

## A felsőházak összehasonlító elemzése ifj. Vutkovich Sándor munkásságában

### I. BEVEZETÉS

Az 1800-as évek nemzetállamainak létrejöttével a közpolitikai gondolkodás egyik központi kérdéseként fogalmazódott meg a törvényhozás helyes szerkezete, felépítése. Általánosan elfogadott nézet volt, hogy a kétkamarás rendszerek jelentik a törvényhozás egyetlen elfogadható alternatíváját, megfontoltabbá téve a döntéshozatalt, mely elsősorban a felsőházak feladata. Az egykamarás parlamentek ezzel szemben felsőházak nélkül nem képesek a mértékletes, ésszerű törvényhozásra, hiányzik ugyanis a felsőház jelentette kontroll. A korban a jog- és államtudósok többsége az előbbi rendszereket tartotta kívánatosnak a maguk konzervatív, jól kiforrott szerkezetével. A kor államainak túlnyomó hányada a kétkamarás parlamenti berendezkedést valósította meg, így a bikameralizmus elve áthatotta a XIX. századi összehasonlító államtudományokat.

### II. IFJ. VUTKOVICH SÁNDOR ÉLETE

Ifj. Vutkovich Sándor Pécsen született 1869. szeptember 2-án, Pozsonyban halt meg 1938 augusztusában. Pályafutása során jog- és államtudományi doktori címet szerzett. Édesapjához, id. Vutkovich Sándorhoz hasonlóan jogakadémiai tanár volt Pozsonyban 1894 és 1914 között. Először rendkívüli, majd nyilvános rendes jogakadémiai tanárként jog és államtudományi bevezetést, alkotmány- és kormányzati politikát, magyar közjogot és európai nemzetközi jogot oktatott a pozsonyi királyi jogakadémián. A jogakadémia mellett a pozsonyi egyetemen is tanított. Tanári hivatása mellett a jog- és államtudományi második alapvizsgálati bizottság elnöki funkcióját is ellátta.<sup>[1]</sup>

[1] Szinnyei, József: *Magyar írók élete és munkái*. <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html/> (2015. június 20.)

Az I. világháború idején a pozsonyi Erzsébet Tudományegyetemen egyetemi magántanári címet szerzett. Ifj. Vutkovichról a világháború előttről sem maradt sok feljegyzés,<sup>[2]</sup> ez a tendencia még inkább érvényesült a háború utáni időszakban. Némely források arról tanúskodnak, hogy az 1920-as években több kulturális rendezvényen is részt vett. A Toldy Kör 1922. május 21-i közgyűlésén bekerült a szervezet választmányába.<sup>[3]</sup>

Cikkei a *Nyugatmagyarországi Híradó* politikai napilapban,<sup>[4]</sup> a *Pozsony megyei Közlönyben*, jogi dolgozatai a *Jogtudományi Közlönyben* és a *Jogállamban* jelentek meg. Jogi munkákon kívül útirajzokat is írt: *Párisi emlékeimből*, *Oroszországi úti emlékeimből*.<sup>[5]</sup>

Műveiből<sup>[6]</sup> több fontos információ is kitűnik. A *Párisi emlékeimből* című művéből kiderül, hogy beiratkozott a párizsi Ecole de droit-ba joghallgatónak. Ezek mellett beszámol a polgárok forradalmi hangulatáról, mely ottléte során kívülállóként is érezhető volt a francia közgondolkodásban. Párizsban szoros kapcsolatot ápol a kolóniában élő magyar emigránsokkal. Ennek köszönhetően ismerkedett meg Kiss Miklós 1848-as honvédezredessel, Klapka György tábornok özvegyével, és visszatérő vendégként több alkalommal is megfordult Munkácsy Mihálynál,<sup>[7]</sup> midőn „Honfoglalás” című festményén dolgozott.

*Párbaj* című művében az egyes államok összehasonlítását végzi el, midőn a párbaj tiltásáról szóló törvényeket elemzi, beleértve az USA-ban ismeretes jogi szabályozást is.

A *kötelező szavazás* című írásában<sup>[8]</sup> szintén túllép az európai horizonton, ugyanis az USA mellett az egyes dél-amerikai országokban is megvizsgálja a kötelező szavazás intézményét. Ebben a művében beszámol az elkésztő magyar valószínűségről, miszerint a magyar választási statisztikai adatok nyilvántartása hiányos, szemben Nyugat-Európával, ahol az adatok széles körét bocsátották rendelkezésére különösebb erőfeszítések nélkül. Példaként említette a francia, a belga és a német állami szerveket, melyek irányába háláját fejezte ki támogatásuk miatt. Konklúzióként levonja, hogy választási jogunk, választási rendszerünk erőteljes reformokra szorul, és véleménye szerint a kötelező szavazás intézményének bevezetése lenne a választói közömbösség csökkentésének az egyetlen módja.

