

A magyar parlamenti jog Polner Ödön munkáiban

Bevezetés

Többek között a parlamenti jog témáját is kutatta Polner Ödön a XX. század legelején, és e tárgyban látott napvilágot 1902-ben *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből* című műve.² A témához igen szorosán kapcsolódik még három további munkája is: *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*³, *Válságban van-e a parlamentarizmus?*⁴, illetve *Az államélet néhány főbb kérdése*⁵. Nem vállalkozom arra – a terjedelem szabta határok miatt sem –, hogy Polner mindegyik alkotását részletesen elemezzem. Célom a *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből* című könyvét gondosan górcső alá venni; a többi három művét pedig csak részleteiben, a témához kapcsolódóan vizsgálom.

Jelen írásomban e dolgozatokat alapul véve tolmácsolom Polner gondolatait és észrevételeit a parlamenti jogot illetően. A téma ma is érdekes, az akkori kérdések közül néhány ma is aktuális lehet.

Polner a parlamenti jog három kérdésével foglalkozik: az országgyűléssel mint állami szervvel, az országgyűlési tagság feltételeivel, az országgyűlési tagsággal járó hatósággal és annak megszűnésével. Hűen a közjog dogmatikai⁶ irányzatához, kizárólag jogi szempontból igyekszik vizsgálni a témát. Az első részben az országgyűlés mint állami szerv kerül tárgyalásra, ezen belül is az országgyűlés jogi állását tanulmányozza, vagyis a politikai jelentőségének⁷ nem kíván itt hangot adni. Természetesen tisztán látja, hogy az állami szervek

¹ PPKE-JÁK Doktori Iskola hallgatója.

² Polner Ödön: *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből*. In: *Jogi Értekezések I.* Szerk. Balogh Jenő. Budapest: Singer és Wolfner kiadása, 1902. 123 p.

³ Polner Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*. Klny. a *Jogi Szemle* 1893. évfolyamából. 94 p.

⁴ Polner Ödön: *Válságban van-e a parlamentarizmus? Válasz az Interparlamentáris Unió magyar csoportja által felvetett kérdésben*. In: *Válságban van-e a parlamentarizmus? Az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának ankétje*. Budapest: Gergely R. Könyvkereskedése, 1930. 73 - 75. p.

⁵ Polner Ödön: *Az államélet néhány főbb kérdése*. Budapest, 1935. A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottságának 6. kiadványa. 73 p.

⁶ Ld. Aczél-Partos Adrienn: *A közjogi dogmatizmus*. In: *Collega* 2007/2 - 3. 5 - 8. p.

⁷ Polner az országgyűlés politikai súlyán a következőket érti: Az újkori alkotmányos életben az állami szervezetnek egyik legfontosabb tagja az országgyűlés. Nálunk Magyarországon az országgyűlés nem az újabb kornak a fejleménye, az alkotmányos életben azonban jelentősége a parlamenti kormányzás elveinek alkalmazásával jelentősen emelkedett. In.: *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből* 5. p. Politikai értelemben Polner az országgyűlést a nemzet képviselőjének tartja, de szerinte jogi értelemben nem képviselője

működését, szervezetét nemcsak jogi jelenségek határozzák meg, de szerinte az állami élet megismeréséhez elengedhetetlen a jogrend ismerete. Így az országgyűlést jogi állásában, minden más elemtől elhatárolva ismerteti.

Parlamenti jog

Parlamenti jogról a közjog, azon belül is az alkotmányjog keretein belül beszélhetünk, az alkotmányjog önálló diszciplínájaként ismeretes. A hazai jogi szakirodalom a századfordulón kezdte használni ezt a kifejezést. Egyfelől általában a parlament szervezetére, működésére, összetételére és hatáskörére vonatkozó szabályokat értették alatta. Ide tartozott még a törvényhozásra, a megalakulására, a fegyelmi rendjére, a megszűnésére, a képviselők jogállására vonatkozó rendelkezések is. Másfelől a parlamenti jog a parlamenttel kapcsolatos jogforrások (írott jogszabályok, szokásjog, precedensek) összessége. Az 1900-as évektől kezdve több alkotmányjogász⁸ is foglalkozott a parlamenti jog kérdéseivel, annak problematikus részeivel, lehetséges megoldásaival. 1928-ban a magyar Interparlamentáris Csoport a parlamentarizmussal, annak lehetséges válságba jutásával foglalkozott⁹. Polner Ödön is kifejtette nézeteit a parlamentarizmussal kapcsolatban. A parlamentáris kormányzat csődjéről beszél, mert szerinte nálunk az előfeltételek sem adottak ahhoz, hogy megfelelően működjön a parlamenti kormányzás. Ilyen fontos és nélkülözhetetlen előfeltétel lenne, hogy egészséges pártviszonyok legyenek. Szerinte kevés, lehetőleg két nagy pártra van szükség, melyek nem túl nagy változásokkal tudnák váltani egymást. Ehhez azonban az is szükséges,

