



PÜSKI LEVENTE

A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

© Szerző, 2015
© Országgyűlés Hivatala, 2015



Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

A kiadásért felel • SUCH GYÖRGY
Műszaki szerkesztő, tördelő, névmutató • BATKIANITA (HVG Press)
Borítóterv • KÖRNYEI ANIKÓ
Szöveggondozó • MACSKÁSSY ZSUZSA
Képszerkesztő • CSENGEL-PLANK IBOLYA

A könyv az Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatósága szakmai programjai keretében, az Osiris Kiadóval való együttműködésben készült.

Szakmai lektor • ROMSICS IGNÁC

A kézirat a K 112429 sz. OTKA pályázat (A dualizmus kori magyar országgyűlések tagjainak feltárása és társadalomtörténeti elemzése) támogatásával jött létre.

A borítón Vitéz Nagybányai Horthy Miklós kormányzó és Gróf Bethlen István miniszterelnök az országgyűlés megnyitása után elhagyja az Országház épületét, 1931. július. 21. című fotó látható.

Nyomta és kötötte a Dürer Nyomda Kft., Gyulán
Felelős vezető • FEKETE VIKTOR


magyar
nyomdaipari
szövetség
NYOMDA- ÉS PAPIRIPARI SZÖVETSÉG

ISBN 978-963-9848-71-9
ISSN 2416-2094

TARTALOM

BEVEZETÉS [8]

♦ [5]

I. KERETEK [15]

I. 1. Választások, pártok, képviselők [16]

I. 2. Szervezési elvek [32]

I. 3. Parlamenti ciklusok [52]

I. 4. Intézményi szuverenitás – képviselői jogállás [62]

I. 5. A felsőház létrehozása és szerkezete [82]

II. MŰKÖDÉSI TERÜLETEK [103]

II. 1. A bizottságok [104]

II. 2. A plenáris ülés [118]

II. 3. A tisztikar [138]

II. 4. Törvényalkotás [158]

II. 5. Parlament és állami költségvetés [186]

II. 6. Egyéb képviselői tevékenységek (napirend előtti felszólalások,
indítványok, interpellációk) [206]

II. 7. Reprezentációtól az emlékezetpolitikáig [224]

II. 8. Parlamenti vitakultúra [248]

II. 9. A második kamara [278]

II. 10. A két ház viszonya [294]

III. A TÖRVÉNYHOZÁS VISZONYA MÁS
INTÉZMÉNYEKHEZ [309]

III. 1. Államfő és parlament [310]

III. 2. Kormány és parlament [326]

III. 3. Egyéb feladatok [342]

III. 4. A parlamenti politizálás nyilvánossága [352]

III. 5. A felsőház kapcsolatrendszere [374]

IV. AZ INFRASTRUKTURÁLIS HÁTTÉR [385]

IV.1. Hivatalok és apparátusok [386]

IV.2. Képviselői jövedelmek – parlamenti költségvetés [402]

V. A PARLAMENT A HORTHY-KORSZAK
ÁLLAMBERENDEZKEDÉSÉBEN [429]

V.1. Az átmenet időszaka, 1920–1922 [430]

V.2. A bethleni politikai berendezkedés, 1922–1928 [442]

V.3. Az átalakulás időszaka, 1937–1942 [462]

VI. PARLAMENTI SZÍNJÁTÉK, 1944–1945 [475]

FORRÁSOK ÉS IRODALOM [493]

NÉVMUTATÓ [505]



