

SZABÓ ISTVÁN*

A FELSŐHÁZ ÖSSZETÉTELE

1. Bevezetés

1926-ban, több évi vajúdas után, a Nemzetgyűlés elfogadta a Felsőházzal szülő törvényt. Ezzel a magyar törvényhozás ismételen két kamarássá vált, s újra felvette az Országgyűlés elnevezést. *Az 1918 előtti Főrendiházzal kapcsoltban a fő ellenérzést annak összetétele váltotta ki. Az alkotmányosság helyreállításiáról szülő 1920. évi I. törvénycikk elfogadásakor is világossá tették, hogy a magyar törvényhozási hagyományoknak a kétkamarás rendszer felel meg, de a Főrendiház – régi összetételében – már messze áll a kor követelményeitől.¹ Így központi kérdéssé a második kamara összetétele vált.*

A másik lényegi probléma a hatáskör lehetett volna, vagyis az, hogy az Országgyűlés feladatainak ellátásában a két kamara azonos súllyal vesz részt, vagy a népképviselői kamara bizonyos ügyekben előjogokat kap a Felsőházzal szemben. Ez a kérdés azonban nem csak a 20-as évek elején, de az 1918 előtti évtizedekben is a közjogi viták látókörén kívül állt. Amikor viszont az összetétel kérdése nagyjából nyugvópontra jutott, kissé váratlan konfliktus robbant ki körülötte. A törvény elfogadásának utolsó szakaszában ugyanis a Főrendiházat a törvényhozásban korábban megillető egyetértési jogot² a Felsőháznál,

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék.

A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával készült.

¹ „*Ez ellenkeznek [...] a nemzet alkotmányos felfogásában végbement átalakulással is, mellyel az országgyűlés egyik házában túlnyomó részt a rendi kiváltságon és nagyobb vagyon alapuló szervezete többé össze nem egyeztethető.*” [Az 1920. évi I. törvénycikk miniszteri indokolása; KI-1920. I. 18.]

² Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 31. §-a szerint: „*A felsőház jogköre ugyanaz, mint a főrendiházé volt. ...*” [KI-1922. XIII. 401.] A Főrendiháznak pedig egyetértési joga volt a törvények elfogadásánál.

az 1911-es angol parlamenti reformból kiinduló kétszeri felfüggesztő vétójogra puhították.³ Így 1926 után a hatáskör lett a viták központi eleme, ami végül az 1937-es felsőházi reformhoz vezetett, amely a törvényhozási eljárásban a két kamarát – a költségvetési jog kivételével – újra egyenrangúvá tette.⁴ A két témakör egységes feldolgozására azonban a terjedelmi keretek nem adnak módot. Ezért jelen tanulmányban a második kamara újjászervezésének két fontos eleme közül csak a Felsőház összetételét fogom érinteni. *És itt is csak az 1926-os felállításig tudok elhaladni, az összetétel későbbi változásainak elemzése a terjedelmi keretekbe már nem fér bele.*

A Kormány a második kamara újjászervezésére már 1921-ben tett egy kísérletet, amikor is erre vonatkozó törvényjavaslatot terjesztett a Nemzetgyűlés elé.⁵ A választójog körül folyó viták azonban a felsőházi javaslat elfogadását is blokkolták.⁶ Bár a Kormány több ülésén is napirendre vette a kérdést és igyekezett a felsőházi törvény elfogadását előmozdítani,⁷ tényleges előrelépés nem történt. A nemzetgyűlési iratokban csak 1925-ben tűnik fel újra a felsőház kérdése, amikor a Kormány új törvényjavaslatot terjesztett be.⁸ Már az 1921-es javaslat is jelentős módosításokat tartalmazott a második kamra 1918 előtti összetételén, az 1925-ös tervezet viszont ezen még tovább finomított. Ezért a két tervezet összehasonlítása nem mellőzhető, de ezzel kapcsolatban azt is meg kell vizsgálnunk, vajon az 1921-es tervezet milyen forrásokból táplálkozott.

A Főrendiház reformja, ami tehát alapvetően összetételének megváltoztatását jelentette, már a kiegyezés után napirendre került. Így az összetétel átalakításának, ha nem is évszázadokra visszanyúló időkeretben, de már voltak történelmi gyökerei is. Emellett természetesen a külföldi példák sem hagyták érintetlenül a törvényjavaslat előkészítőit. Ezeket mindenképpen át kell tekin-

³ 1926. évi XXII. törvénycikk 31. § (4) bekezdés.

⁴ 1937. évi XXVII. törvénycikk

⁵ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat [KI-1920. XI. 227.]

⁶ RUSZOLY József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején. In: *Alkotmánytörténeti tanulmányok I.* Szeged, JATE Kiadó, 1991. 275.

⁷ Az 1922. január 7-i minisztertanácson kisebb módosítási javaslatokat is tesznek a Felsőház összetételére vonatkozóan. [MOL K-27. 1922. január 7-i ülés 4-6.], ami még az első Nemzetgyűlés mandátumának utolsó heteire esik. Az 1922-es választásokat közvetlenül megelőzően a minisztertanács ülésén újra szóba kerül a törvényjavaslat tárgyalása [MOL K-27. 1922. május 12-i ülés 16-17.], majd a nyár folyamán a miniszterelnök ismét javasolja, hogy terjesszék az új nemzetgyűlés elő a felsőházi javaslatot [MOL K-27. 1922. július 7-i ülés 40.].

⁸ Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat [KI-1922. XIII. 394.]

tenünk, mielőtt az 1921-es törvénytervezettel a tételes javaslatok vizsgálatát elkezdenénk.

A terminológiai problémák kapcsán még megjegyezném, hogy a felsőház kifejezést a második kamara szinonim fogalmaként is használni fogom, ekkor azonban mindig kisbetűvel írom. Így tehát a Felsőház kifejezés nagybetűvel az 1926-ban felállított magyar parlamenti kamarát jelöli, a kisbetűvel írt felsőház pedig általában egyes államok második kamarájára utal. Hasonló módon kell eljárunk a képviselőház megnevezéssel is, ha a magyar Országgyűlés alsóházáról van szó, akkor nagybetű (Képviselőház), ha általában az alsóházról, akkor kisbetű (képviseelőház). A nemsokára tárgyalandó 1885-ös főrendiházi reformmal összefüggő terminológiai probléma, hogy a kormányjavaslat a második kamarát átnevezte volna Felsőházra, de az végül megtartotta a Főrendiház elnevezést. Itt a két nevet felváltva fogom használni, a kormányjavaslattal összefüggő gondolatoknál Felsőházat, egyébként Főrendiházat használok.

2. A Felsőház felállításának (a második kamara reformjának) korai előzményei

A Főrendiház összetételének átalakítása, már a polgári átalakulással párhuzamosan felmerült. A népképviselőten alapuló törvényhozás a Képviselőtáblává alakuló Alsótáblán szükségszerűen maga után vonta a szabad mandátum bevezetését, vagyis a vármegyei követutasítás megszűnését. Ez a megyék számára jelentős veszteség volt, nem is nagyon akartak belenyugodni, még az 1861-es országgyűlés idején is több megye megkísérelt követutasításokat adni.

A második kamara főrendi jellegének tompítása azonban szinte adta a megoldást, hogy a vármegyék sérelmeit a felsőházi tagsággal lehetne kompenzálni. Egy lépéssel két hasznos eredményt is el lehetett volna érni: a második kamara összetétele a kor kívánalmaihoz lényegesen közelebb kerül, másrésztől a vármegyék kárpótlást kapnak a követutasítás elvesztése miatt. A reform így már 1848-ban felvetődött, amelynek talán Beöthy Ödön bihari főispán volt a legnagyobb élharcosa. De a közismertebb politikusok közül – a teljesség igénye nélkül – Kossuth Lajos vagy Szemere Bertalan neve is megemlíthető.⁹ A második kamara reformja végül is 1848-ba nem került az Országgyűlés elé. Kossuth később ennek okát is megvilágította: kérdéses volt ugyanis, hogy az

⁹ ZSEDÉNYI Béla: *A törvényhatóságok képviselője az országgyűlésen*. Miskolc: Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Részvénytársaság. 1927. 44–48.

utolsó rendi Országgyűlés tőrészintje mekkora. Félték attól, hogy a népképviselőt bevezetésének, valamint a felelős minisztérium felállításának folyamatát is elakaszthatja a főrendi kamara reformjának erőltetése.¹⁰

A kiegyezést követően találkozunk a Főrendiház reformjára vonatkozó képviselői indítvánnyal,¹¹ illetőleg 1872–73-ban kormányjavaslatok is készülnek,¹² de a törvényhozáson is átjutott tervezetre 1884-ig kellett várni.

3. Az 1884/1885-ös főrendiházi reform

A Főrendiház egyik problémája óriási, több mint 800 főt meghaladó létszáma volt, amelyen belül a születési előjogon szereplők (főhercegek, hercegek, grófok és bárók) aránya meghaladta a 80%-ot.¹³ Ezt a létszámot valamilyen módon apasztani kellett, amely elsősorban a főnemesek számának korlátozásával valósulhatott meg. A születési előjogon szereplők nélkül a Főrendiház létszáma 150 fő körüli volt, amely a főispánok szükségszerű törlésével bőven száz fő alá apadt.¹⁴ Ezt az utóbbi csoportot lényegében a hivatal, vagy méltóság alapján helyet kapó tagok alkották (zászlósurak, főpapok).

A létszám csökkentése azonban a Főrendiház jellegén alapvetően nem változtat, hiszen a 600–700 fős születési jogon szereplő tag számát nem lehet oly mértékben korlátozni, hogy a száz fő alatti másik csoport túlsúlyba kerüljön. A Kormány azonban a Főrendiház jellegén is változtatni akart, a benyújtott törvénytervezet nem véletlenül viselte *„a főrendiháznak felsőházzá történő szervezéséről”* címet.¹⁵ A Felsőház elnevezés arra utal, hogy a második kamara főrendi jellegét erősen tompítani akarták. Ezt az összetételbeli változást a Kormány *a második kamarai tagság egy új jogcímével, a király általi kine-*

¹⁰ ZSEDÉNYI i. m. 47.

¹¹ KI-1869 V. 318.

¹² ZSEDÉNYI i. m. 55.

¹³ Az 1884-es választások után összehívott Országgyűlésbe, a miniszterelnök által összeállított jegyzék szerint, 818 fő kapott királyi meghívót. Ezek között 3 főherceget, 27 herceget, 420 gróft és 224 bárót, vagyis összesen 674 születési előjogon szereplő személyt találhatunk. [FI-1884. I. 4-17.]

¹⁴ Szintén az 1884-es választások után összehívott Országgyűlést vizsgálva, a Főrendiház létszáma, a születési előjogon szereplők nélkül 144 fő maradt, amelyből 66 főispán volt. A főispánok törlése után maradt létszám tehát 78 fő. [FI-1884. I. 5-9.] A főispánok a vármegyerendszer kiegyezést követő átalakítása után a Kormány alá rendelt közigazgatási tisztviselőkké váltak, az 1848 előtti rendi jellegüket elveszítették. Ennek szükségszerű következménye volt főrendiházi tagságuknak megszüntetése is.

¹⁵ KI-1884. I. 134.

vezéssel akarta elérni. A törvényjavaslat szerint – fokozatosan emelkedve – a tagok egyharmada nyerte volna így megbízatását.¹⁶ Ezzel együtt már elérhető lett volna, hogy a születési előjogon szereplők számának csökkentésével, azok kisebbségbe kerüljenek a második kamarán belül, s így a Főrendiház elveszítse főrendi jellegét, vagyis Felsőházzá alakuljon.