[2] A róla szóló adatok részben Szinnyei József munkássága alapján kerültek felhasználásra.

[3] Filep, 2011. <http://www.irodalmiszemle.bici.sk/lapszamok/2011/2011-junius/974> (2015. május 30.)

[4] Ifj. Vutkovich főmunkatársként dolgozott a lapnál, melyet apja, id. Vutkovich Sándor alapított és szerkesztett 1905-ben bekövetkezett haláláig.

[5] G. P., 1938, 207. [http://epa.oszk.hu/02500/02518/00103/pdf/EPA02518\\_irodalomtortenet\\_1938\\_07-08.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02518/00103/pdf/EPA02518_irodalomtortenet_1938_07-08.pdf) (2015. június 21.)

[6] *A miniszteri felelősség*. Pozsony, 1894.; *A párbaj*. Pozsony, 1895.; *A felsőházak szervezete a főbb államokban*. Pozsony, 1896.; *A kötelező szavazás*. Pozsony, 1903. (Németül Wahlpflicht. ford. Kumlik Emil, Pozsony, 1906.); *Miért Wien és nem Bécs?* Pozsony, 1904.; *A magyar alkotmányjog*, I. kötet. Pozsony, 1904.

[7] Ifj. Vutkovich Munkácsyt már korábbról is ismerte.

[8] E munkája német fordításban is megjelent „Wahlpflicht” címmel. Ugyanakkor ezt a művet nem tekinthetjük teljes fordításnak, mivel a német nyelvű kiadásból több fejezet is kimaradt.

Ifj. Vutkovich életéről rendkívül csekély forrásanyag áll rendelkezésre. Írásai alapján azonban bizonyossággal megállapítható, hogy kitűnően tudott franciául, angolul, németül és olaszul. Művei többségében az Európán kívüli XIX. századi államok jog- és politikai rendszereinek összehasonlítására is törekedett.

Vutkovich 1896-ban megjelent írásában korlátozottan alkalmazza az összehasonlító államtudomány módszertanát, melynek segítségével a felsőház intézményének helyes szerkezeti elemeit, illetve a fejlődés útjait kutatja. Az egyes államok közjogi rendszerét bemutatja, azonban az államoknak főként a külön-külön történő vizsgálatáról van szó. Ugyanakkor némely részeken kitékint más országok közjogi rendszereinek sajátosságaira, pontosabban fogalmazva kitér a köztük lévő hasonlóságokra, különbségekre.

### III. A KÉTKAMARÁS RENDSZEREK

A XIX. században, a modern államok létrejöttekor többek között az a kérdés határozta meg a politikai diskurzusokat, hogy az egy- vagy a kétkamarás parlamenti rendszerek a hatékonyabbak, kiforrottabbak-e.

*Montesquieu* alkotta meg a kétkamarás parlamentáris rendszer elméletét: „A népek szabadságára nézve mellőzhetetlen, hogy a hatalom önmagában lelje fékét.” Ettől kezdve axióma lett, hogy a törvényhozó hatalomnak két kamarában kell működnie. *Benjamin Constant* *Montesquieu* gondolatain elindulva és továbbmenve szintén a kétkamarás rendszer előnyeiről ír. Munkáiban kifejti, hogy az államok csak akkor maradhatnak fenn, ha az egymással ellentétes erőket megfelelő módon egymás mellé helyezik a kölcsönös ellenőrzés érdekében. Szerinte az egyetlen elfogadható opció a kétkamarás parlament megteremtése, ugyanis egy „gyülekezet” (kamara) zsarnoksága sokkal félelmetesebb, mint egy emberé (zsarnoké). Negatív példaként a francia forradalmat hozta fel, mely során a politikai rendszer teljes elszemélytelenedése, azaz a politikai felelősség teljes hiánya mutatkozott meg. A felsőház szerepét nem másban látja, minthogy megkímélje az államot az elhamarkodott döntések meghozatalától. *Tocqueville* pedig úgy fogalmaz, hogy a kétkamarás parlament a demokrácia őrzője.<sup>[9]</sup>

Ezzel szemben a kétkamarás rendszer ellenzői azzal érveltek, hogy a felsőház intézménye csak lassítja a törvényhozás működését. Az egykamarás rendszer hívei szerint a törvényhozást kellőképpen nagy apparátussal kell felruházni, mely a törvényhozás helyes működésének a legmegfelelőbb eszköze. Az egykamarás rendszer híveinek felfogása szerint a törvényhozó szerv dualizmusa ellenkezik a népszuverenitás elvével, ugyanis a nemzetnek csak egy akarata lehet, melyet csak egyetlen kamara juttathat érvényre.

