

Püski Levente

A Horthy-korszak parlamentje

MTA Doktori Értekezés

Debrecen, 2016.

Tartalom

Bevezetés	4.
I. Keretek	
Választások, pártok, képviselők	7.
Szervezési elvek	19.
Parlamenti ciklusok	35.
Intézményi szuverenitás – képviselői jogállás	41.
II. Működési területek	
A bizottságok	58.
A plenáris ülés	71.
A tisztikar	88.
Törvényalkotás	105.
Parlament és állami költségvetés	130.
Egyéb képviselői tevékenységek (napirend előtti felszólalások, indítványok, interpellációk)	147.
Reprezentációtól az emlékezetpolitikáig	163.
Parlamenti vitakultúra	184.
A két ház viszonya	211.
III. A törvényhozás viszonya más intézményekhez	
Államfő és parlament	222.
Kormány és parlament	235.
Egyéb feladatok	248.
A parlamenti politizálás nyilvánossága	254.
IV. Az infrastrukturális háttér	
Hivatalok és apparátusok	273.
Képviselői jövedelmek – parlamenti költségvetés	285.
V. A parlament a Horthy-korszak államberendezkedésében	
Az átmenet időszaka, 1920–1922	311.

A bethleni politikai berendezkedés, 1922–1928	319.
Az átalakulás időszaka, 1937–1942	333.
VI. Parlamenti színjáték, 1944–1945	340.
Források és irodalom	351.

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 állomását a nagyhatalmi közreműködéssel 1919. november 24-én, Huszár Károly vezetésével megalakult koalíciós kormány jelentette. 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 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, részben 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 plénium 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 időszokról 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

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 szituáció a korszakon belül egyértelműen különlegesnek tekinthető. Egyrészt egyedül ekkor fordult elő, hogy az általános választásokat időben ennyire elnyújtva, több szakaszban tartották meg, 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

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.

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 minősítésének. 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 kialakulni 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 szélesen 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 szétrobbantsa 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 *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág, 55–80.

bázisának.⁴ A változás külső jeleként a tömörülés felvette a Keresztény-Keresztyén Kisgazda-, Földmíves- és Polgári Párt nevet, de a közéletben a rövidebb, és talán kifejezőbb Egységes Párt elnevezés terjedt el. Reformjai következő lépcsőjeként került sor a választójog átalakítására. Az első nemzetgyűlés alatt erre nem volt lehetőség, mivel a nemzetgyűlés 1920-ban, a kormányzói jogkör kibővítésekor úgy határozott, hogy ha a testület működése az előírt két év előtt érne véget, akkor a választásokat a meglévő szabályozás alapján kell megtartani. Bethlen tudatában volt annak, hogy jogszűkítő törekvései aligha kapnák meg a szükséges támogatás a képviselők többségétől, ezért ravasz húzással csak az utolsó pillanatban, 1922. január 22-én terjesztette be vonatkozó javaslatát.⁵ Így a törvényhozás működése februárban úgy ért véget, hogy a honatyák nem zárták le a javaslatról folyó vitát és nem szavaztak róla. A miniszterelnök ezután prominens közéleti személyek és jogászok részvételével alkotmányjogi értekezletet hívott össze, amely törvényesnek ismerte el a kormány azon jogát, hogy a korábbi választójogi rendeletet egy újjal váltsa fel.⁶

A 2200/1922. ME rendelet két területen is jelentős változást hozott. Mindenekelőtt a választójogosultság kritériumainak – életkor, állampolgárság, egy helyben lakás stb. – szigorításával csökkentette a szavazásra jogosultak számát, melynek következtében a választójogosultaknak az összlakossághoz viszonyított aránya 40%-tól mintegy 29%-ra esett vissza. Emellett csak Budapesten és a törvényhatósági jogú városokban maradt meg a titkos szavazás, vidéken – visszakanyarodva – ismét nyílttá tette, így a jövőben a mandátumoknak közel 80%-át lehetett nyílt körzetben elnyerni. Ez a módosítás egyértelműen antidemokratikusnak tekinthető, hiszen azokban az európai országokban, ahol a jogokat a legszélesebbre vonták, a lakosságnak mintegy 50-60%-a szavazhatott, nyílt voksolást pedig Európában már sehol sem alkalmaztak. A társadalom alsóbb rétegeinek számottevő része így teljesen kikerült a politikai döntéshozatali folyamatból, a vidéki agrárlakosság szavazati joggal rendelkező része pedig – a nyílt szavazás miatt – ki lett téve a közigazgatási szervek nyomásának. A nagyvárosokban viszont azért bizonyult szükségesnek a titkosság fenntartása, mivel

⁴ Romsics Ignác: *Bethlen István*. Budapest, 1991, Magyarországtudományi Intézet, 141–145. Sipos József: Az Egységes Párt megalakításának történeti problémáiról. *Múltunk*, 2002/1. 243–256. Barta Róbert: Az Egységes Párt létrejötte. In *Emlékkönyv Gunst Péter 70. születésnapjára*. Szerk.: ifj. Barta János – Pallai László. Debrecen, 2004, Multiplex Média – DUP, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 321–334.

⁵ Nemzetgyűlési Irományok 1920–1922. (továbbiakban: NI 1920–1922.) XIII. k. 1–23. Romsics: *Bethlen István*. I. m. 145–146.

⁶ Ruszoly József: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. Szeged, 1974, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 62–65.

enélkül a baloldali pártok – elsősorban a Magyarországi Szociáldemokrata Párt – aligha vettek volna részt a választásokon.

A bethleni politika azonban nem elégedett meg ennyivel, hanem a változtatások stabilizálására és kiszélesítésére törekedett. 1925-ben sor került a régóta várt választójogi törvény meghozatalára, amely – kisebb eltérésekkel – a korábbi szabályozást emelte törvényerőre. Megnehezedtek a jelöltállítás feltételei is azzal, hogy az ajánlás mértékét a kerület választópolgárainak 10%-ára, illetve – a népesebb kerületekben – 1000 főre emelték, a helyi közigazgatási szervek pedig elfogult elbírálási eljárással próbálták tovább szűkíteni az ellenzéki pártok esélyeit. Módosult a választókerületek beosztása is, de az a parlamentáris elv, hogy minden képviselői helyet lehetőleg azonos nagyságrendű szavazattal lehessen megszerezni, nem érvényesült. A területi tagolást igen nagy aránytalanságok jellemezték, így 1922-ben a legnagyobb kerületben 18 743, míg a legkisebben 911 választójogosultat tartottak nyilván.⁷ Egyúttal az elnyerhető mandátumok számát felemelték 245-re, ami azonban önmagában inkább technikai lépésnek tekinthető. 1922-től Budapestre, majd 1925-től az összes titkosan szavazó városra is kiterjesztették a pártlistás, lajstromos rendszert. A kétféle szisztéma alkalmazása ismét csak politikai célokat szolgált. Amíg az Egységes Párt fő bázisát jelentő vidéken a szavazás nem volt kötelező és a nagy pártoknak kedvező többségi elvet érvényesítették, addig a nagyvárosokban pártlistákra lehetett szavazni, abban a reményben, hogy így a kisebbségi szavazatok nem vesznek el.

A tudatosan átgondolt és meglehetősen bonyolult szabályozásra épülő választási rendszer kettős célt szolgált: feltétlenül biztosítani a kormányzati többséget a választásokon, ugyanakkor megtartani a többpárti pluralizmust és minél kevésbé látványosan korlátozni a parlamenti választások szabadságát.

⁷ Hubai László: Választók és választói jog Magyarországon. 1920–1947. *Társadalmi Szemle*, 1998/7. 113.

A kormánypárt választási eredményei⁸

Év	Szavazati arány	Mandátumarány
1922	38,19%	56,7%
1926	50,67%	69,4%
1931	45,53%	64,0%
1935	47,27%	69,4%
1939	50,76%	69,6%

A kormánypárti mandátumok megoszlása

Év	Egyhangú	Nyílt kerület	Titkos kerület	Összesen
1922	23	111	6	139
1926	72	87	11	170
1931	53	93	11	157
1935	46	110	14	170
1939	10	–	171	181

A bethleni politika nemcsak célkitűzéseiben, hanem azok végrehajtásában is sikeresnek bizonyult, amint azt a két táblázat adatai is egyértelműen bizonyítják. A pártalapítás terén továbbra is viszonylag széles mozgástér érvényesült: számos párt, illetve hasonló funkciójú szervezet jött létre, egymástól gyakran teljesen különböző ideológiai, illetve kulturális háttérrel és programjaik, valamint szervezeti életük kialakítása terén önállóságot élveztek. A szabadság azonban nem volt korlátlan, ami különösen azokat az ellenzéki pártokat és mozgalmakat érintette, melyek a fennálló rendszer alapintézményeinek a létét kérdőjelezték meg. A szociáldemokrata párt vagy éppen egyes legitimista csoportok tevékenységét az állami szervek rendszeresen akadályozták, így azok csak korlátozott módon működhettek. Betiltás a programjaikban és eszközeikben legszélsőségesebb pártokat sújtotta, ami az 1920-as években

⁸ A táblázatok a Hubai László által készített választási atlasz alapján készültek, de egyszerűség kedvéért az eredményekbe nem számítottuk bele az esetenként ugyancsak kormánytámogató pozícióban lévő keresztény párt adatait, melyek figyelembevételével még nyomaszóbb lenne a kormánypárti fölény. Hasonló okokból hagytuk figyelmen kívül a visszacsatolt területekről behívott képviselőket. Hubai: *Magyarország... I. m. I–III. k.*

lényegében véve a kommunista pártot érintette. Ugyanakkor a kormányzat a fenti jogi eszközökre, valamint a helyi közigazgatási apparátusra támaszkodva mindig meg tudta akadályozni azt, hogy az ellenzéki erők választás útján hatalomra kerüljenek és leváltsák a kormányt. Jóllehet a mechanizmus a Bethlen-kormányzat alatt alakult ki, utóbb függetlenedett a személyétől és az őt követő miniszterelnökök is előszeretettel, s persze sikerrel alkalmazták.

Az első nemzetgyűlés szociális téren is jelentős változást hozott magával a századelőhöz képest. A választási rendszer demokratizálódása, valamint a pártstruktúra átalakulása következtében egyfajta radikális elitcsere zajlott le, melynek eredményeképpen az első nemzetgyűlés képviselőinek szerkezete a legtöbb paraméter alapján jelentős mértékben eltért a századelő időszakától. Mindenekelőtt a képviselőknek csupán 11%-a volt tagja a dualista korszak utolsó palamentjének,⁹ ami egyben radikális és bizonyos fokig elkerülhetetlen fiatalítással járt együtt. Az 1910-ben megválasztott képviselőház átlagéletkora eredetileg 46,8 év volt, ami az azóta eltelt hosszú idő következtében 56,8 évre emelkedett, míg ugyanez az adat a nemzetgyűlés esetében – 1920-ban – 40,3 év lett.¹⁰ Utóbbi egyébként azt jelentette, hogy az egész korszakban ekkor ült össze a legfiatalabb átlagéletkorú törvényhozás. Ehhez bizonyos fokig igazodva nőtt meg azoknak a törvényhozóknak az aránya – 20,4-ről 34,9%-ra –, akik megválasztásuk előtt nem rendelkeztek érdemi politikai múlttal.¹¹ Az első világháború előtt a képviselőház a foglalkozási összetétel terén még meglehetősen tradicionális képet mutatott. A honatyák többségét (75%), három nagy társadalmi csoport –közép- és nagybirtokosok, köztisztviselők és ügyvédek – alkotta. A társadalom alsóbb rétegei csupán minimális képviselttel bírtak, a középrétegeknek csak egyes behatárolt csoportjai jutottak jelentős pozíciókhoz, a történelmi elit, az arisztokrácia pedig egyértelműen felülreprezentáltak bizonyult. A foglalkozási összetételhez

⁹ Püski Levente: A politikai elit változása 1919 után. In *Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben*. Szerk.: Valuch Tibor. Budapest, 1995, Osiris – 1956-os Intézet, 401. Más kutatási eredmények – az időközi választások figyelembevételével – a folytonossági arányt valamivel magasabban, 15,3%-ban állapították meg, ami nem változtat azon, hogy a személyi összetétel tekintetében radikális átalakulás következett be. Schwarcz András – Schönbaum Attila: Paradox rendszerváltás: az 1910 és 1922 közötti parlamentek képviselői. In *Képviselők Magyarországon*. I. Szerk.: Ilonszki Gabriella. Budapest, 2005, Új mandátum, 113. Lásd még Ilonszki Gabriella: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest, 2009, Akadémiai, 109.

¹⁰ Ennél valamivel magasabb számok is ismertek. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 209.

¹¹ Schwarcz–Schönbaum: Paradox rendszerváltás... I. m. 123.

igazodva igen magas volt a felsőfokú iskolai végzettség aránya (94%) és azon belül a jog egyoldalú dominanciája érvényesült.¹²

Az első nemzetgyűlés összetétele fentiekhez képest jóval sokoldalúbbá és populárisabbá vált. A hagyományos társadalmi csoportok változatlanul jelen voltak ugyan, de jóval kisebb mértékben. Így például az arisztokraták aránya 14,8%-ról 5,5%-ra esett vissza, az ügyvédeké pedig 21,1%-ról 11,2%-ra. Ezzel szemben erőteljesen kibővült az értelmiségi, valamint az alsó középosztályi háttérűek köre, a kis és középbirtokosok aránya pedig kifejezetten látványosan, 1,2%-ról 14,9%-ra nőtt.¹³ A jelzett tendenciákkal összefüggésben a felsőfokú végzettségük túlsúlya megmaradt ugyan, de valamelyest csökkent, a jogászai képzettségük esetében pedig még egyértelműbb visszaesés következett be. Itt tehát egy modernizációs folyamat zajlott le, még ha annak méretei bizonyos vonatkozásban korlátozottnak mondhatóak. Egyrészt a középosztályon belül nem annyira a reál végzettség és az ahhoz kötődő gazdasági pályák törtek előre, hanem – elsősorban a keresztényszocialista mozgalom fellendülésével összefüggésben – a humán és teológiai iskolázottságú, tanítói, tanári, valamint papi hivatásokhoz köthető személyek kerültek be nagyobb számban. Másrészt a nőknek a választójogba történő tömeges beemelése csupán egyetlen női törvényhozó megjelenésével járt együtt.

Bethlen István hosszú miniszterelnöksége alatt összesen három parlamenti választásra került sor – 1922-ben, 1926-ban és 1931-ben –, így ezen a területen is bőven nyílt lehetőség érdemi változtatásokra. A választások eredményeképp a fenti folyamat fokozatosan megfordult, s a nemzetgyűlés, majd a képviselőház szerkezete a századelőéhez kezdett hasonlítani. Valamelyest módosult arányokkal, de a honatyák között ismét a közép- és nagybirtokosok, az ügyvédek és különösen a köztisztviselők kerültek domináns helyzetbe. Utóbbiak 1920-ban 15,8 1922-ben 22,0 1927-ben 24,1, 1931-ben pedig 26,1%-át alkották a képviselőknak. A három kategória együtt nagyjából a törvényhozók 57-62%-át tette ki. Hasonló tendencia érvényesült az arisztokraták esetében, akik már 1922-ben 11, 1931-ben pedig 11,4%-os mutatóval rendelkeztek. Ezzel szemben bizonyos értelmiségi csoportok – írók, újságírók, tanárok, tanítók, valamint az egyházi személyek – aránya egyértelműen visszaesett, az alsóbb társadalmi

¹² Rudai Dezső: *A politikai ideológia, pártszerkezet, hivatás, életkor szerepe a magyar képviselőház és a pártok életében, 1881–1935*. Budapest, 1936, 32–33. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 211.

¹³ Romsics Ignác: Bethlen István konzervativizmusa. In *Móra Ferenc Múzeum évkönyve*. 1988/1. Szeged, 1989, Szegedi Nyomda, 325.

rétegeknél pedig sajátos átrendeződés ment végbe. A kiskgazdák tábora látványosan hanyatlott, már 1922-ben 7,4%-ra esett vissza, majd 1931-ben a 2,3%-os mutatóval lényegében véve perifériára szorult, aminek az adott sajátos politikai jelentőséget, hogy az egységes párti propaganda mindig előszeretettel hivatkozott állítólagos széles paraszti bázisára.¹⁴ A korabeli statisztikai adatok nem, a történeti kutatások azonban a munkásszármazásúak növekvő jelenlétét konstatálták, ami minden bizonnyal a szociáldemokratáknak az 1922. évi bekerülésével, illetve választási eredményeik ingadozásával állt összefüggésben. Így 1922-ben mintegy 9, később pedig 5-6%-át alkották a tagoknak. A tárgyalt jelenséghez illeszkedve nőtt a felsőfokú végzettségűek aránya is, amely 86,4%-kal 1931-ben került a csúcsra, és azon belül ismét a jog elsőprő dominanciája érvényesült. A nemzetgyűlés, majd képviselőház társadalmi szerkezetében bekövetkező változások így a modernizációs tendenciák lefékeződésével, a hagyományos kiválasztási elvek előtérbe helyeződésével, a társadalmi rekrutáció beszűkülésével jártak együtt.¹⁵

A fenti folyamatok a kormányzat kiválasztási mechanizmusainak az érvényesülésére utalnak, jóllehet a végeredményhez más pártok személyi és mobilizációs politikája is hozzájárult, különösen azoké – elsősorban a változó nevű keresztény párt, valamint a szociáldemokrata párt –, amelyek viszonylag jelentős parlamenti pozíciókkal bírtak.

Ugyanakkor a nemzetgyűlés, majd a képviselőház összetételében bekövetkező változások egy része nem annyira tudatos szelekciónak, mint inkább annak köszönhető, hogy az első nemzetgyűléshez kötődő radikális elitcserét egyfajta konszolidációs periódus váltotta fel. Utóbbi részeként 1922-től fokozatosan lecsökkent az új képviselők aránya: 1922-ben 50,4%-ot tett ki, ami a későbbiekben 27-28% körül stabilizálódott. Ehhez kapcsolódva valamelyest nőtt a tagság átlagéletkora is, amely 1922-ben 45,9 évet, 1931-ben viszont már 50,1 évet tett ki.¹⁶ Más kritériumoknál pedig inkább külső tényezők érvényesüléséről, mint a Bethlen-kormány célzatos törekvéseinek hatásáról lehet beszélni. A törvényhozáson belül a nemzetiségi képviselők aránya 1910-ben igen alacsony volt a maga 4,2%-ával. Trianon következtében azonban a kérdés jelentőségét

¹⁴ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 325. Rudai: *A politikai ideológia*. I. m. 32–33. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 211–213.

¹⁵ A törvényhozásnak ez a fajta bezárulása és tradicionalizmusa a társadalom hierarchikusságának a továbbélésére utal „a társadalmi státusz, a foglalkozás és a műveltség szempontjából egyaránt”. Ilonszki: *Képviselők...* I. m. 71.

¹⁶ *Képviselők Magyarországon*. I. m. 209–210.

veszítette, s a képviselők között az 1920-as években végig 1% alatt volt a nemzetiségiek részaránya, ami inkább csak reprezentatív jelenlétre utal. Annak, hogy a társadalom modern szféráihoz kötődő képviselők súlya mindegyik ciklusban eltörpült az agrárszférához képest, az elsődleges háttérét az jelentette, hogy az őstermelés a népesség egészen belül is meghatározó szerepet töltött be. Bár a vallási hovatartozás az adott kerület jelöltjeinek kiválasztásánál fontos szempont maradt, egészében véve nem bírt politikai strukturáló erővel. 1910-ben az izraelita, görög katolikus és görögkeleti népesség egyértelműen, míg a római katolikusok kis mértékben alul, a reformátusok és az evangélikusok pedig jelentős mértékben felülreprezentáltak voltak a képviselőházban. Az arányok 1920-ra – az izraelitákat kivéve – valamelyest kiegyenlítettebbé váltak, ami azt jelentette, hogy a reformátusok és a római katolikusok az összlakosságon belüli arányuknál valamivel nagyobb mértékben jutottak mandátumokhoz, míg az evangélikusok kevéssel alatta maradtak. A későbbi választások hoztak ugyan némi módosulást, melynek részeként a római katolikusok pozíciói jobban közelítettek a demográfiai makromutatókéhoz. Általában véve mégis az a tendencia érvényesült, hogy a lakosság és a képviselők vallási összetétele nagyjából összhangban állt egymással.¹⁷

A bethleni választási szisztéma formailag igen eredményesen működött, hosszabb távon azonban az eredeti formájában fenntarthatatlannak bizonyult. Az 1930-as évek közéleti diskurzusában a választójog kiszélesítése és teljesen titkossá tétele egyre sürgetőbb követelményként fogalmazódott meg, melyet már nemcsak a baloldali ellenzék, hanem különböző jobboldali erők is követeltek. A széles körű nyomás hatására a bethlenista tábor számára is nyilvánvaló lett, hogy a reform aligha odáig vezet el sokáig. Eredetileg ők is számoltak a titkosság általánossá tételével, ám attól tartottak, hogy annak bevezetése olyan radikális összetételű parlamentet eredményezne, amelyben a bal-, de különösen a jobboldali ellenzék meghatározó szerephez jutna.

Az 1938-ban, hosszú vajúdas után tető alá hozott választójogi reform – 1938. évi XIX. tc. – jelentős részben új alapokra helyezte a választási rendszert.¹⁸ A képviselők számát 260-ra emelték fel, melyből 135-öt egyéni, 125-öt pedig listás választókerületben lehetett megszerezni. A lajstromos szisztémát az ország egész területén alkalmazták, az egyéni választókerületek viszont csak ott maradtak meg, ahol

¹⁷ Ilonszki: *Képviselők és képviselet...* I. m. 71.

¹⁸ Pintér István: Kényszerpályára szavazó ország – 1939. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág, 182–184.

korábban is voltak, így a vidéki választópolgárok szavazata – szemben a városiakéval – kétszer annyit ért. Valószínűsíthetően a mandátumszám-emelés legfőbb indoka az országgyűlés két házának viszonyában kereshető.¹⁹ A felsőház létszáma ugyanis 1927 elejétől fokozatosan bővült, így idővel olyan helyzet állhatott volna elő, hogy a második kamarának több törvényhozója lesz, ami az esetleges együttes üléseken politikai előnyt biztosított volna az utóbbi testületnek. A képviselő-jelölés feltételeit szintén átalakították, s a szükséges ajánlások számának csökkentését a választási kaució bevezetésével ellensúlyozták. Minden egyéni jelöléshez 2000, listához 3000 pengőt kellett letenni előzetesen, biztosítékként.²⁰ Legnagyobb újítként a szavazás mindenhol titkos volt, de módosítottak valamelyest a választójogosultság feltételein. A censzusok szigorítása, valamint a hazai zsidóság szavazati jogainak szűkítése a szavazásra jogosultak számának csökkenésével járt együtt. A korlátozások eredményeképp a választójogosultak aránya az 1935. évi 33,7%-ról 28-30%-ra csökkent.²¹

A reform következtében szűkült ugyan a szavazókra nehezedő adminisztratív nyomás és a jelöltállítás feltételei is enyhültek valamelyest. Az egyéb korlátozások bevezetése miatt viszont az új szabályozás csak erősen mérsékelt demokratizálódás jelentett, a választási eredmények továbbra is csak részlegesen tükrözhatték a társadalom politikai tagolódását és továbbra sem került veszélybe a kormánypárt esetleges választási győzelme.

A mindenkori kormánypártnak a korszak első felében éppúgy, mint a másodikban egy megosztott és erősen tagolt ellenzékkal kellett szembenéznie. A párterőviszonyok terén azonban már Bethlen kormányfősége végén elindult egyfajta átrendeződés, ami az 1935. és 1939. évi képviselő-választásokon folytatódott, sőt kiszélesedett. Az 1920-as években a baloldali pártok – különböző nevű liberális-demokrata formációk és az MSZDP – alkották az ellenzék gerincét, mellettük a legitimisták tábora fokozatosan fogyatkozott, a keresztény tábor pedig – konzervatív irányítás alá kerülve – lényegében véve Bethlen szövetségese lett. Az 1930-as években mind a baloldali csoportok, mind az évtized nagyobbik részében ellenzékiivé váló keresztény irányzat ereje, parlamenti pozíciója erőteljesen meggyengült. Az évtized első

¹⁹ Képviselőházi irományok 1935–39. (továbbiakban: KI 1935–1939.) IX. k. 89.

²⁰ Amennyiben a választásokon a jelöltnek nem sikerült megszereznie a szavazatoknak legalább az egynegyedét, az összeg számára elveszett, illetve az államkincstárba került.

²¹ Mindent összevéve mintegy 30 ezer fővel csökkent a választójogosultak köre. Ebből 650 ezret jelentett a censzusok szigorítása, további 180 ezret külön az egyéni körzetekre vonatkozó censzusok felemelése, a zsidó választójogosultságnál pedig körülbelül 100 ezer fős csökkenés következett be. Hubai: Választók... I. m. 108.

felében még úgy tűnt, hogy egy új szerveződés, a Független Kisgazdapárt kerülhet kedvező helyzetbe, de az 1939. évi választás számukra is kudarcot hozott. A harmincas évek végére a nyíltan nemzetiszocialista irányzatú, szélsőjobboldali pártok dinamikus előretörése következett be és 1939-től már ők alkották a parlamenti ellenzék meghatározó erejét.²² Ezzel párhuzamosan a kormánypártban is jelentős átalakulás zajlott le, melynek következményeként a bethlenista tábor tagjai fokozatosan kiszorultak a párt képviselőcsoportjából, és helyüket – a mindenkori kormányfőhöz igazodni kész karrierpolitikusokon túl – a jobboldali radikalizmus különböző áramlataihoz tartozó csoportok vették át.

A képviselőház pártpolitikai szempontból jelentősnek tekinthető átalakulását csak részlegesen kísérte a tagság társadalmi szerkezetének átrendeződése. Egyes tényezők továbbra sem bizonyultak meghatározónak. A nemzetiségi hovatartozásnak inkább csak a terület-visszacsatolásokkal összefüggésben volt jelentősége, és nők változatlanul csupán elhanyagolható arányban lettek képviselők.²³ A vallási tagolódás egészében véve továbbra is nagyjából az országos átlagokhoz igazodott, az izraelitákat kivéve. Utóbbiak parlamenti aránya a korszak folyamán végig alulreprezentáltak tekinthető, de 1939-re – összefüggésben a felerősödő antiszemita politikai közhangulattal – teljesen perifériára szorultak.

A jelzett pártpolitikai eseményekből következően viszont a testület tagsága jelentős változáson ment keresztül, s 1935-ben és 1939-ben is 44-55%-os volt a személycserék mértéke. Ehhez kapcsolódva viszonylag magas volt azoknak az aránya, akik megválasztásuk előtt nem rendelkeztek számottevő politikai múlttal, ami arra utal, hogy az újonnan érkezettek többnyire előképzettség nélkül lettek törvényhozók.²⁴ Érdekes módon leginkább a képviselőházban régóta jelen lévő ellenzéki pártok voltak azok, melyek a legnagyobb mértékű folytonosságot prezentálták. Az átalakulás azonban nem járt érdemi fiatalodással, inkább csak arról lehetett beszélni, hogy az átlagéletkor számai mögött valamelyest nagyobb szóródás húzódott meg. Bár a törvényhozók szociális hátterére vonatkozóan különböző kutatások ismertek, melyek bizonyos rész kérdésekben egymástól eltérő eredményre jutottak, az alapelemeket illetően hasonló következtetések levonását kínálják. Mindenekelőtt a fő rekrutációs bázist továbbra is

²² Paksa Rudolf: *Magyar nemzetiszocialisták*. Budapest, 2013, Osiris K–MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont–Történettudományi Intézet, 156–171.

²³ 1939-ben két női törvényhozó foglalt helyet a parlamentben.

²⁴ *Képviselők Magyarországon*. I. m. 209–212.

három társadalmi réteg – földbirtokosok, hivatalnokok, ügyvédek – jelentette,²⁵ ellenben az arisztokrácia aránya, nem látványosan ugyan, de egyértelműen csökkent.²⁶ Mellettük más középosztályi csoportok is hangsúlyosabb szerephez jutottak: 1935-ben a katonatisztek és a gazdasági vállalkozók, négy évvel később pedig a reál szférához kötődők – mérnökök, orvosok stb. –, valamint a papok, illetve lelkészek aránya nőtt meg valamelyest. 1939-re az alsóbb osztályok esetében is némi bővülés következett be, de nem annyira a munkásság esetében – ahol a különböző vizsgálatok eltérő eredményeket jeleznek –, hanem a parasztságnál, melynek részaránya 6-7%-ra emelkedett. Nagyjából hasonló irányú elmozdulás érzékelhető az iskolázottsági mutatóknál. Itt megmaradt, bár kismértékben – 80%-ra – csökkent a diplomával rendelkezők fölénye, de azon belül visszaesett valamelyest a jogászoké, míg az orvosi, műszaki és gazdasági végzettségűeké emelkedett.²⁷ A korszak végére megerősödött a korábban is érzékelhető tendencia, miszerint a kormánypárt társadalmi értelemben egyfajta gyűjtőpárként működött, melyben szinte mindegyik réteg képviseltette magát. Mellettük ez a fajta foglalkozási nyitottság a kisközpárt és a nemzetiszocialista tábor esetében érvényesült, a többinek inkább rétegpárt arculata volt. A szélsőjobboldali ellenzéket egyébként azért is érdemes kiemelni, mivelképviseleik többségét náluk is középosztálybeliek alkották, bár szavazóik nagy része az alsóbb osztályokból került ki.²⁸

²⁵ Rudai: *A politikai ideológia*. I. m. 32–33. *Képviselők Magyarországon*. I. m. 213. Paksa: *Magyar nemzetiszocialisták*. I. m. 190.

²⁶ 1935-ben 9,7, 1939-ben pedig 7,0%-ra.

²⁷ *Képviselők Magyarországon*. I. m. 211.

²⁸ Esetükben annyi sajátosság emelhető ki, hogy politikusaik valamivel fiatalabbak voltak a többségnél, a Magyar Élet Pártjától eltérően az agrárháttérrel rendelkezők mellett az ipari szféra is hangsúlyosan képviseltette magát és iskolázottsági mutatóik is valamivel alacsonyabbak voltak, az átlagos értékeknél. Paksa: *Magyar nemzetiszocialisták*. I. m. 189–192.

Szervezési elvek

Ahhoz, hogy valaki a törvényhozás tagja legyen, a választási győzelem jelentette az első és legfontosabb állomást, de a folyamat itt nem zárult le. A Horthy-korszak választójogi szabályozásai a házszabályokkal együtt minden esetben pontosan meghatározták, hogy a képviselők igazolásának milyen eljárási rend szerint kell megtörténnie.

A megválasztott személyeknek – általános választásnál a megnyitás napjától, időközi esetében a megválasztás időpontjától számítva – 15 nap állt a rendelkezésükre, hogy megbízólevelüket – személyesen vagy meghatalmazott útján – a ház elnökségének benyújtsák,²⁹ melynek procedúrája a házszabályokban részletesen előírt módon zajlott le. A második ülésen az érintettek átadták az okmányt – lényegében véve a választási jegyzőkönyvet – a korelnöknek, majd sorsolás útján a tagok négy osztályba lettek beosztva. A következő ülésen azután az osztályok benyújtották a megbízólevelek vizsgálatáról szóló jelentésüket.³⁰ Ha a megbízólevéllel szemben törvényességi kifogás vagy panasz nem merült fel és alakilag is megfelelt az előírásoknak, akkor az A kategóriába sorolták. Ilyenkor a házelnök az illetőt véglegesen vagy feltételesen igazolt képviselőnek nyilvánította. Panasszal ugyanis minden alkalommal³¹ a választást követő 30 napig lehetett élni, tehát amíg a határidő nem járt le, a képviselő csupán feltételesen igazolt lehetett.

Az osztályok csak a megalakuláskor működtek, a továbbiakban a vizsgálat első szakaszát az állandó igazolási bizottság végezte, melynek tagjait az említett osztályok választották meg. Ha valakit több helyen is képviselővé választottak, az igazolástól számítva 8 nap állt a rendelkezésére ahhoz, hogy nyilatkozzon, melyik mandátumát kívánja megtartani, s az így megüresedett kerületekben természetesen új választást kellett kiírni. A ciklus közben bekövetkezett létszámbeli változásokat az elnöknek, pontosabban hivatalának kellett nyilván tartani. Ha tehát valaki meghalt vagy lemondott a képviselőségről, akkor az elnök – a plénum felhatalmazása alapján – megkereste a

²⁹ Nem fordult elő olyan eset, hogy valaki a benyújtás elmulasztása miatt veszítette volna el mandátumát.

³⁰ Értelemszerűen az egyes osztályok nem a saját, hanem valamelyik másik osztály megbízóleveleit vizsgálták meg.

³¹ Erről 1920-ban külön vita folyt a nemzetgyűlésben. A választásokról szóló 5988/1919. ME rendelet ugyan 15 napra rövidítette a határidőt, de az érvénybe léptetett 1908. évi házszabály 30 napról szólt. Végül a házelnök úgy értelmezte, hogy a 15 nap csak a nemzetgyűlés külön döntése alapján alkalmazható. Nemzetgyűlési Napló 1920–22. (továbbiakban NN 1920–1922.) I. k. 23–25. Vö.: Ruzsoly József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948*. Budapest, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 394.

belügyminisztériumot, amely intézkedett az ugyancsak időközinek tekinthető választás lebonyolításáról.

Amennyiben az osztályok, később pedig az állandó igazolási bizottság jelentése alapján valamely megbízólevél ellen törvényességi kifogás és/vagy panasz merült fel – ilyenkor B, C, illetve D besorolást kapott³² –, a házelnök az ügyet áttette valamelyik bírálóbizottsághoz. A szám szerint négy bírálóbizottság nem rögtön a megalakuláskor, hanem valamivel később – a többi bizottság után – jött létre, tagjait a plénium választotta meg. Ha a testület első lépcsőben nem tudott dönteni, a tárgyalást elnapolva a vizsgálat kiterjesztésére tehetett javaslatot. Ilyen esetben az állandó igazolási bizottság jelölt ki egy képviselőt a vizsgálóbiztosi feladatra. Utóbbi a helyszínen lefolytatott eljárás alapján jelentést készített és a bírálóbizottság már ennek alapján hozta meg a döntését. Ez a testület egyébként nem véleményező, hanem ügydöntő jogkörrel bírt, mert a meghozott határozatát a plenáris ülésen már nem lehetett vita tárgyává tenni. A házszabályok ilyenkor egészen drasztikus szankcióra is módot nyújtottak. Ha ugyanis a bírálóbizottság úgy találta, hogy adott esetben tömegesen fordultak elő a választási jog gyakorlását akadályozó/befolyásoló cselekmények, kezdeményezhette a kerület képviselő-küldési jogának a ciklus időtartamára szóló felfüggesztését.³³ Ilyenre egyébként csupán egy ízben került sor, de az is megrekedt a kísérleti stádiumban. A bírálóbizottság 1924. november 26-i döntésével ugyan megsemmisítette a rétsági kerületben korábban született eredményt és kezdeményezte a képviselő-küldési jog felfüggesztését, de az állandó igazolási bizottság pár héttel később arra a megállapításra jutott, hogy miután a vonatkozó törvényi előírások időközben hatályukat veszítették, az eljárás lefolytatásának nincs értelme.³⁴

A századelőn a választási bíráskodás megoszlott a törvényhozás és a Kúria között, melyet a választásokat szabályozó, már említett 1919. évi rendelet hatályon kívül helyezett, így ez a feladatkör teljes egészében a nemzetgyűlés hatáskörébe került, ami kezdettől fogva számos problémát vetett fel. Miközben az eljárási rend nehézkes és túlbürokratizált volt, időnként éppen a jogi szabályozás hiányossága okozott feszültséget. Ennél persze súlyosabb elvi kérdések is felmerültek. Mindenekelőtt az alkotmányos intézmények közötti fékek és ellensúlyok kialakítása szempontjából erősen

³² A képviselőház házszabályai. Budapest, 1908, Pesti Könyvnyomda–Részvénytársaság (továbbiakban: Képviselőházi házszabályok, 1908.) 14.

³³ Ebben az esetben az elnök az ügyet átadta az állandó igazolási bizottságnak, és a tényleges felfüggesztésre annak jelentése alapján kerülhetett sor.

³⁴ Nemzetgyűlési napló, 1922–1926.(továbbiakban NN 1922–1926.) XXVII. k. 410. és 624.

vitatható, ha a képviselők önmaguk döntenek választási ügyekben, különösen úgy, hogy a konkrét döntések meghozatala lényegében a parlamenti többség/többségi párt álláspontjától függ. A bírálóbizottságok tevékenységét a két nemzetgyűlés alatt a passzív döntési gyakorlat jellemezte, a panaszoknak és kifogásoknak csak kivételes esetben adtak helyt, ami önmagában is a mindenkori kormánypártiaknak kedvezett.³⁵ Amikor viszont mégis ügy lett belőle, akkor a pártpolitikai elfogultságok már jól érzékelhetőek voltak.³⁶ A tárgyalt problémákat mintegy összegezte két, az első nemzetgyűlés alatt tárgyalt eset. Az Abonyban megválasztott, kormánypárti Fábián István ellen az a kifogás merült fel, hogy ellene a választás idején bűnvádi eljárás volt folyamatban, így fel sem léphetett volna képviselőjelöltként. A II. bírálóbizottság azonban 1921 áprilisában elutasította a kifogást, arra hivatkozva, hogy jogerős vádhatározat nélkül nincs bűnvádi eljárás. Eközben az I. bírálóbizottság az ismert ellenzéki politikust, Drozdy Győzöt mandátumvesztésre ítélte, pedig a választás idején ellene is csupán nyomozati szakasznál tartott az eljárás.³⁷ Utóbbinál Rassay Károly azt is felvetette, hogy a bizottsági állásfoglalás megszületése szabálytalan módon történt, de a házelnök a kormánytagok aktív támogatásával – arra hivatkozva, hogy a bizottság döntése nem tehető bírálat tárgyává – egyszerűen figyelmen kívül hagyta Rassay tiltakozását.³⁸ Hogy teljes legyen a történet, Fábián ellen panasz is felmerült, miszerint vesztegetéssel próbált szavazatokat szerezni, de a bizottság – vizsgálóbiztos kiküldése után – végül ismét felmentette őt.³⁹ Utóbbi eljárásnak egyként nem is volt jelentősége, hiszen a döntés 1922. január végén, két évvel az ominózus eset után és néhány héttel a nemzetgyűlés ciklusának a lejárta előtt született meg.

Az 1925. évi választójogi reform úgy kívánta megoldani a helyzetet, hogy a választási bíráskodást teljes egészében a Közigazgatási Bíróság határhörébe utalta.⁴⁰ A következő ciklus kezdetétől, 1927-től a házelnök minden, hozzá eljutott panaszt vagy kifogást automatikusan áttett a bírósághoz, utóbbi pedig döntéseiről, melyek a parlamenti képviselők számára nem voltak vitathatóak, tájékoztatta a képviselőházat. Ez a metódus, bár a bírák maguk sem voltak teljesen függetlenek a politikától, jobban megfelelt az alkotmányosság elveinek és számottevő mértékben tehermentesítette a

³⁵ Ruszoly: *A választási bíráskodás*. I. m. 498.

³⁶ A parlamenti bíráskodás pártos voltát utóbb Wlassics Gyula, a Közigazgatási Bíróság tekintélyes és melleleg a bethleni politikához közel álló vezetője is elismerte. *Budapesti Hírlap*, 1928. jan. 8. 2.

³⁷ Ruszoly: *A választási bíráskodás*. I. m. 420–422. NN 1920–1922. X. k. 166.

³⁸ NN 1920–1922. X. k. 169–171. és 179.

³⁹ NN 1920–1922. XVI. k. 54.

⁴⁰ 1925. évi XXVI. tc. 100–128. §.

törvényhozást. A továbbiakban is az igazolás első állomását megalakuláskor az osztályok, azt követően pedig az állandó igazolási bizottság jelentette, a bírálóbizottságok viszont lényegében véve munka nélkül maradtak. Bár a képviselőháznak megmaradt az a joga, hogy bizonyos esetekben felfüggeszthette egy adott kerület képviselőküldését, ilyen eljárásra már soha nem került sor.

A Horthy-korszakban a választási harc minden esetben pártok között folyt, s bár pártonkívüli jelöltek mindig indultak, arányuk az összes képviselőjelölthöz viszonyítva soha nem haladta meg az 5%-ot. A pártközpontúságot tovább erősítette, hogy 1922-ben Budapesten, 1926-ban a többmandátumos törvényhatósági jogú városokban, 1939-től pedig a vármegyékben is listás választásokra került sor, amely eleve nem adott teret a pártonkívüliek számára. A 19. századi liberális felfogás eredendően csupán másodrendű szerepet tulajdonított a pártoknak a parlament működése tekintetében, abból kiindulva, hogy a képviselők összessége alkotja a törvényhozást, akiknek tevékenységét nem szűk partikuláris, hanem országos érdekek határozzák meg. Mégis, már a dualizmus időszakában kialakult egy olyan gyakorlat, melynek következtében az országgyűlés a pártok és a pártfegyelem által korlátozott képviselők tevékenységére épült.⁴¹ Jóllehet egyes szakemberek és politikusok még az 1940-es évek elején is síkraszálltak a hagyományos szemlélet mellett, a két világháború közötti időszakra általánossá vált az a felfogás, amely szerint a pártok és a frakciók a törvényhozás elsődleges strukturáló tényezői. Ezt a magatartást a legkövetkezetesebben és a legnyíltabban az MSZDP képviselte. 1922-ben, amikor a párt először jutott parlamenti képviselőhöz, nemcsak a már említett, piros szegfűs bevonulással hívták fel magukra a figyelmet, hanem azzal is, hogy június 28-án – egy héttel a megnyitás után – ünnepélyes deklarációban fejtették ki politikai elveiket és programjukat.⁴² A korszak második felére azután általános, bár nem mindig alkalmazott gyakorlattá vált, hogy ha ciklus közben egy parlamenti képviselővel is rendelkező új párt vagy szervezet alakult, annak tényét nyilvánosan, a plenáris ülésen is bejelentették.⁴³

A közéleti diskurzusban már a húszas évek első felétől használták a vezérszónok kifejezést, sőt időnként maguk a képviselők is kiemelték, hogy nem személyes

⁴¹ Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Budapest, 2002, Osiris, 279–281.

⁴² NN 1922–1926. I. k. 92–102.

⁴³ Ez történt – többek között a Meskó-féle nemzetiszocialista párttal, az Egyesült Keresztény Párttal, vagy a keresztény Nemzeti Függetlenségi Párttal. Képviselőházi napló, 1931–1935. (továbbiakban KN 1931–1935.) X. k. 31–34. Képviselőházi napló, 1935–1939. (továbbiakban KN 1935–1939.) XI. k. 3–4. XXII. k. 245–252.

véleményüket, hanem pártjuk álláspontját tolmácsolják, ami idővel jogi szabályozást is nyert. Az 1928. évi reform előkészítő munkálata során még csak felmerült, az 1939-ben életbe léptetett házszabályokban viszont már ott szerepelt, hogy a törvényjavaslatok tárgyalásánál először az egyes pártok vezérszónokai kapnak szót.⁴⁴

Bár a házszabályok viszonylag későn és akkor is csak korlátozott mértékben ismerték el a frakciójogokat, a pártoknak a parlamenti munkát irányító és koordináló tevékenysége ténylegesen jóval szélesebb területe terjedt ki, a kormánypárt-ellenzék tagolódáson túlmenően is. A ciklusok kezdete előtt egyeztetésekre volt szükség arról, hogyan osztják el egymás között a bizottsági helyeket és – elsősorban kormánypárti részről – az elnökségi pozíciókat. A képviselők konkrét helyét az ülésteremben a háznagyi hivatal jelölte ki, de a pártok szerinti elhelyezés már szintén előzetes tanácskozást igényelt. Általában az a gyakorlat érvényesült, hogy a kormánypártiak foglaltak helyet középen, a többiek beosztása pedig hozzájuk igazodott. Így a második nemzetgyűlésben – 1922–26 között – értelemszerűen az Egységes Párt került közép-re, a szociáldemokraták és a liberális-demokraták tőlük balra, a keresztény pártiak, legitimisták és pártonkívüliek pedig jobbra foglaltak helyet.⁴⁵ Ez az ülésrend egyúttal azt is jelezte, hogy az egyes pártok számára a jobb és bal kifejezések szimbolikus értelemben is politikai tartalommal bírtak. Rassay Károly szerint a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja vezetői 1920 elején élénken tiltakoztak az ellen, hogy ők a terem bal oldalára kerültek.⁴⁶ A legérdekesebb helyzetbe egyébként a nemzetiszocialista politikusok kerültek 1939-ben. Képviselőik a baloldal szélén foglaltak helyet, miközben önmagukat természetesen szélsőjobboldaliként határozták meg.⁴⁷

Ciklus közben az egyes pártok több-kevesebb rendszerességgel tartottak olyan értekezleteket, melyeken megvitatták a parlament elé kerülő ügyeket és a velük kapcsolatos magatartás módjait, sőt hasonló okokból pártközi tanácskozásokra is sor került. A legismertebb ilyen rendezvényre 1936 végén került sor, amikor a Darány-kormány három alkotmányjogi kérdés – kormányzói és felsőházi jogkör kibővítése, választójog átalakítása – kapcsán kívánt tájékozódni, hogy később ennek ismeretében

⁴⁴ A kérdésre a törvényhozói munkáról szóló fejezetnél térünk ki részletesen.

⁴⁵ *Pesti Napló*, 1922. június 17. 2.

⁴⁶ Rassay Károly: *Politikai emlékezéseim*. Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. f. 2/r. 90.

⁴⁷ A képviselők konkrét helyének kijelölése – részben a pártok által behatárolt keret miatt – inkább technikai feladat volt, bár egyes prominens politikusok elhelyezését a közvélemény mindig figyelemmel kísérte. Így nem véletlen, hogy 1935-ben Bethlen István Apponyi Albert régi helyét kapta meg. *Pesti Napló*, 1935. április 28. 4.

állhasson elő saját javaslataival.⁴⁸ Ennek kapcsán azonban túlzás lenne azt feltételezni, hogy az érdemi viták a Ház falain kívülre kerültek volna, s a tanácskozások politikai jelentőségét több tényező is korlátozta. Mindenekelőtt összehívásuk döntően a kormányzati akarattól függött és az, hogy születik-e bármilyen informális megállapodás, kizárólag a résztvevők szándékán múlt. Egy pártközi megbeszélés részben arra volt jó, hogy mindenki tájékozódhatott az adott témák kapcsán a többiek álláspontjáról, melynek függvényében azután parlamenti szereplését is formálhatta valamelyest. 1937 decemberében a régi ellenzékinak számító Friedrich István nem véletlenül szorgalmazta, hogy a választójogi reform parlamenti beterjesztése előtt tartsanak pártközi értekezletet a kérdéstről.⁴⁹ Ezek a rendezvények időnként egészen pragmatikus célokat is szolgálhattak azzal, hogy a mindenkori miniszterelnökök így próbálták az éppen esedékes ügy parlamenti vitáját valamelyes keretek közé szorítani. 1933. május–június folyamán a kormánypárti vezetés egyszerűen csak a költségvetési vita időbeli korlátozásának elérése érdekében kezdeményezett tanácskozásokat.⁵⁰

Bár frakcióvezetők nem voltak, illetve rendszerint a pártelnököket tekintették annak, a legtöbb pártnál külön posztot hoztak létre a képviselőcsoport tevékenységének napi koordinálására és ellenőrzésére. Az Egységes Párt már az 1922. évi választásokat követően felállított egy vitarendező bizottságot, ellenzéki oldalról viszont ez az együttműködés egyfajta gyakorlati formája is volt.⁵¹ Az 1935-ös választások után az ellenzéki pártok többsége megegyezett abban, hogy közös vitarendezőjük lesz, a kisgazdapárti Berg Miksa személyében, akinek a szociáldemokrata Kéthly Anna lett a helyettese.⁵² Mivel a pártoknak ez a fajta tevékenysége általában informális keretek között zajlott, írásos dokumentumok nem készültek róluk, a korabeli sajtó tudósításai pedig esetlegesek és hiányosak voltak.

Az egyetlen kivételt a szociáldemokrata párt jelentette, melynek parlamenti szereplése a leginkább szabályozottnak és strukturáltnak tekinthető. A frakció 1922. június 13-i, első ülésén került sor a szervezeti szabályzat elfogadására, amely a korszak

⁴⁸ Kerepeszki Róbert: *A „tépelődő gentleman” Darányi Kálmán (1886–1939)*. Pécs–Budapest, 2014, Kronosz – Magyar Történelmi Társulat, 81–82. Zsedényi Béla: *A felsőház új jogköre*. Miskolc 1938, Miskolci Evangélikus Jogakadémia, Tudományos Értekezések Tára, 41.

⁴⁹ *Pesti Napló*, 1937. december 29. 1.

⁵⁰ *Pesti Napló*, 1933. május 25. 2. és június 9. 3.

⁵¹ *Pesti Napló*, 1922. június 18. 1–2. és július 16. 3.

⁵² *Pesti Napló*, 1935. október 26. 5. 1936. május 21. 3.

egészét illetően rögzítette a működés alapelveit.⁵³ Kötelezően előírták az üléseken való részvételt,⁵⁴ a pártfegyelem betartását, a csoport munkájának vezetésére pedig két testületet állítottak fel, a Titkárságot és az öttagú Intéző Bizottságot. Előbbi elsősorban adminisztratív feladatokat látott el, összegyűjtötte a parlamenti tevékenységhez szükséges anyagokat, levelezett a frakció nevében, összegyűjtötte a beérkezett panaszokat stb. Utóbbi viszont a frakció valódi irányítója lett, amely igencsak szoros kontroll alatt tartotta a képviselőket. Az IB határozott a pártnak jutó bizottsági helyek betöltéséről, a felszólalások sorrendjéről és témájáról, a képviselők politikai nyilatkozatokat is csak a testület előzetes beleegyezésével adhattak. Bár a frakció tagjainak magatartása, beszéde, vitastílusa között – egyéni képességek, műveltség vagy éppen habitus alapján – így is számottevő különbségek voltak, az IB az utólagos kontroll jogával is rendelkezett. Így a képviselőcsoport 1922. július 27-i ülésén szóvá tették, hogy legutóbb Pikler a hazafiasság kérdését a frakció felfogásától eltérően fejtette ki, Hébelt a pacifizmus gondolatát „szükségen felül domborította ki”, Salynak pedig a jövőben mértéket kell tartania a közbekiabálások terén.⁵⁵ Formailag a frakció a párt vezető szerveinek alárendelve működött, ami azonban a gyakorlatban inkább összefonódást jelentett.⁵⁶ A szociáldemokrata képviselők ugyanis rendszerint a párt prominens személyiségeiből kerültek ki, akik egyidejűleg többféle pozíciót is betöltöttek, továbbá, miután a párt politikai tevékenysége 1922-től jelentős részben a parlamentre koncentráldott, elkerülhetetlen volt a frakció szerepének a felértékelődése. A képviselőcsoport ilyen jellegű működéséhez hozzátartozott, hogy havonta lehetőleg több, de legalább egy ülést tartson, melyekről külön jegyzőkönyv készült. Az ülések egyébként nemcsak a feladatelosztás szempontjából bírtak jelentőséggel: a képviselők rendszerint itt informálták egymást a parlamenttel kapcsolatos ügyekről, s adtak időnként politikai helyzetértékelést.

A történetírásban lényegében véve konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy a választási rendszer demokratikus oldalról nézve számos hiányossággal – nyílt

⁵³ A frakciónak tevékenységére nézve: Serfőző Lajos: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a parlamentben 1922–26.* Budapest, 1967, Akadémiai, 74–76. Mészáros Margit: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt parlamenti frakciója a Gömbös-kormány időszakában.* *Múltunk*, 1997/2. 147–151.

⁵⁴ Az Intéző Bizottság láthatóan ügyelt az előírások betartatására is, így Reisinger Ferenc az 1924. január 14-i ülésen figyelmeztetést kapott, amiért nem jár el rendszeresen az ülésekre. Az MSZDP parlamenti frakciója jegyzőkönyvei. Politikatörténeti Intézet Levéltára, 658. fond, 3/1. III. k. 154. (továbbiakban: PL MSZDP jegyzőkönyvek).

⁵⁵ PL MSZDP jegyzőkönyvek, 1922. július 27. I. k. 75.

⁵⁶ Sipos Péter: *Legális és illegális munkásmozgalom (1919–1944).* Budapest, 1988, Gondolat, 81.

voksolás, jogosultak szűk köre, pártok közötti egyenlőtlen versenyhelyzet stb. – rendelkezett, a korszak első felében azonban szinte magától értetődőnek tűnt, hogy a nemzetgyűlés, majd képviselőház tagjai pártpolitikusokból állnak, akik közvetlen választás alapján nyerik el mandátumukat. Bár a szélsőjobbboldali csoportok a húszas évek elejétől kezdve fenntartásaikat hangoztatták a parlamentáris berendezkedéssel szemben, egyedül Eckhardt Tibor állt elő konkrét ellenjavaslattal. 1925-ben, a választójogi törvényjavaslat nemzetgyűlési vitájakor kifejtett koncepciója azonban, miszerint a törvényhozást érdek-képviselési alapokra kellene helyezni, lényegében visszhangtalan maradt.⁵⁷ Egyébként a korporatív eszme valóban megjelent a magyar törvényhozásban, de nem a képviselőház, hanem a felsőház vonatkozásában. Utóbbi intézmény tagságának egy részét ugyanis a különböző társadalmi érdek-képviselési szervezetek küldöttei adták.

A harmincas évek elejétől – részben a gazdasági világválság következményeként, részben nemzetközi példák hatására – terjedtek el szélesebb körben olyan nézetek, melyek a szociális ellentétek, az öncélú pártharcok kiküszöbölését, a nemzeti egység megvalósulását elsősorban a társadalom egészének hivatásrendi megszervezésétől vagy egy fasiszta jellegű korporatív rendszer kiépülésétől várták. Kormányzati szinten első ízben Gömbös Gyula vetette fel 1933-ban, hogy meg kellene szüntetni a felsőházat, a képviselőházat pedig át kellene alakítani, oly módon, hogy a tagok többségét továbbra is közvetlenül választanák, de egy részüket a kormányzó nevezné ki, valamint új érdek-képviselési szervek küldenék. A kormányfő – elsősorban igazságügyi minisztere, Lázár Andor érvei hatására – viszonylag hamar letett tervének megvalósításáról, pontosabban erőfeszítéseit a korporatív társadalomszervezésre koncentrált.⁵⁸

A hivatásrendiség eszméje a harmincas évek végére a korabeli politikai diskurzus egyik központi témájává vált,⁵⁹ azok a politikusok és szakemberek azonban, akik nyíltan és egyértelműen annak minél szélesebb megvalósítása mellett foglaltak

⁵⁷ Eckhardt határozottan bírálta az általános titkos választójogot, az általa kuriálisnak nevezett rendszer mellett foglalt állást és hozzátette, ha „a foglalkozási áganként megszervezett magyar társadalom vesz részt a választójogban, különb és jobb képviselést nyer a magyar nemzet, mint ahogyan a mai rendszerben történik”. NN 1922–1926. XXXII. k. 177.

⁵⁸ Gergely Jenő: *Gömbös Gyula*. Budapest, 2001, Vince, 243–244. De Gömbös közeli munkatársa, Béli Béla úgy látta, hogy a parlamentnek a népképviselési helyett az érdekképviselés elvére kell épülnie, amit azonban csak „az érdekképviselési rendszer teljes kiépítése után” lehet megvalósítani. Vonyó József: Gömbös kormánypártjának ideológiája és programja. *Századok*, 2011/1. 29.

⁵⁹ Szalai Miklós: Újrendiség és korporativizmus a magyar politikai gondolkodásban. *Múltunk*, 2002/1. 75–99.

állást,⁶⁰ igen óvatosan fogalmaztak, ha a parlamentről volt szó. Elsősorban attól félve, hogy egy efféle szerkezeti reform felvetése esetén – az állam és társadalmi rend elleni támadás címén – könnyen büntetőjogi eljárással találhatták volna szembe magukat. Ez azonban nem változtatott azon, hogy a reform gondolata népszerűvé vált a különböző jobboldali radikális irányzatoknál, olyannyira, hogy Teleki Pál, akitől eredetileg sem álltak távol efféle elképzelések, miniszterelnökként kész volt azt bizonyos fokig felkarolni. Először 1940. október elején kaptak nyilvánosságot a miniszterelnök reformtervei, melyekről a képviselőházban december folyamán, a következő évi költségvetés tárgyalásakor már élénk vita bontakozott ki. A szituációt alapvetően meghatározta, hogy Imrédy Béla és hívei időközben ellenzékbe vonultak, megalapítva a Magyar Megújulás Pártját, melynek programjában leplezetlenül ott szerepelt az egykamarás parlament létrehozása, a pártok megszüntetése és egy korporatív parlament létrehozása.⁶¹ Ehhez képest Teleki egyfajta köztes pozíciót kívánt elfoglalni. Mindenekelőtt elismerte, hogy „alkalmazkodni kell a kor változó igényeihez”, ami többek között a hivatásrendiség törvényhozásbeli érvényesítését foglalta magában, jóllehet ez eredetileg nem szerepelt kormányfői programjában. Ugyanakkor – a szélsőjobbtól való elhatárolódás jegyében – azt is hangsúlyozta, hogy nem kíván „gyökeres felforgatás”-t és óvott minden hirtelen változtatástól.⁶² Kezdeményezésére két tervezet is készült. Az egyik szerint – abból kiindulva, hogy a pártok a liberális demokrácia maradványait jelentik – a tagságnak nagyjából felét a vármegyék, mintegy 40%-át a hivatásrendek küldöttei, a fennmaradót pedig az egyetemek választottjai kapták volna meg. A másik változat alapján a vármegyék és a hivatásrendek emberei alkották volna a tagság kétharmadát, egyharmadnyi rész a pártok képviselőinek jutott volna.⁶³ A reformtervek azonban túlságosan is radikálisnak bizonyultak, s nem arattak tetszést a véleményezésre nem hivatalosan felkért, többségében konzervatív politikusok és szakemberek körében. A tervezet így nem került parlamenti beterjesztésre, s Teleki

⁶⁰ Magyarországon egyébként nem annyira az osztrák, mint inkább a földrajzilag távoli, Salazar-féle portugál korporatív állam váltott ki nagyobb visszhangot. ifj. Bertényi Iván: Fasiszta diktatúra vagy a keresztény társadalmi tanítása megvalósulása? Salazar rendszerének megítélése Mihelics Vid: Az új Portugália című könyve alapján. *Protestáns Szemle*, 200/4. 237–259.

⁶¹ *Magyarországi pártprogramok, 1919–1944.* Szerk.: Gergely Jenő, Glatz Ferenc, Pölöskei Ferenc. Budapest, 2003, ELTE–Eötvös, 443.

⁶² Az alkotmányreform tervezet ilyenformán nem pusztán taktikai okokból született, ahogyan a szociáldemokraták vélték. Pintér István: *A Szociáldemokrata Párt története 1933–1944.* Budapest, 1980, Kossuth, 264.

⁶³ *Horthy Miklós titkos iratai.* Az iratokat sajtó alá rendezte: Szinai Miklós és Szücs László. Budapest, 1962, Kossuth, 272–282. Ablonczy Balázs: *Teleki Pál.* Budapest, 2005, Osiris, 486–487.

inkább elfektette az ügyet. Utóda, Bárdossy László még bevette a kérdés rendezését kormányprogramjába, de az őt követő Kállay Miklós már szóba sem hozta a törvényhozás ilyen jellegű átalakítását.

Nem a korporatív reformkísérletek voltak az egyedüliek, melyek a világháború éveiben előkerültek. Elsősorban nyilas képviselők – Matolcsy Mátyás, Vajna Gábor – rendszeresen sürgették a szociáldemokrata párt betiltását, amely, bár közvetlenül nem mondták ki, de minden bizonnyal együtt járt volna a párt parlamenti képviseletének a megszüntetésével is.⁶⁴ Kormányzati részről azonban ezek a törekvések – Keresztes-Fisher Ferenc belügyminiszter, majd Kállay Miklós miniszterelnök részéről – egyértelmű elutasításban részesültek.⁶⁵

Bár a jelzett törekvések nem váltak valóra, a törvényhozás hagyományos szerkezete mégis számottevő átalakuláson ment át. Első ízben 1938-ban került sor revíziós területgyarapodásra, amely felvetette a felvidéki területek parlamenti képviseletének a biztosítását is. Mivel azonban ez alkotmányjogi kérdésnek minősült, rendezését csak törvényi úton lehetett megoldani. Az Imrédy-kormánynak a parlamenthez benyújtott, majd általa elfogadott javaslata egészen újszerű megoldással állt elő. Az 1938. évi XXXIV. tc. 2. §-a szerint azok lehettek ily módon a képviselőház tagjai, akiket az országgyűlés két háza a miniszterelnök indítványára határozattal meghív. A pontos létszám nem lett meghatározva, az viszont igen, hogy csak azokból lehet képviselő, akik a csehszlovák éra alatt szenátorok, nemzetgyűlési vagy tartománygyűlési képviselők voltak.⁶⁶ Végül a jelzett korlátozást betartva, a fenti módon 17 személy foglalt helyet a képviselőházban.

Elvileg – a parlamentáris hagyományokhoz igazodó módon – választásokat kellett volna tartani, de a kormányzat úgy vélte, hogy egy országgyűlési választást nem lehet hamar lebonyolítani, az országrész közjogi reintegrációja viszont csak részleges lenne a parlamenti képviselet biztosítása nélkül. Ezért az első bécsi döntés megszületését követően hat nappal, már november 8-án sor került a törvényjavaslat benyújtására, melyet a képviselőház november 12-én egyetlen nap alatt letárgyalt és elfogadott. Hasonló gyorsaság jellemezte a felsőházat is, így a felvidéki képviselők bevonulása már december 5-én megtörténhetett.⁶⁷ Ilyen ütemű parlamenti munka persze

⁶⁴ Képviselőházi napló 1939–1944. (továbbiakban: KN 1939–1944.) X. k. 456–458. XVII. k. 192–194.

⁶⁵ KN 1939–44. XVII. k. 196. Pintér: *A Szociáldemokrata...* I. m. 284.

⁶⁶ 1938:XXXIV. tc.

⁶⁷ KN 1935–1939. XX. k. 253., 258–279. és 309.

előzetes konszenzust feltételezett. A pártközi tárgyalások olyannyira eredményesek voltak, hogy a javaslat plenáris tárgyalására mindegyik párt csupán egy-egy szónokot állított, és a behívás procedúráját is az ünnepélyesség dominálta, s az ellenzéki erők, bár megtehették volna, de nem kérdőjelezték meg a csoport személyi összetételét sem.⁶⁸ A gyorsaság másik oka pártpolitikai-hatalmi tényezőkkel magyarázható. Bár erre a későbbiekben részletesen kitérünk, az Imrédy-kormány azért is szorgalmazta a kérdés mielőbbi rendezését, hogy ezáltal erősítse meg november folyamán erősen megrendült pozícióit a képviselőházban.

Egy probléma azonban így is fennmaradt, amint arra Sulyok Dezső kispárti politikus rámutatott. Szerinte ugyanis, ha a parlament működése házfelosztással ér véget, akkor a felvidékiek mandátuma végleg lejár, hiszen az egész eljárás csak az adott ciklusra szólt, előzetes szabályozás nélkül tehát elvész az országrész képviselete.⁶⁹ Bár Sulyok azonnali rendezést sürgetett, arra csak később, megváltozott körülmények között került sor. Az időközben miniszterelnökké lett Teleki Pál valóban elérte az országgyűlés idő előtti felosztatást, s az új törvényhozás 1939. június közepén ült össze. A kormány egyik legelső intézkedései között szerepelt a kérdés rendezése – a már bevált módon. A javaslat előadója – Benkő Géza – annak parlamenti tárgyalásakor hangsúlyosan kitért az esetleg felmerülő problémákra is. „Közjogi végszükség”-gel, illetve azzal indokolta a választások elmaradását, hogy annak előkészületei – névjegyzék összeállítása, választókerületek kialakítása stb. – hosszabb időt igényelnek.⁷⁰ Az 1939:V. tc. megerősítette a behívásos rendszert, ellenben – a terület népességszámával indokolva – 26 főre emelte a képviselők számát és valamelyest kibővítette a behívhatók körét is. Teleki is tisztában volt azzal, hogy nem zárkozhat el teljesen a választási elv érvényesítésétől, ezért a törvény 2. §-a külön kitért a választások megtartásának szükségességére, melynek végső határidejét 1940. június 30-án jelölte meg.

1939 márciusában – Kárpátalja elfoglalásával – újabb országgyűlés következett be, de a terület parlamenti képviseletének ügye csak júniusban, rögtön az előbbi reform után került napirendre. A metódus is hasonló volt két lényeges eltéréssel. Egyrészt a kiválasztandók köre kibővült a korábbi kárpátaljai tartománygyűlés tagjaival, valószínűleg azzal a szándékkal, hogy így nemcsak magyarok, hanem ruszinok is

⁶⁸ A plenáris tárgyaláson egyedül a kispárti Rupert Rezső állt elő azzal, hogy a behívásokhoz nem kell a felsőház hozzájárulása és azokat ne a kormány, hanem a házelnök indítványozza, de kezdeményezését a képviselők leszavagták. KN 1935–1939. XX. k. 278.

⁶⁹ KN 1935–1939. XXII. k. 631–631.

⁷⁰ KN 1939–1944. I. k. 38.

bejussanak a törvényhozásba. Másrészt a létszámot itt lényegesen alacsonyabban, 10 főben határozták meg.⁷¹ A folyamatot ideiglenesen a tényleges bevonulás zárta le, melyre a felvidékiek és a kárpátaljaiak esetében egyszerre, a június 30-i ülésen került sor, ami azt jelentette, hogy a ciklus kezdetéhez képest kéthetes késéssel foglalhatták el helyeiket.⁷²

A kormány ugyanezen év október 27-én terjesztette be a két országrészben tartandó választások előkészítéséről szóló törvényjavaslatát, melyet az országgyűlés december folyamán letárgyalt,⁷³ s az törvényerőre emelkedett. Az 1939:XVIII. tc. megerősítette, hogy legkésőbb 1940. június 30-ig választások lesznek, mellyel egyidejűleg a behívottak mandátuma meg fog szűnni. A választójognál a magyar állam vonatkozó előírásait kívánták életbe léptetni, némileg kibővített formában, ami azt jelentette, hogy az országon belül kétféle szabályozás lett volna érvényben. Emellett Kassa kivételével – nem véletlenül – csak egyéni körzetekkel számoltak, úgy, hogy az elnyerhető összmandátumok számánál a meglévő kereteket vették alapul. Az előkészületek – Teleki későbbi nyilatkozata alapján – valóban elkezdődtek és meg is rekedtek a választási összeírásoknál.⁷⁴ Az egyik felvidéki honatya, Király József az 1940. június 19-i ülésen – vélhetően kormányzati megrendelésre – felvetette a kérdést, melyre Teleki azonnal reagált. A miniszterelnök kifejtette, hogy ő ugyan szeretne választásokat tartani, de egyes honvédalakulat kárpátaljai mozgósítása nem teszi lehetővé a kellően nyugodt légkör biztosítását.⁷⁵ Az ügy ezzel lezárult, a határidő letelt, de a választásokra nem került sor.

A nyilvánvaló törvénytörés hátterében minden bizonnyal tágabb politikai összefüggések húzódtak meg. Mindenekelőtt a kormányzat számára igen nehéz feladatot jelentett a választójog konkrét meghatározása. Ha ugyanis a korábbi, szélesebb csehszlovákiai szabályozást veszik alapul, számottevő különbség lesz az anyaországihoz képest. Ha viszont az utóbbit érvényesítik, akkor az újonnan visszakerült országrészekben széles rétegek kerülnek jogfosztott helyzetbe, s az a kínos szituáció áll elő, hogy számukra a magyar állam – bizonyos vonatkozásban – kevesebb jogot kíván biztosítani, mint a csehszlovák. Ráadásul a csonka vármegyék miatt a lajstromos szavazást is nehéz lett volna a gyakorlatban kivitelezni, úgy ahogyan az a

⁷¹ 1939:VI. tc.

⁷² KN 1939–1944. I. k. 287.

⁷³ KN 1939–1944. II. k. 482–483. IV. k. 3–27.

⁷⁴ KN 1939–1944. VI. k. 303.

⁷⁵ KN 1939–1944. VI. k. 303–304.

trianoni állam keretei között szabályozva volt. Továbbá a kormánynak láthatóan nem hiányzott egy kiélezett választási küzdelem. Persze a kormánypárt győzelme aligha forgott volna veszélyben, de Telekiéknek kemény küzdelemre kellett volna készülniük, elsősorban a nyilas ellenzékkel szemben. Különösen úgy, hogy a szélsőjobboldali csoportok erejét és önbizalmát nemcsak az 1939. évi parlamenti választásokon elért viszonylag jó eredmény, hanem a náci államnak 1940 tavaszán aratott látványos katonai sikerei is fokozták. Egy „egyszerű”, kevésbé látványos győzelem ugyanakkor nemzetközi szempontból is rossz fényt vethetett volna a magyar államra, tápot adva olyan véleményeknek, miszerint a kormányzat nem képes megbirkózni a területek integrálásának nehézségeivel. Végül az is a halasztás mellett döntött, hogy komoly politikai nyomással nem kellett számolni. A téma kapcsán korábban többször hangzottak el állásfoglalások ellenzéki politikusok részéről. A náciellenes pártok vezetői rövid távon készek voltak belenyugodni a behívásos rendszerbe és inkább csak általánosságban támogatták a választások megtartását, nyilvánvalóan végiggondolva, hogy az számukra az adott körülmények között aligha hozhat kedvező eredményt. Különösen egyértelműen mutatkozott meg ez a magatartás a választásokról szóló törvényjavaslat parlamenti vitájakor. A szociáldemokrata párt képviselői hozzá sem szóltak a kérdéshez, a liberális demokraták és a kisgazdák pedig elsősorban a zsidóságot érintő jogfosztó intézkedések miatt bírálták a reformot.⁷⁶ A nyilasok – Hubay és Mosonyi és Csoór – ellenben teljes mellszélességgel követelték a választások mielőbbi megtartását, sőt nyíltan egy szélesebb választójog mellett törtek lándzsát.⁷⁷ 1940 júniusában azonban – az előírt terminus lejártakor – a nyilas ellenzéknek más kérdések kötötték le a figyelmét, így a képviselőház érdemi visszhang nélkül napirendre tért a halasztás felett.

Sorrendben harmadik revíziós sikerként az augusztus végén megszületett második bécsi döntés következtében Észak-Erdély és a Székelyföld került vissza. A terület birtokba vétele szeptember folyamán, a közjogi kérdések rendezése pedig azt követően, október első felében történt meg. Az 1940:XXVI. tc. 2. §-a szerint az országrészből legfeljebb 63 személy kerülhetett behívásra, a már tárgyalt módon, mivel azonban a román éra alatti magyar törvényhozókból egy ekkora csoportot nem lehetett volna összeállítani, ezért itt a kiválasztandó személyek esetében a kormányzat kezét semmilyen előírás nem kötötte meg. Az eredeti elképzelések alapján 17 helyet juttattak

⁷⁶ KN 1939–1944. IV. k. 13–16. és 17–20.

⁷⁷ KN 1939–1944. IV. k. 3–7. és 21–24.

volna a helyi románságnak, de a részükre fenntartott posztok nem kerültek tényleges betöltésre. Így október 10-én 46 magyar képviselő vonult be az ülésterembe,⁷⁸ s a keret később sem lett teljesen feltöltve, bár az erdélyi magyar képviselők száma utóbb – kis mértékű emelkedést mutatva – 50 főre nőtt.

A Délvidék áprilisi visszakerülését követően az 1941. évi XX. tc. mondta ki a reintegrációt, amelynek részeként 26 képviselő behívására kerül sor, akiknek a kiválasztásánál a kormány ezúttal is szabad kezet kapott. Mivel ebben az esetben fegyveres erővel elfoglalt területről volt szó, amelynek pacifikálása kiemelt súlyú feladatnak számított, a közjogi aktus szokatlanul későn és vontatottan zajlott le. A törvényjavaslatot a képviselőház 1941 decemberében tárgyalta le, a képviselők pedig csupán 1942. február 9-én foglalhatták el a helyüket.⁷⁹

A négy bővítés eredményeképp a törvényhozás eredeti 260 fős létszáma 1942-re 108-cal gyarapodva⁸⁰ 368-ra duzzadt. Mindegyik esetben lényegében véve hasonló módszerrel, behívás útján történt meg az adott országrész parlamenti képviseletének a biztosítása, amely gyakorlati oldalról nézve a gyors és egyszerű megoldás lehetőségét kínálta, még akkor is, ha azt a Délvidék esetében a kormányzat nem használta ki. A képviselőházon belüli arányok kialakításánál a szabályozás általában az adott terület lakosságszámát vette alapul. Ez az elvet leginkább a Felvidék és a Délvidék esetében sikerült érvényesíteni, Erdélynél már kevésbé valósult meg – különösen, ha a ténylegesen betöltött helyeket vesszük alapul – a legnagyobb eltérésre pedig Kárpátaljánál került sor. A különbségek érvényesítésénél, ha nem is teljesen mechanikus módon, de valószínűsíthetően összefüggés áll fenn az adott országrész nemzetiségi viszonyai és parlamenti képviseletének mértéke között.

⁷⁸ KN 1939–1944. VII. k. 67.

⁷⁹ KN 1939–1944. XII. k. 530–541. XIII. k. 29.

⁸⁰ Az eredeti, ténylegesen betöltött létszámokat alapul véve.

Terület-visszacsatolások és a törvényhozás

	Lakosságszám	Arány a trianoni országhoz képest	Mandátumszám	Arány a trianoni országhoz képest
Trianoni ország	9 319 992	–	260	–
Felvidéki területek	1 062 022	11,39%	26	10%
Kárpátalja	694 022	7,44%	10	3,84%
Észak-Erdély	2 577 260	27,65%	46 (63)	17,69 (24,23)%
Délvidék	1 030 027	11,05%	26	10%

A behívásos rendszer azonban nemcsak előzmény nélküli és idegen volt a magyarországi parlamentáris hagyománytól, hanem jelentős mértékben gyengítette a törvényhozás legitimációját is, hiszen így a tagok számottevő része (29,34%) nem választás útján lett törvényhozó. A problémával láthatóan a mindenkori kormány is számolt, és 1940 nyaráig napirenden tartotta a választások megtartásának lehetőségét. 1940 őszétől azonban már nem volt realitása egy ilyen esemény lebonyolításának. Először az újabb két revíziós siker nyújtott kiváló lehetőséget a halasztásra, majd az ország bekapcsolódása a világháborúba végképp levette a napirendről a választások ügyét. Olyannyira, hogy 1942-től már a bal- és különösen a jobboldali ellenzék különböző irányzatai is belenyugodtak abba, hogy a behívási szisztéma hosszabb időszakra állandósul. Utóbbi a gyakorlatban egyébként azzal járt együtt, hogy ha halálozás vagy lemondás folytán üresedésekre került sor, akkor azok betöltése – a kormány kezdeményezésére – rendszerint megtörtént, a létszám tehát lényegében véve állandó maradt a háború végéig. Mivel összességében véve jelentős számú honatyáról volt szó, a mindenkori miniszterelnökök számára kifejezetten előnyösnek bizonyult, ha az időnként ingadozó kormánypártjuk mellett⁸¹ újabb és újabb képviselői csoportokkal erősíthették meg parlamenti hátterüket. A választások alkalmazásának elvetése tehát

⁸¹ Ez a szempont különösen 1940 folyamán vált fontossá, amikor Teleki Pálnak több ízben is nehézséget okoztak a pártján belüli radikális, illetve imrédysta politikusok. Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 450. és 473.

közvetlen pártpolitika előnyökkel járt és mivel a parlament a vonatkozó törvényjavaslatokat minden esetben szinte formális tárgyalással tudta le, továbbá a képviselők kiválasztását és bevonulását sem kísérték polémiák, a kormányzat számára ez a módszer egyszerre bizonyult előnyösnek és kényelmesnek. Igaz viszont, hogy bár a behívások számottevő mértékben módosították a képviselőház összetételét, annak pártokra épülő plurális jellege 1944 tavaszáig, a német megszállás bekövetkeztéig fennmaradt.

Parlamenti ciklusok

. A parlament tényleges működése pedig a hagyományos rend szerint alakult. Az intézmény mindig a képviselő-választásokat követően kezdhetette meg tevékenységét, melynek konkrét időpontját – a kormány javaslata alapján – az államfő jelölte ki. 1920-ban – a rendkívüli körülmények következtében – ezt persze nem lehetett érvényesíteni, ezért a január 25–27-én megtartott választások után közvetlenül a kormány hívta össze a nemzetgyűlést. A választások megtartásának módját, jellegét egy 1919. november második felében, illetve december elején megjelent „rendeletcsomag” szabályozta. Ennek része volt az 5984/1919. ME rendelet, amely kimondta, hogy a választások után – szakítva a hagyományokkal – egy egykamarás nemzetgyűlés ül össze, melynek időtartamát két évben jelölte meg.

A testület február 16-án, az Országház kupolacsarnokában megtartott ünnepi istentiszteletet követően, az első ülésével kezdte meg működését. A Ház tisztikarának megválasztásáig az ülés vezetését a hagyományoknak megfelelően a legidősebb képviselő – jelen esetben Bernáth Béla – látta el, munkáját pedig a hat legfiatalabb korjegyzőként segítette. Bernáth üdvözlő szavai után Huszár Károly miniszterelnök emelkedett szólásra, mintegy magára vállalva a megnyitás feladatát. Fellépése azonban messze több volt a pusztá protokollnál: éles szavakkal ítélte el a forradalmi időszakot és egyfajta általános helyzetértékelést adva, mintegy kijelölte az elkövetkező időszak eszmei kereteit.⁸² Beszéde után került sor a megbízólevelek átadására, majd a képviselők négy osztályba történő sorolására, utóbbiak feladata volt ugyanis a megbízólevelek hitelességének és törvényességének vizsgálata. A második ülésen az osztályok benyújtották jelentésüket, majd a tisztikar – elnök alelnökök, háznagy, jegyzők – megválasztása következett. A választás lebonyolítása után a megválasztott elnök, Rakovszky István rövid beszédben vázolta, hogy milyen alapelvek szerint kívánja ellátni feladatát, majd bejelentéseket tett a Ház működésére, az ülések megtartására vonatkozóan, melyeket a képviselők vita nélkül elfogadtak. A következő, harmadik ülésen került sor a különböző bizottságok összetételének kialakítására, s a bizottságok vezetőségének – elsősorban az elnöknek – a megválasztására.

A későbbiekben viszont a parlament kevésbé lendületesen, a protokolláris és egyéb hagyományos előírásokhoz jobban ragaszkodva folytatta tevékenységét. 1922-től

⁸² NN 1920–1922. I. k. 3–8.

a törvényhozás az ünnepélyes megnyitóval kezdte meg működését. A megnyitó időpontjának kijelölésénél tekintettel kellett lenni arra, hogy az általános képviselőválasztások lezárulásától legalább 10 nap teljen el. Régi tradícióhoz igazodva egyébként a parlamentet az államfő nem a meghívólevélben megjelölt időpontban, hanem az azt követő napok egyikén – rendszerint a 3. vagy 4. napon – nyitotta meg.⁸³

Az érdemi munka valójában már a megnyitó előtt elkezdődött. A törvényhozásba bejutott pártok előzetes tanácskozást tartottak, melyen tisztázták a képviselőcsoport működésével kapcsolatos fontosabb kérdéseket,⁸⁴ a kormánypárt esetében pedig azt is, hogy konkrétan kikkel kívánják majd a különféle parlamenti pozíciókat betölteni. Az egyeztető munka részeként nem formalizált módon ugyan, de pártközi tárgyalások megtartása is szükségessé vált. Rendszerint itt dőlt el a parlamenti ülésrend kérdése, valamint az, hogy az egyes bizottsági helyek milyen arányban oszlanak meg a pártok között.⁸⁵

Sőt, az első, igaz formális ülés is már a megnyitó előtt lebonyolításra került. Az ülés előtt a képviselőknek lehetőségük nyílt az egymással való ismerkedésre, melynek inkább akkor volt jelentősége, ha sok új, addig kevésbé ismert személy került be a törvényhozásba. Az, hogy hogyan vonultak be a honatyák az ülésterembe⁸⁶ – egyenként vagy pártba tömörülve – esetenként változott. Az első ülés jelentősége a korelnök és a korjegyzők személyének a kijelölésén túl csupán annyi volt, hogy előbbi hivatalosan is bejelentette az ünnepélyes megnyitó helyét és idejét. Erre egyébként általában másnap, az ilyenkor szokásos istentiszteletek után, a Parlament kupolacsarnokában került sor. Itt a képviselők ünnepi, de legalábbis fekete öltözetben jelentek meg, a korelnök vezetésével. Rajuk kívül a közélet számos reprezentánsa, a diplomáciai kar Budapestre akkreditált képviselői is megtisztelték jelenlétükkel a rendezvényt. Láthatóan a megnyitónak nem annyira politikai, hanem protokolláris-reprezentatív jellege

⁸³ Az 1492:CVVIII. tc. 2. §-a ugyanis – tekintettel a rossz közlekedési viszonyokra – 4 nap határidő adott az érintetteknek arra, hogy az országgyűlésen megjelenjenek. A szokásjog annak ellenére megmaradt, bár korszakunkban érdemi funkciója már nem volt. Ennek megfelelően például az 1927. január 25-ére meghirdetett országgyűlés megnyitására január 29-én került sor. Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1942, 305.

⁸⁴ Az előkészítő munkálatok lefolyása sajnos a legtöbb párt esetében nem, illetve csak részben dokumentálható, a legteljesebb ebből a szempontból az MSZDP esetében maradt fenn. Serfőző: *A Magyarország... I. m.* 74–75.

⁸⁵ A tanácskozásokon rendszerint szóba kerültek azok a politikai jellegű ügyek, törvénytervezetek is, melyekkel a parlament legelőször fog foglalkozni. Ez különösen 1920-ban volt fontos. Olasz Lajos: *A kormányzói jogkör*. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác, Budapest, 2009, Osiris Kiadó, 104.

⁸⁶ A hagyomány szerint egyébként a Tisztelt Ház új tagjait a háznagy üdvözölte és vezette a helyükre.

domborodott ki. A megnyitás eredetileg az államfő, pontosabban a király feladata volt, a kormányzói jogköréről szóló törvény azonban külön nem tett róla említést. Ezért eleinte, elsősorban ellenzéki-legitimista politikusok vitatták azt, hogy Horthy kormányzóként valóban megnyithatja-e a parlamentet, s Apponyi Albert 1922-ben emiatt nem jelent meg az ünnepélyes megnyitón, majd 1927-ben a körelnöki tisztet is elhárította magától.⁸⁷ A jogi kifogások azonban idővel elhalkultak, de érdemi hatásuk egyébként sem volt: a törvényhozást 1922 és 1939 között minden alkalommal Horthy nyitotta meg.

A hivatalos megnyitó után a parlament ismét összeült és folytatta a működés kereteinek kialakításával kapcsolatos munkáját. A képviselőknek elvileg 15 nap állt a rendelkezésükre, hogy megbízóleveleiket – személyesen vagy meghatalmazott útján – átadják a házelnökségnek, de a gyakorlatban erre rendszerint a 2. ülésen került sor. Az okiratokat a körelnök a már említett osztályoknak továbbította, az osztályok pedig a 3. ülés elején nyújtották be jelentésüket.⁸⁸ Ha a megbízólevelet kifogástalannak találták – túlnyomó részük ide tartozott – akkor az illetőt igazoltnak jelentették ki. Azok, akikkel szemben kifogás merült fel, tagsági jogaikat csak ideiglenesen gyakorolhatták. Az igazolási eljárás lebonyolítása után került sor a Ház tisztikarának megválasztására. A házszabályok szerint az elnököt, a két alelnököt és a háznagyot – a jelzett sorrendben – titkos szavazással, általános többséggel kellett megválasztani. Ha az első forduló nem hozott (volna) eredményt, akkor a második fordulóban a viszonylagos többség is elegendőnek bizonyult. (A jegyző esetében az általános többség megléte eleve nem volt előírás.) Miután politikai szempontból is jelentőséggel bíró pozíciókról beszélhetünk, betöltésükről előzetes tanácskozások döntöttek. A mindenkori kormánypárt a korszak folyamán végig ragaszkodott az elnöki, alelnöki és háznagyi tisztség birtoklásához, és a pártközi egyeztetéseken legfeljebb az lehetett kérdés, hogy a jegyzői posztok közül – a parlamenti arányokhoz többé-kevésbé igazodva – mennyit kapnak az ellenzéki irányzatok. A szavazási procedúra így inkább formalitásnak tekinthető, hiszen a honatyák rendszerint az előzetesen kijelölt személyeket választották meg az adott pozícióra. Ezt követően a tisztviselők elfoglalták helyüket és a továbbiakban – székfoglaló beszédének elmondása után – már a Ház választott elnöke vette át az ülések vezetését. A mondottakból következően a körelnök és a korjegyzők személyének a

⁸⁷ NN 1922–926. I. k. 4. Képviselőházi napló, 1927–31.(továbbiakban: KN 1927–1931.) I. k. 1.

⁸⁸ Az osztályok működésére, az igazolási eljárásra nézve részletesen: Molnár Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, 1929, 498–501.

kiválasztása döntően esetleges tényezőkön múlt, de politikai jelentőséggel nem bírt, hiszen érdemi feladataik nem voltak.⁸⁹

Általában a 4. ülésen került sor az egyes bizottságok tagjainak a megválasztására. A szavazás után a plenáris ülést felfüggesztették annak érdekében, hogy a bizottságok megválaszthassák saját vezetőségüket – elnök és jegyző –, majd az eredmények bejelentése után az ülés véget is ért és az érdemi munka csak a következő, 5. üléssel vehette kezdetét. Az 1920. évitől eltérően tehát a parlament a visszatért a hagyományos formákhoz és eljárásokhoz, ami a kezdeti megszerveződést időben némileg elnyújtotta.

Bár az első ülések, a megnyitás procedúrája jórészt a házszabályok és a hagyomány által behatárolt keretek között mozgott, melyen a Horthy-korszakban – azon túl, hogy a királyt a kormányzó helyettesítette – nem került sor változtatásokra, némi egyénieskedésre persze így is nyílt alkalom. A megnyitóra a protokoll ünnepi öltözképet írt elő, de közelebbi meghatározás nélkül, s a megszokottól eltérő ruházat kitüntetett figyelemre számíthatott. A *Pesti Napló* tudósítója nem is mulasztotta el kiemelni 1931 júliusában, hogy eltűnt a régi kispapdruhá, egyedül Kuna P. András hordott csizmát, mások viszont egészen extravagáns öltözékben jelentek meg.⁹⁰ Bizonyos fokig figyelemfelhívó és identitáskifejező jellege volt annak, hogy 1935-ben Gömbös Gyula a megnyitó utáni ülésen katonai egyenruhában feszített.⁹¹ A kezdeti időszak inkább az ismerkedésről és a társadalmi életről és nem politikai küzdelmekről szólt. Így lett babonává idővel, hogy aki az első napon a miniszterelnöki folyosó liftjét használja, annak megtámadják a mandátumát.⁹²

Közvetlen politikai nyilatkozatokra, polémiaakra alig nyílt tér, de a képviselők, ha akartak, így is találtak módot nézeteik hangoztatására, vagy akár provokatív fellépésre és a megszokottól eltérő viselkedés mögött rendszerint ilyen tényezők húzódtak meg. A korszak első felében a képviselők rendszerint feketében, illetve kivételesen díszmagyarban jelentek meg, melyből inkább csak a kispap képviselők sajátos, egyszerű öltözete rítt ki valamelyest. 1922-ben részben még a tapasztalatlansággal magyarázható, hogy az első ülésre a szociáldemokraták – nagy vihart és ellenkezést

⁸⁹ Amikor 1939 nyarán a szélsőjobboldalon lelkesen ünnepelték, hogy a korelnök és az őt segítő első korjegyzők nyilasok voltak, jócskán eltúlozták ennek a ténynek az értékét.

⁹⁰ *Pesti Napló*, 1931. július 21. 5.

⁹¹ *Pesti Napló*, 1935. május 1. 4.

⁹² *Pesti Napló*, 1935. április 30. 4.

kiváltva – egységesen, piros szegfűt kitűzve vonultak be.⁹³ A harmincas évek második felére azután elterjedtté vált, hogy a honatyák külsőségeiben is demonstrálják politikai felfogásukat. 1939-ben pedig kifejezetten tarka képet mutattak a honatyák. A kormánypártiak többsége ún. Bocskai-öltözetet vett fel, Teleki miniszterelnök pedig cserkészársait látványosan, cserkész módra üdvözölte. Más pártok szintén éltek hasonló módszerrel, különösen a nyilasok. Utóbbiak egyenruhaszerű öltözködést viseltek és még az ünnepség végén elhangzó Himnusz is karlendítve hallgatták végig.⁹⁴ A korszak egészét tekintve legegységesebben és legkövetkezetesebben a szociáldemokraták juttatták kifejezésre a rendszerrel szembeni ellenérzéseiket. A kezdeti szegfűs bevonulást később elhagyták ugyan, de a megnyitótól látványosan távol tartották magukat. Helyette 1922-ben például a két évvel korábban meggyilkolt *Népszava*-szerkesztők sírját koszorúzták meg, 1935-ben pedig a szociáldemokrata mozgalom szokásos május 1-jei ünnepségén vettek részt.⁹⁵

Az egyébként formális kötelezettségnek tekinthető megbízólevelek átadása azután különösen jól alkalommá vált konfliktusok gerjesztésére, ilyenkor ugyanis az ellentáborhoz tartozó képviselőket éles kritikával lehetett illetni, ami könnyen szópárbajjá fajult. 1922-ben ilyen, különösen kirívó eset zajlott le a Rassay-párti Nagy Ernő és az egységes párti Kaas Albert báró között. Bár előbbi képviselő lett, de a tarpai körzetben heves küzdelemben alulmaradt a kormánypárti jelölttel szemben, amit szóvá is tett. Megbízólevele átadását a következő szavak kíséretében nyújtotta át Apponyi Albert korelnöknek: „Az egyik mandátum kegyelmes uram itt van, de kérdzem, hogy a másik, a tarpai hol van?” Provokatív kijelentésére Kaas hasonló módon reagált: „a tót zsupáni kinevezés mellett van”. A vádra Nagy egyszerűen válaszolt: „hazudik a báró úr.”⁹⁶ A történetek után a házelnök külön is felhívta az érintettek figyelmét a megfelelő magatartásra. Nagy Ernő utóbb bocsánatot kért szavai miatt, de az ügynek így is folytatása lett, sőt kis híján lovagias útra terelődött.

A megválasztott képviselők mandátuma természetesen nem bírt korlátlan érvényességgel, hanem előre meghatározott időre szólt, így szorosan véve a parlamenti

⁹³ Serfőző: *A magyarországi...* I. m. 75. Viczián István: *Életem és korom*. A szöveget sajtó alá rendezte: Ablonczy Balázs. Szentendre, 2007, Pest Megyei Múzeumok Igazgatósága, 102. A szociáldemokraták eme gesztusa egyébként némileg álszent tiltakozást váltott ki egyes politikai körökben, hiszen a pártkötődésnek a parlamentre gyakorolt hatása ettől függetlenül létező jelenség volt. *Újság*, 1939. június 13. 5. *Pesti Napló*, 1939. június 12. 9.

⁹⁴ *Újság*, 1939. június 13. 5. és június 15. 3. *Pesti Napló*, 1939. június 12. 9.

⁹⁵ *Pesti Napló*, 1922. június 21. 4. *Újság*, 1935. május 2. 3.

⁹⁶ NN 1922–1926. I. k. 8.

ciklus kereteit az első és az utolsó ülés jelentette. A megalakuláshoz képest a parlament működésének lezárása jóval egyszerűbb és protokollmentesebb módon zajlott le. Az első nemzetgyűlés ideje – amint arról már szó volt – két évben lett megállapítva, így annak leteltekor – 1922. február 16-án – kormányzói kézirat jelentette be a törvényhozás működésének berekesztését. A későbbi jogszabályok – az 1922. évi választási rendelet, majd az 1925. és 1938. évi választási törvények – a parlamenti ciklusok idejét öt évben határozták meg, de a parlamentek a második világháborúig nem töltötték ki teljes idejüket. Az államfőnek ugyanis – a kormány javaslatára – lehetősége volt arra, hogy a törvényhozást előírt idejének lejárta előtt feloszlassa és új választásokat írjon ki. Ezt az eljárást a parlamentáris gyakorlat általában kivételes lehetőségként biztosítja, a két világháború között azonban következetesen alkalmazott gyakorlattá vált.⁹⁷ Sőt, a politikai küzdelmek eszközévé válva szerves része és egyúttal kifejezője is volt a kormány parlamenttel szemben érvényesülő hatalmi túlsúlyának. Technikai oldalról nézve egyébként az aktus lebonyolítása meglehetősen egyszerűnek tekinthető. A kormányzó házfeloszlató kéziratát a házelnök olvasta fel, melyet csak tudomásul venni lehetett. Elegendő volt, ha a törvényhozás tagjaival a házfeloszlatás napján közölték aényt, a vonatkozó törvények semmiféle előzetes tájékoztatást nem írtak elő, ezért aztán teljesen a konkrét politikai körülményektől függött, hogy a képviselők tudtak-e előre a készülő államfői döntésről. A mondottak alapján tehát az első nemzetgyűlés kitöltötte előírt idejét, a következő négy ciklusban viszont idő előtti feloszlásra került sor. Az 1939-ben összeülő országgyűlés mandátuma 1944. június 9-én járt volna le, de a parlament törvényi úton egy évvel meghosszabbította működésének határidejét.⁹⁸ Az idő előtti feloszlítás mögött minden esetben politikai és nem intézményi okok húzódtak meg és – kivéve az 1935. évit, amikor létkérdés volt Gömbös Gyula számára, hogy az előkészületeket titokban tartsa – a képviselőket az esemény nem érte meglepetésként.⁹⁹

⁹⁷ Az idő előtti feloszlítás gyakorlattá válása egyébként nem a Horthy-korszakhoz, hanem a dualista érához köthető. Pesti: *Az újkori...* I. m. 51.

⁹⁸ Ezt az 1944. évi VIII. tc. rögzítette.

⁹⁹ 1939-ben az ellenzéki kisgazda politikus, Eckhardt Tibor már március 16-án úgy tájékoztatta az amerikai követet, hogy májusi választásokkal számol, ami a hónap végén be is következett. *Roosevelt követe Budapesten. John F. Montgomery bizalmas politikai beszélgetései 1934–1941.* Kiadja: Frank Tibor. Budapest, 2002, Corvina, 215.

Intézményi szuverenitás – képviselői jogállás

A magyar közjogi hagyománynak fontos részét jelentette a törvényhozói függetlenség eszméje, az, hogy a képviselők külső nyomástól, zaklatástól és befolyástól mentesen folytathassák tevékenységüket. Bár az igény a maga teljességében soha nem valósult/valósulhatott meg, számos előírás és jogszabály kifejezetten ennek az elérését célozta meg. Az autonómia részeként a Ház adminisztratív ügyeit saját apparátusa, a belső rendfenntartást pedig a parlamenti őrség, valamint a szolgálatra kirendelt rendőrök látták el. A rendfenntartó testületek tagjai azonban csak külön engedéllyel és fegyver nélkül léphettek be az Országház épületébe, hiszen az állami erőszakszervezetek kizárása a parlamenti élet szabadságának szerves részét képezte. Ez az elv a korszak folyamán alapvetően érvényesült is, jóllehet nem teljesen akadálymentesen. Rögtön az első nemzetgyűlés működésének kezdetén, 1920. március 1-jén – a kormányzóválasztás napján – fegyveres különítmények vették körül az épületet, igazoltatták a képviselőket, melynek során két minisztert – Korányi Frigyeszt és Vass Józsefet¹⁰⁰ – be sem akartak engedni, s a tisztek egy része a folyosókra és az ülésterembe is bejutott. A történeteket utóbb a házelnök és a miniszterelnök egyaránt elítélte és vizsgálatra került sor. Az első pillanatra nagy horderejűnek tűnő ügy végül azzal simult el, hogy a plénum tudomásul vette a Fővezérség magyarázatát és elfogadták az érintett alakulat vezetőjének, Ostenburg Gyulának az utólagos bocsánatkérését.¹⁰¹ Az előbbihez hasonló szuverenitást sértő eset történt 1924 végén, amikor detektívek jelentek meg a büfében. A botrányt itt az okozta, hogy a detektívek olyan helyen tartózkodtak, ahol semmi keresnivalójuk nem volt és láthatóan egyes képviselőket tartottak megfigyelés alatt.¹⁰² Az első reakció ismét heves bírálat és vizsgálat elindítása lett, ami azonban egyszerű tévedésnek minősítette a történeteket.¹⁰³

Az önállóság azonban nemcsak a nyílt erőszaktól, hanem a pillanatnyi tömeghangulattól való mentességet is magában foglalta, ezért az esetleges látogatók

¹⁰⁰ Vass végül csak bejutott az ülésterembe, Korányi azonban nem tudott részt venni a szavazáson.

¹⁰¹ A Fővezérség azzal indokolta az akciót, hogy Horthy elleni anarchista merénylettől tartottak. NI 1920–1922. I. k. 155–159. NN 1920–1922. II. k. 320–322. A Ház elnöksége valószínűleg azért sem szorgalmazott retorziókat, mert a háznagy, szabálytalanul ugyan, de engedélyt adott néhány katonatisztnek, hogy bemenjen az épületbe.

¹⁰² A detektívek a háznagy hivatal ellenőrzése alatt álltak és rendfenntartó szerepük a folyosókra és a karzatra korlátozódott.

¹⁰³ NN 1922–1926. XXVII. k. 356–359. és XXXI. k. 138–139. Nemzetgyűlési irományok, 1922–1926. (továbbiakban: NI 1922–1926.) XII. k. 333–334.

csak előzetes bejelentkezés és belépőjegy birtokában kísérhették figyelemmel a képviselőház munkáját. A látogatóknak és az ülésekről tudósító újságíróknak tilos volt bármilyen módon zavarni, szóval vagy tettel befolyásolni a tanácskozás menetét. Ilyen próbálkozások viszonylag ritkán ugyan, de előfordultak: volt rá eset, hogy röpcédulákat osztogattak a folyosón, a közönség, vagy az újságírók hangos tetszésnyilvánítással fejezték ki véleményüket, sőt az 1921. szeptember 27-i ülésen a karzatról az egyik képviselőre, Rakovszky Istvánra rálöttek. Komolyabb válsághelyzet azonban soha nem alakult ki, az említett lövöldözést követően a házelnök azonnal szünetet rendelt el, majd a merénylet gyors elfogása után rendben folytatódott tovább a megzavart tanácskozás.¹⁰⁴ Minden bizonnyal a századelő viharos képviselőházi jeleneteitől való elhatárolódás is szerepet játszott abban, hogy a házelnökök – személytől függetlenül – igyekeztek mindig határozottan és erélyesen kezelni a rendzavaró akciókat. Jellemző módon az előbbi eset elszenvedője, Rakovszky, pár hónappal korábban – még házelnökként – a karzat kiürítettével fenyegetőzött, ha a látogatók – tiszteletlenségük jelenként – ülve hallgatják végig az összeférhetetlenségi bizottság eskütételét.¹⁰⁵

Az önállóság egyfajta tekintélyvédelmet is magában foglalt, az 1914. évi XLI. tc. 2. §-a alapján ugyanis becsületsértés vétségében marasztalható el az „aki más ellen becsstelenítő, lealacsonyító, vagy megszégyenítő kifejezést használ, vagy pedig ily cselekményt követ el”. Minden parlamenti ciklusban volt néhány olyan alkalom, amikor efféle eset jutott a Tisztelt Ház tudomására. Ezek a nyilvános kijelentések rendszerint a választások hamis és erőszakos voltát, vagy a képviselők korrupszáját tették szóvá. Bár néhány alkalommal parlamenti képviselők is elragadtatták magukat, de a közélet prominens résztvevői rendszerint tisztában voltak azzal, meddig mehetnek el a nyilvánosság előtt, ezért az elkövetők többnyire másodvonalbeli lapok munkatársai vagy egyszerű civil lakosok közül kerültek ki.¹⁰⁶ Ilyenkor az igazságügyi szervek voltak a kezdeményezők: az illetékes ügyészség értesítette a törvényhozást és kérte a hozzájárulást a büntető eljárás megindításához, amit a plénum vagy megadott, vagy az ügy egyszerűen elfeküdt a sok egyéb teendő közepette.

A parlamenti munka függetlenségét és szabadságát persze nemcsak a Házon belül, hanem azon kívül is védeni kellett mindenfajta politikai, gazdasági és egyéb

¹⁰⁴ NN 1920–1922. XIII. k. 64–65.

¹⁰⁵ NN 1920–1922. X. k. 23.

¹⁰⁶ Itt persze többnyire inkább csekély fajsúlyú, semmint a közvéleményt valóban felkavaró ügyekről volt szó. Így Povázsony József bagi lakos ellen 1923-ban azért indult eljárás, mivel egy vita hevében csirkefogóknak nevezte a nemzetgyűlési képviselőket. NN 1922–1926. XVII. k. 93.

nyomással szemben, mely elsősorban a képviselők részére biztosított, egyfajta különleges jogállásban öltött testet. A képviselői mentelmi jog alapvetően két elemet foglalt magában. Egyrészt immunitást, melynek következtében az illetőt minden törvényhozó hivatásához kapcsolódó – a Házban, vagy azon kívüli – tettéért és kijelentéséért külső intézmény vagy szervezet által nem lehetett felelősségre vonni. Másrészt sérthetetlenséget (inviolabilitás), ami azt jelentette, hogy csak a Tisztelt Ház előzetes engedelmével volt bíróság elé állítható olyan cselekményért, amely nem kötődött képviselői tevékenységéhez és tettenérést kivéve kizárólag a testület előzetes engedélyével lehetett letartóztatni.

A mentelmi jog célja a törvényhozói munka és ezzel a testület szuverenitásának a biztosítása volt és nem valamiféle egyéni kiváltság adományozása, s nem nyújtott korlátlan védelmet a képviselő számára. Az immunitás csupán a külső hatóság irányába jelentett mentességet. Ha tehát a képviselő valamilyen formában megsértette a házszabályokban foglalt előírásokat, akkor a Ház érvényesíthette – ugyancsak a házszabályokban meghatározott módon – vele szemben saját fegyelmi jogát. Bár ilyenkor elvileg a tevékenység jellege volt a mérvadó, a gyakorlatban a képviselők az intézményen belüli ténykedéseikért tényleges szankciókra számíthattak, melyet a képviselői magatartásról szóló fejezetben tárgyalunk. A képviselők azonban az üléseken olyan állításokat tehettek, olyan kifejezéseket használhattak másokkal szemben, melyek egy átlagpolgár esetében komoly következményekkel jártak. Az ilyen viselkedésnek sokáig semmilyen következménye nem volt, az 1939. évi házszabályok azonban éppen a megalapozatlan vádaskodások valamelyes korlátok közzé szorítása végett előírták, hogy ha egy törvényhozó a Ház másik tagjával szemben becsületsértő kijelentést tesz, akkor az ügy – a sértett kérelmére – átkerül a mentelmi bizottsághoz. Utóbbi testület ilyen esetben felszólítja az illetőt a sértő kifejezés Házon kívüli megismétlésére, amely már lehetőséget kínál bírói eljárás megindítására, ha pedig az érintett ennek nem tesz eleget, akkor a mentelmi bizottság maga kezdeményezhet fegyelmi eljárást vele szemben. A házszabályok némileg eltérő eljárási keretek között ugyan, de hasonló jogorvoslati lehetőséget kínáltak a hatóságok vagy a Házon kívüli személyek számára is.¹⁰⁷

A képviselőháznak általában bejelentés vagy megkeresés esetén kellett mentelmi ügyekkel foglalkoznia, ami kétféle eljárási rendet foglalt magában. A bejelentés egyéni

¹⁰⁷ Házszabályok, 1939. 132–134.

kezdemenyezést takart – például a képviselő maga is tehetett bejelentést arról, hogy mentelmi jogát valamilyen sérelem érte, vagy pedig megkeresés érkezett valamely bíróságtól – az ügyészség által –, melyben kérték a mentelmi jog felfüggesztését, hiszen e nélkül az illető ellen semmilyen bünvádi eljárást nem lehetett megindítani. A megkeresés után a házelnök az ügyet áttette a mentelmi bizottsághoz, utóbbi elkészítette jelentését, melyet a bizottság előadója ismertetett a végső döntési fórumot jelentő plénum előtt.¹⁰⁸

Mentelmi esetek típusai 1920–1935¹⁰⁹

Ciklus	Elintézetlen, ill. tárgytalan	Külső megkereséssel kapcsolatos ügyek	Jogsérelemmel kapcsolatos ügyek	Összesen
1920–1922 ¹¹⁰	81			142
1922–1926	210	212	22	442
1927–1931	265	372	10	647
1931–1935	61	503	20	584

Sajnos a vonatkozó források csak részleges adatokat tartalmaznak, de így is jól látható, hogy a korszak mindegyik parlamenti ciklusában igen magas volt az efféle esetek száma, melyek túlnyomó részét a külső szervektől érkezett megkeresések jelentették, nem véletlenül. Bár voltak közöttük a törvényhozók gazdasági tevékenységével összefüggő kérdések is, de túlnyomó részüket rágalmozással, becsületsértéssel, izgatással összefüggő esetek tették ki, melyek elsősorban ellenzéki képviselőket érintettek. Növelte a statisztikát az is, hogy minden egyes bírósági eljárásnál, sőt később, az ítélet végrehajtásához is külön kellett kérni a felfüggesztést.

A sok elintézetlen ügy – főleg a korszak első felében – nemcsak egyszerűen a parlamenti munka hanyagságát jelezte. Gyakran mire a bizottság tanácskozni kívánt róla, már tárgytalanná vált a megkeresés, vagy pedig maga a testület is bizonytalan volt

¹⁰⁸ A mentelmi bizottság működésére nézve: Képviselőházi házszabályok, 1908. I. m. 146–148.

¹⁰⁹ MNL–OL K2 Képviselőház elnöki és általános iratok. 335. cs. Az ülészak megnyitásával és lezárásával kapcsolatos iratok és 1131–33. k. mentelmi ügyek nyilvántartása.

¹¹⁰ Az adatok ennél a ciklusnál nem teljesek.

abban a tekintetben, hogyan értékelje az elé került esetet. Utóbbihoz kapcsolódva gondot jelentett, hogy a mentelmi jog Magyarországon nem volt kodifikálva, az tulajdonképpen a dualizmus kori parlamenti szokásjogból, illetve házhatározatokból alakult ki,¹¹¹ ennél fogva sokszor nem volt egyértelmű, hogy pontosan mi tartozik a képviselői tevékenység körébe, amit a következő eset is jól mutatott. Sokáig az a gyakorlat érvényesült, hogy a képviselőnek a választóival való érintkezése, valamint a pártértekezleteken történő szereplése nem élvez védeltséget. 1941-ben azonban a Kúria egy nyilas képviselőt, Gruber Lajost többek között arra hivatkozva ítélte el, hogy a hatóságok védelméről szóló 1914:XL. tc. indoklása világosan kimondja, hogy „az országgyűlési képviselő, aki pártértekezleten vesz részt, vagy beszámolót tart, e rendelkezés védelmét élvezi”.¹¹² A hiányos szabályozottság gyakorta lett konfliktusok forrása a képviselők és a regionális közigazgatási szervek között, abban az értelemben, hogy utóbbiak túllépték-e hatáskörüket, és ha igen milyen módon. A második nemzetgyűlés 1925. március 19-i ülésén az ismert liberális-demokrata politikus, Rupert Rezső mentelmi ügye került terítékre. A történet kiindulópontja az volt, hogy a budapesti büntető törvényszék egyik tanácsa – példátlan módon – letartóztatta és pár nap fogházra ítélte Rupertet a tárgyalás rendjének megzavarása címén. Az egyik képviselőtárs utóbb bejelentette a mentelmi jog megsértését, a bizottság azonban nem tudott konszenzusra jutni, s ez a plénumon is megmutatkozott. A kormánypártiak a bizottság többségi véleményét támogatták, amely következmények nélkül le kívánta zárni az ügyet, a különböző pártállású ellenzékiek szerint viszont egyértelmű jogsérelem történt.¹¹³ Az eset kapcsán kibontakozott hosszas vita egyszerre jelezte a jogi szabályozás hiányosságait, valamint azt, hogy a mentelmi ügyek értelmezése mennyire nem függetleníthető a pártpolitikai szempontoktól.

Látszólag a legegyszerűbb megoldást egy átfogó és alaposabb szabályozás jelentette volna, melynek igénye mindkét oldalnál felmerült. A mentelmi ügyek mindkét formája döntően az ellenzéki pártokat érintette. 1922-től sokáig főleg a mindenkori kormánnyal szemben legerőteljesebb ellenzéki pozíciót elfoglaló szociáldemokrata képviselőkről szóltak a tanácskozások,¹¹⁴ míg az utolsó, 1939–44-es ciklusban a nemzetiszocialista képviselők kerültek ebbe a helyzetbe. Részükről állandó kritikaként

¹¹¹ Molnár Kálmán: *Magyar közjog*. I. m. 586–587.

¹¹² <http://mol.arcanum.hu/mti> (továbbiakban: MTI) Magyar Országos Tudósító, 1941. március 20. 14. Képviselőházi irományok, 1910–1918. (továbbiakban: KI 1910–1918.) XLII. k. 15.

¹¹³ NN 1922–1926. XXXI. k. 163–182.

¹¹⁴ Mészáros: *A Magyarországi...* I. m. 155.

hangzott el, hogy a kormánypárti politikusok elfogultak velük szemben: a megkereséseknél rendre kiadják őket, jogsérelmi bejelentéseik felett pedig többnyire napirendre térnek. Kormányzati részről viszont azt emelték ki, hogy egyes képviselők visszaélnek mentelmi jogukkal és törvénysértő cselekményeket követnek el abban bízva, hogy az államigazgatási szervek tettenérés esetén sem mernek fellépni ellenük.¹¹⁵ Az 1931 februárjában megtartott koronatanácson maga Horthy szorgalmazta a mentelmi jog átgondolását, amit azonban Bethlen István miniszterelnök elvetett. Tisztában volt azzal, hogy a kérdés bolygatása „nem kívánatos vitákat provokálna”, a meglévő szabályozás pedig egyébként is tág teret nyújtott a helyi hatóságok diszkrecionális jogkörének érvényesítésére.¹¹⁶

Eljárási oldalról nézve a helyzet elég egyszerűnek tekinthető – a korabeli házszabályreformok során csak minimális változtatásokra került sor –, más tekintetben azonban összetett problémáról volt szó. Mindenekelőtt a bizottságot valósággal elárasztották a mentelmi esetek, s a bizottságok közül minden ciklusban a mentelmi produkálta a legnagyobb számú jelentést. A túlterheltség következtében állandó időzavarral küzdött, visszatérő panasz volt a törvényhozók részéről, hogy a bizottság csak felületesen vizsgálja meg az eléje kerülő eseteket,¹¹⁷ a plénum pedig ugyancsak rohamtempóban, többnyire érdemi tárgyalás nélkül, a bizottság javaslatait helybenhagyva hozza meg a döntését. A bizottság egyébként valóban többnyire késésben volt az elvégzendő feladatokat illetően – így például 1929 elején, két évvel a ciklus kezdete után, 50 elintézetlen ügy volt előtte¹¹⁸ – a plénumon pedig a csoportos tárgyalási rendet követték. Extrém esetként így fordulhatott elő, hogy az 1932. október 21-i ülésen gyakorlatilag csak mentelmi ügyek voltak napirenden, s a 14 bizottsági jelentésből 13 a szociáldemokrata Farkas Istvánnal foglalkozott.¹¹⁹

Amennyiben megkeresésről volt szó, a bizottság nem vizsgálhatta az ügy konkrét körülményeit, más tényezőket viszont igen. Mindenekelőtt azt, hogy a megkeresés szabályszerű-e, a kérelem valóban megalapozott és nem pusztán zaklatás célja, valamint van-e egyértelmű összefüggés az adott bűncselekmény és a kikérni kívánt személy között. Ennek abban a tekintetben is jelentősége volt, hogy a kiadatáshoz a pusztán feljelentés rendszerint nem volt elegendő, azt adatokkal is alá

¹¹⁵Horthy Miklós *titkos iratai*. I. m. 102–104.

¹¹⁶Horthy Miklós *titkos iratai*. I. m. 85.

¹¹⁷Mészáros: *A Magyarországi...* I. m. 157.

¹¹⁸*Pesti Napló*, 1929. január 16. 4.

¹¹⁹KN 1931–1935. XI. k. 139–162.

kellett támasztani. Figyelembe véve, hogy a vizsgálat az iratok áttanulmányozását, tanúk valamint az érintett képviselő meghallgatását, a jelentés elkészítését megvitatását és elfogadását foglalta magában, nem meglepő, hogy a bizottság – amennyiben alapos kívánt lenni – csak hosszas procedúra után zárhatta (volna) le az adott ügyet. A helyzetet tovább bonyolította, ha a tagok között az állásfoglalást illetően koncepcionális különbségek voltak, ilyen esetben ugyanis több jelentés is születhetett (többségi, illetve kisebbségi). A határozathozatal azonban a bizottságban és a plenáris ülésen is többségi szavazással dőlt el, ami valóban lehetőséget kínált a kormánypártnak saját érdekei érvényesítésére.

A mentelmi ügyek már csak nagy tömegüknél fogva sem tudtak igazán a közfigyelem centrumába kerülni, néhány kirívó esetet kivéve. 1921. október végén, IV. Károly második visszatérési kísérletének bukásakor a kormány négy karlista nemzetgyűlési képviselőt – Andrássy, Beniczky, Rakovszky és Sigray – is őrizetbe vett, majd ellenük felségsértés címén bírói eljárást indított. Az igazságügyi miniszter tettenéréssel indokolta a példátlan eljárást, melyet a budapesti ügyészség utólagos kérelemmel kívánt megerősíteni. A kérdés jelentőségét jól mutatja, hogy a bizottságban csupán egyetlen szavazatnyi többséget kapott a kiadatás, a plénum pedig szokatlanul hosszú ideig, 10 napi tárgyalta a jelentést. Végül a bizottságban és a plenáris ülésen a többség igazolta a kormány eljárását és megadta a kért utólagos felfüggesztéseket,¹²⁰ jöllehet két területen egyértelmű jogsérelem történt. Mindenekelőtt hosszú idő – több mint egy hónap – telt el a letartóztatások és azok nemzetgyűlési igazolása között, Beniczky Ödön pedig nem vett részt közvetlenül az akcióban, így vele szemben a tettenérés vádja semmiképp nem állta meg a helyét. A heves vita azonban nemcsak az eset addig példátlan voltának szólt, hanem ismételten jelezte, hogy a mentelmi ügyek megítélése nemcsak jogértelmezési hanem politikai kérdés is volt. A történet – legalábbis jogi tekintetben – folytatásaként a Bethlen-kormány 1923 novemberében az egyik fajvédő képviselőt, Ulain Ferencet – államellenes tevékenység vádjával – őrizetbe vette. Bár a bizottsági jelentés – tettenérés címén – tudomásul vette Ulain letartóztatását, de azzal a kiegészítéssel, hogy a jövőben „a nemzetgyűlés szüneteltetéseinek esetén az arra hivatott szervek kötelesek a nemzetgyűlést összehívni”. A miniszterelnök azonban nem kívánta a kormányzat diszkrecionális jogkörét a törvényhozás javára szűkíteni és az egységes párti többséggel a jelentés

¹²⁰ NN 1920–1922. XIII. k. 547.

jelzett részét leszavaztatta.¹²¹ Bethlen váratlan eljárása egyébként nagy visszhangot váltott ki ellenzéki körökben, s tiltakozásuk jeléül többen lemondtak bizottsági tagságukról.¹²²

Egyértelműen a mentelmi jog alkalmazhatóságának a határait feszegette az ún. Dréhr-ügy. A népjóléti miniszter 1931 novemberében azzal az indokkal kérte Dréhr Imre nyugalmazott államtitkár mentelmi jogának felfüggesztését, hogy ellene bizonyos, a minisztériumon belül korábban elkövetett korrupciós ügyekben fegyelmi úton eljárhasson. Az érintett azonban ellentámadást indított, a kiadatás elutasítását kérte, arra hivatkozva, hogy a politikai államtitkár nem közhivatalnok így a miniszter nem járhat el vele szemben. Egyúttal – erősítendő a helyzetét az ellenzéki csoportok felé – parlamenti vizsgálóbizottságot követelt a pénzügyi szabálytalanságok feltárására.¹²³ Az eset egyértelműen megosztotta a parlamenti erőket: a többségi jelentés meg kívánta adni a kiadatást, de – ellenzéki részről – két kisebbségi jelentés készült,¹²⁴ a plénumon pedig két további különvélemény is elhangzott. Utóbbiak egyöntetűen vitatták a miniszteri kérés jogosságát, az egyik kisebbségi jelentés közvetlenül bírósági útra akarta terelni az egészet, a másik pedig emellett parlamenti vizsgálóbizottság létrehozását is szorgalmazta. Bár a parlamenti többség – a kormány egyértelmű nyomására – megszavazta a felfüggesztést,¹²⁵ így sem sikerült az ügyet gyorsan lezárni. A minisztériumon belüli panamák története a harmincas évek elején a közéleti diskurzus egyik központi témája lett, a bírósági eljárásra mégis sor került, melynek eredményeképp Dréhr Imrét elmarasztalták. Az eljárás azonban évekig elhúzódott, s mivel időközben lezajlottak a következő parlamenti választások, a képviselősége véget ért, így az esetleges mandátumfosztás aktualitását veszítette.

A törvényhozó autonómiájának a biztosítása nemcsak a külső politikai nyomástól illetve ráhatástól való védelmet teszi szükségessé, hanem anyagi és erkölcsi tekintetben is függetlenséget kíván, amely azt jelenti, hogy bizonyos pozíciók és/vagy tevékenységek nem egyeztethetőek össze a képviselőséggel. Ahogyan a mentelmi jognak, úgy az összeférhetetlenségnek a szabályozása is dualizmus kori alapokon

¹²¹ NN 1922–1926. XVII. k. 219.

¹²² Uo. 220–221.

¹²³ KN 1931–1935. II. k. 349–350.

¹²⁴ Képviselőházi irományok 1931–1935. (továbbiakban: KI 1931–1935.) I. k. 546–555.

¹²⁵ KN 1931–1935. IV. k. 47.

nyugodott, utóbbi azonban törvényi szabályozásra épült.¹²⁶ Az 1901:XXIV. tc. négy fő területen fogalmazott meg tilalmakat. A leginkább magától értetődő erkölcsi összeférhetetlenség volt hivatott garantálni, hogy a parlament tagjai feddhetetlen állampolgárok legyenek, ezért előírta, hogy képviselői megbízása megszűnik azoknak, akik ellen csődeljárás indult, akik gondnokság alá kerültek, akiket a törvényben felsorolt bűncselekmények – gyilkosság, rablás, lopás, csalás, okirat-hamisítás stb. – elkövetésében marasztaltak el, valamint politikai jogai gyakorlásának felfüggesztésére ítélték. Másodsorban a képviselőség összeférhetetlen bizonyos állásokkal és hivatalokkal. Így nem lehet valaki egyszerre az országgyűlés két házának tagja, nem lehet továbbá közjegyző, köztisztviselő, az állami számvevőszék hivatalnoka, külföldi állam diplomáciai testületének, bizonyos szerzetesrendeknek, valamint a hadseregnek a tagja, ellenben magánfoglalkozást – orvosi, ügyvédi stb. – folytathat. Nem esnek viszont a tilalom hatálya alá a miniszterek, államtitkárok és néhány közhivatali pozíció, többek között a budapesti egyetem és műegyetem tanárai. A gazdasági (érdekeltségi) összeférhetetlenség jegyében a képviselő – néhány kivételtől eltekintve – nem lehet olyan vállalat tulajdonosa vagy alkalmazottja, amely szerződéses viszonyban áll a kormánnyal, nem bérelhet állami, vagy annak kezelése alatt álló – pl. alapítványi – javakat. Ehhez szorosan kapcsolódik a közbenjárási összeférhetetlenség, amely szerint senkinek az érdekében nem lehet közbenjárni a kormánynál pénzért vagy anyagi előnyért, sőt bizonyos esetekben – pl. kitüntetések – az ingyenes közbenjárás is tilos, kivéve, ha az illető a választókerületében működő egyesületek és szervezetek felhívására teszi. Ha pedig a törvényhozó ügyvédként dolgozik, akkor csak erős korlátok között képviselheti ügyfelét a kormánynál.

A konkrét összeférhetetlenségi ügyekben történő eljárási rendet a házszabályok rögzítették, melyekben a korszak folyamán alig történt változás. Eszerint nemcsak a képviselők, hanem minden állampolgár tehetett összeférhetetlenségi bejelentést a Ház elnökénél.¹²⁷ Igazoláskor – hivatali és érdekeltégi eseteknél – magának a képviselőnek kellett jeleznie a problémát, majd az összeférhetetlenséget megszüntetni. Ha pedig mandátuma alatt került ilyen helyzetbe, akkor meghatározott időn belül köteles volt lemondania. Viszonylag gyakran előfordult, hogy egy képviselő főispáni megbízást nyert, ilyenkor az illető egyszerűen értesítette a házelnököt a kinevezésről és

¹²⁶ A témát szélesebb időkeretben vizsgálta: Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus egyes jogintézményei és történetiségük. *Múltunk*, 1997/2. 107–110.

¹²⁷ Házszabályok, 1908. 112–113.

bejelentette a lemondását. Amennyiben a másokkal szembeni bejelentés megfelelt a formai előírásoknak – így pl. pontosan meg volt jelölve, hogy az összeférhetetlenség milyen jogi alapra épül – az elnök áttette ügyet az összeférhetetlenségi állandó bizottsághoz, melynek tagjait a plénum választotta meg egy-egy ülőszakra. A bizottság a hivatali és méltatlansági esetekben döntési jogkörrel rendelkezett, a többinél pedig előkészítette az ügyet a következő fórum, az összeférhetetlenségi ítélő bizottság számára, amely elé az érdekeltségi és közbenjárási esetek kerültek.¹²⁸ Utóbbi mindig alkalmoszerűen, egy adott feladathoz kapcsolódva jött létre, oly módon, hogy az ülőszak elején a ház elnöke összeállított egy negyvenfős listát, azután minden alkalommal újra és újra erről a listáról sorsolták ki a bizottság tagjait, ami néha furcsa véletlenekhez is vezetett. Az 1923. augusztus 8-i ülésen éppen gróf Cziráky György ügyében kellett megejteni a sorsolást és a felolvasott első nyolc névből hat mágnás volt, mire az egyik ellenzéki honatya, Dénes István maliciózan megjegyezte: „Úgy látszik ez a grófok bizottsága lesz.”¹²⁹ A bizottságok döntési jogköre, jury jellege egyébként azt jelentette, hogy határozataikat a plénum nem bírálhatta felül.

A képviselők mentelmi és összeférhetlenségi ügyei eljárásrendi szempontból bizonyos mértékig összefonódtak. Ha ugyanis megkeresés érkezett az ügyészségtől, akkor azt először a mentelmi bizottság és a plénum tárgyalta meg. Annak, ha a kiadatást követően valakit az adott eljárás keretében elmarasztaltak, vagy akár börtönbüntetésre ítélték – erről a bíróságnak értesítenie kellett a Tisztelt Házat, sőt, a büntetés letöltéséhez ismét kérni kellett a mentelmi jog felfüggesztését – önmagában még nem volt feltétlenül negatív hatása a mandátumára. Időről időre elfordult ugyanis, hogy párbajvétség miatt adtak ki egy képviselőt, akit azután a bíróság pár nap fogházra ítélt. Az 1901. évi törvényben felsorolt esetekben azonban mandátumfosztásra került sor, melyről a döntést az állandó összeférhetlenségi bizottság hozta meg.

A szabályozás a korszak első felében több kisebb módosuláson is keresztül ment. A Friedrich-kormány által kiadott, majd utóbb megerősített 5986/1919. ME rendelet, lényegében véve hatályon kívül helyezte a hivatali összeférhetlenséget. Ezt a kitételezt az 1925. évi választójogi törvény is tartalmazta, illetve pontosította azzal, hogy kimondta, bizonyos előírások esetén a közhivatal viselése nem összeférhetetlen a képviselőséggel. Ilyenkor azonban a képviselőjelöltként fellépő alkalmazottat a

¹²⁸ Uo. 114.

¹²⁹ NN 1922–26. XV. k. 474. Persze az is a történethez tartozik, hogy végül az arisztokraták közül többen – hiányzásuk miatt – nem kerültek be a bizottságba.

választás napjáig szabadságot kell. Ha megválasztják, akkor nyugdíjra vagy végkielégítésre jogosult, képviselőségének lejártá után pedig – lehetőség szerint – korábbi állásába kell visszahelyezni. Ugyanennek a törvénynek a 180. §-a új szankciót vezetett be, mely szerint a képviselőség elvesztésével jár, ha bebizonyosodik valakiről, hogy „a magyar hazához, vagy a magyar nemzethez tartozó köteles hűség ellen vétett, törvénytelen eszközökkel a fennálló állami rend megváltoztatására törekedett”, vagy „a képviselőházon kívül álló tényezőktől utasítást fogadott el”.¹³⁰ A változtatások egyértelműen politikai célokat szolgáltak. A köztisztviselőkre vonatkozó tilalom feloldása eredetileg az ellenforradalmi erőket segítette, melyek potenciális bázisként számítottak az államapparátusra, ami fokozottabban érvényesült a Bethlen-kormány alatt. Egyúttal – a szélsőségesnek tekintett politikai mozgalmakra figyelve – ki kívánták zárni a törvényhozásból az államellenes tevékenység miatt elítélteket, továbbá fékezni és kontrollálni próbálták a baloldali, elsősorban szociáldemokrata képviselőknek a külföldi emigrációhoz fűződő viszonyát.¹³¹ Ezek az előírások egyébként az 1938. évi választójogi törvénybe is bekerültek, azzal a pontosítással, hogy a mandátumvesztésnek akkor is be kell következnie, ha a bírósági ítéletek a képviselő igazolása után következtek be. Az már a változó politikai körülményekkel állt összefüggésben, hogy a harmincas évek végétől a fenti okok miatt elsősorban nyilas képviselők kerültek fenyegetett helyzetbe.

A Horthy-korszakban, főleg a mentelmi esetekhez képest, összeférhetetlenségi eljárásra lényegesen kevésbé gyakran került sor.

¹³⁰ 1925:XXVI. tc. 180. §.

¹³¹ Ennek közvetlen előzményét egy 1925 eleji ügy jelentette. Eckhardt Tibor a február 3-i ülésen összeférhetlenségi bejelentést tett több szociáldemokrata képviselő ellen, arra hivatkozva, hogy Bécsben emigráns politikusokkal tanácskoztak, akik tanácsokkal látták el őket a követendő politikát illetően. A bejelentés után az összeférhetlenségi állandó bizottság is megtárgyalta a történeteket és arra a konklúzióra jutott, hogy „sajnálatos módon” az összeférhetlenségi szabályozás hiányosságai miatt az eset „ítéllethozatalra nem alkalmas”. NN 1922–1926. XXIX. k. 67. és XXXI. k. 130.

Összeférhetetlenségi ügyek¹³²

Ciklus	Szám
1920–1922	9
1922–1926	30
1927–1931	25
1931–1935	22
1935–1939	6
1939–1944	19

Az esetek számában tapasztalható ingadozások láthatóan nem mutatnak összefüggést a képviselőház személyi összetételében bekövetkező megújulásokkal, ebben az esetben ugyanis az első, valamint az utolsó két ciklusnak kellene kiemelkednie, amikor a legtöbb új ember került be a testületbe. Első pillantásra a legtöbb ügy a bethleni érához kapcsolódik, azokhoz a választásokhoz, melyek Bethlen kormányfősége alatt bonyolódtak le, de ez a kérdés további vizsgálatot igényel. Bonyolítja a helyzetet, hogy ilyen eljárásra önbejelentés kapcsán is sor kerülhetett. Ha ugyanis egy képviselő nem volt bizonyos abban, hogy az adott tisztség vagy tevékenység jogszerű-e – a későbbi bonyodalmakat megelőzendő – kérhette annak kivizsgálását.

Egyes közjogászok szerint¹³³ az összeférhetetlenségi törvény már megszületése pillanatában rossz volt, de idővel egyértelművé vált, hogy egyáltalán nem tudja betölteni fő funkcióját, s a korabeli kritikák alapján négy fő kérdéskör emelhető ki, melyek új és alaposabb szabályozást igényeltek. A Ház falai között mind nagyobb számban jelentek meg köztisztviselői háttérrel rendelkező személyek, akiknek jelenléte, azon túl, hogy egyszerre kapták képviselői tiszteletdíjukat valamint a tisztviselői nyugdíjat és a lakáspénzt, a törvényhozó-függetlenség szempontjából is aggályosnak bizonyult. Megkérdőjelezhető volt ugyanis, hogy egy, a foglalkozásából eredően a kormányzattal szoros nexusban álló képviselő mennyiben képes önálló döntéshozatalra. Bár egyesek százon felüli számokról beszéltek, de az ennél mérsékeltebb számítások szerint is jelentős, közel 60 fős csoportról volt szó.¹³⁴ Amint korábban utaltunk rá, a

¹³² Az adatok nem a bejelentésekre, hanem a bizottsági tárgyalásra került ügyekre vonatkoznak.