A főrendi elemek csökkentésére a Kormány, az uralkodóházhoz tartozó főhercegek kivételével, egy 3000 forintos adócenzus bevezetését vette tervbe, amelynek következtében – számításai szerint – létszámuk az addigi 600–700-ról mintegy 250 főre csökkent volna.¹⁷ Ez a szám azonban, valószínűleg a főrendeket ösztönző optimista kalkuláció volt, mert a valós adat, a beszámítható adónemek bővítése után is alig érte el a 200-at.¹⁸ Ha a Kormány tervezete szerinti összetételt – ahol az adócenzusba még csak a földadót lehetett beszámítani – számszerűsítjük, akkor valamivel 400 fő feletti létszámú második kamarával számolhatunk. A születési előjogon (főhercegek, főnemesek) szereplő tagok aránya pedig a korábbi bő 80 %-os arányról 50% körülire csökkent volna.¹⁹ Vagyis a második

¹⁶ A főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről 1884. október 20-án benyújtott törvényjavaslat 5. § (2) bekezdése [KI-1884. I. 135.] A fokozatos emelkedés pedig azt jelentette, hogy a reform után megalakuló első Felsőházban egynegyed lehetett volna a király által kinevezettek aránya, s ezt követően emelkedett volna egyharmadig. Arra vonatkozó tételes tilalom azonban nem volt, hogy az egyharmados arány elérésével a következő megalakulást, vagyis a következő képviselőházi választásokat be kellett volna várni. Így ennek elérése elég gyorsan megvalósítható lett volna. Később látni fogjuk, hogy a ténylegesen elfogadott törvényben ötven főben állapítják meg a király által kinevezett tagok számát. Ebből a reformot követően először megalakuló Főrendiházba harminc tag volt kinevezhető, utána pedig évente öt fővel lehetett emelni a kinevezett tagok számát. Itt az éves ciklusok kikötése már egy szigorítás. A Kormány eredeti javaslatának szövege nem zárta ki, hogy a reform utáni megalakulást követő bármilyen rövid időn belül az egynegyedes arányt egyharmadra emeljék.

¹⁷ A 250-es számot a törvény miniszteri indokolása tartalmazza. [KI-1884. I. 144.]

¹⁸ A törvénytervezet szerint a 3000 forintos adócenzusba csak a földadót lehetett volna beszámítani, a törvény végleges szövege szerint azonban ehhez még hozzá lehetett adni a házosztály adót is. [Lásd: A főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről 1884. október 20-án benyújtott törvényjavaslat 2. § b. pont (KI-1884. I. 134.), illetőleg az 1885. évi VII. törvénycikk 2. § b. pont.] Az 1887-ben választott Országgyűlés Főrendiházába – a házosztály adóval bővített beszámítással együtt – ezen a jogcímen 8 herceg, 158 gróf és 37 báró, összesen tehát 203 fő került be. [FI-1887. I. 20-28.]

¹⁹ Ha újra elővesszük az 1885-ös reform után két évvel (1887-ben) összehívott Országgyűlés Főrendiházának összetételére vonatkozó adatokat, akkor az alábbiakat láthatjuk. A hercegek, grófok, bárók 203 fős csoportja még 20 főherceggel egészült ki, így születési előjogon 223 tag került be. Mellettük egyedül a hivatal vagy méltóság alapján szereplő tagok voltak, létszámukat tekintve 71-en. [FI-1887. I. 16-19.] A főnemeseknél azonban a 203 fős létszámot a házosztály adóval bővített adócenzussal érték el. Ha csak a kormány előterjesztésben szereplő földadóval lehetett volna a 3000 forintos cenzust számolni, valószínűleg kevesebben lettek volna. Ha a 203 főnemessel számolunk, akkor a 20 főherceggel és a 71 hivatalviselővel 294 fő lett volna a Felsőház nem kinevezett tagjainak a száma, amely mellé még 147 királyi kinevezés történhetett volna. Így lesz ugyanis egyharmad az utóbbiak aránya. Ez tehát egy 441 tagú

kamara elnevezésének Főrendiházi Felsőházra történő módosítása így már nem volt megalapozatlan.

A nagyszámú királyi kinevezésre tett javaslat a Képviselőházon átment,²⁰ a főrendiházi tárgyalás során azonban elakadt. Ez nem véletlen, hiszen a királyi kinevezés többféle célt szolgálhatott. Egyrészt egy köztes eszköz lehet olyan elemek második kamarába történő beemelésére, amelyek valamiféle elvszerű delegálással nem tudtak élni [lásd 15. pont]. Azonban arra is szolgálhatott, hogy az uralkodó a saját (a kormány) híveinek számát növelje a második kamarában. A két elv alkalmazása akár össze is fonódhatott. A királyi kinevezetteknek a Kormány által javasolt egyharmados aránya pedig elérte azt a szintet, amely már *alkalmas lett volna a második kamara döntéseinek jelentősebb befolyásolására*. Így érthető, hogy a javaslat a Főrendiházban erős ellenállásba ütközött. S itt kell megemlítenünk ismételt az a problémát, hogy a saját szervezeti átalakítását magának a Főrendiháznak is el kellett fogadnia, hiszen a törvényhozásban abszolút vétőjoga volt. A második kamara pedig a főrendek túlsúlyának bármiféle felszámolásában nem volt partner.

Mivel a reform esetleges bukása is kilátásba került, a Képviselőház kiküldött bizottsága is azt javasolta, hogy fogadják el a Főrendiház azon javaslatát, amely a kinevezett tagok számát ötven főre korlátozná.²¹ Nemrég kiszámoltuk, hogy a kormány eredeti előterjesztésében szereplő egyharmados arány még 150 körüli kinevezett tagot jelentett volna, vagyis itt az egyharmad további harmadolása történt meg. A kompromisszum következtében az elfogadott törvénybe is az 50 fő került bele,²² s emellett még egy elemmel kiegészült: a Főrendiházból kimaradt főnemeselek – élethossziglani megbízatással – további ötven tagot választhattak.²³ Fontos azonban, hogy ez az utóbbi csoport egy „kiháló” része volt a második kamarának, mert helyének megüresedése után új tag már nem volt választható. Később látni fogjuk, hogy a saját körükből választott főnemeselek nem is esnek teljesen azonos megítélés alá a személyes jogon megjelenőkkel [lásd 11. pont], az viszont ennek ellenére megállapítható: a második kamara

második kamarában 223 születési előjogú tagot feltételez, ami 50,6 %-os arány. Ha a házadó beszámítása nélküli census miatt a főnemeselek köréből 20 főt levonunk, vagyis 203 helyett 183 fővel számolunk, akkor egy 411 tagú Felsőház jön ki, amelyben 203 (20 főherceg + 183 főnemes) születési előjogon alapuló tag van, vagyis arányuk 49,4%.

²⁰ A felsőház szervezéséről szóló törvényjavaslatnak a Képviselőház által elfogadott szerkezete 6. § (2) bekezdés [KI-1884. V. 40.]

²¹ KI-1884. V. 363.

²² 1885. évi VII. törvénycikk 5. § (2) bekezdés.

²³ 1885. évi VII. törvénycikk 25. §

összetételénél többségben maradtak a származás alapján tagságot szerzők.²⁴ Így az sem véletlen, hogy a kamara neve is Főrendiház maradt.

Bár tettem róla említést, nem mellőzhető a részletesebb tárgyalása sem annak, hogy a második kamarába történő államfői kinevezés milyen célokat szolgálhat. Erre azonban az 1926-os reform kapcsán térünk ki, hiszen ez a jogcím ott is meglesz. [lásd 15. pont]

Az 1885-ös reform tehát megvalósította a második kamara létszámának csökkentését, a belső összetétel átalakítására tett kísérlet azonban eredménytelen maradt, a kamara alapvetően főrendi jellege nem változott meg. A Kormány (valamint az őt támogató Képviselőház) és a Főrendiház eddig tárgyalt 'kötélhúzása' mellett azonban az 1885-ös főrendiházi reformnak van egy ekkor még jelentéktelennek tűnő, de később fontossá váló harmadik szegmense is. A parlamenti vitában ugyanis a képviselőházi ellenzék komoly reformjavaslatokat vetett fel. A XIX. század végi parlamenti erőviszonyok között ezek ugyan elbuktak, de a két világháború közötti reformtörekvéseknek igen fontos gyökerét jelentették. Ezért ennek részleteire érdemes külön pontot szánni.

4. Ellenzéki javaslatok az 1884/85-ös főrendiházi reform parlamenti vitájában

A főrendi házi reform kapcsán a képviselőházi ellenzék két jelentős alakja Szilágyi Dezső és Irányi Dániel volt. Szilágyi Dezsőnek, aki képviselői tevékenységének nagyobb részét kormánypárti padokban töltötte, ez az időszak a rövidebb ellenzéki periódusához tartozott. Az általa képviselt álláspont is kevésbé volt radikális, mint a Kossuthal az emigrációban együttműködő s végig ellenzéki Irányié.

Az előző pontban láthattuk, hogy a Kormány a királyi kinevezéssel, mint a felsőházi (főrendiházi) tagság új jogcímével próbálta a főrendi elemek súlyát csökkenteni, akik aránya az összes tag egyharmadáig emelkedhetett volna.²⁵

²⁴ Korábban már összeadtuk, hogy az 1887-ben megalakult Főrendiházban a személyes jogon megjelenő főhercegek, hercegek, grófok és bárók összesített száma 223 volt, s a törvénybe később beemelt 50 választott főnemessel együtt 273-an voltak, a teljes létszám pedig 378 fő volt. [FI-1887 I. 47-59.] Később, valószínűleg a mezőgazdasági termelés fejlődése révén, fokozatosan növekedett a 3000 forintos adócenzust teljesítők száma. Az 1910-ben megalakult utolsó Főrendiházban 16 főherceg, 8 herceg, 180 gróf és 48 báró, összesen tehát 252 fő szerzett személyes jogon tagságot, amely a 381 fős összlétszámnak a kétharmadát tette ki.

²⁵ A főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről 1884. október 20-án benyújtott törvényjavaslat 5. § (2) bekezdése [KI-1884. I. 135.]

Szilágyi Dezső elképzelése szerint a kinevezett tagok számának radikális csökkentése mellett a *vármegyei és városi törvényhatóságok által választott tagokat* kellett volna a második kamarába beemelni.²⁶ Tehát Szilágyi Dezső meghagyta volna a főrendek személyes megjelenésének lehetőségét, valószínűleg azzal a megkötéssel együtt, ami a 3000 forintos adócenzusra vonatkozott. Mivel felvétele csak egy koncepció, javaslatában még számszerű adatok nem szerepeltek. Erről a törvényhatóságok felsőházi képviselőjének, mint elvnek az elfogadása után kellett volna megegyezni. Mivel a koncepciót a képviselőház nem tette magáévá, számok később sem merültek fel. Ha Szilágyi Dezső javaslatát a Kormány törvénytervezetébe szereplő arányokba építjük be, a második kamara tagjainak bő egynegyedét delegálták volna a vármegyék (törvényhatóságok).²⁷

Irányi Dániel radikálisabbnak számító, a Képviselőház 1885. február 11-i ülésén elhangzott javaslata²⁸ már egy korporatív második kamara irányába mutatott. A Kormány, bár jelentősen korlátozni akarta a főrendek második kamarai súlyát, azonban a személyes jogon történő megjelenéssel nem szakított. Vagyis a főrendek születésük alapján, alanyi jogon jelenthetnek meg a második kamarában. Irányi viszont megszüntette volna a személyes megjelenés jogát, a főrendek – mindenféle vagyoni cenzus nélkül – a saját körükből választhattak volna felsőházi tagokat. Emellett Szilágyi Dezső gondolatával párhuzamosan a vármegyék (törvényhatóságok) részére biztosított volna lépéseket, de mellettük egy harmadik választott csoport is lett volna: a közművelődési intézeteknek, az ügyvédi, ipari, kereskedelmi és gazdasági testületeknek a választott képviselői. Az uralkodóházhoz tartozó főhercegek személyes megjelenését, valamint a hivatal vagy méltóság alapján kapott főrendiházi tagságot Irányi Dániel sem szüntette volna meg.

5. A második kamarák összetétele a korabeli Európában

Mielőtt a magyar Felsőház összetételének vizsgálatába részletesen belemerülénk, érdemes röviden áttekinteni, hogy a korabeli Európában milyen összeté-

²⁶ KN-1884. IV. 72.

²⁷ Korábban kiszámítottuk, hogy a Kormány 1884-es javaslatának eredeti számai szerint egy kb. 400-450 tagú Felsőház jött volna létre, aminek egyharmadát kb. 130-150 főt tett volna ki a király által kinevezettek száma. Szilágyi javaslata egy helyen tartalmaz konkrét számot, az élethossziglan kinevezett tagokat 30 főben akarta maximálni [KI-1884. IV. 72.]. A 130-150-ből megmaradt szám 100-120 fő, ennyi lett volna a törvényhatóságok által delegált tag.

²⁸ KN-1884. IV. 84.

telű második kamarák működtek. Ezt a lehetőséget azonban alapvetően korlátozza, hogy a második kamarák összetételére sok variáció volt, s a magyar Felsőház tagsága is elég nagyszámú jogcímen alapult. Így a külföldi hatások bizonyítás is igen összetett, s azok tényleges ereje is sokszor nehezen bizonyítható.

