

MTA DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

Püski Levente

A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

Debrecen, 2016.

A Horthy-korszak parlamentje

I. 1918. november 16-án – a forradalom győzelmének természetes következményeként – az országgyűlés befejezte működését: a képviselőház önmagát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon berekesztette a tanácskozásait. Bár 1919-ben történt kísérlet egyfajta törvényhozó szerv létrehozására, a parlamentáris politizáláshoz való visszatérésre csak 1920. február 16-án, a nemzetgyűlés ünnepélyes megnyitásával nyílt ismét lehetőség. 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 örököséként 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 politikai történetírást - egyéb korlátozó tényezőkön túl - azonban évtizedeken át a köztörténetet középpontba állító narráció uralta, s nem került sor az egyes intézmények működésének, belső felépítésének a feltárására. Az utóbbi másfél évtizedben - a kutatási irányok kibővülése és részbeni átrendeződése jegyében - számos kezdeményezés történt, melyek a politikai szféra egy-egy meghatározott szegmensének/intézményének a feldolgozását tűzték ki célul. Így olyan kötetek is megjelentek – elsősorban Boross Zsuzsanna és Pesti Sándor tollából -, melyek kifejezetten a parlamenttel foglalkoztak, de csak behatárolt szempontok alapján. Jelen munka - a jelzett vonulatba illeszkedve - a Horthy-kori törvényhozásnak, mint politikai intézménynek a működését állítja a középpontba, ami módszertani szempontból kettős megközelítést foglalt magába. Egyrészt tagadhatatlanul illeszkedik a hagyományos, államközpontú történetíráshoz, hasznosítva azok – nem lebecsülendő – metodológiai eredményeit. Másrészt túl kívánt lépni az említett szemléleten és bizonyos fokú narrativitás mellett komplexitásra törekedett.

Kutatásunk tárgya volt minden olyan terület, amely a törvényhozásnak, mint politikai intézménynek a működése szempontjából jelentőséggel bírt, így egyszerre kellett különböző szakmai követelményeknek megfelelni. A „működés” fogalma mindenekelőtt rekonstrukciós vizsgálatot takart: hogyan, milyen jogi előírások és politikai körülmények között dolgozott a parlament, mit jelentett, hogyan érvényesült az „üzemszerű” tevékenység a napi működés szintjén. A másik fő célkitűzést a funkcionalitás-vizsgálat jelentette. Annak elemzése, hogy a Horthy-kori törvényhozás hogyan, milyen módon és mértékben tudott megfelelni azoknak a feladatoknak, melyek a korabeli parlamentekkel szemben elvárhatóak. Utóbbihoz kapcsolódva megkerülhetetlennek bizonyult arra a kérdésre is kitérni, hogy a törvényhozás hol helyezkedett el a korszak államberendezkedésén belül, miképpen befolyásolta, módosította a politikai berendezkedés egészének a jellegét.

A törvényhozás működését a Horthy-korszakban alapvetően öt tényező alakította. Miután az országnak továbbra sem volt írott alkotmánya, az egyes a 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 ház-

szabályok nem adtak egyértelmű útmutatást, akkor a plénum a házelnök javaslatára úgynevezett eseti döntést hozhatott, amely a későbbiekben precedensként szolgált. Ehhez hozzájárult, hogy a szabályok értelmezésénél és betartatásánál is fontos szerepe volt az elnöknek, akinek tevékenysége a képviselőház és a felsőház napi működését jelentős mértékben befolyásolta. Végül ötödik tényezőként nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az országgyűlés tevékenységét a jogi szabályozáson, az úgynevezett belső tényezőkön túl a tágabb értelemben vett politikai körülmények – elsősorban a kormány hatalmi helyzete és célkitűzései, a változó párterőviszonyok stb. – is befolyásolták.

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

A kronológiai keretek meghatározásánál persze lényegesen fontosabb kérdésnek bizonyult annak kijelölése, hogy hol húzódik a határa a parlament, illetve parlamentarizmustörténeti munkának. Egy ennyire sokrétű és szerteágazó tevékenységet folytató intézmény működését áttekinteni önmagában is nagy feladat – elég csak a törvényhozás által „termelt” hatalmas mennyiségű forrásanyagra utalni – ezért bizonyos korlátozó szempontok érvényesítése vált szükségessé. Mindenekelőtt néhány kérdéskörnél – választási rendszer, a képviselők szociális szerkezete - csupán egyfajta összefoglaló-rendszerező áttekintésre nyílt lehetőség, nagyobb szabású vizsgálatok nélkül. Nem kívántunk kilépni az intézmény falain kívülre, így kutatásunknak nem volt tárgya a képviselőknek a törvényhozáson kívüli – egyébként ugyancsak sokrétű – tevékenysége. Végül ugyancsak túlfeszítette volna a munka kereteit, egy, az európai, vagy legalábbis a régió törvényhozásaival történő nemzetközi összehasonlító elemzés.