[9] Vutkovich, 1896, 2-5.

Vutkovich egyértelműen az előbbi csoportba, azaz a kétkamarás rendszerek híveinek táborába tartozott. Úgy vélte, hogy a kétkamarás rendszerek helyes mivoltát mi sem igazolja jobban, minthogy a világban a kétkamarás parlamenti rendszerek túlsúlyban. Ellenpéldaként a XIX. században újonnan létrejött Görögországot és Szerbiát említi, melyek egykamarás törvényhozást hoztak létre. Szerinte belső politikai feszültségeiket alapvetően az egykamarás parlamenti szisztéma generálta. A kétkamarás rendszert a legcélszerűbb törvényhozási formának tartotta, melyet igazolt a történelem. A felsőház szerepét a mértékletesség fenntartásában, és nem a „nemzeti akarat akadályozásában” látta: „Nem a gyorsaság, hanem az alaposág a törvényhozói munka legfőbb dicsérete.” Erőteljesen érezhető Vutkovich-nál a constant-i hatás, ugyanis kifejti, hogy egy kamara abszolutizmusa a legrosszabb egy államra nézve. A felsőház feladataként fogalmazta meg, hogy közvetítő szerepet tölt be a végrehajtó hatalom és az alsóház között, megteremti a törvényhozás és az államfő közötti kapcsolatot, azonban a legfontosabb, hogy megfékezze a forradalmak kialakulását. Ha ez utóbbi mégsem sikerül, akkor szerinte a felsőház struktúrája rosszul lett megszervezve, kiépitve. Nézetei alapján a felsőházak tevékenysége csak akkor lehet sikeres a forradalmak megakadályozásában, ha egy állam felsőháza a történelmi alkotmányfejlődés nyomán alakult ki, akárcsak Angliában – vagy éppen Magyarországon –, melynek köszönhetően az angol parlamentarizmus precedensértékűvé vált szerte a világon.<sup>[10]</sup>

Vutkovich a felsőházakat 3+1 csoportba sorolta az alábbi szempontok szerint:

- a) Örökletesség elvén alakuló felsőházak: Anglia, Magyarország, egyes német tartományok (Poroszország, Bajorország, Württemberg, Baden, Szászország), Ausztria, Spanyolország, Japán.
- b) Kinevezés elvén alakuló felsőházak: Portugália, Oroszország, Törökország, Olaszország, Brazília.
- c) Választás alapján alakuló felsőházak: Franciaország, Belgium, Dánia, Svédország, Norvégia, Románia.
- d) Szövetségi államok felsőházai: USA, Németország, Svájc. Ezek az államok ugyan az előző három kategória valamelyike alapján állították fel felsőházukat, azonban Vutkovich a szövetségi állami jellegüknél fogva külön tartotta célszerűnek megvizsgálni ezen államok felsőházait.

A következőkben azt kívánom bemutatni, hogy ifj. Vutkovich milyen következtetésekre jutott az egyes országok felsőházainak vizsgálatá során. Írásom négy XIX. századi állam felsőházai struktúrájának bemutatására fókuszál: Anglia, Oroszország, Franciaország és Németország, mely államok Európa magját jelentették. A választást indokolja továbbá az a tény is, hogy Vutkovich Franciaország-

[10] *Uo.*, 10–13.

ban és Oroszországban egyaránt megfordult, továbbá beszélt angolul, franciául és németül, így ezen államok nagy hatással voltak kutatói munkájára.

## 1. Anglia

Angliában a felsőház a spontán fejlődés eredményeként jött létre, akárcsak Magyarországon, véli Vutkovich. De facto ugyanis hamarabb működött, mint ahogy de iure szabályozták volna jogállását, státuszát. A felsőház kialakulása egészen a szász betörésig vezethető vissza. A szász hódítást követően grófságok és tartományok alakultak, melyek decentralizálták az országot. Ezek az egységek ún. heptarchiákká, királyságokká alakultak. A királyságok létrejöttével azonban nem szűnt meg létezni az ország egysége, ugyanis a Witenagemot a királyságok felett állt. A Witenagemot egy tanácskozó testület volt, melynek hozzájárulását kellett adnia egy korabeli törvény elfogadásához, tagjai a főpapok és a nemesek voltak. Ennek eredményeként jött létre az egyházi és a világi lordság. A Witenagemot tagjait a király nevezte ki, üléseit ő maga vezette.<sup>[11]</sup>