A szövetségi szerveződésű államokban (pl. Németország, Ausztria) a második kamara a tagállamok szövetségi szintű képviselőjének színhelye. Ez nehezen állítható párhuzamba az egységállamot alkotó Magyarországgal. Rokon intézmény azonban a helyi önkormányzatok által delegált második kamara, mint például a korabeli francia szenátus volt.²⁹ A törvényhatóságok felsőházi képviselőjére, mint külföldi példa ez nyilvánvalóan hatott [lásd 12. pont].

A két világháború közötti időszakban a hivatásrendek parlamenti képviselője is igen elterjedt volt. Ausztriában már 1918 őszén, az új alkotmány előkészítésekor felvetődött a hivatásrendek parlamenti képviselője,³⁰ az 1929-es alkotmánynovellával pedig a második kamara funkcióját ellátó Szövetségi Tanács Tagállamok és Hivatásrendek Tanácsára változott.³¹ Az 1919-es német alkotmány pedig egy Birodalmi Gazdasági Tanácsot szervezett.³² Az államfői kinevezés szintén nem volt ismeretlen Európában, az 1848-as Szárd-Piemonti Alkotmányból táplálkozó Olasz Királyságban a teljes második kamara királyi kinevezéssel nyerte megbízatását,³³ de felhozható példaként a korabeli Spanyolország is.³⁴

Azt is meg kell azonban említeni, hogy számos olyan országot is találunk, ahol a második kamra is népképviselői alapon szerveződött.³⁵ Ezt a verziót ugyanis a felsőházi javaslat egyáltalán nem proponálta.

²⁹ Lásd a III. Francia Köztársaság államberendezkedését megállapító alkotmánytörvények közül a Szenátus szervezetéről szóló 1875. február 24-i törvényt.

³⁰ Ludwig REICHOLD: *Kampf um Österreich (Die Vaterländische Front und ihr Widerstand gegen den Anschluss 1933-1938)*. 2. Auflage. Österreichische Bundesverlag, Wien, 1984. 378–379.

³¹ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmányának az 1929-es alkotmánynovellával megállapított szövege 34-35. cikkely.

³² A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 165. cikkely.

³³ A király kinevezési jogköre azonban nem volt teljesen szabad 21 személyi kört jelölt ki, amelyből össze lehetett válogatni a kinevezendő szenátorokat. Ilyenek voltak például az érsekek és püspökök, a legalább három választási ciklusban mandátumot szerző képviselők, az államminiszterek, az államtitkárok, a követek, a királyi akadémia tagjai stb. [1848. március 4-i Alaptörvény 33. cikkely]

³⁴ A Spanyol Monarchia 1876. évi Alkotmánya 20. cikkely (2) bekezdés.

³⁵ A környező államok közül említhetjük Csehszlovákiát és Lengyelországot, de a monarchikus államok közül is Belgiumot, Hollandiát vagy Dániát.

6. A Felsőház összetétele az 1921-es és az 1925-ös törvényjavaslat, valamint a véglegesen elfogadott törvény (1926. évi XXII. törvénycikk) szerint

A felsőház összetételének áttekintéséhez első lépésként fel kell vázolnunk, hogy az egyes alkotóelemek milyen jogcímben és milyen létszámban kaptak ott helyt. Az alábbi táblázatokban az évszámok (1921, 1925) az egyes törvényjavaslatokban, az 1926 pedig a felsőházi törvénybe véglegesen bekerült számokat jelölik.

I. Hivatal vagy méltóság alapján

I/A Világiak³⁶

Jogcím	1921	1925	1926
A zászlósurak és a két koronaőr	12 ³⁸	11	11
A főbírák ³⁹ és a koronaügyész	6	6	6
A m. kir. honvédség főparancsnoka és az MNB elnöke	--	2	2
<i>I/A Összesen (világi hivatal és méltóság alapján)</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>19</i>

I/B Egyháziak³⁹

Jogcím	1921	1925	1926
A katolikus egyház részéről	12	19	19
A protestáns egyházak részéről	8 ⁴¹	11 ⁴²	11
A görög keleti (ortodox) egyház részéről	1	1	1
Az izraelita hitközségek részéről	--	--	2
<i>I/B Összesen (egyházi hivatal alapján)</i>	<i>21</i>	<i>31</i>	<i>33</i>
I. Összesen (hivatal vagy méltóság alapján)	39	50	52

³⁶ A Felsőházban helyet kapó világi hivatalok és méltóságok pontos felsorolását az 1921-es javaslat kapcsán lásd: KI-1920. XI. 228; 247.; az 1925-ös javaslat kapcsán lásd: KI-1922. XIII. 414.; a hatályba lépett szabályok kapcsán lásd: 1926. évi XXII. törvénycikk 4. § A. pont.

³⁷ Az 1921-es tervezet a kilenc zászlósúr mellett még a pozsonyi gróft is felruházta a felsőházi tagsággal [KI-1920. XI. 228.], a két koronaőrrel így lettek volna 12-en. Az 1925-ös tervezet és a törvény végleges szövege azonban a pozsonyi gróffal már nem számol, így maradtak a két koronaőrrel 11-en. [KI-1922. XIII. 394; 1926. évi XXII. törvénycikk 4. § A. 1. pont]

³⁸ A m. kir. Kúria elnöke és másodelnöke, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöke és másodelnöke, a budapesti királyi ítélőtábla elnöke.

³⁹ A Felsőházban helyet kapó egyházi vezetők pontos felsorolását az 1921-es javaslat kapcsán lásd: KI-1920. XI. 247.; az 1925-ös javaslat kapcsán lásd: KI-1922. XIII. 395., a hatályba lépett szabályok kapcsán lásd: 1926. évi XXII. törvénycikk 4. § B. pont.

⁴⁰ Négy fő a református, négy fő pedig az evangélikus egyház részéről. [KI-1920. XI. 228.]

⁴¹ 41 Hat fő a református, négy fő az evangélikus, egy fő pedig az unitárius egyház részéről. [KI-1922. XIII. 395]

*II. Választás alapján**II/A A törvényhatóságok részéről⁴²*

Jogcím	1921	1925	1926
A vármegyék küldöttei	43	59	59
A törvényhatósági jogú városok küldöttei	14	17	17
<i>II/A Összesen (törvényhatóságok küldöttei)</i>	57	76	76

I/B A főrendi családok részéről⁴³

Jogcím	1921	1925	1926
A főrendi családok által választott tagok	57	38	38
<i>II/B Összesen (főrendek)</i>	57	38	38

I/C Szervezetek és intézmények részéről⁴⁴

Jogcím	1921	1925	1926
A kamarák küldöttjei	13	17	17
A Magyar Tudományos Akadémia küldöttjei	3	3	3
A vitézi szervezet küldöttje	--	--	1
Az egyetemek és főiskolák küldöttjei	11 ⁴⁶	15	16
Az áru- és értéktőzsde küldöttje	--	1	1
<i>II/C Összesen (szervezetek és intézmények)</i>	26	36	38
II. Összesen (választás útján)	140	152	156

⁴² A törvényhatóságok részéről küldhető felsőházi tagok számára vonatkozóan az 1921-es javaslat kapcsán lásd: KI-1920. XI. 255–256.; az 1925-ös javaslat kapcsán pedig: KI-1922. XIII. 421–422.

⁴³ A főrendi családok által választható (delegálható) tagok számát mindhárom változat (1921-es javaslat, 1925-ös javaslat, s a végül elfogadott törvény) a törvényhatóságok által választott tagok számával arányosan határozta meg. Az 1921-es javaslatban a két szám paritásban állt, vagyis a főrendek ugyanannyi tagot delegálhattak volna, mint a törvényhatóságok. [Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 9. § (1) bekezdés (KI-1920. XI. 230.)] Az 1925-ös javaslat a főrendek által választható tagok számát csökkentette, számukat ugyanis a törvényhatóságok által delegált tagok felében határozta meg, s ez az elfogadott törvényben is így szerepelt. [Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 13. § (1) bekezdés (KI-1922. XIII. 396.); 1926. évi XXII. törvény cikk 13. § (1) bekezdés]

⁴⁴ A szervezetek és intézmények részéről választott tagok pontos számával kapcsolatban lásd: Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 16. §-át [KI-1920. XI. 233.]; Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 19. §-át [KI-1922. XIII. 398.], illetőleg az 1926. évi XXII. törvény cikk 19. §-át.

⁴⁵ A törvényjavaslat szerint a magyar királyi tudományegyetemek egy-egy tagot delegálhattak volna a Felsőházba. [Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 16. §-a. KI-1920. XI. 233.] A tudományegyetemek közül 1921-ben csak a debreceni működése volt stabil. A pozsonyi és a kolozsvári egyetemnek az áttelepítése folyamatban volt, de azok stabil működésüket csak 1923-ban kezdték meg Pécsen, illetőleg Szegeden. A felsőházi

III. Kinevezés alapján

Jogcím	1921	1925	1926
Az államfő által kinevezett tagok	25	40	40
Az Országos Orvosszövetségből kinevezett tag ⁴⁷	--	--	1
III. Összesen (kinevezés alapján)	25	40	41

IV. Származás alapján⁴⁷

A Habsburg-Lotaringiai Ház Magyarországon élő férfi tagjai	--	2	4
IV. Összesen (származás alapján)	--	2	4

A Felsőház teljes létszáma

	1921	1925	1926
A Felsőház teljes létszáma	206	242	249

Láthatjuk, hogy a Kormány mindkét előterjesztése, majd a véglegesen elfogadott törvény is Irányi Dánielnek a Képviselőház 1885. február 11-i ülésén előterjesztett javaslatából³ indul ki [lásd 4. pont]. Sőt azt kell mondanunk, annak szinte minden lényeges elemével megegyezik. Ezen azonban egyáltalán nem csodálkozunk, ha akár az 1921-es, akár az 1925-ös törvénytervezet miniszteri indokolását elolvassuk. Mindkettőben megtaláljuk az Irányi Dániel javaslatát rögzítő 1885-ös Képviselőházi Napló oldalszám szerinti hivatkozását.⁴⁸

Mivel Irányi 1885-ben – Szilágyi Dezsőhöz hasonlóan – nem szövegyszerű törvénytervezetet, hanem csak egy koncepciót terjesztett elő [lásd 4. pont], abban a felsőházi tagság egyes jogcímeihez konkrét mandátumszámok nem voltak rendelve. 1921-ben ezek pontos meghatározása a törvénytervezet készítőin, majd

javaslat viszont világosan többes számot használ („a többi tudományegyetem”), tehát számol velük. Az általam jelölt 11 fős létszám mindhárom vidéki tudományegyetem figyelembevételével jött ki.

⁴⁶ A törvény a kamarák küldöttjei között helyet akart biztosítani az orvosi kamarának is. Ezek azonban ekkorra még nem lettek megszervezve, így a képviselőket kormányzói kinevezéssel pótolták. [1926. évi XXII. törvénycikk 24. §] Ez a megoldás a törvényjavaslat Kormány által beterjesztett szövegében még nem szerepelt.

⁴⁷ A törvény, illetőleg annak miniszteri indokolásában táblázatba foglalt megoszlás ezt a jogcímet nem tartalmazta. A Habsburg-Lotaringiai Ház Magyarországon élő tagjait a főrendi családok által választott tagok mellé sorolta. [1926. évi XXII. törvénycikk 12. §; a miniszteri indokolás táblázatos beosztása kapcsán lásd KI-1922. XIII. 424.] Ezen utóbbiak azonban a választás alapján tagságot szerzők között vannak, ebbe a kategóriába pedig a főhercegek semmiképpen sem sorolhatók. Erről bővebben lásd 16. pont.

⁴⁸ Az 1921-es javaslat miniszteri indokolása kapcsán lásd KI-1920. XI. 248., az 1925-ös javaslat miniszteri indokolása kapcsán pedig KI-1922. XIII. 417.

a Nemzetgyűlésen múltott. A belső arányok tekintetében még az 1921-es és az 1925-ös javaslat között is vannak érdemi változások. Ezek közül a legszembetűnőbb különbséget a törvényhatóságok és a főúri családok által választott tagok számában láthatjuk. A főrendi képviseletet mindkét javaslat a törvényhatóságoknak biztosított mandátumokhoz arányítja, de eltérő mértékben. Az 1921-es javaslat 57 mandátumot ad a törvényhatóságoknak,⁴⁹ majd a főrendeknél azt mondja, hogy ők is ugyanennyi tagot választhatnak a Felsőházba.⁵⁰ az 1925-ös javaslat, majd a véglegesen elfogadott szöveg a törvényhatóságok mandátumainak számát 76-ra emeli,⁵¹ de a főrendeknek már csak ennek felét adja.⁵² A végösszeg mindkét esetben 114 mandátum, csak hogy ez 1921-ben még a paritás elvére épül (57:57), addig 1925-ben már kétharmad-egyharmad a törvényhatóságok javára (76:38).