¹³³ Molnár: *Magyar közjog*. I. m. 535.

¹³⁴ KI 1931–1935. IV. k. 191.

törvényhozói munka mellett nem volt tilos egyéb kenyérkereső tevékenység folytatása, s elsősorban az ügyvédek kapcsán merült fel időről időre, hogy szakmai megbízásaik teljesítéséhez politikai pozíciójukat indokolatlan előnyszerzésre használják fel.

Az 1901. évi törvény általában véve nem, csak bizonyos körülmények esetén tiltotta a különféle gazdasági vállalkozásokban való részvételt, ami egyáltalán nem tudta meggátolni az efféle tevékenységet,¹³⁵ amely már az első nemzetgyűlésnél – tehát még Bethlen kormányfősége előtt – jelentkezett. Két egymástól igencsak távolt álló politikus, Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök és a liberális demokrata irányzat egyik vezéralakjává váló Rassay Károly egyaránt azt hangsúlyozta, hogy a képviselők egyéni haszonszerzésre használták fel parlamenti pozíciójukat.¹³⁶ A képviselők kijáró tevékenységét, a gazdasági életben betöltött pozíciók szaporodását bíráló vélemények a későbbiekben, ahelyett hogy csillapodtak volna, inkább erősödtek, sőt a Ház falain belül is egyre hangosabbá váltak, ami akkor is negatív jelenség volt, ha időnként politikai feltűnési vágy állt mögötte.¹³⁷ Az évized végétől azonban már konkrét adatokkal alátámasztott felszólalások hangzottak el a jövedelemhalmozás burjánzó méreteiről. Csík József keresztényszocialista politikus 1931 januárjában elhangzott felszólalásában azt emelte ki, hogy csupán 47 honatyának nincs valamilyen magáncégnél vezetőségi posztja, s akad olyan képviselő, aki egymaga 33 igazgatótanácsi vagy felügyelőbizottsági pozícióval rendelkezik.¹³⁸ Pár héttel később a szociáldemokrata Esztergályos János állt elő hasonló vádakkal. Állítása szerint 133 képviselő 403 cégnél bír valamilyen közvetlen érdekeltséggel, hozzáteve, hogy az ilyen összefonódások kifejezetten a kormánypárti képviselőkre jellemzőek.¹³⁹ A későbbiekben azután más képviselők – Dinnyés Lajos, Györki Imre – is gondoskodtak arról, hogy a kérdés napirenden maradjon. Bár mindenki compassok alapján készített anyaggyűjtésre hivatkozott, részletes, publikált és így ellenőrizhető adatsorokkal senki nem szolgált, a kívánt hatást azonban így is elérték. Utóbb a közbeszédben szinte általánosan elfogadott

¹³⁵ Néha az egyébként jogszerű lépések is félresiklottak. 1926 tavaszán többen vizsgálatot kértek maguk ellen, miszerint összeférhetetlen-e képviselőségük a Szeszértékesítő RT igazgatóságában elfoglalt pozíciójukkal. Bár a bizottság felmentette őket, az eset kapcsán nyilvánosságot kapott, hogy az említett cégnél hat kormánypárti képviselő is ott van a vezetőségben. NN 1922–1926. XLII. k. 320.

¹³⁶ Gergely Jenő: *Prohászka Ottokár, „a napba öltözött ember”*. Budapest, 1994, Gondolat, 198. Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 161.

¹³⁷ Az ilyen típusú, inkább vádaskodásnak tekinthető felszólalás jellegzetes példája volt Ulain Ferenc 1923. július 18-i felszólalása. NN 1922–1926. XIV. k. 253–258.

¹³⁸ KN 1927–1931. XXXIII. k. 13–15.

¹³⁹ Uo. 279–281.

tényként kezelték a bethleni politikusgarnitúra korrupságát.¹⁴⁰ Végül gondot okozott a törvény enyhe végrehajtása. A kormánypárti többséggel rendelkező döntéshozó bizottságok a gyakorlatban óvakodtak attól, hogy teljes következetességgel szerezzenek érvényt az előírásoknak, ami még inkább bátorítóan hatott az efféle jövedelemszerző tevékenységet folytatók számára.

A kérdés rendezésének szükségessége azután a húszas évek végétől, a gazdasági válság éveiben került egyre jobban előtérbe: a tömeges elszegényedés és nyomor rémétől fenyegetve a közvélemény szemében egyre visszásabbnak tűnt az, hogy a törvényhozói munka az egyéni gazdagodás céljait szolgálja, melynek következtében annak társadalmi legitimitása, sőt általában véve a Tisztelt Ház tekintélye is erősen sérült. Ilyen körülmények között egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a régi összeférhetlenségi törvény elavult előírásai részben hiányosak, részben betarthatatlanok. Az 1931 augusztusában hatalomra kerülő Károlyi-kormány késznek mutatkozott szembenézni a kihívással és Zsitvay igazságügyi miniszter vezetésével egy új összeférhetlenségi törvényjavaslat került parlamenti benyújtásra. A javaslatnem pusztán toldozgatást akart, hanem átfogó jellegű kívánt lenni, mégis a korábbi szabályozásnak egy korszerűsített és szigorított változatát képviselte. A reform szerint¹⁴¹ a közszolgálat a képviselőségnél elvileg továbbra sem lenne akadály, de ha az illető a működési területén fekvő kerületben akar elindulni, akkor hivatali működésének legalább három hónappal a választás napja előtt meg kell szűnnie. Törvényhozói pozíciója megszűnte után egy évig nem kerülhet közszolgálatba, kivéve, ha korábbi állásába kívánják visszahelyezni. Ha azonban tevékenységének hatásköre fedi korábbi választókerületét, akkor két évig nem foglalhatja el régi hivatalát. Ez a korlátozás egyértelműen azt kívánta megakadályozni, hogy valaki tisztviselőként kiépített helyi kapcsolatrendszerét és befolyását közvetlenül politikai síkra tudja transzformálni.

Ügyvédi foglalkozását csak bírósági eseteknél gyakorolhatja, közigazgatási hatóságoknál nem járhat el. Olyan ügyeket pedig, melyeknél személyes érintettséggel bír, nem hozhat a Tisztelt Ház nyilvánossága elé. Az addigi gyakorlattól eltérően az időszaki lapok felelős szerkesztői vagy kiadói posztját a képviselőséggel egyértelműen összeférhetetlennek nyilvánítja. A javaslat talán legnagyobb horderejű részeként

¹⁴⁰ A baloldali ellenzékiektől igencsak távol álló Weis István szerint a bethleni rendszer „melegágya a korrupciónak”, de hasonló elítélő véleménye volt Kozma Miklósnak is. *Parlament, pártok, választások a Horthy-kori Magyarországon*. Szerk.: Boros Zsuzsanna. Budapest, 2002, Rejtjel, 398. Ormos Mária: *Egy magyar médiavezér. Kozma Miklós*. Budapest, 2000, PolgArt, I. k. 131.

¹⁴¹ KI 1931–1935. II. k. 221–234.

megtiltotta a parlament tagjainak, hogy mandátumuk ideje alatt olyan gazdasági vállalatoknál szerezzenek – vezetői vagy tulajdonosi – érdekeltséget, ahol korábban nem működtek. Összeférhetetlenségi alapon – a parlamentii fegyelmi joggal történő sajátos összekapcsolás jegyében – azoknak is megszűnt volna a mandátumuk, akiket renitens magatartásuk miatt már három ízben bizonyos időre kizártak az ülésekről. Végül a javaslat új eljárási rendet kívánt bevezetni, amely a pártpolitikai befolyást ugyan fenntartotta volna, de valamelyest korlátozott módon. Az összeférhetlenségi ügyekben egy tanács ítéltkezt volna, mely a következőképpen áll össze: az országgyűlés két házának elnöke 9-9 személyt nevez ki az összeférhetlenségi bíróságba, melynek tagjai közül esetről esetre sorsolják ki azt a 7 személyt, aki azután ténylegesen is a tanácsot alkotják.

A Károlyi-kormányban megvolt a következetes határozottság annak érdekében, hogy csökkenjen a képviselőkre ható külső befolyás, amit az is mutatott, hogy a javaslattal párhuzamos tárgyalta az állandó összeférhetlenségi bizottság Kállay Tamás ügyét. A testület a szükséges vizsgálat után kimondta, hogy Kállay két területen is összeférhetetlen helyzetbe került, melynek megszüntetésére az érintettet felszólította.¹⁴² Kállay végül tényleg lemondott mandátumáról, de az ügyben az volt az igazán érdekes, hogy első ízben történt ilyen eset kormánypárti képviselővel. Már a törvényjavaslat képviselőházi tárgyalásánál látszott, hogy a reform kapcsán szokatlanul erős ellenállással kell számolni. Az egységes párti honatyák a hivatali és érdekeltségi összeférhetlenség szigorítását, az ellenzékiek a felelős szerkesztők, valamint a visszaesően renitensek kizárását nehezményezték és amikor sorozatban álltak elő módosító indítványokkal, Zsitvay nyíltan hangot adott annak a véleményének, hogy itt esetleg időhúzásról lehet szó.¹⁴³ Ráadásul – miután az új szabályozás a második kamarára is érvényes lett volna – ellenállásra lehetett számítani a felsőházban helyet foglaló gazdasági vezetők részéről is. A bizottsági tárgyaláson kormánypárti részről sikerült is néhány ponton enyhítést elérni, de magát a javaslatot előbb a képviselőház, majd a felsőház rendben letárgyalta és elfogadta. Mivel utóbbi is bizonyos módosításokkal állt elő, a javaslat visszakerült a képviselőházhoz, s a folyamat is végleg elakadt. Károlyinak és Zsitvaynak már ideje, az őket 1932 októberében követő, Gömbös vezette kormánynak pedig szándéka sem volt a procedúrát befejezni.

¹⁴² KN 1931–1935. X. k. 131.

¹⁴³ KN 1931–1935. X. k. 309.

A harmincas években azután a képviselőház ülésein számos alkalommal került elő különböző formában a törvényhozók jövedelemhalmozása, a gazdasági életben való túlzott szerepvállalásuk, de érdemi előrelépés alig történt. Illetve annyi mégis, hogy az 1938. évi választójogi törvény megtiltotta, hogy bizonyos tisztségviselők pl. főispánok, saját hivatali körzetükben jelöltek, illetve képviselők legyenek.¹⁴⁴ A konkrét ügyek közül a legnagyobb visszhangot talán Hindy Zoltáné váltotta ki, aki 1938 elején vizsgálatot kért önmaga ellen, hogy a Magánalkalmazottak Biztosító Intézeténél betöltött igazgatói állása összeegyeztethető-e a képviselőséggel. A vizsgálat eredménye az összeférhetetlenség kimondása lett és az illetékes bizottság felszólította az érintettet a visszaszámítás helyzet megszüntetésére. Hindy azonban érthetetlen módon megmakacsolta magát, minek következtében az összeférhetetlenségi bizottság – első és egyetlen ilyen esetként – április 28-án megszüntette képviselői mandátumát.¹⁴⁵

Bár a parlament tevékenységét kezdettől fogva kiélezett politikai harcok jellemezték, ez a már megválasztott és igazolt képviselőket közvetlenül nem érintette. Az 1939-es választásokat követően, a második világháború alatti kiélezett viszonyok között azonban számos, politikai háttérű mandátummegszűnésre is sor került. A Kisgazdapárt elnöke, Eckhardt Tibor 1940-ben nyugatra távozott, és ott idővel antifasiszta tevékenységéről vált ismertté. Ennek következtében a magyar kormány megfosztotta állampolgárságától, amely azzal járt, hogy 1941 novemberében az állandó összeférhetlenségi bizottság mandátumának megszüntetéséről határozott.¹⁴⁶ 1940-ben „az állami és társadalmi rend elleni felforgatás” vádjával a plénum három nyílas képviselő mentelmi jogát függesztette fel,¹⁴⁷ s miután velük szemben sorban elmarasztaló ítéletek születtek, az állandó összeférhetlenségi bizottság 1941. április–június folyamán mindegyikük mandátumát megszüntette.¹⁴⁸ Közülük Gruber Lajos helyzete volt a legfordulatosabb. Őt ugyanis első fokon a budapesti törvényszék felmentette, mire Gruber átmenetileg ismét elfoglalta helyét a parlamentben és rendszeresen fel is szólalt, a következő lépcsőben azonban a Kúria jogerősen egy év börtönre ítélte,¹⁴⁹ amely véglegesen lezárta parlamenti karrierjét. Hármójukat azért is érdemes kiemelni, mivel korábban nem fordult elő, hogy a mentelmi jog felfüggesztését

¹⁴⁴ 1938. évi XIX. tc. 57. §.

¹⁴⁵ KN 1935–1939. XVIII. k. 79.

¹⁴⁶ KN 1939–1944. XI. k. 20.

¹⁴⁷ KN 1939–1944. V. k. 38. és VII. k. 204–212.

¹⁴⁸ KN 1939–1944. X. k. 2. és 16–17.

¹⁴⁹ MTI, Magyar Országos Tudósító, 1941. március 20. 14.

azonnali letartóztatással együtt engedélyezték, valamint politikai bűncselekmény elkövetése miatt szűnt volna meg valakinek a képviselősége.

Az összeférhetlenség törvényi újraszabályozása sokévi szünet után az évtized végétől került ismét előtérbe, nem véletlenül. Ekkorra ugyanis nemcsak a baloldali, hanem az egyre aktívabbá váló szélsőjobb oldali csoportok is hevesen támadták a politikai életet uraló egyéni önzést és korrupciót, s a szigorítás, illetve a testület erkölcsi megújításának szükségessége a közéleti diskurzusnak is egyre gyakrabban visszatérő eleme lett. A nagyszabású reformterveket dédelgető Imrédy vette fel újra kormányának programjába, sőt az 1938. június 26-án megtartott, debreceni gazdaggyűlésen ezt – az álláshalmazok megszüntetésével együtt – kiemelt fontosságú kérdésnek tekintette.¹⁵⁰ Az elképzelést utána Bárdossy László karolta fel ismét, sőt konkrét kísérletek is megindultak annak gyakorlati megvalósítására. Kezdeményezése, ha nem is volt példa nélküli, de mindenesetre eltért a hagyományos parlamenti tárgyalási rendtől. A kormány már az előkészítés stádiumába be akarta vonni az országgyűlést, ezért nem állt elő kidolgozott törvényjavaslattal. A két Ház egy-egy bizottságot hozott létre a kérdés megvitatására, s a kormányzat csupán egy tervezet kidolgozásával kívánt a tárgyalásoknak valamiféle keretet adni.¹⁵¹ A bizottságok valóban megalakultak és tanácskoztak, de minden eredmény nélkül. Az események háttérében valószínűleg a régi módszer megismétlése húzódott meg. Az összeférhetlenség szigorításában ellenérdekelte csoportok számára nem tűnt célszerűnek a nyílt konfrontáció, amely csak népszerűtlenséget hozott volna. Ezért inkább a halogató, az újraszabályozás ügyét elfektető taktikát alkalmazták. Bárdossy utóda, Kállay Miklós 1943 decemberében már azt konstataálta, hogy a javaslat ilyen formájú előkészítése lényegében véve holtpontra jutott és a kormány maga kívánt előállni egy új törvényjavaslattal.¹⁵² Ennek parlamenti beterjesztésére azonban – a Magyarország német megszállását követő zavaros politikai helyzetben – már nem kerülhetett sor.¹⁵³

¹⁵⁰ MTI, 1938. június 26. napi tudósítások, 13.

¹⁵¹ KN 1939–1944. X. k. 109–110. és 162.

¹⁵² KN 1939–1944. XVIII. k. 41.

¹⁵³ Azt nem lehet tudni, hogy Kállay valóban komolyan gondolta-e a reform megvalósítását, de a minisztertanács az 1944. február 8-i ülésén a közeljövő egyik fontos feladatáént kezelte. <http://digitarchiv.hu> Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (továbbiakban Mt. jegyzőkönyvek) 1944. február 8.

II. Működési területek

A bizottságok

A képviselőház szervezeti értelemben három nagyobb alegységre tagolódott: bizottságok, plenáris ülés és választott tisztikar. A bizottságok a testület működésének szerves részét alkották, de mindegyikük csak egy-egy – több-kevesebb pontossággal körülírt – kérdéskörrel foglalkozott. A két összeférhetetlenségit, valamint – 1920–1926 között – a bírálóbizottságokat kivéve döntési jogkörrel nem rendelkeztek, helyette egyfajta előkészítő szerepet tölthettek be. Előzetesen megtárgyalták a hozzájuk utalt ügyeket, ezzel kapcsolatos állásfoglalásukat – az indoklással együtt – a plénum elé terjesztették. A döntés tehát a plenáris ülésen született meg, de annak kialakítását a bizottság véleménye, különböző mértékben ugyan, de befolyásolta. A törvényjavaslatoknál, melyet később részletesen tárgyalunk, a bizottsági előkészítés után gyakran került sor kisebb módosításokra. A Háznak mint intézménynek a működésével kapcsolatos kérdéseknél viszont¹⁵⁴ rendre változtatás nélkül fogadták el a bizottsági jelentéseket. A bizottságok tevékenységi területük és működésük szerint alapvetően négy fő csoportra különültek el.

1. Egy részük a Ház működését elősegítő úgynevezett különleges bizottság volt, melyek egy-egy bürokratikus feladat ellátása köré szerveződtek. Az állandó igazolási és a bírálóbizottságokról már volt szó, ezek a képviselők igazolásával és – 1920–1926 között – a választási bíráskodással foglalkoztak. Ha valamilyen tevékenység kapcsán a törvényhozói pozícióval való összeférhetlenség merült fel, akkor az állandó összeférhetlenségi bizottság és/vagy ítélőbizottság folytatott vizsgálatot. A képviselőkkel szembeni fegyelmi jogot első fokon a mentelmi bizottság gyakorolta, de ugyanez tárgyalta azokat az eseteket, melyek a mentelmi jog megsértéséről szóltak. A képviselőházi napló hitelesítésének és a munka felügyeletének feladata a naplóbírálóé volt, a házelnökséghez beérkezett kérvényeket pedig – értelemszerűen – a kérvényi tárgyalta meg. A Tisztelt Ház költségvetésével, s mindenekelőtt a képviselői tiszteletjakkal kapcsolatos ügyek első fokon a gazdaságihoz kerültek, míg a tényleges

¹⁵⁴ Így történt ez – többek között – az országgyűlési könyvtár működését tárgyaló könyvtári bizottság jelentéseinél.

gazdálkodást a számvizsgáló bizottság ellenőrizte, az országgyűlési könyvtár tevékenységét pedig a könyvtári bizottság kontrollálta.¹⁵⁵

A különleges bizottságoknál a korszak elején a századelő parlamenti rendjét vették át, amely a korszak folyamán alig változott. Az 1920-ban érvénybe léptetett házszabályokban – fajtájukat tekintve – éppúgy nyolc bizottság volt rögzítve, mint az 1939. évben. Számottevő módosulás csak két területen következett be. 1927-től, miután a választási panaszok a Közigazgatási Bíróság elé kerültek, a bírálóbizottság tevékenysége erősen formálissá vált, az 1928-as házszabályreform pedig a parlamenti múzeum felügyeletét is a könyvtári bizottság hatáskörébe utalta.

2. A szakbizottságok a parlamenthez benyújtott törvényjavaslatokról tárgyaltak és állásfoglalásukat jelentés formájában tárták a plénum elé. Elvileg bármilyen témakörhöz kapcsolva létre lehetett hozni bizottságot, de miután a törvényjavaslatok rendszerint a kormánytól indultak ki, célszerűnek tűnt a miniszteriális tagoláshoz igazodni, ami eleinte csak részlegesen érvényesült. Az 1920-ban életbe léptetett házszabályok csupán 8 ilyen testület felállítását írták elő, de ténylegesen ennél jóval több létezett. A képviselők már az első nemzetgyűlés alatt szükségét érezték annak, hogy más, fontosnak ítélt témákhoz kapcsolva is felállítsanak bizottságokat, mint a földművelésügyi vagy a munkásügyi. A szakmai igények és a gyakorlat között az 1928. évi házszabályok teremtetek összhangot. Ettől kezdve a bizottsági struktúra egyértelműen a kormányzatihoz igazodott, s a feleslegeseket megszüntették, vagy összevonták. Kisebb eltérések persze továbbra is léteztek, melyek mögött alapvetően politikai megfontolások húzódtak meg. Így az addigi munkásügyi megszűnt, helyette viszont lett egy társadalompolitikai, ami a korszak második felében is megmaradt, jóllehet kormányzati megfelelője, a népjóléti minisztérium 1931-ben felszámolásra került. Az igazságügyi minisztériumnak az igazságügyi bizottság felelt meg, de az alkotmányossággal összefüggő törvényjavaslatok már a közjogihoz kerültek. A szakbizottságok egyébként, ha úgy ítélték meg, egy-egy részkérdés tanulmányozására – korlátozott hatáskörrel – saját kebelükön belül albizottságot is létrehozhattak.

¹⁵⁵ Ezeknek a testületeknek a konkrét tevékenységéről a működési területüket tárgyaló fejezeteknél lesz szó részletesen.

A bizottsági struktúra 1928-tól

Különleges bizottság	Szakbizottság
Állandó igazolási	Földművelésügyi
Állandó összeférhetetlenségi	Igazságügyi
Állandó összeférhetetlenségi ítélő	Közgazdasági és közlekedésügyi
Bíráló	Közigazgatási
Gazdasági	Közjogi
Kérvényi	Közoktatásügyi
Könyvtári (és múzeumi)	Külügyi
Mentelmi	Pénzügyi
Naplóbíráló	Társadalompolitikai
Számvizsgáló	Véderő
	Zárszámadás-vizsgáló

3. A plénium – szavazás útján – elvileg bármilyen kérdéskör vizsgálatára létrehozhatott egy külön testületet, úgynevezett ad hoc bizottságot. A házszabályok ezt lehetővé tették, de egyéb előírást nem tartalmaztak, így a mindenkori szituáció és politikai körülmények függvénye volt, hogy a képviselők éppen milyen bizottság létrehozásáról döntenek. Így például az volt a parlamenti gyakorlat, hogy minden házszabályreform előtt – annak előkészítésére – megválasztottak egy ilyen ad hoc bizottságot. Felállításuk célja mindenekelőtt a törvényhozás munkájának a tematizálása volt. Egy sebtiben felállított, ad hoc bizottság révén ugyanis olyan kérdések tárgyalásának tudtak intézményes keretet és persze kiemelt figyelmet biztosítani, melyet a törvényhozók valamilyen okból fontosnak ítélték, de a hagyományos tárgyalási rend nem nyújtott lehetőséget arra, hogy foglalkozzanak vele. Az efféle testületek tehát az aktuális politikai-közéleti kérdésekre való viszonylag gyors reagálás szempontjából is jelentőséggel bírtak. Néhány esetben viszont kifejezetten egy-egy konkrét ügy feltárására hoztak létre úgynevezett vizsgálóbizottságokat.

Egy, a közvéleményt érdeklő kérdés előtérbe helyezése többnyire az ellenzéki pártok számára kínált előnyöket, de időnként a kormánypártok sem térhettek ki a létrehozásuk elől. Különösen a korszak első felére volt jellemző, hogy főleg a baloldali ellenzéki erők a legkülönbözőbb ügyekben szorgalmazták ilyen testületek felállítását.

1929-től a szociáldemokrata párt újra és újra olyan bizottságokra tett javaslatot, melyek a gazdasági válsággal, illetve annak társadalmi hatásaival álltak összefüggésben.¹⁵⁶ Kormányzati részről rendszerint ellenállást váltottak ki az efféle kezdeményezések, vagy ha már nem lehetett elkerülni a felállítást, akkor a működésüket igyekeztek ellaposítani. A második nemzetgyűlés 1922. július 3-i ülésén – tehát a ciklus elején – Rakovszky István ellenzéki legitimista politikus külön beszédben taglalta az áremelkedések társadalmi hatásait és javaslatot tett egy drágasági bizottság felállítására. Bethlen előbb elutasította az ötletet, majd támogatta, abban a reményben, hogy így kisebb konfliktusokat gerjeszt majd a nemzetgyűlésben a lakásárak emeléséről szóló kormányrendelet.¹⁵⁷ Ennek elmúltával azután az egységes párti vezetők már vigyázta arra, hogy a bizottság minél kevesebb munkát adjon a plénumnak. Fábíán Béla liberális-demokrata képviselő 1924 márciusában szóvá is tette, hogy a bizottság nem készít jelentéseket, mire a házelnök megjegyezte, hogy jelentéstételi kötelezettség csak akkor áll fenn, ha konkrét ügy kerül a bizottság elé.¹⁵⁸ Az 1923. július 25-i ülésen az akkor már ugyancsak ellenzéki Ulain Ferenc beszédében hosszasan taglalta, hogy információi szerint a Magyar Általános Hitelbank gyakorlatilag ingyen juttatott részvényeket ismert politikusoknak és az ügy kivizsgálására parlamenti vizsgálóbizottságot kért. A kormánypárti oldal persze elutasította a kérést, Nagy Emil igazságügyi miniszter pedig szokatlan nyíltsággal jelentette ki, hogy fölöslegesnek tartja, mert egy ilyen testület „nem rendelkezik semmiféle kényszerítő eszközökkel”. A vizsgálóbizottság – tette hozzá – nem egyéb, mint „szenzációhajhász és elposványosulása a dolgoknak”.¹⁵⁹ A legismertebb esetre 1926-ban került sor, amikor is a francia hatóságok által leleplezett frankhamisítási ügy tartotta lázban a közvéleményt. A bűnügybe magyar hatósági személyek is belekeveredtek, s ez önmagában véve is indokolta egy bizottság felállítását, ami végül 1926. január végén megtörtént.¹⁶⁰ Bethlen István miniszterelnök azonban jól kiszámított taktikai okokból egyezett bele annak létrehozásába. Így ugyanis az eset kivizsgálása a bizottság kizárólagos jogosítványa lett, ami elvileg fékezte az

¹⁵⁶ KN 1927–1931. XXIII. k. 138. XXX. k. 35. 1931–1935. XIV. k. 433.

¹⁵⁷ NN 1922–1926. I. k. 191. és 380.

¹⁵⁸ NN 1922–1926. XXI. k. 224–225. A bizottság ennek ellenére a ciklus végéig működött.

¹⁵⁹ NN 1922–1926. XIV. k. 261.

¹⁶⁰ NN 1922–1926. XXXVIII. k. 367. A bizottság működésének, az ügy politikai összefüggéseinek egyébként gazdag szakirodalma van. Romsics Ignác: Franciaország, Bethlen és a frankhamisítás. *Történelmi Szemle*, 1983/1. 67–86. Ormos Mária: Hamis frankokkal teli bőröndök. In *Skandalum. Magyar közéleti botrányok 1843–1991*. Szerk.: Gerő András. Budapest, 1993, T-Twins, 175–193. Abloczy Balázs: A frankhamisítás. Hálók, személyek, döntések. *Múltunk*, 2008/1. 29–56.

ellenzéki politikusokat abban, hogy a plénumon vagy a sajtóban nyilatkozzanak róla. A korszak második felében azután egyértelműen visszaszorult a szerepük, s nemcsak amiatt, mert kormányzati részről rendre sikerrel akadályozták meg az ilyen kezdeményezések megvalósítását, hanem azért is, mivel ellenzéki oldalon kevésbé szorgalmazták felállításukat, tapasztalva, hogy viszonylag csekély politikai előnyt lehet remélni a működésüktől.

4. Az utolsó típust az országos bizottságok jelentették, melyek működése alapvetően eltért a parlamentáris hagyományoktól és gyakorlattól. A korszak folyamán csupán két ilyen testület működött, az 1931-ben, a gazdasági és hitelélet ellenőrzésére felállított, valamint az 1939-ben létrehozott honvédelmi bizottság. Mindegyik külön törvény alapján jött létre, tanácskozó, de döntési kompetenciával nem rendelkező testületként és az országos elnevezés arra utalt, hogy az országgyűlés két házának a közös szervei voltak. Utóbbi azt jelentette, hogy tagságuk kétharmadát a képviselőház, egyharmadát pedig a felsőház választotta meg és a gazdasági-pénzügyi bizottság pedig mindkét Ház felé jelentéstételi kötelezettséggel tartozott.

A bizottságok méreteiről a házszabályok eleinte – minimális létszámokat meghatározva – tartalmaztak bizonyos előírásokat,¹⁶¹ 1928-tól azonban már az a módszer érvényesült, hogy az elnök javaslatára a plénum állapította meg a konkrét nagyságrendet. Általában véve a szakbizottságok valamivel nagyobbak voltak, mint a különlegesek, s utóbbiak között elég nagy eltérések is előfordultak. Amikor pedig a harmincas évek végétől erőteljesen elkezdett növekedni a képviselők száma, hasonló tendencia érvényesült a bizottságok esetében is.¹⁶² Az, hogy az egyes pártok konkrétan hány helyhez jutottak a bizottságokban, előzetes informális egyeztetéseken dőlt el, melynek következtében a tényleges létszámok is gyakran módosultak, s ezt az 1928-as házszabályreform jelentős mértékben megkönnyítette. Az összetétel kialakításánál a mindenkor kormánypárt erőteljesen vigyázott arra, hogy mindegyik bizottságban stabil többsége legyen, függetlenül annak politikai súlyától, s nem találtunk olyan esetet, amikor ettől eltértek volna.¹⁶³ Az ellenzékkel kapcsolatban viszont már nem volt ennyire egyértelmű a helyzet. A parlamenti képviselők egészen belül elfoglalt arányhoz

¹⁶¹ Eszerint egyeseknél legalább 15, másoknál 9, míg a naplóbírálnál 25 főnek kellett lenni. A képviselőház házszabályai. Budapest, 1908, 103.

¹⁶² A külügyi bizottság a húszas években 30–35 fő közötti létszámmal működött, ami a második világháború éveire 43-ra emelkedett.

¹⁶³ A pártok közötti arányokat 1920–1939 között 19 különböző típusú bizottságban vizsgáltuk meg. A bizottságok személyi összetételét közli: Bölöny József: *A magyar törvényhozó testületek*. I–II. k. Budapest, 1985, kézirat, Országgyűlési Könyvtár.

való igazodás náluk is megfigyelhető, de nem teljes következetességgel. Egyrészt a bizottság létszáma nem mindig tette lehetővé a parlamenti arányok pontos átvételét, másrészt egyes pártok időnként előnyt élveztek a reprezentációs szempont érvényesítése miatt. Rendszerint kimutatható az a szándék, hogy a kicsiny pártok is több bizottságban képviseltessék magukat, ami elsősorban a nagyobb ellenzéki erők rovására érvényesült. Ugyancsak módosító hatása volt annak, hogy az előzetes tárgyalások eredményeképpen a pártok a számukra fontos testületekben hangsúlyosabban voltak jelen. 1931-ben például a Független Kisgazdapárt aránya a képviselőházon belül 4,1% volt, míg az MSZDP-é 5,7. Mégis a földművelésügyi bizottságban előbbi 7,3%-os, míg utóbbi 4,9%-os részvételhez jutott, ellenben a társadalompolitikainál megfordult a helyzet. Ott a kisgazdáké csupán 4,8%-os arány lett, míg a szociáldemokratáké 11,9%-ot tett ki. A hatalmi túlsúly persze a kormánypárt oldalán volt, s jórészt vezetőik konszenzusképességétől függött, hogy erőfölényüket mikor és milyen mértékben érvényesítik. 1939-ben minden bizonnyal a rendkívül megerősödő nemzetiszocialisták valamelyest hátrébb szorításának a következménye volt, hogy a kevésbé fontos bizottságokban – gazdasági, kérvényi, könyvtári, naplóbíró – parlamenti arányuk felett, míg a politikailag fajsúlyosabbakban – külügy, pénzügy, véderő – pedig alatta kaptak helyet.

Ahogy a pártok közötti arányok változhattak a ciklus közben, ugyanúgy megtörténhetett ez a bizottságoknál is. Utóbbiak megválasztása ugyanis nem a ciklus egészére, hanem csak egy ülőszakra szólt, kivéve az állandó igazolási bizottság és a bírálóbizottságok tagjait. Mivel a dualizmus kori gyakorlat szerint akár évente sor kerülhetett új ülőszak megnyitására, a bizottsági összetétel menet közbeni módosításának sem volt különösebb akadálya. A leglátványosabb ilyen esetre 1938 végén került sor. November 22-én – a tömeges kilépéseknek köszönhetően – gyakorlatilag kettészakadt a kormánypárt és a korábbi egység nem is állt helyre. Ellenben december 7-én új ülőszak vette kezdetét, s az Imrédy vezette kormányzat már az új helyzetnek, illetve erőviszonyoknak megfelelően igyekezett a bizottsági helyeket elosztani. A pártbeli hovatartozásnak és a bizottsági pozícióknak az összekapcsolása egyébként nem volt szabályozva, így egyéni döntéstől függött, hogy az illető ilyenkor lemondott-e addigi helyeiről vagy megtartotta azokat.

Természetesen minden párt törekedett a minél több és jobb hely elnyerésére. Bár olyan eset előfordult, hogy egy képviselő tiltakozása egyfajta kifejezésként lemondott bizottsági posztjáról, kollektív bojkott, illetve tudatos távolmaradás csak néhány

kivételes esetben történt. Így a nemzetgyűlés 1924. október 14-i ülésén sor került a házszabály-módosítás előkészítésére kiküldött 33-as bizottság tagjainak a megválasztására,¹⁶⁴ akik közül október–november folyamán öt ellenzéki képviselő lemondott posztjáról, egyben jelezve, hogy pártjuk demonstratív módon kíván tiltakozni a reform ellen. A másik esetre a világválság éveiben került sor. Az ellenzéki pártok egymás után tartották magukat távol az 1931 augusztusától működő, a gazdasági és hitelélet rendjének biztosítására felállított országos bizottságtól, azzal a szándékkal, hogy jelezzék a közvélemény felé: elhatárolódnak a kormányzat gazdasági megszorító intézkedéseitől, illetve attól, hogy azokat rendeletek formájában léptessék életbe. Bár az akció végül öt pártot érintett, közülük egyedül a szociáldemokraták tartották magukat konzekvensen az álláspontjukhoz, így az MSZDP-nek soha nem volt képviselője a bizottságban, a többiek azonban hosszabb-rövidebb idő után mégis elküldték reprezentánsaikat a testületbe.¹⁶⁵

Némileg hasonló dilemma elé került az Egységes Párt 1924 decemberében, amikor egy – később tárgyalandó – parlamenti botrányt követően a baloldali ellenzék a plenáris ülésektől való távolmaradás mellett döntött. Időközben esedékessé vált a bizottságok tagágának a megújítása, amit a kormányzat salamoni döntéssel úgy oldott meg, hogy újraválasztással megerősítették mindazon baloldali politikusokat, akiknek korábban pozíciójuk volt valamelyik bizottságban. Ez a történet viszont elvezet a kérdés egy másik vetületéhez, az egyes pártok ugyanis elvileg maguk dönthettek arról, hogy kiket jelölnek a részükre juttatott helyekre.¹⁶⁶ Miután sok bizottság működött, minden képviselőnek lehetett pozíciót találni és csak elvétve fordult elő, hogy valaki semmilyen testületbe nem került be. A képviselők rendszerint az előzetes megállapodás szerinti jelölteket juttatták be a bizottságba, a húszas évek első felében azonban előfordultak olyan esetek, amikor a tényleges szavazáson a honatyák felrúgták az előzetes paktumokat. Így 1922-ben a kormánypártiak az egyes sajtóhírek szerint túlzottan radikálisnak tartott Drozdy Győző helyett a kormánytámogató politikát folytató, keresztény párti Czettler Jenőt választották be a földművelésügyi bizottságba.¹⁶⁷ A konkrét helyek elosztása részben a szakmai és politikai szempontok kombinációjával

¹⁶⁴ NN 1922–1926. XXVI. k. 180.

¹⁶⁵ 1931 végére a szociáldemokraták és a kisgazdák mellett a liberális demokraták két pártja is a bojkott mellett döntött, és átmenetileg a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt is visszahívta az embereit. A kollektív elhatárolódás azonban csak az 1931–35-ös ciklusban működött.

¹⁶⁶ Sajnos mindegyik párt ügyelt arra, hogy ezekről a tanácskozásokról minél kevesebb váljon publikussá.

¹⁶⁷ *Az Újság*, 1922. június 24. 2–3.

dőlt el. A pártok persze törekedtek arra, hogy az adott testületbe lehetőleg olyanokat delegáljanak, akik rendelkeznek valamiféle szakmai kompetenciával az ott tárgyalandó ügyeknél, a helyzet azonban nem volt ennyire egyszerű. A képviselőcsoport összetétele ugyanis csak részlegesen fedte a bizottsági struktúrát, s egyszerűen nem lehetett minden képviselőt a kompetenciájához illeszkedő bizottságba tenni.

A bizottságoknak emellett volt egyfajta, nyíltan ki nem mondott rangsora, így az adminisztratív ügyekkel foglalkozó bizottságok – például a kérvényi és a naplóbíró –, vagy azok a szakbizottságok, melyek elé a nem igazán fontos törvényjavaslatok kerültek, értelemszerűen kevésbé vonzóak számítottak. Az ilyen helyekre persze a pártok rendszerint kevésbé prominens embereiket küldték. Velük szemben a legértékesebbnek a külügyi és a pénzügyi számított. Előbbi azért, mert ott lehetett a legközvetlenebb forrásokból értesülni a diplomáciai illetve a nemzetközi élet eseményeiről, s a miniszterelnökök – főleg Bethlen – súlyt helyeztek arra, hogy külpolitikai tárgyalásaikról beszámolót tartsanak vagy egyfajta helyzetelemzést nyújtsanak a bizottsági tagok számára. Utóbbi jelentőségét pedig az adta meg, hogy ott került sor nemcsak a különböző pénzügyi természetű javaslatoknak, hanem az évenkénti költségvetésnek a tárgyalására is. Ez a két bizottság rendszerint a pártvezetőknek, a befolyásos és tekintélyes politikusoknak a gyűjtőhelyévé vált. Zichy János több különböző nevű keresztény pártalakulat vezetője volt a korszakban és pozíciójának megfelelően több cikluson át folyamatosan ott ült a külügyi bizottságban. Bethlen István 1935-ben már nem volt a kormánypárt tagja, de pártonkívüliként továbbra is fajsúlyos politikusnak számított, ezért aztán három olyan bizottságba is bekerült¹⁶⁸ – külügy, pénzügy, véderő –, melyek komoly értékkel bírtak a honatyák szemében.

A pozícióhalmozásnak jogi akadályja nem volt, ezért egyes képviselők úgy erősítették meg amúgy sem csekély befolyásukat, hogy sok testületben vállaltak pozíciót. Ferdinandy Gyula az Országos Kiszármazási Párt egyik vezető személyisége, 1920 elején öt bizottságba is bekerült, sőt a közjoginak az elnöki posztjára is megválasztották.¹⁶⁹ Az egyes pártok törekedtek ugyan a szakmai szempontok érvényesítésére, de ha az összeütközésbe került a politikaival, akkor rendszerint utóbbi maradt felül. Kirívó esetként a második nemzetgyűlés alatt a pénzügyi bizottságban foglalt helyet a szakismeretekkel egyáltalán nem rendelkező Gömbös Gyula, Ráday Gedeon, Sokorópátkai Szabó István és Wolff Károly, miközben a komoly közgazdasági

¹⁶⁸ KN 1935–1939. I. k. 20–21.

¹⁶⁹ Az öt bizottság: igazságügyi, közigazgatási, közjogi, pénzügyi, véderő.

tudással és tapasztalatokkal bíró Hegyeshalmy Lajosnak az igazságügyi maradt. Az MSZDP-nél még bonyolultabb lett a helyzet. A párt egyik meghatározó személyisége, Peyer Károly – szakszervezeti vezetőként – nem a munkásügyibe, hanem a pénzügyi, közgazdasági és külügyi bizottságokba került. A munkásügyiben volt ugyan három szociáldemokrata, de a párton belül kevésbé befolyásos, jóllehet ugyancsak szakszervezeti háttérrel rendelkező Rothenstein Mórnak már nem jutott ott hely és a naplóbírálóba lett beválasztva.

Miután a bizottságok tagjainak a megválasztására – rendszerint a negyedik ülésen – sor került, a bizottságok összeültek és megválasztották tisztviselőiket: elnököt – szükség esetén –, helyettes elnököt és jegyzőt. Az alakuló ülést általában gyorsan megejtették, az első nemzetgyűlést kivéve, amikor a procedúra még nehézkesen haladt, s a házelnöknek többször is fel kellett szólítania egyes bizottságokat kötelezettségeik teljesítésére. Miközben a legtöbb bizottság megalakulásának bejelentése az 1920. február 23-i, tehát 4. ülésen megtörtént, a költségvetést ellenőrző, zárszámadás-vizsgáló bizottság esetében erre csak közel két hónap múlva került sor.¹⁷⁰

A jegyző feladata inkább csak bürokratikus jellegű volt, az elnök szerepe ellenben valóban fontosnak tekinthető. Ő vezette az üléseket, gondoskodott arról, hogy a bizottság a hozzá utalt ügyeket letárgyalja, s a döntések és a jelentések ugyan a többség akaratára épültek, de annak tartalmát és általában véve a vita menetét az elnök magatartása erőteljesen befolyásolta. Tevékenysége viszonylag kevés szakismeretet igényelt, a bizottsági jelentéseknek a plénumon való ismertetése és a kritikákkal szembeni védelme ugyanis az esetről esetre megválasztott előadók kötelességei közé tartozott. A mondottak fényében nem véletlen, hogy a bizottsági elnökök kivétel nélkül a mindenkori kormánypárt tagjai közül kerültek ki. A megalakuláskor a képviselők azokat választották meg, akikről az előzetes tárgyalásokon megegyeztek, de – ahogyan az a bizottsági helyek elosztásánál is történt – ennek kulisszatitkairól alig jutott ki valami a nyilvánosság felé. A szakmai képzettség és előélet vizsgálata a bizottságoktól eltérően – ahol egyszerűen túl sok képviselő volt érintett valamilyen formában – az elnökök esetében könnyebben megvalósítható.

¹⁷⁰ 1920. április 13-án, a 24. ülésen jelezte az elnök az eset megtörténtét. NN 1920–1922. I. k. 370.

Szakbizottsági elnökök háttere

Ciklus kezdőéve	Szakmai előélet megléte	Részleges szakmai kompetencia	Szakmai képzettség és tapasztalat hiánya
1920	7	4	2
1922	5	3	5
1927	6	5	2
1931	7	3	1
1935	7	3	1
1939	4	5	2

Látszólag a bizottsági elnökök kiválasztásánál a megbízhatóság, a politikai készségek és a párton belüli pozíció még jobban számíthatott, mint a tagoknál, mivel azonban bizottságonként csupán egy elnökre volt szükség, úgy tűnik, nem volt különösebben nehéz a nagy létszámú kormánypárti frakcióban olyan személyt találni, akinél egyszerre voltak jelen a politikai és szakmai kvalitások. A legtöbb ciklusban így az adott területen kisebb-nagyobb jártassággal rendelkező képviselők kerültek a testületek élére, s egyedül az 1922-es év tért el számottevő mértékben az átlagos képtől. Ez ugyanis az Egységes Párt formálódásának időszaka volt, amikor a politikai szempontok kiemelt szerephez jutottak, a későbbiekben azonban a bethleni kormánypárt részéről is törekedtek a szakmaiság nagyobb fokú érvényesítésére. Utóbbi szempont egyébként önmagában véve nem minősítő tényező az elnöki teljesítmény megítélésénél, de a közvélemény részéről tagadhatatlanul létezett ilyen elvárás. Így 1922-ben hiába volt meg többségüknél az adott területhez kapcsolódó valamiféle előélet, néhány kirívó esetnek is negatív hatása volt. Nem erősítette a Bethlen-kormány presztízsét az, hogy – többek között – Karafiáth Jenő semmilyen katonai, Ráday Gedeon pedig közgazdasági szaktudással nem rendelkezett, mégis előbbi a véderő, utóbbi pedig a pénzügyi bizottság élére került. Ugyanígy kedvezőtlen volt a fogadtatása később annak, hogy a munkásügyi majd társadalompolitikai bizottság elnöki tisztét a gyárigazgató-nagyiparos Bíró Pál töltötte be, akit a téma iránti teljes járatlansággal aligha, de elfogultsággal annál inkább lehetett vádolni.

A bizottsági elnöki poszt tehát egyfajta bizalmi állásnak is felfogható, melynek birtoklása nélkülözhetetlen volt ahhoz, hogy a többségi párt akarata zökkenőmentesen érvényesüljön a parlamenti munka egészében. Ennek ellenére a kormányváltásokat rendszerint nem követte sem a bizottsági helyek, sem az elnöki posztok nagyarányú cseréje: a mindenkori miniszterelnökök az örökül kapott bizottságokkal dolgoztak együtt, ami jelezte a kormányfők mozgásterének korlátait, illetve azt, hogy a bizottságok terén viszonylag nagy stabilitás érvényesült. Természetesen a ciklus elején kialakult összetétel nem maradhatott fenn változatlan formában, de a módosulások fokozatosan következtek be, s az olyan nagyobb arányú átalakítás, mint amelyre 1938. december elején került sor, nem volt jellemző.

Bizottsági elnökként helytállni persze nem igényelt akkora erőfeszítést, mint a plenáris üléseken. Bár kötelezettségeik között ott szerepelt, hogy a tanácskozás rendjét és fegyelmét biztosítaniuk kell, sőt az 1924. évi házszabályok már karhatalom alkalmazását is lehetővé tették a számukra,¹⁷¹ nem fordult elő olyan eset, hogy az elfajuló vita miatt drasztikusabb eszközökre lett volna szükség. Az, hogy az elnök mikor hívja össze a bizottságot, részben a feladatoktól, részben saját belátásától függött, mint ahogyan arra nézve sem volt előírás, hogy időben meddig tarthat egy ülés. Kötelező volt azonban az ülést összehívni, ha azt legalább két tag kérte, ami idővel pontosabb szabályozást nyert. Az 1924. évi házszabályok már azt is tartalmazták, hogy az összehívás nem fogatosítható akkor, ha a Tisztelt Ház üléseit elnapolták. Egy 1932-ben hozott, majd az 1939. évi szabályozásba is bekerült határozat pedig azt rögzítette, hogy az ülésre a kérést követő négy napon belül sort kell keríteni.¹⁷²

A képviselők kifejezetten törekedtek arra, hogy minél több és fontosabb bizottsági pozícióhoz jussanak, amely egyértelműen erősítette az illető parlamenten belüli súlyát, jóllehet ezért semmiféle díjazás nem járt. Ugyanakkor részben hanyagság vagy nemtörődömség, részben technikai okok miatt¹⁷³ kezdettől fogva gondot jelentett az ülések megtartása. A házszabályok annyi előírást tartalmaztak, hogy az ülésen a tagok egyharmadának kell jelen lennie és „a jelenlévők általános többsége határoz”, úgyhogy az elnöknek csak szavazategyenlőség esetén kell voksolnia.¹⁷⁴ Ehhez képest

¹⁷¹ A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1924, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság (továbbiakban: Nemzetgyűlési házszabályok, 1924.) 86.

¹⁷² KN 1931–1935. IV. k. 160.

¹⁷³ A bizottsági ülések gyakran egymással vagy akár a plenáris üléssel párhuzamosan zajlottak, s valaki egyszerre több helyen értelemszerűen nem tudott jelen lenni.

¹⁷⁴ Képviselőházi házszabályok, 1908. 109.

röviddel az első nemzetgyűlés megalakulása után valóságos diskurzus kerekedett a téma körül. Vass József – a IV. bírálóbizottság elnöke – a június 23-i ülésen kritizálta a bizottság tagjait a hiányzások miatt, mire többen szankciókat javasoltak az érintettek ellen. A következő ülésen már egy másik bírálóbizottság elnöke, Nagy Pál panaszkodott a hiányzásokra, melyre Rassay Károly reagált, jelezve, hogy általános problémáról van szó.¹⁷⁵ A helyzetet nehezítette, hogy a házszabályok alapján csak egyetlen retorziót lehetett alkalmazni: amennyiben valaki kétszer egymás után nem jelenik meg, akkor a Tisztelt Ház a helyére új tagot választhat. A házelnökség azonban óvakodott attól, hogy bizottsági helyeknek pártközi konszenzusra épülő elosztásába belenyúljon, így maradtak a panaszok és a szóbeli figyelmeztetések. Ez a probléma még éveken át kísérte a parlament munkáját, olyannyira, hogy az 1928. évi házszabályokba egy újabb szigorítás került, miszerint, ha egy képviselő egy ülésszakon belül 5 határozatképtelenné váló üléstől távol marad, akkor tagsága az adott bizottságban megszűnik.¹⁷⁶ A szankció alkalmazására a gyakorlatban soha nem került sor, ennek ellenére a harmincas években megszűntek az ilyen irányú panaszok a bizottsági elnökök részéről, ami vagy a képviselők fegyelmezettebbé válását, vagy csak az elnökök tűrőképességének növekedését jelezte.

A rendszeres hiányzások azonban csak átmeneti problémákat okoztak és nem vezettek a bizottságok működésképtelenné válásához. A bizottsági struktúra terén egyszerre volt jelen az állandóság és változás. Az 1920-as években a nemzetgyűlési képviselők – próbálván megfelelni az egyre sokrétűbb kihívásoknak – sorozatban állították fel a különféle bizottságokat, ez a hullám azonban fokozatosan elült. Az évtized végére kialakult az a – szak- és különleges bizottságokra épülő – struktúra, amely a háború végéig fennmaradt. A korszak második felében ugyan létrejött egy új típus (országos bizottságok), de ekkor már kevesebb szakbizottság működött és a későbbiekben csak elvétve került sor efféle testület létrehozására egy-egy konkrét ügy kapcsán. A szak- és a különleges feladatokat ellátó bizottságok – nevükhöz híven – jelentős mértékben hozzájárultak a parlament eredményes és szakszerű működéséhez az egyedi feladatokkal, ideiglenesen létrehozott testületek, valamint az országos bizottságok ellenben főleg politikai célokat szolgáltak. A közéleti diskurzusban ezért többnyire konzervatív politikusok és publicisták azt hangoztatták, hogy a parlamenti

¹⁷⁵ NN 1920–1922. III. k. 530–531. és 567.

¹⁷⁶ A képviselőház házszabályai. Budapest, 1929, Pesti Könyvnyomda–Részvénytársaság (továbbiakban: Képviselőházi házszabályok, 1928.) 39.

munkában leginkább a bizottságok képviselik a szakmaiságot. 1930-ban a parlamentarizmus megújításával kapcsolatos körkérdésre sorozatban érkeztek olyan választok – Albrecht Ferenc, Gratz Gusztáv, Kun József, Moór Gyula és mások részéről –, melyek szerint a bizottságok súlyát kellene megnövelni, sőt egyesek külső szakemberek meghívását is felvetették.¹⁷⁷ Ez a gondolkodás vezetett el azután a törvényjavaslatok tárgyalási rendjének az átformálásához is.

¹⁷⁷ Válságban van-e a magyar parlamentarizmus? Budapest, 1930.

A plenáris ülés

Az 1886. évi I. tc. a törvényhozás működését éves szakaszokra tagolta. Ennek alapján az ülésszakok megnyitása és berekesztése ugyancsak az államfő jogai közé tartozott, de annak időtartamára vonatkozóan nem volt pontos szabályozás, csupán annyi, hogy éves ritmusban kell követniük egymást. Ezen a téren a Horthy-korszakban sokáig zűrzavar és bizonytalanság uralkodott. Eleinte, amikor alig volt időben letárgyalt és érvényes költségvetés, aligha lehetett tartani azt a hagyományos rendet, amikor az éves költségvetés elfogadása egyúttal az adott ülésszak végét is jelentette, míg az újra a nyári szünetet követően került sor.

Parlamenti ciklusok és ülésszakok

1920–1922

I. ülésszak: 1920. február 16. – 1921. február 10.

II. ülésszak: 1921. február 17. – 1922. február 16.

1922–1926

I. ülésszak: 1922. június 19. – 1924. december 11.

II. ülésszak: 1924. december 12. – 1926. nov. 16.

1927–1931

I. ülésszak: 1927. január 28. – 1928. december 19.

II. ülésszak: 1928. december 20. – 1931. június 6.

1931–1935

I. ülésszak: 1931. június 20. – 1932. december 22.

II. ülésszak: 1933. január 20. – 1935. március 5.

1935–1939

I. ülésszak: 1935. április 29. – 1936. június 26.

II. ülésszak: 1936. október 20. – 1937. július 5.

III. ülésszak: 1937. október 26. – 1938. december 5.

IV. ülésszak: 1938. december 7. – 1939. május 4.

1939–1944

I. ülőszak: 1939. június 12. – 1939. szeptember 14.

II. ülőszak: 1939. szeptember 14. – 1940. október 17.

III. ülőszak: 1940. október 21. – 1942. február 24.

IV. ülőszak: 1942. március 10. – 1943. április 12.

V. ülőszak: 1943. április 14. –

1920 és 1935 között a törvényhozási ciklusok minden esetben csupán két ülőszakból álltak, miközben a ciklusok ideje kettő, illetve négy és fél év között ingadozott. Az 1935–39 és az 1939–44 országgyűlésnél viszont egyfajta visszakanyarodás következett be ahhoz a régebbi gyakorlathoz, miszerint az ülőszakok, ha nem is feltétlenül szabályos időközökben, de valamiféle éves ritmusban kövessék egymást.

Az egyébként, hogy az ülőszakok berekesztése és megnyitása mikor következik be, bizonyos politikai jelentőséggel bírt. Mindenekelőtt a kormányzó diszkrecionális joga volt, hogy ilyenkor egyúttal mennyi időre szünetelteti a parlament működését. 1932 decemberében például a berekesztés után már másnap folytatta munkáját a törvényhozás, míg 1936-ban közel négy hónap telt el a két esemény között.¹⁷⁸ Az előírások szerint, ha a képviselők a házszabályok átalakítása mellett döntöttek, akkor a reform csak az új ülőszakkal léphetett életbe. Emellett csak a házelnök és néhány – már említett – bizottság megválasztása szólt a ciklus egész idejére, a többi tisztségviselő és a bizottsági pozíciók túlnyomó többségéé csak egy ülőszakra, így a legtöbb bizottságot és a tisztikar nagy részét minden ülőszak elején újra kellett választani. A mondottakból következően nem meglepő, hogy a kormányzat – az államfővel együttműködve – az ülőszakok váltását tudatosan igyekezett politikai céljainak alárendelni. Így a korszakban három alkalommal került sor házszabályreformra, melyet mindegyik alkalommal rögtön az ülőszak berekesztése követett.¹⁷⁹ Ha pedig a kormányfő át kívánta alakítani a bizottságok összetételét, akkor elég volt az ülőszak befejezését elérni.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Ebben az esetben a berekesztés egyúttal az ülések elnapolását is jelentette.

¹⁷⁹ 1924-ben és 1928-ban még a házszabály-módosítás elfogadásának a napján – december 11-én, illetve december 19-én – sor került az ülőszak lezárására. 1939-ben már valamivel több idő – egy hónap – telt el a két esemény között.

¹⁸⁰ 1938 végén Imrédy Béla miniszterelnök pontosan ezt az eljárási rendet alkalmazta. KN 1935–39. XXI. k. 1.

Az ülések összehívása és lebonyolítása látszólag egyszerű feladatnak tűnhetett, pedig ahhoz számos formai előírást kellett betartani. Mindenekelőtt a Ház tisztikarából legalább két személynek – egy jegyzőnek és az elnöknek vagy az egyik alelnöknek –, valamint az éppen napirenden lévő tárgy előadójának végig jelen kellett lennie. A képviselők kötelességei között az állandó jelenlét is ott szerepelt, s a hiányzás csupán betegségnél – amennyiben az elnökség értesítést kapott róla –, vagy a Tisztelt Ház megbízásából történő hivatalos kiküldetésnél számított magától értetődőnek. Egyébként a képviselőnek szabadságot kellett kérnie, s ilyenkor 15 napig terjedő időszakra a házelnök, azon túlra a plénum jóváhagyására volt szükség. Mind az elnök, mind a képviselők meglehetősen nagyvonalúak voltak a kérelmekkel szemben és rendre megadták a legkülönbözőbb okokból kért szabadságokat. Az 1928. június 15-i ülésen három képviselő kért és kapott szabadságot az elnöktől. Az egyik „halaszthatatlan ügyeinek”, a másik egyházmegyei, a harmadik pedig családi teendőinek elintézésére hivatkozva.¹⁸¹ Az 1908. évi házszabályok azt is rögzítették, hogy az üléseken a tanácskozásképesességhez legalább 40, a határozatképesességhez pedig 100 tag jelenléte szükséges. 1920 februárjában, a frissen megválasztott házelnök, Rakovszky István javaslatára utóbbi szám – igazodva a korábinál lényegesen kisebb méretű parlamenthez – 50 főre csökkent.¹⁸² Ezek az előírások persze elvileg könnyen teljesíthetőek lettek volna, ha a képviselők – a szabályszerű hiányzásokat kivéve – eljárnak az ülésekre, ami azonban nem történt meg és a tömeges hiányzások kezdettől fogva komoly gondot jelentettek. Mindenekelőtt a napi sajtón keresztül sokan értesültek róla, ami a közvélemény szemében erősen rombolta a Tisztelt Ház tekintélyét, hiszen az üres padosorok azt jelentették, hogy a képviselők nem dolgoznak, tehát nem teljesítik a kötelességüket, melyért egyébként díjazást kapnak. Arról nem is beszélve, hogy képviselőnek lenni nem volt kötelező, ennek vállalása elvileg a közfeladatok iránti valamiféle elkötelezettséget is feltételezett, és maguk a képviselők is részben így értelmezték tevékenységüket. A jelenlévők kis száma működésbeli nehézségeket is okozott. A házszabályok szerint eredetileg a képviselők bármikor kérhették a házelnöktől a tanácskozás, illetve határozatképeség megállapítását. Amennyiben a számlálást követően a képviselők kevesebben voltak az előírtnál, az elnök bizonyos időre felfüggesztette az ülést, addig, amíg nem sikerült elérni az előírt minimális létszámot. (Utóbbit egyébként mindig sikerült teljesíteni, azaz soha nem fordult elő,

¹⁸¹ KN 1927–1931. XIII. k. 287.

¹⁸² NN 1920–1922. I. k. 16.

hogy egy ülést működésképtelenség miatt kellett volna berekeszteni.) A procedúra – a jelenlévők számbavétele, a távollévők behívása – viszont rendre megakasztotta a tárgyalás menetét. Utóbbi szempontból a legkirívóbb eset 1921. március 14-én történt, amikor négy ízben – háromszor határozat-, egyszer pedig tanácskozásképeség miatt – kellett az elnöknek létszám-megállapítást elrendelni, s ebből két alkalommal jogos volt a kérés, ami értelemszerűen a tanácskozás átmeneti felfüggesztésével járt együtt.¹⁸³

A házszabályok előírták, hogy ha a szünet fél óránál tovább tart, akkor névsorolvasást kell tartani és a hiányzók „kötelesek távollétük okát az elnök előtt igazolni”, s amíg ez nem történik meg, addig részükre nem jár tiszteletdíj.¹⁸⁴ A gyakorlat néha ezt is túllépte, s olyankor a képviselők a számlálás után azonnal kérték a névsorolvasást, sőt egyesek további szigorítás mellett kardoskodtak. A második nemzetgyűlés egyik legelső ülésén Rassay Károly liberális-demokrata politikus azzal az indítvánnyal állt elő, hogy azon képviselők, akik egy évnegyedben három névsorolvasáson indokolatlanul hiányoznak, arra az évnegyedre veszítsék el tiszteletdíjukat. A honatyák hirtelen felbuzdulásukban elfogadták ugyan az indítványt,¹⁸⁵ arról azonban nincsen adat, hogy bármikor is alkalmazták volna. Az első nemzetgyűlés alatt volt ugyan döntés az ilyen jellegű illetménymegvonásról, a házelnökség iratai szerint azonban a második nemzetgyűlés alatt fordultak elő olyan esetek, mikor ténylegesen is alkalmazták a fenti büntetést. Így például a nemzetgyűlés 1923. február 7-i ülésén névsorolvasás történt, melynek során 165 képviselő volt engedély nélkül távol, vagyis a tagság jó kétharmada (67,3%). A másnapi ülésen olyan döntés született, hogy az érintetteknek – ha még nem tették meg – 10 ülésnap áll rendelkezésükre, hogy távolmaradásukat igazolják. A határidő március 7-én járt le, s ekkor még mindig 23 honatya nem reagált a felszólításra.¹⁸⁶ Végül a házelnök április 28-i döntése alapján 9 fő esetében kerül sor tényleges illetményelvonásra.¹⁸⁷

A gyakorlatban egyébként az illetmény átmeneti megvonása meglehetősen korlátozott visszatartó erővel bírt. A plénum csak ritkán vetette be ezt az eszközt, a házelnökök rendszerint igen engedékeny gyakorlatot folytattak, s kis túlzással az

¹⁸³ NN 1920–1922. VIII. k. 599–601.

¹⁸⁴ A házszabályokban még az akkori gyakorlatnak megfelelően napidíj szerepelt. Képviselőházi házszabályok, 1908. 192–194.

¹⁸⁵ NN 1922–1926. I. k. 90–91.

¹⁸⁶ NN 1922–1926. IX. k. 355–356. és X. k. 283.

¹⁸⁷ MNL–OL K 2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 621. csomó. Házelnök április 28-i intézkedése az illetmény-visszatartások ügyében. A levont pénzekről csak részlegesen az információk. Egy későbbi, 1932 tavaszi esetről például az elnöki segélyalapba kerültek.

utólagos igazolásokat csak az nem teljesítette, aki nem akarta. Apró, de jellemző adalékként az arisztokrata képviselők persze ezúttal is hozták öntudatos hozzáállásukat. Az említett, 1923-as eset után Zichy János családi elfoglaltsággal indokolta távolmaradását, majd hozzátette, hogy „ha a házelnök ezt az igazolást nem tartja megfelelőnek, belenyugszik a következményekbe”. Fél évvel később Pallavicini György egy hasonló esetről nemes egyszerűséggel azt írta, hogy nem tud érdemi indokot felhozni, mert „vidéki elfoglaltságon” volt.¹⁸⁸ A szankció azonban figyelmeztető eszközként is működött, hiszen a büntetést a politikai célzatú távolmaradásoknál ugyancsak érvényesíteni lehetett. A Horthy-korszakban két ízben – 1924/25 fordulóján és 1939 végén – fordult elő, hogy képviselők egy csoportja az ülések bojkottja mellett döntött, s előbbinél bizonyíthatóan életbe léptek a fenti előírások. 1924 decemberében a nemzetgyűlésnek Demokratikus Szövetség néven tömörült baloldali erői bejelentették, hogy – az ülésekről kitiltott társaik iránti szolidaritásul – passzivitásba vonulnak. Válaszul a kormányzat 1925. február 6-án egy keresztény párti képviselő kezdeményezésére kiprovokáltatott egy újabb névsorolvasást, melynek következtében az elnökség a szövetség távol lévő tagjait illetményelvonással sújtotta.¹⁸⁹

Természetesen a képviselők hozzáállása erősen differenciálódott: az állandóan aktívak mellett voltak időszaki hiányzók és persze olyanok, akik semmibe vették törvényhozói hivatásukat.¹⁹⁰ Rakovszky házelnök 1921. július 5-én – közel másfél évvel a nemzetgyűlés megnyitása után – az egyik névsorolvasás alkalmával azt konstataulta, hogy „vannak képviselők, akiket soha, de soha nem láttam a teremben”.¹⁹¹ A tömeges távollét mögött egyébként – az egyszerű hanyagságon túl – többféle tényező húzódnak meg. A képviselők egy része számos társadalmi tevékenységet folytatott, melyek időnként ütköztek az ülések időpontjaival: minisztériumi tisztviselőkkel tárgyaltak, kerületük ügyei szólították el őket, vagy – ami rendszeresen előfordult – az esedékes bizottsági ülés párhuzamosan zajlott a plenárisal. A törvényhozók viszonylag

¹⁸⁸ MNL–OL K2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 621. csomó. Zichy János és Pallavicini György levele.

¹⁸⁹ Az eset álságos voltát érzékletesen mutatja két szociáldemokrata politikus esete. A távollétét politikai okokkal magyarázó Hébelt Edével szemben érvényesítették a szankciókat, Pikler Emil viszont szabadságot kért, amit elfogadtak, illetve a késedelmes szabadságkérelem miatt egy napi illetményelvonással sújtották. MNL–OL K 2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 621. csomó, Pikler Emil levele, 1925. február 11. és Hébelt Ede levele, 1925. április 20.

¹⁹⁰ Érdekes, hogy a kényes ügyekre egyébként oly érzékeny napilapok óvakodtak a notórius hiányzók megnevezésétől.

¹⁹¹ NN 1920–1922. XI. k. 325.

hamar megtanulták, hogy az ülések egy részén olyan kérdések vannak terítéken, olyan felszólalások hangzanak el, melyek számukra lényegében véve érdektelenek. Ezért, bár ott voltak az épületben, de éppen mással töltötték az időt: képviselőtársaikkal vagy újságírókkal beszélgettek a folyosón, s amikor tanácskozásképtelenség állt fenn, akkor a terembiztosok többnyire őket mozgósították és hívták be az ülésterembe. Végül egyes ellenzéki képviselőknél az a szempont is érvényesült, hogy amikor látták, az adott kérdés kapcsán semmilyen eredmény nem érhető el, értelmetlennek tartották a pusztá jelenlétet is. A második nemzetgyűlés alatt ifj. Andrássy Gyula parlamenti aktivitása meglehetősen nagy ingadozásokat mutatott, attól függően, mennyire látszott esély a sikerre a kormányellenes küzdelemben.¹⁹² Ellenzéki oldalról egyébként tisztában voltak azzal, hogy a rendszeres tanácskozás- és határozatképtelenségek felettébb negatívan hatnak a törvényhozás, illetve a többségi párt megítélésére, ezért időnként rá is játszottak erre: névsorolvasást kértek, majd gyorsan kivonultak a teremből, hogy biztosan ne legyen meg a szükséges létszám. Természetesen a fentiek ellentettje is előfordult, amikor egy különösen fontosnak tartott kérdésnek köszönhetően alig voltak hiányzók. A napilapok szerint az akkori belügyminiszter, Kozma Miklós fontosnak ígérkező beszédét 1936. május 13-án közel 200 képviselő hallgatta végig.¹⁹³

Bethlen István és a kormánypárti vezetők elég hamar érzékelték a problémát és próbáltak megoldást találni rá. A házelnökök ilyen szempontból mindig nagyvonalúan vezették az üléseket és saját elhatározásból soha nem kezdeményezték a létszám megállapítását. Könnyítette valamelyest a helyzetet, hogy 1922-től megnőtt a képviselők száma, így valamelyest könnyebb volt a szükséges létszámot biztosítani. Végül az 1924. évi házszabályokba több új, korlátozó elem beiktatására is sor került. A tanácskozáshoz, illetve határozatképességhez szükséges létszámok – 40 és 50 fő – nem változtak, de tanácskozásképpességet beszéd elmondása közben már nem lehetett kérni.¹⁹⁴ 1928-ban újabb korlátozás lépett életbe, mely szerint tanácskozásképpességet csak a napirendre tűzött ügyek tárgyalásakor lehet kérni,¹⁹⁵ s a beszéd megkezdés előtt. Az illető képviselő ilyenkor megkezdte a beszédét, a házelnök közben intézkedett a folyosón lévő képviselők behívásáról, és ha a szükséges létszám láthatóan 5 perc múlva

¹⁹² Szalai Miklós: *Ifj. Andrássy Gyula élete és pályája*. Budapest, 2003. MTA Történettudományi Intézet, 185–186.

¹⁹³ *Pesti Napló*, 1936. május 14. 3.

¹⁹⁴ A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1924, 180–181.

¹⁹⁵ Ez azt jelentette, hogy a tanácskozásképpesség megállapítását, csak a napirend szerinti ügy tárgyalásánál éppen soron következő szónok kérhette.

sem volt meg, akkor a szónokot félbeszakítva rendelte el a számlálást.¹⁹⁶ Ez a módszer nemcsak a tárgyalás folyamatosságát volt hivatott segíteni, de az ülések végi trükközést is megakadályozta. A képviselőnek ugyanis maximum negyedórával az ülés vége előtt joga volt beszédének az elhalasztását kérnie. Ha az illetőt valamivel korábban hívták szólásra, akkor előbb kérte a tanácskozásképeség megállapítását, majd – negyedórán belülre kerülve – beszédének az elhalasztását.

A szabálmódosítások a probléma részbeni kezelésére valóban megfeleltek, és – amint azt az alábbi táblázat adatai mutatják – elsősorban a szigorításoknak köszönhetően ritkábban fordult elő, hogy tanácskozásképtelenség miatt kellett az ülést megszakítani, bár magát a jelenséget megszüntetni soha nem sikerült.

Ülésfelfüggesztések az 1924. és 1928. évi házszabályreformok által tagolva¹⁹⁷

Időszak	Tanácskozásképtelenség miatt	Határozatképtelenség miatt
1920–1924	69	27
1924–1928	49	14
1928–1932	21	19

Persze itt bizonyos fokig látszatzmeggoldásokról volt szó, hiszen a tömeges hiányzás attól, hogy hivatalosan nem lett rögzítve, még tény maradt, mellyel a kortársak, illetve mindenki, aki jelen volt az üléseken, tisztában lehetett. Móricz Zsigmond 1927 novemberében külön cikkben fejezte ki csodálkozását és döbbenetét az „üres terem” láttán,¹⁹⁸ a korabeli sajtótudósításokban pedig nem mulasztották el megemlíteni, ha kirívón kevesen voltak jelen az adott ülésen.¹⁹⁹

Amíg a képviselők hiányzásaival szemben a Bethlen-kormány általában véve megértést mutatott, ez kevésbé érvényesült akkor, ha a hiányzás már az ülés megtartását

¹⁹⁶ Képviselőházi házszabályok, 1928. 79–80.

¹⁹⁷ Az adatokat nem a parlamenti ciklusokhoz, hanem – az összehasonlíthatóság érdekében – a házszabályreformokhoz igazodva csoportosítottuk, s így három, nagyjából hasonló időkeretű egység kialakítására került sor. Az adatok csak az ülések számát jelzik, amikor ülésfelfüggesztésre került az előírtnál alacsonyabb jelenlét miatt, tanácskozás- és határozatképeség megállapításra ennél természetesen jóval gyakrabban került sor.

¹⁹⁸ Móricz Zsigmond. *Riportok*. I. k. Budapest, 1989. Szépirodalmi, 635.

¹⁹⁹ Az 1929. március 18-i ülésen Flandorfer Ignác beszédét az elnökön kívül a miniszterelnök és négy képviselő hallgatta. *Pesti Napló*, 1929. márc. 19. 8.

veszélyeztette. Az 1928. évi házszabályokba ezért – új elemként – bekerült, hogy a házelnök kötelessége a hiányzó jegyző és/vagy a tárgy szerint esedékes előadó pótlása, utóbbiaknak pedig igazolniuk kell távolmaradásukat. Ilyenkor a jegyző esetében mindenképpen illetménye bizonyos részének elvonására kerül sor, amely rész ismétlődés esetén tovább emelkedik, előadónál pedig igazolatlan hiányzás esetén.²⁰⁰

Az ülések lebonyolítását – az említett feltételeken túl – további előírások és egyfajta kialakult szokásrend szabályozta. Eszerint a tanácskozás mindig az előző ülés jegyzőkönyvének hitelesítésével kezdődött, ami, bár a képviselők kezdeményezhettek róla vitát,²⁰¹ többnyire formális feladatot jelentett. Utána került sor az úgynevezett bejelentésekre, amikor az elnök a Ház működésével kapcsolatos információkat közölt a testülettel: kérvények, feliratok, meghívók beérkezéséről, köztörténeti eseményekről való megemlékezésekről, képviselőknek és a politikai élet vezetőinek esetleges elhalálozásáról, stb. Ilyenkor értesítette az elnök a képviselőket a valamely minisztérium részéről benyújtott törvényjavaslatokról, jelentésekről, 1927-től pedig a felsőház által letárgyalt és elfogadott javaslatokról, valamint határozatokról. Ha egy képviselőnek közérdekű témában halaszthatatlan mondanivalója volt, akkor azt napirend előtti bejelentés formájában tehetette meg. Mindezek után következhetett a tanácskozás fő tárgya, de a témák természetesen nem ötletszerűen, hanem az előző ülésen elfogadott napirend alapján kerültek tárgyalásra, melytől csak rendkívüli esetben, a Ház többségének a döntése alapján lehetett eltérni.²⁰² A tanácskozás végén kerülhetett sor a következő ülés napirendjének a megállapítására, ami politikai értelemben is fontos feladat volt, hiszen napi szinten ez tematizálta és szabályozta a Tisztelt Ház munkáját.²⁰³ Sőt a parlamentáris gyakorlat szerint a napirend elfogadása vagy elutasítása a kormány léte szempontjából bizalmi kérdésnek számított. Általában a tárgyalás elején vagy végén történt az esedékes indítványok és interpellációk felolvasása, az erre a célra vezetett könyv alapján. A napirendi témák általában véve kitöltötték a tárgyalási időt, kivéve, ha a képviselőknek a miniszterekhez intézett kérdései – az interpellációk – voltak soron. A házszabályok szerint erre – elvileg – hetente kétszer kerülhetett sor, a napirendbe vett ügyek tárgyalása után.

²⁰⁰ Házszabályok, 1928. 124.

²⁰¹ Ennek lebonyolítását a házszabályok rögzítették, nagyjából hasonló módon.

²⁰² Természetesen az elnöki bejelentésekre nemcsak az ülések elején, hanem a későbbiekben is sor kerülhetett.

²⁰³ A kérdés olyannyira fontos volt, hogy a házszabályok szerint az ülést nem lehetett berekeszteni addig, amíg a képviselők nem fogadták el a következő ülés napirendjét.

A napirend mellett – látszólag meglepő módon – az ülések időtartamának és időpontjának a meghatározása is számottevő jelentőséggel bírt. Előbbire vonatkozóan az 1908. évi házszabályok csupán annyit rögzítettek, hogy azt a Ház maga állapítja meg, ami 1924-től úgy módosult, hogy az elnök javaslatára a képviselők határozzák meg, minden ülészak kezdetén.²⁰⁴ Ennek megfelelően 1920-ban a képviselők a délelőtti ülések mellett döntöttek, ami – feltéve, hogy időben elkezdték – 10-től 14 óráig tartott. 1933. január 25-én – az új ülészak kezdetén – a házelnök javaslatára a képviselők áttették délutánra, ami rendszerint 16 órai kezdést jelentett.²⁰⁵ A hivatalos indoklás szerint azért, hogy így a minisztereknek és a képviselőknek több idejük legyen napközben hivatali és egyéb ügyeik lebonyolítására. Az sem zárható ki azonban, hogy egyfajta propagandisztikus szempont is szerepet játszott a döntésben. A nemrégiben kormányra került Gömbös Gyula ugyanis állandóan hangoztatott reformtörekvései ellenére csak kevés érdemi eredménnyel tudott előállni, így az ülések kezdésének áthelyezését inkább egyfajta pótcselekvésnek lehet tekinteni,²⁰⁶ amely érdemben nem javította a képviselőház munkavégzését. Bár korábban ellenzéki részről is hangzottak el efféle ötletek, utóbbiak most szinte egységesen, sőt eltúlzott hevességgel tiltakoztak, s a reform valóban nem lett hosszú életű. Röviddel Gömbös halála után, 1937 elején végérvényesen visszaállt a hagyományos rend.²⁰⁷

A napi négyórás ülés persze gyakran nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a képviselőház az ügyeket időben letárgyalja, azonban erre is volt megoldás. Az 1908. évi házszabályok lehetővé tették a tanácskozás egy órával való meghosszabbítását, valamint az úgynevezett sürgősségi tárgyalást, amikor már hat órára is ki lehetett bővíteni a tárgyalás idejét.²⁰⁸ Az 1924. évi házszabály-módosításnak köszönhetően már 12 órás hosszabbításokat is lehetett javasolni, ami valóban extrém hosszúságú, napi 16 órás ülések bevezetésével járt együtt. Ez alól egyedül a költségvetési javaslatok tárgyalása jelentett kivételt, ahol 1924 végétől automatikusan 8 órás üléseket kellett tartani. Mivel a tanácskozás mihamarabbi lezárása rendszerint a kormányzat érdeke volt, kormánypárti

²⁰⁴ Képviselőházi házszabályok, 1908. 154. Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 132.

²⁰⁵ KN 1931–1935. XIII. k. 10–13.

²⁰⁶ Az efféle lépések más területeken sem álltak távol Gömböstől. Gergely: *Gömbös Gyula*. I. m. 268–271.

²⁰⁷ Ahogyan korábban, úgy most is a kezdeményezést a kormánypárt vállalta magára. KN 1935–1939. XI. k. 28.

²⁰⁸ Az ülésidő kiszélesítése egy óránál hosszabb tartamra jogilag erősen vitatható volt 1920–1924 között, az 1908. évi házszabályok ugyanis a sürgősségi tárgyalást kizárólag az 1906–1910-es ciklusra tették lehetővé.

képviselők álltak elő ilyen kérésekkel,²⁰⁹ melynél azonban pontosan meg kellett jelölni, hogy mely tárgykörre kéri a hosszabbítást és hány órányit. A házelnök ilyenkor bejelentette az indítványt, majd – többnyire a következő ülésen – a plénum szavazott róla. Mivel a házszabályok nem tértek ki rá, így az a gyakorlat alakult ki, hogy egyazon témára vonatkozóan lehetett kérni többször is a tárgyalási idő megnövelését, sőt alkalmanként csökkentését. 1926 tavaszán Halász Móric képviselő javaslatára a plénum megszavazta az esedékes költségvetés tárgyalási idejének négyórás növelését, majd – miután az egységes párt vezetői vélhetően rájöttek arra, hogy fölöslegesen nyújtották meg a vitát – ellenzéki tiltakozások közepette visszaállították az eredeti tárgyalási rendet.²¹⁰ A későbbiekben egyetlen kérdésben került sor újabb módosításra. Az 1939 évi reform magának a bevezetésnek a metódusát változtatta meg, oly módon, hogy a továbbiakban, ha valamelyik miniszter vagy az adott tárgy előadója kéri, akkor – a szavazást követően – még aznap életbe léptethető. Bár házszabályi megkötés nem volt, de a gyakorlat azt mutatta, hogy az ülésidő megnövelésére törvényjavaslatok esetében került sor. Mégpedig azon törvényjavaslatoknál, melyek a közvélemény fokozott érdeklődésére tarthattak számot, ami a képviselői felszólalások számában is megmutatkozott.

Ülэшosszabbítások száma az egyes ciklusokban²¹¹

1920–22	13
1922–26	22
1927–31	13
1931–35	16
1935–39	14
1939–44	14

A megnövelt idejű ülések fő időszakát a két nemzetgyűlés jelentette, s bár az első időszak látszólag kilóg a sorból, de ott figyelembe kell venni, hogy a működési idő nagyjából fele a többi ciklusénak. Más megközelítésben az első nemzetgyűlésnél az

²⁰⁹ Néha maga a miniszter kérte, de a betérjesztő személyére vonatkozóan megkötöttség nem volt.

²¹⁰ NN 1922–1926. XLII. k. 256–257. és 320.

²¹¹ A táblázat nem tartalmazza az egyazon tárgykörre vonatkozó többszöri változtatásokat, valamint a visszavont kérelmeket.

üléseknek 22,86%-a, a másodiknak pedig 34,33%-a volt meghosszabbított, így, bár 1920–22 között is különösen sok alkalommal született döntés a tanácskozási idő kiterjesztéséről, de itt az időben megnövelt tanácskozások viszonylag hamar véget értek. Ellenben a második nemzetgyűlés volt az, amikor a kormánypárt kiemelkedően gyakran alkalmazta a tárgyalások gyorsításának eme módját. A későbbiekben az efféle kezdeményezések a parlamenti munka szerves részét alkották, de láthatóan visszaszorultak, melynek háttérében minden bizonnyal a házszabályreformoknak a beszédidőt korlátozó előírásai húzódhattak meg.

A parlament általában ünnep és vasárnap nem ülésezett, egyébként az elnöktől illetve a képviselők akaratától függött, hogy pontosan mikor, mely napra hívják össze a testületet. Rövidebb, pár napos szünetet az elnök is kezdeményezhetett, de hosszabb távon az ülések elnapolásával lehetett megszakítani az intézmény működését. Kormányzóvá választásakor Horthy még nem kapott erre lehetőséget, az 1920. évi XVII. tc. viszont már biztosította részére, azzal a megkötéssel, hogy egy cikluson belül akárhányszor elnapolhatja a parlament üléseit, de egy alkalommal legfeljebb 30 napra.²¹² 1933-ban azután egy újabb alkotmányreform keretében az államfő megkapta az elnapolás időbeli korlátozás nélküli jogát. A Ház üléseit maga a testület is elnapolhatta, de az előbbtől lényegesen eltérő hatóerővel. Államfői elnapoláskor – ha az határozatlan időre szólt – az összehívást is kizárólag ő kezdeményezhette.²¹³ Házhatározat esetén más volt a helyzet. Ilyenkor az elnök saját elhatározásából, a kormány vagy a képviselők kívánságára megszakíthatta a szünetet. Sőt a házszabályok szerint, ha legalább 30, majd 1924-től 50 képviselő szóban vagy írásban jelezte felé említett szándékát, akkor az elnöknek záros határidőn belül kötelessége volt ülést hirdetni.²¹⁴

²¹² Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 107. és 114.

²¹³ Mikó Imre: Az országgyűlés elnapolása közjogi megvilágításban. *Hitel*, 1943/7. 440–442.

²¹⁴ NN 1920–1922. I. k. 16. Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 167.

Parlamenti ülések 1920–1944²¹⁵

	Ülések száma	Ülések havi átlaga	Elnapolások száma ²¹⁶
1920–22	315	13,1	6+1
1922–26	600	11,3	16+1
1927–31	516	9,9	13+0
1931–35	317	7,2	17+1
1935–39	395	9,4	20+1
1939–44	362	6,6	24+1

Az, hogy a törvényhozás mikor és milyen rendszerességgel ülésezett, látszólag pusztán technikai kérdésnek tűnhet, pedig annak háttérében komoly szervezeti és politikai megfontolások húzódtak meg. 1920 elején az országot még mindig a politikai berendezkedés kialakulatlansága jellemezte, valamint súlyos gazdasági és szociális válság uralta. A nemzetgyűlésre így rengeteg tennivaló várt, s a testület nagy agilitással, lelkesedéssel és tettvágygal kezdte meg tevékenységét. Az persze túlzás, hogy a Tisztelt Ház minden percet és napot kihasználva állandóan tanácskozott volna, de az adatok arra utalnak, hogy a parlament munkatempója rendkívül intenzív volt. Az ülések elnapolására viszonylag kevés alkalommal került sor, ha mégis előfordult ilyen eset, akkor az csak néhány hétig, legfeljebb egy hónapig tartott. Még ilyenkor is többször előfordult, hogy a honatyák, illetve egy részük nem bírta kivárni a szünet végét, és kezdeményezte a testület idő előtti összehívását. 1920. április 29-én Simonyi-Semadam Sándor miniszterelnök kérte az elnapolást május 26-ig, arra hivatkozva, hogy a kormány tagjainak számos és sürgős megoldásra váró feladata van, melyeket nem tudnak megfelelően ellátni, ha idejük nagy részét a Házban kell tölteniük. Simonyi-Semadam, látva, hogy kérése meglehetősen negatív visszhangot váltott ki a honatyák körében, abba is belement, hogy az elnapolás idejét május 17-ig csökkentse.²¹⁷ A képviselők sebtiben meg is szavazták, de május 10-re – úgymond halasztást nem tűrő ügyek miatt – mégis újra összehívták a nemzetgyűlést.²¹⁸ 1921. november elején a törvényhozás – politikai okok miatt – arra kényszerült, hogy gyorsan letárgyalja IV. Károly és a

²¹⁵ Az adatok a parlamenti naplók alapján készültek.

²¹⁶ Az első adat a Ház önmaga általi, a második a kormányzó általi elnapolásokat mutatja. Utóbbiakban nincsenek benne azok az esetek, amikor az ülőszakok váltása miatt került sor szünetre.

²¹⁷ NN 1920–1922. II. k. 376–378.

²¹⁸ Uo. 402.

Habsburg-ház trónfosztását kimondó törvényjavaslatot, méghozzá úgy, hogy még november 6-án, azaz vasárnap is tanácskozott.²¹⁹ A javaslat elfogadása után sor került az ülések határozatlan időre szóló elnapolására, de a legitimista ellenzék pár héttel később – az általános kül- és belpolitikai helyzet megvitatása ürügyén – a nemzetgyűlés újbóli összehívására kényszerítette az elnökséget. A képviselők nyári szünetet sem engedélyeztek maguknak, 1920 júliusában például hat, augusztusban húsz ülésre került sor. A mondottakból következően nem meglepő, hogy az egész korszakban az első nemzetgyűlés ülésezett a leggyakrabban.

Az első három ciklus havi átlagszámai alapján úgy tűnhet, hogy a húszas években a parlament tevékenysége fokozatosan csökkent. A változást ebben az esetben egyértelműen a Bethlen-kormányhoz lehet kötni, nem véletlenül. Bethlen István kormányra kerülése döntő fordulatot jelentett abban az értelemben, hogy a miniszterelnök és a mögötte álló Egységes Párt – helyzetéből következően – a politikai viták csökkentésében, a sima lefolyású, minél kevesebb konfliktussal járó törvényhozói munkában volt érdekelt, ami egyebek mellett az ülések erőteljes megritkulását hozta magával. Az érem másik oldalaként az ellenzék különböző irányzatai arra törekedtek, hogy az ülések gyakoriak legyenek, kiélezett és minél keményebb összecsapásokat hozzanak. Igaz, a pozicionális megközelítésen túl, Bethlentől elvi okokból is távol állt az agilis és harcias ellenzéki politikus típusa. Számára az állandó ülésezés a századelő parlamenti életének negatív jelenségeivel, a meddő, terméketlen, mégis szenvedélyes obstrukciós vitákkal állt összefüggésben. Felfogása szerint az ország közhangulatát és a parlament munkaképességét rontják az állandó és kemény küzdelemmel járó pártharcok.

Miniszterelnöksége kezdetén Bethlen nem volt abban a helyzetben, hogy elképzeléseinek érvényt szerezzen. Mindenekelőtt az 1922. évi választásokig olyan törvényhozással és kormánypárttal kellett együttműködnie, melynek összetételére és működésére csupán korlátozott befolyással bírt. Ennek megfelelően a második nemzetgyűlés első időszaka sokban hasonlított a korábbi évekre: gyakori, éles és hosszú vitákkal, személyeskedő polémiákkal tarkított ülésekre került sor. Bár a kormány, illetve a házelnökség többször kezdeményezett elnapolást, de azok viszonylag rövid ideig tartottak és akkor is állandóan fenyegetett annak a lehetősége, hogy az ellenzéki

²¹⁹ NN 1920–1922. XIII. k. 164. Szabó István: Az 1921. évi trónfosztás közjogi jellegzetességei. In *Jogtörténeti tanulmányok* VIII. k. Szerk.: Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert. Pécs, 2005, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, 519–529.

képviselők kéri a Ház összehívását. Ennek a sziszifuszi küzdelemnek a jeleként Bethlen 1923. április végétől egy hónapra elnapoltatta az üléseket, mivel a kormánynak nagy jelentőségű tárgyalásokat kellett folytatnia a Jótételi Bizottsággal, majd három héten belül két újabb elnapolásra került sor azzal az indokkal, miszerint időt kell adni az illetékes tényezőknek arra, hogy tájékoztatni tudják a politikai élet résztvevőit a tárgyalások eredményeiről.²²⁰

Az egységes párti vezetés már 1923 elején próbálkozott az ülések számának csökkentésével, ami a heti négy – keddtől péntekig tartó – ülésnap bevezetését jelentette, de csak 1925-től sikerült tartóssá tenni ezt a szisztémát. A keddtől péntekig tartó ülésezést a kormánypártiak egyebek mellett azzal indokolták, hogy így a vidéki képviselőknek könnyebb lesz a kapcsolattartás kerületük választóközönségével. Minden ülészak elején rögzítve lett, hogy a szerdai és a szombati alkalmakkor kerülhet sor az interpellációkra. Az új metódus azonban azt jelentette, hogy a továbbiakban az ellenzék számára különösen fontos interpellációs alkalmak gyakorlatilag heti egy napra korlátozódnak. Megnehezült a parlamenthez beérkező kérvények tárgyalása is, miután ennek időpontjául a korszak összes házszabálya a szombati napot jelölte meg.

1924-ben első alkalommal került sor hosszabb nyári szünetre, s a későbbiekben a képviselők minden évben hosszú szabadságot kaptak. A törvényhozás rendszerint június végén, július elején – lényegében az esedékes költségvetés tető alá hozása után – átmenetileg befejezte munkáját és a következő ülésre csak októberben került sor.²²¹ Az 1924 végén keresztülvitt házszabályreform – többek között – az addigi 30 helyett 50 főben határozta meg azt a minimális létszámot, amikor a képviselők kötelező erővel kérhetik az elnökségtől a testület újbóli összehívását. A létszám felemelése egyértelműen kormányzati érdekeket szolgált és tudatos számítás eredménye volt. Az adott pártérvényviszonyok mellett – figyelembe véve a nemzetgyűlés pártjainak erejét és politikai megosztottságát – minimálisra csökkent az esélye annak, hogy az ellenzéki erők egy elnapolás esetén sikerrel kérhessék a tanácskozások folytatását. Jellemző módon 1922–24 között a baloldali és legitimista politikusok ilyen irányú akciója négy alkalommal zárult sikerrel, a házszabályok szigorítása után Bethlennek már lényegében véve nem kellett tartania efféle meglepetéstől: miniszterelnöksége további időszakában egyetlen ilyen eset sem fordult elő. Itt egyébként nemcsak arról volt szó, hogy

²²⁰ Ennek megfelelően háromszor volt szünet a nemzetgyűlés munkájában: 1923. április 29. – május 23., május 24–29. végül május 31. – június 5. között.

²²¹ 1934-ben például a képviselőház június 26-a és október 23-a között nem ülésezett.

tanácskozzon-e a testület, vagy sem. Ha ugyanis a szünet megszakítása a képviselők kérésére történt, akkor az összehívást kezdeményezők a tanácskozás témáját is meghatározhatták, tehát olyan helyzet alakult ki, hogy bizonyos fokig nem a kormány, hanem az ellenzék tematizálta az ülést.²²²

A mondottakból következően 1925-re alakult ki a bethleni politika által kívánatosnak tartott parlamenti munkaritmus, amelyet a kormány irányító szerepének érvényesülése és az ülések erőteljes ritkulása jellemzett. Az ellenzéki politikusok rendszerint küzdöttek minden elnapolási kísérlet ellen. 1926. június 25-én több baloldali képviselő tiltakozott a várható több hónapos szünet ellen és sürgős elintézészt igénylő szociális feladatokra hivatkozva amellet érvelt, hogy a testület már augusztusban folytassa a munkáját.²²³ Ez a küzdelem azonban, bár időnként kellemetlen helyzetbe hozta az Egységes Pártot, alapvetően eredménytelen volt és a második nemzetgyűlés végére kialakult szisztéma uralta a következő, 1927–31-es országgyűlési ciklust is. Igaz, arról nem lehet beszélni, hogy a kormányzat végig mereven ragaszkodott volna az általa kialakított keretekhez. Időnként meg-megtört a kedd–pénteki munkaritmus és néha szombati ülésekre is sor került. Ugyanakkor a kormányzat kevés rugalmasságot mutatott a szociáldemokraták azon visszatérő kérése iránt, hogy ne kerüljön sor ülésre május 1-jén, mivel ez a nap a baloldali munkásmozgalom hagyományos ünnepe, ezért a frakciójuk aznap nem tud, de nem is akar részt venni a törvényhozás munkájában. Ha tehát a május 1-je hétköznapra esett, akkor rendszerint tartottak is ülést.

A parlament munkarendje a gazdasági válság éveiben borult fel valamelyest. 1931. június 6-án a képviselőház szokás szerint befejezte munkáját, de a honatyák nem vonulhattak el nyári szabadságukra, mert a parlament idő előtti feloszlata következett. A választásokat követően az új testület július 20-án meg is kezdte a tevékenységét, s a helyzet szokatlanságát fokozta, hogy augusztusban kormányváltásra került sor. Az új miniszterelnök, Károlyi Gyula azonban láthatóan nem kívánta azzal nehezíteni a pozícióját, hogy hosszas politikai harcokba bocsátkozzon. Rögtön kormányfői bemutatkozó beszéde után bő két hónapra elnapoltatta az üléseket,²²⁴ s a későbbiekben is szívesen nyúlt ehhez az eszközhöz. Kormányfősége alatt – 1931 augusztusa és 1932 októbere között – összesen öt alkalommal került sor elnapolásra, melynek

²²² A házszabályok ugyanis kötelezően előírták, hogy az összehívást kezdeményező képviselőknek azt is meg kell jelölniük, hogy milyen konkrét kérdéstről kívánnak tanácskozni.

²²³ NN 1922–1926. XLV. k. 270–274.

²²⁴ KN 1931–1935. I. k. 405.

következtében a Tisztelt Ház megszakításokkal ugyan, de körülbelül féléves szünetre kényszerült. Igaz, a küzdelem immár kétoldalú volt. Miután az 1931-es választásokon az Egységes Párt mandátumainak száma valamelyest visszaesett, így az ellenzék két alkalommal is elérte a testület rendkívüli összehívását.²²⁵

A viszonyok Károlyi lemondását követően, Gömbös kormányfősége alatt kanyarodtak vissza a megszokott körülményekhez az ülések gyakoriságát és időbeli tagolását illetően egyaránt. Bár a statisztikai adatok szerint az 1931–35-ös ciklusban valamelyest csökkent az ülések száma, de ez a csökkenés még a Károlyi-érának volt köszönhető.²²⁶

A harmincas évek második felében Darányi Kálmán, majd az őt követő Imrédy Béla kormányfősége alatt nem következett be érdemi módosulás. Bár a második világháború kitörése, majd Magyarország háborús részvétele éppen szolgáltatott volna indokot az ülések ritkítására, de sem a Teleki-, sem a Bárdossy-kormány nem folyamodott ehhez a módszerhez. Gyökeres változás csak a Bárdossyt követő Kállay Miklós miniszterelnöksége alatt következett be. Kormányfősége első időszaka még a szokásos parlamenti munkaritmusban telt el, 1942 végére azonban Kállay úgy ítélte meg, hogy azzal a képviselőházzal, melyben a különböző jobboldali radikális irányzatok meghatározó szerephez jutottak, nem érdemes együttműködést színlelnie. Részben a Ház döntése, részben a kormányzó közreműködése révén sorozatos és példátlanul hosszú idejű elnapolásokat sikerült keresztülvinnie. A testület 1942. december vége és 1943. áprilisa között tartotta az első nagyobb szünetet,²²⁷ azután május elejétől október végéig került sor a következőre.²²⁸ Októbertől decemberig viszonylag aktív tevékenység jellemezte a képviselőházat, melynek részeként sikerült tető alá hozni a következő évi költségvetést. December végén azután jött a szokásos elnapolás, majd – rövid működés után – 1944. január 25-én a következő.²²⁹ Eredetileg március 20-ra kívánták újra összehívni az országgyűlést, de nem politikai, inkább reprezentatív

²²⁵ KN 1931–1935. IV. k. 73. és XI. k. 1.

²²⁶ Jellemző módon a kormánypárti Bárczay Ferenc indítványára döntöttek így a honatyák. KN 1935–1939. XI. k. 28.

²²⁷ KN 1939–1944. XVI. k. 602.

²²⁸ Kállay szerint azért kellett a kormányzóval elnapoltatni az üléseket, mivel várható volt, hogy egyes szélsőjobboldali politikusok kényes témákat fognak előhozni és „ami a parlamentben hangzott el, annak a nyilvánosságát nem lehetett megakadályozni”. A kormányfő ekkor és általában véve is leginkább az interpellációs napoktól tartott. Kállay Miklós: *Magyarország miniszterelnöke voltam*. Budapest, 1991. Európa – História, I. k. 215–218. és 251–255.

²²⁹ KN 1939–1944. XIX. k. 223. és 232.

okokból, Kossuth halálának 50. évfordulója kapcsán.²³⁰ Kérdés persze, hogy Kállay meddig akarta, tudta volna folytatni ezt a szokatlan taktikát, Magyarország 1944. március 19-én bekövetkező német megszállása azonban alapvetően új helyzetet eredményezett.

²³⁰ Mt. jegyzőkönyvek, 1944. február 8. 1.

A tisztikar

A nemzetgyűlésnek, majd képviselőháznak a tisztikarát a házelnök, az alelnökök, a háznagy és a jegyzők alkották. Tevékenységük kereteit először az 1920 februárjában életbe léptetett, 1908. évi házszabályok határozták meg, melyek alapelemei a későbbi reformok során is csupán korlátozott mértékben változtak. A széles feladatkörrel bíró elnöknek²³¹ kellett nyilvántartania a Ház tagjait, elhalálozás vagy lemondás esetén kezdeményezni a megüresedett helyek pótlását. Jegyzéket kellett vezetnie azokról, akik valamilyen kényszerű ok – kiküldetés, betegség stb. – miatt vannak távol. Tizenöt napi tartó eltávozásra az elnök, azon túl a testület adhatott engedélyt. Megnyitotta, valamint feloszlatta az ülést, továbbá megjelölte a következő ülés időpontját és javaslatot tett annak napirendjére. Bár az ülések nyilvánosak voltak, valamelyik miniszternek, a képviselők egy részének a kívánságára, vagy személyes döntés alapján zárt ülés elrendelését kérhette. Akkor, ha az üléseket a Ház maga napolta el, saját elhatározásából vagy miniszteri kívánságra bármikor összehívhatta, ha azonban a képviselők kérték ezt, akkor kötelessége volt megtenni.

Átvette a beérkezett beadványokat, kérvényeket és azokról – elnöki bejelentés formájában – tájékoztatta a testületet. Ha valamelyik honatya a kitűzött tárgytól eltérő témában kívánt szólni – napirend előtti felszólalás vagy sürgős interpelláció keretében – előbb az elnöktől kellett engedélyt kérnie, s ha utóbbi a kérést elutasította, a döntés a testület kezében volt. Vezette a tanácskozásokat: ebbeli minőségében szólította a beszédre jelentkezett törvényhozókat, feltette a kérdést és kimondta a határozatot. Gondoskodott a rend és fegyelem betartásáról, arról, hogy az ülések lefolyása a házszabályoknak megfelelően történjen. Ha a tagok olyan nagy számban hiányoztak, melynek következtében az ülés tanácskozás-, illetve határozatképtelenné vált, gondoskodnia kellett a minimálisan szükséges számú honatya jelenlétéről. A hiányzó képviselőkkel szemben az előírásoknak megfelelően el kellett járnia. Amikor egy képviselő magatartásával zavarta az ülés menetét, az illetőt rendreutasíthatta, folytatólagos rendzavarás esetén pedig kezdeményezhette a mentelmi bizottság elé utalását. Ha egy felszólalás valamilyen formában sértette a házszabályokat – a képviselő olvasta a beszédét vagy eltért a tárgytól –, figyelmeztette az illetőt, majd kétszeri figyelmeztetés után megvonhatta tőle a szót. Közérkölcsiséget, a Ház tekintélyét sértő,

²³¹ Képviselőházi házszabályok, 1908. 184–196.

társadalmi osztály, felekezet stb. elleni gyűlöletre izgató kifejezés elhangzása esetén pedig nemcsak rendreutasíthatta, hanem már első alkalommal a szót is megvonhatta a magáról megfélemezett képviselőtől. Ismétlés esetén viszont feltétlen szómegvonás járt a renitens honatyának.²³² Az ülést 5–10 percre bármikor, folytonos „lárma és nyugtalanság esetén” pedig hosszabb időre is – legfeljebb egy órára – felfüggeszthette. Amennyiben a karzaton helyet foglaló személy(ek) részéről történt rendzavarás, őket is figyelmeztethette, sőt megfenyíttethette. Végso rendszabályként az érintetteket – legyen szó törvényhozóról vagy a karzaton helyet foglalóról – a parlamenti őrség segítségével kivezettethette.²³³

Annak érdekében, hogy a házelnök feladatainak ellátásához kellő súllyal és tekintéllyel rendelkezzen, a házszabályok igyekeztek kivonni személyét a parlamenti küzdelmekből. Intézkedéseit a képviselők nem tehatték vita tárgyává. A tanácskozási rend és az előírások betartatása érdekében bármikor szólhatott, ha azonban a napirenden lévő tárgyhöz kapcsolódva kívánta álláspontját kifejteni, akkor székét át kellett adnia az egyik alelnöknek és a „tárgy bevégeztéig” nem foglalhatta el ismét.²³⁴ Ebbe a vonulatba illeszkedve csak szavazategyenlőség esetén kellett voksolnia.

Bár az elnök fő feladatát a parlamenti munka folyamatosságának, zavartalanságának a biztosítása jelentette, mellette egyéb adminisztratív, hivatalvezetői teendői is voltak. Egyes esetekben javaslatot tehetett a megüresedő állások betöltésére, más helyeknél kinevezési joga volt, végso fokon pedig ő volt az előljárója a törvényhozás összes alkalmazottjának, illetve tisztviselőjének és – bizonyos korlátok között – fegyelmi jogkörrel rendelkezett felettük.²³⁵ A képviselői tiszteletdíjakat is csak az elnök ellenjegyzésével lehetett folyósítani az érintetteknek. Munkáját külön apparátus (elnöki hivatal) segítette és tevékenysége a parlamenti szünetek ideje alatt is tartott. Az elnököt teendőinek akadályoztatása esetén a két alelnök valamelyike helyettesítette. Ők önálló hatalmi jogosítványokkal nem rendelkeztek. Az, hogy mikor, milyen mértékben kellett a házelnököt helyettesíteniük, kizárólag az utóbbi akaratán múlt.

²³² Ezek az előírások nem az elnöki jogkörnél, hanem a tanácskozási rendnél kaptak helyet a házszabályokban. Képviselőházi házszabályok, 1908. 164–165.

²³³ Ilyen esetben döntését a Ház többségével utólag jóvá kell hagyatnia. 1912: LXVII. tc. 1. §.

²³⁴ Költségvetési vitánál – enyhébb szabályozást alkalmazva – már az adott kérdésre vonatkozó határozat kimondása után visszamehetett az elnöki pulpitusra. Házszabályok, 1908. 188.

²³⁵ Kisebb fegyelmi ügyekben egyedül az elnök, súlyosabb esetekben pedig egy, az ő vezetése alatt álló, öttagú fegyelmi tanács volt illetékes.

Az elnök legfőbb segítője az adminisztrációs feladatok ellátásában a háznagy volt.²³⁶ A hozzá rendelt hivatali személyzet segítségével vett részt a parlament működésének biztosításában. Felügyelt a Ház épületeire, berendezésére, ingóságaira, azokról leltárt vezetett, valamint gondoskodott a plenáris ülésterem és a bizottsági helyiségek felszereléséről. Nyilvántartotta a képviselők lakását, ellenőrizte az ülések kihirdetését. Gondoskodott a hivatalos iratoknak és nyomtatványoknak a képviselők közötti szétosztásáról, felügyelt a karzatokra, kiosztotta a belépőjegyeket, támogatta az elnököt a rend fenntartásában. Működése a szünetek ideje alatt, sőt a Ház feloszlása után is tartott, melyről utóbb – a plénumnak – jelentést kellett tennie.

A házszabály minimálisan hat jegyző meglétét írta elő, hozzátéve, hogy számukat a testület szükség szerint szaporíthatja. A jegyzők legfőbb feladata a jegyzőkönyv szerkesztése, az üléseken pedig az iratok felolvasása, a felszólalni akarók regisztrálása, és a szavazatok összeszámlálása lett, így – ebből következően – jelenlétük nélkülözhetetlen volt a tanácskozások lebonyolításához.²³⁷

Minden ciklus elején a képviselők titkos szavazással megválasztották soraik közül a Ház tisztviselőit. A házszabályok szerint ehhez a tagok többségének a jelenléte szükségeltetett. Az elnök esetében általános többségre volt szükség, ha ez hiányzott, akkor a két legtöbb szavazatot kapott személy részvételével meg kellett ismételni a szavazást. Hasonló módon történt a két alelnök és a háznagy megválasztása, a jegyzőknél annyi módosítással, hogy itt viszonylagos többség is elegendő volt a pozíció elnyeréséhez. Az elnök megbízatása a ciklus egész tartalmára, a többieké viszont csak egy-egy ülőszakra szólt. Munkájukért cserébe a tisztikarnak – a képviselői tiszteletdíjon felül – változó mértékben ugyan, de külön díjazás járt.

A háznagy tevékenysége viszonylag jól behatárolt keretek között mozgott. Tevékenysége nem volt téma a Ház ülésein, a korszak házszabályreformjai – némi csökkentésen túl – nem változtattak érdemben a jogkörén. Mivel az elnök segítőjeként tevékenységének volt némi politikai jelentősége, a poszt betöltéséhez a mindenkori kormánypártok egyértelműen ragaszkodtak: 1920 és 1922 között a kispárti Lukovich Aladár töltötte be, azt követően 1931-ig Karafiáth Jenő, majd 1931–1944 között Putnoky Mór. (Utóbbi kettő az Egységes Párt részéről.) A szűk névsor látványosan mutatja, hogy olyanokat választottak meg a posztra, akik pártjuk

²³⁶ Képviselőházi házszabályok, 1908. 199–201.

²³⁷ Képviselőházi házszabályok, 1908. 197–199.

megbízható tagjai voltak, de komolyabb politikai szerepet nem vittek.²³⁸ Mivel a feladatok eredményes ellátásánál sokat számított a gyakorlat és a tapasztalat, ezért a háznagyok személye igen ritkán cserélődött.

Alapvetően más volt a helyzet a jegyzők esetében. Korlátozott politikai súlyuk, valamint nagy számuk következtében kormányzati oldalról soha nem törekedtek kizárólagosságra: a posztok betöltése mindig előzetes pártközi tárgyalásokon dőlt el, alapvetően a parlamenti erőviszonyok alapján. Már 1920 elején hét jegyzőt választottak a honatyák, melyből három-három jutott a két nagy pártnak, a kiskgazdáknak és a keresztény oldalnak, egy pedig a kicsiny liberális-demokrata csoportnak.²³⁹ A későbbiekben Bethlen – kormányfősége idején – készek mutatkozott számuk radikális növelésére, annak érdekében, hogy több kisebb irányzat is pozícióhoz juthasson. 1922-ben nyolc, 1927-ben és 1931-ben tíz jegyző választására került sor, oly módon, hogy a helyek többségét mindig az Egységes Párt kapta meg, a fennmaradó részt pedig megosztották a többi parlamenti párt között, ami a Bethlen-érában a baloldalt és a különböző keresztény pártokat jelentette. Ennek kapcsán a miniszterelnök – érdekes módon – leginkább a liberális-demokrata irányzat felé mutatott kompromisszumkészséget. 1926 őszén – röviddel a parlament feloszlatása előtt – éppen azért került sor az addigi nyolc mellett még egy jegyző megválasztására, hogy a testületben a polgári baloldal is képviselőhöz jusson.²⁴⁰ 1927 elején ugyan az Egyesült Balpárt nem fogadta el a részére felajánlott helyet, amikor azonban a következő ülészek elején meggondolták magukat, a kormánypárt rögtön megszavazta jegyzőjelöltjüket. Az 1930-as évek bizonyos változást hoztak a pozíciók elosztása terén. A jegyzők száma továbbra is magas maradt (kilenc fő), ám abban a hagyományos baloldal képviselője – összefüggésben azzal, hogy a parlamenti mandátumok megoszlásában erőteljes átalakulás következett be – fokozatosan megszűnt. Az 1935-ös választásokat követően a liberális-demokraták, négy évvel később pedig a

²³⁸ Karafiáth Jenő annyiban tér el a fenti képtől, hogy több fontos pozíciót is betöltött, de csak később, a háznagyi hivatal ellátása után.

²³⁹ A nemzetgyűlés két nagy pártjának tagjai elfogadták ugyan a parlamenti gyakorlatot a jegyzői helyek megosztásáról, de – jelezni kívánván ellenérzéseiket – a polgári baloldal jelöltjénél nem szavaztak. Így azután amíg a kiskgazda és kereszténypárti jegyzőket jóval százon felüli szavazattal választották meg, addig a nemzeti demokrata párti Bródy Ernő csak 27 voksot kapott. NN 1920–1922. I. k. 14.

²⁴⁰ NN 1922–1926. XLVI. k. 179. és 247. A következő ciklus elején, amikor egyes ellenzéki politikusok sokallták a tíz jegyzőt, Bethlen úgy reagált, hogy ő kevesebbel is megelégszik, de akkor a polgári ellenzék nem kap egy helyet sem. KN 1927–1931. I. k. 14.

szociáldemokraták veszítették el addigi helyüket a jegyzői karban.²⁴¹ Ugyanakkor a kormányzat nagy hangsúlyt helyezett a visszacsatolt területek képviseletének a biztosítására, ezért 1939-ben a felvidéki és a kárpátaljai képviselőcsoport is kapott egy-egy jegyzői posztot.

Bár a jegyzői feladatok ellátása nem igényelt különösebben nagy erőfeszítést vagy képességeket, bizonyos figyelemre és pontosságra szükség volt, melynek hiánya zavart okozhatott a tárgyalás menetében. Az 1926. október 21-i ülésen a polgári baloldali Pakots József jelezte az egyik jegyzőnél, hogy szólni kíván a napirend tárgyalásánál, de nem kapott lehetőséget az elnöktől, arra hivatkozva, hogy senki nem iratkozott fel szólásra. Utóbb kiderült a tévedés és az érintett jegyző bocsánatot kért.²⁴² Jóllehet az ilyen jellegű kellemetlen esetek ritkák fordultak elő, a jegyzők munkavégzésével – főleg az első időkben – rendszeresen gondok voltak. A képviselők különösen gyakori hiányzásait vetették a szemükre. 1921. június 2-án egy időre fel kellett függeszteni az ülést, mert egyikük sem volt ott, 1922. január végén pedig az egyik képviselő szóvá tette, hogy egész nap csak egyetlen jegyző volt jelen, mire az elnök jelezte, hogy jegyzőhiány miatt hajszal híján nem tudták elkezdni a tanácskozást.²⁴³ Közszájon forgott a honatyák körében az a történet, miszerint – állítólag – Rakovszky István házelnök fél év után odament az egyik notórius hiányzóhoz és bemutatkozott neki.²⁴⁴ A jegyzők emellett azzal is könnyítették munkájukon, hogy a házszabályoktól eltérően rendszeresen a titkárnőkkel csináltatták meg az ülések jegyzőkönyveit, melyek gyakran így is késve készültek el.²⁴⁵ A problémán segítendő 1928 végétől az új házszabályok külön kitértek a kérdésre. Rögzítették, hogy a házelnök feladata szükség esetén gondoskodni a soron következő jegyző helyettesítéséről: az igazolatlanul távol maradókkal szemben pedig szankciókat

²⁴¹ A régi baloldal kikerülését némileg ellensúlyozandó a kormányzat úgy rendezte, hogy a Nyilaskeresztes Párt ugyanúgy egy helyet kapjon, mint a Független Kisgazdapárt, holott az előbbi közel háromszor annyi mandátummal rendelkezett.

²⁴² NN 1922–1926. XLV. k. 339.

²⁴³ A bevett gyakorlat alapján, ha egy törvényjavaslat tárgyalása volt napirenden, akkor háromnak kellett jelen lennie: egyik vezetett a jegyzőkönyvet, a másik kettő pedig – ellenzéki és kormánypárti részről – a szólásra jelentkezők adminisztrációját végezte.

²⁴⁴ KN 1927–1931. I. k. 13.

²⁴⁵ Scitovszky Béla házelnök 1925 elején írásban jelezte erre vonatkozó kritikáját az érintetteknek, hozzátéve, hogy az ülésszak kezdetén a jegyzők „nem nyújtottak alkalmat a közvetlen tanácskozásra”. MNL–OL K 2. 754. csomó. B XII. Scitovszky Béla 1925. január 2-i felhívása.

írt elő.²⁴⁶ Ennek ellenére a képviselők körében a jegyzői munka változatlanul nem örvendett különösebb megbecsülésnek és tiszteletnek.

A tisztviselők közül a kulcsszerep természetesen az elnöké volt, aki – az általános gyakorlathoz igazodva – jelentős befolyást gyakorolt a törvényhozás „belső működési és szervezeti rendjére”.²⁴⁷ Személyének kiválasztása, jogköre, valamint annak gyakorlati érvényesítése persze nagymértékben függött a politikai környezettől. 1920 elején a két alelnöki és az elnöki poszt betöltése a Kiszgazdapárt és a KNEP előzetes tárgyalásain dőlt el, melynek következtében a testület február 18-án a keresztény párti Rakovszky Istvánt választotta meg házelnöknek. Ekkor sok olyan személy ült a parlament padsoraiban, akik igen aktívan, vehemens, nemegyszer kifejezetten durva stílusban politizáltak, kevésbé ismerték a képviselői magatartásra vonatkozó előírásokat, vagy egyszerűen figyelmen kívül hagyták azokat. Ilyen körülmények között olyan elnökre volt szükség, aki jól ismeri a házszabályokat, tapasztalatánál és tekintélyénél fogva helyt tud állni az időnként ugyancsak viharos üléseken, lehetőség szerint pártatlanul, de nem autokrata módon vezeti az üléseket. Rakovszky pedig alapvetően ilyennek bizonyult. A megválasztását követő szokásos bemutatkozó beszédében az igazságosságra, a pártatlanságra, az eltérő nézetek tiszteletben tartására helyezte a hangsúlyt, s felfogására jellemző módon az elnöki székre „a közszabadságok legutolsó menhelye”-ként tekintett.²⁴⁸ A keresztény tábor egyik legmarkánsabbnak tartott egyénisége nagy energiával és munkabírással látta el a feladatát és a házszabályok terén is rendre alapos tudásról tett tanúbizonyságot. Jellemző módon később ellenzéki politikusok is igazságosságát és jogszerű tevékenységét emelték ki.²⁴⁹ A fentiekből következően rendszerint maga vezette az üléseket, és a pulpitust csak ritkán adta át valamelyik helyettesének. Ugyanakkor kevésbé simulékony természete, illetve kötődése a legitimista irányzathoz többször juttatta őt konfliktushelyzetekbe, különösen a kiszgazda irányzat agilis politikusával, Drozdy Győzővel keveredett éles vitába.²⁵⁰

Viszonylag korán, 1921. július 29-én lemondott posztjáról, miután elveszítette a kormányzat támogatását. Utódja a Kiszgazdapárt egyik vezéralakja, Gaál Gaszton lett,

²⁴⁶ Képviselőházi házszabályok, 1928. 124.

²⁴⁷ Pesti: *Az újkori...* I. m. 95.

²⁴⁸ NN 1920–1922. I. k. 14–15.

²⁴⁹ Lásd különösen a liberális-demokrata Ugron Gábor felszólalását. NN 1920–1922. XII. k. 242.

²⁵⁰ Lásd többek között: NN 1920–1922. II. k. 233–239. és IX. k. 256–257. Utóbb Drozdy, miközben magát az eljárást élesen elítélte, nem támadta külön Rakovszkyt, valószínűleg utóbbi Horthy-ellenessége miatt. *Elvett illúziók. Drozdy Győző emlékiratai.* Szerk.: Paksy Zoltán. Budapest, 2007, Kossuth – Zala Megyei Levéltár, 203–204.

aki számos tekintetben elődjéhez hasonlóan fogta fel a feladatát. Bár jelezte, hogy mindenfajta „forradalmi destrukcióval” határozottan szembeszáll, önmagát a régi parlamenti hagyományok folytatójának tekintette, hozzátéve, hogy „a szabályok alkalmazásában a legliberálisabban kívánunk eljárni”.²⁵¹ Gaál – Rakovszkyhoz hasonlóan – nem volt „könnyű ember”, de adott esetben az önbírálatra is hajlandóságot mutatott. 1922 júniusában a nemzetgyűlés újabb ciklusának kezdetekor nem engedte meg az egyik szociáldemokrata politikusnak, hogy olvassa pártja deklarációját, majd utóbb bocsánatot kért, elismerve, hogy a hagyomány alapján ez bevett gyakorlat volt.²⁵² Láthatóan bírta pártja és a kormány támogatását, így rövid időn belül kétszer is megerősítették pozíciójában: előbb 1922 januárjában, amikor botrányszagú konfliktusba keveredett a legitimista ellenzék egyik heves vérmérsékletű politikusával, Beniczky Ödönnel,²⁵³ majd ugyanezen év júniusában, a második nemzetgyűlés megalakulásakor. Gaál azonban nem tudta magát sokáig távol tartani a politikai harcoktól: a kormány földadójavaslatára elleni tiltakozásul augusztusban lemondott a házelnökségről és a kormánypártból is kilépett.²⁵⁴

Bethlen Istvánnak, bár közel másfél évvel korábban foglalta el a kormányfői széket, csak most, Gaál Gaszton lemondása után nyílt meg a lehetősége arra, hogy a törvényhozás vezetését a saját elképzelései szerint formálja át. Az a gyakorlat persze megmaradt, hogy a házelnök és az egyik alelnök mindig az Egységes Pártból, illetve utódszervezeteiből került ki. A másik alelnöki poszt betöltését viszont Bethlen következetesen koalíciós partnerének, a változó nevű keresztény párti tömörülésnek engedte át. Bár 1931 végén a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt kivált a kormányból, az alelnökséget a ciklus végéig, azaz 1935-ig megtarthatta.

Rakovszky és Gaál elsősorban pártjukon belüli személyes súlyuknak, tekintélyüknek köszönhetően lettek a nemzetgyűlés vezetői, 1922-től azonban a házelnök személyének a kiválasztásánál elsősorban a miniszterelnök akarata érvényesült. Bethlen számára pedig a lojalitás és a megbízhatóság kiemelkedően fontos szempont volt, melynek az elnökök – 1922 és 1926 között Scitovszky Béla, utána 1926 őszétől Zsitvay Tibor, majd 1929 februárjától Almásy László – maximálisan

²⁵¹ NN 1922–1926. I. k. 14–15.

²⁵² NN 1922–1926. I. k. 125–126.

²⁵³ Január 20-án nem elnöklés közben, de az ülésteremben, heves szóváltás alakult ki közte és Beniczky között, melynek során utóbbi fegyvert rántott, mire Gaál megütötte. *A magyar országgyűlés története 1867–1926*. Szerk.: Balla Antal. Budapest, 1927, 459. *Pesti Napló*, 1922. január 21. 2.

²⁵⁴ NN 1922–1926. III. k. 308.

megfeleltek.²⁵⁵ Bethlen lemondása után részben a szituáció, részben a kormányfő pozíciója döntötte el, hogy milyen háttérű személy lesz az elnök. A harmincas évek első felében sokáig nem történt változás. A kormányfők – Károlyi Gyula és Gömbös Gyula – nem tettek kísérletet a velük készségesen együttműködő Almásy eltávolítására. Igaz, az 1935-ös választásokat követően Gömbös egyik közeli munkatársát, Sztranyavszky Sándort választotta meg a posztra, de ehhez nem volt szükség külön politikai nyomásra: Almásy maga jelezte visszavonulását. Gömbös utódja, Darányi Kálmán nem állt elő saját személyi javaslattal és Sztranyavszky végül 1938-ban, a kormányba kerülésekor mondott le posztjáról. Helyére a kormánypárt egyik prominens személyisége, Kornis Gyula került, egy alig féléves időszakra. 1938 novemberében ugyanis Kornis azok közé tartozott, akik szembefordultak Imrédy Béla miniszterelnökkel és politikájával. Ennek következtében december elején Imrédy kérésztülvitte Darányi Kálmán házelnökké választását. Bár utóbbi nem tartozott Imrédy szűkebb környezetéhez, de kész volt a mindenkori kormányfő politikájának támogatására. Ennek köszönhetően pozícióját 1939 februárja után, Teleki Pál miniszterelnöksége alatt is megőrizhette. A képviselők között, sőt a Ház falain kívül is széles ismertséggel és kapcsolatrendszerrel rendelkező Darányi²⁵⁶ valószínűleg hosszú távú megoldás lett volna, de 1939. november eleji halála után a törvényhozás új elnököt választott Tasnádi Nagy András személyében. Tasnádi – a jobboldali reformpolitika ismert alakjaként – addig az igazságügyi tárcát vezette, így házelnöksége Telekinek a személye iránti elégedetlenségét fejezte ki, s egyfajta felfelé buktatásnak tekinthető.²⁵⁷ Tasnádi abban az értelemben Darányi örökségét folytatta, hogy igyekezett távol tartani magát a kormánypárton belüli küzdelmektől és láthatóan pozíciója megtartására törekedett. Ezt olyan sikerrel tette, hogy 1939 novemberétől egészen a második világháború végéig ő vezette a képviselőházat, és közben hat – egymástól politikai vonalvezetését tekintve jelentős mértékben különböző – kormányfőt szolgált ki.

A parlamenti választások minden esetben az éppen hatalmon lévő kormánypárt győzelmét hozták, ami behatárolta a választásokat követő politikai átrendeződések kereteit is. Így nem meglepő, hogy a parlament megalakulásakor mindig az éppen hivatalban lévő elnök újraválasztása következett be, s az esetleges váltások mindig

²⁵⁵ A házelnökök személyére nézve részletesen: Jónás Károly – Villám Judit: *A magyar országgyűlés elnökei 1848–2002*. Budapest, 2002, Országgyűlési Könyvtár.

²⁵⁶ Kerepeszki: *A „tépelődő”*... I. m. 124–125.

²⁵⁷ Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 434–435.

ciklus közben történtek. A döntés minden esetben a kormánypárton belüli előzetes tárgyalások során született meg, s a parlamenti szavazás utána már csak formalitás volt. Szabályt erősítő kivételenek tekinthető 1938 decembere, amikor a kormányzat csupán minimális többséggel bírt a képviselőházban, s Imrédy emberének, Darányi Kálmánnak meg kellett küzdeni az ellenzéki pártok jelöltjével, Kornis Gyulával.²⁵⁸ Az alelnökök ugyancsak belső egyezkedések eredményeképp kerültek kiválasztásra, valószínűleg nagyjából hasonló szempontok alapján. A pozíciók betöltése egyébként nem volt összekapcsolva, azaz mindig a politikai körülményektől függött, hogy új elnök választásakor a helyetteseket is lecserélik-e.²⁵⁹ Egy további tényezőt azonban, az elnökség tagjainak vallási összetételét rendszerint figyelembe vették, méghozzá oly módon, hogy katolikus és protestáns egyaránt helyet kapjon közöttük. Ennek megfelelően 1935 előtt a katolikus Almásy egyik helyettese – Bessenyei Zénó személyében – református lett, míg az Almásy helyére kerülő evangélikus Sztranyavszky mellé két katolikus alelnök került.

A kezdeti, bizonytalan, átmeneti időszakot követően fokozatosan kialakult, hogy az elnöknek milyen feladatokat kell ellátnia. Általában véve neki kellett irányítani a Ház munkáját, s ezen belül a legnagyobb kihívást természetesen az ülések vezetése jelentette, amely több volt egyszerű mechanikus, bürokratikus munkánál. Bár az elnök csak a házszabályok adta keretek között tevékenykedhetett, azok természetesen nem tartalmazhattak pontos és részletes előírást minden egyes esetre. Gyakorlati érvényesülésük nagyban függött attól, hogyan értelmezik és alkalmazzák őket. Így például 1923. augusztus 29-én több, szólásra jelentkezett, de hiányzó képviselő miatt az elnök Szabó József keresztényszocialista politikust szólította, aki a váratlan helyzetben inkább nem vállalta beszédének megtartását. Másnap újból fel akart iratkozni, de az elnök ragaszkodott ahhoz az állásponthoz, hogy Szabó szólásjoga az adott téma kapcsán – mivel korábban nem élt vele – elveszett.²⁶⁰ Abban az esetben, ha a házszabályok nem tartalmaztak világos előírást a teendőket illetően, az elnök javaslatot tehetett, hogy az adott kérdésben milyen eljárást kövessenek. Így az 1924. január 3-i ülésen az elnök megszavaztatta a képviselőkkel azt a házszabály-kiegészítést, miszerint személyes

²⁵⁸ Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 82. A választáson egyébként Darányi 150, míg Kornis 89 szavazatot kapott. KN 1935–1939. XX. k. 312.

²⁵⁹ Amikor Almásy László 1929-ben elnök lett, megtartotta az addigi helyetteseket, ellenben az 1935-ös választásokat követően az egész elnökség kicserélődött.

²⁶⁰ NN 1922–26. XVI. k. 267–268. Ez a probléma később is visszatérően jelentkezett. Lásd többek között NN 1922–26. XXXIV. k. 46.

kérdésben csak akkor adja meg a szót a kérelmezőnek, ha ő is indokoltnak látja.²⁶¹ Végeredményben az üléseken korlátozott mértékben, ugyan, de lehetőség nyílt arra, hogy az elnök felfogása, személyisége, vezetési stílusa is megmutatkozzon. Jellegzetes példaként 1920 novemberében a földreformjavaslat részletes tárgyalását Rakovszky István – a gyors befejezés érdekében – igen kemény, feszes stílusban, az időhúzást lehetőség szerint visszaszorítva vezette.²⁶²

Az elnök tehát önmagában nem határozhatta meg a törvényhozás munkarendjét, az ülések menetét, de jelentős mértékben formálhatta, illetve módosíthatta azt. Mindez azt jelentette, hogy döntéseit, magatartását párhovatarozása is befolyásolta. Nem véletlen, hogy a korszakban a házelnökök mindig a kormánypárt(ok) lojális, megbízható emberei közül kerültek ki, akik jelentős mértékben segítettek a mindenkori kormányzatot abban, hogy utóbbi a törvényhozás tevékenységét kontrollálni tudja. Bethlen István kormányfő a konszolidációs folyamat részének tekintette a parlament működésének bizonyos fokú átalakítását, melynek kapcsán erőteljesebb támogatást várt a házelnököktől. Elvileg lehetőség volt arra, hogy az elnökök – leszállva a pulpitusról – közvetlenül kifejtsék véleményüket valamely aktuális témát illetően, az érintettek azonban általában nem éltek ezzel a lehetőséggel. Talán Gaál Gáspár tekinthető kivételnek, akinek rövid elnöksége alatt tárgyalta az első nemzetgyűlés a választójog reformját. Gaál két ízben is hozzászólt a javaslatához, sőt a végén egy teátrális gesztussal elnöki pozíciójában is jelezni kívánta, mennyire fontosnak tart valamilyen megegyezést a kérdésben.²⁶³

Bethlen persze nem politikai állásfoglalást várt, hanem azt, hogy az elnök a pozíciója biztosította hatalmát felhasználva vállaljon nagyobb szerepet az ellenzéki támadások, valamint a viták hevesességének a tompításában és a törvényhozási munka felgyorsításában. Az elnökök székfoglaló beszédekben többnyire megmaradtak az általánosságok szintjén – a parlamentarizmus és a szólásszabadság védelme, az egymás iránti megértés fontossága stb. –, s legfeljebb csak burkoltan jelezték politikai elkötelezettségüket.²⁶⁴ A napi feladatok ellátása során azonban igyekeztek megfelelni az

²⁶¹ NN 1922–26. XVIII. k. 356.

²⁶² Nagy József: *A Nagyatádi-féle földreform 1920–1928*. Nyíregyháza, 1993, Bessenyei György Tanárképző Főiskola, 76.

²⁶³ Az utolsó előtti ülésen, 1922. február 15-én, Gaál – még egy esélyt adva a képviselőknek – fél 8-kor egy időre megállította a Ház óráit. A magyar országgyűlés, 1927. 463.

²⁶⁴ Zsitvay Tibor 1927 elején a két kamarás országgyűlés visszaállítása kapcsán a magyar alkotmányosság ősi mivoltát dicsérte és a nyugati minták egyoldalú követésének káros hatásait hangoztatta. KN 1927–1931. I. k. 10.

elvárásoknak. Egyes kérdések így részben az elnök tevékenysége folytán kaptak kiemelt jelentőséget.