az állampolgároknak. Nézete szerint a választók csak kijelölik és kiválasztják, hogy ki gyakorolja a hatalmat, ez azonban nem jogi képviselettel járó megbízás, csak megbízás.

⁸ Balogh Artúr: A parlament belső bajai. In: *Jogállam* 1903. 273 – 278. p. Balogh Artúr tanulmányában említést tesz a parlament színvonalának csökkenéséről, amelyet abban lát leginkább, hogy működése lassú, sokszor csak időhúzás. Megjegyzem ma inkább az a probléma, hogy túlságosan is felgyorsult a parlament működése, és talán nem jut elegendő idő egyes feladatok precíz elvégzésére. Problémásnak tartja még azt is, hogy a házszabályt nem módosítják, nem alakítják a változásokhoz. Így nem felel meg az egyes időszakok szükségleteinek. Említést tesz még az interpellációkra mint a kormány ellenőrzésének leghatékonyabb eszközére, amelyet szerinte sokszor feleslegesen vesznek igénybe, és néhányat közülük a kormány már meg sem válaszol.

Kun József az angol és a magyar parlamentarizmust hasonlítja össze *A parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus* című tanulmányában. Polnerhez hasonlóan ő is annak ad hangot írásában, hogy a parlamentarizmus Anglián kívül minden országban tökéletlenül működik. Teljesen egyet értek Kun Józsefnek azzal a felfogásával, miszerint a különböző jogi intézmények csak úgy tudnak működni megfelelően, ha a megfelelő idő biztosítva van a számukra, legfőképpen akkor, ha ez az intézmény más államtól átvett mintán alapszik. Kun József: A parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus. In: *Jogállam* 1909. 561 – 586. p.

⁹ Válságban van-e a parlamentarizmus? Az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának ankétje. Budapest: Gergely R. Könyvkereskedése, 1930. 102 p. Tizenhét szakember, köztük aktív politikusok és jogtudósok, fejtik ki véleményét a témával kapcsolatban, és próbálják orvosolni a parlamentarizmus hibáit, gyengeségeit. Alfabetikus sorrendben közlöm a felkértek nevét: Albrecht Ferenc, Buza László, Földes Béla, Gratz Gusztáv, Gyömörey György, Haendel Vilmos, Barabási Kun József, Lakatos Gyula, Lukács György, Mattyasovszky Miklós, Vitéz Moór Gyula, Niamešny Mihály, Polner Ödön, Radisics Elemér, Rakovszky Iván, Szandtner Pál és Báró Wlassics Gyula.

hogy maga a társadalom is érett legyen politikailag. Önfegyelemre inti mind a társadalmat, mind a politikai pártokat. Polner úgy látja, hogy Angliában, a parlamentarizmus szülőhazájában azért is működik jól a parlamentáris kormányzás, mert az előfeltételek adottak, sok európai országban pedig a koalíciók és blokkok rendszere működik, éppen ezért ezekben az államokban a parlament „apró kottériák önző versenyszerületévé és törekvő politikusok hiúságvásárává vált”¹⁰. Azt is problémásnak tartja, hogy a parlamentet befolyásoló rétegek többnyire iskolázatlanok és a politikai érettség alacsony fokán állnak. Ezen véleményének a választói joggal foglalkozó tanulmányaiban¹¹ is hangot adott már.

Az országgyűlés jogállása

A magyar országgyűlést a korona, illetve a karok és rendek (Status et Ordines) alkotják. Mátyás király korától az országgyűlés képviselői gyűléssé vált, hiszen Mátyás a bárók mellett összehívta a nemeseket is, akiket arra kötelezett, hogy képviselőket válasszanak¹². 1526-tól az országgyűlés 43 vármegyéből és Horvátországból érkező négy rend (papság, főurak, középnemesség és szabad városok) képviselőiből állt.

