AZ 1922. ÉVI FEBRUÁR HÓ 21-IK NAPJÁN
A KORMÁNYZÓ UR ŐFŐMÉLTÓSÁGA
JELENLÉTÉBEN
A BUDAI KIR. VÁRPALOTÁBAN TARTOTT

ALKOTMÁNYJOGI ÉRTEKEZLET JEGYZŐKÖNYVE

BUDAPEST, 1922

AZ 1922. ÉVI FEBRUÁR HÓ 21-IK NAPJÁN
A KORMÁNYZÓ UR ŐFŐMÉLTÓSÁGA
JELENLÉTÉBEN
A BUDAI KIR. VÁRPALOTÁBAN TARTOTT

ALKOTMÁNYJOGI ÉRTEKEZLET
JEGYZŐKÖNYVE

BUDAPEST, 1922

Budapesti Hirlap nyomdája

Az értekezlet délelőtt 10 óra 15 perckor vette kezdetét.

Jelen vannak:

Főméltóságu Horthy Miklós Ur, Magyarország kormányzója, mint elnök,

a m. kir. kormány részéről:

gróf Bethlen István miniszterelnök, gróf Klebelsberg Kunó belügyminiszter és dr. Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter,

mint meghivott szakférfiak:

Töry Gusztáv a m. kir. Kuria elnöke, báró Wlassics Gyula a m. kir. közigazgatási biróság elnöke, Tóth János az országos földbirtokrendező biróság elnöke, Juhász Andor a budapesti kir. itélőtábla elnöke, Pongrácz Jenő m. kir. koronaügyész, Berzeviczy Albert a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, Plósz Sándor nyugalmazott igazságügyminiszter, egyetemi tanár, Némethy Károly nyugalmazott államtitkár, Raffay Sándor ág. hitv. evang. püspök, Ravasz László református püspök, Concha Győző egyetemi tanár, Timon Ákos a Pázmány tudományegyetem rektora, Papp József a budapesti ügyvédi kamara elnöke és Polner Ödön egyetemi tanár,

a kormányzói kabinetiroda részéről:

Bartha Richárd a kabinetiroda főnöke és Ambrózy Gyula kabinetirodai tanácsos, utóbbi mint jegyzőkönyvvezető.

Az elnöklő Kormányzó Ur az értekezletet a következő szavakkal nyitotta meg:

Tisztelt Uraim!

Az 1920. évi február hó 16-ik napján egybegyült nemzetgyülés müködése két évben megállapitott időtartamának leteltével e hó 16-án megszünt.

Ezzel aktuálissá vált a kérdés, hogy ujabb nemzetgyülés avagy országgyülés hivassék-e egybe és minthogy a most letelt két év alatt a kormány igyekezete daczára nem sikerült a választói jog ujabb törvényhozási szabályozását megvalósitani, aktuálissá vált különösen az a kérdés is, hogy ujabb nemzetgyülés egybehivásának esetében a képviselők megválasztása mely szabályok alapján vitessék keresztül.

Ez utóbbi kérdés már a nemzetgyülési tárgyalások során szenvedelmes vitákra adott okot és azzal a sajtó is behatóan foglalkozik. A legellentétesebb felfogások érvényesülnek e kérdésben, a maga kizárólagos és kétségbevonhatatlan helyességét és törvényességét vitatva mindegyik oly határozottsággal, amely ugyszólván kizárja minden eltérő törvénymagyarázat jóhiszemüségének még a lehetőségét is.

Ebben a helyzetben a kormány hozzájárulásomat kérte ahhoz, hogy a legfelsőbb biróságok elnökeinek, egyes egyházi méltóságoknak és a jogászvilág több kitünőségének véleménye a mára egybehivott értekezleten meghallgattassék nem azért, hogy ezzel a maga felelősségét könnyitse, vagy a mai értekezletre átháritsa, hanem azért, hogy ezek a kérdések előttem minden politikai vonatkozástól mentesen megvitattassanak és megvilágittassanak.

Mindenekelőtt a miniszterelnök ur fogja megtenni a tárgyalást bevezető előterjesztéseit.

Gróf Bethlen István miniszterelnök: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! A kormányzó ur Őfőméltósága előtt a mai értekezlet egybehivására a kormány tette meg a propoziciót. Helyesnek véltük, hogy egy értekezlet hivassék össze a magasabb birói méltóságok, az előkelőbb jogászaink és más főbb méltóságok részvételével, hogy alkalom adassék arra, hogy — amint a kormányzó ur Őfőméltósága is magát kifejezte — a szóbanlévő kérdésről egészen impartiális helyről nyilatkozhassanak meg a különböző felfogások. Ezzel a kormány nem akarja magáról a felelősséget bárkire is átháritani; a kormánynak megvan a maga programmja és annak utján kiván haladni, de szükségesnek látta, hogy alkotmányos életünk ilyen fontos momentumában a kormányzó meghallgathassa impartiális, egész objektiv és a politikai élettől távol álló férfiaknak a véleményét is.

Ennek az értekezletnek törvényes alapja az 1891:.XVII. t. c., amely a birói és ügyészi szervezet módositásáról szól és a 9. §-ban kötelességévé teszi a főbb birói méltóságoknak, hogy törvényhozási, törvénykezési és igazságügyi kérdésekben az igazságügyi miniszter felszólitására véleményt nyilvánitsanak. Én tehát azzal a felfogással szemben, amely máris megnyilvánult és amely szerint ez az értekezlet az alkotmányosság fogalmával össze nem egyeztethető és véleményt nyilvánitania nincs joga, a törvényre hivatkozom, mert az a körülmény, hogy ez az értekezlet kiegészittetett más méltóságokkal is, nem változtat semmit törvényes jellegén.

Abból a célból, hogy a kérdést, amelyre ezen értekezlet tagjaitól választ várunk, exponáljam, a következőket vagyok bátor előadni: az országnak főérdeke, hogy mentől előbb visszatérjünk a történelmi alkotmányunk kereteibe. A nemzetgyülés maga is, amelynek időtartama két évre volt megállapitva, azzal a feladattal birt, hogy történelmi alkotmányunk kereteibe visszavezesse közéletünket. A mai helyzetben is azt a kérdést kell elsősorban fontolóra vennünk, vajjon lehetséges-e ez; vajjon jogi és törvényes alapon megvalósitható-e ezen cél, hogy nincs-e olyan törvényünk, vagy intézkedése a törvénynek, amely ezt a mai viszonyok között még lehetetlenné teszi? Másodsorban azt a kérdést kivánnám az értekezlet elé terjeszteni, hogy amennyiben egyik vagy másik szempont az országgyülésre való visszatérést lehetetlenné tenné, milyen uton kellene haladnunk; nevezetesen uj nemzetgyülést kell-e összehivnunk és hogy az uj nemzetgyülés milyen alapon volna megválasztható?

A kormány felfogása szerint az országgyülésre való visszatérésnek utjában semmiféle törvényes akadály nem áll. Az 1920. I. t.-c., amely a nemzetgyülés alkotmányos létét teremtette meg, ezt nem zárja ki. De nem zárja ezt ki az 1920. XVII. t.-c. sem, sőt az utóbbi törvény 1. §-a egyenesen utal erre az eshetőségre. Törvényes akadály tehát sem az 1920. I., sem az 1920. XVII. t.-c.-ben nem áll fenn, az országgyülés összehivásával szemben.

Amint méltóztatik tudni, a nemzetgyülés nem alakult határozott feladatok megoldására. Ha a nemzetgyülés határozott feladatok

megoldására alakult volna, amelyeket azonban nem végzett el, akkor talán lehetne azt mondani, hogy országgyülést összehivni nem lehet. Ez az eset azonban nem forog fenn.

Maga az 1920. I. t.-c. indokolása körülirja ugyan, hogy milyen feladatok megoldására alakult a nemzetgyülés. Nevezetesen azt mondja (olvassa): „A nemzetgyülés a dolog természetének megfelelően, csakis a beállott alkotmányválság megszüntetését és egyfelől a törvényhozás hosszas szünetelése, másfelől a rendkivüli viszonyok következtében felszaporodott sürgős törvényhozási tennivalók elvégzését tekinti feladatának; nem lehet célja, hogy a törvényhozásnak állandó szerve maradjon." Itt megvan tehát mondva, hogy melyek a nemzetgyülésnek feladatai, de ezeket taxative nem sorolja fel.

Ugyancsak az indokolás egy másik passzusában a következőket találjuk (olvassa): „Ennek a nemzetgyülésnek nem egy teljesen uj alkotmány kidolgozása, hanem az alkotmányos főhatalomnak gyakorlásában beállott akadályok elháritása, s az alkotmányosság helyreállitása lehet csak a tulajdonképeni célja, amely mellett természetszerüen el kell látnia bizonyos időn át a törvényhozás rendes teendőit is. Az általa hozott törvények azonban formailag nem fognak különbözni eddigi törvényeinktől."

Az indokolás itt is ugy, mint több passzusában mindenütt, az alkotmányosság helyreállitását és időlegesen a törvényhozás feladatainak teljesitését jelöli meg, mint a nemzetgyülés célját. Itt sem áll fenn tehát olyan akadály, amely lehetetlenné tenné azt, hogy országgyülés hivassék össze.

Kifejezésre jutott a nemzetgyülésen az a felfogás is, hogy országgyülést azért nem lehet összehivni, mert a főrendiház, mint olyan megszünt, illetve szünetel a müködése. Van az 1920:I. t.-c. bevezetésében bizonyos utalás erre, azonban ez is csak azt mondja, hogy (olvassa): „Megállapitja továbbá, hogy az 1910. évi junius hó 21. napjára egybehivott országgyülés képviselőháza 1918. évi november hó 16-án hozott határozatával önmagát feloszlottnak nyilvánitotta, főrendiháza pedig ugyanazon a napon tartott ülésében ezt a határozatot tudomásul vette és tanácskozásait berekesztette, miáltal az országgyülés müködése is megszünt." A főrendiház müködése szünt meg tehát, ami azonban nem jelenti azt, mintha a főrendiház szünt volna meg, vagy hogy annak összehivása lehetetlen volna.

Az országgyülés összehivásának azonban más jogi nehézségei vannak. Az országgyülés összehivásának nehézségei az 1918:XVII. t.-c. egyik és másik intézkedésében rejlenek. Ha fejtegetéseimben talán kissé a detailokba megyek ezen a ponton, ne méltóztassék azt rossz néven venni, de szükségesnek tartom a kérdés exponálását.

A nehézségek között itt van mindjárt az 1918:XVII. t.-c. intézkedése a jogcimekre vonatkozólag. A jogcimek között szerepel pl. a 10 koronás adó, mint jogcim azoknál a polgároknál, akik irni és olvasni tudnak. Az adózásnál parifikáltatott a következő jogcimben a nyolc hold föld birása. A 10 korona adó ma azonban nem felel meg a nyolc hold föld birásának, mert hiszen tizszeresére emeltetett a földadó és más adók szintén arányosan emeltetvén, ez a parifikáció teljesen elavult, sőt ellenkezőleg diszparitást hozna be a jogcimek közé.

De ez csak kisebb nehézség, mert ez praktikum kérdése és valahogyan még eliminálható lenne. Azonban egyes jogcimek igazolása ugyszólván lehetetlenné vált. Itt van példának okáért az elemi iskola hat osztály elvégzésének igazolása. Az ehhez szükséges adatok sokhelyütt a román megszállás, vagy a vörös uralom idejében elvesztek, vagy széjjelszórattak, ugy hogy ennek a jogcimnek az igazolása egyes vidékeken egyáltalában lehetetlen ma már.

A törvény maga ugy intézkedik, hogy az altiszti minőségnek, vagy a vitézségi érmek birásának igazolása a katonai hatóságok által történik, még pedig olyanformán, hogy azok az illető községeket értesitik arról, hogy a községben lakók közül kik azok, akik joggal hivatkozhatnak altiszti cimre és kik birnak vitézségi éremmel. A baj azonban az, hogy ma ezen katonai hatóságok nagyrésze elszakitott területen fekszik. Nevezetesen a Nagy-Magyarországon volt hadtestparancsnokságok közül a kassai, pozsonyi, szebeni, zágrábi hadtestparancsnokság idegen uralom alá került, ahol ezeknek az adatoknak össze kellett volna gyüjtetniök. Ez azonban nem történvén meg, a szükséges adatok ma nem állanak rendelkezésre.

A törvény intézkedéseinek megfelelően annakidején ezek az értesitések nem is mentek el a községekhez, ugy hogy ma ilyen értelmü igazolása ezeknek a jogcimeknek lehetetlenné vált. Más jogcimeknek igazolása, illetőleg igazolásának lehetősége miután a községekkel hivatalból közlendő olyan jegyzékekről van szó, amelyeknek alapja bizonyos miniszteri rendelkezés lett volna, amely miniszteri rendelkezések azonban annakidején nem adattak ki, szintén nagy nehézséget okozna. Ezeket a miniszteri rendelkezéseket ugyanis most kellene kiadni, e tekintetben a munka csak most kezdődhetnék meg, ugy hogy hónapok telnének el, mig a törvény

értelmében ezek az értesitések a községekkel közölhetők lennének. Csak ezután kezdődhetnék meg az összeirás. Igy ennek a törvénynek végrehajtása nem három-négy hónapon belül, hanem még egy féléven belül is csak igen nehezen volna eszközölhető. Ez mind oka annak, hogy a kormány komolyan megfontolás tárgyává kellett és kell, hogy tegye vajjon az 1918. : XVII. t.-c. alapján országgyülés egyáltalában összehivható-e, vagy sem; ha tenné, számolnia kellene avval, hogy kollizióba kerülne olyan törvényekkel, mint például az 1867 : X. t.-c.-vel, amelyek a kormányra nézve szintén kötelezők, s amelyek előirják, hogy az országgyülést oly időben kell egybehivni, amikor még a következő évi költségvetés és a mult évre vonatkozó zárszámadás előterjeszthető. A költségvetési év junius 30-án végződik, az országgyülés tehát junius végéig volna összehivandó, illetőleg össze kellene hivni oly időpontban, hogy a költségvetés és a zárszámadás előterjeszthető legyen. Ha az 1918 : XVII. t.-c. intézkedéseit szigoruan szem előtt akarjuk tartani, akkor nézetem szerint ezt a terminust nem tarthatjuk be, tehát kollizióba jutnánk egy más törvénnyel, ugy hogy végeredményben a kormány appreciációjától tétetnék ismét csak függővé, hogy melyik törvényt akarja betartani, mert a két törvény közül egyiket kénytelen lenne megsérteni.

Nehézséget okoz az 1918. : XVII. t.-c. 174. §-a is, amely a törvény bizonyos rendelkezéseinek életbeléptetését a kerületi beosztásra vonatkozó törvény meghozatalától teszi függővé. A 174. §. azt mondja (olvassa): „E törvénynek a választásról szóló VII. fejezetében foglalt rendelkezései a 175. §-ban foglalt korlátozás mellett, a törvény kihirdetésének napján életbe lépnek. A törvény egyéb rendelkezései a 175. és a 170. §-okban foglalt korlátozások mellett a választókerületek és a székhelyek ujabb megállapitásáról szóló törvény“ — és itt utalás van a 30. §-ra — „életbelépésének napján lépnek életbe.“ Ez a törvény azonban sohasem hozatott meg ugy, hogy az 1918. évi tr. egyes rendelkezései nem is léptethetők életbe.

Ezek azok a nehézségek, amelyek nézetem szerint majdnem lehetetlenné teszik, hogy az 1918: XVII. t.-c. alapján irassanak ki a választások és országgyülés hivassék egybe. Jogilag fennáll ennek lehetősége, általánosságban jogilag nézetem szerint nincs akadálya, hogy országgyülés hivassék egybe, azonban bizonyos részletintézkedései a törvénynek gátolják ezt.

Áttérve a kérdés második részére, vizsgáljuk, vajjon összehivható-e nemzetgyülés és ha igen, milyen választójog alapján?

Meggyőződésünk szerint a nemzetgyülés összehivásának utjában

semmiféle akadály nem áll. Az egyik felfogás szerint csakis a Friedrich-féle rendeletekben megalkotott választójog alapján lehet a nemzetgyülést összehivni, ezzel szemben áll a kormánynak a felfogása, amely szerint ezen választójogi alap módositható, még pedig az 1920: I. t.-c. 10. §-a alapján.

Felfogásom az, hogy az 1920: I. t.-c. 1. §-a jóváhagyta a Friedrich-féle rendeleteket, a 10. §. pedig elismerte ezeknek a rendeleteknek érvényességét anélkül, hogy azonban törvényerőre emelte volna azokat. Ha törvényerőre lettek volna emelve ezen rendeletek, illetőleg ha törvényt akart volna alkotni a nemzetgyülés ezen rendeletekből, akkor nyilvánvaló, hogy vagy törvénybe kellett volna iktatnia őket, vagy külön tárgyalás alá kellett volna vétetniök a nemzetgyülés által és ezen külön tárgyalás végén, esetleg eredeti, esetleg módositott formában kellett volna azokat törvénybe iktatni. De mert a nemzetgyülés ezt nem tette, hanem csak jóváhagyta azokat, azért nem lehet itt törvényerőről beszélni. Bizonyitéka ennek az 1920: I. t.-c. 13. §-a és ugyancsak az 1920: XVII. t.-c. 1. §-a is, amely szakaszok kimondják, hogy abban az esetben, ha a kormányzó jogával élve a nemzetgyülést feloszlatná, a Friedrich-féle rendeletekben szabályozott választójog alapján kellene a választásokat kiiratnia. Ha az 1. §. és a 10. §. törvényerőre emelte volna a Friedrich-féle rendeleteket, akkor a 13. §. ezen intézkedése egészen felesleges lett volna, mert ha az 1. és 10. §. által valami általában törvénynyé vált, akkor felesleges azt egy speciális esetre kimondani.