Az 1925-ös javaslatban a Felsőház összlétszáma, közel negyven fővel, növekedett is. Ezen belül a jelentősebb elemek az egyházak képviseletét ellátók 11 fő, a szervezetek és intézmények által választott tagok 10 fő és az államfő által kinevezett tagok 15 fő emelkedése volt. Ezzel kapcsolatban érdemes röviden azt is áttekinteni, hogy egyáltalán milyen szempontok szerint állapították meg a Felsőház összlétszámát.

A Felsőház létszámával kapcsolatban azonban el kell mondani, hogy azoknak egyes elemei csak virtuális számok. Stabilan feltöltve ugyanis csak a választott tagok köre volt. Ha a delegálásra jogosultak valamelyike elmulasztotta volna ezt megtenni, az államfői kinevezéssel is pótolható volt.⁵³ A hivatalból vagy méltóságból eredő tagságnál azonban előfordulhatott, hogy az adott hivatal vagy méltóság nem volt betöltve. Ez különösen igaz volt a zászlósurakra. Bár lehetséges számuk a koronaörök nélkül kilenc fő volt, a valós szám azonban a

⁴⁹ A tervezet a törvényhatóságoknak biztosított helyek számát az ott található országgyűlési (képviselőházi) választókerületek számához arányította. [Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 15. § (2) bekezdése (KI-1920. XI. 232.)]. Az 57-es szám azonban a miniszteri indokolásban pontosan le is vezetve. [KI-1920. XI. 232.]

⁵⁰ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 9. § (1) bekezdése [KI-1920. XI. 230.]

⁵¹ Az 1925-ös tervezet, majd az elfogadott törvény szintén az ott található országgyűlési (képviselőházi) választókerületek számához arányította a felsőházi helyek számát. [Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 18. § (2) bekezdése. (KI-1922. XIII. 397.); 1926. évi XXII. törvénycikk 18. § (2) bekezdése.]. A pontos 76-os számot itt is a miniszteri indokolásban végzett számítás végén találjuk. [KI-1922. XIII. 421-422.] ZSEDENYI i. m. 123.

⁵² Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 13. § (1) bekezdése. [KI-1922. XIII. 397.]; 1926. évi XXII. törvénycikk 13. § (1) bekezdése.

⁵³ 1926. évi XXII. törvénycikk 11. §

hármat sosem haladta meg.⁵⁴ De előfordulhatott az is, hogy valamelyik egyházi hivatal nem volt betöltve, vagy a jogosult személy képviselői mandátumot szerzett, s ennek idejére felsőházi tagságát szüneteltetni kellett.⁵⁵ A kormányzó is legfeljebb 40 főt nevezhetett ki, ami kevesebb lehetett csak több nem, így ez a létszám sem volt mindig feltöltve.⁵⁶ Az 1927-ben megalakult első Felsőház létszáma például 237 fő volt.⁵⁷

A felsőházi tagság egyes jogcímeinél rendszeresen vizsgálni fogjuk, hogy második kamara létszámának milyen arányát tette ki. Itt a lehetséges (virtuális) számmal fogunk számolni, mert a koncepció felállításakor ez volt az elérendő cél. Egyes helyek megürülését csak ideiglenes állapotnak tekintették.

7. A Felsőház összlétszámának problémája

Az 1885-ös főrendiházi reform kapcsán is érintettük a magyar törvényhozás örök problémáját, a túlzottan magas létszámot. A reform a második kamara létszámát erősen lefelezte, de a 400-400 fő körüli⁵⁸ Képviselőházat és Főrendiházat is túlzottan nagynak tartották.⁵⁹ Ha az 1913-as választójogi törvény mandátumszámát a trianoni béke által okozott lakosságcsökkenéssel arányba állítjuk, a Képviselőház 435 fős létszámát kb. 180 főre kellett volna csökkenteni. Az első nemzetgyűlés azonban 219 főből állt, az 1925-ös választójogi törvény alapján pedig

⁵⁴ A zászlósurat a királyi udvarban működő személyek voltak, s mivel a kormányzónak nem volt udvartartása, ezek még az 1918 előtt szerzett jogon viselték méltóságukat [lásd 10. pont]. A Felsőház első, 1927-es megalakulásakor valójában három zászlósurat találunk a névjegyzékben [FI-1927. I. 8.], az utolsó, 1939-es megalakulásakor pedig már egyet sem [FI-1939 I. 23.].

⁵⁵ Szintén az 1927-es névjegyzéket elemezve, a katolikus tagok közül hiányzik a jászói prépost, Vass József kalocsai nagyprépost pedig képviselői mandátummal rendelkezett, így felsőházi tagsága szünetelt. [FI-1927. I. 7.]

⁵⁶ A Felsőház 1927-es megalakulásakor például 37 fő volt a kormányzó által kinevezett tagok száma. [FI-1927. I. 12.]

⁵⁷ FI-1927. I. 7-12.

⁵⁸ A Képviselőház létszáma 413 fő volt, amit az 1913/1914-es választójogi reform 435-re emelt volna [1914. évi XIV. törvénycikk 1. §], az utolsó, 1910-ben megalakult Főrendiházé pedig – mint már korábban is említettem – 381 fő volt. [FI-1910 I. 6-15.]

⁵⁹ „Az a javaslat, amellyel a képviselők száma [...] 22-vel fog szaporodni, nem elvi követelmény eredménye, mert a választókerületek jelenlegi számát is elégnék, sőt némileg soknak is találok. [...] Az országgyűlési képviselők száma ugyanis hazánkban – a külföldi államokhoz képest – aránylag máris a legnagyobbak közé tartozik. ...” Részlet az országgyűlési képviselő-választó-kerületek számának és székhelyének megállapításáról szóló 1914. évi XV. törvénycikk miniszteri indoklásából. [KI-1910. XXXVIII. 16.]

245 fős Képviselőház alakult. Az ún. csonka választókerületek⁶⁰ eleve növelték a mandátumszámot, majd a választókerületek későbbi részleges átalakításai is.

A Főrendiház létszámának arányos csökkentése egy 150-160 fős Felsőházat indokolt volna, nemzetközi összehasonlításban azonban még ez is magas volt.⁶¹ A probléma azonban elég árnyalt. Az első kérdés az, hogy a két kamara létszámának meg kell-e egyeznie? Ez attól függ, hogy együttes üléseken hoznak-e döntéseket, s a két kamarát egyenlő súllyal akarják-e szerepeltetni? 1926 után a két kamara együttes üléseket csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó közjogi méltóságok (pl. koronaörök) választásánál tartott. Ez túl nagy feszültséget nem okozott volna, de az 1937-es felsőházi reform után a törvényhozásban kialakult ellentétek feloldása is a két kamara együttes ülésén történt.⁶² Bár ez egy későbbi történet, de ekkor mindenképpen egyensúlyba kellett volna hozni a kamarák létszámát.

A következő problémát a belső arányok megteremtése okozza. Például a hivatal vagy méltóság alapján járó mandátumok meghatározott tisztségekhez kötődnek, ezeket arányosan elég nehéz csökkenteni. Az egyházi hivatal alapján megjelenő felsőházi tagoknál a felekezetek arányait is követni kellett. És még lehetne sorolni a problémákat. Az 1921-es javaslat egy 206 fős Felsőházzal számolt, ekkor a Nemzetgyűlés 219 főből állt. Mint említettem, az 1925-ös választójogi törvény alapján 245 fős Képviselőházzal lehet számolni, az ekkor előterjesztet felsőházi javaslat ehhez igazított a második kamara létszámát is. A törvényjavaslatok tehát a paritásra törekedtek. A Képviselőház létszámát az 1920 elején elindult folyamatok determinálták, a felsőházé pedig igazodott ehhez. Az összlétszám elsősorban gazdasági és működésbeli szempontból fontos, a közhatalomból való részesedés szempontjából a belső arányokon van a lényeg.

8. A Felsőház összetételének főbb jellemzői

A felsőházi törvény által használt csoportosításból (I. Hivatal és méltóság; II. Választás; III. Kinevezés) kettő az 1918 előtti Főrendiházban is megtalálható

⁶⁰ Az 1920 elején lezajlott nemzetgyűlési választásokon az 1913-as választókerületi beosztást alkalmazták, de a csak részben megmaradt választókerületek is önálló képviselőt választhattak. Így a lakosság számával nem csökkent arányosan a mandátumok száma.

⁶¹ Erek István számítása szerint nemzetközi összehasonlításban 60 fős, a Főrendiház létszámának arányos csökkentésével 120 fős Felsőház lett volna indokolt. Erek elég nyers megjegyzést is tesz a Felsőház tervezett létszámára: „nem megdöbbentő pazarlás-e, hogy évente 8-9 milliárdot dobunk ki hasznos beruházások helyett politikusok mesterséges tenyésztésére?” [EREK István: *A magyar felsőház*. Budapest, Grill-féle könyvkereskedés, 1925. 21.]

⁶² 1937: évi XXVII. törvénycikk 2. § (2) bekezdés.

volt. A hivatal és méltóság alapján a magyar második kamarába évszázadok óta kerültek be tagok, ezzel a felsőházi törvény sem szakított, az államfői kinevezés pedig az 1885-ös főrendiházi reform nyomán jelent meg [lásd 3. pont].

A középső csoport, a választás új elem. Kiesnek a személyes jogon megjelenő főnemesek, s helyükre a fontosabb társadalmi, gazdasági, kulturális érdekeket képviselő csoportok által választott (delegált) személyek kerülnek. Ebbe a főnemesség is benne van, de már nem azon elv nyomán, hogy a rendi állásából eredő személyes joga a második kamarai tagság, hanem mint a társadalomnak egy fontos csoportja. Talán az sem véletlen, hogy arányait tekintve a Felsőházba választással bekerülő tagok ugyanolyan belső arányt tettek ki, mint az 1918 előtti Főrendiházba születési előjogon bekerülők.⁶³ Már itt megemlítem, hogy a részletes elemzésnél a választott tagok három csoportját három külön pontban tárgyaljuk. Mégpedig azért, mert a jogcímnek mindenhol más-más jellegzetessége volt.

A felsőházi törvény által használt csoportosítás rövid áttekintése után fel kell hívni a figyelmet annak egy hibájára is. Az új második kamarában ugyanis helyet kaptak az uralkodócsalád (a Habsburg-Lotaringiai Ház) Magyarországon élő férfi tagjai is. Később érinteni fogjuk, hogyha az államforma királyság, magával a tagsággal szemben különösebb elvi kifogást nem vethetünk fel, a probléma az, hogy ők valójában a törvény által kialakított három jogcím egyikehez sem tartoznak. A felsőházi törvény a főrendi családokhoz kapcsolja őket, a róluk szóló fejezetben rögtön a kezdő paragrafus mondja ki a főhercegek második kamarai tagságát.⁶⁴ Annyiban logikus az elhelyezés, hogy 1918 előtt mindkét csoport a születésükből eredő személyes megjelenésre volt jogosult. Csakhogy 1926 után a főhercegeknél ez megmaradt, a főnemesek viszont már csak maguk közül választhattak felsőházi tagokat. Ez a hiba igazán a törvény miniszteri indoklásában tűnik ki, ahol a különböző jogcímen szereplő tagokat táblázatba foglalták. Itt ugyanis a főhercegeket a választott tagok közé sorolták.⁶⁵

A felsőházi tagságnak így valójában négy jogcíme volt, a törvény által megadott három elemen túl a születés is külön jogcímet jelentett. A főneme-

⁶³ Az elfogadott törvény szerint a 249 felsőházi tagból 156 került be választással, ami 62-63%-os arány. Mint már korábban szó volt róla az 1910-ben megalakult utolsó Főrendiház 381 tagjából a születési előjogon bekerülő tagok (főhercegek, hercegek, grófok és bárók) 252 főt tettek ki. Ha ebből a főhercegeket levonjuk, mert ők a Felsőházban is személyes jogon jelenhettek meg, 236 fő marad, ami a Főrendiház létszámának 62 %-a.

