrésze a főnemesek közül, egytarmadrésze a korona kinevezési jogán, egyharmadrésze pedig, kiegészítve 1.1 protestáns egyházi főtisztviselővel, a Magyar Tudományos Akadémia elnökével és az egyetemek rektoraival, *a 86 törvényhatóság általi választás útján kerülne a felsőházba*.

⁵² A főrendiház reformja. Budapest. 1882. 40. 1.

⁵³ Értekezések a Társadalmi Tudományok Köréből című sorozatban. VII. k. 4. sz. a. kiadta a M. T. A. Budapest, 1882. 88. 1.

Az első kategóriával a történelmi jog, bár nem kizárólagos értékét és jogszerűségét ismeri el.⁵⁴ E 100 felsőházi tagsággal bíró főnemest, javaslata szerint, maga a főnemesek testülete választaná, de minden cenzussal való korlátozás nélkül, 6 esztendőre akként, hogy e képviselt 3 évenként kerülne felerészben való megújítás alá. Ellenzi a cenzus bármilyen alakját, mert ezáltal könnyen megtörténhetik, hogy a legjelesebbek maradnának ki és esetleg a részvétlenek és tehetségtelenek kerülnének be a felsőházba. Bizalommal tekint azonban úgy a nagy vagyon, mint a tehetség érvényesülésének a szempontjából a választás eredményei ele.⁵⁵ A második kategóriában a korona által kinevezettek között sorolja fel, a főrendiház régi elemei közül, a világi és egyházi főurakat, továbbá a kir. Curia és a kir. Táblák elnökeit és ekkép mintegy 40—50, nem hivatalos és új kinevezettet állítana be új elemként ezen a kategórián belül s megfontolandónak tartja, hogy ezeknek a kiválogatásánál nem kellene-e a koronát abban az irányban megszorítani, hogy a kinevezetteknek legfeljebb csak egyharmadrésze kerüljön be a hivatalos körökből?

A harmadik kategóriát, — a kizárt főispánok rekompenzálásaképen, — legnagyobbbrészt a törvényhatóságoknak szánja. *Ez az elem volna szerinte a felsőház levegőjének a felfrissítésére hivatva.* „Ily elem bevezetése — írja — nem válnék ártalmára méltóságának és tekintélyének, a közügyeknek használhatna a vidéki érdekek alapos ismerete és képviselhetése által; a ház konzervatív és higgadt jellemét pedig nem rontaná meg, mert a törvényhatósági bizottságok magok is már kvalifikációval bíró s keresztüliszúrt elemek a választás rostáján, bizonyára nem választanának a felsőházba felforgató, tudatlan vagy erkölestelen elemeket s ha választásaik nem lennének is min-

⁵⁴ „. . . a tisztán arisztokratikus elemet vegyíteni kell más, de szintén független, szintén tekintélyes elemekkel, melyek népszerűségét, erejét, hatását nevelik. Ne legyen népképviselő, mint az alsóház, de legyen „a magyar nemzet képviselője“ magasabb értelemben.“ (id. m. 80. 1.)

⁵⁵ „. . . censura szükségkívül csak oly férfiakat fog megválasztani tagjai közül, saját érdekében is, akik a vagyoni függetlenség garanciájával bírnak s csak kivételesen fogja magát képviseltetni, bár szegényebb, de nagytehetségű, műveltségű s magasabb törvényhozói és szónoki képességgel felruházott mágnások által, kik, ha csekélyebb vagyonnal rendelkeznek is, de a testületnek diszéro és dicsőségére válnak és nélkülözhetetleneknek tartatnak.“ (id. m. 64. 1.)

dig és mindenütt erősb színezetű, konzervatív irányúak, de a másik tulzásba sem tévednének?⁵⁶ De a veszély ellen, ettől eltekintve, nézete szerint garanciát nyújt már maga a közvetett választás is, sőt további garanciák is kereshetők azáltal, hogy a megválaszthatóságot különös feltételekhez, például a 40 éves korhoz, felsőbb iskolák bevégezéséhez, az ország területén fekvő birtokból, tőkepénzből vagy a képviselőséggel összeférő hivatalból eredő 5000 ft.-nyi biztos évi jövedelemhez kötik. „*A közvélemény képviselője volna ez az elem, — folytatja tovább — de a higgadtabb, érettebb közvéleményé,* amelyből a közvetett választás s a megkívánható magasab kvalifikáció alapján biztosan lehetne reményleni, hogy a rend fenntartása, a tulcsapongó szenvedélyek mérséklése, a rögtönzések meggátlása körül épp oly jól teljesítené feladatát, mint a másik két tényező, mert a mondott alapon nem volna hihető, hogy oly féktelen és zavargó elemek jutnak a bölcs mérséklés házába, melyeket az egyéves népválasztás behozni szokott olykor a képviselőházba.⁵⁷

4. íme ez volna nagyjában a főrendiház rendezésével kapcsolatos reformeszmék tudományos irodalmának a kis tükre. Láthatjuk, hogy eltekintve a konzervatívabb felfogásoktól, azaz *minden haladóbb szellemű terv és javaslat*, bár a legkülönbözőbb indokok alapján s jogalapokra vagy célszerűségi okokra visszavezetve, *feltétlenül számol a törvényhatóságok képviseletével, ettől várja a felsőház felfrissítését, életképességét és nemzeti értékben való megerősödését.* Az ily irányú reformgondolat tehát erős gyökeret eresztett úgy a nemzeti és a politikai közszellemben, mint a tudományos irodalomban, még a reform országgyűlési tárgyalása előtt is. Hatalmas és erős exponensre talál e gondolat magában *Andrássy Gyula* grófbán is, ki e kérdés kapcsán, a kormány szűkkeblű reformja miatt a kormány-nyal éles ellentétbe került s a főrendek és a *törvényhatóságok által, választás útján összealkotott felsőház mellett* foglalt állást.⁵⁸

Nem szabad azonban objektív alapon figyelmen kívül hagynunk azt sem, hogy az ezirányú reformeszmék szemben találták magukat a magyar társadalom elég tekintélyes részének ama meggyőződésével, hogy a megye nem jelent és nem is jelenthet többé se szabadságot, se függetlenséget, csupán az államellenes izgatásoknak nyújt

⁵⁶ u. o. 69. 1.

⁵⁷ u. o. 69. 1.

⁵⁸ L. Wertheimer id. m. III. 398. 1.

hatósági menedéket. E meggyőződés különösen *Grünwald* Bélának épp a főrendiházi reform tárgyalásával egyidejűleg megjelent munkájában kulminál. Grünwald kizártnak látja, hogy a megye a politikai életben még valaha is valamit jelenthetne, mert hiszen senki sem hallgat rá többé s bármelyik képviselőnek több tekintélye s súlya van a közéletben és a közvélemény előtt, mint egy-egy megyének. A megye szerinte „egy hitelvesztett tényező”⁵⁹

⁵⁹Kossuth és a megye. Válasz Kossuthnak. Budapest. 1885. Ráth Mór k.

IV.

A törvényhatóságok főrendiházi képviselőit irányuló reformeszmeák az 1885. évi országgyűlési tárgyalásokon

I.

Említettük már, hogy az a gondolat, hogy a vármegyék mintegy rekompenzációképen a rendi országgyűlések korában élvezett jogaik elvesztéséért az országgyűlés főrendiházában nyerjenek képviselőt, legerősebb és legélesebb harcát az 1884—87.-i országgyűlésen szőnyegre került főrendiházi reform 1885. évi országgyűlési tárgyalása alatt vívta meg. Ez a kérdés azonban a vita anyagában nemcsak tárgyunk szempontjából bír fontossággal, hanem úgy közvetve, mint közvetlenül is az egész 1885. évi főrendiházi vita legfontosabb kérdését alkotta.

1. E gondolat és e kérdés felvetése közvetlen eredményeket nem hozott, mert az ellenzék által benyújtott ily irányú határozati javaslatokat a többség elvetette, de az ez irányban megindult vita még sem folyt le még az 1885. évi reform szempontjából sem eredménytelenül, mert eredményeiben s így közvetve nagy mértékben hozzájárult azokhoz a változtatásokhoz, amelyekben az eredeti kormányjavaslat, különösen a főrendiházi válasz következtében, keresztülment. A legnagyobb változtatás a főrendiház összealkotása tekintetében ugyanis, a kinevezési jogkör megszorítása volt. A kormányjavaslat nagyon tág körben kívánta e jogkört érvényesíteni, amennyiben, — eltekintve a zászlósuraktól, akik szintén a korona által nyerték kinevezésüket, — a kinevezett főrendiházi tagok számát az összes tagok számának egyharmadára tervezte, azon egyetlen megszorítással, hogy az új főrendiház első alakulásakor a kinevezett főrendiházi tagok száma az összes tagok számának csupán egynegyed-részt teheti ki. Ez a nagymérvű kinevezési jogkör, amely a főrendiház függetlenségét természetesen a legnagyobb mértékben veszélyeztette volna, az országgyűlés által véglegesen elfogadott szerke-

zetben, úgymint magában a törvényben is, odamódosult, hogy az. élethossziglan kinevezett főrendiházi tagok száma az új főrendiház első alakulásakor a 30-at meg nem haladhatja, a kinevezés pedig azontúl csakis fokozatosan történhetik, akkért, hogy évenként legfeljebb 5 új tag nevezhető ki, az élethossziglan kinevezett összes tagok száma az 50-et azonban semmi esetre sem haladhatja felül. Ezt a változtatást a főrendiházi válasz kívánta az eredeti javaslaton, de a kormányt, úgymint a képviselőház többségi pártját, eredeti álláspontjuknak az elejtésére bizonyára azok a heves támadások is sarkalhatták, amelyek a fejlődésképes nemzeti erőket a törvényhatóságok kereteiben keresve, a kinevezés nagyonérvű érvényesítése ellen irányultak, nem látván e jogcímet semmiképen sem alkalmasnak arra, hogy ezeket az erőket felszínrehozva, a nemzet érdekében érvényesíthesse. *A törvényhatóságok képviselőitének törvénybeiktatása iránt megindított küzdelem* ekként, ha közvetlenül nem is, de közvetve már az 1885-ös reform körül is értékes eredményeket produkált, illetve *értékes eredmények elérésére nyújtott segítséget.*

2. A törvényhatóságok főrendiházi képviselői körül megindult vita alapját két határozati javaslat képezte. Az egyik a *Szilágyi Dezsőé*, a másik az *Irányi Dánielé*. *Szilágyi Dezső*, aki a közjogi ellenzék nevében szólalt fel, nem fordult a kormány javaslatával mindenben élesen szembe s a javaslatnak csupán a bizottsághoz való visszaküldését javasolta átdolgozás végett, megjelölve ama két legfőbb elvet, mely a főrendiház összealkotásánál, az eredeti javaslaton való változtatásként a bizottság előtt mérendő legyen. Ez a két elv pedig: *a korona kinevezési jogkörének jelentékeny korlátozása és a vármegyei és városi törvényhatóságok képviselőitének a bekapcsolása* lett volna. Amíg azonban a *Szilágyi-féle határozati javaslat*¹ az első elv tekintetében konkrét javaslatot tesz, amennyiben az élethossziglan kinevezett főrendiházi tagok számát 30-ban kívánja megállapítani, a törvényhatósági kiküldöttek részvételi arányát már nem

¹ „Indítvány. Határozza el a Ház, hogy a főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről szóló törvényjavaslatot a bizottsághoz oly utasítással küldi vissza, hogy azt a következő elvek alapján módosítva a Házhoz újból nyújtsa be: 1. Az életfogytiglan kinevezett tagok száma 30-ra leszállítandó. 2. Fölveendő a felsőház tagjai közzé a megyei és városi törvényhatóságok választottai. 3. A választás titkos szavazással történik, a megbízás legalább 8 évi időtartamra szól, napidíjat vagy kártalanítást a választottak nem nyernek. 4. Az összeférhetlenségi megszorítás úgy az életfogytiglan ki-

határozza meg pontosan s e tekintetben csupán a kiküldés módozatainak a megjelölésében és a kiküldöttek függetlenségének a biztosításában keres garanciákat. Azt kívánja ugyanis, hogy a választás titkos szavazással történjék, a megbízás legalább 8 évi időtartamra szóljon és az összeférhetetlenség elve úgy a választott, mint a kinevezett főrendiházi tagokra kiterjesztést nyerjen. Nem a határozati javaslatban ugyan, de az azt kísérő felszólalásában pedig a választás módozataira vonatkozólag még további direktívákkal is szolgál, amennyiben figyelembe ajánlja, hogy a választások felerészben vagy harmadrészben időszakonként megújíttassanak.²

3. Ezzel szemben *Irányi Dániel határozati javaslata*, — mely a függetlenségi, 48-as párt hivatalos álláspontjának tekinthető, — az új főrendiház összealkotása tekintetében oly generális módosításokat kíván, amelyek a kormányjavaslat alapelveivel semmiképp sem egyeztetetők össze s így azt a tárgyalások alapjául el sem fogadhatja, Utasítani kívánja a kormányt arra vonatkozólag, hogy a főrendiház reformjáról új javaslatot terjesszen elő, amely szerint, — csak nagy vonásokban ismertetve e határozati javaslatot, — a főrendek titkos szavazással és cenzus nélküli választás alapján nyerjenek képviselmet, új elemekként pedig az állam legfőbb bírái, valamint *a törvényhatóságok bizonyos számban, titkos szavazás útján választott képviselői*, úgymint a legfontosabb közművelődési intézetek, az ügyvédi, ipari, kereskedelmi és gazdasági testületek ugyancsak szabadon és titkos szavazás útján választott bizonyos számú képviselői legyenek a főrendiházi tagság jogával felruházva.³ E hatá-

nevezett, mint a választott tagokra kiterjed. Beadják: Szilágyi Dezső, gróf Apponyi Albert, Ernst Kelemen, Horánszky Nándor, Gaál Jenő, Balogh Géza, Dessewffy Kálmán, Sággy Gyula, Kovács Albert, Fenyvessy Ferenc, Nagy István, Jakabffy István, Pulszky Ágost, Ivády Béla, Farkas Elek.“ 1885 febr. 10-én. 68. o. ü. N. IV. 72. 1.

² Lásd u. o.

³ Irányi határozati javaslatának idevonatkozó pontjai a következők: „d) A Horvát-Szlavonországok gyűlése által az, 1881:XV. t.-c. értelmében, továbbá a magyarországi megyék és törvényhatósági joggal bíró városoknak bizonyos számban szabadon és titkos szavazás útján választandó küldöttjei; e) a királyi kúria első és második s a budapesti királyi tábla elnöke, a legfontosabb közművelődési intézetek, az ügyvédi, ipari s kereskedelmi és gazdasági testületeknek szintűgy szabadon és titkos szavazás útján választott bizonyos számú képviselői.“ 69. o. ü. N. IV. 84. 1.

rozati javaslat szerint az új főrendiházban a korona jogán élet-hossziglan kinevezett főrendiházi tagok nem szerepeltek volna.⁴

Ez a két határozati javaslat állott tehát e kérdésben a kormány javaslatával szemben s ekként annak a magas színvonalú, tudományos kérdéseket is mélyen szántó vitának, amely 1885-ben az országgyűlésen lejátszódott, részint a kormány javaslatában, részint e két javaslatban találhatók fel a kijegecesedett tengelyei. E magas színvonalú országgyűlési vita e tengelyek körül számos oly kérdést is felszínre vetett, amelyek e reformeszmék kialakulásának a szempontjából ma már csupán történeti jelentőséggel bírhatnak, — bár mint ilyenek is érdemesek a megrögzítésére, — felszínre hozott azonban olyan megvilágításokat, megítéléseket és támpontokat is, amelyek még ma sem vesztek aktualitásukból s amelyeknek a figyelembevétele akkor, amidőn e kérdések fölött s annak mai, immár megvalósult formájáról akarunk tárgyilagos ítéletet alkotni, — ma sem mellőzhető.

Nem hisz tehát tárgyunk szempontjaiból érdektelen e gondolat teljes erőben való kibontakozását, részleteiben is bonekés alá véve, megfigyelni s az 1885. évi tárgyalások alatt felmerült ily irányú reformeszméket indítóokaira s csiráikra visszavezetve és szétboncolva, azokkal az érvekkel és megítélésekkel szembeállítani, amelyeken érvényesülésre törő erejük megtörött.

Az 1885-ös vita anyaga, irányadó szempontjaink szerint, — bár nem túlságos szigorral megvont határvonalakkal, — három csoportra osztható. Ezen irányadó szempontok a politikai, a közjogi és a közgazgatási jogi kérdéseket tömörítik maguk körül.

II.

Lássuk tehát elsősorban is az 1885. évi országgyűlési vita *politikai kérdéseit*.

1. E téren mindenekelőtt az az elemi kérdés vetődött fel, hogy a főrendiház új összealkotásánál helyes és célszerű jogcímet képezne-e

⁴ „Mert hogy ezen testületek inkább a polgári elemekből fognak választani, mint a társadalom felsőbb rétegeiből, az előre látható, holott a kormány által kinevezendők, ha lesznek is azok közt olyanok, kik nem a kiváltságosokhoz tartoznak, minden esetre nem nagy számmal fognak lenni.“ (L. u. o. 86. 1.)

a korona kinevezési jogcíme helyett vagy avval együtt érvényesülve, a választás jogcímét. A konzervatív álláspont ridegen elzárkózott a választás jogcíme elől s így természetesen ezen az elvi alapon a törvényhatóságok képviselőjéhez sem járulhatott hozzá és tisztán a korona kinevezési jogcímét fogadta el új jogalapként. A liberális álláspont pedig ezzel szemben a kinevezés jogcímét ostromolta s eltekintve az egyházi és világi főuraktól, tisztán a választás jogcímén óhajtott a főrendiházat újjáalkotni és amint láttuk is, még a főrendek képviselőjét is csak a választás alapján ismerte el. Az úgynevezett közjogi ellenzék mintegy közvetítő álláspontot foglalt el e két szélsőség között, elismervén a választás jogcímét, de korlátozott mértékben a korona kinevezési jogát is. Akik a törvényhatóságok képviselőjének a bekapcsolását kívánták, természetesen eo ipso a választás jogcímének a helyessége mellett is lázadásra törektek, mert hiszen a törvényhatóságok főrendiházi képviselője másképp, mint választás útján, alig lett volna elképzelhető.

Amíg az ellenzék, a haladó idők követelményeire való hivatkozáson kívül, alig látta szükségesnek magának a választás jogcímének a helyességét valamivel is igazolni, a kormány táborában e jogcím ellen és a korona kinevezési joga mellett az érvek hosszú sorát vonultatta fel. Hivatkozás történt elsősorban is arra, hogy a főrendiházi tagok választása a társadalmi aspirációk tárgyát sohasem képezte s ekként egy ilyen irányú reform a társadalmat a legnagyobb mértékben előkészületlenül találná.⁵ De meg maga a választás sem nyújtana olyan biztosítékokat, mint a kinevezés. Mert az úgynevezett népfelségjog is sokkal egyetemesebben jut kifejezésre az által, ha „a társadalom azon erői felett, melyek kinevezés útján a politikában érvényre juttatnak, a parlamentből életet nyert kormány gyakorol, — a népképviselőnek felelős — kritikát“, mintha e jog valamely, mindenképen szűkebb testület által gyakorolva, csupán ennek a kritikájaként jelentkezik.⁶ Nagyobb biztosíték tehát a kinevezés, ha érte a kormány a népképviselőnek felelősséggel tartozik, mint a választás bármely formája.⁷

⁵ L. Gajári Ödön felszólalását. 69. o. ü. N. IV. 88. 1.

⁶ Lásd u. o. 89. 1.

⁷ A kormány nézete szerint a kinevezés továbbá a modern elemek érvényesülését is lehetővé fogja tenni: „...mi a kinevezés által be akarjuk hozni a modern elemet a felsőházba, — mondta Láng Lajos, a bizottság elő-

Kétségek merültek fel továbbá a választás jogcíme ellen azon az alapon is, hogy a választás jogcímén összealkotott főrendiház vajjon korlátozhatná-e az alsóház hatalmát, betölthetné-e valósággal a *fék* szerepét, mert hiszen az egyik hatalom korlátja csakis egy másik hatalom, az egyik erő féke csakis egy másik erő lehet s így a választási elvnek se célszerű korlátja a választás maga.⁸ E tekintetben kifejezésre jutott még a legkonzervatívabb álláspont is, amely a törvényhozás felsőházának az összealkotásánál elvi szempontokból csakis a korona jogát ismerte el és vitatta, hogy arra a népnek bármily befolyása is elismerhető lenne.⁹

Ezeket az álláspontokat a régi magyar főrendiházzal és a lordok házával illusztrálták, mint olyan testületekkel, amelyek a választás kizárásának dokumentumai. A lordok házában ugyan e tétel a skót és ír peerok választása folytán nem érvényesül teljesen, de e kivétel, mely kizárólag a britt arisztokrácia védelmére szolgált, épp a legreakciósabb választás lehetőségeit tárja fel, mert a legfeudálisabb elemeknek adott helyet. Számítani kell tehát e felfogás szerint avval is, hogy az esetben, ha a főrendiház eminens jogalapja ekként áttöretne, oly elemek is bekerülhetnének e jogcím alapján, akikkel szemben a népképviselő, épp úgy mint a királyi prerogatívákkal szemben, maga is védelemre szorulna.¹⁰

Eltekintve azonban e túlságosan konzervatív szempontok szerinti megvilágítástól, a lehangosabb és egyben talán a legjogosultabb kétségek a választás jogcímével szemben abban az irányban me-

adója, — azon elemeket, amelyek közszolgálatot képviselnek és be akarjuk hozni azokat is, kik a közélet terén érdemeket szereztek és ennyiben képviseljük a modern felfogást.“ (78. o. ü. N. IV. 300. 1.)

⁸ L. Beksics Gusztáv felszólalását. 69. o. ü. N. 117. 75. 1. Hasonlóképpen nyilatkozik Vadnay Károly is: „szükséges . . . hogy a két testület megalakulási módja egymástól lehetőleg különböző legyen és így, ha meg lesznek is mindegyiknek a maga hibái, ezek nem ugyanazok, hanem egymással ellenkezők, egymást kiegyenlítőek lesznek.“ (71. o. ü. N. IV. 127. 1.)

⁹ „A monarchiában a dinamika egyik mérlegében van a korona, annélkül, hogy ellentétben volna, a másikon van a nép; tehát a kinevezés és a választás. Mindkettőnek részt kell venni a törvényhozás megalkotásában, de azon különbséggel, hogy a második, t. i. a nép, vagy is a választás csakis az alsó kamarában érvényesíthető, annak semmi köze a felsőházhoz, mely mérséklő testület.“ (Beksics Gusztáv. 69. o. ü. X. IV. 76. 1.)

¹⁰ Lásd u. o. 76—77. 1.

rültek fel, hogy a választás a mérséklés eddigelé higgadt és párt-szenvedélyektől távol álló légkörébe is a pártoskodást és párttúsát ültetőé át.¹¹ Az ellenzék pedig mindezekkel szemben a választan jogcímének elvi védelmében mindössze annak a leszögezésére szorított, hogy e jogcím beillesztése által kívánja megadni a lehetőségét annak, hogy a társaséletben súlyhoz és befolyáshoz jutó új elemek a törvényhozás felsőházának kiegyenlítő működésében nemzeti szempontból is értékes helyet szerezzenek. De leszögezte azt is, *hogy ezen időnként visszatérő választásokban mégis hívebb kifejezését látja mindenkor a nemzeti közmeggyőződésnek, mint azokban a kinevezésekben, amelyeket legnagyobb részben esetleg egy régen megbukott kormány eszközölt egy ugyancsak régen letűnt parlamenti többség kritikája mellett.*¹²

2. A választás és a kinevezés jogcímeinek elvi szempontból való megítélésénél sokkal szélesebb keretek között foglalkoztatta a vitát a választás várható gyakorlati eredményeinek a mérlegelése, azaz az a kérdés, *hogy a törvényhatóságok választása esetén a választás milyen és milyen kvalitású elemeket emelne fel a főrendiházba?* Az értékelés, konkrétumok hijján, természetesen itt is csak elvi alapon és a kérdést a politikai célszerűség nézőpontjába állítva, csupán a valószínűség jegyében folyt le s míg egyrészt a legpesszimistikusabb félelmeket, másrészt a legoptimistikusabb reményeket szólal-tatta meg.

A kormánypárt köréből már maga a javaslat előadója is, — figyelembevéve a törvényhatóságok általi választás felmerült eszméjét, — azon félelmének adott kifejezést, hogy míg a fiatalabb erők nem igen fognak a felsőházba vágyódni, mert ambíciójuk őket inkább a képviselőházba vonja, addig a közélet régibb bajnokai, kik a képviselőségért sem hajlandók többé a választás esélyeivel és nehézségeivel megküzdeni, még kevésbé fogják a felsőházi megválasztásért törni magukat. *Ezeket az erőket tehát csakis a kinevezés tartthatja meg élő értékeként a törvényhozás számára. Így* azonban a felsőházi választásokból épp a legjobb erők fognak kikapcsolódni s e címen aligha érvényesülne a felsőházban más, mint *a hiúság és a tisztas középserűség.*¹² Felmerült továbbá az az aggály is, hogy a

¹¹ L. Dárdai Sándor felszólalását. 69. o. ü. N. IV. 97. 1.

¹² L. Pulszky Ágost felszólalását. 73. o. ü. N. IV. 189. 1.

¹³ L. Láng Lajos előadói beszédét. 68. o. ü. N. IV. 56. 1.

megyei választások a kisebb érdemű, de szűkebb körben kegyelt férfiakat mindenkor előnyben fogják részesíteni az országos tekintélyekkel szemben,¹⁴ sokan pedig, a megyei választások eredményeinek az értékességében mindenképen kételkedve, mintegy előre látni vélték és jósolták már is ama konvencionális kört, amelyből a kiválasztás elkövetkeznék. Ez a felfogás elsősorban is az arisztokrácia azon tagjainak a megválasztását helyezte kilátásba, akik az illető törvényhatóságok területén élnek, de a census folytán a főrendiházból kimaradtak. A klerikális befolyás alatt álló törvényhatóságokban viszont az ugyancsak kimaradó címzetes püspökök, a nemzeti-eszmék befolyása alatt álló vármegyékben pedig a magyar állameszmével nem rokonszenvező elemek megválasztását vette számításba. Valószínűnek tartotta továbbá, hogy meg fognak választani minden főispánt, ki e dekórumra aspirál s állását ezzel felcserélni kész, végül pedig a középnemesi osztály azon tehetősebb tagjainak a megválasztásával számított, „akik nem mágnások ugyan, de a főranguk társadalmi helyzete rájuk nagy vonzerővel bír s azon légkör, amelyben a mágnások mozognak, felfogásuk szerint, több éltető hidrogént és oxigént tartalmaz, mint a képviselőség demokratikusabb légáramlata.”¹⁵ És ez az aggodalom, hogy a megyei választások úgynevezett *fertály mágnásokat* juttatnának a főrendiházba, koránt-

¹⁴ „Mert vájjon a partikulárizmus nem fogja-e a megyebeli, kisebb érdemű, de általa ismert, kegyelt férfiakat mindég fölébelyezni az oly szakmai tekintélyeknek, kik tőle távol éltek s minden nagyobb zajtűs nélkül, de annál teljesebb sikerrel éltek hivatásuknak s kik tán nem kitűnőségek a szó magasabb értelmében, de igazi tekintélyek a maguk szakmájában és minden erre tartozó kérdésben megbecsülhetetlen tanácsokkal szolgálhatnak. (Vadnay Károly. 71. o. ü. N. IV. 124. 1.) Hasonlóképen nyilatkozik Jókai Mór is: „Már most nézzük, hogy kiket fognak választani. Én megmondom, hogy kiket nem fognak választani, az intelligenciának azon somnitásait, kitűnőségeit, akikre oly nagy szüksége van a törvényhozásnak.” . . . „Hiszen tudjuk, hogy neme profeta in patria, hát még in provincia.“ Jókai példaként Kölcsey Ferenc esetét hozza fel, ki 1840-ben Szatmár megye követségéről az utasításoknak elveivel nem egyező megváltoztatása miatt lemondott és egy jelentéktelen helyi nagysággal került szembe, akit az új választáson az ő kibuktatásával meg is választottak, miután a Kölcsey megválasztása érdekében buzgólkodó Wesselényi Miklós minden fáradsága is hiabavalónak bizonyult a tekintetben, hogy e helyi nagyságot a haza, a közügy és a szabadság nevében a visszalépésre reábirja. (73. o. ü. N. IV. 173—74. 1.)

¹⁵ L. Schmiedt Gyula felszólalását. 76. o. ü. N. IV. 244. 1.

sem elszigetelt jelenség, hanem ismételten is felvetődő megfontolás, azon érveléssel, hogy míg e kiválasztás egyrészt csak a gentry nagyravágyását növelné, másrészt a főrendiház sem nyerne általa, mert ez az elem. semmiesetre sem képviselné benne a demokratikus haladást.¹⁶

E pesszimisztikus mérlegelésekkel szemben az ellenzék álláspontja viszont a legvérmesebb reményekkel nézett a törvényhatósági választások elé. Azzal az érveléssel szemben, hogy e választottak az örökös tagok súlyánál kevesebb súllyal bírnának, a múltat idézték, amidőn a vármegyék mindég a legtekintélyesebbeket és a legelőkelőbbeket küldték ki követekként, a középszerűség és hiúság érvényesülésével szemben pedig arra hivatkoztak, hogy míg ennek az érvényesülése a képviselőházban sincs kizárva, feltehető a törvényhatóságokról bizton, hogy a tudományra és érdemre nézve legkiválóbbakat fogják a felsőházba beválasztani.¹⁷) Az u. n. fertálymágnások vádját pedig az ellenzék az élethossziglan kinevezettekre fordította vissza, sokkal nagyobb valószínűséget látván abban, hogy e kinevezettek fognak a mágnásság teljes díszének a megszerzésére a legtöbb ambícióval törekedni.¹⁸

Az ellenzék álláspontja tehát a bekapcsolódó új elemek tekintetében, *Apponyi* klasszikus szavaiban kifejezést találva, az volt, hogy a főrendiháznak, *„annak a tényezőnek, mely ritka esetekben, ha eszélyesen jár el, de olykor-olykor mégis „megállj“-t mondhat annak, amit az időszerinti nemzeti képviselőlet határozott, annak a tényezőnek magában kell foglalni a nemzetnek mindazon életerőit, me-*

¹⁶ „E választás folytán a felsőház állana született mágnásokból és választott egynegyed mágnásokból. A demokratikus alap tehát ezen választások által mit sem nyerne, hanem csak növelné azon gentry elem nagyravágyását, mely a társadalmi különválásban keresi hiúságának kielégítését s úgy amint a nép felemeltetett a nemesség sorába, szeretné magát a főnemesség sorába emeltetni.“ (Dárdai Sándor. 70. o. ü. N. IV. 98. 1.)

¹⁷ L. Irányi Dániel beszédét. 69. o. ü. N. IV. 85. 1.

¹⁸ „Hiszen ismeretes, — mondta záróbeszédében Szilágyi Dezső, — hiszen már az angolok kiemelték, hogy az életfogytig tartó kinevezés bizonyos körökben félarisztokráciát, félmágnásokat teremt és sokkal nagyobb ebben a hajlandóság, ha ezen momentum benne van, ebben az irányban haladni és sokkal több ambíció a mágnásság teljes díszének a megszerzéséhez, mint abban, ki választás útján jön oda.“ (79. o. ü. N. IV. 326. 1.)

lyek hívatna vannak azt vezérelni, amelyek hívatva vannak arra, hogy a nemzetnek élő lelkiismeretét képviseljék.“¹⁹

Az ellenzék, ha el is ismerte a születési arisztokrácia erkölcsi és társadalmi súlyát és értékes szerepét a főrendiházban, nem ismerte el azt, hogy a társadalomban oly hatalmi súllyal bírta még ma is, hogy a főrendiházra váró feladatoknak a terhét egymagában is elviselhesse. Új elemeknek a bekapcsolását kereste tehát e feladat betöltésére s erre a korona kinevezési jogát nem találta kielégítőnek. Hangsúlyozta, „hogy ezen új elem nem lehet más, mint az, amely a nemzeti fejlődés vezetésében, a nemzeti eszmék forrongásában már ma is a főszerepet viszi, az nem lehet más, mint a magyar középosztály kicsúcsosodása.“²⁰ Ezt az elemet pedig csakis képviseltetés, azaz választás útján szerepeltethette s kiválasztásának a kereteit ott kereste fel, ahol ezt az elemet megszervezve találhatta fel, tehát a törvényhatóságokban.

A főrendiház azon elemeinek a kvalitatív súlyát mérlegelve azonban, akik esetleg a törvényhatósági választások folytán kerülnek be, nem csak abban az irányban merültek fel aggodalmak, hogy ezeket az elemeket valószínűleg a középszerűség és a hiúság fogja jellemezni, hanem aggodalom merült fel arra az esetre is, ha e jóslat nem válna be, illetőleg épp az ellenkezője következne be. Ha a vidék legtekintélyesebb és legjelesebb emberei épp abban keresnék ambíciójukat, hogy a főrendiházba igenis bekerüljenek. A kormány nézete szerint²¹ ez a lehetőség még az előbbinél is nagyobb veszélyeket tárt volna fel, mert lehetővé tette volna a főrendiház túlsúlyra vergődését és a képviselőháznak, a parlamenti élet igazi fórumának az elsúlytalanodását,

Az ellenzéken azonban nem osztották ezeket az aggodalmakat. Számoltak azzal a ténnyel, hogy az alsóháznak papíron megírt és mindenkor vallott túlsúlya a valóságban és a gyakorlatban amúgy sem érvényesülhet teljesen s szükségesnek tartották ennek következtében, „hogy legyen a felsőház szervezetében egy számban is jelentékeny elem, mely közvetlen felveszi a nemzet nagy zömében létező érzelmeket és törekvéseket és természetes felkarolója az alsóház

¹⁹ 71. o. ü. N. IV. 135. 1.

²⁰ Gróf Apponyi Albert. 71. o. ü. N. IV. 139. 1.

²¹ L. Tisza Kálmán miniszterelnök beszédét. 70. o. ü. N. IV. 110. 1.

törekvéseinek, valahányszor az a nemzetben megszilárdult törekvések kifejezése.²² A túlsúly kérdésének az élet máskülönben annak a kérdésnek a felvetésével tompították le, hogy van-e egyáltalában a nemzetben annyi erkölcsi és politikai tőke, mely lehetővé tenné, hogy a képviselőházban érvényesülő tehetségek és nemzeti értékek mellett 100 vagy 150 ilyen tehetség még a főrendiházra is jusson? Mert ha van, úgy a választás ide és oda is kiszemelheti azokat, ha pedig nincsen, úgy a kinevezés sem teremthetne ilyeneket s legfeljebb, ugyancsak a képviselőház rovására, kapcsolhatná be a főrendiházba.²³

3. Az 1885-ös vita egy másik politikai problémája azt a kérdést ölelte fel, hogy *a törvényhatóságok által választott tagok rendelkeznének-e vajjon ama függetlenséggel és tekintéllyel, amely a főrendiház tagjainál megkívánható s a függetlenség és a tekintély mellett kellőképen biztosítva volna e bekapcsolásuk után is a főrendiház állandósága és folytonossága?*

A választott tagok függetlensége két szempontból került bírálat alá. A felfelé és lefelé való függetlenség szempontjából. Hogy függetlenségük felfelé a koronával és a kormánnyal szemben sokkal jobban volna biztosítva, mintha a kormány javaslatára a koronától nyernék kinevezésüket, alig szenvedett kétséget. Súlyos aggodalmakra adott okot azonban a választott tagok lefelé való függetlensége. A választás jogcímének a támadói arra hivatkoztak, hogy a jelölt vagy a megválasztott; is, mindenkor keresni fogja kisszámú választóinak kegyét, követni az akaratát, hogy megválasztását vagy újbóli kiküldését kockára ne tegye; valahányszor a megyei közgyűlés termébe lép majd, fejtegetni fogja országgyűlési szereplését, mely

²² L. Szilágyi Dezső beszédét. 68. o. ü. N. IV. 68—69. 1. „Mert a felsőház reformját helyesen eszközöltnek csak akkor tartjuk, ha a felsőházban nem csak annak rendi elemei szorítatnak arra a mértékre, mely az újabb hatalmi súlyukkal conformis, hanem ha abba bejön egy elem, mely a felsőházat közvetlen összeköttetésbe hozza a nemzettel, közvetlenül aláveti a politikai felelősségnek, mely azt a felsőházat szélesebb alapokra fektetvén a nélkül, hogy az alsóház képviselőit ismétlése volna, annak politikai felelősségét emelni és ezzel emeli súlyát és képességét a törvényhozásnak és eszközli, hogy a kétkamara rendszer hivatását sokkal jobban teljesíti.“ (L. u. o. 68. 1.)

²³ L. Apponyi Albert gróf beszédét. 71. o. ii. N. IV. 140. 1.

fölött a megye disputálni és határozni fog s ekként *a választás önkéntelenül is utasításszerű jelleget fog magára öltetni*²⁴ és a választottak függetlenségének erős csorbája lesz. Ezzel szemben azonban a választják jogcímének a hívei részéről az az álláspont jutott kifejezésre hogy a megválasztott igenis tartozik bizonyos felelősséggel választóival s ama ígéreteivel szemben is, amelyeket megválasztása előtt tett s függetlenségén mindez csorbát még korántsem ejt. Ha pedig megyéjének, vagy választóinak az érdeke a haza érdekével jönne ellentétbe s a megválasztott kötelességszerűen az utóbbinak adja az elsőbbséget, e tettéért választói előtt is mindenkor bátran felelhet.²³

Az iránt, hogy a törvényhatóságok által választandó tagokban *a főrendiház megkívánható tekintélye* kellőképpen megtestesülne-e, csak a legkonzervatívebb körökben támadtak kétségek. De ezek sem jelentkeztek nyíltan, azaz olykép, mintha a választott tagok kifelé való tekintélyét vonták volna kétségbe, hanem inkább csak burkoltabb alakban, arra célozva, hogy e különféle elemek összevegyítése által a főrendiház belső harmóniája lesz megzavarva. Leginkább azt vitatták tehát, hogy fognak-e e választott tagok benn a főrendiházban kellő tekintéllyel fellépni és érvényesülni tudni a született főrendek és az élethossziglan kinevezett főrendiházi tagok között s ezekkel szemben is esetleg? És rámutattak itt a *szenátus hibáira*, melyek a választott tagok révén a főrendiházba is utat nyernének, bárha épp azért nem veszi át a nemzet a szenátusi rendszert, mert az a cél, hogy legyen legalább egy oly magas testület, „ahová a nemzeti súrlódások semmi körülmények között fel nem csaphatnak”.²⁶ A törvényhatósági választások hívei viszont a legnagyobb tekintélyt már elvi szempontból is a választás útján átruházott bizalomban vélték feltalálni és rámutattak arra, hogy a törvényhatóságokban minden mesterséges korlát nélkül még ma is domináló elem, azaz *a középosztály kicsúcsosodása a legalkalmasabb bizonyára arra, hogy a nemzeti érdekek képviselőjében a nemzeti politika másik főtényezőjével, a született arisztokráciával harmonikusan együttműködhesen*.²⁷ És pótolhatatlan szükségszerűségként tüntették fel «ennek az

²⁴ L. Bánffy Béla gróf beszédét. 74. o. ü. N. TV. 195. 1.