A 10. §. felhatalmazta a kormányt arra, hogy az igy jóváhagyott rendeleteket módosithassa, változtathassa. Ez a felhatalmazás a kormánynak minden korlátozás nélkül az összes rendeletekre vonatkozólag megadatott a törvény szövegezése szerint is. Nem lehet tehát ezen szakaszra ugy hivatkozni, mintha ez nem vonatkoznék az 1. §-ban és a 10. §-ban is érintett Friedrich-féle rendeletekre.

Az 1920 : XVII. t.-c. 1. §-a egymásután felsorolja, hogy a kormányzónak megvan a joga ahhoz, hogy a nemzetgyülést elnapolja, berekessze és feloszlassa, a következő mondatban pedig azt mondja ugyanez a szakasz, hogyha pedig feloszlatja, akkor ebben az esetben a Friedrich-féle rendeleteket kell a választásoknál alkalmazni. A contraire bizonyitéka ez annak, hogy a berekesztés esetére ezt nem akarta kimondani, mert amikor a kettőt együtt emliti és rögtön utána csak az egyik esetre, a feloszlatás esetére mondja ki, hogy a Friedrich-féle rendeletek alkalmazandók mint

választójogi alap, világos, hogy csak erre az esetre akarta tényleg korlátozni. Meg volt az oka annak, hogy a törvény ezt tette, t. i. nem akart prejudikálni a jövőre nézve; megengedem, első sorban arra számitott, hogy a nemzetgyülés választójogi törvényt fog alkotni, de nem akart prejudikálni semmi tekintetben a berekesztés esetére máskülönben sem.

Legyen szabad ennél a pontnál még csak arra hivatkoznom, hogy a nemzetgyülés életének azon stádiumában, amikor ezen törvények hozattak, ugyszólván egyhangu volt, kevés kivétellel, a nemgyülés tagjai között az a felfogás, hogy a Friedrich-féle rendeletek a választójogot nem ugy szabályozták, amint az az ország érdekeinek megfelel. Abban az időpontban nem volt e tekintetben különbség a pártok között. Voltak ugyan egyesek — de csak nagyon kevesek — akik talán a Friedrich-féle rendeletet a sajátmaguk és az ország érdekeivel összeegyeztethetőnek tartották, de a nagy többség egy véleményen volt. Ezek a külön felfogások a nemzetgyülés életének inkább utolsó stádiumában kezdtek jelentkezni, akkor, amikor már megindult a választójogi vita.

Azért mondták ki azt is, hogy uj választójogot kell alkotni, mert már akkor utalni akartak arra, anélkül azonban, hogy ezt a törvény szövegében magában ki akarták volna fejezni, hogy a Friedrich-féle választójog az ország érdekeinek nem felel meg és utalni akartak arra, hogy a nemzetgyülésnek ebben a tekintetben remediálnia kell. Ez volt az oka annak, hogy a Friedrich-féle rendeleteket nem iktatták végleg törvénybe és azoknak alkalmazását csakis ennek a nemzetgyülésnek élettartamára és esetleg ennek időelőtti feloszlatásának esetére akarták korlátozni és nem tették törvénnyé a berekesztés esetére is.

T. Értekezlet! Még csak egyet kivánok megjegyezni. Magában a kormány kebelében is van még egy felfogás, amelyet csak a kép teljességének, kiegészitésének érdekéből ismertetek. Egy még meszszebbmenő felfogásról van itt szó mint amelyet kifejtettem, amely azonban konzekvenciáiban szintén oda jut ki, hogy a kormánynak szabadkeze van. Ez a felfogás abban jellemezhető, hogy a nemzetgyülés időtartama két évre volt korlátozva, ennek elteltével megszünt a Friedrich-féle rendeletek érvényessége ugy, hogy ezek jogforrást ma egyáltalában nem képezhetnek többé. Ezen két évi időtartam letelésével ugyszólván vacuum állott elő a választójog terén, amellyel szemben vagy feltétlenül vissza kell térni az alkotmányosság teljességére, az országgyülésre, vagy pedig ugyanolyan helyzetben lévén a kormány mint volt annakidején a Friedrich-féle kor-

mány, saját iniciativájából köteles gondoskodni valamely uton-módon valamilyen formában arról, hogy az alkotmányos élet lehetővé tétessék, természetesen a törvényhozas utólagos jóváhagyásának reményében; t. i. a törvényhozás lesz hivatva a kormány intézkedéseit szankcionálni, illetőleg a felmentvényt azokért a kormánynak megadni.

Jogi szempontból messzebbmenő felfogás ez, mint amelyet kifejtettem, de mégis kifejezést adtam ennek is, hogy a mélyen t. Értekezlet teljesen tájékozva legyen a különböző véleményekről.

T. Értekezlet! Most pedig szeretném konkretizálni azokat a kérdéseket, amelyekre nézve a kormány választ kér. Négy ilyen kérdés van.

Az első kérdés igy hangzanék: Az uj nemzetgyülésnek az 1919. évi választójogi rendeletek alapján kell-e összegyülnie?

A második kérdés: Módosithatók-e rendelettel ezen választójogi rendeletek?

Harmadik kérdés: Az első vagy a második pont alá eső választójogi rendelet alapján csak nemzetgyülést lehete-e összehivni, vagy helyette országgyülést is?

És végül negyedszer: Az 1918:XVII. t.-c. alapján lehet-e országgyülést összehivni?

Ha szabad végre a tárgyalás menetének bizonyos irányt adnom, nagyon helyeselném, ha a főbb biróságaink vezetői volnának kegyesek elsősorban véleményüket nyilvánitani, mert hiszen az értekezlet alapját tényleg az 1891:XVII. t.-c. 9. §-a képezi. Én tehát nagyon kérném, hogy talán a Kuria elnöke Őnagyméltósága és a közigazgatási biróság elnöke Őnagyméltósága legyenek kegyesek elsősorban nyilatkozni.

Báró Wlassics Gyula: Főméltóságu Kormányzó Ur! Én néhány percre csak napirend előtt kérek szót, azután a Kuria elnöke előadhatja a maga véleményét. Tényleg ezen értekezlet jellegére nézve nagyon eltérő vélemények vannak és komoly államférfiak nap-nap mellett cikkeznek az országbirói értekezlet jellegéről ebből az alkalomból, dacára azoknak a hivatalos kommünikéknek, amelyek eddig is megjelentek.

Legyen szabad annak kiegészitéseül, amit a miniszterelnök ur ő excellenciája mondott, hogy t. i. az 1891. évi XVII. t.-cikkre van alapitva ezen értekezlet összehivása, még azt konstatálnom, hogy én a magam részéről ezt az értekezletet ugy fogom fel, mint egy anketet; hol mindenki saját véleményét mondja el. Nem is lett volna szükség hivatkozni erre a törvényre, mert hiszen jogi kérdésekben a felsőbiróságok vezetői illetékesek véleményüket anketen is elmondani, sőt épen a választójogra nézve régebben is meghall-

gattattunk. Legfeljebb afelől panaszkodhatnánk, hogy igen sokszor nem hallgatnak meg bennünket igen fontos kérdésekben, amelyek szorosan a mi ügyeinkre vonatkoznak. Tehát én nem erre a törvényre alapitom a sulypontját és jellegét ennek az értekezletnek, hanem arra, hogy ez az értekezlet valójában anket. A Kormányzó Ur Őfőméltósága is megnyitó beszédjében azt kivánja, hogy mi a szőnyegen levő törvénymagyarázati kérdésre válaszoljunk és mindenki a maga véleményét mondja el: semmiféle határozatnak, majorizálásnak helye nincs. A miniszterelnök ur kijelentette, hogy a teljes miniszteri felelősséget fentartja, sőt tulajdonképen elénk is terjesztette már a kormánynak azt az álláspontját, amelyet követni akar. A mi feladatunk csak az lesz, hogy ezt az álláspontot jogi szempontból birálatunkkal kisérjük. Az értekezlet tehát egy anket, amelyben mindenki helyt áll a maga véleményéért, de semmi esetre sem veti alá magát valamely többségi határozatnak.

Elnök: Alá szeretném huzni, amit talán kihagytam előbb, hogy távol áll tőlem az, mintha aggályaim lennének a kormány előterjesztésével szemben. Ellenkezőleg! Ez az ország egy lábadozó beteg, amelyet a sir szélén fogtunk meg; nagyon jól tudom és érzem, hogy mi felel meg annak, hogy ezt a lábadozó beteget meggyógyithassuk. Alá akarom huzni, hogy csakis a kormány kivánságának tettem eleget ezen értekezlet összehivásával, hogy mentesen minden politikai irányról, meghallgassuk a jog terén legértékesebb emberek véleményét.

Gróf Bethlen István miniszterelnök: Az elmondottakra vonatkozólag megjegyzem, hogy az értekezletet mi is ugy fogjuk fel, hogy itt semmiféle határozathozatalnak helye nincs; ez egy ankét, amint azt Wlassics őnagyméltósága kifejezte, ahol mindenki a maga véleményét, még pedig a saját egyéni véleményét mondja el s ahol határozathozatalnak természetszerüleg helye nincs,

Ujból leszögezni kivánom, hogy a kormány a maga javaslatait alkotmányos uton megtette és megteszi a kormányzónak és ezekért a teljes felelősséget viseli. A mélyen tisztelt urak, akik meghivattak, nem azért kérettek fel, hogy ebben a felelősségben a legkisebb mértékben is osztozzanak, hiszen ez alkotmányellenes is volna. A kormány a maga részéről nem akarja fedezni magát sem az egyik, sem a másik irányban; csak azt kivánta és azt látta szükségesnek, hogy a kormányzónak alkalom adassék, hogy a véleményeket meghallgassa.

Elnök: Kérném nagyméltóságu Töry Gusztávot, a m. kir. Kuria elnökét.

Tőry Gusztáv: Főméltóságu Kormányzó Ur!

Igen tisztelt Alkotmányjogi Értekezlet!

Támaszkodva az 1891 : XVII. t.-c. 9. §-ára, amelyre bevezető beszédében a Miniszterelnök ur Ő Excellenciája is hivatkozott, mi, a rendes felsőbiróságoknak itt jelenlevő vezetői, amidőn a nagyméltóságu Kormánynak az igazságügyminiszter urral egyetértve hozzánk intézett felszólitására véleményt nyilvánitunk az ezuttal hozzánk intézett kérdésekre, nem lépjük át törvényes hatáskörünket, még ha nem pusztán szakértői minőségben, hanem hivatali állásunknál fogva meghivottaknak tekintjük is magunkat.

Ennek előrebocsátása után van szerencsém véleményem előadására rátérni, azzal a megjegyzéssel, hogy Főméltóságu Kormányzó Ur felszólitásának megfelelően, valamint hivatásomhoz képest is kizárólag a jogi szempontokra fogok szoritkozni és gondosan kerülök minden politikai mérlegelést.

I. Az első kérdés az, hogy az uj nemzetgyülésnek az 1919. és 1920. évi választójogi rendeletek alapján kell-e összegyülnie.

Véleményem erre a kérdésre a következő:

Friedrich István kormányának az 1919. év november havában, valamint Huszár Károly kormányának és belügyminiszterének az 1919. év december és az 1920. év január havában kibocsátott választójogi rendeleteit, amelyek alapján a folyó hó 16-án berekesztett nemzetgyülés összegyült, az 1920 : I. t.-c. 1. §-ával — amint szövegéből kitünik — a nemzetgyülés a multra nézve jóváhagyta, a 10. §. értelmében pedig általában, tehát a jövőre nézve is, érvényeseknek ismerte el.

A törvényhozásnak most idézett rendelkezései következtében az emlitett 1919. és 1920. évi választójogi rendeletek nem váltak ugyan törvényekké, de törvény erejét nyerték.

Nincsen tehát jogi akadálya annak, hogy az új nemzetgyülés az 1919. és 1920. évi választójogi törvényerejü rendeletek alapján üljön össze.

II. A második kérdés az, hogy rendelettel módosithatók és kiegészithetők-e az 1919. és 1920. évi választójogi rendeletek.

Véleményem erre a következő:

A törvényeket nem csak törvénnyel, hanem a törvényhozástól nyert felhatalmazás alapján kibocsátott rendelettel is lehet hatályon kivül helyezni, módositani és kiegészíteni.

Ugyanez áll a törvényerejü rendeletekre is, mert erejük nem lehet nagyobb, mint a törvényeké.

Csak azt kell tehát vizsgálni, adott-e a törvényhozás a kor-

mánynak az 1919. és 1920. évi választójogi rendeletek tekintetében ily felhatalmazást, és ha igen, korlátozta-e és minő irányban ezt a felhatalmazást.

A kérdéses felhatalmazást a törvényhozás az 1920: I. t.-c. 10. §-ával megadta. Ez a §. ugyanis egyfelől elismeri — amint már emlitettem — az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta alakult kormányok és tagjaik rendeleteinek érvényességét, másfelől „felhatalmazza a minisztériumot, hogy ezeket a rendeleteket a szükséghez képest hatályon kivül helyezhesse, módosithassa, vagy kiegészithesse". Hogy a most idézett felhatalmazás az emlitett kormányok és tagjaik mindennemü rendeleteire, tehát nemcsak a kormányzat, hanem a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekben kibocsátott rendeleteikre is vonatkozik, azt az 1920: I. t.-c. 10. §-ának utolsó mondata világosan kifejezésre juttatja, amidőn utasitja a minisztériumot, „hogy amennyiben e rendelkezések a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkoznak, mielőbb megfelelő törvényjavaslatokat terjesszen a nemzetgyülés elé".

Minthogy Friedrich István és Huszár Károly kormánya „az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta az alkotmányos jogrend és a jogbiztonság helyreállitása végett alakult kormányok" közé tartozott, ennélfogva kormányuknak és kormányuk tagjainak rendeleteire az 1920: I. t.-c. 10. §-ában foglalt felhatalmazás kiterjed.

Oly rendelkezést, amely az 1919. és 1920. évi választójogi rendeletek tekintetében az emlitett felhatalmazás alól kivételt állapitana meg, az 1920: I. törvénycikknek sem 1., sem 10. §-a nem tartalmaz.

Korlátozó rendelkezés csak az 1920: I. t.-c. 13. §-át módositó 1920: XVII. t.-c. 1. §-ának 1. bekezdésében van, de csupán oly értelemben, hogy a nemzetgyülés feloszlatása esetében a kormányzó köteles a nemzetgyülés összehivása iránt már a feloszlató rendeletben akként rendelkezni, hogy a nemzetgyülés „az alkotandó uj választójogi törvény alapján", ha pedig az addig megalkotva nem lenne, „a jelenlegi nemzetgyülés összeülésére alapul szolgált választójog alapján" legkésőbb a feloszlatástól számitott három hónapon belül összeülhessen.

Erre a korlátozásra azért volt szükség, mert az 1920: I. t.-c. 10. §-ában foglalt felhatalmazás — amint kifejtettem — az 1919. és 1920. évi választójogi rendeletekre is kiterjed és igy a törvény csak megfelelő korlátozás felállitásával érhette el azt a maga elé tüzött célt, hogy ezzel a felhatalmazással a kormány a nemzetgyülés feloszlatásának esetében ne élhessen, vagyis az 1919. és

1920. évi választójogi rendeleteket a nemzetgyülés két évi időtartamán belül a kormány ne legyen jogositva hatályon kivül helyezni, módositani és kiegészíteni.

Az a korlátozás, hogy az uj nemzetgyülés csakis két alapon, azaz vagy uj választójogi törvény alapján vagy a változatlanul hagyandó 1919. és 1920. évi választójogi rendeletek alapján ülhet csak össze, a törvény kifejezett rendelkezése szerint csupán a nemzetgyülés feloszlatásának esetére vonatkozik, nem pedig arra az esetre is, ha a nemzetgyülésnek két évben megállapitott tartama lejár.

A törvényhozás a most emlitett két évi időtartam lejáratának esetére a jelzett korlátozást nem állitotta fel, jóllehet az 1920: XVII. t.-c. 1. §-ának 1. bekezdésében foglalt rendelkezés megalkotásakor — amint az 1. §. 2. bekezdéséből kitünik — a törvényhozás szeme előtt volt, hogy a nemzetgyülés müködése véget érhet a feloszlatás mellett a két évi időtartam lejártával is.

Mindezekből következik, hogy az 1919. és 1920. évi választójogi törvényerejü rendeletek a törvényhozástól az 1920: I. t.-c. 10. §-ában nyert felhatalmazás alapján rendelettel hatályon kivül helyezhetők, módosithatók és kiegészithetők, kivéve a nemzetgyülés feloszlatásának az 1920: XVII. t.-c. 1. §-ában szabályozott esetét.

Minthogy pedig a Kormányzó Ur Őfőméltósága a nemzetgyülést nem oszlatta fel, hanem két évi időtartamának lejártával berekesztette, ennélfogva nincs jogi akadálya annak, hogy a kormány az 1919. és 1920. évi választójogi törvényerejü rendeleteket rendelettel módosithassa, kiegészithesse, és hogy a nemzetgyülés ennek az ujabb törvényerejü rendeletnek alapján üljön össze.

III. A harmadik kérdés az, hogy az imént tárgyalt I. vagy II. pont alá eső választójogi rendeletek alapján csak nemzetgyülést lehet-e összehivni, vagy helyette országgyülést is.

