

- Géza Emlékkönyv). In: *Acta Jur. et Pol.*, Tom. XLVIII. Fasc. 2. Szeged, 1996. 101-111.; Magánjogi intézmények az Aranybullában. In: *De bulla Aurea Andreae II regis Hungariae MCCXXII.* (Szerkesztette: Besenyei Lajos – Érszegi Géza – Maurizio Pedrazza Gorlero). Verona-Szeged 1999.; Delacasse Krisztina: A modern vádképviselési rendszer meghonosítása Magyarországon. In: *Jogtudományi Közlöny* 1997/10. 424-432.; Reformügyvédek és ügyvédreformok. *Jogtudományi Közlöny* 1999/7-8. 293-303.; Pomogyi László: Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon. Bp., Osiris-Századvég Kiadó, 1995., 303.
- 21 A módszeres kutató-elemző historizmus kezdetei és a „Corpus Juris (Hungarici/ seu Decretum Generale”. *ELTE Annales. Sectio iuridica.* tom. 36. 1997. 15-26.; Introduction to the fundamentals of the comparative history of law. In: *Legal Problems of Transition in Hungary. Hungarian National Reports Submitted to the Fifteenth International Congress of Comparative Law.* (Bristol, July 26.-August 1. 1998.) Budapest, 1998. 9-17.; Az újabb kori jogfejlődés történetkritikai elemzése. Budapest, Szt. István Társ., 1998. /*Bibliotheca Cathedrae historiae juris Universitatis Catholicae de Petro Pázmány nominatae.*/ 185.
- 22 Előtanulmány a magyarországi joghallgatók külföldi egyetemeken a XVI-XVIII. században készített disputációinak (dissertációinak) elemzéséhez. (Vorstudie zur Analyse der von ungarländischen Jurastudenten an ausländischen Univeristäten zwis-

chen 1550-1800 verteidigten Disputationen). In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tom. VIII. Fasc. 5. 1993. 79-154.; Magyar diákok itáliai egyetemjárása. (Közösen Hamza Gáborral. In: *Magyar Felsőoktatás* 1993/4. 29-30., 1993/5. 29-30.; A magyar-olasz jogászkapcsolatok kezdetei (Közösen Hamza Gáborral). *Jogtudományi Közlöny* 1993. 4. 154-159.

- 23 MEZEY Barna: Egyetemek és jogakadémiák. A jogi oktatás kezdetei és fejlődésének tendenciái Magyarországon. Győri tanulmányok. 20. kötet. 1998. 7-17.; Stipta István: Bruckner Győző, a miskolci jogakadémia dékánja. In.: A miskolci jogakadémia múltja és kulturmunkássága. Miskolc, 1996. 10-45.
- 24 MÁTHÉ Gábor [szerkesztőként]: Államigazgatási Főiskola 1977-1997. Budapest, 1997. 272.; Stipta István: A miskolci állam- és jogtudományi oktatás története (1981-1999). In.: 50 éve Miskolcon. Fejezetek a Miskolci Egyetem történetéből. (Szerk.: Zsámboki László) Miskolc, 1999. 176-195.; Kajtár István: A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának krónikája 1987-88-ban. Pécs, (1988.) 18.; uő: A pécsi egyetem évszázadai. In: *Janus Pannonius Tudományegyetem Évkönyv* 1992-1995. Pécs, 1996. 1-8.; uő: A kar 75 éves története: In. 75 éve Pécsen (Szerk.: Béli G. -Kajtár I.) Pécs, 1998. 5-9.; RÉVÉSZ T. Mihály: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának története 1667-1997. Szerk.: Horváth Pál. Budapest [ny. n.] 1998. 234.

Völgyesi Levente

A magyar országgyűlés bizottsági rendszerének gyökerei*

A magyar országgyűlés kezdetei távoli időkre mutatnak vissza. Nyugodt szívvel meg sem mondhatjuk teljes pontossággal, melyik rendi összejövetelt nevezhetjük a szó klasszikus értelmében az első országgyűlésnek. A szakirodalom jelesebb képviselői a magyar országgyűlés kialakulását a 13-15. századra teszik, amikor a rendek megjelenésével, a patrimonialis monarchia felbomlásával együtt a királyi törvényalkotás kizárólagossága egyre inkább a múlt homályába veszett.

Az országgyűlés szervezetirendszerének differenciálódását a 17. századra tehetjük,¹ amikor az országgyűlés tagjai már két külön kamarába tömörültek. A tagság összességének munkája mellett külön ki kell térni a plenáris ülésen kívüli munkára is, amelynek a jelentősége azért is nagy hangsúlyt érdemel, mert az operatív munkát leginkább kisebb csoportokban, bizottságokban lehet végezni, ahol a megfelelő szakértelemmel és specifikus ismeretekkel felvértezett tagok gyors, lényegre törő, szakszerű munkát tudnak végezni, amíg ezzel szemben az országgyűlés teljessége nehézkes, lassú, leginkább a részletesen kidolgozott tervezetek tárgyában tud érdemben és megfelelő átfutási idővel dönteni.