II. A Horthy-kori parlament tevékenységének centrumát az ülések alkották, melyek anyaga kötetekbe rendezve nyomtatásban is megjelent. Munkánknak így ezek a naplók jelentették az elsődleges forrásbázisát, használatuk mindegyik kérdéskör esetében megkerülhetetlen volt. A naplókhoz hasonlóan az irományok is nélkülözhetetlen és sokrétűen felhasználható forrást jelentettek, melyek főleg a törvényjavaslatok szövegeit, valamint a különféle bizottsági jelentéseket tartalmazták. Bizonyos kérdéskörök kapcsán – házszabályok, tiszteletdíjak – elkerülhetetlen volt a visszatekintés a századelő parlamentjére, melyhez segítséget jelentett: az 1906. évi május hó 19-re hirdetett, valamint az 1910. évi június hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. A Digitalizált Törvényhozási Tudástár keretében egyébként az összes, korszakra vonatkozó napló és iromány elérhető az országgyűlés honlapján: [www.ogyk.hu/orszaggyulési dokumentumok](http://www.ogyk.hu/orszaggyulési_dokumentumok). A parlament egyik fő funkcióját a törvényalkotás jelentette, ráadásul a nemzetgyűlés/képviselőház működését számos tekintetben ugyancsak törvények és egyéb jogszabályok határozták meg. A Magyar Törvénytár, valamint a Magyarországi Rendeleték Tára 1920–1944 közötti kötetei elérhetőek az országgyűlés, már említett honlapján: www.ogyk.hu/jogforrasok. Több kérdés kapcsán, de különösen a parlament két Házának belső működését illetően megkerülhetetlennek bizonyult azon házszabályok használata, melyek a századelőn, valamint a Horthy-korszakban születtek.

A Magyar Nemzeti Levéltár hatalmas mennyiségű iratanyaggal rendelkezik, s bár egy részük a publikus kötetekben is elérhető, bizonyos résztémák – elsősorban az elnöki hivatal tevékenysége, reprezentációs feladatok ellátása, bizottságok valamint hivatali apparátusok működése – kutatásához nélkülözhetetlenek bizonyultak. Több területen az országgyűlés – főleg a bizottságok – tevékenységével kapcsolatos hasznos információt tartalmaznak a Magyar Távirati Iroda kötetei, melyek elérhetőek Magyar Nemzeti Levéltár honlapján: www.mnl.gov.hu/mti, Napi hírek/napi tudósítások, 1920–1944, Lapszemle, 1927–1935, Magyar Országos Tudósító/híryanag 1929–1944. Ehhez hasonló kiegészítő forrást jelentenek a minisztertanácsi jegyzőkönyvek digitalizált anyagai is: www.digitarchiv.hu/ minisztertanácsi jegyzőkönyvek. Elsősorban a bürokrácia létszáma, tagolódása, az országgyűlés pénzügyi gazdálkodása szempontjára

ból használhatóak az éves költségvetéseknek a törvényhozásra vonatkozó részei, melyek a parlamenti honlapon is megtalálhatóak: www.ogyk.hu/ Magyarország állami költségvetése 1921/22–1943.

Számos korabeli politikus készített memoárt politikai életútjáról, melyek utóbb túlnyomó részben publikussá váltak. Néhány személy esetében azonban – elsősorban Rassay Károly - az emlékezés még mindig csak kéziratban érhető el. Az egyes pártok parlamenti frakcióinak munkájáról alig maradt fenn anyag, kivéve a Magyarországi Szociáldemokrata Pártot, így elsősorban ennek a pártnak a tevékenysége tárható fel a Politikatörténeti Intézet levéltárában található anyagok alapján. A bizottságok összetételére nézve Bölöny József készített egy átfogó adattárat, amely azonban nem jelent meg nyomtatásban.

A korabeli sajtó a politikai élet eseményeinek, benne a parlamenti üléseknek az ismertetése, azok magyarázata terén jelentett mással nem pótolható forrást, még akkor is, ha elkötelezett lapokról volt, melyek valamely párt, politikai irányzat, vagy érdekcsoport szemszögéből tudósítottak a parlamenti küzdelmekről. Főleg a következők tartalmaztak fontos adalékokat: *Budapesti Hírlap*, *Esti Kurir*, *Magyarság*, *Nemzeti Újság*, *Népszava*, *Pesti Hírlap*, *Pesti Napló*, *Új Magyarság*, *Újság*. Közülük egyértelműen a *Pesti Napló* emelkedett ki, mivel ez a lap különösen nagy terjedelemben foglalkozott a Horthy-kori parlamenttel, ráadásul a pártpolitikai megközelítésen túl az intézmény működésének számos területéről is tájékoztatást nyújtott az olvasóinak.