Ismeretes, hogy a nemzetgyülés már szervezeténél fogva is lényegesen különbözik az országgyüléstől, mert az országgyülés, ellentétben a nemzetgyüléssel, két kamarából áll, ugymint a képviselőházból és a főrendiházból.

Az 1919. és 1920. évi választójogi törvényerejü rendeletek, valamint a módositásuk és kiegészitésük végett az 1920. I. t.-c. 10. §-ában a kormánynak adott felhatalmazás a nemzetgyülési választásokra vonatkoznak, nem pedig az országgyülési képviselőválasztásokra.

A kormány tehát jogositva van akár az 1919. és 1920. évi választójogi törvényerejü rendeletek alapján, akár a módositásuk és

kiegészitésük végett kibocsátható ugyancsak törvényerejü rendelet alapján nemzetgyülési képviselőket választatni, ellenben e két jogalap közül — minthogy kifejezetten nemzetgyülésre vonatkoznak — egyik sem alkalmas arra, hogy országgyülési képviselők választásának alapjául szolgáljon.

IV. A negyedik kérdés az, hogy az 1918 : XVII. törvénycikk alapján lehet-e országgyülést összehivni.

Véleményem szerint nemzetgyülés helyett már most országgyülést összehivni és országgyülési képviselőket választatni csak abban az esetben lehetne, ha erre az 1918. XVII. törvénycikk módot nyujtana.

Az itt mutatkozó nehézségeket a Miniszterelnök Ur Önagyméltósága bevezető beszédében már volt szives jelezni. A magam részéről a következő nehézségekkel óhajtanék az alábbiakban foglalkozni.

Nehézséget okoz különösen az, hogy az 1918 : XVII. t.-c. 30. §-a szerint „a választókerületek és székhelyük ujabb megállapitásáról külön törvény fog rendelkezni", ez a törvény azonban még megalkotva nincs. Az országgyülési képviselőválasztó kerületek számát és székhelyét az 1914 : XV. törvénycikk. kerületi beosztását pedig a most idézett törvény 2. §-ában nyert felhatalmazáshoz képest az 1914. évi március hó 31-én 55.000/1914. B. M. szám alatt (Rend. Tára 536. l.) kibocsátott belügyminiszteri rendelet állapitotta meg. Erre a rendeletre nézve az 1914 : XV. t.-c. 2. §-a kimondta, hogy a benne megállapitott választókerületi beosztást csak törvény utján lehet megváltoztatni. Ilyen ujabb törvény azóta nem jött létre. Az idézett 55.000/1914. B. M. számu belügyminiszteri rendelet az 1920 : I. t.-c. 1. és 10. §-ával törvény erejére emelt 5984/1919. M. E. számu (a Budapesti Közlöny 1919. évi 165. számában kihirdetett) rendelet a nemzetgyülési választások tekintetében fenntartotta ugyan és az idegen uralom alá került területekre nézve is állitott fel szabályokat, de az idézett 5984/1919. M. E. számu rendelet kifejezetten a nemzetgyülési választásokra szól és igy szigoruan véve az országgyülési képviselőválasztásokra nem alkalmazható.

Nehézséget okoz az is, hogy az országgyülési képviselők választásáról alkotott 1918 : XVII. törvénycikknek számos rendelkezése még nem lépett életbe. Igy egyebek közt a választók névjegyzékére vonatkozó hatodik fejezet is a 174. §. értelmében csak a választókerületek és székhelyük u abb megállapitásáról szóló törvény (30. §.) életbelépésének napján lépne életbe. Rendelettel az országgyülési képviselőválasztói névjegyzékre vonatkozó ez a hatodik fejezet,

törvényhozási felhatalmazás hiányában, életbe nem léptethető. De még ha ez az akadály nem volna is, mindenesetre gyakorlati nehézséget okozna az, hogy az 1918 : XVII. törvénycikk hatodik fejezetében a választói névjegyzékek összeállitására szükséges munkálatok tekintetében megszabott naptári határidők mellett az országgyülési képviselőválasztói névjegyzékek idejekorán el nem készülhetnének és az országgyülés a törvényes időben össze nem ülhetne.

Ugy vélekedem tehát, hogy az 1918 : XVII. törvénycikk alapján országgyülés összehivása ezidőszerint nehézségbe ütközik.

Elnök: Nagyméltóságu báró Wlassics Gyula, a m. kir. közigazgatási biróság elnöke.

Báró Wlassics Gyula: Főméltóságu Kormányzó Úr! Mélyen tisztelt Értekezlet! Azon előadás után, amelyet a Curia elnöke Önagyméltósága tartott, és amely igen tüzetesen és részletesen foglalkozott a kérdések jogi részével, lehető rövidre szabom felszólalásomat. Az első kérdésre vonatkozólag, hogy az uj nemzetgyülést a Friedrich-féle választójog alapján kell-e összehivni, a következőket vagyok bátor előlerjeszteni:

Én az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-ából indulok ki, amely igy szól: „A nemzetgyülés jóváhagyja a kormány ama rendeleteit, amelyeknek alapján a nemzetgyülés összegyült". Ebben keresem a törvényhozói akaratot, és ennek megállapitásánál minden törvénymagyarázati kérdésben, tehát ennél is természetesen azt keresem, ami magában a törvényben foglaltatik, és nem azt tartom döntőnek, amit az indokolás mond, sem azt, amit a törvényszerkesztők gondoltak vagy mondtak. Mert azon a magyarázati módszeren, mely az indokolásokra, a tárgyaláson elhangzott véleményekre helyezi a sulyt, már régen tul vagyunk. Nemcsak szellemes mondás az, hogy a törvény sokszor okosabb, mint az, aki a törvényt alkotja, a törvény néha többet mond, mint amennyit mondatni akartak vele a törvény szerkesztői, néha kevesebbet jelent. Ennek következtében irányadóul veszem fejtegetéseimnél azt, amit a törvénymagyarázatnak megállapitott tudományos szabályai megszabnak és abszolute nem fogadom el azt a tételt sem, hogy a közjogot talán másképp kell magyarázni, hogy a közjognak más magyarázati szabályai vannak, mint az általános magyarázati szabályok. Ha a közjog is jog, akkor arra nézve is azok a szabályok az irányadók, amelyek általánosan a jogra. A közjog nem politika, s a politikától a közjogot el kell választani. A politikus közjogászra vall, aki azt hangoztatja, hogy a közjog egészen más megitélés alá esik, mint amilyen megitélést általában követel a törvénymagyarázat jogi módszere.

Én kijelentem, hogy a közjog területén sem ismerek mást, mint a grammatikai, logikai és szisztématikus magyarázatot, s ennek segélyével keresem azokat az érveket, amelyeknek alapján felépitem véleményemet. Az 1920: I. t.-c. 1. §-ának magyarázatánál nem hagyom figyelmen kivül a törvénytétel szövegében előforduló azokat a szavakat sem, hogy „a nemzetgyülés összegyült" és „jóváhagyja". Ebben a szövegben a törvényhozásnak azt az akaratát látom kifejezve, hogy a nemzetgyülésnek, amely alkotmányunknak eddig ismeretlen tényezője volt, a Friedrich-féle rendeletek alapján történt összehivását a nemzetgyülés csak a multra nézve hagyta jóvá, s hogy erre nézve a kormánynak mintegy felmentvényt adott.

Ezzel a nemzetgyülés törvényes működésének alapját vetette meg. Ez volt a cél, ez volt a törvényhozói akarat. A jövőre nézve azonban ebben a szakaszban egyáltalában semmiféle intézkedést nem tudok találni. A „jóváhagyás" kifejezés magában véve még nem jelenti azt, hogy a nemzetgyülés törvénnyé akarta az emlitett rendeleteket emelni. Akkor azt világosan kellett volna kifejezni, világosan meg kellett volna mondani, hogy törvényerejüvé válnak a rendeletek. A „jóváhagyja" kifejezés az 1920. évi törvényekben számtalanszor előfordul és vonatkozik a jóváhagyás olyan rendeletekre, amelyeket tulajdonképen folyton kell módositani, mert természetüknél fogva nem törvényhozási tárgyak.

Timon Ákos: Nem olyan tárgyuk van, mint a törvényeknek.

Báró Wlassics Gyula: Igen, a „jóváhagyás" terminológiát olyan tárgyakra is alkalmazták, melyek nem törvényhozási tárgyak. Abból az első szakaszból tehát a jövőre nézve semmit sem tudok kiolvasni. Sőt abban, hogy az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-ának első bekezdésében „expressis verbis" intézkedett, hogy abban az egy bizonyos esetben, t. i. ha a nemzetgyülést a kormányzó oszlatná fel és az uj választójog még megalkotva nem volna, akkor az 1919. évi választójog alapján kell megejteni a választást, ismét megnyilvánul az a törvényhozói akarat, hogy az 1920: I. t.-cikk 1. §-ában nem akart a jövőre nézve választási törvényt alkotni, mert ha állana az, hogy az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-a csakugyan törvénnyé emelte a Friedrich-féle választójogot, ha ez a „jóváhagyja" kifejezés azt jelentené, hogy ime, ez törvény, akkor mi szükség volt ujra kimondani azt, hogy, ha pedig feloszlattatik a nemzetgyülés, abban az esetben a Friedrich-féle választójog alapján kell az uj nemzetgyülést megválasztani. Ha ez törvény, akkor ez a következmény automatice folyik abból, akkor nem volt szükséges a feloszlatásra nézve külön intézkedést felvenni.

Általában a törvénynek egész szelleméből azt látom, hogy a nemzetgyülés nem akarta a Friedrich-féle választójogot a nemzetgyülés megszünte után állandósitani. Ennek bizonyitására nem hivatkozom azokra a politikai körülményekre és közhangulatra, melyek között az 1920: I. t.-c. keletkezett. Ezt illusztrálta a miniszterelnök ur mai felszólalásában. Én magából a törvényből akarnám kimutatni, hogy nem akarta a Friedrich-féle választójogot a nemzetgyülés megszünte után állandó joggá emelni. Erre mutat az, hogy a nemzetgyülésnek egy uj választójog alkotását nézetem szerint csaknem kötelességszerüleg teszi feladatává és csak kivételes intézkedéssel engedte meg a két éven belül feloszlatott nemzetgyülésnek a Friedrich-féle választójog alapján való összehivását. Annyira nem akarta a törvényhozás állandósitani ezt a Friedrich-féle választójogot, hogy az 1920: évi I. és az 1920. évi XVII. t.-cikk a nemzetgyülés megszünése esetére két lehetőséget is megenged, azt a lehetőséget, hogy vagy uj nemzetgyülés, vagy országgyülés hivandó egybe.

Ezeknek alapján az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-ában a nemzetgyülés akaratát csak a multra nézve tudom megállapitani. Mert abból a kijelentésből, hogy a nemzetgyülés jóváhagyja a kormány ama rendeleteit, amelyeknek alapján a nemzetgyülés összegyült, nem tudom kiolvasni azt, hogy azok a választójogi rendeletek, más esetben is, mint amelyben a törvény expressis verbis rendeli, kiterjesztőleg magyaráztassanak, nevezetesen abban az esetben is, ha a nemzetgyülés két évi időtartamának leteltével megszünik. A közjogban is alkalmazni kell azt a szabályt, hogy a kivételes intézkedés szorosan magyarázandó. Ezt a kivételes intézkedést tehát nem lehet kiterjesztőleg magyarázni. Ezzel az első kérdésre szerény véleményemet előterjesztettem.

Áttérek a második kérdésre, hogy a t. i. a Friedrich-féle választójogi rendeletek rendelettel módosithatók-e. Minthogy a választójogi kormányjavaslat a nemzetgyülés előtt volt, de ott letárgyalni nem tudták, ugy teszem fel magamnak a kérdést, vajjon lehet-e az adott helyzetben a választójogra vonatkozólag rendeleti uton intézkedni, vagyis az 1920 évi I. t.-cikk 10. §-a alkalmazható-e a választójogi rendeletekre.

Abból a tételből, hogy az 1920: I. t.-cikk 1. §-a csak a multra vonatkozó jóváhagyást tartalmaz, abból a tételből, hogy a nemzetgyülés csak a feloszlatás esetére tett kivételes intézkedést a Friedrich-féle választójogi rendelet alkalmazására, abból a tételből, hogy a 10. §. az 1919. augusztus 7. napja óta kiadott összes rendeletekre kivételt nem téve tartalmaz intézkedést, s a rendeleti felhatalmazást

mánynak a felhatalmazást a módositásra, a kiegészitésre. Szerintem tehát a módositott és kiegészitett rendeletek alapján alkotott választójog felhasználásával igenis lehet nemzetgyűlést összehivni.

Mélyen t. értekezlet! Sokban hasonlit a mai helyzet a két évvel ezelőtti helyzethez. Ma sincs a mai igényeknek megfelelő választási törvényünk. A kormány szerintem eleget tett a törvény azon rendelkezésének, amely az 1920 : I. t.-c. 10. §-ának második részében foglaltatik, amely szerint a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkozólag törvényjavaslatot kell a nemzetgyülés elé terjeszteni. A kormány ennek eleget tett, a választójogi törvényjavaslatot beterjesztette és nem az ő hibáján mult, hogy ez a javaslat törvénnyé nem vált. Meggyőződésem szerint a kormány akár a Friedrich-féle választójog alapján hivná össze az uj országgyülést, akár pedig a maga által alkotott, a helyzet kényszere folytán szükségjog alapján alkotott uj választójog alapján hivná össze az uj nemzetgyülést, egyaránt vitatható lenne közjogilag ennek az uj nemzetgyülésnek alkotmányos alapja és törvényessége. Természetesen az ujjonan összeült országgyülésnek vagy nemzetgyülésnek első teendője az kellene hogy legyen, hogy ezen vitás nemzetgyülést törvényesitse. A két eset között szerintem mindenesetre meg van az óriási nagy különbség, mert ismerjük a kormány választójogi törvényjavaslatát és tudjuk, hogy ez sokkal nagyobb mértékben fedi és szolgálja az ország érdekét, mint a Friedrich-féle választójog. Hogy az uj törvényhozási szervnek törvényessége, alkotmányos volta minden vitán felül álló legyen és minden kétséget kizárjon, annak egyetlen utja van, az, hogy ez az uj törvényhozási szerv az 1918 évi XVII. t.-c. alapján hivassék egybe. Jól tudom, hogy ez a törvény és az abban lefektetett választójog ma már nem felel meg az ország szellemének és igényeinek, de ez mégis egy élő törvény, amely törvénytárunkban helyet foglal, ez az utolsó választójogi törvényünk, amely az alkotmány helyreállításának, a jogfolytonosságnak törvényes bázisául szolgálhat.

Jól tudom azt is, hogy ez esetben a Kormányzó Ur Őfőméltóságának országgyülést kellene összehivnia, erre azonban megadja a lehetőséget az 1920. XVII. t.-c. is. Az országgyülés összehivásának azonban — mint azt már a miniszterelnök ur Őexcellenciája is felemlitette — igen sok nehézsége és akadálya van. Én ezeket a a nehézségeket a kerületi beosztásban is látom, amire Tóry őexcellenciája vetett különösen sulyt, de hiszen a mostani nemzetgyülés is az 1914-iki kerületi beosztás alapján választatott meg és igaz ugyan, hogy az 1918. XVII. t.-c.-ben fel van emlitve, hogy egy uj

kerületi beosztást is csinálni kell, ez azonban nem következett be. Ez a kerületi beosztás tehát érvényben maradhatna a jövőre nézve is.

Én a legnagyobb akadályt a főrendiház jelenlegi helyzetében látom, mert az én közjogi meggyőződésem szerint a főrendiház ma is élő szerv: a főrendiház nem oszlott fel, csak munkáját rekesztette be. Igaz, hogy a főrendiházat alkotó elemeiben — mert az a főrendiház az egész régi nagy Magyarországra szólt — nem lehetne összehozni, de az ujonnan összejött képviselőháznak első sürgős teendője volna egy uj törvény alkotása a főrendiházra vonatkozólag és ezáltal eliminálva volna ez a nehézség.

Azok a részletintézkedései a törvénynek, amelyek nehézségeket okoznak a törvény végrehajtása körül, kormányzati feladatok; ezeket a kormánynak át kellene hidalnia. Én szerintem a legfontosabb kérdés az, hogy az összejövendő törvényhozásnak, országgyülésnek, vagy nemzetgyülésnek törvényessége és alkotmányos alapja vitatható ne legyen, törvényes bázison nyugodjék; a második legfőbb szempont pedig az, hogy az ország érdeke mit kiván? Kivánja, hogy az alkotmány helyreállitásának az utján haladjunk előre és ezt a kormány a törvény alapján tegye meg.

Nekem ez a meggyőződésem.

Elnök: Méltóságos Pongrácz Jenő koronaügyész!

Pongrácz Jenő: Mikor az első és ezzel kapcsolatos második kérdésre válaszolni akarok, hogy t. i. az uj nemzetgyülésnek a Friedrich-féle rendeletek alapján kell-e összeülnie, először azt kell vizsgálnom, vajjon a Friedrich-féle rendeletek ma érvényben vannak-e, vagy sem? Ha arra az álláspontra helyezkedünk, hogy a Friedrich-féle rendeletek csak olyan ad hoc rendeletek voltak, amelyek az első nemzetgyülési választásokra vonatkoztak és hogy azok együtt éltek a nemzetgyülés tartamával és annak berekesztésével hatályuk megszünt, akkor arra a meggyőződésre kellene jutnunk, hogy azok nem módosithatók és ki nem egészithetők, mert egy hatályban nem levő rendeletet sem módositani, sem kiegészíteni nem lehet. Nekem azonban az a nézetem, hogy a Friedrich-féle rendeletek ma is érvényes rendeletek és azok alapján ma a kormány törvénysértés nélkül választathatna. De épen azért, mert a kormánynak az a felhatalmazása van az 1920. évi I. t. cikk 10. §-ában, hogy minden rendeletet, tehát a Friedrich-féle rendeletet is módosithatja és kiegészitheti, felfogásom szerint egy Friedrich-féle módositott és kiegészitett rendelet alapján is törvénysértés nélkül választathatna a kormány. Ezzel mindkét kérdésre felfogásom szerint megfeleltem volna.