Hódító Vilmos uralkodása alatt a Witenagemot utódjaként létrejött a Curia Regis, melynek tagjai a főpapok és a bárók (a „nemes” elnevezés módosult) voltak.<sup>[12]</sup> Földnélküli János uralkodása idejére pedig már kifejlődött a ma is ismert House of Lords, azaz a Lordok Háza, mely sikerrel vívta ki a Magna Chartát. A common law eredményeként a XIV. században jogilag is szabályozták a kétkamarás parlamentáris rendszert. 1341-től de iure is két külön kamara, a House of Lords (világi, egyházi főurak) és a House of Commons (megyei lovagok, városok küldöttjei) ülésezett.<sup>[13]</sup>

Vutkovich megállapítja, hogy egy alapvető különbség mutatkozik az angol és a kontinentális nemesség között. A korabeli Angliában nem létezett a kontinentális értelemben vett nemesség. A felsőházba ugyan Angliában is csak születés útján lehetett bekerülni, de a nemesek politikai kiváltságainak személyi hatálya nem terjedt ki azonnal az utódok születésével. A jövő peerje (elszülött utód) mindaddig közrendű státuszú volt, míg apja élt. Így a leendő peerek közrendű státuszuk fennállása alatt, valamint a nemesek nem elsőszülött utódjai (akikre sosem terjedtek ki a nemesi kiváltságok) jogi és politikai értelemben véve lesüllyedtek a közrendű szabadok szintjére. Emiatt nem alakult ki sosem merev elkülönülés a nemesség és a közrendűek között Angliában, szemben a kontinenssel, ahol a közrendűek mindig is ellenszenvvel viseltettek a nemesekkel szemben.<sup>[14]</sup>

A Rózsák háborúja során a főnemesség megtizedelődött, így VIII. Henrik uralkodásának idejére kiszolgáltatott helyzetbe került az uralkodóval szemben. Ezzel párhuzamosan az alsóház megerősödött. I. Erzsébet, majd az őt követő Stuartok

[11] *Uo.*, 16–17.

[12] *Uo.*, 18.

[13] *Uo.*, 25.

[14] *Uo.*, 27–28.

idején a főnemességnek sikerült folyamatosan visszanyernie korábbi hatalmát, egészen az angol polgári forradalom kirobbanásáig, amikor is Cromwell a felsőház eltörlésével bevezette az egykamarás parlament rendszerét és megteremtette a köztársaság intézményét. Ugyanakkor az egykamarás parlament nem fogadott el több törvényt, mint kétkamarás elődje, sőt Cromwell is egy második ház felállításának kísérletével próbálta elejét venni a további radikalizálódásnak, mely a House of Commons túlzott előretörésének volt köszönhető.<sup>[15]</sup>

Vutkovich az angol polgári forradalom elemzése során is kiemeli tételét, miszerint az egykamarás rendszer csak politikai és társadalmi felfordulást okoz, a törvényhozás folyamatát nem gyorsítja, valamint a zsarnoki rendszer kiszolgálójaként működik.

A XVIII. században a Lordok Háza katalizátorként mozdította elő a polgári és vallásszabadság kiteljesedését, sikerrel vívva ki a társadalom megbecsülését, szemben a kontinens nemességével, mellyel szemben továbbra is ellenszenv mutatkozott

Walpole miniszterelnöksége alatt (1721–1742) a Képviselőház megerősödött és elérte, hogy bizalma nélkül ellehetetlenüljön a kormányzás. Pitt miniszterelnöksége idején (1757–1761, 1766–1768) pedig a miniszterelnök szerepének kidomborítására került sor, ezzel mintegy megszilárdítva az angol törvényhozás működését. Az 1832-ben elfogadott választási törvény kimondta, hogy a kormányt az alsóház választja meg, ezt követően a király nevezi ki. Ez a törvény lehetővé tette továbbá, hogy kinevezéssel is a felsőház tagjává lehessen válni. Ezzel a XIX. században jogi szempontból is megmerevedett az angol parlament struktúrája, kimondva azt az elvet, hogy az alsóház adja a kormányt, a felsőház pedig a fék szerepét tölti be.<sup>[16]</sup>

A House of Lords az alkotmánybíráskodás mellett felelős volt az ún. impeachment<sup>[17]</sup> és a bill of attainder<sup>[18]</sup> eljárás lefolytatásáért. Igaz, írja Vutkovich, utóbbi két eljárás a gyakorlatban már egyáltalán nem volt használatos.<sup>[19]</sup>

Vutkovich az angol parlamentarizmus fejlődésének elemzése során kiemeli, hogy a kétkamarás parlamentnek köszönhető az angol történeti alkotmány kifejlődése. A bikameralizmust a common law jogrendszerrel együtt vizsgálja, ugyanis kölcsönösen hatottak egymás fejlődésére.