²⁵ L. Irányi Dániel beszédét. 69. o. ü. X. IV. 86. 1.

²⁶ Beksics Gusztáv. 69. o. ü. N. IV. 79. 1.

²⁷ „Épen azért, mert a törvényhatóságok legtöbbszörében, minden priviligium és minden mesterséges korlát nélkül, hála Istennek, még mindig azok

elemnek a bekapcsolását azért is, hogy a rendi elemek esetleges, szűkkeblősége, valamint a felülről jövő túlságos befolyás ellenében a nemzeti reformtörekvések felkaroltassanak.²⁸

A választás jogcímének az ellenségei azonban a főrendiház függetlensége és tekintélye mellett még a *főrendiház állandóságát és folytonosságát* is veszélyeztetve látták az által, hogy a főrendiházban a választott elem is szerephez jut, s már emiatt is lehetetlennek tartották a törvényhatóságok kiküldötteinek a főrendiházban való szereplését. Az ellenzék készséggel ismerte el a folytonosság és az állandóság szükségét, amíg azonban a folytonosságra vonatkozólag a választott tagoknak nem egyszerre, hanem időnként, részlegesen való felfrissítése által kellő garanciákat vélt találni, az állandóságot célravezetőnek csak addig a pontig ismerte el, ahol az állandóság már merevséggé nem fajul.

Ezen a ponton pedig a leghevesebb szemrehányásokkal illette a tisztán születési arisztokrácián alapuló felsőházadat. Felvonultatta a lordok házának a példáit, ahol *Gladston* csak hosszú meetingek után tudta kierőszakolni a választójog kiterjesztéséhez való hozzájárulást s amely oly hosszú ideig s oly mereven ellentállt a katolikusok emancipációjának és a gabonavámok eltörlésének. De felvonultatta e merev elzárkózottság példájaként a 30-as és 40-es évek magyar főrendi tábláját is, — mint a jogos haladás ügyének gátló akadályát, — az elfogott hazafiak ügyében az alsó és a felső tábla között váltott 17 és a szólásszabadság ügyében váltott 23 üzenettel.²⁹ A főrendiház állandósága tekintetében tehát arra az álláspontra helyezkedett, hogy e mérséklő tényező a közvélemény napi áramlatai után ne induljon s annak ellentállni tudjon ugyan, de csak addig, amíg ez az állandóság merevséggé nem fajul.

4. A törvényhatósági kiküldöttek szereplése ellen felhozott argumentumok között talán a legsúlyosabban, — a javaslat előadója

az elemek dominálnak, akik a magyar nemzeti politika tradícióinak főtörzsét képezték, épen azért azt hiszem, hogy azok a legjobb harmóniában fognak tudni együttműködni azokkal az elemekkel, melyek a magyar nemzeti politika tradícióinak másik főtörzsét képezik.“ (Apponyi Albert gróf. 71. o. ü. N. IV. 142. 1.)

²⁸ L. Szilágyi Dezső bestédét. 68. o. ü. N. IV. 69. 1.

²⁹ L. Irányi Dániel beszédét. 69. o. ü. N. IV. 85—86. 1.

szerint pedig döntő jelentőséggel, — *e kérdésnek a nemzetiségi kérdéssel való kapcsolata* esett a latba.

A régi főrendiházban a konzervatív politika a magyar faj tántoríthatatlan védőjét s a nemzetiségek hű örét látta mindenkor s féltékenyen örködött afőlött, hogy e nemes hagyományok érintetlenül szálljanak át az utókorra. De a törvényhatósági választottak a főrendiház eme legfőbb erényét és dicsőségét már veszélyeztették volna. Számolnia kellett azzal is, hogy e választás útján a főrendiházba olyan elemek is bekerülnek, „*akik a magyar állameszmétől nemcsak hogy idegenkednek, hanem annak legnagyobb ellenségei.*”³⁰ Számolnia kellett s számolt azzal, hogy a megye sok tagját ma már nem fűzi a *membrum sacrae regni coronas* kapcsa a magyar államhoz s hogy „ez összetartozási érzet elveszte után nem egy megyében foglalt helyet a magyar állameszme iránti idegenség.”³¹ E konzervatív politika tehát a nemzeti gondolat és a nemzeti egység jegyében tiltakozott a leghatározottabban a törvényhatóságok képviselői elleni. Féltette egyrészt a nemzeti egységet minden ízében és minden lépésében képviselő főrendiház erkölcsi erejét és érintetlenségét, de félt a nemzetiségi izgatók eljövendő kártékony és veszedelmes főrendiházi szereplésétől is azért, mert számításba vette, hogy ezek, akik valószínűleg a magyar állameszme elleni brutális fellépésüknek fogják a főrendiházban elfoglalandó helyüket köszönhetni, már csak azért is heves támadásokkal fognak fellépni a nemzeti egység ellen, hogy választóik további bizalmát is biztosíthassák s mindez nem elriasztólag, hanem buzdítólag fog hatni minden oly irányú nemzetiségi törekvésre, mely a magyar állam egységével összeegyeztethetetlen.³²

Maga az ellenzék is érezte, hogy ez a kérdés az általa felvetett javaslat legsebezhetőbb oldala s így, miként a konzervatív álláspont a javaslat ellen a nemzeti érzés és a nemzeti gondolat mezébe öltözött, *az ellenzék maga is a nemzet egyetemes érdekeire s a magyar állameszme ápolására való hivatkozással lépett a sorompóba javaslata mellett.* Hangsúlyozta, hogy a törvényhozás függetlensége, ereje és népiessége kívánja meg, hogy a főrendiházi reform keretében egy

³⁰ L. Láng Lajos bizottsági előadói beszédét. 68. o. ü. N. IV. 56 57. 1.

³¹ L. Földváry Miklós beszédét. 71. o. ü. N. IV. 133. 1.

³² L. Láng Lajos bizottsági előadói beszédét. 68. o. ü. N. IV. 57. 1.

olyan új elem is bekapcsolódjék az új főrendiházba, amely ott, míg egyrészt az alsóház irányának a közvetítője lesz, másrészt az igazi nemzeti akaratot és érületet is tolmácsolhatja. Szükséges tehát, hogy a főrendiház a nemzet egyetemével közvetlenül is kapcsolatba jusson s e kapcsolatot csakis a törvényhatóságok választott elemei létesíthetik, mert a „*törvényhatóságokban lüktet a nemzet lokális élete.*“ Mert a törvényhatóságok azok a keretek, ahol a műveit és vagyonos osztályok kezében van a túlnyomó befolyás, anélkül azonban, hogy rendi jellegük lenne, mert hiszen a nemzet egyetemére vannak építve.³³

E liberális álláspont divatos frázisnak és végzetes tévedésnek bélyegezte a főrendiház akkénti feltüntetését, mintha egyedüli biztosítékul szolgálna a magyar állam egységének, erejének és egész koncepciójának megbomlása ellen.³⁴) Mert szerinte az ország legfontosabb érdekeinek a megvédésére vagy a képviselőház hivatott, vagy senki más. És ha a képviselőház már képtelennek bizonyulna arra, hogy megmentse a magyar faj suprematiáját, úgy azt azután már a főrendiház sem mentheti meg. De a liberális álláspont hívei különben in concreto nem is a magyar állameszme iránti ellenséges felszólalásokban, hanem magában az erre irányuló akaratban látták a veszedelmet. *Sőt, nemzeti szempontból előnyösebbnek vélték, ha az ily irányú törekvések nem titkon lappanganak, hanem ott nyernek hangot, ahol szembe is lehet szállani velük.* Mert azon a nézeten voltak, hogy így legalább „nem megy az elbeszélni oda, ahol nem lehet rögtön megcáfolni, ahol nem lehet paralizálni, ahol a martýrság köntösébe fog öltözködni, fog valótlan mondani, nagyítani, túlozni, izgatni“.³⁵ De legfőbb védekezésük e lehetőség veszedelme ellen az volt, hogy ha mindez már amúgy is megtörténhetik a képviselőházban, a veszedelem aligha lesz valamivel is nagyobb, ha ily hangok,

³³ L. Szilágyi Dezső beszédét. 68. o. ü. N. IV. 69. 1.

³⁴ „Többször tapasztaltam, hogy valahányszor, de legyünk szigorúan igazságosak, mondjuk csak gyakran, ha gyengén áll valamely ügy; akkor megkísérlik azt egy erős és fényes védőpajzs alá helyezni és ez a magyar állam eszméje és intézménye és azon pajzsok megütésére, mint a régi lovagkor regéiben előforduló bűvös pajzsokéra az ország határain belül kétség-telenül minden szív megdobbant és minden érzelmeggyé válik.“ (Szilágyi Dezső. 68. o. ü. N. IV. 69—70. 1.)

³⁵ L. Szilágyi Dezső beszédét. 68. o. ü. N. IV. 70. 1.

bár sokkal csekélyebb mértékben és sokkal kisebb arányban, a főrendiházban is fel fognak hangzani.³⁶

Az ellenzék azonban ebben a tekintetben nagyon kevés konkrét sikerrel ostromolta a konzervatív politika álláspontját. Érvelése vajmi kevéssé döntötte meg azt a hitet, hogy e lépés meggondolatlan lépés volna s feladása a magyar állameszme egyik erősségének. A kormányjavaslat előadója szállt síkra ahol élesen a törvényhatósági képviselőlet bekapcsolásának e veszedelme ellen s törekedett annak kimutatására, hogy e veszedelem nem csak divatos fikció, avagy tévedés, hanem valóságos veszedelem, mert *ha a magyar állameszme ellenségeinek a főrendiházban is szószólója akadna, ez panaszait hangosabbá tenné a külföld előtt, gyöngítené a képviselőházban és az országban is a nemzeti erőt és elemet s visszahatással lenne úgy a törvényhatóságokra, mint a választásokra is?*¹

A nemzetiségi eszmék terjedésétől való félelem e leplezetlen és erős megnyilvánulásai arra vallanak, hogy ez volt talán az a probléma, amelyen a törvényhatóságok főrendiházi képviselőletére irányuló minden törekvés hajótörést szenvedett, de rávilágítanak e korszak politikai tehetetlenségére is és arra, hogy jól ismerve e veszélyeket, korhadó bástyafalak mögé rejtőztek s kerülve a harcot és a céltudatos küzdelmet, ezeknek a falai között kerestek menedéket a tornyosuló veszélyek és a végzet ellen.

5. A legszélesebb keretek között az 1885. évi vita azokkal az érvekkel foglalkozott, amelyek a törvényhatóságok főrendiházi képviselőlete ellen a köré a vád köré tömörültek, hogy e képviselőlet *a megyei partikularizmusra* vezetne és *a föderatívesszme* szolgálatában állana.

Ez a gondolat pontosabb meghatározások nélkül a kormánypárton látott napvilágot s szinte mumusként fel-felmerülve a tárgyalások anyagában, az ellenzékletet a leghevesebb védekezésre szorította. A kérdés valószínűleg abból indulhatott ki, hogy a törvényhatóságok képviselőletét sürgető pártok, — javaslatuk indokolásaként, — a helyi érdekek ismeretének a főrendiházba leendő bekapcsolására is hivatkoztak, egy aposztrofált megyei felirat³⁸ pedig az Északame-

³⁶ Lásd u. o.

³⁷ L. Láng Lajos bizottsági előadó záróbeszédét. 78. o. ü. N. IV. 303—04. l.

³⁸ Zemplén vármegye már felemlített felirata.

rikai Egyesült Államok szenátusára való hivatkozással kívánta megadni a törvényhatóságoknak a képviselertet, párhuzamba állítva azokat az amerikai szövetséges államokkal.

A kormányzat részéről e kérdéssel kapcsolatban elsősorban azt hangsúlyozták, hogy miként a képviselő sem egy választókerület speciális képviselője többé, — mint ahogy egy bizonyos megye követe volt a rendi alkotmány korában, — hanem az egész ország képviselője, akként a főrendiház tagjai előtt is csakis az egységes magyar állam érdekei lehetnek irányadók, bárha a helyi érdekek ismerete céljából kívánatos is, hogy maga a főrendiház az ország különböző részeiből való tagokból álljon. E cél elérésére azonban még korántsem szükséges az, hogy kiválasztásukat partikuláris testületek eszközöljék s hogy ez által maga a partikulárizmus is teret nyerjen, mert e cél biztosítottnak látszik már az által is, hogy míg maguk a született főrendek is az ország legkülönbözőbb vidékein vannak otthon, az élethossziglan kinevezendő főrendek sem fognak bizonyára egy törvényhatóság területéről kiszemeltetni. De a kérdés nézetük szerint a közlekedés és a napi sajtó mai állapota mellett különben sem bir már oly jelentőséggel, mint hajdanában, mert külön helyi szószólóra ma már, — amidőn minden egyes vidék igénye, valódi szükségése, kívánságának alapos vagy alaptalan volta amúgy is közismert dolog, — alig vain szükség.³⁹

A partikulárizmus ellen maga a miniszterelnök, *Tisza Kálmán* is sikra szállott s *a partikulárizmus veszedelmét a követi utasítás nélkül is fennforogni látta.*⁴⁰ Amerika példájára hivatkozva, hogy ott oly nagy hatáskörrel bíró államokból áll a szövetség, amely nagy hatáskörrel a mi megyéink nem rendelkeznek, — de nem is kívánatos, hogy rendelkezzenek, — illusztrálta, hogy mennyire nem helyes és nem célszerű, hogy a megyék által választott elemekből alkotassék az új főrendiház. Példaként felvonultatta még a rendi ország-

³⁹ L. Tisza Lajos grófnak, a bizottság elnökének a beszédét. 68. o. ü. N. IV. 59. 1.

⁴⁰ E kérdést a miniszterelnök záróbeszédében is érintette: „...a partikulárizmus, — mert nincs utasítás, — nem nyerhet kifejezést? Hisz aki meg akar választatni, az megválasztását megszerzi a partikuláris érdekeknek előtérbetolásával; akinek pedig végéhez közeledik a mandátuma, bizonyosan igen nagy figyelembe fogja venni azon megye vagy törvényhatóság bizottságának kívánságát, — ha nem utasítás is, — melynek tetszésétől várja mandátumát.“ (77. o. ü. N. IV. 287. 1.)

gyűlés korát is, amely minden nagy érdemei mellett is bizonyítéka annak, hogy a partikuláris érdekek nem egyszer szaggatták széjjel az ország vezérfrífiat, úgy mint a tudományban is épp a szabadság embereit, hogy ugyanakkor, amidőn a, közigazgatás decentralizációja mellett foglaltak állást, — mindaddig, amíg az az államegység veszélyeztetése nélkül csak lehetséges, — a törvényhozás tekintetében a legteljesebb centralizáció mellé álljanak. Ő maga is *a centralizált törvényhozás feltétlen hívének vallotta magát* s kijelentette, hogy abban, hogy ha az egyik ház egyik alkotórészének a megválasztása ismét megyei joggá tétetnék, a legnagyobb veszedelmet, *a törvényhozás decentralizálását látná*.⁴¹ A kormánypárti álláspont tehát e téren nagyjában azt a tételt állította fel, hogy aki a megye politikai egyéniségének erősebb kifejtésére törekszik, az a partikularizmus javára dolgozik és lassítja az egyesülési folyamatot.⁴²

Az ellenzék mindezzel szemben és a törvényhatóságok képviselőinek a védelmére azt vitatta, hogy a szabadelvűpárt teljesen téves utakon jár, amidőn e képvisellel kapcsolatban a partikularizmus és a föderáció veszélyére utal. *Mi más áll ugyanis távolabb e tervtől, mint akár a partikularizmus, akár a megyék föderációjának a megvalósítása*. Helytelen az amerikai szenátus példája is, mert az Északamerikai Egyesült Államok föderatív állami lényege nem magában a szenátusban rejlik, melyet az államok egvenlő számban választott kiküldöttjei alkotnak, hanem abban, hogy az egyes államok igen jelentékeny törvényhozási és kormányzati jogkörrel is bírnak. Föderatív jellege volna tehát az Uniónak akkor is, ha nem volna szenátusa és viszont nem föderatív állam Franciaország, hol a szenátus a départment oknak másodfokú választására van építve, avagy Belgium, vagy Hollandia.⁴³ Nem szabad tehát elfelejteni, *hogy Magyarországon a partikularizmus nem jelent és nem is jelenthet mást, minthogy egyes megyék a maguk érdekét is hangoztatják és érdekeiket érvényesíteni is akarják*. Ugyanezt teszik azonban az egyes képviselők is saját kerületük vagy saját megyéjük érdekében. Ebben azonban még nincs semmi baj és veszély mindaddig, amíg e speciális érdekek a közérdekkel és a haza érdekével ellenkezésbe nem

⁴¹ 70. o. ü. N. IV. 110. 1.

⁴² L. Láng Lajos előadó beszédét. 68. o. ü. N. IV. 56. 1.

⁴³ L. Szilágyi Dezső beszédét. 68. o. ü. N. IV. 69. 1.

jönnek. Ebben az esetben azonban, így volt ez legalább is a múltban és remélhetőleg így lesz ez mindenkor a jövőben is, a helyi érdekek és azoknak a szószóói deferáltak és doCérálni fognak a haza érdekei előtt.«

A partikulárizmus „*mumus*“ szerepe és szinte mumusként való bekapcsolása a vita anyagába a törvényhatósági választások hívei részéről az *Apponyi* Albert gróf felszólalásában nyert leghatározottabb kidomborítást. Szerinte a megyei partikulárizmus fogalmának testet adni nagyon nehéz dolog, mert hiszen a partikulárizmus egy bizonyos faja, 1. i. a külön-külön választás minden képviselőválasztásnál is előfordul. És e választótestületek a törvényhatósági választótestületektől legfeljebb abban különböznek, hogy csak alkalmasszerűleg jönnek össze, míg a törvényhatóság választó testületei közügyekben különben is együttvannak. Így azonban szerinte, „ha mi a választást komolyan vesszük, ha mi azt a közakarat kifejezőjének akarjuk tekinteni esnem csak alkalmatlan formalitásnak, melyen keresztül kell esnünk, de melynek hatályosságát lehetőleg kijátszani iparkodniuk... azt a körülményt, hogy egy választótestület tagjai közügyekben máskülönben is találkoznak, hogy ennek folytán egymást megértve köztük közakarat fejlődhetik, nem hátránynak, hanem egyenesen előnynek“ kell tekinteni. Ez azonban még korántsem jelent partikulárizmust a szó igazi értelmében és nem alkot külön lokálparlamenteket. *A partikulárizmust* ezzel szemben *szerinte az utasítási és követvisszahívási jog jelenti*, mert „ez az, ami a képviselőt egyetemes nemzeti jellegéből kivetközteti és azt a partikulárizmus jellegével felruházni képes“. Erre a jogra azonban senki sem gondol, címeikül pedig a partikulárizmus *mumusa* nem más, mint tartailom nélküli jelszó.⁴⁵

Ellenzéki oldalról azonban felmerült e mellett oly nézet is, mely angol példákön elindulva, azt vitatta, hogy a felsőháznak igenis területi és helyhatósági jelleggel is kell bírnia.⁴⁶ Éles kritikában részesült továbbá a miniszterelnök azon állítása, hogy a törvényható-

⁴¹ L. Irányi Dániel beszédét. 69. o. ü. N. IV. 85. 1.

⁴² 71. o. ü. X. R. 140—41.].

⁴³ L. Beöthy Ákos beszédét, melyben lord Beaconsfield nézeteit adja elő: „A lordok háza, dacára annak, hogy születési elven nyugszik, localis, territoriális természeténél fogva, egy képviselői szenátus jellegével bír. Az angol ember vidéki összeköttetésénél fogva, melyet helyhatósági szer-

ságok főrendiházi képvisellete a törvényhozás decentralizációját jelentené, mert ez az ellenzék nézete szerint csakis a törvényhozás és a kormányzati hatáskör decentralizációja, tehát egy olyan vagy hasonló állapot idézhetné volna elő, melyben a megyék 1848 előtt voltak, amidőn teljes hatalommal kormányoztak, a felsőbb hatóságok rendelkezéseit nem hajtották végre s utasításaik révén közvetlen részt véve a törvényhozásban, az országos kérdések sorsa tulajdonképpen nem az országgyűléseken, hanem a megyékben dőlt-ei. *A törvényhatóságok főrendiházi képvisellete ezzel szemben nemcsak hogy a törvényhozás decentralizációját nem jelenti, hanem nézetük szerint mintegy betetőzi azt a képviselleti rendszert, amely a rendi szervezet romjain Magyarországon új államegységet megeremtette.*⁴⁷

6. Láttuk tehát, hogy a választás és kinevezés jogcímeinek a szembeállítása, a törvényhatóságok által választandó főrendiházi tagok kvalitatív súlya és értéke, e tagok függetlensége és tekintélye, szereplésükkel kapcsolatban pedig az új főrendiház állandósága, a törvényhatósági választásoknak a nemzetiségi kérdéssel való kapcsolatba hozatala és végül a törvényhatóságok törvényhozási szereplése és a partikulárizmus közötti kapcsolat képeztek az 1885. évi főrendiházi vita ama kérdéseit, amelyek a politika tudományának a

vezetük nagyban táplál, ha baja vagy sérelme van, bátran fordulhat lord-jaihoz. Az ország bármely vidékén lakják is, talál jó ismerőst, ki érdekeit képviselje. A cumberlandi ember elmehet lord Landsdalehez, a cornwelli elmehet lord St. Germainhoz, kik fel fognak szólalni, hogy a megyebelijükön ejtett sérelem megtorolfessék; hát ez t. ház populáris nyelven eléggé világosan és érthetően mondja, hogy a felsőháznak területi és helyhatósági jelleggel kell birni, az összes megyék és vidékeknek képviselve kell benne lenni. Ezen képviseletet bevégzi, habár indirekt úton, tényleg az angol arisztokrácia, mert az angol helyhatósági rendszer, helyhatósági funkció természeténél és azon körülménynél fogva, hogy ezen funkciókat az angol arisztokrácia évszázadokon keresztül ingyen teljesíti, mintegy összenőtt az ország talajával, azonosítva magát a megyével és vidékkel. De nálunk, ahol ilyen helyhatósági rendszer és ilyen helyhatósági funkció nincs, tehát, ahol az arisztokrácia ezen helyhatósági funkciókat évszázadokon keresztül nem is gyakorolhatta, nem is azonosíthatja magát a megyék és egyes vidékek érdekével, ott a képviseltestét létre kell hozni oly módon, hogy a helyhatóságnak megadjuk azon jogot, hogy magát a felsőházban képviseltesse.“ (74. o. ü. N. IV. 207. 1.)

⁴⁷ Lásd u. o.

területén szántanak, avagy annak a mesgyéjét érintik. E kérdések vitaanyagának *A*. konklúziója tekintetében mindössze annak a megállapítására szorítkozunk, hogy míg a választás és kinevezés jogcímeinek a vitájában a haladó idők a konzervatív álláspont rideg elzárkózottságát régen túlhaladott álláspontnak tünteik fel s az úgynevezett közjogi ellenzék álláspontját igazolják a tudomány eredményeinek a megvilágítása mellett is, addig a választott tagok függetlenségével és tekintélyével, ezzel kapcsolatban pedig az új főrendiház állandóságával szemben táplált aggodalmak, valamint a partikulárizmus és a föderatív eszme veszélyétől való félelem még az 1885-ös relációkban is alaptalanoknak látszanak. *A legkomolyabb színezetet viszont az az érv nyeri, mely a törvényhatóságok főrendiházi képviselőite ellen a nemzetiségi eszme terjedésének a szempontjából szállott szembe.* Ez a kérdés ma már sajnos csak történeti jelentőséggel bír, de ha beleilleszkedünk a 90-es évek légkörébe és figyelembe vesszük azt is, hogy nem a főrendiházi reform volt és lehetett az a terrénum, ahol ez ellen a veszedelem ellen gyökeres orvoslást kellett, vagy lehetett volna találni, érthetővé teszi e téren a legmerevebb konzervativizmust is. Eldöntetlen és nyitott kérdésként mered azonban elének a törvényhatóságok által választott főrendiházi tagok qualitativ súlyának, azaz nemzeti szempontból és a törvényhozás szempontjából való értékének a kérdése, mert a felmerült és a realitás látszatával bíró aggodalmakat a gyakorlat, — mivel e képviselőt nem valósult meg, — nem oszlathatta el.

Nem volna azonban a vita politikai kérdéseinek az anyaga semmiesetre sem teljes, ha rá nem mutatnánk arra is, hogy mi volt a törvényhatóságok főrendiházi képviselőitire irányuló küzdelem vezérmotívuma az 1885. évi tárgyalások alatt is. Az a rendületlen és törhetetlen hit, — amely ott élt évtizedeken keresztül a nemzet széles rétegeiben s különösen az ellenzék azon vezérférfaiban, akik minden nemzeti energiát a nemzeti ügy szolgálatába akartak állítani, — *hogy a magyar megyében a politikai értelmiségnek s képességnek oly tőkéje gyűlt össze,*⁴⁸ amely a magyar nemzet nemzeti ideáljainak az érvényesítésére mintegy predesztinálva van.

⁴⁸ „... ama hatalmas közélet folytán, mely a megyében századokon keresztül lüktetett, ott a politikai értelmiség s képességnek oly tőkéje gyűlt össze, mely azt igazán kiválóan képesíti arra, hogy a választási jogot jól

„De hát mi az oka annak, hogy éppen a törvényhatóságokra akarjuk ruházni a választójogot?“ — kérdi Szilágyi Dezső. „Mert ez is régi történeti alakulás, mert összetartó erejét és hatalmát a kedélyek felett bírja ma is abban az erős helyi érzésben és összetartózási érzetben, mely becses eleme államszervezetünknek, mert dacára régiségének, szervezete ma, ha nem is tisztán demokratikus, de oly irányú, mert önkormányzati kötelékben egyesít minden osztályt és foglalkozási kört, születés és rangkülönbség nélkül és az egész társadalom helyileg meghatározott részét összeköti közös kötelezettségek és közös jogok kapcsai által. Abban az egységben, abban az összefoglalásban, abban a közkötelességek alapján megizmosodott közszellemben mi egy oly alapot látunk, melyre helyesen lehet építeni azt, ami oly nehezen megoldható más országokban, t. i. a nemzetnek magának az érvényesülését a felsőházban.“⁴⁹

III.

A *vita közjogi* anyagába azok a kérdések sorozhatók, amelyek eltekintve az új főrendiház alakulásánál érvényesülendő politikai elvektől, in concreto foglalkoznak a főrendiház, tehát a magyar törvényhozó test egyik ágának az összealkotásával, amennyiben természetesen e kérdések a törvényhatóságok képviselőitől vonatkoznak, vagy azzal legalább is szoros kapcsolatot tüntetnek fel. Ezen a meggyén haladva, a reform kapcsán elsősorban is a régi főrendiházból kimaradt főispánok helyeinek a betöltése bir aktualitással, mert a törvényhatóságok képviselőit leginkább e pontra alapítva sürgették s ruházták fel a jogfolytonosság mezével. Fel kell továbbá emlétenünk a törvényhatóságok képviselőitől módjára vonatkozó tényleges javaslatokat, valamint tárgykörünk minden oldalról való kellő megvilágításának az indokából azokat a terveket is, amelyek a tárgyalások általános medréből kitéréseket jelentenek ugyan, a törvényhatóságok főrendiházi képviselőit azonban mégis figyelembe veszik vagy azzal valamelyes kapcsolatba hozható rokon vonásokat tüntetnek fel.

gyakorolja és csakugyan oly embereket válasszon be a felsőházba, kik ha nem is kitérésesek, de oda teljesen beválnak.“ (U. o.)

⁴⁹ 79. o. ü. N. IV. 322. 1.

1. Jeleztük már, még a főrendiházi reformot megelőző idők reformeszméinek a tárgyalása során, hogy szinte egyértelműleg alakult ki az a nézet, hogy a főrendiház reformjával kapcsolatban a *főispánoknak* az új összealkotásban nem lehet, többé helyük. Csupán a legkonzervatívabb felfogás tette álláspontját e tekintetben a közígazgatási reformtól függővé, amennyiben számított a lehetőséggel is, hogy ha a főispáni állás a mindenkori kormányoktól függetlenül marad, a főispánok főrendiházi tagságukat megtarthatnák.⁵⁰ Ez a reménység azonban nem vált valóra s így elvi szempontból minden mértékadó tényező belátta azt, hogy a mindenkori kormányok tetszése szerint kicserélhető főispánok nem lehetnek tagjai a törvényhozásnak.

A kimaradó főispánok azonban, akik a főrendiházat alkotó elemek számarányában is elég számottevő, a főrendiház ülésein valóban megjelenő főrendiházi tagok között pedig nagyon is jelentékeny hányadot tettek ki, érzékeny veszteséget jelentettek a főrendiház munkás tagjai között s így helyük pótlásra várt. Ezeknek a megüresedett helyeknek a mikénti pótlása felett indult tehát meg a harc, amelyben három álláspont körül csúcsosodtak ki a nézetek.

Az első álláspontot, amely nagyjában megfelelt a kormány nézeteinek is, a bizottság képviselte. Ez az álláspont is annak a honorálásán alapult, hogy a főispánokkal igen hasznos, a közügyekben jártas és tapasztalt elem marad ki a törvényhozásból, amely feltétlenül megfelelő pótlásra szorul. Sőt belátta azt is, hogy a felmerült eszme, miszerint ezek a helyek a törvényhatóságok választott képviselőivel pótolhatnának, bizonyos tetszetős és népszerű zamattal bír. A pótlás módjának ezt az eszméjét azonban ez az álláspont már nem volt hajlandó honorálni és azzal az indokolással, hogy a főrendiház tagjai is az egész államot képviselik, miként az alsóház tagjai, a helyi ismeretek pedig másként is érvényesülhetnek, az egységes magyar állam érdekeire való tekintettel a kinevezés jogcímén való pótlást helyesebbnek tartotta.⁵¹

Ugyanerre az eredményre jutott egy másik, különösen a konzervatívabb körökben népszerű álláspont is, mely nem célszerűségi, hanem jogi, illetőleg jogfolytonossági alapon óhajtotta a kinevezés

⁵⁰ Lásd a 1.-t.

⁵¹ L. Tisza Lajos gróf, bizottsági elnök beszédét. 68. o., ü. N. IV. 59. 1.

alapján pótolni a megüresedett főispáni helyeket. Eszerint ugyanis a korona jogköre szenvedett csorbulást, mivel a főispánokat a korona nevezte ki mindenkor s ekként jogos, illő és méltányos, hogy e helyeknek más elemek által való pótlása is a korona jogkörébe utaltassék.⁵²

A harmadik álláspont pedig ezzel szemben *e megüresedett helyekre*, mivel a főispánok a megyékből kerültek ki, *a megyék jogát vitatta*.TM A kinevezés és a választás küzdelmeinek jogcíme mellé tehát ekként egy másik alapon megindult küzdelem és versengés kapcsolódott, amely jogi alapon akarta mindkét egymással szembe helyezkedő álláspontot megerősíteni, illetve *jogi alapra akarta a kinevezés és választás elvi vitáját átvezetni*. A szabadelvő párt azonban a megyék jogait vitató jogi és jogfolytonossági érvek helyességét nem ismerte el és arra hivatkozott, hogy a főispánok sohasem képviselték a megyét, hanem mindenkor csakis az államhatalmat, a megyének tehát e helyekre vonatkozólag semmiféle történeti joga nincs, mert a törvényhozásban csak a rendi korszak politizáló megyéje volt képviselve, de csakis az alsó táblán, a felső táblán azonban, épp úgy, mint a főrendiházban, sohasem.⁵⁴ De az a nézet, mintha a főispán a megyét képviselte volna, szerintük különben is épp a megye tradíció jávai és a megye eszméjével van a legélesebb ellentétben. És nem csak a mai, bármikor elmozdítható főispán nem lehet képviselője a megyének, de a régi 48 előtti főispán sem lehetett, bárha élethossziglan kinevezett dignitárius volt is. Mert hiszen közismert dolog, hogy az 1848 előtti főispánok közül azok, akik évenként legalább egyszer lementek a megyéjükbe, még a szorgalmasabbak közé tartoztak, voltak azonban olyanok is, akik a megyéjükben csak háromévenként jelentek meg a tisztujításokra. „Hogy ez a főispán hogyan képviselhette a megyét és annak érdekeit a főrendiházban, — mondta *Tisza Kálmán* — azt nem tudom. De ha eszébe jutott volna valakinek azt, mondani, hogy a főispán a megyét képviseli, azt okvetlenül megkövezték volna. Ne kívánjon tehát a megye jogot oly címen, melyet a főispánok sohasem bírtak.”⁵⁵

⁵³ L. Irányi Dániel beszédét. 69. o. ü. N. IV. 86. 1.

⁵² L. Ónody Géza beszédét. 79. o. ü. N. IV. 316. 1.

⁵⁴ L. Beksics Gusztáv beszédét. 69. o. ü. N^o. IV. 79. 1.

⁵⁵ L. *Tisza Kálmán* miniszterelnök beszédét. 70. o. ü. N. IV. 113. 1.

A törvényhatóságok képviselőinek a hívei azt vitatták, hogy a főispán a megyétől elválasztva elképzelni sem lehet. Egybeforr ez az állás elválaszthatatlanul a megyével még abban az időben, amidőn a megye is leginkább honvédelmi alapra volt fektetve s a főispán a megyei köznemesség vezére volt. Amennyiben tehát a főispánok a főrendiházból kimaradnak s a megye e helyekért valamely módon kárpótlást nem kap, a megyén nyilvánvalóan jogfosztás történik.⁵⁶ De tiltakoztak a miniszterelnök megállapításai ellen is s *Kossuth* 1848 február hó 11-én tartott beszédét idézték vele szemben, melyben a főispánokról többek között a következőket mondta: „Még én is emlékszem oly főispánokra, kik a törvényhozás előtt kijelentették, hogy magukat a megyékkel egynek tekintik és nem követtek el megyéjük ellen a törvényhozás terén semmit.“ De a megye jogos követeléseinek szerintük már az is bizonyítéka, hogy a főispánok a történelem folyamán csak akkor jelennek meg a főrendiházban, amidőn az alsóház szervezete a megyei kiküldöttek útján már kialakult, A megye képviselői által az alsóházban consolidálódott, a másik táblán pedig főispánjai útján vett részt. Ez is azt a történeti igazságot és jogot dokumentálja, hogy a főispánok helyeit illetékesen csakis a megyék foglalhatják el.⁵⁷

A megüresedett főispáni állások betöltése körül tehát a korona jogát vitató kormány és a megyék jogát vitató ellenzék versengésében mindkét álláspont több-kevesebb erőszakossággal közjogi alappal és jogcímmel kívánta a saját érvelését alátámasztani. A hivatkozott jogalap azonban vajmi gyenge indokolást nyert mindkét álláspontnál. Mert míg a 48 előtti főispánok, mint élethossziglan ki-nevezett dignitáriusok, valóban elválaszthatatlanul össze voltak forrva a megyékkel s ha hivatásuk betöltése nem is emelkedett magas fokra a kötelességérzet terén s bárha a megyék valódi képviselői az alsóházban jutott kifejezésre, jelenlétükkel mégis csak az illető megyék representansai voltak a felsőházban, addig a 48-utáni főispánok, állásukból a mindenkori kormány tetszése szerint elmozdíthatók lévén, a megyéket semmiképpen sem representálhatták s tisztán a kormány eszközei voltak. *A jogfolytonosságra alapított megyei követelés a jogszerűség szempontjából tehát nem igen volt*

⁵⁶ L. Helfy Ignác beszédét. 70. o. ü. N. IV. 116. 1.

⁵⁷ L. Szederkényi Nándor beszédét. 74. o. ü. N. IV. 214—15. 1.

elísimerhető. Épp oly kevés jogalappal bírt azonban az az álláspont is, mely e helyeket ugyancsak a jogfolytonosság alapján a korona javára követelte, mert a főispánok főrendiházi tagságának a jogcíme nem a korona kinevezése, hanem az a méltóság volt, amelyet betöltöttek. A főispáni állás főrendiházi tagsági jogosultságát pedig éppen azért nem ismerték el a felvetett reformmal kapcsolatban, mivel az állásnak ama közjogi méltósága, mely a főrendiházi tagság eredeti jogcímét képezte, megszűnt. És ha e reform nem követte is azonnal nyomon a főispáni állás közjogi jellegében bekövetkezett változást, ez a tény magában a koronának vagy a kormánynak jogfolytonossági vagy közjogi alapot arra, hogy e helyeket ezen az alapon követelje a maga részére, aligha nyújthatott.

Ha azonban figyelembe vesszük azt, hogy a főrendiház örökös tagjai, valamint akik egyéb méltóság alapján voltak főrendiházi tagok, a főrendiház üléseit mily gyéren látogatták, a közügyek terén mily negligenciát tanúsítottak s azt is, hogy ezzel szemben a 48-as idők utáni főispánok, mint a kormány feltétlen rendelkezése alatt álló elemek, majdnem mindég kéznél voltak s a határozathozatalnál ekként döntő jelentőségük lehetett, nyilvánvaló, hogy a koronára és a kormányra ennek az elemnek a kimaradása érzékeny veszteséget jelentett volna és érthető, ha e helyeket, amelyek befolyásukat a legjobban biztosították, mindenképpen a maguk részére akarták megtartani. A törvényhatóságok képviselőit a hívei viszont talán közelebb jártak volna az igazsághoz és a történeti hűséghez, ha kívánságuk helyességét nem közjogi alapon és nem a jogfolytonosság alapján vitatják, hanem csupán azzal támasztják alá, hogy javaslatuk a haladó időknek megfelelő reformot is a magyar közjog történeti tradícióinak a szellemében kívánja megvalósítani.

