

Felsőházi reformok a magyar Országgyűlés történetében:

1885. és 1926.



Parlamenti ülés a képviselőházban, 1896.



A főrendiház ülése, 1894. Az országgyűlés felsőháza a Magyar Nemzeti Múzeum dísztermében ülésezett.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés.....	3
II. A magyar Országgyűlés kialakulása.....	5
III. 1885 évi VII. tc. – A Tisza Kálmán–féle reform	10
Az arisztokrácia helyzete	10
Törvényjavaslat.....	12
A javaslat vitája a képviselőházban.....	12
A javaslat vitája a főrendiházban	16
Maga a törvény: Az 1885. évi VII. törvénycikk.....	19
A törvény hatása és sikere.....	21
IV. 1926. évi XXII. törvénycikk: A felsőház újrászervezése	22
Magyarország az új évszázad küszöbén	22
Nemzetgyűlés az Országgyűlésért	24
A sajtó tükrében	26
A törvényjavaslat tárgyalása a nemzetgyűlésen.....	30
Az 1926. évi XXII. törvénycikk az országgyűlés felsőházáról	34
V. Befejezés	36
VII. Irodalomjegyzék	38
VIII. Mellékletek.....	41

A borítón található képek forrása:

<http://www.elsovalaszto.hu/old1/html/archivum/leveltar/1900.html>

I. Bevezetés

*„ A második Ház vagyis a felsőház vagy ugyanazt csinálja, amit az alsó s akkor felesleges,
vagy mást csinál, akkor veszedelmes...”
Sieyes abbé¹*

Felsőházi reformok a magyar Országgyűlés történetében: 1885. és 1926. című tudományos diákköri dolgozatommal több kérdésre is választ kívánok keresni. A reformkor gyökeresen átalakította a Magyar Királyság struktúráját, majd az 1867-es Kiegyezést követő Osztrák-Magyar Monarchiában a haladó szellemű köznemesség idejétmúltnak érezte a kétkamarás Országgyűlés felsőházát. Sem a szabadságharc, sem a dualista államszervezet kialakítása nem teremtett nyugodt körülményeket a felsőház átszervezésére. Tisza Kálmán kormánya vitte véghez 1885-ben a főrendiházi reformot, majd 1926-ban a Bethlen-kormány gondolta át újra a második kamara összetételét.

Az országgyűlés a mai felfogás szerint a hatalmi ágak rendszerében helyezkedik el és a végrehajtó, az igazságszolgáltató hatalmi ágakkal együtt alkotja az államszervezet alapját. Az országgyűlés önálló, de nem független szerve az államnak, amely a kormány, az államfő és a választópolgárok részvételével gyakorolja az államhatalmat. Az országgyűlések országonként és koronként eltérő módon jöttek létre és fejlődtek. A magyar országgyűlés gyökerei hosszú időkre nyúlik vissza, struktúrája évszázadokkal korábban alakult ki, ezért a polgári átalakulás során, egy új világnézet korában talán jogosan érezhették elavultnak; és meghaladottabb módszereket ismertek szerkezetének kialakítására. Noha számunkra ma már az egykamarás parlament a megszokott, a magyar országgyűlés a történelem során javarészt két kamarával működött és a dolgozatomban feldolgozott két reform is meglepően nem arra irányult, hogy a második kamarát megszüntessék, hanem csak korszerűbbé kívánták tenni, vagy a jogfolytonosság miatt vissza akarták állítani a működését.

A második kamara több szempontból is különbözik az első kamarától, a közvetlenül és általános választójog alapján felálló képviselőháztól². A kétkamarás rendszerekben az első kamara szerepe a népképviselést biztosítása, a képviselők választással nyerik el mandátumukat, így kifejezik a társadalom politikai törekvéseit. A második kamara a

¹ Az idézet eredeti formája: 'If a Second Chamber dissents from the First, it is mischievous; if it agrees, it is superfluous'. (Abbé Sieyès as quoted in S.D. Bailey, The Future of the House of Lords [The Hansard Society, London, 1954], p. 17)

² Dezső Márta – Bragyova András: *A második kamarák*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989. 1. oldal

törvényhozó hatalom megosztásához vezet. A működő második kamarák jellegzetes politikai szerepe nem a törvényhozás végső döntése, hanem a mérséklés, részvétel a kompromisszumok kialakításában. Bizonyos politikai kiegyensúlyozó szerepet is betöltenek, anélkül, hogy a képviselőház döntési prioritását kétségbe vonnák³. A második kamara néhol a rendi képviselet folytatása, amely legtöbb esetben nem csupán a törvényhozás részese, hanem legfelsőbb szintű bírói fórum. Nyugat-Európában számos Parlamentet találhatunk, amely két házból áll, azonban a második kamarák eltérő funkcióval és formákban működnek a különböző országokban.

A legújabb kori szakirodalmat olvasva a második kamarák számtalan csoportosításával találkoztam (pl. Jakab András, Szenté Zoltán, Takács Albert) és találtam olyan osztályozást is, amit a Nemzetgyűlés Irományaiban jegyeztek le. Számomra a legátláthatóbb Dezső Márta osztályozása volt, így azt szeretném ismertetni. Dezső Márta szerint a második kamara napjainkban a politikai képviselet és a törvényhozó hatalom korlátozása, ami a XIX. században különböző formában más-más elvek alapján alakult ki Európában. Első típusa a *pairek kamarája*, ami az arisztokrácia, a születési előjogok és egyéb elitek képviseletét szimbolizálta. Ide tartozik mindenekelőtt a Lordok Háza Angliában, a magyar főrendiház és a francia második kamara 1815 és 1848 között. A második csoport a *népkepviseleti jelegű második kamarák*, melyek az első kamara másodpéldányai, azonban sajátos választójogi konstrukcióval rendelkeznek, például eltérő időtartamú mandátummal vagy a választójogot magasabb cenushoz, a választhatóságot magasabb életkorhoz kötötték. A következő kategória a *szövetséges államok tagállamainak képviseletére szolgáló második kamara* például az Egyesült Államok második kamarája, a német Reichsrat, a svájci, osztrák második kamarák. Speciális funkciója a tagállamok jogainak védelme. Negyedik csoport a *helyi közösségek képviseletére épülő második kamara*, többek között a mai spanyol, részben belga második kamarák, egykori francia szenátusok. Feladatuk az önkormányzatok részvételével a területi érdekek parlamentáris kifejezése. Ezen kívül megkülönböztethetjük még a *korporatív kamarákat*, jelenlétük a két világháború között volt jellemző, ma csak az ír második kamara sorolható ide.⁴

Dolgozatomban kísérletet teszek - az országgyűlés történetének bemutatása után - elemezni a Tisza Kálmán-féle reform kialakulását, törvénytervezetét, illetve hatásait, majd az 1926. évi

³ Dezső– Bragyova i.m. 5-6. oldal

⁴ Dezső Márta: A politikai képviselet és a törvényhozó hatalom korlátozása, In: *Alkotmánytan I.* szerk.: Kukorelli István, Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 343-347. oldal

felsőházi törvény körülményeit. Többek között kitérek azon gondolatokra is, hogy milyen szerepei lehetnek a második kamarának; valóban csak egy reprezentatív intézmény, vagy más jogkörökkel is bír-e. Céljaim közé tartozik egy átfogó képet adni a korszak országgyűléseinek hatalmi megosztottságáról, a kamarák egymáshoz való viszonyáról, megvizsgálni, hogy milyen politikai érdekek fűződtek az egyes reformokhoz és mely társadalmi csoportoknak sikerült keresztülvinniük érdekeiket.

Noha az írás történelmi jellegű, nem mellőz aktualitásokat sem. Európában vagy az Egyesült Államokban nem egy kétkamarás törvényhozó testületet találunk, Magyarországon pedig a rendszerváltozáskor több elmélet is született, hogy vissza kellene állítani a kétkamarás rendszert hazánkban. Az új Alaptörvény megírásakor is felmerült a kétkamarás országgyűlés koncepciója az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság ülésén például 2010. november 4-én. Salamon László előterjesztésére került tárgyalásra a bizottsági ülésen. Salamon László a kétkamarás országgyűlés kialakítása mellett érvelt, ahol a második kamara ellensúlyozni tudná az első kamara politika által vezérelt döntéseit. *„Egy második kamara más összetétellel, nem pusztán pártpolitikai erők megjelenítésével, hanem azon értékek megjelenítésével, amit egy vegyes második kamarával kifejezésre tud juttatni, ahol ott vannak az egyházak, nemzeti-etnikai kisebbségek, a tudomány képviselői, kamarák – ez lenne egyébként egy korporatív elem –, de aztán egy külön körben ott vannak a területi érdekek képviselői, ez olyan értékeket és olyan érdekeket jelenít meg, ami egy nagyon szigorúan pártokrata szemléletet felül tud bíráltni és ellensúlyozni tud.”*⁵

A dolgozat írása közben leginkább az Országgyűlési Könyvtárban megtalálható Országgyűlési Naplókra és Irományokra, a korabeli sajtóra hagyatkoztam, illetve a legfőbb szakirodalmi munkákra, amit a lábjegyzetekben emeltem ki.

II. A magyar Országgyűlés kialakulása

Mielőtt a két nagy reformmal foglalkoznék, szükségesnek érzem a magyar országgyűlés rövid történelmi előzményeinek összefoglalását a témám szempontjából legfontosabb eseményekre közelítve.

A magyar országgyűlés eredete a XIII. századra nyúlik vissza, amit a király, a karok és a rendek alkották (Status et Ordines). A XII. század végén már szokássá vált, hogy a király

⁵ Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 2010. november 4-ei ülésének jegyzőkönyve, 17. oldal. Forrás: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/I005/1011041.pdf>

általános panasznapot tartott, ahol mindenki megjelenhetett. Az Aranybulla I. cikkelye kötelezte a királyt, hogy a fehérvári törvéynapot évente megtartsa. A gyűlés még nem törvényhozó, hanem bírói jellegű volt⁶. 1267-ben az Esztergomban megtartott *communis congregatio*-n az összes királyi serviens megjelent. A rendek gyűlését 1290-ben és 1298-ban már törvényhozó országgyűlésnek nevezhetjük, amit akkoriban úgy emlegettek, hogy *parlamentum publicum*, *parlamentum generale*. Az 1298. évi országgyűlés már *universitasként*⁷ mutatta be a törvényhozó rendi gyűlést és tényezőit⁸. A rendi gyűlések megjelenéséhez Európában a politikai környezet és a korabeli kormányzatról vallott felfogás változása is hozzájárult. A csökkenő királyi birtokok nem tudták fedezni a király kiadásait, aki az ország befolyásos rétegére tudott csak támaszkodni. Ezen kívül megjelent az a már a római jogban is ismert közjogi formula, miszerint „*Quod omnes tangit, ab omnibus comprobetur*”, „Ami mindenkit érint, abban mindenkinek egyet kell érteni”. A királyi tanács és az országgyűlés működése szorosan összefügg, egy időben csak az egyik intézmény dominált. Az országgyűlések rendszeressé válásával, a nagy királyi tanács csak elvétve került összehívásra⁹.

A XV. században a teljes kifejelettségében működő országgyűlés két fontos tényezője volt: a királyi tanács, aminek minden főpap és báró tagja volt, illetve a nemesség, amely személyesen vagy képviselők útján jelent meg¹⁰. A nemesség kivételezett helyzetét az Aranybulla cikkelyezte be 1222-ben, miszerint a királyi serviensek sarkalatos nemesi előjogokkal rendelkeztek, amely még századokon keresztül hivatkozási alapot nyújtott számukra. Dolgozatom témája kapcsán fontos tényező, hogy a főnemesség nem alaptalanul áll ellen a reformoknak és követeli az őt megillető helyét a felsőházban: a jogfolytonosság alapján a rendi országgyűlés kezdetéig visszanyúlók részvételük joga. Az egyháziak kapcsán pedig az 1231. évi decretum lényegesebb. A törvéynapon immár a püspököknek is meg kell jelenni,

⁶ Degré Alajos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet* szerk.: Dr. Béli Gábor, Publikon Kiadó, Pécs, 2010. 87. oldal

⁷ Universitas – communitas – országos testületfogalom megjelenései a XII. századra vezethetők vissza, amikor már nemcsak helyi közösségek gyűltek össze, hanem nagyobb szerves egységek is, meghatározott közös célok elérése miatt.

⁸ Gerics József: *A kora rendiség Európában és Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 264. oldal

⁹ Nagy Endre – Rácz Lajos: *Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet*, szerk.: Máthé Gábor, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007. 84-85. oldal

¹⁰ Gerics i.m. 270. oldal

amely jelzi a főpapi rend növekvő befolyását. Emellett a király feletti bíraskodás terén is átveszi az egyház az alattvalók jogainak védelmét¹¹.

Mátyás király decretumba foglaltatta, hogy minden országlakónak Pestre kell jönnie az évente egyszer tartandó diétára. Azonban ezek a gyűlések a nagy létszám miatt nem voltak hatékony munkára alkalmasak. Mátyás ezért a személyes megjelenés helyébe a képviselőt léptette. A diéta az önkéntes gyűlésből kényszerszertársulássá vált¹². A magyar országgyűlés így képviselői gyűlés lett megtörvén a bárók és arisztokraták teljhatalmát annak érdekében, hogy egy centralizált monarchia jölessen létre, amely a társadalom középrétegeire, a városokra és a kismanességre támaszkodik.

A XVI. századra három fajtája alakult ki az országgyűlésnek: az egyetemes vagy általános gyűlés, a rendes vagy képviselői, illetve a részországgyűlés. A tömeges vagy egyetemes országgyűlés jelentős költségekkel járt a kevésbé módosabb nemesség részére, így a már fentebb említett módon képviselői rendszert erősítették. A képviselői alapon működő rendi gyűlés 1439-től számít állandónak, 1445-től pedig a szabad királyi városok is rendszeresen meghívót kaptak. A részországgyűlés lehetett partiális gyűlés, amely csak egy bizonyos országrésznek szólt, illetve tábori országgyűlés, ami hadjáratok során ült össze¹³. A magyar központi országgyűlés mellett meg kell említenünk még két tartományi országgyűlést is. A horvát – szlavón - dalmát területek külön tartományi gyűlést tartottak Zágrábban és a rendes magyar országgyűlésen követekkel képviseltették magukat. A másik tartományi országgyűlés az általános jellegzetességekkel rendelkező egykamarás¹⁴ erdélyi országgyűlés, melynek összetétele az uralkodói akarattól függött¹⁵.