A házelnök – elsősorban a tárgyalásra kerülő ügyek kijelölésénél, azok sorrendjének a meghatározásánál – egyfajta közvetítője volt a kormányzati elképzeléseknek, amihez állandó kapcsolatra volt szükség a miniszterek felé. A parlamenti munka tematizálása az egyik ilyen fontos kérdésnek számított, s jóllehet a következő ülés napirendjére elvileg bármelyik honatya tehetett javaslatot, a gyakorlatban rendszerint a házelnök akarata győzött, a többség pedig rendre felsorakozott mögé. A képviselők előállhattak különböző reformelképzelésekkel, törvényjavaslatokkal vagy ilyenek sürgetésével, melyet a házszabályok biztosítottak a részükre. Ebben az esetben a házelnöknek kellett vigyáznia arra, hogy ezek az indítványok ne kerüljenek tárgyalásra, hacsak a kormányzati körök nem hagyták azt jóvá. Egyes ügyek elfektetésén vagy napirendre tűzésén túl bekapcsolódhattak a kormánypárti képviselők tevékenységének a közvetlen megszervezésébe is. Az egységes párti Viczián István az 1924. július 3-i ülésen – saját bevallása szerint – csak azért szólalt fel, mert „a házelnökség maga keresett szónokokat, hogy az időt bármi címen kibeszélje”.²⁶⁵ Néha persze így is érdekes szituáció alakult ki. A költségvetés részletes tárgyalásakor általában a házelnök tett javaslatot arra, hogy az egyes tárcák költségvetését milyen sorrendben tárgyalják. A húszas évek második felében többször előfordult, hogy miután az elnök megtette indítványát, felállt a kormány egyik jelen lévő tagja, és teljesen más sorrendet javasolt. Az egységes párti többség pedig rendre az utóbbi variációt fogadta el, leszavazva ezzel saját házelnökét.

A házszabályok előírták ugyan az üléseken való jelenlétet, de a beszédeket a szónokok sokszor üres padsorok előtt mondták el. Bár az elnöknek lett volna a kötelessége arra figyelni, hogy a tanácskozás-, illetve a határozatképességhez szükséges létszám meglegyen, ők felettébb elnézően kezelték a kérdést és különösen óvakodtak attól, hogy – saját kezdeményezésként – efféle okokra hivatkozva ülésfelfüggesztést rendeljenek el. Az előbbiekhöz kapcsolódva külön kihívást jelentettek a szavazások, ahol ugyancsak figyelni kellett a jelenlévők pártmegoszlására, nehogy véletlenül az ellenzéki törvényhozók kerüljenek túlsúlyba. Ilyenkor gyakran alkalmazott trükk volt, hogy az elnök bejelentette, a felállásoknál nem lehet a többséget egyértelműen megállapítani, egyenkénti számolásra van szükség, s ez az időigényes munka lehetősége

²⁶⁵Viczián István: *Életem*. I. m. 123.

kínált a kormánypárti honatyáknak, hogy az időközben beérkezettekkel biztosítsák a többséget a maguk számára.

Részben az elnök szubjektív megítélésén múlt, hogy egyes kijelentések durvának, vagy sértőnek minősíthetőek, vagy a szónok mikor tér el a tárgytól. Ilyenkor ugyanis gyakorolhatta fegyelmi jogkörét, amely az egyszerű figyelmeztetéstől a szó megvonásáig, valamint az illetőnek – további büntetés kiszabása végett – a mentelmi bizottság elé utalásáig terjedt. Hasonló volt a helyzet akkor, ha a képviselők viselkedése veszélyeztette a tárgyalás menetét, illetve bizonyos mértékig rajta múlt, mikor és hogyan lép fel a rendzavarókkal szemben.

Az elnök politikai működésének további fontos, bár ugyancsak soha nem szabályozott részét jelentette, hogy a parlamenti pártok között egyfajta koordináló, kiegyenlítő szerepet töltsön be. Állandó kapcsolatban volt az ellenzéki csoportok vezetőivel, kezdeményezésére rendszeresen került sor pártközi tárgyalásokra annak érdekében, hogy a vitás ügyeket rendezhessék.²⁶⁶ Mindig ilyen alkalmakkor történt – amint arról már szó volt – a bizottsági pozíciók, a jegyzői helyek elosztása, de időnként fajsúlyosabb politikai kérdések – képviselői tiszteletdíjak rendezése, parlament munkarendje stb. – is előkerültek. Sajnos mind a kormánytagokkal, mind a pártok vezetőivel folytatott tanácskozások ún. informális megbeszéléseknek minősültek, melyekről kifelé az érintettek általában nem beszéltek. Amikor 1925. június végén ellenzéki politikusok a nemzetgyűlés ülésén nyíltan előhozták egy ilyen tanácskozás részleteit, Scitovszky házelnök ingerülten tette szóvá az általa inkorrektnek megbélyegzett eljárást.²⁶⁷

A sokféle tevékenység közül leginkább a tanácskozás rendjének a biztosítása tekinthető olyannak, amely számos nehézséggel és konfliktussal járt együtt. Scitovszky Bélával kezdődően a házelnökök fokozott eréllyel próbálták megrendszabályozni a magukról megfélemlített képviselőket, illetve szigorúbban bírálták el azt, hogy mi lépi túl a házszabályok előírásait és a parlamenti illetet. A kormányfők viszont Bethlen Istvánnal kezdődően maximálisan támogatták az elnöki fellépéseket – különösen, ha a sértés kormánytagok felé irányult – és nem ismerünk olyan esetet, amikor kormányzati körök túlzottan keménynek találták volna a házelnök intézkedését.²⁶⁸ A korszak

²⁶⁶ 1924 decemberében Bethlen egy konkrét ügy kapcsán határozottan kijelentette, hogy „a házelnöknek mindig van módja pártközi megbeszélést egybehívni”. *Pesti Napló*, 1924. december 25. 3.

²⁶⁷ Scitovszky egyébként hozzátette, hogy ha a bizalmas tanácskozások ilyen nyilvános jelleget kapnak, inkább lemond az efféle megbeszélések összehívásáról. NN 1922–1926. XXXIV. k. 258.

²⁶⁸ Pontosabban ilyen vélemény soha nem kapott nyilvánosságot.

házsabály-módosításai ezért korlátozott mértékben ugyan, de inkább az elnöki jogkör bővítésére törekedtek. Az 1924. és 1928. évi reformok lehetőséget biztosítottak a számára, hogy gyorsabban és szigorúbban léphessen fel az előírásokat megszegő képviselőkkel szemben,²⁶⁹ de más területeken is – a tanácskozás folyamatosságának a biztosítása, a házsabályokban nem tárgyalt esetekben a követendő eljárás meghatározása – erősíteni próbálták a helyzetét.²⁷⁰ Mellesleg adminisztratív jogköre is kibővült azzal, hogy 1928-ban rögzítették: kizárólag ő nevezi ki az intézmény összes hivatalnokait és hivatalának működése a Ház felosztatása esetén is tart,²⁷¹ de erről utóbb jelentést kell tennie az új testületnek.

Miután a házelnök személyében bizonyos fokig a Tisztelt Házat képviselte, ebbeli minőségében reprezentációs kötelezettségeknek is eleget kellett tennie. Ha a Ház jelentősebb társadalmi eseményre, rendezvényre kapott meghívót, akkor azon a testületet többnyire az elnökség, illetve annak valamelyik tagja képviselte. Egyesek bürokratikus teendőik ellátása mellett arra is súlyt helyeztek, hogy a parlamentnek mint intézménynek a működését is formálják, alakítsák valamelyest. Scitovszky Béla és utóda, Zsitvay Tibor, jelentős erőfeszítéseket tett egy parlamenti múzeum felállítása érdekében, melynek megnyitására 1929 januárjában került sor. Zsitvay új egyenruhát csináltatott a parlamenti őrségnek és elérte, hogy a koronaőrség és a kormányzói testőrség mellett az is felvonulhasson ünnepi alkalmakkor.²⁷² Almásy László viszont a könyvtár rendezése és fejlesztése, nyitottabbá tétele terén bizonyult különösen aktívnak.²⁷³

A mondottakból következően az elnöknek – munkája eredményes ellátásához – rendelkezni kellett bizonyos képességekkel, készségekkel, de inkább gyakorlati vonatkozásban, mint az elméleti tudás terén. Az elnök személyének kiválasztásánál súllyal esett latba, ha az illető már rendelkezett ismeretekkel az országgyűlés munkájáról és a házsabályokról, ami az 1920-as években azzal járt, hogy az elnökség tagjainak képviselői múltja és a parlamenti politizálásban való jártassága rendszerint a századelőre nyúlt vissza. A jelzett gyakorlat a Bethlen-érában kiegészült azzal a

²⁶⁹ Nemzetgyűlési házsabályok, 1924. 170–171. Képviselőházi házsabályok 1928. 128–130.

²⁷⁰ Nemzetgyűlési házsabályok, 1924. 128. 166. 183. Képviselőházi házsabályok, 1928. 79–80. 124. 129–130.

²⁷¹ A hivatalnoki kar ilyenkor – a korábbi gyakorlattól eltérően – nem a háznagy, illetve a belügyminisztérium, hanem az elnök irányítása alatt állt. Nemzetgyűlési házsabályok, 1924. 183.

²⁷² Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 22.

²⁷³ Jónás Károly – Veredy Katalin: *Az országgyűlési könyvtár története 1870–1995*. Budapest, 1995, Magyar Országgyűlés, 57.

konzervatív gyakorlattal, hogy többnyire olyan képviselők lettek házelnökök, akik korábban alelnökként már bizonyítottak.²⁷⁴ Így a párthovatartozáson túl az elnöknek jártasnak kellett lennie a házszabályok és a parlamenti szokások terén, bizonyos fokú kommunikációs készséggel kiegészítve. Bár a kortárs publicisták gyakran szóvá tették, hogy az ülések szürkék és unalmasak, időként olyan szituációk alakultak ki, melyek kifejezetten igényelték az elnök tudását és aktivitását. Az esetleges hibák ilyenkor könnyen felszínre kerültek, sőt az ellenzék időnként mintegy tesztelte az elnökség tagjait arról, hogyan állják meg a helyüket problémás esetekben. Scitovszky Béla az 1924. április 22-i ülésen jelezte, hogy korábban tévesen engedte szavazásra bocsátani az egyik ellenzéki képviselő napirendi indítványát: az eset megtörtént, de – tette hozzá – nem lehet precedens a jövőre nézve.²⁷⁵ Egy másik alkalommal az elnöki pulpitust elfoglaló Huszár Károly alelnök nem engedélyezte egy sürgős interpelláció elmondását, mire Gaál Gaszton figyelmeztette, hogy a kérést elnöki elutasítás esetén szavazásra kellett volna bocsátani.²⁷⁶ Humorosabb eset történt Zsitvay Tiborral, amikor egy alkalommal megvonta a szót a fajvédő Kiss Menyhértől. Az érintett folytatni akarta a beszédét, mire Zsitvay nekiszegezte a kérdést, mondja meg pontosan, a házszabályok melyik rendelkezése alapján kívánna tovább beszélni. Kiss pedig teljesen elveszítve a fejét, így reagált: „Az elnök úr jobban ismeri a Házszabályokat, mint én. Tessék azt a pontot alkalmazni, amely megengedi, hogy most beszéljek”.²⁷⁷ Mindez azt jelentette, kifejezetten előnyös volt, ha az illető rendelkezett a határozottság és engedékenységgel valamiféle kombinációjával, továbbá bizonyos helyzetfelismerő készséggel, melyek nélkül könnyen a két véglet valamelyikébe – minden konfliktust úgymond erőből akar megoldani vagy pusztá bábbá válik – eshetett volna.

A házelnök rangban az ország vezető közjogi méltóságai közé tartozott,²⁷⁸ amely számos módon nyert kifejezést a korabeli politikai életben. Szokássá vált, hogy a kormányfők, kinevezésük után egyfajta udvariassági látogatást tegyenek a házelnöknél, míg utóbbiak, első ízben történt megválasztásukat követően ugyanezt a parlamenti pártoknál tették meg.²⁷⁹ Ennek ellenére, jóllehet tevékenységük jelentős mértékben

²⁷⁴ Bethlen kormányfősége alatt Scitovszky, Zsitvay és Almásy is így lett házelnök, de ugyanezt elmondhatta magáról később Kornis Gyula is.

²⁷⁵ NN 1922–1926. XXIII. k. 154–155.

²⁷⁶ NN 1922–1926. IV. k. 3.

²⁷⁷ Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 97.

²⁷⁸ Horthy 1927. május 24-i döntése alapján rangsorban a miniszterelnök után következett és nagyméltóságú címzés illette meg. Molnár: *Magyar közjog*. I. m. 532.

²⁷⁹ Kállay: *Magyarország...* I. m. I. k. 51. Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 135.

befolyásolta a Ház működését, szerepük nem tekinthető autonómnak, még abban az értelemben sem, ahogyan egy miniszter formálhatta a tárcájához tartozó reformtervezetek irányát és tartalmát. Az első nemzetgyűlés persze itt is kivételt jelentett, hiszen abban, hogy 1920 elején nem a Tisza István-féle, hanem a jóval liberálisabb 1908. évi házszabályokat kerültek bevezetésre, meghatározó szerepe volt az akkori házelnöknek, Rakovszky Istvánnak.²⁸⁰ Az említett eset azonban inkább kivételnek tekinthető: a házelnökök tevékenysége nem jelentett politikai értelemben irányító szerepet. Mivel politikai értelemben eléggé behatárolt mozgástérrel rendelkező pozícióról volt szó, nem meglepő, hogy az érintettek, ha csak tehették, szívesen cserélték fel a miniszteri bársonyszékkel, az alelnökök esetében pedig kifejezetten nagy fluktuációról beszélhetünk.²⁸¹ Politikai értelemben az elnökök háromféle típust képviseltek. Egyesek (Rakovszky István, Almásy László) kifejezetten parlamenti politikusként tevékenykedtek, s ez a pozíció jelentette karrierjük csúcsát, másoknál (Zsitvay Tibor, Sztranyavszky Sándor) csak egy lépcsőfoknak tekinthető és utána a kormánytagság következett, végül néhány személy esetében (Darányi Kálmán, Tasnádi Nagy András) nagyobb ívű politikai pályájuk egyfajta lezárásaként értelmezhető.

A két házszabály-módosítás azzal, hogy bővítette az elnök jogkörét, még jobban kiemelte azt a szerepüket, melyet a képviselőház munkájának a formálásában betöltöttek. Ez persze – amint szó volt róla – döntően pártos szerepvállalás volt, amely azzal, hogy erőteljesen igazodott a kormányzat elvárásaihoz, csökkentette az elnök, illetve a poszt tekintélyét. A különböző ellenzéki erők egyértelműen a kormányzat embereként tekintettek rá: nem is mulasztottak el egyetlen alkalmat sem, hogy rámutassanak a házelnök vagy helyettesei elfogultságaira, arra, hogy a házszabályokat nem egyforma mércével alkalmazzák a tagok felé.²⁸² Így például ellenzéki részről heves indulatokat váltott ki, hogy az 1932. május 4-i ülésen a volt miniszterelnök, Bethlen István is szót kért, majd miután lejárt a beszédideje, az elnök még egy negyed órát hagyta beszélni.²⁸³ Természetesen az, hogy az ülést vezető személy mennyire próbált pártatlan lenni, vagy legalábbis minél kevesebb lehetőséget adni a tevékenységével

²⁸⁰ Utóbb Rakovszky így interpretálta saját szerepét. NN 1920–1922. I. k. 491. Rakovszky egyébként következetes volt álláspontja kialakításában, hiszen néppárti politikusként már a századelőn is szemben állt a Tisza-féle házszabályreformokkal.

²⁸¹ 1920 és 1944 tavasza között az elnöki posztot összesen 9, a két alelnököt pedig 18 személy töltötte be.

²⁸² A vádak nemcsak a Bethlen-érában, hanem később is rendre előkerültek. 1941 áprilisában például a nyilas Rapcsányi László tette szóvá, hogy frakciója nem részesül elnöki védelemben a közbeszólásokkal szemben. KN 1939–1944. IX. k. 604.

²⁸³ *Pesti Napló*, 1932. május 5. 5.

kapcsolatos bírálatokra, részben egyéni habitus és ügyesség kérdése volt. Egy alkalommal Bethlen annyira kijött a sodrából, hogy sértő szavakat vágott Várnai Dániel szociáldemokrata képviselő fejéhez. Az elnöklő Zsitvay Tibor nem merte szó nélkül hagyni az esetet, de a rendreutasítást is el akarta kerülni, ezért annyit mondott a kormányfő felé: „Kérem a miniszterelnök urat, hogy az említett alapon ne méltóztassék megkülönböztetést tenni a Ház tagjai között.”²⁸⁴

Az ülések vezetése a második nemzetgyűlésben, 1922 és 1926 között volt a legnehezebb, az elnökök ténykedése is leginkább ekkor állt ellenzéki támadások kereszttüzében. Az, hogy a későbbiekben javult a helyzet, nemcsak az elnöki jogok kibővítésével, a szigorú szankciókkal magyarázható, hanem azzal is, hogy az elnököknek a későbbiekben kevesebb konfliktushelyzettel kellett szembenéznük. A gazdasági válság éveiben ugyan ismét fellángoltak a küzdelmek, melyből az elnökség sem vonhatta ki magát. Így az 1932. január 14-i ülésen az SZDP egyik vezetője, Farkas Károly szokatlanul sértő szavakat használt a tárgyalást vezető Puky Endre alelnök felé, s ezért a mentelmi bizottság elé került, melynek javaslatára végül egy ülésnap ki zárásban részesült.²⁸⁵ Ezek azonban átmeneti jelenségek voltak, a korszak második felére az ülések vezetése lényegesebb könnyebb feladattá vált az érintettek számára,²⁸⁶ még ha időnként egy-egy incidens alaposan felborzolta a kedélyeket. 1935. május elején a képviselőház megalakulása körüli teendők közepette Eckhardt Tibor a napirend tárgyalásánál fel kívánta olvasni a Független Kisgazdapártnak a közelmúlt választási visszaéléseit bíráló nyilatkozatát, amit a frissen megválasztott elnök, Sztranyavszky Sándor megtagadott. Ebből a két fél között vita kerekedett, melynek során Eckhardt a parlamenti hagyományokra, Sztranyavszky pedig a házszabályok pontos betartatására hivatkozott.²⁸⁷ A jelzett eset is megmutatta, hogy a kortársak igenis érzékelték azt a sokszor kicsiny különbséget, amit a pozíció által nyújtott keretek között egyéni magatartásban el lehetett érni.²⁸⁸

²⁸⁴ Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 139. Az eset megtörténtét – hasonló szavakkal – a parlamenti napló is megerősíti. KN 1927–1931. IV. k. 237.

²⁸⁵ Farkas egy vita hevében azt mondta az elnöknek: „indítványt fogunk bejegyezni, hogy hülyéket ne ültessenek az elnöki székbe”. KN 1931–1935. IV. k. 4. és 96–97.

²⁸⁶ Jellemző módon egyetlen képviselőt sem kellett kivezetetni az ülésről és 1924 után a parlamenti őrség igénybe vételére sem került sor.

²⁸⁷ KN 1935–1939. I. k. 11.

²⁸⁸ Árvulkodó, hogy a harmincas évek elején Puky Endre alelnök több ízben került támadások kereszttüzébe, miközben Almásy László házelnök működése inkább elismerést váltott ki. Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 277.

A húszas évek elején az elnökök még a pártatlanságot, a véleménynyilvánítás szabadságának a biztosítását tartották munkájuk legfontosabb mércéjének, 1922-től ehhez társult a hatékony munkavégzés, a működőképesség, a szélsőséges megnyilvánulások visszaszorításának az igénye. A harmincas évek közepétől azonban egyre inkább az utóbbi szempontok kerültek előtérbe. Sztranyavszky 1935-ben, elnökké választásakor már egyértelműen kijelentette: „Legyen meggyőződve a Tisztelt Ház, hogy az elnökség minden igyekezete arra fog irányulni, hogy [...] meggyorsítsa a munkát és megkímélje a Házat a köz érdekének szolgálatára szánt idejének felesleges módon való igénybevételétől”.²⁸⁹ Az elnöki szerepkör felfogása terén bekövetkező módosulás azonban gyakorlati téren nem hozott magával érdemi változásokat, mint ahogyan az újabb, 1939. évi házszabályok is csupán néhány apróbb ponton vezettek be újabb szigorítást.²⁹⁰ A házelnök tevékenységét, feladatait – még ha az egyes személyek között voltak is stílusbeli különbségek – alapvetően továbbra is a bethleni érában kialakított keretek határozták meg.

²⁸⁹ KN 1935–1939. I. k. 9.

²⁹⁰ Ha a képviselő beszédében eltért az előírásoktól, a harmadik rendreutasításnál már kötelező volt őt a mentelmi bizottság elé küldeni, durva sértés esetén pedig az elnök már első alkalommal megtehetette ezt a saját hatáskörében. A képviselőház házszabályai, Budapest, 1939, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT, (továbbiakban: Képviselőházi házszabályok, 1939.) 130.

Törvényalkotás

Közjogi értelemben véve a korszak folyamán végig a parlament számított az állami szuverenitás legfőbb képviselőjének, s döntéshozó hatalma elsősorban a törvényalkotásban öltött testet. Ennek hagyományos, részletesen szabályozott mechanizmusa volt, amely a házszabályreformok során számos módosuláson ment át, de az eljárási rend alapszerkezete 1939-ig megmaradt. Törvényjavaslatot elvileg minden képviselő betérjeszthetett indítvány formájában, azzal a feltétellel, hogy ilyenkor az indítványt formailag is úgy kellett megszerkeszteni.²⁹¹ A képviselők azonban csak elvétve álltak elő efféle kezdeményezéssel, a bevett módszer az volt, hogy egy-egy megjelölt tárgykörben javaslat benyújtására szólították fel a kormányt. A parlamenti gyakorlat tehát azt mutatta, hogy a kezdeményezés teljes egészében a kormányzat irányába csúszott el, aminek részben jogi, részben szakmai és politikai okai voltak.

A házszabályok előírták, hogy a minisztérium által benyújtott javaslatoktól a bizottsági tárgyalást nem lehet megtagadni, míg a képviselőknél az indítvány legfeljebb odáig jutott el, hogy tárgysorozatba vegyék, tényleges tárgyalásra azonban csupán a korszak legelején, az első nemzetgyűlés alatt volt némi esély. Továbbá mielőtt egy javaslat parlamenti betérjesztésre került volna, többnyire intenzív előkészítő munkán és sokoldalú egyeztetéseken ment keresztül. Azokkal a szakemberekkel, valamint társadalmi és érdek-képviselői szervezetekkel melyek érintettek lehettek az adott téma kapcsán, már a kidolgozás fázisába is bekapcsolódtak, a kész tervezetet pedig ismételten elküldték egyes tekintélyes közéleti személyiségeknek és bemutatták a minisztertanácsban, valamint a kormánypártok képviselőcsoportja, illetve vezetősége előtt.²⁹² Az első nemzetgyűlés időszakában, amikor a minisztériumi, illetve miniszterelnöki elképzelések mögött nem állt szilárd politikai háttér, időnként így sem sikerült konszenzust kialakítani, s a nézeteltérések és viták nemcsak az előkészítő szakasz végén,²⁹³ de a javaslat betérjesztése után is megmaradtak.²⁹⁴ 1922 után azonban

²⁹¹ Képviselőházi házszabályok, 1908. 153.

²⁹² Romsics: *Bethlen István*. I. m. 149. Ugyanez érvényesült az 1920-as évek második felére a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt felé is, amíg az kormánytámogató pozícióban volt. Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon 1924–1944*. Budapest, 1993, Typovent, 39.

²⁹³ A minisztertanács ülések így nem valamiféle konszenzus felé mutattak, hanem csupán a politikai küzdelmek részét képezték. Ruszoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 4–7.

²⁹⁴ Ez látványosan megmutatkozott 1920-ban, a fővárosi törvényjavaslat kapcsán. Ignác Károly: *Budapest választ. Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban 1920–1945*. Budapest, 2013, Napvilág, 99.

az egyeztetési folyamat fokozatosan olyan eredményessé vált, hogy már nem volt kérdéses, hogy a benyújtott törvényjavaslatot a kormánypárti képviselők, ha nem is változtatlan formában, de megszavazzák.²⁹⁵ A kormányzati erőfölény csak akkor gyengülhetett meg, ha a miniszterelnök megpróbált túllépni ezen az előkészítő mechanizmuson. Az Imrédy-kormány 1939 januárjában előállt a kishaszonbérletek kialakításáról szóló törvényjavaslattal, amely egyes társadalmi csoportok és szervezetek részéről éles tiltakozást váltott ki. A földreformot az Imrédyt követő Teleki-kormány is magévá tette, magát a javaslatot azonban visszavonta, majd ugyanezen év szeptemberében újra előterjesztette, de már olyan módosításokkal, melyeket a katolikus egyház és az Országos Magyar Gazdasági Egyesület intenciói alapján tettek.²⁹⁶ 1941-ben Serédi Jusztinán esztergomi érsek nyíltan és ingerülten tette szavá, hogy a Bárdossy-kormány az úgynevezett harmadik zsidótörvény-javaslatnál szakított azzal a hagyományos gyakorlattal miszerint bizonyos reformtervezetek szövegét előzetesen – tájékoztatás és véleményezés végett – megküldik neki.²⁹⁷

A törvényhozóknak emellett azt is tapasztalniuk kellett, nem rendelkeznek elegendő tudással ahhoz, hogy egy összetettebb témában saját javaslattal álljanak elő. Az ehhez szükséges ismeretek terén, mely a célok megfogalmazását, az annak eléréséhez szükséges háttér-információkat, a meglévő jogszabályokhoz történő illeszkedést és bizonyos fogalomkészlet használatát feltételezték, az állami bürokrácia egyre nagyobb előnyre tett szert. Ezért aztán még a többnyire kemény ellenzéki pozíciót elfoglaló MSZDP is inkább olyan indítványokkal hozakodott elő, melyek egy adott minisztériumnak szánták a feladatot.²⁹⁸

²⁹⁵ Ennek az egyeztető-érdekkiegyenlítő folyamatnak a feltárására számos törvényjavaslat kapcsán sor került. *Iratok az ellenforradalom történetéhez*. V. k. Összeállította. Karsai László, Kossuth K. Budapest, 1976. 246–248. Nagy József: *A Nagyatádi-féle földreform. 1920–1928*. Eger, 1993. Bessenyei György tanárképző Főiskola, 35–57. Nagy József: A Gömbös-féle telepítés törvény és végrehajtása. *Múltunk*, 1994/1–2. 114–115. Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976, Akadémiai, 354–356. és 371–380. K. Farkas Claudia: *A zsidó lét Magyarországon 1920–1944*. Budapest, 2010, Napvilág, 81. L. Nagy Zsuzsa: *A budapesti liberális ellenzék. 1919–1944*. Budapest, 1972, Akadémiai, 62–66. 93–98. 113–116. N. Szegvári Katalin: *Numerus Clausus rendelkezések az ellenforradalmi Magyarországon*. Budapest, 1988, Akadémiai, 168–173.

²⁹⁶ *Köztelek*, 1939. okt. 1. 2.

²⁹⁷ FN 1939–1944. II. k. 282–286.

²⁹⁸ Így például Kéthly Anna 1925 októberében azzal az indítvánnyal állt elő, hogy a lakbérek csökkentése érdekében a kormány olyan törvényjavaslatot terjesszen be a nemzetgyűléshez, amely megszünteti a kincstári haszonrészesedést. NN 1922–1926. XXX. k. 58.

A szaktudásbeli-pozicionális fölényhez – a miniszterelnök személyétől függetlenül – egy olyan, egyre általánosabbá váló felfogás társult, miszerint elsősorban a kormány kötelessége a törvényhozási folyamat irányítása, kontrollálása és az „ötletszerű” kezdeményezések kizárása. 1935-ben a katolikus egyházi vezetés – tehát egy egyébként befolyásos szervezet – a házassági jog addigi szabályozását szerette volna átalakítani, de önálló akcióként teljesen esélytelennek ítélték meg a kezdeményezést, ezért a kidolgozott javaslatot elküldték több minisztériumnak is azzal a szándékkal, hogy az később az igazságügyi miniszter neve alatt fusson. A kísérlet azonban a parlamenti beterjesztésig sem jutott el, s a kormány lényegében elfektette az ügyet.²⁹⁹

A kormányzati dominanciából azonban még nem következett az, hogy a minisztériumok minden kezdeményezéséből automatikusan törvény lett. A sokoldalú előkészítés éppen azt a célt szolgálta, hogy a parlamenti beterjesztés után már ne történjenek nagy meglepetések és ha kormányzati körökben úgy látták, az adott kérdés mögött nincs elég szilárd háttér, akkor be sem terjesztették a törvényhozáshoz. Persze a folyamat a parlamenti fázisban is elakadhatott. Csupán a ciklusok végén fordult elő és egyáltalán nem tekinthető jellemzőnek, hogy a parlament a munkavégzés lassúsága miatt fektetett volna el véglegesen javaslatokat, így az okok inkább politikaiak voltak. Amennyiben látható volt a tárgyalás alatt, hogy – téves helyzetfelmérés, vagy a körülmények menet közbeni megváltozása miatt – kétséges a többségi támogatás, az adott törvényjavaslat kormányzati asszisztencia mellett lényegében elfektetésre került, amint az 1921-ben az első felsőházi, majd 1932 után az összeférhetetlenségi reformmal történt. Ilyenre azonban csak ritkán került sor: az első nemzetgyűlést kivéve a korszak miniszterelnökei kezükben tudták tartani a mindenkori kormánypárt irányítását, hogy ne kelljen számolniuk efféle konfliktushelyzet kialakulásával. Inkább az volt a jellemző, hogy ha váltás történt a miniszterelnöki vagy egy miniszteri poszton akkor részben az új vezetőn múlt, hogy mennyit vállalt fel elődje programjából.³⁰⁰ Így a már említett Zsitvay Tibor igazságügyi miniszter 1930 decemberében, a házelnök azon kérdésére, hogy mi legyen két, a korábbi miniszter által benyújtott, de még függőben lévő javaslatával, azt a

²⁹⁹ Csíky Balázs: Serédi Jusztinián törvényjavaslata. In *Fejezetek a tegnap világából*. Szerk.: Csaplár Degovics Krisztián – Tornyai Anna. Budapest, 2009, ELTE BTK, 200–210.

³⁰⁰ Hegedüs Lóránt a nemzetgyűlés 1920. december 21-i ülésén elhangzott pénzügyminiszteri expozéban szokatlan nyíltsággal jelentette ki, „hogy a hivatali elődöm által benyújtott és az adóktól való menekülés meggátlásáról szóló javaslatot, mint amely pénzügyi politikámmal nem egyezik, visszavonom”. NN 1920–1922. VII. k. 290.

választ adta, hogy egyik tárgyalását sem kell végigvinni, mert időközben más törvényekbe ágyazva megvalósultak.³⁰¹ Valószínűleg a legkirívóbb esetet a Bethlen-kormánynak a sajtójog újraszabályozására vonatkozó törekvései jelentették, melynek kapcsán az igazságügyi miniszterek, szinte az összes lehetséges verziót végigpróbálták.³⁰² Szigorúan véve inkább csak formailag érdemes itt megemlíteni a házszabály-revízókat, amikor a kormány – az új szabályok azonnali életbe léptetése érdekében – visszavonta minden tárgyalás alatt lévő javaslatát, hogy azokat később újra beterjeszthesse

Végül az is előfordult, hogy a parlamenti tárgyalás és szavazás megtörtént, de a kihirdetésre már került sor. Ez megtörténhetett amiatt, hogy a kérdés – főleg nemzetközi szerződéseknél – időközben okafogyottá vált, vagy más politikai szempontok léptek közbe. 1928–1931 között az országgyűlés hosszas procedúra után letárgyalta és elfogadta Magyarország magánjogi kódexét,³⁰³ ami a szakemberek szerint a bethleni konszolidáció egyik legjelentősebb jogászai teljesítménye lett (volna). Életbe léptetésére mégsem került sor, mivel kormányzati részről utóbb úgy döntöttek, nem célszerű hogy „egy polgári törvénykönyv megbontsa a Trianoni Békeszerződés folytán más államokhoz került egykori országrészekkel még részben meglévő magánjogi jogegységet”.³⁰⁴

Adatszerűen nézve inkább a korszak első felére volt jellemző, hogy a benyújtott javaslatok egy részéből nem lett törvény és a legrosszabb arányt nem az utólag sokat bírált első, hanem a második nemzetgyűlés produkálta. Amíg utóbbinál, csupán 66,4%-os, addig 1920–22, valamint 1927–31 között 82,4 és 88,4%-os mutatókról beszélhetünk. Az 1930-as évek két ciklusában az arányok még jobbak lettek – 93-94% körül mozogtak –, ezzel szemben a második világháború alatt visszaesés következett be, de a 84% így sem tekinthető különösebben rossznak.³⁰⁵

Amikor egy miniszter benyújtotta a törvényjavaslatát, akkor általában azt is megjelölte, hogy melyik szaktbizottság által szeretné tárgyalatni. Elvileg az előkészítő munkának két területe volt, de az osztályok szerinti tárgyalásra már soha nem került sor,

³⁰¹ MNL–OL K 2 754. csomó, elnök felhívásai, sürgetései, az igazságügyi miniszter levele, 1930. december 11.

³⁰² Sipos Balázs: *Sajtó és hatalom a Horthy-korszakban*. Budapest, 2011, Argumentum, 150–157.

³⁰³ FN 1927–1931. VI. k. 267.

³⁰⁴ Vékás Lajos: Magánjogi kodifikáció kultúrtörténeti tükrében. *Magyar Tudomány*, 2014/1. 80–89. Zsitvay Tibor: *Magyarország...* I. m. 179.

³⁰⁵ MNL–OL K 2 Képviselőház, elnöki és általános iratok, 335. csomó, az ülészekok megnyitásával és lezárásával kapcsolatos iratok.

az adott kérdés minden esetben kizárólag szakbizottsághoz került. Utóbbi kiválasztása egyébként nem bírt különösebb fontossággal, rendszerint a szakterület, illetve a bevett gyakorlat alapján dőlt el.³⁰⁶ Így 1925-ben a felsőház felállításáról szóló javaslat az igazságügyi és a közjogi bizottság elé került, ellenben a választójogi reform megvitatására – szokatlan módon – külön bizottság állt fel. 1937-ben a második kamara jogkörbővítésénél a törvényjavaslatot ugyanaz a két testület kapta meg, a valamivel később napirendre kerülő választójogi viszont már csak a közjogi bizottságé lett. Amint a jelzett példa is mutatta, nem volt kötelező a javaslatot egyetlen bizottságnak adni, sőt ennek kibővítését utólag is lehetett kérni. Ha tehát egyes képviselők szélesebb tárgyalási keretet kívántak biztosítani valamely témának, vagy egyszerűen közvetlenül is be akartak kapcsolódni a folyamatba, kezdeményezhették, hogy az adott ügyet más bizottságoknak is kiadják előkészítés végett, amit azután a plénum – helyzettől függően – elfogadott vagy elutasított.³⁰⁷ Talán a legextrémebb eset a második zsidótörvény-javaslatnál fordult elő, melyet összesen öt bizottság tárgyalta, az ilyenkor szokásos módon, közös üléseken.³⁰⁸

A bizottsági tárgyaláson a képviselők előbb általánosságban, majd részleteiben is megvitatták a javaslatot, majd a szavazások eredményeképp kialakult álláspontról jelentés készült. Ha az ügy bonyolultsága megkívánta, egy részkérdés tárgyalására külön albizottságot is fel lehetett állítani. Olyan eset egyébként soha nem fordult el elő, hogy egy jelentés ügy került volna a plénum elé, hogy az érintett bizottság egészében sem támogatja a javaslatot. Ha ilyen vélemény alakult ki a testületben, akkor egyszerűen ad acta tették az ügyet. A törvényhozó – még a bizottsági tárgyalás alatt – a változatlan formában történő elfogadáson túl többféle lehetőség közül választhatott kritikai álláspontja kinyilvánítására. Az önálló indítvány nem kapcsolódott a tárgyalás alatt levő kérdéshez, míg az általános vitánál beadott határozati javaslat nagyrészt

³⁰⁶ Az egyik, 1925. február 10-i keltezésű, a házelnöknek szóló levél szóvá tette, a miniszterek rendre elfelejtik, hogy a törvényjavaslatokat melyik bizottsághoz kérték utalni, s rendre a Ház tisztviselőitől kérnek felvilágosítást. Mivel a munka időigényes – hangzott a felvetés –, ezért legjobb lenne a törvényjavaslatra írásban rávezetni. MNL–OL K 2 754 csomó, B XII. Elnök felhívásai, sürgetései.

³⁰⁷ 1924 februárjában Rassay Károly állt elő azzal a kéréssel, hogy a korona értékcsökkenésének megállításáról szóló törvényjavaslatot – a váltójogot érintő részei miatt – az igazságügyi bizottság is tárgyalhassa, amire a pénzügyminiszter és a kormánypárti többség is rábólintott, 1930 júniusában viszont elutasították Györki Imre azon kérését, hogy a gabonatermelők megsegítését célzó ún. boletta-javaslatot a társadalompolitikai bizottság is megkapja. NN 1922–1926. XX. k. 490. KN 1927–1931. XIX. k. 388–390.

³⁰⁸ Az öt bizottság (közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, közoktatásügyi, igazságügyi, földművelésügyi) azt jelentette, hogy a tanácskozásokon elvileg 181 képviselőnek, a tagság közel 74%-ának kellett részt vennie.

hasonlított az előbbihez: összefüggésben állt a napirenden lévő üggyel, de nem a konkrét szövegre vonatkozott, illetve azzal szemben álló véleményt fogalmazott meg. Ezek több formában is beterjesztésre kerülhettek, s ha többen nyújtották be, akkor kisebbségi, ha egy személy, akkor különvéleményként kezelték. A részletesnél a módosítás/módosítvány az eredeti szöveg részbeni megváltoztatását kívánta elérni, az indítvány (kiegészítés) teljesen új rendelkezés felvételét célozta, anélkül hogy a meglévő szöveget megváltoztatná, az ellenindítvány pedig egy szövegrész törlését és helyette egy újnak a felvételét jelentette.³⁰⁹ Ilyeneket egyébként olyan képviselő is megtehetett, aki nem volt tagja az adott bizottságnak, de számára csak az üléseken való részvétel és felszólalás joga volt biztosított, a döntéseknél nem szavazhatott.

A bizottsági jelentések és a következő lépcsőt jelentő plenáris tárgyalás között – időt hagyva a képviselőknek a bizottsági vélemény kellő megismerésére – legalább három napnak kellett elteltie. Rendkívüli esetben azonban a Ház – szavazás útján – elrendelhetette az adott kérdés sürgősségi tárgyalását, amikor nem kellett a három napot megvárni és – amint arról szó volt korábban – lehetőség volt az ülésidő meghosszabbítására is.

Ha a javaslat napirendre tűzetett, akkor a plenáris tárgyalás következett, először ismét az általános vitával. Utóbbinál a bizottság véleményét az esetenként megválasztott előadó ismertette, a vita az ő felszólalásával kezdődött, és ha nem volt hozzászóló, akkor véget is ért a tanácskozás. Ez a kurtának-furcsának tűnő eljárás egyáltalán nem volt ritka, főleg olyan kisebb jelentőségű javaslatok esetében – például bizonyos nemzetközi egyezmények ratifikálásánál –, ahol egyetértés volt a parlamenti pártok között az elfogadást illetően, vagy az ügy kicsiny jelentősége miatt fölösleges volt vitát kezdeni. A harmincas évek második felétől kezdett gyakorlattá válni, hogy bizonyos esetekben a vita tudatos elhagyására került sor, amikor a kormányfő előzetesen megállapodott az ellenzéki pártok vezetőivel, hogy csupán egy-egy, úgymond reprezentatív szónokot állítanak, vagy az előadó (és az illetékes kormánytag) után senki sem szólal fel, s a vitás részkérdések tisztázása előzetesen – részben bizottsági, részben előzetes pártközi tárgyaláson – történik meg. A jelzett módszernek a legismertebb esete történt 1937-ben a kormányzói jogkör kibővítésekor, majd később a terület-visszacsatolásokról szóló javaslatoknál. Ez az eljárás a törvényhozás és általában véve a politizáló közvélemény egységének a kifejezésére szolgált, s nem tette lehetővé azt,

³⁰⁹ MNL–OL K 2 754. csomó, Házelnök felhívása a bizottsági elnököknek. Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 440.

hogy a parlament egyik fő feladatát – fórumot biztosítani különböző véleményeknek és azok ütköztetésének – ellássa.³¹⁰ Mivel a plénumon történő tárgyalás egyik fő célja éppen az volt, hogy minél többen fejthessék ki – akár erőteljesen módon – kritikus véleményüket az adott témáról, ezért csak ritkán fordult elő, hogy valamelyik ellenzéki párt – tiltakozása demonstratív kifejezéseként – testületileg a vitától való távolmaradás mellett döntött.³¹¹

A törvényjavaslatok tárgyalása persze rendszerint számos szónok részvételével zajlott le, úgy, hogy először az általános, utána a részletes vita következett. A javaslattal kapcsolatos bírálatokat lényegében a bizottságihoz hasonló módon lehetett kifejteni, bizonyos formai előírások betartása mellett. A bizottsági előadó után a kisebbségi vélemény előadója, majd a különvélemény és az ellenindítvány betérjesztője kapott szót. Az általános vitában, majd a részletesnél szakaszonként, a képviselők egy ízben szólalhattak fel, s a kettő közül többnyire az általános vita bírt nagyobb politikai jelentőséggel, nem véletlenül. A házszabályok ugyan előírták, hogy a szónoknak az adott tárgyon belül kell maradnia, de utóbbinál értelemszerűen nagyobb volt a mozgásterük: szélesebb keretben mozgó beszédeket tarthattak és – tágabban értelmezve a javaslat témakörét – többféle kérdést is szóba hozhattak.

Arra nézve, hogy ki mikor kér, illetve kap szót, nem volt részletes előírás, illetve csak annyi, hogy amíg van rá lehetőség, addig a javaslat mellett és ellen felszólalóknak felváltva kell következniük. Beck Lajos ellenzéki politikus az 1929. május 16-i ülésen éppen azért részesült figyelmeztetésben az elnök részéről, mivel eredetileg a tárgyalás alatt álló költségvetés ellen iratkozott fel, miközben elfogadta azt.³¹² A képviselők – sajtóforrások szerint – beszédre személyesen jelentkeztek a jegyzőknél, vagy krétával felírták a nevüket az elnöki emelvény melletti palatáblára. Utána az elnöki irodában gépirásos lajtmor készült melyet a jegyzők továbbítottak az elnöknek, aki ennek alapján szólította az érintetteket.³¹³ Természetesen a szónokok sorrendje nemcsak ad hoc módon, pusztán gyorsaság alapján dőlt el, hanem – különösen az elsőké – komoly egyeztetést igényelt. A vitába a javaslatot benyújtó miniszter vagy annak

³¹⁰ A korszak neves közjogásza, Bölöny József szerint téves az a szemlélet, miszerint „egy nagyfontosságú alkotmányjogi javaslatnak vita mellőzésével való törvényerőre emelése domborítaná ki leginkább annak súlyát és biztosítaná az eljárás ünnepélyességét.” Bölöny József: *A magyar közjog időszerű kérdései*. Budapest, 1941, 137.

³¹¹ 1929 novemberében, a katonai büntető törvénykönyv módosításának tárgyalásakor pontosan ezt tette az MSZDP. KN 1927–1931. XXIII. k. 177.

³¹² KN 1927–1931. XX. k. 365.

³¹³ *Pesti Napló*, 1931. április 24. 5.

államtitkára is részt vett, sőt részt kellett vennie és – a bizottsági előadóhoz hasonlóan – bármikor felszólalhatott.

Az általános vitát szavazás zárta le, s ugyanez történt a részletesnél is, azzal a különbséggel, hogy utóbbinál minden szakasz után voksolás következett. Ilyenkor a képviselők felállással jelezték állásfoglalásukat, s ha nem volt szemmel látható többség, vagy a képviselők kérték, akkor ellenpróbára került sor, s az elnök a szavazatok összesámlálását is elrendelhetette. Az, hogy számolás nélkül is megállapítható-e a többség, részben szubjektív megítélés kérdése volt, ezért nem véletlen hogy körülötte időnként élénk polémiák alakultak ki a törvényhozók között. Ha a tagok egy része úgy ítélte meg, hogy az adott kérdésnél egymás és a közvélemény számára is legyen nyílt és egyértelmű minden képviselő – pontosabban a jelen lévők – állásfoglalása, 20 fő kérésére az elnöknek név szerinti szavazást kellett elrendelnie. Amennyiben a vita során olyan módosítás merült fel vagy a javaslaton olyan változtatásokra került sor, amely külön tanácsozást és egyeztetést igényelt, a miniszter vagy az előadó bármikor javasolhatta egyes részeknek az illetékes bizottságoz történő visszautalását és újbóli tárgyalását. Bár a részletes vita befejeződésével a tárgyalás véget ért, de – rendszerint a következő ülésen – még sor került a törvényjavaslat harmadszori olvasására és egy utolsó szavazásra.³¹⁴

Az 1924 decemberében elfogadott és életbe léptetett új házszabályok számos területen átalakították a tárgyalási rendet. A továbbiakban az általános vita során a szónokok eleinte korlátozás nélkül beszélhettek, de a 8. ülésnap után, és ha korábban már történt ülés hosszabbítás³¹⁵ – legalább harminc képviselő kérhette a vita bezárását. Ha a többség az indítványt elfogadta, a tanácskozás még három napon át folytatódhatott, a fejenkénti beszédidő azonban már nem lehetett hosszabb egy óránál. A harmadik ülés végén az elnök – függetlenül az esetleges jelentkezők számától – lezárta a tanácskozást, ami után csak a miniszterek és az előadó szólalhattak fel.³¹⁶ A részletes vitánál a felszólalások maximális ideje 15 percre korlátozódott, de az illető kérhette a plénumtól beszédidejének a meghosszabbítását.³¹⁷ Amennyiben az adott

³¹⁴ A harmadszori olvasásnak az lett volna az indoka, hogy a képviselők eldönthessék, változtatnak-e állásfoglalásukon a részletes tárgyalás eredményeképp bekövetkezett módosítások következtében vagy fordítva, azok elutasítása hatására. A gyakorlatban azonban inkább csak formális eljárásról volt szó. Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 443.

³¹⁵ Pontosabban akkor, ha a kérelmet megelőző négy ülésen a tanácskozási idő legalább napi nyolc óra volt.

³¹⁶ Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 147–148.

³¹⁷ Ilyenkor viszont pontosan meg kellett jelölni, hogy mennyi hosszabbítást kíván kérni.

kérdéshez a miniszteren és az előadón kívül már legalább négyen hozzászóltak, bárki kérhette a vita lezárását. Ilyenkor még lehetőség nyílt arra, hogy egy előre meghatározott időpontig folytatódjon a vita, azonban ha a képviselők a lezárása mellett döntöttek, illetőleg lejárt az említett határidő, az elnök a vitát befejezettnak nyilvánította.³¹⁸ A vitaberekesztés azonban ebben az esetben csak az adott szakasz tárgyalására vonatkozott.

A szavazásnál meghatározott sorrendet kellett érvényesíteni,³¹⁹ de legalább harminc képviselő kérhette, hogy a határozathozatal tárgyát képező javaslatot az összes indítvány, módosítás és ellenindítvány mellőzésével fogadják el. Ilyenkor, ha a többség a javaslat mellett tette le a voksát, az automatikusan minden változtatást célzó – fentebb felsorolt kezdeményezés – elutasítását jelentette. A név szerinti szavazásoknál is hasonló szűkítések történtek. Mindenekelőtt csak törvényjavaslatoknál lehetett kérni, melyhez az addigi 20 helyett 30 képviselő által aláírt előzetes beadvány szükségeltetett, egy vita végén pedig csak egy név szerinti szavazásra kerülhetett sor.³²⁰

Az 1928. évi házszabályreform a korlátozásokat a bizottságokra is kiterjesztette. Mindenekelőtt az általános vitában a felszólalások ideje legfeljebb 15, a részletesnél pedig 10 perc lehetett, amit kettő, illetve egy alkalommal lehetett meghosszabbítani.³²¹ Ha az általános vitában az adott javaslat ellen már legalább négyen, a részletesnél pedig – a minisztert és az előadót nem számítva – összesen négyen szót kaptak, bármelyik tag kezdeményezhette a vita bezárását. Ebben az esetben – hacsak az elnök nem élt halasztásra vonatkozó jogával – a bizottság szavazott az indítványról és a döntés után rögtön életbe lépett a berekesztés, a klotúr. Azoknak a képviselőknek, akik nem voltak tagjai az adott bizottságnak, a vita megkezdéséig kellett indítványaikat, ellenindítványaikat vagy módosításaikat benyújtani. Ha azonban az elnök úgy látta, hogy ezek a tárgyalás elnyújtása vagy megakasztása végett lettek beterjesztve, akkor kérhette, hogy azokat a bizottság külön tárgyalás nélkül mellőzze.

A plénumon az általános vitában a képviselők egy órát beszélhettek és egyszer ugyanennyi időre kérhettek hosszabbítást. A vitaberekesztés feltételei nem változtak, az

³¹⁸ Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 149–151. Az általános vitához hasonlóan, a bezárás után csak a miniszter és az előadó kaphatott szót.

³¹⁹ Először a bizottsági javaslat került sorra, majd a hozzá legközelebb álló módosítások, azután az ellenindítványok, végül a szöveghez egyáltalán nem kapcsolódó határozati javaslatok.

³²⁰ Házszabályok, Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 156–157.

³²¹ Egy képviselő tehát az általánosnál 45 percig, a részletesnél pedig 20 percig beszélhetett, feltéve, hogy kérte és meg is kapta a hosszabbítás lehetőségét. A korlátozás nem volt érvényes a miniszterekre és az előadókra. Képviselőházi házszabályok, 1928. 33–34.

viszont igen, hogy klotűr életbelépése esetén – azon a bizonyos három ülésnapon – a felszólalóknak már csak fél óra állt a rendelkezésükre. A részletes tárgyalásnál a képviselőknek maradt a 15 perces időkeret, de csak egyszeri hosszabbítási lehetőséggel, a klotűr egyéb feltételei nem változtak.³²² Ellenben indítvánnyal, ellenindítvánnyal és módosítással ettől kezdve csak akkor lehetett előállni, ha azokat még az általános vita kezdete előtt, a Ház elnökénél írásban beterjesztették. A tárgyalás gyorsítására továbbra is megmaradt a tömeges határozati javaslatok mellőzésének a lehetősége, s ugyanebbe a vonulatba illeszkedett be, hogy név szerinti szavazást a továbbiakban csak a javaslatok általánosságban való elfogadásánál lehetett kérni.

Amíg a fenti módosítások az 1924. évinek a folytatását és kiszélesítését jelentették, addig más vonatkozásban kísérlet történt a tárgyalás generális átalakítására is. A házszabályok eredeti tervezete szerint a törvényjavaslat tárgyalása az általános vitával kezdődik a Ház ülésén, ahol az előadói tisztet egy, a miniszter által felkért képviselő tölti be. Az általánosságban történt elfogadás után, többségi döntés alapján a javaslat valamely szaktbizottsághoz kerül, amely jelentését záros határidőn belül köteles elkészíteni. A bizottságban viszont csak részletes tárgyalásra kerül sor, melynek során a képviselők – nem bizottsági tagok is – előterjeszthetik indítványaikat, ellenindítványaikat, illetve módosításaikat, melyeket a testület a javaslattal együtt letárgyal.³²³ A bizottsági ülések ebben az esetben nemcsak a többi képviselő, hanem a sajtó számára is nyilvánossá válnak. A folyamat harmadik fázisában a javaslat visszakerül a plénum elé, ahol csak egy korlátozott tanácskozásra kerül már sor, ami azt jelenti, hogy az előadó ismerteti a bizottsági véleményt az esetleges módosításokkal együtt. Minden, a bizottságban elvetett indítványt, ellenindítványt és módosítást a plénum elé kell terjeszteni, egy vagy több, e feladatra választott külön előadó(k) által. Ekkor már csak ők szólalhatnak fel, és beszédidejük nem lehet több 15 percnél, egyszeri 10 perces hosszabbítás lehetőségével. A plénum pedig tulajdonképpen nem tesz mást, mint meghallgatja az előadókat és szavaz az általuk felvetett kérdésekben. Ez, a döntően angol minta alapján kidolgozott tárgyalási rend végül nem nyerte el az egységes párti képviselők többségének a támogatását sem, így végül csupán alternatív lehetőségként került be a házszabályokba.³²⁴

³²² Képviselőházi házszabályok, 1928. 101–102.

³²³ A tömeges határozati javaslatoknál ugyanúgy lehetőség volt az egyszerűsített eljárásra, mint a hagyományos tárgyalási módnál.

³²⁴ Képviselőházi házszabályok, 1928. 114–120.

A két reform háttérében egyértelműen a parlamenti munka meggyorsítása és a tárgyalás megakasztásának, az obstrukció lehetőségének a kizárása húzódozott meg, amit a kormánypárti vezetés mindenekelőtt a klotúr lehetőségével, a beszédidő csökkentésével és a határozati javaslatok feletti egyszerűsített döntéshozatali eljárással kívánt elérni. Egy ilyen súlyú változás jelentőségét azonban a gyakorlat oldaláról lehet igazán lemérni. A reformok előtt – elsősorban ellenzéki pártok részéről – több ízben is felmerült az obstrukció alkalmazásának lehetősége, de ténylegesen soha nem került alkalmazásra. A Bethlen-kormány azonban ettől még joggal vélhette úgy, hogy a házszabályok gyengítik parlamenti pozícióit, illetve bizonyos fokú együttműködésre kényszerítik az ellenzéki erők felé.³²⁵ 1928-tól azonban a klotúr fenntartása felesleges túlbiztosítássá vált, hiszen az általános és részletes vitáknál alkalmazott beszédidő-csökkentések is elegendőek voltak a tárgyalások felgyorsítására. Már az első két házszabály-revízió között is csupán egyetlenegy esetben fordult elő a vitaberekesztés tényleges életbe léptetése: 1925-ben, a választójogi törvényjavaslat tárgyaláskor. 1928 után pedig a következő, 1939. évi reformig, összesen két alkalommal³²⁶ került sor ilyenre. Az, hogy a beszédidő-csökkentés és a vitaberekesztés lehetősége kiterjedt a bizottságokra, szintén inkább valamiféle túlbiztosításnak tekinthető, illetve koherenciaigénnyel – így vált koncepcionálisan teljessé a folyamat – magyarázható.

Más a helyzet az angol minta szerinti, különleges tárgyalási renddel, amely abból az előfeltevésből indult ki, hogy a politikai vitákat vissza kell szorítani és a parlament tevékenységének a súlypontját a szakmai oldalra kell áthelyezni. Ez pedig úgy valósítható meg, ha egyszerűsödik a törvényhozói munka és olyan világos feladatmegosztásra kerül sor, miszerint az általános vitának a plénumban, a részletesnek a bizottságokban van a helye. Ráadásul utóbbi által könnyebben kontrollálható lesz, hogy a törvényhozás ne fogadjon el előre nem egyeztetett, átgondolatlan módosításokat. A házszabályok elvileg semmilyen különbséget nem tettek a két tárgyalási rend között: bármelyiket bármennyiszer lehetett alkalmazni. A gyakorlatban azonban a hagyomány láthatóan erősebb volt az újításnál és 1939-ig egyedül a fővárosi törvényhatósági bizottsági tagok mandátumának a meghosszabbításáról szóló törvényjavaslat – 1930 második felében lebonyolított – tárgyalása történt különleges módon. Utóbbi eset azon

³²⁵ 1923-24 folyamán a baloldali pártok egyenesen abban bíztak, hogy Bethlen – kül- és belpolitikai okokból egyaránt – számottevő engedményeket fog tenni feléjük a népszövetségi kölcsönnel összekötött szanációs program sikeres keresztülvitele érdekében. L. Nagy Zsuzsa: *Rassay Károly*. Budapest, 2006, Napvilág, 58.

³²⁶ 1930-ban az úgynevezett boletta- és 1939-ben a második zsidótörvény-javaslatnál.

túl, hogy a kormányzat egyfajta kísérletnek is szánhatta, egy dologra rávilágított. Ha viszonylag kevésbé összetett és politikai szempontból nem központi témáról van szó, akkor az újfajta metódus valóban rendkívül felgyorsítja a parlamenti munkát. A fővárosi törvényhatósági választásokat az 1929-es év végéig kellett volna megejteni, a Bethlen-kormány azonban az átmeneti halasztás mellett döntött. Az erről szóló törvényjavaslatot³²⁷ a belügyminiszter 1929. december 5-én nyújtotta be a Tisztelet Házhoz, amely egy hét alatt – pontosabban két ülésnapon – túl volt rajta, s december 12-én már a harmadszori olvasásra került sor.³²⁸

A korszak utolsó házszabályreformja azonban alapvetően átformálta az addigi gyakorlatot, illetve kizárólagossá tette a különleges tárgyalási módot, de nem teljesen az addigi formájában. Eszerint a törvényjavaslat először a plénum elé kerül, ahol elsősorban az egyes pártok vezérszónokainak van joga felszólalni. A parlamenti erőviszonyokra tekintettel, vezérszónokot minden, legalább négy parlamenti hellyel rendelkező párt állíthat, illetve minden 50 tag után egy-egy újabb vezérszónok jelölhető. Ők egy-egy órát, míg az utánuk következő többi szónok fél-fél órát beszélhet, s mindenki egyszer kérhet beszédidő-hosszabbítást, legfeljebb annyi időre, amely eredetileg a rendelkezésére áll. Az általános vita után a javaslat átkerül a bizottságba, amely részleteiben letárgyalja a korábban szabályozott módon.³²⁹ A harmadik szakaszban ismét a plénum következik, de a tárgyalás itt már erősen egyszerűsített formában zajlik. Az előadó ismerteti a bizottság álláspontját, az ott esetleg elfogadott módosításokkal. A bizottságban benyújtott indítványok, ellenindítványok, módosítások nem kerültek tovább, egyedül a kisebbségi vélemények, melyeket a plénumon szintén az előadó ismertetett. Itt a képviselők az előadó meghallgatása után, vita nélkül szavaztak az egyes szakaszokról, illetve paragrafusokról. Harmadszori olvasásra és szavazásra csak abban az esetben van szükség, ha az elnök is jónak látja és azt a részletekről való döntés napján is meg lehet ejteni.³³⁰ Bár a klotúr lehetősége megmaradt, de erőteljesen átalakult. A vita záros határidőn belüli lezárását a továbbiakban csak a miniszter kérhette, melyhez viszont a jelen lévő képviselők kétharmados támogatása szükségeltetett. A zárás időpontjára csak annyi előírás volt, hogy az már a vezérszónokok felszólalásait követően napon is megtörténhet, ami

³²⁷ A javaslat tartalma nagyon egyszerű volt és csupán egyetlen paragrafusból állt.

³²⁸ KN 1927–1931. XXIV. k. 2. és 117.

³²⁹ Annyi eltérés mégis volt, hogy a beszédidő-hosszabbítás ideje nem 15, hanem legfeljebb 10 perc lehetett.

³³⁰ Képviselőházi házszabályok, 1939. 95–102. és 116.

szélsőséges esetben – figyelembe véve az 1939-es választások nyomán kialakult párterőviszonyokat – háromnapos tárgyalási lehetőséget biztosított.

Teljesen új elemként került sor a rendkívüli sürgősségi eljárásra, amit háború vagy háború veszélye esetén, a honvédelemmel összefüggő javaslatoknál lehetett alkalmazni. Ilyenkor a törvényjavaslat benyújtásakor a miniszter kérhette ezt a tárgyalási módot, melynek elfogadásáról a képviselők döntöttek, de a házszabály egészen szokatlan módon a jelen lévő törvényhozók kétharmadának a támogatását írta elő. Ha a Ház elfogadta, akkor a javaslatot a benyújtást követő ülésnapon tárgyalni kellett, méghozzá gyorsított formában. Az általános vitának egyetlen, nyolcórás ülésen meg kellett történnie, maximum félórás felszólalásokkal,³³¹ ha pedig az ülés végén még mindig voltak jelentkező szónokok, akkor az elnök a vitát berekesztette és elrendelte a szavazást. A bizottság még ugyanazon a napon lefolytatta a részletes tárgyalást, a plénum pedig a következő ülésen döntött az egyes szakaszokról.³³² Az 1939. évi reform tehát részben kiteljesítette a törvényjavaslatok tárgyalási rendjének átformálását s olyan változtatásokat vezetett be, melyek a további gyorsítást szolgálták. Sőt a rendkívüli eljárással a hagyományos módszerhez képest már valóban villámsebességű tárgyalásról lehet beszélni, ami azonban ismét a túlbiztosítás egyik jellegzetes példájának tekinthető, hiszen ténylegesen nem volt rá szükség: a háború éveiben egyetlen törvényjavaslat sem került tárgyalásra rendkívüli sürgősséggel.

Törvényalkotási oldalról nézve az első reform a parlamenti munkaképesség biztosítására épült. Tagadhatatlan, hogy ha tudatos obstrukcióra nem is került sor az első és a második nemzetgyűlés alatt, de enélkül is fennállt annak a veszélye, hogy a parlamenti viták elhúzódnak, ami hosszabb távon a tárgyalás alatt lévő javaslatok felhalmozódásához és a döntések elodázódásához vezet. Más megközelítésben mindez mégiscsak azzal jár, hogy a kormánytöbbség nem tudja érvényesíteni a pozíciójából fakadó előnyöket, illetve felértékeli az ellenzéki pártok helyzetét, hiszen részben tőlük válik függővé a tárgyalások felgyorsításának a lehetősége. Az 1924. évi házszabály-módosítás a beszédidő korlátozásával és a klotúrral lényegében eredményes választ adott a fenti problémákra. A Bethlen-kormány azonban nem elégedett meg ennyivel és a parlamenti munka további gyorsítását, hatékonyabbá tételét állította középpontba a következő, 1928-as reformnál, s részben a már bevált eszközökre épített, illetve megpróbálta a tárgyalási rendet alapjaiban átformálni. A folyamatot aztán a harmadik

³³¹ Itt is lehetőség volt egyszeri hosszabbításra.

³³² Képviselőházi házszabályok, 1939. 117–120.

házsabály-revízió tette teljessé, amely koncepcionálisan a tizenegy évvel korábbinak az egyes metódusaira épült. Az 1939 évi reform következtében a törvényjavaslatok tárgyalásának keretei és időtartama végképp leszűkült, ami a hatékonysági tényezőkön túl a politikai körülményeket is megváltoztatta: leszűkítette az ellenzéki pártok mozgásterét, illetve kisebb küzdelemre készítette mind a kormányzatot, mind a kormánypártot. Hosszú beszédek tartására már egyáltalán nem nyílt tér, de a vita lehetősége nem szűnt meg teljesen. Lényegében 1939-től ugyanis megnőtt képviselők száma, melynek következtében a korábbinál lényegesebb több törvényhozó próbált valamilyen módon szereplési lehetőséghez jutni, különösen akkor, ha nagyobb horderejű téma volt terítéken. Ennek jellegzetes példjaként 1936-ban a telepítési törvényjavaslat képviselőházi tárgyalása 11 ülésnapot vett igénybe 67 olyan képviselővel, akik az általános és/vagy a részletes vitában felszólaltak, míg 1939-ben a kishaszonbérletekről szóló törvényjavaslat tárgyalása 12 ülésnapig tartott 56 képviselő közvetlen részvételével.

A századelőn a tárgyalás menetének megakasztására a túlbeszélés mellett a sorozatos név szerinti szavazások alkalmazása is bevált módszernek bizonyult. Az 1920-as évek első felében elvileg szintén megvolt ennek a lehetősége, hiszen a liberális házsabályok csupán annyi előírást tartalmaztak, hogy az aktust legalább húsz tag írásbeli kérelmének kell megelőznie.³³³ Az 1924. évi reform egyértelműen szigorított azzal, hogy előírta, név szerinti szavazásra csak törvényjavaslatoknál kerülhet sor, egy vita során csupán egy ilyen lehet, amihez harminc tag előzetes kérelme szükséges.³³⁴ Az előbbieket 1928-ban kiegészítették azzal, hogy csak a törvényjavaslatok általános vitájánál vált kérhetővé.³³⁵ 1920 és 1924 között összesen 13 alkalommal kellett név szerinti szavazást elrendelni, ami azt jelezte, hogy élő gyakorlatról volt szó, ami azonban messze állt attól, hogy számottevő mértékben akadályozta volna a törvényhozás munkáját. Szigorúan véve tehát nem lett volna szükség a korábban jelzett korlátozásokra. Inkább arról lehetett szó, hogy a házsabályreform készítői teljességre törekedtek és nem akartak kiskaput hagyni a jogszabályok terén. Ezzel viszont túl is lőttek a célon, ugyanis az 1924. évi módosítás után ciklusonként már legfeljebb egy-két ilyen voksolásra került sor. Valószínűleg ez a túlzott leszorítottság is hozzájárult ahhoz,

³³³ Képviselőházi házsabályok, 1908. 168–169.

³³⁴ Nemzetgyűlési házsabályok, 1924. 148. 156–157. Azzal a kiegészítéssel, hogy a klotúr alkalmazására vonatkozó indítványról csak egyszerű szavazással lehet dönteni.

³³⁵ Képviselőházi házsabályok, 1928. 110.

hogy az 1939-es módosítás némileg megengedőbb volt és a törvényjavaslatok bizottsági tárgyalásánál is engedélyezte a név szerinti szavazásokat.³³⁶

A korszak folyamán végig érvényben volt az a közjogi alaptétel, miszerint a törvény a legmagasabb szintű jogszabály, melynek megalkotása a parlament feladata. A korszak közjogi szabályozása egyik hiányosságának tekinthető, hogy nem volt legalább megközelítőleg meghatározva az, milyen esetben szükséges az adott kérdést törvényi úton rendezni. A bizonytalanságot jól mutatta, hogy a nemzetközi szerződések rendszerint a törvényhozás elé kerültek, holott csak azoknál volt közjogi jelentősége a becikkelyezésnek, ahol olyan intézkedések voltak, melyek törvényhozási döntést igényeltek.³³⁷ A hagyomány alapján mégis kialakult egyfajta szokásjog, mely szerint törvényhozási tárgyaknak számítottak: „az alkotmányjog, a manganjog, a büntetőjog anyaga, az adómegszavazás, az állam területének bárminő megváltoztatása, a fontosabb közgazdasági tárgyú nemzetközi szerződésekhez való hozzájárulás, az állami vagyon és pénzügyek tekintetében való rendelkezés”.³³⁸ Ez a tradíció csak részben élt tovább, a korszak második felében ugyanis a pénzügyekkel kapcsolatos kérdések döntő részben kikerültek a parlament hatásköréből.

A nemzetgyűlés, majd az országgyűlés tevékenységének egyik fő területét a törvényhozás jelentette melynek következtében 1920–1943 között közel 800 törvény született. A választási rendszer sajátosságaiból, valamint a kormányzat bürokratikus fölényéből elvileg azt lehetne várni, hogy a törvényjavaslatok letárgyalása, majd megszavazása pusztán formális aktus volt, ami egyáltalán nem igaz. Mindenekelőtt a vitában való részvételi lehetőség, az, hogy – főleg az ellenzéki – képviselők kifejthették véleményüket, kritikát gyakorolhattak az éppen terítéken lévő kérdésekről, önmagában is politikai jelentőséggel bírt. Emellett rendszerint a kormánypárt nem egyszerű mechanikus szavazógépként viselkedett és a törvényalkotó munkát irányítani nem, de befolyásolni igenis tudta. Az esetleges változtatásoknak természetesen az előkészítő feladatot ellátó szakbizottságok voltak a legfőbb területei, de az ilyen jellegű aktivitás a plénumban, illetve a részletesen tárgyaláson is érvényesült. Kirívó esetként 1929 márciusában a vármegyei közigazgatás részleges átalakítását célzó reform olyan nagy

³³⁶ Képviselőházi házszabályok, 1939. 41.

³³⁷ Szászy István: *Az országgyűlés szerepe s nemzetközi szerződések megkötésénél a magyar közjog szerint*. Budapest, 1932, 55.

³³⁸ Tomcsányi: *Magyarország...* I. m. 446.

aktivitást váltott ki a képviselők részéről, hogy – állítólag – összesen 320 módosítás beterjesztésére került sor.³³⁹

A tárgyalásra került javaslatok jelentős része persze nem igényelt különösebb politikai előkészítést, azok viszont, melyek a közvélemény vagy bizonyos érdekcsoportok érdeklődésére számot tarthattak, annál inkább. A háttérben meghúzódó gazdasági erőkkel magyarázható, hogy 1930-ban a korlátolt felelősségű társaságok pénzügyi gazdálkodását átalakítani kívánó javaslat igen éles ellenállással találkozott az egységes párti honatyák részéről is. Olyannyira, hogy a neves szakembernek számító Vladár Gábor szerint, aki akkoriban az igazságügyi minisztérium egyik vezető tisztviselője volt, az ő személyes közreműködésére volt szükség, ahhoz, hogy a javaslatot a bizottságban ne szavazzák le.³⁴⁰ A parlament, illetve elsősorban a többségi párt modifikáló, befolyásoló szerepe az alkotmányjogi reformok kapcsán szintén jól megfigyelhető. Összesen mintegy 60 törvény érintette valamilyen mértékben – intézmények, szabadságjogok stb. – a politikai berendezkedés jellegét. Egy részük persze csupán kiegészítő szabályozást jelentett vagy periferikus ügyekről szólt, de mintegy negyedük fajsúlyos reformnak számított, melyek élénk érdeklődést váltottak ki. A választójogról szóló 1925. évi reformnál szólaltak fel az egész korszakban a legtöbben – 87 képviselő –, de a titkos választójogot kiterjesztő 1938. évi módosítás is komoly aktivitást váltott ki a maga 48 hozzászólójával, s egyiket sem változatlan formában fogadta el a képviselőház. 1937-ben, kormánypárti és ellenzéki képviselők egyaránt sikerrel fordultak szembe a kormányzói jogkörbővítés azon pontjával, amely erőteljesen szűkítette volna az országgyűlés utódállítási jogát.³⁴¹ Bár az ügyet sikerült még a javaslat parlamenti benyújtása előtt elsimítani, a második kamara kapcsán ugyanez már a hivatalos eljárás stádiumában történt meg. Mind az 1926., mind az 1937. évi felsőházi reformnál a nemzetgyűlés, illetve a képviselőház illetékes bizottságai – a plénum többségének a támogatásával – eredményesen akadályozták meg, hogy a második kamara abszolút vétójogot kapjon, ahogyan az az eredeti törvényjavaslatban mindkét esetben szerepelt.

Abban, hogy a kormányzati oldal általában fékezni igyekezett a képviselők modifikációs ténykedését, elsődlegesen politikai, valamint kényelmi szempontok játszottak szerepet. Emellett persze az az aggodalom is felmerült, hogy a törvényhozók

³³⁹ *Pesti Napló*, 1929. márc. 7. 7.

³⁴⁰ Vladár Gábor: *Visszaemlékezéseim*. Budapest, 1997, Püski, 195.

³⁴¹ Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 127–128.

esetleg olyan változtatásokat tesznek a javaslaton, amely eltér annak koncepciójától, felborítja az előzetes egyeztetéseket vagy éppen az egyes paragrafusok ellentétbe kerülnek egymással. Utóbbi eset, egyébként – annak ellenére, hogy a törvényjavaslatok hosszú előkészítő munkán mentek keresztül – ciklusonként egy-két alkalommal előfordult. A probléma elkerülése érdekében az 1924. évi házszabály-módosítás – megszüntetve egy eljárásbeli hézagot – egyértelműen meghatározta, hogy ilyen esetekben a házelnök kezdeményezésére az illetékes bizottság és a plénum korrigálja a hibát.³⁴² 1927 után pedig hasonló feladattal egy további intézmény – a képviselőház és a felsőház tagjaiból összeállított bizottság került felállításra.

A törvények nem tartalmaztak minden kérdésre vonatkozóan részletes szabályozást, amit az egyes minisztériumok által kiadott rendeletek pótoltak. Utóbbiaknak két típusa létezett. Egy részük úgynevezett törvényi felhatalmazás útján kibocsátott rendelet volt, amely tulajdonképpen végrehajtási utasításnak tekinthető, másik részük pedig a törvényi szabályozás hiányosságait,³⁴³ hézagait töltötte ki, de a kétféle jogszabály száma, egymáshoz viszonyított aránya, valamelyes megmutatja a parlamentnek, a jogszabályalkotásban betöltött szerepét.

³⁴² Pontosabban a harmadszori olvasás előtt a házelnök visszautalja a törvényjavaslatot az illetékes bizottsághoz. Utóbbi megteszi javaslatát az ellentmondás feloldására, melyről utána a plénum dönt. Házszabályok, 1924. 160.

³⁴³ Egészen különleges esetnek minősíthető a vitézi rend létrehozása, melyet kormányrendelet indított el és a törvényi szabályozásra csak utólag került sor. Kerepeszki Róbert: *A vitézi rend 1920–1945*. Máriabesnyő, 2013, Attraktor, 14–18.

Törvények és rendeletek a Horthy-korszakban³⁴⁴

Év	rendelet	törvény	arányszám
1920	388	41	9,5
1921	329	55	6,0
1922	116	29	4,0
1923	223	43	5,2
1924	330	28	11,8
1925	380	49	7,8
1926	387	24	16,1
1927	419	35	12,0
1928	445	45	9,9
1929	373	48	7,8
1930	379	47	8,0
1931	421	35	12,0
1932	436	21	20,8
1933	429	28	15,3
1934	412	25	16,5
1935	361	23	15,7
1936	399	36	11,0
1937	364	28	13,0
1938	488	39	12,5
1939	712	20	35,6
1940	792	39	20,3
1941	989	20	49,5
1942	822	24	34,3
1943	696	1	696
Összesen	11 090	783	14,2

A törvények időbeli megoszlása, illetve tartalmi tagolódása persze jelentős részben szituációfüggő volt, így például nyilvánvalóan a nemzetközi körülményekkel,

³⁴⁴ Az összehasonlíthatóság miatt maradt ki az 1944-es év, a politikai környezet drasztikus megváltozása ugyanis kihatott a jogszabály-alkotási folyamatokra is és torzította volna az eredményeket. Az adatok a Magyar Törvénytár és a Magyarországi Rendeletek Tára vonatkozó kötetei alapján készültek.

Magyarország külpolitikai irányultságával állt összefüggésben, hogy 1940–42 között a 83 törvényből 12 valamilyen formában közvetlenül a magyar–német kapcsolatokról szólt. Ennek ismeretében első pillantásra is jól látható, hogy, hogy inkább a korszak első fele tekinthető törvényalkotási szempontból intenzív időszaknak – az 1920–1931 közötti években született az összes törvény 61,18%-a –, de bizonyos változások ezen túlmenően is érvényesültek. Az 1920-as évek első felének felfokozott ütemű törvényhozó tevékenysége előbb lecsökkent, majd jelentősebb ingadozásokat mutatott. A jelenség hátterében részben az egyenlőtlen feladatmegoszlás húzódott meg,³⁴⁵ de az éves számok alakulására hatással volt az is, hogy a külügyi apparátus milyen mértékben látta el munkával a parlamentet.³⁴⁶ A harmincas évek elején határozottan lecsökkent az évenkénti törvények száma, s feltűnő, hogy az évtized első felében a magát nagy reformpártiként beállító Gömbös-kormány egyáltalán nem törte magát azért, hogy sok feladattal lássa el az országgyűlést, miközben a rendeletkiadás mértéke a korábbi szinten maradt. A törvények száma az 1930-as évek második felében valamelyest nőtt ugyan, de igen nagy évenkénti ingadozásokkal, s érdemi csökkenésre nem a második világháború kezdetétől, hanem csupán Magyarország hadba lépésének évétől került sor. Az igazán látványos visszaesés 1943-ban következett be, ami egyenesen következménye volt a megritkuló üléseknek. A táblázat arra is rávilágít, hogy ha a házszabályreformokat követő éveket állítjuk középpontba, akkor csak 1925-ben nőtt meg a törvényalkotói tevékenység, az adatok tehát nem támasztják alá azt a kritikát, miszerint a parlament a maga lassúságával és nehézkességével mintegy akadályt jelentett a kormányzati reformpolitika számára. A rendeletkiadás terén sem lehet nagy állandóságról beszélni, látványosabb növekedés elsősorban azokra a periódusokra volt jellemző – a húszas évek eleje, vagyis közvetlenül a világháború után, a világgazdasági válság évei és a második világháború időszaka –, melyek az állami feladatok erőteljes növekedésével jártak együtt. Az 1939–1943 közötti évek adatai persze abból a szempontból is érdekesek, hogy az állami vezetés láthatóan gyorsan és intenzíven reagált a világháború kitörésével jelentkező új kihívásokra.

Összességében véve a korszak folyamán több mint 14-szer annyi rendelet született, mint törvény, ami a korábbi időszakokkal összevetve elsősorban a végrehajtó

³⁴⁵ Így az 1938. évi „eredmény”-ben meghatározó szerepet játszott, hogy a kormányzat igen sok, az alkotmányjogot érintő kérdéssel – választójog, zsidókérdés, egyesületi és sajtóélet szabályozása stb. – jött elő.

³⁴⁶ 1924-ben csupán 6 törvény szólt nemzetközi kérdésekről – főleg egyezmények becikkelyezéséről –, az általában véve is igen jó periódusnak tekinthető húszas évek végén ellenben évente 18–20.

hatalom önálló jogszabályalkotásának erőteljes mértékű kibővülésére utal. 1898–1918 között éves átlagban 31,2 törvény és 322 rendelet született,³⁴⁷ míg 1920–1943 között a 32,6 törvény mellett már 462 rendelet. Igaz, itt nem egy kizárólag Magyarországra és a korszakra jellemző jelenségről van szó, hanem a 20. század egészét érintő folyamatról,³⁴⁸ a modernitás egyfajta lecsapódásáról. A mindenkori kormányoknak a társadalmi élet egyre több és több területét kellett megszervezniük, szabályozniuk, s a növekvő igényeknek – a maguk bürokratikus és szaktudásbeli fölényére építve – könnyebben és rugalmasabb tudtak megfelelni, mint a nehezkesebb és a pártpolitikai küzdelmeknek jobban kitett parlamentek. Ez a jelenség azonban az 1930-as években új dimenziót kapott, amikor a kormányzat tudatosan igyekezett kibővíteni rendeletalkotási hatalmát a parlament rovására. Ennek egyszerűbb és kevésbé látványos módját az jelentette – a zsidótörvények kiváló példát szolgáltatnak –, amikor a rendelet nemcsak kitöltötte, hanem módosította is valamelyest a törvény által meghatározott kereteket,³⁴⁹ vagy a vonatkozó rendelet(ek) kiadásának halogatásával időben kitolhatta a törvény életbe léptetését.

Bizonyos körülmények között azonban a fenti módszer elégtelennek bizonyult és radikálisabb eszközök igénybevételére került sor. A harmincas évek elején a gazdasági világválság kiszélesedése és elmélyülése új kihívások elé állította az államapparátust. A Bethlen-kormány gyors reformintézkedésekkel próbálkozott a pénzügyi összeomlást elkerülni, az államháztartás megroppant egyensúlyát helyreállítani. A válságkezelés első látványos lépéssorozatát az 1931. júliusi, nevezetes, háromnapos bankzárlatot elrendelő, illetve ahhoz társuló rendeletek jelentették. 1931. július 25-én azután a Bethlen kormány pénzügyminisztere törvényjavaslatot nyújtott be a képviselőházhoz, majd fogadtatott el vele „a gazdasági és hitelélet rendjének, tovább az államháztartás egyensúlyának biztosításáról”, melynek alapján a kormányzat jogot kapott arra, hogy minden olyan intézkedést rendeleti úton léptethessen életbe, melyet az államháztartás egyensúlyának biztosítása érdekében szükségesnek tart.³⁵⁰ A két kérdés közötti közvetlen összefüggést

³⁴⁷ Csizmadia Andor: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest, 1983, Főirány Programiroda, 88.

³⁴⁸ Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, 2005, Osiris, 474.

³⁴⁹ Ungváry Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege. Diszkrimináció, szociálpolitikai és antiszemitizmus Magyarországon*. Pécs–Budapest, 2013, Jelenkor–OSZK 196. és 384–385.

³⁵⁰ Ez lett az 1931. évi XXVI. tc.

jól mutatja, hogy a bankzárlat kapcsán kiadott rendeletek voltak azok, melyek utólagos törvényesítése a felhatalmazás révén először megtörtént.³⁵¹

A kezdeményezés azonban nem volt teljesen új, s előzményei az 1920-as évek közepére nyúltak vissza. Akkor a Bethlen-kormány pénzügyi szanálási programjának megvalósítására egy, a Népszövetséggel történt, de a törvényhozás által is elfogadott megállapodás keretében került sor. A reform szerves részét jelentette, hogy addig, amíg a szanálási program be nem fejeződik, korlátozódik a nemzetgyűlés törvényhozói-hatalmi jogköre. A kormány a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében teendő intézkedéseit – többek között közalkalmazotti bércsökkentések, adó- és illetékemelések terén – rendeleti úton is bevezethette, azzal a feltétellel, hogy az így hozott rendeleteiről, valamint általában véve a szanálás menetéről beszámolóval és tájékoztatással tartozik egy, a nemzetgyűlés tagjaiból felállított 33-as bizottságnak³⁵² (nevét a létszámáról kapta). Ez a testület tehát egyfajta, a nemzetgyűlés plénumát pótló szerv volt, amely előzetesen tanácskozhatott a bevezetni kívánt rendeletekről, felvilágosítást kérhetett a kormánytól, ellenőrizhette a pénzügyi számadásokat és munkájáról jelentést kellett tennie a nemzetgyűlésnek. A plénum 1924. május 20-án meg is választotta a bizottság tagjait,³⁵³ az többé-kevésbé rendszeresen ülésezett és működése 1926. június 30-án, a szanálási program hivatalos befejezésével valóban véget ért.³⁵⁴ A testület azonban érdemi hatalmi jogosítványokkal nem rendelkezett: működése a plenáris üléseken nem volt tanácskozás tárgya és a törvényi előírások szerint „sem a bizottság tárgyalása vagy a bizottság határozata nem akadályozhatja meg azt, hogy a kormány, illetve az illető miniszter a kilátásba vett rendelkezéseket életbe léptesse, avagy a szükségesnek ítélt intézkedéseket megtegye”.³⁵⁵

A bethleni politika tehát a gyakorlatban már kipróbált módszert kívánt feleleveníteni, néhány módosítással. Mindenekelőtt a minisztériumnak nem volt előzetes értesítési kötelezettsége, azt „sürgős esetben” utólag is megtehetette. A testület az országgyűlés két házának közös bizottsága volt, oly módon, hogy tagjainak kétharmadát a képviselőház, egyharmadát a felsőház választotta meg.³⁵⁶ A rendkívüli felhatalmazás eredetileg egy évre szólt, de ez a metódus annyira elnyerte az érintett állami szervek

³⁵¹ KI 1931–1935. I. k. 53–54.

³⁵² 1924:IV. tc. 5. §.

³⁵³ NN 1922–1926. XXIV. k. 75–76.

³⁵⁴ NN 1922–1926. XLV. k. 278.

³⁵⁵ 1924:IV. tc. 5. §.

³⁵⁶ 1931:XXVI. tc. 7. §.

tetszését, hogy a korszak második felében évről évre sor került a felhatalmazás és ezzel a bizottság működésének a meghosszabbítására. A választásokra egyébként a ciklusok elején és a meghosszabbításról szóló törvények elfogadását követően került sor. A testületnek egyébként képviselő és felsőházi részről is volt választott tisztikara (elnök, elnökhelyettes, jegyző, előadó), s az elnökök felváltva ülészttek. Mivel az évtized végétől több szakaszban nőtt a törvényhozás tagjainak a száma, hasonló emelésre került sor a bizottságnál is, melynek következtében a testület nagysága 1939 elejétől 36, 1942-től pedig 42 főre nőtt,³⁵⁷ a két Ház közötti, már jelzett megoszlásban.

Az országos bizottság egyfajta hirtelen létrehozott testület volt, bizonyos fokig parlamentpótló, szakmai intézményként. Utóbbira utalt, hogy a bizottság a Ház elnapolása és feloszlása esetén is működött, felvilágosítást kérhetett a minisztériumoktól, amit azok kötelesek voltak megadni, de szükség esetén egy-egy konkrét témakörhöz kapcsolva – meghívhattak – természetesen szavazati joggal nem rendelkező – külső szakértőket is az ülésre. Bár a tanácskozások témáját rendszerint az éppen esedékes miniszteri rendeletek jelentették, de a tagok egyéb kérdéseket is előhozhattak, úgymond napirend előtti felszólalás formájában. 1932-től végső esetben arra is lehetőség nyílt, hogy kezdeményezzék valamely kérdés vagy rendelet sürgős megvitatását a plénumon.³⁵⁸ A testület különleges helyzetét az 1939. évi házszabályok bizonyos fokig megerősítették. Bár a bizottságoknál rögzített beszédkorlátozások elvileg rájuk is vonatkoztak, de 1943 végén külön házhatározat mondta ki, hogy az elnök a vita kereteinek kiszélesítése érdekében eltérhet tőle.³⁵⁹ Az eléjük kerülő kérdéseknek pedig – eltérően a törvényjavaslatokétól – általános és részletes tárgyalást biztosítottak, méghozzá klotűr alkalmazása nélkül.³⁶⁰ Nem véletlen, hogy – a tanácskozások bizalmas jellegét aláhúzandó – az üléseken csak a bizottsági tagok vehettek részt.

Az intézmény tevékenységének a megítélése kezdettől fogva ellentmondásos volt. Bár Károlyi Gyula kormányfőként már 1931 szeptemberében figyelmeztette a bizottság tagjait, hogy itt nem egy fiókparlamentről van szó,³⁶¹ a testület eleinte nagy lendülettel és ambícióval látott munkához. Sor került – a pénzügyi takarékosági politika előmozdítása végett – egy hatfős albizottság felállítására is, s miután a

³⁵⁷ 1939:III. tc. 1. §, és 1941:XI. tc. 2. §.

³⁵⁸ 1932:VII. tc. 4. §.

³⁵⁹ KN 1939–1944. XIX. k. 191.

³⁶⁰ Képviselőházi házszabályok, 1939. 33. és 112.

³⁶¹ MNL–OL K 513 33-as bizottság jegyzőkönyvei. 1931. szeptember 4. 3. k. 200.

pénzügyminiszter időnként bizalmas jellegű felvilágosításokra is hajlandó volt, a tagok úgy érezhették, jobban belelátnak a költségvetés helyzetébe. Ugyanakkor egyes ellenzéki pártok úgy vélték, hogy az intézménynek pusztán a kormányintézkedések legitimálása a feladata, ezért egyre nagyobb számban tartották magukat távol tőle. Idővel persze mindkét oldal túlzásai enyhültek. Mindenekelőtt nyilvánvaló lett, hogy pártemberei és a hozzá lojális felsőházi törvényhozókon keresztül a mindenkori kormányzat egyre inkább kezében tudja tartani a testület irányítását. A bizottság érdemi hatalommal nem rendelkezett, s a rendeletek a tagok esetleges ellenkezése dacára is életbe léptek. A felsőház részéről helyet foglaló Sztéryi József felettébb pesszimista helyzetértékelést adott, az 1931. december 22-i ülésen, amikor úgy látta, hogy főleg az éppen tárgyalt rendelet részletproblémáiba belemenni, hiszen a pénzügyminiszter úgyszólván kijelentette: „szerinte minden mondat egy kompromisszum eredménye, azon sem szűkíteni, sem bővíteni nem áll módjában a kormánynak”.³⁶² A jelzett eset azonban nem általánosítható, mivel, ha a bizottság a neki bemutatott rendeletervezeteken kisebb módosításokat eszközölt, azokat az érintett minisztérium rendszerint akceptálta. Az ülések azonban hamar elszürkültek,³⁶³ s politikai jelentősége inkább csak annak volt, hogy egy 1932-ben bevezetett módosításnak köszönhetően a bizottságnak tevékenységéről fél évente jelentés kellett tennie a képviselőház felé.³⁶⁴ A plénum persze mindig elfogadta őket, de az már a politikai körülményeken múlt, hogy az elfogadásra simán vagy esetleg komolyabb vitát követően került sor. Az érem másik oldalaként viszont a távolmaradás sem tűnt célszerűnek, így a különböző ellenzéki pártok képviselői – az MSZDP-t kivéve – idővel sorban megjelentek a bizottságban.

A módszer az évtized végén szélesedett ki, miután az 1939. évi II. tc. – a honvédelmi törvény – lehetőséget nyújtott a kormánynak arra, hogy a kivételes hatalom bevezetése esetén „megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben elkerülhetetlenül szükséges”.³⁶⁵ Az így meghozott rendeleteket pedig egy, a két ház tagjaiból – szintén kétharmad-egyharmad arányban – megalakított bizottságnak kellett bemutatni. Az országos honvédelmi bizottság még

³⁶² Uo. 1931. december 21. 247.

³⁶³ Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 164. Sajtókörokb en egyébként a testületet „ámen-bizottság”-nak nevezték el. *Pesti Napló*, 1936. június 16. 5.

³⁶⁴ A már említett 1932. évi VII. tc. alapján.

³⁶⁵ 1939:II. tc. 141. §.

1939 tavaszán meg is alakult,³⁶⁶ s mivel a kormány 1939. szeptember elején életbe léptette a rendkívüli felhatalmazást, tényleges működését is megkezdhetette. Mivel a felhatalmazás meghosszabbítására ismételten sor került, így a bizottság tevékenysége is folyamatos volt a második világháború éveiben. Bár működési elvei alapvetően megegyeztek a másik intézménnyel, néhány kérdésben eltért tőle, melyek bizonyos fókig tovább szűkítették a parlament ellenőrző szerepét. A törvény itt már kifejezetten a rendeletek utólagos bemutatására helyezte a hangsúlyt, s a gyakorlatban is ez érvényesült,³⁶⁷ továbbá a bizottságnak nem volt jelentéstételi kötelezettsége, így a kormánynak a honvédelemmel kapcsolatos rendeleti kormányzása soha nem kerülhetett megvitatásra a plénumon.

A testület létszáma eredetileg 36 főben lett megállapítva, ami a későbbiekben sem változott. A rendkívüli hatalmat az 1939 szeptemberében kiadott 8100/1939. miniszterelnöki rendelet léptette életbe. A törvényi előírás úgy szolt, hogy ha nincs tényleges háborús helyzet, akkor a felhatalmazás négy hónap után megszűnik, ezért a kormány négyhavonta³⁶⁸ újra és újra kérte és persze mindig meg is kapta a hosszabbítást. Formailag ez nem törvényjavaslatként, hanem kormány-előterjesztésként történt, melyről a Ház – külön kérésre – rendre vita nélkül döntött, egészen 1941 nyaráig, amikor a Szovjetunió elleni hadba lépés feleslegessé tette a további procedúrát. Ennél persze nagyobb probléma volt, hogy a két bizottság között időnként hatásköri átfedések történtek. Imrédy Béla az 1943. augusztus 12-i ülésen külön kitért erre, de Keresztes-Fischert belügyminiszter – elismerve a probléma létét – csupán annyit tudott válaszolni, hogy a vitákat elkerülendő egyes rendeleteket, mindkét bizottsághoz benyújtják tárgyalás végett.³⁶⁹

Az országos gazdasági bizottság 1931 és 1943 júniusa közötti jelentései,³⁷⁰ illetve egyéb anyagai alapján – pontos információk sajnos csupán erre az időszakra vonatkozóan vannak – 579, túlnyomórészt miniszterelnöki rendelet kiadására került sor. A honvédelmi törvény által biztosított felhatalmazás következtében – 1939 és 1944 tavasza között – 100 rendelet látott napvilágot. Önmagában tehát tekintélyes nagyságról van szó, de az összehasonlíthatóság érdekében mindkét esetben az 1943 végéig terjedő

³⁶⁶ KN 1939–1944. I. k. 18.

³⁶⁷ MNL–OL K 11 1. csomó, Honvédelmi Bizottság jegyzőkönyvei és iratai. A jegyzőkönyvek szerint, az esetek többségében utólagos bejelentésre kerül sor.

³⁶⁸ Az első ez irányú előterjesztésre 1939 decemberében került sor, melynek érvényessége 1940. január 2-től május 2-ig terjedt. KI 939–1945. III. k. 392.

³⁶⁹ MNL–OL K 11 1. csomó, 1943. augusztus 12-i ülés jegyzőkönyve.

³⁷⁰ A jelentések bekerültek a képviselőházi irományokba, így publikussá váltak.

időszakot vesszük figyelembe. Így a honvédelmi felhatalmazás alapján 97, a másíknál pedig – az 1943 első felére eső rendeleatszámot megduplázva – 611 rendelettel lehet számolni. Így könnyen kiszámítható, hogy 1931–1938 között az összes rendeletnek 10%-át alkották azok, melyek eredetileg nem kormányhatáskörbe tartoztak, de körülbelül hasonló nagysággal – 9,4% – számolhatunk 1939–1943 között is. Utóbbi adatnál figyelembe kell venni, hogy a rendeletkiadás általános gyarapodása ellensúlyozta az újabb felhatalmazás életbelépését. Statisztikai oldalról nézve tehát csak a legelső – 1931 nyaratól 1932 közepéig tartó – egy év volt valóban kiemelkedő, amikor is a Bethlen- és a Károlyi-kormány 109 rendelet adott ki ily módon.³⁷¹ Önmagában persze a 10% nem tűnhet kirívónak, de figyelembe kell venni, a jelzett folyamat azzal járt együtt, hogy nagyjából 700 esetben törvényi szabályozásra lett volna szükség, ami így elmaradt. A két felhatalmazás hosszú időn keresztül fenntartása kétségtelenül előnyös volt a kormány számára, de – a harmincas évek elejét kivéve – nem annyira gyorsasági, mint inkább politikai szempontból. Itt nemcsak a törvényjavaslatokat kísérő parlamenti viták és egyeztetések lespórolásáról volt szó, hanem a parlament döntési kompetenciájának egyoldalú szűkítéséről is. Az 1930-as évek elejétől eltekintve semmi nem indokolta, hogy a különféle adóemelések ne kerüljenek a törvényhozás elé, de ugyanez mondható el a gazdaadósságok rendezéséről 1933-ban, vagy a zsidók hadkötelezettségének szabályozásáról 1941-ben. A rendkívüli sürgősségi tárgyalás bevezetése után a törvényhozás esetleges túlterheltsége sem tekinthető komoly érvnek, miközben ugyanis – amint arra Matolcsy Mátyás 1941 júniusában, a plénumon rámutatott – egyes rendeletek országgyűlési tárgyalást igényeltek volna, a Ház elé „jelentéktelen” kérdések kerültek.³⁷² Végeredményben a rendeletkiadási jogkör bővülése a korszak második felében jelentős összetevője volt a kormányzat javára bekövetkező hatalmi súlyponteltolódásnak.

³⁷¹ KI 1931–35. I. k. 53–60. KN 1931–1935. XVII. k. 324.

³⁷² KN 1939–1945. X. k. 112.

Parlament és állami költségvetés

A magyar törvényhozás hagyományosan egyik legfontosabb hatalmi jogosítványai közé tartozott az, hogy a kormány csak a törvényhozás által elfogadott éves állami költségvetés alapján folytathatja tevékenységét. A költségvetés parlamenti tárgyalásának és a döntéshozatalnak természetesen volt kialakult – törvényeken és jogszabályokon nyugvó – gyakorlata. Az 1948. évi III. és az 1867. évi X. tc. szerint a költségvetés előkészítése kizárólagosan a kormány, azon belül is elsősorban a pénzügyminisztérium feladata volt.³⁷³ A költségvetést a parlamenti beterjesztés után a Ház elnöke – előkészítés végett – kiadta a pénzügyi bizottságnak, amely előbb általánosságban, majd tárcaként külön-külön általában és részleteiben is letárgyalta. A tanácskozás után az – a bizottsági jelentéssel együtt – a plénum elé került. A honatyák előbb általánosságban tárgyaltak, majd döntöttek róla. Elfogadása után, melyhez természetesen elegendő volt a jelen lévő képviselők többsége, következett a tárcánkénti tárgyalás – ismét általában és részleteiben –, s a szavazások. A folyamat azonban itt nem ért véget, a költségvetés elfogadása ugyanis csupán egyfajta parlamenti határozat erejével bírt. A pénzügyminiszter a költségvetést – a törvényhozók által elfogadott módosításokkal együtt – ismét benyújtotta a képviselőházban, de most már törvényjavaslatként, kérve a törvényhozástól, adja meg számára a felhatalmazást (appropriáció), hogy a költségvetést életbe léptethesse. A javaslat újból végigjárta a fenti utat, azzal a különbséggel, hogy az általános vita után nem miniszteri tárcák, hanem paragrafusok szerinti tárgyalás következett, s a törvényjavaslat pénzügyi szempontból kevésbé részletes volt, már csak a költségvetési főtételeket tartalmazta. A folyamatot a harmadszori olvasás zárta le, majd a javaslat továbbment a főrendiházhoz³⁷⁴ és szentesítés végett az uralkodóhoz. A költségvetések tehát végeredményben egyfajta sajátos jellegű törvényjavaslatoknak tekinthetők, melyek elfogadásukat követően bekerültek a magyar törvénytárba is.

Ha a költségvetést nem sikerült időben életbe léptetni, akkor két lehetőség kínálkozott. A kormány – pótmegoldás gyanánt – külön törvényjavaslatban – meghatározott időtartamra – felhatalmazást (indemnitás) kért a parlamenttől, hogy az új költségvetés létrejöttéig az előző keretében az állami jövedelmeket beszédhesse és a

³⁷³ A parlament tagjai ezt önmagukban nem képesek megtenni.

³⁷⁴ A dualizmus időszakában az a gyakorlat alakult ki, hogy a kormány a költségvetést, majd a felhatalmazást először mindig a képviselőházhoz nyújtotta be.

szükséges kifizetéseket eszközölje.³⁷⁵ (Az indemnítási javaslat parlamenti tárgyalása ugyanolyan, mint bármelyik törvényjavaslaté, tehát egyszerűbb és rövidebb, mint a rendes költségvetés esetében.) Abban az esetben, ha a törvényhozás megtagadta a költségvetés elfogadását, vagy nem lehetett azt letárgyalni, és indemnitás révén sem sikerül átmeneti megoldást találni, ex-lex állapot következett be.³⁷⁶ Első alkalommal 1899-ben jött létre ilyen szituáció, ami a 20. század elején – a parlament működésének egyik diszfunkciójaként – rendszeressé vált.³⁷⁷

Az 1910-es évek közepétől azonban a hagyományos gyakorlat teljesen felborult. Az első világháború éveiben a kormányok nem bajlódtak a hagyományos, de nehézkes eljárással, hanem rendre indemnitás útján biztosították maguk számára a szükséges felhatalmazást. 1918 őszétől, a forradalom győzelmétől kezdve már az indemnítások is megszűntek és az állami vezetés lényegében felhatalmazás nélküli pénzügyi gazdálkodást folytatott.

Az 1920 februárjában megalakult nemzetgyűlés pártjai között konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy az állami gazdálkodásnak vissza kell térni a hagyományos gyakorlathoz. A súlyos gazdasági válság, az állam zilált pénzügyi viszonyai, az egyre gyorsuló infláció közepette azonban ismét csak indemnításokkal lehetett biztosítani, a szükséges felhatalmazást. Bár 1920. szeptember elején az akkori pénzügyminiszter, Korányi Frigyes benyújtotta a nemzetgyűlés elé az 1920/21. évi költségvetés tervezetét,³⁷⁸ annak tárgyalása állandóan halasztódott, még a pénzügyi bizottság sem volt képes arra, hogy jelentését elkészítse.

1920 decemberében, amikor Teleki Pál miniszterelnök részben átalakította a kormányát, a pénzügyminiszteri széket Hegedüs Lóránt foglalta el, akinek programjában kulcselemet jelentett az állam pénzügyi helyzetének egyensúlyba hozatala és a hagyományos költségvetési politikához való visszakanyarodás. Hegedüs az 1921 áprilisában Bethlen István vezetésével megalakult új kormányban is megőrizte pozícióját, s reformpolitikája részeként, átdolgozott formában ugyan, de újból benyújtotta a Korányi-féle költségvetést. Annak tudatában, hogy az – a gyorsan változó inflációs körülmények közepette – szinte semmilyen pénzügyi realitással nem rendelkezik, de legalább valamiféle fogódzót nyújt a jövőbeni pénzügyi reformterveket

³⁷⁵ Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, 1923, 135–136.

³⁷⁶ Magyary: *A magyar állam...* I. m. 140–141.

³⁷⁷ 1899–1918 között összesen hat alkalommal alakult ki ex-lex Magyarországon.

³⁷⁸ NN 1920–1922. V. k. 274.

illetően és jelezheti a kormány szándékainak komolyságát. A nemzetgyűlési képviselők lelkesen fogadták, hogy végre nagyszabású vitát lehet folytatni a pénzügyi politikáról és általában véve a gazdasági helyzetről, de a testület munkatempója problémákhoz vezetett. A pénzügyi bizottság jelentése csak április 26-ra készült el, az általános vita május 3-án kezdődött el.³⁷⁹ Bár az ilyenkor szokásos gyorsító technikák életbe léptek,³⁸⁰ de látható volt, hogy a tárgyalás nem fog május végére befejeződni, ameddig a legutóbbi indemnitás hatálya tartott. Az esetleges ex-lex állapot elkerülése érdekében a kormányzat keresztülvitte, hogy a nemzetgyűlés – házszabályellenes módon – néhány napra szakítsa meg a költségvetés tárgyalását, és fogadjon el egy újabb indemnitást.³⁸¹ Ennek megtörténte után a Tisztelt Ház június 11-én befejezte a költségvetés tárgyalását, továbbította az államfőhöz aláírás végett és így az törvényerőre emelkedett.³⁸² Ez a lépés mégsem lett egy sikeres pénzügyi politika része. Különböző okok miatt a nagyszabású reformprogram megbukott és szeptemberben maga Hegedüs is távozott a pénzügyminisztérium éléről. A kormányzat visszatért a bevált gyakorlathoz és gazdálkodását indemnításokkal törvényesítette.

1920 nyarán Teleki Pál miniszterelnökként még igen nagy többséggel rendelkezett a nemzetgyűlésben. Ez a többség idővel fokozatosan csökkent, majd 1921 őszén – immár Bethlen miniszterelnöksége alatt –, IV. Károly második sikertelen visszatérési kísérletét követően jelentősen megváltozott, mert a legitimista politikusok túlnyomó része is ellenzéki pozíciót foglalt el. A megváltozott erőviszonyok 1921/22 fordulóján azonnal éreztették hatásukat. Korábban a nemzetgyűlés pártjai – minden lassúságuk és nehézkességük dacára – sikerrel tudták elkerülni az ex-lex állapotot, ami most bekövetkezett. Az esedékes indemnitás hatálya december végén lejárt, s a törvényhozás csak január 27-én fogadta el az újat. Az eset hátterében valószínűleg Bethlen István miniszterelnök taktikai megfontolásai fedezhetők fel, aki tudatosan számított arra, hogy egy elhúzódó indemnitási vita következtében nem lesz idő a választójogi törvényjavaslat letárgyalására. Így a kormány december 10-én nyújtotta be az 1922 első felére szóló indemnitási javaslatát, ami csak rövid és formális tárgyalást

³⁷⁹ NN 1920–1922. IX. k. 369.

³⁸⁰ A tárgyalás gyorsítása végett előbb sürgősség kimondására került sor, így a kérdés tárgyalását nem elvileg lehetett más ügyekkel megszakítani, majd a képviselők az indemnitás idejére az üléssidőt kitöltték a szokásos napi 4 órától 8 órára. NN 1920–1922. IX. k. 548. X. k. 2.

³⁸¹ NN 1920–1922. X. k. 2–3.

³⁸² 1921:XXIII. tc.

tett volna lehetővé.³⁸³ Az általános vita december 20-án kezdődött el. A kormányzat meg is szakította azt egyéb ügyek előhozatalával, a tárgyalási idő meghosszabbításáról pedig csak január 12-én és 14-én született döntés.³⁸⁴ Az ellenzéki képviselők készséges partnernek bizonyultak: egyrészt nem látták át a kérdés összefüggéseit, másrészt úgy vélték, az ex-lex létrejöttéért a közvélemény a kormányt teszi majd felelőssé. Mindennek következménye egy hosszú és heves parlamenti vita lett, amely csak január 27-én zárult le a törvényjavaslat harmadszori olvasásával.³⁸⁵

Az 1922 májusában lebonyolított nemzetgyűlési választásokat megnyerte ugyan a Bethlen vezette kormánypárt, de a különböző ellenzéki irányzatok számottevő pozíciókkal rendelkeztek a törvényhozásban, így költségvetési téren is erős és elhúzódó küzdelemre lehetett számítani. A második nemzetgyűlés megalakulását követően szinte azonnal sor került az újabb indemnitási javaslat benyújtására, amely a szokásos pénzügyi felhatalmazáson túl más dolgokat is magában foglalt. Mindenekelőtt lehetőséget kívánt adni, hogy a kormány egyes, a politikai szabadságjogokat korlátozó intézkedéseket a kivételes hatalomról szóló törvény alapján átmenetileg fenntartsa, valamint törvényesíteni kívánta a választójogról szóló kormányrendeletet.³⁸⁶ A javaslat ellenzéki részről óriási vihart váltott ki, de csak annyit tudtak elérni, hogy a választójog kérdése kikerült belőle. Ellenben az 1922 elejére kialakult helyzet állandósult és a kormányzat pénzügyi gazdálkodása továbbra is indemnításokra épült. Bethlen ezeket a javaslatait rendre benyújtotta a parlamenthez, de olyan időpontban, ami elvileg csak egy gyors tárgyalásra kínált teret: ha az indemnitás júliussal kezdődött, akkor a benyújtásra június első felében, ha januárban, akkor december első felében került sor. Az ellenzéki pártok, bár meglett volna rá a lehetőségük, nem akadályozták meg nyílt obstrukcióval a javaslatok elfogadását, de arra sem voltak hajlandók, hogy elfogadják a bethleni játékszabályokat. Ezért minden indemnításról viszonylag hosszú, általában bő egy hónapig tartó kemény vita folyt a nemzetgyűlésben,³⁸⁷ melynek hatására rendre – igaz rövid ideig tartó – ex-lex állapot alakult ki. Ennek bekövetkeztéért viszont kormány és ellenzék rendszerint egymást hibáztatta. A helyzet különösségét fokozta, néhány rendhagyó eljárás. A kormányzat utólag soha nem kért felhatalmazást az ex-lexben

³⁸³ NN 1920–1922. XIII. k. 279.

³⁸⁴ NN 1920–1922. XIV. k. 476. és XV. k. 42.

³⁸⁵ NN. 1920–1922. XVI. k. 33–34.

³⁸⁶ NI 1922–1926. I. k. 4–35.

³⁸⁷ A javaslatok tárgyalása általában 22–30 ülésnapot vett igénybe. A megalakulását követő másfél évben a második nemzetgyűlés tárgyalási idejének 36%-a esett az indemnításokra. *A magyar országgyűlés története*. I. m. II. k. 487.

folytatott gazdálkodásáért, az indemnitási javaslatok pedig többnyire olyan költségvetésekre hivatkozva kértek felhatalmazást, melyeket a nemzetgyűlés nem tárgyalt le.

Indemnitások 1920–1926³⁸⁸

Törvény	Időtartam	Ex-lex
1920:IV.	1920. febr. 1. – június 30.	
1920: XIV.	1920. júl. 1. – szept. 30.	
1920:XXVII.	1920. okt. 1. – dec. 31.	
1920:XL.	1921. jan. 1. – márc. 31.	
1921:II.	1921. ápr. 1. – máj. 31.	
1921:XVI.	1921. jún. 1. – júl. 31.	
1921:XXXIV.	1921. aug. 1. – dec. 31.	
1922:I.	1922. jan. 1. – jún. 30.	1922. jan. 1–30.
1922:XVII.	1922. júl. 1. – dec. 31.	1922. júl. 1. – aug. 11.
1923:IX.	1923. jan. 1. – jún. 30.	1923. jan. 1. – febr. 10.
1923:XXXII.	1923. júl. 1. – dec. 31.	1923. júl. 1. – aug. 14.
1924:I.	1924. jan. 1. – jún. 30.	1924. jan. 1. – febr. 10.
1924:XVII.	1924. júl. 1. – dec. 31.	1924. júl. 1–13.
1924:XXV.	1925. jan. 1. – ápr. 30.	
1925:IX. ³⁸⁹	1925. máj. 1. – jún. 30.	
1925:XXVI.	1925. júl. 1. – dec. 31.	
1925:XLVII.	1926. jan. 1. – febr. 28.	
1926:III.	1926. márc. 1. – jún. 30.	

Bár az ismétlődő ex-lexek kellemetlenek voltak a kormányzat számára, Bethlen láthatóan nem engedett álláspontjából és nem volt hajlandó hosszabb tárgyalási idő beszámításával, hamarabb benyújtani az indemnitási javaslatokat. Annál kevésbé, mivel az államvezetés ezeket a periódusokat súlyosabb következmények nélkül túlélte. Ebből

³⁸⁸ A táblázat a Magyar Törvényár vonatkozó adatai alapján készült. Más időkeretben és struktúrában Magyary is készített hasonló kimutatást. Magyary: *A magyar állam...* I. m. 214–217.

³⁸⁹ Erre a néhány hónapra indemnitás hanem – rendhagyó módon – az 1924/25. évi költségvetés volt érvényben.

a helyzetből – a miniszterelnök értelmezése szerint – kétféle kiút kínálkozott. Kézenfekvő megoldásnak tűnt a javaslatok parlamenti tárgyalását előzetes pártközi egyeztetésekkel, kompromisszumokkal megkönnyíteni. Bethlen eleinte próbálkozott ezzel a megoldással, de a felek álláspontja túl távoli volt ahhoz, hogy sikerre vezethessen.³⁹⁰ A másik lehetőséget a parlamenti tárgyalás kereteinek átalakítása jelentette, s a kormányfő már 1922 közepén, az éppen esedékes indemnitás tárgyalása kapcsán jelezte, hogy foglalkozik a módosítás gondolatával, melyre végül 1924-ben került sor. Ilyenformán részben igaza lehet az ismert politikusnak és közírónak, Gratz Gusztávnak, aki egyértelműen az elhúzódó indemnítási vitákat jelölte meg a házszabályreform közvetlen előzményének.³⁹¹

Az 1924. évi házszabály-revízió a tárgyalás korlátozásával kívánta a fenti gondokat orvosolni. Az új házszabályok szerint az indemnítási javaslat plenáris tárgyalása maximum 4 ülésnapot vehet igénybe, úgy, hogy a szónokok az általános vitában legfeljebb 1 óráig, a részletesnél pedig 15 percig szólalhatnak fel. A negyedik napon, az utolsó órában a házelnök köteles a vitát bezárni és utána már csak az érintett előadó és a miniszterek szólalhatnak fel.³⁹² Itt a kormányzat annyi – bár nem lebecsülendő – önkorlátozást tett, hogy a fenti előírások csak akkor lépnek életbe, ha az indemnitás a szorosán vett felhatalmazáson kívül mást nem tartalmaz és az esedékes költségvetés a Házhoz már be van terjesztve.³⁹³

Bethlen eddigi kormányfősége alatt a nemzetgyűléshez több költségvetést nyújtottak be, de csak egy – az 1920/21-es – volt letárgyalva és annak az időtartama sem volt rendkívül hosszú.³⁹⁴ Ennek ellenére nyilvánvaló volt, hogy a változtatásokat a költségvetés tárgyalására is ki kell terjeszteni, méghozzá alapvetően hasonló módszerek érvényesítésével. 1924 után a költségvetés általános tárgyalása eleinte minden kötöttség nélkül folyhatott, a 11. ülésnaptól viszont minden szónok maximum egy óra beszékidővel rendelkezett és az általános vitát az elnöknek – ha szükséges – a 20. ülésnap utolsó órájában be kellett zárnia. Ezután a képviselők döntöttek a benyújtott a határozat javaslatokról, majd az egyes tárcák tárgyalása következett. Méghozzá oly

³⁹⁰ Bethlen következetesen csak minimális engedményekre volt hajlandó, amit az ellenzéki pártok nem fogadtak el.

³⁹¹ Gratz Gusztáv: *Magyarország a két világháború között*. Szerk.: Paál Vince. Budapest, 2001, Osiris, 140–145.

³⁹² Rájuk viszont nem érvényesek a beszékidő-korlátozások.

³⁹³ Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 153–155.

³⁹⁴ A vita 1921. május 3-án kezdődött és június 11-én ért véget, úgy, hogy közben egy indemnítással is megszakították. Tehát nagyjából bő egy hónapig tartott.

módon, hogy minden tárcára legfeljebb két ülésnap eshetett, a felszólalások ideje pedig az általános vitában nem lehetett több 1 óránál, a részletesben pedig 15 percnél.³⁹⁵ Mivel az új házszabályok 1924 decemberében életbe léptek, az átalakított tárgyalási renddel az ex-lex veszélye végleg megszűnt.

Bár a pénzügyminisztérium több költségvetést is benyújtott,³⁹⁶ ezek az infláció és a zilált pénzügyi viszonyok miatt igen gyorsan elavultak és nem szolgáltak érdemi, hiteles információkkal. Ezért a kormány nem is erőltette parlamenti tárgyalásukat és törvényerőre emelésüket. A gazdálkodás hagyományos szerkezetének a visszaállítására csak egy átfogó pénzügyi-gazdasági konszolidáció részeként kerülhetett sor, s annak lezárultáig – 1924–26 között – sajátos kettőség érvényesült. Sor került ugyan szabályos költségvetések benyújtására, de ezek tárgyalása és életbe léptetése csak megkésve történt meg, így a törvényes háttérrel továbbra is az indemnítások jelentették. A fordulópont 1926. június végével következett be, a szanációs program hivatalos lezárultával: ekkor történt ugyanis az, hogy időben, a szokásos módon sikerült az 1926/27. évi költségvetést letárgyaltatni. Igaz, némi szépséghibája még mindig volt a dolognak, ugyanis a határidő teljesítése érdekében a kormányzat a költségvetés és az 1925/26. évi appropriáció vitáját összevonta.³⁹⁷ Mégis, 1926 nyara fordulópontot jelentett. A végrehajtó hatalom számára korábban biztosított rendkívüli felhatalmazások megszűntek, indemnításokra sem volt többé szükség, s a továbbiakban – egyetlen kivételtől eltekintve – az állam pénzügyi gazdálkodása szabályos módon, az előírások szerint letárgyalt és elfogadott költségvetéseken nyugodott.

A kormánypárti politikusok azonban hamar rájöttek, hogy a keresztülvitt reformok nem elégségesek, a költségvetés tárgyalási ideje még mindig túl hosszú, ráadásul kiderült, hogy az appropriációs javaslatról az 1924. évi reformnál elfeledkeztek.³⁹⁸ Zsitvay Tibor házelnök – Bethlennel egyetértésben – 1928-ban látta elérkezettnek az időt a kérdés felvetésére, s először egyfajta radikális egyszerűséggel próbálta a feladatot megoldani. Februárban, amikor a kormány benyújtotta a parlamenthez a költségvetést, úgy továbbította a pénzügyi bizottsághoz, hogy az együtt

³⁹⁵ Uo. 152–153.

³⁹⁶ NN 1922–1926. X. k. 158. és XXIV. k. 343.

³⁹⁷ Az 1925/26 évi költségvetést még 1926 elején letárgyalta a nemzetgyűlés, de az indemnítás lejárta előtt már nem volt remény a törvényre emelésre, ezért vonta azt össze a kormányzat az 1926/27. évi költségvetéssel. NN 1922–1926. XLI. k. 157. és XLV. k. 1.

³⁹⁸ Scitovszky Béla házelnök már 1926 elején nyíltan szóvá tette a hiányosságokat. *Pesti Napló*, 1926. január 23. 7.

tárgyalja a költségvetést és az appropriációt.³⁹⁹ Majd amikor a plenáris tárgyalás március 14-én megkezdődött, ugyanezt a módszert kívánta érvényesíteni.⁴⁰⁰ Zsitvay itt egy joghézagot próbált kihasználni, hiszen a vonatkozó törvényi előírások az összevonást közvetlenül valóban nem tiltották. Ellenzéki politikusok viszont – mindenekelőtt a jogi ügyekben igen éles szemű Rassay Károly – arra mutattak rá, hogy ilyen értelmezésre addig soha nem volt precedens és a hivatkozott törvények közvetett módon ugyan, de külön tárgyalásról szóltak. Arról nem is beszélve, hogy a házszabályok szerint más a tárgyalási rendje a költségvetésnek és az appropriációnak.⁴⁰¹ Az ellenzéki pártok, hogy álláspontjuknak nyomatékot adjanak, meghirdették a költségvetési tárgyalások bojkottját is.⁴⁰² Az, hogy Bethlen és pártja végül engedett a kérdésben, alapvetően két tényezővel magyarázható. Egyrészt az eljárás kapcsán olyan kormánytámogató vagy a kormányhoz viszonylag közel álló neves politikusok is elégedetlenségüknek adtak hangot, mint Ernszt Sándor vagy Apponyi Albert.⁴⁰³ Másrészt Bethlen úgy vélhette, itt a kiváló alkalom a házszabályok újabb módosítására. Végül azt történt, hogy – enyhítve a presztízavesztést – nem kezdték újra a tárgyalást, hanem március 21-től egyszerű költségvetési vitaként folytatták tovább, immár az ellenzék részvételével.⁴⁰⁴

Azt az ellenzéki politikusok nagy része is belátta, hogy az addig követett eljárásnak nincs sok értelme és készek voltak egy olyan reformot elfogadni, amely összevonja a költségvetés és az appropriáció tárgyalását. A kormányzat azonban többet akart, és az esetet egy átfogó házszabály-revízióra használta fel. Míg azonban az újabb reform egyéb területeken valóban strukturális átalakítást kívánt megvalósítani, addig a költségvetésnél továbbra is a korlátozás egyszerűbb módszere érvényesült. Az új házszabályokban mindenekelőtt rögzítették, hogy a továbbiakban a költségvetés bizottsági tárgyalásánál általános vita csak az egyes tárcáknál van. Minden egyes miniszteri tárca tárgyalására legfeljebb két ülést lehet szánni, a szónokok az általános vitánál maximum 15 percet, a részletesnél 10 percet beszélhetnek, hosszabbítás lehetősége nélkül. Indemnítási és appropriációs javaslatot egyetlen ülésen le kell

³⁹⁹ KN 1927–1931. IX. k. 209.

⁴⁰⁰ Uo. X. k. 1–2.

⁴⁰¹ Uo. 2–14.

⁴⁰² *Pesti Napló*, 1928. március 15. 1.

⁴⁰³ KN 1927–1931. X. k. 21. *Pesti Napló*, 1928. március 15. 9.

⁴⁰⁴ KN 1927–1931. X. k. 139–140. *Pesti Napló*, 1928. március 21. 7.

tárgyalni.⁴⁰⁵ A plénumon mindhárom esetben⁴⁰⁶ 8 órás üléseket kell tartani, úgy, hogy a költségvetés általános tárgyalása legfeljebb 10 ülésnapot vehet igénybe, egyórás beszédkorlátozással. A tárcák esetében pedig az általános vitánál addig engedélyezett, egyórás időkeretet 30 percre szűkítették.⁴⁰⁷ Az appropriációs javaslat külön benyújtása és tárgyalása érdekes módon fennmaradt, ami arra utal, hogy a kormányzat ebben az ügyben részben elfogadta az ellenzék korábbi alkotmányjogi aggodalmait. Ellenben az appropriációra is kiterjesztették az indemnitásnál addig alkalmazott korlátozásokat.⁴⁰⁸ (A tárgyalás maximum négy ülésnapig tarthat és a szónokok az általános vitánál legfeljebb egy órát, a részletesnél 15 percet beszélhetnek.)

Az 1928. évi módosítással kialakult a költségvetés parlamenti tárgyalásának az a rendje, amely a harmincas évek végéig nem változott. A parlament feladatai között a költségvetéssel kapcsolatos hatalmi jogosítványok mindig is fontos helyet foglaltak el. Nem véletlen, hogy 1920-tól a képviselők állandóan sürgették a rendkívüli viszonyok felszámolását és a hagyományos gyakorlathoz történő visszatérést: abból kiindulva, hogy a költségvetés és a hozzá kapcsolódó felhatalmazás révén lehet a legközvetlenebbül figyelemmel kísérni és kontrollálni a kormányzat tevékenységét. Bár jogszabály soha nem rögzítette, de hallgatólagosan mindenki tisztában volt azzal, hogy a költségvetés elfogadásának vagy elutasításának komoly politikai-legitimációs szerepe van. Szigorúan véve persze a parlamenti pártok csak behatárolt keretek között gyakorolhatták ezen jogukat. A mindenkori miniszterelnökök gondosan ügyeltek arra, hogy a költségvetések és különböző felhatalmazások tárgyalására stabil politikai többség mellett kerüljön sor. Még a húszas évek elejének bizonytalan viszonyai között sem fordult elő, hogy akár egyetlen egy ilyen tartalmú javaslat is megbukott volna. Ráadásul a költségvetés elkészítése bonyolult, komoly szaktudást igénylő feladat volt, melynek részleteiben a képviselők csak nehezen ismerték ki magukat. A kormányzat így – bürokratikus fölényét érvényesítve – többnyire elérte, hogy a képviselők ne változtassanak, ne módosítsanak érdemben a költségvetési terveken és különböző felhatalmazási javaslatokon. Eleinte, főleg ellenzéki képviselők számára fennállt annak

⁴⁰⁵ Hárszabályok, 1928. 32. és 36–37.

⁴⁰⁶ Költségvetés, appropriáció, indemnitás.

⁴⁰⁷ Uo. 105–106.

⁴⁰⁸ Uo. 106–107. Az eredeti javaslat egyébként egy további korlátozást is tartalmazott, miszerint az indemnitás és appropriációs javaslat vitája csak 3 ülésnapon át tarthat. A plenáris tárgyalás során azonban a kormányzat ezt 4 ülésnapra bővítette. KI 1927–1931. XIV. k. 221. KN 1927–1931. XXVI. k. 564.

a lehetősége, hogy obstrukció révén rákényszerítsék akaratukat a kormányra, azonban ehhez a veszélyes eszközhöz egyetlen politikai erő sem mert nyúlni.

A két házszabály-módosítás következtében – a dualizmus kori nagy mozgástérhez képest – a költségvetési ügyek tárgyalására 1924, de különösen 1928 után erőteljesen szigorított és minden területen pontosan rögzített szabályok szerint került sor. Ebben az esetben a reformok egyértelműen elérték a céljukat: a tárgyalás felgyorsítását anélkül, hogy az egész eljárás egyszerű technikai kérdéssé redukálták volna. Így a húszas évek végére kialakult a költségvetés parlamenti tárgyalásának immár stabilnak mondható módszere, ami a bethleni konszolidációs politika szerves részét képezte.

A költségvetés tárgyalásának jelentőségét egy további tényező is erősítette: a képviselők ugyanis ilyenkor – a hagyományoknak megfelelően – gyakorlatilag bármilyen kérdésről beszélhettek, nem kellett a szorosan vett pénzügyi témákhoz ragaszkodni.⁴⁰⁹ Elsősorban ellenzéki politikusok voltak érdekeltek abban, hogy – kifejtve a kormányzati munka legkülönbözőbb területeivel kapcsolatos kritikáikat, illetve módosító javaslataikat – kihasználják a költségvetési tárgyalás nyújtotta kereteket, még akkor is, ha kormánybuktatásra, vagy érdemi változtatás keresztülvitelére nem volt esélyük. Az, hogy mennyire volt élénk a vita, a képviselők mennyire aktivizálták magukat benne, a házszabályokon túl elsősorban a körülményektől függött. Első pillantásra úgy tűnhetett, minél nagyobbak, erősebbek az ellenzéki irányzatok, annál hevesebb küzdelemre lehet számítani, de a kérdés ennél összetettebbnek bizonyult. Az 1920-as évek első felében, a bizonytalan viszonyok közepette az ellenzéki pártok igen aktívak voltak a költségvetések és különösen az indemnitási javaslatok tárgyalásakor, nem kis kellemetlenséget okozva a kormánynak. Amikor azonban 1926 nyarára nyilvánvaló lett, hogy belátható időn belül nem lehet Bethlen István megbuktatásával számolni és a gazdasági konszolidáció eredményei is kezdtek láthatóvá válni, az ülések fokozatosan elszürkültek, ellaposodtak. Még így is némi meglepetést okozott politikai körökben, hogy 1929. május 5-én, háromnapos tárgyalás után majdnem véget ért az 1929/30. évi költségvetés általános tárgyalása, mert számos, előzetesen feliratkozott szónok, akinek következnie kellett volna, egyszerűen hiányzott.⁴¹⁰ A gazdasági válság

⁴⁰⁹ Így például az 1928/29-es költségvetés vitájakor a liberális-demokrata Rassay Károly alkotmányjogi kérdések rendezését sürgette beszédében, a kormánypárti Jánossy Gábor pedig Vajda János- és Ady Endre-versek szavalását szőtte bele a mondandójába. KN 1927–1931. X. k. 95–96. és 340.

⁴¹⁰ A képviselőházi napló szerint 17 képviselőt szólítottak, de a sajtó szerint összesen 36 szónok hiányzott. KN 1927–1931. XX. k. 189. *Pesti Napló*, 1929. május 7. 9.

megjelenése, de különösen Bethlen 1931 augusztusában bekövetkező lemondása valamelyes élénkséget és nagyobb polémiákat hozott, ami azonban távolról sem volt olyan mértékű, mint az 1922. évi választásokat követő években. Ekkoriban a súlyos gazdasági helyzet ellenére már aligha lehetett remélni, hogy egy hevesebb vitával megrendíthető a kormány helyzete. Ahogyan azután – 1934-től – tartós javulás állt be pénzügyi téren, a képviselők aktivitása is csökkent.

A húszas években keresztülvitt változásoknak köszönhetően a parlamenti munkatempó egyértelműen felgyorsult. Az 1924. évi reform után már nem kellett a vég nélküli ülésezéstől tartani, de az időtartam még így is elég hosszú volt. Az esedékes költségvetés benyújtására februárban került sor, s az egész folyamat az appropriációs javaslat harmadszori olvasásával, június első felében ért véget. 1928 után a benyújtás időpontja márciusra tolódott ki, majd 1932-ban a Károlyi-kormány rájött arra, hogy az áprilisi beterjesztés sem okoz problémát, ezért az 1930-as években már utóbbi vált általános gyakorlattá, ami kb. két hónapos rövidítést jelentett. A júniusi időpontnál meglehetősen szűk volt a mozgástér, hiszen 1927-től a felsőháznak is kellett némi időt hagyni a tanácskozássra, jóllehet a második kamara jóval gyorsabban végezte el a maga feladatát.

A tárgyalási rend a reformok után is a már bevált metódust követte. A költségvetési vitában – az egyes tárcáknál – mindegyik miniszternek részt kellett vennie, de a kulcsszerep egyértelműen a miniszterelnöké és különösen a pénzügyminiszteré volt. Persze aligha meglepő, hiszen a költségvetés összeállításában a pénzügyi apparátus játszott kulcsszerepet, így a pénzügyminiszter nyújtotta be azt a képviselőházban és az appropriációs javaslat tárgyalásánál kormányzati részről rendszerint ő mondott zárszót. A miniszterelnökök – jelezve a téma fontosságát – szintén figyelemmel kísérték a vitát, de az, hogy milyen mértékben exponálták magukat benne, már részben egyéni döntéstől függött.⁴¹¹ Strukturális téren némi változatosságot a tárcák sorrendje jelentett. Erre vonatkozóan ugyanis nem volt előírás, rendszerint a házelnök javaslata döntött, az aktuális szempontok alapján, de olyan is előfordult, hogy a kormányfő az utolsó pillanatban változtatott a sorrenden. Az egyetlen stabil pontot az jelentette, hogy mindig a pénzügyminisztérium került az utolsó helyre.

⁴¹¹ Így például Bethlen István a tanácskozás folyamán szívesen adott tág teret pénzügyminisztereinek, míg a kiváló közgazdász hírében álló Imrédy Béla már csak presztízsokból is súlyt helyezett a nagyobb fokú szereplésére.

Az 1939. évi reformok a legtöbb vonatkozásban új helyzetet teremtettek. A parlament tavaszi munkarendjében a költségvetés letárgyalása központi helyet foglalt el, melyre még a választások kiírásánál is tekintettel kellett lenni. 1931-ben Bethlen István a palament idő előtti feloszlásával számolt, amit jó előre megtervezett. Előbb a költségvetési vita következett, majd annak egyébként szokatlanul korai lezárulása után jöhettek csak a választások. 1935-ben Gömbös Gyula még a procedura előtt megejtette a választásokat, majd – kissé megkésve, de az időből nem kifutva – május–június folyamán gyorsan lezavarta a költségvetést. 1939-ben még bonyolultabb lett a helyzet. A benyújtásra áprilisban kellett volna sort keríteni és a nagy politikai vihart kavarázó második zsidótörvény-javaslat után még lett volna elegendő idő a pénzügyi kötelezettségek teljesítésére, a Teleki-kormány azonban másképpen döntött. Abból a megfontolásból kiindulva, hogy Kárpátalja 1939. márciusi visszacsatolása új és nem várt kihívás elé állította az államapparátust, szerkezeti átalakításra került sor. A századelőn részben az osztrák gyakorlathoz való igazodás jegyében, részben azért, mert tavasszal több ideje volt a törvényhozásnak, a költségvetési év a július 1. – június 30. periódusra lett módosítva. A kormányzat most viszont – felhasználva a Kárpátalja miatti nehézségeket –, úgy döntött, hogy visszaáll a praktikusabb, naptári év szerinti tagoláshoz. Ez a megoldás lehetőséget kínált egy képviselő-választás megejtésére is, sőt utóbbi kapott elsőbbséget. Így június elején jöttek a választások, a június közepén megalakult új képviselőházba a pénzügyminiszter villámgyorsan benyújtott egy féléves indemnitásról szóló törvényjavaslatot, melyet a házszabályok segítségével hamar el lehetett fogadtatni a honatyákkal. 1939 őszén sor került egy szokatlan, másfél éves költségvetés letárgyalására, majd 1941 elejétől visszaállt az éves rendszer, de már január–decemberi időkerettel.