A Magyar Köztársaság jelenleg hatályos Alkotmánya kimondja, hogy az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjaiból, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki. A bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előtűk vallomást tenni.²

A Magyar Országgyűlés Házzsabayla részletesen rendelkezik a bizottsági munkáról, kiemelve, hogy az alkotmányossággal, a költségvetéssel, a külüggyel, a honvédelemmel, továbbá a mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgálati ügyekkel foglalkozó állandó bizottságokat kötelező létrehozni. A bizottságokat két csoportba oszthatjuk manapság: állandó, illetve ideiglenes bizottságokra. Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, egyes esetekben pedig ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerv. Minden állandó bizottságnak van legalább egy albizottsága, amely a bizottság hatáskörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását kíséri figyelemmel.

Az ideiglenes bizottságokat további két csoportra lehet osztani: eseti és vizsgáló bizottságokra. Az eseti bizottság egyes külön ügyeknek a tárgyalására jön létre, s amíg elnöke és alelnöke csak országgyűlési képviselő lehet, addig tagjai sorában nem képviselők is helyet foglalhatnak, igaz, szavazati jog nélkül. A vizsgáló bizottságnak csak és kizárólagosan országgyűlési képviselő tagja lehet, feladata, hogy az Országgyűlés által fontosnak ítélt bármely ügyet kivizsgáljon, arról jelentést készítsen, intézkedési javaslatot tegyen.

A bizottsági rendszerből több szerv is kiemelkedik. Az egyik a Házbizottság. A Házbizottság állást foglal az Országgyűlés ülésszakonkénti és heti munkarendjéről, javaslatot készít az ülések napirendjére, időtar-

tamára és a felszólalási időkeretekre, megvitatja az Országgyűlés működését érintő önálló indítványokat, és ezekkel kapcsolatban állást foglal, az állandó bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, tagjainak számára, elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására javaslatot tesz az Országgyűlésnek. A Házbizottság elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai az Országgyűlés alelnökei és minden képviselőcsoport vezetője. A Házbizottságban csak a képviselőcsoport vezetője – akadályoztatása esetén megbízottja – rendelkezik szavazati joggal. A másik meghatározó és kiemelkedő szerv a Bizottsági elnöki értekezlet, amelynek minden országgyűlési állandó bizottság elnöke a tagja, vezetője az Országgyűlés elnöke. E szervnek döntő befolyása van a heti munkarend és a napirend kialakítására. Fontos elv, hogy a sajtó számára a nyilvánosság minden bizottsági ülésen garantált – leszámítva természetesen a kivételes zárt üléseket –, a tanácskozáshoz és a határozatképességhez a bizottsági tagok felének jelenléte szükséges, s a kisebbségi vélemények is külön rögzítést nyernek. Több bizottság közösen is eljárhat, főleg határterületet érintő kérdésekben, ilyenkor együttes ülést tartanak, de a szavazást ilyenkor is bizottságoként külön-külön kell megtartani.³

Ennek a viszonylag részletes, bonyolult és körültekintő szabályozásnak az őseit megtalálhatjuk a magyar történelemben. Ezek az intézmények, az országgyűlés bizottságainak jelenléte nem előzmény nélkül való, nem a modern kor szüleménye, hanem a magyar köztörténet szerves fejlődésének eredménye. Tekintsük át röviden az intézmény fejlődését a magyar jogalkotás tükrében!

A szabályozás megjelenését a Habsburg uralkodók idejétől tartjuk számon. I. Miksa császár 1517-ben Donauwörthbe, majd Innsbruckba hívta össze országai tartományaiból a rendi gyűlések delegáltjait, ahol császári biztosok küldötteivel tárgyalt számszerint hetven delegátus, kül- és belpolitikai kérdésekről. A tárgyalás tartományonként külön-külön volt, csak néha volt egy-egy közös ülés. Ez a tanácskozás 1518. májusáig tartott. Itt természetesen – hiszen Magyarországon még a Jagelló uralkodóház volt uralmon – a magyar rendek nem vettek részt, de I. Ferdinánd, Miksa utóda és unokája, aki 1526-ban magyar király is lett, szintén összehívta tartományai delegáltjait. Erre az ülésre már a magyar rendek is meghívást kaptak. A magyarok már ekkor vonakodva fogadták el a meghívást, Ferdinánd számára érthetetlen, a magyarok számára igen is érthető alkotmányossági alapokra helyezkedve. A indok igen egyszerű: Magyarország önálló, szuverén állam, szigorúan a perszonálunió elvére helyezkedve, így érthetetlen az uralkodó többi tartományával való összemosás, az együtt-kezelés. Szerencsétlen időzítés volt, hogy ezzel egyidőben Ferdinánd a magyar ügyek jelentős részét a bécsi kormányzervek irányítása alá vonta. Bár a rendszer egyértelműen perszonálunió volt, a bécsi udvar előbb-utóbb rá kívánta venni a magyarokat a reálunió hallgatóságos elfogadására. 1542-ben I. Ferdinánd

Prágában hívta össze tartományai delegátusait. A magyarok elmentek, de a tanácskozásokon nem vettek részt. 1566-ban valóságos óriás rendi gyűlést hívott össze az uralkodó, de a magyarok bevonása ott sem sikerült.⁴