A rendi országgyűlés felső táblájának kezdetei a Mohács előtti időkig nyúlnak vissza, azonban ekkor még nem különült el egyértelműen a két kamara. 1527-ben a királyválasztáskor a főurak és a köznemesek külön erősítették meg I. Ferdinánd trónigényét. Egyes szerzők az országgyűlésben megkülönböztetik azokat a tagokat, akik születésüktől

¹¹ Bónis György: Magyar alkotmány- és jogtörténet, [s.a.] 122. oldal

¹² Bónis i.m. 133. oldal

¹³ Nagy– Rác i.m. 87-88- oldal

¹⁴ A regalisták és a követek együtt tárgyaltak és határoztak.

¹⁵ Nagy – Rác i.m. 89. oldal

fogva rendelkeztek mandátummal, ők a főurak, illetve azon tagokat, akiket funkciójuk miatt személyesen hívtak meg, például a királyi tanács tagjai¹⁶.

Az 1608. évi I. törvénycikk mondta ki először a főrendi tábla egyértelmű elkülönülését és felsorolta a résztvevő csoportokat is¹⁷. A kétkamarás rendszerű országgyűlésben megkülönböztetjük a főrendi táblát és a követi táblát. Az országgyűlés négy rend (főurak, papság, nemesség, polgárság) képviselőiből állt, az első két rend a felsőtáblán, a második kettő az alsótáblán foglalt helyet.¹⁸ Kialakulhatott volna több kamara is, mivel a rendek tagolódása több szintű volt: köznemesség, főurak, polgárság, főpapok¹⁹. A főrendi táblát a korábbi nagy tanács örökösének is tekinthetjük. Tagja volt a Szentkorona országa alá tartozó minden egyházmegye püspöke, az egyházi lovagrendek hazai vezetői, illetve a Pannonhalmi főapát. A főrendi táblához tartozott minden bárói család felnőtt férfi tagja, a főispánok, a főrangú özvegyek követei. A főrendi tábla elnöke a nádor volt. A másik ház a követi tábla vagy alsótábla volt. Tagjainak nagy részét a nemesi vármegyék és kiváltságos kerületek követei alkották. Itt vehettek részt a törvényalkotási munkában a negyedik rend, a polgárság képviselői és az egyháziak középrétegei is. Elnökéül a személynök szolgált.

A magyar országgyűlés évszázadokon keresztül kétkamarás rendszerben működött, és sokáig nem éledt fel az az irányzat, miszerint a második kamara nélkülözhető lenne. Kivételnek tekinthető az 1849-ben Debrecenben ülésező országgyűlés, ami de facto egykamarás törvényhozásként működött, mivel a főrendi tábla tagjai nem mentek el kellő létszámban a debreceni ülésre.

A XIX. század közepére Magyarország megérett a polgári átalakulásra, a reformok kialakítására és véghezvitelére. A kor kiemelkedő politikusai, jogászai és gondolkodói nem csekély feladatra vállalkoztak, hiszen a több száz év alatt kialakult, hol jó, hol kevésbé helyes irányba fejlődő, változó kormányzati rendszert, államstruktúrát kívánták gyökeresen megreformálni, népképviselési alapokra helyezni. Azonban sem az 1848-as forradalom, sem a Kiegyezés eseményei nem teremtettek lehetőséget a főrendiház megszüntetésére. Az 1848-as

¹⁶ Jean Bérenger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608 – 1918*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2008. 24-25. oldal

¹⁷ Szalai Miklós: Az 1885-ös főrendiházi reform. In: Pölöskei Ferenc – Stemler Gyula szerk.: *Múltból a jövőbe. Tanulmányok*, Budapest, ELTE BTK Újkori Magyar Történeti Tanszék, 1997. 28. oldal

¹⁸ Degré Alajos i.m. 229-230. oldal

¹⁹ Sajátos magyar curialis rendszer alakult ki, például a német-birodalmi, a francia és a cseh rendek elkülönülve üléseztek.

eseményeket követően felértékelődött az országgyűlés szerepe²⁰. Az 1848. évi IV. tc. megtartotta az országgyűlés kétkamarás szerkezetét, képviselőházra és felsőházra bontva²¹. Az alsókamarát népképviseleti alapon szervezték újjá, tagjai választójog alapján nyerték el mandátumukat. A szabadságharc ideje alatt a reformokra nem került sor, mivel ez egy olyan lépés lett volna, amit a magyar politikai elit nem mert meglépni. A második kamara átszervezése olyan társadalmi csoportokat érintett volna, amelyek ha szembefordulnak a magyar kormánnyal, a Habsburgok bázisát erősítették volna. Mind az egyházi, mind a világi főrendek saját érdekeiket helyezték előtérbe és számukra megfelelőbb volt a változatlanosság, a felsőtábla védőbástyája²².

A felsőkamara rendi alapokon maradt; és átszervezése még évtizedekig váratott magára. A Kiegyezés után a régi főrendiházat hívták össze, aminek minden nagykorú főnemes férfi a tagja volt, illetve az egyházi rend főpapi képviselője és a zászlósurak. Kossuth Lajos alkotmánytervében választott szenátussal kívánta felcserélni a főrendiház születésen alapuló tagságát. Deák Ferenc utolsó egyházpolitikai beszédében 1873. június 28-án arra mutatott rá, hogy a készülő reformok alkalmából kellene az egyházak képviselőjét a főrendiházból kiiktatni, mert azok nem oda valók. Deák Ferenc gondolatai a kor egy kialakult álláspontját igazolják, amely a reformkorban gyökerezik.

*„Előttünk áll a főrendiház rendezése; ott lesz alkalmunk kimondani, hogy senki nem vehet részt a törvényhozásban mint törvényhozó csupán hivatalánál fogva; sem püspök, sem főispán és a többi. (Élénk helyeslés.) Hanem akár választás, akár kinevezés alapján rendeztessék a felsőház, vagy a kettővel együtt, azoknak a kiknek választási vagy kinevezési joguk van, jogában álljon, ha akarnak püspököt is választani, vagy kinevezni, vagy superintendens vagy rabbinust vagy más embert; de az akkor nem úgy ül ott mint püspök, mint superintendens, mint rabbinus, hanem úgy ül ott, mint kinevezett vagy megválasztott pairje az országnak. (Élénk helyeslés a baloldalon.)”*²³

²⁰ 1848. évi III. törvénycikk a független magyar felelős ministerium alakításáról

²¹ Takács Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben in: *Magister scientiae et reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából – Liber Amicorum. Studia G. Máthé septuagenario dedicata* szerk.: Rácz Lajos. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 175. oldal

²² Nem beszélve arról, hogy a második kamara átszervezése erősítette volna a szekularizációt, amit a liberális és protestáns kormány támogatott is volna, de az ingatag viszonyok között nem volt szabad a katolikus egyházi és arisztokrata réteget támadni.

²³ *Deák Ferenc beszédei* összegyűjtötte: Kónyi Manó, Budapest, Franklin-Társulat, 1898. 412-413. oldal

III. 1885 évi VII. tc. – A Tisza Kálmán-féle reform

„...természetes érdeke s feladata ezen törekvésekkel szemben a meglevőt fentartani legalább is addig, míg meg nem győződik arról, hogy az eltörölendő helyébe jobb is található.”

Andrássy Gyula

Az 1800-as évek végére elcsendesedtek a szabadságharc által keltett hullámok és a Kiegyezés nyugodtabb légkört teremtett ahhoz, hogy a vezető értelmiség felmérje az államszervezet hiányosságait. Ha gyökeres változásokat nem is hozott ez az időszak, elindított egy folyamatot, amire a világháborúk közti és utáni időben lehetett építeni. Andrássy Gyula kormánya tervbe vette a főrendiház reformját, így a dualizmus első magyar miniszterelnöke az 1869-es Országgyűlést megnyitó beszédében már meg is fogalmazta a főrendiház reformjainak igényét. Andrássy kormányának végül nem adatott meg a lehetőség a változtatásra, így a feladat a következő kormányokra hárult. Tisza Kálmán már kormányzásának első évében, 1875-ben szükségesnek tartotta a reform kidolgozását és végrehajtását, azonban az 1880-as évek elejéig nem került sor a reformok átgondolására. Tisza Kálmán a hatalomban töltött tizenöt év alatt arra törekedett, hogy korszerűsítse mindazt, ami nem okoz nagy bonyodalmat, mint például a középiskolai oktatás; tartózkodott attól, hogy belevágjon nagy ellenállást gerjesztő reformokba. Tisza abban biztos lehetett, hogy az egyház előjogainak csorbítását és arisztokrácia kiváltságainak csökkentését sem Ferenc József, sem pedig a magyar főnemesség nem fogja örömmel fogadni. Azonban a második kamara nem működhetett tovább a főpapság és főnemesség erődjeként, Tisza Kálmánnak tehát fel kellett hagynia az óvatos lépésekkel²⁴. Tisza tudatosan törekedett a reform végrehajtására, mivel a bárói és grófi címek adományozását azzal az indokkal utasította el, hogy az átszervezéseikig nem célszerű további címek kiosztása.

Az arisztokrácia helyzete

A főnemesség a magyar országgyűlés kezdete óta a törvényalkotás szerves részét képezte, hiszen a parlamentben az egyházi méltóságokkal a második kamarát alkották. A főrendi tábla a XIX. század végére indokolatlanul nagy létszámmal bírt, a 834 fő mandátumát²⁵ sem a lakosság száma, sem a hatékonyság nem igazolta²⁶. A létszám tovább növekedhetett volna, de

²⁴ Jean Bérenger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608 – 1918*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2008. 366-367. oldal

²⁵ Lásd 1. számú melléklet

²⁶ Kozári Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, Napvilág Kiadó, 2003. 378-379. oldal

nem mindegyik arisztokrata folyamodott a mandátuma érvényesítéséhez, mások pedig inkább az alsó tábla munkájában vettek részt²⁷, mivel az nagyobb politikai jelentőséggel bírt.²⁸ Az arisztokrácia nem volt egységes és nagy létszámú volt, ennek oka az *indigenák* jelenléte lehet. Az *indigenák* olyan nemesi családok voltak, kiket hűségi eskü letétele és esetleges később díjfizetés ellenében magyar birtokkal, honfiúvá fogadással ajándékoztak meg²⁹. A Habsburgok nem titkolt szándéka az volt, hogy az *indigenák* hatására megváltoztassák a magyar arisztokrácia gondolkodását. Ez azonban pont fordítva történt, és inkább az *indigenák* „magyarosodtak” el. *Indigena* családnak tekinthetők a Haruckern-ek, a Schönbron-ok vagy a Grassalkovich-ok.

A tábla a korszerű törvényalkotási folyamatokra alkalmatlannak bizonyult, és az érdemi munkában körülbelül az érdekeltek 10 százaléka vett részt, 30-40 fő. Ha egy olyan kérdés került napirendre, ami népszerű, vitatott vagy különös fontosságú volt, akkor is csak a képviselők fele ment el a parlamenti ülésre. Ilyen ügy volt például a zsidó-keresztény házasságokról szóló javaslat, amiben a főrendiház aktív részvétele hívta fel arra a figyelmet, hogy mégis bír politikai súllyal, a reformokkal nem szabad tovább várni. Tagjai nagy része konzervatív beállítottságúnak tekinthető, akik ellenálltak a reformkísérleteknek, a modernizáció elkerülhetetlen lépéseinek³⁰. Protestálásuk oka érthető, hiszen ezzel saját legitimizációjukat kérdőjelezték meg. A reformkor vívmányai sem a főnemesség, hanem a középnemesség közbenjárásával születtek meg. További okokat is találhatunk arra, hogy a főnemesség miért nem vett részt a főrendiház munkájában. Az arisztokrácia társadalmi helyzetük révén nagyobb műveltségre tudott szert tenni, mint a középnemesség és nagy részük sokat utazott Európában, így egy szélesebb körű világnézetük alakult ki, számos kapcsolatra tettek szert. Számukra világosabban látszott, hogy Magyarország csak jogi fogalmak szerint önálló, nem tud európai politikai tényezővé válni. Másrészt egyre jobban elterjedt az arisztokrácia körében is - angol példa alapján – a gazdálkodás. Több ezer holdas birtokaik kezelése nem kevés odafigyelést vett igénybe, nem beszélve a felvidéki vagy erdélyi ásványkincsek kibányászásáról. Az arisztokrácia tehát inkább saját gazdálkodásával

²⁷ Már a XVII. századi Angliában is találhatunk rá példát, hogy a nagyobb politikai lehetőségek miatt arisztokraták a House of Lords helyett a House of Commons-t választották.

²⁸ Szalai Miklós: Az 1885-ös főrendiházi reform. In: Pölöskei Ferenc – Stemler Gyula szerk.: *Múltból a jövőbe. Tanulmányok*, Budapest, ELTE BTK Újkori Magyar Történeti Tanszék, 1997. 30. oldal

²⁹ *Magyar Jogi Lexikon* szerk.: Dr. Márkus Dezső, Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1903.

³⁰ Kozári Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, Napvilág Kiadó, 2003. 378-379. oldal

foglalkozott, minthogy részt vegyen a – számukra jelentéktelennek tartott – magyar politikában.