Közben 1939 nyarán egy házszabály-módosításra is sor került, a tárgyalat kérdéshez kapcsolódó reformokkal. A továbbiakban költségvetést először az illetékes bizottság kapta meg, ahol csak – címenként történő – részletes vita lehetett. A beszédidőre vonatkozóan a törvényjavaslatoknál már tárgyalat korlátozások maradtak érvényben,⁴¹² de a tanácskozási időt illetően a szabályozás nem volt teljesen egyértelmű. Miközben ugyanis rögzítve lett, hogy az egyes tárcákra legfeljebb két ülés juthat, a 49. § éppen a vitaberekasztés hiányát emelte ki. A bizottsági jelentés elkészülte után – amennyiben nincs sürgősségi kérés – hat nap elteltével került a Ház elé, ahol az

⁴¹² Mindenki csak egyszer szólalhat fel, maximum 15 percre.

általános vitát eltörölték. A képviselők tárcánként és csak általánosságban tárgyalták végig, úgy, hogy egy tárcára legfeljebb egy ülésnap eshetett. Az appropriációs javaslatnál teljesen megszűnt a bizottsági előkészítés, ellenben a plénum az addigi négy helyett hat napot kapott a tárgyalásra.⁴¹³ (A bizottsági tárgyalás egyébként az indemnitás esetében is elmaradt.) Végül a házszabály eltörölte a harmadszori olvasás kötelezettségét.

Az új tárgyalási renddel végképp leegyszerűsödött a költségvetés vitája, ami többek között azzal járt, hogy a benyújtásra október második felében, a végső döntésre pedig december elején került sor, így az egész eljárás bő másfél hónap alatt lezajlott. Itt vált teljessé az a folyamat, melynek során a képviselők mozgástere egyre jobban beszűkült, különösen azzal, hogy 1939-től éppen a korábban legfontosabbnak tartott általános vita lehetősége szűnt meg. A kormányzat a hiányt úgy próbálta valamelyest pótolni, hogy az appropriációnál tágitott valamennyit a kereteken, amely így politikai szempontból nagyobb jelentőséghez jutott. Ennek részletes vitája továbbra is inkább csak formalitás maradt, ellenben az általánosnál valóban fokozott képviselői aktivitás érvényesült. Amíg ilyenkor korábban átlagosan 25-40 személy szólalt fel, addig a negyvenes években már rendre 50-60 képviselő kért és kapott szót.

A törvényhozás hatalmi jogosítványai nemcsak a költségvetés megvitatására, elfogadására, hanem a végrehajtás bizonyos fokú kontrolljára is kiterjedtek, mely ugyancsak dualizmus kori előzményekre épült. A kormánynak – az 1848. évi III. törvénycikk alapján – a közjövödelmek kezeléséről szóló számadását vizsgálat és jóváhagyás céljából be kellett mutatnia a parlamentnek. Az első zárszámadás még 1868-ban készült, amely azonban alaposságában és összetételében még jóval egyszerűbb volt a későbbiekénél. Az 1870:XVII. tc. előírta, a zárszámadást a számvevőszék jelentése kíséri, amelynek tartalmaznia kell a költségvetésben előirányzott bevételekkel és kiadásokkal szembeni esetlegesen kedvezőtlen eltéréseket is. A zárszámadás főbb tartalmi ismérveinek törvényi meghatározására pedig 1880-ban került sor.⁴¹⁴ A képviselők munkáját külön szakmai szerv, a Legfőbb Számvevőszék segítette: ez a testület vezette az állami főkönyvet, ellenőrizte, hogy a minisztériumok pénzügyi intézkedései megfelelnek-e az érvényben lévő költségvetésnek és egyéb jogi előírásoknak. A számvevőszéknek tehát kulcsszerepe volt a folyamatban. Egyrészt a

⁴¹³ A beszédidő keretei ellenben nem változtak: általános vitánál egy óra, részletesnél 15 perc jutott egy képviselőre.

⁴¹⁴ Az 1880:LXVI. tc. alapján.

testület készítette el és vállalt szakmai felelősséget a zárszámadásért, ami a kritika jogát is magában foglalta, másrészt ellenőrző tevékenysége az állami élet egyéb területeire is kiterjedt.⁴¹⁵

Miután a Legfőbb Számvevőszék elkészítette az adott költségvetésre vonatkozó zárszámadást, az előbb a minisztertanácshoz került, amit a kormányfő terjesztett be a képviselőházhoz. A gyakorlat szerint a zárszámadást viszonylag hamar, az esedékes – következő évi – költségvetés tárgyalásakor kellett benyújtani, részben azért, hogy a képviselők a költségvetési vitában felhasználhassák az előzőnél mutatkozó esetleges tanulságokat. A beterjesztés után az anyagot előbb a zárszámadás-vizsgáló bizottság, majd a plénum tárgyalta le és fogadta el.

Az első világháború, majd az azt követő forradalmi időszak számos területen felborította a megszokott parlamenti munkát, így a zárszámadások elkészítése, s persze vitája is elmaradt. A húszas évek elején, a felettébb rövid életű kormányoknak épp elég egyéb természetű feladattal kellett szembenézniük, a kérdés rendezése ezért tovább halasztódott, végül a bethleni éra alatt kezdődött el a mulasztások fokozatos pótlása. Ezek az anyagok azonban igencsak korlátozott érdeklődést váltottak ki a Tiszelt Házban. Mindenekelőtt a háború teremtette különleges helyzet következtében nem volt lehetőség szabályos zárszámadások összeállítására, helyette inkább csak úgynevezett „utalványozási kimutatások” készültek,⁴¹⁶ továbbá a képviselőket sokkal inkább az akkori jelen, vagyis a húszas évek első felének államháztartási viszonyai érdekelték. Így azután a Bethlen-kormány inkább csak a kérdés formális rendezésére törekedett. 1924 decemberében egyszerre több zárszámadást is benyújtott,⁴¹⁷ melyeket a Ház fél évvel később, nagyobb vita nélkül – többségüket összevont formában – letárgyalt és elfogadott.⁴¹⁸ Politikai tartalmat elsősorban az adott a témának, hogy a beosztás ellenforradalmi szemléletre épült. Így külön számadás készült az aradi és szegedi kormányok gazdálkodásáról, amely azokat lényegében közjogi rangra emelte, míg a Peidl Gyula vezette szociáldemokrata kormány a Tanácsköztársasággal került egy időkeretbe.⁴¹⁹ Ugyancsak a második nemzetgyűlés alatt – nagyjából hasonló módon –

⁴¹⁵ Tomcsányi: *Magyarország*... I. m. 453.

⁴¹⁶ *Magyar Közigazgatás*, 1939. június 4. 1.

⁴¹⁷ NN 1922–1926. XVIII. k. 34.

⁴¹⁸ Lényegében visszhangtalan maradt a keresztény párti politikusnak, Strausz Istvánnak az a javaslata, hogy átmenetileg vegyék le a napirendről a kérdést, s készüljenek jobb és alaposabb kimutatások. NN 1922–1926. XXXI. k. 317–321.

⁴¹⁹ NI. 1922–1926. XIV. k. 196–211. és 213–218.

kezdődött el az 1919 augusztusa és 1921 nyara közötti időszak viszonyainak a rendezése.⁴²⁰

Amíg Bethlen István elődeinél aktivitást és tetterekészséget mutatott, saját magát illetően már jóval nagyvonalúbban járt el. A miniszterelnöki éveiről szóló zárszámadások rendre éveket késtek vagy el sem készültek, ami tápot adott azoknak a – főleg a gazdasági világválság éveiben megfogalmazott – vádaknak, miszerint a Bethlen-kormányt pazarló és felelőtlen gazdálkodás jellemezte. Különösen extrém esetként az 1921/22. és az 1922/23. évekre vonatkozó kötelezettség csak 1929-ben lett teljesítve,⁴²¹ s az 1928/29. évvel kezdődően pedig a zárszámadások rendezése az utódaira maradt. A helyzet 1933-ban normalizálódott, ekkor történt meg első ízben, hogy az anyagot időben letárgyalták,⁴²² s a későbbiekben a kormányfők már vigyáztak arra, hogy ne késsenek sokat a benyújtással. Negatív irányú változás csak a második világháború éveiben következett be, amikor a késések újra megszokottá váltak, s az 1939/40-es másfél évről szóló zárszámadás volt az utolsó, melyet a parlament elfogadott.⁴²³

Elvileg egy zárszámadás elfogadása vagy elutasítása ugyanúgy bizalmi kérdésnek számított, mint a költségvetése, ebből következően mindegyik kormány kiemelt kérdésként kezelte, hogy a zárszámadás és annak vitája ne okozzon kínos pillanatokot a számára. A legegyszerűbb és jól bevált utat a tárgyalási rend korlátozása jelentette volna, ilyenre azonban csak közvetett módon került sor. Az 1928. évi házszabály-módosítás szerint a felszólalóknak 15-15 perc lett engedélyezve egyszeri hosszabbítási lehetőséggel.⁴²⁴ Az 1939. évi reform tartalmazott már kifejezetten a zárszámadás tárgyalására vonatkozó előírásokat, oly módon, hogy a beszédidőt 30 percben határozta meg, ugyancsak egyszeri hosszabbítási lehetőséggel, de nyolc felszólaló után a vita bezárását is lehetett kezdeményezni.⁴²⁵ A késői és egyszerű szabályozás arra utal, hogy a kormányzat számára más eszközök is rendelkezésére álltak céljai eléréséhez. Mindenekelőtt figyelembe kell venni, ez egyértelműen az a terület volt, ahol az állami bürokrácia érvényesíteni tudta a maga tudásbeli és tapasztalati

⁴²⁰ NN 1922–1926. XXXIV. k. 236. XLVI. k. 39.

⁴²¹ KN 1927–1931. XXIII. k. 107. és 116.

⁴²² KN 1931–1935. XXI. k. 355. XXIII. k. 383.

⁴²³ Az 1941. és az 1942. évi benyújtásra került, s előbbinél a bizottsági jelentés is elkészült, de a folyamat itt elakadt. KN 1939–1944. XVIII. k. 620. XIX. k. 256.

⁴²⁴ Képviselőházi házszabályok, 1928. 108.

⁴²⁵ Képviselőházi házszabályok, 1939. 110–111.

fölényét és általában ügyelt arra, hogy formai hibák ne történjenek vagy ne legyenek megfoghatóak.⁴²⁶

A fentiekből következően aligha meglepő, hogy a számvevőszék részben parlamenti kontroll alatt állt. Vezetőjét a törvényhozás javaslata alapján az államfő nevezte ki, a miniszterelnök ellenjegyzése mellett, s az elnök felelősséggel tartozott az országgyűlés felé, amely a fegyelmi úton történő felelősségre vonás lehetőségét is magában foglalta. Az eljárás a gyakorlatban azt jelentette, hogy a képviselőház három személyt javasolt, amit a felsőháznak jóvá kellett hagynia, a kormányzó pedig az első helyen jelöltet nevezte ki az intézmény élére. Ilyenformán ténylegesen a képviselőházi többséget birtokló kormánypárt kezében volt a személy kiválasztásának a joga, de korrekcióra még így is volt lehetőség. 1935 decemberében a Gömbös-kormány a korábban éveken keresztül pénzügyminisztériumi államtitkárként tevékenykedő Vargha Imrét szánta a posztra. A Nemzeti Egység Pártja képviselőinek egy része azonban másképp vélekedett, melynek következtében – szoros küzdelemben – egy másik szakember, Kuncz Ödön kapott többséget és került az első helyre. Mivel a másik két jelöltnél szavazategyenlőség állt fenn, sorshúzás döntött, így Vargha csupán harmadik lett.⁴²⁷ A másnapi ülésen azután a házelnök azonnal módosított⁴²⁸ és a jelöltek már sorrendiség megállapítása nélkül mentek tovább a felsőház felé, a kormányzói kinevezésnél pedig mégiscsak Vargha Imre lett a kedvezményezett. Bár az eset elvileg egyfajta önállósodási akció is lehetett volna parlament kontra kormány viszonylatban, a kortársak és a korabeli sajtó szinte egyöntetűen egyeztetési hibának és nem politikai akciónak tekintette a történeteket.⁴²⁹

Tovább erősítette a végrehajtó hatalom helyzetét, hogy a zárszámadások az adatszolgáltatási követelmények bővülésével egyre terjedelmesebbek és – elsősorban azoknak, akik nem voltak jártasak a statisztika vagy a pénzügyi jog világában – nehezen átláthatóak lettek. Bár a zárszámadás valamelyest egyszerűsödött az 1930-as évek

⁴²⁶ A korábban számvevőszéki elnökként is dolgozó Strausz István szakértelmére volt szükség olyan furcsaságok kiderítéséhez, hogy miközben az 1936/37-es zárszámadás 8 millió pengő feleslegről szólt, a kormány e feleslegből 125,5 millió pengőt használt fel előirányzat nélküli kiadásokra. KN 1935–1939. XVIII. k. 594.

⁴²⁷ KN 1935–1939. IV. k. 466.

⁴²⁸ A házelnök arra hivatkozva hagyta el a sorrendiséget, hogy a jogszabályok ezt nem írják elő, a múltbeli gyakorlat pedig „nem egységes”. KN 1935–1939. IV. k. 497.

⁴²⁹ Így értelmezte utóbb Gömbös közeli munkatársa, Antal István is. *Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai*. Szerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2004, Új Palatinus, 446.

második felében,⁴³⁰ a képviselők többsége csak óvatosan mert véleményt formálni a témát illetően. Mindezek következtében, jóllehet a zárszámadásokról folyó tanácskozásokon rendszeresen hangzottak el bírálatok a kormány pénzügyi gazdálkodásáról, sőt egyesek a benyújtott anyag konkrét hiányosságait és tévedéseit is szóvá tették,⁴³¹ a viták – főleg a költségvetésihez képest – rövidek voltak és nem állították különösebben nehéz feladat elé a kormánytagokat.

⁴³⁰ *Magyar Közigazgatás*, 1939. június 4. 1–2.

⁴³¹ Esterházy Móric többek között arra mutatott rá, hogy az 1930/31 évi zárszámadásnál a Magyar Államvasutak adósságát öt rovatban is feltüntették. KN 1931–1935. XXIII. 373.

Egyéb képviselői tevékenységek (napirend előtti felszólalások, indítványok, interpellációk)

A parlament munkaritmusát a törvényjavaslatokkal és a költségvetésekkel alapvetően a kormány irányította, ám számos olyan eszköz állt a képviselők rendelkezésére, melyekkel megváltoztathatták, módosíthatták a tanácskozás menetét. Ha egy képviselő úgy gondolta, hogy egy adott kérdés kapcsán halaszthatatlanul sürgős mondanivalója van, olyan, mely a Tisztelt Ház érdeklődésére tarthat számot, azt elmondhatta napirend előtti felszólalás keretében. Ilyenkor a gyakorlat az volt, hogy az illető az ülés kezdete előtt jelezte szándékát a házelnöknek. (Azért úgymond az utolsó pillanatban, mert a bejelentést csak a napirend megléte esetén lehetett megtenni.) Utóbbi megadhatta az engedélyt saját hatáskörében is, ha azonban visszautasította, akkor a plénum elé kellett vinni az ügyet, amely egyszerű szavazással, vita nélkül döntött arról, hogy felszólalhat-e az illető vagy sem.⁴³²

A szóba hozható témakörök pontos meghatározása soha nem történt meg, de idővel kialakult egyfajta gyakorlat, hogy milyen kérdéseket illik ebben a formában a plénum elé tární. Mindenekelőtt ilyenkor lehetett valamely, az érintett személyről megjelent sajtóhírt cáfolni, vagy arról magyarázattal szolgálni. Napirend előtti felszólalás keretében történt meg valamely új párt megalakulásának a bejelentése, vagy a képviselők olyan ügyekkel álltak elő, melyek alapjaiban érintették pártjuk működését. 1922. június végén – egy héttel a második nemzetgyűlés megalakulását követően – Peidl Gyula ezt a lehetőséget felhasználva hosszan taglalta a törvényhozásba első ízben bekerülő pártja általános politikai helyzetértékelését és programját, 1935-ben pedig Eckhardt Tibor a Független Kisgazdapártnak az áprilisban lezajlott választásokat, illetve a közigazgatási apparátus erőszakos beavatkozását bíráló deklarációját ismertette.⁴³³ A pártpolitikai kérdéseken túl a külpolitika is gyakran nyújtott témát napirend előtti felszólalásokra. Így 1925 júliusában Chamberlain, angol külügyminiszternek, 1934. június végén pedig francia kollégájának Magyarországot is érintő nyilatkozata váltott ki éles reakciókat a magyar törvényhozásban.⁴³⁴ Végül a negyedik nagyobb kérdéskört az

⁴³² Képviselőházi házszabályok, 1908. 154.

⁴³³ NN 1922–1926. I. k. 93–102. KN 1935–1939. I. k. 15–19.

⁴³⁴ NN 1922–1926. XXXIV. k. 470–475. KN 1931–1935. XXIII. k. 614–624. Barthou francia külügyminiszternek a trianoni békét is érintő nyilatkozatának jelentőségét mutatja, hogy a képviselőház 1934. június 26-i ülésének gyakorlatilag ez volt az egyetlen témája.

aktuális társadalmi problémák jelentették, melyek jó alkalmat nyújtottak a képviselőknek szociális érzékenységük demonstrálására.

Bár többnyire alkalmanként egy-egy napirend előtti felszólalásra került sor, időnként többen is szót kértek és kaptak, így az eredeti szándéktól eltérően valamiféle vita is kibontakozhatott. 1928. október 23-án eredetileg öten jelezték, hogy beszélni kívánnak a közelmúltban lezajlott egyetemi zavargásokról, ehhez képest végül kilencen jutottak szóhoz, ami minden bizonnyal rekordot jelentett.⁴³⁵ Az ilyen jellegű beszédek számát növelte, hogy a kormánytagok gyakran éltek azzal a lehetőséggel, hogy bármikor szót kérhettek és kaptak, így azonnal reagáltak a felmerült kérdésekre, vagy fordítva. Bethlen István 1930. január végén tudatosan ezt a módot választotta arra, hogy egy hosszú beszédben tájékoztassa a Tisztelt Házat a romániai magyar birtokos perében lefolytatott hágai tárgyalások állásáról, s ezzel mintegy elébe ment egyes ellenzéki képviselők ez irányú témafelvetésének.⁴³⁶ Bár egy miniszterelnök bármikor felszólalhatott, lényegében szintén napirend előtti felszólalás keretében történt meg 1941-ben – Bárdossy László által – a Szovjetunió és az Amerikai Egyesült Államok elleni hadba lépés bejelentése.

Az önálló indítvány a fentihez képest konkrétabb és hatásában elvileg szélesebb tevékenységet foglalt magában: nemcsak figyelemfelhívást jelentett, hanem közvetlen jogszabályi intézkedést, illetve annak szorgalmazását is magában foglalta. Előbbinél a képviselő tulajdonképpen törvényjavaslatot nyújtott be, amit formailag is úgy kellett megszerkeszteni, utóbbinál az indítvány egyszerűen intézkedéseket sürgetett, melynek végrehajtása többnyire a kormányra várt. A különbség a napirend előtti felszólaláshoz képest az eljárási rendben is megmutatkozott. Először be kellett jegyezni az e célra létesített indítványkönyvbe, melynek alapján az esedékes indítványok – meghatározott időpontokban – felolvasásra kerültek a plénum előtt, utána pedig lehetőséget kellett adni a kezdeményező honatyának az indoklásra. Ha a képviselők ezt elfogadták, akkor annak érdekében, hogy tartalmát minél többen megismerhessék, sor került az indítvány kinyomtatására, majd az indoklás elhangzására.⁴³⁷ Ekkor a törvényhozók döntöttek arról, hogy elfogadják-e az indítvány tárgyalásba vételét. Ha igen, akkor törvényjavaslatnál a szokásos utat kellett bejárnia: bizottsághoz utalás, majd a bizottsági jelentéssel a plénum elé kerül, a már ismertetett módon letárgyalják és elfogadás után

⁴³⁵ KN 1927–1931. V. k. 285–304.

⁴³⁶ KN 1927–1931. XXIV. k. 275–284.

⁴³⁷ Képviselőházi házszabályok, 1908. 151–153.

továbbítják az államfőhöz aláírás végett. Mindez csupán elvi lehetőséget jelentett, hiszen ilyenre soha nem volt precedens a Horthy-korszakban. A másik esetben az út egyszerűbb: a plénum közvetlenül tárgyalja le és a többségi támogatás elnyerését követően az indítvány házhatározattá válik. Az egymástól tartalmukban, céljukban, illetve jellegükben ugyancsak különböző indítványok négy fő csoportra oszlottak. Egy részük valamely gazdasági, társadalmi vagy belpolitikai kérdésre hívta fel a figyelmet – a külpolitika itt értelemszerűen csak korlátozott szerephez jutott –, állami intézkedést sürgetve, míg mások hasonló témakörökben mozogva szabályos törvényjavaslatként kerültek bejegyzésre. Ha egy képviselő valamely ügy kapcsán külön bizottság felállítását kívánta elérni, akkor az ugyancsak indítványként került a plénum elé, végül az ülésidő meghosszabbításának a kezdeményezése is ebben a formában történt meg.

Az interpelláció azt biztosította a képviselők számára, hogy bármely ügyben kérdést intézzenek a kormány valamely tagjához. Szigorúan véve tehát csupán kérdésről és válaszról volt szó, ami a gyakorlatban jóval összetettebb folyamatot takart, melynek elemeit elsősorban a házszabályok rögzítették.⁴³⁸ Eszerint az interpelláció először bejegyzésre került egy könyvbe, s a felolvasás ugyanúgy és ugyanakkor történt, mint az indítványok esetében. Utána az adott képviselő a plénum színe előtt mondta el, illetve fejtette ki kérdését, ami már hosszabb beszéd megtartására is lehetőséget nyújtott. Az interpelláció előzetes kihirdetése nemcsak a többi törvényhozó tájékoztatását célozta, hanem felkészülést kínált az érintett miniszternek. Utóbbi így válaszolhatott azonnal vagy egy későbbi időpontban, de akkor a házelnökséget előzetesen értesítenie kellett szándékáról. Technikai értelemben eredetileg semmilyen korlátozás nem állt fenn a törvényhozók felé: bármennyi interpellációt bejegyezhettek, akár egyszer már tárgyalt témában, és következmények nélkül, az utolsó pillanatig elállhattak annak elmondásától, illetve egy interpellációt több kormánytagnak is címezhettek. A miniszterekre nézve sem volt előírás, hogy mikor, milyen sorrendben kell válaszolniuk – össze is vonhatták azokat –, kivéve, hogy a válaszadásra elvileg harminc nap állt rendelkezésükre. A választ követően a képviselő reagálhatott arra, s ilyenkor mind a miniszternek, mind az interpellálónak joga volt a másodszori felszólalásra. Az interpellációs válaszról minden esetben a Háznak kellett szavaznia, hogy tudomásul veszi-e, vagy sem, s akkor további tárgyalás végett napirendre tűzi. A kérdésekre csak

⁴³⁸ Képviselőházi házszabályok, 1908. 155–157. A mechanizmus a dualizmus évtizedei alatt csiszolódott/formálódott ki. Pecze Ferenc: Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése. *Jogtörténeti tanulmányok*. V. Szerk.: Csizmadia Andor. Budapest, 1983, Tankönyvkiadó, 237–268.

bizonyos, előre meghatározott alkalmakkor lehetett sort keríteni, melynek konkrét napjáról az ülésszakok elején az elnök javaslatára a Ház döntött. 1920 elejétől az a korábbi gyakorlat került bevezetésre, miszerint minden héten szerdán és szombaton, a napirendi témák után következnek az interpellációk. Kivételes esetben, ha egy képviselőnek halaszthatatlan mondanivalója volt, amely kormányzati részről választ is igényelt, kérhette, hogy az előírt időpontokon kívül, akár aznap szót kapjon (sürgős interpelláció), melynek engedélyezéséről a házelnök és – előbbi elutasítása esetén – a plénum dönthetett.

A tárgyalat három tevékenységi forma közül fontosságban egyértelműen utóbbi emelkedett ki, elsősorban sokrétű funkciói révén. Egyik eredeti feladata a törvényhozók és közvetett módon a választópolgárok tájékoztatása lett volna, hiszen így a képviselők elvileg a legközvetlenebb, legmegbízhatóbb forrásból nyerhettek információkat valamely általuk fontosnak tartott kérdéssel. Másodsorban nem volt tematikai korlát, s az interpellációk keretében bármilyen, a tagok által fontosnak tartott kérdést elő lehetett hozni. Harmadsorban az előírt – kérdés-válasz-viszontválasz – keretek az eltérő vélemények ütköztetéséhez, tehát valamiféle politikai vitához is elvezethettek az interpelláló és a miniszter között.

A napirend előtti felszólalások, az indítványok és különösen az interpellációk persze a kormányzati oldal felé nagy kihívást jelentettek. Kisebb részben bizalmi tekintetben, mert nem volt ugyan egyértelműen rögzítve, de a közfelfogás szerint, ha egy miniszter által nem támogatott indítványt a Ház elfogad vagy elutasítja az interpellációra adott válaszát, az már a bizalmatlanság jele és lemondásnak illik követnie. Így nem véletlen, hogy ilyen esetekben mindegyik kormány szigorúan megkövetelte pártjának tagjaitól a lojalitást és a fegyelmet. Ez persze idővel magától értetődővé vált, a korszak elején azonban még kínos szituációk kialakulásához vezetett. Rassay Károly 1921 májusában olyan javaslattal állt elő, amely szigorítani kívánta a párbajozókkal szembeni büntetőjogi szankciókat, majd ügyes húzással indítványát június elején, a költségvetés tárgyalásakor a plénum elé terjesztette. A képviselők – köztük kormánypártiak is – annak ellenére, hogy Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyi miniszter az elvetését kérte, szoros arányban ugyan, de megszavazták.⁴³⁹ Tomcsányi a következő minisztertanácsi ülésen felajánlotta lemondását, de a kormány többi tagja, arra hivatkozva, hogy kicsiny súlyú ügyről van szó, szükségtelennek tartotta azt.

⁴³⁹NI 1920–1922. IX. k. 100–101. NN 1920–1922. X. k. 667.

Mellesleg a leszavazott miniszter valóban megtartotta posztját, de a kormányfő, Bethlen István az eset kapcsán levonta a konzekvenciát: bejelentette, a két kormánypártban felveti a bizalmatlansági kérdést, és ha valaki még egyszer a kormány ellen szavaz, akkor inkább lépjen ki a pártjából.⁴⁴⁰

A másik, nagyobb problémát az jelentette, hogy különösen a sok interpelláció komoly megterhelést jelentett a miniszteriális apparátusokra, magukra a miniszterekre, sőt bizonyos fokig a törvényalkotó munkától is elvonta a figyelmet. Látványos figyelmeztető jel volt, hogy 1921 márciusában Rassay Károlynak a moziengedélyek szabályozásáról szóló sürgős interpellációja és a rá adott válasz gyakorlatilag kitöltötte az aznapi ülés idejét.⁴⁴¹ Hasonló eset fordult elő a nemzetgyűlés 1920. június 16-i ülésén, amikor Hornyánszky Zoltán képviselő azt szorgalmazta, hogy a földművelésügyi minisztert hívják be az ülésre, hogy azonnal válaszolhasson az egyik interpellációra. A házszabályokat jól ismerő elnök – Rakovszky István – azonban kijelentette, hogy a tagok ki vannak már fáradva az ülés folytatásához, egyébként pedig minisztert lehet ugyan házhatározattal nyilatkozattételre utasítani, de azonnali interpellációs válasza nem.⁴⁴² A problémát valamelyest fokozta, hogy a képviselők fegyelmezetlensége miatt felkészülni sem volt könnyű ezekre, az interpellációk számottevő része ugyanis – törlés vagy halasztás miatt – nem hangzott el az előre bejelentett időpontban. Igaz, átmeneti tehermentesítést jelentett, hogy kormányváltáskor vagy ha egy miniszter lemondott, a hozzá intézett interpellációkat törölték. Egyszerű, bár nem szabályszerű megoldás volt, ha a megszólított miniszterek egyszerűen nem válaszoltak a kérdésekre, amivel éltek is az érintettek. Tömegessé tétele azonban azzal a veszéllyel járt, hogy a kötelességmulasztással kiváló témát nyújtanak a képviselők számára. 1923 januárjában az egyik szociáldemokrata honatya nem is mulasztotta el felhívni a figyelmet arra, hogy miközben a második nemzetgyűlés még csak fél éve dolgozik, 85 interpelláció vár válasza.⁴⁴³ A második nemzetgyűlés alatt a Bethlen-kormánynak alkalmanként egy új kihívással, a provokatív képviselői fellépéssel is szembe kellett néznie. A miniszterelnök 1924. március végén a plénum előtt jelentette be, hogy nem fog válaszolni az ellenzéki legitimista politikusnak, Szilágyi Lajosnak, a kormány „kétszínűsége és alakoskodása” tárgyában bejegyzett interpellációjára.⁴⁴⁴ A

⁴⁴⁰ Mt. jegyzőkönyvek. 1921. június 10.

⁴⁴¹ NN 1920–1922. IX. k. 121–144.

⁴⁴² NN 1920–1922. III. k. 410.

⁴⁴³ NN 1922–1926. VIII. k. 386.

⁴⁴⁴ NN 1922–1926. XXII. k. 17–18.

bejelentésre reakcióként viszont többen szóvá tették, hogy közvetlenül ilyen helyzetre a házszabályok nem tartalmazzak megoldást, illetve a választ nem lehet megtagadni.

A bethleni politika az 1922. évi választások után többféle módszerrel próbálta a képviselők aktivitását visszaszorítani és a kormány helyzetét könnyebbé tenni. Az első nemzetgyűlés alatt a házelnökség még törekedett arra, hogy az indítványok bejárják a házszabályok által előírt utat. Így például az 1920. november 3-i ülés lényegében egyetlen napirendi témáját az esedékes indítványok tárgyalása tette ki. Ez persze nem jelentette azt, hogy a kezdeményezések sorsa rendeződött is. Gyakran előfordult, hogy az indoklás elhangzása után a folyamat elakadt, vagy megszületett ugyan a vonatkozó házhatározat, de végrehajtása nem történt meg.⁴⁴⁵ A vizsgálóbizottságok felállítását, valamint az üléssidő meghosszabbítását célzóaktól eltekintve minden bizonnyal Pallavicini Györgynek a trianoni gyászt az országház zászlójának félárbocra eresztésével kifejezni kívánó indítványa volt az egyetlen, amely ténylegesen megvalósult.⁴⁴⁶ A második nemzetgyűlés alatt azonban egyértelműen megváltozott a helyzet, s a házelnök egész egyszerűen elfektette a kormányzati szempontból nemkívánatos ellenzéki indítványokat. Amikor 1925 októberében az egyik ellenzéki politikus szóvá tette ezt az eljárást, Scitovszky Béla elnök szokatlan nyíltsággal jelentette ki, hogy ő a napirendi javaslatait a kormánnyal egyetértésben szokta megtenni és nem kötelessége az indítványok napirendre tűzéséről gondoskodni.⁴⁴⁷ A parlamenti erőviszonyok tehát mintegy garantálták azt, hogy az efféle ellenzéki kísérletek már a kezdeti stádiumban elakadjanak.⁴⁴⁸

A bevett módszert persze egyértelműen a házszabályreformok kínálták a felmerült kérdések rendezésére. Az indítványoknál komolyabb változtatásokra nem volt szükség, és a napirend előtti felszólalásoknál is csupán a beszédidő szűkítése történt meg. Ennek időtartamát 1924-ben egy órában, 1928-ban negyedórán – mindkettőnél

⁴⁴⁵ Pallavicini György törvényjavaslatát az összeférhetetlenségi szabályozás szigorításáról a Tisztelt Ház elfogadta, a közjogi bizottsághoz utalta, utóbbi jelentése el is készült, de tényleges tárgyalás alá soha nem került. NI 1920–1922. X. k. 222.

⁴⁴⁶ NN 1920–1922. VI. k. 210–211. VII. k. 15–16.

⁴⁴⁷ „A parlament foglalkoztatása a kormány kötelessége és feladata. Ebből folyik az, hogy a parlament elnöke, amikor napirendi indítványt tesz, mindenkor a kormánnyal egyetértésben szokta azt előterjeszteni [...] ezen túlmenően a napirendi javaslat érdemi indoklásába az elnök nem bocsátkozhatik” – jelentette ki Scitovszky. NN 1922–1926. XXXV. k. 260.

⁴⁴⁸ Pesti Sándor állítása tehát inkább csak a második nemzetgyűléstől tekinthető érvényesnek. Pesti: *Az újkori...* I. m. 253–254.

egyszeri hosszabbítás lehetőségével – állapították meg, 1939-ben pedig maradt a 15 perc, de hosszabbítás nélkül.⁴⁴⁹

Napirend előtti felszólalások és indítványok a nemzetgyűlésben és a képviselőházban

Ciklus	Napirend előtti felszólalások	Ebből ellenzéki	Az ülésekhez viszonyított arányszám	Indítványok	Ebből ellenzéki	Az ülésekhez viszonyított arányszám
1920–22	47	–	6,7	81	–	3,88
1922–26	99	64 (64,65%)	6,06	76	63 (82,89%)	7,89
1927–31	75	33 (44,0%)	6,88	43	35 (81,39%)	12,0
1931–35	101	55 (54,46%)	3,14	47	42 (89,36%)	6,74
1935–39	20	10 (50,0%)	19,75	22	20 (90,90%)	17,95
1939–44	17	5 (29,41%)	21,29	21	18 (85,71%)	17,23

A napirend előtti felszólalások és indítványok abszolút számának alakulása önmagában nem sokat árul el a képviselők tevékenységéről, hiszen az egyes ciklusok eltérő hosszúságúak és munkaintenzitásúak voltak. Az ülésekhez viszonyított arányszám viszont szélesebb és differenciáltabb következtetésekre nyújt lehetőséget. A napirend előttiéknél az 1920-as években erőteljes csökkenés nem következett be, ellenben bizonyos fokú belső átrendeződés igen. A második nemzetgyűlés alatt még egyértelműen ellenzéki politikusok uralták ezt a területet, ami 1927-től kiegyenlítődött és az 1930-as évek végéig kormánypártiak és ellenzékiek nagyjából hasonló arányban jutottak szóhoz, míg a legutolsó ciklus egyértelmű eltolódáshoz vezetett az előbbieik javára. A jelzett tendencia arra utal, hogy a kormánypártiak számára ez a fellépési forma

⁴⁴⁹ Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 151.

kifejezetten kedvelt volt: egy egyszerű felszólalás keretében ugyanis könnyen és gyorsan lehetett elővezetni aktuális politikai és közéleti kérdéseket, különösebb következmények nélkül (a beszédéről nincs vita és dönteni sem kell róla). Az 1931–35-ös ciklus egy sajátos, átmeneti fellendülést produkált, ami azonban részben megtévesztő. Valójában az 1931-32-es intervallum, a gazdasági válságnak a Károlyi-kormányhoz köthető időszaka volt az, amikor a képviselők páratlan aktivitást mutattak, míg a Gömbös-kormány 1932 őszi hatalomra kerülését követően a napirend előtti felszólalások száma – a válság előtti évekhez képest is – erőteljesen csökkent.

Az indítványoknál részben hasonló tendenciák figyelhetők meg, bizonyos eltérésekkel. Mindenekelőtt nyugodtan kijelenthető, hogy ez lényegében az ellenzék terepe volt, hiszen minden ciklusban ők jegyezték az indítványok túlnyomó részét, ráadásul a kormánypártiak – főleg a harmincas években – inkább csak az ülésidő meghosszabbítására vonatkozó kérelmeknél mutattak aktivitást. Az első nemzetgyűlés után fokozatos, de egyértelmű csökkenés következett be, s a tendencia a harmincas évek elején megtorpant ugyan, de csak azért, hogy utána még egyértelműbben folytatódjon. Jóllehet már a bethleni időszakban sikerült visszafogni mindkét tevékenységi formát, az igazán látványos visszaesés a harmincas évek első felétől érvényesült. Mindez arra utal, hogy a képviselők aktivitását nemcsak a jelzett korlátozások, hanem a politikai környezet is erőteljesen befolyásolta. A harmincas évek elején a bizonytalanná váló helyzetre, a növekvő társadalmi elégedetlenségre a képviselők – kormánypárti, de főleg ellenzéki oldalon – fokozottabb szerepléssel reagáltak, ami a Károlyi-kormány bukása után megváltozott, és a korszak második felére mindegyik területen a passzivitás felé való elmozdulás vált a meghatározóvá. Formailag egyébként mindkét tevékenység személyhez és nem párthoz kötött volt, jóllehet a párthovatartozás meghatározó módon befolyásolta az előterjesztések tartalmát és sorsát, s egyedül a szociáldemokraták próbálkoztak azzal, hogy valamelyest egyértelműbbé tegyék a helyzetet. Indítványaikat a korszak második felében rendre nem külön-külön, hanem csoportosan írták alá.⁴⁵⁰

Az interpellációk esetében persze a korábban tárgyalt célok jóval nehezebben és sokrétűbb munkával voltak elérhetőek. Mindenekelőtt joggal feltételezhető, hogy 1922-től, a pártfegyelem fokozatos megerősödésével párhuzamosan a kormánypárti képviselők aktivitása csökkent és általában az így előhozott témák sem okoztak komoly gondokat a minisztereknek. További lehetőséget kínált, hogy eredendően a szerdák és a

⁴⁵⁰ Ezt a metódust 1931-től alkalmazták sorozatosan. KN 1931–1935. III. k. 530.

szombatok lettek kijelölve interpellációs napokul, s bár a szombati ülések soha nem voltak teljes következetességgel megtartva, elhagyásuk a második nemzetgyűlés alatt vált általános gyakorlattá, így egyedül a szerda maradt meg interpellációs napnak. Baloldali ellenzéki politikusok már 1922. szeptember közepén próbálkoztak azzal, hogy az interpellációkat áttetessék keddre és péntekre, de akciójuk nem talált támogatásra az egységes párti vezetésnél.⁴⁵¹ Ehelyett megmaradt a szerda, és ha időnként mégsem lehetett elkerülni, hogy szombaton is ülésezzen a Ház, interpellációkra akkor is csak kivételes esetben került sor.

A legnagyobb arányú változások azonban a házszabályok terén következtek be. Az 1924. évi reform⁴⁵² után az interpellációt nem volt kötelező szóban előadni, írásban is be lehetett nyújtani, s a miniszter is választhatott, hogy válaszához a kettő közül melyik módot választja. Az írásos forma viszont azt jelentette, hogy az ülésen csak a kérdést olvasták fel, illetve a válasz tényét rögzítették, tehát a procedúra rendkívül leegyszerűsödött. Az interpellációs könyv felolvasásakor az érintett képviselőnek nyilatkoznia kellett, hogy kérdését fenntartja-e, elhalasztja vagy törölni kívánja, s a nyilatkozat hiánya automatikus törléssel járt együtt. A könyv felolvasása már nem az interpellációs, hanem az azt megelőző napon történt meg, ami, bár nem lett kimondva, de lényegében a keddi és pénteki alkalmakat jelentette. Ha a szöveg sértő kifejezéseket tartalmazott, akkor a házelnök az egészet törölthette, az interpellációk lebonyolítására pedig meghatározott koreográfia szerint került sor. Először a jegyző felolvasta az írásbeli kérdések és válaszok szövegét, majd következhetek a szóbeliek, de ha valaki az előírt időpontban nem volt jelen, akkor interpellációját törölték és ugyanabban a tárgyan azon az ülésnapon belül már nem jegyezhetett elő interpellációt. Az érintett képviselőnek az indoklásra 15 perc,⁴⁵³ első viszontválasz esetén 10, másodikon pedig csupán 5 perc állt a rendelkezésére. A reform tehát alapvetően kettős célt szolgált. Mindenekelőtt korszerűsítő jellegűnek tekinthető, amennyiben valamelyes korlátot állított fel az interpellációk eltömegesedése elé, valamint bizonyos fokú fegyelmezettséget követelt meg a képviselőktől. Ugyanakkor azzal, hogy érintetlenül hagyta a miniszteri válaszok kérdését és bevezette az írásbeli interpelláció lehetőségét, egyoldalú kényelmi, illetve politikai szempontokat is érvényesített a kormányzat javára.

⁴⁵¹ NN 1922–1926. IV. k. 255. Így megmaradt az a módszer, hogy szerda és szombat az interpellációk ideje, miközben mindenki tudta ennek az álságos voltát.

⁴⁵² Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 133–138.

⁴⁵³ Sürgős interpelláció elhangzásánál is érvényben lépett a negyedórás korlátozás.

1928-ban annyi módosulás történt,⁴⁵⁴ hogy némileg újraszabályozták a halasztás kérésének módját, illetve további szigorításként előírták, hogy ugyanabban a tárgyban egyazon napra senki sem jegyezhet be több interpellációt. Az 1939-es házszabályreform ugyan nem változtatott az addigi alapszerkezeten, de további korlátozásokat vezetett be.⁴⁵⁵ Eszerint a továbbiakban „csak közérdekű” ügyben lehetett interpellálni, ugyanarra a napra egy képviselő legfeljebb két kérdést tehetett fel, ha pedig az illető eltért a tárgytól, akkor előbb elnöki figyelmeztetésben, majd szövegvonásban részesült. Szigorodott a halasztás lehetősége, az indoklásra és a viszontválaszokra maradt az addigi időkeret, de hosszabbítás nélkül. A minisztereknek továbbra is – elvileg – harmincnapos határidő állt a rendelkezésükre, de a kérdés felolvasása előtt kérhették a Háztól az interpelláció elhalasztását, legfeljebb 15 napra.

Interpellációk a nemzetgyűlésben és a képviselőházban⁴⁵⁶

Ciklus	Interpellációk száma	Ebből ellenzéki	Ebből megválaszolt	Ülésekhez viszonyított arányszám
1920–22	233	–	158 (67,81%)	1,35
1922–26	1089	671 (61,7%)	697 (64,0%)	0,55
1927–31	502	353 (70,31%)	417 (83,03%)	1,02
1931–35	713	576 (80,78%)	557 (78,12%)	0,44
1935–39	579 ⁴⁵⁷	475, (82,02%)	410 (70,81%)	0,68
1939–44	928	752 (81,0%)	569 (61,31%)	0,39

Láthatóan mindegyik ciklust az interpellációk nagy száma jellemezte, de bizonyos ingadozásokkal. A két szélső pólust az első nemzetgyűlési és az utolsó képviselőházi periódus jelentette, ami összefüggésben állt azzal, hogy előbbinél volt a legkisebb a képviselők száma, míg utóbbinál a legnagyobb, s így lényegesen több

⁴⁵⁴ Képviselőházi házszabályok, 1928. 85–90.

⁴⁵⁵ Képviselőházi házszabályok, 1939. 89–94.

⁴⁵⁶ A táblázat nem tartalmazza az összes bejegyzett interpellációt, csak a ténylegesen elhangzottakat.

⁴⁵⁷ Az összehasonlíthatóság kedvéért ebben a számban nincs benne egy felvidéki képviselő interpellációja. Így a megemelt létszámú parlamentet csak az utolsó ciklusban kell figyelembe venni.

képviselő számára nyílt szereplési lehetőség.⁴⁵⁸ Ráadásul az első nemzetgyűlés kínálta a legszélesebb és legtöbbféle szereplési lehetőséget a tagok számára, ami tovább csökkentette az interpellációs aktivitást. Ez a helyzet arra utal, hogy a házszabályreformoknak az interpellációk visszaszorítására, politikai jelentőségének csökkenésére irányuló törekvései csak mérsékelt eredménnyel jártak, sőt éppen a legutolsó időszakban volt a legnagyobb a képviselők aktivitása. Mindenekelőtt az 1924-ben bevezetett írásbeli kérdés és válasz lehetősége továbbra is csupán kiegészítő módszer maradt és nem szoríthatta ki a szóbeli fellépést, főleg azért, mert így az interpelláció két fontos eleme, a polémia és a nyilvános diskurzus lehetősége veszett volna el, amit egyébként a kormányzati oldal sem nélkülözhetett. A képviselők némi nehézség árán, de hozzászoktak az új, szigorúbb előírásokhoz, amelyek kétségtelenül nagyobb fegyelmet és figyelmet követeltek tőlük a különböző előfeltételek teljesítése miatt. Bár a szombatok kiesése, valamint az ülések számának ritkulása csökkentette a szereplési lehetőségeket, más korlátozásoknak – elsősorban a beszédidő terén – az lett a hatása, hogy ugyanannyi idő alatt több interpelláció hangozhatott el.

Eleinte a kormánypárti politikusok is viszonylag nagy érdeklődést mutattak a tárgyalási szereplési lehetőség iránt, ami idővel lecsökkent – minden bizonnyal összefüggésben a Bethlen-kormány helyzetének a stabilizálódásával – és az interpellációk egyértelműen az ellenzék számára kínáltak politikai terepet: 1922 és 1944 között minden ciklusban az ellenzéki irányzatok dominanciája érvényesült, néha egészen látványos fölényvel. Ezt az állítást közvetett módon még az 1927–31 közötti időszak is megerősíti, amikor az interpellációk száma – a parlamenti munkaidőhöz viszonyítva – ugyan a második legkisebb volt az egész korszakban, de pont akkor, amikor az ellenzéki politikusok aránya is kirívóan alacsony lett.⁴⁵⁹ Az egyértelmű súlyponteltolódás természetesen nem tekinthető véletlennek, hiszen a kormánypárti politikusok az ellenzékiekhez képest mindig szűkebb mozgástérrel rendelkeztek. Egyrészt a kormány szemszögéből nézve az volt jó, ha támogatóik minél kevésbé aktívak, ha azonban mégis interpellálni akarnak, akkor kerüljük a kényes ügyek feszegetését. Ennek problematikusságára egyébként már igen korán, 1920 áprilisában

⁴⁵⁸ A nemzetgyűlés idejének túlnyomó részében csupán 208 törvényhozóval működött, míg az utolsó ciklus kezdetén 296 képviselő foglalt helyet a Tisztelet Házban, ami idővel 368 főre duzzadt.

⁴⁵⁹ Az Egységes Párt és az ugyancsak kormánytámogató Keresztény Gazdasági és Szociális Párt birtokolta a parlamenti helyek 84,5%-át és akkor még nem vettük figyelembe a pártonkívülieket.

rámutatott az akkori pénzügyminiszter, Korányi Frigyes.⁴⁶⁰ Másrészt – amint az a Tomcsányi-esetnél is egyértelműen látszott – feltétlen lojalitást és támogatást vártak a válaszokról tartott szavazásoknál. Persze a teljes passzivitás nem lett volna megoldás, s már csak taktikai okokból sem tűnt célszerűnek teljesen átengedni ezt a fontos parlamenti terepet az ellenzéknek. Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a kormánypárti képviselők, bár alkalmanként tudtak kritikai attitűdöt felmutatni,⁴⁶¹ meglehetősen visszafogottak voltak: interpellációik rendszerint arra szorítkoztak, hogy felvilágosítást kérjenek valamely politikailag semleges kérdésben vagy egészen kis fajsúlyú ügyet ismertessenek. Az egyik legextrémebb esetként Vargha Gábornak, a kormánytámogató keresztény párt tagjának az 1929. december 11-i ülésen elhangzott interpellációja a búza sikértartalmának az emeléséről szólt – a többi képviselő gúnyos megjegyzéseitől fűszerezve.⁴⁶²

Az interpellációk persze nem egyformán érintették a kormánytagokat, s bár mindegyik miniszter kapott efféle feladatot, általában a belügyi és – amíg létezett – a népjóléti tárca vezetőjéhez szólt a legtöbb kérdés. A munka valamivel könnyebb volt, mint a kérdező esetében és nem csak azért, mert az érintett személynek képzett apparátus állt a rendelkezésére. A minisztereknek ugyanis nem kellett jelen lenni az interpelláció elhangzásakor,⁴⁶³ a válaszokat pedig alkalmanként politikai államtitkáraiknak is átengedhették. A legnagyobb előnyt mégis az jelentette, hogy bár minden házszabály 30 napos határidőt rögzített, a késést vagy az elmaradást soha nem szankcionálták. Ciklusonként változó mértékben, de a kérdéseknek 61–78%-a lett megválaszolva. Persze az arány ténylegesen valamivel jobb volt, hiszen az elmaradások mögött részben kormány, illetve miniszterváltások húzódtak meg, s ilyenkor a lemondott vagy leváltott személyhez intézett kérdéseket törölték. Ez azonban nem változtat azon, hogy a kormánytagok bizonyos szabadságot élveztek a válaszok terén. A

⁴⁶⁰ Korányi szerint fel kellene kérni bizalmasan a képviselőket, hogy „export-import dolgokban” ne interpelláljanak állandóan, mert összeférhetlenségi esetek kerülhetnek napvilágra. Mt. jegyzőkönyvek. 1920. április 22.

⁴⁶¹ A keresztény pártok felé is bizonyos kapcsolatokkal rendelkező Viczián István, amikor a harmincas évek elején hírül vette, hogy a földművelésügyi minisztérium új tejröndeletet kíván életbe léptetni, azonnal figyelmeztette az érintetteket, hogy interpellálni fog ellene. Valószínűsíthetően ez is szerepet játszott benne, hogy Mayer János miniszter elállt a tervtől. Viczián: *Életem*. I. m. 161.

⁴⁶² Az egyébként agrárius ellenzéki Forster Elek egészen nyíltan úgy fogalmazott, hogy „ezt a beszédet érdemes volna a naplóból törölni”. KN 1927–1931. XXIV. k. 104.

⁴⁶³ A minisztereket a törvényhozás kötelezhette ugyan az ülésen való megjelenésre és meghatározott ügyben nyilatkozattételre, de azonnal válasza nem. A kérdés értelmezéséhez: NN 1922–1926. XXVI. k. 345–346.

válaszoknál egyébként úgy tűnik nem volt olyan általánosan érvényes rendezőelv, amely meghatározta volna, hogy mely kérdésekre felelnek azonnal, illetőleg később és melyeknél marad el teljesen a válasz.

Összességében véve, amint azt az adatok egyértelműen megerősítik, inkább a mindenkori ellenzékiek akarták és tudták kihasználni a fenti tevékenységben rejlő lehetőségeket. Az ellenzéken belül az aktivitás mértékét a képviselőcsoport nagyságán túl alapvetően meghatározta az, hogy rendszerint a képviselőházba újonnan bekerült pártok játszottak kiemelkedő szerepet, ők ugyanis – többek között – így demonstrálták dinamizmusukat. Ennek megfelelően 1922–26, valamint 1927–31 között a szociáldemokrata párt adta a legtöbb interpellációt (19,84 és 42,43%), s az ő esetükben azért az utóbbi ciklus volt az igazán kiemelkedő, mert ők alkották az egyetlen számottevő ellenzéki erőt. 1931–35 között a Független Kisgazdapárt vette át tőlük ezt a szerepet⁴⁶⁴ (42,07%), 1939 után pedig a szélsőjobb (68,8%), amely a korszak egészén belül is szokatlan aktivitást produkált.⁴⁶⁵ Utóbbinál egyértelműen megmutatkozott az eltérő pozíció hatása, ugyanis az Imrédy Béla vezette csoport csak akkor kezdett el intenzíven interpellálni, miután 1940 végén ellenzékbe vonult.

Az interpellációk eme kedveltsége elsősorban – eredeti feladatukon túlmutató – sokrétű funkcionalitásukkal állt összefüggésben. Mindenekelőtt kiváló lehetőség kínálkozott a kritikai attitűd megjelenítésére, melynek következtében a képviselők tudatosan visszas társadalmi jelenségekkel, a kormányzat számára kényes, nemkívánatos kérdésekkel álltak elő. További előnyt jelentett, hogy az interpellációk révén olyan aktuális társadalmi, politikai ügyeket hozhattak elő a tagok, melyeket máshogyan nehezen lehetett volna tanácskozás és vita tárgyává tenni.⁴⁶⁶ 1933. június közepén Gömbös Gyula miniszterelnök váratlanul kétnapos látogatást tett Berlinben. Hazaérkezése után szinte azonnal téma lett a Hitlerrel történt találkozó a kormány részére biztosított felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalásánál, majd két ellenzéki képviselő – Bajcsy-Zsilinszky Endre és Pallavicini György – interpelláció keretében ismételtén visszatért rá.⁴⁶⁷ Ilyen esetben – alkalmanként – átfedés következhetett be a napirend előtti felszólalásokkal. Az említett politikusnál maradv 1930 novemberében,

⁴⁶⁴ A párt az aktivitását bizonyos fokig a későbbi időszakban is megőrizte. Dobos Nóra: A Független Kisgazda-, Földmíves és Polgári Párt interpellációs tevékenységének elemzése az 1935–1939 közötti parlamenti ciklusban. In *Juvenilia IV.* Debreceni bölcsész diákkörösök antológiája. Szerk. Pete László. Debrecen, 2011, Debreceni Egyetemi, 42–44.

⁴⁶⁵ Ennél a ciklusnál megtévesztő lett volna, ha csak a Nyilaskeresztes Párt adatait emeljük ki.

⁴⁶⁶ Az FKGP esetében készült tematikai elemzés az interpellációkról. Dobos: *A Független...* I. m. 47–50.

⁴⁶⁷ KN 1931–1935. XVII. k. 334–355. 399–400. 492–495.

az akkor még honvédelmi miniszter Gömbös egy kecskeméti gyűlésen a zsidóknak a Vitézi Széktől való távol tartásáról beszélt, melyre a november 19-i képviselőházi ülésen kormánypárti részről Dési Géza, ellenzéki oldalról pedig Sándor Pál reagált, előbbi napirend előtti felszólalás, utóbbi interpelláció keretében.⁴⁶⁸ A buzgóság persze időnként túlhajtásokhoz vezetett, amikor egy-egy képviselő egyéni ügyeket kívánt közüggé tenni.⁴⁶⁹ A figyelemfelhívó jelleg azzal járt együtt – különösen, ha a képviselők közös, összehangolt akcióval próbálkoztak –, hogy korlátozott mértékben ugyan, de valóban maguk irányíthatták, tematizálhatták a törvényhozás munkáját. S hogy ez nemcsak pusztán óhaj volt, mutatja, hogy a politikai közvélemény és a sajtó rendszeresen számon tartotta a jelentősebb, nagyobb visszhangokat kiváltó interpellációkat. Végül, de nem utolsósorban egy ellenzéki párt számára az interpellációk alkalmat biztosítottak arra, hogy a pártjukat ért hatósági retorziókat a nagy nyilvánosság előtt tegyék szóvá, tartsák napirenden. A nagyobb szervezeti háttérrel rendelkező ellenzéki pártok – szociáldemokraták kiegészítve, nyilasok – interpellációinak java része ilyen témákat tartott napirenden. Az SZDP például az 1927–31-es ciklusban hat alkalommal is előhozta a lapjukat, a *Népszavát* ért sérelmeket.⁴⁷⁰

Igaz, az interpellációknak közvetlen jogi következményei nem voltak: bármely kérdés felvetése önmagában a minisztereket semmire nem kötelezte, arra pedig minden miniszterelnök ügyelt, hogy a válaszokat elfogadtassa a többségi párttal. Az interpellációk ennek ellenére rendelkeztek bizonyos közvetett befolyásoló hatással, s néha csupán a jól megválasztott tematizálás révén is némi politikai nyomás alá lehetett helyezni a kormányzatot. 1943 tavaszán Kállay Miklós miniszterelnök előzetesen arról értesült, hogy egyes szélsőjobboldali politikusok kényes külpolitikai kérdéseket kívánnak nekiszegezni és válaszra, illetve színvallásra kényszeríteni. Mivel ennek bekövetkeztét mindenképpen szeretne volna megakadályozni, előbb Imrédy Béla útján akarta visszavonadni az interpellációkat, majd annak sikertelenségét követően döntött az ülések elnapolása mellett.⁴⁷¹ Kivételesen közvetlen összefüggés is valószínűsíthető az

⁴⁶⁸ KN 1931–1935. XXXI. k. 333–335. és 360–365.

⁴⁶⁹ Ezzel próbálkozott Szilágyi Lajos az 1930. június 4-i ülésen, amikor egy közlekedési baleset kapcsán „a gyalogjárók életbiztonságának” megerősítését sürgette. KN 1927–1931. XIX. k. 103–105.

⁴⁷⁰ Hasonló módszerrel éltek a legitimisták a Gömbös-kormány felé. Kardos József: *Legitimizmus*. Budapest, 1998, Korona, 189.

⁴⁷¹ Kállay egyébként külön kihangsúlyozta, hogy rendkívüli helyzetben – háborús viszonyok között – mennyi gondot okozhatnak a kormányzatnak. Kállay: *Magyarország...* I. m. I. k. 217. és 254. A kormányfő szavait megerősíti az a tény, hogy az ominózus elnapolásra éppen 1943. május 4-én, kedden, tehát egy nappal a várható interpellációk előtt került sor. KN 1939–1944. XVII. k. 72.

interpellációk és a kormányzati politika között. Az a tény, hogy a húszas évek végén számos képviselő lépett fel a kartellek ellen,⁴⁷² mintegy előkészítette a közhangulatot az 1931. évi kartelltörvény megalkotásához, mint ahogy a tagok gazdasági tevékenységének elburjánzásáról szóló, adatokkal megtámogatott felszólalásoknak is volt némi szerepük abban, hogy a Károlyi-kormány 1932-ben előállt az összeférhetlenségi szabályozás szigorításának a tervével. Sőt, időnként kormánypárti politikusok részéről úgynevezett megrendelt interpellációk is elhangzottak, amikor az érintett valamelyik miniszter kívánságára hozott elő egy-egy kérdést, alkalmat adva ezzel, hogy a kormányzat is kifejtthesse véleményét.

Jóllehet minden időszakban sok interpelláció hangzott el, ez nem érintette egyformán a képviselőket. A honatyáknak valamivel több mint egyharmada, 35-38%-a interpellált, és ez az arány csupán kis mértékben ingadozott az egyes ciklusok között. Általában az a gyakorlat érvényesült, hogy kormánypárti részről viszonylag sok képviselő intézett kérdést a miniszterekhez, de fejenként csupán néhány alkalommal, míg ellenzéki oldalon jóval nagyobb volt az egy képviselőre jutó interpellációk száma. Bár az interpellációs tevékenység valamilyen mértékben minden pártnál szabályozott volt, a részleteire vonatkozóan alig maradtak fenn források. Annyi bizonyosan állítható, hogy itt is az SZDP tűnik a legszervezettebbnek, ahol a parlamenti frakció ülésein előzetesen megbeszélték és személyre szólóan elosztották azt, hogy ki mikor, milyen ügyben fog kérdéseket feltenni. A feladatmegosztás pedig időről időre változott, mint ahogyan az is, hogy kinek kell a legaktívabbnak lennie. De a beszéd konkrét tartalma a képviselőre volt bízva, a többi pártnál pedig még nagyobb volt az egyén mozgásteret, ami nem meglepő, hiszen gyakran olyan ügyekben kellett gyorsan lépni, melyeknél kevés lehetőség volt hosszas előkészítésre. Az interpelláló képviselők összetétele alapján két fő sajátosság emelhető ki. Mindenekelőtt soha nem a pártvezetők játszották a meghatározó szerepet, s mindenhol megvolt az a néhány személy, aki ennek a területnek, úgymond, felelőse volt. Ugyanakkor egyes politikusok kifejezetten favorizálták az interpellációs napokon való szereplést, méghozzá párthovatartozástól függetlenül. Matolcsy Mátyás 1935 és 1944 között több párt oldalán is megfordult, de aktivitását mindig megőrizte. Sőt minden ciklusnak megvolt a maga rekordere, aki messze kiemelkedett képviselőtársai közül: a baloldali ellenzéki Hegymegi Kiss Pál

⁴⁷² Az 1927–31 közötti periódusban összesen 10 interpelláció hangzott el valamely kartelltömörülés ellen.

1931–35 között 83, a szélsőjobboldali Matolcsy Mátyás pedig 1939–44 között 52 interpellációhoz adta a nevét.

Reprezentációtól az emlékezetpolitikáig

A törvényhozás a két világháború közötti időszakban közjogi értelemben a politikai élet központi intézményének, a magyar államiság legfőbb megtestesítőjének számított, melynek következtében a közéletnek a szorosán vett törvényalkotó-politikai tevékenységen túli részébe is valamilyen formában be kellett kapcsolódnia. A jelenségben önmagában semmi meglepő nincsen, hiszen bevett gyakorlat számított, hogy egy ünnepség fényét és rangját a Tisztelet Ház képviselőinek jelenlétével növeljék. Így azután kezdettől fogva sok megkeresés, illetve meghívás érkezett, melyek különböző társadalmi eseményekre – ünnepi gyűlések, történelmi megemlékezések, szobrok, emléktáblák, intézmények felavatása stb. – invitálták, elsősorban a Ház elnökségét. Az egyetemek részéről – különösen a korszak elején – viszonylag gyakran érkezett meghívó különböző avatásokra és egyéb rendezvényekre, de szakmai vagy regionális szervezetek is fordultak hasonló kérésekkel a nemzetgyűléshez, illetve a képviselőházhoz. Ennek gyakorlati megvalósulása a következőképpen zajlott. A megkeresés a házelnökhöz érkezett, aki az ülések kezdetén tájékoztatta a képviselőket az aktuális meghívásokról. Ugyancsak a házelnökön múlt annak eldöntése, hogy a törvényhozás képviselteti-e magát az adott rendezvényen, és ha igen, akkor milyen formában. Természetesen az a metódus érvényesült, hogy a rangosabbakat az elnökség valamely tagja tisztelte meg a jelenlétével, egyéb esetben pedig egy-egy képviselőt bíztak meg ezzel a feladattal. Viszont 1922. október 15-én került sor a világháborús emlékoszlop leleplezésére, melyen Veress Ferenc képviselő vett részt, 1921. július elején, a keszthelyi Helikon ünnepségen már hétfős küldöttség, 1925 februárjában a Jókai-centenárium keretében tartott istentiszteleten pedig maga az elnök képviselte a Házat.⁴⁷³

Érdekes módon az efféle meghívások a korszak első felében voltak gyakoribbak, ekkor ciklusonként mintegy 100 meghívás érkezett a Házhhoz és a testület ezeknek kétharmadán képviseltette magát hivatalosan, míg az 1930-as években látványos visszaesés következett be, s már csak 30-50 meghívásra került sor. A jelenség mögött vagy egyszerűen az húzódott meg, hogy egy idő után kevesebb felkérést kapott a

⁴⁷³ NN 1922–1926.V. k. 64. XXIX. k. 425. NN 1920–1922. XI. k. 169. Egyébként ezekre a rendezvényekre többnyire bármely képviselő elmehetett meghívottként, csupán jelezni kellett szándékát a háznapyi hivatalnál.

törvényhozás, vagy valóban az 1920-as években egyfajta konjunktúrája volt az ilyen jellegű rendezvényeknek.

A parlamenti illem persze másfajta feladatokat is előírt. Az elnök az ülések elején rendszerint kitért a különböző történelmi évfordulókra, politikusok, valamint parlamenti képviselők elhunytára. Utóbbi esetben a megemlékezés méretei egyenes arányban nőttek azzal, hogy az illető mennyire volt – elsősorban pozícióját tekintve – kiemelkedő személyisége a politikai életnek. Egy egyszerű képviselőnél csak pár mondat hangzott el az elnök részéről, 1939-ben Darányi Kálmán házelnök, vagy 1941-ben Teleki Pál miniszterelnök halálakor már gyászülést tartottak a tiszteletükre, 1942-ben pedig külön törvényben is megörökítették a repülőszerencsétlenségben elhunyt ifj. Horthy István kormányzóhelyettes érdemeit.⁴⁷⁴ Nagyjából ugyanebbe a vonulatba illeszkedtek bele a prominens hazai és külföldi személyeknek küldött üdvözlések, illetve részvétnyilvánítások. Ezek egy része persze szintén inkább formálisnak és protokolláris jellegűnek tekinthető. Részvétáviratot küldtek azon – elsősorban európai – országok parlamentjeinek, ahol egy-egy prominens politikus éppen elhalálozott vagy valamilyen természeti katasztrófa történt. Így kapott az Egyesült Államok kongresszusa 1926 októberében előbb üdvözlést a függetlenség kikiáltásának 150. évfordulója alkalmából, majd egy részvétáviratot a floridai ciklonkatasztrófa kapcsán.⁴⁷⁵ Mivel a kezdeményezés az elnökség kezében volt, itt már némi lehetőség nyílt arra, hogy a kormánypárt politikai orientációja is valamelyest kifejezésre jusson. A házelnök 1925. március elején külön megemlékezett a német köztársasági elnök, az egyébként szociáldemokrata Friedrich Ebert haláláról,⁴⁷⁶ ennél messzebb azonban már nem ment. Scitovszky Béla elnök az 1924. június 3-i ülésen ugyancsak részvétét fejezte ki Seipel osztrák kancellárnak az ellene elkövetett merénylet miatt, de az MSZDP vezetésének kevéssel korábbi azon kérését, miszerint tegyék meg ugyanezt a meggyilkolt olasz szocialista politikus, Matteotti özvegyével szemben is, már elutasította. A házelnökök konzervatív szellemisége nyilvánult meg abban az igyekezetben is, mellyel – főleg a korszak első felében – számon tartották a korabeli arisztokrácia életében, s különösen a Habsburg-családban bekövetkezett változásokat.⁴⁷⁷ Bár a húszas évek elején is volt rá példa, a gazdasági világválság éveiben vált szokássá, hogy a képviselők társadalmi

⁴⁷⁴ KN 1939–1944. II. k. 85–486. IX. k. 607–609. XV. k. 47.

⁴⁷⁵ NN 1922–1926. XLV. k. 267. és 277.

⁴⁷⁶ NN 1922–1926. XXX. k. 325.

⁴⁷⁷ József és Frigyes főherceg egyaránt külön üdvözlésben részesült 60. illetve 80. születésnapja alkalmából. KN 1931–1935. XI. k. 1. KN 1935–1939. VII. k. 349.

érzékenységet demonstrálandó szociális ügyek mellett álltak ki, amit némi anyagi áldozatvállalással is megerősítettek, amint az 1933. július elején a solymári bányászszerecsétlenség kapcsán történt. A házelnök ilyenkor javaslatot tett arra, hogy a képviselők szolidaritásuk jeleként tiszteletdíjuk egy kis részéről mondjanak le, a többség megszavazta a kezdeményezést – a solymári esetről például 4 pengőt – amit a számvevőség a gyakorlatban is érvényesített.

Előfordultak azonban olyan területek melyeknél a reprezentáció, az illem és a hagyomány követelményei politikai szempontokkal keveredtek, ami önmagában egyáltalán nem meglepő és itt nem pusztán arról van szó, hogy pártok és politikusok általában véve előszeretettel használják fel a történelmi szereplőket saját, aktuálpolitikai céljaik igazolására. A múlt vagy a jelen közéleti kérdéseiről szóló állásfoglalások ugyanis eszmék és értékek melletti kiállást is jelentenek, melyeknél a parlamentben elhangzó beszédek, vagy megszülető döntések egyebek mellett azt hivatottak kifejezni, hogy a törvényhozás szerves része, sőt formálóját egy nagyobb – társadalmi, illetve nemzeti – közösségnek.

A képviselők részéről mindig is megvolt az igény arra, hogy a történelmi megemlékezéseket közvetlenül befolyásolják, melyhez a kormányzati körök kezdetől fogva tartózkodóan viszonyultak. Szádeczky Lajos keresztény párti politikus hat társával már 1920. augusztus elején önálló indítványt nyújtott, be, amely Zrínyi Miklós születésnapját országos ünnepé kívánta nyilvánítani, de Teleki Pál miniszterelnök úgy reagált, hogy nem ellenzi, de a halasztást kér, amit megkapott és végül az ügy soha nem került tárgyalásra.⁴⁷⁸ Az 1920-as években elsősorban akörül alakult ki meg-megújuló politikai küzdelem, hogy a törvényhozás megemlékezzen-e az 1848-as forradalom vezetőiről és általában véve hogyan viszonyuljon a forradalmi időszak, illetve a 19. századi Magyarország politikai vezetőihez. Elsősorban baloldali – liberális-demokrata és szociáldemokrata – politikusok törekedtek arra, hogy a társadalmi emlékezést a forradalmi jelleg kidomborításának az irányába tolják el, melyek azonban rendre elakadtak a kormányzat, illetve a többséget birtokló kormánypárt ellenállásán. A keresztény párti Benkő Gábor már 1922. február elején a kívánsággal állt elő egyik interpellációjában, hogy április 11-e helyette március 15-e legyen nemzeti ünnep.⁴⁷⁹ 1923. április 10-én élénk vitát váltott ki a honatyák körében a házelnök azon kezdeményezése, hogy másnap ne legyen ülés, valamivel később pedig Drozdy Győző

⁴⁷⁸NI 1920–1922. IV. k. 117. NN 1920–1922. VI. k. 206.

⁴⁷⁹NN 1920–1922. XVI. k. 397–399.

ismételten április 11-e ünnepi voltának az eltörlését követelte.⁴⁸⁰ Hasonló gondolatmenet jegyében, amikor 1925. október végén a Bethlen-kormány Széchenyi István emlékének törvénybe iktatásáról terjesztett be törvényjavaslatot, válaszul pár héttel később baloldali politikusok egy csoportja Kossuth, Petőfi és a forradalmi időszak mártírjai emlékének a megörökítését követelte.⁴⁸¹ Amikor 1927 végén mégis sor került a Kossuth érdemeiről szóló törvényjavaslat tárgyalására, az ellenzéki felszólalók többsége végképp nem hagyott kétséget afelől, hogy számukra múlt a politikai aktualitás erejével bír. Többen azért bírálták a bethleni politikát, mert nem követi a kossuthi örökséget, a szociáldemokrata Farkas István pedig a megemlékezés apropóján egy hétpontos határozati javaslatot terjesztett elő a politikai berendezkedés gyökeres átalakítására, demokratizálására vonatkozóan.⁴⁸² Petőfi esete egyébként önmagában is szépen prezentálta a parlamenti eljárásrend útvesztőit. 1923-ban volt Petőfi Sándor születésének 100. évfordulója, s ebből az alkalomból az egyik, ráadásul kormánypárti képviselő még 1922 decemberében önálló indítvánnyal állt elő, miszerint a kormány nyújtson be törvényjavaslatot a költő emlékének megörökítésére. Klebelsberg kultuszminiszter ugyanebben a hónapban meg is tette, a nemzetgyűlés közoktatásügyi bizottsága pedig letárgyalta.⁴⁸³ Miután a folyamat itt elakadt, közel egy év múlva, november 23-án a szociáldemokrata Szakács Andor megkísérelte napirendre tűzetni a javaslatot, de leszavazták, pár héttel később pedig csak sokadik napirendi pontként fogadták el az egységes pártiak, de tárgyalásra ekkor sem került.⁴⁸⁴ Annak érdekében, hogy a kezdeményezés új lendületet kapjon, közel két évvel később, 1925 novemberében baloldali ellenzéki képviselők egy csoportja ismét indítványt készített, de most már szabályos törvényjavaslat formájában, a plénum azonban soha nem vitatta meg, így az egész kérdés végleg elfeküdt.⁴⁸⁵

A bethleni politika, miközben többnyire elutasította az ellenzéki követeléseket, saját múltértelmezésében nem kívánt valamiféle konfrontatív szemléletet a törvényhozásra erőltetni: felkarolták a forradalmi éra, illetve a liberális örökség konzervatívabb értelmezését, de más irányba is mutattak bizonyos fokú nyitottságot. 1925-ben – első fellépésének 100. évfordulóján – külön törvényben örökítették meg

⁴⁸⁰ NN 1922–1926. XI. k. 187–189. és 277.

⁴⁸¹ NI 1922–1926. XVI. k. 422–424.

⁴⁸² KN 1927–1931. VI. k. 232–234.

⁴⁸³ NI 1922–1926. III. k. 363. és IV. k. 213. NN 1922–1926. IX. k. 320.

⁴⁸⁴ NN 1922–1926. XVII. k. 107–109. és XVIII. k. 271–273.

⁴⁸⁵ NI 1922–1926 XVI. k. 423.

Széchenyi István reformtevékenységét, 1927 végén azonban hasonlóra került sor Kossuth Lajos és a márciusi forradalom kapcsán is.⁴⁸⁶ Maga Bethlen még 1922 elején, a Benkó-féle interpellációra adott válaszában fejtette ki véleményét. Akkor elismerte, hogy „a nemzet lelkében, közhangulatában a 48-iki események mindig március 15-éhez fűződtek,” az ünnepi rangra emelést nem azonban nem április 11-e helyett, hanem mellette tartotta kívánatosnak.⁴⁸⁷

Ez a szemlélet persze nem jelentette azt, hogy a kormányzat és az egységes párti vezetés ne törekedett volna valamennyire – a parlamenti politizálás szintjén is – a korábbi időszak államférfiainak ideológiai célzatú felhasználására, amely a legeggyértelműbben Tisza István kapcsán érvényesült, nem véletlenül. Tisza ugyanis nemcsak a századelő magyar politikai életének volt az egyik meghatározó személyisége, hanem 1918. október 31-i meggyilkolása miatt, emlékének ápolása jól illeszkedett a forradalomellenesség eszméjéhez is. Aligha meglepő, hogy a nemzetgyűlés 1920. február 18-i, tehát rögtön a második ülésén a frissen megválasztott házelnök, Rakovszky István megemlékezett a régi képviselőháznak a világháborúban elhunyt tagjairól, s külön szólt a két erőszakos halált halt házelnökről, Tisza Istvánról és Návay Lajosról.⁴⁸⁸ A nemzetgyűlés első időszakában azonban a tiszteletadás és az emlékezés ezzel az aktussal lényegében kimerült, s a törvényhozás tagjai nem kívántak tovább foglalkozni az elhunyt miniszterelnökökkel. A parlament első ülésén Huszár Károly kormányfő hosszú beszédben foglalkozott a kialakult helyzettel, a formálódó új politikai berendezkedés elvi alapjaival, de inkább kritikus hangot ütött meg az 1918 előtti politikusgarnitúrával szemben.⁴⁸⁹ A „régiek” közül egyedül Apponyi volt, akit külön kiemelt és dicsért, de őt is inkább a békekonferencián játszott szerepe okán. Jellemző módon sem a miniszterelnök, Huszár Károly, sem Rakovszky nem utalt Tisza politikai tevékenységére, jóllehet az jelentős részben éppen a törvényhozáshoz kötődött. A nemzetgyűlés tagjainak túlnyomó része olyan politikus volt, akinek karrierje érdemben ekkoriban, az 1919/20 körüli ellenforradalmi időszakban vett lendületet, s a tagságnak csupán mintegy 11%-át alkották olyanok, akik már a századelőn is parlamenti képviselők voltak.⁴⁹⁰ Utóbbiak között pedig azok voltak többségben, akik – Apponyi, Andrassy, Pallavicini, Rakovszky – annak idején Tisza ellenfeleként politizáltak. A

⁴⁸⁶NI 1922–1926. XVI. k. 307. KN 1927–1930. VI. k. 268. és 304.

⁴⁸⁷NN 1920–1922. XVII. k. 242.

⁴⁸⁸NN 1920–22. I. k. 15.

⁴⁸⁹NN 1920–22. I. k. 3–7.

⁴⁹⁰Püski: *A politikai elit*. I. m.401.

képviselőknek tehát Tisza inkább a múlt embere volt, akinek tevékenysége jelentős részben olyan kérdések köré szerveződött – elsősorban a kiegyezés rendszerének, a dualista államszerkezetnek a fenntartása –, amely időközben aktualitását veszítette. Ráadásul a küzdelem 1918 őszén el is dőlt, még hozzá a nemzeti függetlenség javára. Az ellenforradalom győzelme számukra egyéb területen – a választójog vagy a házszabályok esetében – sem jelentette azt, hogy a századelő nagy hatású államférfijának reformeszméi vállalhatók lettek volna.

Számottevő változás 1921-től, Bethlen István kormányfőségével kezdődően indult el. A számos területen sikeres bethleni konszolidációval párhuzamosan pozitív irányba kezdett változni a közhangulat a századelő politikai életével, annak szereplőivel szemben. Elsősorban az idősebb politikusok, Tisza egykori munkatársai részéről indult törekvés, hogy Tisza személye köré egyfajta kultuszt szervezzenek, s több egyesület kifejezetten ilyen céllal jött létre.⁴⁹¹ Bár a mozgalom hatóköre – a kormányzat bizonyos fokú támogatása ellenére – korlátozott maradt, hasonló törekvések a törvényhozás falai között is megjelentek. Az egységes párti képviselők között is kezdtek megjelenni Tisza egykori hívei, sőt pozíciókhoz is jutottak,⁴⁹² melynek következtében egyes kortársak – erős túlzással – valamiféle restaurált Tisza-szervezetként tekintettek a kormánypártra.⁴⁹³ A változások jeleként megszorodtak a meghívások: elsősorban a különböző vidéki törvényhatóságok részéről sorban érkeztek a meghívók a különböző emlékünnepségekre, melyeket a nemzetgyűlés vezetői mindig kedvezően fogadtak.⁴⁹⁴ A házelnökség azonban 1925-ben saját javaslattal is előállt és kezdeményezte, hogy a testület emlékezzen meg a világháborúban, illetve az azt követő időszakban hősi halált halt országgyűlési tagokról. Ennek részeként döntés született arról, hogy a parlament delegációs terme főajtaja mellett két tábla kerüljön felállításra: egyik a világháborúban elesettekről, a másik külön Tiszáról és Návayról emlékezne meg. Felavatásukra 1925. október 31-én, Tisza meggyilkolásának évfordulóján került sor, ami ismét utóbbi személyének a kiemelésére utalt. Az ünnepség részeként a Ház ülésén az elnök,

⁴⁹¹Horánszky Nándor: A Tisza-kultusz néhány jellegzetessége – megnyilatkozás formák, elemzési szempontok. *Trianoni Szemle*, 2010/3. sz. 60.

⁴⁹²Közülük Scitovszky Béla és Almásy László házelnök lett.

⁴⁹³Gratz: *Magyarország...* I. m. 223. Makkai János: *A háború utáni Magyarország*. Budapest, 1937, 161. és 172.

⁴⁹⁴A meghívók rendszerint Tisza arcképének a leleplezési ünnepségére szoltak. Lás többek között: NN 1922–26. IV. k. 476. V. k. 64. X. k. 119. XI. k. 1. XXIII. k. 511.

Scitovszky mondott beszédet, az avatási ünnepségen pedig Huszár Károly és Zsitvay Tibor.⁴⁹⁵

A házelnökség és a kormánypárt vezetése tudatosan Tisza István mártírságát igyekezett előtérbe helyezni, annak érdekében, hogy a megemlékezés ne váljon politikai küzdelmek színterévé. Almásy László, aki akkoriban a kormánypárt elnöke volt, egyik alkalommal nyíltan ki is jelentette, hogy az esemény nem az Egységes Párt ünnepe, nem politikai tüntetés és a rendezvényt remélhetőleg nem fogják disszonáns hangok kísérni.⁴⁹⁶ Persze a politikai tartalmat nem lehetett teljesen kiiktatni,⁴⁹⁷ de a fenti gondolatmenetbe illeszkedve Scitovszky és Zsitvay egyaránt érzelmekkel telített, de tartalmában visszafogott beszédeket mondtak.⁴⁹⁸ Almásy jóslata azonban nem vált valóra, s nem sikerült a botrányt elkerülni. Az elnökség súlyt helyezett arra, hogy a parlamenti pártok mindegyike részt vegyen a megemlékezésen, és túlnyomó részük valóban meg is jelent. A Szociáldemokrata Párt vezetése viszont előzetesen jelezte, hogy a tábla szövege, amely Tisza halála kapcsán „rémuralmi idők”-ről szól, számukra elfogadhatatlan, ezért Scitovszky kezdeményezésére az utolsó pillanatban a rémuralmi szót forradalmira változtatták.⁴⁹⁹ A gesztus ellenére a szociáldemokraták végül mégis távol maradtak a rendezvénytől, egyúttal kinyilvánították, hogy számukra az 1918 őszi forradalom jelent vállalható örökséget.⁵⁰⁰

A házelnök egyébként jószándékú kezdeményezése a jobboldalon sem aratott osztatlan elismerést. A keresztény párti *Nemzeti Újság* érthetetlen engedékenységgént és opportunizmusként értékelte, de az erőteljesebb kritikák a jobboldali radikálisok részéről érkeztek. A Fajvédő Párt tagjai – vélhetően – tiltakozásul szintén nem vettek

⁴⁹⁵ Huszár a világháborúban elesettek, Zsitvay pedig a két házelnök emléktábláját avatta fel.

⁴⁹⁶ *Budapesti Hírlap*, 1925. október 31. 3. A baloldali *Magyar Hírlap* egyébként nyíltan jelezte, hogy ha a megemlékezés több lenne, mint a mártírok iránti tisztelet, az ellenakciót váltana ki azok körében, akik sem a múltban, sem a jelenben nem voltak Tisza hívei. *Magyar Hírlap*, 1925. október 30. 2.

⁴⁹⁷ Tisza és Náray táblájának szimbolikája egyértelműen a forradalmi időszak törvénytelen voltát sugallta. A felirat mellett ugyanis egy férfialak szerepelt, amint éppen letipor egy gyermeket és egy törvénykönyvet. *Pesti Napló*, 1925. október 31. 3.

⁴⁹⁸ Mindketten a kegyelet fontosságát, Tisza kapcsán pedig küzdelmes életét és áldozatvállalását emelték ki. NN 1922–26. XXXV. k. 285–286. *Budapesti Hírlap*, 1925. november 1. 4.

⁴⁹⁹ *Pesti Napló*, 1925. október 31. 3. *Nemzeti Újság*, 1925. október 31. 1. A végleges szöveg a következő lett: „A hősi küzdelem összeomlását követő forradalmi idők vértanúi és ezek élén borosjenői és szegedi Tisza István és földdeáki Náray Lajos volt képviselőházi elnökök emlékének”.

⁵⁰⁰ Az SZDP meglehetősen konfrontatív sajtónyilatkozatában leszögezte, hogy – Somogyi Béla és Bacsó Béla személyében – nekik is vannak vértanúik, s velük kapcsolatos megemlékezéseket a hatóságok rendszeresen akadályozzák. A párt változatlanul vallja – tették hozzá –, hogy „október programja és célkitűzése a magyar nép boldogulását és Magyarország haladását szolgálta és szolgálja”, s a bűnösök azok, „akik a háborút fölidézték és elvesztették”. *Népszava*, 1925. október 31. 5.

részt a megemlékezésen,⁵⁰¹ majd egyik képviselőjük, Lendvai István különösen vehemensen kelt ki a módosítás ellen. Lendvai a *Szózat* című lapban megjelent cikkében gyávasággal, történelemhamisítással és halottgyalázással vádolta meg Scitovszkyt, hozzátéve, hogy ilyen ember sem képviselő, sem házelnök nem lehet.⁵⁰² Bár utóbbi nem kívánta tovább élezni a helyzetet, nem lehetett szó nélkül elsiklani felette. Annál kevésbé, mivel a baloldali ellenzék felfigyelt a történetekre, és jelezte, hogy miután azt nemcsak az elnök, hanem a parlament elleni támadásnak fogja fel, határozottan kíván reagálni rá.⁵⁰³ Scitovszkyéknak végül sikerült velük egy kompromisszumos megoldást tető alá hozni, melynek következtében a november 6-i ülésen – napirend előtti felszólalás keretében – egy ellenzéki, egy kormánypárti szónok, valamint maga az érintett, Scitovszky ítélte el Lendvai fellépését.⁵⁰⁴ Az ügy ezzel távolról sem zárult le. A november 10-i ülésen ugyanis éles ugyanis éles polémiára került sor Lendvai és Scitovszky között. A fajvédő politikus ismételten fenntartotta korábbi álláspontját és visszautasította a személye elleni támadást,⁵⁰⁵ a házelnök pedig korábbi döntését magyarázta.⁵⁰⁶ Jól láthatóan Lendvai az ügy felfújásában, egy nagyszabású, nyilvános vitában volt érdekelt. Ennek érdekében mintegy arra kívánta ösztönözni Scitovszkyt, hogy ne a törvényhozás falai között, hanem sajtóper útján keressen magának elégtételt. A kormányzat azonban taktikusan nem kívánt ilyen irányt adni az eseményeknek, s bár Lendvai egy héttel később még egyszer előhozta a témát,⁵⁰⁷ az végül mind a nemzetgyűlésben, mind a sajtóban lekerült a napirendről.

⁵⁰¹ Egyedül Eckhardt Tibor jelent meg az ünnepség végén.

⁵⁰² *Szózat*, 1925. november 5. 3.

⁵⁰³ Eredetileg többek is fel kívántak szólalni a fajvédők magatartását elítélendő. Egyedül a Nemzeti Demokrata Párt vezetője, Vázsonyi Vilmos képviselte azt az álláspontot, miszerint – egy korábbi esetre hivatkozva – Scitovszky nem érdemli meg a védelmet. *Pesti Napló*, 1925. november 6. 4. *Budapesti Hírlap*, 1925. november 6. 5.

⁵⁰⁴ A házelnök mellett a liberális ellenzéki Létay Ernő, és az egységes párti Hedry Lőrinc fejtette ki véleményét. NN 1922–1926. XXXV. k. 37–375.

⁵⁰⁵ NN 1922–1926. XXXVI. k. 40–42.

⁵⁰⁶ Scitovszky Béla többek között rámutatott, azért került a forradalmi szó a rémuralmi helyére, mivel egyfajta különbséget kívántak tenni a Károlyi-éra és a Tanácsköztársaság között. Hozzátette, hogy ettől nem értékeli másképp az 1918 őszi időszakot, de a forradalmi jelző is helytálló, hiszen a francia forradalom egyes időszakaira is ráillik a „rémuralmi” megjelölés. NN 1922–1926. XXXVI. k. 42–43.

⁵⁰⁷ Lendvai a költségvetési vitában felszólalva kettős taktikával igyekezett politikai töltetet adni mondanivalójának. Egyrészt elfogadta a költségvetést, mintegy jelezve, hogy őt nem személyes ellentét vezeti Scitovszkyval szemben, másrészt, a házelnök lépését a defetizmus megnyilvánulásának értékelte. Annak a defetizmusnak, amely – tette hozzá – az 1918 őszi forradalomhoz is elvezetett. NN 1922–1926. XXXVI. k. 209–216.

A törvényhozás a továbbiakban is kész volt Tisza István emlékének az ápolására. 1928-ban a Tisza István Emlékbizottság két szobor felállítását kezdeményezte: Návayét Makón, Tiszáét pedig Budapesten, a Parlament felsőházi szárnya előtt kívánták felállítani. A megkeresést követően a házelnökség egy átfogó javaslattal állt a képviselők elé. Egyrészt anyagilag kívánták támogatni a két szoborral kapcsolatos munkákat – előbbiét 50 ezer, utóbbiét 100 ezer pengővel –, másrészt megbízást akartak adni a Ház részére három, közéleti témájú festmény elkészítésére. A kezdeményezésből némi vita keletkezett, bár annak mértéke messze elmaradt a három évvel korábbtól. Egyfajta enyhülés jeleként a szociáldemokrata párt nevében felszólaló Györki Imre – elsősorban Návayra való tekintettel – kész volt elfogadni a hozzájárulást a szobrok esetében, a festmények megrendelését viszont erősen vitatta, arra hivatkozva, hogy közülük az egyik Horthy Miklós kormányzót ábrázolná az országgyűlés megnyitásakor, ami egyértelműen aktuálpolitikai jellegre utal.⁵⁰⁸ A liberális-demokrata Rassay Károly viszont részben anyagi, részben egyéb okokra hivatkozva a javaslat egészével helyezkedett szembe.⁵⁰⁹ A kormánypárti többség végül változatlan formában fogadta el a házelnökség kezdeményezését, ám annak gyakorlati végrehajtása a Bethlen miniszterelnöksége utáni időkre tolódott ki.

A parlamenti megemlékezések Tisza mártírságát állították középpontba, azét az emberét, aki nem karriervágyból, hanem kötelességtudatból vett részt a közügyek intézésében, s a meghátrálás, a megalkuvás helyett a halált is kész volt vállalni. Az Egységes Párt vezetése és a Bethlen-kormány kész volt ennél messzebbre is menni és Tiszához mint politikai előképhez visszanyúlni, de láthatóan nem a Parlament falain belül. Az, hogy a szociáldemokraták élesen elutasító álláspontot képviseltek személyével, illetve politikájával szemben, közismert volt, s kevésbé erőteljesen ugyan, de hasonló alapállás jellemzett más ellenzéki irányzatokat is. A nemzetgyűlés 1924. november 12-i ülésén a Kossuth-párti Horváth Zoltán napirend előtt kért szót a kiskunfélegyházi eset kapcsán. A képviselő védelmében vette a város vezetését, amely megszüntette azt a korábban született döntést, miszerint a képviselő-testület minden évben tart egy gyászközszyűlést Tisza István emlékére.⁵¹⁰ Az egymással vitázó képviselők közbeszólásaitól kísérve⁵¹¹ többek között kijelentette: „az én véleményem

⁵⁰⁸ KN 1927–1931. XIV. k. 395–396.

⁵⁰⁹ Uo. 398.

⁵¹⁰ NN 1922–126. XXVII. k. 126–127.

⁵¹¹ A korábban egységes párti színekben, ekkoriban viszont pártonkívüliként politizáló Meskó Zoltán kijelentette: „a vértanút becsüljük, de nem a politikáját”. Uo. 127.

az, hogy Tisza István politikája káros volt az országra”. Az eset azonban inkább kivételnek mondható, a különböző ellenzéki csoportok ugyanis többnyire nem kívántak a Parlament falai között Tiszával szembeni ellenérzéseiknek hangot adni, inkább udvariasan hallgattak a témáról.

Kormánypárti részről jóval differenciáltabb vélemények hangzottak el, s a volt munkapártiak voltak leginkább készek voltak arra, hogy önmagukat Tisza István örökösének tekintsék. Így például Hegedüs Lóránt a nemzetgyűlés plénuma előtt 1920. december 20-án elhangzott pénzügyminiszeri expozéjában büszkén vállalta politikai múltját.⁵¹² A többség azonban, beleértve Bethlen Istvánt is, jóval visszafogottabb volt. Bethlen az 1921. április 19-én a Tisztelt Házban elhangzott miniszterelnöki bemutatkozó beszédében – a képviselők helyeslésétől kísérvé – kijelentette: „új politikát kell kezdenünk, mert a politikát ott, ahol Tisza István elhagyta, újrakezdeni nem lehet”.⁵¹³ Az 1924. évi házszabály-módosításnál Bethlen nagyjából hasonló érvekkel védte reformját, mint Tisza annak idején: fő cél a parlament munkaképességének a megőrzése, az obstrukció veszélyének a kiküszöbölése. Persze utalt előzményként az 1913. évi házszabályokra, jelezve, hogy az „szükséges és jó” volt, de ennél messzebb nem ment.⁵¹⁴ Sőt – ellenzéki követelésre és melleleg inkonzekvens módon – könnyedén belement abba is, hogy a reformnál nem az 1913-as, hanem a korábbi, 1908. évi házszabályokat tekintsék elvi alapnak. Mindez arra utalt, hogy a kormányzat, illetve a házelnökség megelégedett azzal, hogy Tiszát mint az ellenforradalmiság mártírját állítsák a középpontba és kevésbé hangsúlyozták politikusi-államférfiúi ténykedését. Így – legalábbis az intézmény falain belül – nem lehetett Tisza-kultuszról beszélni,⁵¹⁵ olyan értelemben, ahogyan az irredentizmus kérdése, vagy Horthy Miklós körül valóban kialakult egyfajta kultusz.⁵¹⁶

⁵¹² „Mikor legutoljára felszólaltam itt, védtem nagy vezéremet, Tisza Istvánt és akkor mondták rólam, hogy Tisza cinkosa vagyok. Nagy lelki megnyugvásom az, hogy Tisza cinkosa voltam” – jelentette ki Hegedüs. NN 1920–1922. VII. k. 262.

⁵¹³ NN 1920–1922. IX. k. 104.

⁵¹⁴ Uo. 616–624.

⁵¹⁵ A geszti gróf körül nem alakult ki egy, a közélet egészét átfogó, rendszeres rítusokkal megerősített, tevékenységének egyoldalú dicsőítését középpontba állító kultusz. Azok a mozgalmak, akciók, melyek ezt célozták, társadalmi-politikai értelemben behatárolt hatókörrel bírtak. Vö.: Horánszky: *A Tisza-kultusz*. I. m. 54–56. és 60. Tökéczki László rövid értékelésében ugyancsak a Horthy-kori közélet Tiszával szembeni kritikus hozzáállását emeli ki. Tökéczki László: *Tisza István*. Budapest, 2000, Kairosz, 248.

⁵¹⁶ A Horthy-kultuszról az államfőről szóló fejezetben esik szó.

A Tisza-szobor felállítására végül – hosszas előkészületek után – 1934. április 23-án került sor, az országgyűlés épületének felsőházi szárnya előtt. A politikai és közélet reprezentánsainak részvételével lezajlott ünnepség minden addiginál – beleértve az 1925. évi parlamenti emléktábla felállítását is – nagyobb szabású volt és különösebb disszonáns hangok sem kísérték, ami azonban nem jelentette azt, hogy Tisza személye, illetve politikájának differenciált megítélése érdemben változott volna. Az ünnepséggel párhuzamosan további megemlékezésre is sor került. A törvényhozás sokak által elismeréssel övezett, neves politikusának, Apponyi Albertnek 1933. február 3-án bekövetkezett halálát követően Almásy házelnök azzal az ötlettel állt elő, hogy a tisztelet jeleként a törvényhozás három nagy alakjának – Apponyi Albert, Gaál Gaszton és persze Tisza István – a helyén az ülésteremben bronz emléklapokat helyezzenek el. Rövidesen pártközi tárgyalásokra került sor ez ügyben, amely eredményre vezetett és a házelnökség 1934 februárjában elhelyeztette az emléklapokat.⁵¹⁷

A történet azonban itt nagyjából véget is ért és a továbbiakban a törvényhozáson belül újabb emlékredezvényekre már nem került sor, valószínűleg összefüggésben a kormánypárt illetve a parlament összetételének az átalakulásával. Egyrészt egymás után haltak meg azok a régi, Tisza-párti politikusok, akik kultuszának megteremtésére, illetve ápolására a legnagyobb hajlandóságot mutatták. Másrészt a geszti gróf liberalizmusa, a hagyományos parlamentáris politizálás melletti elkötelezettsége szellemiségében igencsak távol állt azoktól a jobboldali radikális irányzatoktól, amelyek egyre nagyobb befolyáshoz jutottak a képviselőházban. Tisza személyét így egyre inkább hallgatás övezte,⁵¹⁸ igaz itt egyfajta általánosan érvényesülő jelenségről beszélhetünk. A múlt szereplői, a körjük szerveződő emlékezés inkább az 1920-as években volt téma a parlament ülésein, szerepe a korszak második felében háttérbe szorult, a képviselőházban helyet foglaló pártok figyelmét és energiáit inkább az aktuálpolitikai küzdelmek kötötték le, illetve a kormánypárti és ellenzéki oldalon egyaránt megerősödő jobboldali radikális csoportok – a liberális korszak heves bírálatán túl – láthatóan nem tudták saját múltértelmezésüket érvényre juttatni.

A Tisza személye köré szerveződő emlékezés ugyanakkor egy másik területre is elvezet, arra, hogyan viszonyult a törvényhozás a közlemúlthoz, pontosabban a forradalmi időszakhoz. Ez az 1920-as évek elején két szempontból is fontos és tisztázandó kérdésnek bizonyult. Egyrészt pragmatikus okokból, nevezetesen az új

⁵¹⁷ KN 1931–1935. XIX. k. 435. MTI nyomatos, napi tudósítások, 1934. február 20. 19.

⁵¹⁸ Nem került sor megemlékezésre 1938-ban, halálának a 20. évfordulóján sem.

politikai struktúra kialakításának intézményi vonatkozásban milyen előzményei vannak, másrészt elvi oldalról, hogy az önlegitimáció meghatározása kapcsán melyek a vállalható hagyományok, politikai örökségek. A nemzetgyűlés elé a Huszár-kormány által benyújtott és igen gyorsan letárgyalt legelső törvényjavaslat részben éppen a fenti kérdésekkel foglalkozott. Az 1920:I. tc., bár közvetlenül nem mondta ki, de egyértelműen az ellenforradalmiság gondolatára épült és az államberendezkedés alapjának az 1918 előtti viszonyokat tekintette. Ebből következően a 9. § azt tartalmazta, hogy a népköztársaság és a tanácsköztársaság szerveinek az intézkedései – bizonyos kivételektől eltekintve – érvénytelenek. A jogfolytonosság érvényesítéséből elvileg az következett volna, hogy a forradalom előtti politikai intézményeket maradéktalanul vissza kell állítani, ami azonban számos ok miatt nem történt/történhetett meg. Mindenekelőtt a sietségből fakadó pontatlan fogalmazással magyarázható, hogy az államforma rögzítése kimaradt a szövegből, pontosabban a kormányzati szakemberek és politikusok abból indultak ki, hogy a forradalmi időszak jogszabályai érvénytelenségének a kimondása automatikusan magával hozza a köztársasági államforma megszűnését is. A világháborús vereséget követően az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnt, Magyarország önálló állammá vált, melyet a magyar politikai élet vezető csoportjai is tudomásul vettek, s ennek rögzítését is magában foglalta a törvény. Igaz, a közjogi-intézményi restauráció nem volt, nem lehetett teljes, de a vonatkozó reform ebbe az irányba mutatott.⁵¹⁹ Ugyanakkor a nemzetgyűlésben helyet foglaló politikusok is megosztottak voltak abban a tekintetben, hogy a jogfolytonosság gondolata milyen mértékben vállalható. Annak érdekében, hogy a törvényhozásban a szükségesnek tartott széles konszenzus meglegyen, a törvény minden kényes kérdésről hallgatott, illetve ellentmondásos kijelentéseket tartalmazott. Az indoklás például – egyebek mellett – úgy fogalmazott, hogy „ennek a nemzetgyűlésnek nem egy teljesen új alkotmány kidolgozása, hanem [...] az alkotmányosság helyreállítása lehet a tulajdonképpeni célja”.⁵²⁰ A törvény szövege azonban semmilyen ilyen értelmű korlátozást nem tartalmazott, a 2. § éppen azt mondta ki, miszerint „a nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni”.

⁵¹⁹ Nem került sor a régi, kétkamarás országgyűlés visszaállítására és IV. Károly sem foglalhatta el a trónját, helyette a kormányzó tisztség felállítására került sor.

⁵²⁰ NI 1920–1922. I. k. 13.

A törvény tehát a maga behatároltságával nem pótolhatott egy szélesebb helyzetelemzést, amire a nemzetgyűlés ülései bőséges lehetőséget kínáltak. Elvileg – az alkotmányos hagyományok szerint – a törvényhozást az államfőnek kellett volna megnyitnia,⁵²¹ ezt az első ülésen Huszár Károly egy nagyobb ívű beszéddel igyekezett pótolni, ami egyfajta értékelést is magában foglalt. Huszár a forradalmi időszakot az ország tönkretételével azonosította, s szerinte 1918 őszén tudatos árulás történt, melyet egy szisztematikus, belső bomlasztás előzött meg. Lényegében véve egyetlen pozitív szava sem volt a forradalmi vezetőréteggel szemben, melynek tevékenységét – szerinte – „téveszméknek bontó ereje, békének csalfa reménye, nemzeti jelszavaknak csábító búvkörébe burkolt demagógia” uralta.⁵²² A veszteségek kapcsán külön kihangsúlyozta, hogy a Tanácsköztársaság és a román megszállás költségei majdnem akkorára rúgtak, mint a négyéves világháborúé. Véleménye egyúttal az utókor politikusának a szemléletmódját tükrözte, aki – egyebek mellett – a kudarcot kérte számon a forradalomtól.⁵²³ A megválasztott házelnök, Rakovszky István is hasonló meggyőződésének adott hangot, mikor házelnöki bemutatkozó beszédében kijelentette: most „saját véreink árulása folytán süllyedtünk oda, ahol vagyunk”.⁵²⁴ A sort lehetne folytatni, de az egyes beszédek között inkább csak fogalmazásbeli és nem tartalmi különbségek voltak, s mindenki az ország területi egységének a megszűnését és a vele járó anyagi veszteség nagyságát emelte ki.

Érdekes módon a vezetők alig lettek megemlítve, Károlyi Mihály neve el sem hangzott. Azt viszont többen is kijelentették, hogy az őszirózsás forradalmat és a Tanácsköztársaságot egy szűk kisebbség uralmának tekintik, a szűk kisebbség alatt pedig rendszerint a zsidóságot, vagy jobb esetben annak egy részét értették. A forradalomellenesség tehát az első időszakban egyértelmű és határozott zsidóellenes tartalommal telítődött. Huszár „egy degenerált világfaj söpredéké”-ben, illetve mellettük a szabadkőművességben vélte megtalálni a forradalmak mozgatóerejét.⁵²⁵ A február 26-i ülésen, az egyik beszédet kommentálva Grieger Miklós, a későbbi neves keresztényszocialista politikus egyszerű állásfoglalást nyújtott azzal, hogy szerinte

⁵²¹ A kormányzóválasztásra csak később került sor.

⁵²² NN 1920–1922. I. k. 3–8.

⁵²³ Így számára az őszirózsza nem az új Magyarország bölcsőjét, hanem a történelmi állam „sírvirágát” szimbolizálta. NN 1920–1922. I. k. 3.

⁵²⁴ NN 1920–1922. I. k. 15.

⁵²⁵ NN 1920–1922. I. k. 4.

„Judapest csinálta a forradalmat”.⁵²⁶ A zsidóság mellett két csoport lett a forradalom fő felelősei között megemlítve, a szabadkőművesség és a szociáldemokrácia. Simonyi-Semadam Sándor miniszterelnöki bemutatkozó beszédében úgy fogalmazott, hogy a munkásosztály „megtévedt, téves utakon járt, az első forradalomnak ő volt a hordozója”.⁵²⁷ Eleinte a forradalmi érával szemben a teljes és differenciálatlan elutasítás szemlélete uralta az üléseket, amit a katasztrófaélmény egyfajta lecsapódásaként lehet értelmezni. A nemzetgyűlés első időszakát ugyanis egyértelműen az érzelmi megközelítés uralta. A jelen-múlt szembeállítás a jó-rossz egyszerű dichotómiája mentén történt, melyben a forradalmi éra történéseit nem szükséges mélyebben boncolgatni, helyette elegendő, ha a képviselők kifejezésre juttatják morális szembeállításukat az 1918/19-es idősakkal. A jelzett értelmezési keretben a jelen legitimációja a múlt tagadására épült, s ez a politikai környezet a legkevésbé sem volt alkalmas valamiféle racionális diskurzus kialakulására.⁵²⁸

A forradalom tagadásánál és elítélésénél azonban nem lehetett megállni, s óhatatlanul felmerült a jövő kérdése is: nevezetesen az új államberendezkedés milyen alapokra épüljön. Ennek kapcsán – az ellenforradalom helyett – a keresztény-nemzeti gondolat kifejezés vált meghatározóvá, melynek megfogalmazását érdekes módon nem Prohászka Ottokár, hanem ismét csak Huszár Károly adta meg, méghozzá az első ülésen, mikor egyértelműen leszögezte: „mi keresztény kurzust akarunk inaugurálni”. Legfőbb általános feladatnak pedig „a kereszténységnek intézményes védelmét” és „a magyar öncélúság gondolatának kifejlesztését” jelölte meg.⁵²⁹ Amellett, hogy sokan sokféle kontextusban használták a fogalmat, fokozatosan kezdett kikristályosodni annak tartalmi kerete is.

Huszár és Simonyi-Semadam mellett több képviselő sürgette a forradalmak vezetőinek felelősségre vonását, anélkül, hogy annak határait – kik ellen és milyen alapon kell eljárni – világosan meghatározták volna. Simonyi-Semadam célmeghatározása volt a legeggyértelműbb, amikor leszögezte, hogy a tisztviselői kinevezéseket, melyek a Károlyi-kormány óta történtek, revideálni akarja.⁵³⁰ De sokak számára a nemzeti egyszerűen nem zsidót jelentett, s ilyen egyszerűsítő értelemben is

⁵²⁶ NN 1920–1922. I. k. 62.

⁵²⁷ NN 1920–1922. I. k. 120.

⁵²⁸ Itt annak a jellegzetes megnyilvánulása figyelhető meg, amikor az összetartozás-tudat a múlt tagadására épül. Gyáni Gábor: *Relatív történelem*. Budapest, 2007, Typotex, 102.

⁵²⁹ NN 1920–1922. I. k. 7.

⁵³⁰ NN 1920–1922. I. k. 120.

nyilatkoztak. Friedrich István március közepén, a Simonyi-Semadam-kormány bemutatkozásakor, szemére vetette a kormányfőnek, hogy „elfeledkezett a miniszterelnök úr arról [...] hogy ti. azt a sok százezer galíciai zsidót innen gyorsan ki kell szállítani”.⁵³¹ A zsidó kereskedők felelőssé tétele a rossz közellátásért egyébként visszatérő eleme volt a képviselői véleményeknek. Természetesen a képviselőknek csak egy behatárolt csoportja vett részt ezekben a megnyilvánulásokban, de a forradalomellenességre és katasztrofális közállapotokra építve – a bűnbakkeresés jellegzetes példajaként – egyfajta zsidóellenes közhangulat alakult ki,⁵³² méghozzá úgy, hogy ezt a kérdést senki nem állította felszólalása középpontjába.

A felelősségre vonás kapcsán elkerülhetetlen volt a szociáldemokrata párt helyzetének a felvetése is. A képviselők többségének a véleményét leginkább Simonyi-Semadam szavai fejezték ki, aki kijelentette, hogy a múltbeli dolgok miatt nem hibáztatja őket, de a politikai életbe történő integrálódásukat csakis akkor tudja elképzelni, ha a párt végleg lemond az osztályharc jelszaváról és „szervezetét nem harci szervezatként akarja továbbra fenntartani, hanem egyedül [...] jól felfogott magyar érdekeinek ápolására”.⁵³³ Ez a kijelentés indirekt módon ugyan, de kettős követelményt fogalmazott meg a szociáldemokráciával szemben: Egyrészt forduljanak szembe a forradalmakkal, másrészt szakítsanak nyíltan a marxista ideológiával és helyezkedjenek keresztény-nemzeti alapra.

A nemzetgyűlési tagok megnyilatkozásaiban a forradalom külföldi mintákat másoló és az országot megosztó volta került előtérbe, mellyel szemben mindenfajta osztályharc elvetését és valamiféle, közelebbről nem meghatározott nemzeti egységet sürgettek. Huszár Károly szerint „a hamu alatt még ég a forradalom parazsa” és „csak egy egységes nemzet hatalmas ereje lesz képes” megküzdeni vele.⁵³⁴ A kormányfő megfogalmazása egyértelműen azt fejezte ki, hogy a forradalommal való szembenállás kell hogy legyen az egyik legfőbb összetartó erő a nemzetgyűlésben helyet foglaló csoportok számára. Ebben az értelmezésben a politikai választóvonal is világos volt, amennyiben a keresztény nemzeti éra kezdetét a Friedrich-kormányhoz kapcsolták.⁵³⁵ A nemzetgyűlési képviselők közül leginkább Prohászka Ottokár volt az, aki – a már

⁵³¹ NN 1920–1922. I. k. 146.

⁵³² Valószínűleg ezt érzékelte Szabolcsi Lajos, amikor utóbb úgy látta, hogy az első nemzetgyűlés 95%-a antiszemita volt. Szabolcsi Lajos: *Két emberöltő, az egyenlőség évtizedei*. Budapest 1993, MTA Judaisztikai Kutatócsoport, 293.

⁵³³ NN 1920–1922. I. k. 120.

⁵³⁴ NN 1920–1922. I. k. 7.

⁵³⁵ NN 1920–1922. I. k. 26.

többször említett törvényjavaslat tárgyalásánál – megpróbálta a keresztény-nemzeti kifejezést további tartalommal megtölteni, sőt bizonyos fogalomértelmezésre is vállalkozott. Prohászka másoknál egyértelműbb megfogalmazásban támadta az 1918-as forradalmat, annak külföldi mintákat másoló jellege miatt, s véleménye szerint a tanácsköztársaság ateizmusával olyan értékeket kell szembeállítani, mint család, tekintély és magántulajdon.⁵³⁶ Néhány ponton merész kijelentéseket is tett, így szerinte az, ami éppen zajlik az országban, ugyancsak forradalom, de keresztény-nemzeti forradalom, és bár fontos az ezeréves alkotmányhoz való ragaszkodás, de nem a forma és az „aggályos jogtisztelet” a lényeg.⁵³⁷ Annak számbavételével azonban Prohászka is adós maradt, hogy milyen konkrét reformokra lenne szükség. Bár a különböző képviselői felszólalásokban számos ilyen irányú felvetés elhangzott, valójában egyetlen kérdés – a közoktatás keresztény-nemzeti szellemű átalakításának sürgetése – körül alakult ki valamiféle konszenzust.

A nemzetgyűlés első hónapjában jól kirajzolódott, hogy a testület működésének alapját a forradalomellenesség, illetve a keresztény-nemzeti gondolat, jogfolytonosság, Szent Korona-tan fogalmak jelentik.⁵³⁸ A mélyebb elemzés hiánya, a jövőbeli alkotmányos reformok kifejtésének elmaradása fontos aktuálpolitikai célt szolgált: a parlamenti pártok közötti egység erősítését. A jó-rossz szembeállításnak megfelelően a forradalmi időszak képviselte volna a megosztottságot, a nemzetet gyengítő hatalmi harcokat, a nemzetgyűlés pedig a másik végletet: az egyéni ambíciókon és önző érdekeken való felülemelkedést. A testület tehát egyértelműen és differenciálatlanul az ellenforradalmiság mellett kötelezte el magát, és az új berendezkedés alapjait a kifejtetlenül hagyott keresztény-nemzeti gondolatban vélte megtalálni. Az érzelmi-identitásbeli azonosulás volt a döntő tényező, amely kevés teret hagyott a mélyebb elemzésnek és helyzetértékelésnek. Az egységet azonban, amely a viták elhalasztására, valamint a problematikus, a képviselőket megosztó témák tárgyalásának félretételére épült, hosszú ideig nem lehetett fenntartani.

A képviselők számára a gyakori kormányváltások,⁵³⁹ illetve az azokat kísérő, kormányprogram feletti viták különösen jó alkalmat kínáltak arra, hogy nézeteiket

⁵³⁶ NN 1920–1922. I. k. 62.

⁵³⁷ NN 1920–1922. I. k. 63–65.

⁵³⁸ A „szegedi gondolat” kifejezés nem jutott szerephez a diskurzusban. Vö.: Pölöskei Ferenc: *Horthy és hatalmi rendszere 1919–1922*. Budapest, 1977, Kossuth, 93.

⁵³⁹ 1920 márciusa és 1921 áprilisa között négy kormányprogram feletti vitára is lehetőség nyílt a törvényhozóknak. Közülük a Teleki-kormány második megalakulása emelhető ki, amikor is a tanácskozás

kifejtsék, a nyitott elvi kérdéseket tisztázzák. A tagok ilyenkor rendre a keresztény-nemzeti gondolat, illetve az ellenforradalmiság melletti elkötelezettségüket hangoztatták, de differenciáltabb forradalomértelmezésre, illetve a sűrűn használt fogalmak tartalmi magyarázatára alig vállalkoztak. Jellemző példaként bár a trón betöltésének mikéntje a közélet egyik kardinális kérdésének számított és jelentős mértékben megosztotta a nemzetgyűlés pártjait is, a képviselők az üléseken csak akkor hozták elő beszédeikben, ha azt aktuálpolitikai tényezők indokolták, vagy éppen egymást akarták provokálni. Néhány területen persze jól érzékelhető változás következett be. Mindenekelőtt 1920 nyarára végleg eltűnt annak a reménye, hogy a trianoni békefeltételeken bármilyen érdemi módosulást el lehet érni és 1920 második felétől a Trianon-ellenesség az ellenforradalmi gondolat szerves részévé vált. Ugyanakkor bizonyos enyhülés következett be a zsidóság irányába. Természetesen arról nincs szó, hogy a szélsőjobboldali politikusok eltűntek volna a nemzetgyűlésből, de aktivitásuk láthatóan csökkent és a politikai diskurzusban kezdtek visszaszorulni a zsidóellenes megnyilvánulások. Persze még így is sokan felkaphatták a fejüket a Kisgazdapárt egyik vezetőjének, Gaál Gasztonnak szokatlan nyíltsággal megfogalmazott kijelentésére. Szerinte ugyanis együttműködés kell kialakítani a külföldi kozmopolita nagytőke felé, s hozzátette: „a mai kurzust tovább fenntarthatónak nem vélem [...] a zsidóságban rejlő óriási közgazdasági erőt a nemzet nem nélkülözheti”.⁵⁴⁰

A keresztény-nemzeti fogalompár így egyre inkább jelszóvá degradálódott, és az egyes politikai irányzatok saját eszmei-ideológiai elképzeléseiknek megfelelő tartalommal töltötték meg. Bethlen kormányfősége alatt az a gyakorlat vált általánossá, amely az elvi vitákat igyekezett háttérbe szorítani és a napi politikai küzdelmeknek alárendelni. A királykérdés a második királypuccsot követően vált nyíltan megosztó tényezővé, a kormányfő pedig 1921 decemberében pragmatikus alapon, különösebb előkészítő diskurzus lefolytatása nélkül kötött alkut – titokban – az MSZDP vezetőivel. Így a keresztény-nemzeti gondolat, az ellenforradalmiság a parlamenti diskurzus alapeleme lett és a vele szemben álló politikai erők – elsősorban a nemzetgyűlésbe

1920. december 17-én kezdődött és következő év február 26-án ért véget, s a maratoni hosszúságú vitába összesen 29 képviselő kapcsolódott be.

⁵⁴⁰ NN 1920–1922. IV. k. 44. Hasonló változás figyelhető meg a keresztényszocialista Grieger Miklósnál is. Kardos József: Egy legitimista „pártvezér”: Grieger Miklós. In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. Főszerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2000. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 233–235.

1922-ben bekerülő szociáldemokraták – sem hirdettek közvetlen harcot ellene, de időről időre burkolt formában, a napi küzdelmeknek alárendelve a felszínre került. Itt nemcsak a már tárgyalt, Tisza-megemlékezésekre lehet utalni, hanem egyéb esetekre is. A házelnökség rendre súlyt helyezett a keresztény tradíciókhoz való kötődés ápolására, melynek egyik leglátványosabb kifejezéseként 1941. június végén egy keresztnek az ülésteremben történő elhelyezésére is sor került.⁵⁴¹ Ugyanakkor a szociáldemokraták azon kívánsága, hogy a számukra ünnepi alkalmat jelentő május 1-jén ne legyen ülés, többnyire elutasításban részesült.

Az ellenforradalmi eszmének szerves részévé vált, de ettől függetlenül is megkülönböztetett figyelmet kapott Trianon. A nemzetgyűlés 1920. június 4-i ülése a békeszerződés elleni demonstratív tiltakozássá vált, ami novemberben, annak becikkelyezésekor megerősítést nyert. Az üléseken szinte bármilyen kérdés kapcsán szóba kerülhetett Trianon, de a megemlékezéseknek nem alakult ki olyan intézményes formája, amely a kérdést állandóan napirenden tartotta volna. Ugyanakkor már 1920-ban egyfajta konszenzus alakult ki, miszerint a Trianon-ellenességben és a revízió igénylésében egyetértés van a parlamenti pártok között, így a későbbiekben minden megemlékezés elsősorban a trauma kibeszéléséről, a gyász megnyilvánulásáról és az egység demonstrálásáról szólt.⁵⁴² Bár az egyes politikai irányzatok között számottevő eltérések voltak abban a tekintetben, hogyan értelmezik a Trianonhoz vezető utat és mit értenek revízió alatt, a különbségek a Parlament falain belül nem, vagy csak minimális mértékben jelentek meg. Ezt tükrözték az 1930-ban és 1931-ben, a trianoni béke aláírásának, illetve becikkelyezésének a 10 éves évfordulóján történt megemlékezések is. 1930. június 4-én éppen a békedelegáció vezetője Apponyi Albert vállalta azt a feladatot, hogy – a képviselők zajos helyeslése közepette – ítélje el a békeszerződést, s jellemző módon Apponyi mellett csupán a szociáldemokrata Farkas Ferenc kért és kapott szót. Fellépése azt kívánta kifejezni, hogy az MSZDP is a döntés ellen van, s pártjának a hivatalos körökétől eltérő állásfoglalását csupán azzal jelezte, hogy hangsúlyosan a békés revízió mellett kötelezte el magát.⁵⁴³ Ennek a gondolatmenetnek a folytatását és kiteljesedését jelentette, hogy 1938–1942 között a képviselőház minden egyes terület-visszacsatolásról szóló törvényjavaslatot érdemi vita nélkül, ünnepélyes formában tárgyalt le és fogadott el.

⁵⁴¹ KN 1939–1944. X. k. 137.

⁵⁴² Gyáni Gábor: *Az elveszített múlt*. Budapest, 2010, Nyitott Könyvműhely, 275.

⁵⁴³ KN 1927–1931. XIX. k. 55–57.

Egy törvényhozás kapcsolatrendszere persze nemcsak a jogszabályi kereteken belül mozog, hanem időnként túlmutat rajta, melyek között külön helyet foglal el a külkapcsolatok kérdése. Két olyan nemzetközi szervezet is létezett, melyek – elsősorban – az európai parlamentek közötti együttműködést voltak hivatottak erősíteni, s közülük az Interparlamentáris Unió vált ismertebbé, melyben Magyarország alapító tagként vett részt. Az 1889-ben megalakult szervezet az egyes államok törvényhozó testületeiből alakult nemzeti csoportjaira épült, s fő tevékenységi területeként – többnyire évente – nagyszabású konferenciákat rendezett, elsősorban az államok közti konfliktusok békés rendezésének az előmozdítása érdekében.⁵⁴⁴ Magyarország tevékenysége az első világháború alatt megszakadt, sőt a magyar törvényhozást 1920-ban ideiglenesen kizárták a testületből. Magyar nemzeti csoportja 1921-ben szerveződött újjá Berzeviczy Albert vezetésével s ettől kezdve folyamatosan részt vett a testület munkájában.⁵⁴⁵ A kezdeti nekibuzdulás után viszonylag hamar kiderült, hogy az IPU meglehetősen csekély súllyal bíró nemzetközi szervezet. Mindenekelőtt olyan kérdésekről tanácskozott – a nemzetközi béke megőrzése, általános leszerelés, kisebbségek helyzete stb. –, melyek a Nemzetek Szövetségében is állandóan napirenden voltak, így bizonyos tematikai átfedés volt a két szervezet között. Nem rendelkezett semmiféle döntéshozó jogkörrel, csupán egyfajta nemzetközi tanácskozó fórumnak lehetett tekinteni. A nemzeti csoportok ugyan parlamentjük nevében léptek fel, de hivatalos megbízatásuk nem volt, jelentést nem kellett készíteniük, s tevékenységük nem lett tanácskozás tárgya az üléseken. A testületnek így inkább csak presztízsjelentősége volt, s IPU-tagnak lenni egyfajta elfogadottságot jelentett nemzetközi téren. Eleinte egyáltalán nem is volt zökkenőmentes a magyar csoport beilleszkedése, mivel egyes politikai erők úgy vélték, hogy a szervezeten keresztül bizonyos hatást lehet gyakorolni a magyar politikai életre. Ezért az MSZDP nem vett részt a nemzeti csoport munkájában, a tanácskozásokon pedig több ízben is hangzottak el a hazai közállapotokat bíráló beszédek.⁵⁴⁶ Ez az elszigetelődés azonban néhány év alatt megszűnt, ami egyúttal azt is jelentette, hogy az IPU és a többi hasonló szervezet konferenciái egyre inkább elszürkültek és visszhangtalanok lettek a magyar politikai életben, kivéve, ha valami szokatlan

⁵⁴⁴ Arday Lajos: *Az Interparlamentáris Unió Magyar nemzeti Csoportjának története*. Budapest, 1996, Mediart Grafikai Stúdió 14–16.

⁵⁴⁵ Uo. 24.

⁵⁴⁶ Az IPU 1922. augusztus végi, bécsi konferenciáján a német szociáldemokrata vezető, Bernstein bírálta élesen a magyarországi viszonyokat, melyet Apponyi Albert határozottan visszautasított. MTI könyomatos, Napi Tudósítások, 1922. augusztus 30. 13. Serfőző: *AMagyarországi...* I. m. 112.

eseményre került sor, mint ahogyan az egy másik intézmény rendezvényén történt. Az 1925. április második felében, Rómában megrendezésre került nemzetközi parlamentközi kereskedelmi konferencián az egyik ellenzéki politikus, Baross János megragadta az alkalmat, hogy előhozakodjon a trianoni sérelmekkel. Beszédétől utóbb elhatárolódott a magyar csoport vezetője, Hoyos Miksa, még hozzá arra hivatkozva, hogy az nem illett a konferencia témájához és légköréhez. A történet folytatásaként az érintettek a nemzetgyűlésben (is) magyarázkodásra kényszerültek arról, hogy mit lehet és mit nem lehet tenni egy ilyen eseményen.⁵⁴⁷ Idővel sikerült elérni, hogy az IPU 1936-ban Budapesten, az Országházban tartsa meg soron következő konferenciáját, s presztízsszempontról ez a látványos külsőségek között lebonyolított esemény volt a magyar csoport legnagyobb sikere.⁵⁴⁸

A másik szervezetet, az Interparlamentáris Kereskedelmi Konferenciát eredetileg angol politikusok alapították 1914-ben, és eredeti célja az antantországok közötti gazdasági kapcsolatok erősítése volt. A világháború után a részt vevő országok köre – elsősorban a vesztesekkel – kibővült, Magyarország például 1923-ban nyert felvételt.⁵⁴⁹ A testület nemzetközi konferenciákat rendezett különféle átfogó gazdasági kérdések megvitatására. Tevékenysége így, miután nem folyamatosan működő intézményről volt szó, ráadásul döntési kompetenciával sem rendelkezett, meglehetősen szűk körűnek és inkább reprezentatívnak tekinthető. Lényegében kimerült abban, hogy valamiféle kapcsolódási pontot, fórumot jelentett a korszak különböző gazdasági-szakértői és politikai elitcsoportjai között. Bár jelentősége csekély volt, de éppen az előbbi szempont miatt a magyar törvényhozás többségi pártja súlyt helyezett arra, hogy jelen legyen benne. Ezért a magyar csoport rendre képviseltette magát a testület által szervezett konferenciákon és vezetése mindig kormánypárti vagy kormányközeli politikusok kezében volt.⁵⁵⁰

A magyar törvényhozás nemzetközi kapcsolatai persze nem korlátozódtak az IPU-ra – jóllehet az tekinthető formájában a legszervezettebbnek –, s változó mértékben és gyakorisággal ugyan, de külföldi politikusok, közéleti emberek, illetve delegációk fogadására is sor került. A korszak elején általában véve viszonylag rossz volt a hivatalos Magyarország nemzetközi megítélése, melynek következtében csak elvétve

⁵⁴⁷ NN 1922–1926. XXXI. k. 305–307. és 372–377.

⁵⁴⁸ MTI Heti Kiadás, 1936. július 8. 6. és 12. Magyar Országos Tudósító július 8. 5.

⁵⁴⁹ *Az 1927–193. évi országgyűlés almanachja*. Szerk.: Freissberger Gyula. Budapest, 1927, 270.

⁵⁵⁰ Uo. 271.

fordult elő, hogy külföldi küldöttségek látogattak a Parlamentbe.⁵⁵¹ A helyzet 1927-ben, az olasz–magyar barátsági szerződéssel kezdett megváltozni, s az 1930-as években már a nemzetközi politikai élet számos résztvevője tette tiszteletét a törvényhozás ülésén. Itt azonban nem a házelnökség által kezdeményezett, úgynevezett parlamenti akcióról volt szó, hanem rendszerint a kormány, illetve a külügyminisztérium meghívására érkeztek politikusok Budapestre, s a szervezők egy parlamenti látogatást is beillesztettek a programjukba. A látogatók összetétele tehát nagyban illeszkedett a magyar külpolitika vonalvezetéséhez,⁵⁵² s burkoltan ugyan, de politikai jelleget kapott.⁵⁵³ Így nem meglepő, hogy az angol politikai életnek elsősorban a trianoni békét bíráló politikusai jutottak el a magyar törvényhozásba,⁵⁵⁴ mint ahogyan az sem, hogy a látogatások olasz és osztrák részről 1934-ben, a római vezetés által szorgalmazott együttműködés idején sűrűsödtek meg.⁵⁵⁵ Ezeknél az eseményeknél persze mindig a reprezentációs jelleg lett kidomborítva, ami azt jelentette, hogy az illusztris vendégek nem vettek részt közvetlenül az ülésen hanem a diplomácia páholyban foglaltak helyet. Érkezésüket követően a házelnök, vagy az éppen beszédét tartó képviselő – akár a tárgyalás menetét is megszakítva – pár üdvözlő szót mondott, a képviselők pedig rövid ünneplésben részesítették őket. Kivételes esetben persze nagyobb felhajtásra is sor, került, így 1934 februárjában a házelnök nemcsak külön fogadta az olasz külügyi államtitkárt, hanem az ülést is felfüggesztette annak érdekében, hogy a magas rangú vendég közvetlenül érintkezhessen a képviselőkkel.⁵⁵⁶ A második világháború kitörése, a háborús körülménynek voltak azok, amelyek ezeket a protokollszerű látogatásokat fokozatosan megszüntették.

⁵⁵¹ Az 1921. április 22-i ülésen egy lengyel gazdasági küldöttség olyan csendben, feltűnés nélkül tett látogatást a Tisztelt Házban, hogy annak bejelentésére csak a következő ülés elején kerülhetett sor. NN 1920–1922. IX. k. 281–282.

⁵⁵² Természetesen időnként olyanok is látogatásukat tették a parlamentben, – így 1931. augusztus elején az MSZDP vendégeként Vandervald az Internacionálé elnöke és Loebe a német birodalmi gyűlés elnöke – akik nem álltak a kormánnyal szoros nexusban. *Pesti Napló*, 1931. augusztus 4. 6.

⁵⁵³ Értelemszerűen ezzel magyarázható, hogy amikor 1928. április 18-án olasz törvényhozók egy csoportja jelent meg az ülésen, a szociáldemokrata képviselők heves tiltakozásba kezdtek. KN 1927–1931. XI. k. 63. *Újság*, 1928. április 19. 3.

⁵⁵⁴ KN 1927–1931. XIII. k. 16. KN 1931–1935. XIX. k. 115.

⁵⁵⁵ 1934 két ízben is ellátogatott egy olasz és osztrák delegáció a képviselőházba. *Pesti Hírlap évkönyve*, 1934. 22–23.

⁵⁵⁶ KN 1931–1935. XX. k. 31.

Parlamenti vitakultúra

A törvényhozói munka középpontjában 1939-ig egyértelműen a plenáris ülések és az ott – törvényjavaslatok és költségvetések tárgyalásakor – elhangzott beszédek, valamint az interpellációk álltak. Persze már ezeknek a feladatoknak az ellátása is többet igényelt az egyszerű felkészülésnél és bizonyos előadói készségeknél, annál is inkább, mivel az ülések nem pusztán abból álltak, hogy az érintettek elmondták érdekes vagy éppen unalmas beszédüket, a többiek pedig udvariasan végighallgatták.

A képviselők számára elvileg azok a magatartás- és viselkedésformák szolgálhattak mintául, melyek még a kiegyezést követő évtizedek parlamenti gyakorlatára épültek. A tradíció részét képezte, hogy formailag a képviselők egymással egyenrangúak voltak, s ha valaki a közélet egyéb területein megszokottnak számító címek és rangok használatával próbálkozott, az visszatetszést szült, bár a személyes érintkezést idővel áthatotta egyfajta burkolt tekintélyelvűség. A formákra is ügyelő Rakovszky István egy ízben erélyesen kikérte magának, hogy elnök úr ökegyelmességének szólítsák.⁵⁵⁷ Bár az arisztokrata rangok használatától Bethlen is tartózkodott, a megszólításoknál viszont már finoman érzékeltetni tudta képviselőtársai társadalmi helyzetét.⁵⁵⁸ A parlamenti alkalmazottak viselkedésében pedig egyértelműen tükröződött, nagyon is tisztában vannak a törvényhozók eltérő társadalmi státuszával.⁵⁵⁹

A képviselők rendszeresen kerültek olyan helyzetbe, amikor Házon kívüli személyek vagy képviselőtársaik részéről személyes jellegű sértések érték őket. A dualizmus időszakában az érintettek előszeretettel fordultak a sérelmek megtorlásának hagyományos módjához, az egyébként törvényi úton tiltott párbajhoz,⁵⁶⁰ ami 1920 után látványosan újjáéledt. 1922. január elején – példátlan módon – az egyik képviselő, Tomcsányi Vilmos Pál is párbajozott, úgy hogy közben az igazságügyi miniszteri posztot is betöltötte, tehát neki hivatalából kifolyólag éppen ellentétes példát kellett volna mutatnia. Bár a párbajok gyakorisága a két világháború közötti időszakban a

⁵⁵⁷ NN 1920–1922. IV. k. 339.