2. Közjogi kérdés volt ezenkívül a vitának azon anyaga is, amely *a törvényhatóságok képviselőit a gyakorlati megoldásával foglalkozott. E tekintetben tisztán a megyék képviselői kérdéseire kívánunk rámutatni, mivel a városok képviselőit a megoldása körül felmerült propositiókkal más helyen foglalkozunk. A megyék képviselői iránti kívánság először csak egész alakatlan formában jelent meg. Akik ennek az eszmének a hívei voltak, nem a megoldásra helyezték a fősúlyt, csupán a lényegre, a törvényhatóságok képviselőire. És ez az alakatlanság a tárgyalások további menetében is nagymértékben jellemzi az ily irányú javaslatokat.*

Ez lehetett az oka annak, hogy a szabadelvűpárt még a képviselőházi tanácskozások elején, tehát a bizottsági tárgyalások után sem volt tisztában azzal, vajjon a törvényhatóságok képviselőit a hi veik miként kívánnák e kérdést a gyakorlatban megvalósítani, kik által kívánnának a törvényhatóságokban választatni? Felmerültek ugyanis olyan irányú tervek is, hogy a törvényhatóságokban a kiküldötteket csak a virilisták vagy a virilisták közül is csak a legtöbb adót fizetők válasszák bizonyos korlátolt számban.⁵⁸ E tekintetben a vita anyagából csupán *Szilágyi* Dezső és *Irányi* Dániel nézetei nyújtanak felvilágosítást, melyek azokban a felszólalásokban nyertek kifejezést, melyekben határozati javaslatokat indokoltak.⁵⁹ *Szilágyi* a törvényhatóságokat általában 1—1 képviselő, a nagyobb törvényhatóságokat pedig „több“ képviselő útján kívánta szerepeltetni. A választást a törvényhatósági bizottságokra bízta volna, de csak bizonyos korrektívum mellett. A függő elemeket ugyanis, mint akiktől pártatlan ellenőrzés nem várható a választói jog gyakorlásából kirekesztette volna. Követelte továbbá a választások titkosságát is, azzal az érveléssel, hogy minél kisebb a választótömeg, annál nagyobb a meg nem engedett korrupt módon való befolyásolás lehetősége. A hosszabb időre, 8, 9, vagy 10 évre szóló mandátumot tartotta helyesnek, de ellensúlyozásul azt kívánta, hogy a választások fele, vagy harmadrésze időszakonként megújíttassanak. Szükségesnek tartotta továbbá, mint ahogy már említettük is, hogy az összeférhetlenség elve úgy a választott, mint az általa is javaslatba hozott kinevezett főrendiházi tagokra is kiterjesztessék. *Irányi* Dániel a törvényhatóságok képviselőit a módozatai tekintetében csupán a törvényhatóságok képviselő tagok számára vonatkozólag nyilatkozott és azt ajánlotta hogy azok a megyék, amelyek legalább 100.000 lakossal bírnak, két képviselőt, a kisebbek pedig legalább egyet küldjenek a felsőházba. Kifejezésre juttatták azonban mindketten azon álláspontjukat, hogy a megoldás módozataira, mint részletkérdésre, nagy súlyt nem fektetnek s előttük csupán a törvényhatóságok képviselőit a tényleges megvalósulása fontos.

Látjuk tehát, hogy e javaslatok a törvényhatósági képviselő in

⁵⁸ L. Tisza Lajos gróf hivatkozását. 68. o. ü. N. IV.

⁵⁹ *Szilágyi* Dezső álláspontját 1. 68. o. ü. N. IV. 72. 1., az *Irányi* Dánielét 69. o. ü. N. IV. 84. 1.

concreto leendő megvalósításának a módozatai tekintetében a legnagyobb mértékben szegényesek és alaktalanok. Igaz ugyan, hogy e javaslatokat az ellenzéki pártok, illetőleg a pártok nevében a pártvezérek nyújtották be határozati javaslatokként, melyek szándékuk szerint is csupán a legfőbb irányelveket akarták jelezni a bizottság, illetőleg a kormány előtt, mely a javaslat újbóli átdolgozására lett volna hivatva. Ha azonban tekintetbe vesszük azt is, hogy ez a kérdés nemcsak alkalomszerűleg vetődött fel, hanem már ott vajúdott régóta az idők méhében és magában a tudományos irodalomban is, amely bár legfőbbképpen az elvi szempontokat, óhajtotta tisztázni, mégis sokkal határozottabban körülírt javaslatot vetett fel e kérdés körében, — úgy e javaslatok kidolgozatlansága feltétlenül a megindított actió hibájául róható föl s mindenestre kárára is szolgált. A javaslatok és az ily irányban kifejezésre jutott nézetek eme hiányossága s ekként hibája is különösen abból a szempontból szembeszökő, hogy e javaslatba hozott elemnek a főrendiház többi elemei között elfoglalandó arányát egyáltalában nem érintették s így konkrét megítélési alapot az általuk tervezett új főrendiház jövőendő összealkotása tekintetében nem nyújtottak.

3. A vita közjogi anyagának a körében kell megemlékeznünk továbbá *azokról a javaslatokról* is, amelyek a tárgyalás menetéből ugyan erős kilengéseket mutatnak fel, de *a főrendiház összealkotása tekintetében* tárgyunkkal mégis lazább vagy szorosabb kapcsolatban vannak. Ezek közül *Zichy* Jenő gróf, *Komlóssy* Ferenc és *Szentkirályi* Albert ily irányú javaslatai volnának felemlítendőek.

Zichy a törvényhatóságok képviselőjét óhajtotta ugyan megvalósítani, de konzervatívebben alapon s kiegyenlíteni törekedett egyszersmind az e kérdésben a korona és a megyék között fennálló rivalitást. Javaslata szerint a megyék választás útján hoztak volna javaslatba a bizottság virilis tagjai közül három tagot s e három tag közül nevezett volna ki a korona egyet nyolc évre főrendiházi taggá.⁶⁰ *Komlóssy* viszont a cenzus folytán kimaradó arisztokrácia képviselőjét akarta a megye egészen reakciós irányú képviselőjével kombinálni s javaslata szerint minden megye arisztokráciája a szegényebb arisztokrácia tagjai közül választott volna egy főrendiházi tagot s ezek lettek volna hivatva a megüresedett főispáni helyek betölté-

⁶⁰ 74. ot. ü. N. IV. 209. 1.

sere.⁶¹ Nem esik ugyan szorosan e tárgykörbe a harmadik javaslat, a *Szentkirályi* javaslata, de mivel a megyék képviselője, különösen a múlt század 80-as éveiben, feltétlenül a magyar középosztály, legfőképp pedig a magyar nemesség érvényesülését jelentette volna a felsőházban, e kérdéssel mégis összeköttetésben van. *Szentkirályi* javaslata ugyanis azon alapult, hogy a főrendiház összes tagjait a nemesség válassza, saját kebeléből. Az ekkénti összealkotás, — nézete szerint, — a történeti fejlődés logikus következménye volna, magában egyesíthetné mindazon jogcímekeket, amelyek a főrendiház feladata tekintetében értéket jelentenek s könnyebbé tenné az utat ahhoz, hogy a népképviselő, azaz az alsóház, a demokrácia eljövendő követelményeinek megfelelőleg, az általános szavazati jog alapjára helyeztessék.⁶²

E javaslatok, mint említettük is, nem tartoznak szorosan a kérdés keretébe, de mint említésreméltó kuriózumok, azokat a határpontokat jelölik meg, amelyek között a kor megítélése szerinti életkevesebb nézetek és szempontok küzdelmeiket vívták.

4. Nem volna teljes azonban a vita közjogi anyagának a képe, ha meg nem emlékeznénk végül arról is, hogy a képviselőházi tárgyalások alatt egy-két olyan felszólalás is elhangzott, mely a törvényhatóságok főrendiházi képviselőjének a kérdését és az e fölötti ítéletalkotást kapcsolatba hozta azokkal, a nemzeti életben egymással versenyző társadalmi erőknek a kérdésével és alakulásával, amelyeknek a súlyára s közjogi intézményeink alakulására való befolyására már a 48 utáni idők reformeszméinek a tárgyalásánál is rámutattunk. A közjog keretei kialakult és sankcionált formájukban mutatják be a *nemzet kebelében élő és ható társadalmi erők küzdelmeinek, a mindenkori eredményét*. De ez a küzdelem állandóan és megszakítás nélkül folyik, folytonosan változó képet mutat, melyhez a törvényes keretek nem mindig tudnak simulékonyan hozzáidomulni. A felmerült kívánságoknak és törekvéseknek a legmeggyőzőbb magyarázata azonban nem ritkán a tényleges eltolódásokban rejlik. E korszak társadalmi erőinek a küzdelme és e küzdelem folytán előállott tényleges erőviszonyok pedig, amennyiben speciálisan magyar jelleggel bírnak, helyesen csakis e kérdés közjogi anyagának az elmélyítésére szolgálhatnak.

⁶¹ 77. o. ü. N. IV. 276. I.

⁶² U. o. 269—70. 1.

A szabadelvűpárt soraiból történt hivatkozás arra, hogy a megyei választások eszméjét a főnemesség és a köznemesség közötti rivalitás festi tetszetős színekkel alá, amennyiben a köznemesség és különösen annak vezető eleme, a gentry, utat vélt találni e tervben arra, hogy elvesztett régi posztóját visszaszerezhesse. E felfogás szerint a gentry a hatalmi súlypontot ismét a megye kezébe szeretné visszajátszani, mert ez a bástya, ahol, itt-ott kiegészítve magát a honorátorok által, a megyei adminisztrációs hatalmat teljesen a kezében tartotta, úgy hogy ezzel a főnemesség túlhatalmasodásának is gátat vetett s ahol még ma is elég erősnek érzi magát arra, hogy megfelelő segélynyújtás esetén még sokáig vezető szerepet játszhatson.

Erre a segélynyújtásra azonban szüksége van, mert hatalmi posztója már inog. De a segítség sem segíthetne többé rajta. Mert a gentry hiába ragaszkodik még ma is oly görcsösen a megyei intézményhez, a nagybirtokú főnemességgel szemben nem fogja bírni a versenyt, miként a kisipar nem bírja a nagyiparral szemben, s pusztulását végezetül is el nem kerülheti s át kell gyökeresen alakulnia.

A főnemesség ezzel szemben hatalmában és súlyában hatalmasan megnövekedett. A megyei intézmény nem volt sohasem az ínyére való, mert abban a hatalmi túlsúlyt és a vezető szerepet nem tudta sohasem a maga részére biztosítani. A legnagyobb örömmel segítkezett tehát abban, hogy a vármegye hagyományos békjőiből emancipáltassék s hogy minden hatalom a központi kormányzat kezébe jusson, ahol hatalmas befolyásának az érvényesítésére sokkal szabadabb tér nyílt előtte. Az arisztokrácia megnövekedett hatalmának az ellensúlyozására azonban a gentryben már nincs elég erő, s ezért céltévesztett minden törekvés, amely a megyei szervezetbe ismét politikai erőt akar lehelni.⁶³

Felcsillan az a gondolat is, hogy a megye talán még jelenthetne valamit, ha a demokrácia autonómiája volna, ettől azonban a virilizmus mai rendszere mellett nagyon távol áll.⁶⁴ A felsőház de-

⁶³ L. Dárdai Sándor beszédét. G9. o. ü. N. IV. 97—99. 1.

⁶⁴ Beksics Gusztáv hivatkozott arra, hogy a polgári elem a megyei virilisták között alig van képviselve s legnagyobb részük földbirtokos. Szabolcsban pld. 219 között csak 7, Biharban 315 között csak 4 iparos és kereskedő van. (69. o. ü. N. IV. 79. 1.)

mokratikus alapon való szervezése azonban non sens volna másutt is, de különösen non sens nálunk.⁶⁵ A felsőház célszerű kiegészítő eleme tehát csakis egy modern elem lehet, az új középosztály, amely magában foglalja a birtokos nemességet és a polgári elemet egyaránt, amelyben a modern élet összes szükségletei érvényesülhetnek s a múlt tradíciói is megmaradhatnak. Annak azonban, hogy ez az új elem kialakulhasson s hasznosan illeszkedhesek be a magyar társadalomba, elengedhetetlen előfeltétele, hogy belőle éppen azok, akik a múlt tradícióinak a legnemesebb képviselői, más társadalmi régiók felé ne orientálódjanak.⁶⁶

A főnemesség és a gentry rivalitása valóban jellemző tünete e kornak s az is kétségtelen, hogy míg a főnemesség súlyban és hatalomban gyarapodott s a központi kormányzati hatalomra nagy befolyást gyakorolt, a gentryn, azaz tágabb értelemben véve a magyar köznemességen a pusztulás jelei mutatkoztak. A prognózis azonban, mely a végleges pusztulás gyors bekövetkezését jelezte, még túlságosan korai volt, mert a köznemesség a politikai hatalom tekintélyes részét még továbbra is a kezében tudta tartani, bárha anyagilag erősen mélyre sülyedt s értelmi, erkölcsi ereje s súlya a nemzeti erők arányában alászállott is. Helytelen azonban az a beállítás, mintha ez az erőben és súlyban való csökkenés ennek a rivalitásnak lett volna következménye, mert ennek az okai részint magában a köznemességben, részint egyéb politikai és gazdasági problémákban találhatók fel.

Frontos és jellemző annak ía körülménynek a figyelembevételére, hogy a köznemesség jövőre sorsa iránti bizalom e korszakban erősen megrendült és a jövőre vonatkozólag sokan már csak abban az esetben láttak benne még mindig felhasználható értéket, ha a társadalmi erők mérlegén feltörekvő többi elemekkel teljesen és tökéletesen egybe és összeolvad. És ez a szempont úgy látszik szintén szerepet játszhatott a törvényhatóságok képviselőite elleni küzdelemben.

A jövő azonban nem igazolta ezt a felfogást, mert a középosztály, különösen pedig a köznemesség, a megyei életben még ma is domináló szerepet játszik s bárha anyagi, erkölcsi s értelmi tekintet-

⁶⁵ Dárdai Sándor beszédét. 69. o. ü. N. IV. 97. 1.

⁶⁶ L. Láng Lajos előadó záróbeszédét. 78. o. ü. N. IV. 302. 1.

ben korántsem tölti be azt a vezérlő szerepet, melyet a múltban betöltött, még ma is a legértékesebb, legmegbízhatóbb és súlyos megpróbáltatások árán is egyik legkipróbáltabb nemzetfenntartó elem.

IV.

A vita anyagának harmadik csoportjába *a közigazgatási jog körébe tartozó kérdéseket* soroztuk, amelyek nem kevésbé döntő fontossággal estek a latba. Az 1885. évi törvényhazást még alig egy évtized választotta el a megyei közigazgatás terén tett jelentős intézkedésektől⁶⁷ s küszöbön állott már is a törvényhatóságok s ezzel a közigazgatás végleges, mintegy alaptörvényszerű rendezése.⁶⁸ Ezeknél a reformoknál pedig az idők által kiérlelt azon elvek jutottak kifejezésre, hogy a vármegyei intézményt a centralizált törvényhozással, természetesen ez utóbbinak a javára, véglegesen összhangba kell hozni és aiz egyetemes nemzeti érdekek szem előtt tartásával a közigazgatás autonómiája is csak a legbehatóbb kormányellenőrzés mellett működhetik.

Igen természetes tehát, hogy akkor, amidőn az az eszme, hogy a törvényhatóságok a főrendiházban képviseletet s ez által a törvényhozásra újra befolyást nyerjenek, felmerült, e kérdés nemcsak a főrendiház összealkotása szempontjából bírt súllyal és jelentőséggel, hanem abból a szempontból is, hogy esetleges megoldása mily következményekkel járna a törvényhatóságokra és mennyiben befolyásolná a törvényhatóságok legfőbb feladatát: *a közigazgatást*. Voltak, különösen a szabadelvűpártban olyanok, akik előtt az egész vitaanyagnak csupán ez a része bírt fontossággal s bárha a politikai és közjogi kérdésekben liberálisabb álláspontra is helyezkedtek volna, tisztán a zavartalan közigazgatás érdekeire való tekintettel a legmervebben elzárkóztak a törvényhatóságoknak bármily irányú politikai szereplése elől.

A vita közigazgatási anyaga ennek következtében természetesen majdnem kizárólag elvi kérdéseket ölelt fel, amelyek leginkább arra vonatkoztak, hogy a törvényhatóságok főrendiházi képviselate vajjon veszélyeztetné-e a közigazgatást, nem vinné-e be a közigazgatási fel-

⁶⁷ 1870:XLII. t.-c.

⁶⁸ 1886: XXI. t.-c.

adatok helyes betöltése helyébe újra a politikát a közgyűlési termekbe, alkalmas lenne-e továbbá a megyei élet felpozíciójára és a komolyabb érdeklődések felkeltésére és vajjon nem idézne-e elő a közigazgatás érdekeire is veszélyes, teljes hatalmi decentralizációt?

1. A kormánypárt legerősebb fegyvereit e megoldás ellen *a törvényhatóságok valódi, közigazgatási feladatainak és a főrendiházi képviselet politikai jellegének a szembeállításából* kovácsolta.

A legsarkalatosabb elvként hivatkozott arra, hogy *a megye jövője nem a politika, hanem a közigazgatás*. Ha a megyére bármily új feladat is ruháztatik, úgy ez csakis arra lehet alkalmas, hogy a megyét eme legfőbb feladatától és attól a működési körtől, ahol a hazának igazán nagy szolgálatot tehet, elvonja.⁶⁹ Már maga a választás is bénítólag hatna úgy az adminisztráció menetére, mint a megye s ez által egyszersmind az ország fontos közgazdasági érdekeire is,⁷⁰ a képviselet pedig egy egységes, a nemzeti akaratot reprezentáló akarat, helyett 63 lokálparlamentet teremtené⁷¹ és megadná a lehetőségét, annak, hogy az ellentétek és a pártharcok a megyében is kiélesedjenek és erősebb lángra gyűljanak, mert könnyen bekövetkezhetne az az eset, hogy a törvényhatóságok más pártállású kiküldötteket választanának, mint a törvényhatóság területén lévő választókerületek.⁷²

A legnagyobb baj és a legnagyobb veszedelem azonban az volna, hogy magába a törvényhatósági bizottságba s ez által az egész megyei életbe újra belekerülne a politika, mert a törvényhatóságok általi kiküldetésre aspiráló egyének már évekkal a választások előtt megragadnának minden alkalmat, hogy hangzatos eszmék hirdetése által politikai vitákat idézzenek elő s ekként pártot gyűjtsenek maguk köré. Ez pedig annál is inkább káros és veszélyes volna, mert a megyékben már lassanként megindult és kezd megizmosodni egy átalakulási folyamat, amely lehetővé teszi, hogy a legkülönbözőbb pártokhoz tartozók is összhangban és eredményesen működheszenek közre a helyes közigazgatás szempontjából.⁷³

⁶⁹ L. Láng Lajos előadó beszédét. 68. o. ü. N. IV. 56. 1.

⁷⁰ L. Tisza Lajos gróf, bizottsági elnök beszédét. 68. o. ü. N. IV. 60. 1.

⁷¹ L. Földváry Miklós beszédét, 71. o. ü. N. IV. 132. 1.

⁷² L. Szilágyi Dezső hivatkozását. 68. o. ü. N. IV. 70. 1.

⁷³ L. Tisza Kálmán miniszterelnök beszédét. 77. o. ü. N. IV. 287. 1.

Az ellenzék a leghatározottabban szembeszállott a kormánypárt azon érvelésével, hogy a törvényhatósági képviselőt a megyét valódi feladatától, a közigazgatástól elvonná s ismét a politikát tenné a megyei élet domináló elemévé. *Mindössze annyit ismert el, hogy a választások esetleg valóban bénító hatással lehetnek az adminisztráció menetére*, de ezt a hatást se maga a választás ténye hivná ki szükségszerűleg, hanem a választások jelenlegi módja és erkölcsse, amely különösen a főispánok, olykor meg a megyei tisztikar törvénytelen beavatkozását is sorompóba állítja a kormány jelöltjei mellett. *Ezt a kérdést azonban a választások tisztaságának és függetlenségének, a biztosítása könnyen megoldhatná.*⁷⁴ Azt a felhozott érvet, hogy a törvényhatósági képviselőt 63 lokálparlamentet idézne elő, az ellenzék arra hivatkozva, hogy a törvényhatóságok mindössze 8 évenként kerülnének abba a helyzetbe, hogy válasszanak, komoly ellenérvek nem tartotta,⁷⁵ a törvényhatósági kiküldöttek és a törvényhatósági választókerületek képviselői között előállható pártkülönbségekkel szemben pedig joggal hivatkozott arra, hogy a törvényhatóságok különböző választókerületei is igen gyakran különböző pártállású képviselőket választanak s ez a tény önmagában zavart a közigazgatás adminisztrációjában nem jelent.⁷⁶

És hivatkozott végül, ama felfogással szemben, hogy a törvényhatóságok főrendiházi képviselője a megyét közigazgatási feladataitól elvonva ismét a politikai pártusák harcába állítaná, — mintegy generális védekezésül is, — arra, hogy a törvényhatóságok, bár a, joguk meg volna ahhoz, hogy megtegyék, ma sem foglalkoznak közügyekkel, „mert erre a közvéleménynek különös érdeklődése és áramlata szükséges. Ha el jő ez az áramlat, fogják azokat ott discutálni, akár lesz felsőházi képviselőt, akár nem... mert ne felejtjük el, hogy mikor ily idők jönnek és kérdések feltámadnak, amelyek mélyebben hullámoztatják a közvéleményt, nem jobb-e, ha a közvéleménynek a küzdelme és forrongása ezen szilárdabban szervezett önkormányzati kötelek gyűlésein történik, hol az értelmes és művelt, vagyonos elem túlsúlyban van, mint az organizálatlan meetingeken és

⁷⁴ L. Szilágyi Dezső beszédét. 68. o. ü. N. IV. 70. 1.

⁷⁵ L. Apponyi Albert gróf beszédét. 71. o. ü. N. IV. 140. 1.

⁷⁶ L. Szilágyi Dezső beszédét. 68. o. ü. N. IV. 70. 1.

népgyűléseken. Hisz ez egyik előnye az önkormányzati szervezetnek.⁷⁷

2. A közigazgatási jog szempontjaiból való megítélések kapcsán azonban az ellenzék nemcsak védekezésre szorítkozott, hanem a törvényhatóságok főrendiházi képviseletét még a közigazgatás kereteiben is helyes és reményekre jogosító reformként tüntette fel. *Ettől a reformtól várta*, — amint azt a vármegyék már említett feliratai is kifejezésre juttatták, — *a meggyengült és megsibbadt vármegyei élet felpezsdülését*, a közügyek iránti érdeklődésnek a felkeltését és az egész vármegyei intézmény megizmosítását és megerősítését abból a célból, hogy béke idején szószólója lehessen a haladásnak, esetleges veszélyek idején pedig újra valóságos bástyája a hazának és a szabadságnak.⁷⁸

A kormánypárt viszont épp oly kevés hitelt adott ezeknek a reményeknek, mint amily kevéssé osztozott az ellenzék a kormánynak azon aggodalmaiban, hogy e képviselet a törvényhatóságokat a politizálás fertőjébe vezetné. Nem látta minden további nélkül célravezetőnek, ha a törvényhatóságokban e képviselet a közügyek iránt érdeklődést kelt fel s figyelemreméltónak tartotta annak a kérdésnek az eldöntését is, hogy *vájjon milyen természetű közügyek keltenének éj) milyen természetű érdeklődést*, nem kevésbbé azt is, hogy volna-e vájjon ennek az érdeklődésnek gyakorlati haszna isi Mert a felkeltett érdeklődés és a felpeszdült élet e nézet szerint csak abban az esetben helyes és kívánatos, ha az a helyi adminisztrációra és annak testületi ellenőrzésére vonatkozik. Ebben a tekintetben a törvényhatósági képviselet azonban csak nagyon kétes értékű reményekkel kecsegtet. Mert *igen* valószínű *ugyan*, hogy a törvényhatósági közgyűlés első napján el fog hangzani egy pár ragyogó, fulmináns beszéd, amely az országos politika kérdéseivel foglalkozik, ezeknek a kapcsán bizonyára határozatokat is fog hozni a törvényhatósági bizottság, amelyek ha nem is nyílt, de legalább is *hallgatólagos utasításnak* lesznek tekinthetők s ez által részt kíván majd a megye is magának az arra hivatott tényezők akaratkijelentése mellett, esetleg azzal szemben, az országos törvényhozásban is: a tulaj-

⁷⁷ L. Szilágyi Dezső beszédét. 79. o. ü. N. IV. 825. I.

⁷⁸ L. Irányi Dániel beszédét. 69. o. ü. N. IV. 86. I.

donképeni közigazgatási adminisztráció kérdéseire, a közigazgatás testületi ellenőrzésére azonban annál kevesebb idő és érdeklődés fog jutni s azokat a törvényhatósági bizottság hivatalból való tagjai épp oly kevés érdeklődés közben és épp oly üres közgyűlési teremben fogják a közgyűlés második napján letárgyalni, mint ahogy letárgyalták eddig. E képvisellettől tehát nem várható a megyei élet felpezsdítése, illetőleg, ha mindez be is következne, e változás nem szolgálná a legkevesebbé sem a közigazgatás érdekeit.⁷⁹

3. A vita közigazgatási-jogi anyagában végül még arra is rá kell mutatnunk, hogy a megyei partikulárizmus, valamint a föderatív eszme kérdése, — amelyekkel részletesebben a politikai kérdések kapcsán foglalkoztunk, — természetesen közigazgatási-jogi szempontból is súllyal birt és szerepet játszott. A *centralizáció* és a *decentralizáció* kérdése lép előtérbe ebben a vonatkozásban is és a legerősebb támadások érik a törvényhatóságok főrendiházi képviselőinek az álláspontját azon az alapon, hogy e képviselő nemcsak a centralizált törvényhozáson ütné rést, hanem egyenesen hatalmi decentralizációt is jelentene és ezzel viszont a közigazgatás kívánatos decentralizációját zavarná meg és akadályozná meg kifejlődésében. Ezek a kérdések azonban csak felületesen mozogtak a vita felszínén és eltekintve a politikai vonatkozásoktól, közigazgatási szempontból behatóbb tárgyalásban nem részesültek.

4. A vitának a közigazgatási jog keretébe vágó eme kérdései, amint a továbbiak folyamán majd látni fogjuk, a legnagyobb részben nyitott kérdések még ma is. És különösen áll ez abban a tekintetben, hogy jelentékeny és tekintélyes aggodalmak merültek fel a felsőházi javaslat kapcsán is oly irányban, hogy e képviselő a törvényhatóságokat legfőbb hivatásukban, a közigazgatás gyakorlásában megzavarná. A felmerült többi kérdés ma már nem bír annyi aktualitással, amennyiben e képviselő ellenségei sem aggodalmaskodnak túlságosan amiatt, hogy a törvényhatósági választások a pártszenvedélyeket kielezhetnék, viszont e képviselő hi vei sem várják tisztán e reformtól a törvényhatósági élet és a közérdeklődés felpezsdülését. A centralizáció és decentralizáció kérdése, amely akkoriban még az érdeklődés homlokterében állott, ma már majdnem teljesen kisiklott e kérdés megítélési alapjai közül.

⁷⁸ L. Tisza Lajos gróf, bizottsági elnök beszédét. 48. o. ü. N. IV. 59—60. 1.

A közigazgatási jog keretébe tartozó anyag azonban még így is nagy jelentőséggel bír a felsőházi reform megítélésénél, amennyiben a törvényhatóságok megvalósult felsőházi képvisellete ellen ezen az alapon merült fel még ma is a legkomolyabb és a legjelentékenyebb aggodalom.

Az 1885. évi országgyűlési tárgyalásokon a törvényhozó testület a törvényhatóságok főrendiházi képviselétére irányuló javaslatokat elvetette, a kormány javaslata pedig a már említett módosításokkal, az 1885. VII. t.-c-ben szentesítést nyert. A törvényhatóságok felsőházi képvisellete ekként hosszú időre lekerült a napirendről.

V.

A városok történeti kapcsolata az országgyűléssel

Eddigi fejtegetéseinkben a városokat teljesen figyelmen kívül hagytuk mindenütt. Alakulásuk teljesen más okokra vezethető vissza, mint a vármegyéké, fejlődésük is más természetű, más elemek voltak alkotó tényezőik és *politikai súlyuk a múltban a vármegyék politikai súlyához alig mérhető*. Más és sokkal kisebb jelentőségű volt az országos törvényhozásra gyakorolt történeti befolyásuk is. A rendi alkotmány összeomlása azonban e különállásukat megszüntette és az állampolgárok egyenlő jogaiban azóta nemes és városi polgár egyként osztozik. Szinte természetes tehát, hogy amidőn az elmúlt században, a főrendiházi reform kapcsán, a vármegyei képviselő-reformeszméje felmerült, a vármegyékhez csaknem hasonló súllyal és ma már ugyancsak hasonló nemzeti értékkel is bíró nagyobb városok képviselőtének a gondolata is bekapcsolódott e reformtervek közé. A felsőházról szóló törvény pedig e képviselőt a vármegyék képviselőjével együtt meg is valósította. A reform megvilágításának a teljessége miatt szükséges tehát, hogy bár vázlatosan, a városok fejlődésére is rámutassunk.

A községi szervezetből kibontakozó magyar városok erőteljesebb fejlődése egybeesik a várszerkezet hanyatlásának a korával¹ s így a kibontakozó vármegyei autonóm törekvésekkel is. Autonómiájuk azonban sokkal előbb nyert betetőzést, mint a vármegyéké. A két municipium utjai, nem csak a fejlődés első lépéseiméi, hanem már *alakulásuk okaiban is eltérnek egymástól*.²

Az ipar és kereskedelem meghonosítása és előmozdítása a cél, amely miatt királyaink, az e célra alkalmas, vagy e tekintetben elő-

¹ L. Rábel id. m. 108. 1.

² L. Beöthy id. m. 93. 1.

haladottabb községeket, amelyeknek lakossága leginkább idegenekből (hospes) állott, privilégiumokkal különböztetik meg, vagy idegeneket telepítenek be és telepeiket kiváltságokkal ruházzák fel. Az ily módon betelepülő hospesek, kiváltságaik révén, saját intézményeiket, régi hazájuk jogát honosítják meg s önkormányzatukat, mivel leginkább németek voltak, „*more teutonico*“ gyakorolják. Alakulásuknak és fejlődésüknek súlypontja abban rejlik, hogy területükkel kiválnak a vármegyei szervezetből, tehát úgy az ispánok hatósága, mint a földesúri hatóság alól s „közkormányzati szervezetté, a királyi kormányzat önálló tényezőivé“³ válnak. Ez a kiváltság jut kifejezésre *civitates adhaerae et regiae*, szabad királyi városok megjelölésükben is, amennyiben szabadságuk a megyei és földesúri hatóság keretéből való kiemelkedésüket, királyi megjelölésük pedig azt jelenti, hogy mint a királyi privilégiumok folytán immunitással és területi önkormányzattal bíró községek, közvetlenül a király hatósága alá tartoznak.

Kiváltságaikat különösen Nagy Lajos és általában az Anjouk oly mértékben szaporítják, hogy a városokban virágzó gazdasági élet indul meg s ez az ország egyetemes gazdasági érdekeire is kedvező befolyást gyakorol. Országos jelentőségben való gyarapodásuk vonja mintegy természetszerűleg maga után azt a következményt, hogy a közhatalomban való részesedésből többé ki nem kapcsolhatók s a szent korona tanának a kifejlődésével, *a területi nemesség elve alapján, mindegyik szabad királyi város egy-egy nemes személynek tekintetik*. A szabad királyi város ezáltal, mint jogi személy, tagjává válik a szent koronának s *joga van az országgyűlésen követe vagy követei útján megjelenni*.⁴

A városok országgyűlési meghívásának első példája Zsigmond király korából maradt reánk, aki, — Kérészy szerint, — „Nagy Lajos halála óta újult erővel feltámadó olygarchiát a köznemesi s főleg a városi rend, tehát a demokratikus elemek támogatásával akarja meg-

³ L. Timon id. m. 159—160. 1.

⁴ L. Kérészy: A magyar országgyűlések eredete. 88. 1. és Timon id. m. 657. és 750. 1. „A követek küldésére maga a város, mint jogi személy, mint polgárok összessége volt jogosítva. A királyi meghívó levelek a városi közönséghez, mint testülethez voltak intézve, azzal a meghagyással, hogy maguk közül egy-két követet küldjenek teljes meghatalmazással.“ u. o. 657. 1.

törni.⁵ E meghívó az 1397. évi temesvári országgyűlésen, követei útján való megjelenésre, Traugur városához szól.⁶ Az országgyűlésen való részvételükre az 1405. évi decretum minus is rámutat,⁷ mivel e dekrétumban több város, az úgynevezett tárnoki városok nyerne meghívást. A városi követküldés intézménye, végleg állandósulva, 1445-ben válik „a magyar országgyűlés elemévé”. A városok országgyűlési meghívásának eme első példáiban jut legelőször kifejezésre a városok országos rendisége s ez által vonulnak be a városok, a nemesi rendtől különálló, *negyedik rendként*, a rendi alkotmány kereteibe.

Eme közjogi jogosítvánnyal, a szent korona tagságával azonban nincs mindegyik város felruházva, Zsigmond korában csak a régi 8 tárnoki város⁸ bír az országgyűlésen való részvétel jogával, az 1514. évi III. t.-c. szerint 15 jogosult a megjelenésre⁹ s az 1608. évi I. t.-c. is csak ezeknek a részvételi jogát ismeri el.

A városok által küldendő követek száma nincs pontosan megállapítva. Mindegyik város egy-két követet küld rendszerint, de a kisebb városok néha közösen küldenek egy követet. A küldött követek száma azonban különben sem bír fontossággal, mivel a követ egyénileg külön számítandó szavazattal amúgy sem bírt¹⁰ s így *mindegyik város, mint egy-egy nemes személy, akárhány követet küldött is, csak egy-egy szavazatra volt jogosult. Ez az állapot is csak 1608-ig állott azonban fenn.* Az uralkodók ugyanis, befolyást akarnak nyerni az országgyűlésre, mind több és több várost ruháznak fel a szabad királyi város jellegével s hívnak meg az országgyűlésre. A nemesség azonban, amely most már kizárólag képviselő útján jelenik meg, — féltve a maga befolyását, — azzal tiltakozik az országgyűlésen megjelenő városok számának szaporításával szemben, hogy *valamennyi követüknek a szavazatát összesen csak egy szavazatnak ismeri el* s ezt is csak abban az esetben, ha nincs véleményeltérés

⁵ L. Kérészy: A magyar országgyűlések eredete. 88. 1.

⁶ Közli Knauz N.: Az 1397-ki országgyűlés végzeménye. (Magyar történelmi tár III. köt. 199. 1.) Kérészy hivatkozik rá id. m. 89. 1.

⁷ Kérészy il. m. u. o., Timon id. m. 657. 1.

⁸ Buda, Pest, Kassa, Pozsony, Nagyszombat, Bártfa, Eperjes és Sopron.

⁹ A nyolc régi, tárnoki városon kívül: 6-Buda, Esztergom, Székesfehérvár, Lőcse, Szokolca, Szeben és Szeged.

¹⁰ L. Kmety Károly: Magyar közjog. 287. 1.

közöttük. De a nemesség prestige-ét még e biztosítékok mellett is félti a városi követek számának túlságos növekedését¹¹ s újabb biztosítékokat kíván, és talál az 1687. évi XVII. t.-c.-ben, amely kimondja, hogy a meghívott szabad királyi városok száma, a nagy érdemből és közhasznosságból folyó különös kegyelem folytán való becikkelyezés kivételével, tovább ne szaporíttassék.¹²

Tekintettel arra, hogy a XVIII. és XIX. század országgyűlésein megjelent városi követeknek a száma kb. 70-re¹³ tehető, könnyen érthető a vármegyei követeknek minden egyes város külön szavazatával szemben való aggodalma, mert a városok, az alsótábla aulikusabb elemeivel összefogva, valóban könnyen veszélyeztethették volna a nemesség zömének az akaratát, Ép oly igazságtalan volt viszont az a tény, hogy az összes városok szavazata csak egy szavazatnak számított.

Csakis *a nemesség és a városok között évszázadok óta kifejlődött ellentétek*, súrlódások és féltékenységek magyarázhatják meg a nemességnek azt az éles szembehelyezkedését a városoknak a közhatalomban való részesedésével, mely ily igazságtalan következményekre vezetett.¹⁴ A nemesség féltékenyen nézte mindenkor a városok fejlődését s az általuk elnyert privilégiumokat, melyek befolyásuk alól a városokat teljesen mentesítették. Idegenkedéssel tekintett ki a Hármaskönyv bástyái mögül a városokban élő idegen jogra és a városokban érvényesülő demokratikus felfogásra is. A legnagyobb ellenszenvet a magyar nemzetiségű nemességben azonban a városokban divó idegen nyelv s az a tény keltette, hogy a városok valóban teljesen idegen testként ékelődtek be a szent korona testébe, lakosságuk nem olvadt be a magyar fajba és nem asszimilálódott a magyar gondolkodáshoz. Magukba olvastották, magukba szívták azonban a környező magyar elemet, a jobbágyságot is és a nemzeti eszme,

¹¹ „Minthogy Magyarország szabad királyi városainak a száma, igen sok hasonló helynek dicsőséges visszaszerzése következtében, annyira növekedett, hogy ez a negyedik rend a többieket nem csak elérte, hanem talán túl is haladta: ...“ (A 17. cikkely bevezetése.)

¹² Aradot, Eszékét és Pécsét nem cikkelyezték be s ennek következtében e városok meghívót sem nyertek az országgyűlésre.

¹³ L. Beöthy id. m. 96. 1.

¹⁴ Ezeket az ellentéteket fejtegeti Eábel id. m. 114—122 1. és Beöthy id. m. 96—97. 1.

amely a nemesség éltető energiája volt, falaik között vajmi kevés visszhangot keltett.

Kiváltságaikat, a királyoktól kapták, tőlük függték s így szinte természetesen is, mindenkor az uralkodókkal tartottak, ha összejövetelre került a sor a nemzet és a király között. A nemesség pedig az udvari politika vak eszközét látta bennük, — törvényhozó befolyásuk ellen a leghatározottabban sikraszállott tehát.

El kell azonban ismernünk azt is, hogy helyzetük könnyűnek nem volt mondható. *Orosz* József fejti ki a Terra incognita-ban, hogy míg a dikaszteriumoktól függvén, esetleges ellenzéki magatartásuk súlyos következményekkel járhatott, viszont ha a kormányzat mellett szólaltak fel, a nemességben keltegetek elkeseredést, Politikájuk tehát opportunitásból a legtöbbször a teljes passzivitás volt.¹⁵

A városok természetesen több alkalommal is megpróbálták, hogy a törvényhozó testületben súlyukat öregbítsék, de kísérletezésük a nemesség ellenállásán mindenkor megtörtött. Az alsó tábla 1826 március 9.-i ülésén *Szögyéni* Zsigmond személynek a városok szavazatát, — valószínűleg a régi 8 tárnoki város régi jogának a felélesztését célozva, — nyolc szavazattal vette számba. A nemesség azonban, a *Nyári* Pál által kifejtett közjogi alapon, — *mely szerint a város szavazatában csak egy nemes ember szavazata jut kifejezésre, holott a megyei követ sok ezer nemeset képvisel*, — e számításba nem nyugodott bele.¹⁶

A rendi országgyűlés utolsó idejében már megenyhülnek a nemesség és a városok között hosszú idők óta fennállott ellentétek és a városok falai között is talajt nyer a nemzeti eszme, úgy hogy azok az okok, amelyek a városok háttérbehelyezését eredményezték a törvényhozásban való részvétel terén, vesztenek súlyukból és aktualitásukból. A városok e követelése tehát újra hangot talál, eredményeket azonban most sem ér el, mert a nemesi rend most a városi szervezetet találja aggályosnak és *a követek küldését gyakorló városi szervezetek hivatottságát vonja kétségbe*.

A városi önkormányzat ugyanis, amely teljes kifejlődésével jóval megelőzte a megyék önkormányzatának a betetőzését, az idők folyamán elfajult s a *városi olygarchiák* kifejlődésére vezetett. A

¹⁵L. Orosz id. m. 244. 1. Beöthy is hivatkozik rá id. m. 97. 1.