A mi a negyedik kérdést illeti, szintén abban a nézetben vagyok, amelyben Tőry Őexcellenciája, hogy törvényes akadálya nincs annak, hogy országgyülés hivassék össze az 1918. évi XVII. t.-cikkben körvonalazott választói jog alapján. Azonban erre vonatkozólag méltóztatott kifejteni a miniszterelnök úr Őexcellenciája és Tőry Őexcellenciája, hogy itt bizonyos nehézségek forognak fenn. Hogy ezek a nehézségek azután leküzdhetők-e vagy sem, ahhoz én már nem érzem magam jogosultnak hozzászólni.

Még itt van a harmadik kérdés: az 1. és 2. pontok alatti választójogi rendeletek alapján nemzetgyülés vagy országgyülés hivható-e össze? Felfogásom szerint a rendeletek alapján csupán és egyedül nemzetgyülés; országgyülés nem. Az országgyülés csak az 1918. évi XVII. t.-cikkben körvonalazott választójog alápján volna összehivható.

Elnök: Méltóságos Juhász Andor, a budapesti kir. itélőtábla elnöke!

Juhász Andor: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Az előttem szólott igen tisztelt értekezleti tag urak minden oldalról megvilágitották a felvetett négy kérdés jogi vonatkozásait. Ami az előzményeket, nevezetesen azt a felvetett kérdést illeti, hogy mi, birósági főnökök résztvehetünk-e ezen az értekezleten s ebben a minőségünkben törvényes hatáskörben járunk-e el — miután a közvéleményt ez a kérdés foglalkoztatja — legyen szabad azt is felemlitenem, hogy az 1891. évi XVII. t.-cikk nemcsak kötelességévé teszi a biróságok vezetőinek, hogy a kormány részére a törvények hiányairól és az uj törvények előkészitéséről véleményt nyilvánitsanak, hanem a törvény 10. §-a még azt a feladatot is rójja a Kuriára és a királyi itélőtáblákra, hogy minden esztendő január havában bizottságilag tárgyalják a tapasztalt törvénybeli hiányokat, az uj törvények alkotásának szükségességét és erre nézve évről-évre az igazságügyminiszter urnak jelentést tegyenek. Miután ezuttal választójogi kérdésről van szó, legyen szabad praecedensként rámutatnom arra is, hogy midőn Vázsonyi Vilmos igazságügyminisztersége idejében az ő választójogi tervezete megjelent, a budapesti királyi itélőtábla törvényelőkészitő bizottsága felhivás nélkül összeült és erről a törvénytervezetről véleményt terjesztett elő, amely különösen a birák részvételével foglalkozott.

Ami a kérdés meritumát illeti, t. i. hogy a régi nemzetgyülés két évi határidejének lejárta után nemzetgyülés vagy országgyülés hivandó-e egybe, erre az volna tiszteletteljes válaszom, hogy mint alkotmányosan gondolkodó ember, kivánatosnak tartanám, hogy

országgyülés hivassék egybe s ezzel rátérjünk az alkotmányosság elhagyott utjára. Azonban honorálnom kell azokat a nehézségeket, amelyek már előadattak s amelyek szinte lehetetlenné teszik az 1918. évi XVII. t.-cikknek a maga változatlanságában való alkalmazását. Ha pedig ezen a törvényen szükségrendelettel változtatunk, akkor az ujonnan összehivott országgyülésnek létalapja közjogi szempontból épugy meg lesz támadható, mint a nemzetgyülésé. A lehetősége tehát — ugy látom — teljesen ki van zárva annak, hogy most közvetlenül országgyülés hivassék egybe.

Hogy pedig nemzetgyülés összehivása esetén mik azok a jogi következtetések, amelyek az 1920 : I. t.-c. 1. és 10. szakaszából, valamint az 1920 : XVII. t.-cikkből az egybehivás módjára nézve levonhatók, azokra Őexcellenciáik a kir. Curia és a kir. közigazgatási biróság elnökei olyan tüzetesen és behatóan rámutattak, hogy ismétlésekbe nem kivánok bocsátkozni. Kijelentem, hogy azokhoz a magam részéről is hozzájárulok. Magam is azt tartom, hogy nincsen jogi akadálya annak, mikép a kormány az u. n. Friedrich-féle rendeleteken módositson, változtasson és az uj nemzetgyülést a módositott rendeletek alapján hivja egybe.

Elnök: Nagyméltóságu Berzeviczy Albert, a Tudományos Akadémia elnöke!

Berzeviczy Albert: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Az előttem elhangzott felszólalások megkönnyitik feladatomat, mert majdnem teljesen kimeritették azt, amit az előttünk fekvő kérdőpontokra részemről mondandónak tartok. Legyen szabad a miniszterelnök ur őexcellenciája által felhozott négy kérdésre olyként válaszolnom, hogy összefoglalom az első két kérdést és összefoglalom a harmadik és negyedik kérdést, mert ezeket a kérdéseket egymástól elválasztani nem is lehet.

Az első kérdés az volna, hogy a Friedrich-féle rendelet alapján kell-e az uj nemzetgyülésnek összeülnie és módositható-e a kormány által rendeleti uton a Friedrich-féle választójogi rendelet? Ennél a kérdésnél mindenekelőtt azt akarom hangsulyozni, amit már előttem is igen határozottan hangsulyoztak a felszólalók, hogy azt a felfogást, minthogyha a nemzetgyülés az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-ának rendelkezése által a Friedrich-féle választójogi rendeletet olyan értelemben törvényesitette volna, hogy az ma törvény erejével birónak volna tekintendő, részemről nem oszthatom. A jóváhagyás kizárólag azt a célt szolgálta, hogy a nemzetgyülés a maga saját fennállását, létét, s egybe alkotását ezzel legalizálja, de nem akart állandó

törvényt, szabályt nyujtani a jövőre a választójog terén ezen Friedrich-féle rendelet jóváhagyása által.

A további, amit szemügyre kell vennünk, az 1920. évi I. t.-cikk 10. §-a, amely a kormánynak világosan megadja a felhatalmazást és jogot arra, hogy minden kormányrendeletet a mutatkozó szükséghez képest hatályon kivül helyezzen vagy módositson, amennyiben pedig törvényhozási intézkedés szükségességét látja, erre nézve a törvényhozásnak előterjesztést tegyen. Ez a rendelkezés kivételt nem statuál a Friedrich-féle vagy általában a választójogi rendeletekre nézve. Annak a kötelezettségnek pedig, hogy e kérdésben, amely a törvényhozás rendezését igényli, előterjesztést tegyen, a kormány megfelelt.

Igaz, hogy az 1920. évi I. t.-cikk 13. és az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-a bizonyos kivételeket statuál arra az esetre, ha a nemzetgyülés a maga idejének lejárta előtt a Kormányzó Ur Őfőméltósága által feloszlattatnék. De épen csakis erre az esetre. Én ennek a törvényes rendelkezésnek, különösen ami az 1920. évi XVII. t.-cikkben foglaltatik, magyarázatát abban látom, hogy amikor a nemzetgyülés ezt a törvényjavaslatot elfogadta és ezáltal a kormányzónak házfeloszlatási jogát kiterjesztette, mintegy meg akarta magát nyugtatni arra nézve, hogy a kormányzó ezzel a joggal nem fog egykönnyen élni, mert ennek a jognak a gyakorlása a nemzetgyülés idejének lejárta előtt a kormányra nézve azzal a kötelezettséggel járt volna, hogy a Friedrich-féle rendeletet alkalmazza a választásoknál. Tehát világos, hogy ha ezzel a joggal nem élt a kormányzó és bevárta a nemzetgyülés idejének teljes lefolyását, a Friedrich-féle rendelethez többé visszanyulni nem köteles. A Friedrich-féle rendelet is olyan, mint minden rendelet, amelyet, mivel most már a nemzetgyülés ideje lejárt, és mivel a nemzetgyülés választójogi törvényt nem alkotott, a kormány módosithat, kiegészithet, ujjal pótolhat a mutatkozó szükséghez képest. Ugyanis felfogásom szerint ugy az 1920. évi I. t.-cikk, mint az 1920. évi XVII. t.-cikk csak két esetre vonatkoztatható. Az egyik az: ha a nemzetgyülés megalkotja a választói törvényt, a másik pedig az, ha a nemzetgyülés idejének lejárta előtt feloszlattatik.

Beállt egy harmadik, teljesen sui generis eset, az t. i., hogy a törvényhozás mandátuma lejárt és választójogi törvény nem alkottatott. Erre világos és határozott törvényintézkedés nincs és ennélfogva a fennálló törvények rendelkezéseiből konstatálnunk kell a kormánynak azt a kétségtelen jogát, hogy rendeleti uton szabályozhassa ezt a kérdést. Abban a tekintetben, hogy a kormány milyen eljárást

válasszon, ha nem is törvénypótló, de minden esetre igen jelentékeny subsidiarius jelentőséggel bir a nemzetgyülésnek az a határozata, amellyel a Rassay-féle inditványt elvetette, mert ezen inditvány el nem fogadása után kétségtelen, hogy ugyanannak a nemzetgyülésnek, amely megalkotta azokat a törvényeket, amelyek alkalmazásáról itt tulajdonképen szó van, nem volt szándéka az, hogy a kormányt kötelezze arra, hogy a Friedrich-féle rendelet és csakis a Friedrich-féle rendelet alapján választasson.

Ezzel, azt hiszem, válaszoltam az első és második kérdésre. Ami a harmadik és negyedik kérdést illeti, hogy t. i. csak nemzetgyülés hivható-e össze, vagy országgyülés is összehivható-e, és hogy vajjon az összehivásnál az 1918-ik évi XVII. törvénycikkben lefektetett választójogi törvény igénybe vehető-e —

nézetem az, hogy az 1918. évi XVII. t.-cikk alapján mindenesetre csak országgyülés volna összehivható; másrészt kétségtelennek tartom, hogy akkor, amikor egy érvényes választójogi törvényünk van, az 1918. évi XVII. t.-cikk, amely országgyülés összehivására provideál, más alapon, mint ezen törvény alapján országgyülést összehivni nem lehet. Azonban ennek a törvénynek alkalmazása igen nagy nehézségekbe ütközik, annak keresztülvitelét praktikus, technikai nehézségek gátolják. Nem akarok itt, ahol tisztán jogi kérdésekről van szó, a politikai nehézségekre kitérni, de kénytelen vagyok jelezni, hogy mivel a levegőben van a jogfosztás nagyon népszerü jelszava, az 1918. évi XVII. t.-cikk alkalmazásával mégis nagyon messze mennénk vissza a választójog korlátozásában. Ez is szem elől nem tévesztheto fontos szempont. Ha tehát áll az, hogy az 1918. évi XVII. t.-cikk ma nem alkalmazható, ezzel már el van döntve az a kérdés is, hogy nem lehet országgyülést, hanem csak nemzetgyülést összehivni.

Az összehivandó nemzetgyülésnek mindenesetre fontos feladata lesz a főrendiház megreformálása. Tóth János őexcellenciája azt a kivánságát fejezte ki, hogy az 1918. évi XVII. t.-cikk alapján történjék a képviselőház összehivása, és hogy ez a képviselőház — ha jól értettem — alkossa meg a főrendiház reformját és tegye lehetővé a főrendiház összehivását is. Ezt, megvallom, nem tartom lehetségesnek. A nemzetgyülés, melyet ugy, ahogy a szükségtől kényszeritve, mint alkotmányunkban eddig egészen idegen uj szervet beillesztettünk, birt és birhat a jövőben is azzal a joggal, hogy mint egy kamara megalkosson bizonyos reformokat, tehát a főrendiház reformját is, a képviselőházat azonban ezzel a joggal felruházni semmiesetre sem lehetne. Ez is amellett szól, hogy az

uj választások alkalmával a nemzetgyülés hivassék össze. Nézetem szerint semmi sem fog annak utjában állani, hogy a nemzetgyülés magát kellő időpontban, — hogy ugy mondjam — átminősitse képviselőházzá. Különben ezzel a kérdéssel foglalkozni nem akarok, de az uj nemzetgyülés mindenesetre hivatva lesz lehetővé tenni azt, hogy a főrendiház is mielőbb összehivassék és ilykép a törvényhozásnak mind a két, közjogunknak megfelelő szerve fennálljon, hogy valahára az alkotmányosság rendes talajára visszajussunk.

Ezekben voltam bátor szerény véleményemet előterjeszteni.

Elnök: Nagyméltóságu Plósz Sándor, ny. igazságügyminiszter!

Plósz Sándor: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Ami az első kérdést illeti, erre nézve azt kivánom megjegyezni, hogy a Friedrich-féle rendelet szükségrendelet volt, amelyet az 1920. évi I. t.-cikk nem mint, akár csak ideiglenes választójogi szabályzatot, hanem mint szükségrendeletet hagyott jóvá. Abból, hogy azt jóváhagyta, annak a szükségrendeletnek egy jövő nemzetgyülés választására való alkalmazására nézve semmi következtetés nem vonható. Ez kitünik az 1920. évi I. t.-cikk 13. §-ából és az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-ából is, amelyek kivételesen elrendelik arra az esetre, ha a nemzetgyülést időközben feloszlatnák, hogy egy uj nemzetgyülés, kvázi egy folytatólagos nemzetgyülés választassék s ebben az esetben vagy az ujabban megalkotott választójogi törvény alkalmazandó, vagy, ha ez a törvény akkor még nem hozatott volna meg, a Friedrich-féle rendelet. Ez a rendelkezés felesleges volna akkor, ha abból indult volna ki a törvényhozás, hogy az 1920. I. t.-cikk 1. §-a már jóváhagyta azt a rendeletet, mint ideiglenes választójogi szabályzatot.

Az 1920: I. t.-cikk 13. §-a és az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-a korlátozza a kormányzó feloszlatási jogát és nézetem szerint elejét akarja venni annak, hogy a feloszlatás jogával, amely ugyis nehezen adatott meg a kormányzónak, esetleg visszaélés történhessék, hogy a kormányzó feloszlassa a neki nem tetsző nemzetgyülést, s egy uj, mondjuk, reakcionárius vagy bármilyen más, a kormánynak tetsző választójogi rendelet alapján hivják össze az uj nemzetgyülést.

Az 1920. évi I. t.-cikk 13. §-ában és az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-ában egyuttal felhatalmazás is foglaltatik a Friedrich-féle választójogi rendeleteknek, ezeknek a szükségrendeleteknek ujból való alkalmazására. Ebből, nézetem szerint semmi sem következik abban a tekintetben, hogy mi történjék akkor, ha a nemzetgyülés idejének letelte folytán szünt meg. Nem tudom, hogy a hasonlat talál-e, de azt hiszem, hogyha a kormány egyszer felhatalmazást kapott arra, hogy a hadsereget a külföldön alkalmazhassa, másodszor pedig a törvényhozás jóváhagyta a hadseregnek külföldön való alkalmazását, ebből nem következik, hogy hasonló esetekben harmadszor is saját felelőssége nélkül, mintegy törvényesen intézkedhessék.

Azt sem lehetett tudni, hogy lesz-e ujabb nemzetgyülés vagy nem, mert hiszen a nemzetgyülés intézménye nincs a mi alkotmányunkba beillesztve. Ez egy szükségintézkedés, kényszerhelyzetben történt intézkedés. A nemzetgyülés szükségrendelettel hivatott össze. Két irányban volt szükségrendelet: nemcsak abban az irányban, hogy a választójog szükségrendelettel állapittatott meg, hanem abban is, hogy nemzetgyülés hivatott össze. Arra nézve, hogy a nemzetgyülés összehivása periodice ismételtessék, semmi intézkedés nincs. Egy helyen, t. i. az 1920. XVII. t.-c. 1. §-ában a törvényben meg van ugyan emlitve az a lehetőség, hogy nemzetgyülés hivatik ujonnan össze, még pedig ugylátszik abban az esetben is, ha önmagától szünik meg. De ezzel sem az nincs elrendelve, hogy össze kell hivni, sem pedig erre nézve utasitás adva nincs. Arra nézve sincs intézkedés, hogy mennyi idő alatt kell összehivni. Azt lehet ugyan mondani, hogy azon idő alatt, amely alatt az országgyülést összehivják, hogy a budget-jog meg ne sértessék, de a törvényben erre nézve intézkedés nincs.

Ennélfogva nézetem szerint ennek a szükségrendelet folytán és a kényszerhelyzet következtében ujból összehivható nemzetgyülésnek nincs is választójogi szabályzata. Ismét csak szükségrendelettel és szükségrendelettel megállapitott választójogi szabályzat alapján lehet nézetem szerint összehivni. Ebben a szükségrendeletben véleményem szerint lehet a Friedrich-féle választójogot elfogadni, lehet azt módositani, lehet a Wekerle-féle választótörvényt változatlanul vagy módositva felvenni s lehetséges, hogy azon választójogi törvényjavaslat alapján, vagy annak módositásával rendeltessék el a nemzetgyülés megválasztása, amelyet a kormány a nemzetgyülésnek benyujtott. A kormány mindenesetre felelős azért, hogy nemzetgyülést hivott össze és felelős azért is, hogy milyen szabályzat alapján hivta össze a nemzetgyülést. Akár a Friedrich-féle választójog alapján, akár más alapon hivja össze, a kormány egyformán felelősséggel tartozik.