Az országgyűlés olyan állami szerv, mely két részből áll¹³. Az országgyűlést, annak két háza¹⁴, a képviselőház és a főrendiház alkotja. A főrendiház a főpapok és zászlósurak régi tanácsából alakult szerv, a képviselőház pedig úgy él a köztudatban, mint a nemzet képviselőjére létrejött szerv. Polner úgy véli, hogy az országgyűlés egysége 1848 előtt megkérdőjelezhetetlen volt. Ez többek között abban nyilvánult meg, hogy az országgyűlés a hatáskörét egységesen fejtette ki mindkét részre, illetve mint egységes testület hozta meg a határozatokat. Vagyis az egyik rész csak a másikkal együtt létezhetett. Mi sem bizonyítja jobban az országgyűlés egységét, vagyis azt, hogy két részből álló egyetlen szervezetről volt szó,

¹⁰ In: Válságban van-e a parlamentarizmus? 74. p.

¹¹ Polner Ödön: A választói jog mivolta. 1-8. In: Jogtudományi Közlöny 1901. 37-40., 42-44., 46. sz.

¹² In: Jean Bérenger – Kecskeméti Károly: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon. 1608-1918. Budapest: Napvilág Kiadó, 2008. 13 – 47. p.

¹³ Amit a mi közjogunk az országgyűlés két részének nevez, azt néhány külföldi szakirodalom (pl. Id. Kulisch: Oesterreichisches Parlamentsrecht. Lipcse, 1900) az országgyűlés két különálló szervének tekinti. Ez a nézőpont nem is alaptalan, hiszen a képviselőház és a főrendiház általában egymástól különállóan tevékenykedik. Az azonban szerintem fontos, hogy a két ház együtt alkotja az országgyűlést. 1990 óta többször felmerült, hogy újra kétkamarás parlamentre lenne szükség. Ez azonban ezidáig csak elméleti kérdés maradt. Mindenesetre, ha újra két háza lenne az országgyűlésnek, azt kellene mindenekelőtt szem előtt tartaniuk, hogy egyként működjenek mint parlament.

¹⁴ Polner Ödön idejében ezek a kifejezések használatosak, habár 1848 előtt az országgyűlés két részét *tábláknak* nevezték. Azt igyekeztek kifejezésre juttatni, hogy azok egy egységet alkotnak, csak külön tábláknál, asztaloknál tanácskoznak. A *házak* elnevezés angol mintára került be szóhasználatunkba az 1848. évi országgyűlésen, és az 1865/1868. évi törvényhozás óta törvényeinkben is állandósult, ez a kifejezésforma él. Polner Ödön, maga sajnálta, hogy felváltották a tábla kifejezést, mert szerinte nagyon jól érzékeltette a szó a két rész szerepét, egymáshoz és az országgyűléshez való viszonyát.

mint az, hogy a király mint tagolatlan szervet hívta össze, nyitotta meg és rekesztette be az országgyűlést. A nádor az egész országgyűlésnek az elnöke volt, nemcsak az egyik, illetve a másik résznek. A két független részből álló egyetlen szervnek fontos politikai jelentősége is van, amely tény mellett nem mehetünk el, mégpedig az, hogy az országgyűlés a nemzet érdekeit képviselő állami szerv. 1848 után sem változott az a rendelkezés, miszerint az országgyűlést a királynak egységesen kell összehívnia, megnyitnia és berekesztenie; így az 1900-as évek elején is két részből álló egyetlen szervnek minősült az országgyűlés. Mind a két résznek azonos a feladata, az, hogy a nemzet érdekeit képviseljék, igaz, eltérő szempontból és, eltérő részérdekeket őrizve, de egy a cél. A két házat jellemzi még, hogy egymás támogatása mellett ellenőrizheti egyik a másikat, sőt bele is szólhatnak egymás működésébe. Ezért Polner nem tartja megfelelőnek azt a szabályozást, miszerint ami az egyik házban történt, azt a másik házban nem szabad tárgyalásra tűzni.¹⁵ Az országgyűlés két része jogilag szuverén, nincs alárendelve egyik a másiknak, nem vonhatják egymást felelősségre.