¹⁶L. Beöthy id. m. 201—202. 1.

polgárságnak a közigazgatásban és a végrehajtásban való valódi egyéni részesülésére alig van példa már. A mindenható városi tanács választja a tisztviselőket, egészíti ki önmagát s küldi a követeket is. Ezeket a követeket pedig a városi polgárság hívatott képviselőiként. az alsó tábla nem volt hajlandó elismerni.¹⁷ És ekként a városok iránt megnyilvánult közhangulat változása sem vezet a városok kívánságainak kielégítésére. Példája ennek a közhangulatnak *Deák* Ferenc ama felszólalása is,¹⁸ melyben *Vághy* Ferenc soproni követnek a városok *egy általános voksra való korlátozása* elleni tiltakozásával száll szembe és „a következőket mondja: „De amikor azt mondom, hogy a törvény és méltányosság parancsolja a kir. városok iránti figyelmet, azt kérdem egyszersmind, mi tehát a kir. város? “Werbóczyvel azt tartom, hogy az *unitas civium*, tehát az egy városban lakó polgárok egyesülete. Azon igazság tehát, amely azt parancsolja, hogy votumot adjak a városnak, parancsolja azt is, hogy ne csak 40 és egynehány polgárnak, kik követeiket és tisztviselőiket választják, adnám ezen just, hanem az egész polgárságnak; de e részben sietni kell, mert minél jobban halad az idő és minél inkább halogtjuk e kérdés eldöntését, annál inkább veszítjük eme nagyszámú polgártársaink szeretetét. Vigyük már most a dolgot az igazság mezejére, mondjuk ki nyíltan, hogy a kir. városokban nem csak szabad, hanem kell is a követnek minden polgár által választatni s akkor mi is meg fogjuk adni a városi követeknek arány szerint a votumot; de míg ez az elv parancsolólag kimondva nem léssen, addig még csak feltételesen sem állok reá, hogy szavazattal bírjanak.“¹⁹

Nem állott be továbbá változás a városok függő helyzetében sem s a kérdés megoldásának erős gátja maradt ez az ok is. A főrendiház 1840. évi április 23-ki ülésén *Széchenyi* István gróf (tér ki e tárgyra

¹⁷ „Nagyobb baj volt ennél az, hogy mint mondtam, a városok erőteljes önkormányzatot nem voltak képesek létesíteni, úgy hogy polgármestereik, a tanács, követeik választásába nem folytak be, mely ilyformán egy olygarcha jellegű klikknek lőn képviselője.“ *Deák* Ferencről idézi *Beöthy* id. m. 95. 1.

¹⁸ A kk. és RR. 1839. évi június hó 8-án tartott első kerületi ülésén.

¹⁹ Amíg eddig a városi követeket kizárólag a város belső és külső tanácsa küldötte, a Helytartó Tanács 1843. évi április hó 15-ről kelt intézvénye, a választótestület kiegészítése iránt intézkedvén, elrendeli, hogy a külső tanács felével egyenlő számban a tanácson kívülálló városi polgárok is bevonassanak a követválasztó testületbe. *L. Kmety* id. m. 287. 1.

és elismeri, hogy a városokat, ama intelligenciánál fogva, amelyet képviselnek, méltán illetnék meg az országgyűlésen jelentékenyebb jogok, de kétségeit fejezi ki egyszersmind az iránt, hogy a mai coordinatioikat tekintve, nyerhetnének e valóban nagyobb jogokat a nemzet részéről. „És azt minden polgárember is meg fogja engedni, ki méltánylag ítél a dolgokról, — mondja beszédében, — hogy mióta és mindaddig, míg nem a Város, de a városi Tanács, melyre mind a kamarának, mind a Helytartó Tanácsnak, sőt úgyszólván minden felsőbbségnek oly nagy befolyása van, küldi követeit az országgyűlésre, hogy azóta és mindaddig a városi votumoknak nagyobb *poudusa nem lehet, mint amennyi ma van*. Mert lenne csak a Városoknak mai coordinatiójukban 20 vagy csak 10 votumuk is és okvetlen *postulat-gyülekezetté* válna Országgyűlésünk, mit senki — úgy hiszem — nem kívánhat.“²⁰

A polgárság és a nemesség egymáshoz való közeledésének azonban a rendi alkotmány estéjén már nem lehet semmiféle akadálya többé. Az abszolutizmus politikája is ezt a célt segíti öntudatlanul, amidőn a polgárságot és a nemességet egyaránt elnyomva, egymás karjaiba taszítja.²¹ 1848 megoldja a problémát, ledönti a kiváltságok korlátait és az egységes és egyetemes állampolgári jogok részesévé teszi a nemest és városi polgárt egyaránt. Az egybeolvadás jogilag előkészített talaján megindul ezzel egy lassú és még ma is befejezetlen társadalmi kialakulási folyamat.

A városok országgyűlési szerepeltetésének a gondolata, amint már említettük is, a *főrendiházi reform kapcsán*, a vármegyék képviseletén alapuló reformeszmékkal karöltve jelenik meg ismét. A városok történeti befolyása meg sem közelíti a vármegyék ily irányú szereplését s így a városok képviselete mellett nem nyomhat semmit a latban az elvesztett régi jog. *A vármegyék főrendiházi képviseletét azonban a liberális politikai irányzat sürgeti* s tekintettel arra is, hogy ez irányzat ép a városi polgárságban ver mélyen gyökeret, a reformeszmék kapcsán, az ily irányú reformok híveinek a

²⁰ L. Széchényi beszédeit. 188—190. 1. — Arra a vádra, mintha a nemesség a városokat de facto régi jogaitól fosztotta volna meg, azzal válaszol, hogy maga a provocatio bizonyítja, leginkább, „mely kevés bázisa volt ezen votumi jognak, minthogy attól oly könnyen meg lehetett fosztani az illetőket.“ u. o. 190. 1.

²¹ L. Szekfü id. m. 152. 1.

táborában egyhangú az a vélemény, hogy a városoknak is képviselést kell nyerniök.

A harc a számban is, súlyban is jelentékenyebb vármegyék képviselése körül tömörül, a városok képviselése pedig e mellett egészen mellékes és alig érintett szerephez jut. De a reformeszmék harcosai mindenütt a reform természetszerű és vitán felülálló kiegészítéseként tüntetik fel *a városok képviselétének a szükségét*, bárha egyöntetűség nincs is a képviselést mérvére vonatkozólag.

Az 1885-ös tárgyalásokat előkészítő tudományos irodalomban a liberálisabb javaslatok szólalnak fel a városok főrendiházi képviselése mellett. *Pártos* Béla javaslata szerint csak a 40.000 lakost felülhailadó városi törvényhatóságok nyernének külön főrendiházi képviselést, a 40.000 lakoson aluli városok pedig avval a megyével együtt gyakorolnák e jogokat, amelyben fekszenek. *Tóth* Lőrinc javaslata végül a 64 vármegye mellett 22 várost kíván e joggal felruházni.²²

A javaslat országgyűlési tárgyalása alatt teljesen határozott tervvel ebben az irányban sem léptek fel az ellenzéki pártok. *Köve-telték azonban általában a thjf. városok képviselést.* A közjogi ellenzéknek e tárgyban való állásfoglalásáról *Szilágyi* Dezső, a függetlenségi párt álláspontjáról pedig *Irányi* Dániel beszédei nyújthatnak tájékozást. *Szilágyi* kb. 14—15 város, általában minden jelentékenyebb thjf. város képviselést mellőzhetetlennek tartotta. Minden ily jelentékenyebb város képviselére egy-egy, Budapest részére pedig nem lakosainak számszerinti aránya szerint, de nagy súlyának tekintetbe vételével két főrendiházi képviselőt ajánlott. Azon kisebb thjf. városok képviselést pedig, melyek az alsóházba is a megyei községekkel együtt választanak képviselőt, a megyei képviselést keretében akarta megoldani.²³ *Irányi* Dániel azon kívánságának adott kifejezést, hogy azon thjf. városok, melyeknek lakossága 50.000-re rug, egy, amelyeknek a lakossága a 100.000-et eléri, két képviselőt küldhessenek. Az 50.000-nél kevesebb lakossal bíró thjf. városok képviselést azonban nem a megyei képviselést keretében, hanem akként kívánta megoldani, hogy azok csoportosítva s nehogy e csoportokon belül a nagyobb a kisebbet majorizálhassa, felváltva küldjenek képviselőt.²⁴

²² L. *Tóth* Lőrinc id. m. 67. 1.

²³ L. 68. o. ü. 1885. N. IV. 72. 1.

²⁴ L. 69. o. ü. N. IV. 84. 1.

A kormány és a kormánypárt e tervekkel csak általánosságban, mint a törvényhatóságok képviseletével szállt szembe s a városokkal külön nem foglalkozott. Mindössze a javaslat előadója terjeszkedett ki arra a kérdésre, hogy a sürgetett célnak, azaz a polgári osztály érvényesülésének az érdekében vajjon van-e helye a főrendiházi tagok választásának s azon nézetének adott kifejezést, hogy egy oly polgári elemnek a fejlesztése, amely a középosztályt egyéb elemeitől elválasztaná, csak veszélyes lehet, mert a polgárságnak a középosztály egyéb elemeivel egybe kell olvadnia, „hogy átoltsa azokba a jelen szükséges erényeit és felvegye magába azoktól a múlt nemes hagyományait”.²⁵ A thjf. városok főrendiházi képviseletére, épp úgy, mint a megyék képviseletére irányuló törekvések, 1885-ben elbuktak. De a harc, amely e bukást megelőzte, e képviselet sorsát már is elválaszthatatlanul összekovácsolta a megyék képviseletének jövőjével.

²⁵L. 68. o. ii. N. IV. 56. 1.

VI.

A törvényhatóságok képvisellete és a felsőházi reform

I. A magyar főrendiház reformjáról és ezzel együtt a törvényhatóságok főrendiházi képviselétééről 1885 óta a világháborút követő összeomlásig nem esett többé szó. A forradalmak és a megcsonkítás folytán megzavart alkotmányos jogrend helyébe 1920-ban egy provizórikus jogrend lépett és a nemzetgyűlés vette át ideiglenesen az állami főhatalom és a törvényhozás gyakorlását. *A de jure még fennálló főrendiház tehát törvényhozói jogkörét nem gyakorolhatta.*

„Akkor, amidőn a nemzetgyűlés, mint a nemzet egyetemének egységes külön képviselő szerve alakul meg, — mondja az 1920. évi I. t.-c. indokolása, — az országgyűlésnek főrendiháza a törvényalkotásban nem vehet úgy részt, mintha a nemzetgyűlés csupán az országgyűlés képviselőházát helyettesítő gyülekezet lenne. Ez ellenkezőnek azzal a céllal, amelyet a nemzetgyűlés megvalósítani hivatva van, de ellenkezőnek a nemzet alkotmányos felfogásában végbement átalakulással is, mellyel az országgyűlés egyik házának túlnyomó részben a rendi kiváltságon és nagyobb vagyonon alapuló szervezete többé össze nem egyeztethető. Ez azonban éppen nem jelenti az egykamarás rendszer mellett való állásfoglalást s nem zárja ki azt, hogy a főrendiház a modern alkotmányosság követelményeinek megfelelő átszervezéssel az országgyűlés szervezetének reformjában továbbra is fenntartassék.“ A miniszteri indokolás azonban még tovább megy és „*az országgyűlésnek, mint a törvényhozó hatalom gyakorlására állandóan hivatott szervnek, a változott viszonyokhoz mért újjáalkotását*“ is a legsürgősebb megoldásra váró törvényhozási feladatok közé sorolja.

Ezáltal, — eltekintve a tárgyunk keretein kívüleső jogfolytonossági kérdésektől, — a főrendiházi reform kérdése újra aktualitást

nyer és szőnyegre kerül. Feltámad azonban egyszermind a törvényhatóságok felsőházi képviseletének a reformgondolata is.

A legelső javaslat, amely ezt a reformgondolatot felöleli s megindítja a főrendiház szervezetét illető tervek és polémiák sorát, a tudományos irodalomban, *Benedek* Sándor tollából látott napvilágot. Konkrét javaslatában a demokrácia axiómáit és a különböző társadalmi, kulturális és gazdasági osztályok képviseletét akarja a magyar alkotmány fejlődési jelenségeinek és a szerzett jogoknak a tiszteletbentartásával megfelelő összhangba hozni.¹ *Benedek* a törvényhatóságok képviseletét illetőleg az 1885-ös országgyűlési vita anyagának az alapján, teljesen az akkori közjogi ellenzék álláspontjára helyezkedik s a törvényhatóságok képviseletének a helyességét már az akkori vita eredményeiből is levezetve látja. A főrendiház nemzeti egységének a megbontása, mely a reformot ellenző 85-ös kormány legfigyelemreméltóbb indoka volt, ma már nem áll fenn, — s nézete szerint e reform már akkor is csak ama nyíltan bevallott alapeszmén törött meg, hogy a főrendiház súlya az örökletes főnemesség maradjon.

Javaslat a király által kinevezett és továbbra is meghagyandó 40 főrendiházi tag mellett *a törvényhatóságok képviseletének is 40 helyet biztosít* az új főrendiházban. „Ez megfelelne, — írja — az alkotmányos monarchia belső lényegének is, melyben az állami hatalom megoszlik a király és a nép között.“ A javaslatba hozott 40 tagot pedig úgy kívánná a törvényhatóságok között felosztani, hogy a nagyobb törvényhatóságok *két*, a kisebbek pedig egy tagot küldjenek.³ A felsőházi megválaszthatóságot. a 40 éves korhatárhoz köti, a törvényhatóságok által választandó tagok mandátumát pedig tekintettel arra, hogy a gyakori választás károsan hatna vissza a közigazgatás érdekeire, a gyakori változás pedig a felsőház komoly feladatait veszélyeztetné, 9 évben állapítja meg.⁴ Aggályai e kérdés körül mindössze abban merülnek ki, hogy amennyiben a törvényhatósági bizottságok az általános választói jog alapján újjászerveztetnének. nem lenne-e vájjon a törvényhatóságok által választandó új elem az alsóház pusztá ismétlése, mert erre az esetre a választást

¹ A főrendiház szervezeti kérdései. Jogállam. XIX. k. 1920. 10. f. 410. 1.

² L. u. o. 414—15. 1.

³ L. u. o. 415. 1.

⁴ L. u. o. 417. 1.

egy külön választó kollégiumra bízna, amely hasonlóképen lenne összealkotandó, mint Franciaországban.⁵

Benedek tanulmánya és javaslata nagyjában a 85-ös tárgyalások ellenzéki álláspontjait eleveníti fel s avval, hogy a törvényhatóságok képviseletét, az Irányi által javasolt érdekképviseleteket, a születés és vagyon személyes megjelenhetést biztosító előjogai helyett pedig a főnemesség képviseletét javasolta, elsőként szegezte le az új életre hívott felsőházi kérdésben azokat az irányadó elveket, amelyeken később a kormányjavaslat és maga a felsőházi törvény is felépült. Az irodalomban azonban *Benedek* tanulmánya visszhangot egyelőre nem keltett s így a kormány 1921-ben benyújtott javaslatát megfelelő irodalmi előkészítés nem is előzte meg.

*A kormány elnök javaslatát az országgyűlés felsőházáról 1921. évi július hó 20. napján nyújtotta be Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter.*⁶ Ez a javaslat a méltóságuk vagy hivataluk alapján főrendiházi tagságra jogosult főrendiházi tagok csoportját a változott körülmények kívánalmai szerint átalakítva, e jogcímen kívül csak a választás és kinevezés jogcimeit ismeri el. A választás jogcímen helyet biztosít a magyar főnemesség és a törvényhatóságok egyenlő arányban való,⁷ ezenkívül pedig a különböző szervezetek és intézmények képviseletének,⁸ a kinevezés jogcímen pedig az államfő által kinevezendő 25 tagnak.

A javaslat tehát *a törvényhatóságok képviseletét az újjászervezendő felsőház egyik lényeges és számarányban is egyik legfontosabb elemeként* illeszti be. A külföldi alkotmányos törvényhozásokat s az országgyűlések elsőháza szervezeti összealkotásának a lehetőségeit mérlegelvén, arra az eredményre jut, hogy amidőn a régi főrendiház a kor követelményeinek régi összetételében többé már meg nem felel, a magyar alkotmány történeti fejlődésének az iránya azt követeli, hogy e túlnyomólag főrendi kiváltságokon alapuló felsőházi rendszert hirtelen ugrással és közvetlenül ne a tiszta szenátusi rendszer váltsa fel, hanem „*a jelen ideiglenes reform alkalmából olyan közbenső megoldás*“, — amely több külföldi állam példájára, a felsőház összealkotásának alapelveit általában a választási rendszert fogadja

⁵ L. u. o. 415—16. 1.

⁶ Nemzetgyűlési irományok. 330. sz.

⁷ 40—40.

⁸ E címen 27 tagot vesz fel.

el, de a választást nem a népképviselési választásokhoz hasonlóan, hanem bizonyos közjogi testületek által ejti meg.⁹

E célból pedig a hazai politikai élet és irodalom felmerült kívánalmait és megnyilvánult reformeszméit nyújtják a legbiztosabb és a sajátos nemzeti viszonyok és szükségletek által felépített alapot. A magyar közvélemény 1848 óta, amint ezt *Beöthy* Ödön és *Andrássy* Gyula gróf indítványai, *Kossuth* Lajos iratai, *Szilágyi* Dezső, *Irányi* Dániel, *Apponyi* Albert gróf, *Horánszky* Nándor, *Pidszky* Ágost, *Prónay* Dezső báró javaslati és felszólalásai is igazolják, a törvényhatóságok felsőházi képviselétét sürgette. „A magyar politikai gondolkodásnak egyik állandó vezető eszméje volt, — mondja az indokolás, — hogy a törvényhatóságoknak 1848-ban megszűnt követkületési jogát fel kell éleszteni és a törvényhatóságok részletetését a törvényhozásban a felsőházban kiküldendő tagok útján biztosítani.”¹⁰

Ezen az utón jut el a miniszteri indoklás azon már említett¹¹ három generális indokhoz, amelyek a közjogi testületek részéről való

⁹ L. Nemzetgyűlési irományok. 339. sz. 18. 1. Az indoklás ezek között az államok között említi fel elsősorban azokat a szövetségi jellegűeket; melyekben a szenátus vagy a birodalmi tanács az egyes államok, illetve kantonok képviselőiből alakul (Svájc, Németország, az Északamerikai Egyesült Államok, Brazília, Argentína, Venezuela stb.), azután azokat, amelyek felsőházukat tulnyomólag a tartományok, megyék képviselőiből alkotják (Belgium, Svédország, Poroszország), végül azokat, amelyekben a felsőház összealkotására egészben vagy részben az alsóház van hivatva (Norvégia, Olaszország) u. o. „Mikor 1888-ban az angol főrendiház reformja napirendre került, a reform alapgondolata ott is a peerek, a grófsági tanácsok, illetve különféle élethivatásúak tagválasztási joga volt.” (Dunraven, illetve Salisburg-féle tervezet.) L. u. o. 19. 1.

¹⁰ L. u. o. 19. 1. „A vármegyei és városi törvényhatóságoknak felsőházi tagok választására feljogosítását igazolja egyfelől a törvényhatóságoknak történelmi szerepe a múltban a törvényhozás működésében, másfelől politikai jelentőségük és hivatásuk, tovább körülmény, hogy a főrendiháznak olyan irányú reformját, hogy abba a törvényhatóságok képviselői is bejussanak, már az 1885. évi VII. t.-c. javaslatának tárgyalása alkalmával mind a képviselőházban, mind a felsőházban tekintélyes pártok javaslati támogatták. Így a már említett Irányi Dániel-féle javaslaton felül hasonló javaslatot terjesztettek elő Szilágyi Dezső és gróf Apponyi Albert társaik nevében. Hasonló elv szerint voltak képviselve az eddigi főrendiházban Horvát-Szlavonországok az országgyűlésükből a főrendiházba küldött három képviselő által.”

¹¹L. az I. fejezetet. 7. 1.

választás alap gondolatát alátámasztják s amelyek szerint e javaslat 1. megfelel a magyar alkotmány hagyományaihoz való ragaszkodásnak és a történelmi fokozatos fejlődés elvének; 2. követi azt az irányt, amelyet a nyugati államok hasonló szervezeti mutatnak és 3. figyelembe veszi a magyar közéletben és irodalomban megnyilvánult reformtörekvéseket is. Erősen hangsúlyozza, hogy nem kívánja valamely elvont elmélet doktriner rendszerét utánozni, hanem a nemzet sajátos viszonyaiból és szükségletéből kiindulva, a nemzet kiválasztottjaiból akarja az új felsőházat megalakítani.

„A mi főrendiházunk ilyképen nem lesz egy állam felsőházának szolgálai másolata sem, — mondja befejezésül a javaslat általános indokolása, — hanem a magyar alkotmány természetes fejlődése során, az idők demokratikus követelményeinek megfelelően előálló olyan történelmi fejlemény, amely kizárólag a magyar talajból fakadt és a magyar nemzet sajátos viszonyainak és szükségleteinek leginkább megfelel. A magyar alkotmánynak mindég jellemző sajátja volt, hogy megrázkódtatások nélkül, a viszonyok alakulása során önmagából fejlődött tovább; ehhez a fejlődési irányhoz akar hű maradni a jelen javaslat is, mikor a bizonytalan kísérletezés elkerülésével, a meglévő alapokról fokozatosan való továbbhaladás elvét fogadja el.“¹²

A törvényhatóságok által választandó felsőházi tagok *számát* illetőleg, a javaslat indokolása hangsúlyozza, hogy „bár mindegyik törvényhatóságnak önálló közjogi személyisége, népességének számarányától függetlenül, egyenlő számú felsőházi tag választását indokolhatná“,¹³ nem helyezkedhetik az egyenlőség mechanikus elvének az alapjára, hanem igazságosabbnak látja, ha az egyes törvényhatóságok által választandó felsőházi tagok számát, az egyes törvényhatóságok népességének a számával, ezzel összefüggő politikai jelentőségével, illetőleg *a törvényhatóságok lakossága által az alsóházba választott képviselők számával hozza arányban* A csonka törvényhatóságok¹⁵ pedig, bekövetkezendő rendezésükig, felsőházi tagok vá-

¹² Nemzetgyűlési irományok. 330. sz. 20. 1.

¹³ L. u. o. 28. 1.

¹⁴ L. a. 15. §. részletes indokolását. U. a. 28. 1.

¹⁵ Amelyek területének egy része a békeparancs értelmében elszakítottak vagy megszállás alatt áll.

lasztására, — abban az esetben, ha a törvényhatósági bizottságuk működik, — önállóan jogosultak.¹⁶

Ezeknek az elveknek az alapján a javaslat azon törvényhatóságokat, melyeknek a területén az országgyűlési képviselőválasztó kerületek száma a hatot meg nem haladja, *egy* felsőházi tag, azokat, melyeknek a területén e választókerületek száma hatnál több, de tizenkettőt meg nem halad, *két* felsőházi tag, azokat pedig, amelyeknek területén e választókerületek száma tizenkettőnél több, *három* felsőházi tag választásra jogosítja fel.¹⁷ A vármegyei törvényhatóságok ekként összesen 43 tagot, a városiak 14 tagot, az összes törvényhatóságok együtt 57 tagot küldtek volna be a felsőházba.¹⁸

Arra az esetre, ha e jogát valamely törvényhatóság a megszbott időre nem gyakorolná, a javaslat az üresen maradó felsőházi tagság betöltését, arra az időre, ameddig a hiányzó tag tagsági joga tartana, az államfői kinevezés körébe utalja.¹⁹

A *megválaszthatóság* kellékei a javaslat szerint: 1. a férfinemhez való tartozás; 2. az országgyűlési képviselői választói jog; 3. a betöltött 35-ik életév és 4. az illető törvényhatóság területén lakás. A *megválasztottak mandátuma*, — amelynek szabályozása az összes választott tagokra nézve egyértelműen történik, — 10 évre szól. Az első ízben összeülő felsőház választott tagjainak felerésze azonban az

¹⁶ Javaslat. 34. §.

¹⁷ Javaslat. 15. §.

¹⁸ A vármegyék által küldendő 43 felsőházi tag a vármegyék között a következőképen oszlott volna el: Pest-Pilis-Solt-Kiskun 3, Baranya, Békés, Bihar, Jász-Nagykunszolnok, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém és Zala 2—2, Abauj-Torna, Arad, Bács-Bodrog, Bereg, Borsod, Csanád, Csongrád, Esztergom, Fejér, Gömör és Kishont, Győr, Hajdú, Heves, Hornt, Komárom, Mosón, Nógrád, Pozsony, Sopron, Szabolcs, Szatmár és Zemplén 1—1. A városi törvényhatóságok közül Budapest 3, a többiek: Baja, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Komárom, Miskolc, Pécs, Sopron, Szeged és Székesfehérvár 1—1 felsőházi tagot küldhettek volna. Ugyanennyit, tehát 57 tagot választottak volna a főrendek is.

¹⁹ Javaslat 8. §. A kinevezés miniszteri felterjesztés alapján történne s az indokolás szerint a minisztérium feladata lesz, hogy a kinevezésre e címen oly egyént hozzon javaslatba, aki abba a szakkörbe tartozik, amelyből a választójogát nem gyakorló választó testület választani hivatva lett volna.

ötödik évben kisorsolás alapján újra választás alá esik,²⁰ úgy hogy a választottak felerésze ötévenként ezután mindég választás alá kerül. Azokat a felsőházi tagokat azonban, akiknek tagsági joga megszűnt, újból meg lehet választani.²¹ A választás minden egyes törvényhatóságban külön-külön, a törvényhatósági bizottságok által, titkos szavazás útján, relativ szótöbbséggel történik s szavazategyenlőség esetén a választás vezetője sorshúzással dönt.²²

Ezek az 1921. évi, Tomesányi-féle törvényjavaslat ama rendelkezései, amelyek a törvényhatóságok képviseletére vonatkoznak. *íme az 1885. évi országgyűlési ellenzéki pártok összes ily irányú követeléseinél: teljes és tökéletes honorálása!*

E javaslattal, annak benyújtása előtt, a főrendek magánértekezlete körében alakított, úgynevezett *szerkesztőbizottság* is foglalkozott s tudomásul vette, hogy e javaslat „a korszellem igényeinek kielégítésében elkerüli a radikalizmus túlzásait és komoly igyekezetet tanúsít abban az irányban is, hogy a történelmi alkotmány tartalmi folytonossági igényeinek is megfelelhessen.”²³ Ez az értekezlet azonban egyben ama elvi álláspontját is hangsúlyozta, hogy a főrendiházi reform megalkotására nem az ideiglenesnek, átmenetinek jelzett, egy házból álló törvényhozó szerv, a *nemzetgyűlés*, hanem az évszázadok óta alkotmánytörvényeinkben kialakult két házból álló *országgyűlés* lenne hivatott. Kifejezést adott továbbá azon óhájának, hogy a kormány és a nemzetgyűlés az életképes tradíciók és a kor követelményeinek összhangjában fogja keresni és megtalálni ebben az alkotásban is a megnyugtató megoldást.²⁴

A tervezet a tudományos irodalomban nem nagy port vert fel s ez részben talán annak is tudható be, hogy csakhamar köztudomásúvá vált, hogy a reform egyelőre nem kerül napirendre. A javaslat benyújtása után egyedül *Concha* tollából jelent meg egy rövidebb tanulmány,²⁵ mely a javaslat bírálatát foglalja magában s

²⁰ A kisorsolás a választás jogcímének három csoportjára külön-külön történeik. Javaslat. 7. §.

²¹ Javaslat. 7. §.

²² Javaslat. 15. §.

²³ L. Egyed István közlését. Id. m. 8. 1.

²⁴ L. Wlassics Gyula báró: A főrendiház reformja. Budapesti Hírlap. 1925. III. 4.

²⁵ A főrendiházi reformjavaslat.

súlyos aggályokat fejt ki épp a törvényhatóságok képviselte ellen. Súlyos szava azonban, amint a reform későbbi sorsából kitűnik, valóban a *pusztában kiáltó szava*²⁴ maradt. A javaslatot a kormány visszavetette, de a politikai helyzet és események következtében s nem azért, mintha a felsőház összealkotása tekintetében máris lényegesebb módosításokat akart volna eszközölni. És ezzel a főrendiházi kérdés egy néhány évre ismét elvesztette aktualitását.

Még a második javaslat kidolgozása és megjelenése előtt adja azonban közre Nagy Miklós,²⁷ a képviselőház könyvtárnoka, a felsőház összealkotásával foglalkozó, figyelemreméltó kis cikkét, amelyet a kormány második javaslata, úgy látszik, épp a törvényhatósági képviselertet tárgyaló részében, egy bizonyos mértékig figyelembe is vett. *Concha* és Nagy Miklós tanulmányaival azonban, hogy a felsőházi kérdés irodalmának a törvényhatósági képviselertet tárgyában elfoglalt álláspontjáról egységesebb képet adhassunk, csak a továbbiak során kívánunk foglalkozni.

II. A felsőházi kérdés és ezzel kapcsolatban a törvényhatóságok képviselte újra és most már utoljára *az országgyűlés felsőházáról szóló második javaslattal kerül* a napirendre s Bethlen István gróf miniszterelnök és Pesthy Pál igazságügyminiszter aláírásával jut 1925. évi március hó 6. napján a nemzetgyűlés elé.²⁸ Bár e javaslat nemzetgyűlési tárgyalásának az ideje még bizonytalan és az esetleg törvényerőre emelkedő javaslat életbelépése a tervezet szerint is feltételekhez kötött, a nemzeti közvélemény most már sokkal behatóbban foglalkozik e reformmal és a reform irodalma is termékenyebb.

Az 1925. évi javaslat általános alapelveiben az 1921. évi javaslaton épül fel s általános indokolásának ama részét, amely a törvényhatósági képviseletre vonatkozik, vagy ezzel kapcsolatban van, szó szerint veszi át az első javaslatból. Az összealkotás gyakorlati kivitelezésben, különösen pedig az egyes csoportok arányaiban, de a törvényhatósági képviselertet mérvét illetőleg is, nagyban eltér a *Tomcsányi*-féle javaslattól. E javaslat lényegesebb eltérései az első javaslattal szemben, a felsőház összealkotásának a kérdésében a következők: Bárha a felsőházi tagságra jogosító jogcímekek között nem is sorolja

²⁶ L. a 9. 1.-t.

²⁷ Milyen legyen az új főrendiház? Magyar Élet II. évf. 6. sz. Bpest. 1923. VIII. 1. 394. s. k. 1.

²⁸ Nemzetgyűlési irományok. 751. sz.

fel, ténylegesen mégis helyet ad a születés jogcímének is, amennyiben megjelenésre jogosítja a *Hahsburg-Lotharingiai-család* 35-ik életévüket betöltött azon férfitagjait is, kik állandóan az ország területén laknak.²⁹ Jelentékenyebb változtatásokat eszközöl a méltóságuk vagy hivataluk alapján felsőházi tagságra jogosultak csoportjában s kiegészíti e csoportban úgy a világi, mint az egyházi méltóságok vagy hivatalok sorát.³⁰ Meghagyja ugyan a választás jogcímének három, már ismertetett kategóriáját, de e jogcímen belül az 1921-ben tervezett arányon lényeges változtatásokat eszközöl. Amíg az 1921-es javaslatban a főrendi családok és a törvényhatóságok egyenlő számú (57—57) képviselőt nyertek volna, a második javaslat a törvényhatóságok képviselőtét 76 felsőházi tagban, a főrendi családokét pedig e képviselő felében, azaz 38 felsőházi tagban állapítja meg.³¹ Felemeli továbbá 27-ről 36-ra a különböző szervezetek és intézmények részéről választandó és a választás jogcímének harmadik kategóriájába eső felsőházi tagok számát. És felemeli végül az államfő által élethossziglan kinevezendő felsőházi tagok számát is 25-ről 40-re, megszorítván a kinevezési jogkört magában a tervezet szövegében oly irányban, hogy e kinevezéseknél a felsőházban törvényen alapuló országos szervezet hiányában vagy egyéb okokból egyelőre nem képviselt fontosabb élethivatások és vallásfelekezetek a lehetőség szerint legalább egy-egy taggal képviselve legyenek.³²

Ami az 1925. évi javaslatnak a *törvényhatóságok képviselőtét* érintő részét, azaz e második javaslatnak e tekintetben az első javaslatból való eltéréseit illeti, sok *jelentékeny módosításra* kell rámutatnunk. A javaslatnak eme vonatkozásban, — mivel a trianoni békeparancs számos törvényhatóságnak csak megcsonkított területét hagyta meg Csonka-Magyarország részére, az 1923. évi XXXV. t.-c. pedig a vármegyék közül többet közigazgatásilag egyelőre más vármegyékkel egyesített, — mindenekelőtt a tekintetben kellett állást foglalnia, hogy *e csonka törvényhatóságok* mennyiben lesznek joga-

²⁹ Javaslat 2. és 8. §-ok. L. Szerző: A felsőházi javaslat c. művét. 5. 1.

³⁰ A javaslat szerint 19 világi és 31 egyházi, összesen tehát 50 méltóság és hivatal jogosít felsőházi tagságra.

³¹ A főnemesi családok választásra jogosult tagjai „a felsőházba maguk közül félannyi tagot választanak, mint a vármegyei és városi törvényhatóságok.” Javaslat. 13. §.

³² Javaslat. 23. §.

sultak felsőházi tagokat választani? A javaslat e tekintetben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyéket a felsőházi tagok választása tekintetében egy vármegyének kell tekinteni.³³ Ezzel kapcsolatban pedig, — mivel az egyes törvényhatóságok által választandó felsőházi tagok számának a megállapításánál, épp úgy, mint az 1921. évi javaslat, a törvényhatóságok területén levő országgyűlési képviselőválasztó kerületek számát vette alapul, — az iránt is intézkedett, hogy *amennyiben több törvényhatóság területének egyes részei közösen választanak képviselőt*, e közös választókerületeket az egyes törvényhatóságok által küldendő képviselők számának a megállapításában, — a felsőházi tagok választása tekintetében, — minden egyes törvényhatóságra nézve önállóan kell figyelembe venni.³⁴

A legfontosabb különbség e kérdésben a törvényhatóságok által választandó felsőházi tagok számában jelentkezik, amennyiben e *második javaslat e számot jelentékenyen η felemeli*. Azoknak a törvényhatóságoknak, amelyeknek a területén a választandó képviselők száma négyet meg nem halad, *egy* felsőházi tag választására, azoknak, amelyeknél e szám négynél több, de nyolcat meg nem halad, *két* felsőházi tag, amelyeknél a képviselők száma nyolcnál több, de tizenkettőt meg nem halad, *három* felsőházi tag *és ig y tovább*, a képviselők számának minden megkezdett négyes csoportja után *további egy* felsőházi tag választására ad jogot. A vármegyei törvényhatóságok által választandó felsőházi tagok száma ekként az 1921-es tervezet 43 tagjával szemben 59-re, a városi törvényhatóságoké 14-ről 17-re, az összes törvényhatóságok által választott felsőházi tagok száma pedig 57-ről 76-ra emelkedik.³⁵ A képviselet tehát jelentékenyen kiszélesedett s míg az 1921-es tervezet szerint a legnagyobb törvényhatóságok részvétele is csak három kiküldöttre volt tervezve, e

³³ L. a javaslat 4L §-át és a mellékletet a 751. sz. Nemzetgyűlési irományhoz. 82. 1.

³⁴ Javaslat 41. §, 2. bekezdés.

³⁵ Nyolc felsőházi tagot küld Pest-Pilis-Solt-Kiskun, hetet Budapest, hármat küldenek: Borsod, Gömör és Kishont, Jásznagykun-Szolnok, Somogy, Szabolcs és Ung és Zala vármegyék, kettőt Abauj-Torna, Bács-Bodrog, Baranya, Békés, Bihar, Csanád-Arad és Torontál, Fejér, Győr-Moson és Pozsony, Heves, Komárom és Esztergom, Nógrád és Hont, Sopron, Szatmár-Ugocsa és Bereg, Tolna, Vas, Veszprém és Zemplén vármegyék, egy felső-

második tervezet szerint a legnagyobb megye nyolc, Budapest pedig hét felsőházi taggal szerepel.³⁶ Még nagyobb jelentőséggel bír természetesen a törvényhatóságok képviselőitének az előnyt szolgáló hatalmas aránybeli eltolódás a választás jogcímének három különböző kategóriája között.

Megváltoztatja e javaslat a megválaszthatóság kellékeit is. Általános rendelkezései szerint felsőházi taggá csak olyan magyar állampolgár választható, aki országgyűlési képviselőválasztó joggal bír, 35-ik életévét betöltötte és a törvényhozás nyelvére vonatkozó szabályoknak megfelelni képes. A törvényhatóságok által való megválaszthatóságnak tehát e javaslat szerint már nincs külön kelléke,³⁷ de külön kizáró okot állapít meg e tervezet e választás alól a törvényhatósági és községi tisztviselőkre.³⁸

A megválasztottak mandátumának az idején nem változtat,³⁹ az ötödik évben bekövetkezendő kisorsolás tekintetében azonban, — eltérőleg az előbbtől, — akként intézkedik, hogy a kisorsolás azokra a törvényhatóságokra, amelyek csak egy tagot választanak, együttesen, az egynél több tagot választó törvényhatóságokra pedig külön-külön történik s hogy ha e kisorsolandó tagok száma páratlan, e

házi tagot küld Csongrád és Hajdú megye, valamint Budapest kivételével a 10 thjf. város. (L. fentebb a 18. sz. jegyzetet. Kivéve Komáromot, mely már nem thjf. város.) A választandó felsőházi tagok számának az egyes megyékben való emelkedésénél azonban nem csak a nagyobb arányban való képviseletet, hanem a vármegyék egyesítése s ekként az egyesített vármegyékben a választókerületek számának az emelkedése is közrejátszik. Az első tervezett 32 vármegyei törvényhatósággal, a második már csak 25-el számol.

³⁶ A városi törvényhatóságok felsőházi képviseletében a két tervezet szerint egyedül Budapestnél van különbség. Nincs más városi törvényhatóságunk, mely négy képviselőnél többet vagy akár csak annyit is választana.

³⁷ Mint a Tomcsányi-féle javaslat szerint a törvényhatóság területén lakás.

³⁸ Kimondja továbbá, — úgy látszik a téves értelmezések elkerülése végett, — hogy megválasztható az is, aki az illető törvényhatósági bizottságnak nem tagja. 18. §.