Törvényjavaslat

1883. január 11. *A főrendiháznak mint felsőháznak szervezéséről szóló törvényjavaslat* az augusztus 13-ai minisztertanácsra készült el, ami elfogadta azt. Ferenc József több észrevételt is tett a törvényjavaslatra. A leglényegesebb változtatást azokra vonatkozott, akik egyszerre az osztrák felsőház tagjaiként is működtek, illetve javasolta a nem katolikus egyházak képviselőinek létszámcsökkentését. A törvényjavaslat szerint a főispánok és a címzetes püspökök kimaradnának a főrendiházból, és új elemként jelent meg a vagyoni cenzus. Mandátumot kaphatna különböző felekezetetek képviselői, köztük az izraelita egyház egy képviselője, és 150 tagot a király nevezhetne ki³¹. Tíza nemcsak a főrendiház összetételét kívánta megváltoztatni, de szélesebb hatáskörrel is felruházta volna, mégpedig a törvénykezdeményezési joggal³², kivéve az Ausztriával közös ügyeket. A főrendiházi reform 1885-re valósult meg, a kormánypártot kivéve minden politikai erő támadta a javaslatot. Abban egyetértés volt a pártok között, hogy a létszámot mindenképpen csökkenteni kell és a főispánok tagságát meg kell szüntetni. A parlamenti ellenzék egy olyan második kamarát képzelt el, amelynek tagjait a nép közvetlenül választja. Elképzelhetetlennek tartották, hogy egy zsidó képviselő is helyet kapjon a magyar főnemeselek között.

A javaslat vitája a képviselőházban

A törvényjavaslat vitáit Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplójában olvashatjuk³³. Az 1885. évi február hó 10-én kezdődő 68. országos ülésen indult meg a képviselőház tárgyalása *A főrendiháznak mint felsőháznak szervezéséről szóló törvényjavaslatáról*. A Péchy Tamás elnöklete alatt lezajló ülésen Láng Lajos, mint a bizottság előadója szólalt fel először az ügyben. Láng felszólalását egy történelmi és eszmei összefoglalóval kezdi. Szerinte a főrendiházból már kiveszett az a tartalom, ami a lényegét jelentette, hiszen változatlanul maradt feudális formájában. A fejedelmi hatalom megszilárdulása után a méltóságok egyre inkább veszítettek önállóságukból

³¹ Kozári Monika i.m. 380. oldal

³² Az Amerikai Egyesült Államok kétkamarás törvényhozásában, a Kongresszusban mindkét házban, a Szenátusban és a Képviselőházban is kezdeményezhető törvény, azonban elfogadásához mindkét ház egyetértésére szükség van.

³³ IV. kötet, szerk.: P. Szathmáry Károly, Pesti könyvnyomda részvény-társaság, 1885. 50-73. oldal

és egy függőségi viszony alakult ki az udvarral. Már az 1848 előtti főrendiház sem töltötte be alap funkcióját, nem volt *„közvetítő nemzet és korona között”*. Azonban Láng Lajos leszögezi, hogy ez nem magának az arisztokráciának a hibája, hanem a szervezeti felépítésnek, hiszen az arisztokrácia tagjai nem vádolhatók azzal, hogy elfordultak a nemzettől, hiszen a reformkor nagy alakjai, többek között Eötvös József vagy Széchenyi István fontos szerepet játszottak a haladás kialakításában. Láng kihangsúlyozza, hogy az első kamara a főnemesség igényeit is figyelembe kívánja venni és semmiképpen nem céljuk megszüntetni azt, hiszen *„A történelem nagy tanúságai meggyőzhetnek mindenkit arról, hogy egy egyes kamara épen demokratikus időkben mindég nagy veszélyeket hordozott méhében”*. A képviselőház melletti második kamara egy ellensúlyként tud működni, mivel rákényszerül arra az első kamara, hogy indítványai helyességéről meggyőzzön egy vele egyenrangú másik felet is. Láng szerint a legfontosabb kiindulópont meghatározni, hogy tulajdonképpen mi is a reformálandó főrendiház célja és rendeltetése. Az előadó három csoportja osztja a főrendiház tagjait, az első a világi méltóságok, akik nagy része *„nem illik be többé egy első kamara keretébe”*. A valóban közjogi jelentőségük miatt tisztelt világi főméltóságok helye továbbra is megmarad, viszont csekélyebb mértékben. A második csoport az egyházi méltóságok, kiknek minden tekintetben helyük van az új második kamarában, hiszen függetlenek a mindenkori kormánytól és mind a katolikus, mind a keleti vallású egyházak püspökei nagy társadalmi befolyással bírnak. Azon egyházakra is ki kell terjeszteni a képviseleti jogot, akik idáig nem vettek részt a törvényhozás munkájában, azonban az arányok kényes vitákat eredményezhetnek, de Láng bizakodó ezzel kapcsolatban és reméli, hogy a vallási türelem és a felekezetek kölcsönös tisztelete nyomán meg tudnak majd a különböző felekezetű egyházi méltóságok számáról egyezni. A harmadik elem az örökletes tagok, kiknek jelentősége talán a legnagyobb, hiszen a *„felsőház valódi alapját azonban csak az örökletes arisztokratia képezheti”*. Láng szerint biztosan sokan fognak amellet érvelni, hogy egy választott felsőházra van szükség, azonban ez csak az Egyesült Államokban tud megfelelően működni, a magyar felsőház ideológiai alapja azonban az állandóság és a következetesség. Szerepe, hogy *„correctívummal szolgáljon a képviselőházzal szemben”*, azonban szerinte egy választott szenátus nem lenne erre alkalmas, hiszen ugyanolyan befolyás alatt állna, mint a képviselőház, azaz folytonosan azért érvelni és küzdeni, hogy újraválasszák őket. Láng a legfontosabbnak a demokrácia elvét tartja, ami szerinte nem a felsőházban, hanem a képviselőházban jelenik meg, ezért nem látja okát, hogy a felsőházban ne adjanak helyet az arisztokráciának. Azonban nem lehet csupán az örökletes arisztokráciára építeni a főrendiházat, mivel az *„hosszabb idő óta nem vett oly tevékeny részt a közügyekben, hogy*

egymaga teljesen képviselhetné a politikai és kormányzati ismeretnek és jártasságnak, nemkülönben a hagyománynak azon nagy tőkéjét, a mely nélkül a felsőház tekintélye nem képzelhető.”³⁴.

Gróf Tisza Lajos, Tisza Kálmán testvéröccse is Láng Lajos mellett érvel. Szerinte a felsőház alapjait nem szabad elvetni, mivel *„No leap in the dark. Ne keressünk mi idegenföldön új intézményeket, melyeket átplántáljunk, de ápoljuk, idomítsuk a szükséghez képest azt, mely a hazai talajban vert gyökeret. (Helyeslés jobbfelől.) Nem volna helyes magát az eredeti alapot elvetni”*. Hiszen az az alapelv vezérelte a második kamara kialakítását, hogy legyen egy olyan tábla, amely összegyűjti a társadalmi helyzetéből adódóan a legbefolyásosabb és legtekintélyesebb tagjait a királyságnak. Tehát a vezérelv helyes, csupán évszázadok alatt módosult rossz irányba a kamara összetétele. Tisza Lajos külön kitért a főispánok helyzetére is. A főispánok eredetileg élethosszig kinevezett dignitáriusok voltak, amin a jelenlegi körülmények között változtatni kell, elmozdíthatónak kell lenniük, illetve maga a főispáni cím ne jogosítsa fel őket a felsőházi szavazatjoghoz. Új elemként jeleníti meg, hogy a megyék és külön törvényhatósággal felruházott egyes népesebb városok választott tagokat küldhessenek a felsőházba. Két érvet is felsorakoztat emellett: ha a főispánok nem kerülhetnek be közvetlenül a felsőházba, akkor valakinek képviselni kell a megyék érdekeit, illetve a megyei közélet ezáltal újra életre kelne. Ha kikerülnek a főispánok a főrendiház tagjai közül, akkor biztosítani kell valahogy a kormány befolyását³⁵: a törvényhatóságokon keresztül. Tisza Lajos ezen kívül jogot adna a koronának, hogy kinevezhessen élethosszig olyan tagokat, akik *„az állam iránt teljesített kiváló szolgálatok, magas értelmi képzettség által kitüntették magukat és hasznos munkás tagjaivá válhatnak a háznak”*.³⁶

Szilágyi Dezső a Mérsékelt Ellenzék felszólalója is egyetért a kormánypárt reformtervének számos elemével, de a megvalósítás kapcsán már eltérő módokat említ. Szerinte is megtartandók a rendi és történelmi elemei a felsőháznak, azonban ezek aránya visszaszorítandó. A kormányjavaslat a reform után is olyan felsőházat akar kialakítani Szilágyi véleménye szerint, aminek alapját *„a fejedelem kegyében és akaratában bírja, addig mi mellőzhetetlen feltételnek tekintjük azt, hogy a főrendiház reformja vigyen be a felsőházba*

³⁴ Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet. szerk.: P. Szathmáry Károly, Pesti könyvnyomda részvény-társaság, 1885. 51-57. oldal

³⁵ A főispánokat a kormány nevezhette ki, ezáltal egy kormányhoz hű réteg alakult ki, akik az országgyűlésen is ugyanazt az álláspontot képviselték (kivételes főispáni jogkör).

³⁶ Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet. szerk.: P. Szathmáry Károly, Pesti könyvnyomda részvény-társaság, 1885. 58-62. oldal

és pedig jelentékeny számban egy új elemet, hozza a felsőházat a nemzettel közvetlen összeköttetésbe (Helyeslés balfelől) és ez által a felsőháznak közvetlen a politikai felelőssége. ... És így a felsőház a törvényhozási és ellenőrzési képességben emeltessék, különösen pedig a nemzeti reformtörekvések erősebb felkarolója és határozottabb megvalósítója legyen”. Elutasítja a nagyszámú kinevezett tagot, ami az eredeti Tisza félé törvényjavaslatban szerepel. „Az új felsőház összes tagjai, beleértve azokat, kik hivatalaik, méltóságaiknál fogva tagok, az örökös tagokat 250 számban, 14 főherczeget, a horvát követeket s kihagyva csupán az életfogytig kinevezett elemet, amazok összes száma tenne 336-ot. Ha már most a kinevezettek³⁷ a ház összes tagjainak a harmadát képezik, akkor ezek a 336-nak a felét véve 168-an lesznek az 504 tagból álló új felsőházban.” Külön problémaként említi meg, hogy a kinevezett tagokra nem vonatkozna az összeférhetetlenségi szabály, illetve nehezen találnának 168 tudományos vagy művészeti kiválóságot, ezért akár kormányhű hivatalnokokat is ültethetnének a felsőházba. Így ha meg is bukik a kormány a következő választásokon, politikájukat tovább folytathatnák a felsőházban. A jelen körülmények között, amikor körülbelül 750 örökös tag van, mégis elég 62 főispán, hogy a kormány akaratát előrevigyék, mivel az örökös tagok nagy része nem vesz részt a parlament munkájában. Szilágyi érveiből kitűnik, hogy pártja a felsőházi reformot a kormánypárt hatalmának megtörésére kívánja használni, a tagok számát a megyei küldöttek dominálták volna, akikre hatalmi bázisukat építette volna a Mérsékelt Ellenzék.³⁸

Még az ülés alatt megszületett a Mérsékelt Ellenzék határozati javaslata a törvényjavaslat módosítására. Az indítvány tartalmazta, hogy az életfogytiglan kinevezett tagok számát le kell csökkenteni 30 főre, a felsőház tagjai közé pedig kerüljenek be a megyei és városi törvényhatóságok jelöltjei is. A választás titkos szavazással történjen, a megbízás legalább nyolc évre szóljon és a képviselők megbízási díjban ne részesüljenek. Az összeférhetetlenségi szabályok pedig terjedjenek ki mind a választott, mind az életfogytig kinevezett tagokra. Az indítványt aláírta többek között Szilágyi Dezső, Apponyi Albert, Pulszky Ágost.

Dolgozatom terjedelmi korlátai miatt nincs elég kapacitás, hogy minden felszólalást elemezzek³⁹, noha számtalan kiemelkedő gondolattal találkoztam kutatásaim során. A képviselőházi felszólalások közül még kiemelném Irányi Dánielét, aki február 11-én fejtette

³⁷ Az uralkodó általi kinevezés alapja angol példa, ahol szintén az király nevezhet ki tagokat a főrendi házba.

³⁸ Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet. szerk.: P. Szathmáry Károly, Pesti könyvnyomda részvény-társaság, 1885. 62-72. oldal

³⁹ Többek között Beksics Gusztáv, Helfy Ignác, Hermann Ottó, Ónody Géza

ki álláspontját a plénum előtt. Az 1926. évi reform kapcsán számtalanszor utalnak Irányi ekkori javaslataira, többek között a választási rendszer támogatása, illetve a törvényhatóságok képviselétével kapcsolatban.

Irányi Dániel a kétkamarás rendszert támogatja, mivel szerinte a létező alkotmányokat ahhoz igazodva alkották meg. Pártolja a két házat, mivel békés időben az egyik ház által elkövetett hibát a király vagy más államfő közbevetése nélkül korrigálni tudja. Nagy szükség van arra, hogy a felsőház az alsóházat mérsékelje. Irányi a tiszta választási elvet támogatja, azonban ezt a rendszert az akkori magyar társadalom még nem képes elfogadni. A béke megőrzése érdekében elfogadhatónak találja, hogy az állami és az egyházi méltóságok megtarthassák helyeiket, azonban elutasítja kormány által kinevezett tagok részvételét, illetve nem tartja elég hatékony eszköznek a cenzust, hogy megsűrjék a főnemességet és távol tartsák az *indigenákat*. Az *indigenákkal* kapcsolatban: „*A hazafinak csak egy hazája lehet, a polgárnak csak egy országa, a melyhez tartozik; mert mindenki egész odaadást kíván, egész szívet, a melyet két haza közt megosztani nem lehet.*” Irányi felolvassa a konkrét határozati javaslatát, miszerint a felsőháznak tagja lenne a trónörökös, a többi főhercegek azonban csak akkor, ha Magyarországon ingatlan földbirtokot bírnak. A zászlós urak, római és görög katolikus és görög keleti egyház főpapjai. A címzetes püspökök automatikusan nem lennének tagok, az egyházaknak nem lenne kötelező őket küldeni, hanem választhatnak alkalmasabb személyt is. „*Továbbá javaslatunk szerint még a felsőház tagjai lehetnek a főrendek szabadon és titkos választással választott meghatározott számú képviselői külön vagyoni cenzus nélkül.*” Az *indigenák*, ha más államnak nem polgárai és az országban rendesen laknak. A megyék és törvényhatóságokkal bíró városok szabadon és titkos választás útján választhatnak követet meghatározott számban. Például a megyék 100 ezer fő fölött két követet küldhetnének. Titkos szavazás útján a legfontosabb közművelődési szervezetek, az ügyvédi, ipari, kereskedelmi és gazdasági testületek választhatnának képviselőket. Ezen kívül automatikusan nyernének részvételt a királyi curia első és másod és elnökei, illetve a budapesti királyi tábla elnöke.⁴⁰

A javaslat vitája a főrendiházban

Tisza Kálmánnak nehezebb dolga volt a főrendiházban, mivel a tagok nagy része a reformkoncepció szerint örökre elveszítené jogát a törvényhozásban való részvételhez. Tisza mind a királlyal, mind a főrendek képviselőivel – Andrássy Gyulával, Zichy Nándorral és

⁴⁰ Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet. szerk.: P. Szathmáry Károly, Pesti könyvnyomda részvény-társaság, 1885. 80-86. oldal

Samassa érsekkel – tárgyalt és együtt kialakítottak egy kompromisszumos javaslatot, ami a főrendek elé került.