1563-ban viszont tanúi lehetünk, hogy az országgyűlés arról intézkedett, hogy a magyar pénz értékálóságának megőrzése érdekében az országgyűlés kebeléből delegáció menjen Bécsbe, hogy az osztrák tanácsosokkal erről tárgyalásokat folytasson.⁵ 1588-ban, illetve 1593-ban pedig a magyar országgyűlés annak érdekében küldött delegációt az uralkodóhoz, hogy az ország költségvetését, a török hadak elleni védekezéshez szükséges pénzügyi feltételek (pl. zsold összege, erődítések munkálatainak fedezete) előteremtését megtárgyalják.⁶ Végeredményében a „magyar szokástól idegen” intézményt azért kellett mégis meghonosítani, mert az idegen országban tartózkodó uralkodóval való kapcsolattartást más módon nem lehetett megoldani úgy, hogy közben a szuverenitást megtestesítő országgyűlés jogai se sérüljenek. Bizonyos – főleg katonai és pénzügyi – kérdésekben tehát továbbra is fenntartották az országgyűlés kizárólagos kompetenciáját, azzal a változtatással, hogy nem a teljes ülés, hanem – annak felhatalmazása alapján – egy kisebb testület, delegáció képviselte az ország egészének érdekeit.

Ha a másik hatalmi pólust nézzük, az uralkodó célja az lehetett, hogy a rendek lépjenek ki a saját világukból, és képesek legyenek nagyobb távlatokban gondolkodni, amilyen a birodalom vagy az adott régió területe, ne csupán az országhatárokig terjedjen a szemlélődésük. Valószínűleg ezt a lehetőséget használta ki Bocskai István a bécsi béke megfogalmazásakor, amikor nemcsak azt követelte, hogy a béke betartásáért a Habsburg uralkodó, Rudolf, ill. a német fejedelmek és a lengyel király vállaljon szavatosságot, hanem hogy az osztrák tartományok rendjei is szavatolják az egyezmény pontjainak betartását. Ennek megfelelően az 1606-os pozsonyi országgyűlésen delegáció formájában jelen voltak Alsó- és Felső-Ausztria, Cseh- és Morvaország, Szilázia és Lausitz tartománygyűléseinek követői is. Bár a delegációk működését II. Mátyás király támogatta, az 1620-as fehérhegyi csata véget vetett a tartományok politikai önállóságának, ezzel vége lett a megkezdett folyamatnak is.⁷

A bizottsági munka viszont nem akadt el, az idegen módszer gyökeret vert, és az országgyűlésen felismerték a benne rejlő lehetőségeket. Több ügycsoporttal már nem is foglalkoztak plenáris ülésen, hanem különböző vizsgáló bizottságoknak adták ki a feladatot, amelynek tagjait az országgyűlés saját kebeléből választott meg. Az egyik alapvető fontosságú kérdés az ország integritása, a „szent korona testének” épségben tartása. Ennek érdekében már a 16. században több bizottság is alakult, elsősorban Ausztria, Lengyelország és Morvaországgal kapcsolatos határviták rendezésére. A bizottság összeállításában kezdettől fogva megjelent a paritás elve: az ország főpapsága, világi zászlósurai, illetve a vármegyék követői egyaránt képviseltették

magukat. A munka sikere viszont némileg kétséges, hiszen az 1582-ben kiküldött bizottság tagjait már 1588-ban újabb tagokkal kellett kiegészíteni, tekintettel az időközbeni elhalálozásokra és más jellegű akadályokra. Ennek ellenére a rendek 1597-ben ismételten buzdítják a bizottságokat, hogy a kitűzött feladatot végre valahára végezzék el, és a lengyel határviták ügyében újabb bizottságot is összeállítanak. Teszik ezt nem túl nagy sikerrel, mert két évre rá újabb lengyel bizottság állt fel, ráadásul egy Komorov nevű lengyel úr Trencsén vármegye követeit is zaklatta, letartóztatta, amelynek elsimítását ismételten a bizottság diplomáciai leleményére bízta. A munka nem lehetett túl közkedvelt, mert az 1601-es országgyűlés ismételten a bizottságok tehetetlenségéről panaszkodott és a munka elvégzését sürgette. Ezt a periódust 1604-ben és 1609-ben kirendelt újabb határigazító bizottság tevékenysége zárta.⁸

Az 1622. évben országgyűlési küldöttség indult a lengyel királyhoz és a rendekhez, a határkiigazítások megtárgyalása céljából. Jól látszik az a kifinomult szemlélet, amelyben érzékeltette az országgyűlés, hogy nem az egyik király küldöttsége keresi fel a másik szuverén uralkodót, hanem az ország integritásának, határvonalainak, tehát a szuverenitásának alaptényezőjében való döntéskor a szuverenitás letéteményese, az országgyűlés küldi jelen esetben követeit a másik nemzet gyűléséhez. Itt már erősen jelen van a 17. század közjogi gondolkodásának lényegi fundamentuma.⁹

A másik lényeges megfigyelés, hogy a 17. század bizottságai már specifikus feladatokat kaptak, kevésbé általános a megbízatásuk, mint az egy évszázaddal korábbi elődeiknél. 1622-ben az Ausztriának elzalogosított birtokok visszaváltására hoztak létre bizottságot, majd 1638-ban külön-külön, összesen három bizottság született a lengyel, sziléziai és ausztriai területi viták elrendezése céljából, ahol az országgyűlés már konkrét utasításokat is adott a bizottsági munka hatékony elvégzése céljából.¹⁰ Más kérdés, hogy a munka hatékonysága továbbra is hagyott kívánni valót maga után, amint ezt kilenc évvel később az 1647. évi 71. tc. is tanúsítja, ahol bár nagyon udvariasan és a hála hangján szólva, de az országgyűlés az uralkodó aktív közreműködését kérte a munka hatékonyabbá tétele érdekében.