⁵⁵⁸ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 211.

⁵⁵⁹ A *Pesti Napló* tudósítója szerint a mágnások rangjainak emlegetésétől tartózkodtak a teremőrök is, de a képviselőknek nagyságos vagy méltóságos cím járt, a csizmásoknak egyszerűen képviselő úr, az aktív minisztereket excellenciás uramnak, a volt minisztereket pedig kegyelmes uramnak szólították. *Pesti Napló*, 1930. dec. 30. 6.

⁵⁶⁰ Jéan Béranger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1908*. Budapest, 2008, Napvilág, 379.

politikai helyzet függvényében ingadozott, maga a jelenség fennmaradt. Annak ellenére, hogy a parlamenti diskurzusban az elítélő felfogás dominált.

Az első nemzetgyűlés alatt több törvényhozó nemcsak nyíltan elítélte a jelenséget – a keresztényszocialista Haller István éppen az említette Tomcsányi-affér kapcsán⁵⁶¹ –, hanem konkrét megoldási javaslatokkal is előálltak. Kórodi Katona János egyfajta becsületügyi választmány felállítását szorgalmazta a vitás ügyek elintézésére, míg Rassay Károly a párbajozókkal szembeni büntetési tételek drasztikus emelésére tett indítványt.⁵⁶² A későbbiekben időről időre előfordult, hogy egy-egy képviselő erőteljesebb fellépést sürgetett,⁵⁶³ de az egyébként jó szándékú törekvések rendre kudarcot vallottak. A törvényhozók többsége nem pártfogolta a szigorúbb szankciókat és a kezdeményezések szép csendben elhaltak, vagy olyan látszatintézkedésre került sor, mint az 1928. évi X. tc. 3. §-a, amely fogház mellett pénzbírság kiszabását is lehetővé tette ilyen esetekben. A jelenség hátterében valószínűleg két, egymással összefüggő tényező húzódott meg. Mindenekelőtt annak az értékrendnek a továbbélése – melyet a hivatalos szervek is tudomásul vettek –, miszerint ha egy képviselő nem vállalja a párbajt, akkor ezzel úriember státusza kérdőjeleződik meg. A bíróságok pedig készségesen asszisztáltak ehhez azzal, hogy rendre pár napos fogházzal büntették az érintetteket.

A kérdéshez való viszonyulásnál ugyan inkább ellenzéki oldalról lehetett elutasítással számolni, de legalább ennyire számított az adott képviselő társadalmi helyzete. Más megfogalmazásban ez azt jelentette, hogy a párbaj intézményének elfogadása leginkább a tradicionális középosztályi mentalitás része volt, míg a modernitást, illetve valamiféle polgári értékrendet képviselő törvényhozók határozottan szembehelyezkedtek vele. Ebből következően nemcsak a mindenkori kormánypárthoz tartozóak, hanem egyes ellenzéki politikusok is, így Bajcsy-Zsilinszky, a társadalmi élet részének tekintették, míg a liberális-demokraták, szociáldemokraták, valamint számos keresztényszocialista a nyílt elutasítók táborát erősítette.

⁵⁶¹ NN 1920–1922. XV. k. 87–88.

⁵⁶² NI 1920–1922. IX. k. 100–101. és XII. k. 295. Rassay indítványát napirendre tűzte, tárgyalta az igazságügyi bizottság, majd annak többsége úgy döntött, hogy – túl szigorúnak találván – nem támogatja azt. MTI könyomatos, Napi Tudósítások, 1922. január 27. 12.

⁵⁶³ Ilyesmivel próbálkozott 1923-ban Giesswein Sándor, 1932-ben Gál Jenő, 1935-ben pedig Csík József. NN 1922–1926. 322. KN 1931–1935. 248–250. KN 1935–1939. III. k. 140–142.

A korszak minden házszabálya rögzítette ugyan, hogy „a szólót beszédében félbeszakítani vagy közbeszólásokkal zavarni nem szabad”,⁵⁶⁴ mégis bevett gyakorlatnak számított, hogy a többi jelen lévő képviselő – a látványos tetszésnyilvánításon túl – közbekiabálásokkal kommentálja az elhangzottakat. A legegyszerűbb esetben a többiek csak egyszerű szóbotlást tettek szóvá ilyenformán.⁵⁶⁵ Többnyire azonban a beszéd bizonyos elemeivel szembeni kritikáról volt szó, melyek további célja a felszólaló összezavarása, provokálása volt, de egyesek csupán így adtak hangot felháborodásuknak, illetve indulatuknak. Olyan jelenet is gyakran előfordult, hogy a bekiabálás újabb reakciókat indukált, akár az éppen felszólaló képviselő védelmében, s a közbeszólók egymással kezdtek el vitatkozni. A kialakuló hangzavarban azután valóban nem volt könnyű a szónoknak visszatárlálnia eredeti mondanivalójához.

A közbekiabálásoknak időnként semmi közük sem volt az aktuális témához, s egyesek az ellentáborhoz tartozó társaik parlamenten kívüli viselt dolgait hozták elő ebben a formában. Nem meglepő, hogy – főleg a nemzetgyűlés időszakában – a honatyák előszeretettel emlegették azt, hogy ki mit csinált korábban, a forradalmak alatt. Az efféle megjegyzések persze gyakran fulladtak egyszerű vádaskodásba, hiszen a cél az illető személyes, illetve politikusi hitelének a megkérdőjelezése volt, sokszor abból kiindulva, hogy ha valamit sűrűn emlegetnek, akkor az tényként rögzülhet a közvéleményben. Ahogyan Gaál Gaszton fogalmazta meg egy ízben: „mert hiszen kifelé semmi nem olyan, amilyen, hanem olyan amilyennek látszik”.⁵⁶⁶ Így Zsilinszky Endrét ellenfelei több ízben a hajdani parasztpolitikus, Áchim L. András gyilkosaként állították be, míg a kiskazda vezető, Nagyatádi Szabó István esetében titkárának, Esküdt Lajosnak a korrupciós ügyei kínálkoztak témául. 1922. február elején az egyik ülésen az ismert legitimista politikus, Rakovszky István panamával vádolta meg Nagyatádit, mire az – teljesen elveszítve higgadságát – hazugnak és gazembernek titulálta Rakovszkyt.⁵⁶⁷ A közbeszólások hevességét növelte, hogy a támadó magatartást ilyenkor nem agresszivitásként, hanem valamiféle érzelmi túlfűtöttségként lehet kifelé prezentálni, amely ráadásul mindenfajta előzmény nélkül is előjöhethet. 1932. április 12-én, a házelnöki bejelentések közepette, tehát egy önmagában nem különösebben fontos

⁵⁶⁴ Házzabályok, 1908. 164.

⁵⁶⁵ Így érthetően azonnal reakciót váltott ki a képviselők közül, amikor a nemzetgyűlés 1926. június 16-i ülésén Rupert Rezső népszövetségi népbiztost említett főbiztos helyett. NN 1922–1926. XLV. k. 50.

⁵⁶⁶ *Pesti Napló*, 1924. jan. 27. 3.

⁵⁶⁷ NN 1920–1922. XVI. k. 329.

ügy kapcsán, a szociáldemokraták azzal vádolták a kormánypárti képviselőket, hogy képmutató módon, miközben külföldön keresik a kapcsolatot a szociáldemokráciával, idehaza ellenségesek velük szemben. Végül az SZDP frakcióvezetője, Farkas István azt vágta oda az egységes párti Váry Albertnek: „maga jezsuita. Maga a mesterjezsuita, a leggyalázatosabb jezsuita.”⁵⁶⁸

A képviselők persze nemcsak heveskedésből, hanem attól való félelmükben, nehogy alulmaradjanak egy polémiában, bármikor készek voltak a szópárbajra, s az efféle viselkedés annyira szerves részévé vált az üléseknek, hogy a képviselők gyakran már pusztán valamiféle reflexből is kommentálták az elhangzottakat. Egyébként mind a törvényhozók, mind az újságírók viszonylag hamar levonták a konzekvenciákat és számon tartották a vehemensebb stílusú politikusokat.⁵⁶⁹

Ha azután kényesebb téma került terítékre, ráadásul egyébként is aktívabb honatyák jelenlétében, akkor olyan hangzavar alakult ki, melyben az elnöknek embert próbáló feladatot jelentett rendet teremteni, a szónoknak pedig tartania magát eredeti mondanivalójához. Kováts J. István, kisgazdapárti politikus a nemzetgyűlés 1920. október 14-i ülésén kért és kapott engedélyt egy sürgős interpelláció elmondására, amikor azonban a királykérdést hozta szóba, elszabadultak az indulatok, melynek hangulatát még a parlamenti napló is képes volt bizonyos fokig visszaadni.

„Kováts J. István: Rámutattam arra, hogy mi a szabad királyválasztás joga alapján állunk.

Beniczky Ödön: Éljen Károlyi Mihály és Diener-Dénes József! (Derűtség a baloldalon. Hosszantartó nagy zaj a jobboldalon.)

Friedrich István: Ez a forradalom, amit maguk csinálnak.

Szmrecsányi György: Koronás királyunk van, igenis! (Élénk helyeslés és taps a baloldalon.)

Friedrich István: Ez a forradalom, amit önök csinálnak!

Szmrecsányi György: Nekünk koronás királyunk van! Nem lehet ilyeneket beszélni! (Taps a baloldalon. Nagy zaj a jobboldalon.)

Meskó Zoltán: Látszik is az országon!

Kerekes Mihály: Mondják ezt a népnek.

Szmrecsányi György: Ilyeneket nem lehet beszélni!

⁵⁶⁸ KN 1931–1935. V. k. 266.

⁵⁶⁹ Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 194. és 226. A *Pesti Napló* 1922-ben már a ciklus elején külön kitért a képviselők magatartására, fellépési stílusára. *Pesti Napló*, 1922. július. 16. 3.

Meskó Zoltán: Te kergetted el. (Hosszan tartó nagy zaj a Ház minden oldalán. Elnök csenget.)

Elnök: Ha a képviselő urak nem hallgatják meg a szónokot, kénytelen leszek az ülést felfüggeszteni! (Halljuk! Halljuk!) A képviselő úrnak joga van beszélni! (Halljuk! Halljuk!)⁵⁷⁰

A házelnök azután – ígéretéhez híven – az ülés átmeneti felfüggesztésével próbálkozott, de így sem csillapultak az indulatok, mire az elnök szarkasztikusan megjegyezte: „Konstatálom, hogy mindenki interpellál, csak az interpelláló képviselő úr nem.”⁵⁷¹ A fentiekből következően a törvényhozásban helyet foglaló pártok egyike sem nélkülözhetette azokat a politikusokat, akik rendelkeztek bizonyos fokú gyors reagálóképességgel, és nem voltak könnyen zavarba hozhatók akkor sem, ha a tanácskozás hirtelen élénk szópárbajjá fajult.

A közbeszólások tehát a Házon belüli politikai küzdelem szerves részét alkották, mint ahogyan más, a napirenden lévő témához szorosan nem kapcsolódó fellépési formák is. Bevolt szokás volt, hogy a szónokok reflektáljanak a korábban elhangzottakra, ami – társulva a közbeszólások során sűrűn elforduló vádaskodásokkal – újabb reakciókat generált. A házszabályok szerint a képviselők – eredetileg – bármikor szót kérhettek, amennyiben személyes megtámadásra akartak válaszolni, korábban elhangzott szavaikat kívánták helyreigazítani vagy a házszabályok értelmezéséről óhajtottak véleményt nyilvánítani.⁵⁷² Sőt a felsorolt lehetőségek össze is kapcsolódhattak. Rakovszky István az 1922. február 7-i ülésen a házszabályokhoz szólt hozzá, s jogszabályszegéssel vádolta az egyik jegyzőt, Kontra Aladárt, mire az érintett – személyes megtámadás címén – azonnal visszautasította a bírálatot.⁵⁷³ Bár az előbb felsorolt alkalmak eredetileg a parlamenti vita korrekt mederben tartását szolgálták, azt, hogy a képviselők beszédeiben felmerülő félreértések, félreértelmezések vagy hamis állítások helyreigazíthatóak legyenek, a gyakorlatban sokszor inkább csak a vita elnyújtásához, a személyeskedő konfliktusok elmélyítéséhez járultak hozzá. 1922. július 15-én a polgári ellenzéki Sándort Pál egy hosszú interpellációban azt feszegette, kiknek volt köszönhető a főváros román csapatok általi megszállása.⁵⁷⁴ Az interpelláció akkor – egyfajta vihar előtti csöndként – visszhangtalan maradt, majd két héttel később sorban

⁵⁷⁰ NN 1920–1922. VI. k. 63.

⁵⁷¹ Uo. 65.

⁵⁷² Házszabályok, 1908. 162–163.

⁵⁷³ NN 1920–1922. XVI. k. 325–326.

⁵⁷⁴ NN 1922–1926. II. k. 100–105.

jelentkeztek szólásra azok a képviselők, akik annak idején az ellenforradalmi mozgalom vezetői voltak, mire válaszul mások is bekapcsolódtak a vitába. Végeredményben az ügyben összesen hat képviselő szólalt fel személyes megtámadtatásra hivatkozva és az ülés túlnyomó részét az ő beszédek töltötték ki.⁵⁷⁵

Bár – amint azt a fentiek is megerősítették – a hagyományok eleve igen megengedőek voltak, néhány területen ez még tovább enyhült a Horthy-korszakban. Íratlan szabálynak számított, hogy az első felszólalásokat – a szűzbeszédet – az ellentáborhoz tartozó képviselők csendben és türelemmel végighallgatják, melyre azonban a Horthy-korszakban csak a politikai szempontból nem annyira megosztó, kevésbé konfrontatív politikusok számíthattak. Ennek a felrúgása különösen látványosan mutatkozott meg 1922 júliusában, amikor – közvetlenül a második nemzetgyűlés megalakulása után – sor került az esedékes felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalására. A pártokat és képviselőiket azonban olyan nagy ideológiai és politikai ellentétek állították szembe, hogy a sorozatban elhangzó szűzbeszédet az ellentábor tagjainak állandó közbeszólásai, polémiái kísérték.⁵⁷⁶

A tagok rendszerint az ellentáborhoz tartozóak korábbi tevékenységét, Házon kívüli ügyeit is bevonták a politikai küzdelembe, főleg, ha ezáltal rombolni lehetett az illető politikusi hitelét. A liberális-demokrata Fábián István a második nemzetgyűlés egyik ülésén felszólította a fajvédő táborhoz tartozó Kiss Menyhértet, nyilatkozzon arról, hogy nincsenek részvényei a szélsőjobb által destruktívnak tartott vállalatoktól. Az érintett dühösen tagadta a felvetést, azt viszont elismerte, hogy egy bank közvetítésével vásárolt Újságüzem-részvényeket, mire Fábián elégedetten vágta rá, hogy az bizony az Est-lapok tulajdonosának, Miklós Andornak az egyik cége.⁵⁷⁷ 1927 májusában az esedékes költségvetési vita során éppen a numerus clausus törvénynek a baloldali politikusok által követelt megszüntetése volt napirenden. Klebelsberg Kunó kultuszminiszter többek között úgy hárította el a vonatkozó ellenzéki határozati javaslatokat, hogy rámutatott, annak idején a liberális oldal vezéralakja, Rassay Károly is támogatta a javaslat zsidóellenes célzatú átformálását. Rassay reagálásában elismerte a tényt, magyarázkodott és úgy próbált visszavágni, hogy egy másik ügyet hozott elő.

⁵⁷⁵ NN 1922–1926. III. k. 242–298.

⁵⁷⁶ Ez történt egyik oldalon a keresztény párti Wolff Károllyal, az akkor még az Egységes Pártban politizáló, később fajvédő Eckhardt Tiborral, a másik oldalon pedig a liberális-demokrata Pakots Józseffel, továbbá a szociáldemokrata Kéthly Annával és Várnai Dániellel. NN 1922–1926. II. k. 210–225. 274–290. 394–401. 439–445.

⁵⁷⁷ NN 1922–1926. XIV. k. 375–376.

Szerinte ugyanis Klebelsberg 1920-ban arra akarta rábírni őt, hogy csatlakozzon a legitimista táborhoz.⁵⁷⁸ Utóbbi történet arra is rámutat, hogy a Parlamentben helyet foglaló pártok számon tartották az embereiket ért személyes jellegű támadásokat, és alkalomadtán igyekeztek visszaadni a kölcsönt.⁵⁷⁹ Általánosabb tanulságként az is leszögezhető, hogy a két világháború közötti idősakra végképp lejárt a nagy ívű beszédek ideje – 1924-től a házszabályok sem tették lehetővé –, és a képviselők esetében nem a kiemelkedő szónoki tudás és tehetség, hanem a polemizáló képességek bírtak jelentőséggel.

Ugyancsak elvárt követelmény volt, hogy az ellentéteket nem illik az üléstermen kívülre vinni. A képviselők ugyanis nemcsak közvetlen politizálással töltötték idejüket az épületben és a tradíciók folytatásaként a szünetekben, sőt a beszédek alatt is sokat tartózkodtak a folyosón vagy a büfében. A fontos politikai tanácskozások persze nem itt zajlottak le és a folyosói élet sem volt olyan élénk, nyüzsgő és adomákkal teletűzdelt, mint a dualizmus időszakában, de az efféle találkozások jó lehetőséget nyújtottak a képviselőknek egyfajta információ- és véleménycserére, az aktuális ügyekről való tájékozódásra vagy éppen az újságírókkal való beszélgetésekre.⁵⁸⁰ Ez a folyosói tevékenység lehetővé tette, hogy azon politikusok is szót váltsanak egymással, akik egyébként ellentétes táborba tartoztak, sőt olyan eset is előfordult, hogy egyes képviselőket részben a hasonló szociális helyzet hozott össze a gyakori folyosói együttlétekre.⁵⁸¹ Így nem meglepő, hogy annak az 1925. júliusi történetnek, miszerint detektívek tartózkodtak a büfében, az volt a közvetlen előzménye, hogy különféle pártállású képviselők kerültek egy asztalhoz.⁵⁸² Bár ilyen alkalmakkor viták és összeszólalkozások is előfordultak a honatyák között, nagyobb konfliktus rendszerint nem lett belőlük. Inkább kivételnek tekinthető az 1937. december 1-jei – nagy visszhangot kiváltó – eset, amikor a Kisgazdapárt vezetője Eckhardt Tibor és Hóman

⁵⁷⁸ KN 1927–1931. IV. k. 94–95.

⁵⁷⁹ Ugyanezt mutatta a kisgazdapárti Sulyok Dezső és a nyilasok pengeváltásai az 1930-as évek végén. Szerencsés Károly: *Sulyok Dezső. 1897–1997*. Pápa, 1997, Pápa város önkormányzata, 36–42.

⁵⁸⁰ Móricz Zsigmond parlamenti riportjainak jó részét folyosói beszélgetések alapján írta, s egy alkalommal ironikusan meg is jegyezte: „Ha a teremben sokan vannak, akkor üres a folyosó. Nem is tudom melyik a nagyobb kár.” Móricz: *Riportok*. I. m. I. k. 643.

⁵⁸¹ Az 1930-as évek első felében megszokott jelenség volt, hogy négy mágnás – Csekonics Iván, Esterházy Móric, Pallavicini György és Sigray Antal – mindig közösen tanácskozott. *Pesti Napló*, 1933. november 17. 4.

⁵⁸² NN 1922–1926. XVII. k. 356–357.

Bálint kultuszminiszter négyszemközti beszélgetése heves szópárbajba torkollott.⁵⁸³ Ez a fajta kapcsolat azonban nem volt érvényes azokra az irányzatokra, melyek a legtávolabb álltak egymástól, konkrétan a baloldali – szociáldemokrata és liberális-demokrata – és a szélsőjobboldali, főleg nemzetiszocialista ellenzékre. Esetükben a harmincas évek második felétől a folyosói tevékenység az ülésen folyó küzdelem folytatását jelentette. Így amikor 1936 májusában az egyik ülésen Reisinger Ferenc szociáldemokrata politikus keményebb megjegyzést tett a nyilas pártvezetőre, Festetics Sándorra, és azt a folyosón is megismételte, kis híján összeverekedtek.⁵⁸⁴

A tekintélyes közjogász, Molnár Kálmán az 1920-as évek elején kísérletet tett egy olyan etikai kódex felállítására, amely megpróbálta az addiginál egyértelműbben és alaposabban behatárolni az üléseken történő képviselői magatartás kereteit,⁵⁸⁵ ami azonban visszhangtalan kísérlet maradt. Arra viszont rávilágított, hogy elsősorban a házszabályok és az azt alkalmazó elnöki gyakorlat jelentheti az egyedüli tényleges korlátozó erőt a törvényhozók számára és ilyen korlátok kezdettől fogva léteztek. Az 1908. évi házszabályok szerint a beszédet tilos volt olvasni, a felszólaló képviselőnek a soron lévő tárgyon belül kellett maradnia és szavaival nem sérthette a közérkölcsiséget, az illetet, nem követhetett el sértést a Ház többi tagjával szemben és nem használhatott olyan kifejezéseket, melyek izgatásnak minősültek valamely társadalmi osztály, nemzetiség vagy hitfelekezettel szemben. Ilyen esetekben az elnök először figyelmeztethette, illetve rendreutasíthatta a felszólalót. Ha az továbbra is eltért a tárgytól, kétszeri figyelmeztetés után szómegvonásban részesülhetett, sértő kifejezés megismétlése esetén pedig „a szó tőle okvetlenül megvonandó”, sőt az elnök jegyzőkönyvi megrovást is kezdeményezhetett, melyről azonban a döntést a plénumnak kellett meghoznia. Különösen durva kifejezés használata esetén azonban már az első rendreutasítás is szómegvonással járhatott együtt.⁵⁸⁶

A többi képviselő semmilyen módon nem zavarhatta a szónokot beszéd közben, rendzavarás esetén az illető előbb rendreutasításban részesült, ha pedig ennek nem volt foganatja, akkor az elnök javasolhatta az ügy mentelmi bizottság elé utalását, melyről azonban a plénum döntött. Hasonló szankciókat lehetett érvényesíteni akkor, ha

⁵⁸³ A jellegzetes, úgynevezett kanapéügyben Eckhardt azt állította, hogy a minisztérium keretén belül nyilas propaganda folyik, amit Hóman felháborodottan utasított vissza. KN 1935–1939. XVI. k.169. *Magyarország évkönyve, 1937*. Szerk.: Béry László – Kun Andor, Budapest, 1938, Stádium, 46–47.

⁵⁸⁴ *Pesti Napló*, 1936. máj. 15. 3. Jellemző módon egyébként Festetics lovagias útra akarta terelni az ügyet.

⁵⁸⁵ Molnár Kálmán: *Parlamenti illem*. Budapest, 1922.

⁵⁸⁶ Házszabályok, 1908. 164–165.

valamelyik törvényhozó szembehelyezkedett az elnöki intézkedésekkel. A mentelmi bizottság – záros határidőn belül – egy meglehetősen egyszerű eljárás keretében kivizsgálta az ügyet, melynek eredményeképp – kivételes esetben – az ügy fölötti napirendre térést is javasolhatta. Többnyire persze a házszabályokban előírt büntetési formák kiszabását kezdeményezte, ami – súlyossági fokozatban – a Ház ünnepélyes megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás vagy az ülésekről való bizonyos idejű eltiltás lehetett. Természetesen minden ügy külön elbírálást igényelt, melynek során a végső döntést ugyan a plénumnak kellett meghozni, de a gyakorlat szerint utóbbi helybenhagyta a mentelmi bizottság javaslatát. Az ünnepélyes megkövetés a plénum színe előtt történt meg, az ülésektől való kizárásnál pedig a konkrét időtartamot – általában az ülések számát – is meg kellett szabni. Mivel a felsorolt fegyelmi intézkedések értelemszerűen csak konkrét személyre vonatkozhattak, csoportos rendzavarás esetén elég kevés fegyelmi eszköz állt az elnök rendelkezésére. Folytonos láрма és közbekiabálások esetén előbb figyelmeztethette a képviselőket, hogy szünetet fog elrendelni, ha pedig a figyelmeztetés hatástalannak bizonyult, akkor ténylegesen is szünetet rendelhetett el, melynek hossza azonban nem lehetett több egy óránál. Végül a konfliktushelyzetek gyors lezárását szolgálta, hogy az elnöki intézkedéseket nem lehetett vitatni, sem az érintettnek, sem a többieknek.

A házszabályok tulajdonképpen kevés kötelezettséget tartalmaztak, illetve kevés tilalmat állítottak fel, abból kiindulva, hogy a vita és a szólásszabadság elve előbbre való a tanácskozás folyamatosságának és nyugodt mederben tartásának a biztosításánál. Az első nemzetgyűlés üléseit többnyire a heves és indulatos viták jellemezték, ám ehhez képest igencsak kevés fegyelmi ügy került elő, ami – a házszabályokon túl – több tényező összhatásának köszönhető. Mindenekelőtt maguk a házelnökök – Rakovszky István és Gaál Gaszton – felettébb liberálisan vezették az üléseket, s a gyakori szócsaták, az állandó közbeszólások megfékezésére inkább az enyhébb eszközöket – szünet elrendelése, figyelmeztetés, rendreutasítás – alkalmazták. Ez a módszer egyébként illeszkedett a parlament általános közhangulatába, amely inkább a szabad folyást engedő polémiák irányába igyekezett eltolni az üléseket. Amikor például valaki a mentelmi bizottság elé került rendzavarásért, vagy sértő kifejezés használatáért, jó eséllyel megúszhatta a várható büntetést, ha a mentelmi bizottság ülése előtt a plénumon önként bocsánatot kért viselkedése miatt. A ciklus alatt egyébként mindössze négy ügy került a mentelmi bizottság elé, ebből egy ízben semmilyen büntetésre nem került sor, figyelembe véve, hogy már elhangzott a bocsánatkérés az érintett – Szmrecsányi

György – részéről. Szilágyi Lajos esetében a plénum megszavazta ugyan a megkövetést, de úgy, hogy a többségi bizottsági vélemény itt is napirendre kívánt térni a történek fölött. A fennmaradó két esetben pedig az elmarasztaló ítélet a nemzetgyűlés egyik radikális agrárdemokrata képviselőjét, Csizmadia Sándort sújtotta, akinek személye egyébként is szálla volt sokak szemében.⁵⁸⁷

A konfliktushelyzetek eszkalálódását a politikai erőviszonyok is fékeztek valamelyest. A képviselők túlnyomó része ugyanis a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja, az Országos Kisgazdapárt vagy a szintén kormánytámogató disszidensek tagja volt – így tulajdonképpen egy táborhoz tartozott –, és még ennél is nagyobb arányúnak bizonyult az elvi összetartozás. Tulajdonképpen nem volt olyan honatya, aki – legalábbis nyíltan – nem kötelezte volna el magát valamiféle ellenforradalmi eszme mellett, így a vitáknak alig volt világnézeti-ideológiai jellege. Ez a magatartás egyébként szépen megmutatkozott két, egymással időben egybeeső ügynél. Az akkor már pártonkívüliként tevékenykedő, bár kormánytámogató Pallavicini György az 1920. március 27-i ülésen sürgős interpelláció keretében utasította vissza az 1919. őszi, kormánybiztosi működését érintő bírálatokat, s egyúttal burkoltan megvádolta Nagyatádi Szabó Istvánt, hogy ő szivárogtatott ki mindenféle információkat a sajtónak, majd beszédét egy durva, de személyes sértést tartalmazó francia mondással fejezte be.⁵⁸⁸ A történet folytatására másnap került sor, miután a képviselőket felvilágosították a francia szöveg értelméről. Nagyatádi ugyan hevesen visszautasította a vádaskodást, Rakovszky István azonban megelégedett azzal, hogy utólag rendreutasítsa Pallavicinit.⁵⁸⁹ Ellenben amikor az április 17-i ülésen az egyébként sem visszafogottságáról ismert ellenzéki politikus, Drozdy Győző személyes megtámadtatás címén kért szót és a „gyanús” nemzeti hírnévnél tartott, az elnök nemcsak rendreutasította, hanem azonnal megvonta tőle a szót.⁵⁹⁰

A helyzet először 1921 őszen változott meg, a második királypuccsot követően ugyanis egy kemény és mindenre elszánt legitimista ellenzékkal kellett szembenéznie a Bethlen-kormánynak, az 1922. évi választások pedig alapvetően új körülményeket hoztak magukkal. Kisebb részben persze csupán arról volt szó, hogy többen foglaltak helyet a nemzetgyűlésben, ami óhatatlanul a polemizáló stílus élénkülésével járt együtt.

⁵⁸⁷ NN 1920–1922. XIII. k. 548. XIV. k. 508. XV. k. 384–386.

⁵⁸⁸ „on ne monte pas sur le toit pour crier q’on a mangé de la mede” – vágta oda Pallavicini felszólalása közben. NN 1920–1922. III. k. 265–266.

⁵⁸⁹ NN 1920–1922. III. k. 283–284.

⁵⁹⁰ NN 1920–1922. II. k. 233.

Ennél sokkal fontosabb azonban a politikai alaphelyet egyértelműbbé válása, melyet az addigi, nagy kormánytámogató tömörülések elfedtek. A második nemzetgyűlésben a bethleni politikának már egy jelentős és ellenzékiességét nyíltan vállaló táborral kellett szembenéznie, köztük a törvényhozásba első ízben bekerülő szociáldemokráciával. Ezek az ellenzéki irányzatok nem egyszerűen opponensi pozíciót foglaltak el, hanem – a választójog szűkítésének és nyíltá tételének visszahatásaként – Bethlen és pártja legitimitását kérdőjelezték meg, s feljogosítva érezték magukat radikálisabb eszközök használatára is. Így nem meglepő, hogy a második nemzetgyűlés ülései a korábbinál is viharosabb jeleneteket és rengeteg fegyelmi esetet eredményeztek.

A kormánypárti oldal ugyanakkor nem maradt passzív: igyekezett az addiginál keményebben büntetni és visszaszorítani a házszabálysértő tevékenységet, akár jelentősebb konfliktushelyzetek felvállalása árán is. Ahhoz azonban, hogy céljukat elérhessék, több tényező együttes összehatására volt szükség. Mindenekelőtt erősíteni kellett az elnök jogkörét fegyelmezési téren. Az 1924. évi házszabályok immár hangsúlyosan rögzítették, hogy a házelnök örökös a tanácskozás rendje és méltósága felett, feladatai közé tartozik a rend fenntartása, melynek érdekében karhatalom – a parlamenti őrség – segítségét is igénybe veheti. Ha valaki személyes jogcímen akart felszólalni, önálló mérlegelés alapján eldönthette, hogy azonnal megadja neki a szót, vagy pedig a „napirend tárgyalására szánt idő” utánra halasztja. Sértő kifejezés használata esetén, a második rendreutasításnál az elnök – saját hatáskörben – a mentelmi bizottság elé utalhatta a magáról megfélelmező képviselőt, durva sértésnél pedig már első alkalommal – a szövmegvonás mellett – is következhetett a mentelmi bizottsági tárgyalás, igaz, ehhez a Ház előzetes jóváhagyása kellett. Az előbbihez hasonló eljárást kellett alkalmazni azon tagokkal szemben, akik tartósan rendzavaró tevékenységet folytattak, vagy szembehelyezkedtek az elnöki intézkedésekkel, azzal a kiegészítéssel, hogy ha a rendzavarás a mentelmi bizottság elé utalás után is folytatódik, akkor az elnök a renitens képviselőt – akár a parlamenti őrség igénybevételével – kizárhatja az adott ülésről. Amennyiben pedig zárt ülésen történik rendzavarás, akkor a mentelmi bizottságnak a konkrét büntetésre vonatkozó javaslattevő joga is az elnökre száll át.⁵⁹¹

Számos új szigorító rendelkezés kifejezetten a büntetések végrehajtását és visszatartó hatását volt hivatott erősíteni. A szövmegvonásban részesült képviselő azon

⁵⁹¹ Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 170–178.

az ülésen „már semmiféle jogcímen” nem szólalhatott fel. A házszabály rögzítette, hogy megkövetés esetén milyen szövegnek kell elhangzania, de amíg ennek nem tesz eleget az illető, addig sem felszólalási, sem szavazati joggal nem bír, sőt kötelességmulasztás címen újból a bizottság elé utalható. Az ülésről kizárt képviselő – a mentelmi bizottság elé idézést kivéve – addig nem jelenhetett meg ismét a Házban, amíg ügyében nem született döntés, a rendelkezés megsértése esetén pedig további szigorú büntetéssel kellett számolni, beleértve a mandátumtól való megfosztás lehetőségét. Ünnepestes megkövetés esetén 5, jegyzőkönyvi megrovás esetén 10 napi illetménylevonást kellett foganatosítani, az ülésekről való kizárásnál pedig a kizárás tartamára eső részt, amely azonban nem lehetett kevesebb 15 napnál.

Az 1928. évi reform megerősítette a korábbi szankciókat, azzal a kiegészítéssel, hogy a sértő kifejezések körét igyekezett még részletesebben körülírni. A jelzett szabályokhoz emellett olyan elnöki magatartás társult, amely – ahol volt rá lehetőség – inkább a szigorúbb értelmezést részesítette előnyben, a mentelmi bizottságban és a plénumon többségben lévő Egységes Párt pedig készségesen asszisztált az újfajta vezetési módszerhez.

A fegyelmezési jog kereteinek kialakítása, az ilyen ügyek esetében követett procedura alapszerkezete tehát lényegében a Bethlen-érában alakult ki és maradt meg egészen a harmincas évek végéig.

Szómegvonások a szankciók indokai alapján

Indok	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Időtúllépés	–	8	2	9	3	–
Sértő szavak használata	2	10	10	4	–	–
Eltérés a tárgytól	3	13	13	2	2	4
Összesen	5	31	25	15	5	4

Szómegvonásra három háromféle szituációban kerülhetett sor, de közülük egyedül az időtúllépés volt az, mellyel 1924 előtt a tagoknak nem kellett szembesülniük. Egyébként még leginkább ez tekinthető a legobjektívebb előírásnak,

hiszen a sértő kifejezések használata, vagy a tárgytól való eltérés megítélése már bizonyos fokig az elnök diszkrecionális jogköréhez tartozott.

A fegyelmi kihágás következtében a képviselők a mentelmi bizottság elé is kerülhettek, többnyire rendzavarásért, vagy sértő/durva kifejezés használata miatt, bár ezeket a kategóriákat nem szabad teljesen mereven kezelni. Többszöri figyelmeztetés, illetve rendreutasítás után került sor rájuk, ezért gyakran egyetlen ügy mögött is többféle tényező húzódhatott meg, az elnökkel szembeni engedetlenséget pedig szinte minden alkalommal ki lehetett volna mondani. Ugyanakkor a büntetésfajták halmozása nem volt jellemző, illetve viszonylag ritkán fordult elő, hogy valakit egyszerre sújtsanak szómegvonással és mentelmi bizottság elé küldéssel egyszerre.

A mentelmi bizottság elé kerülő ügyek

Az eljárás indoka	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Elnökkel szembeni engedetlenség	1	1	–	1	–	–
Rendzavarás	2	22	1	4	–	10
Sértő/durva szavak használata	–	16	13	8	8	17
Összesen	3	39	14	13	8	27

A bizottság elé kerülő ügyek túlnyomórészt fegyelmi döntéssel végződtek, pontosabban a plénum egyszerűen jóváhagyta a bizottság javaslatát. A testület minden ciklusban csupán néhány alkalommal tekintett el a büntetés kiszabásától, s általában olyankor lehetett a komolyabb következményeket megúszni, ha az illető gyorsan bocsánatot kért. Ellenpéldaként Lendvai István szélsőjobbaldali politikus az 1925. május 20-i ülésen disznónak nevezte az egyik képviselőtársát, s bár utóbb elnézést kért a kifejezésért, mégis jegyzőkönyvi megrovásban részült. Még hozzá azzal az

indoklással, hogy tettét nem pillanatnyi felindulás hatására, közbeszólás formájában, hanem szónokként, beszédébe tudatosan beépítve követte el.⁵⁹²

A procedura egyébként – a korszak folyamán végig – viszonylag gyorsan és konfliktusmentesen lezajlott, ami persze elsőrendű érdeke volt a mindenkori kormánypártnak és a házelnöknek egyaránt. A bizottság mindig hamar elkészítette jelentését, amit a házszabályok elő is írtak a számára. Többnyire az esetet követő ülésnapon a plénum letárgyalta azt, méghozzá úgy, hogy – ugyancsak az előírásoknak megfelelően – csupán a többségi és kisebbségi jelentés előadója szólalhatott fel, s a szavazást nem előzhette meg érdemi vita.

Fegyelmi döntések a mentelmi bizottság javaslat alapján

	1920–22	1922–26	1927–31	1931–35	1935–39	1939–44
Ház megkövetése	2	7	5	6	4	20
Jegyzőkönyvi megrovás	–	6	7	5	3	4
Ülésekről kizárás	–	23	1	2	1	2
Büntetés elmaradása	1	3	1	–	–	1

A fegyelmi esetek mindegyik típusát tekintve a második nemzetgyűlés az élvonalban volt, ami arra utal, hogy a tanácskozások stílusa, hangneme különösen ekkor durvult el. Az állítás még úgy is igaz, hogy a Ház által megszavazott büntetések számottevő része – egy megkövetés és 14 kizárás – egyetlen, 1924 decemberében lezajlott eseményhez kapcsolódott. Nem véletlen, hogy a fegyelmi ügyek erőteljes visszhangot váltottak ki és beépültek a kormánypárt-ellenzék küzdelembe. Kormányzati részről a sok és sokféle büntetést a tanácskozás nivójának a lesüllyedésére, cirkusszá válásának a bizonyítására használták fel. Az ellenzéki politikusok viszont rendszeresen hangoztatták, hogy a másik oldal nem egyforma mércével mér és a saját táborához tartózóakkal szemben sokkal elnézőbb. Ezt egyébként olyan ellenzéki politikusok is szóvá tették, akik maguk nem tartoztak a kifejezetten renitensek közzé, mint a

⁵⁹² NN 1922–1926. XXXII. k. 190–191.

parlamenti politizálás és házszabályismeret terén komoly tapasztalattal és tekintéllyel rendelkező Rakovszky István.⁵⁹³ Azt, hogy itt a házszabályok tudatosan szigorított alkalmazásáról volt szó, jól mutatta, hogy ha valaki az állami élet vezetőit, a kormány tagjait támadta szokatlanul hevesen, akkor bízvást számíthatott retorziókra. A mondottakat, mintegy állatorvosi lóként támasztották alá az 1926. februári események. A február 17-i ülésen, amikor a közéletet egyébként is egy nagy horderejű esemény – a frankhamisítási ügy – foglalkoztatta, teljesen elszabadultak az indulatok. Peyer Károly interpellációja közben Bethlen István indulatosan kiabált közbe, hogy hazugság, majd a miniszterelnök válasza alatt Peyer és az egyik kormánypárti képviselő, Urbanics István, folyamatosan felelt egymással. A szociáldemokrata politikus végül azt vágta oda a kormányfőnek, hogy „ez az ön aljassága”, mire Urbanics így replikázott: „Semmirevaló pimasz! Piszok, csirkefogó!”. Peyer később azzal tetézte mondandóját, hogy Bethlen interpellációs válaszát „egy megszorult ember hazudozásai”-nak minősítette.⁵⁹⁴ Az ülésen azonban a két kormánypárti politikus semmilyen szankcióban nem részesült, ellenben Peyert a házelnök előbb rendreutasította a tanácskozást zavaró magatartásáért, majd az idézett kijelentései miatt két ízben is a mentelmi bizottság elé küldte. Utóbbi javaslatára azután példátlanul súlyos büntetésben, az üléseken való kétszer 15 napi eltiltásban részesült.⁵⁹⁵ A történetek egyúttal olyan etikai-morális kérdéseket is felvetettek, melyek kapcsán mindenki a saját igazát hangoztatta. Kormánypárti politikusok szerint itt csupán az az általánosan követett gyakorlat érvényesült, miszerint a durvább cselekményt elkövetők és a visszaesők számíthatnak súlyosabb ítéletekre. A kitiltásnak viszont az lett a következménye, hogy a szociáldemokrata vezető – az eredeti elképzeléstől eltérően – nem lehetett a kisebbségi vélemény előadója a frankhamisítási ügy tárgyalásán. A baloldali ellenzék ezért nem alaptalanul azt hangoztatta, hogy a büntetés politikai célokat szolgált, konkrétan azt, hogy Peyert távol tartsák egy nagy jelentőséggel bíró kérdés vitájától.

A fentihez hasonló módon bírt meglehetősen szerteágazó összefüggésekkel a korszak legnagyobb parlamenti botránya, amely ugyancsak a második nemzetgyűléshez kötődött. Az ellenzéki csoportok aktivitása 1924 őszén élénkült fel, amely döntően két tényezőre volt visszavezethető. Egyrészt ekkor vált egyértelművé, hogy a Bethlen-kormány a közeljövőben át kívánja alakítani a házszabályokat, s a terv

⁵⁹³ NN 1922–1926. XXXIV. k. 421–423.

⁵⁹⁴ NN 1922–1926. XXXIV. k. 372–378

⁵⁹⁵ NN 1922–1926. XXXIV. k. 401–405.

megakadályozása érdekében számos ellenzéki politikus a legélesebb küzdelemre is hajlandónak mutatkozott. Sőt, a sajtóban olyan híradások is megjelentek, melyek az obstrukció alkalmazását sem tartották kizártnak.⁵⁹⁶ Másrészt a kormány helyzete politikai téren nem tűnt stabilnak, és a különböző irányzatok még abban reménykedtek, mint utóbb kiderült persze alaptalanul, hogy Bethlen István megbuktatható. A reményeket erősítette, hogy a konszolidációs politika első lépései a kormánypárt egységét is kikezdték, melyek következtében az Egységes Párt nemzetgyűlési többsége a ciklus eleji 57,4%-ról 1924 őszére 53,9%-ra csökkent, és egyes sajtóhírek ekkoriban az Egységes Párton belüli kiscsoport elégedetlenségéről tudósítottak.⁵⁹⁷ Számos baloldali politikus azonban arra a konklúzióra jutott, hogy csak az erők egyesítése révén lehet sikert elérni Bethlennel szemben. Ez a helyzetértékelés vezetett el oda, hogy 1924. október közepén két baloldali csoport egy új szervezetet, illetve egyfajta koalíciót hozott létre Országos Demokratikus Szövetség néven, amely végül – a Rassay Károly vezette kicsiny csoportot kivéve – a baloldal valamennyi áramlatát magába tömörítette. A tömörülés tehát nem a várható házszabály-revízió megakadályozása végett jött létre, bár legelső nagyobb akcióját éppen az ellen tervezte véghezvinni.⁵⁹⁸

A küzdelem végül egy előre nem látott esemény, az ún. Esküdt-ügy kapcsán robbant ki. Esküdt Lajos letartóztatására – az általa elkövetett korrupciós cselekedetek miatt – még 1921 szeptemberében került sor, s az ellene lefolytatott per éppen ekkoriban jutott el a végkifejlet felé. Bethlen tanúként történő kihallgatására november 27-én került sor, amikor is egyebek mellett azt vallotta, hogy az egész Esküdt pártpolitikai háttér nélküli magánakciója volt. Egyes ellenzéki legitimista politikusoknak ugyanis valamilyen úton sikerült megszerezniük a per néhány iratát, melyek eltértek a kormányfő vallomásától, s erre a tényre építve azonnal kemény támadást indítottak a miniszterelnök ellen. A november 28-i ülés szünetében Friedrich István legitimista politikus felolvasta egy levél másolatát, melyben Bethlen pártpolitikai jellegű kiviteli engedélyek adományozásáról írt.⁵⁹⁹ A történetben most csupán annyi fontos, hogy az ellenzéki erők nem kívánták annyiban hagyni az esetet, és joggal érezhették úgy, hogy most sikerült fogás találniuk az egyébként valóban súlyos taktikai hibát vétő miniszterelnökön. Ezért a plénumon az ellenzéki erők nevében a

⁵⁹⁶ *Pesti Hírlap*, 1924. október 14. 2.

⁵⁹⁷ *Az Újság*, 1924. október 23. 1.

⁵⁹⁸ L. Nagy: *Bethlen...* I. m. 130–134. Sipos Péter: Györki Imre. *Múltunk*, 1999/1. 184.

⁵⁹⁹ Friedrich nyilatkozatát gyakorlatilag az összes napilap november 29-i száma közölte, hasonló tartalommal.

szociáldemokrata Györki Imre kért szót, amikor azonban beszédében odáig ért, hogy a miniszterelnököt hamis tanúzással vádolta meg, a házelnök – imparlamentáris kifejezés használata címén – megvonta tőle a szót. Györki azonban nem engedelmeskedett a házelnök utasításának és tovább beszélt. Válaszul Scitovszky előbb két ízben a mentelmi bizottság elé utalta, utána felfüggesztette az ülést, a szünetben pedig a parlamenti őrséggel kivezettette a képviselőt.⁶⁰⁰ A kivezetés hatására végképp elszabadultak az indulatok, a baloldali ellenzéki képviselők heves, sőt időnként kifejezetten durva stílusban bírálták a házelnök eljárását, illetve szidták a kormányt. Állandó zajongásuk következtében nem lehetett az ülést folytatni, azok a képviselők, akik szólásra következtek – mindegy, hogy ellenzéki vagy kormánypárti volt az illető – alig tudták beszédüket elmondani. Scitovszky Béla sorozatosan ugyanahhoz a módszerhez folyamodott, mint Györki esetében. A leghangosabb képviselőket figyelmeztette, majd a mentelmi bizottság elé utalta, végül szünetet rendelt el és a szünetben eltávolíttatta az érintett honatyákat a Parlament épületéből. A viharos jelenetek több órán át tartottak, kb. 16 órától 23 óráig. A házelnök hat alkalommal függesztette fel az ülést, s a szünetek alatt öt ízben összesen 15 képviselő és egy újságíró kivezetésére került sor.⁶⁰¹ Utóbbinak egyébként azért kellett osztoznia a képviselők sorsában, mert a védelmükre kelt. Három képviselő és az újságíró – a második szünetben – a folyosóról lett elhurcolva, a többiek a teremben voltak, amikor közölték velük a kivezetésre vonatkozó házelnöki döntést. Eleinte az érintettek megpróbáltak ellenállni és dulakodtak az örökkel, közülük ketten – Esztergályos János és Kabók Lajos – visszaszöktek és a karzatra mentek, de ismét kivezették őket.⁶⁰² Az egész akcióban az MSZDP játszotta a meghatározó szerepet, az ülésről kitiltottak egy kivételével közülük kerültek ki. A kakukktojást Szilágyi Lajos pártonkívüli legitimista politikus jelentette,⁶⁰³ aki azonban harciasságban semmivel sem maradt el a szociáldemokratáktól.

A heves indulatokkal tarkított jelenetek, illetve a házelnök elszántsága, mellyel a rendbontókkal szemben fellépett, egy időre valóban a századelő miliőjét hozta vissza, s a párhuzam sokszor egészen apró dolgokban is megmutatkozott. Miután ugyanis az érintett képviselők belátták az ellenállás értelmetlenségét, a kivezetések sajátos

⁶⁰⁰ NN 1922–1926. XXVII. k. 492–493.

⁶⁰¹ NN 1922–1926. XXVII. k. 493–504.

⁶⁰² *Pesti Napló*, 1924. november 29. 4.

⁶⁰³ Formálisan Szilágyi volt a szövetség vezetője, de ő egyébként is vehemens stílusáról volt ismert parlamenti körökben.

koreográfia szerint történtek. Az illető kijelentette, hogy csak erőszaknak engedelmeskedik, mire a főterembiztos közölte, hogy a felszólítást tekintsék erőszaknak.⁶⁰⁴

A látványos botrányba torkolló események azonban elterelték a figyelmet bizonyos, a parlament működésével kapcsolatos tényekről is. Láthatóan a baloldali képviselőket meglepte, hogy ilyen drasztikus módon léptek fel velük szemben és egyebek mellett az előírások nyílt megsértésével vádolták a házelnököt. A zavart és az indulatokat fokozta, hogy eleinte maga Scitovszky is csupán a házszabályokra hivatkozott, s csak utóbb pontosította magyarázatát. Az ekkor érvényes szabályok 221. §-a szerint, ha valamely képviselő beszédében – többek között – „a ház valamely tagja ellen durva sértés követ el, az elnök őt rendreutasíthatja, sőt tőle a szót már első alkalommal megvonhatja,”⁶⁰⁵ Igaz viszont, hogy sehol, semmilyen formában nincs megemlítve a Parlament épületéből való kizárás lehetősége. A 258. § alapján, ha a valaki a rendzavarást folytatja, illetve szembehelyezkedik az elnök akaratával, azt további szankciók foganatosítása végett a mentelmi bizottság elé utalhatja. Az elnöki ténykedés leginkább vitatott részét azonban nem a házszabályok, hanem a parlamenti őrség felállításáról szóló törvény tartalmazta. Az 1912. évi LXVII tc. 1. §-a ugyanis felhatalmazta az elnököt arra, hogy azt a képviselőt, aki tartósan zavarja a tanácskozást, karhatalom alkalmazásával is kivezettesse és ugyanezt a szankciót a hallgatósággal szemben is megengedi.⁶⁰⁶ Tehát az azonnali szómegvonást és a képviselők mentelmi bizottság elé utalását a házszabályok vonatkozó részei, míg a képviselők és az újságíró kivezettetését a fent említett törvény tette lehetővé. Az persze tagadhatatlan, hogy a két előírás között – legalábbis szellemiségében – ellentmondás állt fenn. Az 1908. házszabályok ugyanis a korábbi korlátozások ellenében, azt visszacsinálандó születtek, míg az 1912. évi törvény a Tisza-féle koncepció jegyében jött létre. A házelnök tehát formailag szabályszerűen járt el, míg egyes ellenzékiek szabálysértő módon viselkedtek.

Utóbb mindét fél azzal vádolta a másikat, hogy tudatosan előkészített provokáció történt, erre azonban semmilyen közvetlen bizonyíték nincsen. A baloldali képviselők ugyanis nem tudhatták előre, hogyan fog reagálni fellépésükre a házelnök. De a fordítottja is igaz: Scitovszky sem láthatta, hogy intézkedései milyen reakciót

⁶⁰⁴ *Pesti Napló*, 1924. november 29. 5. Szintén a párhuzamot erősítette, hogy a kivezetések bejelentésekor több ellenzéki zsebkendőt lobogtatva tiltakozott.

⁶⁰⁵ Képviselőházi házszabályok, 1908. 165.

⁶⁰⁶ 1912:LXVII. tc.

fognak kiváltani. A botrány kiteljesedéséhez láthatólag az vezetett el, hogy mindkét fél igyekezett keménynek és harcosnak mutatkozni. Györki nyíltan szembeszállt az elnökkel, majd számos képviselőtársa is mindent megtett, hogy heves és renitens viselkedésével megakassza a tárgyalás normális menetét. A házelnök viszont láthatóan segíteni kívánt Bethlennek, s arra törekedett, hogy – ha kell, szómegvonással – minden további vitát lezárjon a kormányfő kijelentéséről, holott felszólíthatta volna Györkit, hogy bizottság előtt bizonyítsa a miniszterelnökkel szembeni vádjait. Majd látva a dühös reakciókat, szabad folyást engedett az eseményeknek és nem törekedett arra, hogy az ülések felfüggesztése alatti szünetekben valamiféle tárgyalásos megegyezés útján próbálja lecsillapítani az indulatokat.⁶⁰⁷

Várható volt, hogy a történetek nem múlnak el nyomtalanul, és a kitiltott képviselők kemény büntetésekre számíthattak. Bár a Ház egyik alelnökének, Zsitvay Tibornak a kezdeményezésére történtek kísérletek valamiféle megállapodásra, az végül nem következett be.⁶⁰⁸ A szövetség vezetői valószínűsíthetően túl sokat követeltek visszatérésükért cserébe, kormánypárti részről pedig felismerték a vissza nem térő alkalmat: a várható kitiltások révén jelentős mértékben könnyebbé válik majd a küszöbönálló házszabályreform nemzetgyűlési tárgyalása. Így a plénum megszavazta a mentelmi bizottság javaslatait, és a szankciók életbe léptek.⁶⁰⁹ Összesen 16 képviselő kapott büntetést. Az a 15 fő, akinek a Parlamentből való kivezetésére november 28-án sor került, hosszabb-rövidebb ideig nem jelenhetett meg a Parlament épületében. Két személyt 25 ülésről, szintén kettőt 22-ről, tízet 20 ülésről, egy személyt pedig 10 ülésről tiltottak ki. Ennek mértéke elsősorban attól függött, hogy kormánypárti részről mennyire súlyosnak ítélték meg viselkedésüket a nevezetes ülésen. Hébelt Ede szociáldemokrata képviselőt a házelnök annak idején szintén a mentelmi bizottság elé utalta, de mivel az ő kivezetésére nem került sor, ezért csupán annyi büntetés kapott, hogy – a házszabályokban előírt módon – nyilvánosan bocsánatot kellett kérnie. A renitens politikusokkal szemben tehát igen kemény ítéletek születtek. Annak életbe léptetése után az egyik ismert baloldali politikus, Hegymegi Kiss Pál szólalt fel és ismertette a Demokratikus Szövetség álláspontját. Az, hogy a szövetségnek valamilyen módon reagálnia kell a történetekre, nem lehetett kérdés, hiszen kivétel nélkül közülük

⁶⁰⁷ A házelnök kezdeményezésére történő pártközi tárgyalások egyébként bevett gyakorlatnak számítottak a korszakban.

⁶⁰⁸ *Pesti Napló*, 1924. december 2. 1.

⁶⁰⁹ NN 1922–1926. XXVII. k. 525–527.

kerültek ki a kitiltott képviselők. Hegymegi elítélte a plénum döntését és bejelentette, hogy a büntetések ideje alatt bojkotálni fogják a Tisztelt Ház üléseit, majd a tömörüléshez tartozó képviselők elhagyták az üléstermet.⁶¹⁰

A bojkottal nyilvánvaló lett, hogy nem egy múltó botrányról van szó, illetve komoly konfliktushelyzet alakult ki, ennek megítélése kapcsán azonban Bethlen bizonyult realistának és persze sikeresebbnek. Bár kisebb engedményekre kész volt a bojkott megszüntetése érdekében, látványos meghátrálásra nem volt hajlandó, abból kiindulva, hogy azt a közvélemény a gyengeség jelének fogja tartani. A kormánypárt egységét nem bontották meg a történetek, a Demokratikus Szövetség azon számítása, miszerint – az 1904–1905. évi történetek egyfajta megismétlődéseként – a társadalom túlnyomó része melléjük áll és nagyarányú győzelemmel zárható le a bojkott, nem vált valóra. Bár a kizárások 1925 januárjában véget értek, a Demokratikus Szövetség tagjai – néhány kivételtől eltekintve – továbbra sem tértek vissza a parlamentbe, egészen addig, amíg április–május folyamán maguk is belátták, hogy a további bojkott végképp értelmetlen és haszontalan a számukra.

Annak ellenére, hogy a renitens magatartás, a gyakori fegyelmi esetek a politikai harc részévé váltak, az ellenzék nem általában és nem egyformán volt fegyelemsértő. Amíg a keresztény ellenzékiek és a legitimisták inkább visszafogottak voltak, addig a baloldali politikusok, különösen a szociáldemokraták kiemelkedő szerepet töltek be. A szömegvonások 45,2%-a őket érintette, a mentelmi bizottság javaslata alapján hozott büntetéseken belül a megkövetések 85,7%-a, a jegyzőkönyvi megrovások 50%-a, a kizárások 95,67%-a hozzájuk kapcsolódott. Persze a szankciók a párton belül sem oszlottak meg egyenletesen és itt már sokat nyomott a latba, hogy az illető visszafogottabb vagy vehemensebb stílusú politikusnak számított – ez a tényező általában véve is érvényesült –, de azt már lehetetlen pontosan megállapítani, hogy az ügyekből mennyi tudható be politikai számításnak és mennyi a személyes habitusnak. Rendszerint abban is egyénre lebontható különbségek voltak, hogy milyen tevékenységet takar a renitens magatartás. Az MSZDP-nél maradvá Esztergályos János és Peyer Károly gyakori elszenvetői voltak a fegyelmi eseteknek, de amíg előbbinél inkább a szömegvonások, utóbbinál a súlyosabb szankciók domináltak.⁶¹¹

⁶¹⁰ NN 1922–1926. XXVII. k. 543. Szilágyi Lajos szerint a kitiltott és a velük szolidáris képviselők száma 44 volt. NN 1922–1926. XXXI. k. 361.

⁶¹¹ Peyer egyszer 20 napi, két ízben pedig 15-15 napi eltiltásban részesült, ehhez jött hozzá egy jegyzőkönyvi megrovás és két megkövetés, miközben szömegvonásban nem részesült.

A második nemzetgyűlést követően a fegyelmi ügyek száma egyértelműen visszaesett, bár nem egyforma mértékben. A szömegvonásoknál fokozatos csökkenés következett be, s a szónokok egy ideig még próbálták feszegetni a felszólalókra vonatkozó korlátokat. Különösen a szociáldemokrata politikusok próbálkoztak efféle módszerrel, az évtized második felében a 25 eset 80%-a hozzájuk kötődött. Ellenben szintén az 1927–31-es ciklusban az időtúllépés volt a legkevésbé gyakori indok, ami arra utal, hogy a képviselők viszonylag hamar alkalmazkodni tudtak a beszédidő terén bevezetett szigorításokhoz. Az utólagos büntetéseknél viszont – különösen, ha azok súlyosságát is figyelembe vesszük – már 1927-től erőteljes visszaesés következett be, ami egyértelműen a viták hevességének visszaszorulását jelezte. A jelenség hátterében nem elsősorban a személyi fluktuáció húzódott meg, bár néhány radikálisabb stílusú politikus valóban kikerült a Tisztelt Házból, de az ellenzéki képviselők kicserélődése távolról sem volt olyan mértékű, ami indokolná a folyamatot. A házelnök megváltozott magatartása sem jöhet szóba magyarázatként. Igaz, Scitovszky Béla után – a harmincas évek végéig – még négy személy követte őt a poszton, de a házszabályok alkalmazása terén nem mutatható ki közöttük látványos különbség, ilyesmit még az elnökök tevékenységét árgus szemekkel figyelő ellenzéki pártok sem érzékelték.

Első pillantásra úgy tűnhet, hogy a jelenség hátterében a házszabályok vonatkozó részeinek átalakítása és tényleges alkalmazása állt. Az állítás persze igaz, sőt a házelnökség időnként az értelmetlen szigorúság felé is hajlott. A fölösleges és eltúlzott reakciók jellegzetes példaként a liberális-demokrata Rupert Rezső – még 1924 februárjában – azonnal szömegvonásban részesült, amiért az interpellációja alatt közbekiabáló, tehát tulajdonképpen rendzavaró képviselőtársát részegnek nevezte.⁶¹² A képviselők aktivitása és vehemenssége azonban a politikai körülményektől is függött. Mindenekelőtt az 1926. decemberi választások következtében a létszámában és erejében megcsappant ellenzéki irányzatok már nem voltak képesek korábbi aktivitásukat fenntartani, úgyhogy szertefoszlott a közeli kormányváltás, illetve rendszer-átalakítás reménye. Ilyen körülmények között nem lehetett számítani arra sem, hogy az éles parlamenti összecsapások fenntarthatják a közvélemény érdeklődését, az ellenzéki politikusokat sújtó büntetések pedig népszerűségi szempontból előnnyel járnak. Ez a helyzet az 1931–35-ös ciklus elején megváltozott. A világgazdasági válság magyarországi kibontakozása a társadalmi elégedetlenség fokozódásával, az ellenzéki

⁶¹² NN 1922–1926. XX. k. 553.

pártok valamelyes megerősödésével és parlamenti tevékenységük megélénkülésével járt együtt. Utóbbi viszont heves vitákhoz és a fegyelmi esetek számának a növekedéséhez vezetett, jóllehet olyan fajsúlyú ügyek, mint a második nemzetgyűlés alatt, nem történtek. Bethlen István egyébként elég ritka fellépései különösen indulatos reakciókat váltottak ki. Így az 1932. május 4-i ülésen a volt kormányfő beszédét a szociáldemokrata Györki Imre sorozatosan olyan bekiabálásokkal kísérte, mint „megszólalt a Tolakodó Múlt”, „elég volt a tatárjárásból” stb., mire a Ház megkövetésére lett ítélve.⁶¹³ Ugyanezen hónap végén Györki párttársa, Farkas István azt vágta oda az éppen beszélő Károlyi Gyula miniszterelnöknek, hogy korbácsot suhogtató földesúr, de a minden bizonnyal provokatív közbeszólás szokatlan módon megtorlatlan maradt.⁶¹⁴ Ez a fajta hevedesség nem korlátozódott a szociáldemokratákra, több független kisközpárti képviselő is büntetésben részesült sértő kifejezések használata miatt. A történetek ugyanakkor arra is rávilágítottak, hogy a parlamenti tanácskozás rendje bármikor, előre nem látható körülmények folytán megváltozhat, a pártok tehát nem nélkülözhetik azokat a politikusokat, akik adott esetben egy keményebb és személyeskedésekkel tarkított konfliktushelyzetben is megállják helyüket.

Gömbös kormányra kerülését követően azonban csökkent a parlamenti viták hevedessége és az évtized második felére a fegyelmi ügyek mélypontra kerültek. Pontosabban mennyiségi oldalról, mivel az évtized talán legnagyobb botránya éppen erre az időszakra esett. 1936-ban Peyer Károly azzal vádolta meg a radikális jobboldal egy reprezentánsát, Rajniss Ferencet, hogy az *Új Magyarország* című lap, melynek vezető munkatársa volt, részben külföldi pénzekből él. A szópárbajnak, melybe mások is bekapcsolódtak sorozatos sértegetés és mentelmi bizottság elé küldés lett a vége. Utóbbi javaslatára a Ház Peyert szokatlanul súlyos, 30 napi kizárásra, három társát jegyzőkönyvi megrovásra, Rajniss pedig megkövetésre ítélte.⁶¹⁵ Az, hogy az előbbi eset ellenére, miért a harmincas évek második felében lett a legkevesebb fegyelmi ügy, valószínűleg ismét csak politikai okokkal magyarázható. Erre az időszakra alakult ki az a sajátos szituáció, hogy a hagyományos kormánypárt-ellenzék szembenállás mellett egy új törésvonal kezdett meghatározóvá válni, amely a parlamenti ellenzékben még domináns szerepet játszó baloldal és mérsékelt jobboldal, valamint a Ház falain kívül

⁶¹³ KN 1931–1935. VII. k. 231–232.

⁶¹⁴ KN 1931–1935. VIII. k. 246. A sajtó szerint egyébként sértőbb szavak hangzottak el annál, mint amit a parlamenti napló végül rögzített. *Pesti Hírlap*, 1932. május 25. 2.

⁶¹⁵ KN 1935–1939. VII. k. 295–297. Az ügy körülményeire nézve: *Szálasi minisztere voltam. Rajniss Ferenc naplója*. Szerk.: Sipos Péter. Budapest, 2001, Palatinus Könyvek, 24.

látványosan megerősödő szélsőjobboldal között húzódott. Azt egyébként, hogy a képviselők viselkedésében inkább a pozíció mintsem a személyes habitus bizonyult fontosabbnak, alátámasztotta, hogy több képviselő – Drozdy Győző, Szilágyi Lajos – a húszas évek első felében, ellenzékiként még botrányhősnek számítottak, a későbbiekben – a kormánytámogató oldalra kerülve – már jóval visszafogottabbakká váltak.

Bár a parlamenti magatartás és szólásszabadság terén számottevő változás következett be az 1920-as évek második harmadában, a szigorúbb elbírálás sem tudott érvényt szerezni, bizonyos előírásoknak. Így minden házszabály rögzítette, hogy tilos a beszédet olvasni, ezt azonban soha nem sikerült maradéktalanul betartatni. 1942-ben még Kállay Miklós miniszterelnökkel is előfordult, hogy – saját bevallása szerint – beszéde fontosabb részeit egyszerűen felolvasta. Lényegében a házelnök toleranciájától függött, hogy meddig hagyta szó nélkül az efféle felszólalást. Ugyanígy minden házszabályban szerepelt a közbeszólások és a szónokok zavarásának tiltása, ténylegesen azonban főleg a képviselőkön múlt, hogy hajlandóak-e türelemmel végighallgatni a szónokot, az elnökök továbbra is csak akkor avatkoztak közbe, ha túl nagygyá vált a hangzavar vagy sértőnek ítélt kifejezés hangzott el. Formai oldalról nézve a fegyelmi ügyek kezelése a későbbiekben is a második nemzetgyűlés alatt kialakult szabályozást, illetve gyakorlatot követte. Eszerint a büntetéseket továbbra is a cselekmény súlyosságához próbálták igazítani, elsőprő, több mint 90%-os aránnyal minden ciklusban ellenzéki képviselőket értek szankciók, s a jelenségben a pozícióból fakadó eltérő érdekelttség, valamint a házelnökök elfogult ülésvezetései egyaránt szerepet játszottak. A mondottak felvetették, hogy milyen politikusi erények és tulajdonságok szükségeltettek a sikeres parlamenti szerepléshez. Tagadhatatlan, hogy a szónoki képességek egyértelműen háttérbe szorultak és nagyobb lélegzetű beszédekre a házszabályok is egyre kevesebb teret kínáltak. A klasszikus műveltség megléte is egyre kisebb jelentőséggel bírt, és inkább csak szórványosan fordult elő a dualizmus alatt még bevett gyakorlat,⁶¹⁶ miszerint a honatyák beszédeiket idegen nyelvű, főleg latin idézetekkel tűzdelik meg. Ellenben egy képviselő számára kifejezetten előnyt jelentett, ha viszonylag széles háttérismeretekkel rendelkezett, hiszen hiába készült fel előzetesen valamely konkrét témából, ha a vita hirtelen más fordulatot vett. Ugyanígy jól kamatoztathatónak bizonyult egyfajta alapszintű debatteri tehetség is, ami elsősorban gyors reagáló- és elemzőképeséget, valamint egyfajta magabiztos fellépést takart. A

⁶¹⁶Jean Béranger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon. 1608–1918.* Budapest, 2008, Napvilág.

Horthy-kori törvényhozás elé azonban a korábbiakhoz képest jóval sokrétűbb, a gazdasági és társadalmi élet legkülönbözőbb területeivel foglalkozó törvényjavaslatok kerültek, ami felvetette a szakszerűség kérdését is. Bár a korszak folyamán a képviselők esetében – képzettségüket, háttérismereteiket tekintve – mérsékelt bővülés következett be, jelentősebb specializációra nem került sor.⁶¹⁷ Szintén a szakmaiság egyoldalú előtérbe kerülése ellen hatott, hogy az üléseken történő szereplés részben a közvéleménynek szólt. Az adatok és paragrafusok száraz elemzése helyett sokkal hatásosabb volt, ha az illető humorral, élcelődő megjegyzésekkel, tréfás történetekkel támasztotta alá mondanivalóját.⁶¹⁸ Csak a viszonylag sok képviselővel rendelkező, nagy pártok engedhették meg maguknak, hogy bizonyos szakmai ismereteket, tudás meglétét önmagában is szelekciós szempontnak tekintsék. Az viszont elfogadottnak számított, ha a törvényhozók – személyes érdeklődésük, tudásuk alapján – felszólalásaikat megpróbálták bizonyos témakörök köré csoportosítani, vagy parlamenti munkájuk során igyekeztek egyes területekre szakosodni.⁶¹⁹ Utóbbi egyébként a pártok vezetői – praktikus okokból – maguk is pártfogolták. Így az 1930-as évek első felében a Nemzeti Egység Pártját erősítő, mellesleg műszaki végzettségű Temesváry Imre a pénzügyek terén szerzett bizonyos jártasságot, és az állami költségvetésekről szóló tárgyalásokon sorozatban ő kapta meg a bizottsági előadó tiszteletet. A keresztény párti Esterházy Mór a korszak második felére – valószínűsíthetően menet közben támadt érdeklődés alapján – annyira bedolgozta magát a zárszámadások rejtelseibe, hogy egyesek szerint a kérdés szakértőjévé vált. 1935 júniusában az esedékes zárszámadás tárgyalásakor állítólag némi gúnnyal úgy nyilatkozott, hogy olyan beszédet fog mondani, amit a házelnök sem ért majd meg.⁶²⁰

Az 1939. évi választások a nemzetiszocialista pártok látványos megerősödésével jártak együtt, s számítani lehetett arra, hogy a parlamenti szereplésük heves vitákkal, szélsőséges magatartással és gyakori konfliktusokkal fog együtt járni. Kormánypárti részről – egyfajta fék gyanánt – ezért merült fel a renitens képviselőkkel szembeni szankciók újragondolásának szükségessége. Az augusztusban életbe léptetett új

⁶¹⁷ Ilyenformán erőltetettnek tartom az általános politikus-szakpolitikus elhatárolást. Ilonszki: *Képviselők...* I. m. 31.

⁶¹⁸ Ez már a századelő parlamentjében is sikeres módszernek számított. Gerő András: *Az elsőprő kisebbség*. Budapest, 1988, Gondolat, 207.

⁶¹⁹ Így az első nemzetgyűlésben Schlachta Margit szereplései jórészt a nők helyzet körül mozogtak. Balogh Margit: Schlachta Margit az első nemzetgyűlésben avagy az első női képviselő (1920–1922). In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. I. m. 30.

⁶²⁰ *Pesti Napló*, 1935. június 25. 6.

hárszabályokba bekerült, hogy aki felszólalásában, vagy közbeszólás formájában sérti a nemzet érdekeit, elnöki rendreutasításban részesül, harmadik esetben pedig szömegvonásnak és mentelmi bizottság elé utalásnak kell következnie. Itt egyfelől szigorítás történt, legalábbis ami a tárgyalható témákat illeti, másfelől némi enyhítés, hiszen korábban a mentelmi bizottság elé küldés már második alkalomnál bekövetkezett. Teljesen új szankciót jelentett viszont, hogy a rendreutasított képviselő is anyagi büntetésben részesült: második alkalomnál kétnapi, harmadiknál háromnapi illetményelvonásban.

A szélsőjobbaldali képviselők agresszivitásától a baloldali ellenzék is tartott ezért Rassay Károly azzal az a – többség által elfogadott – javaslattal állt elő, hogy ha egy törvényhozó valamely bizottsági vagy plenáris ülésen sértő kifejezést használ a Ház tagjával szemben, akkor az elnök az illetőt – a sértett kérelmére – saját hatáskörében a mentelmi bizottság elé küldheti. Utóbbi azután felszólítja a képviselőt az ominózus kijelentés Házon kívüli megismétlésére, hogy a bírói eljárás megindítható legyen, ha pedig a felszólított ennek nem tesz eleget, akkor ellene úgy kell eljárni, mint egyébként a hagyományos fegyelmi eljárás keretében a bizottság elé utaltakkal szemben. Ugyanez a procedúra lépett életbe akkor is, ha hatóság vagy más köztisztület tagja volt a sértett fél.

Az előzetes aggodalmak bizonyos tekintetben valóban realizálódtak. A Rassay-féle módosításnak – a sértett képviselő maga is kezdeményezhet eljárást – gyakorlati jelentősége kevésbé volt, ilyen jogcímen csupán egy eljárásra került sor, igaz az a ciklus egyik súlyosabb esete lett. A Nyilaskeresztes Párt tagja, Szemere Béla 1940. április végén elhangzott interpellációjában hevesen támadta az akkor még kormánypárti Imrédy Bélát és Milotay Istvánt. Az érintettek emiatt a mentelmi bizottság elé küldték Szemerét, aki Imrédytól bocsánatot kért, de Milotay ellen fenntartotta vádjait, miközben elégtételt nem volt hajlandó szolgáltatni, ezért 20 napos kizárásban részesült.⁶²¹

Ellenben a korszak utolsó parlamenti ciklusa valóban gyakori konfliktusokat és a hagyományos fegyelmi ügyek számának ugrásszerű emelkedését hozta magával, nem annyira szömegvonások, mint inkább a külön eljárást igénylő eseteknél. Az elmarasztaltak – néhány kivételtől eltekintve – szélsőjobbaldali politikusok voltak: közülük került ki a szömegvonásban részesülők 75, a megkövetésre ítélték 85,7, a jegyzőkönyvi megrovást kaptak szintén 75, valamint az időlegesen kizártak 100%-a.

⁶²¹ KN 1939–1944. V. k. 400.

Az arányoknál azonban, melyek félrevezetőek lehetnek, ha az adott kategóriában csak néhány törvényhozó szerepelt, többet jeleznek a puszta számok: a 31 esetből 26-nál szélsőjobboldali ellenzéki politikussal szemben került sor szankció alkalmazására, melynek jelentőségét mutatja, hogy korábban fegyelmi téren egyetlen irányzat sem játszott ennyire domináns szerepet.

A szélsőjobboldali képviselők magatartásában a pozíció szabta keretek szintén nagy jelentőséggel bírtak. Szereplésük megerősíti azt az általános tendenciát, miszerint azok a csoportok a leginkább renitensek, melyek viszonylag erős parlamenti háttérrel rendelkeznek és programjuk is radikális ellenzéki séget takar. Jelen esetben viszont némileg többről is szó volt. A tudatosan vállalt agresszív fellépés ugyanis gyakran fulladt egyszerű botrányokozásba, vagy infantilis durvaságba. Az, hogy magatartásuk nemegyszer átgondolatlan volt és politikai értelemben sem bizonyult kifizetődőnek, látványosan mutatta meg egy 1940 közepén lezajlott eset. Hubay Kálmán és Vágó Pál június 7-én indítványként törvényjavaslatot terjesztett elő az ország nemzetiségei számára biztosítandó népcsoport-autonómiáról, melyet a Teleki-kormány a magyar államhoz és a magyar nemzethez való hűség elleni sérelemként értelmezett, ami az 1938. évi választási törvény vonatkozó részének az érvényesítését jelentette.⁶²² A házelnök javaslatára a tagok megszavazták a két érintettnek az összeférhetlenségi bizottság elé utalását, amely megfosztotta őket mandátumuktól.⁶²³ A történet népszerűségi szempontból semmiféle előnnyel nem jártak a nyilasok számára, ráadásul – kétes dicsőségként – ez volt az egyetlen olyan eset, amikor valaki a Házon belüli tevékenysége miatt veszítette el képviselői megbízatását. Az ügy folytatásaként és a népcsoporteszmé mintegy ellenpontjaként Teleki Pál beterjesztette a Ház elé a kárpátaljai területi autonómiáról szóló törvényjavaslatot, mire a nyilasok részéről teljesen elszabadultak az indulatok és állandó közbekiabálásokkal zavarták az ülés menetét. Így például Gál Csaba azzal a felkiáltással fogadta a kormányfő bejelentését, hogy „halljuk a gorillát”. Végül négyen kerültek a mentelmi bizottság elé, s közülük ketten jegyzőkönyvi megrovásban részesültek, kettőnek pedig meg kellett követnie a Házat.⁶²⁴ 1942. december elején, a költségvetés vitájakor, Mester Miklós állandóan

⁶²² Az 1938:XIX. tc. 167. §-a szerint összeférhetetlen helyzetbe kerül az a képviselő, akiről megállapítható, hogy „a magyar hazához és a magyar nemzethez való hűség ellen vétett,” vagy nem törvényes eszközökkel törekedett az állami rend megváltoztatására.

⁶²³ Tilkovszky Lóránt: A nyilasok törvényjavaslata a nemzetiségi kérdés rendezéséről. *Századok*, 1965/6. 1251–1255.

⁶²⁴ KN 1939–1944. VII. k. 200.

zavarta a tárgyalás menetét, mire két rendreutasításban részesült. Ekkor újabb sértő beszólás hangzott el, s arra a kérdésre, hogy ki követte el, egyszerre hárman is felálltak. Válaszul a házelnök mindegyiküknek kiosztott egy-egy rendreutasítást, ami Mester Miklós esetében már mentelmi bizottság elé küldéssel járt együtt.⁶²⁵ Az agresszív, konfliktuskereső és szabályfelrúgó magatartás azonban néhányuknál látványosan visszaütött és önmaga ellen fordult. Három képviselővel – Gruber, Kovarcz és Wirth – szemben ugyanis nemcsak fegyelmi ügyekben indult sorozatos eljárás,⁶²⁶ hanem törvénysértő cselekedeteik miatt végül mandátumukat is elveszítették. A legnagyobb különbség a második nemzetgyűléshez viszonyítva nem is annyira a szankciók méreteiben, hanem mértékében érvényesült. A korszak utolsó parlamenti ciklusában ugyanis időszakos kizárás alig fordult elő, s a valóban sok fegyelmi ügy viszonylag enyhe büntetéssel – többnyire bocsánatkéréssel – ért véget.

⁶²⁵ KN 1939–1944. XII. k. 550.

⁶²⁶ Rövid képviselőségük alatt négyszer kellett bocsánatot kérniük a Háztól, kétszer részesültek jegyzőkönyvi megrovásban, egy ízben pedig az ülésektől való eltiltásban.

A két Ház viszonya

Az országgyűlés két háza kezdettől fogva és a parlamenti gyakorlatnak megfelelően, önállóan tevékenykedett, tanácskozási rendjét, házszabályát mindenki maga állapíthatta, vezetőségét maga választhatta meg.⁶²⁷ Egymással lényegében üzenetváltások útján érintkeztek, melynek módját a képviselőház 1928. évi házszabályai pontosították. Eszerint a házelnökök a határozatokat átirat kíséretében közölték egymással, s az üzenetet az érintett házelnöknek haladéktalanul – legfeljebb a következő ülésen – be kellett jelentenie és mutatnia a plénum előtt. Ha az üzenet törvényjavaslatra vonatkozott, akkor annak indoklásáról és a vele foglalkozó bizottsági jelentésről is tájékoztatást kellett adni.⁶²⁸

Alkalmanként – az országgyűlések ünnepélyes megnyitóján kívül – olyan esetek is előfordultak, amikor a két Ház együttes üléseket tartott, ezek azonban rendkívüli és meglehetősen ritka események voltak. Rendszeresen együttes üléseken került sor a koronaőrök megválasztására.⁶²⁹ Ilyenkor az országgyűlés kupolacsarnokában megtartott közös ülésen az egyik házelnök ismertette a kormányzó jelöltjeit a koronaőri tisztségre. A honatyák közfelkiáltással választották meg az első helyen jelölt személyt, a döntést a kormányzó rögtön meg is erősítette, majd az illető az országgyűlés és az államfő jelenlétében letette esküjét. Az egész procedúra egy látványos, sőt ünnepi külsőségek között megtartott protokolláris rendezvénynek tekinthető,⁶³⁰ melynek érdemi tétje nem volt. Az, hogy a kormányzó kit fog első helyen jelölni, az előzetes, informális tárgyalásokon dőlt el, s azután az országgyűlés mindig őt választotta meg koronaőrnek. 1938-ban – hosszas előkészületek után – István király halálának 800 éves évfordulójára az országgyűlés két háza egy közös és Székesfehérvárra kihelyezett ülést tartott, melyen az országgyűlés külön törvényt fogadott el István király emlékére. A sort 1942-ben a

⁶²⁷ 1926:XXII. tc. 33. és 40. § A képviselőház a nemzetgyűlés házszabályait vette át, majd azokat később két ízben – 1928-ban és 1939-ben – átformálta. A felsőház – a törvényben előírtaknak megfelelően – átmenetileg a főrendiház vonatkozó előírásait vette át, és csak jóval később, 1936-ban alkotott új házszabályokat.

⁶²⁸ Házszabályok, 1928. 144–145.

⁶²⁹ A Horthy-korszakban az országgyűlés 4 alkalommal tartott közös ülést koronaőr választása céljából.

⁶³⁰ A *Pesti Napló* igen plasztikusan tudósított Széchenyi Emil 1931. május 30-i megválasztásnak körülményeiről: „A felsőház tagjai szinte kivétel nélkül vagyionokat érő díszmagyarban jelentek meg, amelyek közé csak itt-ott vegyült egy-két professzoros, egyszerű aranylánccal díszített fekete tóga. A püspöki kar bíborköpenyei messziről villogtak a tömegből. A képviselőházi oldalon már több fekete ruha látszott, de itt is szebbnél szebb díszmagyarok foglalták el az első sorokat.” *Pesti Napló*, 1931. május 30. 7.

kormányzóhelyettes megválasztása zárta le. A kormányzóhelyettesi tisztség felállítását követően az országgyűlés 1942. február 19-én, ismét közös ülésen és titkos szavazás helyett közfelkiáltással megválasztotta Horthy Istvánt az államfő helyettesének. Az ülésnek, a választás módjának, a protokolláris színezeten kívül a közvélemény felé ismét csak azt az üzenetet kellett közvetítenie, hogy az ország politikai erői között ebben a fontos közjogi kérdésben konszenzus jött létre. Az együttes üléseken túl inkább csak technikai szempontból volt jelentősége annak a reformnak, amely a képviselőházi házszabályok módosításakor került bevezetésre. Az 1928. évi házszabályok előírták egy felsőházi és képviselőházi tagokból álló bizottság felállítását abból a célból, hogy minden, már letárgyalt törvényjavaslatot átnézzen, azt vizsgálva, hogy a törvényjavaslat szövege megfelel-e a két Ház által korábban elfogadott megállapodásoknak.⁶³¹

A két intézmény közötti viszonyt döntően az határozta meg, hogy a törvényjavaslatok tárgyalására nézve, milyen tárgyalási rend és döntési kompetencia érvényesült. Bár a felsőházi szülő javaslat eredeti változata még a teljes egyenjogúságot rögzítette, a törvénybe végül az került bele, hogy mindegyik Ház hat hónapon belül maga dönt a másik által elfogadott módosításokról. Elutasító vélemény esetén az illetékes bizottságok megkísérlik a felmerült ellentétek kiegyenlítését. Ha ez nem sikerül és mindegyik testület ragaszkodik az eredeti véleményhez, akkor az eljárást megismétlik, de az újabb kudarc után a képviselőház már a felsőház hozzájárulása nélkül is az államfő elé terjesztheti a kérdéses javaslatot. A második kamara tehát kétszeri, halasztó erejű vétójoggal bírt és nem volt egyenrangú a másik intézménnyel. Hátrányát fokozta, hogy az esedékes költségvetést mindig a képviselőházban kellett beterjeszteni, azon a felsőház nem változtathatott, csak elutasíthatta vagy elfogadhatta, méghozzá egy hónapos határidőn belül.

A nemzetgyűlési képviselők annak idején többek között arra hivatkozva korlátozták a felsőház jogkörét, hogy egy, a társadalom viszonylag szűk rétegét képviselő testület ne tudja ráerőszakolni akaratát egy közvetlen választások útján összeülő intézményre. Egyúttal megelőzve azt, hogy ha mindkét Ház ragaszkodik álláspontjához, valamiféle patthelyzetet eredményező súlyos belpolitikai válság alakuljon ki. Az események azonban nem igazolták a nemzetgyűlési képviselők előzetes félelmeit. A felsőház a megalakulásától a jogkörbővítéséig eltelt tíz év alatt – 1927 és 1937 között – törvényjavaslatot egészében egyetlen esetben sem vétózott meg, viszont

⁶³¹ Képviselőházi házszabályok, 1928. 148–149.

14 alkalommal módosításokkal küldte vissza. Ebből 11 esetben a képviselőház elfogadta a második kamara változtatásait, egy alkalommal egyeztető tárgyalásokra volt szükség, két ügy pedig függőben maradt. A felsőház általában véve a közjogi és a gazdasági kérdések iránt mutatott élénkebb érdeklődés így – többek között – kisebb változtatásokat eszközöltek 1929-ben a vidéki törvényhatóságok részleges megreformálását célzó javaslaton.⁶³² 1931-ben a gazdasági és hitelérettel összefüggő kérdések szabályozásáról szóló törvényjavaslatnál ugyancsak önálló akcióval próbálkoztak a felsőházi tagok: bár magán a szövegen nem változtattak, de azt egy olyan határozati javaslattal kiegészítve küldték vissza a másik testületnek, amely egyértelműen rögzítette, hogy a kormánynak adott felhatalmazás kizárólag gazdasági, illetve pénzügyi kérdésekre szólhat.⁶³³

Különös érdeklődés övezte a Gömbös-kormány agrárpolitikai reformelképzeléseit, így nem meglepő, hogy az 1936-ban tárgyalt telepítési törvényjavaslaton a második kamara ugyancsak bizonyos módosításokat hajtott végre.⁶³⁴ Ugyanakkor az is látható volt, hogy a felsőház nem kívánja nyíltan és egészében opponálni a reformot.

A két testület közötti legélesebb konfliktusra egy gazdasági ügy kapcsán került sor. A Bethlen-kormány 1930. október 20-án terjesztette a képviselőház elé a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról szóló javaslatát, amely egyrészt részletekbe menően meg kívánta határozni az energiagazdálkodás törvényes kereteit, másrészt a magántőke bevonásával kívánta előmozdítani az ország további villamosítását. A téma – különösen néhány évvel a bánhidai centrálé nagy vihart kiváltó ügye után – közvetlenül is kihatott a lakossági életviszonyokra, így joggal számíthatott a törvényhozók érdeklődésére. Az igazi jelentőségét azonban a parlamenti tárgyalás szokatlan, nem mindennapi eseményei adták.

A képviselőház szakbizottságai számtalan kisebb-nagyobb módosítással ugyan, de általánosságban elfogadták a javaslatot, és a plénum is hasonlóképpen döntött. A legnagyobb vihart a törvényjavaslat azon része váltotta ki, amely egy Energiagazdálkodási Alap létrehozását írta elő, a villamosításba be nem kapcsolt

⁶³² KI 1927–1931. XVI. K. 411–459.

⁶³³ FN 1931–1935. I. k. 38.

⁶³⁴ Ennek részeként kerültek be a javaslat szövegébe a földbirtokosok érdekeit védő változtatások. Így a földművelésügyi minisztériumnak a törvény életben lépésétől számított 3 éven belül közölnie kell a tulajdonosokkal, hogy birtokaikból, melyeket jelöltek ki átengedésre. Ennél tekintettel kellett lenni arra, hogy az átengedés következtében a művelési ágak arányában ne legyen olyan eltolódás, amely akadályozza a gazdálkodás addigi rendjét. KI 1935–1939. V. k. 40–51.

területek fejlesztése érdekében. Ennek legfőbb pénzügyi háttere a szolgáltatott energia után beszedett, a fogyasztói ár 2%-át kitevő illeték lett volna. A bizottságok több ízben is leszavazták a minisztérium elképzeléseit, köztük a 2%-os illeték tervét. Bud János kereskedelemügyi miniszter részben a bizottsági, majd a plenáris tárgyaláson ellentámadást indított eredeti javaslata védelmében, méghozzá úgy, hogy Görgey László bizottsági előadó is a miniszter álláspontját képviselte.⁶³⁵ Bár néhány ponton sikerült rábírní a képviselőket a módosítások visszavonására, a fontosabb kérdésekben – köztük a 2%-os illeték kapcsán – a minisztériumot leszavazták a honatyák.⁶³⁶ A javaslaton a második kamarában szintén több változtatást hajtottak végre, méghozzá, úgy, hogy az közelebb állt a kormány eredeti álláspontjához, mint a képviselőház által elfogadotthoz. Utóbbi részeként visszahozták a 2%-os illeték bevezetését is, mely ellen a felsőházi honatyák közül egyedül az ismert – liberális múlttal rendelkező, de ekkor már egységes párti – fővárosi ügyvéd, Glückstahl Samu szólalt fel.⁶³⁷

A javaslat a szokásos eljárás keretében visszakerült a képviselőház illetékes bizottságaihoz. A bizottságok a második kamara módosításai ellen foglaltak állást, majd a plenáris tárgyalás újabb rendkívüli eseményekhez vezetett. A képviselőház – hosszas szavazási procedúra után – 30:44 arányban leszavazta azt a felsőházi változtatást, miszerint nemcsak a törvényhatóságok, hanem az állam is létesíthet energiatelepet versenytárgyalás nélkül. Méghozzá úgy, hogy a miniszter és a bizottsági előadó a felsőházi változat mellett foglalt állást. Ezek után a képviselők – vérszemet kapva – sorban szavazták le a többi, második kamara által javasolt változtatást is, köztük a 2%-os illetéket.⁶³⁸ Az ügy szokatlanságát fokozta, hogy a 72. §-nál viszont, amely az áramlopás büntethetőségét kívánta szabályozni, a törvényhozók az utolsó pillanatban meggondolták magukat: nem a bizottságaik, hanem a felsőház álláspontját fogadták el.⁶³⁹ A döntések után összeültek a két Ház illetékes bizottságai és megegyezésre jutottak. Kompromisszum jött létre a két oldal között, de úgy, hogy a fontosabb kérdésekben – köztük az illeték ügyében – a második kamara engedett.⁶⁴⁰ Az esetnek végül nem lettek komolyabb politikai következményei, talán azért, mert nem volt

⁶³⁵ Különösen az egyébként mérsékeltebb politizálási stílusáról ismert Gaál Gaszton háborgott az előadónak a parlamentáris gyakorlattól eltérő magatartásán. KN 1927–1931. XXXII. k. 36.

⁶³⁶ KI 1927–1931. XXIII. k. 218. KN 1927–1931. XXXII. k. 91–102. *Pesti Napló*, 1930. november 28. 4.

⁶³⁷ FN 1927–1931. VI. k. 78–79. KI 1927–1931. XXIV. k. 99–103.

⁶³⁸ Az immár másodjára leszavazott kereskedelemügyi miniszter – menteni próbálván a menthetőt – az illeték ügyénél már nem is mert egyértelműen állást foglalni.

⁶³⁹ KI 1927–1931. XIV. k. 135–141. KN XXXV. k. 48–52.

⁶⁴⁰ KI 1927–1931. XXIV. k. 604.

nagyobb ívű politikai háttere. Azok a fővárosi kötődésű egységes és keresztény párti képviselők, akik – a baloldal mellett – a javaslat egyes pontjai ellen szavaztak,⁶⁴¹ nem kormányt vagy miniszter kívántak buktatni: inkább csak kifejezésre akarták juttatni, hogy figyelnek választópolgáraikra, és a súlyos gazdasági helyzetben nem kívánnak újabb terheket rakni a fővárosi lakosságra. Ha komolyabb következménye nem is lett az ügynek, a kormány és a felsőház így is érzékelhető presztízsveszteséget szenvedett, s az eset megmutatta, hogy alkalmanként a képviselőházi többség képes arra, hogy sikerrel szálljon szembe a felsőházzal és a kormánnyal.⁶⁴²

A másik nehéz ügyből jóval kedvezőbben került ki a második kamara. Már korábban szó volt arról, hogy a Károlyi-kormány 1932-ben a törvényhozói összeférhetetlenséget újra kívánta szabályozni, amely mindkét Házban jelentős ellenállással találkozott. A tárgyalási procedúra végén a képviselőház illetékes bizottságai 1933. június 20-i jelentésükben úgy döntöttek, hogy a felsőházi módosítások egy részét, valamint a hozzájuk csatolt határozatot elutasították.⁶⁴³ A következő lépcsőben a képviselőház plénumának kellett volna állást foglalnia a bizottsági véleményről, ami egyértelműen törvényellenes módon elmaradt, s az ügy egyszerűen ad acta került.

Az esetnek egy további hozadéka lett. A törvényjavaslat bizottsági tárgyalása után a képviselőházi elnök kezdeményezésére a két testület 5-5 tagjából összeállított bizottság módosította az egyeztető eljárások addigi rendjét. Eddig, ha ellentét alakult ki a két Ház között, akkor az egyeztető bizottságok egyik vagy másik vélemény elfogadását javasolhatták. A továbbiakban viszont lehetőség nyílt arra, hogy – az esetleges megegyezés előmozdítása érdekében – a vitás kérdésben új szövegezéssel álljanak elő. Emellett – figyelembe véve, hogy a felsőház bizottságai nagyobb létszámúak voltak, így a közös tárgyalásoknál számbeli többség alakulhatott ki a második kamara javára – kimondták, hogy a két Ház bizottságai mindig azonos létszámmal vehetnek részt az egyeztető tárgyalásokon.⁶⁴⁴

A kétkamarás parlament létrejöttét követő évtizedben a felsőház meglehetősen óvatosan élt hatalmi jogosítványaival és a két Ház között többnyire jónak mondható

⁶⁴¹ Köztük Ugron Gábor, Kozma Jenő, Viczián István, Söpkéz Aladár és mások. *Nemzeti Újság*, 1931. április 23. 8.

⁶⁴² A konfliktusból az akció fő szervezője, a keresztény párti Wolff Károly megerősödött tekintéllyel került ki. *Pesti Napló*, 1931. március 5. 7. *Nemzeti Újság*, 1931. április 23. 8.

⁶⁴³ KI 1931–1935. VII. k. 379–383.

⁶⁴⁴ KN 1931–1935. XVII. k. 525. és XIX. k. 344–347.

együttműködés alakult ki. Azt persze aligha lehetne a második kamarán számon kérni, hogy miért nem küldött vissza költségvetéseket, szavazott le egészében törvényjavaslatokat, hiszen ilyen drasztikus lépésekkel a képviselőház sem élt. A felsőház toleránsnak, vagy visszafogottnak mondható magatartása – azon túl, hogy tagjainak túlnyomó része, ha nem feltétlenül kormánypártinak, inkább kormánytámogatónak tekinthető – jelentős részben a két Ház eltérő helyzetével magyarázható. A második kamara alkotmányjogi-politikai oldalról nézve egyértelmű hátrányban volt. Az új kormányok bemutatkozására, a törvényjavaslatok beterjesztésére először mindig a képviselőházban került sor, amely így elsőbbséget kapott az egyes ügyek megvitatásánál. A javaslatok csak ezután – már többszörös politikai egyeztetésen keresztülmenve – jutottak el a felsőházhoz, s a kormányzat itt rendszerint reformjai gyors letárgyalását erőltette. A Bethlen-kormány 1930-ban két nap alatt hajszolta át a felsőházon a mezőgazdasági termelők megsegítését célzó, ún. bolett-javaslatát. 1934 elején Keresztes-Fischer belügyminiszter keresztülvitte, hogy a főváros közigazgatását átalakító reformot a felsőházi honatyák – ellenérzéseiket félretéve – változatlan formában fogadják el.⁶⁴⁵ Ugyanebbe a vonulatba illeszkedett bele az, hogy az 1931-ben felállított 33-as országos bizottságban, melyet már tárgyaltunk, a képviselőház került előnybe azzal, hogy ők delegálták a tagok kétharmadát.

A második kamara tagjainak egy része kezdettől fogva úgy vélte, hogy szükség van az intézmény politikai súlyának növelésére, a harmincas évek elejétől azonban felerősödtek a felsőház egyenjogúsítását követelő hangok – nem véletlenül. A titkos választójog bevezetése egyre inkább elkerülhetetlennek tűnt, ami aggodalommal töltötte el a konzervatív politikai táborot. A másik aktivitásra serkentő tényező, Gömbös Gyula miniszterelnöki székbe kerülése volt 1932 őszén, tekintve, hogy a felsőházi törvényhozók többsége idegenkedve szemlélte Gömbös kormányfőségét és reformtörekvéseit.

A hön óhajtott cél elérésére többféle elképzelés született felsőházi körökben,⁶⁴⁶ de a legnagyobb horderejűnek Simontsits Elemér javaslata bizonyult, aki 1933-ban abszolút vétőjogot követelt a második kamarának és nyíltan párhuzamot vont a titkos választójog és a felsőház egyenjogúsítása között.⁶⁴⁷ Mindezek következtében a harmincas évek közepére felsőházi körökben egyre többet beszéltek az alkotmányos élet

⁶⁴⁵ Uo. 72.

⁶⁴⁶ Uo. 92.

⁶⁴⁷ Simontsits Elemér: *A titkos választójog és a felsőház reformja*. Budapest, 1933.

több elemét érintő átalakítás szükségességéről, melyben az egyre inkább elkerülhetetlennek tűnő választójogi reformot a felsőház és a kormányzó jogkörének kibővítésével kell ellensúlyozni. Gömbös eleinte csak két reformot volt hajlandó elfogadni – a kormányzóit, és a választójogit –, de utóbb, egyre súlyosbodó betegségével összefüggésben a felsőház kapcsán engedni kényszerült. Gömbös utóda Darányi Kálmán kormányprogramjába már mindhárom kérdést felvette, sőt ez ügyben – szándékai komolyságát demonstrálандó – 1936 végén pártközi értekezletet hívott össze.

Először – 1937 közepén – a kormányzói jogköréről szóló javaslatot sikerült keresztülvinni, ezt követte ugyanezen év végén a felsőház ügye. Az október 26-án benyújtott törvényjavaslat valóban közel állt a teljes egyenjogúság elvéhez. Az addigi szabályozásból többet meghagyott: a költségvetésen a felsőház továbbra sem módosíthatott, változatlanul egy hónapja volt annak letárgyalására és csak kétszeri halasztó vétójoggal rendelkezhetett a testület. Egyéb javaslatok esetében maradt a hat hónapos határidő, mint ahogyan az is, hogy az esetleges ellentétek kiegyenlítése az illetékes bizottságok útján történik. Ellenben a kétszeri halasztó erejű helyett – a régi főrendiházra hivatkozással – a második kamara megkapta volna az abszolút vétójogot.⁶⁴⁸

A javaslat a képviselőház bizottsági tárgyalásain erős kritikákat váltott ki. A véleményüknek hangot adó ellenzéki politikusok szinte egyöntetűen helyezkedtek szembe a kormány elképzeléseivel,⁶⁴⁹ míg az egyenjogúsítás mellett Bethlen István állt ki a leghatározottabban. A korábbi történet most megismétlődött: miután a kormánypárti képviselők egy része is hajlott valamiféle módosítás felé, a kormányzat két ponton engedett. Az abszolút vétójog helyett – több, a bizottságokban helyet foglaló képviselő felvetése alapján –, az a megoldás született, hogy kétszeri sikertelen egyeztetés után a két Ház együttes ülésen, titkos szavazással döntsön a kérdéses ügyekben.⁶⁵⁰ A bizottságok elfogadták Rassay azon kezdeményezését is, hogy ez a jogkörbővítés ne azonnal, a törvény kihirdetésével, hanem csak később, az új országgyűlés összeülésével lépjen hatályba.⁶⁵¹ A módosított javaslat plenáris tárgyalása

⁶⁴⁸ Hasonló, jogkörbővítő változtatások voltak szervezeti téren is.

⁶⁴⁹ Ilyen irányú véleményének adott hangot Rassay Károly a liberális-demokraták, Eckhardt Tibor a Független Kisgazdapárt, valamint Lakatos Gyula az Egyesült Keresztény Párt részéről. *Pesti Napló*, 1937. november 5. 5. és november 9. 1–2. *Nemzeti Újság*, 1937. nov. 5. 2. november 9. 5.

⁶⁵⁰ KI 1935–1939. VIII. k. 115–116. Ilyen irányú javaslatot tett a keresztény párti Lakatos Gyula és a kormánypárti Zsitvay Tibor is. *Pesti Napló*, 1937. november 11. 6. *Nemzeti Újság*, 1937. november 9. 5.

⁶⁵¹ A módosítás alapját az a szempont jelentette, hogy a felsőház jogkörbővítése és a választójogi reform egyszerre lépjen életbe.

ezek után simának tűnt. Az új változatra nemcsak Darányi Kálmán miniszterelnök és a korábban teljes egyenjogúsítást követelő Bethlen István bólintott rá, de beleegyezését adta a kiskgazdapárti vezér, Eckhardt Tibor is. A plénum november végén–december elején tárgyalta le a javaslatot és – a baloldali pártok ellenkezése mellett – elfogadta a bizottság változtatásait.⁶⁵² Úgy tűnik a felsőházi törvényhozók maguk is érezték, hogy ennél többet, azaz a teljes vétójogot nem lehet elérni, és esetleges makacskodásukkal csak újabb, fölösleges támadásoknak teszik ki intézményüket. Ezért, mind a bizottság, mind a plénum változatlan formában szavazta meg a törvényjavaslatot.⁶⁵³ Ezzel a konzervatív csoportoknak, köztük a felsőház mértékadó köreinek, sikerült elérniük a két Ház részleges egyenjogúsítását, valamint a felsőház alkotmányjogi pozíciójának valamelyes megerősítését.

Az intézmény politikai súlyának bővítésével együtt – az említett reform keretében – adminisztratív téren is szélesedett a második kamara autonómiája. A felsőházi szolgálatra rendelt személyzet esetében a felsőházi elnök teljes jogkör kapott – beleértve az elbocsátással, nyugdíjazással, felügyelettel és fegyelmezással kapcsolatos ügyeket –, és saját területén a két házelnök maga gyakorolhatta az utalványozási jogot. A helyiségek megosztását és használatát a két elnök megállapodása szabályozta, ellenben a mindkét Ház részére szolgálatot teljesítő apparátus felett továbbra is a képviselőház, illetve annak vezetése rendelkezett.⁶⁵⁴

1937 végén több felsőházi törvényhozó – Glattfelder Gyula csanádi püspök és Juhász Andor a neves jogász – a diktatúrák és szélsőségek elleni küzdelemben látta a második kamara egyik fő hivatását. 1938-ban ebből még semmi nem látszott, 1939-re azonban megváltozott a helyzet és az Imrédy-kormány radikális reformtervei már érzékelhető ellenállásba ütköztek, majd következett – immár Teleki Pál miniszterelnöksége alatt – a legnagyobb horderejű ügy, a zsidókérdés. Utóbbi javaslattal szemben felsőházi részről előzetesen igen komoly fenntartások fogalmazódtak meg, ami nem zárta ki egy, a képviselőházi többséggel történő keményebb összecsapás lehetőségét sem. Miután kiderült, hogy a második kamara ezúttal egyáltalán nem számíthat a kormányzat támogatására, a felsőház politikai vezérének tekintett gr. Károlyi Gyula nem vállalta a további küzdelmet. Ehelyett – tiltakozása jeléül – a

⁶⁵² Meglepetést leginkább az okozott, hogy az ismert kereszténydemokrata politikus, gr. Széchenyi György a javaslat ellen szavazott. KN 1935–1939. XVI. k. 87.

⁶⁵³ FN 1935–1939. III. k. 98.

⁶⁵⁴ 1937:XXVII. tc. 3–4. §.

törvényhozói posztjáról való lemondás mellett döntött.⁶⁵⁵ Károlyi távoztával a felsőházi tagok ellenállási hajlandósága sokat veszített az erejéből. Végül a második kamara néhány apróbb kiigazítás mellett három ponton kívánta bővíteni a mentesítettek körét. Egyrészt azoknál, akik 1939. január 1-je előtt lettek keresztények és zsidó felmenőik már 1849. január 1-je előtt Magyarországon születtek, másrészt a világháborús kitüntetéssel rendelkezők, illetve családtagjaik esetében, és végül egy különleges bizottság által, egyedi elbírálással, még további 150 személynél.⁶⁵⁶ A felsőházi enyhítések közül a másik testület csak a világháborús kitüntetettekre vonatkozó részeket fogadta el, a másik kettőt visszautasította.⁶⁵⁷ Az utána következő, szokás egyeztetés során⁶⁵⁸ olyan – utóbb mindkét Ház plénuma által elfogadott – megállapodás született, miszerint az 1939. január 1-jei dátum helyére 1919. augusztus 1-je kerül, az egyéni mentességeket adó bizottság felállítására pedig csak akkor kerül sor, ha azt a kormány később jónak látja, és felállítását kezdeményezi.⁶⁵⁹

A felsőház láthatóan kerülni igyekezett a nyílt konfrontációt és érdekeit, politikai kívánságait inkább előzetesen, még a javaslat parlamenti beterjesztése előtt szerette volna érvényesíteni. Ennek elmaradása alapvetően meghatározta a felsőházi törvényhozók magatartását. A testület csupán kisebb korrekciókra vállalkozott és elsősorban a kikeresztelkedettek érdekében próbált fellépni. Elszántság és kormányzati támogatás hiányában azonban a módosításoknak is csupán egy kis részét sikerült megvédeni a képviselőház radikális csoportjai ellenében. Láthatóan a második kamara nemcsak jogkörében volt korlátozott, politikai téren sem tudott a képviselőház egyenrangú ellenfele lenni. Tulajdonképpen nem a változtatások tartalma, nem az összecsapás hevessege, hanem inkább az ügy hordereje volt az, ami ennek a konfliktusnak kiemelt jelentőséget adott. A felsőház akcióját inkább kudarnak lehet tekinteni, amit valamelyest enyhítettek a kormánypárti részről – köztük a javaslat képviselőházi előadójának szájából – elhangzó nyilatkozatok. Szerintük ugyanis a reformra bizonyos fokig a második kamara pusztja jelenléte is hatott, s ha csak a

⁶⁵⁵ Uo. 113–114. *Pesti Hírlap*, 1939. március 31. 4.

⁶⁵⁶ KI 1935–1939. XIII. k. 106–110.

⁶⁵⁷ KI 1935–1939. XIII. k. 116.

⁶⁵⁸ Miután az együttes ülésre túl sok képviselő nyert meghívást – a képviselőház és a felsőház részéről összesen hét bizottság volt érintve – az egyesített bizottságok egy szűkebb albizottságot választottak és a konkrét javaslatokat már ez utóbbi dolgozta ki.

⁶⁵⁹ KI 1935–1939. XIII. k. 117–118. A két Ház konfliktusára a harmadik zsidótörvény-javaslat kapcsán: Püski Levente: Zsidókérdés és felsőház a Horthy-korszakban. In *Emlékkönyv L. Nagy Zsuzsa 90. születésnapjára*. Szerk.: Kovács Zoltán és Püski Levente. Debrecen, 2010, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 327–328.

képviselőházon múlik, a benyújtott javaslatnál jóval radikálisabb változat lett volna elfogadva.⁶⁶⁰

Eleinte úgy tűnt, az 1939 évi országgyűlési választások fordulópontot jelenthetnek a két intézmény viszonyában. A választások után meglehetősen látványossá vált a különbség a felsőház és a képviselőház politikai összetétele között: amíg előbbit kormánypárti és ellenzéki oldalon egyaránt a szélsőjobb különböző csoportjai dominálták, addig utóbbi változatlanul a konzervatív politikai tábor egyfajta gyűjtőhelye maradt, melyben csupán egy szűk körre terjedt ki a jobboldali radikalizmus befolyása. Ráadásul a választások után életbe léptek az 1937:XXVII. tc. előírása a felsőházi jogkörbővítés vonatkozásában. 1941-ben valóban újabb konfliktus alakult ki a két testület között. A kormány júniusban terjesztette be törvényjavaslatát, amely – többek között – megtiltotta zsidók és nem zsidók összeházasodását. A javaslat parlamenti vitájának koreográfiája számos tekintetben az 1939. tavaszi események megismétlődésének tekinthető. A reformon a felsőház – ismét csak a történelmi egyházfők vezetése mellett – enyhítéseket kívánt eszközölni. A kormányzati támogatást ezúttal is élvező képviselőházi többség elvetette a módosításokat, az együttes bizottsági tárgyalások pedig felsőházi szempontból egy meglehetősen sovány kompromisszumot hoztak.⁶⁶¹ Sőt, az együttes bizottságok bizonyos értelemben túl is mentek a feladatukon azáltal, hogy – új elemként – tovább szigorították a törvény megszegőivel szembeni büntetőjogi szankciók körét. Láthatóan a felsőháznak most is csak arra futotta az erejéből, hogy tiltakozásának adjon hangot a javaslattal szemben, módosításait a kormány és a kormánypárt ellenében már nem tudta keresztülvinni.

1939-ben több szélsőjobboldali politikus azzal számolt, hogy a felsőház élni fog kibővített jogkörével és sorozatos konfliktusok várhatóak a két intézmény között. Aggodalmaik azonban nem váltak valóra, a második kamara politikai pozícióit továbbra egyfajta alárendeltség jellemezte. A kormány – egyetlen kivételtől eltekintve – változatlanul a képviselőházban nyújtotta be törvényjavaslatait. 1937 végétől az 1939-es választásokig a felsőház 3 esetben módosított törvényjavaslaton, melyekről korábban már esett szó. 1939 és 1944 között még 9 alkalommal fordult elő ilyen eset, s a második kamara változatlanul a közjogi és a gazdasági kérdéseknél mutatott nagyobb aktivitást:

⁶⁶⁰ KN 1935–1939. XXII. k. 598. FN 1935–1939. IV. k. 143–144.

⁶⁶¹ Bárdossy miniszterelnök, bár megtehetette volna, de nem támogatta a felsőházat a módosító akcióban, passzivitása tehát burkoltan ugyan, de mégiscsak az antiszemita szélsőjobb melletti állásfoglalást jelentett. Vö.: Ungváry: *A Horthy-rendszer...* I. m. 398.

módosításokkal fogadták el többek között a legkisebb gazdasági munkabérekről, a zsidók mezőgazdasági ingatlanairól, vagy a mezőgazdaság fejlesztéséről szóló törvényjavaslatokat. Ebből három ízben fordult elő, hogy a képviselőház elutasította a kért módosításokat, de az első egyeztető tárgyalások minden esetben sikerre vezettek. (Közülük egyébként csupán a házassági jog módosítása tekinthető politikailag fajsúlyos ügynek.) Így tehát a felsőház – a jogkörbővítés ellenére – egészében soha nem küldött vissza javaslatot, és arra sem volt, szükség, hogy – végső eszközként – együttes szavazáson döntsenek a vitás kérdésekről. Jellemző módon, a harmadik zsidótörvény javaslatánál sem aggódtak már a jobboldali radikális képviselők. Az Imrédyhez közel álló Milotay István egyszerűen úgy kommentálta az esetet, hogy a módosításoknak nem örülnek, de nyugodtan végigjárják ezt a kerülő utat.⁶⁶²

Amellett persze nem lehetett szó nélkül elmenni, hogy a felsőházi törvényhozók – főleg a zsidókérdés kapcsán – szembehelyezkedtek egyes radikális reformelképzelésekkel. Részben ennek köszönhetően alakult ki olyan helyzet, hogy a szélsőjobboldali pártok távlati terveikben – amint arról korábban szó esett – a felsőház gyökeres átalakításával vagy akár megszüntetésével számoltak. A két Ház, illetve azok többségi csoportjai közötti politikai nézetkülönbségek persze tudottak voltak, de nem vezettek keményebb konfrontációhoz. Ilyen szituáció kialakulásának egyébként a politikai helyzet sem kedvezett: a háborús viszonyok aligha tették lehetővé egy nyíltabb konfliktus kirobbanását, a mindenkori kormánypolitika maga is igyekezett ezt megakadályozni.

⁶⁶²Új Magyarország, 1941. július 19. 5.

III. A törvényhozás viszonya más intézményekhez

Államfő és parlament

Az 1920. évi I. törvénycikk nemcsak azt rögzítette, hogy a nemzetgyűlés egyedül jogosult alkotmányjogi reformok keresztülvételére, hanem azonnal élt is hatalmi jogkörével, amikor a királyi trón betöltetlenségére hivatkozva, ideiglenes jelleggel felállította a kormányzó posztot. Ismert tény, hogy ugyanezen törvény 12. §-a alapján a nemzetgyűlés 1920 március 1-jén megválasztotta Horthy Miklóst Magyarország kormányzójának.⁶⁶³ A jogszabályi előírások a procedura mikéntjére vonatkozóan – jelöltállítás módja, többes jelölés esetén a megválasztáshoz szükséges voksok aránya stb. – nem tartalmaztak előírásokat, csupán annyit, hogy a szavazást titkosan kell megejteni. A megválasztás körülményei arra utaltak, hogy Horthy államfősége mögött széles politikai konszenzus húzódott meg – nem volt ellenjelöltje és a 141 szavazatból 131-et kapott –, holott erről szó sem volt. Horthy sokkal inkább a bizonytalan, zavaros belpolitikai helyzetnek és a Nemzeti Hadsereg vezetőjeként birtokolt politikai súlyának, semmint képességeinek vagy politikusi tapasztalatának és tekintélyének köszönhetette megválasztását.⁶⁶⁴ Bár néhány képviselő kezdettől nagy lojalitást mutatott irányába,⁶⁶⁵ a nemzetgyűlésben helyet foglaló pártok tagjai többnyire idegenkedve szemlélték őt, és inkább csak azért fogadták el, mivel láthatóan nem tudtak megegyezni egy mindenki által elfogadható jelölt személyében. Megválasztásának, illetve beiktatásának körülményei is egyfajta bizonytalanságot sugalltak. A szavazáskor – fölösleges túlbiztosításként – fegyveres különítmények vették körül a Parlamentet, sőt még az épületbe is behatoltak, hogy jelenlétükkel nyomást gyakoroljanak a képviselőkre. Az eskütételkor Rakovszky István házelnök a törvényileg előírt főméltóságú úr helyett egyszerűen „kormányzó úr”-nak szólította, s az érintett az eskü elmondása után – üdvözlő szavak nélkül – azonnal távozott.⁶⁶⁶

A Horthy személyével kapcsolatos fenntartások abban is megnyilvánultak, hogy a korábbi királyi jogkörnek csupán egy erősen behatárolt részét kapta meg, – a

⁶⁶³ Vargyai Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919–1921)*. Budapest, 1971, Közgazdasági és Jogi, 296–298.

⁶⁶⁴ Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 103.

⁶⁶⁵ A keresztény párti oldalon politizáló Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök állítólag a kormányzói tisztség felállításáról szóló törvényjavaslat parlamenti bizottsági tárgyalásán „fenség” megszólítást kívánt elérni a számára. Rassay: *Politikai emlékezéseim*. I. m. 100.

⁶⁶⁶ NN 1920–22. I. k. 106.

parlament vonatkozásában is. Az 1920:I. tc. szerint törvénykezdeményezési és rendeletalkotási jogát csak miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatta. A törvényjavaslatokat – legfeljebb 60 napos gondolkodási idő mellett – egyszer küldhette vissza megfontolás végett a nemzetgyűlésnek, és ha utóbbi változatlan formában ragaszkodott hozzá, akkor azt köteles volt 15 napon belül kihirdetni. Az államformával és az államfői hatalommal kapcsolatos törvényeknél visszaküldési jogával nem élhetett. A törvényhozást csak annak tartós munkaképtelensége esetén oszthatta fel, és ebben az esetben köteles volt választásokat kiírni, úgy, hogy az új nemzetgyűlés a feloszlás után legkésőbb három hónappal összeülhessen. Kinevezte és felmentette a miniszterelnököt és utóbbi javaslatára a minisztereket. A kormányalakítás így az államfői megbízás alapján történt, jóllehet a kormány működése a továbbiakban már parlamenti többség meglétét igényelte. Személye sérthetetlen volt, kizárólag alkotmányjogi felelősséggel bírt, azaz csupán törvénysértés esetén lehetett a nemzetgyűlésnek eljárást indítania ellene, bár az eljárás módját egyelőre nem szabályozták.

Horthy egyértelműen elégedetlen volt a részére biztosított jogkörrel és annak bővítésére törekedett. Szívesen vette volna, ha korlátok nélküli jogot kap a törvények szentesítésére, valamint a nemzetgyűlés üléseinek elnapolására és feloszlására vonatkozóan.⁶⁶⁷ A nemzetgyűlési képviselők egy része ígéretet is tett az államfő hatalmának kiterjesztésére, de annak megvalósítását kormányzati oldalról még erőteljesebben szorgalmazták. Teleki Pál 1920. július közepén egyértelműen a kormányzó jelöltjeként került a miniszterelnöki bársonyszékbe, amit – többek között – azzal kívánt meghálálni, hogy a kormányzói jogkör kiterjesztésének keresztülvitelét az egyik legsürgősebb feladatának tekintette. Teleki taktikája a gyorsaságra épült. A kormány – megalakulása után alig másfél héttel – július 28-án már be is nyújtotta nemzetgyűléshez az 1920:I. törvénycikket módosító javaslatát. Ebben többek között szerepelt a házfeloszlási jog megadása és az elnapolási jog bővítése. A közjogi bizottság villámgyorsan letárgyalta és változatlan formában elfogadásra ajánlotta a javaslatot, a nemzetgyűlés ülésén éppen elnöklő Bottlik József alelnök pedig – a miniszterelnök kérésre – bejelentette annak sürgősséggel történő tárgyalását.⁶⁶⁸ A folyamat azonban itt átmenetileg elakadt. Később – a plenáris tárgyaláson – Mikovinyi Jenő a bizottsági álláspont ismertetésekor maga is elismerte, hogy „első pillanatban a

⁶⁶⁷ Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 109. Vargyai: *Katonai közigazgatás...* I. m. 300.

⁶⁶⁸ NI 1920–1922. III. k. 340–341. és 368–369. NN 1920–22. IV. k. 240.

javaslat sok ellenzésre talált”.⁶⁶⁹ A legitimista tábor láthatóan megosztott volt, egyesek – köztük gr. Andrássy Gyula – határozottan kiálltak mellette, míg mások – elsősorban Beniczky Ödön – fenntartásaikat hangoztatták. Így értelmezhetőek Rakovszky István házelnök szavai is, aki jelezte elégedetlenségét a gyorsított tárgyalás miatt. A kisközpolitikusok már nyíltan hangot adtak bizonyos fenntartásaiknak, melyek következtében a kormánypárt több módosítást tett a javaslaton.⁶⁷⁰ A reformot azután a nemzetgyűlés mégis nagyobb vita nélkül, de bizonyos korlátozásokkal fogadta el.

Az 1920:XVII. tc. szerint a kormányzót immár megillette a parlament elnapolásának joga, azzal a hivatalos indoklással, hogy – államérdekből – a kormányt átmenetileg mentesíteni lehessen a parlament működéséhez kapcsolódó kööttségektől. Egy cikluson belül bármennyi alkalommal elnapolhatta az üléseket, de két tényező figyelembevételével. Az 1867. évi X. tc. szerint, ha az elnapolás a következő évi költségvetés megállapítása és elfogadása előtt történik, a törvényhozás csak olyan mértékben tarthat szünetet, hogy az esedékes költségvetés időben letárgyalható legyen. Továbbá – a kormánypárti értekezleten elfogadott egyik szűkítésként – az államfő egy alkalommal legfeljebb 30 napra függeszthette fel a törvényhozás működését.⁶⁷¹ Ennek a jognak egyébként az adott különös jelentőséget, hogy ha a Tisztelt Ház foglal állást az elnapolás mellett, akkor azt a képviselők – a házszabályokban előírt módon – bármikor megszakíthatják, kormányzói elnapolás esetén viszont csak Horthy hívhatja össze újra a parlamentet. A törvényhozás berekesztésének joga, inkább csak formalitásnak tekinthető, a feloszlatási jogkör viszont komoly politikai jelentőséggel bírt. Horthy ugyanis a parlamenten belüli párterőviszonyokat jelentős mértékben befolyásoló feloszlatási jogát – az eredeti előírásoktól eltérően – a továbbiakban már korlátok nélkül gyakorolhatta. Az említett pártértekezlet csupán annyi átmeneti szűkítést illesztett hozzá, hogy ha a nemzetgyűlés idő előtti feloszlatására a választójogi törvény elfogadása előtt kerülne sor, akkor az új választásokat azon kormányrendelet alapján kell megtartani, melynek alapján a nemzetgyűlési választásokat 1920 elején lebonyolították.⁶⁷² A parlament hatalmát csökkentette a törvény azzal, hogy az államfő a jövőben a törvényhozás előzetes hozzájárulása nélkül is dönthetett hadüzenetről és a hadsereg határon túli bevetéséről. A reform számottevő mértékben növelte meg a

⁶⁶⁹ NN 1920–22. IV. k. 238.

⁶⁷⁰ Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 112–113. Ruszoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 4–5.

⁶⁷¹ Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 112.

⁶⁷² NN 1920–22. IV. k. 246.

kormányzónak a parlamenttel kapcsolatos jogkörét,⁶⁷³ de egyelőre nyitva hagyta annak megválaszolását, hogy ez milyen mértékben erősítette meg ténylegesen az államfő hatalmi pozícióit.

A kormányzó helyzetét tekintve 1921 októbere, IV. Károly második visszatérési kísérlete jelentette a fordulópontot. Addig csupán a belügyminiszteri posztot 1919 novembere és 1920 márciusa között betöltő Beniczky Ödön vette magának a bátorságot, hogy a nemzetgyűlésben nyíltan bírálja Horthyt.⁶⁷⁴ A kormányzó iránt valószínűleg személyes ellenszenvet is tápláló Beniczky 1921 folyamán több ízben is a kormányzóság költségeinek csökkentésére szeretne volna rávenni a törvényhozást. A második királypuccs után azonban a kormányzó személye és pozíciója éles támadások kereszttüzébe került. A jelenség hátterében részben a legitimista mozgalom állt, amely – joggal – Horthyban látta a hatalomátvételi kísérlet kudarcának fő okát. Számos liberális-demokrata és agrárdemokrata politikus csatlakozott hozzájuk, abból kiindulva, hogy a királyi trón tartósan betöltetlen lesz és Horthy kormányzóságával hosszabb távon kell számolni. Itt a lehetőség tehát – vélték – az államfői pozíció valamiféle demokratikus jellegű átalakítására. 1921 decemberében Friedrich István legitimista politikus Horthynak a fehérterrorban játszott szerepét feszegette, több képviselő pedig – Ferdinandy Gyula, Rassay Károly, Rupert Rezső – jogkörcsökkentést, valamint a kormányzói megbízatás 5 évben történő maximalizálását szorgalmazta.⁶⁷⁵ A legviharosabb jelenetre 1922. január 20-án került sor, amikor Szilágyi Lajos különösen vehemens szavakkal illette Horthyt. A „budai várkastély abszolutizmusáról” beszélt, hozzátéve, hogy a kormány „az államfő akaratából [...] hónapok óta bizalom nélkül ül a nemzet nyakán”.⁶⁷⁶ Különösen kínosan érinthette az államfőt, hogy a nemzetgyűlés új ciklusának megnyitásakor – 1922 júniusában – a politikai élet „grand old man”-jének tekintett Apponyi Albert az első ülésen korelnökként bejelentette, hogy nem jelenhet meg a nemzetgyűlés ünnepélyes megnyitóján. Méghozzá azzal az indokkal, miszerint a kormányzónak nincs joga arra, hogy megnyissa a parlament üléseit, majd 1927

⁶⁷³ A kormányzó az addigi gyenge jogköre után immár – európai szinten nézve – közepesen erős hatáskörrel rendelkezett.

⁶⁷⁴ NN 1920–22. X. k. 446–447. XI. k. 38. és XII. k. 198–199. Beniczky Horthy-ellenes fellépéseire nézve: Vargyai: *Katonai közigazgatás...* I. m. 328–332.

⁶⁷⁵ NN 1920–22. XIII. k. 244. Olasz: A kormányzói jogkör. I. m. 116–117. Ruszoly: *Alkotmányjogi...* I. m. 9. L. Nagy: *Rassay Károly*. I. m. 51–53.

⁶⁷⁶ A házelnök, hamar megelégedve Szilágyi szavait, megvonta tőle a szót, de Szilágyi tovább beszélt, mire az elnök a mentelmi bizottság elé utalta a magáról megfélekezett képviselőt. NN 1920–22. XV. k. 302. és 336–337.

elejénugyanezen okból a képviselőház korelnöki tisztét sem vállalta el.⁶⁷⁷ Az 1922–26 között működő második nemzetgyűlésben a Horthy-ellenes tábor új csoporttal bővült a parlamentben először helyet foglaló szociáldemokratákkal. A folyamat mintegy betetőzéseként 1924 végén a baloldali irányzatokat tömörítő Demokratikus Szövetség hivatalosan is felvette programjába az államfői hatalom rendezésének kérdését „jogkör és időhatár” tekintetében.⁶⁷⁸

A kormányzót érő támadások azonban nem tudták megrendíteni a helyzetét és hosszú távon inkább a második királypuccs egyéb következményei bizonyultak meghatározónak. Szélsőjobboldali hívei 1919-20 folyamán arra számítottak, hogy Horthy új tisztségét felhasználva valóban a „nemzet vezére” lesz. Ő azonban államfőként nem törekedett katonai diktatúra vagy ahhoz hasonló berendezkedés bevezetésére. Fokozatosan eltávolodott korábbi híveitől és Bethlen, illetve a konzervatív tábor felé közeledett.⁶⁷⁹ Szoros és jó viszony alakult ki közte és Bethlen között, melynek részeként az aktív politizálást egyre inkább kormányfőjének engedte át: a belpolitikai téren mindig bizonytalanul mozgó, az eseményeket sokszor érzelmi alapon megítélő kormányzó szívesen hagyatkozott tanácsadói véleményére és nagy mozgásteret biztosított miniszterelnökének. Hatalmi jogosítványaival így csak igen korlátozottan élt, s a Bethlen-éra alatt csupán kétszer fordult elő – 1921-ben és 1923-ban –, hogy elnapolta a nemzetgyűlés üléseit.⁶⁸⁰ Szintén az államfő faladata volt a parlamenti ülésszakok berekesztése és megnyitása, de Horthy ezen jogával – akárcsak az elnapolásoknál – mindig a miniszterelnök kérésére élt, s hasonló mondható el a házfelosztásokról is.

Vétójogát összesen három alkalommal gyakorolta. 1924. március 11-én a földreform kiegészítéséről szóló törvényjavaslat került vissza a nemzetgyűlés elé, s Horthy azzal indokolta döntését, hogy a 2. § 6. pontja sérti az egyenlő elbánás elvét, miután az erősen korlátozta a tényleges katonatisztek földhöz jutását. December 11-én a fővárosi közigazgatásról szóló javaslatnál tette meg ugyanezt, mellesleg a belügyminiszter kifejezett kérésére. Itt egyes paragrafusok egymásnak ellentmondó rendelkezéseinek a feloldása céljából.⁶⁸¹ 1926-ban a Nemzetek Szövetsége

⁶⁷⁷ NN 1922–26. I. k. 4. KN 1927–31. I. k. 1.

⁶⁷⁸ NN. 1922–26. XXVI. k. 365.

⁶⁷⁹ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 159. Turbucz Dávid: *Horthy Miklós*. Budapest, 2011, Napvilág, 109–114.

⁶⁸⁰ NN 1920–22. XII. k. 645. NN 1922–26. XVI. k. 596.

⁶⁸¹ NI 1922–26. IX. k. 234. XII. k. 205.

egyezményokmányának módosítása tárgyában elfogadott törvényjavaslatot küldte vissza, arra hivatkozva, hogy az 1881: LXVI. tc. szerint nem lehet ratifikálni olyan egyezményeket, amelyek nem léptek még életbe. Bár az államfő érvelése helytálló volt – az említett módosítások egy része ugyanis még nem nyerte el a Népszövetségben részt vevő államok többségének a megerősítését –, az esetből érdekes alkotmányjogi bonyodalom támadt. Horthy kifogásait a nemzetgyűlés külügyi bizottsága 1926 novemberében tárgyalta le, de a bizottsági jelentés – a parlament feloszlata miatt – már nem kerülhetett a plénum elé. A kormányzó 1927 elején – az 1920. évi XVII. tc. 1. §-ában foglaltaknak megfelelően – újra megismételte elutasító döntését. Ez az eljárás azonban szemben állt azon általános szabállyal, miszerint az új törvényhozó testület nem folytathatja a régi által félbehagyott eljárásokat.⁶⁸² A dilemmát az országgyűlés végül – hosszú gondolkodás után – úgy oldotta fel, hogy a kormány ugyanebben a tárgyban új, a kormányzói kifogásokat figyelembe vevő törvényjavaslatot nyújtott be a törvényhozásnak.⁶⁸³ Bár ellenzéki politikusok időnként nemtetszésüknek adtak hangot, amikor Horthy a gyakorlatban is élt halasztó erejű vétőjogával,⁶⁸⁴ ezen esetek egyike sem tekinthető politikailag fajsúlyos ügynek. A parlamenti ciklusok kezdetekor az ünnepélyes megnyitás joga – amint már szó volt róla – szintén az államfőt illette meg és Horthy 1922-től minden alkalommal élt is vele. Az ünnepélyes megnyitókön elhangzott beszédei azonban viszonylag keveset árultak el egyéniségéből, nézeteiből. Beszédei rendszerint az aktuálpolitikai helyzethez illeszkedtek, inkább a mindenkori kormányzat elképzeléseit és törekvéseit tükrözték. Nem meglepő, hiszen elkészítésüket kormánypárti politikusok vállalták magukra, a kormányzó inkább csak belejavított.⁶⁸⁵

A törvényhozás tagjai egyre jobban hozzászórtak Horthy államfőségéhez. Konzervatív nézetei ellenére egyfajta integratív személyiséggé vált, bár nyitottsága inkább csak a jobboldali irányzatok felé érvényesült. Igaz persze, a feléje irányuló támadások fokozatos visszaszorulásában nemcsak az játszott szerepet, hogy a kormányzó igen mérsékelten élt hatalmi jogosítványaiával. Helyzetét az is erősítette,

⁶⁸² KI 1927–31. III. k. 128–130.

⁶⁸³ Ez a javaslat azután az 1929. évi XXXVI. törvénycikként került be a Magyar Törvénytárba.

⁶⁸⁴ A földreform módosításakor azt kifogásolták, hogy az államfő a visszaküldéshez nem csatolhat indoklást. NN 1922–26. XXII. k. 98–99.

