

Püski Levente

.....  
A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉSEK  
TÖRTÉNETE

Sorozatszerkesztők • BELLAVICS ISTVÁN,  
GYURGYÁK JÁNOS, KEDVES GYULA

Püski Levente

---

# A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA + BUDAPEST + 2015

© Szerző, 2015  
© Országgyűlés Hivatala, 2015

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

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

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



Szakmai lektor • ROMSICS IGNÁC

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

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

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

  
magyar  
nyomda termék  
NYOMDA- ÉS PAPIRIPARI SZÖVEISEG

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

# TARTALOM

---

BEVEZETÉS [ 8 ]

♦ [ 5 ]

I. KERETEK [ 15 ]

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

I. 2. Szervezési elvek [ 32 ]

I. 3. Parlamenti ciklusok [ 52 ]

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

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

II. MŰKÖDÉSI TERÜLETEK [ 103 ]

II. 1. A bizottságok [ 104 ]

II. 2. A plenáris ülés [ 118 ]

II. 3. A tisztikar [ 138 ]

II. 4. Törvényalkotás [ 158 ]

II. 5. Parlament és állami költségvetés [ 186 ]

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

II. 7. Reprerentációtól az emlékezetpolitikáig [ 224 ]

II. 8. Parlamenti vitakultúra [ 248 ]

II. 9. A második kamara [ 278 ]

II. 10. A két ház viszonya [ 294 ]

III. A TÖRVÉNYHOZÁS VISZONYA MÁS  
INTÉZMÉNYEKHEZ [ 309 ]

III. 1. Államfő és parlament [ 310 ]

III. 2. Kormány és parlament [ 326 ]

III. 3. Egyéb feladatok [ 342 ]

III. 4. A parlamenti politizálás nyilvánossága [ 352 ]

III. 5. A felsőház kapcsolatrendszere [ 374 ]

IV. AZ INFRASTRUKTURÁLIS HÁTTÉR [385]

IV. 1. Hivatalok és apparátusok [386]

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

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

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

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

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

VI. PARLAMENTI SZÍNJÁTÉK, 1944–1945 [475]

FORRÁSOK ÉS IRODALOM [493]

NÉVMUTATÓ [505]





*Az Országház budai látképe a két világháború között*





## BEVEZETÉS

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

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



*Az Országház képviselőházi ülésterme a két világháború között*

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

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



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

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

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

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

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