Az Országház budai látképe a két világháború között



BEVEZETÉS

1918 őszén, a forradalom győzelme után hatalomra kerülő új vezető réteg semmilyen formában nem tartott igényt az addigi törvényhozás szolgálataira, így 1918. november 16-án a magyar országgyűlés képviselőháza önmagát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette a tanácskozásait. Bár 1919 elején történt kísérlet egyfajta törvényhozó szerv létrehozására, ennek megvalósítása a tanácsköztársaság március 21-i kikiáltásával végleg lekerült a napirendről. Ismert tény, hogy a szovjet mintát másolni kívánó diktatúra bukása után átmenetileg az államhatalom teljes szétesése és az ország nagy részének idegen, elsősorban román haderő általi megszállása következett be. Ebből a katasztrofális szituációból a kiutat csak a megszállás fokozatos felszámolása, s ezzel párhuzamosan egy működőképes és nemzetközi elismertséggel is rendelkező államberendezkedés kialakítása jelenthette. A folyamat első állomása a nagyhatalmi közreműködéssel 1919. november 24-én, Huszár Károly vezetésével megalakult koalíciós kormány volt. Következő lépésként az 1920 januárjában lebonyolított parlamenti képviselő-választások következtek, melyek eredményeképp az új, egykamarás törvényhozó testület 1920. február 16-án ült össze.

A törvényhozás működése jogi értelemben egészen a második világháború végéig folyamatos volt. 1920 és 1926 között a parlamentet egyetlen testület, a nemzetgyűlés alkotta, amely 1927 elején kétkamarássá alakult át, úgy, hogy a két testület – képviselőház és felsőház – közül az előbbi szervezetében és felépítésében egyértelműen a nemzetgyűlés örököseként működött tovább. A nemzetgyűlésnek, illetve a képviselőháznak a politikai rendszeren belül elfoglalt helyét számos korabeli közjogi szakmunka elemezte, s a téma iránt a második világháború után a hazai történetírás részéről is bizonyos érdeklődést lehetett tapasztalni. A történeti kutatások azonban mindig valamilyen meghatározott politikai kérdéskör tárgyalásának alárendelve foglalkoztak az intézménnyel, s csak az utóbbi időben jelentek meg olyan munkák, melyek kifejezetten a parlament tevékenységére koncentráltak. Jelen kötet éppen ezért ennek a hiánynak a pótlására kíván vállalkozni: a Horthy-kori parlament működését



Az Országház képviselőházi ülésterme a két világháború között

jog-, politika és intézménytörténeti oldalról középpontba állítva. Szerkezetileg ez kettős tagolást tett szükségessé. A munka gerincét jelentő első négy nagyobb egység tematikus bontásban tekinti át a testület tevékenységét meghatározó törvényi-jogi kereteket, fogalmakat és alapelemeket, illetve azok változásait. Az egyes részterületek kialakításánál nem jog-, hanem politika- és intézménytörténeti megközelítést vettük alapul, s így például a funkcionalitásból kiindulva a képviselői tiszteletdíjak ügyét nem a képviselők jogállásáról szóló fejezetnél, hanem a pénzügyi gazdálkodásnál tárgyaltuk. A belső működés terén minél teljesebb áttekintésre törekedtünk és nem csupán a házszabályokra, illetve azok érvényesülésére fókuszáltunk. Mindegyik esetben elsősorban a nemzetgyűlésre, majd a képviselőházra koncentráltunk, a felsőháznál rövidebb, összevontabb formában tárgyaltuk a testület tevékenységét befolyásoló-meghatározó kérdéseket. Az V. fejezet egyfajta összegzést-értékelést kíván nyújtani arról, miként tudta ellátni a testület azokat a feladatköröket, melyek egy modern kori parlamenttől elvárhatóak, funkcionális téren milyen jellegű és mértékű átalakulás történt, s ez hogyan befolyásolta, illetve formálta a parlamentnek a politikai rendszeren belüli helyét. Ezt a megközelítést külön is szükségessé tette, hogy a résztémáknál kevés lehetőség nyílt a tágabb összefüggések bemutatására, amit itt pótolni lehetett anélkül, hogy az elemzést az alapfogalmak ismertetésével kellett volna megszakítani.