⁶⁸⁵ Zsitvay Tibor azt emelte ki, hogy a minisztériumok közvetlenül is részt vettek a kormányzói beszédek előkészítésében. Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 240. Antal István szerint ellenben 1935-ben az ő kizárólagos feladata lett a szöveg elkészítése. Gergely Jenő: *Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása, 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai*. Budapest, 2033, Új Palatinus Könyvesház Kft., 401–403.

hogy a második nemzetgyűlés megalakulásakor még erős és viszonylag szervezett legitimista tábor szétesett, tevékenysége egyre passzívabbá vált. Ugyanakkor a kormányzat maga is arra törekedett, hogy az államfő személyét lehetőleg kivonják a politikai küzdelmekből. Egyfelől pozíciójának erősödésével párhuzamosan Bethlen egyre kevésbé igényelte Horthy közvetlen segítségét, másfelől a húszas évek közepétől a házelnök – a kormánypárt aktív támogatásával – személy szerint is igyekezett fellépni akkor, ha valaki az üléseken a kormányzó személyét vagy tevékenységét bírálta. Ilyen esetben a képviselő hamar rendreutasításban vagy szómegvonásban részesült az elnöktől. Így azután nem meglepő, hogy az 1927–31-es parlamenti ciklus alatt a baloldal egy része is visszafogottságot tanúsított és kevésbé vehemensen ugyan, de egyedül a szociáldemokraták mertek nyíltan hangot adni a kormányzóval szembeni ellenérzéseiknek. Horthyval kapcsolatos fenntartásaik kifejezéseként 1928. december 24-én a párt egyik vezetője, Györki Imre ismét felvetette az államfői hatalom újrászabályozásának kérdését.⁶⁸⁶ Amikor pedig a ciklus végén sor került a kormányzó házfelosztató kéziratának felolvasására, a képviselők állva hallgatták azt, kivéve a szociáldemokratákat. Utóbbiak egyébként arra hivatkoztak, hogy 1918 előtt a Függetlenségi Párt is így tett Ferenc Józseffel szemben.⁶⁸⁷

A kormányzói jogok további bővítése, illetve újrászabályozása lekerült a napirendről, egyetlen kivételtől eltekintve. Az 1926. évi XXII. tc. bizonyos számú felsőházi tag kinevezésének a jogát biztosította számára, s ugyanekkor lett rögzítve, hogy a kormányzó felelősségre vonása esetén az eljárást a miniszterekkel nagyjából hasonló módon kell lefolytatni. A vádemelést a képviselőház kezdeményezheti, de csak $\frac{2}{3}$ -os többséggel, míg az ítékezés joga a felsőház tagjaiból felállított bíróságé. Az államfői poszt megüresedése esetén új személyt az országgyűlés két háza választ, addig az államfői hatalom ideiglenesen a minisztertanácsra száll.⁶⁸⁸

Az államfő személye körül a korabeli sajtó egy részének támogatásával már 1919 végétől egyfajta kultusz kezdett kibontakozni, melybe a törvényhozás, illetve annak többségi pártja mérsékelt formában ugyan, de igyekezett bekapcsolódni. Minden év végén a testület – elnöki indítványra – újévi üdvözlét küldött a kormányzónak. Az 1928. július 3-i ülésen a képviselők többsége – a szociáldemokraták tiltakozása ellenére – megszavazta három, az elnöki nagyteremben elhelyezendő kép elkészíttetését, melyek

⁶⁸⁶ KN 1927–31. XVI. k. 324.

⁶⁸⁷ *Pesti Napló*, 1931. június 7. 10.

⁶⁸⁸ 1926:XXII. tc. 48. §.

közül egy az országgyűlés megnyitását ábrázolja, középpontban Horthy Miklóssal.⁶⁸⁹ 1929 júniusában a Tisztelt Ház hivatalos formában, két alelnökével képviseltette magát a kormányzó születésnapja alkalmából tartott istentiszteleten.⁶⁹⁰ Az államfő iránti hódolat 1930-ban ért el a csúcspontjára, amikor kormányzóvá választásának jubiláris megünneplésére már látványos külsőségek között, disszonáns hangoktól mentesen kerülhetett sor. A 10. évfordulóról az országgyűlés külön törvényben – 1930:XI. tc. – emlékezett meg, amely előírta, hogy „a nemzet hálája jeléül” róla neveznek el számos országos intézményt, a Budapesten felépítendő új Duna-hidat és az ő képmását viseljék az ötpengős ezüstérmék.⁶⁹¹ Az elfogadottság jelentőségében kisebb, de látványos jeleként Apponyi Albert is visszavonulót fűjt. Apponyi – feladva addigi ellenérzéseit – immár semmi kivetnivalót nem talált abban, hogy az országgyűlés 1931. július végi megnyitáskor részt vegyen az ünnepségen és elfogadja a korelnöki tisztelet.⁶⁹² Horthy – valószínűleg Ferenc Józsefet követve⁶⁹³ – törekedett arra, hogy a fontosabb politikai döntések meghozatala előtt kikérje a nevesebb politikai-közéleti személyiségek véleményét. Ezek sorában ott voltak a házelnökök is, bár nincs nyoma annak, hogy állásfoglalásuk a többiekénél súlyosabban esett volna latba.

Horthy államfői feladatainak túlnyomó részét reprezentációs kötelezettségek tették ki, s politikai szereplése döntően a kormányzat működésének figyelemmel kísérésében és felettébb laza ellenőrzésében merült ki. A helyzet azonban az 1930-as évek elején – a gazdasági válság közepette – megváltozott, melynek következtében az államfő tevékenysége aktívabbá vált és jobban igyekezett kifejezésre juttatni jelenlétét a politikai életben. Mindenekelőtt fokozott mértékben elvárta, hogy a kormány tagjai fontosabb reformelképzeléseikről még azok parlamenti beterjesztése előtt tájékoztassák. Zsitvay Tibor szerint, aki 1929-től az igazságügyi tárca élén állt, a kormányzót erősen irritálta, hogy a készülő kartelltvény tervezetéről a sajtóból értesült először.⁶⁹⁴ 1931-ben részben az államfő bizalmának a megingása vezetett el ahhoz, hogy Bethlen megvált a miniszterelnöki bársonyszéktől, jöllehet a parlamentben változatlanul stabil

⁶⁸⁹ KN 1927–31. XIV. k. 395–402.

⁶⁹⁰ KN 1927–31. XXII. k. 295.

⁶⁹¹ Turbucz Dávid: A Horthy-kultusz. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. I. m. 152–153.

⁶⁹² KN 1931–35. I. k. 2.

⁶⁹³ A századelő gyakorlatára nézve: Szendrei Ákos: *Justh Gyula politikai pályája. A függetlenségi politizálás lehetőségei a 19-20. század fordulóján*. Debrecen, 2012, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 101. 117–129.

⁶⁹⁴ Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 185–186.

többséggel rendelkezett.⁶⁹⁵ Horthy aktivizálódásának másik jeleként ekkor és a későbbi kormányváltásokkor is erőteljesen igyekezett érvényesíteni akaratát a miniszterelnök személyének a kiválasztásában. A kormányzó szerepét egy további tényező is felértékelte. 1931 után senki nem tudta a változó nevű kormánypártot olyan szilárdan és tartósan az irányítása alatt tartani, mint Bethlen István. A miniszterelnökök számára így különösen fontos volt az, hogy az idő előtti választások megtartásának lehetőségével nyomás alatt tartsák a képviselőket. Gömbös Gyula például éveken át arra kényszerült, hogy a képviselőházban együttműködjön Bethlennel és híveivel, s 1935-ben úgy tudott megszabadulni tőlük, hogy elérte Horthynál a parlament idő előtti feloszlatását és a választásokon új emberekkel töltötte fel a kormánypártot.

Mindezekből következően a kormányfők, illetve a mögöttük álló politikai erők számára kiemelkedően fontos volt az államfő támogatásának biztosítása, melynek érdekében újabb jogkörbővítésekre került sor. 1933-ban a Gömbös által erősen szorgalmazott reform – 1933:XXIII. tc. – biztosította a kormányzó számára, hogy a továbbiakban az országgyűlés üléseit időbeli korlátozás nélkül napolhatja el. Elsősorban a különböző konzervatív és szélsőjobboldali politikai csoportok között egyfajta versenyfutás zajlott a kormányzó kegyeiért, az évtized közepétől azonban az államfő mind erőteljesebben elhatárolódott a jobboldali radikalizmust képviselő irányzatoktól, elsősorban a nemzetiszocialista pártoktól.

A konzervatív politikai körök így egyre fontosabb szerepet szántak Horthynak a fennálló politikai rendszer védelmére, egy esetleges diktatórikus fordulat megakadályozása érdekében, melyet elsősorban az államfői jogok kiszélesítésével véltek megvalósíthatónak. Bár a törekvések eredményre vezettek – 1937-ben sor került jogkörének kiszélesítésére, 1942-ben pedig a kormányzóhelyettesi tisztség felállítására – az államfőnek érzékeltetni kellett hatalma korlátait is. Horthy és környezete a harmincas évek második felétől a kormányzói poszt állandósítására és családon belüli tartására törekedett. Méghozzá oly módon, hogy az egyébként valóban idős kormányzó még az életében szerette volna kijelölni utódát, idősebb fiának, Istvánnak a személyében. A próbálkozásai azonban rendre kudarcot vallottak és nemcsak a parlamentben helyet foglaló ellenzéki csoportok, hanem a kormánypárti politikusok többsége is ragaszkodott ahhoz, hogy a törvényhozásnak ne csupán formális szerepe, hanem bizonyos befolyása is érvényesüljön a majdani kormányzó személyének a kiválasztásánál. Az államfőt

⁶⁹⁵ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 228–229.

ebbeli törekvésében még konzervatív hívei sem támogatták.⁶⁹⁶ Ismert tény, hogy Horthynak végül meg kellett elégednie annyival, hogy az országgyűlés 1942 elején István fiát – a jövőre nézve kötelező erővel nem bíró – kormányzóhelyettesnek választotta meg.⁶⁹⁷

Miután 1937-ben a törvényjavaslat első változata – az említett okokból – élenk tiltakozásokat váltott ki, a kérdés parlamenti tárgyalásának módját illetően is változásokat indított el. 1933-ban Gömbös még előzetes pártközi konzultációk nélkül terjesztette a képviselőház elé a reformot. A képviselőházban helyet foglaló pártok többsége⁶⁹⁸ így is elfogadta azt, egyedül a szociáldemokraták, a legitimisták és az egyfajta nemzeti radikalizmust hirdető Bajcsy-Zsilinszky Endre vették maguknak a bátorságot, hogy ellenvéleményüknek nyíltan hangot adjanak.⁶⁹⁹ 1937-ben a Darányi-kormány – az utódlás kapcsán tapasztalt kemény kritikák hatására – más utat választott. Bizonyos módosítás fejében megegyezett a pártok vezetőivel arról, hogy a javaslat nagyobb viták nélkül lesz elfogadva. Az ellenvéleményeket az érintett politikusok – a szociáldemokrata Györki Imre, a Kossuth-párti Rupert Rezső és a nemzetiszocialista Csoór Lajos – az előkészítő fázisban, a bizottsági ülésen mondták el. A plénumon a javaslathoz már – Ángyán Béla előadón kívül – senki nem szólt hozzá.⁷⁰⁰ Ez a visszafogott magatartás különösen az SZDP estében volt figyelemre méltó. A szociáldemokraták korábban mindig igyekeztek Horthyval szembeni ellenvéleményüknek hangot adni, a szélsőjobboldali irányzatok látványos megerősödésével párhuzamosan azonban némileg ártértékelték addigi álláspontjukat. Mérsékeltebb hangot kezdtek megütni, sőt 1938 májusában Reisinger Ferenc szociáldemokrata parlamenti képviselő kijelentette: „én, a szocialista, már eljutottam odáig, hogy éljen Horthy Miklós.”⁷⁰¹

1942 elején a Bárdossy-kormány a kormányzóhelyettesi tisztség felállítása kapcsán a fentihez hasonló megoldással próbálkozott, de kevesebb sikerrel. A szélsőjobboldali pártok ugyanis Imrédy Béla és Csia Sándor személyén keresztül – figyelmen kívül hagyva a plenáris vita mellőzésére vonatkozó előzetes megállapodást –

⁶⁹⁶ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 287.

⁶⁹⁷ Olasz Lajos: *A kormányzóhelyettesi intézmény története (1941–1944)*. Budapest, 2007, Akadémiai, 184–197.

⁶⁹⁸ A Független Kisgazdapárt vezetője először ellenezte azt, majd utóbb támogatta.

⁶⁹⁹ KN 1931–35. XVII. k. 558–595.

⁷⁰⁰ Olasz: *A kormányzói jogkör*. I. m. 127–128. MTI könyvomas, napi jelentések, 1937. június 30. 14–24.

⁷⁰¹ *Pesti Napló*, 1938. május 12. 8.

a parlamenti nyilvánosság előtt is hangot adtak a reformmal szembeni ellenvéleményüknek.⁷⁰²

Az 1937. évi XIX. tc. kibővítette az államfő halasztó erejű vétójogát. A továbbiakban nem egy, hanem két alkalommal tagadhatta meg a törvényjavaslatok aláírását. Mindkét esetben 60 nap helyett 6-6 hónapnyi gondolkodási idő állt a rendelkezésére, de ha az országgyűlés továbbra is ragaszkodott véleményéhez, akkor azt 15 napon belül köteles volt kihirdetni. Az abszolút vétójog megadása egyébként előzetesen szóba sem került. Nem is tűnt célszerűnek, hiszen a korabeli európai tapasztalatok azt mutatták, hogy az államfők – tartva annak politikai következményeitől – nem élnek ezzel a drasztikus eszközzel. A kormányzói tisztség későbbi betöltésénél Horthy utódajánlási jogot kapott, de ettől függetlenül az országgyűlés is állíthatott saját jelölteket. Szükség esetén az új kormányzót az országgyűlés két háza választja meg, együttes ülésen, s ha az első fordulóban egyik jelölt sem kapná meg az abszolút többséget, akkor a két legtöbb szavazatot kapott személy részvételével második forduló kell rendezni. Az 1942: II. tc. azután felállította a kormányzóhelyettesi intézményt, és az országgyűlés megválasztotta a posztra ifj. Horthy Istvánt, de az utódlásra vonatkozóan nem történt változás, így a parlament addigi jogai nem csorbultak.

Az említett reformok következtében a kormányzó jogkör a harmincas évek végére már egyértelműen egy erős államfői hatalom eszközeivel rendelkezett, ami kívülről szemlélve nem változtatta meg alapvetően Horthy államfői működését. A parlament Bethlen lemondását követően három alkalommal napolta el üléseit, de közülük csak az 1943. évinek volt nagyobb jelentősége.⁷⁰³ 1938-39 fordulóján összesen öt törvényjavaslatot küldött vissza Ezek mindegyike nemzetközi szerződés volt, melyek részben a külpolitikai helyzet megváltozása miatt váltak végrehajthatatlanokká, részben pedig elmaradt az ilyenkor szokásos nemzetközi megerősítés.⁷⁰⁴ 1939 decemberében hasonló okokból – a csehszlovák állam megszűnése miatt – még egy törvényjavaslatot visszaküldött megfontolásra a kormányzó.⁷⁰⁵ Ugyanakkor egyetlen esetben sem fordult elő, hogy Horthy valóban nagy horderejű, a politikai erőket megosztó kérdésnél élt volna vétójogával.

⁷⁰² Olasz: *A kormányzóhelyettesi...* I. m. 165–184.

⁷⁰³ KN 1931–35. V. k. 63. 1935–39. XX. k. 301. 1939–44. XVII. k. 72.

⁷⁰⁴ KI 1935–39. XIII. k. 120–127.

⁷⁰⁵ KN 1939–44. III. k. 62.

A kormányzó politikai súlya már a harmincas évek elejétől számottevő mértékben megnőtt. Ebben az újabb jogkörbővítések játszottak némi szerepet, de elsődlegesen másról volt szó. Az 1920-as évekhez képest jóval hangsúlyosabban jutott kifejezésre az, hogy a miniszterelnökök nemcsak a parlamenti többségtől, azaz a kormánypárttól, hanem az államfőtől is függenek. Horthy ezt elsősorban hagyományos eszközök alkalmazásával érte el, tevékenységének keretei a korszak második felében alapvetően nem változtak meg. A miniszterelnökök személyének a kiválasztásánál érvényesítette akaratát, elvárta a tájékoztatást a kormány tagjaitól, s mellettük továbbra is a képviselőház feloszlására vonatkozó joga bírt nagyobb gyakorlati jelentőséggel.⁷⁰⁶ Ugyanakkor a kormányzó változatlanul igyekezett kivonni magát a politikai küzdelmekből és a kormányzat felé inkább egyfajta ellenőrző szerepet szánt magának.

A miniszterelnökök, illetve a kormánypárt vezetői változatlanul a pártok felett álló, nagy társadalmi népszerűségnek és tekintélynek örvendő államférfi képének az erősítésére törekedtek. Ennek egyik jele volt, hogy – 1937-ben és 1942-ben – a kormányzói poszttal kapcsolatos törvényjavaslatok parlamenti tárgyalását a nyílt vita mellőzésével kívánták keresztülvinni. Az persze nem meglepő, hogy 1940-ben ismét törvényben emlékeztek meg Horthy kormányzóságának 20. évfordulójáról,⁷⁰⁷ a nagy buzgóság jegyében azonban a házelnökség és a kormánypárti politikusok szinte minden alkalmat megragadtak, hogy a kormányzót ünnepelhessék. Megemlékeztek – többek között – 1934-ben Horthy és csapatai Budapestre történő bevonulásának 15., 1939-ben pedig 20. évfordulójáról. 1936-ban üdvözölték első hivatalos külföldi útja alkalmából, 1941-ben pedig a házelnök külön megemlékezett 40 éves házassági évfordulójáról.⁷⁰⁸ Egy idő után az is szokássá vált, hogy a házelnök minden év júniusában a képviselőház ülésén emlékezett meg a kormányzó születésének évfordulójáról. A testület több ízben nemcsak erkölcsileg, hanem anyagilag is támogatta a kormányzóné nyomorenyhítő akcióit. 1935. október 24-én a képviselők – az elnök javaslatára – úgy döntöttek, hogy mindenki 10-10-pengővel járul hozzá a Horthyné által szervezett gyűjtéshez, melyet a legközelebb esedékes tiszteletdíjakból vonnak le.⁷⁰⁹ A csúcspontot a törvényhozásban az 1938–42 közötti revíziós sikereket szentesítő reintegrációs törvényjavaslatok

⁷⁰⁶ Imrédy 1938/39. fordulóján elsősorban azért lett végleg kegyvesztett a kormányzónál, mert bizonyos reformelképzeléseiről nem tájékoztatta őt kellő időben. Sipos Péter: *Imrédy Béla*. Budapest, 2001, Elektra, 53–54.

⁷⁰⁷ 1940:II. tc.

⁷⁰⁸ KN 1931–35. XXVI. k. 13–14. 1935–39. X. k. 263. 1939–44. III. k. 105. X. k. 489.

⁷⁰⁹ KN 1935–39. III. k. 428.

tárgyalása jelentette. Ilyenkor – főleg a kormánypárti képviselők – mindig hangsúlyosan kiemelték az államfő érdemeit.⁷¹⁰

A kormányzatnak a korszak folyamán egyszerre kellett bírnia a parlamenti többség és az államfő támogatását, a harmincas évek végétől azonban a két tényező közül egyértelműen az utóbbi került túlsúlyba. Elsősorban Horthy akaratán múlt, hogy Imrédy Bélának és Bárdossy Lászlónak 1939 és 1942 elején távoznia kellett a miniszterelnöki bársonyszékből. Tőlük eltérően Teleki Pál és Kállay Miklós azért tudott viszonylag sokáig kormányfő maradni, mert maximálisan bírták Horthy bizalmát. Az államfőnek ez a szerepe a második világháború éveiben kifejezetten a fennálló politikai berendezkedés védelme szempontjából bizonyult jelentősnek, ami konkrétan azt jelentette, hogy a képviselőházban – a nagy számszerű kormánypárti többség ellenére – csak felettébb bizonytalan háttérrel bíró Kállay Miklós csupán az államfő következetes támogatásának köszönhető, hogy egészen 1944 márciusáig, a német megszállás bekövetkeztéig kormányfő tudott maradni.⁷¹¹

⁷¹⁰ Az „országgyarapító” államfő kultuszára nézve: Turbucz: *A Horthy-kultusz*. I. m. 156–163.

⁷¹¹ Horthy – ha miniszterelnöke jónak látta – láthatóan kész volt többször és bármennyi időre elnapolni a képviselőház ülései

Kormány és parlament

A parlamentáris államberendezkedés egyik legfőbb ismérve a kormány parlamenti felelősségének és alkotmányjogi értelemben utóbbi elsőbbségének a biztosítása. A korszak elején a két hatalmi ág viszonyát – bizonyos módosulásokkal – a dualizmus kori jogszabályok és alkotmányos gyakorlat határozta meg, ami mindenekelőtt azt jelentette, hogy a kormányzat működésével – beleértve a minisztériumok számának és hatáskörének a megállapítását – és a többi hatalmi ághoz való viszonyával kapcsolatos kérdések törvényi szabályozás keretébe tartoztak. A függés egyúttal a jogi felelősség fogalmát is magában foglalta, az 1848. évi III. tc. 32. § szerint ugyanis a miniszterek felelősségre vonhatóak, ha tevékenységük megsért bizonyos alkotmányos alapelveket, törvényellenesen kezelik a rájuk bízott közpénzeket és mulasztást követnek el a törvények végrehajtása, valamint a közrend fenntartása terén. A felelősségre vonás lefolytatása eredetileg az országgyűlés két házának volt a feladata, mivel azonban 1920-tól hat éven át csupán egykamarás törvényhozás működött, az 1920. évi X. törvénycikk egy új testület, az alkotmányvédelmi bizottság felállításával átmenetileg a nemzetgyűlés, illetve a felsőbb bíróságok kezébe helyezte.⁷¹² A felsőház felállítása után lényegében véve a korábbi szabályozás állt vissza.⁷¹³ Eszerint a miniszterek felelősségre vonását a képviselőház rendelhette el, akkor, ha valamely képviselő indítvány formájában kezdeményezte és azt a képviselők általános többsége támogatta. A döntés után azonban a tényleges eljárás lefolytatása már egy, a felsőház által választott ítéldbíróság kezében volt, melynek döntése ellen nem lehetett fellebbezni. A korszak folyamán több ízben is felmerült a tényleges alkalmazás kérdése, így a húszas évek elején több politikus az 1918-as forradalom révén hatalomra került, Károlyi Mihály vezette kormányt szerette volna, bíróság elé citálni,⁷¹⁴ baloldali képviselők pedig több ízben is próbálták ugyanezt megtenni Bethlen Istvánnal szemben.⁷¹⁵ Ezek a kísérletek azonban nem realizálódtak, és ténylegesen soha, egyetlen

⁷¹² Az említett törvény 2. §-a alapján a nemzetgyűlés 30 tagot választ a testületben, de nem a saját tagjai közül, míg a Kúria és a Közigazgatási bíróság 15-15 tagot küldhet. Az összetételre nézve. MNL-OL K 2 643. csomó, A XXI.

⁷¹³ 1926. évi XXII. tc. 48–49. §-a alapján.

⁷¹⁴ Pallavicini György e célból egy külön testület, úgynevezett nemzetvédelmi bíróság felállítását kezdeményezte. NI 1920–1922. VII. k. 298–300.

⁷¹⁵ 1922-ben a liberális-demokrata és legitimista, a harmincas évek elején pedig a szociáldemokrata irányzat vezetői tettek ilyen jellegű nyilatkozatokat. *Pesti Napló* 1922. május 10. 1. május 24. 1. KN 1931–1935. I. k. 363.

miniszter ellen sem indult eljárás kötelességszegés miatt, nem véletlenül. A frissen kormányra kerülő politikusok ugyanis nem kívánták az elődeikkel szembeni harcot ilyen szélsőséges eljárásig folytatni. Károlyi Mihály esetében persze más lett volna a helyzet, hiszen nála különösebb gond nélkül meg lett volna a szükséges többség. A Kossuth-párti Nagy Vince a második nemzetgyűlésben fel is vetette ennek lehetőségét, de a Bethlen-kormány – jól érzékelve, hogy egy ilyen procedura nemkívánatos nyilvánosságot jelentene az októbrista politikusoknak – a kezdeményezés elvetése mellett döntött.⁷¹⁶

Politikai értelemben a felelősség azt jelentette, hogy csak olyan kormány működhet, amely bírja a parlamenti képviselők többségének a bizalmát és támogatását. A kormányalakításoknak és a váltásoknak persze kialakult procedúrája volt, melynek első lépcsőjét az államfői döntés jelentette. Horthy elvileg szabadon, minden kötöttségtől mentesen, bárkinek adhatott kormányfői megbízást, de a törvényhozás elé már csak azok álltak, akik az előzetes tárgyalásokon biztosítani tudták maguknak a többségi párt(ok) támogatását.⁷¹⁷ Kormányalakítási megbízás esetén tehát kormányzói kézirat tudatta a parlamenttel a döntést, s ennek bejelentése után szinte azonnal, a következő államfői kézirat már a többi miniszter kinevezését is bejelentette. Utóbbi esetben a kijelölt kormányfő javaslattevő joggal bírt, így a névsor tulajdonképpen az ő elképzeléseit tükrözte, az előzetes tárgyalások során kialakított egyezségek és kompromisszumok alapján. Még ugyanezen az ülésen került sor a designált miniszterelnök bemutatkozó beszédére, amely egyfajta elvi és gyakorlati kormányprogramot jelentett, majd a róla lefolytatott vita zárta le politikai téren a kormányalakítási folyamatot.

A miniszterelnökök felmentése szintén Horthy hatalmi jogosítványai közé tartozott, melynek gyakorlati kivitelezése többféle módon történhetett. Az államfő megtehetette, hogy egyszerűen elutasítja kormányfőjének ez irányú kérését, s ilyenkor csupán annyit kellett tennie, hogy elhatározását közli a törvényhozással. Efféle visszautasítás egyébként csupán két ízben fordul elő a korszakban. 1926 októberében Bethlen Istvánnal és 1938 novemberében Imrédy Bélával. Másik lehetőségként elfogadja a lemondást, de ugyanazt a személyt ismét kinevezi miniszterelnöknek. A két változat gyakorlati szempontból hasonló jelentőséggel bírt. Mindenekelőtt a

⁷¹⁶ Nagy Vince: *Októbertől októberig*. Budapest, 1991, História–Európa, 189.

⁷¹⁷ Egyetlen olyan eset ismert – Bethlen Istváné 1920 júliusából – aki a kellő parlamenti támogatás hiánya miatt adta vissza megbízatását.

miniszterelnök személye ugyanaz maradt, de az már a politikai körülményektől, illetve a kormányfő akaratától függött, hogy a kabinet változatlan személyi összetételben működött tovább, vagy történt személyi váltás néhány minisztérium élén. Efféle aktusra olyankor került sor, ha a kormányfő egy válságos politikai helyzetben, kiélezett küzdelmen jutott túl, vagy éppen ellenkezőleg, nagyobb horderejű reformokat kívánt a közeljövőben keresztülvinni, s akkor az ismételt megbízás az államfői támogatás demonstratív kifejezését takarta. Három ízben fordult elő a korszakban, hogy az államfő nem fogadta el a lemondást. 1920 novemberében, amikor is Horthy ezzel kívánta jelezni, hogy a Teleki-kormányt semmilyen felelősség nem terheli a trianoni békeszerződés kapcsán. 1926 októberében a kormányzó döntése azt fejezte ki, hogy álláspontja szerint Bethlen Istvánt semmilyen felelősség nem terheli a frankhamisítási ügyben. 1938. november végén pedig az elutasítás annak a nagyszabású politikai akciónak a kudarcát jelentette, amely Imrédy Béla megbuktatását célozta volna. Ennél valamivel gyakoribb volt a lemondás elfogadása, majd ugyanazon személy újbóli kinevezése. 1920 decemberében Teleki Pál, egy évvel később Bethlen István, 1935 márciusában Gömbös Gyula, 1938 márciusában Darányi Kálmán, majd ugyanezen év november közepén Imrédy Béla kapcsán.⁷¹⁸ Az első három alkalommal lényegében arról volt szó, hogy a kormányzat egy korábbi válsághelyzetet követően így juttatta kifejezésre, hogy a pozíciója stabil,⁷¹⁹ míg 1938-ban ugyanez fordított módon érvényesült, a kormányfők jövőbeni politikájukat akarták a demonstratív gesztussal megtámogatni.⁷²⁰ A teljesség kedvéért persze hozzá kell tenni, hogy a megerősítés soha nem szólt hosszú időre, s több ízben is előfordult, hogy az újból kinevezett kormányfő pár hónappal később mégis lemondásra kényszerült. Amennyiben viszont Horthy elfogadta a lemondást, akkor csupán annyit kellett tennie, hogy döntéséről kéziratban értesítse a törvényhozást.

⁷¹⁸ Imrédy Bélánál tehát pár héten belül mindkét verzió – lemondás elutasítása és elfogadás, majd újbóli kinevezés – előfordult.

⁷¹⁹ Teleki Pálnál egy parlamenti leszavazás, Bethlen Istvánnál IV. Károly második visszatérési kísérlete, Gömbös Gyulánál pedig a kormánypárt bethlenista csoportjával való konfliktusa jelentette a közvetlen előzményt. Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 190–193. Romsics Ignác: *Bethlen István*. I. m. 136. és 260. Gergely: *Gömbös Gyula*. I. m. 288–290.

⁷²⁰ A Darányi és Imrédy így akarták megalapozni szélesebb ívű reformpolitikájukat és hozzá kapcsolódóan a jobboldali radikalizmus irányába történő eltolódást – kormányátalakítással összekötve – megalapozni. Kerepeszki: *A „tépelődő”*... I. m. 105. Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 66–67.

1920 februárja és 1944 márciusa között összesen 10 személy alakított kormányt⁷²¹ és megalakulásakor formailag mindegyik rendelkezett a parlamenti többség támogatásával. Ez a többség az első nemzetgyűlés alatt a két nagy pártot, illetve a hozzájuk csatlakozó disszidens csoportot jelentette, ami a cikluson belüli mozgásokkal együtt is – példátlan méretű, 85–90%-os többséget biztosított a miniszterelnökök számára. 1922 februárjától, az Egységes Párt megalakulásával pedig egy másféle, a korszak végéig fennálló hatalmi struktúra alakult ki: volt egy nagy párt, amely a korszak folyamán többszöri belső átalakuláson és névváltozáson ment át, de kormánypárti pozíciója változatlan maradt. 1922 és 1939 között öt választásra került sor, melyet a kormánypárt változó mandátumaránnyal, de mindig megnyert. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a választások következtében, annak eredményeképp soha nem került sor kormányváltásra. Minden ciklus kezdetén ugyanaz a személy ült a miniszterelnöki bársonyszékben, aki korábban, így sem újbóli kinevezésre, sem kormányprogram adására nem volt szükség. A történeti szakirodalomban lényegében véve konszenzus van abban a tekintetben, hogy a választójog szűkítése és részben nyíltá tétele, a választási rendszer korrupt és a kormánypártnak egyoldalúan kedvező alkalmazása következtében a választási eredmények csak erősen eltorzított formában tükrözhatték a társadalom politikai tagolódását és kizárták a parlamenti váltógazdaság érvényesülését. A képviselők hajlandóságát arra, hogy éljenek a kormány felé törvényi és egyéb eszközökkel biztosított ellenőrzési jogosítványaikkal, eleve behatárolta az a tény, hogy megválasztásuk számottevő mértékben a helyi közigazgatási apparátus magatartásától függött, mellyel rendszerint az érintettek is tisztában voltak. Annak következtében, hogy a választási rendszer jogi oldalról nem biztosított esélyegyenlőséget a jelöltek számára, csökkent, illetve formalizálódott az intézmény legitimációs funkciója és kiéleződött a kormánypárt-ellenzék közötti szembenállás. Miközben előbbieik rendre azt hangoztatták, hogy a választópolgárok akaratát képviselik a testületben, az ellenzéki irányzatok kivétel nélkül egy igazságtalan választási rendszer áldozataiként, „elsöprő kisebbség”-ként tekintettek önmagukra, akiket csak a választási manipulációk és jogi korlátok fosztottak meg egy nagyarányú sikertől. Jellemző módon a nemzetgyűlés 1924. november 19-i ülésén, a fővárosi közigazgatásról szóló törvényjavaslat tárgyalásán a szociáldemokrata Farkas István indulatosan vágta oda az állandóan közbeszóló, fajvédő Lendvai Istvánnak: „Ön csak töredékek alapján jöhet be, én meg nagy, tízezres

⁷²¹ Ismert tény, hogy közülük Teleki Pál kétszer is lehetett miniszterelnök.

szavazatokkal jöttem be és jövök be ezután is, nyugodt lehet!” Mire Lendvai azzal replikázott, hogy őt Cegléd városa négy ellenjelölttel szemben, a helyi tisztviselői apparátus támogatása nélkül, abszolút többséggel választotta meg törvényhozónak.⁷²² Amint a jelzett eset is mutatja, a nemzetgyűlés, majd a képviselőház ülésein bármikor polémia robbanhatott ki a képviselők között akörül, hogy ténylegesen ki bírja a választók többségének a támogatását.

A választás rendszer mellett a kormányzó politikai szerepe is a parlamenti funkciók gyengítése irányába hatott. Bár a napi politika menetébe Horthy többnyire alig folyt bele, a miniszterelnök személyének a kiválasztásánál rendre érvényesítette akaratát, időnként közvetett módon, az előzetes tárgyalásokon keresztül vagy pedig egész egyszerűen a kormánypártra mintegy ráerőltette a saját emberét. A kormánypárt gyengeségét, kezdeményezőkézségének hiányát és persze esetenkénti belső megosztottságát jól mutatja, hogy soha nem volt olyan helyzet, amikor a frakció nyíltan és egységesen egy konkrét jelölttel állt volna elő. Ennek folytatásaként a mindenkori kormányfő helyzete csak akkor lehetett szilárd, ha bírta az államfő bizalmát és támogatását, melynek elvesztése rendszerint a miniszterelnök bukását eredményezte.

A harmadik korlátozó tényezőt a folyamatos parlamenti többség biztosítása körüli szabályozatlanság és az inkább jogszűkítőnek tekinthető gyakorlat jelentette. Mint már szó volt róla, a designált miniszterelnök parlamenti bemutatkozásának az általa adott programbeszéd szerves részét képezte. Kormányprogramot adni persze nagy horderejű dolognak számított, s a képviselők ennek megfelelően akár hosszas tanácskozást is készek voltak folytatni róla és eleinte folytattak is. Teleki Pál 1920. decemberében kapott ismételt megbízást a kormányalakításra, s beszédét követően a képviselők oly nagy aktivitást mutattak, hogy a vita több mint két hónapon át – 1920. december 17-től 1921. február 26-ig – tartott, melynek során összesen 29 képviselő kért és kapott szót. A vita lezárultával azonban nem kellett szavazást tartani, s azzal, hogy a kormánypárti képviselők a miniszterelnök mellett szólaltak fel, a támogatást adottnak vették. Persze a kormányprogramról folyó polémia elnyúlása így is kellemetlen lehetett a kormányfők számára ezért a Bethlen-érával kezdődően annak korlátozására törekedtek. Bethlen 1921. decemberében, újbóli kinevezésekor ügyes taktikával

⁷²² NN 1922–196. XXVII. k. 263–265.

egyszerűen elhagyta a beszédéről folyó vitát,⁷²³ a következő alkalommal, 1926. októberében, miután Horthy nem fogadta el a lemondását, nem kellett és nem is adott programot, amit azzal az indokkal tett meg, hogy időpazarlásnak tekintené, ha ezzel „alkalmat adna hetekre menő vitákra”.⁷²⁴ Az 1928-ban életbe léptetett új házszabályok előírták, minden olyan tárgynál, melyeknek, csak általános vitájuk van – és a kormányprogram ide tartozott –, a felszólalások ideje 15 percre korlátozódik, egyszeri hosszabbítási lehetőséggel.⁷²⁵ 1931. augusztus végén Károlyi Gyula frissen kinevezett miniszterelnökként nem kívánt hosszas politikai csatározásokba belebonyolódni, ezért két nap után – az ülések elnapolásával – rövid úton véget vetett a további vitának.⁷²⁶ Lépése azután általános gyakorlattá vált, miszerint a kormányprogramról folyó tanácsozások két napig tartanak. Két alkalommal azonban még ez is elmaradt: 1938 májusában, Imrédy Béla és 1941 áprilisában, Bárdossy László kinevezései.⁷²⁷

A mindenkori kormánynak természetesen nemcsak megalakulásakor, hanem azt követően is rendelkeznie kellett a parlamenti többség támogatásával, az azonban soha nem volt jogilag szabályozva, hogy a többség és a bizalom mikor, milyen körülmények esetén tekinthető megszűntnek. Szigorúan véve persze a legtöbb ügynél nem általában véve a kormány, hanem annak tagjai álltak közvetlen kapcsolatban a törvényhozással, így leszavazásuk rendszerint nem a kormány egészének, hanem a konkrét személynek szólt. Az első nemzetgyűlés alatt még élt a tágabb értelmezést fenntartó gyakorlat, melyet az 1920 végi botrány mutatott meg a legteljesebben. Korányi Frigyes pénzügyminiszter 1920. június végén törvényjavaslatot nyújtott be a Pénzügyintézeti Központtól, melynek decemberi, plenáris tárgyalása során a honatyák – Ereky Károly képviselő kezdeményezésére és a miniszter ellenvéleménye dacára – megszavazták az egyik szakasz elhagyását, mire Korányi azonnal, a másnapi ülésen pedig – szolidaritásul – az egész kormány benyújtotta a lemondását.⁷²⁸ Az eset némi zavart okozott, hiszen a tagoknak nem volt szándékukban kormánybukatást előidézni, s a kormányzó végül újra

⁷²³ Bár Bethlen adott egy programfélét, de a napirendnél előrevették a legitimista képviselők mentelmi ügyének tárgyalását, ami teljesen félresöpörte a kormányprogramról tartandó vitát. NN 1920–1922. XIII. k. 202–211.

⁷²⁴ NN 1922–1926. XLV. k. 279.

⁷²⁵ Képviselőházi házszabályok 1928., 108.

⁷²⁶ KN 1931–1935. I. k. 405.

⁷²⁷ Előbbinél bizonyos reformjavaslatok sürgős keresztülvitele – a kormányváltásra éppen az első zsidótörvény-javaslat tárgyalása közben került sor –, utóbbinál a Jugoszlávia elleni háború jelentette az indokot.

⁷²⁸ NN 1920–1922. VII. k. 170. és 206.

Telekit nevezte ki miniszterelnöknek, aki azt elfogadta, de a történeteket bizonyos fokú kormányátalakításra is felhasználta.

Bethlen István kormányra kerülésétől kezdődően azonban a mindenkori miniszterelnökök súlyt helyeztek arra, hogy efféle leszavazások ne fordulhassanak elő, s annál a három esetnél, amikor mégis ilyen történt, nem voltak konzekvenciák. Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyi minisztert 1920 júliusában, a költségvetési vitánál egy indítványról szóló szavazásnál, Bud János kereskedelemügyi minisztert 1930-ban egy törvényjavaslat módosításairól folyó tárgyaláson szavazták le a képviselők.⁷²⁹ Végül ismét – a Károlyi-kormányban pénzügyminiszteri posztot betöltő – Korányi Frigyes került ilyen helyzetbe 1932-ben, a költségvetés tárgyalásakor, egy határozati javaslat kapcsán.⁷³⁰ A kormány vagy akárcsak az érintett miniszter lemondása azonban egyszer sem következett be, arra hivatkozva, hogy egyik ügy sem bírt meghatározó jelentőséggel és valóban nem utalt semmi arra, hogy a kormányfő bármelyik alkalommal elveszítette volna parlamenti többségét. Ennek ellenére mindegyik miniszterelnök elismerte a bizalmi szavazás intézményének a létét, sőt éltek is vele. 1926-ban Bethlen István egyértelművé tette, hogy a frankhamisítási bizottság jelentéséről szóló szavazást alapvetőnek tekinti kormánya működése szempontjából, Károlyi Gyula pedig 1931. augusztus végén ugyancsak az állását kötötte ahhoz, hogy a többség támogatja-e az ülések elnapolására vonatkozó elnöki indítványt. 1938 végén azonban már semmilyen magyarázat nem szépíthette meg a kudarc tényét, miután a november 23-i ülésen a Ház 115:94 arányban leszavazta a javasolt napirendet.⁷³¹ A kezdeményezésre nyíltan az Imrédy-kormánnyal szembeni bizalmatlansági indokkal került sor, azután, hogy tömeges kiválásokkal lényegében véve kettészakadt a kormánypárt, ráadásul a századelőn már volt precedens hasonló esetre.⁷³² A válsághelyzet – ahogyan korábban szó volt róla – úgy oldódott meg, hogy Horthy nem fogadta el a lemondást és Imrédy Béla még bő két hónapig miniszterelnök maradhatott. Tagadhatatlan, nem volt olyan előírás, miszerint az államfőnek feltétlenül parlamenti többséggel rendelkező személyt kell kormányfőnek kineveznie, ráadásul ez a többség, igaz, hogy csak minimális mértékben, de rövid időn belül meglett. A Nemzeti Egység

⁷²⁹ NN 1920–1922. X. k. 667. KN 1927–1931. XXXV. k. 50–51.

⁷³⁰ KN 1931–1935. VII. k. 396.

⁷³¹ KN 1935–1939. XX. k. 299.

⁷³² 1903. szeptember végén a képviselőház Khuen-Héderváry Károly kormányfő ellenében az ellenzéki Kossuth Ferenc napirendi indítványát fogadta el, mire a következő ülésen Khuen-Héderváry benyújtotta lemondását. Képviselőházi napló 1901–1905. XVIII. k. 197.

Pártja ugyanis eredetileg 162 képviselővel rendelkezett, amely november folyamán – a ki- és belépések miatt – 98-ra olvadt.⁷³³ Ehhez járult az immár egyértelműen kormánytámogatóvá lett Egyesült Keresztény Párt 18 embere,⁷³⁴ valamint a behívott 17 felvidéki törvényhozó, akik december 5-én foglalták el helyüket a testületben. Így az átmenetileg 262 fősre duzzadt képviselőházban a kormány 133 képviselő támogatására számíthatott. Ennek ellenére – figyelembe véve, hogy választások útján, illetve a törvényhozáson belüli pártérőviszonyok átrendeződése miatt még soha nem került sor kormányváltásra – a lemondás tényleges bekövetkezte a politikai berendezkedés parlamentáris vonásait erősíthette volna.

Egyetlen területen került sor a kormány-parlament viszony pontosabb szabályozására. Az 1928. évi házszabályok lehetővé tették a képviselőknek, hogy indítványt tegyenek a következő ülés napirendjére, akkor, ha „a kormány valamelyik tagjának [...] a kormány programját érintő nyilatkozata alapján a bizalmi kérdést kívánja felvetni”.⁷³⁵ 1928 és 1939 között azonban az ellenzéki politikusok csak kivételesen éltek ezzel a lehetőséggel, abból kiindulva, hogy a kormánypárt úgylis leszavazza indítványaikat, ahogyan az meg is történt. Az 1939. évi házszabályok azonban megszigorították a törvényhozók számára azt, hogy hozzászólhassanak a napirendi vitához. Ettől kezdve egy ellenzéki képviselő csak akkor kaphatott szót, ha olyan ügyet kívánt napirendre tüzetni, amely „házszabályszerűen” elő van készítve, vagy bizalmi kérdést kíván felvetni. Mindez felértékelte az utóbbi lehetőséget, annak ellenére, hogy a házelnökök csak akkor fogadták el szabályszerűnek az ilyen indítványt, ha abban pontosan meg volt jelölve, hogy mely kormánytag, melyik beszédrészlete alapján óhajtják a bizalmi szavazást. A honatyák azonban hamar megtanulták a pontosságot és 1939–44 között kirívóan sok, 14 ilyen indítvány került a plénum elé. Jelentőségük azonban felettébb korlátozott volt, ugyanis minden napirendről folyó szavazásnál rendre a házelnök javaslata győzött, így a fenti szabályok alapján ténylegesen soha nem került sor bizalmi szavazásra.⁷³⁶

A három tényező együttes hatása azonban mégiscsak oda vezetett, hogy a kormány parlamenti felelőssége egyre formalizáltabbá vált. A folyamat első állomását

⁷³³ A Nemzeti Egység Pártjához, 1938 nyarán még 162 képviselő tartozott, 1938 novemberében előbb 4, majd 60 törvényhozó hagyta el a pártot, utóbb még három személy, míg hármat visszafogadtak. *Magyarország évkönyve, 1938*. Szerk.: Béry László – Kun Andor, Budapest, 1939, Stádium, 23–24.

⁷³⁴ Ebben nincsen benne az a három képviselő, akik a nevezetes esetről Imrédy ellen szavaztak.

⁷³⁵ Képviselőházi házszabályok, 1928. 84.

⁷³⁶ Imrédy november végi leszavazása nem ebbe a kategóriába tartozott.

1921 tavasza, Bethlen kormányalakítása jelentette, amikor a miniszterelnök elérte, hogy a kulcsfontosságú tárcák élére saját bizalmi embereit helyezte, akik vagy tagjai sem voltak a nemzetgyűlésnek, vagy felettébb bizonytalan parlamenti háttérrel rendelkeztek. A későbbiekben azután gyakorlattá vált, hogy a miniszterek kiválasztása részben függetlenedett a kormánypárti képviselőcsoporttól, illetve utóbbiak a kormányalakítási tárgyalásokon csupán egy tényezőt jelentettek a számos egyéb faktor mellett. A fordulópontot kétségtelenül 1922 jelentette, amikor sor került az Egységes Párt létrehozására, az új választójogi rendelet életbe léptetésére és ennek alapján a nemzetgyűlési választások lebonyolítására.

Kormány-parlament viszonylatban persze nemcsak a többségi elv megléte vagy hiánya jelentette a kapcsolat egyetlen vetületét, sőt bizonyos fokú összefonódás elkerülhetetlen és természetes jelenség volt. Ennek inkább csak kifejeződését, mintsem szerves részét alkotta a kormánytagok képviselősége. Egyik oldalról tovább élt az a tradíció, miszerint a miniszterség általában véve politikai állás, ezért amikor valaki kormánytag lett, rendszerint törekedett arra, hogy ha addig nem volt, akkor legalább utána képviselő legyen. Károlyi Gyula pályája mutatja talán a legeggyértelműbben a mondottakat. Károlyi sokáig visszavonultan élt Szatmár megyei birtokán, mígnem 1930 decemberében külügyminiszter lett Bethlen István kormányában, ami azzal járt, hogy a fél évvel későbbi választásokon jelöltként indult és győzött Székesfehérváron. 1931 augusztusában azután – tovább emelkedve a ranglétrán – a miniszterelnöki bársonyszéket is elnyerte, de mihelyt lemondott magas állásáról, a képviselőségtől is megvált.⁷³⁷ Az sem volt akadály, ha valaki ciklus közben lett miniszter, ilyenkor ugyanis az illető valamely időközi választáson tudott mandátumot szerezni magának.⁷³⁸ Másfelől a miniszteri állás bizonyos távolságtartást kívánt meg a parlamenti munkától, így ha valaki kormánytag lett, akkor azt bejelentették a Házban, az érintett személy rögtön lemondott bizottsági helyeiről és a továbbiakban már rendszerint nem képviselőként, hanem kormánytagként kért és kapott szót az üléseken, ami lényegében véve korlátlan lehetőséget jelentett a számára. Miután ugyanis rendszerint előre nem

⁷³⁷ Farkas Gábor: Várostörténeti tanulmány. Székesfehérvár a két világháború között 1919–1941. In *Alba Regia. A Szent István Király Múzeum évkönyve*, 38. Szerk.: Demeter Zsófia, Székesfehérvár, 2009, 110. Püski Levente: Egy arisztokrata tekintély: gr. Károlyi Gyula. In *Arisztokrata életpályák és életviszonyok*. Szerk.: Papp Klára, Püski Levente. Debrecen, 2009, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 216–217.

⁷³⁸ Teleki Pál 1938. május közepén lett kultuszminiszter, majd – szeptember közepén – egy időközi választáson megszerezte magának a tokaji kerület mandátumár, úgy, hogy előzetesen semmilyen helyi kötődése nem volt.

látható kérdésekről, ügyekről is beszélniük kellett, a korszak összes házszabálya rögzítette, hogy a miniszterek bármikor, témamegkötöttség nélkül szólalhatnak fel.

Eredendően többféle lehetőség állt a törvényhozók rendelkezésére a kormány tevékenységének az ellenőrzésére – napirend előtti felszólalások, interpellációk, a miniszterek által benyújtott törvényjavaslatok és jelentések tárgyalása, költségvetési javaslatok és zárszámadások vitája stb. – ezek egy részét azonban az első nemzetgyűlés alatt a bizonytalan politikai körülmények miatt nehezen lehetett érvényesíteni. Így azután – amint arra már utaltunk – az előírt módon elkészített és benyújtott költségvetések, zárszámadások híján az indemnitási viták töltötték be egyfajta pótlékszerepet. A minisztereknek persze ennek ellenére számos olyan parlamenti kötelezettséggel kellett szembenézniük, melyeket részben a házszabályok, részben a hagyományok írtak elő a számukra, de a képviselők részéről is láthatóan megvolt a szándék, hogy éljenek ellenőrzési jogukkal. Az interpellációknál elvileg 30 napos válaszadási kötelezettséggel rendelkeztek a kormány tagjai, miközben az 1848. évi III. tc. 29. §-a ettől eltérő, rendkívüli tájékoztatási feladatokat is előírt a számukra. Az ominózus paragrafus szerint „a miniszterek az országgyűlés mindegyik táblájánál, annak kíváratára megjelenni, s a megkívántató felvilágosításokat megadni tartoznak”. A kettő közötti ellentmondás igen korán felszínre került, pontosabban szituációfüggő volt, hogy melyik kerül alkalmazásra. Így a nemzetgyűlés 1920. március 22-i ülésén a keresztény párti Lingauer Albin sürgős interpellációjában kemény támadásokat intézett több kispap miniszter ellen, majd elérte, hogy házhatározat mondja ki – az említett törvényre hivatkozva – a gyors válaszadási kötelezettséget a számukra. Az érintettek azután a következő ülésen valóban megjelentek és reagáltak az interpellációra, miközben ingerülten bélyegezték meg magát az eljárást.⁷³⁹ Két hónappal később a Tisztelt Ház ennél is továbbment, amikor Weber János ugyancsak sürgős interpellációja után kimondta, hogy a külügyminiszter azonnal hallgattassék meg, mire ülésfelfüggesztés következett, majd a plénum elé citált Teleki Pál megadta a kért felvilágosítást.⁷⁴⁰

Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a miniszterek számára terhes kötelezettséget jelentettek a közvetlen parlamenti feladatok és próbálták azokat csökkenteni. 1920 nyarán a Simonyi-Semadam-kormány az ülések elnapolásával próbálkozott, az interpellációs válaszok pedig kezdettől fogva erős késébe kerültek. A

⁷³⁹ NN 1920–1922. I. k. 175–192.

⁷⁴⁰ NN 1920–1922. III. k. 328–334.

leggyakrabban alkalmazott módszernek mégis az bizonyult, hogy az érintett tárca vezetője nem vett részt közvetlenül a vitában, hanem valamelyik alárendeltjét – államtitkár vagy osztálytanácsos – bízta meg a képviseletével. A házszabályok lehetővé tették az efféle eljárást, azzal a megkötéssel, hogy a megbízottakat előre be kell jelenteni a plénum előtt, s a feladatuk kimerül abban, hogy egy konkrét témánál felvilágosítással tartoznak a Ház felé.⁷⁴¹

A hagyományos tárgyalási mód azután a korszak folyamán számos területen megmaradt, benne a kormánytagok kötelezettségeivel. Így a miniszterek által benyújtott javaslatoktól nem lehetett megtagadni a bizottsági tárgyalást. A miniszter többnyire részt vett az általa beterjesztett javaslatnak előbb a bizottságban, majd a plénumon történő tárgyalásán, s a vita végén mindkét helyen reagált a javaslat kapcsán elhangzott felvetésekre, kritikákra. Költségvetésnél ugyancsak elvárt követelmény volt, hogy részt vegyen a részletes tárgyalásnak azon a részén, amely saját tárcájáról folyt, mint ahogyan az interpellációs válaszadás kötelezettségét is – elvileg – minden házszabály rögzítette.

Ugyanakkor bizonyos területeken olyan változások történtek, melyek a kormányzat dominanciáját, illetve irányító szerepét voltak hivatottak erősíteni. Azt a hagyományt, miszerint a törvényjavaslat benyújtásakor a miniszter egyúttal azt is közölte, hogy mely bizottság/bizottságok által kívánja azt tárgyaltatni, az 1928. évi házszabályok mondták ki formálisan, azzal a kiegészítéssel, miszerint a Ház jogosult arra, hogy szavazás útján a javaslatot más bizottságoknak is kiadhatja tárgyalás végett.⁷⁴² A fentiekén túl a különleges tárgyalási rendnél a miniszter megszabhatta, hogy a képviselők közül kit kíván az általános vitánál előadóként felkérni, ami 1939-től – a különleges tárgyalási renddel együtt – általános eljárássá vált.⁷⁴³ A miniszterek sem látogatták már olyan sűrűn az üléseket, pontosabban a Bethlen-kormány csupán arra törekedett, hogy tagjai közül – beosztásos rendszerben – egy személy legyen jelen az ülésen, amit többé-kevésbé sikerült is betartani.⁷⁴⁴ Azzal a kötelezettséggel sem kellett már számolni, hogy a képviselők bármikor megjelenésre és beszámolásra kötelezhetik a minisztereket, az erre irányuló indítványok ugyanis tárgyalásra sem kerültek, vagy a

⁷⁴¹ Képviselőházi házszabályok, 1908. 162.

⁷⁴² Képviselőházi házszabályok, 1928. 81.

⁷⁴³ Képviselőházi házszabályok, 1939. 83–84.

⁷⁴⁴ Az 1925. december 12-i minisztertanácsi ülésen Bethlen külön is felhívta a miniszterek figyelmét, hogy a nemzetgyűlés üléseire vállalt beosztást tartsák be és akkor nem fordulhat elő olyan kellemetlen eset, mint aznap, hogy a kormány tagjai közül senki nem volt jelen. Mt. jegyzőkönyvek, 1925. december 12. 26.

házelnök egyszerűen leszavaztatta azokat. Az 1939. évi házszabályreform során külön kitértek a kérdés rendezésére,⁷⁴⁵ melynek azonban csupán jogi jelentősége volt.

A házszabályok több ízben korlátozták a képviselők beszédidejét, ami azonban nem vonatkozott a miniszterekre, valamint megbízottakra. Végül azonban arra is lehetett számítani, hogy a házelnökség a tárgyalási rendre vonatkozó szabályokat a kormányra kedvező módon értelmezi és alkalmazza. Ez a magatartás különösen szavazásoknál bizonyult hasznosnak – számos esetben fordult elő, hogy az elnök időhúzással adott lehetőséget a kormánytagoknak, hogy meglegyen a szükséges többségük –, de más alkalmakkor is lehetett számítani hasonló eljárásra. Az 1924. november 27-i ülésen, a képviselők már befejezték a középiskolai tanárok képzéséről szóló törvényjavaslat tárgyalását, amikor Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszter módosító indítvánnyal állt elő, melyet az elnök azzal a megjegyzéssel fogadott el, hogy az eset nem képezhet precedenst a jövőre nézve.⁷⁴⁶

Az ellenőrző szerep nem azt jelentette, hogy a parlament folyamatos beszámoltatásra és tevékenységének kontrolljára készíti a kormányzatot. Azoknak a metódusoknak a politikai súlya, melyek eredendően ezt célozták – interpellációk, napirend előtti felszólalások, költségvetések, zárszámadások, miniszterek felelősségre vonása stb. – valójában már a dualizmus alatt egyre inkább csökkent. Itt inkább csak arról volt szó, hogy ezek a mechanizmusok bizonyos fokú együttműködésre készítik a mindenkori kormányt a parlamenti képviselőcsoportok/pártok felé annak érdekében, hogy a többség folyamatosan biztosítható legyen. Látszólag a Bethlen-éra a parlamenti jogok kiteljesedését hozta magával azzal, hogy pénzügyi téren helyreállt a hagyományos tárgyalási rend, de valójában éppen ellenkező irányú változások következtek be. Az egységes kormánypárt megteremtése, a parlamenti felelősség formalizálódása azzal járt együtt, hogy a törvényhozás ellenőrző szerepe fokozatosan lecsökkent, a párt teljesen alárendelődött a kormánynak és utóbbi irányító szerepe egyre inkább megkérdőjelezhetetlenné vált. Így nagyjából 1924-től, amikor egyértelművé vált a részben kormánypárti, részben ellenzéki erőket tömörítő összefogás kudarca,⁷⁴⁷ olyan helyzet állt elő, hogy az ellenőrzés eszközszerrendszere a maga eredendő hiányosságaival látszólag megmaradt, de szerepe egyre inkább formalizálódott. Ennek részeként a parlament munkáját is egyre inkább egyre inkább a mindenkori kormányzat

⁷⁴⁵ Képviselőházi házszabályok, 1939. 102–103.

⁷⁴⁶ NN 1922–1926. XXVII. k. 453.

⁷⁴⁷ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 158–161.

tervei és elképzelései határozták meg, amely külsőleg elsősorban az ülések napirendjének a meghatározásában nyilvánult meg. Igen jellemző eset történt ebből a szempontból 1927. október 18-án. Az elnök ugyanis azzal a javaslattal állt elő, hogy a következő ülésen mentelmi ügyekkel foglalkozzanak mivel „elegendő tárgyalásra kész ügyünk nincsen”, mire Bethlen – magára véve a kijelentést – felállt és rövid tájékoztatást adott a kormány őszi munkaprogramjáról.⁷⁴⁸ A kormánypárti törvényhozók képesek voltak egyes részterületen módosításokat elérni, illetve megszavazni, ellenzékiek meg az interpellációk révén tájékoztatásra szorítani a minisztereket, illetve bizonyos témákat napirenden tartani, de befolyásuk ennyiben ki is merült. A költségvetések és zárszámadások tárgyalásánál éppúgy, mint az egyéb törvényjavaslatok esetében megszűnt a leszavazás veszélye, ha kormánypárti képviselők mégis effélével próbálkoztak, akkor a két fél küzdelméből rendre a miniszterelnökök kerültek ki győztesen, kivéve, ha az akciót egyéb erők – elsősorban a kormányzó – is támogatták. Ezzel nemcsak az esetleges leszavazás veszélye szűnt meg, hanem annak esélye is minimálisra csökkent, hogy a parlament tevékenységét maguk a képviselők is formálhassák bármilyen, a kormánypolitika alapelemeit érintő kérdésben.⁷⁴⁹

⁷⁴⁸ KN 1927–1931. VI. k. 100.

⁷⁴⁹ Ennek látványos jelenként 1925-ben a választójogi törvényjavaslat tárgyalásakor egységes párti, sőt ellenzéki képviselők apróbb módosításokat elérhettek, de az olyan kardinális ügyekben, mint a nyílt vagy titkos szavazás kérdése csakis a kormányfő akarata érvényesülhetett.

Egyéb feladatok

A nemzetgyűlés, majd a képviselőház politikai súlyát, tevékenységét jelentős mértékben befolyásolta a politikai rendszer másik három intézményéhez való viszonya, a kapcsolat azonban – főleg a kormány és a törvényhatóságok irányába – ennél valamivel szélesebb területre terjedt ki. Eredetileg a századelőn alakult ki az a gyakorlat, hogy a törvényhozás különféle szakmai testületekben is képviselőhöz jutott. Az 1907-ben szerkezetében megreformált Országos Ipartanács a kereskedelemügyi miniszter egyfajta véleményező szerveként működött, melybe a képviselőház 12 tagot választott.⁷⁵⁰ Az Amerikába történő kivándorlás a közéleti diskurzus egyik központi témájává vált, olyannyira, hogy a kormányzat 1908-ban törvényi úton kívánta a jelenséget szabályozni, melynek részeként egy Kivándorlási Tanács felállítására is sor került, mely a belügyminisztérium felé – elsősorban a szállító vállalkozók és irodáik működésével kapcsolatban – ugyancsak véleményezési joggal bírt. A mintegy 20 fős testületben négy fő prezentálta a képviselőházat, de oly módon, hogy a képviselőház az elnök által előzetesen kijelölt 20 személy közül választhatta ki a delegáltjait.⁷⁵¹

Az 1918. őszi forradalom győzelme után a fenti intézmények megszűntek, de maga a gyakorlat nem merült feledésbe, olyannyira, hogy az 1920-as években, de különösen Bethlen miniszterelnöksége alatt sor került annak újjáélesztésére, sőt kiszélesítésére. Az Országos Kivándorlási Tanács már 1920-ban ismét megalakult, ami az Ipartanács esetében csak jóval, később, az évtized végén történt meg.⁷⁵² A Kivándorlási Tanács esetében eredetileg a képviselőház és a főrendiház választott 4-4 tagot, de amíg a felsőház nem kezdte meg a működését, addig – 1920–1926 között – a nemzetgyűlés 8 fővel képviseltette magát a testületben.

Miután a nemzetgyűlési képviselők vissza-visszatérően sérelmezték az indemnítások útján való kormányzást, valamint az a tényt, hogy a bizonytalan, átmeneti viszonyok következtében átláthatatlanná vált a kormány pénzügyi gazdálkodása, egyfajta kiegészítő intézkedésekre került sor. A Hegedüs Lóránt nevével fémjelzett szanációs program politikai háttérének erősítése végett került sor az Országos Pénzügyi Tanács létrehozására. A testület egyfajta tanácsadó szervként a pénzügyi rendezési terv – főleg a vagyonváltságnál és az állami adósságok rendezésénél – végrehajtásában

⁷⁵⁰ Az 1907. évi XLIV. tc. 1. és 3. §-a alapján.

⁷⁵¹ Képviselőházi irományok 1906–1910. XXIII. k. 429. 1909:II. tc. 32. §.

⁷⁵² NN 1920–1922. V. k. 198. KN 1927–1931. XXIII. k. 364.

működött közre, s 14 tagjából hatot a nemzetgyűlés delegált.⁷⁵³ A pénzforgalom ideiglenes szabályozásáról szóló törvény a bankjegykibocsátást az állami jegyintézet kezébe helyezte, melynek ellenőrzése egy öttagú, nemzetgyűlési képviselőkkel álló bizottság feladata lett, jelentéstételi kötelezettséggel a törvényhozás felé.⁷⁵⁴ A jegyintézet évi zárszámadásainak átvizsgálására pedig egy, szintén 5 tagú bizottság jött létre, melyben a nemzetgyűlés 3 fővel képviseltette magát.⁷⁵⁵ A fölbirtokreform befejezéséről szóló törvény 1928-ban egy hasonló, a földművelésügyi minisztérium mellett működő intézmény létrehozásáról intézkedett, ahol a képviselőház két hely betöltéséről dönthetett. Végül 1936-ban, a telepítési reform részeként, a vonatkozó törvény lehetővé tette az Országos Telepítési Tanács felállítását. A szokatlanul nagy méretű, 50 fős testületbe, amely egyfajta javaslattevő joggal bírt a földművelésügyi miniszter felé, a képviselőház csupán két tagot küldhetett, választás útján.

Ezek az intézmények – a körülményektől függően – változó ideig működtek. A jegyintézettel kapcsolatos két bizottság tevékenysége 1924-ben, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény meghozatalával vált okafogyottá, s bár eredetileg az Országos Pénzügyi Tanácsra is hasonló sors várt, az valószínűsíthetően a második nemzetgyűlés végéig létezett. A bizonytalan megfogalmazás nem véletlen, ugyanis a megszűnésről értesíteni kellett volna a Tisztelt Házat, sőt a két bizottság esetében a feloszlást kimondó záróülésre is szükség lett volna, de a parlamenti napló nem rögzített ilyen bejelentéseket. A fölbirtokreform befejezéséhez kapcsolódó szerv megbízatása eleve három évre szól, az Országos Ipartanács ténykedése – meglehetősen csendben és visszhangtalanul – a harmincas évek végén szűnt meg. Az Országos Kivándorlási, valamint a Telepítési Tanácsba pedig a képviselőház a korszak végéig rendre elküldte a törvényben előírt delegáltjait, melyeknél a választást előbbi esetében 5, utóbbinál pedig 2 évenként kellett megejteni.

A képviselők bekerülése a tárgyaló testületekbe eredetileg azt a cél szolgálta, hogy a parlamentnek nagyobb rálátása, illetve befolyása legyen egyes konkrét kérdésekben bizonyos állami intézmények, minisztériumok tevékenységére, ami azonban inkább csak látszólagosan valósult meg. A jegyintézettel kapcsolatosakat kivéve csupán egyfajta tanácsadó, véleményező szervekről volt szó, érdemi befolyás nélkül, ahol a törvényhozók egyébként is a tagoknak csupán kisebbségét alkották.

⁷⁵³ Erről az 1921. évi V. tc. 1. és 3. §-a rendelkezett

⁷⁵⁴ 1921:XIV. tc. 6. §. NN 1920–1922. XI. k. 101. és 105.

⁷⁵⁵ 1921:XIV. tc. 17. §. NN 1920–1922. XI. k. 101. és 105.

Beszámolási kötelezettséggel nem tartoztak a törvényhozás felé, így a Tisztelt Ház ülésein nem lehetett vita, illetve tanácskozás tárgyává tenni működésüket. Egyéni oldalról nézve azonban némi előnnyel bírtak a fenti megbízatások a megválasztott képviselők számára, egyrészt az informálódás, másrészt a kapcsolatépítés szempontjából. A konkrét személyek kiválasztásánál valamelyest érvényesültek az arányosság szempontjai, azaz nem kizárólag kormánypártiak kerülhettek be az adott testületbe, amit persze olyankor, ha csak pár hely betöltéséről volt szó, mint például az Országos Telepítési Tanács esetében, nem lehetett következetesen realizálni. A politikai összetételt persze az adott szerv jellege is befolyásolta, így a kevésbé fajsúlyos ipartanácsnál nagyobb nyitottság érvényesült az ellenzéki pártok felé, míg a kormányzati munka részleteire nagyobb rálátással bíró, bizalmasabb jellegű információkhoz is hozzájutó Országos Pénzügyi Tanács esetében már erőteljesebb szelekció érvényesült.⁷⁵⁶

A társadalom számára a meghatározott időközönként lebonyolított, alapvetően pártok által strukturált választások jelentették a legfőbb eszközt a törvényhozás összetételének és tevékenységének a befolyásolására, emellett azonban léteztek egyéb, kiegészítő mechanizmusok is. A házszabályok lehetőséget nyújtottak arra, hogy társadalmi szervezetek, egyesületek, sőt akár magánszemélyek kérvényt, illetve feliratot nyújtsanak be a parlamenthez, melyet pontosan előírt keretek között kellett lebonyolítani. Mindenekelőtt kérvényt – a törvényhatóságokat kivéve – csak országgyűlési képviselő közvetítésével lehetett benyújtani, ami egyfajta személyes felelősséget fejezett ki annak tartalma iránt. A kérvények a házelnökhöz kerültek, aki azokat – a bejelentést követően, felolvasatlanul – a kérvényi bizottsághoz utalta át. Utóbbi megtárgyalta, majd jelentést készített róluk, amely egyúttal a véleményt is tartalmazta, három alternatívával: a bizottság a kérvény irattárba tételét indítványozta, illetve pártolólág vagy anélkül, de kiadását javasolta általában a kormánynak, esetleg valamelyik minisztériumnak. A letárgyalt kérvényekről sorjegyzék készült, és azokat a plénum is megvitatta, oly módon, hogy az előadó minden esetben ismertette a bizottsági véleményt, melyről vitát lehetett kezdeményezni.

A kérvényezés elvileg valamiféle közvetlen kapcsolatot volt hivatott teremteni a társadalom és a parlament között, mintegy jelezve azt, hogy a különböző társadalmi

⁷⁵⁶ Az Országos Ipartanácsba idővel szociáldemokrata politikus is bekerülhetett, míg a másikonál a hatból öt kormánytámogató képviselő volt és a fennmaradó egy helyre is a keresztény ellenzéki Friedrich István lett megválasztva.

csoportok, szervezetek számára melyek a fontos kérdések, illetve azokban milyen jellegű állásfoglalásokat várnak a testülettől. Ebben az értelemben tehát a kérvényeknek, feliratoknak a cikluson belüli törvényhozói munka orientálása, befolyásolása lett volna a funkciója, amit tovább erősített, hogy a kérvények gyakran valamely honatya előzetes ösztönzésére, esetleg közreműködésével születtek meg. Sőt, tartalmukat tekintve közvetlenül is támogatták vagy szembehelyezkedtek egy adott képviselő tevékenységével. Az első nemzetgyűlés megalakulását követően viszonylag nagy aktivitás érvényesült: hat sorjegyzék készült, melynek alapján a bizottság 359 kérvénnyel foglalkozott. Többnyire persze nem magánszemélyek voltak a kezdeményezők, hanem különféle intézmények – törvényhatóságok, helyi pártszervezetek, egyesületek –, s a kérvények tartalmukat tekintve is nagy változatosságot mutattak és bizonyos fokig tükrözték azt, hogy a közéleti diskurzusban mely kérdések kerültek előtérbe. Így nem meglepő, hogy legtöbbjük különféle szociális ügyeket tartalmazott s ilyenek kapcsán sürgetett intézkedéseket, de közjogi-politikai témák is – így például a királykérdés – gyakran előkerültek.⁷⁵⁷ Az érdeklődés nemcsak társadalmi, hanem parlamenti oldalról is érzékelhető volt, s jöllehet a legtöbb kérvényt és a hozzá kapcsolt bizottsági véleményt a plénum egyszerűen tudomásul vette, időnként egyfajta polémia is kialakult körülöttük. Így például 1920 szeptemberében került tárgyalásra a győri keresztényszocialista pártszervezet, valamint az abonyi ipartestület azon kérvénye, amely reformokat sürgetett a kisiparosság támogatására. A témához többen egyetértőleg szóltak hozzá, mire mások azzal vádolták az előbbieket, hogy kisajátítják maguknak az iparosság érdekvédelmét.⁷⁵⁸

A viszonylag nagy aktivitás Bethlen miniszterelnöksége alatt változott meg, több lépcsőben. Elvileg az lett volna várható, hogy erőteljesen csökken ez a fajta tevékenység, ami azonban egyelőre nem érvényesült, s a második nemzetgyűlés alatt a bizottság az egész korszakot figyelembe véve is rekordszámú kérvényt – 664 darabot – tárgyalt le. Ellenben egyfajta átrendeződés zajlott le, melynek részeként, ahogyan erősödött a kormányzat pozíciója, úgy lanyhult a kérvényezési hajlandóság a különféle társadalmi szervezetek részéről. A bethleni politika azonban egyelőre elismerte, hogy a parlamenthez való közvetlen fordulás a közvélemény egyfajta kifejeződésének tekinthető, és erőfeszítéseit inkább a kontrollálásukra koncentrált. Ezért a kérvények túlnyomó része a második nemzetgyűlés alatt már a vidéki törvényhatóságoktól érkezett

⁷⁵⁷ NI 1920–1922. III. k. 348–353.

⁷⁵⁸ NN 1920–1922. V. k. 401–405. VI. k. 15–17.

és hangvételük is kevésbé volt kritikus, sőt idővel kifejezetten a kormánytámogató magatartás vált dominánssá. Így 1924-ben szinte az összes vármegye – pontosabban 19 – állást foglalt a házszabály-revízió szükségessége mellett,⁷⁵⁹ 1925-ben pedig – összefüggésben az ez irányú miniszteriális tervekkel – 17 vármegye és egy egyesület sürgette az új sajtótörvény megalkotását.⁷⁶⁰ A következő ciklusban azután a folyamat azzal teljesedett ki, hogy az egész metódus jelentőségét veszítette és csupán 272 kérvény került tárgyalásra.

A jelenség háttérében azonban a politikai körülmények megváltozásán túl a mechanizmus formalizálódása is szerepet játszott. Szigorúan véve persze mindig több kérvény érkezett be a törvényhozáshoz, mint amennyit az letárgyalt, egyszerűen azért, mert a ciklusok vége felé, illetve annak második felében a képviselők nem foglalkoztak velük. Az első nemzetgyűlés alatt a plénum 1921. június 15-én, tehát mintegy háromnegyed évvel a berekesztés előtt tárgyalt ilyen ügyeket és működésének két éve alatt a már említett 359 mellett – valószínűsíthetően – 147 kérvény elintézetlen maradt. A jelenség nem tekinthető egyedinek, a kérvényeknek mintegy 10-40%-a soha nem került tárgyalásra. Ráadásul hiába jutott el egy kérvény a parlamenthez, ha a testület azt csak nagy késéssel tárgyalta le, akkor, amikor az már aktualitását veszítette. Így a házszabályreformot sürgető vármegyei feliratokat 1924-ben nyújtották be, de csak az 1926. június 5-i ülésre lettek napirendre tűzve, amikor már teljesen aktualitásukat veszítették. Maga a tárgyalás is teljesen formálissá vált: az előadó ismertette az adott kérvényt, és a hozzá kapcsolt bizottsági véleményt, amit a plénum szó nélkül tudomásul vett. A helyzetet tovább nehezítette, hogy a házszabályok a kérvények tárgyalását szombati napra tették, miközben 1923/24-től olyan gyakorlat alakult ki, hogy szombaton csak kivételesen tartottak ülést. Mindez azt jelentette, hogy a kérdés idővel sem a kormánypárt, sem az ellenzék számára nem bírt jelentőséggel, ezért a házszabály-módosítások is csupán minimális változtatással vették át az 1908. évi házszabályokból a kérvények elintézésére vonatkozó előírásokat.

A világválság éveiben, pontosabban az 1931–35-ös ciklus elején azután egy gyors fellendülés következett be. Bár a benyújtó intézményeknél változatlanul a törvényhatóságok domináltak, de a kérvények/feliratok tartalmában ismét aktuális közéleti-társadalmi problémák kerültek előtérbe és a plénumon történő tárgyalásokon alkalmanként vita bontakozott ki körülöttük. Ez a fellendülés azonban átmenetinek

⁷⁵⁹NI 1922–1926. XVIII. k. 346–347.

⁷⁶⁰NI 1922–1926. XVIII. k. 364–365.

bizonyult, és a korszak második felében a korábbi is meghaladó érdektelenség következett be. Az 1931–35 és az 1935–39 közötti időszakokban csupán 197, illetve 47 kérvény lett elintézve, ráadásul az előbbi ciklusnál utoljára az 1933. június 27-i ülésen foglalkoztak a képviselők efféle ügyekkel és utána közel két évig már egyáltalán nem. A második világháború éve alatt pedig idáig sem jutott el a törvényhozás: a kérvényi bizottság ugyan nagy sokára – 1943. november közepére – elkészített egy sorjegyzéket, de az már soha nem került tárgyalásra.

A parlamenti politizálás nyilvánossága

A 19. századi liberális alkotmányosságfelfogásnak – az abszolutista kormányzás titkos kamarillapolitikája ellentétéként – nélkülözhetetlen részét képezte a parlamenti politizálás minél szélesebb nyilvánosságának biztosítása. Abból a megfontolásból kiindulva, hogy a törvényhozás a köz-, illetve a nemzeti akarat legfőbb megtestesítője, s ebből következően a nemzetnek, a politizáló közvéleménynek biztosítani kell azt a jogot, hogy előbbi működéséről tájékozódhasson, azt figyelemmel követhesse. Annál is inkább, mivel a parlamentnek – egyéb feladatai mellett – egyfajta politikai nevelő és szocializáló feladatokat is szántak.

A polgári országgyűlés működését első ízben szabályozó 1848. évi IV. tc. 10. §-a egyértelműen rögzítette az ülések nyilvánosságát, ami alapvetően azok közvetlen látogatására vonatkozott. A kérdést persze távolról sem lehetett ilyen egyszerűen elintézni, és idővel egy olyan összetett és bonyolult mechanizmus alakult ki, amely elsődlegesen a képviselők, de közvetett módon a közvélemény számára is biztosította az országgyűlés munkájáról való tájékozódás lehetőségét. A nemzetgyűlés, majd 1927-től a képviselőház – alapelemeit tekintve – átvette a hagyományos információs mechanizmusokat, illetve azokon csupán kisebb módosításokat hajtott végre.

Eszerint minden egyes ülésről jegyzőkönyv készült, melyet a házszabályokban előírt módon, ugyanazon a napon, vagy a következő ülés elején a képviselőknek el kellett fogadniuk. Ilyenkor felolvasták a jegyzőkönyvet, melynek tartalmával kapcsolatban a képviselők véleményt nyilváníthattak, majd annak elfogadásáról egyszerű többségi szavazással döntöttek. Lényegében véve formális aktusról volt szó, érdemi vita rendszerint nem alakult ki körülötte.⁷⁶¹ A jegyzőkönyv, melyet elvileg a jegyzőknek kellett szerkeszteniük és a házelnöknek aláírásával hitelesítenie, nem írta le az adott ülés teljes anyagát, nem részletezte az elhangzott felszólalásokat. Inkább egyfajta rövidített, kivonatos ismertetésnek tekinthető, mely azonban pontosan tartalmazta azt, hogy milyen kérdésről szavaztak a honatyák, mi volt a szavazás eredménye, és utóbbihoz kapcsolódva milyen határozat született. A jegyzőkönyveket eleinte ki kellett nyomtatni és szétosztani a képviselők között, de a nemzetgyűlés – takarékosági okokra hivatkozva – 1921. március 10-i ülésén szakított az addigi, hagyományos eljárással.

⁷⁶¹ Képviselőházi házszabályok, 1908. 150–151. és 197–199. Ezeket az előírásokat a későbbi házszabályreformok is megtartották.

A jegyzőkönyv tehát fontos, de forrásérték szempontjából korlátozott jelentőséggel bíró dokumentumnak tekinthető és inkább a napló feladata volt, hogy az üléseken történeteket, pontosabban az összes kijelentést és mondatot rögzítse, melynek biztosítására a parlament külön hivatalokat és szaktestületeket hozott létre, illetve tartott fenn. Az elhangzó elnöki bejelentéseket, a honatyák beszédeit, sőt közbeszólásait – az utolsó elhangzott szóig bezárólag – a gyorsírók jegyezték le. A gyorsírók feladata meglehetősen nehéz volt, a húszas évek első felének gazdasági nehézségei ugyanis kihatottak a parlamenti gyorsíró iroda működésére is. A világháború éveiben még 14-15 fős csapat létszáma 1924-re 8-9 főre csökkent. A gyorsírók 1923-ig 5 perces, utána 10 perces váltásokban dolgoztak. Ez azt jelentette, hogy hármával, félórás turnusváltásokban jegyezték az ülésen elhangzottakat, utána a gyorsírói irodában legépeltették a szöveget, amely a nyomdába került. A gyorsíró iroda működésének körülményei egyébként csak a húszas évek második felében, a gazdaság konszolidálódásával párhuzamosan normalizálódtak.⁷⁶² A naplónak ezt az első változatát naponkénti kiosztásban megkapta a törvényhozás minden tagja.⁷⁶³ A gyorsaság különösen fontos volt, hiszen a képviselők sokszor ezen értesítők alapján tájékozódtak, illetve reagáltak az ülésen elhangzottakra. A kinyomtatott anyagot a naplószerkesztőnek 48 órán belül be kellett mutatnia a naplóbíráló bizottságnak. A házszabályok alapján a bizottság két tagjának mindig jelen kell lennie az üléseken, és nekik kellett jóváhagyni a végleges változatot, melyre legfeljebb 3 nap állt rendelkezésükre.⁷⁶⁴ Az érdekelt képviselők a már legépelt változatot átnézhatték, de a szövegen elvileg csak formai javításokat tehettek. Ezt egyébként a képviselők egyéni hajlamuktól és szorgalmuktól függően tették meg: Bethlen István például kormányfősége alatt rendszeresen szakított időt beszédei átfésülésére, később viszont egyértelműen csökkent aktivitása.⁷⁶⁵ Érdemi javítás kezdeményezésére elvileg csak később, a naplóbíráló bizottságon keresztül kerülhetett sor, ha azonban a képviselő, a gyorsíró, illetve az ügyeletes naplóbírálók között vita alakult ki, akkor a végső döntés joga a naplóbíráló bizottság tagjainak kezében volt.⁷⁶⁶ A javított és hitelesített változat ismét a nyomdába került, onnan pedig utolsó kontroll végett a naplószerkesztőséghez. A

⁷⁶² Siklóssy László: *Az országgyűlési beszéd útja*. Budapest, 1939, 496–502.

⁷⁶³ Nemzetgyűlési napló, 1920–1922. VIII. k. 467. A naplónak az első, ún. egynapos változata 1918-ig elvileg bárki számára hozzáférhető volt azáltal, hogy a *Budapesti Közlöny* mellékleteként megjelent. Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd*. I. m. 520.

⁷⁶⁴ Képviselőházi házszabályok, 1908. 149. A későbbi házszabályok is hasonló előírást tartalmaztak.

⁷⁶⁵ Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd*. I. m. 531.

⁷⁶⁶ Stílus hibák esetében a bizottsági elnök maga is intézkedhetett a javításokról.

végleges – név és tárgymutatókkal elkészült – naplót a képviselők között havonta, illetve negyedévente osztották szét.⁷⁶⁷ Ezt a törvényhozás tagjai folyamatosan megkapták, mint ahogyan az aktuális ügyek tárgyalásához szükséges egyéb anyagokat is – törvényjavaslatokat, kérvényeket, bizottsági jelentéseket stb. –, melyeket később az irományok gyűjtöttek össze.

A fenti mechanizmus azonban a törvényhozásnak elsődlegesen a belső nyilvánosságát jelentette, s általuk a parlament tevékenysége csupán egy viszonylag szűk és behatárolt kör – az üléseken személyesen résztvevők, illetve az országgyűlési képviselők – számára vált hozzáférhetővé. Természetesen, ha valaki személyesen vagy egy képviselő közreműködésével látogatói jegyet igényelt a háznagyi hivatalnál, akkor közvetlenül is figyelemmel kísérhette a törvényhozás munkáját. A képviselőházi ülésterem karzatára elvileg legfeljebb 570 jegy kiadására volt lehetőség, amit – szükséghelyzetben – 700-800 helyre lehetett kibővíteni.⁷⁶⁸ Az első egy-két évben – talán az újdonság varázsa miatt – még viszonylag sokan kívánták látni, hogyan dolgozik a Tisztelt Ház. A későbbiekben az érdeklődés lanyhult és igen nagy ingadozást mutatott. Többnyire akkor ugrott meg a látogatók száma, ha valamilyen nagyobb protokolláris vagy politikai szempontból kiemelkedően fontos eseményre került sor.⁷⁶⁹ Az üléseken való személyes jelenlét tehát még szélsőséges esetben is csupán korlátozott nyilvánosságot biztosított.

A szélesebb közvélemény számára elsősorban a politikai sajtó biztosította a rálátást a parlamentre, méghozzá mással nem pótolható módon. Az országgyűlés munkájának figyelemmel követése annak hivatalos kiadványain keresztül, szakmailag is nehéz és felettébb időigényes feladatot jelentett. Bár optimális esetben az ülések hivatalos naplója néhány nap alatt elkészült,⁷⁷⁰ ez azonban túl hosszú időt jelentett, arról nem is beszélve, hogy a többi kiadvány megszerzése a nem képviselők számára igencsak nehézkes procedúrával járt együtt. Ennél jóval egyszerűbb tájékoztatói lehetőséget kínált a korabeli sajtó. Bevert gyakorlatnak számított, hogy minden

⁷⁶⁷ A napló elkészítésének módja, mechanizmusa alapvetően az 1893. évi szolgálati szabályzat előírásaira épült, melyen a későbbiekben csupán kisebb módosítások történtek. Pálmány Béla: Az országgyűlési napló története 1790–1949. In *A plenáris ülés*. 1. rész. Szerk.: Soltész István, Budapest, 1997, Parlamenti Módszertani Iroda, 354–372.

⁷⁶⁸ Az első és második emeleten 126 és 334 ülő-, továbbá 50 és 60 állóhely volt. NN 1920–1922. X. k. 123–124.

⁷⁶⁹ Az első időszak két legnagyobb érdeklődésre számot tartó eseménye – állítólag – Horthy kormányzói eskütetele és a Bethlen-kormány parlamenti bemutatkozása volt. NN 1920–1922. X. k. 124.

⁷⁷⁰ Sajtóforrások szerint az 1939. augusztus 1-jei ülés hitelesített naplója 4-én jelent meg nyomtatásban. *Új Magyarország*, 1939. augusztus 5. 3.

jelentősebb politikai napilap saját tudósítóval képviseltette magát az üléseken, a házszabályok pedig egyértelműen rögzítették, hogy a karzaton külön helyet kell biztosítani a számukra. Az olvasók tehát az újságokon, illetve azok témában jártas tudósítóin keresztül gyorsan – az ülést követő napon –, első kézből, viszonylag részletes információkhoz juthattak a törvényhozás munkájáról: a lapok hasábjain a parlamenti híryanagyok változó terjedelemben ugyan, de állandó rovatot jelentettek.

A napilapok bizonyos területeken többet nyújtottak a beszédek közlésénél vagy interpretálásánál, s azok háttéréről is tudósítani kívántak: kitértek a képviselők beszéd közbeni viselkedésére, gesztusaira, s ami különösen fontos, szavazásoknál azok arányára is, melyeket a napló – hacsak nem név szerinti szavazásról volt szó – szintén nem rögzített. Az 1937. május 22-i ülésen például Peyer Károly a MÁV rossz talpfáiról tartott beszédet, melynek alátámasztására egy korhadó fatuskót tett a Ház asztalára.⁷⁷¹

A parlament tevékenységének fontos részét képezték a különböző szakbizottságok, de azok üléseiről nyilvánosságnak szánt napló nem készült. Jegyzőkönyv is csak abban az esetben, amennyiben – a téma fontosságára tekintettel – a bizottság elnöke azt külön kezdeményezte, de ezek nem voltak publikusak.⁷⁷² Az olvasóközönség tehát kizárólag a sajtótudósításokból értesülhetett a bizottságok munkájáról, a lapok pedig – az ügy jelentőségétől függően – hosszabb-rövidebb tudósításokat közöltek a bizottságok elé kerülő ügyekről, az ottani vitákról, illetve arról, hogy az éppen tárgyalt törvényjavaslatok módosításai az illetékes bizottságokban hogyan, milyen körülmények között születtek meg.⁷⁷³

A sajtó emellett kiegészítő információkkal, háttéranyagokkal látta el olvasóit: ismertették, elemezték az éppen tárgyalt kérdéseket, nyilvános fórumot biztosítottak a képviselőknek vagy pusztán csak érdekességekkel, anekdotikus elemekkel egészítették ki az ülésekről szóló híradásokat. Így az 1922. évi nemzetgyűlés megalakulásánál arról is tájékoztatták az olvasóközönséget, hogy ki a legkisebb és ki a legnagyobb termetű képviselő.⁷⁷⁴ A *Pesti Napló* 1930/31 folyamán külön rovatot indított Tisztelt Ház címmel, melyben aktuális háttéranyagokat, szórakoztató történeteket, és a parlamenti munkához kapcsoló fogalommagyarázatokat közöltek, melyeket néha a képviselők is

⁷⁷¹*Pesti Napló*, 1937. május 23. 12.

⁷⁷² Egyedül a két országos bizottság – 1931-től a gazdasági és hitelélettel foglalkozó és 1939-től a honvédelmi – tevékenységéről készült rendszeresen jegyzőkönyv.

⁷⁷³ A bizottsági jelentések ugyanis csak a módosítások tényét és tartalmát közölték, annak megszületésére vonatkozóan semmiféle támpontot nem nyújtottak.

⁷⁷⁴*Pesti Napló*, 1922. június 17. 2.

felhasználtak munkájuk során. A képviselőház 1929. évi költségvetési vitájában a szociáldemokrata Bárdos Ferenc a *Pesti Napló* által közölt adatokra hivatkozva hasonlította össze a magyar és a francia állam bizonyos kiadásait.⁷⁷⁵

Az újságírók részben arra hagyatkoztak, amit az üléseken láttak vagy hallottak, de ez önmagában meglehetősen behatárolt lehetett. A plenáris ülések, valamint a velük gyakran párhuzamosan futó bizottsági munka egyidejű figyelemmel követése önmagában is kemény feladatot jelentett, és ha csak erre koncentrálnak, akkor megnehezült volna személyes találkozásuk a képviselőkkel. Nem tudtak volna interjúkat készíteni és részben lemaradtak volna a honatyák beszélgetéseiről, a sokszor igencsak érdekes, úgynevezett folyosói életről. Ezért többnyire arra törekedtek, hogy megszerezzék maguknak az ülések anyagának legfrissebb, gyorsírói gépelt változatát. A gyorsíró iroda készen is mutatkozott az igények legalább részleges kielégítésére és fontosabb esetekben az anyagot 14 másolatban készítették el.⁷⁷⁶ A bizottságok esetében az ülésekről – miután a sajtó képviselői ezeken nem vehettek részt – mindig adtak ki egy hivatalos kommunikét, melyet rendszerint az előadó szövegezett. További hírforrást jelentettek a közvetlenül a képviselőktől szerzett információk, valamint a Magyar Országos Tudósító, illetve a Magyar Távirati Iroda anyagai. Bár az 1928. évi házszabályok 1939-ig – az újabb reformig – engedélyezték, hogy a bizottsági üléseken a sajtó képviselői is jelen legyenek, de ez csupán a törvényjavaslatok különleges, tárgyalási rendje esetén vált lehetővé. Mivel erre csupán néhány kivételes esetben került sor, így lényegében a régi gyakorlat maradt érvényben. A parlamenti tudósítói munka tehát bizonyos fokig speciális tudást, ismereteket és jártasságot követelt, és a nagy napilapoknak megvoltak erre a maguk szakemberei. Ezek az újságírók korszakunkra már külön érdekvédelmi szervezetben tömörültek, amely a Parlamenti Hírlapírók Szindikátusa néven vált ismertté.

Elméletileg a parlamenti napló számított a legitim és hiteles forrásnak, pontossága azonban rendszerint megkérdőjelezhetőnek bizonyult. Így például Szakács Andor képviselő 1923. december 4-én⁷⁷⁷ szóvá tette, hogy a november 21-i ülés naplójában olyan képviselő közbekiáltása is meg van örökítve – név szerint Drozdy Győzőé –, aki jelen sem volt az ülésen, ráadásul ő, azaz Szakács Andor ezt a naplóbíráló bizottság soros tagjaként hitelesítette. Számos hasonló, sőt ennél durvább

⁷⁷⁵ KN 1927–1931. XX. k. 233.

⁷⁷⁶ Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd*. I. m. 530.

⁷⁷⁷ NN 1922–26. XVII. k. 255–256.

eset is előfordult. Az 1928. február 23-i ülésen Kontra Aladár elnézést kért egy olyan, előző napi sértő megjegyzése miatt, amely egyébként bele sem került a naplóba.⁷⁷⁸

A korszak talán legjelentősebb ilyen jellegű botránya 1934 tavaszán zajlott le. Március 6-án a fővárosi közigazgatási reform tárgyalásánál Eckhardt Tibor, a Független Kisgazdapárt vezérének nagy filippikája nemcsak a fővárosi közigazgatást támadta, hanem általában véve elítélt mindenfajta diktatórikus törekvést. Érezhetően komoly visszhangot kiváltó beszéde alatt néhány képviselő heves, személyeskedésekkel tarkított szópárbajba keveredett egymással. Az egyébként nem kifejezetten ellenzéki beállítottságú *Pesti Hírlap* tudósítója szerint több panamavád hangzott el Östör József ellen. A következő ülésen egyrészt Östör visszautasította a vádakat, másrészt felszólalt négy érintett ellenzéki képviselő és sorban tagadták a *Pesti Hírlap* által nekik tulajdonított szavakat.⁷⁷⁹ A történetekre reagálva Putnoky Móric háznagy szokatlan lépésre ragadtatta magát: megvonta a lap újságírójától parlamenti belépőjét. Az eset nagy vihart kavart sajtókörökben: a napilapok, főleg az ellenzékiek egyértelműen kiálltak az érintett újságíró mellett, sőt a Parlamenti Hírlapírók Szindikátusának mozgósítására is sor került, melynek elnöke ekkoriban éppen a *Pesti Hírlap* munkatársa, Lenkey Gusztáv volt.⁷⁸⁰ Részint a határozott fellépésnek, részint annak a ténynek köszönhetően, hogy nem sikerült teljesen megnyugtatóan tisztázni az esetet, a háznagyi hivatal meghátrált és visszavonta a kitiltást. A *Pesti Hírlap*, noha a leginkább érintett volt az ügyben, láthatóan inkább annak elsimításában, mintsem felfújásában volt érdekelt, ezért gyorsan napirendre tért felette.⁷⁸¹

Ami az ülésen lezajlottakat illeti, az incidensnél jelen lévő újságírók és politikusok szerint valóban súlyosan sértő szavak hangzottak el a vita hevében, de a különböző tudósításokat összevetve lehetetlen megállapítani, hogy pontosan kik és milyen kifejezéseket használtak: nem volt két lap, amelyik egyformán közölte volna az inkriminált részeket.⁷⁸² A különböző interpretációk egymás mellé helyezése azonban arra utal, hogy az ügy nem merült ki pusztán abban, hogy a sajtótudósítók éppúgy

⁷⁷⁸ KN 1927–1931. IX. k. 181.

⁷⁷⁹ KN 1931–1935. XX. k. 294.

⁷⁸⁰ *Újság*, 1934. március 10. 5. *Pesti Napló*, 1934. március 10. 9.

⁷⁸¹ A *Pesti Hírlap* az esetről csupán a napi hírek rovatban közölt rövid tájékoztatást.

⁷⁸² Az idézetek is mutatják, hogy az eset leírásánál a lapok igen sok képviselőt „hírbe hoztak”, s az, hogy pont a *Pesti Hírlap* körül alakult ki botrány, részben azzal függött össze, hogy az általuk kiemelt személyek adtak hangot tiltakozásuknak.

tévedhetnek, mint a gyorsírók és az elhangzottakat utólag már nem lehet rekonstruálni.⁷⁸³

A *Pesti Hírlap* szerint a következő történt:

„Rakovszky Tibor (Östör József felé): Az állatkiviteli ügyekről van szó, képviselő úr.

Kun Béla: Rothadt társaság. Panamisták.

Farkasfalvi Farkas Géza: Züllött rendszer.

Dinich Ödön: Panamisták előnyben. Micsoda banda.”⁷⁸⁴

Ugyanezt a részlet az *Újság* tudósítója szerint:

„Rakovszky Tibor: Züllött utolsó rendszer.

Eckhardt Tibor: Borsod megyében csak az kap ínségmunkát, aki a nemzeti egység pártjához tartozik.

Büchler József: Ezt akarják Budapesten!

Farkas Géza: Vidéken párttitkárok uralkodnak

Eckhardt Tibor: Budapesten olcsóbbá kell tenni a mindennapi életet.

Gál Jenő: A monopóliumélvezőket meg kell rendszabályozni.”⁷⁸⁵

A képviselőházi naplóba végül a következő került be:

„Farkasfalvi Farkas Géza: A vidéki párttitkárok leveleznek Szabolcs vármegyében! Bizonyítom!

Elnök: Farkasfalvi Farkas Géza képviselő urat folytonos közbeszólásáért rendreutasítom. (Rakovszky Tibor: Még az ökröket is politikai szempontok szerint fogják be. Zaj.) Kérem Rakovszky Tibor képviselő urat maradjon csendben. (Farkasfalvi Farkas Géza: Ezek tények. Rakovszky Tibor: A züllés legutolsó foka.)”⁷⁸⁶

Láthatóan a sajtótudósítások is különbözően mutatták be a történeteket, az eseményeket, az érdemi eltérés mégsem közöttük, hanem a lapok és a képviselőházi napló között tapasztalható. A napló ugyan messze a legrészletesebb, az ott leírtak azonban csak kevéssé egyeznek az újságokban megjelentekkel. A zavarosnak tűnő eset

⁷⁸³ Az utólag végképp ellenőrizhetetlen, hogy a tudósítók anyagai a szerkesztőségek hogyan és milyen mértékben hajtottak végre változtatásokat.

⁷⁸⁴ *Pesti Hírlap*, 1934. március 7. 3.

⁷⁸⁵ *Újság*, 1934. március 7. 6.

⁷⁸⁶ KN 1931–1935. XX. k. 255.

tisztázáshoz a gyorsírói feljegyzések is csak korlátozottan bizonyultak használhatónak. Ezekben tagadhatatlanul nem szerepelt annyi és olyan heves közbekiabálás, mint amit a lapok közöltek. Ugyanakkor maga a sértett, Östör József is elismerte, hogy a leginkább inkriminált részlet, a nagycenki állatkivitel ügyének emlegetése Rakovszky által, valóban megtörtént, amit a napló végleges változata teljesen kihagyott.⁷⁸⁷ A történetek tehát azt valószínűsítik, hogy az érintett képviselők, a naplót hitelesítő bizottság vagy – egyes feltételezések szerint – a Házelnökség utólag igyekezett úgy korrigálni az elhangzottakat, hogy a naplóban jelentősen tompítsák a vita hevesességét és politikai töltetét.

Az 1929. március 18-i ülésen igen kemény szópárbaj alakult ki kormánypárti és ellenzéki képviselők között. A vita hevében a szociáldemokrata Farkas István csalással vádolt egyeseket, mire az egységes párti Matta István visszavágott. A szintén szociáldemokrata Propper Sándor később szavá tette az esetet, arra hivatkozva, hogy a gyorsírói feljegyzések szerint Matta azt, mondta, hogy „az ilyen gazembert ki kell zárni”. Az érintett tagadta, hogy a gazember szó elhangzott volna, és az elnök azzal az indoklással utasította rendre Proppert, hogy a gyorsírói jegyzetek nem tekinthetők hiteles forrásnak.⁷⁸⁸ A történet csattanója, hogy a naplóban utóbb mégis így szerepelt a vitatott rész: „Ki kell verni az ilyen gazembert.”⁷⁸⁹

Az utóbbi eset arra utal, hogy ha volt is hajlandóság kormánypárti részről a napló utólagos korrekciójára, annak megvoltak a maga korlátai. Ugyanakkor joggal feltételezhető, hogy a gyorsírók maguk sem mindig tudták az ülésen elhangzottakat teljesen valósághűen rögzíteni. Többször előfordult, hogy a házelnöknek egyébként nyugodt lefolyású üléseken is arra kellett kérnie egyes képviselőket, hogy beszéljenek hangosabban, mert nem érti őket. Nem kell nagy képzelőerő ahhoz, hogy sejtjük, egy élesebb hangzavarban, szópárbajok, állandó közbekiabálások közepette a gyorsírók is csak hibásan tudták lejegyezni az elhangzottakat. Igaz, olyan durva jelenetekre a két világháború között nem került sor, mint a századelőn, amikor – Vikár Béla gyorsíró szerint – „le kívánták jegyezni az elnöki utasításokat, nem egyszer a papirost is kitépték az ember kezéből az ellenzéki képviselő urak. Az volt ugyanis az álláspontjuk, hogy mivel ők egy szót sem értettek a zaj miatt az elnöki enunciacióból, a gyorsíróknak sem

⁷⁸⁷ KN 1931–1935. XX. k. 293–294.

⁷⁸⁸ KN 1927–1931. XVIII. k. 387.

⁷⁸⁹ KN 1927–1931. XVIII. k. 358.

lett volna szabad az elnököt hallaniok”.⁷⁹⁰ A napilapok persze nem versenyezhettek a képviselőházzal, amely a maga szakapparátusával, kipróbált mechanizmusaival lényegében véve eredményesen látta el a feladatát. (A napló az Östör-féle esetről is hűen adta vissza Eckhardt Tibor szavait, vita csupán a közbekiabálásokról folyt.) A sajtó nem közölte valóságghűbben a beszédeket, viszont rendszerint jó érzékkel hívta fel a figyelmet, ha egy felszólalás vagy közbekiabálás pontos rögzítése körül, annak értelmezése kapcsán bizonytalanság, zavar támadt.

Bár a parlament működése általában véve a nyilvánosság biztosítására épült, bizonyos esetekben ezt nem lehetett érvényesíteni. A házszabályok lehetővé tették, hogy az elnök, valamelyik miniszter vagy 20 tag kérésére zárt ülést tartsanak. Ezen sem az újságírók sem a közönség nem lehetett jelen, az ülésről jegyzőkönyvet nem vezettek, s ilyenkor határozatot sem lehetett hozni. Kifelé semmilyen kommunikáció nem jelent meg, így a sajtó – a puszta tényen túl – sem tudósíthatott róla. Az 1924. évi reform során bizonyos módosításokra, illetve pontosításokra került sor. Felemelték 30 főre a kezdeményezéshez szükséges minimális létszámot, rögzítették az előterjesztés módját, azt is beleértve, hogy erről nem lehet vitát kezdeményezni, jegyzőkönyv pedig ilyenkor is készül, de csak az ülés berekesztéséről. Végül külön rögzítették a tájékoztatás tilalmát a képviselők számára, azzal a kiegészítéssel, hogy a megszegőkkel szemben fegyelmi eljárást kell lefolytatni.⁷⁹¹ Ez a szabályozás annyira stabilnak bizonyult, hogy csupán az 1939. évi revízió során történt annyi változtatás, hogy a kérelemhez szükséges létszámot tovább emelték, 50 főre. Az első nemzetgyűlés alatt, ha nem is vált a parlament tevékenységének állandó részévé, de viszonylag gyakran került rá sor, összesen 17 alkalommal. A második nemzetgyűlés időszakában eleinte Bethlen élt ezzel a módszerrel, de az 1924. évi házszabályreformot követően már nem. Sőt a későbbiekben végképp elhalt ez az ülésforma, melynek következtében csak egy alkalommal került sor ilyenre.

A századelőn a zárt ülések még az obstrukció egyik eszközét jelentették, melynek következtében Tisza István részéről a teljes megszüntetés lehetősége is felmerült. 1922 után efféle veszély nem fenyegetett, hiszen csak akkor kerülhetett rá sor, ha azt a kormánypárti többség is megszavazza. A zárt üléseken olyan, állambiztonsági vagy külpolitikai szempontból kényes kérdéseket is meg lehetett tárgyalni, melyekre egyébként nem nyílt mód. Így kerül sor 1921. június 21-én a

⁷⁹⁰ Vikár Béla: *Gyorsírói emlékeimből*. Budapest, 1931, 10.

⁷⁹¹ Nemzetgyűlési házszabályok, 1924. 146–147.

Szovjetunióban lévő magyar hadifoglyok hazahozatala kapcsán zárt ülés megtartására.⁷⁹² A képviselők így plusz információkhoz juthattak, ami elvileg hozzájárulhatott bizonyos kérdések tisztázásához, a képviselők, illetve a pártok közötti konfliktusok tompításához. A gyakorlatban azonban ezek a szempontok alig érvényesültek és csak a nyílt ülés viharos összecsapásai folytatódtak, anélkül hogy az indulatok, illetve az ellentétek enyhültek volna. Bethlen gyorsan levonta a konzekvenciát, melyhez utódai is tartották magukat: zárt ülést tartani fölösleges, hiszen kormányzati oldalról semmilyen előnyös hozadéka nincs. Érdekes módon a titkosság kérdése nem jöhetett szóba indokként, miután a lapok nem törekedtek arra, hogy kijátsszák a zárt ülések előírásait.

Egyes bizottságok ülései – a mentelmi, vagy 1924-től a külügyi – ugyancsak zártak voltak, az ott zajló tárgyalásokról és döntésekről a nagyközönség csak a bizottság által kiadott hivatalos kommunikéből értesülhetett. A házszabályok egyértelműen tiltották a képviselők számára, hogy a bizottság munkájáról külső személyeket, jelen esetben újságírókat tájékoztassanak. Ennek ellenére, ha nem is mindennapos jelenségként, de rendszeresen előfordult, hogy a sajtó olyan információkat tett közzé, amelyek nemcsak eltértek a hivatalos anyagtól, de egyértelműen belső hírforrásra utaltak. Így például a mentelmi bizottság a nemzetgyűlés elnökének utasítására vizsgálatot kezdeményezett, mert a *Magyarország* című napilap a mentelmi bizottság 1925. június 8-i üléséről olyan tudósítást közölt, amely a tárgyalás egyes, „bizalmas” jellegű részleteit majdnem szó szerint tartalmazta. Úgy, hogy röviddel azelőtt a bizottsági elnök külön felhívta a figyelmet, az ülésekről csak az elnök és az előadó jogosult a hírlapok részére tájékoztatót adni. A bizottság megidézte és kihallgatta az ügyben érintett újságírót, aki azonban a budapesti Ítéltábla határozatára hivatkozva megtagadta hírforrásának kiadását.⁷⁹³ Ennek hiányában – bár egyes képviselők egymást vádolták az indiszkrécióval – nem lehetett teljes bizonyossággal megállapítani, pontosan ki szegte meg a házszabályokat. Ilyen esetek más alkalommal is előfordultak, és nem csak hazai sajtótermékek esetében. A frankhamisítási ügy tárgyalásakor – 1926. február elején – egy bécsi és egy párizsi lap a bizottsági tárgyalásnak olyan részleteiről is tudósított, amelyek nem szerepeltek a hivatalos kommunikében. Az előírt vizsgálatra

⁷⁹² NN 1920–1922. XI. k. 162.

⁷⁹³ MNL–OL K2 képviselőház elnöki és általános iratai, 423. csomó, mentelmi bizottság jegyzőkönyve, 1925. június 13.

ezúttal is sor került – a szokásos eredménnyel.⁷⁹⁴ A bizottság érdemi eszközök híján egyetlen alkalommal sem tudta a híreket szolgáltató képviselő kilétét kideríteni. Többnyire persze gyanítani lehetett, hogy ellenzéki képviselők állhatnak a kiszivárogtató akciók mögött, és nem alaptalanul.⁷⁹⁵ Egyrészt olyan esetekről volt szó, melyek inkább a kormánynak jelentettek kellemetlenséget, másrészt ellenzéki – elsősorban baloldali – képviselők több ízben is hangot adtak a hivatalos tájékoztatóval kapcsolatos elégedetlenségüknek. A képviselőház 1932. április 13-i ülésén az elnök ismét vizsgálatot kezdeményezett amiatt, hogy a mentelmi bizottság április 11-i üléséről bizalmas hírek szivárogtak ki, mire a demokrata párti Pakots József megjegyezte, hogy az ülésről kiadott jelentés nem fedte a tényeket.⁷⁹⁶

Mivel a képviselők, parlamenti tevékenységük révén vagy egyéb okból, de a lapok állandó szereplői lettek, a tárgyalat viszonyrendszer visszafelé is működött. Így a sajtó vissza-visszatérően az ülések témája lett. A parlamenti gyakorlat pedig lehetővé tette a honatyáknak, hogy a plénum előtt tegyék szóvá – általában napirend előtti felszólalás keretében – a róluk megjelent, főleg személyes vonatkozású híreket, cáfolják, illetve pontosítsák a sajtóban megjelent nyilatkozataikat, s a képviselők viszonylag gyakran éltek is ezzel a jogukkal.

Könnyen arra következtethetnénk, hogy a lapok számára az országgyűlés, a képviselők tevékenysége állandó és kiemelt témának számítottak, de ez így túlzás lenne. A parlament körül kialakuló publicitás jellege és mértéke nagyban függött magának az intézménynek a munkaritmusától. A parlamenti munkában 1924-től rendszeressé váló hosszú nyári szünetek értelemszerűen a napilapok számára is uborkaszезonnak számítottak. Fokozott érdeklődés az ülések ideje alatt is inkább csak egyes témáknak, illetve politikai szituációknak köszönhetően alakult ki, egyébként a híradások viszonylag rövidek és formálisak voltak, arra is utalva, hogy a közönség általában csak mérsékelt érdeklődött a parlament tevékenysége iránt.

A sajtócenzúra befolyásoló szerepe azonban csak korlátozottan működött, főleg azért, mivel a cenzúra csak részlegesen érintette a parlamenttel kapcsolatos híradásokat. Az ülésekről ilyenkor is részletesen lehetett tudósítani, de annak hangnemét, az azt

⁷⁹⁴ MNL–OL K2 képviselőház elnöki és általános iratai 423. csomó, a nemzetgyűlés elnökének átírt a mentelmi bizottság elnökéhez, 1926. február 12.

⁷⁹⁵ Nagy Vince Kossuth-párti képviselő szerint a frankhamisítás ügyében felállított vizsgálóbizottság tagjai részére kötelező volt ugyan a titoktartás, de „minden ülés után órák alatt az egész főváros megtudta a felháborító részleteket.” Nagy: *Októbertől...* I. m. 210.

⁷⁹⁶ KN 1931–1935. V. k. 302.

kísérő kommentárok tartalmát már fokozott figyelemmel kísérték a hatóságok. A cenzúra először 1919–1921 között volt érvényben, de érdemi befolyást – a királykérdést kivéve – nem gyakorolt a híradásokra. Az első nemzetgyűlést amúgy is gyakori ülésezés, intenzív munka és élénk viták jellemezték, melyek bőséges anyagot szolgáltatottak a lapok számára. Második alkalommal – változó formában és szigorúsággal – 1939-től volt érvényben, de az, hogy az országgyűlés, mint téma valóban háttérbe szorult, nem elsősorban ennek köszönhető, jóllehet a cenzúra erőteljesen próbálta érvényesíteni azt az elvet, hogy a sajtó minél kevésbé térjen el a különböző hivatalos közlemények tartalmától. Fontosabb volt, hogy a világháborús események egyszerűen háttérbe szorították a parlamenti híreket, továbbá az érdemi politikai döntések egyre inkább kikerültek a törvényhozás hatásköréből, a munka mind jobban formalizálódott. Így például 1943-ban felettébb nehéz lehetett napirenden tartani a képviselőház tevékenységét mint témát, úgy, hogy a testület alig ülésezett.⁷⁹⁷

A sajtó szerepe persze nem merülhetett ki pusztán a tájékoztatásban az egyébként valóban sokoldalú hírszolgálatban. Terjedelmi korlátok miatt még az elhangzott beszédek sem adhatták vissza teljes egészében. Az üléseken lezajlott események kivonatolt közlése önmagában is korlátozást igényelt: a tudósítónak, illetve a szerkesztőségnek el kellett dönteni, mit kíván közölni olvasóival, milyen terjedelemben és súlypontozással. Technikai okok mellett más tényezők is bizonyos szelekció mellett szóltak, melynél rendszerint három fő szempont érvényesült. Először, bár precízen nehezen lehetett körülírni, de – mint történt már rá utalás – léteztek ún. országos érdeklődésre számot tartó események, melyek a képviselők részéről és a lapokban is nagyobb figyelmet kaptak. A Bethlen-kormánynak a nemzetgyűlés elé 1925. március 6-án beterjesztett választójogi reformját minden oldalról felfokozott érdeklődés kísérte, holott az lényegében véve egy már ismert és kipróbált kormányrendeletre épült. Az Országos Demokratikus Szövetségbe tömörült baloldali ellenzéki csoportok részben éppen azért hagytak fel a nemzetgyűlést bojkottáló politikájukkal, mivel nem akartak kimaradni egy széles kereteket átfogó diskurzusból. Ezért nem meglepő, hogy a törvényjavaslat tárgyalása jó ideig uralta a nemzetgyűlés tevékenységét, s a választójog kérdése a sajtóban is mintegy két hónapon keresztül, kisebb-nagyobb hullámzásokkal, de központi téma lett.

⁷⁹⁷ Az imrédysta Milotay István által szerkesztett *Új Magyarország* különösebb kommentár nélkül, csupán a tényekre, valamint a hivatalos indoklás rövid ismertetésére szorítkozva közölte 1943. május elején az elnapolást. *Új Magyarország*, 1943, május 6. 3.

Másodszor az olvasókért folyó versengésben még a műveltebb, főleg középosztályi olvasóközönséghez szóló politikai napilapok is rákényszerültek arra, hogy részben hírérték szerint szelektáljanak, s népszerűségi-üzleti szempontoktól vezetve érzékenyen reagáltak minden szokatlan, feltűnő, vagy éppen botrányos eseményre. Így például „enyhébb” változatként 1931. március 5-én a politikai történéseket is háttérbe szorította, hogy megjelent a Tisztelt Házban Tasnádi Fekete Mária, az ismert szépségkirálynő – Miss Magyarország – és egyúttal interjút készített Bethlent István miniszterelnökkel.⁷⁹⁸ Az ilyen esetek persze meglehetősen ritkának mondhatók, hiszen az ülések döntően politikai kérdések körül forogtak, de a képviselők közötti hevesebb összecsapások, szóváltások vagy tettelegesséig fajuló incidensek mindig nagyobb publicitásra számíthattak. A Ház 1924. január 31-i ülésén Eöry Szabó Dezső képviselő bevallotta, hogy választási költségeit, ami állítólag két tehén árát tett ki, az Egységes Párt kasszája utóbb kifizette a részére. A képviselők – különböző okokból – nem győztek élcelődni Eöry Szabón, minek következtében a napilapoknak az ülésről szóló tudósításait lényegében a „tehénügy” uralta.⁷⁹⁹

Az 1922. január 21-i ülésen, az indenitási vita során minden előfordult, ami egy botrányhoz kellett: egy ellenzéki képviselő, Szilágyi Lajos mentelmi bizottság elé utalása kormányzósértés miatt, de – mint utóbb kiderült – tévesen, házelnök lemondása, zárt ülés elrendelése, néhány képviselő közötti heves vita melynek során még egy revolver is előkerült. Ráadásul a kézifegyver elővételéért a vétkes honatya, Beniczky Ödön utóbb külön magyarázkodásra kényszerült a nyilvánosság előtt.⁸⁰⁰ Azok a képviselők, akik feltűnő aktivitást mutattak – gyakori hozzászólásokkal, mások beszéde alatti közbekiabálásokkal és persze feltűnő vagy éppen provokatív megfogalmazásaikkal, fellépésükkel – joggal számíthattak a sajtó megkülönböztetett figyelmére. A debatteri képességek, egy-egy frappáns megfogalmazás, a humor beleszövése a fellépésekbe, egyfajta egyéni stílus kialakítása nagyobb ismertséggel és publicitással járt együtt, sőt bizonyos fokig politikailag is kifizetődött. Drozdy Győző – aki 1920 és 1926 között, két ciklusban volt a nemzetgyűlés tagja – parlamenti beszédei rendre nagy vihart kavartak és hamar egyfajta botrányhősként tekintettek rá. Bár 1926-

⁷⁹⁸ *Esti Kurir*, 1931. március 6. 2. *Pesti Napló*, 1931. március 6. 4. A konzervatívabb szemléletű *Nemzeti Újság* viszont kifejezetten elítélő hangnemben tálalta a nevezetes eseményt. *Nemzeti Újság*, 1931. március 6. 7.

⁷⁹⁹ *Pesti Napló*, 1924. február 1. 2.

⁸⁰⁰ NN 1920–1922. XV. k. 324–338. *Pesti Napló*, 1922. január 21. 1–2.

ban – kényszerűen – visszavonult a politikától, de neve nem felejtődött el: 1935-ben a Gömbös-kormány kérte fel képviselőségre, amit Drozdy el is fogadott.

A sajtószelekció harmadik szempontja egyértelműen politikai indíttatású volt. Minden lap, kisebb-nagyobb mértékben kötődött pártokhoz, politikai irányzatokhoz illetve pártvonalon nem feltétlenül beazonosítható érdekcsoportokhoz, ami értelemszerűen befolyásolta, hogy mely parlamenti eseményekről tudósítanak, milyen formában, stílusban. Ez a fajta elkötelezett állásfoglalás nem annyira az ülésekről szóló tudósítások, mint inkább az ahhoz kapcsolt magyarázatok, kommentárok esetében érvényesült. A lapok átpolitizáltsága főleg a nagy, országos visszhangot kiváltó témák és a körülötte folyó vitáknál vált látványossá, mint ahogyan azt 1938-39 folyamán a faji kérdés és az antiszemita törvények előtérbe kerülése kapcsán jól lehetett érzékelni.⁸⁰¹ A pártos kommentálás azonban a kisebb ügyeknél is érvényesült. A sajtó tehát maga is részese volt a különböző politikai diskurzusoknak, aktív formálója annak, hogy milyen kép alakul ki a közvéleményben a törvényhozásról, annak tevékenységéről. Így például tagadhatatlanul nem használt a parlament presztízsének az, hogy a korabeli sajtóorgánumok rendszeresen szóvá tették a képviselők passzivitását, gyakori távolmaradásukat az ülésektől.

Mindennek eredményeképp egy összetett és erősen átpolitizált kapcsolatrendszer alakult ki a korabeli sajtó és a parlament között, melyet pártpolitikai oldalról elsődlegesen a parlamenti szerep pozicionált. A mindenkori kormánypártok, bár általánosságban elismerték a sajtószabadság fontosságát, súlyt helyeztek a nyilvánosság korlátainak érvényesítésére, sőt újraértelmezésére. Vezető politikusaik – pozíciójukból következően – nem voltak érdekeltek a sajtó mozgásterének bővítésében, számukra nem a közvélemény minél részletesebb tájékoztatása, annak felrázása, mozgósítása volt az elsődleges, sokkal inkább a nyilvánosság határainak pontosabb meghatározása, illetve bizonyos területeken szűkítése, s mindenekelőtt egyfajta tekintélyelvűség jelentette az elvi alapot.⁸⁰² Ebből következően a kormánypárti erők rendszerint a parlamenti munka nyugodt körülményeinek megteremtésére, a békés munkára helyezték a hangsúlyt, melyet a sajtó a maga egyoldalúságaival, szenzációhajhász szemléletével, nemkívánatos

⁸⁰¹ L. Nagy Zsuzsa szerint „A liberális sajtó évek óta nem adott – s a későbbiekben nem is fog adni – olyan részletes parlamenti tudósításokat, mint amilyeneket éppen a második zsidótörvény bizottsági tárgyalásairól adott.” L. Nagy: *Liberális...* I. m. 101–102.

⁸⁰² A politikai intézmények tekintélyének a védelme a korszak folyamán végig az állami szervek fontos feladatának számított. Sipos Balázs: *A politikai újságírás, mint hivatás*. Budapest, 2004, Napvilág, 40–43.

információk napvilágra hozásával inkább akadályoz, mint segít.⁸⁰³ A lapoktól egészében véve egyfajta leegyszerűsített tájékoztató szerepet vártak el, abból kiindulva, hogy az ország politikai életének, közhangulatának formálásában a parlamentet illeti kulcsszerep, melyhez a sajtónak inkább csak asszisztálnia kellene. Ellenkező esetben – hangzott az érvelés – könnyen visszatérhet a századelő időszaka, amikor a parlament tevékenységét botrányok sorozata jellemezte, melyet a sajtó igyekezett fokozni és erősíteni, s ez a két tényező együtt vezetett el a parlament tekintélyének lezüllesztéséhez, politikai súlyának végzetes meggyengüléséhez és végső soron az 1918 őszi forradalomhoz.⁸⁰⁴

Ebből a gondolatmenetből következően számos előírás, jogszabály éppen a „nyugodt parlamenti munkát” volt hivatva biztosítani. A házszabályok a közönség – köztük az újságírók – részére tiltottak mindenfajta véleménynyilvánítást, melynek betartására a házelnökök maguk is igen érzékenyen figyeltek, s készek voltak a magukról megfélelkezett újságírók ülésről történő kivezetését is elrendelni. Ilyen drasztikus és meglehetősen demonstratív lépésre egyébként a korszakunkban meglehetősen ritkán, mindössze három alkalommal került sor.⁸⁰⁵

A parlamenti munka nyilvánosságának keretei alapvetően az első világháború előtti szabályokra épültek, de a két világháború közötti időszakban többszöri módosításukra került sor. Az 1928. évi házszabály-revízió előírta, hogy a törvényjavaslatok különleges tárgyalása esetén a bizottsági üléseket nemcsak a többi képviselő, hanem a sajtó munkatársai számára is szabaddá kell tenni. Ilyen esetben az is kötelezettség lett, hogy a bizottsági ülésekről gyorsírói feljegyzések készüljenek. Ezt a lépést a bethleni kormánypárt egyértelműen pozitív gesztusnak szánta a sajtó felé, de az egésznek inkább csak elvi jelentősége volt, hiszen a különleges tárgyalási rendet a gyakorlatban alig alkalmazták. Az 1939. évi új házszabályok azután megszüntették ezt a liberalizációs jellegű reformot, miközben a többi újítás egyértelműen egyfajta szigorítás

⁸⁰³ Örfly Imre, 1928-ban, az új házszabályjavaslat előadójaként – a német birodalmi gyűlés elnökét idézve – azt hangsúlyozta, hogy „ha valaha valami ártott a parlament tekintélyének, úgy az – az esetleges szóbeli kilengések mellett, melyek a sajtóban rendszerint vagy túloztatnak, vagy pedig feleslegesen hangsúlyoztatnak – a beszédek túlprodukciója.” KN 1927–1931. XVI. K. 300.

⁸⁰⁴ Bethlen az 1928-as házszabályreform vitájakor egyértelműen kifejtette: „1918 előtt, amikor a forradalom előkészítésének egyik eszköze volt az, hogy például Fényes László és hasonló szellemű képviselők itt felállottak és sárba rántottak mindent, ami ebben az országban tekintélyt jelentett és büntetlenül tehettek ezt, mert nem voltak abban az időben a házszabályokban olyan intézkedések, amelyek ezt megakadályozhatták volna.” KN 1927–1931. XI. k. 577.

⁸⁰⁵ 1922. augusztus 2-án Pekár Gyula beszédét követően, 1924 végén, amikor számos képviselő mellett egy újságíró is kivezettetett a házelnökség és 1928. február 15-én.

irányába mutatott. A házszabályok növekvő mértékben igyekeztek fékezni és különféle retorziókkal akadályozni a kirívóan durva, személyeskedő kijelentések elhangzását és a megalapozatlan vádaskodásokat. 1928-tól a házelnök javaslatára a képviselők dönthettek arról, hogy ha valaki beszédében az illetet sérti vagy különösen izgató kifejezést használ, az ominózus nyilatkozatot vagy kifejezést a gyorsírói jegyzetekből és a naplóból töröljék.⁸⁰⁶ Igaz, ilyenkor az esetről külön jegyzőkönyvet kellett készíttetni. Az eredeti tervezet egyébként még az egész felszólalás semmissé nyilvánításáról szólt, míg a végleges változat csupán az inkriminált nyilatkozatát írta elő.⁸⁰⁷ A kérdés, amint arra Rassay Károly rámutatott,⁸⁰⁸ több problémát még mindig nyitva hagyott. Egyrészt, ha egy szakaszt már a gyorsírói jegyzetekből is törölnek, akkor minek alapján fog róla jegyzőkönyv készülni, másrészt ez a szabályozás nem akadályozza meg, hogy a törölni kívánt szavak az újságokban megjelenjenek. A szigorítás után ritkán ugyan, de nagyjából évente egy alkalommal sor került efféle retorziókra.⁸⁰⁹ A sajtó ilyenkor valóban többet nyújtott a képviselőházi naplónál. Az utóbbiakkal szemben ugyanis a napilapok – egyértelmű tiltás hiányában – közölték a vitatott és a naplóból kikerülő kijelentéseket. A kérdést végül az 1938. évi választójogi reform rendezte azzal, hogy egyértelműen megtiltotta az inkriminált részek közlését.⁸¹⁰

A fenti, úgynevezett cenzúraszakasz mellett szintén a sajtó mozgásterének korlátozását szolgálta az a rendelkezés, hogy az épületben ki kell alakítani egy, kizárólag a képviselők által használható részt. Az előírást Zsitvay Tibor házelnök úgy oldotta meg, hogy december végén a parlamenti folyosó egyik részét bútorokkal elzárta a sajtó képviselői, illetve a látogatók elől.⁸¹¹ Az 1939 nyarán a Teleki-kormány által keresztülvitt újabb házszabályreform a képviselők számára is korlátozásokat vezetett be azzal, hogy egyértelműen rögzítette: az országos bizottságok ülései a nem bizottsági tag honatyák számára sem nyilvánosak.⁸¹²

Számos egyéb – a fentiekhez koncepcionálisan illeszkedő – reformelképzelés is napvilágot látott, melyek azonban soha nem léptek életbe. Az 1928. évi házszabály-revízió eredeti változata azt is lehetővé tette volna, hogy ha egy látogató valamely

⁸⁰⁶ Képviselőházi házszabályok, 1928. 128–130.

⁸⁰⁷ KN 1927–1931. XVI. K. 578.

⁸⁰⁸ Uo. 573–575.

⁸⁰⁹ Házszabályok, 1928. 129–130. Siklóssy: *Az országgyűlési beszéd...* I. m. 560.

⁸¹⁰ A bizonyos sajtórendészeti kérdéseket újraszabályozó 1938. évi XVIII. tc. nem érintette a parlamenti sajtótudósítások kérdését.

⁸¹¹ Képviselőházi házszabályok, 1928. 120. *Pesti Napló*, 1928. dec. 21. 9.

⁸¹² Képviselőházi házszabályok, 1939. 43–44.

kormánytagot vagy képviselőt zaklat, akkor az bizonyos időre vagy véglegesen kitiltható a Parlament épületéből. A törvényhozás elé 1932-ben beterjesztett összeférhetetlenségi törvényjavaslat a képviselőiséget és valamely politikai napilap felelős szerkesztői posztját összeegyeztethetetlennek tartotta. Az 1938. évi választójogi törvény eredeti változata pedig meg kívánta fosztani választójoguktól azokat az újságírókat, akiket öt éven belül sajtóvétség miatt már legalább kétszer elítéltek.

A kormányzati oldallal szemben a különböző ellenzéki irányzatok – a hagyományokhoz való ragaszkodás jelszavával – többnyire a sajtószabadság és a szabad közlés mellett foglaltak állást, nem véletlenül. A politikai rendszerbe a döntően Bethlen miniszterelnöksége alatt beépített fékező-korlátozó tényezők elsősorban őket hozták hátrányos helyzetbe. Számukra tehát elsőrendű feladat volt, hogy a választások és a szervezkedés terén érvényesülő gyengeségüket más módon, mindenekelőtt a sajtó terén ellensúlyozzák. Parlamenti tevékenységük a lapok útján juthatott el a szélesebb közvéleményhez és hatásuk így – a mandátum nyújtotta védelmet kihasználva –, megsokszorozódott: a törvényhozásban elfoglalt pozícióikon túlmenően gyakorolhattak befolyást a közhangulatra, a politizáló közvéleményre. Abban, hogy 1926 elején a Bethlen számára oly sok nehéz pillanatot okozó frankhamisítási per a hazai közélet központi témájává vált, az ügy valós súlyán túl jelentős szerepet játszott a nemzetgyűlés ellenzéki képviselőinek tevékenysége. A Horthy-korszakban a fokozott parlamenti aktivitás, sőt a radikálisabb, mintegy figyelemfelhívó magatartás nemcsak a pozíció kínálta lehetőség volt, hanem ki is fizetődött. Azzal ugyanis, hogy valamely képviselő mintegy témát nyújtott a sajtónak, egyúttal kiemelt figyelmet, nagyobb publicitást biztosított a maga számára. Ezért aztán joggal feltételezhető, hogy egyes képviselők tudatosan, a figyelemfelhívás egyfajta eszközeként vállalták a harcosabb vagy éppen provokatívabb fellépést. Ezt persze elég nehéz bizonyítani, egyrészt mivel senki nem kívánta a botrányhős szerepét nyíltan vállalni, másrészt igen nehéz elkülöníteni, hogy valakinél egy politikusi technika alkalmazásáról vagy egyéniségéből fakadó sajátosságról beszélhetünk. Erre kiváló példa a szociáldemokrata párt egyik prominens személyisége, Peyer Károly. Peyernek már a Bethlen-érában sorozatosan volt konfliktusa egységes párti képviselőtársaival, illetve kormánypolitikussal.⁸¹³

⁸¹³ Peyer Bethlen miniszterelnöksége alatt sorozatban – összesen hét alkalommal – részesült büntetésben parlamenti viselkedése, kijelentései miatt, ami inkább tudatosságra utal. Ugyanakkor szociáldemokrata körökben ismert volt durva, goromba stílusáról. Peyer egyéniségére nézve lásd Sipos Péter: Peyer Károly. *Századok*, 1986/7. 1302–1303.

Az ellenzék számára tehát igen fontos volt, hogy jó sajtókapcsolatokkal rendelkezzenek, illetve saját lapjuk legyen. Utóbbi egyébként a korszak politikai játékszabályainak elismert eleme volt, ezért ha egy parlamenti párt lapalapítási engedélyért folyamodott, azt rendszerint megkapta.⁸¹⁴ A mondottakra látványos példa a többféle néven működő, de végig Rassay Károly vezetése alatt álló liberális-demokrata irányzat. Rassay pártja az *Esti Kurir* révén nagy példányszámú, főleg a fővárosban sokakhoz eljutó lapot működtetett és ezen túl is meglehetősen jó sajtókapcsolatokkal rendelkezett, így tényleges parlamenti arányánál nagyobb politikai jelentőséget harcolhatott ki magának.