Ami a második kérdést illeti, nem térhetek ki az elől, hogy nézetem szerint az 1920. évi I. t.-c. 10. §-ának alkalmazására nincs szükség, de tulajdonképen erre nincs is meg a lehetőség. Mert ha nincs érvényben levő választójogi rendelet, akkor azt módositani sem

lehet. Ez nem tartozik azon rendeletek közé, amelyek fenn vannak tartva, mert ez azáltal, hogy használatba vétetett, teljesitette a feladatát. Felhatalmazás van ennek a rendeletnek egy, de csak egy ujabb általános választásnál való alkalmazására, mig a többiekre nézve véleményem szerint rendelkezés nincs. Különben a kérdés gyakorlatilag nem olyan fontos, mert hiszen a kormány, akár a 10. §. alapján módositó rendeletet bocsát ki, akár az én nézetemet fogadva el uj szükségrendeletet ad ki, egyformán felelős lesz az uj nemzetgyülésnek, mert hiszen a módositásért is felelős, azért is felelős, hogy hogyan módositja, megfelelően módositja-e a Friedrich-féle választójogi rendeletet vagy nem. Mindenesetre a közérdeknek megfelelő módon kell azt módositani, hiszen az egész jog nem egyéb, mint a közérdek védelme.

Már most az a kérdés, hogy lehetséges-e országgyülést összehivni a Friedrich-féle rendelet alapján? Nézetem szerint ezt is meg lehetne tenni, de csak szükségrendelettel. Mert ha a Wekerle-féle választói törvényt nem lehet alkalmazni, — amint hogy nézetem szerint ugy, amint az van, nem lehet, — akkor, ha országgyülést akarunk összehivni, nem marad más hátra, mint hogy ezt a törvényt egy szükségrendelettel kiegészitsük és ugy hivjuk össze az országgyülést. A jelenlegi kényszerhelyzetben szükségrendeletre igy is, ugy is szükség van.

Abban a kérdésben, hogy az országgyülést össze lehet-e hivni, véleményem szerint az egyedüli törvényes, szorosan a törvénynek megfelelő, de keresztülvihetetlen álláspont az volna, hogy össze kell hivni a Wekerle-féle választói törvény alapján. Ez azonban nézetem szerint nem vihető keresztül. Hogy mi volna célszerübb, hogy szükségrendelettel módosittassék-e a Wekerle-féle törvény, és ennek alapján országgyülés hivassék össze, vagy pedig egyszerüen nemzetgyülés hivassék össze, az politikai kérdés és méltóztassék megengedni, hogy erre nézve ne nyilatkozzam.

Ez volna az, amit megjegyezni bátorkodtam.

Elnök: Nagyméltóságu Némethy Károly!

Némethy Károly: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Az előttem elhangzott kimeritő és nagynyomatéku nyilatkozatok igen kevés mondanivalót hagytak számomra. Elnézést is kérek azért, hogy azt a keveset, amit elmondandó vagyok, gyenge egészségi állapotomra való tekintettel nem tudom azzal az előkészülettel, szabatossággal és talán logikával beállitani, amint azt az itt felmerült fontos kérdések és az az illusztris milieu, amelyben résztvenni nekem is szerencsém van, egyébként megkivánhatnák.

Én is abból indulok ki, hogy a nemzetgyülésnek, — ennek a magyar alkotmányjogban teljesen ismeretlen intézménynek élete véget ért anélkül, hogy tulajdonképeni rendeltetését betölthette volna, ugy, hogy ma tulajdonképen két év után lényegileg ugyanott állunk, ahol állottunk két évvel ezelőtt. Mert ha akkor szükség volt nemzetgyülésre, éppen olyan szükség van ma is, rövid átmeneti időre nemzetgyülésre.

Ebben az illusztris társaságban talán mindnyájan kivétel nélkül egyetértünk abban, hogy a nemzetnek minden érdeke azt kivánná, hogy mihamarabb visszatérjünk a relativ jogfolytonosságra. Mert hiszen a mi szerencsétlen viszonyaink között nem a teljes, hanem csakis a relativ jogfolytonosságról lehet komolyan beszélni.

Tehát nincs nézeteltérés közöttünk a tekintetben, hogy kivánatos volna mielőbb visszatérni a relativ jogfolytonosságra és kivánatos volna a szuverén nemzetgyülés helyett visszaállitani a magyar alkotmányban is meghonosodott kétkamarás országgyülésnek kipróbált rendszerét. Nem akarok ismétlésekbe bocsátkozni, csak a magam részéről is hangsulyozom: ha nincs is jogi akadálya az országgyülés mielőbbi visszaállitásának, ha nincs is jogi akadálya az országgyülés összehivásának, annál több gyakorlati akadálya van annak, akár hogy képviselőház hivassék össze, változatlanul utolsó választójogi törvényünk, az 1918:XVII. t.-c. alapján, — amit szerintem sem lehet szükségrendelettel módositani akár — hogy a főrendiházunk mostani alakjában változatlanul tovább müködhessék. Ilyen körülmények között igazán nincs más gyakorlati megoldás, mint hogy rövid átmeneti időre meghosszabbittassék a nemzetgyülés élettartama. Én a kérdést ugy is nézem, mintha semmi egyébről nem volna szó, mint éppen csak erről. És az uj nemzetgyülésnek még kevésbbé lehet más feladata — lényegileg más — mint a réginek volt, t. i. alkotmányozó kötelességének teljesitése, az uj választójognak törvényes megalkotása és a főrendiház reformjának megvalósitása. Nem akarok itt tüzetesebben kiterjeszkedni arra a kérdésre, ami szintén egy lehetőség, hogy a nemzetgyülés sajátképi feladatának megoldása után esetleg miként alakul át országgyüléssé, illetőleg képviselőházzá?

A kérdés tehát tisztán ugy áll előttem, hogy a nemzetgvülést mi módon, milyen jogszabályok alapján és micsoda feladatkörrel kell összehivni?

Mindazok után a meggyőző érvelések után, amelyeket itt részint az igen t. miniszterelnök urtól, részint a felsőbirósági elnök uraktól, de más felszólalóktól is hallottunk, én is csak azt a meggyőző-

désemet nyilvánithatom, hogy olyan törvényes és állandó természetü nemzetgyülési választójogról, amely csak törvényhozási uton lenne hatályonkivül helyezhető, módositható vagy kiegészithető, ez esetben szó sem lehet. Az 1920: I. t.-c. 1. §-a a dolog természete szerint tudomásul vette, ad hoc jóváhagyta azokat a választójogi szükségrendeleteket, amelyeknek alapján a nemzetgyülés tényleg összehivatott. És nem tehetett volna másképen, mert akkor létjogosultságát tagadta volna meg. De hogy ez mennyire nem akart állandó természetü jogszabály lenni, amely esetleg egy második, harmadik nemzetgyülésre is változatlanul irányadó lenne, ez kitünik az összes előzményekből is. Az a körülmény, hogy a kormány szükségesnek tartotta a nemzetgyülést uj választási törvénnyel foglalkoztatni, hogy ezt a választási törvényjavaslatot a nemzetgyülés bizottsága végig le is tárgyalta és a plénum sem vetette el, hanem csupán idő hiányában nem fejezhette be a tárgyalásokat, továbbá az a bizonyos január 24-iki határozat, annak a Rassay-féle inditványnak elvetése, amelyről itt többször szó esett, mind az ellenkezőjére mutat. A Rassay-féle inditvánnyal szemben hozott határozata a nemzetgyülésnek világos állásfoglalást tartalmaz arra vonatkozólag, hogy a nemzetgyülés természetes kimulása esetén az 1919/20. évi szükségrendeletek kötelező törvényes jogszabályt többé nem alkotnak.

Ami már most azt a kérdést illeti, hogy minő választójog alapján történjék az uj választás; ezt én nem is annyira quid juris, hanem inkább quid consilii kérdésnek tekintem. Ha ez a Friedrich-féle választójogi rendelet, amely csak elismertetett, jóváhagyatott, de valóságos választójogi állandó törvény erejére nem emelkedett s amely az 1920-iki törvény szerint csak egy ad hoc hozott jogszabály volt, a mostani kormány kezét a törvényesség szempontjából semmi irányban meg nem köti; ha az igen t. kormány ezeket az utólag jóváhagyott szükségrendeleteket általánosságban és részleteiben ma is jóknak, megfelelőknek, a nemzet érdekeivel mindenben összhangzóknak tartaná, amelyeken változtatást egyáltalán nem kiván tenni: szerintem még akkor sem kellene feltétlenül arra alapitani jogi álláspontját, hogy ezek a rendeletek reá nézve kötelezők és hogy más jogszabály alapján nem is rendelhet el választást, hanem utalnia kellene arra a meggyőződésére, hogy ezeket feltétlenül jóknak és változatlanul alkalmazandóknak tartja és hogy viseli a teljes felelősséget azért, hogy nem alkotott uj jogszabályokat. És szerintem, ha a kormány változatlanul alkalmazná — mintegy szuverén jogszabályként — amelyen változtatni

nem lehet, a Friedrich-féle rendeleteket, ez az eljárás legalább annyi, vagy talán még több törvényességi kifogás alá eshetnék, mint eshetik az, ha az ellenkező álláspontra helyezkedik.

Ezért igen t. értekezlet én azt, hogy kiindulási pontul a Friedrich-féle jogszabály fogadtassék el s hogy ahhoz kapcsolja a t. kormány a maga módositásait és kiegészitéseit, csak a quid consilii kérdésének tartom; mert célszerübb, nem egészen uj jogszabályt hózni, hanem felhasználni azt, aminek alapján már megejtetett egy nemzetgyülési választás. Mivel pedig most nem országgyülési, hanem még mindig nemzetgyülési választásról van szó, helyesnek látszik ezeket a rendeleteket módositani, kiegészíteni azokkal a tapasztalatokkal, amelyeket két év alatt szereztünk, természetesen figyelembe véve azt a javaslatot, amelyet a kormány benyujtott, valamint azokat a módositásokat is, amelyek részint a bizottsági, részint a plenáris tárgyalások során, részint a kormány saját kezdeményezéséből, részint mások javaslatára behatóan tárgyalva lettek, részben el is fogadtattak, s melyek a nyilvánosságnak és a kritikának szürőjén is keresztül menve, egészen uj jogszabályoknak immár nem tekinthetők.

Mélyen t. szaktanácskozás! Ebben a kérdésben igazán állami létérdekünk, az egyetemes magyar nemzeti érdek, nemzeti jövőnknek biztositása, sőt magának a nemzetgyülés fajsulyának emelése, munkaképességének előmozditása, a reá váró feladatok megoldására minél inkább képesebbé tétele, kell, hogy az irányadó szempont legyen, amely mellett minden más érdeknek és szempontnak el kell törpülnie. És ha kizárolag ezt tartom szem előtt, akkor igen könnyü megadnom a feltett négy kérdésre válaszomat.

Az uj nemzetgyülésnek az 1919-iki rendeletek alapján kell-e összejönnie? Igy szól az első kérdés. Válaszom erre az, hogy nézetem szerint nem, mert a kormánynak teljesen szabad keze van olyan jogszabály alapján hivni össze a nemzetgyülést, amelyet felelőssége tudatában jónak, megfelelőnek tart.

Hogy módosithatók-e az 1919. évi rendeletek, erre vonatkozólag azt kell mondanom, hogy még ha fennálló, érvényben levő rendeleteknek is tekintjük ezeket, akkor is módosithatók a törvény 10. §-a alapján; nézetem szerint azonban ezek nem is olyan törvényerejü rendeletek, amelyek helyett nem lehetne uj jogszabályokat felállitani.

Ami azt a kérdést illeti, hogy az első és a második pont alá eső rendeletek alapján csak nemzetgyülést vagy országgyülést is lehet-e összehivni, válaszom az, hogy magától értetődőleg csak nemzetgyülést, mert országgyülés — ha ma egyáltalában összehiv-

ható, — csak a fennálló érvényes törvény alapján, az 1918: XVII. törvénycikk alapján ülhetne össze. Országgyülést összehivni jogilag lehet, gyakorlatilag azonban nem, mert az országgyülés két háza össszehivásának és akadálytalan együttmüködhetésének több lényeges előfeltétele ma még hiányzik.

Ezeket kivántam gondos és tárgyilagos megfontolásaim eredményeként mint az én becsületes meggyőződésemet előadni.

Elnök: Méltóságos Raffay Sándor!

Raffay Sándor: Főméltóságu Kormányzó Ur! Igen tisztelt Uraim!

Az előttünk levő nagyfontosságu alkotmányjogi kérdéshez nagy merészség volna jogi szempontból hozzászólanom, mikor az ország elsőrendü jogi szaktekintélyeinek ilyen előkelő tábora birálja el az ügy érdemét. Ugy érzem, nem is ez a szakszerü hozzászólás az én hivatásom, hanem az élő magyar lelkiismeret őszinte megszólaltatása. Ezért én itt most tisztán és kizárólag a magam becsületes magyar lelkiismeretem elé állitom a napirenden lévő kérdést és ugy birálom el. Az eddig hallottak reám azt a benyomást tették, hogy amit Bethlen István gróf Őexcellenciája a kormány nevében előadott és amit lényegében és egészében, de részleteiben is az eddig felszólalók majdnem kivétel nélkül mindenben helyeseltek, megerősitettek és támogattak, megfelel a nemzet érdekeinek és alkotmánya követelményeinek. Ez eddig hallottak rám azt a benyomást tették, hogy a kormány helyes uton jár és a kérdést helyes módon igyekszik megoldani. Kell is, hogy olyan módon oldja meg, mely egyedül és kizárólag a nemzet létét, nyugalmát, békességét és boldogulását tartja szem előtt és a fennálló rendelkezések módositásával olyan javaslatot fog előterjeszteni, mely hitem és meggyőződésem szerint az ország közvéleményét ki fogja elégiteni.

Én tehát a legteljesebb bizalommal nézem és várom a kormány rendelkezéseit s a magam részéről az a benyomásom, hogy azokhoz hozzájárulhatunk.

Elnök: Méltóságos Ravasz László!

Ravasz László: Főméltóságu Kormányzó Ur, mélyen tisztelt Értekezlet! Azokhoz a bevezető szavakhoz csatolom előadni valóimat, amelyeket Raffay őméltóságától hallottunk, hogy t. i. ha tisztán jogi kérdésekről volna szó, akkor ebben az illusztris társaságban, ahol az ország legelső jogi szaktekintélyeit tisztelhetem, nem tudnék jogcim és képesség hiányában a kérdéshez hozzászólani. Van azonban ennek a kérdésnek — mint minden nagy jogi kérdésnek — olyan része is, amely a nemzet lelki, erkölcsi élé-

tében fordulópontot jelöl meg, amelynél a magyar ember lelkiismerete, erkölcsi érzéke és a történelem és a nemzet előtt való felelősségérzete kell, hogy megadja a jogcimet a megnyilatkozásra, sőt bizonyos sulyt is biztositson az illető szavainak.

A legnagyobb erkölcsi kérdés áll előtérben: a haza java, a lét vagy a nemlét kérdése. Ezeknek az erkölcsi kérdéseknek medret, biztositékot, érvényességet mindig a jogi szabályok és a jogi keretek adnak. Itéletem szerint tehát a kormány ugyanolyan erkölcsi felelősség és ugyanolyan történelmi felelősség alatt áll ma is, mint állott akkor, amikor megkezdődött erre az egész uj érára való átalmenetel, a nemzetgyülésnek alkotmányunkba való bevonása. Éppen olyan szabadon, de éppen oly felelősségteljesen is áll a mostani kormány a kérdések nagy sulya alatt. Az előző kormányokénál azonban sokkal jobb helyzete van azért, mert nemcsak a jövő szempontjából, hanem visszafelé, a multba tekintve is jogi szempontból teljes mértékben fedezve van.

A jövőt illetőleg fedezve van ugyanolyan analógia szerint, ahogyan fedezve volt a Friedrich-kormány, hogy t. i. az általa rendeleti uton életbeléptetett választójog alapján összeülő nemzetgyülés intézkedéseit jóváhagyja és ad hoc, arra az esetre annak kétségtelen törvényességét elismeri. Nagyon jól meg lehet a nemzetet menteni a kormány kontemplálta uton, csak engedjük cselekedni s jogi kontroverz kérdésekkel ne akadályozzuk meg az életösztön megnyilatkozását. Utólag pedig fedezve van nemcsak az általános világtörténelmi analógiák, hanem különösképpen a Friedrich-féle analogia által. Tudjuk, hogy a nemzetgyülés kimondta a jóváhagyást erre az egy konkrét esetre anélkül azonban, hogy bármely irányban törvényt hozott volna és törvényszerü intézkedéseket, jogszabályokat állitott volna fel. Sőt, amint azt az előttem szólók meggyőzően kifejtették, megadta a felhatalmazást is általában s igy különösen a Friedrich-féle választói cenzus megváltoztatására, tehát itéletem szerint a kormánynak feltétlenül joga van a Friedrich-féle törvényrendeleten változtatni, mint ahogyan feltétlenül joga van a helyett egészen ujat adni ki.