⁶⁴ 1926. évi XXII. törvénycikk 12. §

⁶⁵ KI-1922. XIII. 424.

seknél a születési előjognak a választással való kombinálása már ad némi muni-
ciót ahhoz, hogy ne a születést hangsúlyozzuk, de a főhercegeknél erre semmi-
lyen kibúvót nem találunk.

Ezen túl a második kamara összetételének elemzésénél feltétlenül ki kell
térni arra, hogy *a közvetlen népképviselési elemet az új Felsőházból szándé-
kosan kizárták,*⁶⁶ azt ugyanis felesleges duplikálásnak tartották. Ezt is hosszabb
elemzés tárgyává tehetnénk, vajon mennyire igaz, említettük ugyanis [lásd 5.
pont], hogy a környező államok között többet is találunk, ahol a választópol-
gárok közvetlen választásával képződött a második kamara is. De ugyanakkor
kritika tárgyává sem tehetjük, hiszen a népképviselési elvnek az alsóházban
kell érvényesülnie. Ha a felsőházból kihagyják, az nem tekinthető valamiféle
megbocsáthatatlan hibának.

9. A hivatal vagy méltóság alapján szereplő világi tagok

Ez a jogcím az 1918 előtti Főrendiházban is megvolt. A meghatározott állami
hivatal betöltéséhez kötött második kamarai tagság nem volt ismeretlen intéz-
mény, s ha az államforma királyság maradt, a királyi udvarban méltóságot
viselő személyek (zászlósurak) felsőházi tagsága sem a földtől elrugaszko-
dott megoldás. Persze az is érdekes, hogy a kormányzónak nem volt udvartar-
tása, tehát ezek az udvari méltóságok még az 1918 előtti megbízatásukat vitték
tovább, s a tisztség esetleges megüresedése esetén azokat nem töltötték be.
A Felsőház tényleges létszámának elemzésénél már érintettük, hogy a kilenc
helyből 1927-ben három,⁶⁷ 1939-ben pedig már egy sem volt betöltve.⁶⁸ Egyedül
a két koronaöri tisztség maradt fenn tartósan, mert üresedés esetén ezeket a két
világháború között is betöltötték.

A 'hivatal' és 'méltóság' alapján történő tagságot így világosan meg is tudjuk
osztani. Az első csoportba a közhatalmi funkcióval bíró állami 'tisztségviselőket', a
másodikba a valamilyen régi funkciót viselő, de közhatalmi szereppel már nem
bíró személyeket sorolhatjuk. Ezen utóbbiba tartoznak a zászlósurak, az első
csoportba pedig a legmagasabb bírósági vezetők, a koronaügyész, a honvédség
főparancsnoka és az MNB elnöke.

⁶⁶ EREKY i. m. 22.

⁶⁷ FI-1927. I. 8.

⁶⁸ FI-1939 I. 23.

10. A hivatal alapján szereplő egyházi tagok

Az egyházak felsőházi képviselete a kontinuitásból eredt: jelen voltak az 1918 előtti Főrendiházban, így 1926 után is helyet kaptak a Felsőházban. A törvény által használt 'hivatalból' vagy 'méltóságból' származtatott tagság kapcsán azonban az egyházi képviselőket nem tudjuk ketté osztani, s részben az egyik, részben a másik csoportba sorolni őket. Az előző pontban a világiaknál ezt meg tudtuk tenni: méltóság a zászlósuraké, hivatal a magasabb állami posztot betöltő személyek tisztsége. Az egyházakat képviselő személyeknél azonban ilyen határvonalat már nehezen lehet húzni. A katolikus főpapok valaha a főnemesség körébe tartoztak, második kamarai tagságuk a koraújkorban ebből a jogcímből eredt. Ennek a korszaknak a tárgyalásakor a 'méltóság' kifejezés még nem lenne idegen tőlük. Az ortodoxok (görög-keletiek) 1792-es,⁶⁹ de különösen a protestáns felekezetek 1885-ös főrendiházi tagságának megjelenésével azonban az egyházi vezetők már nem valamiféle főrendi származás jogán, hanem egyházuk képviselete címén vannak jelen a második kamarában. Tehát már nem egyházi méltóságokról, hanem egyházi hivatalok viselőiről van szó.

Ez a konklúzió az egyházak felsőházi képviseletének jogcíme kapcsán is fontos. Tehát a polgári korban már nem a rendi korhoz köthető 'méltóság' a jogcím, hanem a felekezetek képviseletének biztosítása. A protestáns egyházi vezetők a rendi tagozódásban sohasem szereztek meg azt a státuszt, mint ami a katolikus főpapokat akkoriban megillette. Képviseleti joguk tehát nem ebből eredt. Ezzel együtt a katolikus egyházi vezetőknek a státusza is változik, már ők sem régi rendi állásuk, hanem saját egyházuk képviseletének ellátása jogán vannak jelen a második kamarában. A szervezetek felsőházi képviseleténél említeni fogom, hogy az egyházak második kamarai képviselete a hivatásrendi elvből is levezethető [lásd 14. pont]. Kétségtelenül a társadalom szerveződésének lényeges tényezőjét képezik, így második kamarai képviseletük indokolt. A felsőházi törvényben azonban még erős a kontinuitáshoz történő ragaszkodás, így az 1918 előtti közjogi állapotból indulnak ki, s így a viselt hivatal címén kerültek be a Főrendiházba. Ez azonban a képviselet tartalmában nem okoz változást, s egyébként is ildomos azt az érintett egyház belső szervezete szerint kialakítani. Tehát ha a hivatásrendi elvre hivatkozunk, az egyházak képviselőit akkor is az ő belső „alkotmányuk” figyelembevételével kell kijelölni. Ha ezt nem így teszik, azok valójában nem fogják az adott egyházat képviselni. Így

⁶⁹ Az ortodox (görög-keleti egyház) részére az 1792. évi X. törvénycikk biztosította a második kamarai tagságot.

ha a hivatásrendi elvből indulunk ki, az egyházak képviselőit ellátó személyek kiválasztásánál akkor is ugyan oda jutunk, mint a felsőházi törvény egyházi hivatalhoz kötött kiválasztási elvével.

A képviselő jogcímének meghatározása után két lényegi kérdést kell még tisztáznunk: az egyházaknak biztosított felsőházi mandátumok milyen arányt tesznek ki a második kamarában, illetőleg azok felekezeti közötti megoszlása hogyan alakul.

Az 1885-ös főrendiházi reform után az egyházi tagok részaránya 15%-ot tett ki.⁷⁰ Ezt az arányt az 1921-es felsőházi tervezet 206 fős összlétszámán belül 31, a megvalósult 249-es létszámon belül pedig 37 körüli egyháznak biztosított hellyel lehetett volna elérni. Az 1921-ben tervezett 21 fős létszám tehát az 1918 előtti arány alapján járó 31 főnek csak 68%-át, az 1926-ban ténylegesen megvalósult 33-as szám pedig az 1918 előtti arány alapján járó 37 főnek a 90%-át jelentette. Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy az 1921-es tervezet egyháznak biztosított mandátumszáma elég erősen elmaradt az 1918 előtti arányoktól, az 1925-ös tervezet, majd a ténylegesen megvalósult törvényi változat, ha teljeseen el nem is érte, de már közelített ahhoz.

A mandátumok felekezeti közötti megosztására azt kell mondanunk, hogy a történelmi viszonyok és a népesség megoszlása együttesen alakította. Az 1921-es tervezet még erősen ragaszkodott a Főrendiházban kialakított elvekhez. A Katolikus Egyháznál azokat az egyházi vezetőket hagyta meg a Felsőházban, akik az 1918 előtti Főrendiházban benne voltak, s működésük a Trianon utáni államterületre esett. Mindez 12 felsőházi helyet jelentett volna.⁷¹ Ezt egyébként az ország lakosságcsökkenésével szinte teljesen arányos volt, csakhogy a Felsőház összlétszáma kapcsán már megbeszéltük, hogy azt messze nem csökkentették ilyen arányban [lásd 7. pont]. Ezzel a módszerrel a Katolikus Egyháznak 1910-ban biztosított 8-9%-os második kamarai mandátumarány 6% alá csökkent volna.

Szintén a főrendiházi mandátummegosztás elveivel történő ragaszkodást jelzi, hogy a református és az evangélikus egyháznak biztosított helyek az 1921-es tervezetben még mindig paritásban állnak. A reformátusok és az evan-

⁷⁰ A Trianon előtti államterületen – Horvát-Szlavónországot is beleértve – 29 katolikus egyházmegye volt. Az ezek élén álló püspökök mellett az 1885. VII. törvénycikk még öt katolikus tag második kamarai tagságát hagyta meg, vagyis a Katolikus Egyház 34 főrendiházi hellyel rendelkezett. Az ortodoxok 10 püspökséggel bírtak, a protestánsok pedig az 1885-ös főrendiházi reformmal 13 helyet kaptak. Ez összességében 57 hely, ami az 1910-ben megalakult Főrendiház 381 fős létszámához viszonyítva 14,96%-os arány.

⁷¹ KI-1920 XI. 247.

gélikusok az 1885-ös főrendiházi reform idején is azonos számú helyet kaptak,⁷² holott lakosságon belüli részarányuk akkor is 12,6%, illetőleg 6,4%, vagyis 2:1 volt a reformátusok javára. Az 1920 után megmaradt államterületen azonban a reformátusok részaránya már 21%-ra emelkedett, az evangélikusoké viszont 6,2% maradt, vagyis az arányszám 3,5:1-re változott.⁷³ Tehát a lakosságon belüli arány tovább nőtt a reformátusok javára, azonban a paritás maradt volna.

Kérdéses volt az is, hogy az 1918 előtti főrendiházi hellyel bíró, de a trianoni béke miatt igen kicsire zsugorodott egyházakkal mit tegyenek. Az ide tartozó unitáriusok és ortodoxok részaránya 0,1%, illetőleg 0,6% volt, tehát nekik népességarányosan nem jutott volna felsőházi hely. Az 1921-es tervezet az ortodoxoknak a 0,6%-ra biztosított volna egy mandátumot, az unitáriusoknak azonban már nem adott volna.⁷⁴

Az 1925-ös tervezet és a véglegesen elfogadott törvény mindkét ponton (a Felsőházon belüli felekezeti részarány és a mandátumok felekezetek közötti arányos elosztása) elmozdulást jelentett. A Felsőház létszámának táblázatba foglalásakor láthattuk, hogy az egyházak részére biztosított mandátumok száma nagyobb mértékben emelkedett, mint a Felsőház összlétszáma [lásd 6. pont], így a nekik biztosított helyek aránya már közelítette az 1918 előtti szintet. A reformátusok és az evangélikusok között is megbontották a paritás elvét, az utóbbiak megmaradtak a négy mandátumnál a reformátusoké viszont hatra emelkedett. Persze ez még mindig nem közvetítette a pontos lakosságárányokat, de egy bizonyos elmozdulás jelentett ebbe az irányba. Az 1918 előtti viszonyokkal való kontinuitást erősítette, hogy a felekezetek megemelt mandátumszáma az ortodoxok mellett az unitáriusoknak is biztosított egy felsőházi helyet.⁷⁵ Mivel a Katolikus Egyház mandátumai továbbra is konkrét egyházi hivatalokat betöltő személyekhez voltak kötve, a felsőházi tagok számának 12-ről 19-re emelése azt

⁷² Mindkét felekezet hat-hat helyet kapott. [1885. évi VII. törvénycikk 4. § B. rész c. pont]

⁷³ A népesség felekezeti megoszlásának adatait lásd: KI-1922 XIII. 415.

⁷⁴ KI-1920 XI. 228., 247.