1950 és 1980 között számos válogatott forráskiadvány jelent meg, melyek érintették a parlament tevékenységét, illetve egy közülük – a Boros Zsuzsanna által szerkesztett - kifejezetten az intézménnyel foglalkozott. A törvényhozás Horthy-kori vezető közül csupán Zsitvay Tibor memoárja látott napvilágot. Zsitvay Tibor: *Magyarország, 1921–1941*. Szerk.: Sipos Péter és Csiffáry Tamás, Budapest, 1999, Palatinus – Ráday Gyűjtemény – mellette azonban számos olyan politikus emlékirata, valamint naplója vált publikussá, akiknek karrierje – Drozdy Győző, Kállay Miklós, Rajniss Ferenc, Viczián István, Vladár Gábor stb. - kisebb-nagyobb mértékben kötődött a törvényhozáshoz.

A Horthy-korszakban elsősorban jogi szakemberek foglalkoztak a törvényhozással, összefoglaló munkáik ebből a szempontból alaposak és jó kiindulópontot jelentenek a történészek számára. Esetükben viszont korlátozó tényezőt jelentett, hogy a jogi keretekre koncentráltak – törvények, házsabályok – és számos esetben inkább leírták, mintsem elemezték az intézmény működését. Közül elsősorban Bölöny József, Molnár Kálmán és Tomcsányi Móric művei emelhetők ki, melyeknél az újabb kiadások mindig az aktuális viszonyokhoz igazodtak. Mellettük több olyan tanulmány és könyv is napvilágot látott, melyek egy-egy részterület alaposabb vizsgálatát tűzték ki célul. Átfogó, inkább politikaközpontú elemzés egy született, a két nemzetgyűlésről, Balla Antal szerkesztésében.

Az 1945 utáni évtizedekben a parlament, mint intézmény hosszú időre kikerült a történetírás látóköréből. Részben azért, mert a köztörténeti narratíva, majd más területek – elsősorban a külpolitika – dominanciája érvényesült, részben pedig az ideológiai korlátok akadályozták a szakszerű kutatómunkát. Rendhagyó kivételnek tekinthető Ruszoly Józsefnek az első nemzetgyűlés alkotmányjogi tevékenységéről szóló munkája. A parlament azonban a Horthy-kori pártok és politikusok fontos tevékenységi területe volt, így jóllehet a történeti kutatások, más kérdésekkel foglalkoztak, kisebb-nagyobb mértékben érintették a törvényhozás munkáját. A párttörténeti feldolgozások, valamint a politikus életrajzok közül elsősorban L Nagy Zsuzsa és Sipos Péter munkáit kell kiemelni, de – elsősorban informativitása miatt - Serfőző Lajos könyve is hasznosíthatónak bizonyult. Mellettük csupán néhány olyan kötet jelent meg, melyek a politikai intézményrendszer egyéb területeit állították a középpontba /Ruszoly József a választási bíráskodást, Vargyai Gyula pedig a kormányzói jogkört/.

Az 1980/90-es évek fordulójától fokozatosan mennyiségi minőségi és tematikai oldalról egyaránt egy fokozatos, de erőteljes bővülés következett be. Jogtörténeti téren összefoglaló munkák és részírások is jelentek meg, melyek közül a Magyar alkotmánytörténet című könyvet, valamint Szabó István tanulmányaira szeretnénk utalni. A parlamentről több munka jelent meg szervezettörténeti oldalról, - közülük Arday Lajosnak az Interparlamentáris Unio magyar csoportjáról, Cs. Lengyel Beatrixnak az Országgyűlési Múzeumról, Tóth Lászlónak a képviselőházi őrségről valamint a Jónás

Károly-Veredy Katalin szerzőpárosnak az országgyűlési könyvtárról szóló műveit szükséges kiemelni -, de a kutatások fő irányát nem ez jelentette.

Szakszerűbb keretek között tovább folytatódtak a párttörténeti kutatások, kiegészülve a választástörténet témakörével és számos politikuseletrajz is megjelent. Az életrajzi nagymonográfiák közül elsősorban Romsics Ignácnak Bethlen Istvánról, valamint Ablonczy Baláznak Teleki Párol szóló könyve kapcsolódott szorosan a témánkhoz. Választási részről Hubai László kutatásaira szeretnék utalni, míg párttörténeti téren - mások mellett - Gergely Jenő, Kardos József, Paksa Rudolf, Sipos József publikációi – a keresztényszocialista, legitimista, nemzetiszocialista és kigazda irányzatról - bizonyultak különösen hasznosnak.

A politikai élet egyéb területeiről, intézményeiről ugyancsak több munka jelent meg, bár a szakmai érdeklődés inkább bizonyos, jól behatárolható területekre koncentrált. A kormányzónak a rendszeren belüli pozíciójáról, tevékenységéről számos írás látott napvilágot, köztük Olasz Lajos és Turbucz Dávid könyvei, míg a sajtónak a politikai nyilvánosságban belüli szerepéhez Sipos Balázs művei bizonyultak különösen hasznosnak.

