

Püski Levente

PARLAMENTI CIKLUSOK, ÜLÉSSZAKOK, ÜLÉSEK A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁGON

1920 elején a magyar állam reorganizációjának jegyében kezdte meg működését egy új törvényhozó testület. A nemzetgyűlés, majd a képviselőház, jóllehet belső felépítése és struktúrája a korszakban számos változáson ment keresztül, 1920-tól egészen a második világháború végéig a politikai berendezkedés szerves részét alkotta. A parlament¹ működése természetesen ciklusokra tagolódott. A törvényhozás a képviselőválasztásokat követően kezdhette meg működését, melynek időpontját – a kormány javaslata alapján – az államfő jelölte ki. 1920-ban a rendkívüli körülmények között ezt persze nem lehetett érvényesíteni, ezért a január 25–27-én megtartott választások után közvetlenül a kormány hívta össze a nemzetgyűlést, február 16-ra.²

1920 eleje persze más vonatkozásban is rendkívülinek számított. A nemzetgyűlés február 16-án, a parlament kupolcsarnokában megtartott ünnepi istentiszteletet követően, az első ülésével kezdte meg működését. A Ház tisztikarának megválasztásig 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 messze több volt pusztán a formalitásnál, lényegében az ellenforradalmi gondolat mellett nyílt kiállást jelentett. A kormányfő éles, indulatos szavakkal ítélte el az őszirózsás forradalmat és az azt követő Tanácsköztársaságot, a nemzetgyűlést pedig a keresztény-nemzeti gondolat és – a diktatúrákkal szembeállítva – a demokrácia letéteményeseként üdvözölte.³ A beszéd után sor került a megbízólevelek átadására, majd a képviselők négy osztályba történő sorolására. (Utóbbi feladata volt 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 azt, milyen elvek szerint kívánja ellátni feladatát, majd számos bejelentéseket tett a Ház működésére vonatkozóan, melyeket a képviselők vita nélkül elfogadtak. Rakovszky javaslata alapján a nemzetgyűlés működését illetően a továbbiakban – kisebb módosításokkal – az 1906. évi házszabályok lettek érvényesek, az üléseket pedig 10-14 óra között kellett megtartani.⁴ A következő harmadik ülésen került sor a különböző bizottságok összetételének kialakítására, s a bizottságok vezetőségének – elsősorban az elnöknek – a megválasztására.

¹ A parlament kifejezés itt minden esetben nem a kétkamarás országgyűlést, hanem csupán a nemzetgyűlést és a képviselőházat jelenti.

² Gergely Jenő: Titkos választás és ellenforradalom – 1920. In: Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998. Szerk. Földes György, Hubai László. Budapest, 1998. 77.

³ www.ogyk.hu Nemzetgyűlési Napló (a továbbiakban: NN) 1920–22. I. k. 3–8.

⁴ Uo. 16

Huszár Károly említett beszédében nagyszabású és gyors reformpolitika mellett kötelezte el magát, és a nemzetgyűlés láthatóan igyekezett is megfelelni az elvárásoknak. A megalakulással kapcsolatos kötelezettségeket pár nap alatt letudták és február 28-ára már letárgyalták és elfogadták az első törvényjavaslatot.⁵ A későbbiekben viszont a parlament kevésbé lendületesen, a protokolláris és egyéb hagyományos előírásokhoz jobban ragaszkodva folytatta tevékenységét. 1922-től a törvényhozás az ünnepélyes megnyitóval kezdte meg működését. Ennek dátumának kijelölésénél tekintettel kellett lenni arra, hogy az általános képviseléválasztások 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.⁶