A főrendiházban a XXVI. országos ülésen, 1885. évi márczius hó 23-án Sennyei Pál báró⁴¹. elnöklete alatt kezdődött meg *A főrendiház szervezéséről szóló törvényjavaslat* tárgyalása, pontosabban nem az eredeti javaslaté, hanem a bizottsági javaslaté.

Gróf Dessewffy Aurél felszólalásának elején határozottan kijelenti, hogy a törvényjavaslattal nem tud egyetérteni. Azt azonban támogatja, hogy a kinevezett tagok számát 160-150 főről 30-50 főre leszállították, mert a főrendiház így tudja garantálni a mindenkori kormánytól való függetlenségét. A javaslat szerint csak azok gyakorolhatnak jogot a főrendiházban, kik a 3000 forintos vagyoni cenzusnak meg tudnak felelni. Dessewffy magát a cenzust nem ellenzi, azonban ezt a 3000 forintot túl magasnak találja, ha a kor igényeinek meg kívánnak felelni, akkor egy új elemet kell bevezetni. *„Egy új elem felvételében nézetem szerint leginkább az felelne meg a történeti alapon való fejlődésnek, hogy bizonyos qualificatio megszabása mellett a törvényhatóságok választott tagjai mellett egészítették ki a főrendiház.”* Dessewffy tehát a törvényjavaslatot nem tudta elfogadni, és azt a képviselőházba módosító javaslataikkal együtt visszaküldené.⁴²

Andrássy Gyula – mint a következő felszólaló – leszögezte, hogy nem tekinti pártkérdésnek a főrendiházi reformot. Szerinte maga a főrendiház érezte leginkább a szükségességét egy reformnak, mivel *„Felfogásom szerint minden államban, melynek szervezete alkotmányos szabadságon nyugszik, két tényező van, melynek természetes feladat s érdeke az előre törekvés, a haladás, az újítás, néha még előbb is, mielőtt tudni lehetne: van-e valami jobb, a mi a megváltoztatandó vagy eltörlendő helyébe tehető volna. A másik elem pedig az, a melynek természetes érdeke s feladata ezen törekvésekkel szemben a meglevőt fentartani legalább is addig, míg meg nem győződik arról, hogy az eltörlendő helyébe jobb is található.”* Andrássy is fontos elemnek tartja a cenzust, ami szükségét pótol, mivel valamilyen eszközzel ki kell választani, hogy kik lehessenek tagok. A felsőházi tagság nemcsak jog, hanem kötelesség is, és az alacsonyabb jövedelmű nemesség ennek a szerepkörnek nem tudna megfelelni. Andrássy is egyetért az egyházi felekezetek kiterjesztésében, a főispánok kérdésében pedig elfogadja a kormány álláspontját, bár hiányolni fogja szakértelmüket és

⁴¹ Az 1884-ik évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai – Főrendi ház. – Napló. I. szerk.: Maszák Hugó, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1885. 132-163. oldal

⁴² Az 1884-ik évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai – Főrendi ház. – Napló. I. szerk.: Maszák Hugó, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1885. 133-136. oldal

hazafiasságukat. Azonban az élethossziglan kinevezett tagok számával és minőségével nem ért egyet, mivel nincsen szükség a kormánynak ilyenfajta garanciákra, mivel mindig is a képviselőháznak lesz döntő súlya. Andrassy Gyula kifejtette nézeteit azzal kapcsolatban is, hogy kinevezés vagy választás útján kerüljenek be a felsőházba. A választást támogatta, mivel „Megvallom azt is, méltóságos főrendek, hogy én a kinevezési eszmében democraticus irányt nem tudtam találni”.⁴³

Tisza Kálmán miniszterelnök rögtön reflektált Andrassy Gyula szavaira. Nem ért egyet azzal, hogy a bizottság olyan nagy mértékben leszállította az élethossziglan kinevezett tagok számát, azonban olyannyira fontosnak tartja a főrendiház reformját, hogy képes a kompromisszumra. Viszont nem enged abból, hogy választás útján kerüljenek be a tagok a második kamarába. „Soha Magyarország törvényhatóságai a főrendiházba nem választottak. (Úgy van!) Lehet tehát ezen eszmét mint egy helyes, új intézményt pártolni, de a történelmi jogfejlődés alapján, hacsak nem akarjuk ignorálni teljes jogfejlődésünket, pártolni nem lehet.” A cenzust is támogatja, szűrőként a nagyszámú nemesség körében.⁴⁴

Tisza Kálmán végül megegyezett a főrendekkel. A miniszterelnök engedett a kinevezett tagok számából, 150 fő helyett 50 főt nevezhetett ki az uralkodó, azok közül is egyszerre csak 30 főt, aztán évente 5-5 főt. Cserébe az Andrassy Gyula által képviselt választási elv alulmaradt, és a kinevezési elv került bele a törvénybe. A főrendi házat ezáltal így is az örökletes arisztokrácia uralta és cenzus által kerülhetett be a 250 fő. Szimbolikusan ezt fejezte ki az Andrassy által javasolt változtatás, miszerint maradjon a főrendiház elnevezés. Továbbá az egész főrendiház jelenlegi formájában választhatott 50 élethossziglani képviselőt, így noha időlegesen, de a most kimaradt arisztokraták is képviselőt nyerhettek.

Tiszának sikerült a főpapságot is megnyernie, így megelégedtek azzal, hogy a törvény a hercegprímást, mint az ország első zászlósurát közjogi állásra emeli, illetve a címzetes püspökök közül nem veszítette el helyét a nádorfehérvári és a knini püspök. Meggyőzték Tiszát, hogy az izraeli felekezet ne küldhessen képviselőt a felsőházba⁴⁵.

Az új elnevezés a főrendiház lett, ami csak kis mértékben különbözik az előző elnevezéstől, a főrendi táblától, azonban ugyanúgy kifejezi a nemesség dominanciáját. Az 1885. évi VII.

⁴³ Az 1884-ik évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai – Főrendi ház. – Napló. I. szerk.: Maszák Hugó, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1885. 136-145. oldal

⁴⁴ Az 1884-ik évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai – Főrendi ház. – Napló. I. szerk.: Maszák Hugó, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1885. 145-149. oldal

⁴⁵ Szalai Miklós i.m. 39-40. oldal

törvénycikk célja az volt, hogy valamennyi bevett egyház képviselőjének helyet biztosítson. Tisza Kálmán maga az egyik református egyházkerület főgondnoka volt. A katolikus egyház mint egykori államvallás aránytalanul nagy számú képviselőt csökkentették, megszüntették az egyházmegyével nem rendelkező címzetes püspökök mandátumát. Csak a tinnini (knini) és a nádorfehérvári címzetes püspök tagsága maradt meg, mivel tényleg volt egyházmegyéjük. A kormánytól teljes mértékben függő főispánok tagságát is eltörölték, illetve azoknak az örökös jogú főrendeknek, akik törvényben megállapított vagyoni képesítéssel nem rendelkeztek. Tagsági jogot biztosítottak a Kúria elnökének és másodelnökének, a budapesti ítélőtábla elnökének és 1896-tól a Közigazgatási Bíróság elnökének és másodelnökének. A törvény feljogosította a királyt, hogy a minisztertanács előterjesztésére 50 főrendiházi tagot élethossziglan kinevezzen. Ez a kompromisszumos megoldás egyszerre lehet kétélű fegyver és ellensúly is, mivel egyszerre kapott beleszólási jogot a király és a kormány. Évi 3000 forint vagyoni cenzushoz kötötték az arisztokrácia tagsági jogát. A belső arányok és a politikai befolyás tekintetében még mindig egyértelmű volt az arisztokrácia túlsúlya. A megjelentek viszonylag csekély száma biztosítékul szolgált, hogy az arisztokrácia nagy része vagy nem érdeklődik a törvényhozás iránt, vagy el kell fogadni a Tisza féle reformot, nehogy radikálisabb irányba vezessen az ellenállás⁴⁶.

Maga a törvény: Az 1885. évi VII. törvénycikk

A törvény a főrendiház tagjait három nagy csoportra osztja. Az első nagy kategória azon személyek köre, akik örökös jogon tagjai a főrendiháznak. Ide tartoznak az uralkodóház főhercegei, akiknek csupán egy kitételnek kell megfelelniük, „teljeskorúnak”, azaz 24 évesnek kell lenniük. A további örökös tagoknak már több feltételnek kell eleget tenniük. A magyar királyok által grófi vagy bárói címet nyert családok tagjai, akik 24. életévüket betöltötték, nemüket tekintve férfiak és megfelelnek egy vagyoni cenzusnak szintén örökös tagjai a főrendiháznak. A törvény nem zárja ki azokat a bárókat vagy grófokat, akik az egykor önálló Erdélyi Nagyfejedelemségben szerezték meg a címüket, Erdély Magyarországgal való egyesítése előtt. A vagyoni küszöböt a földbirtok telekkönyve alapján lehetett igazolni. A földbirtok 1885. évben az új földadó kataszter alapján megállapított állami földadója minimum 3000 forintot tesz ki osztrák értékben. A földbirtok nem csupán a férfi nemű báró vagy gróf tulajdonában lehetett, hanem a vele egy háztartásban élő házastársa vagy gyermekei vagyonát is hozzá lehetett számítani. A földadót fizethették saját tulajdon után vagy

⁴⁶ Szalai Miklós i.m. 41. oldal

haszonélvezet után, a földbirtokon megtalálható lakóházak vagy gazdasági épületek értékével egyetemben. Azon tagok számára, kik az Osztrák-Magyar Monarchia más tagállamának országgyűlésében is mandátummal bírtak, nyilatkozatot kellett tenniük⁴⁷ a királyi miniszterelnökhöz címezve arról, hogy a főrendiházban birtokolt jogaikat kizárólag a magyar országgyűlésben kívánják gyakorolni. Továbbá örökös tagoknak számítanak azok a személyek is, akiket a minisztertanács felterjesztésére a király nevezett ki, vagy annak a személynek a törvényes férfi leszármazottjai. Azonban a minisztertanács csak olyan jelöltekre tehet javaslatot, akik nagykorúak és a korábban kifejtett vagyoni feltételeknek eleget tudnak tenni. A főrendiház bárói vagy grófi címmel bíró tagjai, kik a vagyoni képesítésüket idő közben elveszítik, mandátumukhoz való joguk szünetelni fog, de ha ismét bírni fognak a megfelelő földbirtokkal, újra részt vehetnek a második kamara munkájában és gyakorolhatják az azzal járó jogokat és kötelezettségeket.

A második kategóriába azok a személyek tartoznak, akik az általuk viselt méltóság vagy hivatal alapján kapnak mandátumot. A törvény a címeket sorolja fel: az ország zászlósa és a pozsonyi gróf, a két koronaőr, a fiumei kormányzó, a királyi Curia elnöke, másodelnöke és a budapesti királyi ítélőtábla elnöke. Továbbá külön szakaszban foglalkozik a törvény az egyházi méltóságokkal. Az egyes felekezeteket külön pontban részletezi, illetve külön kiemeli, hogy csak tisztségük betöltésének ideje alatt illeti meg őket a mandátum. A római katolikus egyház latin és görög szertartású egyház főpapjai: Magyarország hercegprímása, az érsekek, a pannonhalmi főapát, a jászói prépost és az aurániai perjel, illetve a megyés püspökök. A magyar király kinevezésétől függően a nádorfehérvári, és a tinnin-i (knin-i) felszentelt püspökök is. A görög-keleti egyház képviselőjében a szerb patriárka, a román metropolita és a megyés püspökök. Az evangélikus-református és ágostai vallású egyházaknak hivatalban lévő három-három legidősebb püspöke. Az evangélikus-református egyház hivatalban lévő három legidősebb főgondnoka, az ágostai hitvallású evangélikus egyház egyetemes főfelügyelője és hivatalban lévő két legidősebb kerületi felügyelője. Az unitárius egyháznak hivatalban lévő püspöke vagy főgondnoka lehet tagja a főrendiháznak. A harmadik kategória tagjait pedig a király nevezte ki élethossziglan.

⁴⁷ A nyilatkozat nem magyar újítás, Nyugat-Európában számos példát találni hasonló módszerre, például Németországban.