A két világháború közötti magyar politikai berendezkedés átfogó és korszerű elemzésével először Romsics Ignác foglalkozott – „A bethleni konszolidáció állam- és kormányzati rendszere” címmel jelent meg még 1986-ban illetve 1987-ben -, aki erre később több ízben is visszatért, sőt egy tanulmányában a kérdéssel kapcsolatos álláspontokat is feldolgozta. A későbbiekben számos szakember foglalkozott a kérdéssel, melyek közül Boros Zsuzsannát, Hubai Lászlót, Ormos Máriát, Sipos Balázst. Takesi Híratát és Turbucz Dávidot szeretnénk kiemelni. Nagy és látványos vitákra ennek kapcsán nem került sor, mint ahogyan az említett szerzők közötti véleménykülönbségek léteznek ugyan, de megítélésem szerint egymással nem markánsan szembenállóak. A témának számottevő nemzetközi szakirodalma is van, melyből leginkább Juan J. Linznek az autoriter rezsimre vonatkozó írásai bizonyultak a leginspiratívabbnak.

Szigorúan véve egyetlen kötet volt, amely kifejezetten a parlamenttel foglalkozott, Pesti Sándornak „Az újkori magyar parlament” című műve. A könyv jogtörténeti és politológiai megközelítésben vizsgálta a törvényhozás működését, helyét az intéz-

ményrendszeren belül, megállapításai számos tekintetben jól használhatónak és továbbgondolásra érdemesnek bizonyultak jelen értekezés számára. Ehhez kapcsolódva kell kiemelni, hogy módszertani szempontból számos alkotmányjogi, illetve politológiai jellegű kötet jelentett segítséget a kutatómunka során, melyek nem annyira a Horthy-korszakkal, mint inkább a modern magyar politikai berendezkedéssel foglalkoztak.

III. Jelen kézirat egy, az Országgyűlés Hivatalánál megjelent, hasonló című kötet anyagára épül, azzal az eltéréssel, hogy csak a nemzetgyűlésre, majd az annak utódjaként működő képviselőházra koncentrál.

Az első nagyobb rész a törvényhozás működési kereteivel foglalkozik. A tárgyalt korszakban hat parlamenti választásra került sor és a nemzetgyűlés, majd a képviselőház tagjainak számát, politikai szerkezetét, társadalmi összetételét ezek a választások határozták meg. Lebonyolításukat részben jogszabályok – rendeletek és törvények – részben pedig a gyakorlat formálta, alakította. A történeti szakirodalomban lényegében véve konszenzus alakult ki akörül, hogy három nagyobb szakasz különíthető el – 1920-1922, 1922-1939 és 1939-1944 - , amikor is a választások eltérő körülmények között zajlottak, melyek értelemszerűen kihatottak a törvényhozáson belüli politikai erőviszonyokra is. Közös vonás volt viszont, hogy a választási küzdelem minden esetben pártok között zajlott és a parlament tevékenysége is pártalapon – elsősorban kormánypárt-ellenzék tagolódás mentén – folyt, jóllehet modern értelemben vett frakciók – az MSZDP-t kivéve – csupán kialakulófélben voltak. A hivatásrendiség eszméje a harmincas évek végére a korabeli politikai diskurzus egyik központi témájává vált, azok a törekvések azonban, melyek a képviselőházat korporatív alapokra szerették volna helyezni, kudarcot vallottak. Az 1938-1942 közötti revíziós sikerek ellenben számottevő mértékben módosították a testület összetételét azzal, hogy a visszacsatolt országrészek képviseletét minden alkalommal behívásokkal oldották meg. Ez a metódus egyértelműen antidemokratikusnak tekinthető, melynek fenntartása mögött - gyorsaságán és egyszerűségén túl – kormányzati-hatalmi szempontok húzódtak meg.

A választások ciklusokra tagolták a törvényhozás munkáját. A megnyitás aktsa valójában nem egyszeri, hanem időben valamelyest elnyújtott, döntően a házszabályok által meghatározott procedúrát jelentett, míg az berekesztés, illetve feloszlátás jóval egyszerűbb módon lett lebonyolítva. Az értekezés tárgyalja az egyes lépéseket, valamint a hozzájuk kapcsolódó, esetleges politikai konfliktusokat. A képviselői munka ellátásához elengedhetetlen volt a törvényhozóknak és a törvényhozás függetlenségének, valamint autonómiájának a külső hatásoktól és befolyásoktól történő biztosítása. A munka külön fejezetben tárgyalja a mentelmi és az összeférhetlenségi jog szabályozását. Külön kitérve annak eredendő hiányosságaira, az előírások és a gyakorlat közötti eltérésekre, a konkrét ügyek kapcsán kialakult konfliktusokra. Hangsúlyosan kerül sor azoknak a – végül kudarccal végződött - törekvéseknek az elemzésére, melyek az összeférhetlenség újraszabályozását, szigorítását célozták.