Az érdemi munka tulajdonképpen már a megnyitó előtt elkezdődött. A törvényhozásba bejutott pártok előzetes tanácskozást tartottak, melyen tisztázták a képviselőcsoport működésével kapcsolatos fontosabb kérdéseket,⁷ a kormánypárt esetében pedig azt is, hogy kikkel kívánják majd a vezető posztokat 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.⁸ Az első, igaz formális ülés már a megnyitó előtt lebonyolításra került. Előtte 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 ülésterembe⁹ – egyenként, vagy pártba tömörülve – esetenként változott. Az általános gyakorlatnak megfelelően a képviselőcsoportok helye többnyire politikai orientációjukhoz igazodott. 1920-ban ebből vita is keletkezett, miután a nemzetgyűlés mindkét nagy tömörülése – a Kisgazdapárt és a KNEP – jobboldalinak vallotta magát, s utóbbi tiltakozott az ellen, hogy baloldalra kerüljön.¹⁰ 1922-től a kormánypárt a terem közepén, a keresztény irányzatok jobboldalon, a liberális-demokraták, szociáldemokraták és pártonkívüliek pedig

⁵ Uo. 85.

⁶ Az 1492: CVVIII. tc. 2 §-a ugyanis – tekintettel a rossz közlekedési viszonyokra – négy nap határidőt adott az érintetteknek arra, hogy az országgyűlésen megjelenjenek. A szokásjog annak ellenére megmaradt, hogy a két világháború között érdemi funkciója már nem volt. Ennek megfelelően például az 1927. január 25-re meghirdetett országgyűlés megnyitására január 29-én került sor. Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. Budapest 1942. 305.

⁷ 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 Lajos: A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a parlamentben 1922–26. Budapest, 1967. (a továbbiakban: Serfőző, 1967) 74–75.

⁸ 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. 104. (a továbbiakban Olasz, 2009) 104.

⁹ A hagyomány szerint egyébként a Tisztelt Ház új tagjait a háznagy üdvözölte és vezette a helyükre.

¹⁰ Rassay Károly: Politikai visszaemlékezéseim. Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. f. 2/r. 89–90.

baloldalon kaptak helyet.¹¹ Külön érdekesség ebből a szempontból, hogy az 1939. évi választásokat követően a nemzetiszocialista ellenzék a baloldali rész szélére került.¹²

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 a politikai, hanem protokolláris-reprezentatív jellege domborodott ki. A megnyitás eredetileg az államfő, pontosabban a király feladata volt, a kormányzói jogkörrel szóló törvény azonban külön nem tett róla említést. Ezért eleinte, elsősorban 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 korelnöki tisztelet is elhárította magától.¹³ A jogi kifogások azonban idővel elhalkultak, de érdemi hatásuk egyébként sem volt: a törvényhozást 1922 és 1939 között minden alkalommal Horthy nyitotta meg.

A megnyitó beszéd többnyire az aktuális helyzethez igazodó általánosságokról szólt, illetve a kormányzat reformelképzeléseihez igazodott, szokatlan, vagy nagyobb horderejű kijelentéseket nem tartalmazott.¹⁴ Különösen látványosan megmutatkozott ez a külpolitikai kérdések taglalásánál. 1927-ben még a külpolitika békés jellegéről, a szomszédokkal való jó szükségességéről beszélt Horthy, 1935-ben már a nemzetközi helyzet mozgalmasságát taglalta, határozottan támadva a trianoni rendezést, 1939-ben pedig az olasz-német barátságot emelte ki, s külön megemlékezett a közelmúlt revíziós sikereiről.¹⁵ Egyéni sajátosságot annyiban lehetett felfedezni bennük, hogy a kormányzó vissza-visszatérően kitért egyik kedvenc vesszőparipájára, a politikai és társadalmi stabilitás fontosságára, a nyugodt építőmunka dicséretére. Ezen túl egy-egy konkrét kérdést illetően inkább csak burkolt formában érzékeltette véleményét.¹⁶

A megnyitó eseményei némi egyénieskedésre és a bizonyos fokig a politikai álláspontok és pozíciók kifejezésére is lehetőséget nyújtottak. A korszak első felében a képviselők rendszerint feketében, illetve kivételesen díszmagyarban jelentek meg, melyből inkább csak a kiscigány képviselők sajátos öltözetét rítt ki valamelyest. 1922-ben részben még a tapasztalatlansággal magyarázható, hogy az első ülésre a szociáldemokraták – nagy vihart és ellenkezést kiváltva – egységesen, piros szegfűt kítűzve vonultak be.¹⁷ A 30-as évek második felére azután elterjedtté vált, hogy a honatyák

¹¹ Pesti Napló, 1922. június 17. 2.