A törvényhozás működését a Horthy-korszakban alapvetően öt tényező alakította. Miután az országnak továbbra sem volt írott alkotmánya, az egyes hatalmi ágak helyzetét és egymáshoz való viszonyát részben törvények szabályozták, rész-



Képviselőházi ülés az 1910-es évek elején. Az elnöki székben Berzeviczy Albert, jobbra Justh Gyula

ben pedig az ún. alkotmányos szokásjog, amely elsősorban a dualizmus évtizedeiben formálódott és élt tovább számos területen az első világháború után években is. A parlament belső szervezetének és működési kereteinek a kialakítása ugyancsak a 19. századi hagyományok alapján történt. Néhány alapelemnek a meghatározására törvényi úton kerül sor, de a részletes szabályozást már az 1848. évi IV. törvénycikk a parlament hatáskörébe utalta, melyet a házszabályok tartalmaztak. Kialakításuk a parlament autonómiájának része volt, betartása felett is – saját szervei által – a testület maga őrködött. Mivel róluk senkinek nem tartozott számot adni, itt úgynevezett intern rendszabályokról beszélhetünk. A nemzetgyűlés 1920. február 18-i, második ülésén az elnök azzal a javaslattal állt elő, hogy a testület a továbbiakban ideiglenesen az 1908. évi házszabályok alapján működjön, melyet a tagság érdemi vita nélkül el is fogadott. A későbbiekben a nemzetgyűlés/képviselőház esetében három alkalommal – 1924-ben, 1928-ban és 1939-ben –, a felsőháznál kétszer – 1936-ban és 1939-ben – került sor reformra. Ezek hatásaként a törvényhozás belső működése – elsősorban tanácskozási és szavazási rendje – gyökeresen átalakult. Ha egy adott szituációra nézve a házszabályok nem adtak egyértelmű útmutatást, akkor a plénum a házelnök javaslatára úgynevezett eseti döntést hozhatott, amely a későbbiekben precedensként szolgált. Ehhez hozzájárult, hogy a szabályok értelmezésénél és betartatásánál is fontos szerepe volt az elnöknek, akinek tevékenysége a képviselőház és a felsőház napi működését jelentős mértékben befolyásolta. Végül ötödik tényezőként nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az országgyűlés tevékenységét a jogi szabályozáson,

az úgynevezett belső tényezőkön túl a tágabb értelemben vett politikai körülmények – elsősorban a kormány hatalmi helyzete és célkitűzései, a változó párterőviszonyok stb. – is befolyásolták.

A Horthy-kori parlament működésének értelemszerűen 1920 februárja jelenti a kezdő dátumát, a befejezés viszont már nem ennyire egyértelmű. Formai értelemben a parlament 1945 tavaszáig létezett, és a lezárást a második világháború vége jelentette. Ha azonban abból indulunk ki, hogy az ország német megszállása következtében a testület már nem volt képes eredeti funkcióinak a részleges ellátására sem, célszerűnek tűnt volna a munkát 1944. március 19-énél lezárni. Végül a két megközelítés kombinációjára került sor, úgy hogy az országgyűlés tevékenységét – a jelzett tematikai bontásban – 1944 tavaszáig vizsgáljuk meg, azt az követő időszakról pedig egy rövid áttekintést adunk.

A kronológiai keretek meghatározásánál persze lényegesen fontosabb kérdésnek bizonyult annak kijelölése, hogy hol húzódik a határa egy parlament, illetve egy parlamentarizmustörténeti munkának. Természetesen merev határokat nem lehet húzni, de elsődlegesen a parlamentre mint intézményre koncentráltunk, s inkább csak az V. fejezetnél került sor bizonyos fokú kitekintésre. Ezért – a választási rendszer bemutatását kivéve – nem volt lehetőség kitérni a politikai életnek a parlament falain kívüli részére, így a képviselőknek a választókerületükben folytatott munkájára vagy a korabeli pártstruktúra mélyebb vizsgálatára. Miután a Horthy-kori parlament történetéről még nem született átfogó munka, egyes kérdések kapcsán hangsúlyozottan kellett megfelelni az informativitás követelményének. Végül teljesen túlfeszítette volna a munka kereteit, egy, az európai, vagy legalábbis a régió államainak törvényhozásaival történő nemzetközi összehasonlító elemzés.