A következő tematikus egységet, a parlamentnek, mint politikai és törvényhozó intézménynek vizsgálata jelenti. Ez formailag három részterületet jelentett: a bizottságokat, a plénumot, és a testület munkáját irányító tisztikart. Mindhárom esetben a dualizmus kori szabályozás jelengette az alapot, melyet a Horthy-korszak három házszabályreformja számottevő mértékben módosított. Az értekezés részletesen elemzi, hogy a fenti tényezők miképpen illeszkedtek a törvényhozás egészének a munkájába, s a jogi előírások hogyan, milyen - elsősorban pártpolitikai motivációk alapján – érvényesültek a gyakorlatban.

Mellettük számos olyan részterület volt, amely külön tárgyalást igényelt. Ide sorolható mindenekelőtt a költségvetések és zárszámadások tárgyalása, és az úgynevezett egyéb tevékenységek, melyek közül az interpellációk bírtak kiemelkedő jelentőséggel. Az ellenzéki politikusok számára – párthovatartozástól bizonyos fokig függetlenül – utóbbi azért is fontosnak bizonyult, mert általa érdemben tudták befolyásolni a törvényhozás tárgyalási rendjét, s az interpellációk körül időnként nagyobb küzdelmek zajlottak, mint a törvényjavaslatok tárgyalásakor. A testületnek bizonyos protokolláris és reprezentációs feladatokat is le kellett látnia, ami egy szélesebb témává nőtte ki magát. A képviselők beszédeikben rendszeresen érintettek olyan kérdéseket, melyek politikai eszmék, ideológiák, és társadalmi értékpreferenciák körül forogtak,

így szükségesnek bizonyult egy olyan fejezet beillesztése az értekezésben, amely inkább a politikai gondolkodás története felé mutat nyitottságot. A politikai gondolkodás és kultúra fogalmához viszont szervesen kapcsolódik az, hogyan, milyen keretek között zajlottak a képviselő, illetve a pártok közötti küzdelmek a Tisztelt Ház falain belül. Ezen a területen két fő tendencia érvényesült. Mindenekelőtt a korszak első felét - különösen a második nemzetgyűlést - igen heves összecsapások jellemezték. Amíg az ellenzéki erők többnyire a küzdelem élezésében, addig a mindenkori kormánypárt annak tompításában volt érdekelt. A két fél közül végül az utóbbi kerekedett felül, melynek következtében a házszabályok szigorítása és pártos alkalmazása révén a viták hevesége fokozatosan veszített erejéből. Ugyanakkor, ha a tágabb politikai szituáció megváltozott és új, viszonylag erős párt jelent meg a képviselőházban, akkor a küzdelmek ismét kiélezettebbeké váltak.

A törvényhozás 1927-től kétkamarás lett, ami új feladatokat jelentette a képviselőház számára. Viszonylag hamar kialakult egy jól szabályozott viszony a két testület között, konfliktushelyzet inkább csak akkor alakult ki, ha valamely törvényjavaslat kapcsán a két intézmény többsége eltérő módosítások mellett kötelezte el magát. Ilyen esetek is csak néhány alkalommal alakultak ki – a korszak második felében leginkább a zsidótörvény-javaslatok körül -, a konfliktusok azonban rendre olyan meg egyezésekkel zárultak, melyekben inkább a képviselőházi többség akarata érvényesült.

Bár az értekezés a parlamentre koncentrált, elkerülhetetlen volt kitérni arra, hogyan alakult az intézmény viszonya a politikai élet más tényezőivel, területeivel. Közülük az államfő és a kormány bírt kiemelkedő jelentőséggel, bár nem azonos módon. A kormányzó a törvényhozást érintő hatalmi jogosítványaival csak erősen korlátozottan élt, a testület mindennapi működésébe pedig végképp nem folyt bele. Hatalmát és befolyását azonban a kormányalakítás és a kormánypárt összetételének formálásában rendre érvényesítette, így politikai súlya a parlament tevékenységére valamivel nagyobb volt annál, mint ami visszafogott magatartásából következett. A történetírás visszatérő megállapítása, hogy a kormányzat túlsúlyossá vált a törvényhozással szemben. Az értekezés részletesen taglalja ennek a választási rendszeren túlmutatató összetevőit. Az államfő szerepét, a kormányalakítás jogi szabályozatlanságának problémáit, a

végrehajtó hatalom egyre erősebb bürokratikus fölényét, a parlamenti kormánybuk-tás esélyének eltűnését. A kormánypárti-ellenzéki pozíciók pártvonalon történő bebe-tonozódása kihatott szinte minden kérdésre, így a törvényhozás működésének a nyil-vánosságára is. Az az alapelv, miszerint a társadalom szélesebb rétegeinek joguk van arra, hogy ismerjék – elsősorban - a plénum munkáját, a korszak folyamán végig fennmaradt. Ezt részben a hagyományos parlamenti információs csatornák – szemé-lyes jelenlét az üléseken, valamint a hivatalos kiadványok -, valamint a korabeli sajtó-tudósítások biztosították. Amíg azonban az ellenzéki pártok inkább a nyilvánosság méreteinek a bővítésében, vagy legalábbis fenntartásában, addig a kormányzat annak bizonyos fokú szűkítésében volt érdekelt.