¹² L. Nagy Zsuzsa: Liberális pártmozgalmak 1931–1945. Budapest, 1986. 119.

¹³ NN 1922–26. I. k. 4. <http://www.ogyk.hu> Képviselőházi Napló (a továbbiakban KN), 1927–31. I. k. 1.

¹⁴ Nem meglepő, hiszen a kormányzati apparátus rendszerint részt vett a beszéd szövegének az elkészítésében is. 1939-ben például nyilvánvalóan a kormányfő Teleki Pál kezdeményezésére tért ki külön a kárpátaljai részek területi autonómiájának ügyére. www.ogyk.hu Felsőházi Irományok (továbbiakban FI) 1939–44. I. k. 1.

¹⁵ FI 1927–31. I. k. 2. 1935–39. I. k. 1. 1939–44. I. k. 1–3.

¹⁶ Áruklodó, hogy 1939. júniusi megnyitó beszédében – röviddel a nagy politikai viharokat kiváltó második zsidótörvény után – nem tett említést a zsidókérdésről.

¹⁷ Serfőző, 1967. 75. Viczián István: Életem és korom. A szöveget sajtó alá rendezte: Ablonczy Balázs. Szentendre, 2007. 102.

külsőségekben is demonstrálják identitásukat. 1935-ben Gömbös Gyula kormányfő és több híve katonatiszti egyenruhában jelent meg az ünnepségen és az azt követő ülésen. Négy évvel később már igencsak tarka képet mutattak a képviselők. A kormánypártiak többsége ún. bocskai-öltözetet vett fel, Teleki miniszterelnök pedig cserkészársait látványosan, cserkészmódra üdvözölte. Más pártok szintén éltek hasonló módszerrel, különösen a nyilasok. Utóbbiak egyenruha-szerű öltözéküket viselték és még az ünnepség végén elhangzó himnuszt is karlendítve hallgatták végig.¹⁸ A korszak egészét tekintve legegységesebben és legkövetkezetesebben a szociáldemokraták jutatták 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.¹⁹

A hivatalos megnyitó után a parlament ismét összeült és folytatta a működés kezeinek 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 korelnök a már említett osztályoknak továbbította, az osztályok pedig a 3. ülés elején nyújtották be jelentésüket.²⁰ Ha a megbízólevelet kifogástalannak találták – túlnyomó részük ide tartozott – akkor az illetőt igazoltnak jelentették ki. Azok, akikkel szemben kifogás merült fel, tagsági jogukat 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 beszédük elmondása után – már a Ház választott elnöke vette át az ülések vezetését.

Általában a 4. ülésen került sor az egyes bizottságok tagjainak a megválasztására. Arra nézve, hogy milyen bizottságok működhetnek a házszabályok tartalmaztak bizonyos előírásokat, de az elnök maga is javasolhatta új testületek felállítását. A bizottságok személyi összetételének a kialakításáról – akárcsak az elnökség esetében – előzetes kormánypárti, illetve részben pártközi tanácskozások döntöttek. 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

¹⁸ Újság, 1939. június 13. 5. és június 15. 3.

¹⁹ Pesti Napló, 1922. június 21. 4.; Újság, 1935. május 2. 3.

²⁰ Az osztályok működésére, az igazolási eljárásra nézve részletesen: Molnár Kálmán: Magyarország közigazgatása. Budapest 1929. 498–501.

véget is ért és az érdemi munka csak a következő, 5. üléssel vehette kezdetét. Az 1920. évtől eltérően tehát a parlament a későbbiekben visszatért a hagyományos formákhoz és eljárásokhoz, ami a kezdeti megszerveződést időben némileg elnyújtotta.