A felsőház a XIX. századra másodrendűvé vált a képviselőház mellett, és csupán ellenőrző, felfüggesztő szereppel bírt: „a nemzeti akarat megvalósulását késleltetheti, de meg nem hiúsítja”. A House of Lords szorososan összefonódott a Korona népével. Vutkovich egyfajta jövőbeli kitekintésként megfogalmazza, hogy a Lordok Házának jövőbeli reformjával az örökletesség elve mindinkább háttérbe fog szorulni.<sup>[20]</sup>

[15] *Uo.*, 29–34.

[16] *Uo.*, 38–40.

[17] A felsőház az impeachment alkalmával az alsóház által valamely miniszter ellen emelt vád során járt el.

[18] Ennek értelmében a parlament minden eljárás nélkül büntetést szabhatott ki bármely képviselőre.

[19] Vutkovich, 1896, 54.

[20] *Uo.*, 57–58.

## 2. Oroszország

Oroszországban az angol parlamenthez hasonló törvényhozás sokáig ismeretlen fogalom volt. A szenátus összetétele a cár abszolút hatalmát tükrözte, akinek kezében összpontosult a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalom.

Az orosz szenátust I. Péter cár állította fel 1711-ben. Tagjait a cár nevezte ki élethossziglani mandátummal, melyet bármikor vissza is vonhatott. Az orosz szenátus teljesen eltért a nyugati modelltól, éppen ezért nem is lehet a szó szoros értelmében szenátusnak nevezni. Feladatai közé tartozott a zemsztvok (önkormányzatok) és a kerületi hatóságok közötti ellentétek feloldása, amennyiben az előbbieket által hozott határozatokat utóbbiak nem erősítették meg.

További feladatai:<sup>[21]</sup>

- a törvények kidolgozása;
- a közigazgatási feladatok ellátása, a cári ukázok végrehajtásának felügyelete, a közigazgatás ellenőrzése;
- a polgári és bünygyi bírászkodás;
- a semmítőszéki funkciók ellátása.

Az egyes tevékenységi körök ellátására külön ügyosztályok szakosodtak. Az orosz szenátus tehát nem felsőházként funkcionált, a kormányzati – törvények előkészítése, végrehajtása, közigazgatási feladatok ellátása – és az igazságszolgáltatási feladatkörökön kívül nem látott el egyéb tevékenységeket. A döntések meghozataláért egyedül a cárt terhelte felelősség, így a törvényhozás az ő kezében volt, a szenátus csupán a cár konzultációs testületeként működött. A XIX. században nem létezett törvényhozó testület az Orosz Birodalomban, így a népképviselő sem valósulhatott meg.

II. Sándor uralkodása idején, 1864-ben megszületett a zemsztvo-törvény, megteremtve a zemsztvo-rendszert, mely az önkormányzati képviselői rendszernek volt megfeleltethető.<sup>[22]</sup> A zemsztvok a járások, kerületek, kormányzóságok szintjén működtek, míg a városokban a városi tanácsok látták el a népképviselőt. Ezek a képviselői szervek közvetlenül választott gyűlésekként, testületekként funkcionáltak. Ugyan voltak törekvések a zemsztvo-rendszer összbirodalmi szintre történő kiterjesztésére, mellyel létrejöhetett volna a közvetlen választás intézménye az Orosz Birodalom törvényhozásában, azonban ezek a próbálkozások kudarcba fulladtak.<sup>[23]</sup>

Vutkovich Oroszországot Törökországgal és Angliával is összehasonlítja. Előbbivel összevetve megállapítja, hogy Oroszország és Törökország alkotmányjogi szempontból a legelmaradottabb államok Európában, ahol a felsőházak nem a

[21] *Uo.*, 157.

[22] II. Sándor intézkedéseiről bővebben lásd Filippov, Szergej: *Az oroszok története* [http://szlavintezet.elte.hu/szlavtsz/slav\\_civil/orosz-tortenelem.htm](http://szlavintezet.elte.hu/szlavtsz/slav_civil/orosz-tortenelem.htm) (2015. június 21.)

[23] Vutkovich, 1896, 155–156.

népszuverenitás, hanem az egyszemélyi hatalom eszközei. Oroszországot és Angliát az uralkodói felelősség elve mentén vizsgálja. Angliában a miniszteri felelősség intézményének megteremtésével megvalósult az uralkodói inperszonalitás, ezzel szemben Oroszországban az uralkodói perszonalitás elve alapján a cár személyes felelőssége érvényesült, hiszen nem volt miniszter, aki átvállalhatta volna az uralkodó döntéseiből eredő jogi felelősséget.<sup>[24]</sup>

### 3. Franciaország

Vutkovich Franciaországot Anglia ellenpárjaként mutatja be. Kezdetben a francia királyi hatalmat a gyengeség jellemezte, mely erős főúri hatalommal párosult. A főurak hatalmát XI. Lajosnak sikerült megtörnie, melynek köszönhetően Richelieu később meg tudta szilárdítani a királyi hatalmat. Az abszolutista hatalom miatt azonban sokáig nem tudott kialakulni a kétkamarás parlament.