Az országgyűlés és a király

Polner az országgyűlés és a király viszonyának elemzésénél megmutatja az uralkodó különleges jogállását az államban. Az országgyűlés keletkezésének idején, majd később, a vegyesházi királyok korában az országgyűlésen a király részt vett, illetve az üléseket maga vezette. Abban az időben az országgyűlés fogalmához a király is szorosan hozzátartozott. Az országgyűlés akkor az egész nemzetet jelentette, élén a királlyal¹⁶. Ez az álláspont a Habsburg-házbeli királyok idejében szűnt meg¹⁷. Ebben a korban az uralkodó nem, vagy csak ritkán jelent meg az országgyűlés tanácskozásain. Jellemzően írásban érintkeztek vele, mégpedig „alázatos feliratok” és „kegyelmes királyi válaszok” formájában. Azonban szokásban maradt az a felfogás, mely szerint az országgyűlést a király vagy annak biztosai hívják össze, nyitják meg és rekesztik be. Polner idejében sem jellemző az uralkodó személyes jelenléte az országgyűlésen, ekkor feliratok és leiratok útján érintkeznek

¹⁵ Ez az angol parlamenti eljárásnak egyik rendelkezése (May: Az angol parlament és eljárása. Ford. Barsi 163. p. Concha Győző: Anglia alkotmánya 341. p.), mely azt mondja ki, hogy az egyik házban történtekről a másik ház nem tud, illetve, hogy az egymás dolgaiba való beleszólás zavarná a két ház egyetértését.

¹⁶ A király által történő vezetés 1848-ig fennállt, és csak ezután szűnt meg a kontinentális elméletek hatására.

¹⁷ A megszűnés egyik oka lehetett, hogy idegen uralkodók kerültek a trónra; a másik oka, hogy kezdett teret hódítani az az eszme, miszerint az országgyűlés a királytól elkülönülten működő és létező szerv.

egymással. Az 1900-as években az általánosan elfogadott nézet az országgyűlést és a királyt két különálló szervnek tekinti¹⁸.

Az országgyűlés olyan állami szerv, amely független ugyan, de nem önálló, hiszen a legfőbb hatalmat nem egyedül gyakorolja. A függetlenség azt jelenti, hogy nincs más szervnek alárendelve, vagyis nem befolyásolhatja, utasíthatja más szerv. Azonban nem bír önállósággal, csak más szervvel együtt¹⁹ bír közvetlen hatással. Továbbá nem önálló azért sem, mert tevékenységének megkezdése, folytatása és megszűnése más szerv intézkedésétől függ²⁰. Az országgyűlés működését, annak feltételeit, határait a király határozza meg. Ugyanis az országgyűlés nem folytonosan fennálló szerv, hanem időszakosan létrejön, aztán időszakonként megszűnik. Hogy meddig álljon fenn, azt a király határozza meg, ráadásul működési ideje korlátozva van: öt évnél hosszabb ideig nem tarthat²¹. A király berekesztéssel és felosztatással²² szüntetheti meg az országgyűlés tevékenységét a meghatározott öt éven belül. Az országgyűlés a királlyal együttesen gyakorolja az állami hatalmat, és közös céljuk a nemzet érdekeinek képviselése, annak kielégítése.

Az országgyűlés hirdetése²³ és összehívása²⁴ a királynak alkotmányos kötelezettsége. A megnyitás szintén a király hatáskörébe tartozik. Szokásjogon alapuló szabály, hogy a király személyesen nyitja meg²⁵ az országgyűlést, ezzel mintegy jelezve, hogy megkezdheti a testület a működését. Az országgyűlés megalakulásához szükséges mozzanat a két ház elnökeinek a megválasztása, majd ezt követően az elnökök elfoglalják helyüket. Amíg nincsenek elnökök, addig nincs főrendiház és nincs képviselőház. 1848 előtt a két táblának

¹⁸ Ez a felfogás a királyság nagyobb hatalmát hirdeti az állami létben. A király hatalmi túlsúlyát az országgyűlés vonatkozásában megillető jogain és a törvények szentesítésén kívül az is mutatja, hogy a végrehajtó hatalom a királyt illeti. Polner felismeri a végrehajtó hatalom egyre növekvő szerepét az országgyűléssel szemben. Ezzel szemben az angoloknál nem ilyen erős a királyi hatalom, sőt, ott a király a parlament része, így az országgyűlés, beleértve a királyt is, bármit megtehet.

¹⁹ Csak a királlyal együtt végezhet ilyen tevékenységet. Pl. a törvényhozás esetében együttesen gyakorolhatnak hatalmat.