Bár az első ülések jórészt adminisztratív teendőkkel és a házszabályok által erősen behatárolt módon zajlottak, a képviselők így kerestek és találtak alkalmat politikai nézeteik hangoztatására. 1935-ben például Eckhardt Tibor, a Kisgazdapárt vezetője, a 3. ülésen a napirend tárgyalásánál szeretne volna pártjának a nemrégiben lezajlott választásokkal kapcsolatos álláspontját ismertetni, de – a házszabályokra hivatkozva – nem kapott szót.²¹ Végül a következő alkalommal napirend előtt felszólalás keretében mondhatta el bírálatát. Bevett gyakorlatnak számított, hogy a honatyák a megbízólevelek átadását kommentálják és az ellentétes táborhoz tartozó képviselőket, illetve közülük egyeseket, éles, nem egyszer heves szópárbajba fulladó kritikával illessék. 1922-ben ilyen, különösen kirívó eset zajlott le a Rassay-párti Nagy Ernő és az egységes párti báró Kaas Albert között. Bár előbbi képviselő lett, de a tarpai körzetben heves küzdelemben alulmaradt a kormánypárti jelölttel szemben, amit szóvá is tett. Megbízólevelek átadását a következő szavak kíséretében nyújtotta át Apponyi Albert korelnöknek: „Az egyik mandátum kegyelmes uram itt van, de kérdézem, hogy a másik, a tarpai hol van? Provokatív kijelentésére Kaas hasonló módon reagált: „a tóth zsupáni kinevezés mellett van.” A vádra Nagy egyszerűen reagált: „hazudik a báró úr.”²² 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. Pár nappal később a két érintett képviselő hosszas és erősen polemikus módon újra tárgyalta a vitát kiváltó ügyet, annak hátterét.²³

A megalakuláshoz képest a parlament működésének lezárása jóval egyszerűbb és protokoll-mentesebb módon zajlott le. A korszakban egyetlen parlament töltötte ki teljesen az idejét. Az első nemzetgyűlés saját tevékenységét két évben állapította meg, s annak leteltekor – 1922. február 16-án – kormányzó kézirat jelentette be a törvényhozás működésének berekesztését. A későbbiekben a parlamenti ciklusok elvileg öt-évesek lettek volna, de az államfő mindig idő előtt feloszlatta a törvényhozást, így az nem tudta idejét teljesen kitölteni. 1926 végén ezt bizonyos értelemben törvény írta elő,²⁴ az 1930-as években a kormány határozott kívánságára került rájuk sor, közvetlen és jelentős pártpolitikai tartalommal megtöltve.²⁵

Az 1886. évi I. tc. a törvényhozás működését éves ciklusokra tagolta. Ennek alapján az ülészakok megnyitása és berekesztése ugyancsak az államfő jogai közé tartozott, de annak időtartamára vonatkozóan nem volt pontos szabályozás, csupán annyi, hogy

²¹ KN 1935–39. I. k. 11.

²² NN 1922–26. I. k. 8.

²³ NN 1922–26. I. k. 11. és 27–41. Pesti Napló, 1922. június 22. 1.

²⁴ www.1000ev.hu 1926: XXII. tc. 45 §.

²⁵ A kormányzó házfeloszlato kéziratát a házelnök olvasta fel. Elegendő volt, ha a törvényhozás tagjaival a házfeloszlato napján közölték a tény, a vonatkozó törvények semmiféle előzetes tájékoztatást nem írtak elő, ezért aztán teljesen esetleges volt, hogy a képviselők tudnak-e előre a készülő államfői döntésről. 1935-ben egészen példátlan titkolozás vette körül a feloszlato kérdését. Sipos Péter: órségváltás szavazócédulákkal – 1935. In: Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998. Szerk. Földes György, Hubai László. Budapest, 1998. 158–159. Romsics Ignác: Bethlen István. Budapest, 1991. (a továbbiakban: Romsics, 1991) 261.