I. KERETEK



Eckhardt Tibor beszédet tart Kalocsán. 1936. október 3.



I.1. VÁLASZTÁSOK, PÁRTOK, KÉPVISELŐK

1919 őszének átmeneti és zűrzavaros viszonyai közepette a pártok vezetőinek, illetve a politikai élet résztvevőinek meglehetősen eltérő elképzelései voltak arról, hogyan nézzen ki Magyarország jövőendő államberendezkedése, de túlnyomó részük – a szélsőjobboldali csoportokat kivéve – valamilyen parlamentáris jellegű rendszerben gondolkodott, melyet a győztes nagyhatalmak is támogattak, sőt követelményként fogalmaztak meg. Ez mindenekelőtt annak elismerését jelentette, hogy a törvényhozás a legmagasabb szintű jogalkotó és döntéshozó intézmény, az állami szuverenitás legfőbb képviselője, az állampolgárok pedig közvetlen választáson döntenek el, hogy kik lehetnek a parlament tagjai.

A választások megtartásának módját, jellegét számos kormányrendelet határozta meg, de közülük a november 13-án napvilágot látott, Friedrich István nevével fémjelzett bizonyult a legfontosabbnak, amely rögzítette a választójog gyakorlásának a feltételeit. Az 5985/1919. ME rendelet egyértelműen szakított a dualizmus kori jogszűkítő szabályozással és európai mértékkel mérve is demokratikusnak tekinthető: a lakosság mintegy 40%-ának biztosított választójogot, a nőkre és férfiakra nézve egyaránt általánossá tette a titkos szavazást.¹ A mandátumelosztás módját illetően az 1914-ben életbe léptetett egyéni választókerületi struktúrát állította vissza, s a nemzetgyűlési választások lebonyolítására eszerint került sor, több szakaszban, illetve attól függően, hogy az ország egyes területei mikor szabadultak fel az idegen megszállás alól. Az 1920 februárjában összeülő első nemzetgyűlésben 164 honatya foglalt helyet, 1920 nyarán hozzájuk csatlakozott még 44, 1921 őszén pedig 11 képviselő, így a nemzetgyűlés összlétszáma 219 fő lett.² A situáció a korszakon belül egyértelműen különlegesnek tekinthető. Egyrészt egyedül ekkor fordult elő, hogy az általános választásokat időben ennyire elnyújtva, több szakaszban tartották meg,

¹ Az európai összehasonlításra nézve: Hirata Takesi: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 1993/11. 55–56.

² Hubai László: *Magyarország XX. századi választási atlasza*. I. k. Budapest, 2000, Napvilág, 23–30.

másrészt az első nemzetgyűlés messze a legkisebb létszámú parlament volt, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy kétéves ciklusának nagyobb részében csupán 208 fővel működött.

Képviselőjelölt elvileg bárki lehetett, aki betöltötte a harmincadik életévét, rendelkezett aktív választójoggal, valamint bírta a választók 5%-ának, de legfeljebb 500 választópolgárnak a támogatását. A választásokra a többpártrendszer keretei között került sor, ami azt jelentette, hogy a szavazást a pártok között lezajló kampány előzte meg. Ennek jelentőségét azért érdemes kiemelni, mert önmagában a választójog jellege még nem, de a politikai versenyzés lehetőségének mértékével együtt már kiemelkedően fontos kritériuma egy kormányzati rendszer minőségének. 1920-ban tagadhatatlanul korlátozó tényezőt jelentett, hogy a pártok közötti esélyegyenlőség nem volt teljesen biztosított. Elsősorban vidéken a helyi közigazgatási szervek a Nemzeti Hadsereg alakulataival karöltve akadályozták a baloldali pártok tevékenységét, melynek következtében a szociáldemokrata párt végül a választások bojkottja mellett döntött. Ezen korlátozó tényező figyelembevételével is megállapítható, hogy 1920-ban egy – a legtöbb elemében – demokratikusnak tekinthető választási rendszer kezdett kifermálódni Magyarországon.