³⁹ Sőt kibővíti az indokolást annak a felemlítésével, hogy ugyancsak 10 év a választási időtartam Spanyolországban, kilenc év Franciaországban, Svédországban, Németalföldön, Braziliában, Argentiniában, nyolc év Belgiumban, Dániában és Romániában. (Melléklet a 751. sz. Nemzetgyűlési irományokhoz. 14. 1.)

számhoz, a felerész kiszámítása végett, ebből a szempontból, egyet hozzá kell adni.⁴⁰

Teljesen új viszont a javaslat ama rendelkezése, amely szerint minden egyes felsőházi tag választásánál, — nehogy a felsőház választott tagjaiban hiány álljon be, — a választandó felsőházi tagok számával egyenlő számú *póttagot* is kell választani. A póttagokat szükség esetén, a választásuk alkalmával nyert szavazatok alapján megállapított sorrendben, a felsőház elnöke hívja be s lia a felsőházi tagok számában beállott hiány ezáltal pótolható nem lenne, új választást kell tartani, mely alkalommal újra megfelelő számú póttagok is választandók.⁴¹ A póttag tagsági joga természetesen csak a felsőházból kivált tag tagságának hátralévő idejére terjed.⁴²

Magára a *választási aktusra* vonatkozólag csak annyiban van eltérés e két javaslat között, hogy e második imperative is kimondja, hogy a választójogot csak személyesen lehet gyakorolni. Különségre ad továbbá okot a póttagok bekapcsolása is. Ennek a figyelembevétele mellett a javaslat úgy intézkedik, hogy mindegyik jogosult egyszerre annyi egyénre adja le szavazatát, ahány felsőházi tagot és póttagot azon alkalommal választanak. Megválasztottnak pedig az elnyert legtöbb szavazatok alapján megállapított sorrendben annyi egyént kell ki jeleníteni, ahány felsőházi tag azon alkalommal választandó, míg a sorrendben utánuk következő egyének ugyanily számban megválasztott póttagokként jelentendők ki. Egyenlő szavazat esetén sorshúzással kell a sorrendet megállapítani.⁴³

Ezek az 1925. évi javaslat *leglényegesebb eltérései* a törvényhatóságok képviseletiének kérdésében a *Tomcsányi-féle* javaslattól. Ez a tervezet már csak a legfőbb alapeszmék tekintetében egyezik az 1885-ös ellenzéki pártok kívánságaival és javaslataival, *a törvényhatóságok képviseletének a felsőház összealkotásában szereplő arányával azonban már kilép a 85-ös reformeszmék korlátai közül és egy oly felsőházat tervez, amelynek számszerűleg legsúlyosabb elemét és gerincét épp a törvényhatóságok képviselite alkotja.*

Fel kell azonban jegyeznünk még, hogy e javaslatnak s így eredetileg a kormánynak nem az volt az intenciója, hogy a törvény-

⁴⁰ Javaslat 7. §, 2. és 4. pont.

⁴¹ Javaslat. 9. §.

⁴² Javaslat. 7. §.

⁴³ Javaslat. 10. §.

hatóságok jelenlegi törvényhatósági bizottságai válasszák, — bárha ideiglenesen s csupán megreformálásuk időpontjáig terjedő hatállyal is, — a törvényhatóságok felsőházi tagjait, hanem *e választást már az új törvényhatósági bizottságok által akarta megejteni*. E szándék jut kifejezésre ama rendelkezésben, hogy a megalakuló felsőházat a kormányzó oly időpontra hívja össze, hogy a felsőházi tagok választását a törvényhatóságok részéről a törvényhatósági bizottság szervezetének és a törvényhatósági választójognak új szabályozásáról alkotandó törvény alapján megalakult törvényhatósági bizottságok ejthessék meg.⁴⁴ A *közigazgatási reform* azonban újra eltolódott s a kormány a javaslat eme rendelkezését módosítván, sokkal sürgősebb feladatnak ítélte a *parlament reformját*, mintsem hogy e reformmal a törvényhatóságok szervezetével kapcsolatos és még ma is vajdúdo kérdések rendezését bevárhatta volna.

III. Ez a tervezet képezte tehát, — eltekintve a már említett három tanulmánytól,⁴⁵ — a főrendiház összealkotásával és a törvényhatóságok képviseletével kapcsolatos újabb irodalom termékeinek a kiindulópontját. Említettük már, hogy a felsőház kérdésének az irodalma nem volt túlságosan termékeny és az irodalmi művek és cikkek nagy része emellett nem annyira a felsőház szervezeti kérdéseivel, mint inkább a jogfolytonosság szempontjaival foglalkozott. Az az irodalmi anyag tehát, amely e két tervezet alapján a törvényhatóságok felsőházi képviseletével és a felsőház összealkotásának ezzel összefüggő alapelveivel behatóbban foglalkozik, mindössze néhány tanulmányra és ugyancsak néhány cikkre terjed.⁴⁶

1. Az irodalmi anyag azon része, mely a törvényhatósági képviselet *politikai kérdéseit* tárgyalja, elsősorban és legfőképp e helyen is a választásnak, mint a felsőházi tagság alapját képező jogcímnek a kritikájával foglalkozik. Amíg azonban az 1885-ös tárgyalások és a négy évtized előtti irodalom eme kérdései e jogcímnek és a kine-

⁴⁴ Javaslat. 43. §, 1. bekezdés.

⁴⁵ Benedek Sándor, Concha Győző és Nagy Miklós e fejezetben id. m.

⁴⁶ Csekey István: A felsőház kérdésének irodalma, Erekly István: A magyar felsőház, Hegyemegi Kiss Pál: A demokratikus magyar felsőházzól, Kérészy Zoltán: A magyar országgyűlések eredete, A magyar rendi országgyűlés két-táblájának kialakulása, Krúdy Ferenc: Az új felsőház. Mósa József: A parlament reformja, Polónyi Dezső: A felsőházi javaslat, Zsedényi Béla: A felsőházi javaslat, Az alkotmányjogi reformok politikai problémái.

vezés jogcímének éles szembeállításán alapultak, *a választás jogcíme most már leginkább csak a felsőház összealkotásánál való alkalmazásának mérve szempontjából kerül bíráló alá.* E tekintetben azonban az egymástól eltérő nézetek egész skálája található fel.

A legkonzervatívabb álláspont ebben a tekintetben a *Kérészyje*, aki a választásnak a felsőkamara összeállítási módjaként, főleg oly értelemben és terjedelemben való alkalmazását, mint azt a javaslat célozta, nem látja semmiképp elfogadhatónak. Teljesen elegendő lett volna szerinte, ha a javaslat csupán a vármegyei és városi törvényhatóságok és az egyetemek részére biztosít választási jogot, mert ez a választási jog a törvényhatóságok követküldési jogában és ama még az 1848 előtti időkre visszanyúló tervekben, melyek a felsőtáblának a törvényhatóságok által választott tagokkal való kiegészítését és a budapesti egyetemnek országgyűlési követek küldésére való feljogosítását célozták, némi történeti előzményen és alapon nyugodna. Hivatkozik különben e kérdésben, mint a politikai tudomány legkiválóbb képviselőire, *Kautz* íyulára és *Concha* (Íyözöre is, akik a választásnak, mint szervezési módnak az alkalmazását már azért is aggályosnak találták, mert a felsőház összealkotásának az alsóházétól eltérő alapokon kell nyugodnia.⁴⁷ Nézete szerint ott, ahol az alsó kamara az általános választójog alapján van szervezve, a felsőház a választás jogcímének ily tágkörű érvényesítése mellett mérsékelő és konzerváló hivatását nem tölti be s épp ezért sokkal helyesebbnek tartaná, ha a *felsőházi törvény a választás jogcímét teljesen elejtené* vagy legalább is csupán a megyei és városi törvényhatóságok és a tudományegyetemek képviselőit korlátozná. Mivel azonban a választást a felsőház összealkotására nézve helyes és megfelelő szervezési elvként semmiesetre sem imerheti el, helyesebbnek tartaná, ha a törvényhatóságok és tudományegyetemek képviselőire vonatkozólag is, *a törvényhatósági bizottságok és az egyetemek közgyűlése csak javaslatot tennének*, ia felsőházi tagság jogcímét azonban e javaslatok alapján az *államfői kinevezés* adná meg.

Szerző e tárgykört is érintő két tanulmányában⁴⁸ e kérdést illetőleg már kevésbé konzervatív álláspontot foglalt el. Az egyik tanulmány⁴⁹ abból a tételből indul ki, hogy a felsőházi tagsági

⁴⁷ Kérészy c fejezetben ici. m. 38—39. 1.

⁴⁸ L. Szerzőnek a 46. sz. j.-ben idézett két tanulmányát.

⁴⁹ Az alkotmányjogi reformok politikai problémái.

jogcímek erejének és célszerűségének a mérlegelési módját és mértékét egy konkrét esetben nem valamely általános értékelés, hanem csakis a speciális nemzeti szempontok és a mindenkori társadalmi tagozottság és az erőbol i eltolódás kívánsága határozhatják meg.⁵⁰ Rámutatva az angol és a magyar felsőház küszöbön álló reformjaira, arra a megállapításra jut, hogy *helytelen és elhibázott* volna e történeti felsőházakat akként reformálni, hogy a felsőházi tagság jogcímeül ezentúl *kizárólag vagy csak túlsúlyban is a választási elv érvényesüljön*.⁵¹ Utal arra, hogy maguk a demokratikus államformákban élő államok is, amelyek természetesen a választást ismerik el a képviselőt egyedüli és kizárólagos jogcímeiként, alkotmánysszervezetükben azt a máris megérlelt meggyőződést juttatják kifejezésre, hogy az az akarat, amely egyszerűen az általános választójog alapján alakuló képviselőt által nyilvánul meg, még korántsem fejezi ki hiv* m ,a valóságos nemzeti akaratot s hogy érmekek a kialakítása csakis ama kompromisszumok által lehetséges, amelyeket a demokratikus államformákban alakult államok természetesen a választás különböző feltételeiben és oly korlátokban keresnek, amelyek a demokratikus elvvel minél kevésbé kerülnek összeütközésbe.⁵²

Elismeri azonban, hogy *a demokratikus irányban való fejlődés nálunk is a választási elv nagymértékű érvényesülését követelné* és kétségtelennek tartja, hogy a választási elvnek bizonyos és elég tekintélyes mértékben való érvényesítése *elkerülhetetlen*, nem csak a demokratikus áramlatok hatása következtében, hanem azért is, *mert mái) jogcímekek által korlátozva, feltétlenül alkalmas lehet arra, hogy a valódi nemzeti akarat kialakulásához hatékonyan hozzájáruljon*. Az azonban, hogy e jogcím e történeti felsőházak reformjánál egyedüli és kizárólagos vagy akár csak túlnyomókéig érvényesülő jogcímként érvényesüljön, már a demokratikus fejlődésben vezető államok alkotmánysszervezetének és a választási elv nagymértékű érvényesülésének előtáruló példái alapján sem volna helyes.⁵³ *A választási*

⁵⁰ L. u. o. 38. 1.

⁵¹ L. u. o. 40. 1.

⁵² L. u. o. 41. 1.

⁵³ „Bégen tisztában lehetünk azzal, hogy a demokrácia lehangzatosabb jelszavai és így a választás ideális beállítása is csak konkrét eredmények nélkül nyújtják a csalhatatlanság és hamisíthatatlanság illúzióit. Láttuk, hogy maguk a demokratikus fejlődésben vezető államok is a korlátok és

tás elve ezek szerint tehát *csakis kiegészítő szerepben jöhetne tekintetbe*, mert ellenesetben nem a fejlírsülést, az életképességet és a kellő súlyt eredményezné, hanem csakis a felsőkamarák közös hibáit hívná életre és a helyzetein semmit sem javítana. És leszögezi végül azt is, hogy a történeti felsőkamarákkal rendelkező államok, avval, hogy felső kamaráik meglehetősen érintetlenül maradtak fenn a demokrácia legerősebb ostromai alatt s hivatásukat többé-kevésbé így is teljesítették, a legnehezebb időkön már keresztülestek s ma már egy előnyösnek mondható helyzetiben vihetik keresztül, okulva a példákön és a tapasztalatokon, ezeket az elmaradt reformokat,⁵⁴

Szerző másik tanulmánya,⁵⁵ — amely a javaslat alapján a felsőház összealkotását tárgyalja, ugyanúgy elismeri, hogy a demokratikus fejlődésre való figyelemmel az értékek kiválogatásánál a választás nagyobb mérvű érvényesülése elkerülhetetlen és helyesli, hogy a javaslat magasztos feladatot vélvén megvalósítani, a választás útján bekerülő felsőházi elemek által a felsőház politikai jelentőségét és belső értékét kívánja emelni s gyökerüket épp ezért a közszellemben keresi. De bármennyire is utal a javaslat általános indokolása az ellenkezőre, mégis a történeti hagyományok útjáról való letérést s az 1920. évi I. t.-c. intencióinak az átlépését látja a választási elemek ily nagymérvű és abszolút többségű, minden átmenet nélküli érvényesítésében és úgy találja, hogy a nemzetgyűlés nagyon merész és veszélyeket rejtő lépést tett új és kipróbálatlan ösvényen az által, hogy a felsőházat teljesen új bázisra kívánta helyezni.⁵⁶ Eltekintve azonban eme elvi állásponttól, *helyesli a törvényhatóságok*

feltételek számtalan sorához nyúlnak, hogy az ezen az elven alapuló és felburjánzott túlzások érvényesülésének gátat keressenek és így a valóságos népakarathoz is közelebb jussanak... A demokrácia első lépéseinél a választási elv kizárólagos *érvényesülése* talán még *magára Öltette az abszolút igazságosság köntösét*, a mai fejlődés eredményeinek a birtokában azonban, — amidőn a köztársasági államformákban is csak az elérhetetlen jobbat helyettesítő surrogátum szerepét tölti be, mely mindenképen alátámasztásra szorul s már nem annyira a célszerűség, mint csupán csak a demokrácia eszméinek a hangzatossága élteti, — jövátéhetetlen hiba volna, tisztán az illúzióknak áldozva, hatalmas értékek kipróbált és jelentékeny szerepét kockára tenni érte.“ U. o. 44. 1.

⁵⁴ L. u. o. 44. 1.

⁵⁵ A felsőházi javaslat.

⁵⁶ L. id. m. 9. 1.

képviselétét s a képviselet javasolt jogcímét, *a közvetett választást is*. A választásnak, mint felsőházi tagsági jogcímnek és a törvényhatósági képviseletnek csupán *feltűnő nagy aránya ellen foglal állást* s — mivel e reform útján e jogcím és e képviselet mérsékelt érvényesülése is elég erőteljes haladást jelentene, kisebbitené még jobban az alsóház megismétlésének, pártharcai átültetésének a veszélyét és lehetővé tenné minden jogfosztás elkerülését, mert megadná a módot arra, hogy a felsőház létszáma az alsóházéval így is harmóniába kerülhessen, — mérsékléseket javasol.⁵⁷

Ereký tanulmánya⁵⁸ e kérdésekkel kapcsolatban annak a megállapítására szorítkozik, hogy a magyar javaslat, — épp úgy, mint az angol javaslatok, — a felsőházi tagoknak a nép által leendő közvetlen választását, igen helyesen, elveti, mert valóban semmi szükség sincs egy olyan felsőházra, amely a képviselőháznak vetélytársa lehetne. A jogcímek tekintetében párhuzamot vonva a magyar javaslat és az angol konzervatív és liberális javaslatok között, rámutat arra, hogy míg az angol liberális javaslat a felsőházi tagoknak '90%-át, a konzervatív javaslat pedig 65%-át választás jogcímén illeszti be, a magyar javaslat szerint a választott felsőházi tagok arányszáma csak 60% lenne és megállapítja, hogy⁵⁹ a kormánytól többé-kevésbé függő elemek száma a magyar felsőházban összehasonlíthatatlanul nagyobb lenne, mint az angol javaslatok szerint az angol felsőházban, a tulajdonképeni népképviselati elem pedig, amelyet a magyar felsőházban tisztán a törvényhatóságok küldöttei képviselnek, a felsőházi tagok között mindössze 30%-ot tenne ki.⁵⁹

A legradikálisabb álláspontot az irodalomban e kérdések terén *Hegymegi Kis Pál*⁶⁰ és *Polónyi Dezső*⁶¹ képviselik. *Hegymegi Kiss* demokratikus felsőházat kíván s e szerint szervezési módként, a hivatal jogán bekerülőknél és az egyház nagyjain kívül, jogcímként csakis a választást ismeri el.⁶² *Polónyi Dezső* pedig a választás jogcímét még az egyháziak sorára is kiterjesztené. Esményként, de a 48-as idők szellemére is hivatkozva, a szenátusi rendszer lebeg előtte

⁵⁷ L. u. o. 11. 1.

⁵⁸ A magyar felsőház.

⁵⁹ L. id. m. 22—23. 1.

⁶⁰ A demokratikus magyar felsőházzal.

⁶¹ A felsőházi javaslat.

⁶² L. id. m. 71. 1.

s ebben látná „a magyar génusz igazi talajába“ és „az idegen uralkodók feudális hangulatának nyűgétől mentes valódi történelmi jogfolytonosságba való visszatérést.“⁶³

Magával a *törvényhatóságok felsőházi képviseletének a politikai jelentőségével* az irodalom már sokkal szűkebb keretek között foglalkozott. Ebből a szempontból egy-két, általánosságban megindokolt állásponton kívül vagy csak egyszerű helyeslésre találunk, esetleg a képviselet mérvére vonatkozó módosító javaslatok kíséretében, vagy határozott ellenzésekre, amelyek azonban indokaikban nem annyira az alkotmánypolitikában, mint inkább a közigazgatás érdekeiben gyökereznek.

Concha úgy látja, hogy a törvényhatóságok által választottak felsőházi tagságát csak a felsőház jobb összetétele okolhatná meg. Nem bocsátkozik azonban bele annak a megvitatásába, hogy a felsőházba való bekapcsolásuk vajjon elérné-e ezt a feladatot, mert bevonásuk ellen egy fontosabb ok, a nemzet elsőrendű, kardinális érdeke, a közigazgatás tiltakozik.⁶⁴ *Csekey* is közigazgatási indokok által vezéreltetve nyilatkozik a törvényhatóságok felsőházi képviselete ellen.⁶⁵

Ereký rámutat arra, hogy e képviselet a közigazgatás érdekeire veszélyeket rejt magában s arra az esetre, ha a törvényhozás e képviselethez ragaszkodik, eme érdekek megvédésére a közigazgatási jog körében megfelelő reformokat ajánl.⁶⁶ *Kérészy* és a *szerző* helyeslik ugyan a törvényhatóságok képviseletét, előbbi azonban a választási jogcímet,⁶⁷ utóbbi pedig a képviselet mérvét kifogásolja.⁶⁸

*Benedek*⁶⁹ és *Nagy* Miklós tervezetei fenntartás nélkül illesztik be a törvényhatósági képviseletet is, utóbbi azonban a törvényhatósági szervezet terén ajánl egyidejűleg módosításokat.

Krúdy Ferenc a megyék képviseletében az ősi magyar alkotmány intézmény világához való visszatérést, a haladás szellemét, az anyagi és erkölcsi függetlenséget, a nemzeti öntudatnak és a józan

⁶³ L. id. m. Pesti Hírlap. 1926. aug. 25.

⁶⁴ L. Concha e fejezetben id. ni. 252. 1.

⁶⁵ L. id. m. 475. 1.

⁶⁶ L. Ereký: A magyar felsőház. 27. 1.

⁶⁷ L. Kérészy id. m. 40. 1.

⁶⁸ A felsőházi javaslat. 11. 1.

⁶⁹ L. id. m. 415. 1.

nemzeti életcéloknek a hordozóit üdvözölve, e képviselőlet minél szélesebbkörű kiterjesztése mellett foglal állást. *Hegymegi Kiss* végül a magyar önkormányzat fényei? történeti szerepéből,⁷¹⁾ a külföldi államok magasabb önkormányzati egységeinek az analógiája alapján és az által a cél által vezéreltetve, hogy az önkormányzat választottai útján a gyakorlati tapasztalat is érvényesülhessen a törvényhozásban, a törvényhatóságok képviselőletét helyesléssel fogadja, de két alapfeltételt kíván meg e képviselőlethez.⁷²⁾ Az egyik feltétel az, hogy a magyar közigazgatás demokratikussá tétessék, a másik pedig az, hogy az önkormányzat működése csakis törvényen nyugodjék.⁷³⁾

⁷⁰ L. id. m. 399. 1.

⁷¹ „A magyar önkormányzatnak a múltban fényes eredménnyel betöltött alkotmányvédő szerepe volt. Politikai jogköre alkotmánybiztosító jelentőséggel bírt, sőt bizonyos vonatkozásokban bír ma is. Szerencsétlen helyzetünk Ausztriával 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 eme beépítettsége s minthogy az állam polgárai közéletüknek jelentős részét voltaképpen az önkormányzati testületekben élik és mert az önkormányzat a végrehajthatalommal járó hatósági jogkört törvényes felhatalmazás folytán nyeri, indokoltá teszi a törvényhatóságoknak a második kamara megszervezésébe való bevonását. Id. m. 29. 1.

⁷² L. u. o. 29—30. 1.

⁷³ Ebben a keretben kell megemlékeznünk Mó 'sa József kisebb tanulmányáról is (A parlament reformja). Szerző ugyan nem a törvényhatóságok felsőházi képviselőletével foglalkozik e műben, de parlamenti reformtervezetét teljesen a törvényhatóságok szervezetén építvén fel, tárgyunk körét is érinti. A parlamentarizmus hibáit keresve, azokat a baj fészke, a vármegyék és a törvényhozás szerves kapcsolatának 1848-ban bekövetkezett szétszakítására vezeti vissza s orvoslásként a törvényhatóságok követküldési jogának a visszaállítását javasolja, irig a választókerületeket ethikailag gyenge, pusztán a választás technikáját lebonyolító berendezéseknek tartja, amelyek a nemzeti akarat megalkotására nálunk ab ovo nem váltak alkalmassá s immár magánérdekeket istápoló szavazókörökké törpültek, a történelmileg kifejlődött törvényhatóságok; újjászervezve az általános választójog alapján a választóközönséget terjeszen bekapcsolnak a nemzeti életbe, kerékbe törnék az izgatást és minden tekintetben sokkal alkalmasabb egyiséget szolgáltatnának a nemzeti akarat kialakítására. „A vármegyével csaknem egyidős követküldés, — az utasítás jogának elejtésével, — képviselőküldéssé modernizálva, egyszerre megoldaná a problémát.“ (4. 1.) Úgy véli végül, hogy e megyei képviselőküldés az intelligencia szervezetlen és így javarészen elvesző erejére tömörítő hatással lenne.

A törvényhatóságok által választott és egyáltalában a választott tagok mandátumának az időtartamára vonatkozólag *Benedek*, *Ereký* és *Hegymegi Kiss* tanulmányaiban találunk megjegyzéseket. *Benedek* amint láttuk,⁷⁴⁾ a 9 évre szóló mandátum mellett foglal állást, — s bárha ez irányban határozottan nem nyilatkozik, — a külföldi analógiák beállítására alapján úgy látszik, hogy e választott tagok egyharmadának háromévenkénti kilépését óhajtja.⁷⁵⁾ *Hegymegi Kiss* a javaslat álláspontját teljes mértékben helyesli,⁷⁶⁾ *Ereký* azonban csak azt a megoldást tartaná helyesnek, ha a mandátum 9 vagy 12 évre szólna és a tagok egyharmad része 3 vagy 4 évenként új választás alá esne.⁷⁷⁾

2. A törvényhatóságok felsőházi képviselőinek tisztán a közjog körébe eső kérdései közül, az irodalom csak a képviselő mérvére, illetve számszerű meghatározására vonatkozólag tüntet fel állásfoglalásokat.

Az irodalom terén a napvilágot látott első javaslat, *Benedek* javaslata, amely mint láttuk a *Tomcsányi-éle* tervezet előtt jelent meg, 40 tagra tervezte a törvényhatóságok képviselőit, e számot a kinevezett tagok számával egyenlően állapítva meg. Az első kormányjavaslat azonban már 57 tagot tervez. Az első és második kormányjavaslat közötti időben jelenik meg *Nagy Miklós* 'tervezete, mely szerint az egyes törvényhatóságokban négy-nél kevesebb képviselőre egy, négy-nél több, de nyolcnál kevesebb képviselőre két, nyolcnál több, de tizenkettő-nél kevesebb képviselőre három és tizenkettőre négy felsőházi tag esne.⁷⁸⁾ A második kormányjavaslat, ama változtatással, hogy az egyes törvényhatóságok által megválasztható felsőházi tagok számát nem zárta le a négy felsőházi tagnál, hanem nyitva hagyta e számnak ugyanily arányban való emelkedési lehetőségét, — ezt a módosító javaslatot magáévá tette.

Szerző ai választási elv nagymérvű érvényesülését helytele-

⁷⁴⁾ L. a 116.]-t.

⁷⁵⁾ L. *Benedek* id. m. 417 .1.

⁷⁶⁾ L. *Hegymegi Kiss* id. m. 72—73. 1.

⁷⁷⁾ L. *Ereký*: A magyar felsőház. 23. 1. — „Csak ez a megoldás biztosíthatná azt, hogy a felsőház az ország közvéleményétől el ne zárkozzék s pártjai időnként felfrissüljenek, de oly arányban, hogy mindég a parlamenti gyakorlatot és tradíciókat ismerő tagok legyenek többségben.“

⁷⁸⁾ L. id. m. 399. 1.

nül, abból, a törvényhatóságok által választandó felsőházi tagok számának leszállításával, koncessziót javasolt. Felvetette *Calhoun* elméletének a gondolatát, amely az Északamerikai Egyesült Államok alkotmányában a szenátus megszervezésénél a *számszerű többségek helyett az egységek többségét* juttatta érvényre s amelynek az alapján minden törvényhatóság egyformán 1—1 felsőházi tagot küldene csak ki. A méltányosságot is figyelembevéve azonban Pest-Pilis-Solt Kiskun vármegye és Budapest részére nagyobb (3—3 vagy 4—4 tagból álló) képviselőt javasolt.⁷⁹⁾ Némileg hasonló álláspontot képviselt *Hegymegi Kiss Pál* is, aki művének egy helyén a következőket írja: „Az önkormányzati testületek számarányát illetőleg fontos, hogy minden törvényhatósági testületnek jog nyújtsassék a szervezésben való részvételre. A lélekszámot és terület nagyságát nem kell figyelembe venni, mert a magyar közigazgatás ebből a szempontból átszervezés alatt áll.”⁸⁰⁾ Később azonban azt írja, hogy ha a jogalapok helyes aránya miatt attól, hogy a felsőházban mindegyik törvényhatóság képviselve legyen, el kellene térni, „úgy az egyes törvényhatóságok által kiküldött elektorok a régente alkalmazásban volt módszer szerint: országgrészenként 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 kell lenni.”⁸¹⁾ Ezen az alapon pedig Pestmegyének és Budapestnek elsőbbséget kíván.

3. A törvényhatóságok felsőházi képviselője, mint a magyar felsőház szervezésének egyik módja ellen általánosságban csakis *a közigazgatási jog szempontjaiból*, illetőleg a jó közigazgatás érdekében merültek fel tiltakozások és aggályok az irodalomban. *Concha* a leghatározottabban szót emel a felsőház szervezésének eme módja ellen, *Csekey* sem helyesli, *Erekly* viszont e képviselő megvalósulásának az esetére a törvényhatóságok felsőházi tagok választásai a hivatott testületének megfelelő összealkotásában, *Nagy Miklós* pedig a törvényhatóságok politikai és közigazgatási hatáskörének teljes szétválasztásában keres biztosítókat, *Hegymegi Kiss* végül a politikai jogkör átalakítását sürgeti.

Concha aggályai és eme tiltakozása, — amint már több alkalom-

⁷⁹⁾ L. id. m. 11. 1.

⁸⁰⁾ L. id. m. 29. 1.

⁸¹⁾ L. u. o. 69. 1.

mal hivatkoztunk is reá,⁸²⁾ — súlyosan esnek a latba. Ő az alkotmányvédelem feladatára az országgyűlést és a majdan teljes hatáskörrel felruházandó közigazgatási bíróságot tartja hivatottnak, a törvényhatóságok feladatát pedig tisztán és kizárólag az országos és helyi közigazgatás önkormányzati kezelésében látja. Abból indul ki, hogy „a nemzet arra nézve, amit közhatalommal valósítani akar“, nem az alkotmány szervezete, „hanem konkrét bírói ítéletei és közigazgatási intézkedései által lesz csak élő valóság.“⁸³⁾ Ennek a célnak az elérésére pedig azt javasolja, hogy hozzák végre összhangba a törvényhatósági önkormányzatot a felelős kormányzat elvével és éppen ennek a célnak az érdekében tiltakozik a felsőházi javaslat eme reformja ellen, „mely közigazgatásunk alapintézményét, a törvényhatósági közigazgatást az eddigieknél is jobban a magas politika .szolgáltatába állítaná felsőházi tagok választásának joga által.“⁸⁴⁾

Törvényhatóságaink mai abnormis 400—600 tagból álló képviselőiben. *Concha* szerint ma is oly erős támpontokat nyer a politizálás, hogy a közigazgatással való valóságos érintkezéshez és a szó eredeti értelmében vett közigazgatáshoz csak néhány bizottsági tag kerül. Ezeket az abnormis képviselőket pedig, amennyiben a törvény a törvényhatóságokat a felsőházi tagok választására feljogosítja, már csak azért is fenn kellene tartani, nehogy a közigazgatás szempontjaiból egy észszerűi eg kis számra redukált képviselőtestület választásai által az alig egy-két száz választóból álló, néhány régi magyar választókerület vigasztalan emlékei frissülhessenek fel.⁸⁵⁾ Ezzel szemben viszont arra a megállapításra jut, hogy *a megyei szomszédság nagy jelentősége az állami élet újabb alakulásában lefokozódott, a modern szükségletek a megyékben már nem testületi, hanem csak területi alakulást keresnek, a mai vármegyei közönség pedig nem az a homogén érdekek által összekapcsolt testület, amely valamikor a régi Universitas volt.*⁸⁶⁾ Az alkotmányvédelmi feladat mai betöltésére vonatkozólag végül ama meggyőződésének ad kifejezést, hogy „az önkormányzat által nyerik meg a polgárok politikai érettségüket s ez adja meg az alkotmánynak a legerősebb biztosíté-

⁸²⁾ L. a 8., 9. és a 132. 1.-t.

⁸³⁾ A főrendiházi reformjavaslat. 252. 1.

⁸⁴⁾ L. u. o. 253. 1.

⁸⁵⁾ L. u. o. 253—54. 1.

⁸⁶⁾ L. u. o. 254. 1.

kot s ily értelemben az önkormányzat a legjobb, bár csak indirekt alkotmány védő.⁸⁷⁾

Csekey ama álláspontja, mely szerint ugyancsak a közigazgatás érdekeire való tekintettel szól a törvényhatóságok képviselete ellen, a felsőházi kérdés irodalmi anyagának a kritikája keretében jut kifejezésre és *Nagy Ernő* 1885-ben e tárgyban kifejtett álláspontján alapul. *Szerzőnek* a törvényhatóságok választás útján való képviseletére, mint a felsőház szervezésének egyik módjára vonatkozó helyeslésével szemben arra utal, hogy az országgyűlési képviselők nagy része amúgy is a törvényhatóság képviselője és *Nagy Ernő* álláspontját idézi.⁸⁸⁾

Ereky a törvényhatóságok felsőházi képviselete és a közigazgatási érdekek közötti összeköttetések tárgyalásánál azt hangsúlyozza, hogy míg az angol reformjavaslatok a megyék és a városok felsőházi képviseletét egyaránt helytelenítették, a magyar javaslat akkor, km időn ebben keresi a felsőház szervezésének egyik módját, következésképp beviszi a közigazgatásba a politikát. Hogy mily mértékben. — annak az eldöntésére a francia szenátusi rendszerrel való egybevetést és törvényhatósági bizottság újjászervezésére vonatkozó *Rakovszky-îoh* javaslatot tartja alkalmas kiindulópontnak.⁸⁹⁾ A francia szenátusi rendszerrel való egybevetése a külföldi analógiák sorába tartozik s erre más helyen kívánunk rámutatni, — idevágna azonban különösen azok a megállapításai, amelyeket a *Rakovszky-féle* javaslattal való egybevetés során tesz.

Nézete szerint ugyanis abból a *junktimból*, amelyet a javaslat ama rendelkezése foglal magában, hogy a felsőházat csak a törvényhatósági bizottság újjászervezése után lehet összehívni, már is sejtethető, hogy a *Rakovszky-javaslatit* az új törvényhatósági bizottságokban, — tekintettel e bizottság számára és összetételére is, — nem annyira közigazgatási testületeket, mint inkább felsőházi tagokat választó testületeket tervez s ekként nem közigazgatási, hanem alkotmányjogi reformot céloz.⁹⁰⁾ A törvényhatósági bizottságok lényegileg politikai jellegét nyilvánvalóvá teszi a *magas taglétszám*, amely a javaslat szerint a vármegyékben 163 és 470 között, városokban

⁸⁷ L. u. o. 255. 1.

⁸⁸ L. Csekey id. m. 475. és a III. fejr. 48. sz. jegyzetét.

⁸⁹ A magyar felsőház. 24. 1.

⁹⁰ L. id. m. 25—26. 1.

pedig 78 és 176 között váltakozik s az is, hogy a tiszt visel ötagok száma a vármegyei kisebb törvényhatósági bizottságokban a tagok számának közel 20%-át, a nagyobbakban 7%-át, a kisebb városi közgyűlésekben a tagok 41%-át, a nagyobbakban pedig 24%-át tenné ki.⁹¹⁾ Ezeknek a számoknak és arányoknak és azon körülményeknek a figyelembe vétele mellett, hogy míg a megyei közgyűléseket első sorban inkább a személyi és politikai kérdések érdeklik, addig a városi közgyűlések, kisebb taglétszámuk mellett is alkalmasabbak lévén e célra, sokkal életerősebb önkormányzatot fejthetnek ki, arra a megállapításra jut, hogy *a törvényhatóságok felsőházi képvisellete sokkal inkább fog a városi, mint a vármegyei közigazgatásnak ártani és a városok között is inkább a kisebb, mint a nagyobb városok közigazgatását korrumpálhatná.* Ezeknek a veszélyeknek a kikerülésére két védekezési módot ajánl: *„Vagy ki kell mondani, hogy a közgyűlések tisztviselő tagjai a felsőházi tagok választásában részt nem vehetnek; — vagy ki kell Egészíteni a közgyűléseket olyan felsőházi tagokat választó elektorokkal, kiket a megyékben a községek képviselőt esületei, a, városokban pedig a város közönsége választ.* Az elektorok számát akképen kellene megállapítani, hogy a közgyűlés tagjai s különösen a tisztviselőtagok a felsőházi tagok összes választóinak csak törpe kisebbségét alkothassák s épp ezért a politikai szempontok érvényesülése úgy a közgyűlések tagjainak választásánál, valamint a tisztviselői állások szervezésénél és betöltésénél is tárgyaltalan lehessen.“⁹²⁾

Nagy Miklós is azon a nézeten van, hogy a felsőházi tagok egy részének a törvényhatósági bizottságok által való választása, — bárha e jogalap szélesebbkörű alkalmazására maga tett is javaslatot, — a törvényhatóságok közigazgatási feladataira, amelyek pártoskodást nem tűrhetnek, befolyással lehet és ezért oly megoldást keres, amely mellett „a vármegyékben is érvényesülhetne a politikától mentes szakszerűség, gyorsaság, pártatlan igazság, röviden a köz és jogos magánérdek.“⁹³⁾ E célból *külön szövet kíván a törvényhatóságok politikai és külön szövet a törvényhatóságok közigazgatási hatásköre részére.* A politikai hatáskör gyakorlására a törvényhatósági bizottságot tartja alkalmasnak, jogkörébe utalván a felsőházi tagok

⁹¹⁾ L. id. m. 26. t.

⁹²⁾ L. id. m. 27. 1.

⁹³⁾ L. id. m. Magyar Élet, II. évf., 6. sz. 398. 1.

választását, a felirati jogot és esetleg a törvényhatósági szabályrendeletek elsőfokú felülvizsgálatának a jogát is, — közigazgatási hatáskört pedig a kevesebb tagból álló' és kellő módon átszervezendő közigazgatási bizottságra bízna és eme közigazgatási bizottság döntéseinek fellebbviteli fórumaként a kir. táblák székhelyén és keretében, rendes bírákból összealkotandó, fellebbviteli tanácsokat hoz javaslatba,⁹⁴⁾

Hegymegi Kiss Pál végül e kérdéssel kapcsolatban azt a parlamentáris államban meg nem engedhető helyzetet kifogásolja, amely a törvényhatósági bizottságban szavazati joggal bíró tisztviselőket a pártpolitika szolgálatába állítja és a közigazgatásba a politikát viszi be, nép gyűlésekké alakítva át a közigazgatás gyakorlására hivatott törvényhatósági bizottságot és felhívja a figyelmet arra, hogy a közigazgatási reformnak e lehetőségeket a politikai jogkör átalakításával ki kell küszöbölnie. „Helyesebb lesz, — írja, de tervének bővebb indokolása nélkül, — ha a törvényhatóságok csupán szakvéleményezési jogkörrel ruháztatnak fel s így a pártpolitika szekerébe befoghatok nem lesznek.“⁹⁵⁾

Ennyiben állott a két felsőházi javaslat alapján a törvényhatóságok felsőházi képviselete kérdésének a javaslat nemzetgyűlési tárgyalása előtti irodalmi előkészítése.

IV. A javaslat maga azonban, a törvényhatóságok képviselétét érintő részében, még mielőtt a nemzetgyűlés plénuma elé került volna, *egy igen jelentékeny módosításon eseti át a nemzetgyűlés bizottsági tárgyalása alatt*. A kormány ugyanis az országgyűlés összehívását a közigazgatási reformnál sürgősebb feladatnak tekintette s így a bizottság előtt az *Ereky* által emiitett *junktimo*⁹⁶⁾ elejtve a *törvényhatóságok elsőizben való felsőházi képviselétének a megválasztására a jelenleg működő törvényhatósági bizottságokat hozta javaslatba*. A bizottság e javaslatot ily értelemben módosította, de biztosítékot szerzett abban az irányban, hogy a törvényhatósági bizottságok bekövetkezendő későbbi újjáalkotása hatását a felsőházra azonnal éreztesse.⁹⁷⁾

⁹⁴ L. u. o.

⁹⁵ L. id. m. 30. l.

⁹⁶ L. a 137. l.-t.

⁹⁷ L. Téry id. m. 42.] 2. jegyzet.

A bizottság által javasolt rendelkezések a következők:

A törvényhatóságok részéről a felsőházba a tagokat első ízben a működésben levő törvényhatósági bizottságok választják meg. Amennyiben azonban a törvényhatósági bizottságok szervezetének új szabályozásáról alkotandó törvény alapján a törvényhatósági bizottságok újra megalakulnak, e bizottságok a belügyminiszter által erre megállapított határidőn belül új felsőházi tagokat választanak, kik működésüket az említett határidő elteltét követő hónap első napján kezdik meg; ugyanakkor a törvényhatóságok részéről választott eddigi felsőházi tagok megbízatása megszűnik.

Az ekként ujjonnan választott tagok megbízatása arra az időre szól, ameddig azoknak megbízatása terjed, akiknek helyére léptek; amennyiben a kilépő tagok megbízatása különböző időben jár le, annak idején sorszással kell eldönteni, hogy az ujjonnan megválasztott tagok közül melyiknek megbízatása szűnik meg.⁹⁸⁾

Lényeges továbbá a bizottság ama módosítása is, amellyel a törvényhatóságok választásánál *a megválaszthatóságból* a választás tisztaságának a fokozása érdekében a javaslatban felsoroltakon kívül, illetőleg azoknak pontosabb felsorolása mellett, *azon állami tisztviselőket is kizárta, akik a közigazgatási bizottságnak hivatalból tagjai.*⁹⁹⁾

V. A felsőházi javaslat *nemzetgyűlési vitájának* ama része, mely a törvényhatóságok felsőházi képviseletével foglalkozott, távolról sem közelítette meg, sem a kérdés tárgyalásának alapossága, sem az érvenyesülő szempontok komoly értékelése tekintetében azt a nívót, amely a törvényhatóságok felsőházi képviseletének 1885-ben lefolyt képviselőházi tárgyalásain uralkodott, Magára e képviselet jelentőségére, ámbár e képviselet az új összealkotás legjelentékenyebb jogalapja, alig történik utalás. A tudományos irodalomban felhozott aggályok csak egyetlen egy felszólalásban szerepelnek. És *e képviselet, mint a felsőház legjelentékenyebb szervezési jogalapja, egyáltalában nem áll az érdeklődés, vagy a vita gyűpontjában.* Mindössze egy-két politikai vagy alkotmányjogi jelentőségű kérdés vetődik fel, különben pedig majdnem minden felszólaló, aki e képviselet kérdését érinti, csupán egyetlen egy szempontból veszi e kérdést bírálat alá, a bizottság előbb említett legfontosabb módosításával kapcsolatban abból a szempontból, hogy vajjon megvalósítható, vagy helyesez ez a képviselet a beígért közigazgatási reform, illetőleg a törvényhatósági bizottságok újjászervezése előtt?