A XVIII. században Montesquieu bikameralizmus tanával alaptézist teremtett, ennek ellenére Franciaországban viszonylag csak később jött létre a felsőház. A francia forradalom diktatórikus egykamarás rendszerének a 1795. augusztus 22-én elfogadott alkotmány vetett véget, felállítva a kétkamarás parlamentet a Vének Tanácsával és az Ötszázak Tanácsával. A Vének Tanácsa volt hivatott betölteni a felsőház szerepét, azonban jogköre kizárólag a törvényjavaslatok elfogadására és visszaküldésére korlátozódott. Módosításokkal nem élhetett, ami miatt gyakran a jó törvénykezdeményezések is elhaltak. A kétkamarás rendszert a francia forradalom emlékei miatt, az esetleges jövőbeli zsarnokság megismétlődésének kiküszöbölésére vezették be, mellyel a törvényhozást kívánták racionalizálni. A parlament mindkét kamaráját három évre választották közvetlenül. A tagok egyharmadát a rotációs rendszer szerint évente újraválasztották. A folytonos megújulás azonban azt eredményezte, hogy a törvényhozás helyett a politikai választási harcokra helyeződött a hangsúly.<sup>[25]</sup>

Az 1799-es alkotmány a törvényhozást már négy kamarára osztotta: Államtanács, Szenátus, Tribunatus, Törvényhozó testület. Megalakításuk a közvetett választások bonyolult rendszerét eredményezte, mely során a felelősség megállapítása teljes mértékben ellehetetlenült. A Szenátus a törvényjavaslatok vizsgálatával alkotmányvédelmi szerepet töltött be.<sup>[26]</sup>

Franciaországban a törvényhozás statikus szerkezete, a közjogi kontinuitás a folytonos társadalmi, politikai változások miatt sokáig nem tudott megvalósulni. Napóleon hatalomra kerülése, az I. Bourbon-restauráció, Napóleon visszatérése, a II. Bourbon-restauráció, az 1830-as és az 1848-as forradalmak, III. Napóleon hatalomra kerülése, majd a II. Császárság bukása nem tették lehetővé egy stabil jog- és politikai rendszer kialakulását.

[24] Uo., 163.

[25] Uo., 230–231.

[26] Uo., 233.



Az első hosszabb életű alkotmányra 1875-ig kellett várni. Az 1875-ös alkotmánnyal létrejött a III. Köztársaság, ismét felállítva a kétkamarás törvényhozást. A Szenátus lett a felsőház, a Nemzetgyűlés pedig az alsóház. A Szenátus 225 tagját a departement-ok és a gyarmatok választották, közvetett módon, 9 évre. A többi 75 tagot kezdetben a Nemzetgyűlés, majd maga a Szenátus választotta meg élethossziglani mandátummal. Az 1884-es alkotmánymódosítás ez utóbbi rendelkezést eltörölte, így ettől kezdve az összes szenátort közvetetten a departement-ok választották 9 évre.<sup>[27]</sup>

A Szenátus tagjainak egyharmadát a rotációs rendszer alapján háromévente újraválasztották. Az alkotmány védte a Szenátust, és kimondta, hogy a köztársaság állandó elemeként nem osztható fel. Az alkotmány alapján ugyanazokkal a jogkörökkel bírt, mint a Nemzetgyűlés, ugyanakkor bizonyos speciális jogkörök is megillették. Az alkotmány értelmében a Szenátus felhatalmazhatta a köztársasági elnököt, hogy oszlassa fel a Nemzetgyűlést, továbbá törvényszékként járt el a Képviselőház által vád alá helyezett államfő és/vagy miniszterek elleni eljárások során.<sup>[28]</sup>

A III. Köztársaság fennállása során a törvényhozó hatalom túlsúlya érvényesült a végrehajtó hatalommal szemben, mely a végrehajtó hatalom instabilitásához vezetett. A törvényhozás széleskörű ellenőrzési joga, a miniszterek vád alá helyezésének, illetve felelősségre vonásának jogköre, és az, hogy egy egyszerű bizalmatlansági szavazás elegendő volt a kormány megbuktatásához, mind-mind a rendkívül gyakori kormányváltást eredményezték.