Az 1723. év nemcsak a trónöröklési rend újraszabályozása, a jelentős országgyűlési, közigazgatási és bírósági reformok okán, hanem a bizottsági munka számára is jelentős mérföldkő. Az 1723. évi 17. tc. értelmében az országgyűlés a királlyal egyetemben beszámoltatta az eddig dolgozó, sokszor megújult és tagságát is sokszor cserélt bizottságokat. A beszámoltatásnál viszont nem állt meg az országgyűlés, a beszámolók alapján elrendelte az elfogadott bizottsági javaslatok azonnali végrehajtását. Újabb bizottságok is születtek a munka folytatása érdekében, külön a morva, a sziléziai, a stájer, a lengyel, az erdélyi határvonalak mielőbbi végleges szabályozása érdekében. Ezek az új bizottságok annyiban rendhagyóak voltak, hogy a király

is delegálhatott bele tagokat, tehát összetételük vegyes lett, nem tisztán az országgyűlés tagjaiból állt.

A bizottsági munkák másik területe két városhoz, Győrhez és Komáromhoz kötődött. Mindkét erődfített város ebben az időben a török-magyar hadvonalak ütközőzónájába esett. Győr szerepét tovább növelte, hogy az államalapítástól kezdve püspöki székhely. A panaszok előterjesztője az országgyűlés előtt maga a püspök, illetve a püspöktől már külön élő és gazdálkodó győri káptalan.¹¹ Elsősorban a katonai igazgatás és a polgári közigazgatás összeütközéséről van szó, hiszen a török veszély miatt Győrben állomásozó katonai alakulatok vezetői sokszor ártották bele magukat a civil lakosság ügyeibe.¹² Talán nem véletlen, hogy az ügy viszonylag hamar megoldódott, hiszen a győri püspök tagja az országgyűlés felső táblájának, így az ügy felvetése után, egy ismételt megsürgetést követően hét évvel pontot tettek az ügyre, becikkelyezve a győri püspök és káptalan háláját.¹³ Az már ismételten más kérdés, hogy a városi lakosság és az egyházi előljárók az 1647. évi 45. tc. szerint ismételten panaszkodni kényszerülnek.

Komárom esetében szintén 1618-ban került az országgyűlés elé a panasz a helyi, egyébként idegen és zsoldos várkapitány visszaélései miatt. Ekkor a nádort kérték fel a bizottság vezetésére azzal az uralkodói ígérettel, hogy a kárvallott lakosokat kártalanítani fogja. Sajnálatos, hogy 1625-ben a komáromiak a várt vizsgálat elmaradása miatt kénytelenek panaszkodni.¹⁴ 1630-ban csupán a győri és komáromi vársáncok miatt aggódtak a rendek és küldtek ki vizsgáló bizottságot, de 1655-ben és 1659-ben ismételten sürgették a győri és komáromi várkapitányok országgyűlési bizottság általi megregulázását, valamint az erődfítési munkák miatt kárvallott lakosság kártalanítását.¹⁵

Külön kérdésként tárgyalták és harminc évig napirenden volt a Magyar Királyság déli területeinek a kérdése. A 17. és 18. századot áthatotta az aziránt való aggodás, hogy az uralkodó által, idegen hadsereg segítségével, a törököktől visszafoglalt területek vajon visszakikerülnek-e a magyar szent korona fennhatósága alá, vagy önálló tartományként csatlakoznak-e majd a Habsburg Birodalomhoz? Bár az ország teljes felszabadítása még váratott magára, de a rendek már 1630-ban figyelmet szenteltek arra, hogy az Adriai-tenger környéke Magyarország része maradjon, a régóta fennálló viszonylagos önállóságát tiszteletben tartva. 1635-ben ült össze Varasd szabad királyi városban a városról később varasdi bizottságnak nevezett országgyűlési deputáció, amely a horvát, szlavón, dalmát ügyek megfigyelésével, a felmerülő gondok elsimításával volt elfoglalva, illetve szükség esetén jelentést tett az országgyűlésnek. Ennek a bizottságnak olyan tekintélyes tagjai voltak, mint a kalocsai érsek, vagy a király személynöke, illetve más egyházi és világi nagyságok. Ez a varasdi bizottság több változást is megérve, egészen 1655-ig állott fenn.¹⁶ A török teljes kiűzése után a rendek az 1715. évi országgyűlésen a déli területek katonai igazgatásának megszüntetése és a

vármegyei rendszerbe való ismételt betagozás érdekében deklarálták a magyar alkotmányosság területi integritására vonatkozó legfontosabb alapelveket, valamint ismételten bizottságot rendeltek ki az igen fontos kérdés mielőbbi rendezése érdekében. Hasonló intézkedések születtek a visszaszerzett nemesi birtokok tulajdoni viszonyainak rendezése érdekében.¹⁷