⁹⁸⁾ A felsőházi törvény 44. §-ának 2. és 3. bekezdése.

⁹⁹⁾ L. Térfy id. m. 28. 1.

Láttuk, hogy a javaslat eredetileg csak a már újjászervezett törvényhatósági bizottságokat akarta e jogkörrel felruházni és az alacsony felsőház működésének a megkezdését a törvényhatósági választójog új szabályozásától és eme újjászervezésétől tette függővé. A bizottság azonban *feloldotta e junktímtól* s a célból, hogy a felsőház az országgyűlés keretében mielőbb megalakulhasson, e jogkörrel átmenetileg még a működésben lévő régi törvényhatósági bizottságokat ruházta fel. Az ellenzék viszont ebben látván a törvényhatóságok felsőházi képviselőinek legsebezhetőbb pontját, egyben azonban a haladás gátját és a konzervatív álláspont legnagyobb erősségét is, a leghevesebben ezt a rendelkezést támadta,

A nemzetgyűlési vita alatt most már *az ellenzék állít fel junktímtól a törvényhatósági bizottságok újjászervezése és a törvényhatóságok felsőházi képviselői között* s azt vitatja, hogy a törvényhatósági bizottságok mai összealkotásukban e jog gyakorlására hivatottak már nem lehetnek s így a törvényhatóságok felsőházi képviselői, egyben azonban maga a felsőház sem alakítható meg mindaddig, míg a közigazgatási reform keretében újjászervezendő törvényhatósági bizottságok meg nem alakulnak és működésbe nem lépnek.

E Junktím gondolatát legelőször *Malasits Géza* veti fel, nála azonban ez még egészen határozott formát nem nyer és csak mint egy odavetett megjegyzés szerepel a mai törvényhatóságok erős kritikája kapcsán.¹⁰⁰) Teljes és határozott kifejezésre és kifejtésre jut azonban *Apponyi* beszédében, aki a törvényhatóságok képviselőit elvben a legteljesebb mértékben helyesli és kérdésként csakis azt veti fel,

¹⁰⁰ „Kiegészíttek már ezek a törvényhatóságok. Minden virulencia kiveszett” belőlük, produkálni semmit sem tudnak, a múlt szecskáján rágódnak s legfeljebb csak annyit produkálnak, amennyit a bürokrácia őről fel. Az ügyeket 5—6 bizottsági tag jelenlétében tárgyalják, — akiknek egy része tisztviselő, — nagyobb számmal a bizottsági tagok csak akkor jönnek el, ha valami ünnepély van, vagy valamelyik befolyásos személy előtt kotautot kell csinálni, magyarul, hasravágódnak kell. Szerintem tehát a felsőházi reformot meg kellett volna előzni egy olyan reformnak, amely a vidéki törvényhatóságokat is felfrissíti; amely lehetővé teszi, hogy a törvényhatóságoknak már-már kriptaszagú légkörét friss *levegő* váltsa fel; amely kinyitja az ablakokat, hogy a dohos termék kiszellőzzenek, amely lehetővé teszi, hogy mozoghassunk kissé az országban és ne tespedjünk el a múlt imádatában...” A. gy. 583. ü. Ngyi Ért. 351. 1. A törvényhatóságok rendezetlen államjogi helyzetére utalt már előzőleg Píkier Emil is. 582. ü. Ngyi Ért. 332. 1.

hogy vájjon megvan-e már az a kellő és megérlelt új alap, amelyen a javasolt konstrukció szerint a felsőházat fel lehet építeni? A mai törvényhatósági bizottságokat ugyanis, 16 éves mandátumuk alapján, az egyének minden tiszteletreméltósága mellett sem lehet többé a népképviselő gondolatával összekötetésbe hozni. A felsőházat tehát ezekre alapítani nem lehet. Visszásnak tartja különben a mandátum ideiglenességét is. „De ettől eltekintve is, — mondja *Apponyi*, — én annak megítélését, hogy vájjon tényleg megfelel-e a törvényhatósági képviselő a felsőházban annak a célnak, annak a gondolatnak, amelyet helyesnek tartok, nem látom lehetők mindaddig, amíg a törvényhatósági bizottságoknak új szervezetét nem ismerem, mert akkor megszavaznék valamit, amit tulajdonképpen nem ismerek.“¹⁰¹⁾

Apponyi felszólalása után ebben a kérdésben *e Junktím adja meg a tárgyalás tenorját*. Az ellenzék, hivatkozva a régi, lejárt mandátumokra és az elavult szervezési alapra, azt fejtegeti, hogy a mai törvényhatósági bizottságok a mai idők demokratikus felfogásától távol állanak, a törvényhatóságok reális képviselőire nem hivatottak és tulajdonképpen kívül állván az alkotmányosság keretein, a felsőház összealkotásában szerepük nem is lehet,¹⁰²⁾

A kormánypárt természetesen élesen szembeszállt *e Junktím* feltevésével. Hivatkozott arra, hogy ily junktímok által folytonosan

¹⁰¹ 585. ü. Ngyi. Ért. 339—400. 1.

¹⁰² Fábán Béla szerint a felsőházi javaslatot feltétlen meg kellett volna előznie a törvényhatósági választásoknak. 586. ü. Ngyi. Ért. 417. 1. — Kiss Menyhért: „A kormánynak feltétlenül arra az álláspontra kellett volna helyezkednie, hogy addig ezt a kétharmadrészben választási alapra fektetett javaslatot nem lett volna szabad letárgyalnia, amíg olyan új törvényhatóságok nincsenek, amelyek az 'élettel összefüggésben vannak, amelyeket most választottak meg s amelyeknek kiküldöttei olyan politikai felfogást tanúsítanak, amely a mai időknek megfelel.“ 586. ü. Ngyi. Ért. 426. 1. — Reinprecht Antal: „Ennek a képviselőnek csak akkor lehetne joga, ha az új választói rendszer alapján összejött törvényhatóságok a vármegyék igazi demokratikus hangulatának megbízható kifejezői lehetnének. Így azonban, mielőtt a törvényhatóságok fel nem frissítetnek, a törvényhatóságok reális képviselőtéről szó sem lehet, mert az mindaddig hamis marad és a nép igazi alkotmányos értékével teljesen ellentétes.“ 588. ü. Ngyi. Ért. 37. 1. — Eöri Szabó Dezső: „Megállapítom tehát, hogy alkotmányon kívüli állapot van a törvényhatóságokban; ezt nem lehet tagadni, ezt el kell ismerni. Amíg az alkotmányos életet a törvényhatóságokban helyre nem állít-

fenntartva, tulajdonképen sohasem lehetne semmit se csinálni. „Kell, hogy a gyakori junktimok a passzivitás kátyújába lökjék az országot“,¹⁰³) mondja Kaas Albert. És különösen azért nem lehetne semmi maradandót alkotni, mert hiszen változásoknak minden testület alá lehet vetve s a vármegye kellő rendezésének a késése egymagában még nem lehet indok arra, hogy a felsőház is késsen. „A vármegye ezeréves történeti jellegének, erkölcsi tényező mivoltának a lenézés^ volna, ha attól reszketnének, hogy mi lesz később a vármegyében és nem mernék addig beterjeszteni a felsőházi javaslatot, amíg el nem intézik a bizottsági választások kérdését.“¹⁰⁴ De mivel a felsőház különben is maradandóbb életű lesz a törvényhatósági bizottságokkal és a régi törvényhatósági bizottságok mandátuma az új törvényhatósági bizottságok megalakulásával megszűnik, — ez pedig akár a jövő évben is bekövetkezhetik, — nincs eme átmeneti intézkedésekben semmi veszély.¹⁰⁵)

A nemzetgyűlési vita e junktimon kívül néhány *politikai problémát* is felvetett.

Ezek között szerepeltek ama *külföldi analógiák*, amelyekre a törvényhatóságok képviseletének egyik indokaként már a javaslat miniszteri indokolása is hivatkozott. A javaslat előadója¹⁰⁶) ezeket az analógiákat az 1885-ös reformtervek óta eltelt idővel s a megváltozott viszonyokkal szemben elevenítette fel, arra hivatkozva, hogy az újabb külföldi javaslatok, amelyek a különböző felsőházak szervezeti reformjaira irányulnak, mindenütt visszatérnek a vidéki vagy tartományi szervek képviseletére. Belgiumra, Hollandiára és különösen az angol *Bryce-féle* javaslatra mutatott rá, mely 13 kerületre osztva Angliát, e kerületek szerint kívánta az alsóház képviselői

által megválasztatni a felsőház tagjait. Hangsúlyozta e vidéki szarják, addig nézetem szerint teljesen lehetetlen, hogy ilyen fontos alkotmányjogi intézményt, mint a felsőházat, erre az elavult és — azt lehet mondani — az alkotmányosság keretein kívül álló törvényhatóságokra ráhelyezzenek.“ 589. ü. Ngyi Ért. 63. 1.

¹⁰³ 586. ü. Ngyi Ért. 424. 1.

¹⁰⁴ L. Nagy Emil felszólalását a ngy. 585. ülésén. Ngyi Ért. 409. 1. „Ez nem az az életet adó, erőt lehelő politika, amely az én ideálom, hanem ez folyton kritizál, folyton kétségeket állít fel, mindent szépek ismer el és jónak tart, de megcsinálni nem mer.“ U. o.

¹⁰⁵ L. Wolff Károly felszólalását. 588. ü. Ngyi Ért. 32. 1.

¹⁰⁶ Illés József.

vek képviseletének nagy jelentőségét azért is, „mert ez a vidéket közelebb hozza, a vidék befolyását, hangulatát, kívánságait, akaratát is jobban kifejezésre juttatja.“¹⁰⁷⁾

A *Bryce-féle* javaslatot a territoriálitás elvének az érvényesítésére, a miniszterelnök is szóba hozta, a szocialista párt részéről viszont arra történt hivatkozás, hogy az angol közvéleményt ez az álláspont korántsem elégítette ki s az arra az álláspontra helyezkedett, hogy a második kamara, — a norvég lanthing mintájára, — tisztán a törvényjavaslatok technikai szempontból való revidálására céljából, alakításuk át,¹⁰⁸⁾

Megvilágítást nyert továbbá a *közvetett választás elve* is. A kormánypárt a közvetett választás alkalmazását a contrario indoklással helyezte s hangsúlyozta, hogy a közvetlen választás a pártusát átvinné a felsőházba is, az alsóház megismétlésére vezetne és megakadályozná egy oly orgánus kialakulását, mely „a nemzeti szempontok magasabb és higgadtabb mérlegelője“ lehetne.¹⁰⁹ Az ellenkező álláspontot ebben a kérdésben is a szocialista párt részéről vetették fel. Hivatkoztak arra, hogy a közvetett választást már a nyugati államok is elvetik, mert amennyiben kisebb választótestek lettek választanak, a képviselők kötelezettséget éreznek a választókkal szemben, a választók pedig teljesíthetetlen szolgálatokat követelnek a képviselőktől. Ez pedig a közvetlen választásnál, ahol a választópolgárok nagy száma választ, kizárt dolog és éppen ezért helyesebb mindég a közvetlen választás, mint a közvetett.¹¹⁰⁾

Szóba került végül az is, hogy a törvényhatósági képviselő *milyen elemeket emelne a felsőházba és hogy ez az elem a felsőházban milyen irányzatnak lehetne a képviselője?* Az ellenzék épp ebből

¹⁰⁷ 581. ü. Ngyi Ért. 305. 1.

¹⁰⁸ L. Hebelt Ede felszólalását. 595. ü. Ngyi Ért. 211—12. 1.

¹⁰⁹ L. Mokcsay Zoltán felszólalását. 583. ü. Ngyi Ért. 555. 1.

¹¹⁰ L. Hebelt Ede felszólalását. 596. Ngyi Ért. 271. 1. „Mi, akik valamennyien választásnak köszönhetjük azt, hogy itt ülünk, mi nagyon jól tudjuk azt, hogy nem vagyunk képesek kielégíteni azt a számtalan kívánságot s nem áll módunkban elvégezni azokat az utánjárásokat, amelyek miatt hozzánk fordulnak. Ha azonban kisebb számú, mondjuk 100 választó küldött volna be bennünket ebbe a házba, akkor egészen kétségtelen, hogy ennek a száznak az igényeit könnyebben tudnók ellátni s ezzel a százzal szemben jobban lekötelezettek éreznók magunkat, mint ahogy érezzük magunkat most a nagyszámú választókkal szemben.“ U. o.

a szempontból vette különösen bírálat alá és fogadta aggályokkal a törvényhatóságok képviselőjét. Számolnia kellett avval, hogy a törvényhatóságok, miként a megyék vagy a grófságok mindenütt, nálunk is konzervatív elemeket fognak választani¹¹¹⁾ és hangoztatta, hogy szabadelvűbb, demokratikusabb vagy éppen radikálisabb szellem „a közigazgatási szűrőn és a megyéken át” nem költözhet be a felsőházba. Hivatkoztak arra, hogy *Bryce* is arra az eredményre jutott, hogy a country-k vagy borough-k csak konzervatívabbé és maradibbá tennék a felsőházat és rámutattak annak a veszedeknére, hogy a felsőház ebben az összealkotásban épp úgy rivalizálna az alsóházzal, mint hogy ha az általános választójog alapján ülne össze, újabb és újabb és állandó súrlódások forrását képezvén már összealkotásiában is.¹¹² Belekerült a vitába *Kossuth* álláspontja is, annak a megvilágításával, hogy ő a törvényhatósági képviselőt csakis a demokrácia elvei szerint szervezett megyékre kívánta alapítani, a mai megye pedig a plutokrácia szervezete lévén, a törvényhatóságok tervbe vett képviselője ettől a gondolattól nagyon messze áll.¹¹³⁾ És hangot talált a demokraták táborában az az aggály is, hogy a megyéktől, mai szervezetükben, a demokrácia mi jót sem várhat.¹¹⁴⁾ Ha a vitát a magyar *közjogi kérdések* szempontjából kísérik figyelemmel, úgy különösen az a szempont kelthet figyelmet, hogy a javaslatot támogató felszólalások nagy része a törvényhatóságok képviselőjében a régi követküldési jog modern értelemben vett fel-élesztését üdvözölte, *nemzeti szempontból való haladást látott benne*, egyesek pedig a javaslat legszerencsésebb alkotásának jelentették ki e képviselőt, kifejezést adva azon nézetüknek, hogy a törvényhatóságok múltja és érdemei folytán, a felsőház eme jelentékeny elemét alkalmasabb forrásból semmi esetre sem lehetett volna méríteni.¹¹⁵⁾

¹¹¹ L. Farkas Tibor felszólalását. 582. ü. *Ngyi Ért.* 322. 1.

¹¹² L. Beck Lajos felszólalását. 590. ü. *Ngyi Ért.* 82—83. 1.

¹¹³ L. Horváth Zoltán felszólalását. 587. ü. *Ngyi Ért.* 6. 1.

¹¹⁴ „A vármegyéktől pedig mit várhatunk? A vármegyék a mai választójog mellett csak reakciós elemet küldhetnek be a felsőházba, hiszen az ellenzéknek, a demokratikus jelölteknek semmi más ellenségük nincsen oda-kün, csak ez a hivatalos megye. A megye eddig mai szervezetében született ellensége a demokráciának, onnan jót nem várhatunk.” Rupert Eező. 595. ü. *Ngyi Ért.* 226. 1.

¹¹⁵ L. pld. Mokcsay Zoltán (583. ü. *Ngyi Ért.* 354—55. 1.) és Wolff Károly (588. ü. *Ngyi Ért.* 32. 1.) ilyértelmű felszólalásait.

Ez az álláspont sem maradt azonban ellenvélemény nélkül. Akadt olyan felszólaló is, aki azt vitatta, hogy a törvényhatóságok jelentősége csupán a közjogi harcok terén és a Habsburg-erőszakkal szemben folytatott alkotmányvédelemben, tehát csakis a mult;u nyerhetett reális tartalmat. Ez a történeti szolgálat azonban ma már, amidőn a Habsburg-birodalom szétesett, a Habsburg-trón megüresedett s amidőn ezek után a vármegyék alkotmányvédelmi jelentősége megszűnt, nem más, mint *anakronizmus*.¹¹⁶⁾

Kritika tárgyát képezte továbbá a törvényhatóságok képviselőivel kapcsolatban különösen a *javaslat 11. §-«*, amely arra az esetre, hogy ha valamelyik törvényhatóság választójogát a megszabott ideiben nem gyakorolná, e hiányzó tagok helyére, a minisztérium javaslata alapján, *az államfő kinevezési jogát ismeri el*. Az ellenzék e rendelkezést azért támadta, mert alkalmasnak tartotta arra, hogy a mindenkor kormányok e joggal, vagy a főispánok megfelelő utasítása által, — hogy a kítüzött terminusig a választások meg ne ejtessenek, — vagy a törvényhatósági autonómia felfüggesztése által, saját céljaikra visszaélhetnek.¹¹⁷ A kormánypárt azonban a felmerült aggályokban nem osztozott s így e rendelkezés nem esett módosítás alá.

Kifogás hangzott el végül, — de hasonlóképen megfelelő visszhang nélkül, — az iránt is, hogy a felsőházba delegálhatók sorából a *vármegyei tisztikar* minden alaposabb indokolás nélkül *kimarad*.¹¹⁸ E helyen kell végül megemlékeznünk arról a javaslatról is, amellyel, — miután a magyar tradicionális vármegyék ily súlyos képviselőből a magyar nemesség iránti megbecsülés megnyilvánulását vezette le, — *Eckhardt Tibor* állott elő. „Én a magam részéről odáig elmegyek, — mondja, — hogy szívesen látnám azt, ha a vármegyék képviselője során, úgy miként a főnemességnek bizonyos képviselőlet adatott, a magyar nemzet körül nagy és elévülhetetlen érdemeket szerzett *köznemességnek is bizonyos képviselőlet lehetőség adatnék*.“ Nem kívánja, hogy e képviselőlet súlyos, vagy nagyszámú legyen s a legmegfelelőbbnek azt tartaná, ha a vármegyék küldöttei között vármegyénként legalább 1—1 a köznemesség sorából volna választandó.¹¹⁹

¹¹⁶ Keiprecht Antal. 588. ü. N^ogyi Ért.?u. 1.

¹¹⁷ L. Horváth Zoltán (587. ü. Ngyi Ért. 11. 1.) és Esztergályos János (590. ü. Ngyi Ért. 86. 1.) ilyértelmű felszólalásait.

¹¹⁸ L. Eckhardt Tibor felszólalását, 592. ü. Ngyi Ért. 134. 1.

¹¹⁹ L. u. o.

A *közigazgatási érdekek* esetleges sérelmére csak egyetlen egy felszólalás hívta fel a figyelmet. Beck Lajos utalt a francia szenátus és a francia közélet példáira¹²⁰ és adott kifejezést azon nézetének, hogy a felsőházi képviselőket még súlyosbbitáná a pártszenvédélyek által amúgy is széttagolt társadalom helyzetét és még a *közigazgatásba is bevinné a politikát*. És ezt az eredményt épp annak a felsőháznak az alakítása hívná elő, amely eredeti rendeltetése szerint a pártszenvédélyek kiküszöbölésére és az azokon való felülemelkedésre lenne hivatott. A közigazgatási szűrőnek kontemplált szerveken keresztül pedig, ezen az utón, magába a felsőházba is bekerülne a politika.

VI. Foglalkoznunk kell végül ama *módosításokkal* is, amelyeket a javaslaton, a törvényhatóságok felsőházi képviselőit illetőleg, a *nemzetgyűlés plénuma* eszközölt. E módosítások egyrészt a póttagok választására vonatkoznak, másrészt pedig arra az esetre foglalnak magukban rendelkezéseket, ha a törvényhatóságok választókerületeinek a számában a felsőházi tagok választása után esetleg csökkenés állana be.

A javaslatnak a *póttagok* választására vonatkozó azon rendelkezéseit, hogy a szavazás a rendes és póttagokra egyszerre történjék, a plénum akként változtatta meg, hogy a szavazást előbb a rendes és azután külön a póttagokra ejtsék meg. Beiktatta továbbá e rendelkezések közé, a választás gyakorlati szempontjai által indítatva és az esetleges félreértések elkerülése végett, hogy ha a szavazólapon a kellelténél kevesebb egyén van megnevezve, ez a szavazás érvényét ne érintse, ha pedig azon több név szerepel, a fölös nevek nem létezőknek tekintessenek. Végül az egyenlő szavazat esetén való eljárást is módosította, amennyiben a sorshúzás helyett az idősebbet ismeri el megválasztottnak s a sorshúzást csak az egyenlőkorúak egyenlő szavazatának az esetére hagyta meg.¹²¹

¹²⁰ „Ne méltóztassék elfelejteni, hogy Franciaországban akkor, amikor a községi bírót, — akár mairenek nevezzék, akár pedig másképp, — megválasztják, abban a pillanatban azt kérdezik és azt nézik, hogy neki az országos politika szempontjából milyen álláspontja van. A szenátustól az alsóházon, illetőleg a képviselői kamarán keresztül a legutolsó — nem akarom mondani, hogy bakter — de bíróválasztásig az országos politika ural mindent és az országos politika diktálja, hogy ki legyen megválasztható és ki nem. 590. ú. N gyűl. Ért. 82. 1.

¹²¹ E módosításokat a nemzetgyűlés Rubinek István előadó javaslatára az 596. ülésen állapította meg. Javaslat, 10. §.

Arra az esetre pedig, *ha valamely törvényhatóság által választott képviselők száma* a felsőházi tagok megválasztása után *csökkenne*, a plénum azon rendelkezést iktatta a törvényjavaslat különös rendelkezései közé, hogy e csökkenés a már megválasztott felsőházi tagok számára kihatással nem lehet, a legközelebbi Választást azonban már e beállott csökkenés figyelembe vételével kell megejteni.¹²²

A nemzetgyűlés e módosításoktól eltekintve a felsőházi javaslatnak a törvényhatóságok képviselőit érintő összes intézkedéseit változatlanul fogadta el.

¹²² E kiegészítést a nemzetgyűlés Illés József előadó javaslatára az 597. ülésen iktatta a javaslat 41. §-ába.

VII. A külföldi analógiák

A történeti alkotmányok reformjánál az elméletek doktrinerendszerei és ezzel együtt a külföldi analógiák példája sem eshetnek döntő súllyal a latba, mert a történeti alkotmány ereje éppen abban rejlik, hogy a nemzeti történetből és közszellemből, a szükség parancsa szerint, sajátos nemzeti alapon és sajátos nemzeti karakterben épül fel. Amint tehát egy-egy újabb reform szüksége áll elő, a történeti alkotmány csak akkor lesz hű önmagához és őrzi meg belső lényegében rejlő erejét, ha nem rombol le minden régi alapot, hanem a múlt idők alkotmányos felfogásának eszméit a helyzettel és az idők szellemével összhangba hozva igyekszik a reform alapfogalatait megteremtteni.¹

Ez volt a célja a magyar felsőházi reformnak is és a külföldi analógiáknak e szerint döntő és irányító befolyásuk ennél a reformnál sem lehet. A felsőházi javaslat azonban alapeszméinek és különösen a törvényhatóságok felsőházi képviselőiténak az indokolásaként a külföldi analógiákat is felveti és e hivatkozás máris szükségessé teszi, hogy a kérdésnek ezzel a megvilágításával is foglalkozzunk.

A javaslat indokolása a külföldi alkotmányos törvényhozások felsőházait, szervezeti összealkotásuk szerint, három kategóriába sorozza. Az első csoportban azokat a felsőházakat említi fel, amelyekben a főrendi elem a túlnyomó s példaként a magyar főrendiházra, a lordok házára, a spanyol és a japán felsőházra hivatkozik. Az ellenkező véglet ezzel szemben az a csoport, amelybe a tiszta szenátusi rendszer szerint alkotott felsőházak tartoznak s amelyeknek a tagjai, egynémely megszorítással, kizárólag vagy túlnyomólag a nép-

¹ L. a 339. sz. nyílt irományt 16. 1. és a 751. sz. nyílt iromány mellékletét. 4. 1.

képviselői módjára választatnak. Ide sorolja egyben azokat a szenátusokat is, amelyeknél a tagok választása nem közvetlenül, hanem bizonyos választótestületek által közvetve történik.² A harmadik kategória e kettő között áll és azokat a felsőházi tagokat foglalja magába, amelyeknek nem a népképviselői alapra helyezett választási rendszer az alapelve, hanem kizárólag vagy túlnyomókéig *bizonyos közjogi testületek választójoga*. Ebbe a csoportba sorolja azokat az államokat, amelyek szerkezetükre nézve szövetségi jellegűek,³ amelyek kizárólag vagy részben a megyék és tartományok képviselőiből alakulnak⁴ és végül azokat is, amelyeknek a tagjait kizárólag vagy részben az alsóház választja kívülálló elemek vagy saját tagjai közül.⁵ Az indokolás szerint a javaslat nem akar a förendi kiváltságai alapuló förendiházról hirtelen ugrással áttérni a szenátusi rendszerre s ezért egy oly megoldást keres, amelyet felsőházaik összealkotásában eme utolsó csoport államai valósítanak meg.⁶

Az indokolás ekkénti csoportosítása azonban egy kissé erőszakolt és a figyelemreméltó analógiák felállítására nem alkalmazható.. Mert igaz ugyan például, hogy Norvégiában a storting, tehát valóban egy közjogi testület választja saját tagjai közül a felsőházat, a lanthingot, míg megmaradt tagjai, második kamaraként, az odelstingot alkotják s hogy az olasz reform szerint is az alsóház, tehát ugyancsak egy közjogi testület választja a szenátus tagjainak egy részét, végül pedig a magyar felsőházban is közjogi testületek, a törvényhatóságok bírnak választójoggal, az analógia azonban, mely e felsőházak között felállítható, abban, hogy bizonyos közjogi testületek itt is, ott is szerepet játszanak, már ki is merül. E közjogi testületek között ugyanis — hogy csak egy-két példával mutassunk rá, — jelentős kvalitatív különbségek vannak, a felsőház összealkotásában való szerepük pedig teljesen más és különböző megítélések alá tartozik. A storting és az olasz képviselőház az állami

² Ebben a csoportban említi fel Franciaországot, Dániát, Németalföldet, Portugáliát, Romániát, a Cseh-Szlovák köztársaságot, Lengyelországot, Braziliát, Chilit, Ausztráliát és Paraguit,

³ Svájc, Németország, Ausztria, az Amerikai Egyesült Államok, Argentína, Venezuela.

⁴ Belgium, Svédország, Poroszország.

⁵ Norvégia és Olaszország. L. a VI. f. 9. sz. jegyzetét.

⁶ L. a . 339. sz. nyíi irom. 18. l.-ját és a 751. sz. irom. mellékletét. 8.).

törvényhozás szervei, a törvényhatóságok pedig területiális önkormányzati testületek. A lanthing és az olasz első kamarának a képviselőház által választott csoportja az alsóház megismétlésének a veszélyét rejti magukban, mert hű tükrét képezik az alsóházi pártok összetételének és bizonyos függő helyzetük az alsóházzal szemben nyilvánvaló; a törvényhatóságok képviselete az alsóház elemeitől különböző elemeket visz be a felsőház szervezetébe és a kiküldöttek függő szerepe az alsóházzal szemben szóba sem jöhet.

Ha viszont nem csak a csoportosítás, hanem a valóban figyelemreméltó analógiák vezetnek, nem zárkozhatunk el e csoport keretei közé s kilépve onnan, az angol reformjavaslatok némelyikében, amelyek épp úgy, mint a magyar javaslat, a múlt idők alkotmányos szellemében kutattak a reform alapelvei után, de a francia szenátus összealkotásában is, mely a területiális önkormányzati testületek felsőházi képviseletével sok rokon vonást mutat, — értékesebb anyagot nyerhetünk.

Lássuk tehát ezeket az analógiákat e megszorítások mellett és e kibővítések figyelembevételével.

A javaslat a megyék és tartományok képviseletére példaként Belgiumot, Svédországot és Poroszországot említi fel. Az 1893. évi *belga Code Electoral* a szenátus összealkotásában, a képviselőválasztásra jogosult, de magasabb korú választók közvetlen választása által választott szenátorok mellett a tartományok közvetett választás útján választott képviselőinek is helyet biztosít a felsőházban.⁷ A tartományi kiküldöttek választására a tartományi tanácsok jogosultak. E képviselet útján azonban a tartományok kiküldöttei a szenátus tagjainak negyedrészt sem teszik ki. Az alkotmány ugyanis úgy rendelkezik, hogy a közvetlen választás útján választott szenátorok száma a képviselőházi tagok felének a számával egyenlő legyen, az egyes tartományokat pedig, amennyiben lakosságuk száma 500.000 főnél kevesebb volna, *két*, ha 500.000-nél több, *de* 1.000.000-nál kevesebb lakosuk van, *három*, ha pedig lakosságuk száma az 1.000.000-ot meghaladja, *négy* felsőházi tag küldésére jogosítja fel. 1910-ben például a belga képviselőházban 166 képviselő foglalt helyet s így a közvetlenül választott szenátorok száma 83-ra rúgott. A kilenc belga tartomány közül viszont három *két* felsőházi képviselőt,

⁷ Az alkotmány 53. cikke. L. Balogh: Az állam tudománya. 389. 1.

három *három* felsőházi képviselőt és három *négy* felsőházi képviselőt választott. A belga szenátus tagjainak a száma tehát 110-re rúgott, akik közt 83 szenátor és 27 tartományi képviselő volt.

Svédország első kamarája miár teljesen a tartományok és a nagy városok képviselőitől alapul. Tagjai kizárólag választás útján kerülnek be s e választójogot közvetlen választás után a tartományi tanácsok⁸ és a 25.000 lakost meghaladó városok tanácsai⁹ választják.¹⁰ *Poroszország* alkotmánya szerint az urak háza összealkotásánál viszont a választás jogcíme ismeretlen volt s tagságra csakis a királyi meghívólevéllel jogosított. De 48 város fel volt ruházva azon joggal, hogy az urak háza 1—1 tagjának kinevezésére ajánlatot tehesen.¹¹

Ezt a három példát említi fel az újkori alkotmányok köréből a javaslat. A megyék és városok befolyása a törvényhozásra azonban, a külföldi alkotmányok keretében és az analógiák szempontjából, ezzel még koránt sincs kimerítve. Ezen alapult például a múltban az *angol alsóház* szerkezete is s ennek a történeti múltnak az emléke csillant fel az újkori angol reformtervek között. E reformtervek analógiának az erejét még a magyar és angol parlament múltjában feltalálható hasonlóságok is alátámasztják. Igaiz ugyan, hogy a történeti magyar és angol országgyűlések összealkotása közötti hasonlóságok leginkább csak külsőségekben, a formában rejlenek s maga az angol történeti alkotmány, de az angol megye is, a magyar alkotmánytól és a magyar megyétől belső lényegében teljesen különböző.¹²

Az angol alsóház épp úgy, mint a magyar rendi országgyűlés követi táblája, a megyék, a városok és a várbelyek követeiből alakult. Ebben az összealkotásban azonban a városok és a várhelyek sokkal tekintélyesebb mértékben voltak képviselve, mint a me-

⁸ Landstirigennek.

⁹ Statsfullniaektigének.

¹⁰ Az 1809. és 1866. évi alaptörvények szerint. L. Yutkovics id. m. 204. 1.

Az 1853. évi május hó 7-iki alkotmánytörvény szerint. Concha a magyar és az angol rokonságára vonatkozólag a következőket írja: „Csupa külső jelei a hasonlóságoknak! A nemzeti egység hiánya nálunk, annak erőteljessége, az egész világot átfogó ereje az angoloknál, alkotmányunk negatív szabadsága « az angolokénak gyümölcsöző hatalma kirívó ellentétet képeznek.“ A kilencvenes évek reformeszméi. 187—88. 1.

gyék.¹³ Ennek az aránytalan megoszlásnak az oka abban rejlett, hogy a Tudorok és az első Stuartok egész jelentéktelen helységeket is felruháztak a követküldés jogával, hogy jelöltjeiket a befolyásuk alá vonható szűkkörű választó testületekre (governing council) ráoktrojálva, a mandátumok nagy tömegével saját céljaira rendelkezhesenek és laibban is, hogy a nagyobb birtokosok tulajdonában lévő vagy protektorátusuk alattit álló sok elnéptelenedett város vagy várhely továbbra is megtartotta követküldési jogát és ezt természetesen a szó szoros értelmében véve a földbirtokosok kinevezése szerint gyakorolta. A mandátumok nagy része ekként akárhányszor adásvétel tárgyát is képezte.¹⁴ Ezek az állapotok egészen az 1832. évi reformig fennállottak, sőt e reform sem segített sokat rajtuk.

Az 1867. évi reformtörvény is csak az átmenet lépcsőjét jelzi az 1885. évi reformig, mely végre a megyék és városok követküldése helyett a választókerületek szerinti választásra tért át.

Angliában, a megyék és városok országgyűlési képviselote tehát: a múlt alkotmányos felfogásában épp oly mély gyökeret vert, mint nálunk, de e képviselot összeomlását nemcsak az idők szelleme, hanem annak belső korrupciója is elősegítette. És *a lordok házának reformjára irányuló angol javaslatok* némelyike a történeti szellemmel számolva mégis visszatér a megyék és a városok országgyűlési képviselétéhez vagy pedig komoly érvek alapján szegezi le álláspontját e képviselottel szemben. 1888-ban például a *Dunraven-*, illetve *Salisbury-tervezet* a grófsági tanácsok választottjainak is helyet kíván adni az új angol felsőházban.¹⁵ Az 1911. évi lord *Landsdowne*-féle javaslat, amely konzervatív szellemű volt s amelyet a lordok háza magáévá is tett, már elveti e képviselottet, mert fél, hogy ez a politikát vinné be a megyébe, holott a megye csakis a közigazgatás feladataira és az önkormányzati ügyek vitelére hívatott.¹⁶ A *Bryce-féle konferencián* újra javaslat merült fel az iránt, hogy a felsőház

¹³ May Erskine Tamás összeállítására szerint az angol parlamentben Skócia és Anglia egyesülése után 401 városi és várhelyi követ mellett csak 253 megyei követ foglalt helyet. L. id. m. 15. l.

¹⁴ L. Lóiról id. m. I. 183. l. és Freeman id. m. 108—109. l.

¹⁵ L. a 339. sz. nygi irom. 19. l.-ját és a 751. sz. nygi irom. mellékletét. 7. l.

¹⁶ L. Bethlen István gróf miniszterelnök beszédét a nyg. 593. ü.-én, ISTgyi Ért. 160. l. és Ereky: A magyar felsőház című m. 17—18. l.

a megyék választott képviselőiből alkottassék újra, de végeredményben e kérdésben a *Bryce-féle* konferencia is a *Landsdowne-féle* javaslat álláspontjára helyezkedett. Az 1918. évi *Bryce-féle liberális reformjavaslat* azonban a területiális elvet még sem ejtette el teljesen,¹⁷ hanem az alsóház választójogával kombinálva akként kapcsolta be, hogy a felsőház tervezett 327 tagja közül 246 tagnak a választását, — Angliát 13 felsőházi kerületre osztva, — az illető kerületek országgyűlési képviselőire bízta. 1922-ben, bár csak elvi szempontból, az angol kormány újra foglalkozott a felsőházi reform kérdésével, a választott tagok választótestületeinek a kérdését azonban ez alkalommal nyitva hagyta.¹⁸

A megyék képviseletét a parlament összealkotásának egyik alapjaként a független skót királyság idejében *Skótország* alkotmánya is elismerte. A skót parlament ugyan egy házból állott, de volt egy 32 tagból álló külön testülete is, amely némiképp a feköház hivatását töltötte be és a megyék ebben a testületben is résztvettek 8 képviselő álal.¹⁹

A javaslatban e kategória példáiként felhozott államok már tárgyalt alkotmányaival és az angol történeti múlttal szemben, *a francia szenátusban* nem a megyei önkormányzati testületek választottjai vesznek ugyan részt, de mivel e választásokra kiküldött testületek a megyei keretben épülnek fel s mivel e képviselet a francia szenátus összealkotásának kizárólagos módjai, a megye nagy befolyása a szenátus összealkotására tagadhatatlan s így az analógiák során a francia szenátus példája sem mellőzhető. A francia département és a francia szenátus közötti kapcsolatot az 1875. évi szenátusi törvény²⁰ hozta létre. E szerint a törvény szerint a szenátusnak 300 tagja van, kik közül 75-öt előbb a nemzetgyűlés, felosztatás; után pedig a szenátus maga nevez ki élethossziglan, 225 tag pedig választás útján kerül be. A választást megyénként egy külön e célra alkotott választótestület ejti meg lista-választás alapján.²¹ E választót testületet pedig 1. a département országgyűlési képviselői; 2. a

¹⁷ L. Bethlen István gróf beszédét u. o.

¹⁸ L. u. o.

¹⁹ L. Vutkovics id. m. 49. 1.

²⁰ Loi du 24—28 février 1875, relative à l'organisation du Sénat.

²¹ „scrutin de liste“

„*conseillers généraux*“;²² 3. a „*conseillers d'arrondissement*“²³ es 4. a département mindéin egyes községének tanácsa²⁴ által kiküldött 1—1 képviselő alkotja. Az egyes községek lakosságának számára való tekintet és kivétel nélkül csak 1—1 képviselőt küldenek.

. A szenátus, úgymint a szenátorokat választó testületek ekként! Összealkotásán azonban az 1884. évi alkotmánytörvény²⁵ lényeges változtatásokat eszközölt. Kimondta, hogy az élethosszigan kinevezett szenátorok helyeit e helyek megüresedése után a megyék között osztja fel és nagyjában a lélekszám arányát véve alapul, megállapította minden egyes megye számszerű képviseletét, Megváltoztatta egyben a szenátorokat választó testületek összealkotását is, amennyiben a községek képviseletét lényegesen kiszélesítette és az egyes községek képviselőinek a számát a községek nagysága szerinti haladó arányban határozta meg. Az egyes községek számszerű képviselete e törvény szerint a községi tanács tagjainak a száma után igazodik, — s mivel a községi tanács tagjainak a száma a lakosság száma szerint nyer megállapítást, — a községi lakosok száma szerint alakul. Ez az arány azonban nem halad a végtelenségig. A legalább 36 tanácstaggal bíró városok 24 képviselőt küldenek ki és ez a szám a maximum. 36 tanácstaguk pedig a 60.000 lakosnál népesebb városoknak van. Az egyetlen kivétel Paris, melynek a tanácsa e választókollégiumba 30 tanácstagot küld ki.²⁶ Ez a rendelkezés az egységek többsége helyett most már a számszerű többség érvényesülésén alapul, de a demokratikus és republikánus elv érvényesüléséből az által, hogy egy maximált számot állapít meg s e szám a nagy városokra vonatkozik aránylag elég alacsony, igen jelentékeny engedményeket tesz.