⁷⁵ A Kormány már 1922 elején, még az 1921-es javaslat módosításaként tárgyalta a protestáns felekezetek mandátumszámának kérdését, s elmozdult az 1925-ös javaslatban rögzített irányba. A protestáns egyházak eredeti kérése az volt, hogy ne csökkentsék az 1885-ös főrendiházi reformban biztosított 6-6 református és evangélikus mandátumot. Erre a miniszterelnök kompromisszumos felvetése volt, hogy a nagyobb lélekszámú reformátusoknál legyen meg a régi hat mandátum, s egy mandátumot az unitáriusok is kapjanak. [MOL K-27. 1922. január 7-i ülés 4-6.]

is jelentette, hogy olyan katolikus egyházi vezetők is bekerültek a Felsőházba, akik az 1918 előtti Főrendiházban nem bírtak tagsággal.⁷⁶

Külön említést érdemel az *izraelita hitfelekezet felsőházi képviselője*. Az 1885-ös főrendiházi reform idején a kormány előterjesztésében szerepelt egy a király által kinevezett izraelita hitfőnök.⁷⁷ Vagyis nem delegálással, mint a többi hitfelekezet, hanem kinevezéssel, de az izraeliták is kaptak volna törvény által biztosított második kamarai képviselőt. Ezt a képviselőház is támogatta, a Főrendiház azonban kivette a törvény szövegéből, mondván, hogy az izraeliták képviselője az 50 királyi kinevezett körében is biztosítható.⁷⁸ A hír igaz, de azt is érezzük, hogy ezzel az érveléssel akármelyik felekezet képviselői jogát korlátozni lehetett volna.

Az 1921-es és az 1925-ös felsőházi javaslatban az egyházi hivatal alapján tagságot nyerők között viszont nem találjuk az izraelitákat.⁷⁹ A parlamenti vita során azonban, az 1885-ös folyamatokkal ellentétesen, beemelték őket a törvénybe, mégpedig lakosságárányosan és nem államfői kinevezéssel, hanem delegálással. Így az izraelita hitfelekezet nem egy, hanem két mandátumot nyert a Felsőházban, akiket maguk választhattak meg.⁸⁰

11. A főnemesi családok által választott tagok

A főrendi jellegű második kamarák átalakításánál nem feltétlen cél a korábban jellegadó elemek teljes kizárása. Számarányuk korlátozásával is kellő változások érhetőek el. A kontinuitáshoz ragaszkodó két világháború közötti időszakban így nem csodálkozhatunk azon, hogy a Felsőházból nem zárták ki teljesen a

⁷⁶ Az 1921-es tervezetben a csanádi püspök még nem szerepelt [KI-1920 XI. 247], végül azonban ő is bekerült a Felsőházba. Ez az egy hely nem jelent növekedést az 1885-ös állapotokhoz képest, hiszen a csanádi püspök a Főrendiháznak is tagja volt. A további hat katolikus egyházi vezető azonban már olyan, aki 1918 előtt nem volt tagja Főrendiháznak. A premontrei rend részéről korábban csak a jászói prépost volt főrendiházi tag, 1926 után azonban a csornai prépost is bekerült a Felsőházba. Emellett a zirci apát (ciszterci rend), a kegyes tanító rend magyar főnöke és a három székesfőkáptalan nagyprépostjai is felsőházi tagok lettek. [1926. évi XXII. törvénycikk 4. § B. 1. pont]

⁷⁷ A főrendiháznak, mint felsőháznak szervezéséről 1884. október 20-án benyújtott törvényjavaslat 4. § B. d. pont. [KI-1884. I. 135.]

⁷⁸ KI-1884. V. 364.

⁷⁹ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 3. § B. pont [KI-1920. XI. 228.]; Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 4. § B. pont [KI-1922. XIII. 395.]

⁸⁰ 1926. évi XXII. törvénycikk 4. § B. 6. pont.

főrendeket. A lényeges változás, hogy a személyes megjelenés jogát választás váltotta fel, amely *jelentős számbeli korlátozással is együtt jár*. Ezt a megoldást nem ekkor találják ki, hiszen már az 1885-ös főrendiházi reformnál is szerepelt az ellenzéki indítványok között [lásd 4. pont]. De Angliában a Lordok Házának reformja kapcsán is felvetődik az elképzelés.⁸¹

Fajsúlyosabb kérdés az adócenzus esetleges alkalmazása körül merült fel. 1885-ben ugyanis a főnemesek számának korlátozására adócenzust vezettek be. Láthattuk viszont, hogy ezzel csak a kezelhetetlen méretet orvosolták, a főrendek túlsúlyát azonban nem szüntették meg. Ha újra fellapozzuk, Irányi Dánielnek a már többször említett 1885-ös javaslatát, ő kifejezetten ellenezte a cenzus alkalmazását.⁸² Vagyis a főrendek második kamarai képviselőit azok minél szélesebb körére kell alapozni, mandátumaik számát azonban korlátozni kell.

Az 1921-es javaslat semmilyen vagyoni cenzust nem ír elő, a főúri származás mellett a nagykorúságot és a magyar állampolgárságot kívánja meg.⁸³ A miniszteri indoklás kifejezetten el is veti azt a megoldási lehetőséget, amely az adócenzus további emelésével valószínűleg meg a főnemesek erősebb létszámbeli korlátozását.⁸⁴ Az 1925-ös javaslat azonban már ellentétes tendenciát mutat, 3000 aranykoronás adócenzus bevezetését javasolja,⁸⁵ ami fele az 1885-ben, még a személyes megjelenéshez megállapított 3000 forintnak. Ez egy alapvető szemléletváltás, míg az 1921-es tervezet egy plutokrata elhajlásként értelmezte az adócenzus alkalmazását, addig 1925-ben a megfelelő társadalmi súly feltételeként kezelték.⁸⁶ A véglegesen elfogadott szövegben a cenzust leszállították 2000 pengőre, s aki doktori, bírói, ügyvédi, mérnöki oklevéllel rendelkezett, vagy az Magyar Tudományos Akadémia tagja volt, annál 1000 pengőre,⁸⁷ de magát az elvet fenntartották.

⁸¹ EREKY i. m. 18–19.

⁸² KN-1884. IV. 84.

⁸³ Az országgyűlés felsőházáról 1921. július 20-án benyújtott törvényjavaslat 9. § (4) bekezdése [KI-1920. XI. 230.]

⁸⁴ KI-1920. XI. 249.

⁸⁵ Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 13. § (2) bekezdés [KI-1922. XIII. 397.]

⁸⁶ Arra vonatkozó pontos számítás nincs, hogy ez a főrendek milyen arányát zárja ki a felsőházi választójogból. Az 1885-ös főrendiházi reformnál viszont kiszámoltuk, hogy a 3000 forintos cenzusnak csak a főurak 30%-a felelt meg. 1884-ben ugyanis 674, 1887-ben azonban már csak 203 főnemes volt a Főrendiházban. [Lásd FI-1887. I. 20-28; FI-1887. I. 20-28.]

⁸⁷ 1926. évi XXII. törvénycikk 13. § (2) bekezdés. [A 2000 pengő egyébként kb. 1726 aranykoronának felelt meg, ami az 1885-ben megállapított cenzus valamivel több, mint egynegyede.]

Következő lépésként nem kerülhetjük meg azt a lényegi, s minden felsőházi jogcímnél elemzett kérdést: vajon e jogcímen hány felsőházi mandátumot biztosított a törvény? Ebben a *az 1921-es és az 1925-ös tervezet között olyan markáns eltérés volt*, hogy már a Felsőház összetételének táblázatba foglalásakor kitértünk rá [lásd 6. pont]. Mindkét esetben a törvényhatóságok mandátumainak számát határozták meg, s ehhez arányították a főnemesi családok által választható tagokat. Csakhogy a két szám 1921-ben még azonos volt, 1925-ben azonban a főnemesek száma már csak fele volt a másikkal. A két csoport mandátumainak összesített száma mindkét tervezetben 114 fő volt, vagyis megállapítható, hogy a Felsőház összlétszámának 1925-ös tervezetben megvalósuló emelkedése [lásd 6. pont], ebben a blokkban nem jelentett gyarapodást. Így a főrendek aránya az 1925-ös tervezetben az 1921-eshez képest hatványozottan csökkent. Pontosán meghatározva: az 1921-es tervezet által előrevetített 28%-ról 15%-ra. A második kamara főrendi jellege tehát már az 1921-es tervezet szerint is megszűnt volna, de a végleges változatban még tovább szorították jelenlétüket.

12. A törvényhatóságok által választott tagok

A felsőházi reform által a második kamarába behozott legnagyobb számú új elem a törvényhatóságok küldöttei voltak. Korábban érintettük, hogy ennek lehetősége már 1848-ban felvetődött [lásd 2. pont], majd az 1885-ös főrendiházi reform idején előterjesztett ellenzéki javaslatokban is megjelent [lásd 4. pont]. Lényegében ezen utóbbiak, konkrétan Irányi Dániel javaslata jelentette, mind az 1921-es, mind az 1925-ös törvénytervezet alapját. Mivel a törvényhatóságok második kamarai képvisellete régi és összetett probléma, tárgyalását muszáj keretek közé helyezni. Így jelen pontban csak néhány fontos, mellette, illetőleg ellene szóló érvet gyűjtünk össze.

A Kormány, törvényjavaslatainak előterjesztésekor, három fontos érvet hozott fel a törvényhatóságok felsőházi képvisellete mellett.⁸⁸ Az első indok a magyar történelmi hagyományokhoz való ragaszkodás volt, a vármegyék országgyűlési képvisellete ugyanis több évszázados múltra tekint vissza. A népképviselati elv bevezetése miatt az Alsótáblán ezt az intézményt szükségszerűen meg kellett szüntetni, de miért ne lehetne folytatása a Felsőházban. A második érv a külföldi analógiákból eredt, az önkormányzati testületek második kamarai

⁸⁸ ZSEDÉNYI i. m. 158–159.

képvisellete ugyanis nem volt ismeretlen intézmény. A harmadik érv a magyar közéletben megjelenő reformtörekvésekből táplálkozott. A dualizmus időszakával összefüggésben is említettük, hogy a képviselőházi ellenzék egyik fő követelése volt a törvényhatóságok második kamarai képvisellete [lásd 4. pont]. S ez csak egy eleme a reformtörekvéseknek, a problémakör sok másik helyen is felmerült.

1920 őszétől a vármegyei közgyűlések is élénken foglalkoztak a második kamara helyreállításának kérdésével, amelyben érthető módon a törvényhatóságok felsőházi képviselétének kérdése is jelentős súlyt kapott. Ezek is nyilvánvaló hatással voltak a törvényjavaslat előkészítésére.⁸⁹

A törvényhatóságok felsőházi képviselétével szemben a fő ellenérv az volt, hogy felsőházi tagok választása miatt a helyi közigazgatásban a szakmaiságot erősen háttérbe fogják szorítani a politikai szempontok.⁹⁰ A képviselőházi választásoknál a pártosodás természetes, a megyei, illetőleg községi választásoknál azonban nem olyan mértékben. Ha viszont a törvényhatóságok közgyűlései felsőházi tagokat fognak választani, akkor az országgyűlési mandátumokért küzdő politikai erők ezekben a testületekben is nagyobb erővel próbálnak tért nyerni. A Kormány javaslata pedig az ezzel szembeni biztonsági garanciákat sem építette be a javaslatokba. Az egyik ilyen a választó testületek (közgyűlések) létszámának apasztása lehetett volna, mert a kisebb létszámú testületek még alkalmasak a hatékony közigazgatásra. A nagy létszámú testületek nem, az ezekben való térnyerés sokkal inkább politikai célokat szolgálhat.⁹¹ A másik kontroll elem az lehetett volna, hogy a felsőházi tagokat ne egyedül a törvényhatósági bizottságok válasszák, hanem ez egészüljön ki a községi önkormányzatok által delegált elektorokkal. A községi szint átpolitizálása ugyanis nehezebb, s ha ők vannak többségben a választói testületekben, akkor a megyei közigazgatás átpolitizálása már nem hoz olyan nagy eredményt.⁹² Ahhoz viszont, hogy a községek által delegált elektorok az esetleges választói testületben többséget alkothassanak, ismét oda térünk vissza: nem szabad túlduzasztani a vármegyei közgyűlések létszámát. Ezek a védelmi mechanizmusok egyébként nem légből kapottak, Franciaországban a szenátorok választásánál élő szabályok voltak.

⁸⁹ RUSZOLY i. m. 271–273.

⁹⁰ EREKY i. m. 24–27.

⁹¹ Uo. 24–25.

⁹² EREKY i. m. 25–26.

A felsőházi törvény kidolgozásával párhuzamosan egy közigazgatási reform is folyt, s a törvény célja kifejezetten az volt, hogy a felsőházi tagokat a reform után megalakuló közgyűlések válasszák.⁹³ Ez pedig felvetheti a gyanút: a közigazgatás rendezésének egyik célja az, hogy „megfelelő” felsőházi tagokat választó közgyűléseket szervezzenek.⁹⁴ Vagyis nemhogy fékek beépítése, hanem az átpolitizálás erősítése a cél. Az 1929-es közigazgatási reform azonban ezt az érzést halványan talán, de markánsan nem erősíti meg. De ennek elemzése túl időigényes lenne.