A parlament üzemszerű szervezeti egység volt, melynek működését bejártott és jól strukturált hivatalrendszer és apparátus segítette, s a Horthy-korszak folyamán a működőképességet, időnként némi nehézséggel, de végig sikerült biztosítani. A ne-gyedik egység ennek a háttérszervezetnek a működésével, belső tagolódásával foglal-kozik. Jól látható, hogy az alapok a dualizmus időszakából öröklődtek, illetve marad-tak fenn tovább, bizonyos módosulásokkal. Utóbbiak közül egyértelműen a parlamenti múzeum létrehozása emelkedik ki. Politikai ügyé tartósan a pénzügyekkel kapcsola-tos témák, különösen a képviselői tiszteletdíjak nagysága és elosztása vált. Így külön fejezet foglalkozik azzal, hogy a törvényhozók és a tisztikar pontosan milyen díjazás-ban részesült, ennek mértéke és módja miként változott a korszak folyamán, s a képv-i-selők illetve a pártok hogyan viszonyultak a különböző reformtörekvésekhez.

Az V. rész egyfajta összegzést-értékelést kíván nyújtani arról, miként tudta el-látni a testület azokat a feladatköröket, melyek egy modern kori parlamenttől elvárha-tóak. Ezt a megközelítést külön is szükségessé tette, hogy a résztémáknál kevés lehe-tőség nyílt a tágabb összefüggések bemutatására, amit itt pótolni lehetett anélkül, hogy az elemzést az alapfogalmak ismertetésével kellett volna megszakítani.

Az első nemzetgyűlés az Országház épületében a régi képviselőház helyét fog-lalta el, ami a pusztai helyszínválasztáson túl az üzemszerű működés, az infrastruktúrá-lis háttér tekintetében a korábbi 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. A választójogi szabályozás, a pártstruktúra, valamint a törvényhozás személyi összetételének az átalakulása a képviseleti elv és egyfajta demokratikus legitimitáció érvényesülése előtt nyitott teret.

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.

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 parlamenti felelősség elvéhez társulva érvényesült a törvényhozás ellenőrzési joga is. Igaz, itt hiányosságot jelentett, hogy a kormányok rendszerint nem szabályos költségvetés, hanem indennitások alapján gazdálkodtak és a végrehajtás kontrollját sem lehetett a zárszámadások révén érvényesíteni. Az első nemzetgyűlés igen intenzív törvényalkotási munkát folytatott, de – néhány kivételtől eltekintve – azokat az alkotmányjogi ügyeket sem tudta elrendezni, melyek valamilyen formában elé kerültek és döntés igényeltek (volna).

1920 elején tehát egy demokratizálódás indult el, amely a parlamenti funkciók megerősödésében és kiteljesedésében ragadható meg. Ugyanakkor a folyamat nem volt teljesen egyértelmű, mivel léteztek ezzel ellentétes tendenciák is. Parlamenti téren mindenekelőtt a szociáldemokrata párt távolmaradása, valamint bizonyos jogszükítő 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 párt-erőviszonyok 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.

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. Amíg azonban pénzügyi egyértelműen funkcióbővülésről lehet beszélni, más területeken éppen hogy a jogszükítő-korlátozó tendenciák domináltak. Egy stabil parlamenti többséggel rendelkező és kormánypolitikáját lojálisan támogató párt létrehozása érdekében sor került a választási rendszer antidemokratikus és antiparlamentáris átalakítására. Ebbe a folyamatba illeszkedett bele számos egyéb tényező is. Sor került a nemzetgyűlés majd képviselőház társadalmi összetételének az átforgalmazására, s a felsőházi 1926/27. fordulóján bekövetkező felállítására szintén a képviselői elv bizonyos fokú szűkülését eredményezte.