Természetesen születtek olyan bizottságok is, amelyek munkáját nem lehet egyik csoportba sem besorolni, esetlegesen, így tárgyalásukat most mellőzzük.¹⁸

A 17. század közepétől – annak ellenére, hogy a közügyek mindennemű gyakorlása nobile officium volt – a bizottsági munka, illetve a követségek költségeinek viselését a kamara magára vállalta az országgyűlés döntése alapján, amelyről a felső tábla elnöke, a nádor volt köteles gondoskodni.¹⁹

A szó klasszikus értelmében vett bizottsági munka kezdeteit inkább a 18. században találhatjuk meg. Ebből fejlődhetett ki a 19. század második felére, illetve a 20. századra a mai értelemben is működtetett és jelen tanulmány elején vázolt országgyűlési bizottsági rendszer.

A bizottsági rendszer kialakulását a nyugat-európai kodifikációs hullám Magyarországot is elérte vonulata segítette elő. Már 1687-ben felvetették a büntetőjog kodifikálása kapcsán, hogy az előkészítő munkákat bizottsági tárgyalás formájában kellene megtenni. Ezt ekkor a rendek még elvetették, mint a magyar szokástól idegen formát. Bár a vizsgáló bizottságok hagyománya ekkorra már évszázadosnak volt mondható, mindezt – analóg módon – nem terjesztették ki a törvényalkotásra. A Bencsik Mihály nagyszombati jogtanár és szenátor által javasolt büntetőjogi reformcsomagban tárgyalt törvénytervezeteket 1712-ben már bizottsági technikával tárgyalták. A munka sikeres is volt, az országgyűlés el is fogadta a törvénycsomagot, de hatályba már nem lépett a tervezet, aminek nem a munka hiányossága volt az oka, hanem az, hogy időközben felállt a Systematica Commissio, amely a jogrendszer általános rendezése érdekében lépett fel.²⁰ Így jött létre elsősorban az igazságszolgáltatási szervezet reformját elvégzendő bizottság, valamint a katonai, közigazgatási és közgazdasági ügyekre vonatkozó rendszer kidolgozására egy másik. Ezzel a törvényelőkészítő bizottsági munka alappillérei megjelentek a magyar közjogi gondolkodásban és az országgyűlési munkában.²¹

Mária Terézia, uralkodásának második felében, 1765-től nem hívott össze országgyűlést, fia és utóda, II. József ugyanígy tett. Így a bizottsági munka fejlődésének irányát csak az 1790-ben összegyűlt országgyűléstől tudjuk újra megfigyelni. Huszonöt éve nem volt országgyűlés, az abszolutisztikus uralkodási forma győzedelmeskedni látszott. A magyar rendeknek komolyan össze kellett fogniuk annak érdekében, hogy az új uralkodóval szemben jelentős jogosítványokat lehessen érvényesíteni. A legjelentősebb cél ezért az alsó tábla egységének megvalósítása volt, amelyet a magyar alkotmányosság bástyaival, a vármegyék és azok követeinek az egységes fellépésével lehetett biztosítani. Nyitra vármegye kezdte el a levelezést a többi

vármegyével 1790. március 2-án, hogy az országgyűlésre egységes álláspontot lehessen kialakítani. Ennek érdekében érdeklődött a szomszéd vármegyék hozzáállásáról. Az álláspontok közelítése nem merült ki a levelezésben, a Budára összehívott országgyűlés tagjai még az ülés megnyitása előtt komoly tárgyalásokat kezdtek. Az első megbeszélés június 3-án volt, amikor a tiszántúli követek a Szatmár megyei követek lakásán gyűltek össze. Miután II. József nem volt törvényes király, ennek megfelelően a tisztségekre történő kinevezéseit is törvénytelennek minősítették, ennek okán az uralkodása alatt kinevezett országbíró és személynök személye ellen emelnek először kifogást, az ő helyzetük rendezését tekintették elsődlegesnek. A vármegyék ekkorra már négy kerületre tagozódtak, két dunai és két tiszai kerületre. Így alakult ki a kerületi ülés (sessio districtualis) intézménye. Június 7-én a dunai kerületek, a kettő együtt, elegyes ülésen tanácskoztak.

Kialakult a tárgyalási rend is. A dunáninneniek hetente váltották az elnököt, betűrendben. Így először Árva megye követe elnökölt. A tiszaiak is hetenként váltották az elnököt, de ők a táblán való ülési sorrendet vették alapul. A kerületek a többi kerülettel deputáció útján érintkeztek. A legfőbb cél az egyetértés fenntartása volt. Ezért többször együtt üléseztek, illetve közös bizottságokat alakítottak. Természetesen az is a tényekhez tartozik, hogy régen is tanácskoztak együtt a vármegyék, főleg a tiszai tizenhármak, de ezek inkább fesztelen beszélgetések voltak, határozathozatal nélkül. Most viszont a kerület, amely elnököt, jegyzőt választott, szervezett egységet alkotott, határozatot hozott, amit később a plenáris ülés elé tárt elfogadásra. A forradalmi jelentősége ennek az intézménynek abban állt, hogy a vita és a határozathozatal kizárólagosan a megyei követek jogává vált, munkájukba sem a király által kinevezett elnök, sem a többi rend nem szólhatott bele. Úgy is fogalmazhatjuk: a megyei kongregációk országossá tétele történt meg, a főispán kiiktatásával, akiről tudjuk, hogy általában főnemes és a király embere.