Ami tehát azt a kérdést illeti, hogy vajjon módosithatók-e a Friedrich-féle rendeletek kormányhatósági rendeletekkel, erre válaszom az: határozottan ugy érzem, hogy módosithatók és amennyiben a kormány, amely iránt magam részéről teljes bizalommal viseltetem, ezt szükségesnek tartja, minden akadály nélkül élhet ezzel a jogával.

Ezzel egyuttal elesik az első kérdés, mert az uj nemzet-

gyülésre nézve nem látom semminemü kényszerüségét annak, hogy csak a régi választójog alapján ülhessen össze.

A harmadik kérdésre vonatkozólag, hogy t. i. csak nemzetgyülést lehet-e összehivni, vagy országgyülést is, miután ez alkotmányjogi kontroverz kérdés, mást nem felelhetek, mint azt, hogy amennyiben lehet országgyülést összehivni, annyiban jobb országgyülést összehivni, mert ez a kivánatos; amennyiben azonban országgyülést nem lehet összehivni, annyiban csak nemzetgyülést kell összehivni.

Az 1918-ik évi XVII. t.-cikk alapján feltett kérdést pedig, hogy lehet-e országgyülést egybehivni, én annyira konkrét államtudományi és alkotmányjogi kérdésnek tartom, hogy erre vonatkozólag véleményt nyilvánitani nem tudok.

Ez az én véleményem.

Elnök: Méltóságos Concha Győző egyetemi tanár!

Concha Győző: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Azon jogi fejtegetésekkel, amelyek a Friedrich-féle rendeletnek minőségére vonatkoztak, nevezetesen, hogy ez a rendelet törvényesittetett-e, vagy nem? oly meggyőzően kimutattatott az, hogy ez a rendelet törvénnyé nem emeltetett, hogy én ehhez bővebben hozzászólani egyáltalában feleslegesnek tartom. Meggyőződésem e tekintetben az, hogy ez a rendelet tényleg lehetségessé tette a nemzetnek valahogyan, valami uton-módon való megnyilatkozását. A jogon azonban egészen kivül állt, hiszen egész szituációnk azáltal van jellemezve, hogy kitört belőlünk, nemzetünk életéből a jog szervezete, hogy a szellemi, értelmi szinvonalról, amelyre a jog emeli a nemzeteket, bennünket az 1918-iki forradalom lesodort a természetes életnek a szinvonalára, egy ösztönös élet szinvonalára: a nemzet elvesztette közjogát, közjogi életképességét, mert szervei a nemzeti élet összes szervei: a király, országgyülés, kormány, megsemmisültek, tehát beállott — mondjuk — egy kivételes állapot. Ahhoz a magas szellemi élethez viszonyitva azonban, amelyen állott a nemzet, amidőn még ez az értelem, erkölcs, ész által megalkotott jogi életszervezete épen volt, az 1918-iki forradalom bennünket a tiszta természeti világnak, egy ösztönös világnak a sodrába dobott. És csak az ösztön mentett ki bennünket az anarchiából. Friedrich István ösztöne létesitette a maga kormányát ugy, amint azt a nemzet nagy többsége kivánta egy kisebbséggel szemben, amely a bolsevizmus alatt a nemzetre ráfeküdt. A nemzetet talpraállitotta legalább azáltal, hogy kormányt alakitott. Minek következtében? A jognak következtében? Nem! A nemzeti élet ösztöne következtében. Igen, de ebből az ösztönös életből hogyan legyen a kiemelkedés? Mert egyenesen az ő akarata és az ő ereje csinálta meg magát a nemzetgyülést is, hiszen az ő rendeletének engedelmeskedett a tényleges, nem jogunk szerinti nemzet és választott nemzetgyülési tagokat.

De a nemzetgyülés sem emelkedett ki a teljes ténylegesség állapotából és a miért össze lett hiva, hogy t. i. az alkotmányos életre, vagyis a jogi, szellemi, magasabb életre átvezesse a nemzetet, azt nem tudta megoldani. Ma is még a Friedrich-féle rendelet alapján létrejött nemzetgyülés alkotta szabályok alatt állunk a társadalmi élet igen sok részében. A jogéletre vonatkozólag, ahol nem az államról, hanem a polgárokról, egyesek magán- és egyéb javairól van szó, még mindig ezen tulajdonképen kivételes, tényleges, nem a magyar alkotmánynak megfelelő törvényhozó szerv alkotta szabályok alatt állunk. Én egy autogenezist látok a választójogi rendeletben, de magában a nemzetgyülésben is. Mert a nemzetgyülés minél fogva mondotta ki magát szuverénnek? Szuverénnek mondotta ki magát Friedrich István rendelete alapján, aki megint a maga ösztönéből és merészségéből lett alkotmányozó hatalommá, igaz Clark nyomása alatt, és tudta a nemzetet a chaoszból kimenteni és egy relative elfogadható, törvényhozói testületben egyesiteni.

Igy nézem én a dolgot és annál is inkább igy látom az egész rendeletet és teljesen csatlakozva azokhoz, amiket báró Wlassics Gyula és Plósz Sándor t. értekezleti tagok felemlitettek, megvallom, a rendeletnek az erejét már elveszettnek tekintem. Megtette a maga szolgálatát, hogy a nemzetet legalább valamelyes megfontolásra, valamelyes elhatározásra képesitette, amidőn összehozta a nemzetgyülést.

Ami már most a továbbiakat illeti, akár nem létezőnek tekintjük ezt a rendeletet, akár ugy tekintjük, mint kormányzati tényt, amelyet a mostani kormány nem változtatott meg, tehát rendeleti minőségében; minden esetre teljes jogát látom a kormánynak, hogy akár, ha tetszik, uj rendelettel, akár ennek módositásával gondoskodjék egy másik nemzetgyülés összehivásáról. Én ugy látom — és nem tudom, jól értettem-e a t. értekezlet egyes tagjainak felszólalását, — hogy ott vagyunk ma, ahol volt Friedrich István. Ne méltóztassék az én beszédemből egyebet kivenni, mint azt, hogy alkotmányjogilag tulajdonképpen ugyanott vagyunk. Nem azt mondom, hogy társadalmilag, a magánjog és büntetőjog és a közrend tekintetében, de az alkotmányos közrend tekintetében minden esetre

ugyanott áll a mélyen tisztelt kormány, mint ahol állott a Friedrich-féle kormány. Miért? Azért, mert a nemzetgyülés nem tudott határozni, a nemzetgyülés nem tudta a nemzet akaratát kifejezni arra nézve, hogy a jövőben hogyan, miképen gyüljön össze, kik legyenek akaratának kifejezői, képviselői. Mert hiszen eléje volt terjesztve a választójogi törvény. Nem tudott a törvény létre jönni, tehát a nemzetnek megint nincs akarata; a nemzet összességének akarata nem tudott megnyilatkozni és igy egy tényleges természetes szervébe, a kormányba, helyeződik ez a nemzeti akarat. Ez a nemzetnek egyetlen fenntartója — hogy ugy fejezzem ki magam — aminthogy Friedrich István is akkor fenntartotta az anarchiával szemben és fenntartotta a polgári társadalmat a bolsevista törekvésekkel szemben. Én tehát ezt a tényleges helyzetet, amelyet kivételes helyzetnek nevezünk, nem birom teljesen kiüzni az elmémből és ha magát, az 1920. évi I. t.-cikket és a XVII. t.-cikket veszem, mindinkább látom annak a helyzetnek teljes ténylegességét, hogy valóban a kormány belátása, a kormánynak teljes, természetesen erkölcsi, felelőssége jöhet csak szóba; a jog a kormányt nem köti meg a tekintetben, hogy hogyan rendezi a kérdést. Akár nevezzék azt uj rendeletnek, akár nevezzék a mostani módositásának, mindig a kormány belátásán, a kormány akaratán, erején fog mulni a nemzet léte, jövője és java.

Ennek következtében én további fejtegetésekbe nem is kivánok bocsátkozni, annyira meggyőzőnek látom a többi felszólalásokból, hogy itt a kormánynak teljesen szabad keze van a rendelet kiadására, vagy módositására nézve.

Ami már most azt illeti, hogy országgyülés hivassék-e össze? Hiszen azt mindannyian kivánnánk! Hanem az országgyülés összehivása is kormányzati tényt tételez fel, a kormánynak a javaslatára lenne lehetséges ennek az országgyülésnek is az összehivása. Már most, ha arra az álláspontra helyezkedik valaki, hogy a nemzetgyülés által meg van kötve a kormány, akkor természetesen az országgyülés összehivásáért is, ha javasolja, felelősség alá vonatnék.

Az országgyülés összehivásának jogi megengedettségét részemről nemcsak vallom, de nagyon is óhajtanám. De hát ez óhaj, a a tények világa pedig ezzel az óhajjal, amint oly sok oldalról kifejtetett, ellenkezik. Azért, hogy ilyen hosszan tartott a mi — mondjuk — kivételes, szerintem ösztönös, nem jogi, nem magasabb alkotmányi, szellemi életünk, azt hiszem, vigasztalhat bennünket az, hogy más nemzeteknél is az alkotmányos életre való áttérés nem ment egy-egy ugrással. Az a francia köztársaság, amely 1870-ben

megdöntötte a császárságot, 1875-ig nem tudott tulajdonképen igazi alkotmányos utra térni; öt esztendeig habozott ide-oda, mig megtalálta.

Én is azt hiszem, hogy mi is vissza fogunk emelkedni a jog magaslataig, de türnünk kell a mai állapotot. S a tényleges helyzetben, amelynek ura a kormány, az a maga nemzeti, erkölcsi érzületével tegye meg a maga kötelességét!

Elnök: Méltóságos Timon Ákos!

Timon Ákos: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Az előttem már elhangzott és igen magas nivón álló közjogi fejtegetések feladatomat felette megkönnyitik. Ennek következtében én kizárólag csak jogászi szempontból akarom a magam véleményét a mélyen tisztelt értekezlet előtt kifejezni s nem kivánok semmiféle bővebb indokolásokba vagy fejtegetésekbe bocsátkozni. Jogi szempontból tartom tehát csak szükségesnek azokra a kérdésekre felelni, amelyeket az előbb a miniszterelnök ur őnagyméltósága elénk terjesztett.

Mindenekelőtt le akarom szögezni azt, hogy itt már leszürődött az a felfogás, amelyhez én is csatlakozom, hogy a nemzetgyülés alkotmányunkon, ezeréves alkotmányunk fejlődésén kivül álló és igy csak ideiglenesnek tekinthető és a magyar közjogba nem inkorporált szerv. Amikor most ezen szerv működésének elbirálásáról és feladatáról van szó, meg kell állapitanom, hogy sajnos, a nemzetgyülés azt a feladatot, amelyre a törvény szerint is, az általa alkotott törvények szerint hivatott lett volna, t. i. az alkotmányosság utjának teljes kicsiszolását és ezeréves alkotmányunk visszaállitását, nem tudta betölteni. Ennek következménye az, hogy most folytatni kell ezt a nehéz utat, amelyen eddig jártunk. Azt a felfogást azonban nem vagyok hajlandó teljes mértékben osztani, amelyet mélyen tisztelt kollegám, Concha, az előbb kifejezett, hogy ott állanánk most is, ahol Friedrich korszakában állottunk. Nem. Azóta már igen nagy lépéseket tettünk. Ilyen nagy lépésnek tekintem már azt is, hogy ideiglenes államfő van, akinek mindenesetre magas tekintélyét minden irányban kell, hogy megvédelmezzük s ennek a tekintélynek hatványozása mellett iparkodjunk visszahelyezkedni ezeréves alkotmányunk kereteibe. Ezért kötelességünk a felelős kormánynak ezirányu működését minden tekintetben támogatni.

Ami a strikt jogi kérdéseket illeti, szerintem és az előttem elhangzott mélyenjáró szakvélemények szerint is a Friedrich-féle választójogi szükségrendelet, — mert tisztán csak egy szükségrendelet, — nem törvény, nem egy inkorporált jog, és semmiesetre

sem égy maradandó jellegü, egy konstans törvény, amely meg nem változtatható.

Nem akarom ujból idézni azokat a tételeket, amelyeket itt a t. előttem szólók már idéztek, nem akarom a tisztelt Szakértekezletet ezzel terhelni, de rámutatok arra, hogy magukból a nemzetgyülés által hozott törvényekből egészen világos az, hogy a Friedrich-féle választójogi rendelet csak egy szükségrendelet, s a nemzetgyülés abban a kényszerhelyzetben volt, hogy ezt a szükségrendeletet jóváhagyja, hogy — amint báró Wlassics Gyula őexcellenciája mondta — a létalapját megteremtse magának, hogy valami igazi jogi bázisra helyezkedjék. De egyszersmind azt tartom, hogy ezzel az első törvénycikk lényegében konzumálva van, befejezte — hogy ugy mondjam — feladatát. Ennek következtében most egy uj feladat előtt állunk, amelyre nézve provideálni kell, de amelyre nézve, sajnos, az eddigi törvényhozási müködésben semmiféle provideálást nem találunk.

Amint Berzeviczy őexcellenciája és mások is kifejtették, arra nézve, hogy mi történjék az esetben, ha a Kormányzó Ur Őfőméltósága idő előtt feloszlatja a nemzetgyülést, vannak szabályok; arra nézve azonban, hogy mi történjék akkor, ha a nemzetgyülés befejezi a két év leteltével müködését, abszolute semmi szabály nincs az eddigi törvényhozási intézkedésekben. Én is csak fél törvényhozásnak tekintem a nemzetgyülést: nem akarok azonban ezekbe az elméleti kérdésekbe belebocsátkozni.

B. Wlassics Gyula őexcellenciája igen helyesen emelte ki, hogy az 1920. I. t.-cikk 1. §-a által jóváhagyott Friedrich-féle rendeletekben vannak olyan dolgok, amelyek egyáltalában nem törvénybe valók, amelyeket nem is lehet törvénybe inkorporálni, igy vannak ott például holmi utazási költségek is stb.

Itt tehát egyszerü végrehajtási kormányrendeletbe és nem törvénybe való dolgok vannak jóváhagyva. Ezek a rendeletek formailag nincsenek inkorporálva és igy törvényjogot nem képeznek. Ezek a rendeletek teljes joggal és — amint őnagyméltósága kiemelte — bona fides-szel vonhatók a 10. §. rendelkezései alá. A 10. §. rendelkezései pedig nemcsak azt mondják, hogy ezek a rendeletek módosithatók...

B. Wlassics Gyula: Hatályon kivül is helyezhetők!

Timon Ákos:...hanem hogy hatályon kivül is helyezhetők. Mit jelent ez jogászi szempontból? Azt, hogy a kormány uj rendeletet adhat ki teljesen szabadon, mérlegelésével a végrehajtó hatalom belátásának. S miután a kormány igen helyesen

megfelelt a törvény azon rendelkezésének is, hogy azon intézkedésekre nézve, amelyek a törvényhozás hatáskörébe tartoznak, a kormánynak törvényjavaslatot kell előterjesztenie, ezért, ne mondjuk, hogy jogilag, de erkölcsileg mindenesetre kiemelendőnek tartom, hogy a kormány a 10. §. ezen utolsó rendelkezésének legjobb lelkiismerete és tudása szerint megfelelni iparkodott. Hogy nem felelhetett meg, az a nemzetgyülés hibája, — nem lehet másképp mondani, minthogy ott obstrukciót csináltak, — ami nem legális, hanem illegális dolog. Minthogy tehát a kormány ennek a rendelkezésnek is teljes mértékben megfelelt, emmélfogva erkölcsileg is fedezve van.

Tovább megyek. Figyelembe veendő itt az is, hogy ez a nemzetgyülés — nemcsak az én igénytelen felfogásom szerint — magához ragadta a teljes szuverénitást, ami a magyar alkotmányban nem ismeretes. A mi ezeréves alkotmányunk a főhatalmi jogokat megosztotta az államfő és a nemzet képviselete, az országgyülés küzött. Annakidején törekedtem is — a Kormányzó Ur Őfőméltósága emlékezhetik reá — egy ilyenféle megoldásra és egy bizalmas értekezletben igazoltam, hogy Hunyady János mint király-helyettes épp ugy szentesitette a dekrétumokat, mint maga a király, ugy kezdődvén az ő dekrétuma: „Nos Johannes de Hunyad adjuk mindenkinek tudtára“ stb. Az 1446. évi dekrétum ugyanazon formában lett kiadva, mint a királyi dekrétum. Azonban ez a felfogás akkor politikai okokból nem érvényesülhetett. Miután most a szuverénitás magánál a nemzetgyülésnél van, s miután ez a most egyedül és kizárólag szuverén nemzetgyülés a Rassay-féle inditványt elvetette, ezáltal az ő szuverén nyilatkozatával adott kifejezést annak, hogy az, ami Rassay inditványában van, a szuverén nemzetgyülés akaratával ellenkezik, vagyis az 1920:I. törvénycikket hitelesen magyarázta olyképen, hogy a Friedrich-féle választójogi rendelet nem inkorporált törvény, mely rendeleti uton meg nem változtatható. Ez is egyik erős támasztékát képezheti a végrehajtó hatalom vezetőinek arra nézve, hogy teljesen szabadon, saját belátásuk szerint járhassanak el.

Erre is nagy sulyt helyezek, mert ez ma, ebben a sajátságos, ideiglenes, átmeneti kisegitő állapotban mindenesetre döntő argumentum arra nézve, hogy ime, a szuverén nemzetgyülés ilyen irányban nyilatkozott és elvetette azt az inditványt, amely az ellenkező véleményt akarta a nemzetgyülés által érvényre emeltetni.