A törvény hatása és sikere

A reformkoncepció kidolgozásának kezdetekor hatalmas ellenállást váltott ki a felsőház átszervezése a politikai elitből. Tisza Kálmán azonban minden igényt meghallgatva, a legtöbb fél számára kielégítő kompromisszumot alkotott. Mivel minden félnek engedett egy kicsit, a kívánt hatást nem érték el a reformmal. Az arisztokratikus elemek továbbá is markánsan jelen vannak, nem érvényesült az egyházak egyenjogúsága és alulmaradt a választási elv is. Az átalakuló, modernizáló Európában a választási elv és ezáltal a regionális érdekek érvényre juttatása elterjedt gyakorlat volt. Azonban Magyarországon elmaradt a regionalizálás, ami szorosan összefügg a megyerendezés kérdésével. A magyar történelem több zsákutcája a nemzetiségi kérdések miatt alakult ki, a kormányzó hatalom mindig is félt a nemzetiségi kérdéstől és későn kezdett hozzá a problémák megoldásához, amikor a konfliktusok már túlságosan elfajultak. A magyar politika nem akart nemzetiségi megyéket létrehozni és természetesen egy regionális második kamarát sem. Nem beszélve arról, hogy a nemzetiségi kérdés - nemcsak Magyarországon – mindig szorosan összefügg a vallási kérdésekkel, mivel a nemzetiségi és az egyházi közösségek egybeesnek⁴⁸. A létező régiókat azonban bekapcsolták a parlament munkájába, a horvát régió és Erdély is küldhetett képviselőket, illetve 1866-1867 után az első kamara egyik alelnökének mindig erdélyi személynek kellett lennie⁴⁹.

A múlt leckéit ezzel együtt nem felejtették el, azoknak az örökös főrendeknek, akik üléssel és szavazattal bírtak a Monarchia más törvényhozásaiban is, le kellett erről mondaniuk, ha a budapesti parlamentet választották. Az eljárást két hónap alatt lebonyolították, a törvényt 1885. április 26-án hirdették ki. Két hónappal később közzétették az élethosszig kinevezett harminc főrendiházi tag jegyzékét, amiben helyet kapott többek között Hunfaly Pál nyelvész, Ybl Miklós építész, a királyné, a trónörökös, tanárok, bankárok, a gazdasági élet kiválóságai. Noha a kormánynak nem sikerült keresztülvinnie azt az elképzelést, hogy az izraelita felekezet is küldhessen képviselőt a parlamentbe, a kinevezéssel mégis meg tudták ezt kerülni egy-egy zsidó bankár vagy más kiválóság kinevezésével. Tisza Kálmán keresztülvitte Hirschler Ignác személyes jelölését, aki 1868-1869-ben a Zsidó Kongresszuson elnökölt, illetve Sváb Károly, az 1848-as honvédtiszt jelölését is.

⁴⁸ Például a szerb pátriárka tagja volt a főrendiháznak és ő a gyakorlatban nem csak az egyházi közösséget képviselte, hanem a szerb nemzetiséget is.

⁴⁹ Az első alelnök Dósa Elek volt.

A felsőház 1885-ben is megőrizte arisztokratikus jellegét, de egyharmadára csökkentett száma könnyebbé tette működését és mérsékelte kiszámíthatatlanságát⁵⁰. Noha a két ház formailag egyenrangú volt, a főrendiház ereje kevésbé mutatkozott meg⁵¹. Találunk ellenpéldát is, amikor 1894-1895-ben egyházi törvényt Ferenc József úgy tudta keresztülvinni az országgyűlésen, hogy felszólította a Wekerle kormányt, hogy nevezzenek ki újabb főrendeket, akik támogatták a javaslatot és így megfordították a szavazást. Az 1848. évi III. törvénycikk értelmében pedig a miniszteri felelősség kapcsán bíró szerepet töltött be. „*A biráskodást a felső tábla által, saját tagjai közül titkos szavazással választandó bíróság, nyilvános eljárás mellett gyakorlandja, és a büntetést a vétséghez aránylag határozandja meg.*”⁵²

IV. 1926. évi XXII. törvénycikk: A felsőház újraszervezése

„...szükség van erre a felsőházra, mert ez lesz az a híd, amely a multat a jövővel összeköti, mert ez a híd leszakadt.”

Drozdy Győző

Magyarország az új évszázad küszöbén

Az első világháború gyökeresen megváltoztatta Európát, a totális háború minden egyes ember életét befolyásolta. Az érintett országok vezetői számára világossá vált, hogy már semmi sem működhet úgy, mint a békeidőben. Magyarország viszonylatában többek között a teljes katonai vereség, a megdöbbentő veszteségek és a lesújtó gazdasági helyzet miatt az Osztrák-Magyar Monarchia egysége felbomlóban volt. 1918. október 16-án IV. Károly manifestuma értelmében a Monarchia föderatív állammá alakult. A dualista magyar állam belső válsága következtében 1918. október 23-án a Wekerle-kormány lemondott. Október 25-én megalakult a Magyar Nemzeti Tanács Károlyi Mihály elnökletével; részt vett benne a Szociáldemokrata Párt, a Polgári Radikális Párt és Károlyi pártja, az Egyesült Függetlenségi és 48-as Párt⁵³. A Nemzeti Tanács október 26-án „Magyarország népéhez” proklamációt intézett, amiben vázolta programját. A követelések között szerepelt a béke, a függetlenség, a nemzetiségek önrendelkezése, általános és titkos választójog, a fennálló parlamenti és kormányzati rendszer felbontása. Belpolitikai kérdésekben kijelentették, hogy azonnal fel kell oszlatni a régi

⁵⁰ Bérenger – Kecskeméti i.m. 368. oldal

⁵¹ Püski Levente: *A magyar felsőház története 1927-1945*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2000. 12-13. oldal

⁵² 1848. évi III. törvénycikk a független magyar felelős ministerium alakításáról

⁵³ Rubovszky Péter: *Történelem IV. 1. kötet Vázlatok a XX. század történetéről*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004. 25-31. oldal

parlamentet az ország demokratikus átalakítása miatt. A kiáltvány nem érintette az állam- és kormányforma ügyét, mivel a pártok ekkor még nem értettek egyet a köztársasági forma bevezetéséről. Mivel általános sztrájk tört ki a Nemzeti Tanács mellett, október 31-én József főherceg kinevezte Károlyi Mihályt miniszterelnöknek.

A forradalom nyomán a Nemzeti Tanács lett a hatalom birtokosa, de a régi parlament és a király jogilag megmaradt. A Károlyi - kormány kiáltványt bocsátott ki, amiben magát az első magyar népkormánynak nevezte. A Nemzeti Tanács a hatalmat a kormányra ruházta át, azonban ellenőrzési jogot határozott meg felette. A magyar országgyűlés működése az események hatására megszakadt. 1918. november 16-án az összehívott Nagy Nemzeti Tanácson az országgyűlés képviselőháza kimondta feloszlását, a főrendiház pedig berekesztette üléseit. A Nagy Nemzeti Tanács kikiáltotta, hogy „*Magyarország minden más országtól független és önálló népköztársaság.*” A Néphatározat azt rendelte el, hogy a népkormány gyakorolja a főhatalmat Károlyi Mihály elnökletével, a Nemzeti Tanács intéző bizottságának támogatásával. A teljhatalommal felruházott kormány törvényalkotó jogkört is kapott, és a Nagy Nemzeti Bizottságot többé nem is hívták össze. A kormány jogalkotó tevékenysége során megalkotta az 1918. évi I. néptörvényt az általános, titkos, egyenlő, közvetlen és nőkre is kiterjedő választójogról. Passzív választójoggal, azaz választhatósággal rendelkezett az, akinek aktív választójoga volt és 24. életévét betöltötte⁵⁴.

A kialakult rendszer azonban nem sokáig maradt fent, Károlyit köztársasági elnöknek nevezték át, az új miniszterelnök, Berinkey Dénes pedig a Vyx-jegyzék okozta koalíciós kormánycsődöt nem tudta kezelni, 1919 márciusában a kormány lemondott. Károlyi szociáldemokrata kormányt akart kinevezni, azonban a pártvezetőség megegyezett Kun Bélával a kommunista párttal való egyesülésről. Március 21-én kikiáltották a tanácsköztársaságot, Károlyi lemondott és átadta a hatalmat a proletariátusnak. A Forradalmi Kormányzótanács átvette a hatalmat és az irányítást. A proletárállam legfőbb hatalmi szerve a Tanácsok Országos Gyűlése volt⁵⁵. A külpolitikai események hatására, és román hadsereg előretörése nyomán a Kormányzótanács lemondott. a Tanácsköztársaság bukását követő hónapokban három hatalmi tényező alakult ki Magyarországon: a román megszálló csapatok, Peidl majd Friedrich kormánya és Horthy Miklós irányításával a Nemzeti Hadsereg. 1919 novemberétől a tényleges hatalom egyre inkább Horthy kezébe került, különítményei

⁵⁴ Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam – és jogtörténet*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2007. 481-486. oldal

⁵⁵ Csizmadia– Kovács– Asztalos i.m. 501-503. oldal

hatalmuk alá vonta az egész Dunántúlt, leszámolt a kommunista vezetőkkel, majd 1919. november 16-án bevonult Budapestre. A kiírt választásokon a Kisgazdapárt győzött, Horthy pedig a király nélküli királyság kormányzója lett. Majd Teleki Pál rövid miniszterelnökségét követően Bethlen István alakított kormányt 1921-ben⁵⁶. Tíz esztendőn át tartó miniszterelnöksége alatt nem csak konszolidálnia kellett a magyar viszonyokat, hanem olyan fontos kérdéseket is rendeznie kellett, mint az államforma vagy megszakadt jogfolytonosságú országgyűlés helyzete. A konszolidáció folyamata nem volt ellentétektől mentes, mivel a politikai elit két részre szakadt: a legitimisták és a szabad királyválasztók. Az ország királyság maradt, de megszakadt a kapcsolat Ausztriával, így felbomlott az Osztrák-Magyar Monarchia és Magyarország évszázados törekvés után végre független állam lett. Mivel IV. Károly az eckartsauai nyilatkozatában csak az államügyek intézésében való részvételről mondott le, az 1920. évi I. törvénycikk a visszaállított királyság keretében még kilátásba helyezte a Habsburgok hatalomra kerülésének lehetőségét. Horthy Miklós kormányzóként kétszer is megakadályozta⁵⁷ IV. Károly visszatérését. A nemzetgyűlés kimondta a Habsburg ház uralkodói jogának megszűnését⁵⁸ az 1921. évi XLVII. törvénycikk értelmében⁵⁹.

Nemzetgyűlés az Országgyűlésért

Az 1920 februárjában összeült egykamarás nemzetgyűlés *Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről* szóló 1920. évi I. törvénycikk értelmében kimondta, hogy „*A nemzetgyűlés, mint a nemzeti szuverénitás kizárólagos törvényes képviselője, megállapítja, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt*”⁶⁰. Az 1918. november 16-án önmagát feloszlato országgyűlés működése abba maradt, így „*az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált*”. A demokratikus államberendezkedés megvalósítása

⁵⁶ Rubovszky Péter i.m. 46. oldal

⁵⁷ Első alkalommal március 26-án álöltözetben és hamis iratokkal érkezett Szombathelyre, de másnap hiába utazott Budapestre, hogy Horthyval tárgyaljon, a kormányzó heves vitában elutasította. Másodszor pedig október 20-án érkezett repülővel Vas megyébe. Ekkor már katonai erejével kívánt hatni, azonban Gömbös Gyula tüzéséggel felszerelt csapatai hamar szétszórták a király seregeit. A magyar kormány átadta Károlyt és feleségét, Zitát a dunai angol flotta parancsnokának. A szövetséges főhatalmak Madeira szigetét jelölték ki a király számára, itt is halt meg 1922. április 1-jén. – Glatz Ferenc: *A magyarok krónikája*, Helikon Kiadó, Budapest, 2006. 577. oldal

⁵⁸ A magyar történelem során ez volt a Habsburg ház harmadik trónfosztása. Az első 1707-ben az Ónodi Országgyűlésen, a másodikat pedig 1849-ben a Debreceni Református Nagytemplomban mondták ki.

⁵⁹ 1921. évi XLVII. törvénycikk *IV. Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről*

⁶⁰ 1920. évi I. törvénycikk

érdekében összeült a nemzetgyűlés, ami ideiglenesen hívatott a konszolidáció folyamatát megkezdeni. „*A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni.*” A nemzetgyűlés az állami szuverenitás egyedüli képviselőjeként működött és nem az országgyűlés képviselőháza helyébe lépett. A rá vonatkozó jogszabályok érvényben maradtak, a megfelelő szervezeti reform így lehetővé tette a működés újrakezdését⁶¹.

Az 1920-ban összeült nemzetgyűlés mandátuma 1922-ben lejárt, az újonnan megválasztott egykamarás parlament is nemzetgyűlésnek nevezte magát⁶². A nemzetgyűlés 387. ülésén 1925. évi március hó 6-án a miniszterelnök, Gr. Bethlen István maga és a belügyminiszter nevében benyújtotta az országgyűlési képviselők választásáról szóló és az országgyűlés felsőházáról szóló törvényjavaslatokat. A nemzetgyűlés nevében közjogi és az igazságügyi bizottságokat kérte fel a felsőház kialakításáról szóló törvényjavaslat megvitatására és módosítására⁶³. Az országgyűlés felsőházáról szóló törvényjavaslat a nemzetgyűlési tárgyalásokon, az irodalomban vagy a bizottsági üléseken is nagyrészt jogfolytonossági szempontból vizsgálták. Hogy mi is a jogfolytonosság, azt leginkább Rainprecht Antal szavaival tudnám összefoglalni, aki ezt a Nemzetgyűlés 588. ülésén, 1926. évi október hó 28-án fejtette ki felszólalásában.