A kapcsolat azonban fordítva is működött, és az ellenzéki beállítottságú újságok – több okokból kifolyólag – ugyancsak sokat profitáltak belőle. A képviselők igyekeztek minden lehetséges módon és minél több információval ellátni őket,⁸¹⁵ sőt maguk is közvetlenül bekapcsolódtak pártjuk, illetve a hozzájuk közel álló lap munkájába. Állami szerveket érintő korrupciós ügyek közvélemény elé tárásánál kifejezetten sokat segíthettek a honatyák: a Ház falain belülre vitték az adott ügyek tárgyalását, ráadásul – retorzió veszélye nélkül – bizalmas kormánydokumentumokat is nyilvánosságra hozhattak. Így például a népjóléti minisztériumban történt pénzügyi visszaélések Fábián Béla liberális-demokrata képviselőnek 1930. december 17-én elhangzott nagyszabású képviselőházi beszéde nyomán kavarták fel a közvéleményt.⁸¹⁶ Természetesen, ha egy lap erős kormányzati nyomás alá került, akkor a hozzá kötődő párt – egyfajta közvetlen érdek-képviselési feladatot felvállalva – azt rendszeresen szóvá tette a parlamentben.⁸¹⁷

Igaz, az ellenzéki lapokat heves, illetve vehemens stílusuk miatt bürokratikus retorziók vagy sajtóperek fenyegették és arra is voltak megfelelő eszközök, hogy a képviselőknek a lapok számára nyújtott védelmét, ha megakadályozni nem is lehet, de legalább csökkentsék. Ha a sajtóban a palamentet sértő kijelentések hangzottak el, a Házelnökség kezdeményezhette az ügy jogi útra terelését. Ha egy írás szerzője vagy egy lap felelős szerkesztője képviselő volt, akkor hatósági megkeresés után a Tisztelt Ház – a mentelmi jog felfüggesztésével – ugyancsak lehetőséget biztosíthatott bírói eljárás

⁸¹⁴ Sipos: *A politikai újságírás*. I. m. 32–33.

⁸¹⁵ Amikor Gömbös miniszterelnök lett, a sajtófőnökét, Antal Istvánt meglepte, hogy az Est-lapok újságírói milyen jól tájékozottak. Gergely Jenő: *Gömbös Gyula hatalomra kerülése*. I. m. 124.

⁸¹⁶ KN 1927–1931. XXXII. k. 372–374.

⁸¹⁷ Ismert, hogy a szociáldemokrata politikusok – különösen az 1920-as évek első felében és a harmincas évek elején – mennyire elszántan és szívósan tartották napirenden a *Népszavával* szembeni hatósági retorziók ügyét.

lefolytatására. Így adták ki sorozatban Vanczák Jánost, a *Népszava* felelős szerkesztőjét az 1920-as években. A házelnök 1936. május 13-án kezdeményezte Eckhardt Tibornak, a kisgazdapárt vezetőjének kiadatását, olyan sajtóhírekre hivatkozva, miszerint Eckhardt két nappal korábban egy pártgyűlésen a képviselőház kapcsán „pinceatmoszféráról” beszélt.⁸¹⁸

A mindenkori kormánypárt és a vele szemben álló ellenzéki szerveződések, különböző okokból ugyan, de egyaránt arra törekedtek, hogy a sajtóban minél nagyobb befolyásuk legyen. Az erős politikai és – hozzá társuló – gazdasági nyomás következtében sajtó és politika összefonódása minden addiginál erőteljesebbé és sokrétűbbé vált.⁸¹⁹ Sajtó és parlament, valamint kormányzat és ellenzék viszonylatában egyaránt a pártpozíció és a váltógazdaság hiánya bizonyult a meghatározónak. Elsősorban az ellenzéki pártok voltak azok, amelyek politikai mozgásterük bővítése érdekében igyekeztek a sajtót mint politikai fegyvert maximálisan kihasználni, s általa valamelyest mérsékelni a kormánypártok nyomasztó parlamenti fölényét. Ez az előny a második világháború éveiben azonban teljesen leszűkült. Az 1939 szeptemberétől bevezetett cenzúra a parlamenti tudósításokat nem tiltotta, de a terjedelemben, a kiemelések módjában és a kommentárokban már erőteljesen belenyúlt. Így egyre inkább az az elv érvényesült, hogy az ellenzéki napilapok is csupán röviden és az informativitásra törekedve nyújtsanak tájékoztatást az üléseken elhangzottakról.

⁸¹⁸ KN 1935–1939. VII. k. 401–402.

⁸¹⁹ Sipos: *A politikai újságírás*. I. m. 93–110.

IV. Az infrastrukturális háttér

Hivatalok és apparátusok

A szuverén működés fogalmába beletartozott, hogy a törvényhozás intézményi értelemben is önállósággal rendelkezett ami értelemszerűen magában foglalta az épületet⁸²⁰ és egy hivatali rendet, az azt működtető apparátussal. A dualizmus időszakában a működési körülményeket rögzítő szervezeti és szolgálati szabályzatot a képviselőház gazdasági bizottsága készítette el, melyet azután a plenáris ülésen hagytak jóvá a képviselők.⁸²¹ Pontosabban a századelőn az a gyakorlat alakult ki, hogy a szabályzat előírta a szükséges hivatali struktúrát, továbbá azt hogy milyen jellegű állások szervezhetőek és azok milyen fizetési osztályokba sorolhatóak.⁸²² Persze a szabályzatot is lehetett módosítani és módosították is: a legutolsóra 1918 áprilisában került sor,⁸²³ melynek az egyik legfontosabb elemeként minden jövőbeni változtatás a gazdasági bizottság kizárólagos hatáskörébe került.⁸²⁴ A rugalmasabb működés érdekében azonban a gazdasági bizottság és a plénum döntötte el – az évenkénti költségvetés keretében –, hogy a megállapított kereten belül az egyes állásokat „a szükségeshez képest megszüntesse, szaporítsa, vagy átszervezze”. A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, a parlament két intézménye közül egyértelműen a képviselőház dominanciája érvényesült, ami azt jelentette, hogy a főrendiház csupán három saját hivatallal rendelkezett,⁸²⁵ míg a képviselőház tízzel, de utóbbiak jelentős részben az országgyűlés egészének a működését szolgálták.

Az őszirózsás forradalom győzelmét követően – működő parlament híján – átmenetileg a szervezeti autonómia is megszűnt. Miután az országgyűlés november 16-án befejezte a működését, a hivatalok feletti irányítás előbb a belügyminiszter kezébe került, aki azt november 25-ével átruházta a Nemzeti Tanács elnökére, a

⁸²⁰ Ennek korabeli szerkezetére, funkcionális tagolására nézve: Zámboreszky Ilona: *A magyar országház*. Budapest, 1937, 70–89.

⁸²¹ A szabályozás szükségessége összefüggött azzal is, hogy az Országház felépítése lehetőséget kínált egyfajta korszerűsítésre is. Szendrei: *Justh Gyula*. I. m. 116–117.

⁸²² Az egyes állásoknál viszont csak a fizetési fokozat alsó és felső határa lett rögzítve.

⁸²³ KI 1910–1918. LXI. k. 227–269. KN 1910–1918. XXXIX. k. 86–87.

⁸²⁴ KI 1910–1918. LXI. k. 269.

⁸²⁵ Ezek a következők voltak: főrendiházi iroda, ami a képviselőháznál nagyjából az elnöki hivatalnak felelt meg, naplószerkesztőség és gyorsiroda. Főrendiházi Irományok, 1906–1910. VII. k. 471.

Tanácsköztársaság alatt pedig a belügyi népbiztosság vette át ezt a szerepet.⁸²⁶ Persze csak formálisan, hiszen a gyakorlatban megkezdődött az apparátus leépítése, a hivatalok pedig ténylegesen nem működtek. A szervezeti helyreállítás 1919. augusztus elején vette kezdetét, melynek részeként a korábbi háznagy ismét átvette posztját. A kommunista éra alatt az épületben, a műszaki berendezésben nem történtek komolyabb rongálások, a veszteségeket inkább az elhurcolt ingóságok jelentették. A bútorok, ruházati cikkek, irodai felszerelések terén mutatkozott számottevő hiány,⁸²⁷ de a háznagyi hivatal a rendőri szervekkel karöltve 1919 őszén az elhurcolt ingóságok nagy részét visszaszerezte, s az utólagos felmérés 1920-ban – akkori árfolyamon – 700-800 ezer koronára tette a veszteséget.⁸²⁸ Érdemi akadályja azonban nem volt annak, hogy a nemzetgyűlés megnyitásával a háttérintézmények is elláthassák feladataikat.

A működés jogi kereteit az 1918-ban módosított szabályzat jelentette, amely a háttérfeladatok ellátását tíz szervezetre osztotta.

A nemzetgyűlés/képviselőház szervezeti tagolódása a szabályzatok alapján⁸²⁹

1918	1935	1943
Elnöki Hivatal	Elnöki Hivatal	Elnöki Hivatal
Háznagyi Hivatal	Háznagyi Hivatal	Háznagyi Hivatal
Gyorsiroda	Gyorsiroda és Naplószerkesztőség	Naplószerkesztőség
Naplószerkesztőség	Könyvtár	Gyorsiroda
Könyvtár	Múzeum	Könyvtár
Műszaki Hivatal	Műszaki Hivatal	Múzeum
Számvevőség	Számvevőség és Pénztár	Műszaki Hivatal
Gazdasági Hivatal	Gazdasági Hivatal	Számvevőség és Pénztár
Pénztár		Gazdasági Hivatal
Képviselőházi iroda		

⁸²⁶ NI 1920–1922. I. k. 40.

⁸²⁷ A sokféle elhurcolt dolog között inkább érdekes, mintsem súlyos veszteséget jelentett a 30 ezer darab gyűjtő.

⁸²⁸ NI 1920–1922. I. k. 41.

⁸²⁹ KI 1910–1918. LXI. k. 227–269. MNL–OL K 2 771. cs. BXXI. 1–2. Naplószerkesztéssel kapcsolatos iratok. Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 29. A hivatalok felsorolása a szabályzatok sorrendiségét követi.

Az elnöki hivatal ügyköre elsősorban az ülésekkel, a képviselői tevékenységekkel kapcsolatos ügyek nyilvántartása, adminisztrálása, a különféle hivatalos iratok átvétele és szükség esetén továbbítása volt, de tágabb értelemben „minden irányban segédkeznie” kellett az elnök felé. Utóbbi így magában foglalta a tanácskozás menetében, valamint a Ház beligazgatásában való naprakész tájékozottságot is. A hivatal vezetése különösen fontos, bizalmi pozíciónak számított, miután neki kellett ellenőriznie az egyes egységek munkáját, minden területen betartatnia a fegyelmet és a különféle előírásokat, ő referált minden ügyben az elnök felé, s tett javaslatokat a fizetési fokozatokban való előléptetésekre. (Némileg meglepő módon ehhez a szervhez lett beosztva az orvosi szolgálat is.) A háznagyi hivatalban futott össze általában véve az intézmény adminisztrációjának irányítása, s ennek vezetője felelt az Országház helyiségei rendeltetésszerű használatának betartatásáért, a különféle nyomtatványok, iratok kézbesítéséért, felügyeletet gyakorolt a kapusok, a telefonszolgálat, a felvonók kezelése és a ruhatár felett. Továbbá ellenőrizte az összes helyiség tisztántartását, fűtését és szellőztetését. Ugyancsak ehhez az egységhez tartozott a különféle leltárak ellenőrzése, a konkrét képviselői ülés helyek kijelölése éppúgy, mint a karzati beosztás kialakítása, és a jegyek kiadása. Fontos feladatai voltak a főterembiztosnak is, aki – egyebek mellett – a képviselői lakásnyilvántartásért, a bizottsági helyek megfelelő előkészítéséért felelt és közvetlen előjárója volt a terembiztosoknak. Utóbbiak látták el a közvetlen szolgálatot az ülésteremben, a karzaton és a fogadóteremben. A hivatalnak külön idegenvezetője volt, arra a célra, hogy az országházba érkező látogatócsoportokat, küldöttségeket és külföldi vendégeket kalauzolja. A gyorsiroda alkalmazottainak látszólag egyszerű, de annál fáradtságosabb, nagyobb odafigyelést igényelő feladatuk volt: lejegyezni mindent, ami az üléseken elhangzott és külön kérésre hasonló kötelezettség volt előírva számukra a bizottsági tanácskozások esetén is. Az általuk leírtakat a naplószerkesztőség öntötte könyv formába és látta el a szükséges mutatókkal.

Az országgyűlési könyvtár – az igazgató közvetlen irányítása mellett – egyfajta háttérintézményként működött, melynek könyv- és folyóiratanyaga mindenekelőtt a törvényhozók tájékozottságának és szakmai felkészültségének az erősítését, továbbá tudományos és irodalmi igényeik kielégítését szolgálta. A műszaki hivatalhoz tartozott minden munka, amely az épület fenntartásával, rendeltetésszerű működtetésével volt kapcsolatos, beleértve az esetleges javításokat és felújításokat is. Ennek következtében

olyan tevékenységek irányítása és lebonyolítása került a hivatal hatáskörébe, mint a fűtés, szellőztetés, világítás, vízellátás, csatornázás, vagy éppen tűzrendészet és villámelhárítás. A számvevőség állította össze a Ház éves költségvetését és zárszámadását, s a szabályzatban részletesen előírt módon végezte el bizonyos nyilvántartások és kimutatások elkészítését, valamint ellenőrizte gazdasági hivatal tevékenységét. Utóbbi készítette el az értékleltárakat, végezte a raktározást a folyó szükségletek kielégítésére, előkészítette a szállítási szerződéseket, gondoskodott az összes számla nyilvántartásáról. Jóllehet bármilyen utalványozás a házelnök jogosítványai közé tartozott, a konkrét kifizetések a pénztáron keresztül történtek. A képviselőházi iroda hatáskörébe a különböző adminisztratív ügyek lettek besorolva. Így ez a szerv gondoskodott a különféle, tárgyalás alatt lévő iratokról és nyomtatványokról, rögzítette a törvényjavaslatokon és egyéb előterjesztéseken a tanácskozás folyamán tett módosításokat, és gondoskodott arról, hogy azok eljussanak az illetékes helyekre. Elvégezte a képviselőknek, valamint a bizottsági névsoroknak a nyilvántartását, gondoskodott a napló kinyomtatásáról és leszállításáról, de ehhez az egységhez tartozott az iktató a nyilvántartó és a kiadó is.

Nem volt a tárgyalta hivatali rendbe beillesztve, az országgyűlés külön intézményeként működött a képviselőházi vagy más néven palotaőrség. Létrejöttének közvetlen előzményét azok a botrányos, időnként erőszakos cselekmények jelentették, melyek végigkísérték a századelő képviselőházának történetét. A testületet az 1912. évi LXVII. tc. hozta létre, annak érdekében, hogy a házelnöknek egy külön, szervezett fegyveres erő álljon a rendelkezésére, abban az esetben, ha a parlamenti tanácskozás rendje a hagyományos eszközökkel nem lenne biztosítható. Ebből következően tehát az őrség nem az épület külső védelmének, hanem a belső rendfenntartásnak a segítőjeként jött létre. Tényleges működését 1913 májusában kezdte meg, külön szolgálati utasítás és ügyrend alapján, amely alapvetően a honvédség szolgálati szabályzatára épült.⁸³⁰

A sokrétű szolgáltatások egy részét a képviselők maguk is közvetlenül élvezték, köztük a különféle iratok és nyomtatványok kezelését, továbbítását végző háznagyi hivatal, az ügynevezett nagyiroda, valamint a naplót készítő gyorsiroda és a naplószerkesztőség szolgáltatásait. Ugyanide sorolható a könyvtár, a posta, az orvosi ügyelet, a büfé és a belső étterem, a kétféle – külön a törvényhozók és külön az újságírók részére biztosított – telefonszolgálat, vagy annak biztosítása, hogy egyes

⁸³⁰ Tóth László: A képviselőházi őrség története (1912–1949). In *A plenáris ülés*. 2. rész. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 350–351.

helyiségeket párttanácskozás céljaira is igénybe lehetett venni. A legtöbb tevékenység azonban a háttérben zajlott, méghozzá különösebb nehézségek nélkül, eltekintve attól, hogy az első időszakban a pénzügyi keret szűkössége plusz munkaterheket rótt az apparátus egyes részeire. Csupán néhány olyan eset ismert, amikor valamilyen komolyabb technikai akadály zavarta meg a törvényhozói munkát, mint az 1925. november 18-i ülésen, amikor egy ötórás áramszünet miatt gyertyákkal kellett világítani az ülésteremben.⁸³¹

Így tehát a Horthy-korszakban kezdettől fogva egy sokrétű, jól kiépített és több évtizedes tapasztalatok révén bejáratott rendszer szolgálta a törvényhozás munkáját, ami azonban nem jelentette azt, hogy ne lett volna szükség és igény bizonyos fejlesztésekre. A súlyos pénzügyi helyzet következtében azonban csak az 1923/24. évtől volt lehetőség érdemi előrelépésre. Ekkor indult el az épület külső, legrongáltabb részeinek helyreállítására egy hároméves program, valamint tervbe lett véve az altisztek egyenruhával való ellátása is.⁸³² A korszerűsítési program a későbbiekben is folytatódott, illetve – szükség szerint – kibővült.⁸³³ A munkálatok a gazdasági válság következtében sem álltak le, így az 1930-as évek, sőt a második világháború alatti évek költségvetéseiben rendre ott szerepelt az elektromos hálózat és az épület külső homlokzatának a felújítása.⁸³⁴

Részben a második kamara tevékenységének szüneteltetése következtében egyes helyiségek megüresedtek, melyre a Ház vezetése úgy reagált, hogy – nem elsősorban anyagi haszonszerzés céljából – egy sor társadalmi szervezetnek biztosított működési lehetőséget a húszas évek első felében. Így kapott helyet az épületben többek között a Gyermekvédő Liga, a Turáni Szövetség, a Magyar Külügyi Társaság, vagy az Angol–Magyar Kereskedelmi Kamara.⁸³⁵ 1927-től azonban – a felsőház visszaállításával – az efféle lehetőségek beszűkültek, miközben a hagyományos infrastrukturális feladatok valamelyest kiszélesedtek.

Jelentősebb átalakulásra került sor az Országgyűlési Könyvtár esetében. Bár a pénzhiány itt is gondot jelentett, a rendezési munkálatok a húszas évek második felében új lendületet kaptak, emellett – vásárlások, köteles példányok, ajándékozások és

⁸³¹*Pesti Napló*, 1925. nov. 19. 5.

⁸³²NI 1922–1926. VIII. k. 94–96.

⁸³³ Az 1925/26. évben így lett tervbe véve az orvosi rendelő felszerelésének korszerűsítése, a kazán és gépház tetőzetének, továbbá a homlokzati csatornáknak a felújítása. NI 1922–1926. XV. k. 107–108.

⁸³⁴ Ez még az 1944. évi költségvetésben is szerepelt. KI 1939–1944. XIII. k. 191.

⁸³⁵*Új Nemzedék* 1922. április 30. 6. NI 1922–1926. XVII. k. 251.

külföldi szervezetekkel folytatott cserék következtében – látványos állománybővülés következett be. 1941 végére az intézmény közel 200 ezer kötettel rendelkezett, mellyel hatodik helyen állt a fővárosi könyvtárak között.⁸³⁶ Ez a folyamat azonban az 1940-es évek elején, a háborús helyzet következtében megakadt.⁸³⁷ Hasonlóképpen dinamikus változás következett be az olvasóforgalom terén. Igaz, az összesített adatok arra utalnak, hogy a Horthy-korszakban mindig több „idegen” vette igénybe a szolgáltatásokat, mint törvényhozó és inkább előbbiek száma volt az, amely ingadozásokkal ugyan, de erőteljesen bővült.⁸³⁸ A megnövekedett igénynek úgy próbáltak megfelelni, hogy 1931-ben két képviselői szobát alakítottak ki, a külsősöknek pedig – 1934-től – két nagy nyilvános terem állt a rendelkezésükre. Általában véve a képviselőknek mintegy fele tekinthető könyvtárhasználónak, ami azonban egyes időszakokban nagyobb arányt mutatott.⁸³⁹ Ugyanakkor számottevő szélsőségek érvényesültek, azaz miközben egyesek igen intenzív könyvtárlátogatók voltak,⁸⁴⁰ mások be sem tették a lábukat az intézménybe. Nagy Miklós igazgatóval 1936-ban készült interjú szerint azonban ők adták a legtöbb munkát: „egy rendes könyvtárban harminc olvasó kevesebb gondot okoz, mint itt egy képviselő. Megtörténik, hogy négyen-öten állunk rendelkezésére”.⁸⁴¹ Egy 1933 elejéről származó statisztikai összesítés szerint egyébként használati oldalról az újságok és folyóiratok álltak az első helyen, utána szépirodalom, történelem, jog, közgazdaságtan volt a sorrend.⁸⁴² Végeredményben a könyvtár, mint szakmai-információs intézmény fontos, bár távolról sem nélkülözhetetlen szerepet töltött be a törvényhozók számára.

Az Országház legtöbb egysége hosszabb-rövidebb múlttal rendelkezett, míg a parlamenti múzeum egyértelműen a két világháború közötti időszak terméke volt. Az ötlet Scitovszky Béla házelnöki időszakából eredt és létrehozásának terve már az 1922/23. évi, módosított költségvetésben is szerepelt.⁸⁴³ A szervezési munkálatok és az

⁸³⁶ Pontosan az 1920. évi 80 926 mű 93 743 kötetével szemben 1941-re 87 452 mű 196 867 kötetével rendelkeztek. NI 1920–1922. IX. k. 98. KI 1939–1944. VIII. k. 524. KN 1939–1944. XIV. k. 517.

⁸³⁷ KN 1939–1944. XIV. k. 517.

⁸³⁸ Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 246.

⁸³⁹ Uo. 245. és 280.

⁸⁴⁰ Egy időben Esterházy Móric példátlan szorgalommal képezte magát közgazdasági téren, s az egyik alkalmazott úgy nyilatkozott, hogy szerinte „nincs a Ház könyvtárában olyan munka, amit gróf Esterházy Móric ebben a tárgykörben nem ismerne”. Jónás–Veredy: *Az országgyűlési könyvtár*. I. m. 281.

⁸⁴¹ Uo. 280.

⁸⁴² KN 1931–1935. XIII. k. 92–93.

⁸⁴³ NI 1922–1926. III. k. 201.

anyagi feltételek megteremtése azonban sok időt vett igénybe, úgyhogy az ünnepélyes megnyitásra csak évekkel később, 1929. január 24-én kerülhetett sor. Felállításában a legfőbb szempontot annak demonstrálása jelentette, hogy az alkotmányosság tradíciói mély és erős gyökerekkel rendelkeznek, így összekötő kapcsot jelentenek a régi és a trianoni állam között. Nem véletlenül hangsúlyozta Zsitvay Tibor, akkori házelnök a megnyitó beszédében, hogy „a magyar jogfejlődés az emberi jogoknak és elsősorban a nemzet szuverenitásának és minden jognak ebből való leszármaztatásának tekintetében az egész világot megelőztük, s ebben ma is, de ezer év előtt is az elsők voltunk.”⁸⁴⁴ A gyűjtemény magját a Magyar Nemzeti Múzeum Deák-szobájának a kiállítási tárgyai jelentették, s az eleinte hét szobából álló kiállítási anyagban – a fenti gondolatokkal összefüggésben – nagy teret kapott a reformkor nagyjainak és 1848 örökségének a bemutatása. A múzeum viszonylag hamar sikeres látványossággá nőtte ki magát, melyben szerepet játszott, hogy jól válogatott anyaga folyamatosan bővült, időszaki kiállításoknak is helyet biztosítottak és 1931-től ingyenessé tették a belépést. Népszerűségét jelezte, hogy látogatottsági szempontból a harmadik helyet foglalta el a főváros nevezetességei sorában.⁸⁴⁵ Szigorúan véve azonban a múzeum inkább általánosabb reprezentációs és ideológiai célokat szolgált, s nem kapcsolódott szervesen az országgyűlés hagyományos politikai funkcióihoz.

Amíg a könyvtár és a múzeum esetében egy valós szolgáltatásbővülésről, a tekintélyes létszámú – több mint 30 fős – képviselőházi őrség esetében inkább szerepvesztésről lehet beszélni. Utóbbiak négyféle tevékenységet láttak el, úgy mint ügyeleti, kapus és üléstermi szolgálatot, valamint tűzörséget.⁸⁴⁶ A Horthy-korszak parlamenti ülései azonban messze nem voltak olyan viharosak és botrányosak, mint a századelőé. Ténylegesen csupán egy ízben, a már tárgyalt, 1924. november végi esetről volt szükség rájuk, s még csak a lehetősége sem merült fel, hogy más alkalommal is felhasználják őket. Igaz, hogy pusztán létüknek is lehetett valamiféle visszatartó hatása, ezt azonban egy, a működőnél jóval kisebb méretű szervezet is betöltötte volna, különösen az 1924. évi, fegyelmi téren egyértelmű szigorításokat hozó házszabály-módosítás után. A testület tevékenysége így erősen formalizálódott. Egyrészt állandó

⁸⁴⁴ MTI könyvomas, Napi Tudósítások, 1929. január 24. 12.

⁸⁴⁵ Cs. Lengyel Beatrix: Az Országgyűlési Múzeum (1923–1949). In *Folia Historica* 14. A Magyar Nemzeti Múzeum évkönyve. Szerk.: Haidert Edit. Budapest, 1989, Múzsák Közművelődési, 112. A döntés a múzeum létrehozásáról a nemzetgyűlés 1922. november 21-i ülésén, a módosított költségvetés kapcsán született meg. NN 1922–1926. V. k. 82.

⁸⁴⁶ Tóth: *A parlamenti őrség*. I. m. 359.

kötelezettségük volt az ügyeleti, kapus- és üléstermi szolgálat valamint a tűzőrség. Másrészt reprezentációs feladatokat láttak el, azaz dekoratív megjelenésükkel növelték egyes parlamenti rendezvények látványosságát. Zsitvay Tibor házelnök olyannyira ráértett erre, hogy új, az 1848-as honvédtisztekéhez hasonló egyenruhát csináltatott a számukra és hozzájárult ahhoz, hogy bizonyos állami és egyházi ünnepi alkalmakkor ők is felvonuljanak.⁸⁴⁷ Ez azonban nem változtatott a felvételi követelmények szigorúságán és a szolgálat alapvetően katonai jellegén.

Az 1920-ban átvett működési elvek sokáig érvényben maradtak, bár kisebb változtatásokra időről időre sor került, melynek részeként 1935-ben és 1943-ban is elkészült egy-egy új, módosított szabályzat. 1935-ben azon túl, hogy a múzeum is bekerült az intézményi struktúrába részleges centralizációra került sor. A gyorsiroda és a naplószerkesztőség összevonását valószínűleg a közvetlenebb munkakapcsolat biztosítása indokolta, míg a nagyiroda megszüntetése azt jelentette, hogy feladatait az az elnöki hivatal vette át, mellyel korábban is voltak bizonyos átfedések.⁸⁴⁸ 1943-ban azután miközben tovább folyt egyfajta központosítás, a naplószerkesztőséget és a gyorsirodát ismét különválasztották.

A belső intézmények és szervezetek irányítása és ellenőrzése részben a választott tisztviselők – elsősorban a házelnök, valamint kisebb mértékben a háznagy –, részben a képviselők kezében volt. Ezt a feladatot a könyvtár és a múzeum esetében a könyvtári és múzeumi bizottság gyakorolta, beleértve a könyvbeszerzéseket és az ügyrend megállapítását is. Utóbbinak viszont meghatározott időközönként – előbb minden ülészak végén, majd évente – jelentést kellett tennie a plénum felé a két intézmény gyarapodásáról, forgalmáról és számadásairól. Egyéb területeken a gazdasági bizottság volt illetékes, ami azt jelentette, hogy nemcsak általában a Ház pénzügyei, hanem a különböző „szerződési építkezési és egyéb ügyletek” felett is ellenőrzési joggal bírt. Arról pedig, hogy mi történt a berekesztés, illetve feloszlítás, valamint a megnyitás közötti – gyakorlatilag választási – időszakban, a háznagy tartozott utólagos beszámolóval a képviselők felé.

A két bizottságban többnyire komolyabb konfliktusok nélküli szakmai munka folyt, a plénum pedig rendszerint érdemi vita nélkül fogadta el a vonatkozó bizottsági

⁸⁴⁷ Zsitvay: *Magyarország...* I. m. 22.

⁸⁴⁸ A nagyirodára vonatkozó döntés már jóval korábban, 1922-ben megszületett. NI 1922–1926. II. k. 56.

jelentéseket.⁸⁴⁹ Bár jelentősebb hatalom inkább a két választott tisztviselő kezében koncentrálódott,⁸⁵⁰ miután egy alapjaiban bejáratott mechanizmus működtetéséről volt szó, a házelnökök sem álltak elő nagy horderejű, strukturális reformokkal. Rendszerint megelégedtek azzal, hogy bizonyos ügyek támogatását felkarolták, vagy kisebb jelentőségű változtatásokat kezdeményeztek. Így kötődött Scitovszky Béla nevéhez a múzeum terve, míg Almásy László főleg a könyvtár fejlesztése terén exponálta magát, Sztranyavszky Sándor pedig 1935-ben új, díszes altiszti egyenruhák csináltatásával hívta fel magára a figyelmet.⁸⁵¹

A fentiekből következően egy – képzettségét és beosztását tekintve – meglehetősen sokrétű, összetett apparátus állt a parlament szolgálatában. Szerkezetileg eredendően három fő részre tagolódott, az őrségre, a főrendiházi és a képviselőházi személyzetre. A korszak egészét tekintve legegyszerűbb helyzet az őrségnél volt. Az első világháború alatt még 66 fős testület létszáma 1920-ban drasztikusan, 32-re csökkent, amely – egy háromfős szolgaszeméllyel kiegészülve – 1924-ben 35-re emelkedett. A későbbiekben azután az őrség stabilan tartotta a 34-35 főt. Láthatóan ez volt az egyetlen a terület, melyre sem a létszámleépítéssel járó takarékosági szempontok, sem a törvényhozás méretének és összetételének változásai nem hatottak.⁸⁵²

A speciális feladatot ellátó őrséget külön véve a fennmaradó állomány létszámára vonatkozó adatokat a költségvetések és időnként a gazdasági bizottság jelentései tartalmazták, de távolról sem tükrözték pontosan a tényleges helyzetet. A bizonytalanság hátterében részben az eltérő számítási módszerek húzódtak meg, s az egyes állások besorolása időről időre módosult. Továbbá a költségvetésekben nem mindig lehet nyomon követni az év közbeni leépítéseket vagy bővítéseket, arról nem is beszélve, hogy gyakran a betervezett változtatások is csak részlegesen valósultak meg.

⁸⁴⁹ Jellemző módon 1927 nyarán a szociáldemokrata Szabó Imre ugyan erőteljesen kritizálta a folyamatban lévő restaurálási munkálatokat, az ügy azonban igen hamar, különösebb következmények nélkül elsimult. MTI Napi Tudósítások, 1927. augusztus 27. 19.

⁸⁵⁰ A házszabályok minden esetben rögzítették, hogy a két bizottság vezetése a házelnököt illeti meg, 1928-tól pedig a házelnök hivatalból tag lett.

⁸⁵¹ Almásy ez irányú aktivitását ellenzéki politikusok is elismerték. KN 1931–1935. XIII. k. 93. Sztranyavszkyra nézve: *Pesti Napló*, 1935. okt. 15. 7.

⁸⁵² Vö.: Tóth: *A parlamenti őrség*. I. m. 357–358.

A parlamenti apparátus nagysága a Horthy-korszakban⁸⁵³

Év	1917/1	1920/2	1921/2	1922/2	1923/2	1924/2	1925/2	1926/2
	8	1	2	3	4	5	6	7
Létszám	276	–	235	247	217	246	228	220
Év	1927/2	1928/2	1929/3	1930/2	1931/3	1932/3	1933/3	1934/3
	8	9	0	1	2	3	4	5
Létszám	216	247	248	248	225	225	225	225
Év	1935/3	1936/3	1937/3	1938/3	1939/4	1941	1942	1943
	6	7	8	9	0			
Létszám	226	232	232	232	245	245	248	250

Az a tény, hogy 1920-tól a nemzetgyűlés vette át a régi országgyűlés helyét, ráadásul csökkentett létszámmal, kihatott az apparátus méretére is. A csökkenés első pillantásra csekélynek tűnik, de figyelembe kell venni, hogy bizonyos feladatokat minden körülmények között el kellett látni, s az alkalmazottak számát nem lehetett automatikusan a törvényhozóknál bekövetkezett redukció mértékéhez igazítani. Mindenekelőtt valamennyi főrendiházi személyzetet fenn kellett tartani, annak ellenére, hogy a parlament 1927-ig egykamarás volt. Ténylegesen nagyjából 14 főre zsugorodott a régi főrendiházi apparátus, bár pontos számuk mindig módosult valamelyest. Az 1922/23. évben hirtelen megnövekvő létszám hátterében viszont minden bizonnyal az az – utóbb irreálisnak bizonyult – elképzelés húzódott meg, hogy a felsőház megkezdte tevékenységét az adott költségvetési időszakon belül. Ezen túlmenően két egymásnak ellentmondó szempontot kellett összeegyeztetni. A kormányzati nyomás eleinte az erőteljesebb leépítés irányába hatott, ami különösen 1924-től, a pénzügyi szanációs program életbelépésétől vált erőssé. A táblázat számottevő csökkenést csak 1925/26-tól jelez, a változás azonban már korábban – az évközi intézkedéseknek köszönhetően – megindult. Ugyanakkor a parlament zökkenőmentes működésének a biztosítása a redukció ellen hatott. Jellemző módon a takarékoság jegyében a Gyorsíró Iroda

⁸⁵³ A táblázat az éves költségvetések adatai alapján készült, de az 1920/21. évre vonatkozóan nincsenek adatok. www.ogyk.hu állami költségvetések, 1917–1943.

alkalmazottainak a létszáma 20-ról 16-ra csökkent az 1920-as évek első felében, amit a kormánytámogató képviselők is csak vonakodva szavaztak meg.⁸⁵⁴ A két igény ütközéséből egyelőre a redukció győzött, hogy azután az évtized második felében újabb emelkedés következzen be, ami 1928-ban vált látványossá, melynek háttérében részben a pénzügyi helyzet javulása, részben a kétkamarás törvényhozás visszaállítása húzódott meg. Valójában már 1927. június végén megszületett a képviselőházi döntés, amely eredetileg a felsőháznál 19, a képviselőháznál pedig 23 fős növekedéssel számolt.⁸⁵⁵ Ebből következően a korszak egészét tekintve 1928/29-ben volt a legmagasabb az apparátus létszáma, melyből a felsőházhoz 33, a képviselőházhoz pedig 214 személy tartozott. Bár a létszámok a későbbiekben változtak, az arányok érdemben nem, ami azt jelentette, hogy a személyzetnek 86,3%-a a képviselőházhoz, 13,7%-a pedig a felsőházhoz tartozott, de az előbbi javára érvényesülő látványos eltolódás abból fakadt, hogy számos hivatala az országgyűlés egészét érintő feladatokat látott el. A megoszlásnak egyébként a harmincas évek végéig, a felsőház jogkörét kibővítő reformig csupán a napi munka szempontjából volt jelentősége, mert az egyéb jogokat – amint arra már korábban utaltunk – a képviselőház elnöke gyakorolta.

A költségvetési adatok szerint miközben egyéb területeken csak 1931 végétől vette kezdetét egy nagyobb pénzügyi csökkentés, az alkalmazottaknál már az 1931/32. évben drasztikus leépítésre került sor, melynek elvi alapját egy, a törvényhozás által még 1930-ban elfogadott reform jelentette,⁸⁵⁶ amely a közigazgatás minden területén – általánosságban – 10%-os leépítést írt elő. Igaz, a gyakorlati végrehajtás csak részlegesen történt meg, és a személyzet létszáma ténylegesen néhány fővel mindig több volt annál, mint amit a költségvetések előírányoztak. Ez azonban nem változtatott azon, hogy az apparátus egészének nagysága az 1930-as években nem változott. Bizonyos fokú bővítés az 1930-as évek végén vette kezdetét, összefüggésben azzal, hogy a törvényhozók száma is növekedett, részben a terület-visszacsatolásoknak köszönhetően.

Az országgyűlési alkalmazottak besorolása formailag nem hivatalok, hanem státuszok szerint történt, sőt a költségvetések többnyire még a két ház személyzetét sem különítették el. A nehézséget fokozta, hogy a szerkezeti tagolás időről időre módosult, és csak a húszas évek második felére alakult ki egy, a korszak második felében már

⁸⁵⁴ NN 1922–1926. XXV. k. 209–210.

⁸⁵⁵ KI 1927–1931. 334–337. KN 1927–1931. IV. k. 224–225.

⁸⁵⁶ Az 1930:XLVII. tc. 2. §-a alapján.

következetesen végigvitt szisztéma, amely lehetővé tette az egyes kategóriák összehasonlítását.

Az országgyűlési alkalmazottak besorolása⁸⁵⁷

Év	Foglalmazási szak	Egyéb szakok	Kezelési szak	Altisztek, szolgák és egyéb alkalmazottak
1926/27	36	23	31	130
1928/29	39	28	40	140
1931/32	38	21	38	128
1943	47	26	36	141

Egészben véve az állomány két nagyobb csoportra oszlott, úgymint tisztviselőkre, továbbá altisztekre és egyéb alkalmazottakra, de a szervezeti szabályzatok, s ennek alapján a költségvetések további, részletesebb tagolást alkalmaztak. A foglalmazási szakhoz tartoztak többek között az elnöki hivatal tanácsosai és foglalmazói, a gyorsiroda alkalmazottai, a naplószerkesztők, a könyvtárosok és az orvos. Az egyéb szakokhoz került részben az elnöki iroda személyzete, a könyvtár segédszemélyzete, a számvevőségi és gazdasági hivatalnokok, a terembiztosok és a műszaki részleg vezetői, míg a harmadik szakon voltak a telefon-, az írógép- és az egyéb kezelők.⁸⁵⁸ Az altisztek kategóriáját túlnyomórészt különböző műszaki szakemberek, mesteremberek, raktárosok, kapusok, fűtők, ruhatárkezelők alkották, a kisegítő szolgák pedig túlnyomórészt takarítónőkből álltak. Miután az Országház működtetése sokféle szaktudás meglétét igényelte, nem véletlen, hogy a személyzet túlnyomórészt kvalifikált szakemberekből állt, ami nemcsak a tisztviselőkre, hanem az altisztekre is érvényes volt. Ez azt is jelentette, hogy miközben időről időre módosult az összlétszám, az egyes kategóriák közötti arányok nem változtak nagyobb mértékben, hiszen a munkafeladatokat nem lehetett egyszerűen tologatni a szervezeti egységek között.

⁸⁵⁷ www.ogyk.hu, a magyar állam költségvetése, 1926–1943.

⁸⁵⁸ Ennél a szaknál volt a Ház női alkalmazottainak túlnyomó része.

Képviselői jövedelmek – parlamenti költségvetés

A magyar parlamentáris hagyományok szerint a törvényhozás rendelkezett azzal a joggal, hogy tagjainak és választott tisztikarának – elnök, alelnök, háznagy, jegyző – tiszteletdíját maga állapítsa meg. A megfogalmazás nem véletlen, mert az, hogy a képviselői tevékenység ugyanúgy munkának tekinthető, mint más foglalkozás, soha nem lett elismerve. Ezért, ha a kérdés bármilyen formában a parlament elé került, mindig következetesen tiszteletdíjról és nem fizetésről esett szó. Ugyanakkor a javadalmazás szükségessége kezdettől fogva általánosan elfogadott elv volt, amit a közösség érdekében elvégzett munka és időráfordítás egyfajta költségmegtérítésének tekintettek. A pontos összeget első ízben az 1848. évi V. tc. 56. §-a határozta meg, majd a későbbiekben is az a gyakorlat rögzült, hogy a kérdést törvény által szabályozzák.

A kiegyezést követően a törvényhozás sokáig érintetlenül hagyta a javadalmazás 1848-ban megállapított módját és összegét, annak ellenére, hogy a tiszteletdíj a megélhetési költségekhez és a nemzetközi gyakorlathoz viszonyítva is irreálisan alacsonnyá vált. A kérdés bizonyos fokú rendezésére csak meglehetősen későn, 1893-ban került sor, nem véletlenül. A képviselők ugyanis attól tartottak, negatívan hat a törvényhozás presztízsére, ha a gazdasági-szociális nehézségek közepette jelentősebb összegeket szavaznak meg maguknak. Az 1893:VI. tc. egyrészt megemelte a javadalmakat, másrészt strukturálisan is átalakította azokat. Eszerint a képviselők – az addigi napidíj helyett – évi 4800 korona tiszteletdíjban és 1600 korona lakbérilletményben részesülnek, melyet négy részletben, negyedévenként előre kapnak meg. A háznagy és a jegyzők pedig további 2400 koronát kapnak. A törvény a szociális igazságosság szempontját is szem előtt kívánta tartani, amikor rögzítette: azok, „akik állami szolgálatban állnak és lakbért húznak, vagy lakással láttatnak el, képviselői lakbérilletményben nem részesülhetnek”.⁸⁵⁹ Ugyanakkor változatlan maradt az a gyakorlat, miszerint a parlamenti bizottsági munkáért külön díjazás nem jár. Bár a rendezés hosszú távra készült, a világháborús nehézségek, az infláció látványos megugrása arra kényszerítette a honatyákat, hogy újból foglalkozzanak a kérdéssel. Az 1918. évi III. tc. volt az utolsó, amely a dualista korszakban megemelte a javadalmakat. Így a honatyáknak 1917. november 1-jétől, tehát visszamenőleg, az évi 4800 és 1600 koronán felül még 5000 korona háborús pótlék járt. Az elnököt – az alapjárandóságokon

⁸⁵⁹ 1893:VI. tc. 2–4. §

felül – 28 000, az alelnököket 12 000, a háznagyot 6000 és a jegyzőket 2400 korona illette meg.⁸⁶⁰

Az első nemzetgyűlésnek megalakulását követően azonnal foglalkozni kellett a kérdéssel, hiszen a törvényhozói függetlenség szempontjából igen veszélyes következményei lettek volna annak, ha a honatyák hosszabb ideig semmilyen javadalmazásban nem részesülnek. A gazdasági bizottság javaslatára a február 27-i ülésen az a döntés született, miszerint 1920. február és március hónapokra a korábbi, vagyis az 1918 októbere előtt érvényben volt illetményekeket folyósítsák.⁸⁶¹ Ez az intézkedés a gyorsaság követelményének megfelelt, de számos problémát függőben hagyott. Akörül természetesen konszenzus alakult ki, hogy a díjazás szükséges és a korábbi összegeken emelni kell. A háborús infláció közepette a megélhetési költségek drasztikusan, egyes szakemberek szerint a századfordulóhoz képest tízszeresére nőttek és a nemzetgyűlésben a korábbi időszakhoz viszonyítva jelentősen megemelkedett azoknak a száma, akik a képviselőségen túl más komolyabb jövedelemforrással nem rendelkeztek. A javadalmak konkrét mértékét – nemcsak 1920-ban, hanem a korszak egészében – lényegében két alapelv határozta meg. Egyik oldalról a törvényhozók egyéni-egzisztenciális érdekei abba az irányba mutattak, hogy a díjazás magas legyen és pusztán a képviselőséggel szerzett jövedelemmel viszonylagos jólétet, egyfajta felső középosztályi életszínvonalat lehessen biztosítani. Másrészről a szociális igazságosság és egyenlőség szempontja bizonyos fokú önmérsékletet diktált, azt, hogy a képviselő ne a felsőbb rétegekhez kíváncson hasonulni, illetve az egyéni gazdagodás helyett a közösség szolgálata kerüljön előtérbe. A kérdés annál is fontosabb volt, mivel a díjak mértékét illetően semmilyen jogi akadály nem állt fenn, a döntés kizárólag a honatyák belátásától, illetve a társadalmi környezet igényeitől és elvárásaitól függött.

1920-ban a két tényező közül az utóbbi bizonyult erősebbnek, nem véletlenül. A választásokon – a titkos és általános választójog következtében – rendszerint azok a jelöltek bizonyultak sikeresebbnek, akik könnyebben meg tudták nyerni a maguk számára a tömegek támogatását, sőt a képviselők számottevő része maga is az alsóbb rétegekből érkezett és tartani kívánta kapcsolatait azzal a társadalmi közeggel ahonnan jött.⁸⁶² Ez az adott helyzetben azt jelentette, hogy a nemzetgyűlés tagjai erőteljesen

⁸⁶⁰ 1918:III. tc. 2. §.

⁸⁶¹ NN 1920–1922. I. k. 67.

⁸⁶² Erre a legjellemzőbb példát a nemzetgyűlés ún. csizmás kisgazdái jelentették, de a középosztályi vagy annál is magasabb háttérrel rendelkező honatyák egy része is számottevő szociális érzékenységet mutatott.

figyelembe vették azt, hogy az általános életszínvonal-csökkenés közepette, amikor a lakosság jelentős része súlyos egzisztenciális, illetve megélhetési gondokkal küszködik, a képviselőknek valamilyen formában kifejezésre kell juttatniuk a szolidaritás, a társadalmi összetartozás gondolatát. A gazdasági bizottság ezért március 22-én korlátozott emelés mellett foglalt állást, melyet a plénum március 29-i ülésén megerősített.⁸⁶³ A Tisztelt Ház döntése alapján a képviselők a továbbiakban évi 24 000 korona összegű tiszteletdíjban és 12 000 korona drágasági pótlékban részesültek, az elnököt még további 130 000, a két alelnököt és a háznagyot 24 000, a jegyzőket pedig 12 000 korona illette meg.⁸⁶⁴

Az újabb rendezéssel sem juthatott nyugvópontra a kérdés. Mindenekelőtt az ekkor meginduló és a korszak folyamán végig megmaradó gyakorlat, miszerint a kérdésben házhatározatokkal döntenek, nemcsak eltért a hagyományoktól, hanem alkotmányjogilag is megkérdőjelezhető volt: egy törvényt ugyanis aligha lehet pusztán házhatározattal megváltoztatni. Az ország súlyos gazdasági helyzete, különösen az egyre jobban megugró infláció pedig a kérdés újratárgyalására kényszerítette a nemzetgyűlés tagjait. A gazdasági bizottság 1921. decemberi jelentése megállapította, hogy az addig folyósított összeg rendkívül kevés, de arra hivatkozva, hogy hamarosan lejár a nemzetgyűlés mandátuma – nem kívánván kész helyzet elé állítani az új testületet – az elnapolás mellett döntöttek. Átmeneti intézkedésként 10 ezer korona egyszeri pótlékot javasoltak a honatyáknak, azzal az egyébként pontosan nem körülírt kiegészítéssel, hogy a külön juttatást csak az arra anyagilag rászorulóknak vegyék fel.⁸⁶⁵ A nemzetgyűlés elfogadta az egyszeri pótlék ötletét, annyi módosítással, hogy azt minden képviselő – az említett erkölcsi korlátozás nélkül – felvehette. A bizottsági jelentés tárgyalása kapcsán Kováts J. János kiskapós képviselő viszont előállt egy távlatilag jelentős újítással, miszerint a jövőben a tiszteletdíjakat célszerű lenne valamilyen „stabil dologhoz” igazítani.⁸⁶⁶

Az első nemzetgyűlés tehát nem tudta megnyugtatóan rendezni a kérdést, az a metódus viszont, ahogyan a döntések megszülettek, a későbbiekben általános gyakorlattá vált. A képviselői illetményekre vonatkozóan mindig a Ház pénzügyeiben egyébként is illetékes gazdasági bizottság állt elő kidolgozott javaslattal, melyet a

⁸⁶³ NI 1920–1922. I. k. 146–147. NN 1920–1922. I. k. 295.

⁸⁶⁴ Az alelnökök és a jegyzők esetében természetesen fejenkénti összegekről van szó.

⁸⁶⁵ NI 1920–1922. XII. k. 258.

⁸⁶⁶ NN 1920–1922. XV. k. 43–44.

plénium házhatározattal megerősített. Annak érdekében, hogy az élesebb konfliktusok elkerülhetőek legyenek, és a képviselők ne a plénium nyilvánossága előtt vitatkozzanak a kérdésről, a parlamenti döntést informális, előzetes pártközi egyeztetések előzték meg. Az egyeztetések többnyire sikeresek voltak, így a bizottsági jelentés nem pusztán többségi véleményt tükrözött, hanem széles konszenzusra épült, s az illetményrendezéseket – két rövidebb időszakról eltekintve⁸⁶⁷ – nem kísérték éles politikai összecsapások. Ugyanakkor a képviselők maguk is több ízben elismerték, hogy ez az eljárás jogi szempontból erősen kifogásolható, sőt 1927 végén házhatározat is született arról, hogy a képviselői illetményeket törvényi úton kell rendezni.⁸⁶⁸ A többször sürgetett törvényi szabályozásra azonban a korszak folyamán soha nem került sor.⁸⁶⁹

Röviddel a második nemzetgyűlés megalakulása után kísérlet történt a kérdés átfogó rendezésére. A testület – a már ismertetett eljárás keretében – konkrét összeg meghatározása helyett kimondta, hogy a jövőben a képviselői tiszteletdíjakat mindenkor a köztisztviselők VI. fizetési osztálya 1. fokozatához kell igazítani. Bár az emelés nemzetgyűlési tárgyalásakor 9000 koronával számoltak, ez végül évi 176 000 koronával került be a költségvetésbe, úgy hogy utóbbi összeg a tiszteletdíjat és a lakáspénzt is tartalmazta.⁸⁷⁰ A külön elnöki juttatásokat változatlanul hagyták, az alelnököknek és a háznagynak a képviselői illetmény egészét, a jegyzőknek pedig a felét szavazták meg. A javaslat parlamenti tárgyalása viszont egy további problémára is felhívta a figyelmet, nevezetesen arra, hogy számos képviselő úgy vette fel járandóságát, hogy rendszeresen hiányzott az ülésekről. Ezért a nemzetgyűlés többsége elfogadta Rassay Károly ellenzéki képviselő indítványát, miszerint a díjazást kössék össze az üléseken való jelenléttel.⁸⁷¹ Az említett, 1922. júniusi döntés nem szólt az elnök külön javadalmáról, melynek döntően személyi okai voltak. Gaál Gaszton egységes párti képviselő, a nemzetgyűlés megalakulásakor megválasztott házelnök ugyanis felettebb szerénynek bizonyult, amit utódáról, Scitovszky Béláról már nem lehet elmondani. 1922 októberében sor került az elnöki tiszteletdíj kérdésének újratárgyalására, arra

⁸⁶⁷ A viszonylagos nyugalom majd a húszas évek második felében és a harmincas évek elején borul fel átmenetileg.

⁸⁶⁸ KN 1927–1931. VII. k. 294.

⁸⁶⁹ Ennek oka valószínűleg éppen a nyilvánosság bizonyos mértékű kizárására való törekvésben keresendő. Ha ugyanis a rendezésre törvényjavaslat formájában kerül sor, annak plenáris tárgyalásán aligha elkerülhető a pártok, illetve a politikai csoportok nézetei közötti vélemények ütközése, vitája.

⁸⁷⁰ NI 1922–1926. I. k. 36–39. <http://www.ogyk.hu>, A magyar állam költségvetése az 1922/23. évre. 18.

⁸⁷¹ NN 1922–1926. I. k. 91.

hivatkozva, hogy a legutóbbi rendezés következtében a háznagy és az alelnökök külön juttatása magasabb, mint az elnöké. Ezt korrigálandó olyan döntés született, miszerint a házelnök pluszként a képviselői tiszteletdíj másfélszeresét kapja.⁸⁷²

A képviselői tiszteletdíjaknak a VI. fizetési fokozathoz igazítása sem bizonyult elégséges megoldásnak. 1923 folyamán – további juttatásként – jelenléti díjak bevezetésére került sor, melyet a képviselők a parlamenti ülésnapok idejére kaptak meg: a jelenléti díj összege előbb napi 1000, majd 5000 korona lett.⁸⁷³ 1923 novemberében ismét gyökeresen átformálták az addigi struktúrát. A gazdasági bizottság úgy látta, hogy a VI. fizetési fokozat nincs arányban „a nemzetgyűlés tagjaira törvényhozó kötelességük teljesítéséből kifolyólag háruló anyagi terhekkel”, ugyanakkor a jelenléti díjakat sem kívánta állandósítani. Végül olyan döntés született, miszerint a honatyák 1923. november 1-jétől havi 1 millió korona tiszteletdíjban részesülnek, továbbá lakáspénzben. Utóbbinál az évi 2000 koronát, tehát még az első világháború végén meghozott döntést vették alapul, de annyiszor megemelve, ahányszorosára a lakbérek 1917 óta emelkedtek. Ugyanakkor a házelnök felhatalmazást kapott arra, hogy az 1 milliós összeget a „drágasági viszonyokhoz mérten”, módosíthassa, igazodva az állami tisztviselők fizetésében bekövetkező változásokhoz. Az elnök a képviselői illetmények két és félszeresét, az alelnökök és a háznagy a kétszeresét, a jegyzők a másfélszeresét kapták meg.⁸⁷⁴ A képviselői javadalmak kérdése azonban változatlanul nem került nyugvópontra, s az újból és újból megállapított számszerű összegek inkább csak az infláció érzékeltetésére voltak alkalmasak, sőt, hogy még bonyolultabb legyen a helyzet, a tiszteletdíjakat hol papírkoronában, hol aranykoronában adták meg.

Láthatóan addig, amíg a kormányzat nem volt képes a gazdasági válság és az infláció kezelésére, a törvényhozás sem tudta megnyugtatóan rendezni az ügyet. Többféle megoldással kísérleteztek – a konkrét összegek állandó emelése, annak az állami tisztviselők fizetéséhez igazítása, napidíjak újbóli bevezetése stb. Csupán két területen született olyan döntés, amely hosszú távon is tartósnak bizonyult: egyrészt a lakbértámogatás összegének meghatározása, illetve számítási módja, valamint azon juttatás mértéknek rögzítése, melyben a tisztikar az alapilletményen felül részesült. Utóbbi közül a házelnöké feltétlen említést érdemel. A nemzetgyűlés vezetője a többi

⁸⁷²NI 1922–1926. III. k. 200–201.

⁸⁷³NI 1922–26. IV. k. 401–402. és VI. k. 338–339.

⁸⁷⁴NI 1922–1926. VIII. k. 84–85. NN 1922–1926. XVII. k. 112.

választott tisztviselőhöz képest kiugróan nagy arányú díjazást kapott. (Plusz juttatása megfelelt egy miniszteri, összilletménye pedig egy miniszterelnöki fizetésnek.)

1924 júniusában a szabályozás ismét az eredeti szerkezetéhez – tiszteletdíj plusz lakáspénz – kanyarodott vissza, de megemelt módon, mivel már nem a VI. hanem az V. fizetési fokozat 1. és 2. kategóriáját vették alapul a tényleges összegek megállapításánál, amely akkor évi 3840 aranykorona tiszteletdíjat és 320 aranykorona lakáspénzt jelentett.⁸⁷⁵ A továbbiakban azután ehhez igazodva került sor további reformokra. A Tisztelt Ház 1925. november 17-i határozata alapján a képviselők tiszteletdíja havi – papírkoronában számolva – 8 millió, az elnöké további 20 millió, az alelnököké és a háznagyé – az elnököké fele – 10 millió, a jegyzőké pedig – a képviselőkének a fele – 4 millió korona lett.⁸⁷⁶ Utólag a fenti összegeket pengőben is megadták, ami már alkalmas lehet a későbbi illetményekkel történő összevetésre. Eszerint a juttatások a következőképpen alakultak: a képviselőkének havi 640, az elnökökének 1600 az alelnökökének és a háznagynak 800 és a jegyzőkének 320 pengő illetmény járt. A lakáspénzek tekintetében a korábbi rendszer maradt érvényben, azaz az évi 2000 korona az 1917 óta bekövetezett inflációval megemelve. Ennek pontos összege így állandóan változott, 1926 tavaszán havi 106, 1927 végén már 145 pengővel számoltak.⁸⁷⁷ 1925 ősze annyiban is fordulópontnak tekinthető, hogy a továbbiakban gyakorlattá vált, hogy az aktuális emelés – a hagyományoktól eltérően – nem a nemzetgyűlési döntéssel párhuzamosan lépett hatályba, hanem több hónapra visszamenőleg.⁸⁷⁸ A pénzügyi stabilizáció sikere, az értékálló pénz megteremtése következtében mintegy két évig nem kellett foglalkozni a kérdéssel,⁸⁷⁹ s a következő jelentősebb reformra csak 1927 végén került sor. A képviselőház december 13-i döntése alapján a járandóságok a következőképp alakultak. A honatyák tiszteletdíja havi 730, lakáspénze 145 pengő, az elnöké – a már ismert szorzószámok alapján – 1840, az alelnököké és a háznagyé 920, a jegyzőké 332 pengő lett.⁸⁸⁰ Ez az 1927 végi illetménymegállapítás az addigi legmagasabb tiszteletdíjakat jelentette, az „egyszerű” képviselők esetében havi 875, illetve évi 10 500 pengőt és mivel a lakáspénz sajátos számítási rendszernek

⁸⁷⁵NI 1922–1926. XI. k. 296.

⁸⁷⁶NI 1922–1926. XVI. k. 356–357. NN 1922–1926. XXXVI. k. 167–171.

⁸⁷⁷A magyar állam költségvetése az 1926/27. évre. 23. KI 1927–1931. VII. k. 6.

⁸⁷⁸A nemzetgyűlési döntés 1925. november 17-én született meg, a megemelt tiszteletdíjak viszont már július 1-jétől jártak az érintetteknek.

⁸⁷⁹Jóllehet 1927 elején a nemzetgyűlés kétkamarás országgyűléssé alakult át, a honatyák nem használták ki az alkalmat egy újabb illetményrendezésre.

⁸⁸⁰KI 1927–1931. VII. k. 7. és KN 1927–1931. VII. k. 294.

köszönhetően tovább emelkedett, az összilletmény is nőtt. 1929-re elérte a csúcst jelentő havi 913 pengőt,⁸⁸¹ ami éves szinten közel 11 ezerre (10 956) rúgott. További, bár pénzben soha nem számszerűsített juttatást jelentett, hogy a honatyák – igazolvány ellenében – kedvezményesen utazhattak a Magyar Államvasutak vonalain.

Az, hogy az 1920 óta állandóan változó összegű díjak mennyit értek valójában, teljesen pontosan nem állapítható meg, de bizonyos átszámításokkal – elsősorban a koronának a svájci frankhoz viszonyított árfolyamát alapul véve⁸⁸² – az egyes időszakok jövedelmei valamelyes összevethetőkké válnak. Az első nemzetgyűlés alatt a törvényhozók felettébb szerények voltak önmagukhoz: az első pár hónapban folyósított 1918. évi juttatás – évi 11 400 korona – irreálisan csekély volt, de az 1920 áprilisától járó 36 000 is egyértelműen alacsonynak tekinthető.⁸⁸³ A későbbi pénzneembe átszámolva egyébként csupán évi 384, illetve 984 pengőt jelentett. 1922-ben a századelőn alkalmazott módszerből kiindulva került elő a díjazásnak a tisztviselői bértábla VI. fokozatához történő igazítása, ami nagyjából egy minisztériumi osztálytanácsos fizetésének felelt meg.

Miután azonban a tisztviselői fizetések jelentősen elmaradtak a békebeli méretektől, a nemzetgyűlés pedig egyre inkább az utolsó békeév szintjét tekintette elérendő célnak, ezért 1924-től már az V. fizetési fokozat alapján történt a konkrét összegek kiszámítása, de a jövedelmek a jelentékeny növelés ellenére is valamelyest elmaradtak a korábbiaktól. Amíg ugyanis 1914/15-ben a képviselők fejenként – átszámítva – évi 4800 aranykorona tiszteletdíjat és 1600 korona lakáspénzt kaptak, addig 1924-től ez 3840 plusz 500 aranykoronát tett ki.⁸⁸⁴ Azonban amilyen mértékben ténylegesen is javult az államháztartás helyzete, megmutatkoztak a pénzügyi szanációs program sikerei, úgy nőttek a képviselői tiszteletdíjak is. A második nemzetgyűlés alatt 1924-ben került sor az első jelentősebb emelésre, amit azután több követett, s ezeknek eredményeképp az 1920-as évek végére a képviselői jövedelmek nemcsak stabilizálódtak, hanem addig nem tapasztalt magas szintre kerültek.

Az értékálló pénz megteremtése, illetve az a tény, hogy a nagy emelések időszaka az évtized utolsó harmadára lezárult, lehetőséget teremt bizonyos

⁸⁸¹ 730 plusz 183 pengő, azaz a tiszteletdíj és a lakáspénz együtt.

⁸⁸² Svájci frank – korona – pengő átváltásokra lásd: Varga István: *Csonka-magyarország gazdasági fejlődése*. Budapest, 1932, 10.

⁸⁸³ Ugyanekkor a szintén nem magasan díjazott osztrák kollégák 49 000 koronát kaptak. NI 1920–1922. XIII. k. 283–284.

⁸⁸⁴ NI 1922–1926. XI. k. 296.

összevetésekre. Tagadhatatlan, hogy a társadalom széles rétegeihez képest a honatyák a húszas évek második felében már komoly összegeket kaptak. Igaz, a közfelfogás szerint a képviselői tevékenység úriemberhez illő foglalkozásnak számított, melynél nem a munkáskereseteket tekintették viszonyítási alapnak. A szakirodalom szerint a középosztályi jövedelmek alsó határát az évi 3500-4500 pengő alkotta, míg a felső szintet, amin túl már inkább nagypolgári jövedelemről beszélhetünk nagyjából 24 000 pengő jelentette.⁸⁸⁵ Ebben a keretben a képviselői illetmények nagyjából középtájon helyezkedtek el. Ha azonban azt vesszük figyelembe, hogy a köztisztviselőknek legfeljebb egyharmada kapott a középosztályi szintnek megfelelő juttatást, s a lakosság egészének átlagbére a havi 530-550 pengő körül mozgott, akkor a képviselők a társadalom jól fizetett, a nagy többség által irigyelt jövedelemmel rendelkező részét alkották. A nemzetközi összehasonlítás szintén ezt a kedvező képet erősíti meg, s a magyarországi képviselői illetmények 1929-re már európai szinten is az élvonalba kerültek. A törvényhozók – átszámítva – Angliában 925, Franciaországban 843, Németországban 831, Belgiumban 800 pengőnyi tiszteletdíjat kaptak. Közép-Kelet-Európában pedig egyértelműen a magyar parlament bizonyult a legbőkezűbbnek a maga 913 pengőjével. A sokáig élenjáró csehszlovák törvényhozás tagjai 1929-ben havi 850, az osztrák nemzetgyűlésé pedig az igencsak szerény 492 pengőnyi díjazásban részesültek.⁸⁸⁶

A honatyák javadalmaikat negyedéves bontásban, előre kapták meg: 1924 júniusáig közvetlenül a házipénztáron keresztül, utána csekk formájában, amit a Postatakarékpénztárnál lehetett beváltani.⁸⁸⁷ A juttatások – az 1893:VI. tc. alapján – attól a hónaptól kezdődően jártak, amikor az illető a megbízólevelét bemutatta, egészen az adott ciklus végéig. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a választások évében egy hónapban a leköszönő és a megválasztott képviselők is díjazásban részesültek, azok pedig, akiket újraválasztottak, folyamatosan kapták járandóságukat. Az 1931. november 5-i ülésen Vázsonyi János demokrata párti képviselő azzal a váddal állt elő, hogy azon képviselők, akiket a közelmúltban, június végén lezajlott parlamenti választásokon

⁸⁸⁵ Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. 2. javított kiadás. Budapest, 2003, Osiris, 259–260. és 263.

⁸⁸⁶ *Pesti Napló*, 1929. május 7. 3. Európai szinten egyébként az angol parlamenti tagok tiszteletdíjai voltak a legmagasabbak, 1927 végén 925 pengőnyi összeget tettek ki. KI 1927–1931. VII. k. 6.

⁸⁸⁷ MNL–OL K 2 Képviselőház Elnöki és általános iratok, 694. csomó, a képviselőház költségvetésével kapcsolatos iratok. KI 1927–1931. I. k. 227.

újraválasztottak, mindkét jogcímen felvették tiszteletdíjukat, az ügy azonban nem került kivizsgálásra.⁸⁸⁸

Láthatóan a képviselők az első nemzetgyűlés alatt még – a szociális érzékenység, a társadalmi szolidaritás gondolatát előtérbe helyezve – bizonyos fokú önmérsékletet tanúsítottak. A későbbiekben már a stabil egzisztenciális háttér biztosítására helyezték a hangsúlyt, ami a tiszteletdíjak látványos emelkedésében öltött testet. Formailag a kezdeményezés a gazdasági bizottság elnöki tisztét is betöltő házelnök kezében volt, és Gaál Gaszton utódai – annak 1922. augusztus 8-ai lemondása után – készek is voltak az ilyen törekvések felkarolására. A tiszteletdíjak az évtized végére értek el egy olyan csúcspontra, melyet sokáig – egészen a második világháború időszakáig – nem sikerült meghaladni, sőt fenntartani is alig. A Bethlen-kormány láthatóan súlyt helyezett arra, hogy az embereit jól megfizesse, ezért a második nemzetgyűlés első időszakában, amikor az államháztartás zilált helyzete nem tett lehetővé nagyobb emeléseket, burkolt módon, kedvezményes – szövet-, fa-, szén- – vásárlási akciókkal próbált némi plusz juttatást biztosítani a képviselőknek.⁸⁸⁹

A tiszteletdíjak mind a századelőhöz viszonyítva, mind korabeli nemzetközi összevetésben magasak voltak, ezt még meg lehetett indokolni azzal, hogy ha a képviselői hivatást nemcsak a gazdagok, hanem a társadalom minden rétege előtt meg kívánják nyitni, akkor megfelelő anyagi díjazást kell nyújtani érte. Olyat, amely tisztas megélhetést biztosít, és nem kényszeríti a tagokat arra, hogy törvényhozói munkájuk rovására egyéb pénzkereső tevékenység után nézzenek vagy politikai befolyásukat bocsássák áruba. A juttatások azonban nem annyira önmagában a tiszteletdíj mértéke, hanem az ahhoz társuló egyéb tényezők miatt váltottak ki negatív visszhangot a hazai közvéleményben. Sőt a kérdés az évtized közepétől egyre inkább a hazai politikai és közéleti diskurzus témájává vált. Amennyiben ugyanis a képviselőséget is egyfajta munkavégzésnek tekintjük, a törvényhozás tagjai lényegesen könnyebb helyzetben voltak, mint a díjazás szempontjából velük nagyjából egy szinten lévő tisztviselők.⁸⁹⁰ 1924-től ugyanis a parlament távolról sem ülésezett állandóan, ami társulva a honatyák ülésezés alatti gyakori hiányzásaival, az átlagember számára úgy csapódott le, hogy a törvényhozás tagjai formális kötelezettségeiket sem látják el tisztességesen. Jóllehet a

⁸⁸⁸ KN 1931–1935. II. k. 40.

⁸⁸⁹ MSZDP parlamenti frakció jegyzőkönyvei, I. k. 91., 98. és 104. 1922. szept. 9. szept. 21. és okt. 25. MNL–OL K 2 708. csomó, B. II. 12.

⁸⁹⁰ Vidéken ennek nagyjából a főispánok vagy a polgármesterek csoportja felelt meg.

hárszabályreformok próbáltak valamelyest szigorítani, illetve pénzügyi szankciókkal büntetni a hiányzókat, ez vajmi kevésbé érvényesült a gyakorlatban, s a képviselők láthatóan nagyvonalúak voltak magukkal szemben. Jellemző példaként a nemzetgyűlés 1922. június 27-i ülésén Rassay Károly azzal a határozati indítvánnyal állt elő, hogy azon képviselők, akik egy évnegyedben három névsorolvasáson indokolatlanul hiányoznak, arra az évnegyedre veszítsék el tiszteletdíjukat. A képviselők hirtelen felbuzdulásukban elfogadták ugyan az indítványt,⁸⁹¹ arról azonban nincs forrás, hogy bármikor is alkalmazták volna. Farkas Tibor pártonkívüli képviselő 1924 végén arra hívta fel a figyelmet, hogy egyesek kettős minőségben – köztisztviselőként és törvényhozóként – vesznek fel lakbértámogatást, ami nemcsak etikailag kifogásolható, hanem törvénytelen is.⁸⁹² Az 1893. évi VI. tc. 2. §-a ugyanis egyértelműen előírta hogy „azon képviselők, a kik az állam szolgálatában állnak és mint olyanok lakbért húznak, vagy lakással láttatnak el, képviselői lakbérilletményben nem részesülhetnek”. A házelnök első reakcióként valóban készséget mutatott a probléma orvoslására. Intézkedése alapján az ügyben érintett 44 képviselőnek 1925 májusától beszüntették a lakáspénz folyósítását, a már kifizetett részeket pedig illetményeikből levonták. Ezt semmisítette meg a gazdasági bizottság javaslatára a Tisztelt Ház az 1925. június 26-i ülésén.⁸⁹³ A döntés kormányrendeletekre hivatkozva visszamenő hatállyal jogosnak és törvényesnek ismerte el, hogy a köztisztviselői állásban lévő törvényhozók kettős lakbértámogatásban részesüljenek. A jövőre vonatkozóan az 1925:XXVI. tc. – a választójogi törvény – 182. §-a pedig kifejezetten előírta, hogy a képviselővé választott köztisztviselőknak is jár fizetés és lakáspénz. 1931 elején újra előkerült a kérdés. Akkor megerősítették a korábbi határozatot, illetve tovább pontosították annak kimondásával, hogy a nyugdíjas tisztviselőknél megmarad a kettős juttatás, ellenben a miniszterek, államtitkárok és egyetemi tanárok esetében megszűnik.⁸⁹⁴

A különböző törvényi előírások azt is lehetővé tették, hogy a tagok törvényhozói feladataik mellett más jövedelemszerző tevékenységet folytassanak. A közvélemény szemében legnegatívabb jelenséget az jelentette, amikor a törvényhozók különböző gazdasági cégek vezetésében jutottak jól fizető pozíciókhoz, ami arra utalt, hogy a képviselők valamilyen módon politikai pozíciójukat bocsátják áruba. Anyagi téren a

⁸⁹¹ NN 1922–1926. I. k. 90–91.

⁸⁹² NN 1922–1926. XXIX. k. 92–94. A kettős támogatás kérdése 1924. november 1-jétől létezett, miután a nemzetgyűlés döntése alapján – amint korábban szó volt róla – a lakáspénz újra bevezetésre került.

⁸⁹³ NI 1922–1926. XV. k. 110. NN 1922–1926. XXXIV. k. 264–266.

⁸⁹⁴ KI 1927–1931. XXIII. k. 430–431.

legkényelmesebb helyzetben a köztisztviselők voltak, hiszen őket a hivatali összeférhetetlenség kiküszöbölése végett nyugdíjazni kellett. Így egyszerre kapták képviselői tiszteletdíjukat, valamint addigi tisztviselői pozíciójuknak megfelelő nyugdíjat és lakáspénzt. Az a gyakorlat, miszerint a képviselők nem pusztán a tiszteletdíjukból élnek, hanem mellette – bizonyos korlátok között – más jövedelemszerző tevékenységet is folytatnak a szórványos adatok alapján általánosnak mondható. Az természetesen további kutatásokat igényel, hogy a honatyák különböző jogcímenen milyen plusz bevételekkel rendelkeztek, de valószínűsíthető, hogy magas összegekről lehetett szó és a tényleges jövedelem lényegesen meghaladta az illetmény nagyságát.⁸⁹⁵

Nem meglepő, hogy a képviselői illetmények már említett 1927 végi emelése rossz visszhangot kapott a korabeli sajtóban, de a képviselőházban is hangzottak el ellenvélemények, s különösen a Gaál Gaszton vezette Agrárpárt tiltakozott ellene.⁸⁹⁶ Az egyre súlyosbodó gazdasági válság végleg szétzilálta azt a hallgatólagos konszenzust, ami a képviselői jövedelmek kapcsán korábban a pártok között úgy-ahogy fennállt. Az 1930 decemberében Almásy László házelnök által összehívott pártközi konferencián a résztvevők megállapodtak abban, hogy csökkenteni fogják a képviselői illetményeket.⁸⁹⁷ A kormánypárt utólag – a gazdasági bizottságban éppúgy, mint a plénumon – nyíltan felrúgta a megállapodást, és elvetette mindenfajta csökkentés gondolatát.⁸⁹⁸ Válaszul a témával kapcsolatban korábban kevésbé aktív SZDP nyílt ellentámadásba ment át, és a gazdasági bizottság szokásos jelentéséhez – Kabók Lajos révén – különvéleményt csatolt. Abban Kabók nemcsak a képviselői tiszteletdíjak esetében, hanem az egész állami vonalon átfogó fizetéscsökkentést javasolt, továbbá a képviselőház tisztkara díjazásának teljes eltörlését kezdeményezte. A liberális-demokraták prominens politikusa, Rassay Károly hasonló követeléseket fogalmazott meg, külön kiemelve, hogy a jegyzői munkát a képviselők nyugodtan el tudják látni nobile officiumként.⁸⁹⁹ Azt, hogy mennyire kényes és megosztó ügyről volt szó, a bizottsági jelentésről lezajlott szavazás mutatta meg leginkább. Első nekifutásra 17:17 arányú döntetlen lett, mire az elnök – nem mervén magára vállalni a döntés ódiumát –

⁸⁹⁵ A szociáldemokrata képviselőktől távol állt ugyan a gazdasági-vállalkozói tevékenység, de a különböző munkásbiztosító pénztárakon, illetve pártbéli tisztségeiken keresztül még ők is komoly mellékjövedelemmel bírtak.

⁸⁹⁶ KN 1927–1931. VII. k. 291–294.

⁸⁹⁷ *Pesti Napló*, 1930. december 17. 7.

⁸⁹⁸ KI 1927–1931. 430–431.

⁸⁹⁹ KN 1927–1931. XXXIII. k. 254–258.

kijelentette, hogy a kevés szavazó miatt meg kell ismételni az eljárást. Az ismételt voksoláson azután az időközben behívott képviselőkkel 52:17 arányban sikerült elfogadtatni a bizottsági javaslatot.⁹⁰⁰ Az 1931. június végén lezajlott parlamenti választások után – részben több képviselő sürgetésére – újra előkerült a téma. Ismét előzetes pártközi megállapodás született, ezúttal arról, hogy a jegyzők nem fognak tiszteletdíjat kapni a munkájukért, melyet a gazdasági bizottság elvetett. A plénumon azonban az ellenzéki politikusoknak sikerült kiharcolniuk egy olyan határozati javaslat elfogadását, amely az ügyet ismételt tárgyalásra visszautalta a bizottsághoz.⁹⁰¹

A kormánypárt tehát makacsul elzárkózott mindenfajta érdemi redukciótól. Hivatalosan előbb az az érv hangzott el, hogy hamarosan lejár a ciklus ideje, és nem akarják kész helyzet elé állítani az új testületet. A parlamenti választások után meg azzal álltak elő, hogy a tiszteletdíjak kérdésével csak egy általános tisztviselői fizetésesökkentés esetén kívánnak foglalkozni. A jegyzők díjazását pedig – szolt a hivatalos magyarázat – azért nem lehet eltörölni, mert törvény írja elő. Az Egységes Párt vezetésének magatartását persze joggal lehetett önzőnek, álságosnak és rövidlátónak minősíteni, de valószínűleg többről volt szó. Bethlen nyilván keresztül tudott volna vinni egy komolyabb illetményredukciót, de erre semmiféle hajlandóságot nem mutatott. Vélhetően azért nem, mivel attól tartott, egy ilyen lépés gyengítheti párton belüli pozícióját. Ez a magatartás ugyanakkor nemcsak népszerűtlen volt, hanem kiváló támadási lehetőséget kínált az ellenzéki pártoknak. Egyre szélesebb körökben adtak hitelt azoknak a bírálatoknak, amelyek pazarlással, tehetetlenséggel és szociális érzéketlenséggel vádolták a kormányfőt. Az ellenzéki politikusok ügyes taktikával azt hangsúlyozták, hogy egy ilyen takarékosági lépés önmagában nem hozhatja helyre az ország pénzügyi helyzetét, viszont példát mutathat és növelheti a Tisztelt Ház presztízsét, melyet a képviselői jövedelemhalmozások amúgy is kikezdték.

Ismert, hogy 1931 augusztusában Károlyi Gyula váltotta fel Bethlen Istvánta miniszterelnöki székben. Károlyi politikai és világnézeti tekintetben igencsak hasonlított elődjére, de egy nem lényegtelen területen különbözött tőle. A pipás gróf – ahogyan társasági körökben emlegették – nemcsak személyes életvitelében volt puritán jellem, hanem kormányzati szinten is a szigorú takarékoság politikáját állította a középpontba. Az események látványosan mutatták, hogy megvolt benne az elszántság egy, az elitcsoportokra is kiterjedő takarékosági politika keresztülvitelére. Károlyi

⁹⁰⁰ Uo. 258–259.

⁹⁰¹ KN 1931–1935. I. k. 334–340.

kormányfői bemutatkozó beszéde augusztus 27-én hangzott el, 28-án már meg is volt a gazdasági bizottság döntése. A bizottság 1931. november 15-ével kezdődően 15%-kal leszállította a képviselői tiszteletdíjakat, a költségvetési év végéig, azaz 1932. június 30-ig terjedő hatállyal. A választott tisztikarnál pedig ugyanolyan mértékű csökkentést írt elő, mint a miniszterek és államtitkárok esetében, kivéve a jegyzőket, ahol havi 167 pengő lett a különdíjazás.⁹⁰² A plénum november 5-én hagyta jóvá a megszorításokat, de hamar kiderült, hogy ennyi nem elég, és 1932 tavaszán újabb redukcióra került sor. Eszerint az addigi csökkentések nemcsak a költségvetési év végéig, hanem hosszabb távra szólnak, sőt a képviselői tiszteletdíjakat és a lakáspénzeket 6, a választott tisztviselő járandóságát pedig 5%-kal tovább csökkentették.⁹⁰³ A két reform eredményeként 1932 nyarától az illetmények a következőképp alakultak. A honatyák havi 583 pengő tiszteletdíjat és 172 pengő lakáspénzt, plusz juttatásként az elnök 1486, az alelnökök és a háznagy 743, a jegyzők 158 pengőt kaptak.⁹⁰⁴

A Károlyi-kormány tehát kellő határozottsággal, bár nem nagy radikalizmussal nyúlt hozzá a kérdéshez, ami ismét lehetőséget kínált az ellenzéki politikusok számára, s szinte minden irányzatuk – ráérezve a kérdés konjunkturális jellegére – régi-új reformjavaslatokkal állt elő. A kisgazdapárti Dinnyés Lajos és témában már nyilatkozó Kabók Lajos 1931. augusztus végén annak a kívánságnak adtak hangot, hogy a választott tisztviselők tiszteletdíja a pénzügyi helyzet javulásáig fejenként egy aranypengő legyen. Kabók olyan különvéleményt is beterjesztett a plénum elé, hogy a nyugdíjas köztisztviselő-képviselők csak egyféle jogcímen kapjanak illetményt, s vonják meg tőlük állami nyugdíjukat.⁹⁰⁵ 1932. április 13-án pedig, amikor a gazdasági bizottság újabb jelentésének tárgyalása volt napirenden, egyes képviselők már valósággal egymásra licitáltak a csökkentésekben, sőt a kisgazdapárti Ulain Ferenc azzal az igencsak demagóg ízű ötlettel állt elő, hogy a jómódú képviselők ne részesüljenek díjazásban.⁹⁰⁶ Néhány ellenzéki politikus – Dinnyés Lajos és a szociáldemokrata Györki Imre – újra felvetette a gazdasági cégek vezetésében helyet foglaló, jövedelemhalmozó képviselők ügyét is. A kormányzat maga is átérezte a kérdés

⁹⁰² KI 1931–1935. I. k. 46–47.

⁹⁰³ KI 1931–1935. II. k. 415–416.

⁹⁰⁴ MNL–OL K 2 Képviselőház elnöki és általános iratok, 694. csomó, 1932. február.

⁹⁰⁵ KN 1931–1935. II. k. 38–40. A kormánypártiak láthatóan készültek erre az indítványra, mert – ügyes taktikával – azonnal szemére vetették a szociáldemokrata képviselőknek, hogy a különböző munkásbiztosítókon keresztül ők is többes jövedelmekkel bírnak. A dupla lakáspénzek ügyét egyébként a liberális-demokrata Pakots József is felvetette.

⁹⁰⁶ KN 1931–1935. V. k. 303–312.

jelentőségét, ami 1932-ben elvezetett az összeférhetetlenségi szabályozás szigorításának tervéhez, a törvényjavaslat azonban – amint arról már szó esett – csak a kezdeményezésig jutott el, életbe léptetni soha nem sikerült.

1932 tavaszán került sor az utolsó illetménycsökkentésre, s a képviselők díjazása sokáig egyáltalán nem változott. A kérdés majd csak a második világháború évei alatt került újra napirendre. A plénum 1940. május 7-én úgy döntött, hogy 1940. február 1-jei hatállyal minden területen emelik a tiszteletdíjakat, melynek mértékét az 1927. év végi összegek 10%-ában állapították meg. Eszerint a képviselők a továbbiakban – pontosabban 1940. február 1-jétől – havi 730, az elnök még 840, az alelnökök és a háznagy 922, a jegyzők pedig 332 pengő juttatásban részesültek.⁹⁰⁷ 1941. október 23-án újabb illetményrendezésre került sor, melynek eredményeként teljes egészében visszaállították az 1927-es járandóságokat.⁹⁰⁸ A jelenség hátterében minden bizonnyal a harmincas évek végén beinduló gazdasági konjunktúra állt. Közvetlenül azonban az generálta a fenti döntéseket, hogy a Károlyi-kormánynak a köztisztviselők fizetéscsökkentésére vonatkozó rendeleteinek hatálya ekkorra szűnt meg. Bár a kettő között semmilyen jogi természetű összefüggés nem állt fenn, a képviselők nyilván úgy gondolták, hogy ha a tisztviselők esetében eltörölték a korlátozásokat, akkor ők is felszámolhatják azokat.

A képviselők és a választott tisztikar díjazása, 1928–1943⁹⁰⁹

	1928/29	1932/33	1943
Képviselő ⁹¹⁰	8760+2176	6999+1902,6	8760+1964
Elnök	22 080+4352	17 830+4188	22 080+4188
Alelnök	11 040	8915	11 040
Háznagy	11 040	8915	11 040
Jegyző	4380	1900	3984

⁹⁰⁷ KI 1939–1944. IV. k. 180–181. KN 1939–1944. V. k. 543.

⁹⁰⁸ KI 1939–1944. VII. k. 13–14. KN 1939–1944. XI. k. 8.

⁹⁰⁹ Miután a díjazás a korszak folyamán számottevő változásokon ment át, az áttekinthetőség kedvéért három időszakra koncentrálni külön is közöljük a tiszteletdíjak éves összegeit. A táblázat a költségvetések adatai alapján készült.

⁹¹⁰ A rubrikán belüli első szám a tiszteletdíjat, amennyiben van második, az pedig a lakáspénzt jelenti.

A honatyák számára az 1927-es rendezés sokáig egyfajta etalont jelentett, melyhez járandóságaikat viszonyították, 1943 végén azonban egyértelműen túlléptek rajta. Az újabb, és ebben a tárgykörben az utolsó határozat⁹¹¹ eredményeképp 1943. július 1-jével kezdődően a képviselők immár havi 1000 pengős tiszteletdíjban valamint további 500 pengő költségátalányban részesültek, és hasonló arányú emelésekre került sor a választott tisztikar esetében is.⁹¹² A döntés háttérében – hivatalos magyarázatként – a köztisztviselői fizetések nagyarányú növekedése állt, de a kormányzatra parlamenti részről egyre határozottabb nyomás nehezedett. Lukács Béla tárca nélküli miniszter októberben azt jelezte a minisztertanácsnak, hogy a honatyák egy része már tavasz óta sürgeti a képviselői tiszteletdíjak rendezését, és sürgős, konkrét lépésekre van szükség ez ügyben.⁹¹³ Lukács állítását megerősíti, hogy a gazdasági bizottság már 1943. július másodikán meghozta állásfoglalását az emelésekről, de a jelentést a plénum a Ház üléseinek hosszú elnapolása miatt nem tárgyalhatta, így a döntés csak november 11-én születhetett meg. A sorozatos emelések alapján úgy tűnhet, mintha a honatyák busás díjazásban részesültek volna. Illetményeik azonban csak a korábbi járandóságokhoz képes tekinthetők kiugróan nagyoknak, s kérdéses, hogy a háborús infláció közepette mit jelentett mindez reálérték szempontjából.⁹¹⁴

A felsőház esetében az egész kérdés jóval egyszerűbb volt. Mindenekelőtt a tagságért állandó tiszteletdíj nem járt, csak a törvényhatóságok, valamint a szervezetek és intézmények vidéki küldöttei részesültek bizonyos költségtérítésben.⁹¹⁵ Továbbá amikor a felsőház megkezdte a működését, addigra a díjazásokkal kapcsolatos bizonytalanság időszaka véget ért. Így a második kamara esetében a személyi költségek sokáig csupán két tételt foglaltak magukban, egyrészt a választott tisztikarnak, másrészt a vidékieknek kifizetett összegeket. Az elnök a két alelnök, a háznagy és a jegyzők ugyanolyan díjazásban részesültek, mint a képviselőház hasonló pozíciójú tisztviselői. A költségtérítés az érintettek számára napidíjat jelentett, elsősorban azon időszakra, amikor a Ház, valamint az a bizottság, melyben az illető tag volt, ülésezett.⁹¹⁶ A napidíj összege előbb 25 pengőben lett megállapítva, ami 30-ra nőtt, végül a Károlyi-kormány

⁹¹¹ KI 1939–1944. X. k. 287–288. KN 1939–1944. XVII. k. 203.

⁹¹² Az elnöknek havi 2500, az alelnököknek és a háznagynak 1250, a jegyzőknek 450 pengős juttatást szavaztak meg.

⁹¹³ Mt. jegyzőkönyvek, 1943. október 26.

⁹¹⁴ A pártok között eredetileg egyetértés volt abban a tekintetben, hogy az emelésekre szükség van, igaz ezt a konszenzust utóbb a nyilasok felrúgták.

⁹¹⁵ 1926:XXII. tc. 34. §.

⁹¹⁶ FI 1927–1931. I. k. 85–86. FN 1927–1931. II. k. 62

takarékossági reformjai következtében 26 pengőben állapodott meg.⁹¹⁷ Ez egyébként nem jelentett tetemes összeget: az 1920-as évek végén volt a csúcson mintegy 270 000 pengővel, ami az 1930-as évek első felére 120 000-re csökkent és a második világháború éveiben is csak mérsékelten – 1943-ra 150 000-re – nőtt. Plusz tételként az 1939/40. költségvetési évtől – képviselőházi kollégájához hasonlóan – a felsőházi elnökének is járt a rendelkezési alap, ami évi 10 000 pengős keretösszeg biztosítását jelentette.

A két Ház tagjainak és választott tisztikarának összesített költségei⁹¹⁸

Költségvetési év	Képviselőház	felsőház
1928/29	2 808 160	365 000
1932/33	2 288 700	187 690
1943	4 270 000	228 000

Elsősorban a tiszteletdíjak hiánya miatt a korszak folyamán végig óriási különbség volt a két testület között, sőt amikor a revíziós területgyarapodásnak köszönhetően megemelkedett az országgyűlési tagok száma, akkor a pénzügyi költségek terén nem arányos emelkedés következett be, s a kiadások főleg a képviselőház esetében ugrottak meg látványos módon. Ez a tény érthetővé teszi, hogy a közéleti diskurzusban a felsőházi költségek miért nem váltak vitatémává. Ráadásul a második kamara azzal is csökkentette a támadhatóságát, hogy a napidíjak kifizetését kezdettől fogva az üléseken való jelenlétéhez kötötte, amin 1940-ben még további szigorításra került sor.⁹¹⁹ Persze az kérdéses, hogy ténylegesen mennyire volt alapos az ellenőrzés, de a felsőház legalább demonstrálhatta, hogy átérzi a kérdés jelentőségét.

A törvényhozás nemcsak a tiszteletdíjak, hanem egész költségvetése tekintetében autonómiával bírt, s a járandóságok mindig az összkiadások részeként jelentek meg. Ennek kialakítása a képviselőház esetében részben a már ismert módon zajlott. A gazdasági bizottságnak minden évben – kellő időben – el kellett készítenie a Tisztelt Ház költségvetését. Igaz, annak technikai jellegű részét – a bizottsági irányelvek

⁹¹⁷ FI 1931–1935. I. k. 379.

⁹¹⁸ A táblázat a vonatkozó időszakok költségvetési adatai alapján készült, de értelemszerűen egyiknél sem nem tartalmazza az igazgatási költségeket.

⁹¹⁹ FI 1939–1944. II. k. 453–456. FN 1939–1944. I. k. 131.

és kívánságok, meg az előző évi adatok alapján – a parlament egyik hivatala, a számvevőség végezte el. Miután a plénum elfogadta a bizottság javaslatát, az anyagot elküldték a pénzügyminisztériumnak, amely beillesztette azt az éves költségvetésbe. Formailag tehát a kérdés még egyszer a törvényhozás elé került, az állami költségvetés részeként. A kiadásokat és a bevételeket a számvevőség és a pénztár adminisztrálta. 1924 júliusától azonban csak minimális összegek mentek keresztül közvetlenül a pénztáron, és a kifizetések nemcsak a tiszteletdíjak esetében, hanem szinte minden területen csekk formájában történtek. Az utalványozás, vagyis a kifizetés tényleges realizálásának joga azonban a házelnöké volt, aki viszont nem térhetett el az előzetesen elfogadott keretszámoktól. Ha ilyen eset előfordult, akkor ahhoz elvileg a gazdasági bizottság hozzájárulása kellett. A kiadási számlák vezetése a Postatakarékpénztárnál történt. A költségvetési előirányzatot havi bontásban a pénzügyminisztérium költségvetési osztályának kellett elküldeni, ami alapján a minisztérium átutalta a szükséges összeget a Postatakarékpénztárnak.

A kiadások és bevételek ellenőrzését mindig a számvizsgáló bizottság végezte el, s a bizottságnak jelentést kellett beterjesztenie a plénum elé az elvégzett munkájáról. A házszabályok eleinte féléves jelentéstételi kötelezettséget írtak elő, később ezt nem kötötték határidőhöz.⁹²⁰ Az 1920-as évek közepéig a bizottság meglehetősen hiányosan és pontatlanul végezte munkáját, az államháztartás szanálásával és a költségvetési helyzet stabilizálódásával párhuzamosan azonban ezen a területen is konszolidálódott a helyzet. A testület a továbbiakban, rendszertelen időközönként ugyan, de mindig elvégezte előírt feladatát. A számvizsgálat általában a költségvetési évhez igazodott, ettől csak akkor tértek el, ha az adott évben választásra került sor. Ilyenkor két jelentés készült, egy a választás előtti, egy az azt követő időszakra vonatkozóan. A bizottság többnyire összevonta munkáját, azaz egyszerre több év vizsgálati eredményét terjesztette a plénum elé. Így egyáltalán nem volt kirívó eset, hogy az 1935–39-es parlamenti ciklusban csupán két jelentés készült el. Az egyik az 1932/33-as költségvetési évtől – a választások miatt – 1935 áprilisáig tekintette át a pénzügyi helyzetet, míg a másik 1935 áprilisától az 1937/38-as évig.⁹²¹ Érdemi politikai jelentősége persze nem volt a kérdésnek, hiszen a bizottság minden esetben szabályosnak nyilvánította a Ház gazdálkodását, melyet a plénum rendre megerősített.

⁹²⁰ Az 1928 évi házszabályok szerint „időnként” kell jelentést tennie a bizottságnak.

⁹²¹ KI 1935–1939. I. k. 12–18. és XII. k. 480–490.

Az országgyűlésnek saját bevételei is voltak, melyek lényegében véve egyes parlamenti helyiségek bérlakásként való hasznosításából származtak. Összege – a piaci lakbérékhez igazodva – évről évre változott, de a korszakban nagyjából 22–30 ezer pengő körül mozgott, tehát a költségvetés egésze szempontjából minimális tételt jelentett. Persze ilyen esetben a jövedelemtermelő képesség nem követelmény, és természetes, hogy a Ház kiadásainak biztosítása az állami költségvetés keretében történt. A Horthy-korszakban a törvényhozás pénzügyi gazdálkodása mindig az éves költségvetésen alapult, amely részletesen tartalmazta az egyes kiadási tételeket. Ennek ellenére az egyes időszakok összevetése csak korlátozott mértékben lehetséges. A legkisebb problémát az jelenti, hogy egyetlen esetben – 1939/40-ről van szó – a pénzügyi év átállítása miatt a költségvetés nem egy, hanem másfél év gazdálkodását tartalmazta. Sokkal nagyobb gond, hogy az 1920-as évek első felében az egyes tételek hol az erősen romló koronában, hol aranykoronában lettek megadva, s csak az évtized közepén álltak át a pengőben történő számításra, méghozzá oly módon, hogy 1925/26 esetében még csak a főösszegeket, 1926/27-től pedig már minden tételt pengőben közöltek.⁹²² Változott a költségvetések belső beosztása is, és csak az 1928/29-évtől alakult ki egy következetesen végigvitt struktúra, s az összevethetőség érdekében utóbbi szerint csoportosítottuk át a korábbi időszak adatait.

⁹²² Oly módon, hogy az 1926/27-es költségvetés elkészítésénél a korábbi évre vonatkozóan is átszámították a főbb tételeket.

A nemzetgyűlés/országgyűlés költségvetése⁹²³

Év	Felsőház ⁹²⁴	Képviselőház	Igazgatási költségek	Parlament i őrség	Nyugdíjak	Összesen
1914/15 ⁹²⁵	30 000 (0,6%)	2 886 406 (58,56%)	1 703 742 (34,56%)	203 901 (4,13%)	104 544 (2,12%)	4 928 593
1921/22	–	7 924 000 (40,28%)	9 895 327 (50,30%)	1 030 400 (5,23%)	820 136 (4,17%)	19 669 727
1923/24	54 125 000 (1,01%)	3 102 625 000 (50,03%)	1 692 148 000 (31,65%)	203 144 000 (3,79%)	294 200 000 (5,50%)	5 346 242 000
1926/27	408 000 ⁹²⁶ (10,14%)	2 284 720 (56,78%)	1 017 215 (25,28%)	85 107 (2,11%)	228 270 (5,67%)	4 023 312
1928/29	3 650 000 (6,65%)	2 808 160 (51,20%)	1 924 190 (35,08)	99 320 (1,81%)	287 900 (5,24%)	5 484 570
1933/34	187 690 (4,41%)	2 286 700 (53,80%)	1 393 580 (32,79%)	102 530 (2,41%)	279 400 (6,57%)	4 249 900
1938/39	182 690 (4,08%)	2 286 700 (51,16%)	1 583 600 (35,43%)	99 010 (2,21)	317 400 (7,10%)	4 469 400
1943	228 000 (3,01%)	4 270 000 (56,41%)	2 441 000 (32,24%)	130 000 (1,71%)	500 500 (6,61%)	7 569 500

⁹²³ A magyar állam költségvetései, 1914/15–1943.

⁹²⁴ 1926 előtt felsőház helyett főrendiház, 1920–26 között pedig a képviselőház helyett nemzetgyűlés szerepelt a költségvetésekben.

⁹²⁵ A konkrét összegek 1926 előtt koronában, utána pedig pengőben vannak megadva.

⁹²⁶ Ez egy átalányösszeget jelentett, amely nem alapult valós számításokon.

Az alkalmazottak egy bizonyos szolgálati idő letelte után nyugdíjra tarthattak igényt, melynek finanszírozása intézményi kereteken belül történt. Értelemszerűen az idő múlásával egyre több nyugdíjast kellett fizetni, annál is inkább, mivel az apparátus összetétele viszonylag korlátozott mértékben cserélődött, s főleg a tisztviselői karra volt jellemző, hogy hosszú ideig álltak az országház alkalmazásában. Amikor például 1925-ben meghalt Bayer Béla műszaki igazgató, már 40 év szolgálat állt a háta mögött.⁹²⁷ Ha tehát az alkalmazottak körében jelentősebb leépítésekre került sor, az gyakran azt jelentette, hogy nyugdíjazással szüntették meg az adott állást, így viszont csak részlegesen lehetett takarékoskodni a személyi költségeken.⁹²⁸ A létszámcsökkenésnek két hulláma volt a korszakban, egy az 1920-as évek első felében, és egy kisebb az 1930-as évek elején és mindkét esetben egyértelműen nőttek a nyugdíjkifizetések. A változás tendenciája még egyértelműbb a konkrét összegek esetében. 1926/27-ben 228 270 pengőt, 1938/39-ben már 317 400 pengőt kellett elkülöníteni erre a rovatra. Mellesleg a harmincas évek elején egyfajta technikai átcsoportosításra került sor, melynek részeként a nyugdíjak kikerültek a Ház gazdálkodásából, a költségvetésekben ez a tétel változatlanul az országgyűlés címszó alatt szerepelt. A második világháború alatti kisebb aránycsökkenés valószínűleg azzal magyarázható, hogy az országgyűlés létszámában bekövetkezett bővülés hatására a törvényhozóknak kifizetett összegek látványosan megemelkedtek.

A parlamenti őrség költségei két részből tevődtek össze, úgymint személy és dologi kiadásokból, melyek közül egyértelműen előbbiek voltak a fajsúlyosabbak. Bár az őrség létszáma az első világháború előttihez képest számottevően lecsökkent, a parlament egészének költségvetése is kisebb lett, ami megmagyarázhatja, hogy miért nőtt meg az őrségre elköltött pénz aránya már a Horthy-korszak elején. A költségek a későbbiekben részben az állam pénzügyi helyzetének függvényében alakultak. Az 1920-as években a javuló helyzettel párhuzamosan növekedés volt tapasztalható, ami az 1930-as évek elején – az általános közalkalmazotti fizetéscsökkenések idején – átmenetileg megtorpant, majd ismét emelkedésnek indult. A kifizetéseket ugyanakkor az állomány személyi összetétele is befolyásolta, pontosabban, hogy az eltöltött szolgálati idő alapján ki milyen fizetési besorolásba került. Ugyanakkor a gazdálkodás

⁹²⁷ MTI könyomatos, napi tudósítások, 1925. nov. 2. 21.

⁹²⁸ Kifejezetten nagyvonalúságra utalt, hogy egyes, elhunyt képviselők felségei is özvegyi ellátásban részesültek. Apponyi Albertné például évente közel 16 500 pengőt kapott. KN 1939–1944. XVII. k. 80.

racionalitásának oldaláról felvethető, vajon szükséges volt-e évi nagyjából 100 000 pengőt áldozni egy alapvetően reprezentatív testület fenntartására.

A két kamaránál a személyi költségek lettek egyértelműen elkülönítve. Eredetileg a főrendiház rendkívül csekély részt foglalt el a teljes költségvetésen belül, ami azzal magyarázható, hogy a tagok díjazásban nem részesültek, így ezen címen csupán az elnökségnek és a háznagynak kifizetett összegeket kellett számításba venni. A húszas évek első felében időnként belevették ezt a tételt a parlament kiadásai közzé, melynek azonban – az egykamarás nemzetgyűlés időszakában – gyakorlati jelentősége nem volt. 1927-től, a felsőház működésétől kezdve a kiadások részaránya a háború előttihez képest számottevően megnőtt, annak köszönhetően, hogy a jegyzők is kaptak díjazást, a vidéki tagok pedig költségtérítést. A felsőház kiadásai azonban továbbra is viszonylag kis tételt jelentettek a parlament egészén belül. (Az 1926/27. évre számításba vett általányösszeg utóbb igencsak túlzónak bizonyult.) A világválság alatti takarékoskodás a második kamarát is érintette, olyannyira, hogy a felsőház részére kifizetett tétel egy nagyjából 4%-os szintre csökkent és a korszak második felében végig akörül maradt.

A képviselőház esetében a személyi rész a választott tisztikar és különösen a képviselők díjazását foglalta magában. Ehhez járult még az összkiadásokhoz mérten csekély, de egyéni oldalról nézve éves szinten jó középosztályi jövedelmi szintet jelentő elnöki reprezentációs alap, melyet a házelnök elsősorban a külföldi vendégek fogadására, nemzetközi kapcsolattartásra fordíthatott. Nem véletlen tehát, hogy a közéleti diskurzusban az illetmények kérdése újra és újra előkerült. Egyrészt a magas díjazás, másrészt a létszám túlméretezettsége okán. 1922–1939 között a magyar törvényhozás 245 képviselőből állt, ami nemcsak a történeti állammal való összevetésben⁹²⁹ tűnt nagynak, hanem európai szinten is.⁹³⁰ Nem meglepő, hogy a képviselőház személyi kiadásai a költségvetés legnagyobb tételét jelentették, pontosabban, amikor a parlament működése konszolidált viszonyok között zajlott, akkor 50%-os, vagy kevéssel e fölötti arányról lehetett beszélni. Az 1920-as évek elején viszont minden bizonnyal az alacsonyan megállapított tiszteletdíjnak köszönhetően kerültek átmenetileg túlsúlyba az igazgatási költségek. Bár csak az évtized közepétől, a

⁹²⁹ Ekkoriban a népesség 46,6%-a volt a történeti államénak, míg a törvényhozás létszáma a korábbinak 59,3%-át tette ki.

⁹³⁰ Magyarországon körülbelül 35 ezer lakosra jutott egy képviselő, ugyanez a mutató Ausztriában 39 ezer, Csehszlovákiában 46 ezer, Németországban pedig 132 ezer. *Pesti Napló*, 1929. május 7. 3.

pengőben való számolás bevezetésétől lehet megbízhatóan összevetni ennek a kiadási résznek az alakulását, az adatok így is erőteljes növekedésről szólnak. Az 1925/26. évi, kevéssel 1,6 millió fölötti tétel, 1928/29-re 2,8 millióra nőtt, miután azonban az évtized végére a Bethlen-kormány minden területen növelte a pénzügyi kereteket, így a képviselőház részaránya a nominális növekedés ellenére sem volt túl magas. Ehhez képest került sor a Károlyi-kormány alatti redukcióra, amely valamivel több mint fél millió pengős megtakarítást eredményezett. Az 1930-as évek végétől azután fokozatosan – az inflációra hivatkozva és igazodva a közalkalmazotti béremelésekről szóló kormányrendeletekhez – újabb emelésekre került sor. Valószínű azonban, hogy nem annyira ennek, mint inkább a képviselőház megnövekedett létszámának volt köszönhető, hogy a korszak végére a képviselőház személyi kiadásainak részaránya a költségvetés egészen belül határozott emelkedést mutatott.

A két kamara költségvetése nem különült el teljesen egymástól, ami elsősorban azzal magyarázható, hogy az Országház számos szervezete mindkét testület működését szolgálta és nem is lehetett volna valamiféle kettős struktúrát létrehozni. Igaz, amint arról már szó volt, az 1937. évi felsőházi reformot követően utóbbi nagyobb fokú szervezeti önállósággal bírt, de éppen a felsőház erősítette meg 1939. szeptember 15-i ülésén, hogy az épületfenntartással járó kiadásokról saját költségvetésében nem kíván gondoskodni, hanem azzal – a meglévő gyakorlatnak megfelelően – a képviselőház foglalkozzék. Ilyenformán az 1928/29. évtől kezdődően minden egyéb kiadás igazgatási költségek cím alatt lett elszámolva. (Ennél formailag el lett különítve egy kis felsőházi rész, de csak annyi, amennyi az intézmény közvetlen működéséhez kellett.) Az igazgatási rovat legnagyobb részét az apparátus fenntartása jelentette, amire 1928/29-ben közel egymilliót szántak, ami az igazgatási rész 49%-át jelentette. Bár tekintélyes összegről volt szó, meg sem közelítette a törvényhozókra jutó költségeket. A személyzetet ugyanis különböző státuszú és fizetési besorolású alkalmazottak alkották, akiknek kevéssel több mint fele nem tisztviselői, hanem altiszti fizetéssel bírt. A parlament szolgálatában állók alapvetően azokban a juttatásokban részesültek, melyeket a különböző kormányrendeletek a közalkalmazottak részére előírtak,⁹³¹ ami azt jelentette, hogy az 1920-as évek első felében általában véve igen szerény jövedelmekkel bírtak. Olyannyira, hogy 1924-ben már maguk a képviselők is szóvá tették a gyorsírók

⁹³¹ 1927-től az országgyűlés alkalmazottaira nézve nem az állami, hanem a részükre annál kedvezőbb MÁV-illetményrendszer volt érvényben. KI 1927–1931. VII. k. 443.

méltánytalanul alulfizetett helyzetét.⁹³² A jövedelmek rendezésére azonban csak a pénzügyi szanációs program első eredményeit követően, a közalkalmazottak helyzetének általános rendezése részeként kerülhetett sor: a tisztviselőknél elsősorban az 1926/27-es, az altisztek esetében pedig 1927/28-as költségvetés keretében.⁹³³

Általánosságban persze a tisztviselői besorolásúak magasabb díjazásban részesültek, mint a többiek és az adott részegységen belül a vezetők kapták a legmagasabb juttatásokat, fizetési fokozatuktól függően. A tisztviselőknél 3500-4000 pengő volt az éves átlagfizetés, de igen nagy differenciálódással. Ez azt jelentette, hogy az elnöki hivatalt vezető főtanácsos kapta a legmagasabb bért az egész apparátuson belül, évi 12 120 pengőt, miközben a legalacsonyabbat egy díjnoki besorolású alkalmazott, 1176 pengőt. A terembiztosi szak 7 fővel működött, közülük a jelentkezési hivatali főnök és a főterembiztos 4008 pengős évi juttatásban részesült, a terembiztosok között pedig volt olyan, aki 3061 pengőt, míg más csupán 1980 pengőt vehetett fel. Az altisztek díjazása átlagosan 1500 pengő körül mozgott, ami figyelembe véve, hogy az altiszti réteg a Horthy-korszakban általában véve viszonylag jó jövedelmi helyzetben volt,⁹³⁴ nem tekinthető kiugrónak. Természetesen a képzettségtől és beosztástól függő differenciálódás itt is érvényesült, így például a művezető főgépész fizetése – legjobban keresőként – évi 2800-2900 pengőt tett ki, míg egy nem státuszban lévő, kisegítő takarítónő mintegy ezret kapott.

Az országgyűlési alkalmazottak javadalmazása egyébként eredetileg nem a köztisztviselői, hanem az annál valamivel magasabb MÁV-bértáblához igazodott, ami előbb megszűnt, majd 1927-ben újra bevezetésre került. Az igazi előnyt azonban részben a stabilitás, részben az egyéb juttatások jelentették. Egyrészt a nagy elbocsátási hullám lezárultával, az 1920-as évek utolsó harmadától a parlamenti szolgálat meglehetősen biztos állásnak számított, ahol – főleg a tisztviselők számára – az eltöltött szolgálati idő függvényében előrejutási lehetőségek kínálkoztak. Másrészt a fenti fizetésekhez különböző jövedelemkiegészítések társultak, az egyén társadalmi helyzetétől függően: lakáspénz, családi, hadi- és egyéb pótlék, közlekedési segély, különböző jutalmak, bizonyos esetekben szolgálati ruhával való ellátás. Sőt a nehezebb

⁹³² NN 1922–1926. XXV. k. 209–210.

⁹³³ NI 1922–1926. XVII. k. 248. 1927–1931. I. k. 418–419.

⁹³⁴ Kövér–Gyáni: *Magyarország...* I. m. 305.

anyagi helyzetű altisztek esetében szervezett formában történt gondoskodás gyermekeik nyaraltatásáról is.⁹³⁵

Az igazgatási rész másik nagy tételét természetesen a dologi kiadások jelentették, amelyek magukban foglalták a fűtés, világítás, szellőztetés, vízellátás biztosítását, a postai és távbeszélődíjakat, a múzeum és a könyvtár fenntartását és fejlesztését, az irodai és háztartási cikkek beszerzését, s minden egyéb, épületfenntartással kapcsolatos költséget. A dologi kiadások összege, amely az 1928/29-es évben 457 060 pengő volt⁹³⁶ – figyelembe véve az épület méreteit – nem tűnik különösebben nagyknak. Főleg annak fényében nem, hogy itt számolták el azt a pénzt is, amit a két Ház tagjainak vasúti igazolványaiért az országgyűlés a MÁV-nak fizetett. Ez a váltásösszeg annak függvényében, hogy hányan igényeltek igazolványt, évről évre módosult; a húszas évek második felében például 200 ezer pengő körül mozgott. A különböző külső és belső felújítási, renoválási munkálatok költségei, valamint az esetleges reprezentatív célú kiadások – például temetési költségekhez való hozzájárulások – ugyancsak az igazgatóhoz kerültek besorolásra átmeneti, illetve rendkívüli költségekként. Mellesleg ide lettek beillesztve a törvényhozás nemzetközi kötelezettségeivel összefüggő kifizetések is.⁹³⁷

Bár az összevethetőséget az infláció, a különböző pénzbeli számítások és a költségvetések eltérő szerkezeti felosztásai megnehezítik, joggal valószínűsíthető, hogy az 1920-as évek elején rendelkezett a parlament a legkisebb méretű költségvetéssel, jórészt a főrendiház hiányának, az alacsony tiszteletíjaknak és fizetéseknek valamint annak köszönhetően, hogy az első nemzetgyűlés volt a legkisebb testület a Horthy-korszak törvényhozásai közül. A bethleni konszolidáció a gazdálkodás méreteinek erőteljes bővülését hozta magával: az első, pengőben számított 1925/26-os évhez képest az évtized végére nominálisan több mint 40%-os bővülés történt, 3 261 843-ról 5 484 570-re. Bár a növekedés dinamikája 1928/29-ig tartott, formailag az 1929/30-as év jelentette az addigi legnagyobb méretű költségvetést. A jelenséget számos tényező együttes hatása okozta, beleértve a fizetések és tiszteletdíjak emelését éppúgy, mint a felsőház felállítását. A kormányzat azonban ezen túlmenően is kész volt anyagilag fokozottabb mértékben támogatni az országgyűlést, beleértve az infrastrukturális területeket – homlokzatfelújítás, reprezentációs kiadások, könyvtárfejlesztés stb. – is. A

⁹³⁵ KN 1939–1944. III. k. 434.

⁹³⁶ A magyar állam költségvetése, 1928/29. évre. 20.

⁹³⁷ Ezek elsősorban az Interparlamentáris Unióban betöltött tagsággal álltak összefüggésben.

csökkenés, igaz, egyelőre mérsékelt módon az 1930/31. évtől indult meg, ami kisebb mértékű létszámleépítésben és a dologi kiadások visszafogásában öltött testet. Amint arra már utaltunk Bethlen és pártja láthatóan húzódozott attól, hogy a takarékoságot a legjelentősebb tételt kitevő, de politikai szempontból legkényesebb területen, a személyi kiadásnál is érvényesítsék. Erőteljesebb redukcióra a Károlyi Gyula vezette kormány idején került sor, melynek végrehajtása áthúzódott a Gömbös-kormány működésének kezdeti időszakára. Sőt a Gömbös érában folytatódott a kiadások csökkentésének politikája, ami főleg a nyugdíjakat érintette. Így azután a pénzügyi keret nagysága rég nem látott mélypontra került, ami 1934/35-ben 4 227 720 pengőt jelentett. A képviselőház gazdasági bizottsága által viszonyítási alapnak tekintett 1929/30-as évhez képest, mintegy 1,3 millió pengővel sikerült lefaragni a kiadásokat, s bár a megmaradt, valamivel több, mint 4 milliós összeg még mindig soknak tűnhet, de a korlátok itt is érvényesültek: az országgyűlés, illetve az apparátusok/hivatalok működőképességének fenntartása igényelt egyfajta költség szintet. Éppen ezért még 1929 őszén élénk polémia alakult ki akörül, hogy érdemesebb lenne az országgyűlést egy kisebb épületben – elsősorban a régi képviselőházban – elhelyezni. Ezáltal tagadhatatlanul bizonyos fokú rezsicsökkentést lehetett volna elérni, a gazdasági bizottság előadója azonban joggal mutatott rá arra, hogy az Országház eleve úgy lett kialakítva, hogy megfeleljen egy modern parlament igényeinek. Egy esetleges átköltözéssel tehát – az egyéb problémákon túl – hatalmas költséggel járó átalakítási munkálatokat kellett volna keresztülvinni.⁹³⁸

Az évtized második felében, az 1935/1939-es parlamenti ciklus alatt ismét egy visszafogott emelkedés következett be, ami részben az igazgatásnál, részben a nyugdíjaknál realizálódott. Az igazán látványos növekedésre azonban 1939–44 között került sor, nem véletlenül. Egyrészt már a harmincas évek végétől elkezdődött a köztisztviselői fizetések emelése, melynek következtében a képviselői tiszteletdíjak is újra nőni kezdtek, de a világháború alatt meglóduló infláció is ezt az irányt erősítette. A kiadásokat tovább növelte, hogy a terület-visszacsatolások következtében erőteljesen megugrott a felsőházi tagok és a képviselők száma és a méretében jelentősen kibővült országgyűlés az apparátusokra is fokozott terheket rótt. Ilyen körülmények között nem meglepő a pénzügyi keret látványos növekedése, olyannyira hogy 1943-ra a kiadások 69%-kal haladták meg az öt évvel korábbi, s a háborús helyzet, a romló gazdasági

⁹³⁸ KN 1927–1931. XXIII. k. 391–392.

körülmények következtében esély sem volt a folyamat megállítására. A költségek, különösen a személyi költségek erőteljes emelkedéséből elvileg annak kellett volna következni, hogy a parlament pénzügyi gazdálkodása mint vitatéma fokozott mértékben jelenik meg a politikai diskurzusban, ahogyan az a húszas évek végén, valamint a harmincas évek elején történt. Ez azonban nem következett be: a törvényhozás tagjainak figyelmét egyéb, aktuálpolitikai kérdések kötötték le, s láthatóan nem kívántak mélyebben foglalkozni olyan reformelképzelésekkel, melyek a törvényhozást takarékosabban, illetve olcsóbban kívánták működtetni.

V. A parlament a Horthy-korszak államberendezkedésében

Az átmenet időszaka, 1920–1922

Számos kortárs látta úgy, hogy az első nemzetgyűlés 1920. február 16-i ünnepélyes megnyitása lehetőséget kínált arra, hogy Magyarországon egy új és stabil kormányzati rendszer épüljön ki. A képviselők legelső feladatként arra törekedtek, hogy – egyebek mellett – tisztázzák a lassan formálódó államberendezkedés kereteit, s benne a törvényhozás helyét. A testület – ellenforradalmi alapon – közjogi téren alapvetően a dualizmus kori viszonyokhoz kívánt visszanyúlni, s az 1918 előtti törvények és jogszabályok érvényességének, igaz, bizonyos módosulásokkal történő rögzítése valamiféle elkötelezettséget jelentett a 19. század második felének alkotmányos berendezkedése mellett.

Az első nemzetgyűlés azonban csak részben épült a korábbi közjogi struktúrára, s nem pusztán az 1918 előtti törvényhozás restaurációjáról volt szó, ami a parlamenti szerepkörök vizsgálatán keresztül ragadható meg a legjobban. Igaz, a nemzetgyűlés az Országház épületében a régi képviselőház helyét foglalta el, ami a pusztán helyszínválasztáson túl az üzemszerű működés, az infrastrukturális háttér tekintetében a régi országgyűlés örökségének az átvételét jelentette, s ilyen értelemben a folytonosság szükségességét senki nem kérdőjelezte meg. Ezt a tendenciát erősítette az, hogy a nemzetgyűlés belső politikai működése, strukturális felépítése szintén a régi alapokon nyugodott azzal, hogy – egyelőre – az 1908. évi házszabályok lényegében változatlan formában történő átvételére került sor.

Más vonatkozásban viszont egyértelműen a változásra helyeződött a hangsúly. Mindenekelőtt nem történt meg a régi főrendiház visszaállítása, így a nemzetgyűlés lett a törvényhozói hatalom kizárólagos képviselője. Az 1920. január végi választások jogi oldalról megfelelték a korabeli demokratikus normáknak: a voksolás teljesen titkosá vált, a választójogosultak számát illetően pedig jelentős mértékű – a nőkre is vonatkozó – jogkiterjesztésre került sor. Egyúttal a pártstruktúra is átalakult, ami azt jelentette, hogy a korábbi, közjogi alapú tagolódás megszűnt, illetve értelmét veszítette, és egyfajta modernizáció következett be: felerősödött a pártok társadalmi beágyazódottsága és megkezdődött az elmozdulás a tömegpártiság irányába. A fő hiányosságot a verseny korlátozottsága jelentette, miután az SZDP – nem látva biztosítottnak a maga számára az esélyegyenlőséget – a választások bojkottja mellett döntött. Ez a tény, bár távlatilag

destabilizáló hatású volt, pillanatnyilag nem jelentett korlátozó erőt. A politikai élet vezetői, köztük maguk a képviselők is – párhovatartozástól függetlenül – a nemzetgyűlést legitim törvényhozó testületnek tekintették, amit a győztes nagyhatalmak is elismertek. Utóbbi szempont egyébként – tekintve, hogy egy legyőzött és vesztes országról volt szó, amely formailag még mindig hadiállapotban állt az antanttal – kiemelt jelentőséggel bírt. Olyannyira, hogy elsősorban emiatt nem tartozott a tényleges alternatívák közé egyes legitimista politikusok azon felvetése, miszerint a jogfolytonosság biztosítása érdekében legalább formálisan, egy ülés erejéig össze kellene hívni a régi országgyűlést. A választások következtében átalakult a parlament társadalmi összetétele, ami részben fiatalítással, részben a társadalmi háttér kiszélesedésével járt együtt. A tárgyalt tényezők összhatásaként a nemzetgyűlés esetében a képviseleti elv és a hozzá kapcsolódó demokratikus legitimáció érvényesüléséről beszélhetünk.

Az intézmény minden olyan tevékenységnek széles teret biztosított, melyek a hagyományos képviselői munkához hozzátartoztak. A testület rengeteget ülésezett, melynek során a honatyák érdemi jogi korlátozások nélkül fejthették ki véleményüket a törvényjavaslatokról, a kormány munkájáról, egyéni ambícióiktól függően élhettek egyéb képviselői jogosítványaikkal. A nemzetgyűlés – részben a liberális házszabályokra építve – megfelelt a modern parlamentekkel szemben támasztható azon elvárásnak, miszerint a törvényhozás a politikai nézetek/vélemények kifejtésének és ütköztetésének a legfőbb fóruma. Ehhez társulva a nemzetgyűlés munkája a nyilvánosság kontrollja mellett folyt, ami részben a korábbi mechanizmusok – személyes jelenlét lehetősége az üléseken, naplók, irományok kinyomtatása stb. – újraindítását jelentette. Bár a cenzúra fenntartása bizonyos fokú korlátozásokkal járt együtt, az újságok mégis fontos, sőt nélkülözhetetlen szerepet töltöttek be a parlamenti politikáról történő tájékoztatásban és kritikában.

Az 1920. évi I. törvénycikk azt is rögzítette, hogy a nemzetgyűlés az egyedüli törvényalkotó szerv, melynek illetékessége az alkotmányozási kérdésekre is kiterjed. A közjogi elsőbbség azonban nem kérdőjelezte meg azt, hogy a törvényalkotási folyamatnak a kezdeményezője és előkészítője a mindenkori kormány, s a nemzetgyűlés hatalma – tulajdonképpen már a századelőre kialakult gyakorlathoz igazodva⁹³⁹ – inkább a javaslatok feletti kontrollban merült ki. Utóbbi alkalmanként elutasítást is

⁹³⁹ Kozári: *A dualista...* I. m. 91.

magában foglalt, többnyire azonban azt jelentette, hogy a parlament a házszabályokban előírt módon megvitatja, szükség esetén módosítja, kiegészíti, majd hosszabb-rövidebb tanácskozás után megszavazza az eléje vitt javaslatokat. Ez a mechanizmus tagadhatatlanul a klasszikus parlamenti szerepkör szűkülését jelentette, anélkül azonban, hogy a törvényhozás demokratikus volta megkérdőjeleződött volna.

Ismert tény, hogy a királyi trón – politikai okok miatt – betöltetlen maradt, ami azzal járt együtt, hogy megszűnt a kormányzati rendszernek egy olyan eleme, amely korábban a parlamentarizmus érvényesülésének egyik fő akadályát jelentette. Az 1920. március elején kormányzónak megválasztott Horthy Miklós – még az első bővítés után is – korlátozott jogkörrel bírt és azok nagy részével – egyelőre – csak elvétve élt.

Az első nemzetgyűlés alatt – eltekintve a Huszár Károly-féle rövid átmeneti periódustól – a kormányok megalakításának és azok működésének elsődleges feltételét a parlamenti többség megléte jelentette, ilyenformán a törvényhozás – a parlamentáris elveknek megfelelően – legitimitációt biztosított a kormányok számára. A többség fenntartása azonban rendszeres tárgyalásokat és egyeztetéseket igényelt a miniszterelnökök részéről, s jellemző módon Teleki Pál 1921. áprilisi lemondásának egyik fő okát éppen a pártpolitikai alkudozásokba való belefáradása jelentette.⁹⁴⁰ A dualizmus kori politikai mechanizmusok átvétele ugyanakkor azt a bizonytalansági tényezőt is magában foglalta, miszerint nem volt egyértelmű, hogy mikor, milyen körülményeknek kell a kormány, illetőleg egy miniszter lemondásához vezetnie.⁹⁴¹ Ebben a vonatkozásban viszont inkább negatívumot jelentett, hogy 1920-tól elmaradtak az ún. válaszfelirati viták. Eredetileg ugyanis az uralkodó minden ciklus elején trónbeszédben adott egyfajta cselekvési programot a képviselőház számára, ami rendszerint a kormányerők politikai elképzeléseinek a lenyomata volt. Erre a törvényhozás egy válaszfeliratot tárgyalta meg és fogadott el, ami azon túl, hogy a pártok véleményét nyilvánítottak bizonyos kérdésekről, egyfajta bizalmi szavazást is magában foglalt.⁹⁴²

A parlamenti felelősség elvéhez társulva érvényesült a törvényhozás ellenőrzési joga is. Igaz, itt hiányosságot jelentett, hogy a kormányok rendszerint nem szabályos

⁹⁴⁰ Ablonczy: *Teleki Pál*. I. m. 202.

⁹⁴¹ Pesti Sándor szerint a többségi elv dinamikus értelmezése érvényesült, vagyis a leszavazást akkor kellett követnie a miniszterelnök bukásának, ha utóbbi az általános kormányzati politikát érinti. A meghatározás azonban továbbra is viszonylag széles keretet biztosít a szubjektív értelmezések számára. Pesti: *Az újkori...* I. m. 29.

⁹⁴² Boros-Szabó: *Parlamentarizmus...* I. m. 100–107.

költségvetés, hanem indemnítások alapján gazdálkodtak és a végrehajtás kontrollját sem lehetett a zárszámadások révén érvényesíteni. Ez azonban döntően a rendkívüli viszonyokkal magyarázható és nem vezetett a kormányzat valamiféle diktatúrájához. A pénzügyi igazgatást ugyanis a jóvátétel rendezetlensége, a súlyos költségvetési hiány, illetve általában véve a zilált pénzügyi viszonyok és az azzal együtt járó gazdasági depresszió nyomta, olyannyira, hogy a hagyományos parlamenti felügyelet nélkül is csak igen szűk mozgástérrel rendelkezett. A képviselők azonban élhettek a kontroll egyéb eszközeivel. A későbbi időszakhoz viszonyítva gyakrabban volt lehetőség interpellációkra, a költségvetési javaslatokat pedig a rendszeresen benyújtott indemnítások pótolták, melyekről – akárcsak a kormányprogramok esetében – élénk és gyakran elhúzódó viták alakultak ki. A képviselők alkalmanként még az ülésen való külön megjelenésre és bizonyos felvilágosítások megadására is rá tudták szorítani a minisztereket.

A kezdeti nekibuzdulást követően az első nemzetgyűléssel szemben kemény bírálatok fogalmazódtak meg, sőt, utóbb ezek váltak dominánssá. Prohászka Ottokár és Rassay Károly kritikus véleményéről már korábban volt szó, de mások is csatlakoztak. Tény, hogy a nemzetgyűlésnek valóban sok új, a parlamentáris politizálásban eléggé járatlan tagja lett, és a törvényhozók iskolázottsági mutatói egyértelműen elmaradtak a századelő elitista jellegű képviselőházától. A jelenség azonban – kikerülhetetlen módon – részben a rendkívüli körülményekkel, részben a kialakuló tömegpolitikai helyzettel magyarázható, melynek következtében kiemelt jelentőségű tényezővé vált a képviselőknek a választókkal való szociális azonosulása.⁹⁴³ Ráadásul a parlamenti pozíció egy ilyen elitváltó időszakban rendszerint elsősorban politikai és nem szakmai tartalmat igényel. Jellemző példaként, amikor a képviselők 1922 elején véleményt formáltak a választójog tartalmáról, az álláspontokat elsősorban nem az előképzettségbeli vagy elméleti tudásbeli különbségek differenciálták. Nem tárgya munkánknak, de egyébként is elég nehezen vizsgálható, hogy a törvényhozók milyen mértékben korrumpálódtak. Nem zárható ki, hogy a képviselők – a vádakkal megfelelően – bizonyos fokig valóban egyéni haszonszerzésre, főleg úgynevezett kijárássra fordították politikai befolyásukat. Ami viszont megragadható és bizonyítható, hogy a nemzetgyűlés költségvetése a maga visszafogottságával egészében véve is próbált igazodni a súlyos gazdasági helyzethez, a tagok pedig – főleg a későbbi

⁹⁴³ Ilonszki: *Képviselők és képviselet...* I. m. 16.

időszakhoz viszonyítva – tiszteletdíjaik megállapításánál nagy önmérsékletet tanúsítottak.

A kritikák másik, fajsúlyosabb részét a nemzetgyűlés munkaképességének a megkérdőjelezése jelentette. Szekfű Gyula utóbb a Bethlen előtti időszakot „a szinte állandósult és reménytelennek tetsző káosz”-ként írta le, Klebelsberg Kunó pedig már 1920 áprilisában azt fejtegette egyik sajtócikkében, hogy Magyarországon nincsenek meg a feltételei egy nyugat-európai típusú váltógazdaságnak.⁹⁴⁴ Bethlen István 1931. április 21-én az Egységes Párt ünnepi vacsoráján elmondott beszédében kifejezetten lesújtó képet festett a 10 évvel korábbi állapotokról: „az országgyűlés helyét az egykamarás nemzetgyűlés foglalta el, melyben több volt a szuverenitás öntudata, a hatalmi túltengés, mint a politikai gyakorlat és a politikai iskolázottság. Ebben a nemzetgyűlésben még a forradalmi és ellenforradalmi hangulatok domináltak, és a tárgyalásra szánt időt jórészt személyi viták és gyakran a tettelegesséig elfajuló személyeskedések foglalták le, ahelyett, hogy az ország nagy, életbevágó problémáit a megoldás felé vitték volna”.⁹⁴⁵

A konzervatív tábor önigazoló, önlegitimáló törekvései első pillantásra is felfedezhetőek, mikor a bethleni konszolidációt tudatosan egy negatív előképpel állította szembe, melyet a tehetetlen és eredménytelen kormányzás, a pártok önzése és a parlament működésképtelensége jellemzett. Ennek ellenpólusaként a bethleni tábortól távol álló politikusok már egyáltalán nem fogalmaztak meg ennyire elítélő véleményeket, jóllehet részükről is inkább a kritikai hang dominált.⁹⁴⁶

A direkt politikai szándékokon túl azonban a felvetések több vonatkozásban is valós problémákra utaltak. Az első nemzetgyűlés kétéves ténykedése alatt 112 törvényjavaslatot tárgyalt le és fogadott el, míg a második nemzetgyűlés négy és fél év alatt 173-at. Előbbi tevékenységét azonban befolyásolta azt a tény, hogy a közállapotok szinte minden területen a rendezetlenség, a bizonytalanság jeleit mutatták s a képviselők elsősorban a közvélemény, illetve a választók érdeklődésére közvetlenül számot tartó

⁹⁴⁴ Szekfű Gyula: *Rövid magyar történet 1606–1939*. Budapest, 2002, Osiris, 530. *Pesti Napló*, 1920. április 3. 4.

⁹⁴⁵ *Bethlen István gróf beszédei és írásai*. I–II. k. Budapest, 1993, Genius, II. k. 321. Bethlenhez hasonlóan a korszak több neves közírója is a túltengő pártharcokat emelte ki az ellenforradalmi éra kezdeti sajátosságaként, igaz nem közvetlenül a nemzetgyűlésre, hanem általában a politikai viszonyokra utalva. Weis István: *Hova? A magyar jövő útja*. Budapest, 1931, 57. Gratz: *Magyarország...* I. m. 129.

⁹⁴⁶ Csizmadia Ervin: *Makkai János*. Budapest, 2001, Új Mandátum, 98. A keresztény-ellenzéki Grieger Miklós szerint a nemzetgyűlés „valóságos törvénycsináló gép volt”, igaz – tette hozzá – „személyes támadásoknak nem volt híján”. NN 1922–1926. II. k. 240. Eltúlzottnak tartotta az első nemzetgyűlést ért bírálatokat a Gömbös táborában kikötő Antal István is. *Magyar Szemle*, 1928/4. 396.

kérdésekkel kívántak foglalkozni. A neves közgazdász, Matlekovics Sándor szerint mindez azzal járt együtt, hogy a tárgyalt javaslatok főleg a tágabb értelemben vett gazdasági viszonyokkal és másodsorban a közigazgatás helyzetével foglalkoztak,⁹⁴⁷ s nem véletlen, hogy a földreform tárgyalását kísérte a legnagyobb érdeklődés.