A francia szenátus tehát, úgy az 1875. évi törvény, mint az 1881. évi reform szerinti választótestületek választásában nyervén összealkotásának a jogcímét, valóban nem a megyék és a járások, ha-

²² A département adminisztratív feladataira hivatott önkormányzati testületek.

²³ Járasi testületek, melyeknek legfőbb feladata az adók kivetése.

²⁴ Conseil municipal.

²⁵ Az 1884. évi december 9-iki törvény.

²⁶ L. Lebon id. m. 89. l.

nem „a községek nagy tanácsa“.²⁷ De mivel mégis a megye keretein épül fel, benne a megyei önkormányzati testületek is szóhoz jutnak és a választótestület tagjaiban a megye territoriális egységének és erkölcsi tényező mivoltának a tudata mindenesetre él: a megyéknek a szenátus összealkotására gyakorolt befolyása kétségtelen.

A felhozott analógiák sorát lezárva, végül még a szerkezetükre nézve szövetségi jellegű felsőházak egyik példáját, az *Északamerikai Egyesült-Államok szenátusát* idézzük, mert néhány hivatkozás arra is történt, hogy a megyei képviseletet az északamerikai szenátus példájára, az egységek többségének elve alapján kellene megoldani. A 90 tagból álló északamerikai szövetségi szenátusba ugyanis mindegyik állam, az egyes államok nagyságára vagy lélekszámára való tekintet nélkül, 2—2 szenátort választ. A demokratikus és a köztársasági elvet az összealkotásnak ez a módja, amely az „*alkotmányos összműködő többséget*“ (*concurrent, constitutional majority*) emeli döntő tényezővé a *számszerű többség* (*numerical majority*) helyett, természetesen erősen átüti, mert az érdekek különbözőségére van alapítva.²⁸ Ez az összealkotási mód, — bárha más indítókörök által vezérelve,²⁹ — Calchoun elméletének a gyakorlati megvalósulása, amelyben azon főindok mellett, hogy ezzel az egyes államok önállósága kidomborodik, az alkotmány alkotóinak ama meggyőződése is kifejezésre jut, hogy az államszervezet felépítéséhez a jogegyenlőség nem. elegendő, mert abban a különböző és sokféle

²⁷ Gambetta szállóigéje. Ereký idézi, A magyar felsőház című m.-ben. 25. 1. Ugyanott mutat rá arra, hogy míg a megyei és járási tanácsok tagjainak a száma megyénként átlagosan körülbelül 33-ra tehető, 1—1 megyére pedig átlag 7 országgyűlési képviselő esik, a szenátorokat választó testületek tagjainak a száma már 1884 előtt is 415 volt átlagosan. E megyei és járási tanácsok képviselői tehát e választóközönségnek csak egyhatedét alkották. 1884 után pedig ez az arány valósággal törpe kisebbséggé süllyedt. Kiemeli továbbá, hogy a megyei és járási tanácsokban nincsenek tisztviselő tagok s hogy e tanácsoknak a választóközönségben elfoglalt aránya folytán „az önkormányzati választásoknál a politikai szempontok korántsem játszanak oly nagy szerepet, mint a közigazgatás szakszerűségéhez és tisztaságához fűződő érdekek“.

²⁸ L. Concha: Újkori alkotmányok című művét. 237. 1.

²⁹ L. u. o. 238. 1. Calchoun rejtett kiindulópontja ennél az elméletnél a rabszolgaság isteni eredete volt.

érdekek kiegyenlítése által a többség elnyomása ellen a kisebbség védelméről is gondoskodni kell.³⁰

Az északamerikai szövetségi szenátus mindenesetre példája annak, hogy az egységek többsége a számszerű többség helyett még a demokratikus, illetve republikánus államformákban is életképes ele lehet s hogy ez az elv a területiális egységek önállóságának a hangsúlyozásán kívül, más céloknak a szolgálatában is állhat.

³⁰ L. u. o. 238—39. 1.

VIII.

A törvényhatóságok felsőházi képviseletének alkotmánypolitikai jelentősége

I.

A felsőházi javaslat a törvényhatóságok felsőházi képviseletének *első* indokaként arra hivatkozott, hogy e képviselet megfelel a magyar alkotmány hagyományaihoz való ragaszkodásnak és a történeti fejlődés fokozatos elvének.

A vármegyék rendi képviselete és a politikai vármegye élete, — felvonultatva e tétel ellenőrzésére, — mind alma, kapcsol átokban, amelyek a magyar törvényhozás és a magyar vármegyék között a történeti múltban fennállottak, a vármegyékben életre-kelt nemzeti energiák révén, valóban a hagyományok nemes értékére emelték az országgyűlés és a vármegyék összeköttetését. Amannyiben pedig figyelembe vesszük az új idők szellemében beállott változásokat, amelyek az országgyűlések alsóházait európa-szerte a népképviselet, azaz az általános választójog alapjára helyezték és a túlnyomólag főrendi kiváltságokon alapuló felsőházakat a nemzeti akarat kijelentésére hivatott organumoknak többé el nem ismerik, megállapítható, hogy a *törvényhatóságok felsőházi képviselete*, — amely a megyebeli kiváltságos rendek alsó táblái „képviselei” helyett az összes magyar állampolgárok törvényhatósági szervezetének, gondolkodásában, elhatárolásában és akaratkijelentésekben megbízóinak gyámsága alól immár felszabadult „követeit” küldi a magyar felsőházba,¹ — a *történeti hagyományok útján a fokozatos fejlődés elvét teljes mértékben hono-rálja*.

¹ „Az lehetne mondani, hogy a „követ” a kiváltságos rendek képviselője volt s a „képviselet” a polgárok összességének követe.” Kuncz. io. m. 249. l. „Az utasítás hasonlít a cenzúrához abban, hogy a gondolat fölött. gyámkodik.” u. o. 252. l.

A javaslat *második* indoka az volt, hoigy e képviselet azt az irányt követi, amelyet a nyugati állaim ok hasonló szervezetei mutatnak.

Az idevonatkozó *külföldi analógiák* felsorolása bizonyítja, hogy a *külföldi törvényhozások*, — nehogy a felsőházak az általános szavazati jog alapján szervezett alsóházaiknak pusztá ismétlései s így az első kaimara feladatainak a betöltésére alkalmatlannak legyenek, — *felsőházaik szervezésénél az alsóházak szervezési alapjaid szolgáló választókerületektől eltérő kereteket keresnek*. Száimos külföldi alkotmány alkotja a felsőházat épp ezért tulnyomólag vagy csak részben *önkormányzati testületeinek*, a szövetségi tagállamoknak, a tartományoknak, vagy a megyéknek képviselőiből és egyes republikánus államformáik sem tartják a felsőház összealkotásának ezt a módját a demokrácia elvével és a republikánus elvvel összeférhetetlenek.

A javaslat *harmadik* indoka végül az volt, hogy e képviselet a magyar közéletben és irodalomban megnyilvánult reformtörekvéseket is figyelembe veszi.

Felmerülhetnek ugyan eltérések e képviseletnek konzervatívabb vagy liberálisabb érteleimben vett értelmezése tekintetében, abban az irányban, hogy a múlt közéletében és irodalmában jelentkező reformtörekvéseknek a mai törvényhatósági bizottságok vagy akár más hasonló alapon szervezett törvényhatósági bizottságok képviselote megfelel-e és e törekvések nom irányultak-e vajon csupán a legdemokratikusabb alapon szervezett törvényhatósági bizottságok: felsőházi szerepeltetésére,² — abban azonban nem lehet kétség, hogy *a magyar közéletben és irodalomban a törvényhatóságok felsőházi képviselote a főrendiházi reformtervek között 1848 óta élő probléma volt szakadatlanul*.

Helyt áll tehát a javaslatnak e képviselet alátámasztására felhozott mindhárom indoka. Ebben a tekintetben nem lehet kétség. Ez azonban még ikorántisieim jelenti azt, mintha e képviselet helyessége már tisztán ezekinék az indokoknak az alapján is eldönthető volna és nem zárja ki pusztán önmagában oly ellentétes érdekeknek az esetleges érvényesülését, amelyek súlyuknál fogva e megállapítások erejét esetleg le is dönthetik. Ez pedig csupán

²L. Polónyi id. cikkeit.

a politika mai értékelései és a magyar állam mai irányelvei és szükségletei szerint Ítélni meg.

II.

Ha ezek a szempontok vezetnek tárgyalási anyagunk összefoglalásában és a törvényhatóságok; felsőházi képviselete alkotmánypolitikai jelentőségének a megállapításaiban, úgy a kérdés minden tekintetben való helyes értékelésének a céljából, minden további mérlegelés előtt az az alapkérdés merül fel, *hogyan a törvényhatóságoknak a felsőházi törvény alapján megvalósult képviselete ilyen alakban és terjedelemben hosszabb időre irányuló reformként valósult-e meg, avagy csak átmeneti formaként* és ez utóbbi esetekben nem kell-e vele, mint a várható újabb reform túlnyomó vagy kizárólagos jogalapjával máris számolnunk?

A felsőházi javaslat félévilágosításai azonban eme intenciók tekintetében nem kielégítőek. A javaslat általános indokolásának a bevezetése ugyanis a magyar törvényhozásnak ezeréves, fejlődése alapján kialakult rendszerét irányadónak ismeri el a felsőházi reformra vonatkozólag is és arra hivatkozik, hogy azon csak oly változtatásokat szándékszik eszközölni, amelyeket az ország területi megcsonkítása, a közfelfogás és a viszonyok alakulása tesznek a törvényhozás régi szerveinek életrekeltés és működésüknek hatályossága céljából elkerülhetetlenül szükségessé!³ *De vajon a reform tényleg csak eddig a határig ment-e el és nem ment-e tovább? Az az új magyar felsőház, amely a túlnyomóan főrendi kiváltságokon alapuló főrendiház helyére lépett, amely a főnemesség személyes megjelenhetési jogát egy szűk kategóriába szorított választójoggá alakította át, amely a törvényhatóságok képviseletével és az érdekképviseletekkel két teljesen új jogalapot teremtve, ezekből a jogalapokból meríti a felsőház tagjainak csaknem a felét amely az élethossziglan kinevezett főrendiházi tagoknak a felsőházban helyet nem ad s amely a felsőház összealkotásának legtekintélyesebb jogcímeiként az eddig csaknem teljesen ismeretlen választás jogcímét ismeri el, a megcsonkítás, a megváltozott közfelfogás és a változott viszonyok elkerülhetetlenül szükséges követelményeit túl-*

³ L. a Mellékletet a 751. sz. nyíri irományhoz. 4. 1.

lépi és egy oly generális reform köntösében jelenik meg, amelyről feltételezhető, hogy alkotói hosszabb életre szánták.

A mérlegelésnek tehát csakis ez az álláspont lehet a kiindulópontja, mert valószínű, hogy az elkerülhetetlen szükség sokkal szűkebbkörű reformmal is megelégedett volna, a reform, ideiglenes rendeltetésének pedig, — bárha az indokolás szavaiban ez az intenció jut is kifejezésre, — eltekintve egy-két részletkérdéstől, maga az egész összealkotás is ellentmondhatna.

A reform ideiglenessége azonban ismételten is hangsúlyozást nyer akkor, amidőn az indokolás arra hivatkozik, hogy a javaslat a túlnyomólag főrendi kiváltságon alapuló felsőházi rendszerről nem akart közvetlenül és hirtelen ugrással a tiszta szenátusi rendszerre áttérni és emiatt keresett példákat a köziben/ső megoldások között.⁴ Ez a hivatkozás azt a látszatot kelti, mintha a javaslat alkotói már eleve eldöntöttnek látták volna azt a kérdést, hogy eme „ideiglenes“ reformot felváltó végleges reform csakis a tiszta szenátusi rendszeren épülhet fel. Lehet, hogy a javaslat megalkotóinak valóban ez volt a céljuk és ebben az esetben talán a törvényhatóságok képviselésének további kibővítésével is számot vetettek, előbbi megállapításainkon azonban ez az intenció sem változtat s nem teszi ideiglenes jellegűvé a felsőház mai szervezetét, már csak azért sem, mivel egy esetleges újabb reform fölött most már az országgyűlés hivatott dönteni.

A törvényhatóságok felsőházi képviselésének megítélésénél tehát, bárha e képviselet szűkebb vagy tágabb körű érvényesülése elé is perspektívát nyithatunk, — *e képviselet mérvére és a felsőházban elfoglalt arányára vonatkozólag kiindulópontunk csakis a törvényszerinti keret és törvényszerinti arány lehet.*

Vessünk tehát egy pillantásit ebből a kiindulópontból a törvényhatóságok felsőházi képviselésének *politikai, közjogi és közigazgatási jogi jelentőségére*, illetőleg azokra a kérdésekre, amelyek e képviselet kapcsán e tudományok köréből aktualitásra emelkednek, előrebocsátva és megismételve azt is, hogy e határvonalak a kérdések összefüggése folytán sok helyen elmosódnak s közöttük csak azok a kérdések tárgyalhatók, amelyek a felsőházi képviselet egységes megítélésének a rovására nem esnek.

⁴ L. u. o. 6. 1.

III.

A törvényhatóságok felsőházi képvisellete a *politika* szempontjából már csak azért is súlyos jelentőséggel bír, mert szinte szükségképen vonja magával, hogy e képviselet *választás* útján nyerjen mandátumot s így e képviselet útján alkotott felsőházi csoport tagsági jogcíme is a választás legyen. Láttuk, hogy a választás, mint a felsőház összealkotásának egyik jogcíme ellen a magyar politika konzervatív pártjai egy néhány évtized előtt még milyen aversioval viseltettek és súlyos aggályokat emel e jogcím, ellen még ma is a politikai tudomány. Felemlíti, hogy a választás a pártellentéteket élesíti ki, a képviselőházi pártok ismétlésére vezet és az örökös felsőházakkal szemben a kellő függetlenség híjával van.⁵ Amennyiben más szervezési jogcímeikkel együtt vegyesen jelenik meg, a felsőház testületi szellemét veszélyezteti, ha pedig előbbi hibáinak az elkerülése végett, csak közvetve, nyer alkalmazást, a közvetett választás hátrányait hívja elő és a partikularizmusnak kedvezhet.⁶

Nem kétséges, hogy ezek az ellenvetéseik, így együttesen vagy akár külön-külön is, reális tartalommal és eléggé komoly súllyal bírnának arra, hogy megfontolás tárgyát képezhessék, de eltompítja az életüket az, hogy a felsőházak összealkotásának többi, általánosan ismert, jogcímei, a születés, a vagyon, a hivatal, a kinevezés is hasonlóan súlyos, — ha nem súlyosabb, — aggályokra adhat oikiot s hogy a demokratikus irányban való fejlődés a választást oly magais piedesztálra emelte, hogy, — bárha a kritikát és a több-kevesebb eredménnyel járó korrektívumokat eltűri is, — detronizálni vagy mellőzni többé nem lehet. *A választással, mint a felsőház összealkotásának egyik jogcímével, — bármennyire kételkedjünk is annak egyedül üdvözítő voltában, — az idők szellemének a követelménye folytán számolnunk kell tehát s a megfontolás mindössze arra szorítkozhatik, hogy milyen arányban érvényesítse azt és a vele együttjáró hátrányok kikerülésére mily korrektívumokat alkalmazzon.*

A választás, mint a törvényhatóságok felsőházi képviseletének a jogcíme nélkülözhetetlen, mert más megoldás e képviseletre nem felelhetne meg. A törvényhatóságok ajánlási és az államfő

⁵ Concha: Politika. I. k. 470. 1.

⁶ Balogh: Az állam tudománya. 389. 1.

kinevezési jogának a kombinációja⁷ sokkal súlyosabb hátrányokra vezetne, mert tisztán elvileg küszöbölné ki a választást, nem melőzné el azonban egyetlen egy hátrányát sem, nagy mértékben növelné a kormánytól függő elemeknek a számát s állandó sűrűlódásokra vezethetne a kormány és az önkormányzati testületeik között. A választás legikirívóbb hátrányait részint maga a törvényhatósági keret, tehát a választókerületektől különböző területi beosztás, részint a, közvetett választás ellensúlyozza, a választási vizsgálások ellen pedig a függő elemek kirekesztése és a választások tisztaságának a hathatós biztosítása kellő biztosítékot nyújthat. Nyitott kérdés marad azonban, hogy a törvényhatósági képviselőt nem szélesíti-e ki e jogcímet a felsőház összealkotásában oly arányban, amely már nem kívánatos? Az ideiglenes reform elkerülhetetlenül szükséges követelményeit a választás jogcímeének a törvény szerinti széleskörű érvényesülése túlhaladta s a választás jogcímeén érvényesülő másik két kategória mellett a törvényhatóságok alacsonyabb arányban való képviseltetése a kitűzött intenciókat jobban megközeleltette volna.

Hogy a törvényhatósági képviselőt *milyen elemeket* emel be a felsőházba s ezek ott nemzeti szempontból milyen értéket képviselhetnek, annak a kérdésnek az eldöntése legnagyobb részben attól függ, hogy milyen alapon van maga a törvényhatósági bizottság megszervezve. Hogy a mai szervezet mellett túlnyomólag konzervatív elemeket emelhet csak be, az kétségtelen. A törvényhozás terén érvényesülő konzervatívabb erőknek nyújtana azonban segédkezet a törvényhatósági bizottság, sokkal demokratikusabb összealkotása esetén is, mert a közvetett választásban a kiválasztás higgadtabb alakja jelentkezik s a törvényhatóság maga, mint a választás kerete, tradícióival és történeti szellemével konzervatív légkört jelent. Ez azonban, amíg a kiválasztás nem kizárólagosan a konzervatív elem érvényesülését testesíti meg, nem hiba, mert a felsőház „*a hidegen fonoló nemzeti ész orgánuma*“.⁸

Az is nyilvánvaló, hogy ez a képviselőt túlnyomólag *a magyar középosztály* kebeléből kerülne ki s azoknak a befolyását szankcionálná, akik vagyonuk, előkelő közéleti szerepük vagy tehetségük ál-

⁷ L. Kérészy álláspontját a 123. l.-on.

⁸ L. Kuncz id. m. 256. í.

tal a társadalomban már amúgy is súlyt és tekintélyt jelentenek. Ebben a tekintetben a törvényhatósági bizottságok mai szervezete előtt talán túlnyomókéig a vagyoni és az előkelő közéleti állás esik nagy súllyal latba, egy némileg demokratikusabb törvényhatósági reform azonban mindenestre helyet fog juttatni a tehetségnek s a munkás élet tapasztalatainak is. Felmerülhet azonban ebben a tekintetben is *két komoly ellenvetés*.

Az egyik a *localis celebritások esetleges nagymérvű érvényesülése*. Az 1921. évi javaslat nagy hibát követett el, amide a megválaszthatóság általános kellékei közé iktatta a törvényhatóság területén való lakást is,⁹ mert evvel a localis celebritások érvényesüléséhez máris segédkezet nyújtott. A felsőházi törvény ezt a kelléket a második javaslat alapján, nagyon helyesen, eljettette. Ezzel azonban természetesen még korántsem szüntette meg a veszélyt. De ez a veszély törvényes rendelkezések útján meg sem szüntethető. Ma még fennáll mindenestre, mert e képviselőt még új s egyelőre még csak a localis érdeklődést keltve fel, szélesebbkörű versengést nem nyitott meg. Mihelyt azonban állandó gyakorlattá válva, a pártok harca kisebb vagy nagyobb mértékben be fog férközni ide is, a localis érdekek és a localis celebritások természetesen természetesen sohasem lesz teljesen kiküszöbölhető, ez azonban egyes választókerületekben is előfordul és épp oly elkerülhetetlen, mint ahogy értéktelen és erre érdemtelen emberek néha országgyűlési mandátumhoz is jutnak.

A másik komoly ellenvetés az lehetne, hogy különösen abban az esetben, ha a törvényhatósági bizottságban sok függő elem, tisztviselő és hivatalnok van, a *kormány befolyása a felsőházi választásokra erősen érvényesülhet* s e képviselőt inkább kinevezés-, mint választásszerűleg fog alakulni. Ez a veszély, amennyiben a törvényhatósági reform nem lenne tekintettel reá, ma pedig a törvényhatósági bizottságok immár kiszolgált és túlságosan loyális testületei folytán, valóban fennáll és e képviselőt nemzeti szempontból való értékét jelentékenyen aláássa. Míg e veszélyek elkerülésére azonban itt is kínálkozik, a választások tisztaságának hatékonyabb biztosi-

⁹L. a 120. l.-ot.

tása és a függő elemeknek e választói jogból való teljes vagy legalább is oly mérvű kizárása által, hogy a választótestület tagjai között csak minimális arányban szerepeljenek.

Ebben az esetben pedig a *törvényhatóságok által választandó tagok függetlensége és tekintélye* minden kétségen felül áll. A *függetlenség* szempontjából legfeljebb ahhoz férhetne szó, hogy rendelkezik-e a törvényhatóságok által megválasztott felsőházi tag a kellő függetlenséggel lefelé, megbízóival szemben? Ebben a tekintetben már maga a hosszú mandátum is biztosítékot nyújt. Az pedig, hogy a képviselő és választói között éppen azért, mert ezek egy élő és különben is működő testületben tömörülnek, nem szűnik meg minden kapocs, — a képviseleti rendszernek csak előnyére válik. „Nyilvánvaló, hogy ily intézmény csak úgy állhat fenn, — írja *Concha*, — ha a benne ható erők egyike sem jut túlsúlyra, hanem egymást folyton ellensúlyozzák s áthatva módosítják, azaz a választók választói hatalmukat a választáskor és azután is érvényesíthetik, a képviselő ellenben jogi függetlensége ellenére, önlelkiismeretében, adott szavában találja azt az iránytűt, mely szerint magatartását választói óhajához alkalmazza, vagy azzal szembeszáll”.¹⁰

A törvényhatósági kiküldöttek *tekintélye* a felsőház többi elemei között való elhelyezkedésük kapcsán jöhet szóba. Ebben a tekintetben nincs mitől tartani. Ez a csoport van a legközvetlenebb összeköttetésben a nép széles rétegeivel, ez a felsőház népképviseleti eleme s tekintélyét már ez is biztosítja. Mivel pedig e képviselet nyilvánvalóan a középosztály súlyosabb, nemzeti szempontból értékesebb elemeinek nyújt kedvező esélyeket, — az arány pedig, amelyet e csoport a felsőház összealkotásában elfoglal, minden más csoport arányát felülhaladja, — egyszersmind a felsőház vezetésére is hivatott.

De nem szenved csorbát a törvényhatóságok felsőházi képvisellete által a *felsőház állandósága és folytonossága sem*, sőt a leghelyesebb mederbe terelődik, mert míg az évtizedes mandátum és a mandátumoknak mindenkor csak felerészben való megszűnése, az állandóság és folytonosság garanciáit nyújtják; az, hogy e képviselet felerésze ötvenként új választás alá esik, útiát nyit a felsőházba

¹⁰ L. Concha: Politika. I. k. 475. 1. „A választók túlsúlya a nyílt vagy hallgatag utasítási rendszerhez, a képviselő túlsúlya a választók befolyásának teljes megsemmisítéséhez vezet.” u. o.

mindenkor az új idők szelleme elé is s biztosíték az ellen, hogy a felsőház merevvé ne fajuljon.

A törvényhatóságok felsőházi képviselete ellen az 1885-ös vita folyamán egyik legsúlyosabb ellenérvként az akkori kormány arra hivatkozott, hogy e képviselet a partikulárizmust szolgálja. És ez az ellenvetés a tudományos irodalomban azóta is felmerült,¹¹ Igaz, ugyan, hogy az egyetemes nemzeti akarat szervezetével a partikulárizmus nem fér össze, de kérdés, hogy a törvényhatóságok felsőházi képviselete jelent-e partikulárizmust önmagában? Hiszen a mandátum, íamellyel a törvényhatóságok közönsége felsőházi kiküldöttjeit felruhazza, mivel nincs többé utasítás, miben sem különbözik a választókerületek választóközönségének ama mandátumától, amelyet országgyűlési képviselőinek ad. És végeredményében a territoriális elv érvényesül itt is, ott is. Csupán egy különbség van köztük, mint ahogy Apponyi is kifejtette,¹² hogy a törvényhatóságok testületei közügyekben máskor is összejönnek, nem csak e vájasztások alkalmából. Ez azonban a felsőház összealkotásának a szempontjából nem veszély, hanem előny.

A törvényhatóságok felsőházi képviseletének politikai jelentősége e megállapítások alapján tehát a következőkben nyilvánul: Megfelelő alapot nyújt a választás jogcímének az új idők szelleme által követelt érvényesítésére. Értékes elemeket emel a felsőház szervezetébe s bár ezek az elemek inkább a konzervatív erő támaszai, a szervezésnek az a módja demokratikus, sőt a republikánus elvekkel is összeegyeztethető. Kellő garanciák mellett minden irányban független és tekintélyes elemeket nyújt és nem veszélyezteti a felsőház állandóságát és folytonosságát. *Mindenképen alkalmas mód tehát, — természetesen tisztán a felsőház összealkotásának szempontjából, — a felsőház jobb összealkotására.*

IV.

A törvényhatóságok felsőházi képviseletének *közjogi* jelentősége a legmarkánsabban abban jelentkezik, hogy *a régi főrendiház alapját képező történelmi jogba, — átmentve azt a felsőházba is, — új lelket önt.* A felsőházat a történelmi jog megtestesítőjeként *Eötvös*

¹¹ Balogh id. m. 389. 1. Kuncz id. m. 256. 1.

¹² L. a 87. l.-t.

állította elénk. „*A felsőház feladata*, — híres megállapítása szerint, — *nem egyéb, minthogy a pillanat valódi és képzelt szükségeinek rohamában a történeti jogot képviselje.*“¹³ A politika tudománya azonban e történeti jogban nem látta a felsőház jogalapját világosan kifejezve. Tisztán az örökletességet sejtve mögötte, mivel a felsőháznak új tagokkal való kiegészítése ilykép lehetetlen volna, magában véve a felsőház alapjaként elégtelennek tartotta.¹⁴

Eötvös azonban e tételének a felállításánál nemcsak az örökletességre gondolt. Az örökösödés elvét a történeti jog megfest esítésének és a felsőház jogalapjának csak egyik lehetőségeként vetette fel. Rámutatott azonban egy másik lehetőségre is, amely a felsőházat a történeti joggal épp oly erősen támasztja alá: „Vagy pedig, — írja, — ha a felsőház tagjait választás vagy kinevezés útján akarják állásukra meghívni, e választás és kinevezés jogát oly feltételekhez kell kötni, amelyek maguk is történeti jogok eredményei.“¹⁵

A felsőházi reform a felsőház összealkotásának legtekintélyesebb jogcíméül a választást ismeri el. E jogcím alapján kiküldött felsőházi tagok legtekintélyesebb csoportját azonban a törvényhatóságok képviseletéből alkotja s ezzel e választás jogát oly feltételekhez köti, amely a megyék és a városok történeti rendi képviseletének az értékes hagyományain alapulva:, maga is a, történeti jog eredménye.

Ilyen értelemben pedig *e történeti jog mégis csak alap*, — tekintély is talán, — de mindenesetre *élő, eleven és értékesen ható*, sajátos nemzeti erő. Mert „csak ott lehet szó ép fejlődésről, békés haladásról, hol úgy van rendezve az államélet, hogy minden pillanat a, múlt folytatásának s a jövő kezdetének tetszhetik; ahol a történetit közvetíteni tudják a jelen szükségeivel s a régít nem dobják el, mivel régi, de nem is tapadnak ahhoz makacs önhittséggel.“¹⁶

Bárha amint láttuk egészen indokolatlanul, mégis a jogfolytonosság s e révén a történeti jog volt ama vitának is az alapja, mely az 1885. évi képviselőházi tárgyalások alatt a főrendiházban megüresedett *főispáni helyek* igénylése körül foly le. A kormány azon a címen, hogy a főispánokat a korona nevezte ki s kimaradásuk következtében a korona joga csonkulna, a megüresedett helyek betöl-

¹³ L. Eötvös hl. in. I. k. 168. 1.

¹⁴ L. Concha id. ni. 467. 1.

¹⁵ L. Eötvös id. m. I. k. 168. 1.

¹⁶ L. u. o. 160. 1.

tésére a korona kinevezési jogát vitatta, az ellenzék pedig a főispánokban a megyék exponenseit látva, a jogfolytonosság elvén, de lázért is, hogy a felsőházban a közigazgatási ismeretiek és tapasztalatok is érvényesülhessenek, a megyék részére követelte e helyeket. Ez teremtette meg e kérdés kapcsolatát a törvényhatóságok felsőházi képviseletével.¹⁷

Jogi jelentősége mindennek ma már aligha van, de érdekes és e képviselet gyakorlati megvalósulásának a szempontjából jelentős is, hogy a gyakorlat e kapcsolatot, bárha változott alakban is, újra felvetette. A megejtett *törvényhatósági felsőházi választások* ugyanis hatalmas, szinte *túltengő arányban nyugalmazott főispánoknak adtak felsőházi mandátumokat*. A gyakorlat tehát a kapcsolattal úgy látszik eldöntötte a régi vitát és egy méltányos kompromisszumban oldotta meg a kérdést. Amennyiben a törvényhatóságokat abban, hogy túlnyomó arányban nyugalmazott főispánok kezébe tették le e mandátumokat, az a cél vezette, hogy a helyi és közigazgatási ismereteket és tapasztalatokat szóhoz juttassák és e célra valóban alkalmas egyéneket jelöltek is ki, — ez a gyakorlat csak helyeselhető. Ha azonban e választásoknál túlnyomólag, vagy akár csak nagy részben is, az a szempont érvényesült, hogy a kormányhoz közelálló, olyan elemek kerüljenek be a felsőházba, akik inkább személyes összeköttetésekkel, mintsem alkotmányos befolyással képviseljük a törvényhatóságok érdekeit, vagy ha ilyen irányban a kormány befolyása működött sikeresen közre: félős, hogy a gyakorlat e képviseletet eredeti rendeltetéséből kivetkőzteti, mert míg a tehetségek érvényesülését szorítja hátra, jogilag ugyan nem,¹⁸ ténylegesen azonban mégis csak a függő elemek számát szaporítja.

Közjogi szempontból azonban a legnagyobb jelentősége e képviselet gyakorlati megvalósulásának, tehát annak a kérdésnek van, *hogy e képviselet miképpen nyert törvényes rendezést?*

A törvény ebben a tekintetben egy különleges és sajátos álláspontot foglal el. N/eim helyezkedik egyrészt a törvényhatóságok: mechanikus egyenlőségének az álláspont járta, nem fogadja

¹⁷ L. a IV. fej. III. 1. pontját.

¹⁸ A nyugalmazott főispánok nyugdíjas viszonyukból kifolyólag jogilag természetesen függetlenek a kormánytól. Az a körülmény azonban, hogy a parlamenti pártok váltakozó uralma nálunk a gyakorlatban nem nyert és nem nyer érvényesülést, e függetlenséget a valóságban erősen befolyásolja.

ol azonban a lélekszamarányt sem alapul. Nem jut tehát érvényre benne az egységek többségének az elve, de a képviselő arányainak jogalapja tekintetében a többségi elv érvényesülése sem abszolút. A törvényhatóságok felsőházi képviselőinek a száma, a már ismertetett feltételek szerint, a törvényhatóságok területén megválasztott képviselők számától függ. Ez pedig nem a többségi elv abszolút érvényesülése, mert az egyes országgyűlési képviselő-választó kerületek lakosságának, de választópolgárainak a száma között is igen jelentékeny eltérések vannak. A törvénynek ez a rendelkezése nem helyezte tehát e képviselő numerikus súlyát valamely e képviselő részére kijelölt új jogalapra, amelynek a rendezése és megítélése e képviselő céljaihoz lett volna alkalmazható, hanem egy hasonló célra, a képviselőház összealkotására, immár adott alapot ismert el bizonyos kombinációkkal mérv-adónak.

Elvi szempontból e rendelkezéssel szemben aligha merülhet fel komolyabb aggodalom. Előfeltétel azonban a választókerületek helyes beosztása! Közismert dolog, hogy a választókerületek beosztásával a választójog esetleges hibáit enyhíteni, de öregbíteni is lehet. Az állami célok és a nemzeti feladatok szempontjából helyes országgyűlési képviselő választó kerületi beosztás esetén e jogalapnak a felsőházi kiküldöttek választása céljából való kombinációja is helyes, helytelen országgyűlési képviselőválasztó kerületi beosztás esetén azonban e hiba e kombinációkban még kirívóbb lehet. A képviselő számszerű meghatározása tehát, eredeti alap híján, e közvetett alapon kisiklik az általános megítélés lehetőségei alól. Nem valószínű ugyan, hogy az ekként elért arány bármely más és eredetileg is e célra rendelt alapon elérhető! arányoktól lényeges eltéréseket mutatna, — egy eredeti és külön e célra rendelt alap megteremtése azonban helyes indokolást nyerhetne abban, hogy a képviselő numerikus arányának e két különböző jogalapja, egymástól eltérő előnyeik és hibáik folytán, mintegy természetesen egyensúlyoznák ki e gyónást.

Abban a tekintetben viszont, hogy az egyes törvényhatóságok által megválasztandó felsőházi kiküldöttek száma mily mértékig emelkedhet ezen az alapon, a törvény teljesen a többségi elv álláspontját honorálja s maximális számot nem ismer. Ez az állás-

pont e képviselet különös jellegzetessége, mert nem talál példára a külföldi analógiákban sem. Láttuk, hogy a belga szenátusban a legnagyobb tartomány is csak négy kiküldöttel vehet részt¹⁹ s a megyék keretein felépülő francia szénát or választó kollégiumokba a legnagyobb városok is csak 24 képviselőt küldhetnek, mert ez a maximált szám minden 60.000 lakost felülhaladó város részére.²⁰ Az egyetlen kivétel, Paris, az ország fővárosa, mely 30 képviselőt küld ki. E lényegtelenül felemelt szám azonban a lélekszám szerinti hatalmas aránytalanságon alig változtat valamit.

A magyar felsőházi törvény a maximált számot talán Pest-megye és Budapest viszonylagos aránytalan nagyságára való tekintettel mellőzi. Mivel azonban a felsőházi törvényhatósági képviselők számának a megállapítására nem a lélekszám szolgál alapul, e maximált szám nem is bír oly jelentőséggel, mert a többségi elv, tekintettel a választókerületeik beosztására, a képviselői .mandat.uimoik száma által egy bizonyos mértékig már amúgy is korlátozást nyert.

A törvényhatóságok által kiküldendő felsőházi képviselők számának a megállapítása azon előzetes kérdés eldöntésétől függ. hogy e képviselet szereplése mily mértékig előnyös a felsőházban? Kisebb szápra képviselet szüksége eset-én az egységek többségének az elve, tehát mindegyik törvényhatóság 1—1 vagy 2—2 taggal való képviselete is helyes lehet, nagyobb arányú képviseletnél azonban a törvény szerinti vagy ehhez hasonló rendezési mód inkább helyeselhető.

Magához a választási technikáihoz egy szempontból férhet különösen szó. Bárha kétségtelen, hogy a felsőház nem alkalmas testület a pártharcok küzdelmeire és inkább azok kiegyensúlyozására hivatott, nem valószínű, hogy, — bárha tompább ellentétekkel is, — az országos pártok szerinti megosztás előbb utóbb a felsőházban is be ne álljon. És mérvadó lesz ez a szempont, mint ahogy mérvadó volt máris, a felsőházi választásoknál is. Ebben az esetben azonban az egyszerű többségi elv a mandátumoknak a leadott szavazatok szerinti elosztása tekintetében, nagy méltánytalanságokra vezethet. Azoknál a törvényhatóságoknál

¹⁹ L. a 151. 1.-t.

²⁰ L. a 155. 1.-t.

amelyek egy tagot választanak a felsőházba, még nincs semmi baj, a két felsőházi tagot választó törvényhatóságoknál azonban már ott van a hiba csirája és minnél több felsőházi tagot választ a törvényhatóság, annál súlyosabb méltánytalanság érheti a kisebbséget! Igaz ugyan, hogy a gyakorlatban e hibákon megfelelő kompromisszumok segíthetnek és segítenek is, — pusztán kompromisszumokra bízni azonban e kérdés megoldását és ily méltánytalanságok előtt törvényes lehetőségeket nyitni nem volna szabad. Vannak *a kisebbségeket védő, arányos képviseleti rendszernek* is súlyos hibái, alkalmazása azonban legalább is azokban a törvényhatóságokban, amelyek három vagy több felsőházi tagot választanak, esetleg azonban már a két felsőházi tagot választó törvényhatóságokban is igazságosabb és méltányosabb lenne.

A törvényhatóságok felsőházi képviseletének közjogi jelentősége tehát a következőkben foglalható össze: A törvényhatóságok felsőházi képvisellete a rendi képviselet hagyományain az új idők szellemében épül fel ugyan, de megőrzi és értékesíti a történeti jog erejét is. A törvényhatóságok által választott felsőházi tagok száma az egyes törvényhatóságok területén választott országgyűlési képviselőik számának az arányában alakul,²¹ anélkül azonban, hogy e számot valamely maximális határ korlátozná. A felsőházi tagok választása a pusztán többségi választási rendszerre van felépítve » benne a kisebbség törvényes képviselethez nem jut.

De mivel az egyes államok alkotmánya, különösen az alkotmányreformok időszakában, némiképen a társadalmi viszonyok és erők közbeeső alakulásait is visszatükrözi, elejtheti maga is az elhasznált vagy letört és szankcionálhatja a győztes erőket, *a magyar törvényhatóságok képviseletének súlyos jelentősége van eiből a szempontból is, hogy mily híven tükrözi vissza a lefolyt társadalmi küzdelmek vagy a társadalmi viszonyokban esetleg önként előállott eltolódások eredményeit*, mert e képviselet helyességének és mérvének a megítélésénél súlyos szerepet játszhat az a megvilágítás is, hogy *e képviselet vajon valóban a tényleges erőket reálálja-e?*

1885 és 1926 között az újkor fejlődés és eredményteljes négy

²¹ Országos átlagban valamivel több mint három országgyűlési képviselőre esik egy-egy a törvényhatóságok által választott felsőházi tag.

évtizede telt el, amely nem tűnt el bizonyára a társadalmi erők aránya felett sem változatlanul. A főrendiházi törvényben megnyilatkozó reformeszmék megfelelő előkészítést találnak e korszak fejlődésében, de nagy eseményeiben is. A fő rendiség társadalmi téren is súlyt és tekintélyt jelentő előjogai értékükből a polgárosodás előhaladásával sokat vesztenek és a társadalmi erők, részint a gazdasági, részint a hivatási érdekszférák szerint csoportosulva, erőteljesebb és érdekeikért minduntalan egységesen sikraszálló tömörüléseket mutatnak. A főrendi elem igen jelentékeny korlátozásával és az érdekképviseltek bekapcsolásával tehát a felsőházi törvény már csak a valóságban beállott változásokat (realizálta).