A kerületek első munkája a házirend és a házszabály megszerkesztése volt. Fő téma volt az ifjúság megfékezése, valamint a beszédek előadásának technikai részletei. Mire az országgyűlés június 10-én templomi ünnepség keretében megnyílt, a vármegyék már egységes nézetet vallottak a legfontosabb kérdésekben. A kerületi ülésen tett határozatokat a plenáris ülésen már nem változtatták meg, ragaszkodtak az ott kialakított álláspontokhoz. Elmondhatjuk, hogy a komoly és lényegi munka már nem a plenáris üléseken folyt 1790-ben, hanem a bizottsági munka és a kerületi ülések jelentették azt.²²

Nevezett országgyűlés másik kiemelkedő tevékenysége volt, hogy a 67. törvénycikkben bizottságokat állított fel annak érdekében, hogy mindazon kérdésekben, amelyekben jelen országgyűlés nem tudott dönteni, a következő, szintén Budára, 1792-re összehívott országgyűlésre olyan törvénycsomagokat dolgozzon ki, amelyeket rövid tárgyalás és némi

módosítást követően törvény formájában el lehet fogadni. A törvény részletesen felsorolta a bizottságok feladatát, amelyeknek ismertetése egy külön tanulmány tárgyát képezhetné, ezért most röviden csak az említett kilenc bizottság tárgyköreit említsük meg: alkotmányos rendezés, pénzügy, földesúr–jobbágy viszony, kereskedelmi jog, bányászat, kodifikáció, tudományos élet, egyházügy, egyéb kívánalmak és sérelmek tárgyában eljáró bizottság. Az ország vezető személyiségei, zászlósurai vezették elnökként ezeket a bizottságokat, amelyek már teljes egészében a mai országgyűlési bizottságok közvetlen elődeinek tekinthetők.

Az 1790/91-es országgyűlés magyar királya, II. Lipót hamar meghalt, az új uralkodó, I. Ferenc már kevésbé érzékeny a magyarországi ügyek megoldására. Ráadásul a francia forradalom, majd a napóleoni háborúk más irányba terelték el a rendek figyelmét, legkevésbé a jogrendezés felé. Szomorú, hogy az idézett jogszabály 1792-re ígért jelentős változásokat, ezzel szemben az 1805. évi 8. törvénycikk is a bizottsági munkák és beszámolók elodázásáról szólt.

I. Ferenc 1813 és 1825 között nem hívott össze országgyűlést, így a bizottsági munkák is teljes egészében szüneteltek. 1827-ben a rendek ismételtel rendelkeztek az 1791-ben megindult, de időközben félbeszakadt bizottsági munka folytatásáról.²³ A bizottságok által végzett munkák sorsa más és más lett az ún. reform országgyűlések alatt, de ez a kérdés szintén túlmutat tanulmányunk keretein.

A reform országgyűlések alatt természetesen több újabb bizottság is létrejött, illetve megújításra került, általában a már tárgyalta és megszokott határvillongásokkal kapcsolatos vizsgáló bizottságok formájában.²⁴

Jelentős változásokat hozott az 1848-as áprilisi törvényhozás, amely megteremtette Magyarországon az alkotmányos monarchiát és a népképviselői országgyűlést.

Az 1848-ban népképviselői alapon összeült képviselőház megalkotta Házzsabályát. Az országgyűlési tanácskozások előkészítése természetesen nem a plenáris ülés feladata lett, hanem kilenc osztályé, amely sorshúzás alapján jött létre. A sorsoláson az országgyűlés elnöke és alelnökei kivételével minden képviselő részt vett. Ezek az osztályok saját sorukból elnököt és jegyzőt választottak maguknak, ugyanúgy, mint ezelőtt a kerületi ülések. A törvényjavaslatokat kiadták az osztályoknak, amelyek ezeket megtárgyalták. Az osztály azt követően az adott törvényjavaslattal kapcsolatosan

általános szótöbbséggel előadót választott, és ezt a ház elnökének bejelentették. Ha adott ügyben a bejelentés öt osztály részéről már megtörtént, a ház elnöke központi bizottmányba hívta össze az előadókat, s erről a hátra-maradt osztályokat értesítette. A központi bizottmány üléseit a ház elnöke vagy a megbízottja vezette. Amikor az adott törvénytervezetet megvitatták, előadót választottak, aki a plenáris ülésen képviselte a többségi véleményt. Ekkor a kisebbségi vélemények is elhangozhattak. A vitát és nézetütköztetést a szavazás követte, tehát a törvénytervezet és módosításainak elfogadása.²⁵

Az 1867-ben megszületett reálunió nemcsak közös miniszteri posztokat hozott létre, hanem a teljes paritás érdekében egy sajátos bizottságot is, amelyet delegatio néven nevez a törvény. Az országgyűlés mindkét háza választott a saját kebeléből tagokat, majd az osztrák tartományi gyűlések is ugyanezt tették, s ezek a delegatio tárgyalták meg azokat a közös ügyeket, amelyek nem csupán a végrehajtó hatalom körébe tartoztak. Együttes tárgyalásra nem volt lehetőség, az osztrák és a magyar küldöttségek külön üléseztek, és döntéseiket írásban közölték a másik féllel. Együttes ülésre legfeljebb szavazás alkalmával került sor.²⁶ Csupán érdekességként emlíjük meg, hogy ezek a delegatio-k alkották meg 1868-ban az Osztrák-Magyar Monarchia elnevezést.