#### 4. Németország

A II. Német Császárság 1871-ben szövetségi államként jött létre. Birodalmi és tartományi szinten is a bikamerális parlamenti berendezkedés valósult meg. A birodalmi törvényhozásban az alsóházként működő Reichstagot közvetlenül, míg a felsőházat, a Bundesrath-ot közvetett módon választotta egy erre a célra létrejött választó testület. A Bundesrath-ot kezdetben sokan támadták, de voltak olyanok is, akik védelmükbe vették. Kritikusai szerint a Bundesrath sem a Bundesstaat, sem pedig az alkotmányos monarchia eszméjével nem volt összhangban. Támogatói ezzel szemben azt hangsúlyozták, hogy a német egység nem jöhetett volna létre a Bundesrath felállítása nélkül.

A Bundesrath-ot kettős céllal hozták létre. Egyrészt a birodalom és a tartományok között közvetítő tanácsként a tagállami szuverenitás megtestesítője volt, másrészt birodalmi állami szervként funkcionált. A Bundesrath-ot a császár bármikor összehívhatta, vagy elnapolhatta az üléseit. Abban az esetben, ha a császár a Reichstag összehívása mellett döntött, köteles volt összehívni a Bundesrath-ot is, továbbá akkor is a felsőház összehívására kényszerült, ha a tartományok legalább egyharmada így kívánta.

[27] *Uo.*, 250.

[28] *Uo.*, 253–254.

A Bundesrath a törvényjavaslatok kidolgozásáért és a Reichstagnak történő benyújtásáért volt felelős, így a birodalmi törvényeket a Reichstaggal együtt alkotta meg. Emellett végrehajtó szervként önálló hatáskörben eljárva rendeleteket bocsáthatott ki, tehát nemcsak a birodalmi törvényhozás előkészítésében, hanem a végrehajtásban is aktív szerepet vállalt.<sup>[29]</sup>

Minden tartomány meghatározott mandátummal rendelkezett a Bundesrathban Elzász-Lotharingia kivételével, ugyanis ez az egyetlen tartomány jogilag még nem minősült tartománynak, azonban konzultatív szerepet betöltve képviselői részt vehettek megfigyelőként a birodalmi felsőház ülésein. A tartományok szavazataikat csak egységesen adhatták le, szavazategyenlőség esetén a porosz miniszterelnök szavazata döntött.

A képviselőkre szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoztak, melyeknek értelmében egy képviselő nem lehetett tagja egy időben mindkét háznak. Jogállásukat tekintve a birodalomtól nem kaptak fizetést, nem álltak a birodalom fegyelmi hatósága alatt, ugyanis elsősorban saját tartományukat képviselték.<sup>[30]</sup>

A Bundesrath határozatképességéhez főszabály szerint elegendő volt az egyszerű többség, azonban ha alkotmánymódosításról szavaztak, akkor 58 szavazatból 44-re volt szükség a javaslat elfogadásához. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy 14 szavazattal meggátolható volt e kezdeményezések elfogadása, azaz Poroszország egyedül is megakadályozhatta az alkotmánymódosítást. A hadügy, a vámügy és a közvetett adók szabályozásáról történő szavazások során Poroszország hozzájárulása nélkül szintén nem lehetett törvényt alkotni.<sup>[31]</sup>

A Bundesrath funkcióit tekintve törvényhozó és egyben végrehajtó szerv volt, ugyanakkor igazságszolgáltatói, bírászkodási jogkörrel is felruházták. Ez utóbbi abban az esetben nyilvánult meg, ha két tartomány közötti vagy egy tartományon belüli közjogi szervek közötti alkotmányjogi ellentétet kellett feloldani. Mindemellett a tartományi bíróságok a Bundesrath hatáskörébe utalhattak bármely olyan közjogi, illetve közigazgatási ügyet, melyben nem kívántak eljárni. A Bundesrath tehát egyben igazságszolgáltató hatalmi funkciókat is betöltött, szükség esetén alkotmányvédelmi feladatokat is ellátott. Ezek mellett a Bundesrath jóváhagyása kellett a hadüzenet kinyilvánításához, a nemzetközi szerződések megkötéséhez, az egyes birodalmi hivatalnokok kinevezéséhez, ezenfelül hozzájárulhatott a Reichstag feloszlásához is. A Bundesrath elnöke egy személyben volt birodalmi kancellár, akit a császár nevezett ki.

A német Bundesrath-ot egyik korabeli meglévő közjogi intézményi keretbe sem lehet illeszteni. A Bundesrath Reichstaggal szembeni túlsúlya volt hivatott

[29] *Uo.*, 265–266.

[30] *Uo.*, 267–268.