²⁰ Hiszen csak akkor jön létre, ha a király összehívja; és megszűnik, ha az ülészakot a király elhalasztja vagy berekeszti. Ennyiben a király is önálló szerv, hisz léte és hatalma az országgyűlés működésétől függ. A király azonban önmagában is szuverén szerv, míg az országgyűlés nem.

²¹ Az öt év leteltével az országgyűlés királyi intézkedés nélkül is megszűnik.

²² A felosztatás esetében az új országgyűlést három hónapon belül össze kell hívni; berekesztés esetén ilyen szabályozás nincs. Az országgyűlés felosztatása csak úgy érvényes, ha az újonnan összehívott országgyűlés az év végéig a költségvetést megtárgyalja.

²³ Annak az időpontnak a közzétételét jelenti, mikor az országgyűlésnek meg kell alakulnia.

²⁴ Azokhoz szól, akik az országgyűlésen megjelenhetnek. A főrendekhez egyenes felhívás a megjelenésre, a képviselőválasztókat pedig a választásra szólítja fel.

²⁵ Megnyithatja meghatalmazott királyi biztos útján is. 1848 előtt gyakran meghatalmazott útján nyitotta meg az uralkodó az országgyűlést, azonban 1868 és 1902 között nem volt példa arra, hogy ezt ne személyesen tette volna meg. 1848 előtt az országgyűlés megnyitása nem jelentette annak megkezdését. Más értettek rajta, mégpedig azt, hogy a király mindkét tábla meghívására megjelent az országgyűlésen, és ott beszédet mondott, majd átnyújtotta a királyi előadásokat. Ebben megjelölte az egyes tárgyakat, melyekre vonatkozóan az országgyűlésnek törvénycikkeket kell majd hoznia.

ilyenformán megalakulnia nem kellett, hiszen előre meg volt határozva, hogy a két tábla elnöki posztját kik töltsék be. A főrendi tábla elnöke a nádorispán, akadályoztatása esetén az országbíró, illetve a tárnokmester volt; a követi tábláé pedig a királyi személynök. A két ház házszabálya egyhangúan úgy rendelkezik, hogy akkor tekinthető megalakultnak az országgyűlés, mikor a jegyzők és az alelnökök is megválasztottak. Polner azonban másként vélekedik erről. Szerinte a főrendiház és a képviselőház is működésre képesek, ha az elnökeiket megválasztották. Az alelnökök ugyanis szintén elnökök, az ő helyetteseik; és ha az elnököt megválasztották, akkor a ház már képes ellátni funkcióját. A jegyzők működése pedig szerinte nem feltétlenül szükséges a működéshez. Továbbá azért sem tartja szükségesnek a megalakuláshoz az ő megválasztásukat, mert mind az alelnökök, mind a jegyzők csak egy ülészakra jelöltetnek ki anélkül, hogy a házszabályok szerint a házak ülészakonként újra alakulnának.

A főrendiházi tagság feltételei

A főrendiház tagjai a főrendek²⁶. Az 1885. évi VII. törvénycikk rendelkezik a főrendiház szervezetének módosításáról, mely szerint az alábbi főrendeket különböztetjük meg: vannak, akik a törvény erejénél fogva főrendek, ők az ún. örökös jogú tagok²⁷; és azok, akik külön létesítő cselekmény által, azaz hivataluknál, illetve méltóságuknál fogva²⁸ vagy kinevezés útján²⁹ lesznek azzá. Illetve vannak még, akik különleges jogállásuk alapján³⁰ lesznek főrendek, ők Horvát-Szlavónország követei³¹. Ahhoz, hogy valaki a főrendiház tagja legyen, a következő általános feltételeknek kell megfelelnie. Főrend az lehet, aki magyar

²⁶ A főrend kifejezés nem egyes embert jelöl, hanem egyes emberek egész osztályát. Főrend az, aki a főrendiháznak alkotóeleme.

²⁷ Ide tartoznak a főhercegek és a mágnások vagy ahogy régen hívták őket, névleges zászlósurak, akik származásuknál fogva tagjai a főrendeknek.