*„Tulajdonképpen mi a jogfolytonosság? A jogfolytonosság az a szükségesség, az a tény, az a tagadhatatlan társadalmi valóság, hogy jog és törvény nélkül nemzet, állam és társadalom nem létezik, hogy jog és törvény nélkül egy álladalom, komoly nemzeti élet egyenesen elképzelhetetlen. De ugyanekkor ennek a jognak és törvénynek megváltozási időpontja, a megváltozás módja és mikéntje ugyancsak beleesik a jogfolytonosság vonalába.”*⁶⁴

A hazai politikai élet nagy része a kétkamarás országgyűlés visszaállítása mellett foglalt állást. Az országgyűlés kétkamarás formában stabilan működött évszázadokon keresztül, míg az egykamarás állapot leginkább egy átmenetiséget sugallt, az 1918. őszi időszakhoz kötődött⁶⁵. A jogfolytonosság szempontjából is a főrendiház újjáélesztése tűnt a

⁶¹ Térfy Gyula: *Az országgyűlés felsőháza*, Budapest, Franklin-Társulat, 1926. 4. oldal

⁶² Csizmadia– Kovács– Asztalos i.m. 523-529. oldal

⁶³ Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XXX., Budapest Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája 1926. 421. oldal

⁶⁴ Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XLVI., Budapest Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája 1926. 34. oldal

⁶⁵ Illetve a már említett 1849. évi debreceni országgyűléshez is kötődött.

legkézenfekvőbb megoldásnak a fentebb említett okok miatt. Az ellentábor szerint azonban hiába tértek vissza 1926-ban a kétkamarás szervezetre, a főrendiház megszakadt működését nem tartották folytathatónak, mert az anakronisztikus intézmény nem tükrözte a kor modern szemléletét⁶⁶.

A felsőház felállítására volt szükség ahhoz, hogy a magyar törvényhozást újra országgyűlésnek hívhassuk. A képviselőház továbbra is ún. népképviselői kamara maradt. Mivel a választásra jogosultak köre kiterjedt, így a népképviselői kamara nagy része már nem feltétlenül jogot ismerő képviselőből állt, a középosztály döntő szerepe nincs biztosítva a képviselőházban, gondoskodni kell arról, hogy érvényesülhessen a parlament másik házában. A főrendiházban dualizmus korabeli elődjéhez képest az arisztokrácia súlya visszaszorult és megjelentek a modern állam vezető funkcionáriusai: az érdekképviselői testületek, a törvényhatóságok, a tudományos testületek. Egyúttal a kormányzói jogkör kiszélesítését jelentette *A felsőházzal szemben 1926. évi XXII. tc.*, ami 40 felsőházi tag kinevezését biztosította. Az 1942. évi XXI. tc.⁶⁷ a visszacsatolt területek miatt ki is bővítette ezt 87 felsőházi tagra. A főnemesség mellett minden rend, osztály, réteg számára képviselőt biztosított⁶⁸.

A sajtó tükrében

Minden politikai, jogi vagy akár gazdasági kérdéssel kapcsolatos információkat és tartalmakat olvashatunk a sajtóban. Ez nem volt másképpen a XX. század elején sem, mikor a közjogi és igazságügyi együttes bizottság megkezdte munkáját, a sajtóban is visszhangra lelt a felsőház ügye.

Benedek Sándor *A főrendiház szervezeti kérdései* című cikkében⁶⁹ azt az álláspontot hangsúlyozza, miszerint a kétkamarás parlament nem csak demokratikus, hanem a demokrácia feltétele is egyben. A legdemokratikusabb magyar államférfiak is mind a kétkamarás rendszer hívei voltak, többek között Kossuth Lajos vagy Irányi Dániel. Érdekes kérdést vet fel Benedek Sándor, miszerint csak akkor lehet a főrendiház szervezeti reformját megoldani és sikerre vinni, ha a törvényhozás is elismeri, amit a közvélemény már régen

⁶⁶ Dr. Takács Imre: A felsőház a két világháború között In: *Állam és Igazgatás*, 1989. évi 6. szám 533. oldal

⁶⁷ 1942. évi XXI. törvénycikk az országgyűlés felsőházáról szóló 1926. évi XXII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről, valamint a visszacsatolt területekkel kapcsolatban a felsőház szervezetére vonatkozóan szükséges átmeneti rendelkezésekről

⁶⁸ Csizmadia– Kovács– Asztalos i.m. 528-529. oldal

⁶⁹ Benedek Sándor: A főrendiház szervezeti kérdései In: *Jogállam*, XIX. évfolyam, 1920. január, Budapest, A Jogállam Kiadóhivatala, 1920. 405-431. oldal

megtett, miszerint az államforma alkotmányos monarchia. Másik felvetése, hogy meg kellene változtatni a főrendiház elnevezést felsőházra. Az 1885. évi reform keretében a főnemesség kérésére végül nem történt meg a névváltoztatás – Benedek szerint helyesen, hiszen akkor az arisztokrácia dominanciája tükröződött – viszont a mostani reformkor nem maradhat meg az arisztokratikus intézmény, így a főrendiház elnevezés sem. Az új felsőház csak akkor felelhetne meg alkotmányjogi feladatának, ha egyszerre tudná biztosítani a különböző osztályok (gazdasági, társadalmi, kulturális) törvényhozásban való részvételét és emellett tiszteletben tartja a szerzett jogokat. Ezen elvi ellentétek feloldása azonban nem könnyű feladat és az író hozz is teszi, hogy gyenge vállalai nem bírják el ezen ügy megoldását.

Concha Győző a Jogállam című folyóiratban megjelent cikkében⁷⁰ kifejti, hogy a felsőházi reform legfőbb indoka a választójog kiszélesedése⁷¹. Ha a nemzet összes felnőtt korú tagja az alsóházban kaphat szót, akkor elgondolkodtató, hogy a főnemesség milyen jogon kap kitüntetett szerepet egy külön kamarában. Azonban abba a hibába sem szabad esni, hogy a főrendeket teljesen kizárják a törvényhozásból, mivel a középosztály egymagában nem képes a „*nagy nemzeti összszél minden részének megvalósítására*”. Concha nem ért egyet azzal, hogy az osztályok és hivatalok véleménye meg fogja változtatni a nemzet politikai meggyőződéseit, illetve ellenzi, hogy a törvényhatóságok ugyanannyi tagot választhassanak, mint az örökös főrendek. Concha Győző a felsőházi reformról szóló érveiben sem távolodik el szakterületétől, a közigazgatástól: „*Csonkamagyarországnak mindenekelőtt arra van szüksége, a mit örökös alkormányvédelmi aggodalmai miatt Nagymagyarország sem bírt megteremteni: közigazgatásra.*”

A Magyar Közigazgatás 1921. július 31-én megjelent száma *A főrendiház reformja* címmel ír a közéletet foglalkoztató kérdésről. A cikk elmondása szerint hiába él többfajta elmélet a felsőház hivatásáról és szerkezetéről, az 1885. évi reformmal kis mértékben átalakított felsőház mostanra akkor is egy újabb, nagyobb súlyú módosítást igényelt volna. Ha a történelmi folyamatok, a háború nem befolyásolták volna egyáltalán a helyzetet, akkor sem maradhatott volna elszigetelt és mozdulatlan. A brit felsőházat kivéve – amely a közeljövőben szintén gyökeres változáson megy keresztül⁷² – a világon máshol nincs a magyarhoz hasonló

⁷⁰ Concha Győző: A főrendiházi reformjavaslat In: *Jogállam*, XX. évfolyam, 1921. január, Budapest, A Jogállam Kiadóhivatala, 1921. 241-255. oldal

⁷¹ 1918. évi XVII. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról

⁷² 1911-ben a Parliament Act megszüntette a Lordok Háza vétőjogát minden olyan törvénnyel szemben, amit a House of Commons terjesztett elő. Egy hónapban állapították meg a maximális elnapolási időt az adózással kapcsolatos törvények, és két évben a más típusú törvények esetében.

szervezetű felsőház. A legtöbb második kamara úgy van szervezve, hogy tagjainak túlnyomó része kinevezés vagy választás útján nyeri mandátumát, és sok helyen előtérbe került a választott tagokból álló senatus rendszere. Azonban a cikk írója kihangsúlyozza, hogy szükség van gyökeres reformokra és meg van rá a lehetőség, hogy a történeti jogfolytonosságot mellőzzék és külföldi példákat mintául véve megalkossanak egy új szervezetű második kamarát. De ez nem lenne a megfelelő megoldás, *„minden külföldi utánzástól elütő, a magyar történeti alkotmány fejlődéséhez ragaszkodó, a magyar felfogásnak és levegőnek megfelelő reformművet”* kell megteremteni. Nagy szükség van egy erőteljes felsőházra, mivel a legszűkebb körű választójogról a legtágabb körűre tértünk át, az általános választójog alapján összeülő alsóházzal szemben megfelelő ellensúlyt kell képezni. A felsőháznak kell a tárgyilagosságot és a szakszerűséget szervezetileg megteremteni, a nemzeti közvéleményt biztosítani.

Nagy Miklós a Magyar Életben megjelent Kell-e főrendiház?⁷³ című cikkében amellet érvel, hogy ha az ország ismét meg akarja teremteni a nemzet egységét, akkor a múlt hibáiból tanulva meg kell kezdeni az újjáépítő munkát. A *„szerencsétlen bécsi politika”*, ami századokon keresztül a magyar nemzeti állam ellen munkálkodott is hozzájárult, hogy főrendiház „múmiák” testületeként képtelen volt a kettős feladatának ellátására. A kettős feladat célja az lett volna, hogy ellensúlyozza az abszolutisztikus uralkodói törekvéseket, illetve a politikai, társadalmi, gazdasági egységet veszélyeztető liberális irányvonalakat mérsékelje. *„Az alsóház, vagyis a képviselőház szervezete az általános választójog korában mintegy már adva van. A főrendiház ellenben a jelenlegi összetételében olyan díszes, de roskatag alakulat, melynek nemes patinával bevont formái mögött már régen elsovadt minden éltető erő. Ezt a belső erőt kell minden áron és minden eszközzel visszaadnunk, de nem úgy, hogy egyszerűen új bort öntsünk a régi tömlőkbe, hanem úgy, ha kell, kicseréljük a régi tömlőket is.”* Az 1885-ös reform sikertelennek bizonyult, hiába javasolta Szilágyi Dezső a születési arisztokrácia távolmaradását, a törvény egyszerűen elintézte azzal, hogy kinevezett főrendeket ültettek a helyükre. 1848 előtt a főrendi táblánál volt a politikai túlsúly, 1885. évi reform célja volt, hogy egy könnyen kezelhető intézmény legyen a kormány kezében, ezért a születési arisztokrácia még jobban távortartotta magát az ülésektől, az egyházi és világi méltóságok kevésbé foglaltak állást, a kinevezett főrendek pedig teljesen a kormány emberei voltak. A főrendiház politikai jelentősége is süllyedt, ülései vita nélkül zajlottak, csak

⁷³ Magyar Élet 1923. március 1- II. évfolyam 5. szám

formaiság. „Szinte azt mondhatnók végső konkluzióként, hogy az egykamarás rendszer kivételes, átmeneti időknek törvényhozó testülete, sőt legtöbbször forradalmi állapot jele, viszont a kétkamarás rendszer a normális viszonyoknak, a nemzet lelki egyensúlyozottságának állapota.”

Fél évvel később Nagy Miklós újra tollat ragadott, hogy kifejtse véleményét a második kamara alakulásával kapcsolatban. *Milyen legyen az új főrendiház?*⁷⁴ című írásában Id. Andrassy Gyulát idézte, aki 1884-ben kifejtette, hogy ő a főrendiház hivatását úgy fogja fel, „mint politikai jury-ét, amelynek feladata tárgyilag ítélni azon törvényjavaslatok felett, amelyek a másik ház által előkészítve terjesztenek fel hozzá. Ehhez három tulajdon kell: józan ész, hazafiság és függetlenség.” Nagy Miklós két kritériumot támaszt a felsőházzal szemben. Az első szempont szerint főrendiháznak nemcsak az anyagiaktól kell függetlennek lennie, hanem osztályszempontoktól, az ingadozó néphangulattól, a pártoktól. Nem szabad, hogy egy társadalmi csoportot képviseljen, hanem az egész nemzetre kell támaszkodnia. A második szempont szerint a két kamara szervezési módjában is különbségnek kell lenni, mert ha a választás módja ugyanaz, akkor nincs értelme a két kamarának. Az első kamara szimbolizálja a választójog alapján megválasztott testületet, a második kamarában viszont vegyen részt „a nemzet értelmiségének színe-virága, akikben megvan a tudásnak, a megfontoltságnak, a tekintélynek és a függetlenségnek az a mértéke, hogy a kormány javaslatait ne csupán az alsóházban inkább érvényesülő pártszempontok, vagy olcsó népszerűség-hajhászásból, hanem érdemben, szakszerűleg és a nemzet magasabbrendű érdekeinek szemszögéből vegyék bírálat alá; akikben tehát megvan az a képesség, hogy a nemzetet elhamarkodott lépésektől megvédjék s hogy a jelent és a jövőt a multhoz kapcsolva, a fejlődésben a folytonosságot képviseljék.”

Nagy Miklós szerint a magyar főrendiház elérte a harmadik fokozatot. Az első fokozat, mikor a király személyes kiválasztás útján nevezi ki a felsőtábla tagjait, a második fokon pedig újabb rétegeket vonnak be a törvényhozásba, akikre a nemzet érdekében végzett tevékenységük állandósága miatt van szükség. A harmadik lépcsőkor olyan embereknek kell mandátumot kapniuk, akik a „nemzet érdekében teljesített politikai, szellemi, erkölcsi vagy gazdasági szolgálat lehet a tagság jogcíme, vagyis a régi születési arisztokráciának az egész nemzet által méltányolt és ez alapon megválasztott kiválóságai mellett helyett kell foglalniuk a

⁷⁴ Magyar Élet 1923. augusztus 1. II. évfolyam 6. szám

*főrendiházban a közélet legkiválóbb férfiainak is” A második kamara nem támaszkodhat a nemzet csupán egyetlen rétegére*⁷⁵.