A konszolidációs folyamat részeként a kormányzó helyzete is megszilárdult és politikai szerepe módosult. Bár Horthy 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 érúhoz hasonlóan a kormányfőnek a parlamenti többség mellett a kormányzó támogatását is bírnia kellett. A második nemzetgyűlésben Bethlennek egy megosztott, de

jelentős számú ellenzékkel kellett szembenéznie, amely kormánybuktatásra ugyan nem volt képes, de arra igen, hogy kemény küzdelemre kényszerítse a kormányzatot, megnehezítve annak helyzetét. A parlamenti politizálás tétjét így a hatalmi kiszorítódin és taktikai harcon túl a közvélemény befolyásolása, a választók támogatásának az elnyerése is magában foglalta. Bethlen, bár kész volt bizonyos fokú egyezkedésre, de azt igyekezett a minimumra szorítani és levonta konzekvenciát: erőfeszítéseit előbb a gazdasági viszonyok konszolidálására koncentrált, amely egyes területeken átmenetileg ugyancsak szűkítette a parlament jogait. Ezzel párhuzamosan folytatta azt a törekvését, hogy megszilárdítsa befolyását a kormánypárt és azon keresztül annak parlamenti képviselőcsoportja, valamint a nemzetgyűlés egészének a tevékenysége fölött.

A folyamat fontos állomásait jelentették a házsabályreformok. Az 1924. és 1928. évi változtatások szakítottak a képviselői szabadságot előtérbe helyező elvvel és helyette – a Tisza István-féle átalakításra építve, de azokat nem mechanikusan átvéve – a jogszűkítésre helyezték a hangsúlyt. Koncepcióban persze az 1924-ben keresztül vitt 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 házsabályokba.

Bethlen a parlament sokféle funkciója közül azoknak a megerősítésére és átférmálására 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. A miniszterelnöknek 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. 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 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. Az ellenzéki pártok számára a parlament fontos, sőt pótolhatatlan fórumot és szereplési lehetőséget jelentett. Létezett bizonyos fokú nyilvánosság, melynek részeként a törvényhozás lehetőséget biztosított a politikai nézetek kifejtésére és ütköztetésére, s erről a szélesebb közvélemény is tájékoztatást kapott. Az eredmények mellett azonban más vonatkozásban – különösen az első nemzetgyűléssel összevetve – egyértelmű funkciócsökkenésről lehet beszélni. Az ellenzéki pártok mozgásteret erőteljesen szűkült, gyakran olyan területeken is, ahol azt a parlamenti munkaképesség védelme semmiképp nem indokolta. Az antidemokratikus irányt azonban elsődlegesen nem ezek, hanem a választási rendszer átalakítása és hozzá kapcsolódva Horthy szerepének az átértékelődése jelentette. A folyamat következtében súlyosan sérült a többségi elv, amely negatívan hatott a parlament felelősségre vonó és ellenőrző, valamint legitimációs funkciójának az érvényesülésére is. Így 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 mondottak alapján a bethleni államberendezkedés nem tekinthető parlamenti demokráciának, vagy diktatúrának, hanem valahol a kettő között helyezhető el. A disszertáció ismerteti a kérdés kapcsán korábban kialakult álláspontokat, külön kitérve az „autoriter rezsim” fogalmának értelmezési lehetőségeire. A munka a bethleni időszakot egy autoriter elemeket tartalmazó parlamenti rendszernek tartja, jelezve, hogy ugyan nem egyszerű „diktatúraközelség”-ről van szó, de egy ilyen irányú válto-

zás lehetősége benne rejtett a rendszerben, ami azután később, a korszak második felében meg is valósult.

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 átfőrmálására törekedtek. A jelenség azonban még nem járt automatikusan együtt a radikális reformelképzelések megvalósulásával: ellenzéki oldalon a baloldali pártok, míg a különböző konzervatív csoportok a fennálló hatalmi struktúrán belül folytattak – változó hangsúlyokkal - küzdelmet a szélsőséges törekvésekkel szemben. Ez a küzdelem inkább a meglévő alkotmányos elemek megőrzését állította a középpontba, de így sem volt képes, részben nem is akart megakadályozni bizonyos változtatásokat.

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. Tovább korlátozták az országgyűlés döntési-törvényhozói hatalmát azok a lépések, melyek a kormány rendeletkiadási jogkörét szélesítették ki. Az 1939 augusztusában életbe léptetett új házszabályok – bizonyos modernizáló törekvéseken túl – számottevően szűkítették a vita és véleménynyilvánítás lehetőségét és indokolatlanul felgyorsították a törvényjavaslatok tárgyalását. Ennek következtében lényegében véve nem volt szükség a rendkívüli sürgősségi tárgyalás alkalmazására sem. A revíziós sikerek után minden alkalommal behívás útján biztosították az adott országrész parlamenti képviselőit, s bár a választások lebonyolításának gondolata egy ideig napirenden volt, annak realizálása végül soha nem történt meg.

Amíg az 1920-as években a törvényhozás működését illetően inkább az Európa-szerte terjedő parlamentáris demokráciák jelentettek egyfajta mércét, addig az 1930-as években 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 betöltésére sem került sor, jöllehet 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, még hozzá egyértelműen antidemokratikus és antiparlamentáris irányba. 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.