Kérdés azonban, adnak-e a társadalmi viszonyok a törvényhatóságok felsőházi képviselőjére is megfelelő magyarázatot? E négy évtized közül csaknem három a fejlődés már adott egyenes irányában halad. A vármegyékben még mindéig a köznemességé, különösen pedig a gentryé, a földbirtokos nemességé a vezetőszerep, de e vezetés már csak a tradíciókon! alapszik. Gazdasági erejében napról napra csökken, a kultúra és az intelligencia terén „más társadalmi osztályúikkal is osztoznia ikell, mögöttük e tekintetben tán el is marad s már csak a tradíciókon felépülő társadalmi befolyásával tudja a feltörekvő újabb elemeket, a tőke, az intelligencia, a kisgazdatársadalom és a munkásság képviselőit irányítása alatt tartani. Úgy látszik, hogy máris a megjósolt katasztrófa szélére jutott és uralma már csak ideig-óráig tarthat. Egyedüli reális támasza a vármegyei tisztikar, amely a gentry szegényebb elemeiből kerül ki, uszályában egy egészen külön osztály, de osztályának tehetősebb tagjaihoz húz és velük együttérez. E csaknem zárt testület, — amelybe a többi társadalmi osztályok, inkább gazdasági eredményekre törve, nem is törekednénk, — tartja fenn a vármegyékben utolsó mentsvárként a köznemesség és a gentry mélyen aláasott hegemoniáját.

A városokban a társadalmi osztályok egybeolvadása sokkal gyorsabb mederben haladt s már a befejtéshez közeledett. Itt a földbirtokos nemesség alig játszott szerepet s a hivatalnok-gentry is legfeljebb közvetett befolyás útján, a kormány révén, jutott kisebb arányban érvényesülésre, a vezetőszerep pedig túlnyomóan a tőke és a nagy vagyon kezében összpontosult.

A megyék és a városok elme társadalmi viszonyai aligha nyújthattak volna megfelelő és megnyugtató bázist arra, hogy a felsőházi reform alapeszméi rajtuk épüljenek fel. E képviselőt ezek között a körülmények között nem szolgáltatott volna se homogén, se független, se nemzeti szempontból értékes elemeket.

Az utolsó évtized azonban nagy változásokat hozott magával. E változások első oka a *háború* volt, a második a *kommunizmus*. A háborús konjunktúra a földbirtokos osztályon nagyot segített s befolyásának alapját, a tradíciót újra reális értékkel erősítette meg. A tisztviselők és a nagyjából hivatalnokoskodó magyar középosztály ezzel szemben a legnagyobb nyomor elé nézett. És mégis erős kapcsolatok fűzték össze ezeket a rétegeket a háború közös szenvedései, a kötelességérzet és a kötelességteljesítés tudata és a hadinyereségeken alapuló új vagyonok ama gazdasági térhódítása, amely mindnyájuk kizsákmányolására tört. Ez az erő azonban csak rejtett utakon keresett érvényesülést és a politikai hatalmat közvetlenül nem veszélyeztette.

A kommunizmus tanulságai a magyar középosztály egyes rétegeit érzésben, gondolkodásban és a közös érdekek által is közelebb, hozták egymáshoz. Sok ellentétet simított el a közös nyomorúság és sok radikális hajtást letört a tapasztalat. A középosztály a lejajlott események természetes reakciójaként legnagyobb részben a konzervatív gondolat jegyében tömörült, egészségesebb összhangot teremtve meg a földbirtokos, a tőkés és a lateiner elem között. Kapcsolatokat keresett és talált az érdekek közössége által a kigazdatársadalommal, de felfelé a főnemességgel, a birtokarisztokráciával és a nagytőkével is.

A törvényhatóságokban tehát ez, a változott viszonyok és az események által, a konszolidáció megértésére összekovácsolt középosztály tartotta most már a hatalmat. *Azt a hatalmat, amelynek tekintélyt és tiszteletet a vármegyékben a földbirtokos osztály megerősödött gazdasági helyzete, a még ma is a legsúlyosabb gazdasági válságban sínylődő hivatalnok-osztály önfeláldozó és valószínűleg heroikus küzködése, a középosztály és a kigazdatársadalom egymáshoz való természetes közeledése és az a közhit adott, hogy a vármegyékben a felforgató törekvések mindenkor erős ellenségekre találnának.* De egészségesebb eltolódás állott be a városok társadalmi erőviszonyaiban is, mert a tőke és a nagy vagyon, a kommunizmus;

tanulságain okulva, méltányosabb kompromisszumok útján keresett segítő társat az intelligenciában és a polgárságban, de megfelelő féket is talált a munkásság előnyomulásában.

E társadalmi változások és erőltetődések, amelyek a törvényhatóságok keretében és azoknak vezetőelemei között végbementek, kellő magyarázatot adhatnak a törvényhatóságok felsőházi képviseletére is. Mert a törvényhatóságokban ma valóban a középosztály viszi a vezető szerepet, az a középosztály, amely a közös világnézet és nemzeti törekvések által összekovácsolva, ma a legjobb úton halad a felé, „hogy a társadalom haladásának legfőbb tényezője legyen”,²² amely nemzeti szempontból ma a legértékesebb elem, a magyar nemzeti gondolat gerince és lelke s amely — a törvényhatóságok képviseleti szervezetének még egy radikálisabb reformja esetén is, — aligha fogja ezt a szerepét elveszíteni.

V.

A törvényhatóságok felsőházi képviseletének *közigazgatási-jogi* jelentősége a legvitatottabb kérdés. Itt még ma is hangosak azok az aggályok, amelyek a jó közigazgatás érdekeit féltik a törvényhatóságok felsőházi képviseletétől és tiltakoznak minden olyan reform ellen, amely a törvényhatóságokba a politikát vihetne be. Amennyiben ezek az ellenvetések komoly alappal bírnak és a felmerült aggályok ellenintézkedésekkel nem ellensúlyozhatók, kétségtelen, hogy — legyen bár a törvényhatóságok felsőházi képviselete magának a felsőháznak az összealkotása szempontjából kívánatos is, — a közérdekre ebből több kár mint haszon háramlanak

Dehát valóban bele viszi-e és oly mértékben, viszi-e bele e képviselet a törvényhatóságok életébe a politikát, hogy a közigazgatás súlyosan szenvedne emiatt és ha igen, nincs semmi-féle mód se, hogy e kártékony hatás kikerülhető legyen?

A felmerült aggodalmak két támpontból indulnak ki. Az egyik az, hogy a törvényhatóságok és különösen a megyék, amelyek eddig is szívesebben foglalkoztak az országos politika ügyeivel, mint a tulajdonképeni közigazgatással és önkormányzattal, azáltal, hogy a törvényhozásra a felsőházi tagok választása

²³ L. Concha: Politika. I. k. 170. 1.

által újra befolyást nyertek, e hivatásuktól még jobban eltérőnek s önkormányzatukban most már a közigazgatási kérdésekben is a politika fog uralkodni. Az aggodalmak második támpontja pedig az, hogy e képviselet praesudicial a közigazgatási reformnak s már eleve kizárja, hogy e reform keretében a törvényhatósági bizottság, — amint az a közigazgatás érdekeire megfelelő volna, — egy kisszámú, de az önkormányzati feladatokat valóban betöltő testületté legyen átalakítható.

Az első aggodalom talán egy kissé túlzott s ily merev tilalomfaként felállítva egy kissé indokolatlan is. Régi és közismert ellenérve az önkormányzati testületek törvényhozási részvételének. De nem abszolút tilalom, hanem olyan, amely korrektívumokat igényel. A nagy, integer Magyarországon sokkal több jogosultsága lehetett, mert ott a nemzetiségi kérdés kapcsán valóban feltehető volt, hogy maga a választás is magyoob politikai készülődéseket és harcokat fog kiváltani s e képviselet mindenképen alkalmas lesz arra, hogy a politikai kérdéseket és különösen a nemzetiségi kérdést az önkormányzati testületekben is folytonosain felszínen, tartsa.

Ma azonban a politikai kérdések közül, mivel a nemzetiségi kérdésnek nincs már jelentősége, ez a legmérgezőbb kérdés kiesik és a többi politikai kérdések terén is nagy mértékben változott körülmények állanak fenn.

Mert nem szabad elfelejtenünk, hogy a vármegyékben valamikor jelen volt politikai iskolázottság ma oly értelemben, mint mikor a megye nagynevű vezetői törvények felett debütáltak, az ékesszólás ragyogó művészetével tündököltek és külföldi példák-
kal illusztráltak, nincs meg. A szaktudás ma mély tanulmányt, egész embereket igényel s így a hozzászólások legnagyobb részben csak a napilapok vezércikkeinek a hangján, a kávéházi diskurzusoknak a niveauján és bár eloquens, de kevés magot rejtő szónoklatok formájában történhetnének meg. Mindennek azonban ma már édes-kevés hatása lehetne arra, hogy a törvényhatóságokban valóiban pezsgő politikai életet váltson ki, vagy hogy a törvényhatóságokat, nagyobb országos akció nélkül is, a politika medrébe sodorja. E kis Csonka-Magyarországon alig is képzelhető el, hogy bármelyik önkormányzati testület is közvetlen befolyást kívánna magának az egyetemes törvényhozásra. A politikai élet

irányításáról tehát a törvényhatóságok keretében ma már szó sem lehet, — legfeljebb arról csupán, hogy egy-egy általános felbuzdulás vagy elkeseredés esetén szögezi le a törvényhatóság közönsége: a gyakorlati élet votumát. Erre azonban a törvényhatóságok politikai hatásköre (már amúgy is feljogosította s kiterjesztést e jogában a felsőházi tagok választása által nem talál.

Természetesen egészen másképp állania a kérdés, ha e felsőházi tagok függetlensége nem volna biztosítva, vagy pedig hogy ha mandátumuk csak rövid időre szólana s a törvényhatóságok befolyása ekként a törvényhozásra, de a napi politikára is sokkal gyakoribb és közvetlenebb volna. Azok a rendelkezések azonban, amelyeket a felsőházi törvény tett ebben a tekintetben, teljesen kielégítőek s alkalmasak arra is, hogy a törvényhatóságok, a cél kellő megértésével, e tagok megválasztásánál a pártpolitikai érdekeken felül is emelkedhessenek és a távolabbi jövőt is tekintetbe véve, csupán az egyéni kiválóságot, alkalmasságot, a tehetőséget és a nemzeti értéket vehessék figyelembe.

De mindezen megállapítások csak nagy általánosságban érvényesek. Egyetlen egy tekintetben azonban fennállhat teljes mértékben és jogosultan is az aggodalom, hogy e képviselőt a politikát viszi be a közigazgatásba. Ezt a lehetőséget pedig az adja meg, hogy a törvényhatósági bizottságnak s így e választótestületnek is hivatalból való tisztviselőtagjai is vannak. És még »súlyosabbá teszi a veszélyt az, hogy a kormányzati befolyás sok helyen arra irányul, hogy a törvényhatósági bizottság választott tisztviselői és az állami hivatalnokok. De maguk a közigazgatási refertervek is a tisztviselők és a hivatalnokok, tehát a függő elemek sokkal nagyobb mérvben való érvényesülésével számolnak a törvényhatósági bizottságban.

Ez az egy kérdés minden aggodalmat indokolttá tehet. Veszélyt jelent magukra a tisztviselőkre és hivatalnokokra nézve is, mert a mindenkori kormány a választásoknál jogtalan befolyást gyakorolhat rájuk s maga a titkos szavazás, amint ezt a gyakorlat már számtalan esetben bemutatta, nem megfelelő biztosíték ez ellen. De veszélyes azért is, mert szavazatuknak e kisebb testületekben nagyobb és esetleg döntő súlya lévén, kiváltják maguk ellen a politikai pártok ódiumát, megingatják a feladatuk betol-

tésének pártatlanságába vetett bizalmat és alááshatják állásuk és tisztük tekintélyét. És veszélyes e választás ebben a tekintetben magára a választótestületre is, mert már eleve számolván avval, hogy tagjainak egy tekintélyes része e választásnál a kellő függetlenséget nélkülözni fogja, agitációjában felkészültebb és hevesiebb, eszközeiben mértéktelenebb, felbuzdulásában és elkésredésében pedig féktelenebb lehet. És az a körülmény e választásokkal kapcsolatban, bárha rövid életre is, mégis intenzív politikai életet teremthetne a törvényhatóságokban.

Ez ellen a veszély ellen azonban lehet, de kell is remédiumot találni. Ha a közigazgatási reformtervek ama szándékukban, hogy a törvényhatósági bizottságok tisztviselői és hivatalnoki elemét szaporítsák, valóra válnak s ezáltal különösen a városokban és lezek között is a kisebb városokban túltengő arányba kerül ez az elem és ha a vármegyei törvényhatósági bizottságokba továbbra is beválaszthatók lesznek a közigazgatási tisztviselők és különösen, ha azon általános gyakorlat, hogy egyes törvényhatóságoknak majdnem minden jegyző tagja s megválasztásukat a központi befolyás segíti elő, nem vesz más irányt, akkor ez a veszély csak úgy hárítható el, ha a törvény a törvényhatósági bizottságnak eme függő éllemeit a felsőházi tagok választásából kirekeszti vagy abban való részvételüket csak egy megfelelő és semmiképen sem kártékony arányig szorítja vissza.

A gyakorlatból, azaz a lefolyt egyetlen egy választásból természetesen még igen korai volna abban a tekintetben, hogy vajon beleviheti-e ez a választás a törvényhatóságok életébe a politikát, megállapításokat levonni. Annyi azonban máris leszögezhető, hogy ez az egy választás nagyobb emóciókat sehol sem váltott ki, a politikai pártellentétek kiélesítéséhez nem járult hozzá s egyelőre legalább is, semmiképp sem igazolta ezeket az aggályokat. Sőt! Ennek a példának az alapján inkább abban a tekintetben merülhetnek fel aggodalmak, hogy az érdeklődés lanyha és a közakarát túlságosan passzív volt. Lehet ugyan, hogy e jelenségek csak az első választás és a mai törvényhatósági bizottságok ismérveiként jelentkezettek, de ez a példa is arra mutat rá mindenesetre, hogy e választásoknál célszerűen és helyesen csakis a független elemek ruházhatók fel szavazati joggal.

A közigazgatási jog szempontjából e képviselettel szemben felvethető másik aggodalom Végeredményében azon alapszik, hogy a törvényhatóságok felsőházi képviselete már eleve praerjudicial a küszöbönálló közigazgatási bizottság szervezeti reformjának és szükségessé teszi máris, hogy e reform ne tisztán csak a jó közigazgatás szempontjából rendezze be a törvényhatóságok életét, hanem elsősorban is e képviselet által követelt alkotmányjogi szempontokra,²³ amint ez tehát a legutóbbi közigazgatási reform esetében is történt, az adott politikai helyzetre legyen tekintettel.²⁴

Az ellenvetés magyarázata az, hogy a célszerű és jó közigazgatás nem tűrhet meg oly abnormis, 400—600 tagból álló képviselőtestületeket, amilyenek a mai törvényhatósági bizottságok is, mert arra csak egy kisszámú és az önkormányzatot valósággal gyakorló testület lehet alkalmas. A törvényhatóságok ama feladata azonban, hogy az országgyűlés felsőházaiba tagokat válasszanak, ezen fontos hivatásuk betöltése végett szükségessé teszi, hogy e nagyszámú képviselőtestületek megmaradjanak, mert egy kisebb testület választása korrupcióra vezetne.

Ez az aggály bizonyára a legsúlyosabb mindama, aggályok közül, amelyek a törvényhatóságok felsőlőházi képviseletével szemben felmerülhetnek. Láttuk, hogy van olyan álláspont is, amely tisztán ezen az egy alapon helyezkedik szembe a megoldásnak evvel a módjával s tiltakozik a közérdek nevében a törvényhatóságok felsőlőházi képviselete ellen.²⁵ De megállapítható az is, hogy akik e reform megítélése során a közigazgatási jog szempontjait is figyelembe vették, majdnem kivétel nélkül arra az eredményre jutottak, hogy e reform megvalósulása esetén a bekövetkezendő közigazgatási reformnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a törvényhatóságokban az e célra megfelelő választótestületek megmaradjanak, de arra is, hogy a jó közigazgatás mindamellett ne szenvedjen csorbát. Ez pedig végeredményében

²³ „Amiként a jelenben, úgy a közelmúltban is, amely időben pedig a közigazgatás reformja a maihoz viszonyítva sokkal kedvezőbb körülmények között volt a közérdeklődés középpontjában, az adott politikai helyzet volt az álláspontok bázisa . . .“ Szontagh id. m. 6. 1.

²⁴ L. a 137. 1.-t.

²⁵ L. a 136. 1. t.

annyit jelent, hogy amennyiben a törvényhatóságok felsőházi képvisellete megvalósult, e képviselot a törvényhatósági bizottság újjászervezésének, illetőleg a közigazgatás küszöbön álló reformjának igenis praejudicál.

A politikai élet megnyilvánulásaiiban még nem tért ki ennek a kérdésnek a mérlegelésére és az irodalom sem foglalkozott szélesebb körben ezzel a problémával. Azok a vélemények azonban, amelyek eddig felhangzottak, már is eltérnek egymástól.

Felmerült az a terv, hogy a törvényhatóságok politikai és közigazgatási hatáskörét el kellene egymástól választani s eszerint egy külön, a közigazgatási érdekeknek megfelelő kisebbszámú testület, esetleg a megfelelően kiegészített és átszervezett közigazgatási bizottság lenne a tulajdonképeni közigazgatás, a törvényhatósági bizottságok pedig a törvényhatóságok politikai hatáskörének a betöltésére és a tisztviselők választására is hivatott.

Ez a terv azonban nem a törvényhatóságok felsőházi képviselétével született meg, sókkal régibb keletű s e képviselot kapcsán csak új életre kelt. Arra az esetre, ha a közigazgatási reform a politikai érdekeket a közigazgatási érdekek felé helyezné, a politikai és a közigazgatási hatáskörök elválasztását ajánlotta 1917-ben Ereky is s e tekintetben alapelvűl azt a mértéket állította fel, amelyet Angliában az 1885-iki grófsági reform, nálunk pedig az 1869. IV. t.-c. tartott be az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztásánál. Kiindulópontja az volt, hogy a politika helyesen csakis az országos szempontokat, az önkormányzat pedig a helyi érdekeket tarthatja szem előtt s így a közigazgatási és a politikai hatáskör az önkormányzattal bíró területi egységekkel összeférhetlensek, de az állami szervezet felsőbb orgánumaiban, — amelyek az állami közigazgatásnak csupán területi beosztásaiként szerepelnek s önkormányzattal nem bírnak, — kétségtelenül összeférnek. A régi magyar kerületek mintájára, a kir. ítélőtáblák területi beosztásával egybeeső külön politikai vármegyék szervezését ajánlotta tehát a politikai hatáskör gyakorlására s terve szerint a vármegyék maguk a politika terén közvetlen hatáskört egyáltalán nem gyakoroltak volna.²⁶

²⁶ L. Ereky: Jогtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. I. k. 141—147. 1.

Ez a terv azonban Trianon és a megcsonkítás folytán lényegesen vesztett jelentőségéből, mert a kerületi beosztásnak e kis Csonka-Magyarországon már sokkal kevesebb jogosultsága volna. Ez a szempont vezethette talán *Ereky* is arra, hogy e kérdés mostani aktualitásával, azaz a törvényhatóságok felsőházi képviselével kapcsolatban újabb megoldásokat keressen. Egyik propozíciója, a francia szenátus példájára, azt javasolja, hogy a törvényhatóságok közgyűléseit a felsőházi tagok választásának a feladatára a megyékben a községi képviselőtestületek, városokban pedig a város közönsége által választott külön elektorokkal kellene kiegészíteni.²⁷ Ez a terv azonban a politika és a közigazgatás kapcsolatának a kérdésével a közigazgatási jog szempontjából végleges leszámolást még nem igen jelentene. Mert igaz; ugyan, hogy elkerülné, hogy a felsőházi tagok választása a közigazgatás érdekeire veszélyes lehessen, de mivel a politikai hatáskör különben mégis a törvényhatósági bizottság jogkörében maradna, nem kerülné el semmiképen, hogy a bekövetkezendő közigazgatási reform, e hatáskörré épp oly mértékben tekintettel legyen.

Nem nyújtana azonban ez a terv a politika szempontjából sem kielégítő megoldást s e képviselő alkotmányjogi jelentőségét is nagyban csökkentené. Még komplikáltabbá tenné ugyanis a felsőháznak amúgy is eléggé komplikált szervezetét s határozott szenátusi jelleget is önt eme belé. A felsőházi tagok választására pedig ez az elektorokkal kiegészített törvényhatósági bizottság alkalmasabb testületet aligha jelentene, mert előhívná a közvetett választás minden hátrányát, anélkül azonban, hogy annak egyedi előnyét értékesíteni tudná.

„Az az eset, — írja *Stuart Mill* — melyben a kétfokú választás a gyakorlatban jól működik, az: hol a választók nem csak választókul választatnak, hanem egyéb fontos megbízást is kapnak mely által megszűnnek csupán delegáltak lenni, kiknek nincs egyéb dolguk, mint képviselőválasztás.”²⁸ De ezt hangoztatta Apponyi is az 1885-ös vita folyamán, amidőn megállapította, hogy nem hátrány, hanem értékes előny az, hogy ha a felsőházi tagok választására hivatott testület közügyekben máskor is találkozik

²⁷ L. Ereky: A magyar felsőház. 27. 1.

²⁸ L. id. m. 193. 1.

s köztük közakarát fejlődhetik.²⁹ S ezt, célozta talán a felsőházi javaslat is, amidőn nem adott helyet a felsőházban azon, bár fontosabb képviselői szervezeteknek és intézményeknek, amelyek állandó fennállásuknak biztosítékaival nem rendelkeznek.³⁰

Az a felvetett másik terv azonban, hogy a törvényhatósági bizottságok közgyűléseinek tisztviselő tagjai a felsőházi tagok választásában részt ne vehessenek,³¹ — ha a főkérdést közigazgatási szempontból nem is oldja meg, — a felsőházi tagok választásának a közigazgatási érdekekre gyakorolható káros befolyását mindenesetre eliminálja és a politika szempontjából is csak helyesíthető.

Mindemellett természetesen nyílt kérdés marad továbbra is, hogy a törvényhatóságok politikai hatásköre nem kívánja-e meg, — a felsőházi tagok választására való tekintet nélkül, önmagában is, — az abnormis képviselőtestületek további fenntartását? Az eddigi közigazgatási reformtervek nem igen akartak a nagy számokkal szakítani s az eddig közismertté vált reformtervek után valószínű, hogy az új javaslat sem fog e tekintetben nagyon lényeges eltérést javasolni.

Kérdés azonban, hogy maga a politikai hatáskör, de a felsőházi tagok választása is, megkívánja-e valóban, hogy a törvényhatósági bizottságok abnormisan nagyszámú tagokból álljanak? Közismert dolog, hogy a nagyobb megyei törvényhatósági bizottsági közgyűléseken még a legérdekesebb politikai tárgyaknál sem jelenik meg a bizottsági tagok fele sem, de közismert dolog az is, hogy a városi törvényhatósági bizottságok feladatukat elég jól be tudják tölteni. Nem jelentene a gyakorlatban végeredményében a politikai hatáskörrel semmi változást, ha a közigazgatási reform a nagy megyei törvényhatósági bizottságok taglétszámát akár sokkal lényegesebben is leszállítaná s e leszállítás a közigazgatás érdekeire bizonyára hasznos lehetne. Politikai szempontból ez ellen legfeljebb a korrupció lehetősége, a régi magyar, kis-számú választókból álló országgyűlési képviselőválasztó kerületek szomorú példája volna felidézhető. Ez a példa azonban nagyon sokat veszít a súlyából, ha azt is számításiba ijesszük, hogy

²⁹ L. a 87. 1.-t.

³⁰ L. a 751. sz. nygi iromány mellékletét. 19. 1.

³¹ L. a 138. 1.-t.

a törvényhatósági bizottságnál, mint választótestületnél, a korrupció nem annyira a megvesztegetés alakjában, mint inkább a befolyásolás útján érvényesülhetne. Ezen pedig a tisztviselőtagok: kizására sokat segíthet. De ettől eltekintve is, a korrupció sokkal termékenyebb talajt találhatott az országgyűlési képviselőválasztók, mint találhatna a törvényhatósági bizottságoknak akár a virilis, akár a választott tagjai (között).

Megállapítható azonban mindezeknek az alapján kétségtelenül, hogy a törvényhatóságok felsőházi képviselőtének a közigazgatási jog szempontjából súlyos jelentősége van, miért ha önmagában vagy feltétlenül nem is jelent közvetlen veszélyt a közigazgatás érdekeire, a bekövetkezendő közigazgatási reformnak mégis; praejudicál és szükségessé tesz a közigazgatási érdekek védelmére megfelelő óvintézkedéseket.

VI.

A törvényhatóságok felsőházi képviselőte ellen az alkotmánypolitika kritikája, — példa legyen rá e minden oldalról való megvilágítás is, — komoly és könnyen ellensúlyozható érvet azon egyen kívül, hogy árt az önkormányzatnak és a jó közigazgatásnak, nem igen tudna felmutatni. Az önkormányzat és a jó közigazgatás-kárának azonban e képviselőte, — mivel a magyar törvényhatóságok politikai hatáskörrel amúgy is rendelkeznek, — nem szülőnyja., legfeljebb dajkája lehetne csak. A törvényhatóságok felsőházi képviselőténél tehát ez az ellenvetés aligha kardinális értékű, mert a törvényhatósági intéstitúcióban más berendezkedést, célt vagy figyelmet, mint amit a törvényhatóságok politikai hatásköre amúgy is. megkívánna, fel nem tételez.

Ha kárt szenved tehát az önkormányzat és a jó közigazgatás, e kárnak nem a törvényhatóságok felsőházi képviselőte az oka. E képviselőte kellő óvintézkedések mellett még csak nem is súlyosbíthatja azt. *A kár csirája, de egyszersmind virága is, csak a törvényhatóságok politikai hatáskörében lehet.*

A politika tudományában az önkormányzati testületek politikai hatásköre tekintetében általánosan az a felfogás uralkodott, hogy az a parlamentáris kormányrendszer és a független bíróságok által

feleslegessé vált³² s a közszabadság-ok csak beteges állapotban kereshetnek biztosítékot a partikulárizmusban.³³ Az a kor, amely a parlamentarizmus zavartalan működését jegyezhet fel, szükségét valóban alig érezhette s inkább a kártékony hatást és a felesleges luxust látta benne. A legújabb idők azonban mindenütt megingatták már a parlamentarizmusba vetett feltétlen hitet s evvel a parlamenti kormányrendszer e korrektívumának az értéke³⁴ is új bázist talált. De különös, konkrét viszonyok — példa reá a magyar történelem — különben is indokoltta tehetik, hogy az önkormányzat öre legyen a közszabadságnak is. Ilyen különös viszonyokba pedig példát nemcsak a történeti múlt, hanem a legközelebbi múlt is adhat. Az 1905—06. évi németi ellenállás, amely a törvényhatóságokban keresett bástyát magának, elég beszédes példa. És találoan mutat *vak Molnár* Kálmán a nemzetgyűlés által alkotott új rendet joggá, emelő közmegegyőződés igazolásaként, nogy „*a törvényes formáknak*

³² L. a 34. sz. jegyzetet.

³³ L. „Az önkormányzatnak csak különös viszonyok közt tűzhető elsődleges céljával a közszabadság biztosítása. Akkor, ha az állam arra hivatott szervei nem képesek az alkotmányosság megtartása felett őrködni, annak érvényt szerezni, ha a parlament a kormánnyal és az államfővel szemben kellő erővel nem bír, ha az országos kormány alkotmánytiszteletében, nemzeti érzületében megbízni nem lehet, ha alkotmányellenes tényekkel szemben független bíróságnál jogorvoslat nem kereshető, vagy éppen a kormány felelőssége hiányzik. . . . Az önkormányzatnak ily különös hivatását a konkrét viszonyok indokolhatják, szükségessé tehetik. De mindenesetre beteges állapot, ha közszabadság biztosítékát a partikulárizmusba kell helyezni.“ Balogh id. m. 448. l.

³⁴ „Az, ami az u. n. politikai hatáskört illeti, azt mostanában úgy tekintették nálunk, mint a mi a törvényhatóságoknak oly hatalma, mely a parlamentáris kormányrendszer és a gyülekezési jog szabadsága mellett feleslegessé vált és annyiban káros is, mert az adminisztrációra rendelt törvényhatósági szervezetbe a napi politikát beviszi. E felfogás mindenesetre módosítandó, a municípium e hatásköre fennhagyásának kedvező módon, mert bizonyos, hogy a parlamentarizmusnak hatályos correctívuma azon higgadt és politikai súllyal bíró vélemény, melyet a törvényhatóságok (képviselői) nyilvánítanak; több értékű ez, mint az ellenőrizhetetlenül összeverődő népgyűlési elemek politikai véleménye, kívánsága. Az országos politika, mint a külföld példái bizonyítják, ott is behatol az önkormányzati testületekbe, ahol ilyféle jogot azoknak nem engednek.“ Kmety: Közigazgatási és pénzügyi jog 27. l.

*meg nem felelő választásokban való közreműködést az alkotmány védőbástyái: a törvényhatóságok nem tagadták meg.*³³

„Nem hiszem, hogy helyes volna, ha egy közigazgatási reform esetén a megyéknek ezt a jogkörét valaki elinteni akarná, — mondta Bethlen István gróf a felsőházi vita során. — *Azt hiszem, erre a jogkörre is szükség lehet és azt hiszem jöhetnek idők a magyar történelemben, amikor erre a jogkörre vissza kell nyúlnia a nemzetnek.*“TM És valóban, a parlamentarizmus általános krízise, a politikai helyzetek bizonytalansága és sajátos magyar viszonyaink, amelyek között a megyék erkölcsi tényező mivoltába vetett hit a megcsonkítás után még jobban megerősödött, de elszakított vármegyéinknek az elmenekült lakosságnál még 'ma is ható eleven ereje is, amely a lelkükben az összetartozás lángját szítja és a hitet lobogtatja: mind amellet szólhatnak, hogy *e hatáskör ma még nemzeti érték.*

És amíg az, a törvényhatóságok felsőházi képvisellete sem jelent szükségképen veszélyt.

³³ L. Molnár id. m. 20. 1.

³⁴ A ngy. 593. ü.-én. Ngyi Ért. 169—170. 1.

A felhasznált forrásművek jegyzéke:

- Andrássy Gyula gróf: A magyar állam fönnmaradásának és alkotmányos szabadságának okai. III. k. Franklin T. k., Budapest, 1911.
- Balogh Arthur: Az állam tudománya. I. k. Alkotmánytan. Grill, k., Budapest, 1909.
- Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre. Singer és Wolfner k., Budapest, 1902.
 - Benedek Sándor: A főrendiház szervezeti kérdései. Jogállam. XIX. k., 1920. 405. s k. 1.
 - Bepthy Ákos: A magyar államiság fejlődése, küzdelmei. II. Eész. Az új Magyarország. Athenaeum k., Budapest.
 - Botka Tivadar: Jogtörténeti tanulmányok a magyar vármegyék szervezetről. V. közi. Budapesti Szemle. Új folyam, IV. k., s k. 1.
 - Concha Győző: A municipiális rendszer jelen állása Európában. Budapesti Szemle. 1869. XLVI. és XLVII. f., 161. s k. 1.
 - Újkori alkotmányok I. k., A M. T. A. k., Budapest, 1884.
 - A kilencvenes évek reformeszméi és előzményeik. Olcsó könyvtár. 498—99. sz. Franklin k., Budapest, 1885.
 - Emlékbeszéd Gneist Eudolf külső tagról. A M. T. A. elhunyt tagjai felett tartott emlékbeszédek, IX. k. 7. sz., Budapest, 1898.
 - Politika I. k. Alkotmánytan II. kiad. Grill k., Budapest, 1907.
 - A főrendiházi reformjavaslat. Jogállam XX., 1921. 241. s k. 1.
 - Císekey István: Nagy Ernő és a magyar közjogírás új irányai. Magy. Jogászegyleti Értekezések. Új folyam. XVII. k. 89. f. 143. s k. 1.
 - A felsőház kérdésének irodalma. Kérészy, Ereký és Zsedényi tanulmányai. Budapesti Szemle. 592. sz., Budapest, 1926. 167. s k. 1.
 - Deák Ferenc beszédei. I. K. Franklin k., Budapest, 1903.
 - Egyed István: Előszó a Térfy Gyula összeállításában megjelent: Az országgyűlés felsőháza c. műhöz. Franklin T. k., Budapest, 1926.
 - JGreký István: Helyhatósági önkormányzat. I. k., Budapest, 1910.
 - A vármegyei közigazgatás reformjának alapelvei. Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. I. k., Eperjes, 1917.
 - A magyar felsőház. Társadalomtudományi Füzetek. 2. sz. M. kir. Állami nyomda, Budapest, 1925.
 - Eötvös József báró: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az állalaloonra. I. k. Eévai T. kiad., Budapest.
 - Terdinándy Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, 1902.

- Freeman A. Edward: Az angol alkotmány fejlődése a legrégebb időktől fogva. Kónyi József fordítása. Franklin T. kiad. Budapest, 1893.
- Gerando ÁgoSt: Politikai közszellem Magyarhonban a francia forradalom óta. I. rész. A szabadságeszmék története 3790-től 1847-ig. Emich G. kiad., Pest, 1848.
- Grünwald Béla: Kossuth és a megye. Válasz Kossuthnak. Báth Mór k., Budapest, 1885.
- Hajnik Imre: A nemesség országgyűlési fejenként való megjelenésének megszűnése. Értekezések a társadalomtudományok köréből. II. k. 8. sz. M., T. A. kiad., 1873.
- Hegymegi Kiss Pál: A demokratikus magyar felsőházról. Mai nap kiad., Budapest, 1926.
- Kérészy Zoltán: A magyar országgyűlések eredete és szervezetük fejlődése a rendi országgyűlések alakulásának kezdetéig. Debrecen, 1898.
- A magyar rendi országgyűlés két táblájának kialakulása. Egyúttal néhány szó kétkamarás országgyűlési szervezetünk visszaállításának kérdéséhez. Budapest, 1925.
- Kmety Károly: Magyar közjog. VI. kiad., Budapest, 1926.
- Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. VII. kiad., 1926.
- Kovachich Jos. Nie: Sylloge decretorum. I. k. Pesthini, 1818.
- Kovachich M. G.: Supplementum ad Vestigia. Buda, 1798.
- Közszeghy Sándor: Zsigmond király két honvédelmi szabályzata. Hadtörténelmi közlemények. 1902. V. évf., 586. s k. 1.
- Kiúdy Ferenc: Az új felsőház. Budapesti Hírlap, 1926 okt. 20. sz.
- Kuncz Ignác: A nemzetállam tankönyve, Kolozsvár, 1902.
- Ladányi Gedeon: A magyar királyság alkotmánytörténete a szatmári békekötésig. I. k., Debrecen, 1871.
- Lebon André: Das Verfassungsrecht der französischen Eépublik. Verlag Mohr, Tübingen, 1909.
- Lowel Lawrance A.: Die englische Verfassung. Band I. Verl. von Veit, Leipzig, 1913.
- MályuSz Elemér: Kérészy Zoltán: A magyar rendi országgyűlés két táblájának kialakulása c. művének kritikája. Protestáns Szemle. 1925. 497. s k. 1.
- May Erskine Tamás: Az angol parlament és eljárása. Barsi átdolgozásában. Pest, 1861.
- Mill John Stiiart: A képviselői kormány. Jánosi Ferenc fordításában. Emich G. kiad., Pest, 1867.
- Molnár Kálmán: Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium. Dunántúl E.-t. Egyet.-nyomda, Pécs, 1926.
- Mósa József: A parlament reformja. Budapesti Szemle. 1926. ápr. (Különlenyomat.)
- Nagy Ernő: A felsőház kérdéséhez. Budapesti Szemle. XLI. k. 97. sz. 1885. 53. s k. 1.

- Nagy Miklós: Milyen legyen az új főrendiház? Magyar Élet II. évf. 6. sz., Budapest, 1923. VIII. 1. 394. s. k. 1.
- Osváth Gyula: A vármegyei autonómia kifejlődése és a vármegyei tisztviselők jogállása 1848-ig. Rimaszombat, 1912.
- Pap Dénes közlése: A magyar nemzetgyűlés Pesten 1848-ban. I. k. Eáth Mór kiad., Budapest, 1881.
- Pártos Béla: A főrendiház reformja. Budapest, 1882.
- Polónyi Dezső: A felsőházi javaslat. Cikksorozat, a Pesti Hírlap 1926. évi aug. 24., 25., 26., 27., 28. és 31. számaiban.
- Bábel László: A vármegyék múltja és jövő hivatása. Sopron, 1911.
- Széchenyi István gróf beszédei, összegyűjtötte Zichy Antal. Athenaeum., Budapest, 1887.
- Szekfü Gyula: Három nemzedék. Egy hanyatló kor története. Élet irod. és nyomda r.-t. kiad., Budapest, 1920.
- Szögyéni-Marich László: Igénytelen nézetek a magyar főrendiház szervezéséről. Kéziratként nyomt. Szemere Imrénél, Székesfehérvár, 1882.
- Tagányi Károly: Megyei önkormányzatunk keletkezése. Értekezések a történelmi tudományok köréből. XVIII. k. 6. sz. M. T. A. k., Budapest, 1899.
- Térfy Gyula: Az országgyűlés felsőháza. Franklin T., Budapest, 1919.
- Timon Ákos: Magyar alkotmány és jogtörténet. V. kiad., Budapest, 1919.
- Tomcsányi Móric: önkormányzat és decentralizáció. Budapest, 1911.
- Tóth Lőrinc: A magyar felsőház reformja. Értekezések a társadalmi tudományok köréből. VII. k. 4. sz. M. T. A. kiad., Budapest, 1882.
- Trefort Ágoston: A felsőház reformjáról. Egyet., nyomda. Budapest, 1882.
- 1882 szept. hó 8-án, Sopronban tartott beszéde.
- Három beszéd a felsőházról. Budapest, 1883.
- Vutkovics Sándor: A felsőházak szervezete a főbb államokban. Pozsony, 1896.
- Wertheimer Ede: Gróf Andrassy Gyula élete és kora. III. k. M. T. A. kiad. Budapest, 1913.
- Wlassics Gyula báró: A főrendiház reformja. Budapesti Hírlap, 1925 márc. 4. sz.
- Zsedényi Béla: A felsőházi javaslat. Miskolci Jogászetlet Könyvtára, 3. sz. Miskolc, 1925.
- Az alkotmányjogi reformok politikai problémái. Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára. 22. sz. Pécs, 1925.
- A magyarhoni ág. hitv. ev. egyház főtisztviselőinek részvétele az országgyűlés felsőházában. Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára. 29. sz. Miskolc, 1926.

* * *

Csikmegye tvh. bizottságának 454/1884., Békésmegye tvh. bizottságának 40/1884. b. gy. sz. és Zemplénmegye tvh. bizottságának 293/1884. jkvi sz. feliratai. — Az 1884—87. évi országgyűlés naplója és irományai. A nemzetgyűlés 339. és 751. sz. irományai. A nemzetgyűlési értesítők a nemzetgyűlés 581—597. sz. üléseiről.