[31] Poroszország dominanciája megmutatkozott a birodalmi törvényhozásban is, hiszen a Bundesrathban a legtöbb mandátummal (17) rendelkezett. Lásd – *Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches* <http://www.verfassungen.de/de/de67-18/verfassung71-i.htm> (2015. május 31.)

azt kifejezni, hogy a birodalmi felsőház a tartományok szuverenitásának képviselője és hordozója, éppen ezért a birodalom legfőbb törvényhozó szerve.<sup>[32]</sup>

#### IV. ÖSSZEGZÉS

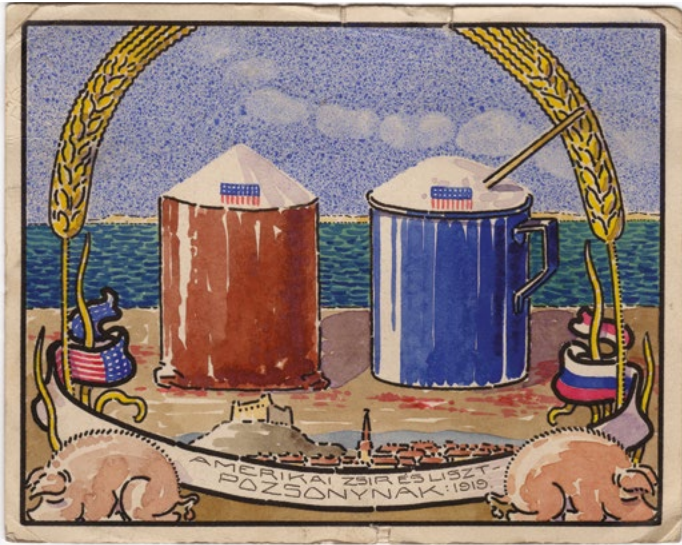
A vizsgált államok berendezkedése a kétkamarás parlamentáris rendszer elve alapján épült fel. Az egyetlen kivételt Oroszország képezte, ahol ugyan működött egy nyugat-európai értelemben véve felsőháznak nem mondható szenátus a XVIII. századtól kezdve, de alsóház hiányában nem beszélhetünk duális törvényhozásról. Franciaországban végül 1875-ben ugyan meg tudott szilárdulni a kétkamarás törvényhozás, azonban ehhez forradalmakkal és államformaváltásokkal teli röggös út vezetett, emellett a III. Köztársaság rendkívül instabil szerkezete sem tette lehetővé a megfelelő állami működést. Németországban ugyancsak kétkamarás parlament működött tartományi és birodalmi szinten egyaránt, azonban a Bundesrath nem feleltethető meg az angol modellnek, hiszen a törvényhozás mellett végrehajtó, igazságszolgáltató és alkotmányvédelmi hatáskörökkel is felruházták. Legtisztább formában Angliában alakult ki a bikamerális parlament. A common law és az alkotmányos rendszer organikus fejlődése mindvégig szoros kapcsolatban állt az angol parlamentarizmussal.

Vutkovich az angol parlamentáris rendszert minta- és példaértékűnek tartotta a szerves jogfejlődésből kifolyólag – ennek nyomán többször is kiemelte az angol és magyar közjogi hasonlóságokat, mely történeti párhuzam a korabeli magyar közgondolkodást alapjaiban meghatározta. Ugyanakkor művében inkább az egyes államok közjogi rendszereinek, a felsőházak kialakulásának, szerkezetének tételes bemutatására kerül sor, konkrét összehasonlításokat csak elvétve találunk. Személye méltatlan módon kevéssé vált ismertté az utókor számára.

#### IRODALOM

- Filep Tamás Gusztáv (2011): *Két fejezet egy monográfiából*. <http://www.irodalmiszemle.bici.sk/lapszamok/2011/2011-junius/974> (2015. május 30.)
- Filippov, Szergej: *Az oroszok története*. [http://szlavintezet.elte.hu/szlavtsz/slav\\_civil/orosz-tortenelem.htm](http://szlavintezet.elte.hu/szlavtsz/slav_civil/orosz-tortenelem.htm) (2015. június 21.)
- G. P. (1938): Figyelő, Elhúnytak. *Irodalomtörténet*, 7-8. szám, 207. [http://epa.oszk.hu/02500/02518/00103/pdf/EPA02518\\_irodalomtortenet\\_1938\\_07-08.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02518/00103/pdf/EPA02518_irodalomtortenet_1938_07-08.pdf) (2015. június 21.)
- Szinnyei, József: *Magyar írók élete és munkái*. <http://mek.oszk.hu/03600/03630/html/> (2015. június 20.)
- Vutkovich, Sándor, Ifj. (1896): *A felsőházak szervezete a főbb államokban*. Hoffman és Molnár, Pozsony.

[32] Vutkovich, 1896, 269–270.



Amerikai zsír és liszt Pozsonynak, 1919. (magántulajdon)