Zárásként ennél a felsőházi jogcímnél sem mellőzhetjük a belső arányok vizsgálatát: vagyis a Felsőház összlétszámának milyen részét tették ki a törvényhatóságok delegáltjai? Itt vissza kell lépnünk a főnemesi családok által választott tagokhoz, hiszen említettük, hogy a két csoport létszámának meghatározását mindkét törvénytervezet összekapcsolta [lásd 11. pont]. Az összesített számuk mindkét esetben 114 fő volt, csakhogy az 1921-es paritás után (57:57) 1925-ben már kétharmad-egyharmad volt a törvényhatóságok javára (76:38).⁹⁵ Ezen arányváltás következtében a törvényhatóságok felsőházi részesedése annak ellenére növekedett, hogy a Felsőház összlétszámának 1921 és 1926 közötti emelésekor ezt a 114 fős összesített létszámot nem gyarapították. A törvényhatóságok 57 delegáltja az 1921-es tervezet 206 fős teljes létszámán belül 28%-ot, míg a 76 delegált az 1926-os 249-es létszámon belül 31%-ot tett ki.

13. Az intézmények részéről választott tagok

Az intézmények részéről delegált tagok egy jól körülírható kört alkotnak: a *tudományos élet reprezentánsait*. Ezeknek pedig két jelentős tényezője a Magyar Tudományos Akadémia és a felsőoktatási intézmények voltak. Az utóbbiak tényleges összeválogatásánál világos elv, hogy az egyetemek mindegyike mindig önálló képviseletet kap a Felsőházban. Az 1925-ös tervezetben

⁹³ A törvényjavaslat szövegében még az szerepelt, hogy a kormányzó az új Felsőházat össze sem hívhatja addig, amíg a közigazgatási reform nyomán az új törvényhatósági bizottságok meg nem alakulnak. [Az országgyűlés felsőházáról 1925. március 6-án benyújtott törvényjavaslat 43. § (1) bekezdés (KI-1922. XIII. 397.)] A törvény végleges szövegében már az állt, hogy a törvényhatósági bizottságok a reform előtt is megválaszthatják a felsőházi tagokat, de azok mandátuma csak addig tart, amíg az új törvényhatósági bizottságok meg nem alakulnak. Ezt követően ők a helyükre új felsőházi tagokat választanak [1926. évi XXII. törvénycikk 44. § (2) bekezdés]. A kettő között érdemi különbség nem volt, csak annyit szolgált, hogy a közigazgatási reform esetleges csúszása ne akassza meg a Felsőház összehívását.

⁹⁴ EREKY i. m. 25–26.

⁹⁵ ZSEDÉNYI i. m. 123.

a Felsőház létszámának növelésével párhuzamosan hétről kilencre nőtt az egyetemeknek biztosított mandátumok száma.⁹⁶ A főiskolák mindegyike nem kaphatott helyet, a közel húszra tehető hittudományi főiskolát például azzal az indokkal is elhagyhatták, hogy fenntartóik az egyházi hivatal révén már helyet kaptak a második kamarában. Az 1921-es tervezetben három, az 1925-ösben öt helyet kapnak,⁹⁷ amelyet a parlamenti vita során még kiegészítenek az Országos Magyar Gyűjteményegyetem⁹⁸ képviselőjével.

A felsőházi tagokat delegáló intézmények kiválasztásáról összességében megállapítható, hogy abban különösebb politikai motiváció nem tűnik fel. Valahol határt kellett húzni, így a főiskolák egy részért kihagyták, ez azonban természetesnek mondható. A politikai motiváció hiánya persze abból is ered, hogy a felsőoktatási intézmények ebből a szempontból homogének. Így felesleges mesterséges szempontok alapján összeválogatni az intézményeket, vagy eltorzítani köztük a képviselet arányait.

14. A szervezetek által delegált tagok

A szervezetek által delegált tagokkal azonban már más a helyzet. A törvényjavaslat előkészítői, s ennek elfogadásával a Nemzetgyűlés egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy csak „törvényen vagy állandóságukat kellően biztosító rendelkezésen”⁹⁹ nyugvó szervezetek kaphatnak felsőházi helyet. Valójában a szervezetek által delegált tagok között egyetlen olyat sem találunk, ahol

⁹⁶ Az 1921-es tervezet szerint a Budapesti Tudományegyetem és a József Műegyetem két-két tagot, a többi tudományegyetem egy-egy tagot delegálhatott volna a Felsőházba [KI-1920. XI. 233.]. Az 1925-ös tervezet, és a véglegesen elfogadott törvényszöveg szerint azonban az időközben Pázmány Péter nevét felvevő Budapesti Tudományegyetem minden fakultása önálló delegálási jogot kapott, amely így négy főt jelentett [1926. évi XXII. tc. 19. §]. A többi egyetemnek biztosított felsőházi mandátumok száma változatlan maradt.

⁹⁷ Az 1921-es tervezet az állatorvosi, a képzőművészeti és a zeneművészeti főiskolát tartalmazta, ez az 1925-ös tervezetben a soproni bánya- és erdőmérnöki főiskolával, valamint a három gazdasági akadémia (Budapest, Keszthely, Magyaróvár) közös delegáltjával egészül ki. A három gazdasági akadémia mellett viszont a három jogakadémia [Eger (római katolikus), Kecskeméten (református) és Miskolcon (evangélikus)] nem kap delegálási jogot. Ez persze összefüggésben állhat azzal, hogy a jogakadémiák is egyházi fenntartásúak voltak, vagyis hivataluk révén az ő fenntartóik már jelen voltak a Felsőházban.

⁹⁸ A név kicsit talán megtévesztő, a gyűjteményegyetem nem felsőoktatási intézmény volt, hanem az 1922. évi XIX. törvénycikkkel a budapesti múzeumokból és az ottani tudományegyetem könyvtárának integrálásával létrehozott intézmény.

⁹⁹ Az idézett részmondattal mind az 1921-es [KI-1920. XI. 256.], mind az 1925-ös javaslat [KI-1922. XIII. 423.] miniszteri indokolásában megtalálható.

a delegáló szervezetet nem törvény hozta volna létre. Így az „állandóságukat kellően biztosító rendelkezés” fogalmát nem tudjuk, hogy mit jelent. Valószínűleg egy kibúvó megjegyzés, amely elvi szinten nem zárja ki az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteket.

A felsőházi delegálás jogának a köztestületekre való korlátozását védeni és támadni is lehet. A törvény által való létesítés a szervezet stabilitását és átláthatóságát növeli. Ugyanakkor a törvényhozó politikai mozgásteret is kap, hiszen az ő döntésétől függ, hogy valami köztestület lesz-e vagy nem. Annyiban azonban a törvényhozó konzekvens, hogy két kivétellel az összes szervezet által delegált tag valamilyen kamara küldöttje.¹⁰⁰ Tehát a hivatásrendi elveket követve az egyes foglalkozási ágakat jeleníti meg a második kamarában.

Az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteket¹⁰¹ tehát kizárták a Felsőházból. Persze az államfői kinevezés egyik lényegi indoka éppen az volt [lásd 15. pont], hogy azon szervezetekből is bekerülhessenek tagok, amelyek nem köztestületek. Az is igaz viszont: ha nem alanyi jogon jár a képviselet, jobban válogatni lehet közöttük, vajon kit emelnek be a Felsőházba. Mint korábban már említettem, elég érdekes megoldás született az orvosok felsőházi képviseletére, amely az államfői kinevezés közbeiktatásával garantált helyet biztosított az orvosi hivatásrendek.¹⁰²

Érdemes azonban megnézni a miniszteri indokolás szövegét, hogy példálózva kiket sorol fel, mint a magánegyesületi jelleg miatt kimaradt szervezeteket. Ezek között mind 1921-ben, mind 1925-ben megtalálható például a Gyáriparosok Országos Szövetsége és a munkások szakszervezetei.¹⁰³ Ezek *jellegükben különböznek a ténylegesen felsőházi tagságot kapó szervezetektől*, hiszen munkaadói, illetőleg munkavállalói érdekképviseletek. A kamarák viszont egy meghatározott foglalkozási ághoz tartozó személyeket tömörítnek, akik lehetnek

¹⁰⁰ Az országos mezőgazdasági kamara hat, a kereskedelmi és iparkamarák szintén hat, az ügyvédi kamarák kettő, a közjegyzői kamarák egy, a mérnökkamarák két felsőházi tagot delegálhattak. [1926. évi XXII. törvénycikk 19. §] Ezek közül az 1921-es tervezetből a mérnökkamara még hiányzik [KI-1920. XI. 233.], mert azt csak 1923-ban állítják fel [1923. évi XVII. törvénycikk].

¹⁰¹ A miniszteri indokolás pontos szövegét idézve: „az önkéntes társulás elvén alapuló magánegyesületeket”. [KI-1920. XI. 256.; KI-1922. XIII. 423.]

¹⁰² A kormány tervezte, megfelelő képviseleti szerv hiányára hivatkozva, az orvosok képviseletét sem biztosította volna a Felsőházban [KI-1922. XIII. 423]. Egy később a törvényjavaslathoz kapcsolt módosító indítvány azonban, az államfői kinevezést közbeiktatva mégis áthidalta a problémát. Az Országos Orvosszövetség három jelöltje közül a kormányzó kinevezett egy felsőházi tagot, aki az orvosok képviseletét látta el [1926. évi XXII. törvénycikk 24. §].

¹⁰³ Az 1921-es javaslat kapcsán lásd KI-1920. XI. 256.; az 1925-ös javaslat kapcsán lásd KI-1922. XIII. 423.

szabadfoglalkozásúak, de éppen munkaadók és munkavállalók is. A hivatásrendi gondolatnak ugyanis az a lényege, hogy a társadalom szerveződését nem a törésvonalak mentén képzelet el. A munkaadók és a munkavállalók tömörülései azonban éppen ezen a törésvonalon jönnek létre, egymással szembenálló, egymással 'osztályharcot' folytató csoportokat tömörítnek. A társadalom foglalkozási ágak szerinti szerveződése (szervezése) ennek a kiküszöbölését szolgálja.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy a kormány és a Nemzetgyűlés törekvése a hivatásrendi irányba mutatott, de a munkaadó-munkavállalói vonalat sem zárták ki. A miniszteri indoklásban való említés egy lebegtető álláspontra utal. Nyilvánvalóan az aktuális politikai helyzet is befolyással volt rá.

Lényeges azonban, hogy a hivatásrendeket nem csak a gazdasági élet területén lehet kialakítani. Találunk példát, ahol a kultúra, közművelődés stb. területén is létrejönnek ilyen szerveződések. Például az egyházak képviselete ezen a vonalon is megvalósulhat. A magyar Felsőháznál azonban ez a hivatal és méltóság csoportban történt meg, így ide külön már nem lehetett beemelni. Egyébként is a magyar Felsőházban a lehetséges hivatásrendekből csak a gazdaság egyes elemei és a tudomány jelent meg. Például a közművelődés teljesen kimaradt. Az erősen hivatásrendi vonalra álló államokban ezzel is találkozunk.

A hivatásrendiség kapcsán még két fontos momentumra kell kitérnünk, mivel a korbéli Európában erős hatása volt ennek az irányvonalak. Magyarországon ez csak a második kamarában érvényesült, tehát nem a népképviselő helyére léptették. Ezen túl Európa több államában a hivatásrendi alkotmány csak színtelen módon működött, mert nem az érintett szervezetek általi belső választással, hanem a körükből történő kinevezéssel állították fel a közhatalmi szerveket. Ez a két elem igen jellemző volt például az 1934-es osztrák alkotmányra.

15. Az államfői kinevezés

A törvényhozó a felsőházi tagság e jogcímét az alábbi indokkal támasztotta alá: „... *figyelemmel kell lenni arra, hogy a felsőházban törvényen alapuló országos szervezet hiányában vagy egyéb okból egyelőre nem képviselt fontosabb élethivatások a lehetőség szerint legalább egy-egy taggal képviselve legyenek.*”¹⁰⁴ A szervezetek és intézmények kapcsán érintettük, hogy különösen a szervezetek

¹⁰⁴ 1926. évi XXII. törvénycikk 23. § (2) bekezdés 2. mondat.

kiválasztásánál adódtak problémák. A köztestületi jelleg előírása az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteket kizárta azon listából, akik második kamarába tagokat választhattak [lásd 14. pont]. S már az 1921-es törvényjavaslat előkészítésekor azt tapasztalhatjuk, hogy a felsőházi tagságra igényt tartó szervezetek köre valóban igen széles.¹⁰⁵ Ezek mindegyikének delegálási joggal való felruházása nehéz lett volna, így az államfői kinevezés lehetősége mindenképpen egy köztes megoldást jelentett.