A törvényhozás működése folytatódott 1944 március végét, a német megszállást követően, de teljesen formalizált módon. Mindenekelőtt megszűnt az a sokszínűség, amely a magyar parlamentet addig jellemezte. A testület már az eredeti parlamenti funkciók részleges ellátására is alkalmatlannak bizonyult és tevékenysége kimerült abban, hogy - néhány ellentétes irányú próbálkozás dacára - valamiféle látszatlegitimítást nyújtson az egyes kormányoknak.

A megrostált összetételű törvényhozás a Szálasi-kormány felé is lojálisnak bizonyult, követve a nyilas vezért előbb Sopronban, majd a náci állam területére. Felosztatásuk kimondására azonban a háború befejeződése ellenére sem került sor, miután a realitásérzéküket végképp elveszített törvényhozók továbbra is abban reménykedtek, hogy idővel még politikai szerephez jutnak. Végül az 1947. évi úgynevezett altöttingi országgyűlés zárta le a képviselőház működését.

IV. A disszertáció témakörében megjelent publikációk.

1. Választási rendszer és parlamentarizmus a Horthy-korszakban. In: A magyar jobboldali hagyomány 1900-1948. Szerk: Romsics Ignác, Osiris K. Bp. 2009. 73-101.
2. Die ungarische Parlament der Horthy-Zeit im ostmitteleuropäiscen Zusammenhang. In: Ungarn Jarhbuch Band 29. Jahrgang 2008. Hgg: Zsolt K. Lengyel, Ungarisches Institut, München, 2009. 165-178.
3. Az országgyűlés két házának viszonya a Horthy-korszakban. In: Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk: a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága. Acta Juridica et Politica, Tomus LXXIII. Szeged, 2010. 725-737.
4. Parlamenti ciklusok, ülészakok, ülések a két világháború közötti Magyarországon. In: Újragondolt negyedszázad – tanulmányok a Horthy-korszakról. Szerk: Miklós Péter, Belvedere Meridionale k. Szeged, 2010. 35-45.
5. A Horthy-korszak parlamentjének tisztikara. In: Tanulmányok a 60. éves Romsics Ignác tiszteletére. Szerk: Gebei Sándor, ifj. Bertényi Iván, Rainer M János. Líceum K. Eger, 2011. 420-435.
6. Die Beziehung zwischen Parlament und Staatsoberhaupt im Ungarn in der Zwischenkriegszeit. In: Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit. Hrsg: Wilhelm Brauneder-István Szabó. Pázmány Press, Budapest, 2011. 131-145.
7. Parlament és állami költségvetés Bethlen István miniszterelnöksége alatt. In: Megértő történelem Tanulmányok a hatvanéves Gyarmati György tiszteletére. Szerk: Baráth Magdolna, Bánkuti Gábor és Rainer M. János. L'Harmattan K. Budapest, 2011. 291-302.
8. A parlamenti politizálás nyilvánossága a Horthy-korszakban. Múltunk, 2011/3. 64-82.
9. Tisza István emlékezete a két világháború közötti magyar parlamentben. In: Tisza István és emlékezete, tanulmányok Tisza István születésének 150. évfordulójára. Szerk: Maruzsa Zoltán, Pallai László. Debreceni Egyetem Történelmi Intézete, Debrecen, 2011. 275-286.
10. Képviselői jövedelmek a Horthy-korszakban. Századok, 2012/1. 79-107.

11. Egy harcos legitimista a Horthy-korszakból: Pallavicini György. In: Történeti tanulmányok XVIII. Szerk: Velkey Ferenc Debreceni Egyetem, Debrecen, 2012. 181-200.
12. Kísért a múlt(?)-parlamentari botrány 1924-ben. Valóság, 2013/11. 81-90.
13. Forradalomtól ellenforradalomig. A közelmúlt értelmezése az első nemzetgyűlésen (1920-1922). In: „Politica philosophiai okoskodás” Politikai nyelvek és történeti kontextusok a középkortól a 20. századig. Szerk: Fazekas Gergely Tamás-Miru György-Velkey Ferenc. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2013. 301-315.
14. Traditionen und ausländische Formel - die Staatseinrichtung Ungarns in den 1920er Jahren. In: Rechtssysteme im Donauraum. Vernetzung und Transfer. Hrsg: Ellen Bos-Kálmán Pócza. Nomos, Baden-Baden, 2014. 167-180.
15. Pesti Napló und der Skandal im ungarischen Parlament 1924. In: Lebenswelten von Abgeordneten in Europa 1860-1990. Hrsg: Adéla Grucicová-Andreas Schulz-Lubos Velek-Andreas Wirsching. Droste Verlag, Düsseldorf, 2014. 267-277.
16. A bethleni politikai berendezkedés az 1920-as években. In: Gróf Bethlen István és kora. Bp. 2014. Osiris Kiadó, 57-74.
17. A Horthy-korszak parlamentje. Bp. 2015. Országgyűlés Hivatala.