²⁸ Ezek az állások kétféleképpen lehetnek: világiak és egyháziak. A világi állások közé tartozik az ország zászlósainak méltósága, a pozsonyi grófi méltóság, a koronaóri állás, a fiumei kormányzó állása, a királyi Curia elnöke, másodelnöke, a budapesti királyi tábla elnöke, a közigazgatási bíróság elnöke és másodelnöke, a tárnokszékek elnökei és a tárnokmester. Az egyházi állások közé soroljuk a római katolikus egyház érsekeit, a megyés püspököket, a nádorfejevári és a tinnini püspököt, a pannonhalmi főapátot, a jászói prépostot, az aurániai perjelt, továbbá a görögkeleti egyház érsekeit és püspökeit.

²⁹ A király a leszármazásuknál fogva magyar állampolgárságú és egyenes leszármazás útján törvényes fiú utódoknak a megfelelő hercegi, bárói vagy grófi címen kívül ún. örökös főrendiházi tagsági jogot is adományozhat az 1885. évi VII. tc. 2. §. c) pontja szerint.

³⁰ Az 1881. évi XV. törvénycikk értelmében bírnak szavazati joggal a főrendiház ülésein.

³¹ A magyar – horvát kiegyezés, amely a magyar országgyűlés által elfogadott 1868. évi XXX. törvénycikk, alapján Horvátország képviselőket delegálhatott a magyar országgyűlésbe, 40 tagot az alsóházba, 3 tagot a felsőházba. A közös országgyűlés jellegéből adódóan a horvátországi tagokra megkülönböztetés nélkül érvényesek azok a szabályok, melyek az országgyűlés szervezetére és működésére vonatkoznak.

állampolgár³², férfi nemű³³, a szellemi fejlettsége³⁴ megállapítható, és magyar nyelvtudással³⁵ rendelkezik. Az alábbi négy általános feltételén kívül szükséges még egy kritérium teljesítése, mégpedig, hogy az illető tagot rendes bíróságok fegyházra vagy súlyos börtönre ne ítéljenek, illetve nyereségvágyból eredő büntettet vagy vétséget ne kövessen el³⁶.

A képviselőházi tagság feltételei

A képviselőház tagjai a képviselők, akik az állampolgárok választása³⁷ során nyerik el állásukat. Képviselőházi taggá csak az választható³⁸, aki rendelkezik a következő tulajdonságokkal: magyar állampolgár legyen, aki férfi nemű, a 24. életévét betöltse és rendelkezék a magyar nyelv ismeretével. A leendő képviselőnek ezekkel a jegyekkel bírnia kell ahhoz, hogy megválasztható legyen. A képviselőházi tagságot kizáró körülményeket az összeférhetetlenségről szóló 1901. évi XXIV. tc. 12. §- a tartalmazza. Ennek értelmében, ha a képviselőt bizonyos bűncselekmények (gyilkosság, rablás, gyújtogatás, lopás, orgazdaság, okirat-hamisítás, csalás, csalárd bukás, hamis tanúzás és hamis eskü) miatt jogérvényesen elítélik; ha a képviselőt politikai jogai gyakorlásának felfüggesztésére ítélik; ha a képviselő ellen jogérvényesen csődeljárás indul; és ha a képviselő gondnokság alá kerül, akkor megszűnik a házbeli tagsága. A megválasztott képviselőnek be kell mutatnia a megbízólevelét, ellenkező esetben megszűnik³⁹, pontosabban meg sem kezdődik a képviselőházi tagsága.

³² Az államhatalom gyakorlásában csak magyar állampolgár vehet részt, és a főrendiházi tagság az államhatalom gyakorlását jelenti. Ez a főrendiház szervezetének módosításáról szóló 1885. évi VII. törvénycikkben nincs ugyan szó szerint benne, de a 10. §. d) pontja kimondja, hogy elveszíti a főrendiházi tagságát az, aki az állampolgárságot elveszíti. Vagyis a logikai szabály arra enged következtetni, hogy a magyar állampolgárság szükséges feltétele a házbéli tagságnak.

³³ A törvényben ez sincs kimondva, azonban általános szabály, hogy az ún. politikai jogokat csak férfiak gyakorolhatják. 1848 előtt létezett az ún. távollévók képviselőinek intézménye, amely a magánosok özvegyeinek és árváinak közvetett részvételt engedélyezett az országgyűlésen.