éves ritmusban kell követniük egymást. A korszak első felének gyakorlata azonban tovább szélesítette az egyébként is tág mozgásteret. 1920 és 1935 között a törvényhozási működése mindegyik esetben csupán két ülészakából állt, miközben a ciklusok ideje kettő illetve négy és fél év között ingadozott. Az 1935–39. és az 1939–44. közötti országgyűlésnél viszont egyfajta visszakanyarodás következett be ahhoz a régebbi rendszerhez, miszerint ha nem is feltétlenül szabályos időközökben, de valamiféle éves ritmusban kövessék egymást. Az egyébként, hogy az ülészakok berekesztése és megnyitása mikor következik be, alkalmanként érdemi 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.²⁶ Az előírások szerint, ha a képviselők a házszabályok átalakítása mellett döntöttek, akkor a reform csak az új ülészakal léphetett életbe. Emellett a házelnök megválasztása a parlament egész tartalmára szól, a többi tisztségviselő csak egy ülészakra, s utóbbi érvényes volt a bizottsági helyekre is. Így a legtöbb bizottság tagságát és a tisztkart – a házelnököt kivéve – minden ülészak elején újra kellett választani. A mondottakból következően nem meglepő, hogy a kormányzat – az államfővel együttműködve – az ülészakok idejét tudatosan igyekezett politikai céljainak alárendelni. A korszakban három alkalommal került sor házszabályreformra, melyet mindegyik alkalommal rögtön az ülészak berekesztése követte.²⁷ Ismert, hogy 1938. november végén a kormánypárt kettészakadt és a képviselők kísérletet tettek Imrédy Béla miniszterelnök leváltására. Az akció nem sikerült és a hivatalában megerősített kormányfő egyik legsürgetőbb feladatának tartotta a parlamenti pozíciók újraosztását. Horthy november 27-én erősítette meg pozíciójában Imrédyt, a soron következő IV. ülészak pedig két héttel később, december 7-én már kezdetét is vette.²⁸

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 harminc napra.²⁹ 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 elnapolásakor – ha az háttérzetlenül időre szólt – az összehívást is kizárólag ő kezdeményezhette.³⁰ Házhátározat esetén más volt a helyzet. Ilyenkor az elnök saját elhatározásából, a kormány vagy a képviselők kívánságára megszakíthatta a szünetet. Sőt a házszabályok szerint, ha leg-

²⁶ Ebben az esetben a berekesztés egyúttal az ülések elnapolását is jelentette.

²⁷ 1924-ben és 1928-ban még a házszabálymódosítás elfogadásának a napján – december 11-én, illetve december 19-én – sor került az ülészak lezárására. 1939-ben már valamivel több idő – egy hónap – telt el a két esemény között.

²⁸ KN 1935–39. XXI. k. 1.

²⁹ Olasz, 2009. 107. és 114.

³⁰ Mikó Imre: Az országgyűlés elnapolása közjogi megvilágításban. *Hitel*, 1943. 7. sz. 440–442.

alább harminc, majd 1924-től ötven képviselő szóban vagy írásban jelezte felé említett szándékát, akkor az elnöknek záros határidőn belül kötelessége volt ülést hirdetni.³¹

Parlamenti ülések, 1920–1944.³²

	Ülészakok száma	Ülések száma	Ülések havi átlaga	Elnapolások száma ³³
1920–22	2	315	13,1	6+1
1922–26	2	600	11,3	16+1
1927–31	2	516	9,9	13+0
1931–35	2	317	7,2	17+1
1935–39	4	395	9,4	20+1
1939–44	5	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 kialakulatlanlansága, valamint súlyos gazdasági és szociális válság uralta. A nemzetgyűlésre így rengeteg tennivaló várt, melynek a testület igyekezett is megfelelni, s a képviselők többsége nagy agilitással, lelkesedéssel és tettvággyal kezdte meg parlamenti 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-is csökkentse.³⁴ A képviselők sebtiben meg is szavazták, de május 10-re – halasztást nem tűrő ügyek miatt – mégis újra összehívták a nemzetgyűlést.³⁵ 1921. november elején a törvényhozás – politikai okok miatt – arra kényszerült, hogy gyorsan letárgyalja IV. Károly és a Habsburg-ház trónfosztását kimondó törvényjavaslatot, méghozzá úgy, hogy még november 6-án, azaz vasárnap is tanácskozott a testület.³⁶ A javaslat elfo-

³¹ NN 1920-22. I. k. 16. www.ogyk.hu A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1925. 167.