Az első nemzetgyűlési választások további sajátosságának tekinthető, hogy a hazai pártstruktúra teljesen átalakult. A dualista államberendezkedés megszűnése azt jelentette, hogy a századelő politikai életét meghatározó és döntően a közjogi viszonyok mentén szerveződő pártok megszűntek. Helyüket pedig olyanok foglalták el, melyek már ideológiai és társadalmi alapon határolódtak el egymástól, s egyúttal a lakosság szélesebb rétegeinek a megszervezésére törekedtek. Más megfogalmazásban: egyfajta tömegpolitikai szituáció kezdett kialakulni Magyarországon. A viszonyok különlegességét, a múlttal való szakítást fokozta, hogy bár a kampányban mintegy fél tucat párt vett részt, az 1920. január végén lezajlott szavazás két, önmagát ellenforradalminak valló párt győelmét hozta: a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja a mandátumok 45,7%-át, az Országos Kisgazdapárt pedig 48%-át birtokolta.³ Az első nemzetgyűlés megalakulását követően a két párt koalícióra lépett egymással, közösen kormányzott, amely egyelőre kizárta olyan ellenzék létrejöttét, amely velük szemben kormányképes alternatívát képviselhetett volna.

Bethlen István 1921. áprilisi kormányra kerülését követően meg-megújuló erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a meglévő pártstruktúrát szétrobantsa és egy új, alapvetően neki lojális és konzervatív elvek mentén szerveződő kormánypártot hozzon létre. Az átalakulás 1922 elején gyorsult fel, mindenekelőtt azzal, hogy a kormányfő 21 képviselőtársával belépett a Kisgazdapártba, ami egyértelműen jelezte, hogy a miniszterelnök ezt a tömörülést tekinti politikája elsődleges parlamenti

³ Gergely Jenő: Titkos választás és ellenforradalom – 1920. In *Parlamentári választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág, 55–80.

PÜSKI LEVENTE

A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

1918 novemberében, az őszirózsás forradalom győzelmét követően hatalomra került új vezető réteg semmilyen formában nem tartott igényt az addigi törvényhozás szolgálataira. A magyar országgyűlés képviselőháza 1918. november 16-án önmagát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette az üléseit. A tanácsköztársaság diktatúrája és az idegen katonai megszállás miatt az új törvényhozó szerv létrehozására csak 1920-ban kerülhetett sor. 1920 és 1926 között a parlamentet egyetlen testület, a nemzetgyűlés alkotta, amely 1927 elején kétkamarássá alakult át.

A korabeli törvényhozásnak a politikai rendszeren belül elfoglalt helyét számos korabeli közjogi szakmunka elemezte, s a téma iránt a második világháború utáni hazai történetírás részéről is lehetett bizonyos érdeklődést tapasztalni. A történeti kutatások azonban mindig valamilyen meghatározott politikai célnak alárendelve foglalkoztak az intézménnyel, s csak az utóbbi időben jelentek meg olyan munkák, melyek kifejezetten a parlament tevékenységére koncentráltak.

Jelen kötet éppen ezért ennek a hiánynak a pótlására kíván vállalkozni, a Horthy-kori parlament működését jog-, politika és intézménytörténeti oldalról középpontba állítva. Az Országgyűlés Hivatala *A magyar országgyűlések története* című sorozatát Püski Levente kötetével nyitja meg. A gazdag képanyagot tartalmazó kötet a kutatók és a kor iránt érdeklődők számára egyaránt értékes olvasmány.