³⁴ Nem azonos a szellemi fejlettség megállapítása a főrendi csoportoknál. A főhercegek esetében csak a teljeskorú főhercegek lehetnek tagok; a mágnás családoknál 24 éveseknek kell lenniük; az életfogytiglan kinevezett tagokra nézve nincs megállapítva a fok. A régi történelmi méltóságokra és a protestáns egyházi főtisztviselésekre nézve szintén nincs meghatározva a szellemi fejlettség. A szellemi fejlettség mellett nem szükséges feltétel a szellemi épség, ugyanis az 1885. évi VII. törvénycikk 11. §. c) pontja értelmében az elmebeteg, akik szellemileg nem épek, tagjai lehetnek a főrendiháznak, és ezen joguk addig szünetel, amíg ez az állapot fennáll.

³⁵ A törvényhozás egyedüli nyelve a magyar volt, vagyis a tanácskozás és a határozathozatal is magyar nyelven folyt, így elengedhetetlenek bizonyult a magyar nyelv tudása az országgyűlés munkájában való részvételhez.

³⁶ Ugyanis amíg ilyen ítélet hatálya alatt áll, addig ez a körülmény kizárja a főrendiházi tagságra való képességet. Aki a büntetését letölti vagy kegyelmezésben részesül, az a tagságot újból elnyerheti.

³⁷ Ld. részletesen: Aczél-Partos Adrienn: Választás – jog vagy hatalom? In: *Collega* 2009/1 – 2. 5 – 9. p.

³⁸ Erről az 1874. évi XXXIII. tc. 13. §- a rendelkezik.

³⁹ Az 1876. évi XXXIX. tc. 5. §. intézkedik a megbízó levelüket be nem mutatott képviselőkről.

Az országgyűlési tagsággal járó hatóság és annak megszűnése

Polner Ödön a *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből* című munkájának harmadik – egyben utolsó – részében elemzi az országgyűlési tagságot és megszűnésének lehetséges okait. Mivel az országgyűlés testületi szerv, így tagokkal rendelkezik, és a tagok közreműködéséből áll össze az országgyűlés tevékenysége. Az országgyűlés tagjai a két házban, a főrendiházban és a képviselőházban látják el feladataikat. Ez a hatóság, ahogyan Polner nevezi, a képviselők egyfajta akaratnyilatkozata, melyet például a törvényhozás vagy határozathozatal kapcsán kinyilvánítanak, de ez megnyilvánulhat felvilágosítás kérésében, az indítványozási jog kapcsán, a többi tag meggyőzése révén is. A tagoknak ez a hatósága akkor veszi kezdetét, miután a két ház megalakult, hiszen csak ezután lehet főrendiházi és képviselőházi tagokról beszélni.

Az országgyűlési tagság megszűnik az országgyűlés mint testületi szerv megszűnésével. Ilyen megszűnési ok továbbá, ha a tag meghal, ha lemond a tagságáról, vagy elveszti a tagsággal járó hatóságot. Főrendiházi tagok esetében csak a kinevezett tagok mondhatnak le tagságukról, és csak akkor szűnik meg a hatóság, ha a király a lemondást elfogadta. A képviselőházi tagságról való lemondás feltétlen és korlátlan. A tagság elvesztése az országgyűlési tagság általános megszűnési módja, mely történhet úgy, hogy bizonyos körülmények beálltával önmagától megszűnik, és megszűnhet külön megfosztó cselekmény következtében. A főrendiházi tagság önmagától megszűnik az állampolgárság elvesztésével, illetve ha a tagot fegyházra vagy súlyos börtönre vagy nyereségvágyból elkövetett bűntettre vagy vétségre ítélik. A főrendiháznál a tagság csak a magyar nyelv nem tudása esetén szűnik meg külön cselekmény révén. A képviselőházi tagság megszűnésének több esete⁴⁰ ismert: az állampolgárság megszűnése, bizonyos bűntettekért való elítélés, a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztése, csőd alá kerülés, gondnokság alá helyezés, és ha a képviselő nem mutatja be megbízólevelét⁴¹. A képviselőházi tagságától megfosztható, aki a magyar nyelvet nem tudja vagy elfelejti azt. Megfosztható akkor is, ha az illető tag pénzért vagy más anyagi előnyért vagy ellenszolgáltatásért bárkinek, bármilyen ügyben a kormánynál közbenjár⁴². Az 1901. évi XXIV. tc. 24. §- a értelmében a tagság megfosztására ad okot, ha a képviselőházi tag az összeférhetetlen helyzetet nem szünteti meg.

⁴⁰ Az összeférhetetlenségről szóló 1901. évi XXIV. tc. 12. §. rendelkezik róla.

⁴¹ Erre vonatkozóan az 1876. évi XXXIX. tc. 5. paragrafusa és az 1899. évi XV. tc. 176. §- a rendelkezik.