³² Az adatok a parlamenti naplók alapján készültek.

³³ Az első adat a Ház önmaga általi, a második a kormányzó általi elnapolásokat mutatja. Utóbbiakban nincsenek benne azok az esetek, amikor az ülészakok váltása miatt került sor szünetre.

³⁴ NN 1920–22. II. k. 376–378.

³⁵ Uo. 402.

³⁶ NN 1920-22. XIII. k. 164. Szabó István: Az 1921. évi trónfosztás közjogi jellegzetességei. In: Jogtörténeti tanulmányok. VIII. k. Pécs, 2005. 519-529.

gadása után aztán 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.³⁷ 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.

Három ciklus havi átlagszámai alapján úgy tűnhet, hogy a 1920-as 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 parlamenti váltógazdaság lehetősége megszűnt, 1922-től kezdve a kormányok választás útján leválthatatlanok lettek. Parlamentáris demokráciákban a különböző politikai erők általában olyan struktúra kialakításában érdekeltek, amely kormánypártnak és ellenzéknek egyaránt számottevő mozgásteret biztosít, hiszen soha nem lehet tudni, hogy idővel ki milyen pozícióba kerül. Az 1920-as évek első felében kialakuló politikai szituáció azonban torzuláshoz vezetett, a parlamenti szerepek megmerevedésével járt együtt. Bethlen 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 pedig a gyakori, kiélezett és minél keményebb összecsapásokat hozó ülésekben voltak érdekeltek. 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 és terméketlen, mégis szenvedélyes obstrukciós vitákkal állt összefüggésben. Felfogása szerint a mindenkori kormánynak kell minden területen irányítania a törvényhozás munkáját. Konzekvens módon, amikor 1935-39 között ellenzékiként foglalt helyet a képviselőházban, magatartásában és politizálási stílusában nem következett be látványos fordulat, soha nem emelt szót azért, hogy az ellenzéki képviselők túl szűk mozgástérrel rendelkeznek.³⁸

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. A választások után már elvileg adott volt a lehetőség a változtatásra, de az államháztartás és a gazdaság szanálásának sikeres keresztül vitele érdekében átmenetileg nem nélkülözhetette az ellenzéki erőkkel való bizonyos fokú együttműködést, s persze egyelőre a házszabály reformjának tervével sem állhatott elő. Ennek megfelelően a második nemzetgyűlés első időszaka sokban hasonlított a korábbi évekre: gyakori, éles és hosszú vitákkal, személyeskedő polémiaikkal 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 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 Jóváételi Bizottsággal, majd három héten belül két újabb elnapolásra ke-

³⁷ Uo. 166.

³⁸ Romsics, 1991. 262.

rült sor azzal az indokkal, hogy miszerint időt kell adni az illetékes tényezőknél arra, hogy tájékoztatni tudják a politikai élet résztvevőit a tárgyalások eredményeiről.³⁹

Az egységes párti vezetés már 1923 elején próbálkozott az ülések számára 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 ülészezést 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 szisztéma bevezetése azonban azt jelentette, hogy a jövőben az ellenzék számára különösen fontos interpellációs alkalmak gyakorlatilag heti egy napra korlátozódnak.

1924-ben első alkalommal került sor nyári szünetre, s a továbbiakban a képviselők minden évben hosszú szabadságot kaptak. A törvényhozás rendszerint június végén-július elején átmenetileg befejezte munkáját és a következő ülésre csak októberben került sor.⁴⁰ A népszövetségi kölcsönnek és hozzá kapcsolva a szanalási programnak a parlamenti elfogadtatása után a Bethlen-kormány 1924 végén keresztül vitt, majd – amint szó volt róla – gyorsan életbe is léptette a házszabályok módosítását. A reform többek között az addigi harminc helyett ötven 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 párterőviszonyok 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 és 1924 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, hogy tanácskozzon-e a testület vagy sem. Ha ugyanis a szünet megszakítása a képviselők kérésére történt, akkor azt összehívást kezdeményező a tanácskozás témáját is meghatározhatták, tehát olyan helyzet alakult ki, hogy bizonyos fokig nem a kormány, hanem az ellenzék tematizálta az ülést.⁴¹