A királyi kinevezési joggal azonban már az 1885-ös főrendiházi reformnál is találkoztunk, ahol még a szervezetek delegálási jogát nem iktatják törvénybe. Ekkor az indok az alábbi: „*a [...] kinevezendő tagok képezendik azon elemét a felsőháznak, mely hivatta lesz azt demokratikus intézményeink közé inkább beillővé tenni, és az élet, a társadalom mozzanataival szorosabb kapcsolatba hozni.*”¹⁰⁶ Vagyis a törvényhozó szerint a kinevezés a társadalom megbecsült elemeinek a második kamarába történő beemelését szolgálja. Ez az érv nyilvánvalóan a két világháború között is felhozható volt.

Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül azt sem, hogy az államfői kinevezés a politikai rendszer stabilitását is szolgálja. A két világháború közötti autokrata rendszerekben ez az intézmény biztosította a hatalom önfenntartó jellegét. Persze ezt csak úgy lehet megvalósítani, ha a kinevezett személyek jelentős többséget alkotnak a törvényhozáson belül, s mellettük nincs a lakosság által választott képviselőház. A számarányokat vizsgálva a magyar Felsőházban az 1921-es terv szerint 12%, a ténylegesen felállított testületben pedig 16% volt a kormányzó által kinevezettek aránya. Ez még nem jelent túlságosan magas arányt, nem kell és a Felsőházat autokrata típusú második kamarának tekintenünk. A jogcím tényleges szándéka valószínűleg nem tért el a hivatalosan megjelölttől. S persze a Felsőház mellett Képviselőház is működött.

Végezetül néhány mondat erejéig érdemes áttekinteni, hogy a Felsőház 1927-es megalakulásakor milyen szempontok alapján állt össze az államfői kinevezettek köre.¹⁰⁷ Közöttük kilenc pénzügyi elnököt (igazgatósági tagot),¹⁰⁸ négy tábornokot,¹⁰⁹ öt földbirtokost, vagy az elismerést főnemesi rangja alapján kiérdemelt

¹⁰⁵ RUSZOLY i. m. 273–274.

¹⁰⁶ 1885. évi VII. törvénycikk miniszteri indokolása. [KI-1884. I. 142.]

¹⁰⁷ A Felsőházba a kormányzó által kinevezett személyek társadalmi 'minősítését' az Országgyűlési Almanachban található rövid életrajz alapján végeztem. [Dr. Deák-féle Magyar Országgyűlési Almanach 1927–1932. évre (szerk.: Dr. Deák Imre), Budapest, Springer Gusztáv Kiadója, 1927. 141–175.]

¹⁰⁸ Egry Aurél, Erney Károly, Koos Zoltán, Pap Elek, Scitovszky Tibor, Sebest Dénes, Sztérenyi József báró, Teleszky János, Weiss Fülöp.

¹⁰⁹ Csanády Frigyes, Dáni Balázs, Hazai Samu, Soos Károly.

személyt,¹¹⁰ két magasabb állami tisztviselőt,¹¹¹ három korábbi magasabb állami tisztviselőt¹¹² és öt részvénytársasági igazgatósági tagot¹¹³ találhatunk. Ezen utóbbiak közül három jelentősebb munkaadói érdekképviselési tömörülést is vezetett.¹¹⁴ A művészetek művelői köréből nem került felsőházi tag kinevezésre, az irodalmi életből két, a korszak szellemiségét magáévá tevő kinevezettet láthatunk.¹¹⁵ Találhatunk négy, a szövetkezeti mozgalomban kitért személyt,¹¹⁶ akik között egy munkáspénztári vezető is volt.¹¹⁷ Négy olyan személyt is megemlíthetünk, akik valamilyen jelentősebb közcélú szervezetnek a vezető tisztviselői voltak.¹¹⁸ S néhány példa erejéig találunk olyan személyeket is, akik az eddigi csoportokhoz nem sorolhatók, de társadalmilag megbecsült tevékenység fűződik a nevükhöz.¹¹⁹

16. A Habsburg-Lotaringiai Ház tagjainak felsőházi tagsága és a királykérdésből eredő sajátosságok

Korábban érintettük, hogy az uralkodócsalád tagjainak felsőházi tagsága egy, a törvény által nem említett negyedik jogcímen, a születésen alapult [lásd 6. pont]. A főhercegeket a választott tagok közé sorolni elég érthetetlen lépés volt, de önmagában a felsőházi tagságukban különösebb kivetnivalót nem találhatunk. Ha a XVIII–XIX. századi Európa államait vizsgáljuk, a polgári átalakulás a nemesség (főnemesség) kiváltságos státuszát megszüntette, az uralkodó

¹¹⁰ Batthyány Elemér gróf, Károlyi László gróf, Nemes Albert gróf, Pallavicini János őrgrof, Széchenyi Emil gróf.

¹¹¹ Ripka Ferenc (Budapest főpolgármestere); Tóth János (az Országos Földbirtokrendező Bíróság elnöke).

¹¹² Bernáth Géza (a Kúria korábbi alelnöke), Lukács László (korábbi miniszterelnök), Simontsits Elemér (a Képviselőház korábbi alelnöke).

¹¹³ Heinrich Dezső, Kornfeld Móric báró, Szinyei Merse István, Vida Jenő, Weiss Fülöp.

¹¹⁴ Kronfeld Móric báró a Magyar Vasművek és Gyáriparosok Országos Szövetségének korábbi elnöke, Vida Jenő a Gyáriparosok Országos Szövetségének elnöke, Weiss Fülöp a Magyar Textilgyártók Országos Szövetségének elnöke.

¹¹⁵ Herczeg Ferenc író, Hoitsy Pál hírlapíró.

¹¹⁶ Balogh Elemér, Nagy János, Szijj Bálint, Szerényi József báró.

¹¹⁷ Szijj Bálint az Országos Gazdasági Munkáspénztár igazgatósági tagja volt.

¹¹⁸ Gerlóczy Zsigmond (két orvos szervezet elnöke), Muzsa Gyula (a Testnevelési Tanács alapítója), Simontsits Elemér (a Magyar Vöröskereszt Egyesület alelnöke), Széchenyi Emil gróf (a Magyar Vöröskereszt Egyesület elnöke).

¹¹⁹ Concha Győző (akadémikus), Korányi Sándor báró (egyetemi tanár, az orvosi közélet fontos szereplője); Szerényi József báró (az 1907-es munkásbiztosítási törvény kidolgozója).

és az uralkodócsalád speciális jogállását azonban nem. Így felsőházi tagságuk más államokban is megtalálható. Magyarország a két világháború megtartotta a királyságot, mint államformát, így az uralkodóház tagjainak Felsőházba történő beemelése is érthető.

Az előző bekezdésben leírtakkal a főhercegek felsőházi tagságának problémáját le is zárhatnánk, ha a korabeli magyar közjogban nem lettek volna éles viták a királyi trón betöltése körül. A legitimisták és a szabad királyválasztók küzdelme azonban, ha csak mellékvonalon, de a Felsőház összetételét sem kerülhette el. A főhercegek felsőházi tagsága megalapozott, persze csak akkor, ha a Habsburg-Lotaringiai Háznak joga van a magyar trónhoz. A szabad királyválasztók azonban éppen ezt vitatták. A helyzetet tovább bonyolította a IV. Károly második visszatérési kísérlete után az antant nyomására elfogadott trónfosztó törvény.¹²⁰ Ha egy dinasztia elveszti a trónhoz való jogát, akkor az uralkodócsalád speciális közjogi állását is meg kell szüntetni. Igazából ez akkor is bekövetkezik, ha a trónfosztó törvény tételesen nem rendelkezik róla.¹²¹

Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a dinasztia 1918-as trónvesztése tényhelyzetként ugyan előállt, de hogy ez közjogilag is megtörtént volna, az erősen kétséges. A legitimisták érvelésében sok igazság volt, s a trónfosztó törvény érvényessége is erősen vitatható. Így a Magyarországon élő Habsburg főhercegek felsőházi tagságának szabályozása, ha csak érintőlegesen is, de vagy ebbe, vagy abba az irányba elmozdulva, a királykérdésben is állásfoglalást jelentett. A dolog érdekességét pedig csak fokozza, hogy az 1921-ben, illetőleg az 1925-ben a Nemzetgyűlés elé terjesztett törvénytervezet nem egyformán foglalt benne állást. Míg az 1921-es javaslatban nem találkozunk a Habsburg főhercegek felsőházi tagságát kimondó passzussal, addig az 1925-ös tervezet beemeli őket a második kamarába, s ez a törvény végleges szövegváltozatában is így maradt.¹²² Az 1925-ös tervezet miniszteri indokolása, kicsit csavaros gondolatmenettel azt mondja: a királykérdés a trónfosztó törvény ellenére sincs lezárva, s mindaddig, amíg ez meg nem történik, az uralkodóház tagjainak biztosítani kell a felsőházi tagságot.¹²³ Azt viszont tényként kezelhetjük,

¹²⁰ 1921:XLVII. törvénycikk IV. Károly Ő Felsege uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről.

¹²¹ BUZA LÁSZLÓ: A „trónfosztó” törvény értelme és jelentősége. *Magyar Jogi Szemle*, 1922/2. 119.

¹²² 1926. évi XXII. törvénycikk 12. §

¹²³ „Az 1885:VII. tc. 2. §-ának a) pontja értelmében a főrendiháznak örökös jogon tagjai voltak az uralkodóház teljeskorú főhercegei. Tekintettel az 1921:XLVII. törvénycikk által előállott közjogi helyzetre, annak a kérdésnek a megoldását, hogy a magyar királyi család tagjait milyen keretekben és feltételek mellett illesse majd felsőházi tagság, legcélszerűbb a királykérdés

hogyan az 1926. évi XXII. törvénycikk, azzal, hogy a dinasztia Magyarországon élő férfi tagjainak helyet biztosított a Felsőházban, negligálta az 1921-es trónfosztást. Összességében így megállapíthatjuk, hogy az 1921-es javaslat inkább a szabad királyválasztóknak, míg az 1925-ös javaslat és a törvény végleges szövege a legitimistáknak kedvezett.

17. Összegzés

Magyarországon a kétkamarás parlamenti modell több évszázados hagyományra tekintett vissza, s a két világháború közötti Európa államaiban is szinte általánosnak volt mondható. Így nem véletlen, hogy helyreállításának igénye az első világháború utáni Magyarországon is megjelent. Viszont a második kamara hiányában a törvényhozó hatalmat önálló birtokló Nemzetgyűlésben felvetődött, hogy kell-e neki valamiféle ellensúly? Ezért amikor a második kamara tényleges felállítása került szóba, a Nemzetgyűlésen belül azért már volt ellenállás.

Az összetétel tekintetében a Kormányának világos koncepciója volt, amelyet az 1885-ös főrendiházi reform ellenzéki javaslataiból merített. A részletekben azonban még sok változás volt, de végül is a Felsőház az Irányi Dániel által 1885-ban felvázolt összetételben szerveződött meg.

A második kamarának azonban maga a léte is alapvetően politikai és nem alkotmányjogi kérdés. Így azt a problémakört, hogy szükséges volt-e Magyarországon a második kamara újjászervezése, nem érintettem. Ha a léte politikai kérdés, akkor összetétele még inkább az. Emiatt annak értékelését is mellőztem: a két világháború közötti magyar Felsőház vajon egy jó, vagy rossz konstrukció volt-e.

Rövidítések

FN = 1918-ig Főrendiházi napló, 1926-tól Felsőházi napló

KI = Képviselőházi irományok (1920 és 1926 között Nemzetgyűlési irományok)

KN = Képviselőházi napló (1920 és 1926 között Nemzetgyűlési napló)

dés megoldása idejére fenntartani. Addig is, míg ez a kérdés törvényi szabályozást nyer, méltányosnak mutatkozott a Habsburg-Lotharingiai család azon tagjai részére a személyes felsőházi tagság jogát átmenetileg biztosítani, akik magyar állampolgárok, 35. életévüket betöltötték és állandóan a csonkaország területén laktak.” [KI-1922. XIII. kötet 419.]