A Jogtudományi Közlöny Szemle című rovata 1926-ban már élesebb kritikai hanggal illeti a felsőházi reformot. *„Szavakkal űzött játék, ha az új intézményről azt hirdetik, hogy a jogfolytonosságot fejez ki, mert összetételében jellegzetes példáját nyújtja annak a felemás lehetőségnek, hogy a rendiség káposztája se maradjon meg, de a demokrácia kecskéje se lakjon jól.*”⁷⁶

A törvényjavaslat tárgyalása a nemzetgyűlésen

A nemzetgyűlés 581. ülésén, 1926. évi október 20-án kezdődött meg a törvényjavaslat tárgyalása⁷⁷. A nemzetgyűlésen miniszteri megbízottként vett részt dr. Térffy Gyula királyi kuriai tanácselnök, dr. Egyed István királyi ítéltáblai bíró. Illés József⁷⁸ előadó abból a tényből indul ki, hogy az 1920. évi I. tc. kimondja, hogy nemzetgyűlés ideiglenes és átmeneti, célja pedig az alkotmány rendes formái közé való visszatérés. A provizóriumot csak úgy lehet megszüntetni, ha az országgyűlést a maga teljességében visszaállítják. Első lépése ennek a folyamatnak, hogy legyen egy működőképes képviselőház. Ez a választójogi törvény megalkotásával és elfogadásával meg is valósult. A nemzetgyűlés feladata tehát a felsőház kérdésének rendezése. A bizottsági előadó szerint két nagy témakör köré lehet csoportosítani a felsőház rendezésével kapcsolatos érveket, észrevételeket. Az első kérdéskör a jogfolytonosság, a másik pedig az a probléma, hogy az egy – vagy a kétkamarás törvényhozás lenne a legmegfelelőbb. A jogfolytonosság a jogi intézmények szerves része, a történelemben működő szellemi, gazdasági és politikai erők, amelyek működése miatt az intézmények folyamatosan fejlődnek. A jogfolytonosság tehát inkább evolúciót jelent, mint robbanásszerű, forradalmi változásokat. Fontos feladata a nemzetgyűlésnek, hogy megoldja a fentebb említett problémákat, hogy ezáltal a jogfolytonosság fennmaradjon. Hiszen Angliával kapcsolatban sem kérdőjelezi meg senki, hogy megszakadt-e az intézményi jogfolytonosság, noha a Cromwell-féle köztársaság és a dicsőséges forradalom alatt is megingott az angol

⁷⁵ Nagy Miklós négy csoportra osztja a főrendiház új tagjait. Első csoportba tartoznának a múlt képviselői, második csoport az egyházak képviselői, harmadik a törvényhatóságok által választott főrendek lennének, negyedik kategória pedig a tudományos intézetek képviselőiből állna.

⁷⁶ A felsőházi törvény In: *Jogtudományi Közlöny 1926.* – Hatvanegyedik évfolyam, Budapest, Franklin-Társulat, 1926. 186. oldal

⁷⁷ Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XLV., Budapest, Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája, 1926.

⁷⁸ Illés József (1871-1944) nemcsak politikus, hanem a magyar alkotmány- és jogtörténetnek budapesti magántanára volt, így érvelései megalapozottnak tekinthetők. *Magyar Jogi Lexikon*

berendezkedés. A kamarák kérdésével kapcsolatban pedig Illés azt az álláspontot ismerteti, miszerint ha a külföldi példákat nézzük, mindenhol a kétkamarás törvényhozás a működőképes, míg az egykamarás országgyűlésre csak kevés mintát találhatunk (Finnország, Észtország).

A bizottság megtartaná a régi rendszer helyes elemeit, és újakkal egészítené ki azt. Javaslatuk alapján megmaradna az ex officio tagság, azaz a méltóság, a hivatal alapján való tagság. A zászlósurak és a koronaörök a monarchikus elemeket jelképeznék, a bírói tagok jelentősége pedig egy második kamarában sem vitatott, hiszen magas jogi tudással bírnak, ami a felsőház javát szolgálja. Új elemként jelenne meg a koronaügyész tagsága, aki a büntetőjogi igazságügyi szervezetet képviseli, a honvédség főparancsnoka és a Magyar Nemzeti Bank elnöke, aki pedig a pénzügyek szakértője. Az egyházak képviselétével kapcsolatban azt az eredeti javaslatot kívánják megvalósítani, ami az 1885. évi reformkor felmerült, de végül nem teljes egészében került bele a törvénybe, tehát az összes bevett felekezet számára képvisellet kívánnak biztosítani. Az örökös főrendi tagok esetében a törvényjavaslatban az örökletesség cím megszűnt, de az örökös jogú főrendiházi tagsággal bíró családok reprezentációját biztosítják. A tervezet szerint a választás korhatára 24 év, a tervezet felállít egy ingatlan után fizetett jövedelmi cenzust. Helyet biztosítanak a tudomány, irodalom, művészet, mezőgazdaság képviselőinek. A kinevezés intézményét is megtartaná, érvként hozzák fel azt, hogy nem lehet minden foglalkozásnak állandó helyet biztosítani. A törvényjavaslat megadja a törvénykezdeményezési jogot a felsőháznak is⁷⁹.

Ha végignézzük az Országgyűlési Naplókat, élesen elkülönül a két oldal: a nemzetgyűlés tagjai vagy támogatták a felsőház újjászervezését, vagy az egykamarás országgyűlés mellett érveltek. Utóbbiak közé tartozik Györki Imre, aki szerint a magyar országgyűlésnek egyáltalán nincs szüksége a felsőházra. A történelmi középosztályt nem kell az őt megillető helyzetbe juttatni, mivel erre nem érdemes. A nemzetgyűlés 245 tagjából 26 olyan tag van, akik a törvényjavaslat szerint is részt vehetnének a felsőház munkájában. Arányuk meghaladja a 10%-t, azonban Magyarország lakosságának számarányait vizsgálva így is több mandátumuk van, mint amennyi ésszerű lenne. Még egy kamara létrehozása indokolatlan

⁷⁹ Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XLV., Budapest, Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája, 1926. 299-306. oldal

túlsúlyt eredményezne. A magyar arisztokrácia nem akarja kivenni a részét a gazdasági életből, hanem élethivatásuk a kártya, a lóverseny vagy a motorbicikli.⁸⁰

Horváth Zoltán a sokat említett jogfolytonossággal érvel, azonban megfordítja azt. Ha a nemzetgyűlés a jogfolytonosságra hivatkozva akarja visszaállítani a kétkamarás országgyűlést, akkor rossz érveket támogat, mivel az 1608 előtti magyar rendszer csak az egy kamarával működött, és csak a Habsburgok hatalomra kerülésével vált ketté a parlament. „...a Habsburgok jóvoltából kezdtek beözönlenni az indigenák, lett a nép nekik nem kellemes illatu, akkor kellett nekik a néptől, az egyszerű nemességtől elkülönülniük és akkor kellett megalkotniok a főrendiházat. Ha a jogfolytonosságról beszélünk, ha a magyar életbe, a magyar történelembe akarunk visszamenni, akkor gyerünk vissza az igazi magyar életbe, nem pedig abba az életbe, amelyet a Habsburgok inauguráltak. Az a Habsburg-élet mindig idegen volt a magyarral szemben. (Ugy van! Ugy van! a szélsőbaloldalon. - -Sütő József: Ez az igazság!) Nem kell nekünk a tudósok és egyebek vitatkozása más országok példaadása. Kifejtették, hogy vannak speciális magyar dolgok. Hát itt van ez a nemzetgyűlés.”

Horváth további érveiben arra hivatkozik, hogy a felsőház csupán egy olyan luxus, amit a magyar nemzet nem engedhet magának ebben a viharvert időszakban. Hiába alkotnak teóriákat arról, hogy milyen céllal fog működni a felsőház – fék lesz az alsóházzal szemben – a gyakorlatban ez úgysem fog megvalósulni, mivel a kormány fogja befolyásolni. A felsőházi javaslat eleve nem lehet demokratikus, mivel elfogadja jogcíméül a méltóságot, a hivatalt, illetve a kinevezést és a vagyont.

Horváth kitér az egyházak helyzetére is. Támogatja a szekularizációt, az egyházat el kellene választani az államtól. Amíg az egyházi méltóságok anyagi juttatásokat kérnek az államtól, addig nem lesznek függetlenek. A politikától távol kell maradniuk, „Az egyházaknak nincs helye a felsőházban, az egyházak munkálják a lelkieket.”⁸¹

A nemzetgyűlés közjogi és igazságügyi bizottságai együttes jelentését készítették „az országgyűlés felsőházáról” szóló 751. számú törvényjavaslat tárgyában. A jelentés szerint az 1920. évi I. tc közjogi viszonylatban sajátos helyzetet, provizóriumot állított fel. Az ideiglenes állapotban a magyar alkotmány százados alapintézményei: a királyság, az országgyűlés

⁸⁰ Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló XLVI., Budapest, Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája, 1926.109-116. oldal

⁸¹ Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XLVI., Budapest Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája 1926. 2-11. oldal

működése a jogfolytonosság erőszakos megszakítása miatt szünetelt. Az alaki megszakítást nem lehetett elkerülni és az Ausztriával való kapcsolat megszűnése után azt az alkotmánybiztosító jelentőségét elvesztette, amit az abszolutisztikus és centralisztikus törekvésekkel szemben századokon át képviselt. A törvényjavaslat mindazokat a jogcímeket fenntartja, ami a főrendiházi tagságnak alapjai voltak, azonban kiegészíti a törvényhatóságok, egyetemek, főiskolák és különböző élethivatások szervezetei részéről való képviseléssel. A bizottság kiegészítette „a vallásfelekezetek következő egyháznagyjai” kifejezést az „egyháznagyjai illetőleg képviselői” szavakkal, amivel figyelembe vette az izraelita felekezetet is. A bizottság az izraelita felekezetet is a többi egyház mellé sorolta, hogy ne kinevezés útján, hanem a többi bevett felekezethez hasonlóan intézményi módon legyen képviselődük. A zsidó képviselők mandátumának támogatása előrelépés a Tisza Kálmán-féle reform óta, az antiszemitizmus az 1920-as években kevésbé jellemző, mint az előző század végén vagy a II. világháború alatt.

A Habsburg – Lotharingiai család tagjainak mandátumával kapcsolatban a bizottság olyan feltételeket szabott, hogy a család azon férfitagjai vehetnek részt a felsőház munkájában, kik huszonnegyedik életévüket betöltötték és állandóan az ország területén laknak, földbirtokkal rendelkeznek. Az együttes bizottságban egy olyan javaslat is napirendre került, ami még több feltételt állítana a Habsburg – Lotharingiai ház elé. A javaslat szerint kettős állampolgárok nem lehetnének a felsőház tagjai, csak azok, kiknek egyedül magyar állampolgárságuk van. A javaslatot a bizottság nem fogadta el, mivel a trianoni békeszerződés rendelkezései szerint elveszítették magyar állampolgárságukat azok a főhercegek, kik nem a meghúzott határokon belül éltek életvitelszerűen.

A bizottság nem foglalt állást azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy pontosan melyik szervezetek delegálhassanak tagokat a felsőházba. Javasolják többek között a Magyar Kereskedelmi Egyesülést, az Országos Képzőművészeti Tanácsot, az Országos Magyar Gazdasági Egyesületet vagy az Országos Közegészségügyi Tanácsot, de a plenáris ülésre bízta a szervezetek és a választás részleteinek megvitatását és eldöntését⁸².

⁸² 818. számú iromány: A nemzetgyűlés közjogi és igazságügyi bizottságainak együttes jelentése „az országgyűlés felsőházáról” szóló 751. számú törvényjavaslat tárgyában, Az 1922. évi június hó 16-ra összehívott Nemzetgyűlés Irományai I. XIII. kötet Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1925. 394-434. oldal

Az 1926. évi XXII. törvénycikk az országgyűlés felsőházáról

A törvény bevezető paragrafusában jogerőre emelkedik az az elv, miszerint a nemzetgyűlés az alkotmányosság jegyében felújította a kéttáblás rendszert. A törvény a második kamara szervezetét módosította, jogállása nem különbözik a korábbi főrendiházétól. Az első fejezetben a törvény megjelöli a tagság alapjait. „A felsőház tagjait a tagság joga 1. méltóság vagy hivatal alapján, továbbá 2. választás vagy 3. kinevezés alapján illeti meg.” A felsőházi tagságból ugyanolyan indokok miatt zárja ki a jelölteket, mint a képviselőházi szabályozás. Köztisztviselő lehet felsőházi tag összeférhetetlenség megállapítása nélkül.

Méltóságuk vagy hivataluk tartalma miatt világi részről a következő csoportok lehetnek a felsőház tagjai: az ország zászlósai, a két koronaőr, a magyar királyi Kúria elnöke és másodelnöke, a magyar királyi közigazgatási bíróság elnöke és másodelnöke, a budapesti királyi ítélőtábla elnöke, a koronaügyész, a magyar királyi honvédség főparancsnoka, a Magyar Nemzeti Bank elnöke. Az 1885. évi VII. tc.-hez képest csak annyi változást eszközöl a törvény, amit a Trianon után elveszített területekből adódik (kimarad a fiumei kormányzó). A világi méltóságok jogcíme alapján 19 tagja lesz a második kamarának.

A vallásfelekezetek részéről a következő egyháznagyok, illetve képviselők vehetnek részt a törvényhozásban: „1. a javadalmukba beiktatott latin és görög szertartású római katolikus egyháznagyok, még pedig Magyarország hercegprimása, a kalocsai és egri érsekek, a csanádi, győri, hajdúdorogi, pécsi, székesfehérvári, szombathelyi, váci és veszprémi megyés püspökök, a pannonhalmi főapát, a hazai két premontrei rend főnöke, a zirci apát, a kegyes tanítórend magyar főnöke és a székesfőkáptalanok nagyprépostjai; 2. a református hitvallású egyháznak hivatalban legidősebb három püspöke és három főgondnoka; 3. az ágostai hitvallású evangélikus egyháznak hivatalban legidősebb két püspöke, továbbá egyetemes felügyelője és hivatalban legidősebb kerületi felügyelője; 4. az unitárius egyháznak hivatalban idősb egyik elnöke; 5. a budai görög keleti püspök; 6. az izraelita vallásfelekezet képviselőit az izraelita hitközségek által életfogytiglan választott két lelkész (rabbi)”. Az egyházak képviselői nem születési alapon nyernek mandátumot, hanem tehetségük vagy tekintélyüknél fogva. A területi megcsonkítások jelentősen érintette azokat az egyház képviselőket is, akik az 1942-es visszacsatolás után újra a felsőtábla tagjai lettek. Mivel az izraelita felekezetnek az 1885. reformkor külső nyomásra nem biztosítottak képvisellel, most orvosolták a hibát.