A Képviselőház új házzsabálya már a mai, modern viszonyokat viselte magán. A sorshúzás útján létrejött osztályokat megtartotta, de ezen felül tizenkét állandó bizottságot is létrehozott. Ezek az állandó bizottságok egy ülőszakra jöttek létre. Ezen kívül az országgyűlés egyes ügyekre más bizottságokat is alakíthatott. Itt már érvényesült a képviselők számára a nyilvánosság elve, döntéseit szótöbbséggel hozta, tagjai felének részvétele mellett. A törvényjavaslatok vagy bizottsági vagy osztály-tárgyalásra kerültek. Az osztályok is egy ülőszakra jöttek létre, a rendszer működése megegyezik az 1848-ban tárgyalattal.²⁷

Az 1867-től működő országgyűlés már magán hordozta a parlamentáris monarchia minden fontos jegyét, amelynek alapjait megtalálhatjuk már a korai rendi országgyűlések intézményeiben is, majd szerves fejlődés útján, évszázados alakulásokon keresztül jutott el a parlamentarizmus fokára, hogy a törvényhozó hatalom dominanciájának elvéből fakadó elvárásoknak így már eleget tudjon tenni. Modern intézményeivel – kisebb megszakítással – immár százötven éve szolgálja a magyar jogállamiság működését.

Jegyzetek

* Készült a T043731 OTKA kutatás keretében

¹ Ld. az 1608. évi koronázás utáni 1. tc-et.

² A többször módosított 1949. évi XX. törvény 21. § (2) – (3) bek.

³ A Magyar Országgyűlés (Hatályos) Házzsabálya, 23-24, 27-36, 68, 70, 77, 80. §§.

⁴ NAGY, Miklós: A volt Monarchia közösügyi bizottságainak (delegációk) történeti előzményei, (In: Budapesti Szemle, 1934. július, 5-7. o.)

⁵ Corpus Juris Hungarici 1563. évi 74. törvénycikk

⁶ CJH 1588. évi 10. tc. és 1593. évi 2. tc.

⁷ NAGY i. m. 8-11. o.

⁸ CJH 1582. évi 6. tc., 1588. évi 33. tc., 1597. évi 33, 34. tc., 1599. évi 44. tc., 1601. évi 32. tc., 1604. évi 15. és 1609. évi 40. tc.

⁹ CJH 1622. évi 57. tc.

¹⁰ CJH 1622. évi 62. tc., az 1638. évi 37. tc. és az 1647. évi 71. tc.

¹¹ TIMON, Ákos: Magyar alkotmány- és jogtörténet, különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére. (Budapest, 1903., 269. oldal)

- ¹² Győri Káptalani Levéltár Th 14 No. 2392.
¹³ CJH 1618. évi 26. tc., az 1622. évi 50. tc. és az 1625. évi 18. tc.
¹⁴ CJH 1625. évi 21. tc.
¹⁵ CJH 1630. évi 32. tc., az 1655. évi 8. és 91. tc. és a 1659. évi 79. tc.
¹⁶ CJH 1630. évi 23, 24. tc., 1635. évi 33. tc., 1638. évi 42. tc., 1649. évi 30. 32. tc., 1655. évi 66., 67, 69, 71. tc.
¹⁷ CJH 1715. évi 10, 92. és 118. tc. 18 Az 1638. évi 41. tc. a Bilkay és Dolhay család birtok-határvitájában rendel bizottságot.
¹⁸ Az 1659. évi 52. tc. Lőcse és Késmárk város panaszaiával foglalkozik és rendel ki bizottságot az ügy rendezésére. Ugyanebben az évben a 103. tc. Körös alsó- és felsőváros egyesítésével kapcsolatos jogi munkálatok felügyeletére rendel országgyűlési bizottságot.
¹⁹ CJH 1638. évi 40. tc és az 1647. évi 73. tc.
²⁰ MEZEY, Barna: Magyar jogtörténet. (Budapest, 1997., 268. o.)
²¹ CJH 1715. évi 24. és 59. tc.
²² MARCZALI, Henrik: Az 1790-91. országgyűlés, (Budapest, 1907, 21, 341-359. o.)
²³ 1827. évi 8. törvénycikk: a bizottsági rendszeres munkálatok