⁴² Ezen esetet az összeférhetlenségi törvény 11. paragrafusa szabályozza.

Zárszó

Dolgozatomban a parlamenti jog néhány aspektusát mutattam be, mégpedig úgy, ahogy Polner Ödön, a közjog dogmatikai irányzatának jeles képviselője láthatta az 1900-as években. Célom elsősorban az volt, hogy megfelelő képet tudjunk alkotni Polner Ödönnek a témával kapcsolatos nézeteiről, ezért igyekeztem az ide vonatkozó könyvei, tanulmányai alapján főbb gondolatait sommáznai. Polner látásmódja sokszor eltér a „hivatalos”, az „elfogadott” felfogástól, viszont tartózkodik attól, hogy a – sokszor nagyon helyesen – felismert helyzetből még további, mélyebb következtetéseket levonjon. Ezt bizonyítja többek között, hogy elvetette az államhatalmi funkciók törvényhozói, végrehajtói és bírói hármas felosztását⁴³. Két hatalmi tevékenységet ismer csak el: a törvényhozást és a végrehajtást, a bíraskodást a végrehajtás részének tekinti⁴⁴. A végrehajtó hatalom elnevezéssel nem igazán ért egyet, szerinte ez egy öncélú tevékenység, semminek sem alárendelt és semminek sem a végrehajtása. A hivatalos álláspont szerint a végrehajtó hatalom alá van rendelve a törvényhozó hatalomnak. Azonban már ekkor felismerték többen, többek között Polner is, hogy a kormány döntő módon befolyásolta a parlament működését. A kormányzati hatalomnak erősen megnövekedett a hatalma.

A parlamenti jog tárgyalása teljesebb képet mutatna, ha nemcsak a jogi, hanem a politikai megközelítés is hangsúlyt kapna, hiszen véleményem szerint mindkét nézőpont egyidejű vizsgálata szükséges ahhoz, hogy reális ábrázolást kapjunk a parlamenti jogról⁴⁵.

⁴³ A hatalmi ágak felosztásának elmélete már az 1890-es években is vitatható volt. Abban egyet értettek a jogtudósok, hogy fontos a hatalmi ágaknak az egymástól való elhatárolása. Azt azonban hamar felismerték néhányan, köztük Polner Ödön is, hogy ez csak elmélet. A gyakorlat már akkor is azt mutatta, hogy a végrehajtó hatalom kezdte túlnőni kereteit. A kormánynak, mely a végrehajtó hatalom feje, nagy befolyása van a törvényhozó hatalomra. A hatalmi ágak elválasztásánál vagy a parlament működésénél felvetődik a kérdés, hogy Polner Ödön „makacs dogmatikája” naivitás-e vagy elszánt és tudatos jogász tudományosság. Véleményem szerint az utóbbi, és azt gondolom, hogy a mának is szüksége lenne dogmatikusokra. Nyilván a politika összefonódik a joggal, de például a törvényhozás kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy egyes esetekben mennyire domináns a jog szerepe.

⁴⁴ Polner Ödön: A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban. Budapest, 1893. 94 p.

Van némi igazság Polner hatalmi felfogásában arra vonatkozóan, hogy a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatási hatalom is jogalkalmazó szervek, szemben a törvényhozó hatalom, mely a jogot alkotja. Elmélete azt a logikai sémát követi, hogy a jogalkotást az országgyűlés végzi, és ennek végrehajtását a bíróságok, ügyészségek, ügyvédek végzik, illetve a hatóságok, mely szervek a közigazgatás részét képezik. Polner nézete alapján a kormányzó pártok fő feladat a kormányzás, amely azonban nem azonos a végrehajtással. Azzal azonban nem értek egyet, hogy a bírói hatalom az nem egy különálló hatalmi ág, és ilyenén nincs is szükség arra külön. Azt gondolom, hogy fontos szerepe van az igazságszolgáltatási hatalomnak, és el kell határolódnia a végrehajtástól is, még akkor is, ha bizonyos szempontból tényleg a jog végrehajtását végzik.

⁴⁵ Az azonban fontos, hogy a jogi kérdésekben a döntő és hangsúlyos szerepet a jog tudománya játssza.

Polner Ödön azonban hű a dogmatika felfogásához, így csak és kizárólag a jogi szabályozást mutatja be a téma kapcsán.