A választáson alapuló felsőházi tagság a demokratikus fejlődés következménye. A törvény három csoport számára biztosít jogot, hogy felsőházi tagokat válasszanak. Ezek az örökös főrendiházi tagság jogával felruházott főrendi családok tagjai; a városi és vármegyei törvényhatóságok és a mezőgazdaságnak, iparnak, kereskedelemnek, tudománynak, művészetnek, közművelődésnek és más különböző élethivatások a törvényben meghatározott szervezetei és intézményei. Ezáltal biztosítják azt, hogy a képviselőháztól eltérő összetételű kamara jöjjön létre. Megválasztásuk tíz évre szól, ami szintén egy folytonosságot biztosít a képviselőházzal szemben. A törvény képviselőket biztosít a Habsburg – Lotharingiai család huszonnegyedik életévét betöltött férfi tagjai számára is, kiknek állandó lakhelyük Magyarországon van. A családkönyvbe⁸³ iktatott hercegi, bárói és grófi családok felsőházi tagok választására jogosult tagjai maguk közül fele annyi főt választhatnak, mint a vármegyei és városi törvényhatóságok.

Kinevezés alapján az államfő a minisztérium felterjesztésére élethossziglan vagy hiányzó tagok pótlására meghatározott időre olyan állampolgárokat választ, akik munkájukkal, életpályájukkal vagy egyéb okokból kifolyólag erre érdemesek. Az élethossziglan kinevezett felsőházi tagok számát a törvény legfeljebb negyven főben állapítja meg⁸⁴.

A második kamara tagja csak az országgyűlési képviselőnek is megválasztható magyar állampolgár lehetett, aki betöltötte a 35. életévét. A választást minden esetben titkos szavazással tartották, és a mandátumok tíz évre szóltak. A folyamatosság biztosítására bevezették a rotációs rendszert, aminek lényege az volt, hogy ötévenként tartottak választásokat az érintett helyek felére⁸⁵.

A második kamara társadalmi szerkezetét nézve elmondható, hogy nem pártpolitikai alapján született meg, a tagok nem kényszerültek rá, hogy addigi életvitelükön változtassanak. A felsőházat az első ciklusokban több jól elkülöníthető csoportra lehetett osztani, például nagytőkések, középtőkések, nagybirtokos arisztokrácia, nem arisztokrata nagybirtokosok, gazdasági elit, egyházi személyek, katonatisztek, nyugalmazott tisztviselők és középbirtokosok, paraszti társadalmat képviselő kisgazdák⁸⁶.

⁸³ A családkönyvet a főrendi házban vezették, szinte egy második anyakönyvként szolgált.

⁸⁴ Lásd 2. számú melléklet.

⁸⁵ Püski Levente i.m. 20. oldal

⁸⁶ Püski Levente i.m. 25. oldal

A második kamara összefoglalva csak kis mértékben épült a régi főrendi házra. Az induláskor csupán 72-en voltak jelen a korábbi 237 fős intézményből.⁸⁷

V. Befejezés

1926-ban megtörtént a várva várt felsőházi reform, azonban nem mindenki számára zárul le a kérdés. Teleki Pál 1940-ben, második miniszterelnöksége alatt Horthy Miklósnak küldött alkotmánytervezetében is szerepet kap a kamarák szerkezete, Teleki szintén kétkamarás országgyűlésben gondolkodott⁸⁸. Az alsóház három elemből állt volna: a politikai, vármegyék által választott elemekből; a gazdasági, hivatásrendi elemekből, illetve az egyetemet végzetek által választott képviselőkből. A felsőházzal való elképzelése: „*A két szempont tehát a felsőház összeállításánál: a történelmi távlat megőrzése az ítéletben és az alsóház mindenkori formájának megfelelő kiegészítése a törvényhozás terén.*”⁸⁹

Az 1926. évi felsőházi reform és a II. világháború közötti rövid időszak alatt nem derülhetett ki, hogy a változások jó irányba történtek-e meg. A német megszállás és a kommunista éra alatt pedig nemhogy a második kamara szerepe nem teljesezhetett ki, de még a demokrácia alapja, a népképviselőten alapuló első kamara sem működött. A rendszerváltozáskor a politikai elitnek lehetősége lett volna, hogy visszaállítsa a második kamarát, azonban akkor nem ez az elmélet döntött.

Dolgozatom tárgyalásban megvizsgáltam a magyar országgyűlés történetének azt a két fordulópontját, amikor napirendre került az a kérdés, hogy hogyan is működik az országgyűlés. Már az 1885. évi reform előtt is érezte a magyar vezető réteg, hogy nem funkcionál megfelelően a második kamara, a polgári átalakulás korában nem engedheti meg egy jogállam, hogy egy vízfejű, alacsony hatékonyságú és igazából erőtlen főrendiházat fenntartsen. A kor politikusai felismerték a problémát és lépéseket is tettek, hogy átszervezzék a második kamara összetételét. Az Országgyűlési Naplókat olvasva világossá vált, hogy a legtöbb döntés, politikai kompromisszum – már akkor sem – az ülésteremben, hanem a háttérben zajlott.

⁸⁷ Püski Levente i.m. 30. oldal

⁸⁸ Csizmadia Andor: *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966. 143. oldal Szintén elemzi Ablonczy Balázs: *Teleki Pál c. művében*, Budapest, Osiris kiadó, 2005, 485-487. oldal

⁸⁹ *Horthy Miklós titkos iratai szerk.: Szinai Miklós – Szűcs László*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1972. 272-283. oldal

A XIX. századra a második kamara, a főrendiház többségében arisztokrata tagjaival és nagyszámú egyházi személlyel, főleg egy tradicionális szerepkört töltött be, a feudális értékeket képviselte. A XX. század folyamán megindultak a demokratizálódási folyamatok, népképviselési alapokra helyezték a törvényhozást és kiterjedt az egyenlő, titkos és egyre általánosabb választójog is. Ezen fejlődés nem kedvezett a felsőház szerepének, és bár fennmaradtak a kétkamarás rendszerek, leginkább jelzésértékű funkciót töltött be.

A magyar főrendiházhoz és reformjaihoz a legtöbb párhuzamot a Lordok Háza, a brit parlament kapcsán találjuk. Noha a brit parlament működése és összetétele számos problémát hordozott magában, sokan tartják a klasszikus, hagyományokon alapuló törvényhozás legjobb példájának. McKechnie, a Glasgowi Egyetem alkotmányjog tanára a Lordok Házának reformjáról szóló művében összegyűjtötte az érveket, hogy miért van szüksége a brit parlamentnek a második kamarára. Az alsóház, a House of Commons követhet el hibákat többek között nagy létszámából kifolyólag, mivel az egyéni felelősség súlya csekély. Szükség van egy olyan szervre, ami felülvizsgálja döntéseit, ez a Revising Chamber, a „Felülvizsgálat Kamarája”, azaz a felsőház. Ebből adódóan a két fő funkciója a felülvizsgálat és a törvényhozás felfüggesztése. Amíg az alsóházzal szemben bírálati joguk van, addig az az állampolgárok akaratát értelmezniük és tolmácsolniuk kell, nem ellenkezni vele⁹⁰.

A kutatásom során komplex módon próbáltam megvizsgálni és összefoglalni a második kamara problémáit. Terjedelmi korlátok miatt nem volt lehetőségem minden aspektus elemzésére, de a továbbiakban kitűnő kiindulási alap lehet a kamarák egymáshoz való alkotmányos viszonya vagy a kamarák társadalmi összetétele.

⁹⁰McKechnie, William Sharp: *The Reform of the House of Lords*, Glasgow, James MacLehose and Sons Publishers to the University, 1909. 1-16. oldal

VII. Irodalomjegyzék

Könyvek

1. ABLONCZY Balázs: *Teleki Pál*, Budapest, Osiris Kiadó, 2005.
2. BÉRENGER, Jean – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608 – 1918*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2008.
3. BÓNIS György: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, [s.a.]
4. CSIZMADIA Andor: *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.
5. CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam – és jogtörténet*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2007.
6. *Deák Ferenc beszédei* összegyűjtötte: KÓNYI Manó, Budapest, Franklin-Társulat, 1898.
7. DEGRÉ Alajos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Szerk.: Dr. BÉLI Gábor, Publikon Kiadó, Pécs, 2010.
8. DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: *A második kamarák*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989.
9. DEZSŐ Márta: A politikai képviselet és a törvényhozó hatalom korlátozása, In: *Alkotmánytan I.* szerk.: KUKORELLI István, Budapest, Osiris Kiadó, 2007.
10. GERICS József: *A kora rendiség Európában és Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.
11. GLATZ Ferenc: *A magyarok krónikája*, Helikon Kiadó, Budapest, 2006.
12. *Horthy Miklós titkos iratai* szerk.: SZINAI Miklós – SZÜCS László, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1972
13. KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos: *Egyetemes állam- és jogtörténet*, Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2002.
14. KOZÁRI Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*, Napvilág Kiadó, 2003.
15. *Magyar Jogi Lexikon* szerk.: Dr. MÁRKUS Dezső, Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, 1903.
16. MCKECHNIE, William Sharp: *The Reform of the House of Lords*, Glasgow, James MacLehose and Sons Publishers to the University, 1909.
17. NAGY Endre – RÁCZ Lajos: *Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet*, szerk.: MÁTHÉ GÁBOR, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007.

18. PÜSKI Levente: *A magyar felsőház története 1927-1945*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2000.
19. RUBOVSKY Péter: *Történelem IV. 1. kötet Vázlatok a XX. század történetéről*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004.
20. SZALAI Miklós: Az 1885-ös főrendiházi reform. In: PÖLÖSKEI Ferenc – STEMLER Gyula szerk.: *Múltból a jövőbe. Tanulmányok*, Budapest, ELTE BTK Újkori Magyar Történeti Tanszék, 1997.
21. TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben in: *Magister scientiae et reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából – Liber Amicorum. Studia G. Máthé septuagenario dedicata* szerk.: RÁCZ Lajos. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011.
22. TÉRFY Gyula: *Az Országgyűlés felsőháza*, Budapest, Franklin-Társulat, 1926.

Folyóiratok

23. A felsőházi törvény In: *Jogtudományi Közlöny* 1926. – Hatvanegyedik évfolyam, Budapest, Franklin-Társulat, 1926.
24. A főrendiház reformja In: *Magyar Közigazgatás*, 1921. július 31.
25. BENEDEK Sándor: A főrendiház szervezeti kérdései In: *Jogállam*, XIX. évfolyam, 1920. január, Budapest, A Jogállam Kiadóhivatala, 1920.
26. CONCHA Győző: A főrendiházi reformjavaslat In: *Jogállam*, XX. évfolyam, 1921. január, Budapest, A Jogállam Kiadóhivatala, 1921.
27. NAGY Miklós: Milyen legyen az új főrendiház In: *Magyar Élet* 1923. augusztus 1. II. évfolyam 6. szám
28. NAGY Mikós: Kell-e főrendiház? In: *Magyar Élet* 1923. március 1- II. évfolyam 5. szám
29. TAKÁCS Imre: A felsőház a két világháború között In: *Állam és Igazgatás*, 1989. évi 6. szám

Országgyűlési Naplók és Irományok

30. Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. IV. kötet, szerk.: P. SZATHMÁRY Károly, Pesti könyvnyomda részvény-társaság, 1885

31. Az 1884-ik évi szeptember hó 25-ére hirdetett Országgyűlés nyomtatványai – Főrendi ház. – Napló. I. szerk.: MASZÁK Hugó, Pesti könyvnyomda-részvény-társaság, 1885.
32. Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XXX., Budapest Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája 1926.
33. Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XLV., Budapest, Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája, 1926.
34. Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés nyomtatványai Napló. XLVI., Budapest, Az Athenaeum irodalmi és nyomdai részvénytársulat könyvnyomdája, 1926.
35. Az 1922. évi június hó 16-ra összehívott Nemzetgyűlés Irományai I. XIII. kötet Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1925.

Internetes weblapok

36. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 2010. november 4-ei ülésének jegyzőkönyve, 17. oldal. Forrás: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjkv39/1005/1011041.pdf>

VIII. Mellékletek

1. számú melléklet

Az utolsó főrendiház összetétele:

Főhercegek	3
Zászlósurak	13
Római katolikus és görögkatolikus püspökök és érsekek	28
Görögkeleti érsek és püspökök	10
Címzetes püspökök	21
Egyéb papi méltóság	2
A horvát tartománygyűlés küldöttei	3
Főispánok	66
Fiumei kormányzó	1
24. életévét betöltött főnemes	685 (amiből herceg – 27, gróf – 429, báró – 229)
Erdélyi királyi hivatalosok	2
Összesen:	834⁹¹

⁹¹ Szalai Miklós i.m. 29. oldal

2. számú melléklet

A törvény alapján a felsőház tagjainak száma:

Világiak	Hivatal vagy méltóság alapján		
	zászlósok és koronaőrök	11	19
	főbírák és koronaügyész	6	
	honvédség főparancsnoka és Nemzeti Bank elnöke	2	
Egyháziak	a katolikus egyház nagyjai	19	31
	a 3 protestáns egyház nagyjai	11	
	a budai görög keleti püspök	1	
	Választás alapján		
	Főrendi családok	38	40
	Habsburg - Lotharingiai család	2	
	Törvényhatóság részéről vármegyék képviselői városok képviselői	59 17	76
	Szervezetek és intézmények részéről kamarák képviselői Tudományos Akadémia egyetemek és főiskolák áru - és értéktőzsde	17 3 15 1	36
	Kinevezés alapján		40
	Összesen		242⁹²

⁹² Térffy Gyula: *Az országgyűlés felsőháza*, Budapest, Franklin-Társulat, 1926. 31. oldal alapján