Mindezek alapján igénytelen véleményem az, hogy igenis a kormány nem tartozik respektálni a Friedrich-féle rendeletet, módosithatja azt tetszése szorint, vagy pedig egy egészen uj rendeletet

bocsáthat ki, az ő törvényjavaslatában kifejezett jogelveknek és jogtételeknek megfelelően, amely rendelet természetesen épen ugy szükségrendelet lesz, s amelyre én a végrehajtó hatalmat az eddigi előzmények után teljes mértékben feljogositottnak tartom. Természetesen a kormánynak a szükségrendeletért — amint azt a miniszterelnök ur őexcellenciája meg is jegyezte — a felelősséget vállalnia kell. Ez egy közjogi tétel. Ha már most az uj nemzetgyülés összeül, nincs más mód, mint megint egy ilyen törvénycikket hozni. Ez annak a következménye, hogy a nemzetgyülés nem teljesitette azt a feladatát, amelyre vállalkozott. Elég fájdalmas nekem, hogy azt itt ki kell jelentenem.

Ismétlem tehát, szerintem semmiféle törvényes akadálya annak nincs, hogy a kormány teljesen szabad mérlegelése szerinti szükségrendeletet bocsásson ki a választójogra vonatkozólag; akár módosithatja a Friedrich-féle választói jogot, akár pedig egészen uj rendeletet adhat ki. Ez a 10. §. alapján teljesen biztosan megállapitható.

A tisztelt előttem szólók már eléggé megindokolták, hogy az 1920. évi XVII. t.-c. rendelkezése stb. nem vonatkozik ide, hogy ez kivételes dolog, amelyre áll az a latin közmondás, hogy: exceptio firmat regulam, vagyis a kivétel erősiti a szabályt. Miután ez csak kivételesen, a nemzetgyülés időelőtti feloszlatásának esetére volt megengedve, tehát ez nem szól arra az esetre is, ha a nemzetgyülés időtartamának lejárta folytán szünik meg.

Ezzel, azt hiszem, jogi álláspontomat a két első kérdésre vonatkozólag eléggé praeciziroztam, arra nézve t. i., hogy módositható-e a Friedrich-féle rendelet. Ezt megtoldom azzal, hogy ez a rendelet szerintem nemcsak módositható, hanem ahelyett egészen uj rendelet is adható ki.

Báró Wlassics Gyula: Benne van a tizedik paragrafusban!

Timon Ákos: Ami a másik kérdést illeti, terrmészetes, hogy csekélységem, aki egész életemet az ezeréves magyar alkotmány kutatásával töltöttem el, ragaszkodom ahhoz, hogy mielőbb országgyülés hivassék össze. Mert én csak akkor tartom ezt az állapotot megint alkotmányosnak, ha országgyülés hivatik össze. A tisztelt előttem szólók és különösen maga a miniszterelnök ur is azonban már kifejtették, hogy ez ezidőszerint nehézségekbe ütközik. Én is azt artom, hogy ez most gyakorlatilag is annyi nehézséggel járna, hogy nem marad más hátra, mint arra az álláspontra helyezkedni hogy ezidőszerint ezt ne forszirozzuk. Eltekintve a technikai nehézségektől, tisztán jogi szempontból is megvan ennek az az akadálya, hogy az a törvény, amelyet most életbe kellene léptetni, kétségkivül sok tekintetben elavult. Nem veszek semmi egyebet, csak azt, hogy az 1918: XVII. t.-c. a női választójogot nem ismeri. Ennélfogva teljesen visszatérni erre a törvényre nem lehet, ezt kizártnak kell tekinteni. Ennek következtében azt okvetlenül megint egy szükségrendelettel kellene megkorrigálni, ezt pedig olyan ténykedésnél, midőn ősi alkotmányunkat akarjuk visszaállitani, legalább is szépséghibának tartanám. De jogászilag sem tartom helyesnek és ebben a tekintetben nem értek egészen egyet Tóth János őnagyméltóságával. Ezzel mi egy nagy szépséghibát tolunk be a mi ezeréves alkotmányos fejlődésünkbe. Ezért én még jogi szempontból sem tartom ezt most keresztülvihetőnek.

Ennek következtében, bár én fájlalom legjobban, hogy nemzetgyülést kell összehivni, csak arra az álláspontra helyezkedhetem, hogy hivassék össze nemzetgyülés, mert a mai viszonyok között a nehéz helyzet igy hidalható át a legjobban. Tiszteletteljes véleményem tehát az, hogy bármennyire is ellenkezik legbensőbb meggyőződésemmel, egy szükségrendelet alapján nemzetgyülést kell összehivni.

Elnök: Méltóságos Pap József!

Dr. Pap József: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt alkotmányjogi Értekezlet! Azok, akik azt a nézetet vallják, hogy a Friedrich-féle rendelet alapján kell választani, az 1920. évi I. t.-cikkből meritik érveiket, de azok is, akik azt mondják, hogy a Friedrich-féle rendelet alapján nem lehet választani, csupán egy módositott, kiegészitett Friedrich-féle rendelet alapján, ugyancsak az 1920: I. és az 1920: XVII. t.-c.-re hivatkoznak. Helyes törvénymagyarázattal lehet tehát csak megállapitani, hogy mi volt tulajdonképen a törvényhozás intenciója, valódi akarata, amikor megalkotta az 1920: I. t.-c. 1. §-át, 10. §-át és 13. §-át, s illetve az 1920: XVII. t.-c. 1. §-ának 1. bekezdését.

Főszabály az, hogy minden törvénymagyarázatnál elsősorban magából a jogtételből kell kiindulni és azon eszmekörből, amelyben ez a jogtétel keletkezett. Vagyis a logikai magyarázatnak, szemben a grammatikai magyarázattal, ki kell terjeszkednie a megvilágitandó jogszabály megalkotásának alkalmi okára, amit occasio legis-nek nevezünk, és meg kell világitania a politikai inditóokokat, az ugynevezett ratio legist, valamint tekintettel kell lennie az általános jogi elvekre, a ratio juris-ra és nem szabad figyelmen kivül hagyni a kérdéses jogintézmény történeti fejlődésének a vizsgálatát sem, vagyis méltatni kell az u. n. históriai magyarázat kivánalmait is.

Magyarország ezeréves alkotmánnyal bir. Azon alkotmányjogi controversiában, amely most foglalkoztat bennünket, nem szükséges a kibontakozásra vonatkozó indokokat csupán az 1918 óta lefolyt időkben keresnünk, hanem visszanyulhatunk az 1918 előtti időkre is. Ez nemcsak jogunk, de kötelességünk is. Én ugy fogom fel a dolgot, hogy kiindulási pontul kell választanunk azon törvényes intézkedéseket, amelyek az országgyülés elnapolására, berekesztésére és feloszlatására vonatkoznak. Az 1848 : IV. t.-c. és az 1867 : X. t.-c. a többi idevágó törvényes jogszabállyal egész világosan és határozottan körülirja az országgyülés elnapolásának, berekesztésének és feloszlatásának módozatait, előirja ezen funkciók körül a királyi hatáskört is, senki ezek érvényét és kötelező voltát soha kétségbe nem vonta. Ezen jogkör átruháztatott az 1920 : XVII. t.-c. 1. §-ával Magyarország Kormányzójára is.

Ha ezeket a törvényeket vizsgáljuk, azt látjuk, hogy csakis a választói törvény alapján lehet a választásokat megejteni. Rendeletekről e törvényekben szó sincs. A legutóbbi országgyülés 1910-re volt összehiva, ennek törvényességét azonban a közbejött forradalmi rázkódtatások megzavarták. Az ugynevezett Károlyi-forradalom kitörése vagyis 1918 november óta nem volt államfő, nem volt országgyülés, ennek következtében hiányoztak azok az előfeltételek, amelyek mellett az állami szuverénitás gyakorolható lett volna. A proletárdiktatura utáni időnek a miniszterei, mint nem alkotmányos miniszterek ugyan, de mégis a tényleges helyzet energiájával élve és a nemzet érdekeit szem előtt tartva, és mindenesetre hazafiui érzület által vezéreltetve oktroj utján elrendelték a nemzetgyülés összehivását. A nemzetgyülés tartama már általuk is csak két évben lett megállapitva, és amikor az 1920 : I. t.-c. 1. §-a a Friedrich-féle rendeleteket legalizálta, ezáltal törvény is szintén csak két évre állapitotta meg a nemzetgyülés élettartamát.

Hogy a nemzetgyülés a mi alkotmányos életünkben egészen idegen dolog, azt itt, ezen az értekezleten magyaráznom nem szükséges. Elég, ha hivatkozom az 1920 : I. t.-c. u. n. bevezető prologusára, ahol világosan meg van mondva, hogy a nemzetgyülés az államhatalom alkotmányos gyakorlásáról ideiglenesen gondoskodjék. Az 1920. évi I. t.-c. az indokolás egyik helyén pedig világosan olvassuk és látjuk, hogy a nemzetgyülés feladata a megzavart rendet, az alkotmányos életben helyreállitani, és ideiglenes módon intézkedni. „A nemzetgyülésnek nem lehet célja az, hogy a törvényhozásnak állandó szerve maradjon," ezt mondják szóról szóra az indokok.

Már most felmerül az a kérdés, hogy ha a nemzetgyülés a mi alkotmányos életünknek nem állandó szerve, ha tehát azok a törvények, amelyek a nemzetgyülés törvényesitésére és szabályozására vonatkoznak, szintén nem állandó közjogi, alkotmányjogi szervre vonatkoznak, hogy akkor milyen relációban állanak egymással az 1848 : IV. t.-c., az 1867 : X. t.-c. és az 1920 : I. t.-c. 1. §-a, ennek a törvénynek 10. §-a, továbbá az 1920 : XVII. t.-c. 1. §-ának 1. bekezdése?

Meg kell állapitani, hogy a főszabály az országgyülés elnapolása körüli eljárásra az 1848 : IV. és az 1867 : X. t.-c.-ben foglaltatik, az 1920. évi I. és XVII. t.-c. pedig speciális rendelkezéseket tartalmaz s kivételes intézkedéseket egy olyan alkotmányjogi intézményre vonatkozólag, amely a mi ezeréves multunkban szokatlan dolog és amelynek élettartama ab ovo csak két évben volt megállapitva.

Meg kell tehát állapitani azt, hogy az 1920. évi I. és XVII. t.-c.-ek intézkedései és jogszabályai csakis alkalmi jogszabályok, amelyeket általánositani, perennálni szerény véleményem szerint nem lehet, amint nem lehet az sem, hogy a választói jog kérdése másodszor is rendeletileg szabályoztassék. Elég volt, ha ezt egyszer tettük. Erre a viszonyok kényszeritő hatása következtében kénytelenek voltunk. Most nem forognak fenn ilyen abnormális kényszeritő okok.

Amikor az 1920: I. t.-c.-ket megalkották, ennek a törvénycikknek meghozatalát politikai okok indokolták, amely politikai inditó okok azonban ma már megszüntek, hiszen ma államfővel rendelkezünk. Óriási módon változott tehát a helyzet. Az 1920. évi I. t.-c. szabályai különös jogszabályok éppen ezért ezeket strictisszime kell magyarázni, nem pedig kiterjesztőleg.

Az 1920: I. t.-c. nem illesztette bele a mi alkotmányunkba a nemzetgyülést, mint egy uj állandó intézményt. Éppen azért históriai szempontból a magyarázatnál ezt a körülményt nem lehet szem elől téveszteni.

És azt tartom, hogy nemcsak a logikai magyarázattal nem lehet megállapitani azt, hogy a Friedrich-féle rendelet nem érvényes és hogy annak alapján nem lehetne választani, de még analógiák utján sem.

Az 1920: I. t.-c.-nek uralma alatt csak az a két eset lehetséges, ha két éven belül lett volna feloszlatás, vagy pedig ha azért szünt meg a nemzetgyülés élete, mert a két év már eltelt. Arra az esetre vonatkozólag, ha két éven belül oszlatták volna fel a nemzetgyülést, törvényes intézkedés van a tennivalókra vonatkozólag.

Ehhez szó sem fér. A nemzetgyülés azonban a két éven belül nem lett feloszlatva, azt a feladatát, amelyre vállalkozott, nem teljesitette, nem reformálta az országgyülést, amint ezt elsősorban tennie kellett volna. Az 1920. évi I. t.-c. és a XVII. t.-c. nem gondolt arra, hogy mi történjék akkor, ha a preliminált két év letelt és a nemzetgyülés feloszlik anélkül, hogy uj választójogot alkotott volna. Erre az 1920. évi törvény nem is gondolhatott, hiszen ezt lehetetlennek tartotta, azért nem is tartalmaz ezen törvény rendelkezéseket arra az esetre, ha a nemzetgyülés két éve letelik és a nemzetgyülés nem készitett uj választójogi törvényt. Ha pedig ezen eset minden várakozás és feltevés ellenére mégis bekövetkezett, abból csak az következik, hogy az uj országgyülés összehivására a meglévő általános szabályok alkalmazandók, és nem a különösek és a kivételesek. Annyival is inkább az általános szabályokat kell alkalmaznunk, mert az analógiák csak akkor alkalmazhatók, ha az esetek hasonlók. Már pedig az nem analóg eset, hogy a nemzetgyülés feloszlik-e azért, mert két éven belül feloszlatjuk, vagy pedig megszünik-e létezni, mert az ő élettartama, a két év lejárt. Ennek következtében itt két különböző eset forog fenn, amely két különböző esetre egy jogelvet alkalmazni nézetem szerint nem lehet.

De nem lehet az analogiát alkalmazni azért sem, mert az analógia mindig egy uj jogszabályt eredményez, még pedig egy meglevő jogszabályból, vagy az egész jogrendszerből, ellenben sohasem magából a kivételes jogból.

A kifejtett ezen okoknál fogva az első kérdésre tiszteletteljes nézetem az, hogy a Friedrich-féle rendelet alapján uj választásokat kiirni a törvényesség szempontjából nem lehet.

Áttérve a második kérdésre, foglalkoznunk kell azzal, hogy milyen értelem tulajdonitandó az 1920: I. t.-c. 10. §-ának. Ez a törvény 9. §-ában az ugynevezett népköztársasági és tanácsköztársasági szerveknek minden intézkedését érvénytelennek deklarálta, ezzel szemben a 10. §. azt rendeli, hogy az 1919. évi augusztus hó 7-ik napja óta az alkotmányos jogrend és a biztonság helyreállitása végett alakult kormányok és tagjaik rendeleteinek érvényességét elismeri. Felhatalmazza a miniszteriumot, hogy ezeket a rendeleteket módosithatja, kibővitheti, az utolsó pontban azonban azt mondja, hogy utasittatik egyuttal a miniszterium, hogy amennyiben a rendelkezések a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkoznak, mielőbb megfelelő törvényjavaslatokat terjesszen a nemzetgyülés elé.

Vizsgálni kell tehát az 1920. t.-c. 10. §. rendeleténél fogva mind a Friedrich-, mindpedig a Huszár-féle rendeleteknél azt, hogy a beltartalmi szempont, a materia törvényhozási elbirálás alá tartozik-e vagy pedig kormányzati hatáskörbe. Ha a kormányzati hatáskörbe tartozik, akkor szabad keze van a kormánynak, tehet e rendeletekkel amit jónak lát, ellenben ha törvényhozási hatáskörbe tartozik, akkor a 10. §. rendeleténél fogva törvényjavaslatot kell erre vonatkozólag a nemzetgyülés elé beterjeszteni. És igen természetesen nem formai értelemben kell azt venni, hogy törvényjavaslatot kell beterjeszteni. Hiszen a nemzetgyülés elé a választói jogra vonatkozólag most is beterjesztetett a törvényjavaslat, a nemzetgyülés azonban nem tárgyalta azt le, nem hozta azt tető alá. A 10. §-nak azt a rendelkezését, hogy a törvényjavaslatot a nemzetgyülés elé kell terjeszteni, csak ugy lehet érteni, hogy a nemzetgyülésnek kötelessége az olyan kérdést, ami a törvényhozás hatáskörébe tartozik, törvényesen megoldani, ellátni.

Én azt gondolom tehát, hogy az 1920. évi I. t.-cikk 10. §-ának a ratio legis-e az volt, hogy mindazok a kérdések, amelyek csak törvényhozási uton szabályozhatók, továbbra is törvényhozási uton szabályoztassanak, hogy ezeket többé rendeletekkel, szükségrendeletekkel szabályozni nem lehet. Hogy pedig a választójog a törvényhozás és nem a végrehajtó hatalom utjáni rendelkezés hatáskörébe tartozó ügy, az vita tárgyát nem képezheti.

Hogy a Friedrich-féle rendelet szükségrendelet volt, amely az állam érdekében lett kibocsátva, az kétségtelen. Szükségrendelet volt, hiszen egy fennálló törvényes választójogot tartalmazó intézkedést, az 1918-ik évi választói törvényt, változtatta meg. Ezt pedig csak egy szükségrendelet teheti. Ez a szükségrendelet az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-a alapján lett később legalizálva, legalizálva lett ex tunc hatállyal, azonban abban a pillanatban, amikor a nemzetgyülés megszünt létezni, mert 2 évi élettartama lejárt, megszünt a Friedrich-féle rendelet is és arra nézetem szerint többé visszatérni nem lehet.

A második kérdésre tehát tiszteletteljes nézetem az, hogy aggályosságok forognak fenn közjogi és alkotmányjogi szempontból arra vonatkozólag, hogy lehet-e a kormánynak a Friedrich-féle rendeletet módositott alakban a választás alapjául tennie. Nézetem szerint nem lehet.