Törvényalkotási oldalról nézve tehát nem a mennyiség, hanem a tartalom jelentette a fő gondot. Persze bizonyos témákat értelmetlen lenne számon kérni a testületen elvi és pragmatikus okokból egyaránt. Egyrészt, amikor úgy tűnt, hogy a gyakorlatban érvényesül a parlamenti többségi elv és az ellenőrzés a kormányzat felé, akkor nem meglepő, hogy ennek átfogó szabályozását, jogi rögzítését senki nem sürgette, mint ahogyan nem merült fel a választási bíráskodás átalakításának a gondolata sem. Másrészt egy átfogó, számos kérdésre kiterjedő alkotmányos rendezés kísérlete könnyen éles politikai küzdelmet generált volna. Az már elgondolkodtatóbb és a kormánypártok törekvéseinek ellentmondásosságát jelzi, hogy miközben a képviselők parlamenti téren jogbővítő, a szabadságjogok más területein jogszűkítő törekvéseket is támogattak.⁹⁴⁸

A testület azonban – néhány kivételtől eltekintve – azokat az alkotmányjogi ügyeket sem tudta elrendezni, melyek valamilyen formában elé kerültek és döntés igényeltek (volna). Az, hogy a szükséges alkotmányjogi reformok sorsát mennyire befolyásolhatták a változó politikai körülmények, jól prezentálja a házszabályok ügye. 1920 elején a képviselők maguk is az ideiglenesség jegyében fogadták el az 1908. évi házszabályokat és a végleges szabályozás előkészítése végett még 1920 februárjában megválasztottak egy bizottságot.⁹⁴⁹ A bizottság július végére el is készítette az új tervezetet és beterjesztette a plénum elé.⁹⁵⁰ Jellemző módon eleinte a képviselők sürgették a munkálatokat, majd a jelentés elkészülte után az ügy egyszerűen elfeküdt és soha nem került tárgyalásra. A javaslat egyébként szervezeti szempontból kevésbé tekinthető korszerűnek, de nem állt elő semmiféle olyan korlátozással a képviselők szólásszabadságát illetően, mint amilyeneket a későbbiek tartalmaztak, s tartalmilag egyértelműen az 1908. évre épült. Mindez azért is érdekes, mert a bizottság elnöke – Ernszt Sándor – és 14 tagja közül hatan a második nemzetgyűlés alatt ott voltak a

⁹⁴⁷ Matlekovics Sándor: A nemzetgyűlés működése közgazdasági szempontból. *Közgazdasági Szemle*, 1922. 159–182.

⁹⁴⁸ Itt a testi fenyítést is lehetővé tevő törvényeket, a numerus clausust, valamint a háború esetére szóló, rendkívüli hatalom hatályának meghosszabbítását – 1920:VI., XV., XXV. és XXVI. törvénycikkék. – érdemes kiemelni.

⁹⁴⁹ NN 1920–1922. I. k. 22.

⁹⁵⁰ NI 1920–1922. IV. k. 1–111. NN 1920–1922. IV. k. 160.

bethleni kormánypolitika támogatói között és nem elleneztek az 1924. évi házszabály-revíziót.

Az első nemzetgyűlés alatt előbb a Kiszgazdapárt és a KNEP szövetsége alkotta a kormánytámogató többséget, melyhez 1920 nyarán az úgynevezett disszidens csoport is csatlakozott. A koalíció hatalmas, 80–90%-os parlamenti többséggel rendelkezett, ami egyfelől lehetőséget biztosított egy kényelmes és bizonyos fokig eredményes kormányzásra, másfelől kizárta egy alternatív ellenzéki szerveződés létrejöttét. A két nagy párt azonban meglehetősen friss képződmény volt, a kiforratlanság minden tünetével, s a relatíve nagy képviselői önállósághoz a politizálás kereteinek radikális kiszélesedése, illetve annak hatásai társultak. Utóbbi azt jelentette, hogy a honatyák, miközben felettébb hanyagul teljesítették kötelességeiket a bizottságokban, a plénumon – gyakran felettébb öncélúan – igyekeztek aktívak lenni, mivel attól nagyobb ismertséget és publicitást remélhettek.

A mondottakat az 1920. november 13-án történtek támasztották alá a legplasztikusabban. Az ülést két napirend előtti felszólalás nyitotta meg, ami rögtön olyan vitát generált, hogy még heten szóltak hozzá. Köztük az a Rupert Rezső, aki személyes megtámadtatás címén kért és kapott szót és hosszabb beszédet mondott, mint a két napirend előtti felszólaló együttvéve. Végül a házelnök is türelmét vesztette és két képviselőtől megvonta a szót. Órákig tartó vita után következhetett csak a napirend szerint tárgyalás, de az első téma előadója még nem volt jelen. Az egész ülés egyetlen produktuma az lett, hogy elhangzott három interpellációs válasz az igazságügyi miniszter részéről.⁹⁵¹ Mindezek következtében a külső szemlélő úgy vélhette, hogy a nemzetgyűlés ugyan végeláthatatlanul ülésezik, de többnyire – amint azt Bethlen is kiemelte – meddő küzdelmekkel van elfoglalva. Más oldalról nézve a nemzetgyűlés házszabályai egyértelműen a szólásszabadság primátusára épültek és nem foglalkoztak – az úgynevezett sürgősségi részek érvényben tartásán túl – a munkaképesség, a hatékonyság követelményével.

A fentiek következtében a kormánykoalíció nagy, de felettébb bizonytalan többséggel bírt, és az egyetlen összetartó erőt valamiféle – részletes tartalommal meg nem töltött – ellenforradalmi gondolat jelentette. Magát a többséget viszont – a pártokból való gyakori ki- és átlépések ellenére – mindaddig különösebb gond nélkül fenn lehetett tartani, amíg valamilyen, a politikai berendezkedés alapjait érintő kérdéssel

⁹⁵¹ NN 1920–1922. VII. k. 33–61.

nem kellett szembesülni. Ilyen értelemben 1921 őszén a királykérdés előtérbe kerülése jelentette az első nagy konfliktushelyzetet, amit pár hónappal később a választójogi javaslat tárgyalása követett. Számos tényező ezért arra utal, hogy idővel sokpárti, erősen fragmentált pártstruktúra jön létre.

1920 elején tehát egy demokratizálódás indult el, amely a parlamenti funkciók megerősödésében és kiteljesedésében ragadható meg.⁹⁵² Ugyanakkor a folyamat nem volt teljesen egyértelmű, mivel léteztek ezzel ellentétes tendenciák is. Parlamenti téren mindenekelőtt a szociáldemokrata párt távolmaradása, valamint bizonyos jogszűkítő reformok elfogadása jelentette, melyekhez a háború esetére szóló kivételes intézkedések többségének fenntartása, valamint a közrend és közbiztonság hiányos érvényesülése kapcsolódott. Az 1920. évi választások következtében kialakult parlamenti párterőviszonyok sem nyugodtak szilárd alapokon, s nyitva hagyták annak a lehetőségét, hogy sikerül-e hosszabb távol is működőképes kormánytöbbséget összehozni. Mindezek alapján az első nemzetgyűlés alatt nem beszélhetünk a maga teljességében kiépült kormányzati rendszerről, s a politikai viszonyok még az átmenetiség jeleit mutatták.

⁹⁵² Több vonatkozásban hasonló következtetésre jutott Boros Zsuzsanna és Romsics Ignác. Boross–Szabó: *Parlamentarizmus...* I. m. 309. Romsics Ignác. *Múltról a mának*. Budapest, 2004, Osiris, 227.

A bethleni politikai berendezkedés, 1922–1928

Az a bizonytalanság, kiforratlanság, ami az intézményi struktúrát és általában véve a politikai viszonyokat az évtized elején jellemezte, Bethlen István kormányfősége alatt szűnt meg, s került sor egy stabil kormányzati rendszer kiépítésére, olyanra, amely mely döntően a konzervatív csoportok és személy szerint a miniszterelnök nézeteit tükrözte.⁹⁵³

A bethleni politika a konszolidáció részeként a rendkívüli körülmények felszámolására törekedett és bár eleinte – a sorozatos ex-lex helyzetek miatt – inkább további romlásról lehet beszélni, 1926-tól erőteljes javulás következett be azzal, hogy az éves költségvetések mindig a kellő időben lettek a parlamentben benyújtva és az előírt módon letárgyalva. A zárszámadásoknál már távolról sem mutatott ilyen nagy buzgalmat a kormányzat, s bár valóban nagy lemaradásokat kellett behozni, ezen a téren csak Bethlen utódainak sikerült visszatérni a megszokott rendbe.

Amíg tehát pénzügyi téren egyértelműen funkcióbővülésről lehet beszélni, más területeken éppen hogy a jogszükitő-korlátozó tendenciák domináltak. Ismert, hogy Bethlen számára a hagyományos társadalmi rend és egyben kormányzása legfőbb biztosítékát egy, a parlamentben stabil többséggel rendelkező, a miniszterelnökhöz lojális és döntően konzervatív elvek mentén szerveződő egységes kormánypárt léte jelentette. A választási rendszer jogi kereteinek és tényleges működésének antidemokratikus és antiparlamentáris átalakítása egyértelműen a fenti célok elérését szolgálta. Ebbe a folyamatba illeszkedett bele számos egyéb tényező is. A három parlamenti választás – 1922-ben, 1926-ban és 1931-ben – alatt sor került a nemzetgyűlés, illetve a képviselőház társadalmi összetételének az átformálására, amely így ismét a századelőn megszokott tagolódáshoz kezdett hasonlítani.⁹⁵⁴ A felsőháznak 1926/27. fordulóján bekövetkező létrehozása szintén a képviseleti elv szűkülésével járt együtt, ennek súlyát azonban csökkentette, hogy a második kamarák felé nem volt általánosan elvárt követelmény, hogy közvetlen választásra épüljenek. A felsőház egyébként is korlátozott jogkörrel rendelkezett és a későbbiekben olyan politikai gyakorlat alakult ki, amely tovább erősítette ezt az alárendeltséget.

A konszolidációs folyamat részeként a kormányzó helyzete is megszilárdult és politikai szerepe átalakult. Az államfő feladata eredetileg az egyes hatalmi ágak közötti

⁹⁵³ Romcsics: *Bethlen István*. I. m. 173–175.

⁹⁵⁴ Ennek részleteire nézve: Rudai: *A politikai ideológia*. I. m. 32–33.

egyensúlyok erősítése, valamint az államhatalom működőképességének a fenntartása lett volna. Tagadhatatlan, hogy a kormányzó igyekezett távol tartani magát a napi politizálástól, tevékenysége azonban több vonatkozásban is a kormányzati oldalt erősítette. Mindennek következményeként olyan hatalmi helyzet alakult, melyben – a dualista érához hasonlóan a kormányfőnek a parlamenti többség mellett a kormányzó támogatását is bírnia kellett.

A választási rendszer átalakítása, majd a kieroszakolt győzelem 1922-ben még távolról sem jelentette azt, hogy miniszterelnök akarata a mindennapi politizálás szintjén is érvényesül. Mint ahogyan további reformokra volt szükség ahhoz is, hogy a parlamenti munka hatékonyabb és gyorsabb legyen, a viták hevessége visszaszoruljon. Annál is inkább mivel a századelő példája megmutatta a számára, hogy egy kisebbségben lévő ellenzék is képes lehet – elsősorban obstrukcióval – megbénítani a parlament tevékenységét, sőt a miniszterelnök bukását is kiharcolni, vagy ennek feladásáért cserébe bizonyos engedményekre kényszeríteni a kormányt. Tulajdonképpen már 1921 végére – a második királypuccsnak köszönhetően – olyan helyzet alakult ki, amikor az ellenzék egy része és a kormánypárt között mély és alig áthidalható ellentét húzódott. A szembenállás 1922-ben tovább mélyült és szélesedett. Az ellenzéki pártok lényegében egységesen – törvénytelennek és antidemokratikusnak tartva – elutasították a választójogi reformot, s ugyanebbe az irányba mutatott az, hogy az MSZDP parlamenti párt lett, s képviselői lettek a bethleni politika legkövetkezetesebb és legelszántabb ellenfelei.

A második nemzetgyűlésben Bethlennek egy megosztott, de jelentős számú ellenzékkal kellett szembenéznie, amely kormánybuktatásra ugyan nem volt képes, de arra igen, hogy kemény küzdelemre kényszerítse a kormányzatot, megnehezítve annak helyzetét. Ráadásul eleinte a politikai élet résztvevői kormányzati oldalon sem lehettek biztosak abban, hogy az antidemokratikus választási rendszer hosszabb távon is fennmarad. A parlamenti politizálás tétjét így a hatalmi kizorítósdin és taktikai harcon túl a közvélemény befolyásolása, a választók támogatásának az elnyerése is magában foglalta.

Bizonyos előjelek alapján kevés esélye volt annak, hogy a nemzetgyűlés hosszabb távon képes érdemi alkotó tevékenységre. A legitimista tábor erősítő Friedrich István 1922. március 5-én úgy nyilatkozott, hogy ha a nemzetgyűlés a bethleni választójog alapján fog összeállni „akkor az ellenzék olyan elszánt harcot fog folytatni ezzel a gyülekezettel szemben, amely lehetetlenné fog tenni minden komoly

munkát”.⁹⁵⁵ Egyes sajtóorgánumok szintén úgy látták, hogy a nemzetgyűlést a túlbeszélés és a munkaképtelenség veszélye fenyegeti.⁹⁵⁶ Bár később is időről időre felröppentek az obstrukciós fegyver bevetéséről szóló hírek,⁹⁵⁷ tényszerűen nézve nyílt obstrukcióra a ciklus folyamán soha nem került sor. Az ellenzék minden irányzata tartott attól, hogy a századelő viszonyait idéző eszköz bevetése visszafelé sülni el és nemkívánatos, radikális eszközök bevetésére sarkallhatja a kormányzatot. Ugyanakkor az ellenzéki politikusok nem mondtak le arról, hogy kihasználják a liberális házszabályok nyújtotta kereteket, illetve megkérik esetleges konstruktív magatartásuk árát. Bethlen, bár kész volt bizonyos fokú egyezkedésre, de azt igyekezett a minimumra szorítani és levonta konzekvenciát: amíg nem kerül sor a házszabályok átalakítására, nem érdemes alkotmányjogi kérdésekkel előállni a nemzetgyűlésben és erőfeszítéseit a gazdasági viszonyok konszolidálására koncentrált. Ennek részeként került sor 1924-ben egy olyan szanálási terv elfogadására, amely átmenetileg számottevően szűkítette a parlament jogait a törvényalkotás és a kormányzati politika ellenőrzése terén.

A pénzügyi stabilizációs programmal párhuzamosan Bethlen folytatta a törvényhozással kapcsolatos egyéb tervei megvalósítását, melynek középpontjában a kormánypárt egységének és lojalitásának a megerősítése, valamint a parlament tárgyalási rendjének felgyorsítása állt. Előbbi részeként – a kormánypárti képviselők lojalitásának megerősítése érdekében – megindult a képviselők és a választott tisztikar tiszteletdíjainak az erőteljes emelése, ami később, az évtized második felében is folytatódott, s Bethlen felettébb elnézően viszonyult ahhoz is, ha a törvényhozók nem etikus módon, politikai befolyásukat és kapcsolataikat kihasználva jutottak további jövedelemforrásokhoz.

A folyamat politikai téren legismertebb részét tagadhatatlanul a fajvédő csoport megregulázása és az Egységes Pártból való kitessékelése jelentette, de hasonló irányba mutattak más, kevésbé látványos lépések is. Mindenekelőtt a Ház, valamint a szakbizottságok élére fokozatosan olyan politikusok kerültek, akik nemcsak megbízhatók voltak, hanem alkalmazkodóak is. Az intézmény működésében a házelnök kiemelkedő szerepet töltött be, s az elnökök – adott esetben a jogszabályok pártos betartatása révén – számottevő segítséget nyújtottak ahhoz, hogy a Bethlen-kormánynak minél kevesebb nehézséggel kelljen szembenéznie a parlamentben. A miniszterelnök a

⁹⁵⁵ *Pesti Napló*, 1922. március 5. 2.

⁹⁵⁶ *Pesti Napló*, 1922. május 28. 1.

⁹⁵⁷ L. Nagy: *Bethlen*. I. m. 134.

nemzetgyűlés 1924. április 12-i ülésén nyíltan meg is fogalmazta: a házszabályt is csak a Ház, illetve annak többsége interpretálja, s „az mindig a Ház többsége által nyilvánul meg”.⁹⁵⁸

A bethleni konzervativizmus – az elitizmushoz társítva – tekintélyelvűséget is magában foglalt, ami parlamenti téren mindenekelőtt a szélsőséges megnyilatkozások, a durva kijelentések visszaszorítását foglalta magában. Pontosabban azok az ellenzéki képviselők, akik felszólalásuk során szokatlanul erőteljes, sértő kifejezésekre ragadtatták magukat – különösen, ha az állami élet vezetői, illetve a kormány tagjai voltak a sértett felek –, retorziókra, büntetésekre számíthattak a házelnök és a kormánypárti többség részéről.

A miniszterelnök reformelképzelései között kezdettől fogva ott szerepelt a házszabály-módosítás terve, amit 1922-ben nyíltan fel is vállalt.⁹⁵⁹ Ugyanakkor tisztában volt azzal, hogy egy nagy horderejű, fajsúlyos kérdésről van szó, ezért annak realizálását eleinte halogatni próbálta. A második nemzetgyűlés első időszakában még a hagyományos módszerekkel – sürgősség bevezetése, ülésidő-hosszabbítás, az elnök mozgásterét bővítő házhatározat – próbálta gyorsítani a tárgyalások menetét. A különféle pénzügyi javaslatok – indemnítások, adóemelések stb. – elhúzódó vitái azonban megerősítették abbéli meggyőződését, hogy a házszabályok átalakítását nem lehet kikerülni. Már 1922 októberében, egy napirend-megállapítás kapcsán nyíltan kijelentette, „az országnak arra van szüksége, hogy gyorsan dolgozzék a parlament és nem arra, hogy fölöslegesen vegyék igénybe idejét olyan ügyekkel, amelyek az ország szempontjából másodrangúak”.⁹⁶⁰ 1924. december elején, az egyik ülésen ugyan elismerte, hogy konkrétan soha nem obstruált az ellenzék, de – tette hozzá – „egyetlenegy javaslatot sem eresztett keresztül abban az időben, amikor az a nemzetre nézve még kellő haszonnal járt volna”.⁹⁶¹ 1925 októberében pedig tömören úgy fogalmazott az egyik újságírónak, hogy „ötletszerű tárgyalások alkotmányos parlamentben ki vannak zárva”.⁹⁶²

Bethlen szerepét azért is érdemes kiemelni, mert a reform megvalósítása minden bizonnyal döntően rajta múlt. Erre utal, hogy jóllehet 1922-től számolni lehetett azzal, hogy a kérdés előbb-utóbb előkerül, nem ismert, hogy az Egységes Párt

⁹⁵⁸ NN 1922–1926. XXIII. k. 145.

⁹⁵⁹ L. Nagy: *Bethlen*. I. m. 129. *Pesti Napló*, 1922. június 13. 1.

⁹⁶⁰ NN 1922–1926. V. k. 70.

⁹⁶¹ NN 1922–1926. XXVII. k. 543.

⁹⁶² *Pesti Napló*, 1925. október 15. 4.

képviselőcsoportjában bármiféle politikai szervezkedés folyt volna ez ügyben.⁹⁶³ A házszabály-revízió terve a Népszövetség közreműködésére épülő pénzügyi szanációs program elindulását követően került napirendre. 1924. október 7-én kezdődött meg az őszi ülés, s a nemzetgyűlés tevékenységét az év hátralévő részében döntően a reform uralta. Október 14-én került sor egy előkészítő bizottság megválasztására, a 33 fős bizottság viszont csak október végén kezdte meg a munkáját, ami arra utal, hogy a szakmai anyag összeállításához időre volt szükség, tehát aligha folyhatott hosszas előkészítés. A miniszterelnök csupán az elvi irányítást és később a kontrollt tartotta fenn magának, magát a megvalósítást annak az Örfy Imrének engedte át, aki már 1920 óta a liberális házszabályok következetes ellenfelének számított. Így a 33 fős bizottság munkájának alapját is Örfy tervezete jelentette. A bizottság működése nagyjából egy hónapig – október végétől november végéig – tartott és az új házszabály-javaslat előterjesztésével zárult le, ami azt jelentette, hogy a folyamat az utolsó fázisába lépett. Bár egyes ellenzéki politikusok készek voltak némi szigorítás elfogadására, a bethleni reformmal való szembenállást illetően egyetértés volt közöttük, amit jelentős részben passzivitással, a bizottság munkájától való távolmaradással juttattak kifejezésre.⁹⁶⁴ Végül egy előre nem látható esemény – a november végi parlamenti botrány, majd számos ellenzéki képviselő kizárása – vezetett el oda, hogy a reformot viszonylag könnyen sikerült megvalósítani. A nemzetgyűlési vita lezárulását követően Bethlen maga is felszólalt az egységes párti képviselők vacsoráján és látható megkönnyebbülésének adott hangot. „Bizonyos fokig idegenkedtem attól, hogy ehhez a kérdéshez hozzányúljak”, mert „a nemzet nem érti meg a jelentőségét” – majd hozzátette, hogy viszonylag könnyen sikerült elintézni és az egészset ügyes „huszárvágás”-ként jellemezte.⁹⁶⁵ Valószínűsíthető egyébként, hogy a miniszterelnököt személyes motivációk is ösztönözték a házszabályok és ezen keresztül a parlamenti tárgyalási rend átalakítására. Miközben „szorgalmas látogatója volt a Ház üléseinek és

⁹⁶³ A fajvédő politikus Ulain Ferenc szerint a reformot közvetlenül irányító Örfy Imre teljesen alárendelt szerepben volt Bethlen felé. *Bethlen István titkos iratai*. Az iratokat sajtó alá rendezte, a bevezetőt és a magyarázatokat írta Szinai Miklós és Szücs László. Budapest, 1972, Kossuth, 159.

⁹⁶⁴ Hárman – Hebelt, Reisinger és Vázsonyi – rögtön a megalakítás után lemondtak posztjukról, amit utóbb még ketten – Gaál Gaszton és Farkas Tibor – követtek, Andrássy Gyula pedig azzal fejezte ki a tiltakozását, hogy soha nem vett részt a tanácskozásokon. A fajvédő Eckhardt Tibor pedig tüntetően elhagyta a termet a bizottsági tagokról szóló szavazás előtt. NN 1922–1926. XXVI. k. 245. XXVII. k. 325.

⁹⁶⁵ *Pesti Napló*, 1924. de. 12. 3.

sosem tért ki az ottani viták elől,⁹⁶⁶ láthatóan idegesítette egyes ellenzéki képviselők politizálási stílusa, sőt időnként híres higgadtságát is elvesztette.⁹⁶⁷

A reform kapcsán mindkét politikai oldal összefüggést próbált találni a revízió és a választójog kérdése között, az érvelés azonban csak az ellenzék esetében volt helytálló. Ők ugyanis úgy értelmezték, hogy a választójogi korlátozások egyértelműen és egyoldalúan az ő mozgásterüket szűkítették le, amit az addigi házszabályok némileg enyhítettek. Apponyi Albert külön kihangsúlyozta, hogy a vita „elfajulásának” lehetősége az általános titkos választójog bevezetésével jelentkezne valós veszélyként.⁹⁶⁸ Az egységes párti politikusok azon állítása viszont, miszerint a választójognak a századelőhöz képest bekövetkezett kibővítése radikális elemeket is bejuttat a parlamentbe, akik ellen ily módon is védekezni kell, inkább csak kifogást jelentett.⁹⁶⁹

A Bethlen-kormánynak – nemzetgyűlési többségére építve – a kitiltások nélkül is megvolt az esélye arra, hogy reformját keresztülvigye, ami az inkább formálisnak tekinthető vita után valóban bekövetkezett. A miniszterelnök azonban ennek ellenére vigyázott arra, hogy bizonyos fokú tárgyalási készséget fenntartsen az ellenzéki irányzatok felé is. Ezért az elfogadott házszabályok az eredeti változatra épültek ugyan, de ahhoz képest néhány apróbb jelentőségű kérdésben engedményt tartalmaztak, melyek a bizottsági és a plenáris tárgyaláson épültek be a javaslatba.⁹⁷⁰

A soron következő, második házszabályreform kiindulópontját az jelentette, hogy az előző módosítás nem rendezte megnyugtató módon a költségvetés helyzetét. Az, hogy miért 1928-ban került elő a téma, valószínűleg azzal magyarázható, miszerint nem kellett politikai szempontból kényes ügyeket a törvényhozás elé vinni, így joggal lehetett remélni, hogy az újabb revíziót nagyobb konfliktusok nélkül keresztül lehet erőltetni a képviselőházon. Az előzetes számítás azonban nem teljesen vált valóra. Az ellenzéki pártok végül rákényszerítették a kormányt arra, hogy megismételje az 1924. évi metódusra épülő tárgyalási rendet.

⁹⁶⁶ Ormos Mária: *Egy magyar médiavevő: Kozma Miklós*. Budapest, 2000. PolgArt, I. k. 131. Romsics: *Bethlen István*. I. m. 210.

⁹⁶⁷ Makkai János kissé leegyszerűsítő módon mindezt úgy interpretálta, hogy Bethlen szerint, ha a parlamentben rend és nyugalom van, akkor az ország nagy problémái is aludni tértek. Makkai: *A háború utáni...* I. m. 168.

⁹⁶⁸ NN 1922–1926. XXVII. k. 569–572.

⁹⁶⁹ NN 1922–1926. XVII. k. 621.

⁹⁷⁰ Pesti: *Az újkori...* I. m. 155. *Pesti Napló*, 1924. nov. 12. 6.

Koncepcionálisan persze az 1924-ben keresztülvitt szabályozás volt a valódi fordulópont, az 1928. évi azonban nem pusztán az előző kiegészítését jelentette, hanem bizonyos tekintetben többet is annál. Ekkor került sor ugyanis egy szellemiségében és szövegezésében egységes és számos új elemet tartalmazó szabályzat megalkotására. Az angol mintára bevezetni kívánt új tárgyalási rend azonban nem várt ellenállással találkozott, ezért Bethlen taktikusan lemondott annak általánossá tételéről és csak fakultatív lehetőségként került be a házszabályokba.

A parlament szerepét és munkarendjét átalakító reformok keresztülvitelére, sőt az egyes lépések sorrendiségének valamint azok konkrét tartalmának az alapos kidolgozására a kormányfőnek nem volt elég ideje, energiája és ereje. A folyamat 1922-ben – a nemzetgyűlési választásokkal – kapott lendületet és alapelemeit tekintve az 1928. évi házszabályreformmal zárult le. Bethlen a parlament sokféle funkciója közül azoknak a megerősítésére és átformálására helyezett kiemelt súlyt, melyek a stabil többség létrehozásával, a kormány irányító szerepének a biztosításával, valamint a tárgyalási rend felgyorsításával és a pártpolitikai küzdelmek korlátok közé szorításával álltak összefüggésben.

Ezek a törekvések persze nem voltak előzmény nélküliek. Bár az 1924-es házszabály-módosítás során formailag az 1908. évi szabályozást vették alapul, ám az inkább a Tisza-féle reformokkal mutatott hasonlóságot, sőt a kapcsolat számos részterületen közvetlenül is érvényesült. Az első bethleni reform azonban mégsem tekinthető az első világháború előtti módosítás egyszerű másolásának. Az azóta eltelt idő ugyanis lehetőséget kínált a tapasztalatok levonására, amit Örflyék meg is tettek. Mindenekelőtt az 1913-as változtatások egy részét mint fölöslegeset, illetve túl szigorút, elvetették.⁹⁷¹ Amíg azonban Tisza István a változtatásnál csak azokra a területekre koncentrált, melyek a századelő politikai harcaiban közvetlen jelentőséggel bírtak, addig az 1924. évi reform túlmutatott az elődjén azzal, hogy szélesebb és átfogóbb kívánt lenni. Egyes, viszonylag kis jelentőségű kérdéseken túl olyan szigorításokat kell kiemelni, mint a beszédidő-korlátozásnak és a klotúrnek nemcsak a pénzügyi természetű, hanem mindenfajta törvényjavaslatok tárgyalására történő kiterjesztése, az

⁹⁷¹ Többek között kevesebb főhöz kötötték a bizottságok összehívásának lehetőségét, az egy napra vonatkozó ülésidő hosszabbítást 12 órában maximalizálták és a név szerinti szavazásoknál is némi enyhítést történt. Egyes pontokon az eltérésnek nem volt érdemi jelentősége. A tanácskozásképeség előírt létszáma szinte mindegy volt, ha nem tartották be. Ha pedig egy képviselő személyes kérdésben, korábbi szavai helyreigazítása kapcsán, vagy a házszabályokhoz kért szót, a jelen lévő többsége helyett az elnök döntött. Utóbbinak politikai szempontból nem volt különösebb tétje, viszont technikailag egyszerűbb eljárás jelentett.

interpellációs felszólalások korlátozása és a fegyelmi büntetések hatókörének valamelyes növelése.⁹⁷² Az 1928. évi módosítás pedig, bár döntően az eredeti eszmeiséget vitte tovább, de tartalmát tekintve már egyértelműen túllépett a Tisza-féle házszabály-revízió.

Általánosan érvényesülő 20. századi trendnek tekinthető az állami feladatok kiteljesedése, sokrétűbbé válása, amely a kormányzati és a parlamenti munka összefonódásával járt együtt.⁹⁷³ Ennek részeként egyre sokrétűbb munka hárult a szakszabályozásokra, hangsúlyosabb lett a kormány befolyása a törvényhozás tevékenységére és szorosabb együttműködés alakult ki a kormány és a parlamenti többség között. Az új kihívásokat a legtöbb európai országban érzékelték: az interparlamentáris unió az 1920-as évek végén több tanácskozást folytatott erről és annak politikai bizottsága megoldási javaslatokkal is előállt. Utóbbi szerint függetleníteni kell az állami szerveket a nagy közgazdasági szervezetektől, célszerű lenne növelni az állami intézmények döntéshozatali hatékonyságát, a törvényhozás részbeni tehermentesítése, valamint szorosabb kapcsolat kialakítása szükséges a parlament és a közvélemény között, a képviselőket pedig több háttér-információval kellene ellátni.⁹⁷⁴ Magyarországon a konzervatív politikai elit nemcsak érzékelte a fenti folyamatokat, hanem megpróbálta azokat saját szempontjaival kombinálva értelmezni. Bethlen Istvánnak is minden bizonnyal egy olyan parlament volt az ideálja, amely mentes mindenfajta radikálisabb, öncélú ellenzéki megnyilvánulástól, ahol a képviselők konstruktívan, mérsékelt kritikával és hangnemben bírálják a kormányzatot és álláspontjukat jelentős részben a szakszerűség szempontjai motiválják. Más megfogalmazásban ez egyfajta „munkaparlament” létrehozását jelentette.⁹⁷⁵ Számos törekvése közül ebbe az irányba mutatott a törvényhozás társadalmi összetételének az elitcsoportok és az „intelligencia” irányába történő eltolása, a fegyelmi jog erősítése és kiterjedtebb alkalmazása, valamint a törvényjavaslatokról folyó vita átalakítására vonatkozó – lényegében sikertelen – terve. Ugyanebbe a folyamatba illeszkedve a kormányzat azokat a politikusokat, illetve pártokat, melyek korábban kemény és radikális ellenzéki politizálásukról váltak ismertté, igyekezett kiszorítani a

⁹⁷² Itt nem a különféle büntetések anyagi szankciókra kell gondolni, mert ilyen az 1913-as szabályozásba is létezett, csak más számítási módot alkalmaztak. Inkább a fegyelmezésnek a nem nyilvános bizottságokra, a zárt ülésekre, valamint a közbeszólókra vonatkozó része tekinthető újdonságnak.

⁹⁷³ Körösenyi–Tóth–Török: *A magyar politikai rendszer*. I. m. 350.

⁹⁷⁴ *Váltságban van-e a magyar parlamentarizmus?* Budapest, 1930.

⁹⁷⁵ A modern parlament két ideáltípusára nézve: Körösenyi–Tóth–Török: *A magyar politikai rendszer*. I. m. 469–470.

törvényhozásból. Természetesen a nagyvárosokban, ahol titkos voksolás folyt pártlistákra, erre kevés lehetőség nyílt, a többi körzetben azonban – elsősorban az 1926. végi választásokon – sorra buktak el a szociáldemokrata és legitimista politikusok.⁹⁷⁶ Azokkal pedig, akik készek voltak visszafogni vagy éppen feladni ellenzékiességüket, jó együttműködést tudott kialakítani, a múltbéli konfliktusok ellenére. A legismertebb példa Gömbös Gyuláé, de ide sorolható Apponyi Albert⁹⁷⁷ vagy Szilágyi Lajos esete is. Utóbbi pálfordulása egyébként azért is feltűnő volt, mert mielőtt kiegyezett volna a miniszterelnökkel, a két nemzetgyűlésben éveken keresztül igen vehemens Bethlen-ellenes politikát folytatott.

Az elképzelés azonban nem nyugodott reális alapokon. Egy munkaparlament létrehozása és fenntartása ugyanis nemcsak a szervezeti formán – megfelelő házszabályokon és azok ügyes alkalmazásán – múlik, hanem politikai körülményeken is. Többek között csak akkor működik, ha a parlamenti pártok mindegyike legitimnek fogadja el a fennálló kormányzati rendszert, illetve nincsenek közöttük mély, áthidalhatatlan elvi ellentétek. Az alapkonszenzus hiányát egyébként a választójogról vallott nézetek, illetve azok különbözősége látványosan megmutatta. A felszínen – pontosabban a képviselőház ülésein – a pártok közötti küzdelmek az 1920-as évek utolsó harmadában nem voltak túlzottan élesek és viharosak, ami azonban a harmincas évek elejére – egy megváltozott társadalmi környezetben – ismét fellángolt, miközben az 1928. évi házszabály-módosítás éppen ellenkező célokat szolgált volna. A váltógazdaság hiánya így egyértelműen hozzájárult ahhoz, hogy a parlament szerepéről vallott nézetek közötti távolságok megmaradjanak, sőt megmerevedjenek. Az ellenzéki vagy kormányzati oldal választások útján nem cserélődhetett fel, így egyik oldalnak sem kellett szembesülnie azzal, hogy tekintettel legyen a másik fél szempontjaira.

1922–1928 között éppen elég idő volt ahhoz, hogy Bethlen és támogatói pontosan felmérjék, mely területeken és milyen formában van szükség változtatásokra, s az alapcélokat valóban sikerült elérni: a kormány helyzete megszilárdult és a törvényhozás tevékenysége minden területen az irányítása alá kerül, a parlament munkája tagadhatatlanul gyorsabbá és hatékonyabbá vált. Sőt, az 1928. évi

⁹⁷⁶ Kende János: Egy túlnyert választás. In *Parlamenti képviselőválasztások 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László. Budapest, 1999, Napvilág, 124–125.

⁹⁷⁷ A képviselőház az elnök javaslatára 25 000 pengőt szavazott meg az emlékirat kiadásának a finanszírozására, neki magának pedig életfogytiglan a miniszterelnöki nyugdíjnak megfelelő összeget. Apponyi viszont két hónappal később, az új országgyűlés megnyitásakor – szakítva addigi álláspontjával – elfogadta a képviselőház korelnöki tisztségét. KN 1927–1931. XXXVII. k. 18. KN 1931–1935. I. k. 1.

házsabályreform több eleme – beszédidő-korlátozások ismételt szigorítása, valamint azoknak a bizottságokra történő kiterjesztése – inkább eltúlzott intézkedésnek tűnik, hiszen a működésképtelenség veszélyét már a négy évvel korábbi reform révén sikerült elhárítani. Egyes kérdésekhez való viszonyulás így nem annyira a fenti célok elérését, mint inkább csak egyfajta kormányzati/kormánypárti kényelmet szolgált. Ide sorolható mindenekelőtt a hosszú nyári szünetek bevezetése, a tömeges hiányzások, valamint az interpellációkra adott válaszok késedelmességének vagy végleges elmaradásának elnéző kezelése.

Az eredmények mellett azonban más vonatkozásban – különösen az első nemzetgyűléssel összevetve – egyértelmű funkciócsökkenésről lehet beszélni. Ezek egy része persze önmagában véve egyfajta modernizációs folyamat részének is tekinthető. A törvényalkotói tevékenység korlátozódása 1924–26 között általánosabb értelemben együtt járt a politikai viszonyok konszolidációjával, amely felerősítette a kormány és az állami bürokrácia szerepét. A házsabályreformok antiliberális mivoltuk ellenére csökkentették ugyan a képviselők mozgásterét és a parlamenti vita lehetőségeit – néhány vonatkozásban kifejezetten túlzottnak bizonyultak –, de nem szüntették meg. Egységes párti oldalról nem alaptalanul hivatkoztak arra, hogy az 1920-as években az európai parlamentek a szólásszabadság mellett – előbbi korlátozásával – a munkaképesség biztosítására is súlyt helyeztek. Más tényezők azonban egyértelműen antidemokratikus irányba mutattak és eltávolodást jelentettek az 1920–22 közötti időszaktól. Ide sorolható a felsőház felállítása, Horthy politikai szerepének a kibővülése és különösen a választási rendszer átalakítása. Utóbbi következtében súlyosan sérült a többségi elv, amely két másik vonatkozásban is negatívan hatott: konkrétan a parlament felelősségre vonó és ellenőrző, valamint legitimációs funkciójának az érvényesülésére. Így azután a fennálló társadalmi és politikai rend biztosításának a követelményéből, valamint egyszerű hatalombiztosításból kiindulva az intézményrendszeren belül egyoldalú súlyponteltolódás jött létre a mindenkori kormányzat javára, melynek részeként a parlamenti váltógazdaság a klasszikus módon nem érvényesülhetett. A fontosabb döntéseket előkészítő folyamatokat – legyen szó kormányfőváltásról, külpolitikai kapcsolatépítésről vagy éppen társadalmi kihatásban is jelentős törvénytervezet kidolgozásáról – nem kísérték nyilvános, politikai vagy akár parlamentáris keretekben zajló nyilvános diskurzusok. A szükséges tárgyalások és egyeztetések a különböző elitesz csoportok között, informális módon zajlottak, melyek a

közüvélemény, de gyakran az egyszerű kormánypárti politikusok számára is nehezen követhetőek vagy éppen átláthatatlanok voltak.

A korszak számos neves publicistája – Makkai János, Weis István és mások – valamiféle parlamentáris mázzal burkolt egypártrendszernek tekintette a Bethlen alatt kialakult politikai berendezkedést,⁹⁷⁸ holott az intézményrendszeren belül elsődlegesen éppen a nemzetgyűlés, majd képviselőház volt az a részterület, amely a parlamentarizmus bizonyos elemeit megőrizte. A nemzetgyűlés, majd országgyűlés továbbra is az egyetlen törvényalkotó intézmény maradt, a végrehajtó hatalom pedig kizárólag parlamenti támogatással működhetett.⁹⁷⁹ A közjogi előírások mellett azonban, melyek többet jelentettek pusztán formalizmusnál, más tényezőket sem lehet figyelmen kívül hagyni. A parlament működése strukturális értelemben az ellenzék-kormánypárt tagolódásra épült. Igaz, utóbbi minden választást megnyert, jelentős részben antidemokratikus eszközökkel, de a győzelem még így sem volt automatikusan adott, azért minden esetben meg kellett küzdeni. A kormányzattal szemben álló pártok működési keretei ugyan behatároltak voltak, de nem tekinthetőek egyszerűen „kinevezett” ellenzéknek, s a pártrendszer mindkét oldalán időről időre számottevő belső átalakulás, átrendeződés ment végbe. Az ellenzéki pártok számára – tartozzanak azok bármely irányzathoz – a parlament fontos, sőt pótolhatatlan fórumot és szereplési lehetőséget jelentett. Ehhez kapcsolódva pedig figyelembe kell venni, hogy létezett bizonyos fokú nyilvánosság, melynek részeként a törvényhozás lehetőséget biztosított a politikai nézetek kifejtésére és ütköztetésére, s erről a szélesebb közvélemény is tájékoztatást kapott.

A mondottak alapján a bethleni államberendezkedés nem tekinthető parlamentáris demokráciának, vagy diktatúrának, hanem valahol a kettő között helyezhető el. A témával foglalkozó szakemberek ezzel a megközelítéssel lényegében egyet is értenek, a különbségek inkább abban jelentkeznek, hogy a rendszert milyen fogalmi keretben lehet értelmezni és így hova kerül a súlypont. Azt, hogy a feladat közel sem olyan egyszerű, mint amilyennek első pillantásra tűnik, jól mutatja a fogalomhasználat sokszínűsége. Számos szerző egyfajta korlátozott

⁹⁷⁸ *Parlament, pártok*, 2002. 296. és 396–398. 99–100. Makkai: *A háború utáni...* I. m. 155.

⁹⁷⁹ Hubai László megfogalmazásában: „A korrektívumok segítségével összeállított törvényhozás azonban már valódi parlamentként működött”. Hubai László: *Parlamenti választások és politikai rendszer a Horthy-korszakban*. In *Mérlegen a XX. századi magyar történelem – értelmezések és értékelések*. Debrecen, 2002, 1956-os Intézet – Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 93.

parlamentarizmusnak tekinti,⁹⁸⁰ mások – Sartori olasz politológus megközelítése alapján⁹⁸¹ – hegemonisztikus, illetve predomináns pártrendszerrel beszélnek.⁹⁸² A probléma megoldására első pillantásra kézenfekvő megoldásnak látszik az autoriter rezsim kifejezés, és többen használják is.⁹⁸³ Amennyiben az autoriter rezsinek valahol a demokratikus és a totalitárius rendszerek között helyezkednek el,⁹⁸⁴ a meghatározás helytálló lehet, ám ennek a megközelítésnek vannak gyenge pontjai. Mindenekelőtt nyitva hagyja azt a kérdést, hogy általában véve a diktatúrák külön kategóriát jelentenek-e, továbbá kevés lehetőséget nyújt a rendszeren belüli változtatások érzékeltetésére. A szakemberek egy része ráadásul az autoriter és a parlamentáris kifejezéseket egyszerre használja,⁹⁸⁵ vagy a fenti meghatározások egyesítésére törekszik.⁹⁸⁶ Sartori tipizálása önmagában aligha vitatható, az már inkább, hogy kizárólag a pártviszonyokra fókuszálva leírható-e egy államberendezkedés a maga teljességében. A meghatározást pontosítandó egyes szerzők olyan autoriter rendszerről beszélnek, amelyben a kormányzat hatalmát elsősorban társadalmi erőcsoportok korlátozták, ami a politikai intézményrendszernek egyfajta neokorporativista arculatot adott.⁹⁸⁷ Ami magát a kifejezést illeti, ha Linz spanyol politológus eredeti értelmezéséből indulunk ki⁹⁸⁸ – a fogalmat eredetileg a franciáista Spanyolországra használta, ahol viszont a parlament valóban csak látszatkalkulációkkal bírt –, akkor a

⁹⁸⁰ Gergely Jenő – Pritz Pál: *A trianoni Magyarország, 1918–1945*. Budapest, 1998, Vince, 93. Boros Zsuzsanna: *Parlamenti viták a Horthy-korban*. Budapest, 2006, Rejtjel, I. k. 118–119. Lényegében hasonló álláspontot foglal el Hubai László: *Parlamenti választások...* I. m. 104. Ennek egy differenciáltabb megközelítését alkalmazza Ilonszki Gabriella, amikor csak a dualista államberendezkedést tekinti korlátozott parlamentarizmusnak, míg a két világháború közötti „homlokzatkormányzat”-ként határozza meg. Ilonszki: *Képviselők...* I. m. 50.

⁹⁸¹ Giovanni Sartori: *The Typology of Party Systems*. – Proposal for Improvement. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free Press, 321–352.

⁹⁸² Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, 1992, Nemzeti Tankönyvkiadó, 328.

⁹⁸³ Hajdu Tibor: Mozgáster és kényszerpálya: A Horthy-korszak. *Rubicon*, 1998/4–5. sz. 42–43. Sipos Balázs: A Horthy-korszak politikai rendszere (1919–1944). In *Magyarországi pártok politikai lexikona (1846–2010)*. I. k. Főszerk.: Vida István. Budapest, 2011, Gondolat–MTA–ELTE, 140.

⁹⁸⁴ Valószínűsíthetően így értelmezte a korszakot Borbándi Gyula. Borbándi Gyula: *A magyar népi mozgalom*. New York, 1983, Püski, 35–36.

⁹⁸⁵ Erényi Tibor: Többpárti választások és parlamentarizmus Magyarországon, 1920–1947. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László. Budapest, 1999, Napvilág, 265.

⁹⁸⁶ Turbucz Dávid az 1920-as évek politikai rendszerét „parlamentáris intézményrendszeren alapuló (parlamentáris elemeket felmutató, korlátozottan versengő (pragmatikus) hegemonisztikus pártrendszerű autoriter rendszernek (a dahli koncepció alapján zárt hegemoniának)” tartotta. Turbucz Dávid: A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében. *Múltunk*, 2007/4. 249.

⁹⁸⁷ Gyáni Gábor: *Demokrácia-hatalom*. *Korunk*, 2009/3. 7.

⁹⁸⁸ Juan J. Linz: An authoritarian regime: Spain. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free Press, 251–275.

fogalom alapvetően diktatórikus – de nem totalitárius – vagy ahhoz közeli hatalmi struktúráknál alkalmazható.⁹⁸⁹ Ennek figyelembevételével persze egy autoriter rezsim is tartalmazhat parlamentáris elemeket és fordítva, s az, hogy hova helyeződik a súlypont, már részben megközelítés kérdése. Jómagam a bethleni időszakot egy autoriter elemeket tartalmazó parlamentáris rendszerként értelmezem,⁹⁹⁰ egyúttal jelezve, hogy ugyan nem egyszerű „diktatúraközeliség”-ről, van szó, de egy ilyen irányú változás lehetősége benne rejtett a rendszerben, ami azután később, a korszak második felében meg is valósult.

Az ellenforradalmi erők hatalomra kerülése 1919-20 folyamán azt jelezte, hogy az új politikai berendezkedés kialakításában a jobboldali pártok és irányzatok jutnak meghatározó szerephez. Ehhez képest a későbbiekben – a jobboldalon belüli politikai átrendeződés eredményeképp – annyi változás történt, hogy a bethleni konszolidáció során kialakuló állam- és kormányzati rendszer lényegében véve a konzervatív csoportok nézeteit tükrözte.

A dualista államberendezkedés megmerevedésében, valamint abban, hogy a többségi elv csak erősen behatárolt módon, illetve alig érvényesülhetett, a társadalom nemzetiségi összetétele, valamint a Magyarországnak a Habsburg Birodalomba való betagozódása, illetve a birodalmi egységet képviselő bécsi udvar játszott meghatározó szerepet. Az első világháború után ezek a korlátozó erők megszűntek, a konzervatívok győzelme mégis egyfajta visszakanyarodást jelentett a századelő politikai berendezkedéséhez. Ez a folytonosság az intézményrendszer és a jogrend területén egyértelműen érvényesült, mint ahogyan visszaállt a hatalomgyakorlásnak az a metódusa is, amely a parlamenti váltógazdaság megszüntetésére törekedett. Természetesen – számos kortársi vélekedéssel ellentétben – egyszerű restaurációról nem lehetett szó. Bizony változásoknak közjogi oldalról igen, de hatalmpolitikai szempontból nézve korlátozott jelentőségük volt. A királyt helyettesítő kormányzó vagy a felsőház – utóbbi részleges modernizálása ellenére – alapvetően rendszererősítő szerepet tölthettek be. A választójog korlátozott mértékű kiszélesítését a kormányzat egy átgondolt, az 1918 előttinél jóval bonyolultabb választási rendszerrel, valamint a szabadságjogok bizonyos területeken – sajtójog, egyesülési és gyülekezési jog stb. –

⁹⁸⁹ Bár a kifejezést nem használja, de Ormos Mária ilyennek tekinti a Horthy-korszak kormányzati rendszerét. Ormos Mária: *Múlt a jelenben*. Budapest, 2013, Kossuth, 84.

⁹⁹⁰ Romsics: *Múltról...* I. m. 228. Uő: Bethlen István életpályája. In *Gróf Bethlen István és kora*. Budapest, 2014, Osiris, 13.

érvényesített korlátozásával próbálta ellensúlyozni. Ugyanebbe a folyamatba illeszkedett bele a társadalmi-érdek-képviselői szervezeteknek a politikai döntéshozatalba való fokozottabb bevonása, valamint a kormány és pártja közötti kapcsolat szorosabbra fonása. A nemzetgyűlés, majd képviselőház működési kereteinek antiliberális jellegű átformálása pedig egyszerre szolgált modernizációs (a törvényalkotói munka racionalizálása) és hatalompolitikai (szorosabb kormányzati irányítás érvényesítése) célokat.

A konzervatívokkal szemben tulajdonképpen csak egyetlen világosan behatárolható, számottevő társadalmi háttérrel bíró és nemzetközi szinten is possibili alternatíva fogalmazódott meg, a baloldal városi erői. A szociáldemokrata párt, valamint a különféle liberális-demokrata szerveződések nyíltan és egyértelműen a demokrácia platformjáról helyezkedtek szembe a kormánypolitikával. Nyilatkozataikban éppúgy, mint a gyakorlati politikai cselekvés szintjén a szabadságjogok kiszélesítését, parlamenti vonatkozásban a népképviselői elv maradéktalan érvényesítését, a parlamenti tanácskozás minél szabadabb érvényesülését követelték. Bár mellettük számos irányzat létezett és kapott helyet a törvényhozásban – keresztényszocialisták, agráriusok, szélsőjobboldaliak, legitimisták –, politikájuk messze nem mutatott az előbbihez hasonló következetességet: nem rendelkeztek egyértelmű és konzekvensen képviselt elképzelésekkel a parlamentnek a politikai berendezkedés egészében elfoglalt helyét, szerepét illetően, s rendszerint ingadoztak a kormánytámogatás és ellenzékiesség pozíciója között.⁹⁹¹ A bethleni politika egyfelől részben eredményesen törekedett arra, hogy a baloldali pártok demokratizáló törekvéseit a forradalommal, a társadalmi rend felbomlásának a veszélyével, az állami intézmények működőképességének a megszűnésével azonosítsa. Másfelől sikerrel tudta kihasználni a többi csoportosulás megosztottságát, bizonytalanságát, a baloldali erőkkel szembeni félelmeit. Mindez Bethlen István miniszterelnökségének második felére sajátos helyzetet eredményezett: miközben a bethleni konszolidáció széles, de csak kevésbé stabil társadalmi bázissal rendelkezett, addig a politikai intézményrendszer, s különösen a parlamenten belüli erőviszonyok terén megingathatlannak tűnt.

⁹⁹¹ A prominens szélsőjobboldali politikusoknak a parlamenttel kapcsolatos nézeteire, azoknak a bethleni reformokkal szembeni részleges kifejtettségére nézve: Gyurgyák János: *Magyar fajvédők*. Budapest, 2012, Osiris, 125. 140. és 165. A legitimista irányzat közeledésére a Bethlen-kormány felé: Békés Márton: A legitimisták és legitimizmus. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, 2009, Osiris, 216–217. Kardos: *Legitimisták*. I. m. 136–146.

Az átalakulás időszaka, 1937–1942

A gazdasági világválság, jelentős politikai-társadalmi változásokat indított, illetve erősített fel Magyarországon, melyek nagyságát azonban csak utólag lehetett felmérni.

A folyamat egyik, a közvélemény számára legjobban megragadható elemét a hazai pártstruktúrában bekövetkező átrendeződés jelentette, melynek részeként az évtized második felére a szélsőjobboldal időnként kifejezetten látványos megerősödése következett be, ellenzéki és kormánypárti oldalon egyaránt. Ezek az irányzatok az államberendezkedés gyökeres átformálására törekedtek, amely magában foglalta többek között a baloldali pártok felszámolását, a parlament átformálását és működésének formalizálását, a szabadságjogok szűkítését és a vezérelv meghonosítását. A szélsőséges mozgalmak ellen hozott rendőri intézkedések valamelyes óvatosságot diktáltak, ezért a különféle szélsőjobboldali szervezetek csak igen óvatosan mertek nyilatkozni rendszer-átalakító, radikális terveikről, de a felsőház megszüntetésének, és a képviselőház korporatív jellegű átszervezésének a gondolata így is elő-előbukkant programjaikban. A helyzetet bonyolította, hogy miközben a nyilas ellenzéki pártok erős államot, a társadalom militáns megszervezését követelték, taktikai okokból –valamint saját mozgásterüket bővítendő – rövid távon nem zárkóztak el bizonyos demokratikus reformok támogatásától sem, beleértve a választójog titkosságát, vagy a házszabályok liberálisabb alkalmazását.

A jelenség azonban még nem járt automatikusan együtt a radikális reformelképzelések megvalósulásával. Mindenekelőtt ellenzéki pozícióból nem lehetett keresztülvinni semmilyen rendszer-átalakító tervet, azok pedig, melyek beépültek a kormányzati politikába, nem annyira a parlamenti tevékenység átalakítására vonatkoztak, inkább az antiszemita törvényekben öltöttek testet. Gömbös – némi bizonytalan próbálkozás után – a törvényhozás szerkezeti átformálására helyezett erőfeszítéseit más területekre koncentrált. Imrédy Béla 1938 novemberében átmenetileg túlélte ugyan a megbuktatására irányuló akciót, de le kellett tennie azon kísérletéről, hogy általános felhatalmazást nyerjen a rendeleti kormányzás bevezetésére, s így a parlamentet kikapcsolva vigye keresztül társadalomátalakító terveit. Ugyancsak bukásra ítéltetett Teleki Pál 1940. évi – mellesleg eléggé átgondolatlan – alkotmányreform-tervezete is. A konzervatív politikai erők ugyan fokozatosan háttérbe szorultak a képviselőházban, de más területeken – kormányzó, felsőház, egyes

társadalmi érdek-képviselői szervezetek – megőrizték befolyásukat, amit többek között a fennálló államberendezkedés védelmére fordítottak. Az alkotmányvédelem jelszavát előtérbe helyezve és időnként a baloldali pártok támogatását élvezve, többnyire sikerrel fékeztek a szélsőjobb rendszer-átalakító törekvéseinek a megvalósulását. Ez azonban távolról sem jelentett változatlanságot. Azon kihívásokra történő reakcióként, melyek a bethleni államberendezkedést az 1930-as években politikai és társadalmi oldalról érték, a konzervatív csoportok készek voltak felkarolni olyan reformokat is, melyek kihatottak a parlament működésére.

A folyamat kezdő elemeiként került sor 1937/38 folyamán a konzervatív politika támaszainak tartott államfői hatalom és a felsőház megerősítésére, valamint a választási rendszer részleges átalakítására. A rendszererősítő célok azonban csak részben váltak valóra. Tagadhatatlan, hogy a második kamara soha nem volt pusztán szavazógép és rendszeresen kisebb módosításokat eszközölt az eléje kerülő törvényjavaslatokon. Emellett a harmincas évek végétől erősödő ellentét alakult ki a többségében változatlanul konzervatív politikusokból álló testület és az egyre inkább szélsőjobb felé tolódó képviselőházi többség között. Az 1937-ben keresztülvitt jogkörbővítés azonban érdemben nem növelte a felsőház hatalmi súlyát és politikai aktivitását. Jellemző módon a két Ház közötti legélesebb politikai konfliktusra 1939 tavaszán, a második zsidótörvény-javaslat kapcsán került sor, de még a jogkörbővítés életbelépése előtt. A kormányzó esetében leginkább a törvényjavaslatokra vonatkozó vétőjog ugyancsak 1937-ben megvalósított kiterjesztése bírt jelentőséggel, de Horthy továbbra csak formális ügyekben élt vétőjogával, bár szerepe így is felértékelődött. A korszak második felének miniszterelnökei Gömbös halála után távolról sem tudták hosszabb távon stabilan kezükben tartani a kormánypárt irányítását, amit azonban az államfő támogatása ellensúlyozott, sőt 1938 novemberétől egyre inkább a legfontosabb tényezővé vált. A későbbiekben egy kormányfő már csak akkor számított bukott politikusnak, ha Horthy megvonta tőle a támogatását, ellenben ha valaki bírta a bizalmát – Teleki Pál, Kállay Miklós –, ahhoz a végsőig ragaszkodott, függetlenül attól, hogy a kormánypárti képviselőcsoport milyen mértékben sorakozott fel mögéje.⁹⁹²

A parlament törvényalkotási joga gazdasági-pénzügyi téren már az 1930-as évek elejétől számottevő mértékben korlátozódott. Akkor ennek a gazdasági válság jelentette a fő indokát, de a metódus a korszak második felében végig fennmaradt, sőt idővel

⁹⁹² Horthy és miniszterelnökei viszonyához: Turbucz: *Horthy*. I. m. 142–198.

kibővült. A honvédelmi törvényre alapozva 1939-től már minden, a honvédelemmel összefüggő kérdés szabályozásánál is megkerülhetővé vált a parlament. A kormány diszkrecionális hatalmának kiszélesedése nem pusztán elvi lehetőséget, hanem – ugyan időszakonként változó mértékben – élő gyakorlatot jelentett, és ebben a tekintetben nem annyira a miniszterelnök személyének, mint inkább a politikai körülményeknek volt meghatározó szerepe.

1938 őszén az első revíziós siker némiképp váratlanul érte a magyar kormányt, amely részben az időkényszer, részben saját parlamenti támogatottságának erősítése végett behívások útján rendezte a felvidéki területek képviselőházi jelenlétét, s hasonló módszert követett minden egyes későbbi revíziós siker után. Bár a választások megtartásának terve egy ideig napirenden volt, különböző okok miatt ténylegesen soha nem realizálódott, így 1942-re a képviselőház tagjainak számottevő része – 29,34%-a – a szó eredeti értelmében semmiképp nem tekinthető parlamenti képviselőnek.

A folyamat talán legösszetettebb elemét a – sorrendben harmadik – házszabályreform jelentette. Miniszterelnökként először Darányi Kálmán hozta szóba a nyilvánosság előtt egy újabb szabályozás szükségességét, 1938. március 5-i, nevezetes győri beszédében.⁹⁹³ A felvetést utóda, Imrédy Béla is felkarolta, amely végül bonyolult politikai küzdelmek részévé vált. Darányi még csak abból indult ki, hogy meg kellene gyorsítani a parlamenti tárgyalás ütemét, míg Imrédy már szélesebb keretekben gondolkodott. Véleménye szerint, melyet a nyilvánosság előtt először szeptember 4-i kaposvári beszédében fejtett ki, a fennálló politikai-társadalmi viszonyok gyökeres átalakítására van szükség, ám ezt csak úgy lehet elérni, ha a kormány nagyobb mozgásteret kap reformelképzelései megvalósítására.⁹⁹⁴ Miután ősz folyamán a rendeleti kormányzás bevezetésére vonatkozó kísérlete kudarcot vallott, más módszerrel, a házszabályok átalakításával próbálkozott. Tasnádi Nagy András igazságügyi miniszter vezetése mellett el is készült egy tervezet, amely, bár számos területen kívánt bizonyos változásokat bevezetni, alapvetően két fő elemre épült.⁹⁹⁵ Általában véve a törvényjavaslatok tárgyalását néhány módosítással szerették volna

⁹⁹³ MTI könyomatos, napi tudósítások, 1938. márc. 5. 41.

⁹⁹⁴ „Az én felfogásom az volt – jelentette ki utóbb –, hogy a kormány szerepére kell a fő súlyt helyezni, hogy az államélet berendezése felett megfelelő pouvoir-ral rendelkezék, s ily módon helyes elgondolásait könnyebben valósíthassa meg”. Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 63.

⁹⁹⁵ A tervezet fontosabb részeit a korabeli napilapok ismertették, de maga Tasnádi is nyújtott róla tájékoztatást a Nemzeti Egység Pártja november 22-i gyűlésén. MTI könyomatos Magyar Országos Tudósító, 1938. nov. 22. 21–23.

felgyorsítani,⁹⁹⁶ ennél sokkal fontosabban volt azonban, hogy a kormány bármely javaslat esetén sürgősségi tárgyalást kérhetett. Ha pedig azt a Ház megszavazza, akkor előbb a bizottsági, majd a plenáris tárgyalás két-két napot vett volna igénybe, így teljesen lerövidítette és formalizálta volna a vitát. A tervezett reform nemcsak annak tényleges tartalma miatt volt veszélyes, hanem azért is, mivel Imrédy egyértelműsítette, hogy változatlanul egyoldalú hatalomkoncentrációban gondolkodik. November 13-i memorandumában, majd két nappal később a kormánypárt nagygyűlésén a parlamenti tárgyalási rend felgyorsításának szükségességét taglalta, majd – a félreértések elkerülése végett – hozzátette, az országgyűlésnek elegendő csupán kerettörvényeket meghoznia, melyeket majd a kormány tölt meg konkrét tartalommal.⁹⁹⁷

Miután a házszabályreform – a nyilasokat kivéve – széles körű ellenzéki tiltakozást váltott ki és várható volt, hogy a kormánypárti politikusok egy része sem támogatja, újabb taktikai fordulatra került sor. Imrédy átmenetileg letett a házszabály-revízió gyors megvalósításáról⁹⁹⁸ és parlamenti bázisának megerősítése végett a felvidéki képviselők behívását szorgalmazta. Ezzel sem lehetett azonban a helyzet eszkalálódását megakadályozni, amely – amint korábban szó volt róla – a miniszterelnök november 23-i, képviselőházi leszavazásában öltött testet. A házszabályok ügye majd csak 1939 februárjáról került ismét előtérbe, s az új kormányfő, Teleki Pál programjának szerves részét képezte, nem véletlenül. Itt nemcsak arról volt szó, hogy Teleki részben az elődjével való együttműködésre építette a politikáját, a reform gyors megvalósítását ugyanis további tényezők is sürgették. Egyrészt mindinkább számítani lehetett egy újabb háború kirobbanására Európában, másrészt a miniszterelnök idő előtti választások megtartására készült, melynek következtében egy erős és agilis nemzetiszocialista parlamenti ellenzék megjelenésével számolt.⁹⁹⁹ Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a kormányfő viszonylag hamar – bő másfél hónappal a ciklus kezdetét követően, s a szokásos nyári szünettel sem törődve – és igen gyorsan lezavarta a reformot. A pártközi, előkészítő tanácskozás

⁹⁹⁶ Bizonyos esetekben elmaradt volna a harmadszori olvasás, vitaberekesztést nyolcadik helyett már az ötödik napon lehetett volna kérni, végül további beszédidő-korlátozásokkal számoltak.

⁹⁹⁷ Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 67. MTI könyomatos, Magyar Országos Tudósító, 1938. nov. 15. 16–17.

⁹⁹⁸ Tasnádi a NEP november 22-i értekezletén egyértelműen úgy fogalmazott a házszabály-revízióról, hogy „a miniszterelnök úr felfogása szerint ezt a kérdést nem kívánjuk egyelőre a Ház elé vinni”. MTI könyomatos Magyar Országos Tudósító, 1938. nov. 22. 23. Vö. Sipos: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás*. I. m. 70.

⁹⁹⁹ Előzetesen azonban Teleki sem számított a szélsőjobboldali ellenzék olyan látványos előretörésére, mint ami végül bekövetkezett. *Roosevelt követe*. I. m. 231–232.

után az e célból létrehozott bizottság két nap alatt (augusztus 3–4.), a plénum pedig egyetlen ülésen (augusztus 11.) végzett vele.

A házszabály-módosítás a korábbi elképzelésekhez képest egyszerre jelentett kevesebbet és többet. A rendkívüli sürgősség esetén a tárgyalási folyamat még tovább gyorsult és most érte el az annak idején Imrédy által is kívánatosnak tartott kétnapos tanácskozási időt.¹⁰⁰⁰ Ugyanakkor az eljárás alkalmazhatóságának feltételei egyértelműen szigorodtak,¹⁰⁰¹ ami társulva a személyes tényezővel – Teleki Pálról senki sem feltételezett diktatórikus törekvéseket – részben megmagyarázza, hogy a Teleki-féle javaslattal szemben miért nem alakult ki vehemens és széles körű ellenállás. A reform egyéb területeken azonban jóval átfogóbb volt és számos helyen tovább korlátozta a képviselők szereplési lehetőségeit, sőt strukturális átalakulásra is sor került. Utóbbit mindenekelőtt a vezérszónok intézményének bevezetése és a törvényjavaslatok tárgyalási rendjének átformálása jelentette. Az 1939. évi házszabályreform a törvényjavaslatoknál megkísérelte a tizenegy évvel korábban bevezetni próbált metódust általános érvényűvé tenni, ráadásul a beszédidő és a nyilvánosság terén lényegesen erősebb korlátozásokkal. A változtatásoknak köszönhetően a parlamenti munka tagadhatatlanul gyorsabbá és hatékonyabbá vált, olyannyira, hogy nem is volt szükség a rendkívüli sürgősség igénybevételére. Az a hagyományos elv viszont, hogy a házszabályoknak egyszerre kell(ene) biztosítani a Ház működőképességét és a szólásszabadságot, már nem valósult meg, pontosabban a súlypont egysíkúan az előbbi tényezőre került. Még a reform bizottsági tárgyalásakor Esterházy Móric, keresztény párti politikus joggal mutatott rá számos gyenge pontra. Így például arra, hogy egy interpelláció mikor közérdekű, az részben szubjektív megítélés dolga, vagy mi történik akkor, ha egy javaslatot a plénum általánosságban letárgyal, majd a bizottság a módosítgatásaival teljesen átformálja azt.

A tárgyalt lépések arra az egyoldalú alapkoncepcióra épültek, miszerint az állami döntéshozatali rendben a kormányzat a hatékonyság legfőbb megtestesítője, a parlamenti munkában pedig a gyorsaság fontosabb az alaposságnál és átgondoltságnál. Ebből a szempontból a rendeletekkel történő kormányzás valóban gyors döntéshozatali eljárást jelentett, melynél a bürokrácia munkáját nem korlátozták a parlamentben helyet

¹⁰⁰⁰ A korábbi változat még hagyományos tárgyalási renddel számolt, melyben 48 óra jutott volna a bizottsági előkészítésre és ugyanennyi a plenáris ülésen folyó munkára.

¹⁰⁰¹ Csak a honvédelemmel összefüggő kérdéseknél lehet igénybe venni és életbe léptetéséhez a jelen lévő képviselők kétharmados támogatása szükséges.

foglaló pártok különféle politikai szempontjai, ami azonban távolról sem jelentette azt, hogy a fenti érvelés általában véve helytálló lett volna. Amellett, hogy a törvényalkotás nem csupán technokrata tevékenység, a parlament – az 1920-as évek első felét kivéve – nem jelentett akadályt a kormányzati reformtörekvések számára, mint ahogyan az 1928-as és 1939-es házszabály-módosítások után sem ugrott meg látványosan a törvények száma. Más megfogalmazásban nem álltak tömegével a parlament előtt az elintézetlen törvényjavaslatok, a testület működését nem a lassúság és nehézkesség dominálta, s az ilyen irányú problémák túlnyomó részét már az 1924. évi házszabály-módosítás kezelni tudta. Bölöny József közjogász utóbb keményen bírálva a mind jobban kiszélesedő kormányzati befolyást, joggal mutatott rá, hogy miközben a légoltalmi törvényt 1939-ben nagy lendülettel keresztülhajszolták a parlamentben, annak végrehajtási utasítása több mint fél évvel később jelent csak meg.¹⁰⁰² A törvényjavaslatok parlamenti tárgyalása nem pusztán politikai töltetet takart, a vitáknak mindig volt olyan része, amely a javaslatot szakszerűségi, illetve gyakorlati alkalmazhatósági szempontból vizsgálta meg, arról nem is beszélve, hogy a rendeletek ebből a szempontból egyáltalán nem álltak a törvények felett. Szilágyi Lajos az országos honvédelmi bizottság egyik 1943. szeptemberi ülésén joggal panaszolta, hogy a testület – a rendeleti jogszabályalkotás hiányosságai miatt – negyedszer kénytelen foglalkozni egy önmagában felettébb egyszerűnek mondható üggyel.¹⁰⁰³ Ami pedig a pártpolitikai tevékenység visszaszorítását illeti, azon túl, hogy ez szerves része a parlament tevékenységének, a második világháború alatti események ismételten megerősítették azt, amit már 1928-ban is valószínűsíteni lehetett: pusztán a házszabályok átalakításával nem lehet az intézmény tevékenységét látványosan szakszerűbbé tenni. Annak ellenére, hogy kizárólagossá lett a törvényjavaslatok úgynevezett különleges tárgyalási rendje, az üléseken 1939–41 között – döntően a nemzetiszocialista ellenzék agilitásának köszönhetően – ismét kiéleződtek a politikai küzdelmek a képviselők között. A szélsőjobboldali ellenzéki politikusok pedig úgy próbálták a szűkössé tett mozgásteret bővíteni, hogy eleinte radikális, sőt gyakran egyértelműen házszabálysértő, provokatív magatartással próbálták felhívni magukra a figyelmet, ami persze sorozatos büntetések és szankciók meghozatalát eredményezte.

¹⁰⁰² Bölöny: *A magyar közjog időszerű kérdései*. I. m. 102. MNL–OL K 11 1. csomó, 1943. szeptember 28-i ülés jegyzőkönyve.

¹⁰⁰³ Konkrétan a szarvasbőgés alatti fakitermelés és fuvarozás szabályozásának a kérdésével.

Háborús időszak általában nem alkalmas komolyabb strukturális reformok keresztülvitelére, a politikai szükségszerűség a status quo fenntartását diktálja, vagy átmenetileg olyan változások megvalósítását, melyek a parlamenti jogok csökkentése irányába mutatnak. Csakhogy a magyar parlamentet érintő, fentebb tárgyalt lépésekre már jóval azelőtt sor került, hogy az ország ténylegesen hadba lépett volna, tehát nem tekinthetők egyszerűen háborús szükségintézkedéseknek. A második világháború éve alatt lényegében annyi történt, hogy az évtized végén meghozott reformok hatásai kiteljesedtek, amint az a behívások szisztémájának a fenntartásánál vagy a rendeleti kormányzásnál jól látható volt. Az okok máshol keresendők. Amíg az 1920-as években a törvényhozás működését illetően inkább az Európa-szerte terjedő parlamentáris demokráciák jelentettek egyfajta mércét, addig az 1930-as években – a nemzetközi és belső politikai erőviszonyok megváltozása következtében – már a diktatórikus tendenciák és a hozzá társított hatékonysági szempontok jelentették a legnagyobb kihívást. Erre azután olyan válaszok születtek, melyek próbálták elkerülni az államberendezkedés radikális átalakítását a német és olasz minta alapján, ami egy tekintetben valóban sikerült. A politikai élet változatlanul többpártrendszerre épült és egyetlen parlamenti párt betiltására sem került sor, jóllehet ezt a szociáldemokraták esetében szélsőjobboldali politikusok rendre követelték.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az 1930-as évek végén keresztülvitt változások, ha alapjaiban nem is formálták át, de számottevő mértékben módosították a bethleni konszolidáció során kialakult kormányzat rendszert, méghozzá egyértelműen antidemokratikus és antiparlamentáris irányba. A képviselőház az államfőhöz, de különösen a kormányhoz viszonyítva teljesen alárendelt helyzetbe került, tevékenysége egyre inkább látszólagossá vált. Az persze tagadhatatlan, hogy az infrastrukturális háttér, az üzemszerű működéshez szükséges körülmények változatlanok maradtak, s a pénzügyi gazdálkodás ugyancsak a megszokott módon zajlott. A politikai funkciók azonban, melyek korábban is csak korlátozott módon érvényesülhettek, végképp formalizálódtak. Így a tárgyalt reformlépések együttesen, egymást erősítve diktatórikus irányba tolták el a politikai berendezkedést, ezért – véleményem szerint – a korszak következő, nagyjából 1939–1944 közötti szakaszára az autoriter meghatározás már korlátozás nélkül alkalmazható.

VI. Parlamenti színjáték, 1944–1945

A hitleri vezetés 1944 tavaszán látta elérkezettnek az időt, hogy Magyarország megszállásával kapcsolatos terveit realizálja. A megszálló erők céljai között nem szerepelt az addigi államberendezkedés felszámolása, illetve egy új intézményrendszer kialakítása. Ehelyett arra törekedtek, hogy a náciellenes politikusok letartóztatásával, az állami szervek élén végrehajtott nagyarányú személycserékkel és különösen egy új – Berlin érdekeit feltétel nélkül kiszolgáló – kormány kinevezésével tartsák meg az országot a maguk oldalán.

A német haderő március 19-i bevonulását követően azonnal nagyarányú letartóztatások kezdődtek el. Korabeli források szerint április elejéig közel 3500 közéleti személyt vettek őrizetbe a német rendőri szervek, s a számuk április végére 8250 főre emelkedett. A második világháború után kísérlet történt arra, hogy az elfogottakat és elhurcoltakat számba vegyék, s mintegy 13 000 személyről bizonyosodott be, hogy hosszabb-rövidebb ideig megjárta Gestapo börtöneit,¹⁰⁰⁴ de valószínűsíthető, hogy a német fogásba kerültek ennél valamivel többen lehettek.

Az országgyűlés tagjait elvileg védte a mentelmi jog, a megszálló erőket azonban alkotmányjogi problémák nem aggasztották, és a képviselőket ugyanúgy kezelték, mint bármely más közéleti személyt. A fenyegetett helyzetbe került képviselők két lehetőség közül választhattak. Mint megváltoztathatatlan tudomásul véve, egyszerűen bevárták a végzetüket. Ilyenkor a Gestapo emberei otthon vagy a munkahelyen letartóztatták az illetőt, s az már személyi tényezőkön múlt, hogy a körülmények mennyire voltak brutálisak. A két szélső végletet egyébként Apponyi György és Bajcsy-Zsilinszky Endre jelentette. Előbbinél a kiküldött német szervek visszafogott és udvarias viselkedése következtében az egész procedura simán és gyorsan zajlott le, a másik esetben viszont Zsilinszky – egyedülként az érintettek közül – a nyílt küzdelmet választotta: rálőtt az elfogására kiküldött gestapósokra, sőt meg is sebesült a tűzharcban.¹⁰⁰⁵ A másik lehetőséget az illegalitás jelentette és többen valóban a bujkálást választották. Ilyenkor azonban számolni kellett azzal, hogy a németek a hozzátartozókon fognak bosszút állni, mint ahogyan az néhány esetben ténylegesen

¹⁰⁰⁴ Szita Szabolcs: *A Gestapo Magyarországon*. Budapest, 2002, Korona, 10.

¹⁰⁰⁵ Filep Tamás Gusztáv: *Koszorú, hiányzó emléktáblákra*. I. Kommentár, 2011/2. 61. Vigh Károly: *Bajcsy-Zsilinszky Endre, 1886–1944*. Budapest, 1992, Szépirodalmi, 250–253.

megtörtént. Így került fogságba a kisgazdapárti politikus, Tildy Zoltán helyett a fia, a szociáldemokrata Kéthly Annánál pedig háztartási alkalmazottait vették őrizetbe.¹⁰⁰⁶

Három ellenzéki csoportosulás – Független Kisgazdapárt, Szociáldemokrata Párt és Polgári Szabadság Párt – vezetői egyértelműen a Gestapo célkeresztjébe kerültek. Esetükben a világháború alatti antifasiszta tevékenység jelentette a fő vádat, emellett utóbbira – súlyosbító szempont – egyértelműen zsidó szervezetként tekintettek. Ebből elvileg az következett volna, hogy mindegyikük ellen hasonló módon lépjenek fel, ami azonban csak a PSZP esetében érvényesült teljes következetességgel, s öt parlamenti képviselőjük közül egyedül Rupert tudta elkerülni a letartóztatást.¹⁰⁰⁷ A szociáldemokraták 1944 elején szintén öt mandátummal rendelkeztek és a Gestapo alapvetően hasonló sorsot szánt nekik. Mivel azonban a párt – szakszervezetein keresztül – jelentős befolyással bírt az ipari munkásságra, ezért engedélyezték a Szaktanács működését, abban a reményben, hogy így elejét vehetik az esetleges sztrájkoknak vagy egyéb megmozdulásoknak. A szakszervezeti mozgalom régi és prominens alakjának számító Kabók Lajos tehát a Szaktanács vezetőjeként legálisan tevékenykedhetett. Valamikor a nyár folyamán – valószínűleg előzetes egyezkedés eredményeképp – Malasits Géza is kiszabadult a német fogságból, Kéthly Anna pedig illegalitásba vonult.¹⁰⁰⁸ Így az a látszólag meglepő helyzet állt elő, hogy számos szociáldemokrata vezető került náci fogságba, de a parlamenti tagok közül tartósan csak Peyer Károly.

A 14 FKGP törvényhozó közül csupán négyen jutottak hasonló sorsra: Bajcsy-Zsilinszky Endre, Nagy Ferenc, Horváth Zoltán és Szentiványi Lajos. Közülük Nagy Ferenc először a menekülést választotta, de attól félve, hogy feleségét és gyermekeit hurcolják el, inkább feladta magát: előbb bejelentette Tasnádi Nagy András házelnöknek mentelmi joga megsértését, majd – április 17-én – jelentkezett a Gestapo pécsi kirendeltségénél. Néhány kisgazda politikus szintén bujkálni próbált, de a képviselőknek mintegy fele meg tudta őrizni cselekvési szabadságát és a mandátumát. Néhány esetben – Klein Antal, Váczy József – a megmenekülés azzal magyarázható, hogy már korábban, a nagy német sikerek idején eltávolodtak a pártvezetés által képviselt politikától –, másoknál pedig valószínűleg egyszerűen arról volt szó, hogy a

¹⁰⁰⁶ Szita: *A Gestapo*. I. m. 90.

¹⁰⁰⁷ Apponyi György, Bródy Ernő, Gratz Gusztáv, Rassay Károly és Rupert Rezső tartozott ide.

¹⁰⁰⁸ A legregényesebb történet Szeder Ferencsel esett meg, aki letartóztatása után – kalandos körülmények között – megszökött, azután a magyar rendőri szervek őrizetbe vették, de ő határozott fellépésével, valamint képviselői mentelmi jogára hivatkozva elérte szabadon bocsátását.

Gestapo nem fordított rájuk különösebb figyelmet. Vásáry István Debrecen egykori vezetőjeként hosszú időn át a bethleni politika következetes támogatójának számított, 1942 februárjában pedig a háromhatalmi egyezmény ratifikációja ellen szavazott a parlamentben. Ehhez képest először őt is többször keresték a német rendőri erők, ami egy idő után abbamaradt és a volt polgármester békében, zaklatástól mentesen élhetett Debrecenben.¹⁰⁰⁹

Kormánytámogató oldalon hat képviselőről tudunk, akiket le kívántak tartóztatni. Bánffy Dénes az Erdélyi Magyar Párt, a többiek pedig a Magyar Élet Pártja tagjai voltak.¹⁰¹⁰ Közülük egyedül Kállay Miklós került el – átmenetileg – a fogságot, miután a török követségen kért és kapott menedékjogot. Mellettük egy kifejezetten szélsőjobboldali múlttal rendelkező törvényhozó is a letartóztatottak közzé került.¹⁰¹¹ A csekély szám nem meglepő, hiszen a kormánypárti frakcióban az 1939. évi választások után domináns helyzetbe kerültek a jobboldali radikalizmus különböző áramlatai és a náci vezetés csupán Kállayt és szűkebb környezetét, továbbá még néhány törvényhozót tartott számon náciellenesként. Utóbbiak között valószínűleg az a – saulusból palussá váló – Makkai János volt a legfeltűnőbb, aki a harmincas évek végén még szélsőjobboldali kapcsolatokkal rendelkezett, vezető szerepet vitt a második zsidótörvény-javaslat parlamenti tárgyalásában és elfogadásában, a háború alatt azonban elhatárolódott saját múltjától.¹⁰¹²

Egészében véve 17képviselet fogtak el és további 7 személy próbálta elkerülni a letartóztatást. Ez azt jelenti, hogy a 367 fős képviselőháznak mintegy 6,5%-a került fenyegetett helyzetbe 1944 tavaszán, ami akkor sem nagy arány, ha figyelembe vesszük, hogy a feltárt esetek száma még bővíthet valamelyest. A jelenség hátterében azonban nemcsak a parlamenti erőviszonyok adottsága – az antifasiszta erők viszonylag csekély mérete – húzódott meg. A náci vezetés tisztában volt azzal, hogy a törvényhozás mennyire súlytalan tényezővé vált, mint ahogyan azzal, is hogy a képviselőház tagjainak nagy részétől politikai érelemben nem kell tartaniuk. Ezért láthatóan arra törekedtek, hogy a kifejezetten náciellenesnek tartott képviselőket fogják el, részben általánosabb, megfélemlítő célzattal, részben azért, hogy elejét vegyék esetleges későbbi szervezkedésüknek. Ebbeli törekvésük ugyanakkor nem tekinthető teljesen

¹⁰⁰⁹ Veress Géza: *Vásáry István politikai pályája*. Debrecen, 1999, Csokonai, 209.

¹⁰¹⁰ Kállay Miklós, Keresztes-Fischer Ferenc, Laky Dezső, Makkai János és Somogyvári Gyula alkotta ezt a csoportot.

¹⁰¹¹ Rátz Kálmánról van szó, aki 1939-ben még a nyilasok támogatásával lett országgyűlési képviselő.

¹⁰¹² Csizmadia Ervin: *Makkai János*. Budapest, 2001, Új Mandátum, 38–39.

konzekvensnek. Mint láttuk, nem történt kísérlet az összes kispap képviselő letartóztatására, de elmaradt a kormányzót körülvevő – gúnyosan csak „burgklikk”-nek nevezett – tanácsadók egy részének az őrizetbe vétele is. Így a képviselőházba annakidején keresztény párti oldalon bekerülő gróf Esterházy Mór nemcsak szabaddal maradt, hanem tovább tevékenykedhetett: augusztusban például Lisszabonban folytatott tárgyalásokat.

A retorziók elsősorban a három nyíltan náciellenes párt vezetőit érintették, a többiek egyelőre szabadon működhettek, bár a történetek őket sem hagyták érintetlenül. A Magyar Élet Pártja egyértelműen kifejezte készségét a megszállókkal való együttműködésre, melynek részeként április elején – Weesenmayer birodalmi megbízott szerint – tudomásul vették 13 képviselő kilépését.¹⁰¹³ A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy egyes szakemberek szerint ennél nagyobb mértékű tisztogatásra került sor, s a MÉP vezetése négy képviselőt kizárt a soraiból 23-at pedig kilépésre, illetve mandátumáról való lemondásra szólított fel.¹⁰¹⁴ Csupán néhány kormánypárti törvényhozóról ismert – Hunyady Ferenc, Pálffy József –, hogy tiltakozása jeléül utóbb valóban lemondott mandátumáról.¹⁰¹⁵

A német megszállás után hatalomra került, illetve pozíciójukban megmaradt magyar állami vezetők semmit nem tettek az elhurcoltak kiszabadítása érdekében. Tasnádi Nagy András házelnök március 22-én bejelentette a plénum előtt a kormányváltást, majd elnapolta az ülést, miközben a letartóztatottak érdekében egyedül fellépni kívánó, keresztény párti Közi-Horváth Józsefnek nem adott szót.¹⁰¹⁶ A Tisztelt Ház későbbi ülésein pedig eufemisztikus módon kizárólag a politikai jelentőséggel nem bíró lemondásokat regisztrálták. A Sztójay Döme vezette kormány a megalakulását követően két gyors kormányrendelettel próbált Berlinnek megfelelni: így került sor – többek között – március 28-án az FKGP és az SZDP, április 15-én pedig a PSZP betiltására. (Mellesleg augusztus 23-án a kormányzat az összes párt működését felfüggesztette, az intézkedésnek azonban nem volt gyakorlati hatása.) Sztójayék a június 1-jei minisztertanácsi ülésen jutottak el oda, hogy egyáltalán tárgyalják a

¹⁰¹³ *A Wilhelmstrasse és Magyarország. Német diplomáciai iratok Magyarországról 1933–1944.* Összeállították és sajtó alá rendezték, a bevezető tanulmányokat írták: Ránki György, Pamlényi Ervin, Tilkovszky Loránt, Juhász Gyula. Budapest, 1968, Kossuth, 814.

¹⁰¹⁴ Ránki György: *1944. március 19.* Budapest, 1968, Kossuth, 119.

¹⁰¹⁵ Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon 1924–1944.* Budapest, 1993, Typovent, 167.

¹⁰¹⁶ KN 1939–1944. XIX. k. 239.

fogságban lévő képviselők helyzetét, de Imrédyék határozott fellépésének hatására elvetették, hogy bármit is tegyenek az ügyben.¹⁰¹⁷

A Sztójay-kormány azonban még egy összetételében megrostált képviselőháznak sem kívánt politikai teret adni, s ebbeli törekvésében készséges együttműködőre talált Tasnádi házelnök személyében. Az újdonsült miniszterelnök nem adott kormányprogramot, így arról nem kellett vitát folytatni, interpellációk nem voltak, a kormányzat pedig az összes fontos kérdésre vonatkozó intézkedéseit – beleértve a hazai zsidóságot érintőeket is – rendeletek útján léptette életbe. A testület – néhány rutinszerű eljárásen túl – csupán egyetlen törvényjavaslatot tárgyalta le, azt, amelyik egy évvel meghosszabbította a ciklusát június 9-én kitöltő országgyűlés idejét (1944:VIII. tc.).¹⁰¹⁸ Az 1944 augusztus végi kormányváltás érdemi változást nem hozott az intézmény működésében, jóllehet az erről szóló szeptember 21-i ülés sejtetni engedte, hogy a személyi változások mögött fajsúlyos tényezők húzódtak meg. Így az új miniszterelnök maga tette szóvá a korábban letartóztatottak kiszabadításának ügyét, a napirend tárgyalásánál pedig két képviselő – Csorba János és Kóródy Tibor – hiábavaló kísérletet tette arra, hogy a képviselőház megvitasson több aktuális kérdést, köztük az elhurcolt törvényhozók ügyét, valamint a zsidóellenes intézkedések felülvizsgálatát.¹⁰¹⁹ A testület 1944. március vége és október közepe között nagy szünetekkel tarkítva összesen hat ülést tartott. A mondottakból következően a képviselőház tevékenysége teljesen látszólagossá vált, egyetlen fontos közéleti kérdésről sem tanácskozott és szerepe kimerült abban, hogy legitimációt biztosítson a kormánynak.

Az 1944 tavaszi letartóztatási hullám a felsőházat sem kímélte. A tagok egy része, annak ellenére, hogy közvetlen pártpolitikai tevékenységet csak kevésbé folytatott, a második világháború alatt az antifasiszta irányzatok támogatója volt. Őt gazdasági vezető zsidó származása miatt lett letartóztatva, s utóbb közülük hárman – kettő az SS-szel történt megállapodás részeként¹⁰²⁰ – kiszabadultak.¹⁰²¹ Két mágnás azért jutott hasonló sorsra, mert a legitimista ellenzéket,¹⁰²² hárman pedig a

¹⁰¹⁷ Horthy Miklós titkos iratai. I. m. 457.

¹⁰¹⁸ KN 1939–1944. XIX. k. 249–254.

¹⁰¹⁹ KN 1939–1944. XIX. k. 261–265.

¹⁰²⁰ Karsai Elek – Szinai Miklós: A Weiss Manfréd-vagyon német kézbe kerülésének története. *Századok*, 1961/4–5. 680–719.

¹⁰²¹ Láng Lajos, Chorin Ferenc, és Kornfeld Móric.

¹⁰²² Sigray Antaltól és Csekonics Ivántól eltérően az idős és beteg Pallavicini Görgy elkerülte a letartóztatást. 1944 tavaszán az antifasiszta pártok mellett a legitimista szervezetek is a betiltás sorsára jutottak. Gergely: *A keresztényszocializmus*. I. m. 166.

németellenes konzervatív csoportokat erősítették.¹⁰²³ Összesen mintegy tízen kerültek hosszabb-rövidebb időre német fogságba, jóllehet a tényleges szám ennél valamivel nagyobb lehetett. A náci vezetés valószínűleg kevésbé veszélyes intézménynek tartotta a felsőházat – az érintettek többnyire a Házon kívüli tevékenységük révén kerültek célkeresztbe –, bár bizonyos fokú következtelenség is érvényesült. Miközben ugyanis a Gestapo erőfeszítéseket tett a konzervatívok egyik meghatározó alakjának tartott Bethlen István elfogására,¹⁰²⁴ hasonló szándék nem érvényesült a felsőház vezéralakjának számító Károlyi Gyula esetében.

Az intézmény passzivitása még a képviselőházét is felülmúlta. A megszállást követő legelső ülésre csak május 25-én került, igaz ekkor – a Sztójay-kormány bemutatkozása kapcsán – Perényi Zsigmond házelnök maga tette szóvá a törvénysértő letartóztatásokat.¹⁰²⁵ A későbbiekben azután még két ülést tartottak: az egyiken elfogadták az országgyűlés idejének meghosszabbításáról szóló javaslatot, a másikon meg a Lakatos-kormány bemutatkozása történt meg. A testület visszafogottsága nem abból fakadt, mint a képviselőház esetében, tudnillik a tagok többsége nagy készséget mutatott volna a német megszállókkal való együttműködésre. Itt valószínűleg inkább tudatosságról lehetett szó, ami részben egyfajta kivárási politikából,¹⁰²⁶ részben abból fakadt, hogy néhányuknak nézetei kifejtésére más lehetőség is kínálkozott, ami főleg a kormányzóval történő kapcsolattartást jelentette.¹⁰²⁷

Az október 16-i nyilas hatalomátvétel több vonatkozásban is új körülményeket és kihívásokat jelentett az országgyűlés számára. A képviselők körében még október elején szervezkedés indult el, amely a hivatalosan 9-én megalakult Törvényhozók Nemzeti Szövetségében öltött testet.¹⁰²⁸ Ezt a képviselőházban helyet foglaló pártok alkották, de a törvényhozóknak egyénileg kellett belépniük a szövetségbe, melyhez

¹⁰²³ Közülük a Nemzeti Bank volt elnöke, Baranyai Lipót számított a legtekintélyesebb közéleti személyiségnek.

¹⁰²⁴ Romsics: *Bethlen István*. I. m. 297.

¹⁰²⁵ FN 1939–1944. IV. k. 322.

¹⁰²⁶ Károlyi Gyula már 1943-ban számolt egy megszállás lehetőségével, de úgy vélte, az ország felelős vezetőinek – különösen a kormányzónak – ebben az esetben is a helyükön kell maradniuk, különben semmiképp nem lehetne befolyásolni a későbbi kibontakozást. *Horthy Miklós titkos iratai*. I. m. 431.

¹⁰²⁷ A legrepresentatívabb eseményt az a kormányzónál megtartott tanácskozás jelentette, amelyen a felső politikai és katonai vezetők, valamint Horthy bizalmas hívei vettek részt. Romsics: *Bethlen István*. I. m. 301–302.

¹⁰²⁸ Teleki Éva: A nyilas diktatúra államszervezete. In *A magyarországi polgári államrendszerek*. Szerk.: Pölöskei Ferenc, Ránki György. Budapest, 1981, Tankönyvkiadó, 412.

október közepéig 112, november második felére pedig 140 képviselő csatlakozott.¹⁰²⁹ Létrehozása mindenekelőtt a háború folytatása és a német szövetség fenntartása melletti állásfoglalást és mindenfajta kiugrási akcióval való szembehelyezkedést fejezett ki.¹⁰³⁰ Egyúttal az az aggodalom is benne rejtett, hogy a törvényhozás tagjai a politikai élet passzív szereplőivé válnak, s a fontos politikai döntésekre az ő közreműködésük nélkül kerül majd sor. A háborúból való kiválás kudarca, illetve Szálasi hatalomra kerülése után a mozgalom kiteljesedett azzal, hogy október 31-én a buzgó szereplési vágytól fűtött József főherceg vezetésével megalakult a felsőházi csoportja is, méghozzá 61 taggal, tehát a másikinál lényegesen szerényebb keretek között.¹⁰³¹ A két csoportosulás a továbbiakban nem egymástól elkülönülten létezett, hanem egyetlen testületet alkotott. Bár a szervezetnek a nyilasok is tagjai lettek, az irányítás nem annyira Szálasi emberei, mint inkább más szélsőjobboldali politikusok kezében volt. A megalakuláskor egy háromtagú vezetőséget választottak – Szász Lajos lett az elnök, Rajniss Ferenc az ügyvezető alelnök, a másik alelnök pedig Szöllősy Jenő, melyhez utóbb a felsőház részről Zadravecz István csatlakozott alelnökként –, de közülük csak Szöllősi tartozott a nyilasokhoz. Szálasi és hívei azonban hamar átlátták, hogy az intézmény semmilyen közjogi jelentőséggel és hatalommal nem bír. Ezért hagyták működni, de a politikai döntéshozatali folyamatokban semmilyen formában nem vonták be, s a tagjainak inkább csak háború folytatását támogató propaganda feladatokat szántak.¹⁰³² Így a szövetség tevékenysége nem állt másból, minthogy meglehetősen gyakorisággal – többnyire keddi és pénteki napokon –, egészen 1945 március közepéig ülésezett. Ilyenkor a jelenlévők meghallgatták az aktuális hadi helyzettel kapcsolatos kormányzati tájékoztatásokat és elmondhatták azzal kapcsolatos véleményüket, melynek részeként elpanaszolhatták a nyilasok részéről tapasztalt mellőzöttségüket is.

Szálasi és környezete számára inkább az országgyűlés bírt némi jelentőséggel, különösen a hatalomátvétel legitimációja szempontjából. Horthy lemondása után az államfői jogokat a kérdést szabályozó 1937. évi XIX. tc. alapján – egy vezető közjogi méltóságokból és így döntően a felsőház tagjaiból álló testületnek – az Országtanácsnak kellett volna átvenni, ám annak szerepét Szálasi – teljesen önkényesen – a közeli

¹⁰²⁹ Tilkovszky Loránt: Szálasi és az alkotmányosság. *História*, 1985/5–6. 61.

¹⁰³⁰ Az alapítólevél nyíltan kimondta, a szövetség célja, hogy „küzdelmünk szolgálatába állítson minden akaratot és minden erőt.”. Paksa Rudolf: *Magyar nemzetiszocialisták*. I. m. 285.

¹⁰³¹ MTI könyomatos, napi hírek, október 31. 10. *Serédi Jusztinán hercegprímás feljegyzései 1941–1944-ben*. összeállította és sajtó alá rendezte: Orbán Sándor, Vida István. Budapest, 1990, Zrínyi Katonai, 113.

¹⁰³² Ezzel összefüggésben október végén külön propagandaosztály alakult. MTI könyomatos, napi hírek, 1944. október 30. 8.

híveiből összeállított, háromtagú kormányzótanácsra bízta. Az Országtanács is felállt, de tevékenysége annyiban kimerült, hogy október 27-i ülésén elfogadta, hogy az államfői jogokat a nemzetvezetőre ruházzák át. Ennek birtokában az országgyűlés két háza november elején vita nélkül elfogadta a kormányzói hatalom ideiglenes rendezéséről szóló javaslatot.¹⁰³³ Az ideiglenes kifejezés jelen esetben azt takarta, hogy nem került sor kormányzóválasztásra, hanem az államfői teendők ellátását Szálasi – nemzetvezetőként – kapja meg. Így az országgyűlés számára már csak annyi feladat maradt, hogy november 4-én asszisztáljon Szálasi eskütételénél.¹⁰³⁴ A nyilas pártvezér elégedett lehetett, hiszen a fenti színjátékkal hatalmának legitimálása megtörtént, és azzal szemben sem a törvényhozók, sem az Országtanács tagjai részéről nem került sor nyílt ellenállásra.¹⁰³⁵

A kiugrási kísérlet kudarcra után a még szabadlábon lévő náciellenes törvényhozók az esetleges újbóli letartóztatástól félve ismét rejtőzködni kényszerültek, s a félelem nem volt alaptalan. Egyes nyilas politikusok már október első felében megpróbálták számba venni azokat, akiket majd le kell tartóztatniuk, s október 16. után meg is kezdődtek az őrizetbe vételek. Jelenleg nyolc képviselőről és hat felsőházi tagról ismert, hogy Szálasi hatalomátvételét követően magyar vagy német rendőri szervek fogságába került.¹⁰³⁶ Ezúttal olyanokat is letartóztattak, akik azt eddig el tudták kerülni, mint Esterházy Móric, Pálffy József vagy Kabók Lajos. Jól mutatja e rövid időszak irracionálisát, hogy a nyilas túlbuzgóság átmenetileg az egyébként jobboldali radikális körökben bizonyos tekintéllyel rendelkező, az antifasizmustól igen távol álló Antal Istvánt is elérte. Ismert tény, hogy a legjelentősebb ellenállási akciót a november 9-én megalakult Magyar Nemzeti Felkelés Felszabadító Bizottsága jelentette. A bizottság vezetésében csupán két képviselő foglalt helyet, az elnöki posztot betöltő Bajcsy-Zsilinszky és helyettese, a szintén kisgazdapárti Csorba János.¹⁰³⁷ A nyilas karhatalom emberei november végén felszámolták a szervezetet és számos vezetőjét – köztük Bajcsy-Zsilinszky Endrét – elfogták. Utóbbi ügyét elkülönítve tárgyalták: halálra ítélték

¹⁰³³ Vargyai Gyula: *Magyarország a második világháborúban*. Budapest, 2001, Korona, 369–370.

¹⁰³⁴ 1920-ban Horthy eskütételére még az Országházban került sor, most a törvényhozóknak kellett elfáradniuk ezért a Várba.

¹⁰³⁵ Azok sem tiltakoztak ellene, akik nem értettek vele egyet, illetve az Országtanács ülésén Serédi Jusztinián esztergomi érsektől annyira futotta, hogy bírálta a hatalomátvétel körülményeit. *Serédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései*. I. m. 125.

¹⁰³⁶ Ehhez a létszámmal hozzászámítódik Kállay Miklós, aki még október elején a török követség elhagyására kényszerült.

¹⁰³⁷ Gazsi József: A Felszabadító Bizottság. In *Magyarország 1944. Fejezetek az ellenállás történetéből*. Budapest, 1994. Nemzeti Tankönyvkiadó, 185.

és december 24-én kivégezték. Személyét Szálasiék annyira fajsúlyosnak ítélték, hogy előzetesen a képviselőház maradékával mentelmi jogának a felfüggesztését is keresztülvitték, pedig mások esetében ezzel egyáltalán nem törődtek.

A nyilas pártvezetésnek egyéb, fontosabb teendői mellett kevés energiája és figyelme maradt arra, hogy az 1944 tavaszán vagy késő őszén letartóztatott képviselők jogi helyzetével foglalkozzon. A kérdés csupán egyszer, a képviselőház 1945. február 15-i ülésén került elő, valószínűleg egyfajta válaszlépésnek szánva, amiért számos törvényhozó bekapcsolódott az antifasiszta államiságot szimbolizáló Ideiglenes Nemzetgyűlés munkájába. Ekkor a házelnök javaslatot tett 23 képviselő kizárására, de a procedúra befejezésére már nem maradt idő. A névsor mindenekelőtt demonstratív jellegűnek tekinthető, ugyanis a három ellenzéki pártot – FKGP, PSZP, SZDP – bármiféle differenciálás nélkül ellenségnek tekintették és képviselőiket automatikusan felvették a listára, melynek következtében a 23 személyből 20 közülük került ki.¹⁰³⁸ Egyúttal brutálisan morbid lépés volt, ugyanis olyanokat is a kizárandók közé vettek, akik tavasz óta folyamatosan koncentrációs táborokban sínylődtek, Kabók Lajos pedig már több mint egy hónapja elhunyt.¹⁰³⁹

A képviselőháztól eltérően a felsőház lojalitása nem bizonyult magától értetődő dolognak, ezért erre Szálasiéknak külön figyelmet kellett fordítaniuk. November 3-án, a nemzetvezetői posztról szóló törvényjavaslat elfogadása után a felsőház tisztkara lemondott, így Szálasi másnapi eskütételénél a második kamarát már nem Perényi Zsigmond, hanem Muzsa Gyula korelnök képviselte. Az új vezetőség megválasztására november 9-én került sor,¹⁰⁴⁰ akiknek megbízhatósága már lehetett kérdéses. Az elnök, Rátz Jenő korábban Imrédy híveként szerzett magának hírnevet, a két alelnök pedig a mindenkit kiszolgálni kész Feilitsch Berthold, valamint – Apponyi Károly gyors lemondását követően – egy régi fajvédő politikus, Zadravec István lett. Rátzot egyébként a kormányzat szinte úgy oktrojálta rá a testületre. Szálasi november 4-én nevezte ki felsőházi taggá, megbízólevelét pedig ugyanazon az ülésen nyújtotta be, amikor megválasztására sor került. Utóbbi egyébként egyértelműen szabálytalan módon

¹⁰³⁸ Szikossy Ferenc: A Nemzeti Szövetség és az országgyűlés két házának tevékenysége Sopronban. In *Legújabbkori Történeti Múzeum Évkönyve V–VI*. Budapest, 1966, Legújabbkori Történeti Múzeum Főigazgatója, 318.

¹⁰³⁹ Nem Bajcsy-Zsilinszky volt az egyetlen képviselő, aki mártírhálált halt. Kabók Lajost még november végén vette őrizetbe egy csendőrkülönmény, s több mint egy hónapi fogság után, január elején kegyetlenül meggyilkolták. Sipos Péter: *A szociáldemokrata szakszervezetek története Magyarországon*. Budapest, 1997, MTA Történettudományi Intézet, 225–227.

¹⁰⁴⁰ FN 1939–1944. IV. k. 350.

zajlott le. A szavazásnál ugyanis nem volt meg az előírt minimálisan szükséges 50 fő, de az egyik tag, Nyáry Béla ügyvéd javaslatára, megállapították, hogy a törvényhozók jelen voltak kellő számban, csak nem szavazott le mindenki, így az eljárás érvényes.¹⁰⁴¹

A későbbiekben azután Szálasi még számos új tagot nevezett ki, ezzel erősítve a szélsőjobb pozícióit a testületben.¹⁰⁴² Utóbbi metódus egyébként annyira elnyerte a kormányzat tetszését, hogy a képviselőháznál is hasonló alkalmazására törekedett.¹⁰⁴³

Szálasi az október 17-i kormányülésen úgy nyilatkozott: „a kormány az országgyűléssel együtt akarja az ország ügyeit vezetni. A totális harcbaállítás felelősségében az országgyűlés mindkét házát a legteljesebb mértékig részesíteni akarja.”¹⁰⁴⁴ Valójában szó sem volt semmiféle együttműködésről, s a parlamentnek csupán az engedelmes támogató szerepét szánta. Ennek legfontosabb elemét az jelentette, hogy a törvényhozás folyamatos működésével jelezze elkötelezettségét a kormányzat politikája iránt és mindvégig osztozzon a felelősségben is. Miután a front egyre jobban közeledett Budapesthez, megszavaztatták az országgyűlés Sopronba történő átköltöztetését. A két Ház december elejétől március végéig itt tevékenykedett tovább, ami nem volt több pusztá színjátéknál. A kormányzat sorozatban állt elő olyan törvényjavaslatokkal, melyek vagy jelentéktelen kérdésekkel foglalkoztak, vagy olyanokkal, melyek végrehajtására semmi esély nem volt. Így emlékeztek meg Budapest ostromáról, a németek mellett kitartó politikai erőkről, de törvény született a zsidók és nem zsidók közötti házasság kötelező felbontásáról is. A törvényhozók készségesen mindent megszavaztak, s bár a két intézmény viszonylag gyakran tanácskozott,¹⁰⁴⁵ de üléseik általában rövidek és formálisak voltak, arról nem is szólva, hogy az érintettek csak felettébb hiányosan jelentek meg.¹⁰⁴⁶ A távlati tervek között ott szerepelt az új hungarista alkotmány megszavaztatása, amely a két Ház szervezeti átalakítását is magában foglalta volna,¹⁰⁴⁷ ennek realizálására azonban már nem volt

¹⁰⁴¹ Uo. 349–350.

¹⁰⁴² November folyamán összesen 13, majd 1945 januárjában még 3 személy lett ily módon tagja a felsőháznak. Liphay Lajos iratai, felsőházi ülések jegyzőkönyvei, 1944. dec. 21–1945. márc. 28. Südost-Institut, München.

¹⁰⁴³ Pontosabban 1945 elején olyan indítvánnyal álltak elő, hogy a képviselők számát behívás útján növeljék. Tilkovszky Loránt: Szálasi és az alkotmányosság. *História*, 1985/5–6. 61.

¹⁰⁴⁴ Uo. 61.

¹⁰⁴⁵ A képviselőház Sopronban közel 30, a felsőház 7 ülést tartott.

¹⁰⁴⁶ A felsőház ülésein – a jelenléti ívek alapján – csupán 20-30 tag vett részt. Liphay Lajos iratai, felsőházi ülések jegyzőkönyvei, 1944. dec. 21–1945. márc. 28. Südost-Institut, München.

¹⁰⁴⁷ Szálasi szerint a képviselőket egyetlen országos lista alapján kell majd megválasztani, a felsőházat pedig teljesen korporatív alapokra kell helyezni.

idő. A képviselőház és a felsőház utolsó soproni ülésére március 28-án került sor, annak a törvényjavaslatnak az elfogadásával, amely formálisan is kimondta Németországba való átköltözésüket.¹⁰⁴⁸

A dicstelen véget így a Németországba történő áttelepülés tetőzte be, de feloszlásuk kimondására a háború befejeződése ellenére sem került sor. A realitásérzéküket végképp elveszített törvényhozók továbbra is abban reménykedtek, hogy idővel még politikai szerephez jutnak. A dicstelen véget az ún. altöttingi országgyűlés tetőzte be. A képviselőház és a felsőház maradványai 1947-ban a bajorországi Altöttingben ültek össze még egyszer,¹⁰⁴⁹ ám kísérletük, hogy Magyarország legitim törvényhozásának ismertessék el magukat, csúfos kudarcot vallott.

¹⁰⁴⁸ Horváth Lajos: Mikor ért véget a Sopronba ideiglenesen áttelepült országgyűlés 1945-ben? *Múltunk*, 1995/2. 142.

¹⁰⁴⁹ Borbándi Gyula. *A magyar emigráció életrajza*. Budapest, 1989. Európa, I. k. 29. Lipthay Lajos iratai, Az 1947. augusztus 20-i ülés jegyzőkönyve. Südost-Institut, München.

Források és irodalom

Forráskiadványok

Az 1906. évi május hó 19-re hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.

Az 1910. évi június hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.

Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója és irományai.

Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója és irományai.

Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója és irományai.

Az 1931. évi július hó 18-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója és irományai.

Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója és irományai.

Az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója és irományai.

A képviselőház házszabályai. Budapest, 1908, Pesti Könyvnyomda–Részvénytársaság.

A képviselőház házszabályai, Budapest, 1913, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság.

A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1924, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság.

A képviselőház házszabályai, Budapest, 1929, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság.

A képviselőház házszabályai, Budapest, 1939, Athenaeum Irodalmi és Nyomdaipari RT.

Magyarország évkönyve, 1934–1942.

Magyarországi Rendeletek Tára, 1920-1943.

Magyar Törvénytár, 1920-1944.

Levéltári források

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K 2 a nemzetgyűlés/képviselőház elnöki és általános iratai,

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K 510 képviselőházi bizottságok jegyzőkönyvei.

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K 513 a 33, 36 és 42 tagú bizottság iratai.

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K 11 a Honvédelmi Bizottság jegyzőkönyvei.

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K 18 a Törvényhozók Nemzeti Szövetségei üléseinek jegyzőkönyvei.

Magyar Nemzeti Levéltár, www.digitarchiv.hu/ minisztertanácsi jegyzőkönyvek.

Magyar Nemzeti Levéltár, mol.gov.hu/mti, Napi hírek/napi tudósítások, 1920–1944, Lapszemle, 1927–1935, Magyar Országos Tudósító/híryanag 1929–1944.

Országgyűlési Könyvtár, www.ogyk.hu/ Magyarország állami költségvetése 1921/22–1943.

Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. f. 2/r. Rassay Károly: *Politikai emlékezéseim*.

Politikatörténeti Intézet Levéltára, 658. fond, 3/1. Az MSZDP parlamenti frakciója jegyzőkönyvei.

Südost-Institut München, Liphay Lajos iratai, /rendezetlen iratok/.

Emlékiratok

Elvett illúziók. Drozdy Győző emlékiratai. Szerk.: Paksy Zoltán. Budapest, 2007, Kossuth – Zala Megyei Levéltár.

Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai. Szerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2004, Új Palatinus.

Kállay Miklós: *Magyarország miniszterelnöke voltam.* I-II. k. Budapest, 1991. Európa – História.

Nagy Vince: *Októbertől októberig.* Budapest, 1991, História–Európa.

Szabolcsi Lajos: *Két emberöltő, az egyenlőség évtizedei.* Budapest 1993, MTA Judaisztikai Kutatócsoport.

Viczián István: *Életem és korom.* A szöveget sajtó alá rendezte: Ablonczy Balázs. Szentendre, 2007, Pest Megyei Múzeumok Igazgatósága.

Vikár Béla: *Gyorsírói emlékeimből.* Budapest, 1931.

Vladár Gábor: *Visszaemlékezéseim.* Budapest, 1997, Püski.

Zsitvay Tibor: *Magyarország, 1921–1941.* Szerk.: Sipos Péter és Csiffáry Tamás, Budapest, 1999, Palatinus.

Folyóiratok, napilapok

Budapesti Hírlap, 1925-1928.

Esti Kurir, 1931.

Közgazdasági Szemle, 1922.
Köztelek, 1939.
Magyar Hírlap, 1925.
Magyar Közigazgatás, 1939.
Magyar Szemle, 1928.
Nemzeti Újság, 1925-1937.
Népszava, 1925.
Pesti Hírlap, 1924-1939.
Pesti Hírlap évkönyve, 1934.
Pesti Napló, 1922-1939.
Szózat, 1925.
Új Magyarország, 1939-1943.
Új Nemzedék, 1922.
Újság, 1922-1939.

Publikus forráskiadványok

A magyar országgyűlés története 1867–19267. Szerk.: Balla Antal. Budapest, 1927.
A Wilhelmstrasse és Magyarország. Német diplomáciai iratok Magyarországról 1933–1944. Összeállították és sajtó alá rendezték, a bevezető tanulmányokat írták: Ránki György, Pamlényi Ervin, Tilkovszky Loránt, Juhász Gyula. Budapest, 1968, Kossuth.
Bethlen István gróf beszédei és írásai. I–II. k. Budapest, 1993, Genius.
Bethlen István titkos iratai. Az iratokat sajtó alá rendezte, a bevezetőt és a magyarázatokot írta Szinai Miklós és Szűcs László. Budapest, 1972, Kossuth.
Bölöny József: *A magyar törvényhozó testületek.* I–II. k. Budapest, 1985, kézirat. Országgyűlési Könyvtár.
Horthy Miklós titkos iratai. Az iratokat sajtó alá rendezte: Szinai Miklós és Szűcs László. Budapest, 1962, Kossuth.
Hubai László: *Magyarország XX. századi választási atlasza.* I–III k. Budapest, 2000, Napvilág.
Iratok az ellenforradalom történetéhez. V. k. Összeállította. Karsai László, Kossuth K. Budapest, 1976.
Makkai János: *A háború utáni Magyarország.* Budapest, 1937.
Magary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga.* Budapest, 1923.

Magyarországi pártprogramok, 1919–1944. Szerk.: Gergely Jenő, Glatz Ferenc, Pölöskei Ferenc. Budapest, 2003, ELTE–Eötvös.

Magyarországi pártok politikai lexikona (1846–2010). I. k. Főszerk.: Vida István. Budapest, 2011, Gondolat–MTA–ELTE.

Mikó Imre: Az országgyűlés elnapolása közjogi megvilágításban. *Hitel*, 1943/7.

Molnár Kámán: *Parlamenti illem.* Budapest, 1922.

Móricz Zsigmond. *Riportok.* I. k. Budapest, 1989. Szépirodalmi.

Parlament, pártok, választások a Horthy-kori Magyarországon. Szerk.: Boros Zsuzsanna. Budapest, 2002, Rejtjel.

Roosevelt követe Budapesten. John F. Montgomery bizalmas politikai beszélgetései 1934–1941. Kiadja: Frank Tibor. Budapest, 2002, Corvina.

Rudai Dezső: *A politikai ideológia, pártszerkezet, hivatás, életkor szerepe a magyar képviselőház és a pártok életében, 1881–1935.* Budapest.

Serédi Jusztinán hercegprímás feljegyzései 1941–1944-ben. összeállította és sajtó alá rendezte: Orbán Sándor, Vida István. Budapest, 1990, Zrínyi Katonai.

Siklóssy László: *Az országgyűlési beszéd útja.* Budapest, 1939.

Simontsits Elemér: *A titkos választójog és a felsőház reformja.* Budapest, 1933.

Szálasi minisztere voltam. Rajniss Ferenc naplója. Szerk.: Sipos Péter. Budapest, 2001, Palatinus Könyvek.

Szászy István: *Az országgyűlés szerepe s nemzetközi szerződések megkötésénél a magyar közjog szerint.* Budapest, 1932.

Szekfü Gyula: *Rövid magyar történet 1606–1939.* Budapest, 2002, Osiris.

Válságban van-e a magyar parlamentarizmus? Budapest, 1930.

Varga István: *Csonka-magyarország gazdasági fejlődése.* Budapest, 1932.

Weis István: *Hova? A magyar jövő útja.* Budapest, 1931.

Zámborszky Ilona: *A magyar országház.* Budapest, 1937.

Zsedényi Béla: *A felsőház új jogköre.* Miskolc 1938, Miskolci Evangélikus Jogakadémia, Tudományos Értekezések Tára.

Szakirodalom

Ablonczy Balázs: *Teleki Pál.* Budapest, 2005, Osiris.

Ablonczy Balázs: A frankhamisítás. Hálók, személyek, döntések. *Múltunk*, 2008/1. 29–56.

Arday Lajos: *Az Interparlamentáris Unió Magyar nemzeti Csoportjának története*. Budapest, 1996, Mediart Grafikai Stúdió.

Balogh Margit: Schlachta Margit az első nemzetgyűlésben avagy az első női képviselő (1920–1922). In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. Főszerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2000. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 29–38.

Barta Róbert: Az Egységes Párt létrejötte. In *Emlékkönyv Gunst Péter 70. születésnapjára*. Szerk.: ifj. Barta János – Pallai László. Debrecen, 2004, Multiplex Média – DUP, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 321–334.

Békés Márton: A legitimisták és legitimizmus. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác. Budapest, 2009, Osiris, 214–242.

ifj. Bertényi Iván: Fasiszta diktatúra vagy a keresztény társadalmi tanítása megvalósulása? Salazar rendszerének megítélése Mihelics Vid: Az új Portugália című könyve alapján. *Protestáns Szemle*, 200/4. 237–259.

Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, 1992, Nemzeti Tankönyvkiadó.

Borbándi Gyula: *A magyar népi mozgalom*. New York, 1983, Püski.

Borbándi Gyula. *A magyar emigráció életrajza*. I-II. k. Budapest, 1989. Európa.

Bölgöny József: *A magyar közjog időszerű kérdései*. Budapest, 1941.

Cs. Lengyel Beatrix: Az Országgyűlési Múzeum (1923–1949). In *Folia Historica 14. A Magyar Nemzeti Múzeum évkönyve*. Szerk.: Haidert Edit. Budapest, 1989, Múzsák Közművelődési, 109–154.

Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976, Akadémiai.

Csizmadia Andor: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest, 1983, Főirány Programiroda.

Csizmadia Ervin: *Makkai János*. Budapest, 2001, Új Mandátum.

Csíky Balázs: Serédi Jusztinián törvényjavaslata. In *Fejezetek a tegnap világából*. Szerk.: Csaplár Degovics Krisztián – Tornyai Anna. Budapest, 2009, ELTE BTK, 200–210.

Dobos Nóra: A Független Kisgazda-, Földmíves és Polgári Párt interpellációs tevékenységének elemzése az 1935–1939 közötti parlamenti ciklusban. In *Juvenilia IV. Debreceni bölcsész diákkörösök antológiája*. Szerk. Pete László. Debrecen, 2011, Debreceni Egyetemi, 36–53.

- Erényi Tibor: Többpárti választások és parlamentarizmus Magyarországon, 1920–1947. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László. Budapest, 1999, Napvilág, 259-275.
- Farkas Gábor: Várostörténeti tanulmány. Székesfehérvár a két világháború között 1919–1941. In *Alba Regia. A Szent István Király Múzeum évkönyve*, 38. Szerk.: Demeter Zsófia, Székesfehérvár, 2009. 81-127.
- Filep Tamás Gusztáv: *Koszorú, hiányzó emléktáblákra*. I. Kommentár, 2011/2.
- Gazsi József: A Felszabadító Bizottság. In *Magyarország 1944. Fejezetek az ellenállás történetéből*. Budapest, 1994. Nemzeti Tankönyvkiadó, 182-214.
- Gergely Jenő: Titkos választás és ellenforradalom – 1920. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág, 48-84.
- Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Budapest, 2001, Vince.
- Gergely Jenő: *Prohászka Ottokár, „a napba öltözött ember”*. Budapest, 1994, Gondolat.
- Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon 1924–1944*. Budapest, 1993, Typovent.
- Gergely Jenő – Pritz Pál: *A trianoni Magyarország, 1918–1945*. Budapest, 1998, Vince.
- Gerő András: *Az elsöprő kisebbség*. Budapest, 1988, Gondolat.
- Giovanni Sartori: The Typology of Party Systems. – Proposal for Improvement. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free Press, 321–352.
- Gratz Gusztáv: *Magyarország a két világháború között*. Szerk.: Paál Vince. Budapest, 2001, Osiris.
- Gyáni Gábor: *Relatív történelem*. Budapest, 2007, Typotex.
- Gyáni Gábor: *Az elveszített múlt*. Budapest, 2010, Nyitott Könyvműhely.
- Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. 2. javított kiadás. Budapest, 2003, Osiris.
- Gyáni Gábor: Demokrácia-hatalom. *Korunk*, 2009/3. 3-9.
- Gyurgyák János: *Magyar fajvédők*. Budapest, 2012, Osiris.
- Hajdu Tibor: Mozgástér és kényszerpálya: A Horthy-korszak. *Rubicon*, 1998/4–5. sz. 42–43.
- Hirata Takesi: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 1993/11. 54-66.

- Horánszky Nándor: A Tisza-kultusz néhány jellegzetessége – megnyilatkozás formák, elemzési szempontok. *Trianoi Szemle*, 2010/3. 53-64.
- Horváth Lajos: Mikor ért véget a Sopronba ideiglenesen áttelepült országgyűlés 1945-ben? *Múltunk*, 1995/2. 140-148.
- Hubai László: Választók és választói jog Magyarországon. 1920–1947. *Társadalmi Szemle*, 1998/7. 105-117.
- Hubai László: Parlamenti választások és politikai rendszer a Horthy-korszakban. In *Mérlegen a XX. századi magyar történelem – értelmezések és értékelések*. Debrecen, 2002, 1956–os Intézet – Debreceni Egyetem Történelmi Intézet, 89-106.
- Ignác Károly: *Budapest választ. Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban 1920–1945*. Budapest, 2013, Napvilág.
- Ilonszki Gabriella: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest, 2009, Akadémiai.
- Jéan Béranger – Kecskeméti Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1908*. Budapest, 2008, Napvilág.
- Jónás Károly – Villám Judit: *A magyar országgyűlés elnökei 1848–2002*. Budapest, 2002, Országgyűlési Könyvtár.
- Jónás Károly – Veredy Katalin: *Az országgyűlési könyvtár története 1870–1995*. Budapest, 1995.
- Juan J. Linz: An authoritarian regime: Spain. In *Mass Politics. Studies in political sociology*. Erik Allard – Stein Rokkan eds. New York, 1979, Free Press, 251–275.
- K. Farkas Claudia: *A zsidó lét Magyarországon 1920–1944*. Budapest, 2010, Napvilág.
- Kerepeszki Róbert: *A „tépelődő gentleman” Darányi Kálmán (1886–1939)*. Pécs–Budapest, 2014, Kronosz – Magyar Történelmi Társulat.
- Kardos József: *Legitimizmus*. Budapest, 1998, Korona.
- Kardos József: Egy legitimista „pártvezér”: Grieger Miklós. In *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. Főszerk.: Gergely Jenő. Budapest, 2000. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 231-246.
- Karsai Elek – Szinai Miklós: A Weiss Manfréd-vagyon német kézbe kerülésének története. *Századok*, 1961/4–5. 680-719.
- Kerepeszki Róbert: *A vitézi rend 1920–1945*. Máriabesnyő, 2013, Attraktor.
- Kozári Mónika: *A dualista rendszer (1867-1918)*. Budapest, 2005, Pannonica.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, 2005, Osiris.

- L. Nagy Zsuzsa: *A budapesti liberális ellenzék. 1919–1944.* Budapest, 1972, Akadémiai.
- L. Nagy Zsuzsa: *Bethlen liberális ellenzéke – A liberális polgári pártok 1919–1931.* Budapest, 1980, Akadémiai.
- L. Nagy Zsuzsa: *Rassay Károly.* Budapest, 2006, Napvilág.
- Mészáros Margit: A Magyarországi Szociáldemokrata Párt parlamenti frakciója a Gömbös-kormány időszakában. *Múltunk*, 1997/2. 146-180.
- Molnár Kálmán: *Magyar közjog.* Budapest, 1929.
- N. Szegvári Katalin: *Numerus Clausus rendelkezések az ellenforradalmi Magyarországon.* Budapest, 1988, Akadémiai.
- Nagy József: *A Nagyatádi-féle földreform 1920–1928.* Nyíregyháza, 1993, Bessenyei György Tanárképző Főiskola.
- Nagy József: A Gömbös-féle telepítés törvény és végrehajtása. *Múltunk*, 1994/1–2. 110-136.
- Olasz Lajos: A kormányzói jogkör. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948.* Szerk.: Romsics Ignác, Budapest, 2009, Osiris, 102-137.
- Olasz Lajos: *A kormányzóhelyettesi intézmény története (1941–1944).* Budapest, 2007, Akadémiai.
- Ormos Mária: *Egy magyar médiavezér. Kozma Miklós.* I-II. k. Budapest, 2000, PolgArt.
- Ormos Mária: Hamis frankokkal teli bőröndök. In *Skandalum. Magyar közéleti botrányok 1843–1991.* Szerk.: Gerő András. Budapest, 1993, T-Twins, 175–193.
- Ormos Mária: *Múlt a jelenben.* Budapest, 2013, Kossuth.
- Pálmány Béla: Az országgyűlési napló története 1790–1949. In *A plenáris ülés.* 1. rész. Szerk.: Soltész István, Budapest, 1997, Parlamenti Módszertani Iroda, 354–372.
- Paksa Rudolf: *Magyar nemzetiszocialisták.* Budapest, 2013, Osiris K–MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont–Történettudományi Intézet.
- Pecze Ferenc: Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése. *Jogtörténeti tanulmányok.* V. Szerk.: Csizmadia Andor. Budapest, 1983, Tankönyvkiadó, 237–268.
- Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament.* Budapest, 2002, Osiris.
- Pintér István: Kényszerpályára szavazó ország – 1939. In *Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998.* Szerk.: Földes György – Hubai László, Budapest, 1999, Napvilág. 176-207.
- Pintér István: *A Szociáldemokrata Párt története 1933–1944.* Budapest, 1980, Kossuth.

- Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus egyes jogintézményei és történetiségük. *Múltunk*, 1997/2. 85-118.
- Pölöskei Ferenc: *Horthy és hatalmi rendszere 1919–1922*. Budapest, 1977, Kossuth.
- Püski Levente: A politikai elit változása 1919 után. In *Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelemben*. Szerk.: Valuch Tibor. Budapest, 1995, Osiris – 1956-os Intézet, 400-406.
- Püski Levente: Zsidókérdés és felsőház a Horthy-korszakban. In *Emlékkönyv L. Nagy Zsuzsa 90. születésnapjára*. Szerk.: Kovács Zoltán és Püski Levente. Debrecen, 2010, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 315-329.
- Püski Levente: Egy arisztokrata tekintély: gr. Károlyi Gyula. In *Arisztokrata életpályák és életviszonyok*. Szerk.: Papp Klára, Püski Levente. Debrecen, 2009, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, 205-220.
- Ránki György: *1944. március 19*. Budapest, 1968, Kossuth.
- Romsics Ignác: *Bethlen István*. Budapest, 1991, Magyarságkutató Intézet.
- Romsics Ignác: Bethlen István konzervativizmusa. In *Móra Ferenc Múzeum évkönyve*. 1988/1. Szeged, 1989, Szegedi Nyomda, 321-328.
- Romsics Ignác: Franciaország, Bethlen és a frankhamisítás. *Történelmi Szemle*, 1983/1. 67–86.
- Romsics Ignác. *Múltról a mának*. Budapest, 2004, Osiris.
- Romsics Ignác: Bethlen István életpályája. In *Gróf Bethlen István és kora*. Budapest, 2014, Osiris, 7-19.
- Ruszoly József: *Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején*. Szeged, 1974, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara.
- Ruszoly József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948*. Budapest, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Schwarcz András – Schönbaum Attila: Paradox rendszerváltás: az 1910 és 1922 közötti parlamentek képviselői. In *Képviselők Magyarországon*. I. Szerk.: Ilonszki Gabriella. Budapest, 2005, Új mandátum, 105-128.
- Serfőző Lajos: *A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a parlamentben 1922–26*. Budapest, 1967, Akadémiai.
- Sipos Balázs: *Sajtó és hatalom a Horthy-korszakban*. Budapest, 2011, Argumentum.
- Sipos Balázs: *A politikai újságírás, mint hivatás*. Budapest, 2004, Napvilág.
- Sipos József: Az Egységes Párt megalakításának történeti problémáiról. *Múltunk*, 2002/1. 243–256. 243-256.

Sipos Péter: *Legális és illegális munkásmozgalom (1919–1944)*. Budapest, 1988, Gondolat.

Sipos Péter: *Imrédy Béla és a Magyar Megújulás Pártja*. Budapest, 1970.

Sipos Péter: *Imrédy Béla*. Budapest, 2001, Elektra.

Sipos Péter: Györki Imre. *Múltunk*, 1999/1. 170-201.

Sipos Péter: Peyer Károly. *Századok*, 1983/6. 1280-1321.

Sipos Péter: *A szociáldemokrata szakszervezetek története Magyarországon*. Budapest, 1997, MTA Történettudományi Intézet.

Szabó István: Az 1921. évi trónfosztás közjogi jellegzetességei. In *Jogtörténeti tanulmányok* VIII. k. Szerk.: Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert. Pécs, 2005, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar. 519–529.

Szalai Miklós: Újrendiség és korporativizmus a magyar politikai gondolkodásban. *Múltunk*, 2002/1. 75–99.

Szalai Miklós: *Ifj. Andrássy Gyula élete és pályája*. Budapest, 2003. MTA Történettudományi Intézet.

Szendrei Ákos: *Justh Gyula politikai pályája. A függetlenségi politizálás lehetőségei a 19-20. század fordulóján*. Debrecen, 2012, Debreceni Egyetem Történelmi Intézete.

Szerencsés Károly: *Sulyok Dezső. 1897–1997*. Pápa, 1997, Pápa város önkormányzata.

Szikossy Ferenc: A Nemzeti Szövetség és az országgyűlés két házának tevékenysége Sopronban. In *Legújabbkori Történeti Múzeum Évkönyve V–VI*. Budapest, 1966, Legújabbkori Történeti Múzeum Főigazgatója, 293-322.

Szita Szabolcs: *A Gestapo Magyarországon*. Budapest, 2002.

Teleki Éva: A nyilas diktatúra államszervezete. In *A magyarországi polgári államrendszerek*. Szerk.: Pölöskei Ferenc, Ránki György. Budapest, 1981, Tankönyvkiadó, 388-415.

Tilkovszky Lóránt: A nyilasok törvényjavaslata a nemzetiségi kérdés rendezéséről. *Századok*, 1965/6.

Tilkovszky Loránt: Szálasi és az alkotmányosság. *História*, 1985/5–6.

Tomsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1942.

Tóth László: A képviselőházi őrség története (1912–1949). In *A plenáris ülés. 2. rész*. Budapest, 2003, Parlamenti Módszertani Iroda, 346-364.

Tökéczki László: *Tisza István*. Budapest, 2000, Kairosz.

Turbucz Dávid: *Horthy Miklós*. Budapest, 2011, Napvilág.

- Turbucz Dávid: A Horthy-kultusz. In *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk.: Romsics Ignác, Budapest, 2009, Osiris, 138-166.
- Turbucz Dávid: A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében. *Múltunk*, 2007/4. 228-254.
- Vékás Lajos: Magánjogi kodifikáció kultúrtörténeti tükrében. *Magyar Tudomány*, 2014/1. 80–89.
- Ungváry Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege. Diszkrimináció, szociálpolitikai és antiszemitizmus Magyarországon*. Pécs–Budapest, 2013, Jelenkor–OSZK.
- Vargyai Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919–1921)*. Budapest, 1971, Közgazdasági és Jogi.
- Vargyai Gyula: *Magyarország a második világháborúban*. Budapest, 2001, Korona.
- Veress Géza: *Vásáry István politikai pályája*. Debrecen, 1999, Csokonai.
- Vigh Károly: *Bajcsy-Zsilinszky Endre, 1886–1944*. Budapest, 1992, Szépirodalmi.
- Vonyó József: Gömbös kormánypártjának ideológiája és programja. *Századok*, 2011/1. 3-38.