- további tárgyalása a legközelebbi országgyűlésre halasztatik; Az 1790/91. évi 67. törvénycikk alapján kidolgozott rendszeres munkálatok tárgyalása, mint igen nagy jelentőségű és fontos következményekkel bíró ügy, hosszabb tanácskozást igényelven: a karok és rendek, Ő szent felsége kegyes jóváhagyásának hozzájárulásával, egy számos tagból álló bizottság kiküldését határozták el, mely albizottságokra oszolva, az említett munkálatokat bírálja meg, a fentebb idézett 1790/91:67. törvénycikk elvei szerint vegye tárgyalás alá s véleményét úgy maguk a bizottsági munkálatokra, valamint a tervezett törvénycikkekre vonatkozólag is, indító okokkal támogatva, a következő országgyűlésre nyújtsa be.
²⁴ A teljesség igénye nélkül: 1827 évi 16, 28, 30. tc, 1830. évi 11. tc, 1836. évi 31-32. tc, 1840. évi 3, 32-35 tc. Érdekességként említhetjük meg, hogy a bizottságok tagjainak beosztása már a kerületi tábla rendszere szerint történt.
²⁵ Képviselőház Házaszábálya (1848) 21-26. pont
²⁶ CJH 1867. évi 12. tc. 28-35. §
²⁷ A Képviselőház Házaszábálya (1875), 97-119. §.



Schwertmerné Botyánszky Beatrix

A XIX. század büntető - igazságszolgáltatása¹

TEKINTETES BÉKÉS VÁRMEGYE TÖRVÉNYHATÓSÁGA ÁLTAL ÍTÉLT RABOK ÉS BÜNBÉLI PEREKNEK VIZSGÁLATA 1842-BEN

Békés vármegye a vizsgált korszakunkban mind a lakosság szempontjából, mind infrastrukturális szempontból elmaradott terület volt. Az elmaradottság oka volt többek között földrajzi fekvése, valamint a népesség alakulása és összetétele. Kevés nemes élt és telepedett le a területen, többen csak átmeneti szálláshelyeknek használták e vármegyét. A nemesek jelenléte mindig meghatározó volt az adott terület fejlődésében és igazságszolgáltatásában is. Ezt példázák az 1842 évi közgyűlések iratai között fellelhető rabtabellák jelentései. Az ismertetett rabtabellákat a Békés Megyei Levéltárban, Gyulán találhatjuk meg. Az 1842. évi első félévi tabella összességében 95 ügyet tár fel, amelyeket nem nemesek követtek el, és mindössze 15 olyan ügyet, ahol nemes, vagy követelt nemes volt a „vádolt”.

A vármegyei bíróságok fontos szerepet töltek be az igazságszolgáltatás területén. A közgyűlési anyagokból egyértelműen kitűnik, hogy a bírói gyakorlatban megtalálható a jogorvoslat lehetősége, sok esetben az ítéletet a „fellyebbviteltől” tették függővé. A cselekmények egy részéről nem tudunk minden részletet. Az el nem bírált ügyek egy része „bűnfenyítő törvényszék nem tartódván ügye el nem látott” bejegyzéssel lett regisztrálva.

Az időszak első bűnelkövetőjét, akinek ügyét e miatt nem vizsgálták, 1842. május 4-én fogattatták be. Az 1842. év II. félévének rabtabellájából nyert adat szerint a szünet után ez a tárgyalás volt az első, amelyet – feltételezhető nyári szünet után, – 1842. augusztus 30-án elővettek. Az adatok alapján valószínűsíthető, hogy 1842. május 4-től 1842. augusztus 30-ig Békés Vármegyében törvénykezési szünet volt.

Bár átfogó képet nem lehet kapni néhány ügy megvizsgálása után a büntetőbíráskodásról, mégis érdemben körvonalazódik a bűncselekmények jellege, az elkövetett cselekmények erkölcsi, büntetőjogi megítéltetése. Így pl. a tulajdon ellen, a személy ellen elkövetett büntetőügyek esetén. A főbüntetés részeként találhatjuk meg igen sok esetben a testi bántalmazáshoz használt „botütést, korbátsütést, pálczaütést”. Eljárásjogi kérdésekről is képet kaphatunk. Szembetűnő a személyes garancia vállalás jelentősége a fogva tartás, az esetleges büntetés-végrehajtás esetére. Érdekes elmélyedni a jogesetek tartalmában, amelyekből, – a vizsgált időszakra vonatkozóan – fontos következtetéseket² vonhatunk le.

Az 1842. évi I. félévi rabtabella adatai szerint két fő csoportra oszthatjuk a bűncselekményeket az elkövetők rangbéli hovatartozása szerint. Az egyik – a nagyobb terjedelmű – csoportba tartoznak a nem nemesek: szám szerint 95 esetben kerültek a rabtabella rovataiba bejegyzésre. Az elkövető nők és férfiak csoportját vizsgálva, megállapíthatjuk, hogy az elkövetők közül 86 a férfi és 9 a nő. Az elkövetett cselekményeket megpróbáltam tipizálni, a tulajdon ellen elkövetett bűncselekmények, valamint a személyek ellen elkövetett cselekmények és büntetésük szerint. Ennek megfelelően foglalkoztam az egyes esetek vizsgálatával.

A NEM NEMESÉK ÁLTAL ELKÖVETETT BÜNBÉLI PEREK, ÉS BÜNTETÉSEK

A tulajdon ellen elkövetett cselekmények körében jellegzetes bűncselekmény volt az állatok tolvajlása. Kezdjük a sort Pifi Nagy Elek esetével, aki 27 esz-