Magyar jogrendszerünkben több választói jogot statuáltak, 1848-tól kezdve 1918-ig egypár választó törvényünk volt. Egyszer,

csak egyszer alkalmaztunk szükségrendeletet; de ez a szükségrendelet is később legalizálva lett és ez a legalizált rendelet is megszünt létezni a nemzetgyülés meghaltával. Conclusióim önmaguktól folynak. Most tehát nem marad más hátra az én jogi nézetem szerint, mert politikailag nem fogom és nem akarom exponálni a a kérdést, mint oda konkludálni, hogy itt van az 1918-ik évi XVII. t.-c., az úgynevezett Wekerle-féle választói törvény; ennek alapján kell az országgyülést és nem nemzetgyülést összehivni. Ezt indokolják a kifejtett jogi nézetek. Ma semmi akadálya nincs annak, hogy országgyülést hivjunk össze. Van államfő, aki azt megteheti, itt van a maga intakt érintetlenségében az 1885. évi törvény által alkotott főrendiház és az 1918. évi XVII. választójogi törvény, tehát az országgyülés összehivásának semmi akadálya nincs.

Hogy vajjon az 1918. évi XVII. t.-cikk nem tulságosan szük-e a választójog szempontjából, nem retográd irányu-e, ebben a tekintetben véleményt adni nem vagyok hivatva; nem is kértek tőlem erre vonatkozólag véleményt és kizárólag jogi szempontból itélem meg a helyzetet.

Mi 1920 óta folytonosan azt hangoztatjuk, hogy nekünk a jogfolytonosságra vissza kell térnünk. Most nézetem szerint kellő alkalom van arra, hogy megmutassuk, hogy igazán vissza akarunk térni a jogfolytonosságra és régi, ősi alkotmányunk értelmében akarjuk az állami ügyeket lebonyolitani. Nagyon kérem az illető egyéneket, akiknek a gondozására vannak bizva ezek az ügyek, a salus rei publicae, hogy ugy intézkedjenek, hogy a mi ezeréves alkotmányunkról ne mondhassák el Zrinyivel, a költővel, hogy „nevében él csak, többé nincs jelenje".

Elnök: Méltóságos dr. Polner Ödön egyetemi tanár!

Polner Ödön: Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Megvallom, hogy igen nehéz helyzetben érzem magam, mert az elhangzott felszólalások legnagyobb részével, sőt mondhatnám egyhanguságával szemben, kénytelen vagyok jogi meggyőződésemből kifolyólag az ellenkező nézetet kifejteni. Mindennek dacára kötelességemnek ismerem, hogy ezt a jogi meggyőződést előadjam; kötelességemnek ismerem annál is inkább, mert politikai meggyőződésem, amelynek mérlegelése ennél a kérdésnél természetesen távol esik, az, amit a miniszterelnök ur is jelzett volt, hogy a Friedrich-féle választójog nem szerencsés választójog. Mindennek dacára azt hiszem, hogy azoknak az alkotmányjogi aggályoknak figyelmenkivül hagyásából, amelyeket bátor leszek előterjeszteni, az országra talán nagyobb veszedelmek származhatnak, mint annak a

részemről is nem szerencsésnek tartott választójognak alkalmazásából. A kérdés fontosságánál fogva véleményemet irásba foglaltam; legyen szabad ezt felolvasnom.

Az 1920. évi I. t.-c. 1. §-a a nemzetgyülés alapjául szolgált választójogi rendeleteket jóváhagyta. Ezzel a jóváhagyással ezeket a rendeleteket a törvény tekintélyével és erejével ruházta fel, mert a „jóváhagyás" szónak közjogi terminológiánk szerint ez a jelentése.

Ennek példái:

1. A Lloyddal kötött hajózási szerződésnek törvényhozási jóváhagyása: az 1878 : XXVII. t.-c.-kel és az ezt módositó illetve hatályon kivül helyező szerződések jóváhagyása: az 1888 : XXI. t.-c. és és 1891 : XXIX. t.-c.

2. Az Adriával kötött szerződések törvényhozási jóváhagyása: 1891 : XXX., 1901 : VII. és 1912 : XII. t.-c.

3. A Magyar-Horvát Gőzhajózási Társasággal kötött szerződédések jóváhagyása: 1901 : X., XI.

4. Az Osztrák-Magyar Államvasut Társasággal kötött szerződések: 1882 : XLV., 1884 : X., 1891 : XXXVIII. t.-c.

5. A Dunántuli Helyiérdekü Vasutak engedélyokiratát jóváhagyó: 1902 : IX. t.-c.

6. A Bosznia-Hercegovina közigazgatását rendező: 1880 : VII. t.-c. 5. §-a, mely a törvényhozások jóváhagyásától teszi függővé e tartományok viszonyainak minden változását.

7. Az 1906 : III. t.-c., mely felhatalmazza a kormányt a törvényhozás jóváhagyásának fenntartásával kereskedelmi szerződések kötésére.

8. A nemzetközi szerződések, melyek a jóváhagyás fenntartásával köttetnek s magyarul igy jeleztetnek: 1881 : XVIII., 1881 : XIX., 1882 : XXX., 1882 : XXXVI., (Dunagőzhajózási pótegyezmény), 1900 : XXIII. (pestis elleni egyezmény nyilatkozata), 1908 : XX. t.-c. (német kereskedelmi szerződés), 1908 : XXV. (német állategészségügy) stb.

9. A királyi jóváhagyás mellett kiadott rendeletek (pl. az egyetemek szervezeti szabályzata) stb.

Mindezeknél fogva a jóváhagyás azt jelenti, hogy a jóváhagyott rendelkezés, szerződés, jogszabály, a jóváhagyó forrás tekintélyével és erejével ruháztatik fel és ennélfogva csak ugyanannak a jogfor-

rásnak vagy erősebbnek ujabb rendelkezésével módosithatók és helyezhetők hatályon kivül.

A törvényhozási jóváhagyás, törvényerővel való felruházás azzal a hatással, hogy az igy jóváhagyott rendelkezés csak törvényhozási uton változtatható, helyezhető hatályon kivül.

Ez a jelentősége az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-ában foglalt jóváhagyásnak is. Hogy az, eltérőleg más ilyen jóváhagyásoktól, csak a multra vonatkozik, a szóban forgó rendelkezésből egyáltalán nem tünik ki és semmi alap sincs ennek ily magyarázására. Hogy csak az összeülést legalizálná, azt azért nem tartom elfogadhatónak, mert nemcsak az összehivást, hanem a rendeleteket, jogszabályokat is jóváhagyja. Ebből az következik, hogy a szóban forgó rendeletek nemcsak a nemzetgyülés első választására vonatkozólag ruháztattak fel utólag törvényerővel, — aminek tulajdonképen már csak elméleti jelentősége volt — hanem a jövendő választásokra is, igy különösen az időközi választásokra, amilyenek voltak például a nyári választások; és következik az is, hogy e választásokra vonatkozólag nem lehetett a jogszabályokat rendeletileg módositani.

Ezzel szembehelyezkedik az 1920. évi I. t.-cikk 10. §-a. Azonban ez a szakasz az 1. §-t, ha annak a jelzett jelentősége van, nem érinti. A 10. §. megkülönböztetésül a 9. §. rendelkezéseitől, amelyek kimondják, hogy a népköztársaság és tanácsköztársaság semmiféle rendelkezései nem érvényesek, kivéve azok, amelyeket a kormány, a jogrend és jogbiztonság érdekében szükségesnek tekintve, hatályban tart, az 1919 augusztus 7-ike óta a jogrend és jogbiztonság helyreállitása végett alakult kormányoknak, melyek szintén nem alkotmányszerüen keletkeztek, rendeleteit érvényesnek ismeri el. Ily elismerés nélkül t. i. ezek a rendeletek nem birtak volna alkotmányszerü érvénnyel. Ez az érvényesnek elismerés nem jelenti ezeknek törvényerőre emelését; azok csak rendeleti erővel birnak ezután is, habár lehetnek közöttük olyanok is, amelyek a törvényhozás hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkoznak. Világos, hogy e rendeletek közé nem esnek a választójogi rendeletek, mert azokat már az 1. §. nemcsak hogy érvényeseknek ismerte el, hanem törvényerőre is emelte. A 10. §. már most csak az itt érvényeseknek elismert, de nem törvényerejü rendeletekre nézve hatalmazza fel a kormányt arra, hogy azokat a szükséghez képest hatályon kivül helyezhesse, módosithassa stb. És kétségkivül azért tartalmazza e felhatalmazást, mert e rendeletek között voltak olyanok is, amelyek a törvényhozás hatáskörébe tartoztak és amelyekre különben kétség

merülhetett volna fel, vajjon rendeleti uton hatályon kivül helyezhetők-e stb.

A 10. §. által történt érvényesnek elismerés nem érintvén a már az 1. §-ban jóváhagyott, tehát törvényerőre emelt választás rendeleteket, annak jelzett felhatalmazása sem vonatkozhatik ezekre a szabályokra.

A választójog az alkotmánynak egyik legfontosabb, legalapvetőbb kérdése. Egész alkotmányunk szellemével, de különösen az 1848 óta vett fejlődésével ellentétben van a választójognak rendeleti uton való szabályozása, a nemzeti képviselet alapjainak oktroy utján való megállapitása. Ezért is sietett kétségkivül az 1920. évi I. t.-cikk, mint a nemzetgyülés legelső megnyilatkozása mindenekelőtt saját alapjául szolgált választójogot törvényesiteni. S e választójogot törvényesitve, ha azt akarta volna, hogy alkotmányunk szellemével ellentétben az rendelettel módositható legyen, ezt minden esetre világosabb, kétségekre kevesebb okot adó rendelkezéssel kellett volna tennie.

Az 1920. évi I. t.-cikk 13. §-ának és az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-ának a nemzetgyülés feloszlatására vonatkozó rendelkezéseiből sem lehet ezt a következtetést levonni. Abból, hogy e törvényhelyek a feloszlatás esetére világosan kimondják, hogy vagy uj választójogi törvény, vagy a nemzetgyülés alapjául szolgált választójog alapján kell az uj nemzetgyülést választani, még nem következik, hogy más esetekre ez a szabály nem áll fenn, sőt még abból sem, hogy e rendelkezés bizonyos mértékig tényleg feleslegesnek látszik, hisz a törvényeinkben igen gyakran fordulnak elő felesleges rendelkezések, pro superflua cautela.

Nem következik ez különösen a berekesztés esetén való uj nemzetgyülési választásokra.

Az 1920. évi I. t.-cikk ugyanis épen ugy, mint az 1920. évi XVII. t.-cikk, nem rendelkeznek a berekesztés esetén való uj nemzetgyülési választásokról, mert az 1920. évi I. t.-cikk 1. §-ával jóváhagyott 1919-ik évi 5984. számu rendelet 3. §-a csak egyszeri nemzetgyülést hivott össze két évi időtartammal és mert az 1920. évi I. t.-cikk 13. §-ának második bekezdéséből és az 1920. évi XVII. t.-cikk 1. §-ának második bekezdéséből kitünik, hogy e törvények előtt is csak az egyszeri nemzetgyülés állott, amelyet fel lehet esetleg oszlatni és azután ujat összehivni, de amelynek helyébe két éves időszakának lejárta után nem fog uj nemzetgyülés választatni. Ezért nem intézkedtek a törvények arról, hogy mily választó-

jog alapján kell berekesztés esetén az uj nemzetgyülést megválasztani, hanem csak arra szoritkoztak, hogy a feloszlatás esetéről gondoskodjanak.

Az az eset azonban, amelyet a törvények nem tettek intézkedés tárgyává, bekövetkezett. Bekövetkezett azért, mert a nemzetgyülésnek bizonyos teendői voltak, amelyeket két év alatt nem végezhetett el, s mert a nemzetgyülés ez okból nem hosszabbitotta meg magát. Ennek ugyan jogi akadálya nem lett volna, de nem történvén meg, uj nemzetgyülést kell összehivni, mely ugyanoly jelleggel fog birni, mint az előbbi. Indokolt, sőt az 1920: I. t.-c. 1. §.-a alapján kötelező, hogy ép ugy ismét csak meghatározott időre, egyszeri alkalomra választassék, azután helyet adjon az országgyülésnek. Miután a berekesztett nemzetgyülés az alapjául szolgált választójogot törvényesitette, s ez törvényhozási uton megváltoztatva nem lett, aminek lehetősége két év alatt megvolt, miután rendeleti uton való megváltoztatására a 10. § nem nyujt elegendő alapot s az ilyen rendeleti uton való szabályozás egész alkotmányunk szellemével ellenkezik, miután a feloszlatás esetére világosan kimondják az idézett törvények, hogy a szóbanforgó választójogi szabályok szerint kell választani, természetes, hogy az uj nemzetgyülést törvényesen csak ezen szabályok szerint lehet megválasztani.

Ha a törvények a feloszlatás esetére, mellyel számoltak, megállapitották ezt a szabályt, semmi ok nincs, hogy berekesztése utáni választás esetén, melynek bekövetkeztét nem feltételezték, ne alkalmaztassék ugyanez a szabály.

Ami az országgyülés összehivásának lehetőségét illeti, meg kell állapitani, hogy a főrendiház összehivásának alig lehet jogi akadálya; a képviselőház összehivása elé azonban nagyobb akadályok gördülnek.

Az országgyülési képviselő választójog tekintetében ugyanis jelenleg az 1913: XIV. t.-cikk van hatályban, azzal a módositással, melyet a választási eljárásra az 1918: XVII. t.-cikknek már hatályba lépett egyik fejezete tett. Az 1913. évi XIV. t.-cikk azonban már három év óta nincs végrehajtva, amennyiben a névjegyzékek nincsenek kiigazitva. Igy e törvény alapján ujabb törvény nélkül 1922-ben nem lehetne választani, csak 1923-ban, amennyiben a névjegyzék-kiigazitási eljárás még a folyó év március előtt elrendeltetnék.

Az 1918. évi XVII. t.-cikk többi rendelkezései azonban még nem léptek életbe s hogy ez megtörténhessék, annak feltétele a

174. §. értelmében ujabb törvényhozási alkotás, amelynek lehetősége most szünetel. Csak ha a törvényalkotás szükségrendelettel pótoltatnék s rendelet állapitaná meg, hogy mik lesznek a választókerületek, lehetne e törvényt életbe léptetni s annak alapján a névjegyzékeket a 48. §-ban foglalt felhatalmazás alapján körülbelül 5—6 hónap alatt összeállitani és azután választatni.

A miniszterelnök ur által jelzett nehézségeket szintén szükségrendelet által kellene elháritani. Ez szintén törvényellenes, illetve törvényenkivüli eljárás volna, de ha az e tárgyban kiadandó rendelet az 1914. évi XV. t.-cikk választókerületi beosztását tartaná fenn, amelyet különben az 1920: I. t.-cikk 1. §-ával törvényesitett 1919. évi 5984. számu rendelet is elfogadott a nemzetgyülési választásokra és a többi rendeletek a helyzet kényszerüsége alatt adatnának ki, alkotmányunk szellemével mégis kevésbé ellenkeznék, mint a nemzetgyülési választásoknak ujra rendeleti uton való szabályozása, amire elegendő törvényes alap, nézetem szerint, hiányzik és amire jogi szükség nincs.

Legyen szabad fejtegetéseimet egy képpel befejeznem s rámutatnom arra, amit mostanában oly sokat emlegetnek. Az 1919. évben elrendelt nemzetgyülési választásokkal és a nemzetgyülés létrehozásával régi alkotmányunk jogfolytonossága kétségkivül megszakadt. Volt-e erre szükség, vagy nem, nem ide tartozik. De ezután, ha talán nem is mindenben, de sok tekintetben régi alkotmányunk szellemében uj alap épittetett, amelyen uj jogfejlődés indult meg a jogfolytonossági szakadék áthidalása végett. A választójognak ujabb rendeleti szabályozása, felfogásom szerint, ezen ujabb jogfejlődés folytonosságának megszakitása, sőt az uj alapnak és mindannak, ami azon felépült, megrenditése volna anélkül, hogy a régit helyreállitaná.

Főméltóságu Kormányzó Ur! Mélyen tisztelt Értekezlet! Ez a véleményem a fenforgó kérdésben. Azt hiszem, ebben a felvetett négy kérdésre a válasz benne van. Az első kérdésre a válasz az, hogy a nemzetgyülési választást nem feltétlenül szükséges, de el lehet rendelni a Friedrich-féle választójogi alapon. A második kérdésre a válasz az, hogy a szóbanforgó választójogi szabály rendelettel nem módositható. A harmadik kérdésre a válasz az, hogy ezek a szabályok csak a nemzetgyülésre nézve lévén megállapitva, az országgyülési választásokra nem alkalmazhatók. Mig a negyedik kérdésre a válasz az, hogy országgyülés törvényesen tulajdonképen nem hivható össze, csak szükségrendeletek kibocsátása révén.

Ha netalán nézetem helytelen volna és nem következnének be esetleg azok a veszélyek, amelyeknek bekövetkezésétől félek, akkor magam örülnék leginkább annak, hogy nem az én nézetem, hanem az az álláspont bizonyult helyesnek, amelyet a mélyen tisztelt értekezlet tagjainak tulnyomó része kifejtett.

Elnök: Köszönöm az értekezlet tisztelt tagjainak, hogy szivesek voltak ide elfáradni és köszönöm a mélyen járó szakvéleményeket. Ezzel az értekezletet berekesztem.

(Az értekezlet végződik délután 1 óra 30 perckor.)

Budapesti Hirlap nyomdája

120,-

Alföldmárkpány