A mondottakból következően 1925-re alakult ki a bethleni politikai által kívánatosnak tartott parlamenti munkaritmus, amelyet a kormány irányító szerepének érvényesülése és az ülések erőteljes ritkulása jellemezett. Az ellenzéki politikusok kezdettől fogva erőteljes és ismétlődő küzdelmet folytattak a parlamenti munkájának fokozása érdekében. Drozdy Győző már igen korán, 1923. február elején tiltakozott a szombati interpellációs napok elmaradása ellen.⁴² Az 1931-es ciklus elején a szociáldemokrata Farkas István és a legitimista Farkas Tibor egyaránt azzal a javaslattal állt elő, miszerint ha már az elnökség ragaszkodik a heti két interpellációs naphoz, akkor az szerda

³⁹ Ennek megfelelően háromszor volt szünet a nemzetgyűlés munkájában: 1923. április 29–május 23., május 24–29. végül május 31–június 5. között.

⁴⁰ 1934-ben például a képviselőház június 26. és október 23. között nem ülésezett.

⁴¹ A házszabályok ugyanis kötelezően előírták, hogy az összehívást kezdeményező képviselőknek azt is meg kell jelölniük, hogy milyen konkrét kérdéssről kívánnak tanácskozni.

⁴² NN 1922–26. IX. k. 405.

és péntek legyen.⁴³ Hasonló visszhangja volt annak is, ha a kormánypárti oldal az ülések elnapolásával állt elő. 1926. június 25-én több baloldali képviselő tiltakozott a várható több hónapos szünet ellen és sürgős elintézetést igénylő szociális feladatokra hivatkozva amellet érvelt, hogy a testület már augusztusban folytassa a munkáját.⁴⁴ 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 interpellációs 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, s ezért a frakciónak aznap nem tud, de nem is akar részt venni a törvényhozás munkájában. Ha tehát a május 1-je hétköznappra 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 előtt feloszlata következett. A választásokat követően az új testület július 20-án meg is kezdte tevékenységét, s helyzet szokatlanságát fokozta, hogy augusztusban kormányváltásra került sor. Az új miniszterelnök, Károlyi Gyula láthatóan a válság és az azt kísérő súlyos társadalmi feszültségek közepette nem kívánta azzal nehezíteni a pozícióját, hogy hosszas politikai harcokba bocsátkozik. Rögtön kormányfői bemutatkozó beszéde után bő két hónapra elnapoltatta az üléseket,⁴⁵ s a későbbiekben is szívesen nyúlt ehhez az eszközhöz. Kormányfősége alatt – 1931 augusztusa és 1932 októbere között – összesen öt alkalommal került sor elnapolásra, melynek következtében a Tisztelt Ház megszakításokkal ugyan, de körülbelül fél éves 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.⁴⁶

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 csökkent az ülések gyakorisága, de ez a csökkenés a Károlyi-érának köszönhető. Amiben mégis változást hozott Gömbös, az az ülések napi időpontjának a kijelölése volt. 1920-ban a képviselők – ismét csak a dualizmus kori tradíciókhoz igazodva – a délelőtti ülések mellett döntöttek, amely általában 10-től 14 óráig tartott.⁴⁷ 1933. január 25-én – az új ülészak kezdetén – a házelnök javaslatára a képviselők többségi döntéssel áttették az ülések idejét délutánra, ami többnyire 16 órai kezdést jelentett.⁴⁸ 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

⁴³ KN 1931–35. I. k. 10–11.

⁴⁴ NN 1922–26. XLV. k. 270–274.

⁴⁵ KN 1931–35. I. k. 405.

⁴⁶ KN 1931–35. IV. k. 73. és XI. k. 1.

⁴⁷ A házszabályok szerint a testület maga dönthetett az ülések idejéről elnöki javaslatra, vagy képviselői indítványra.

⁴⁸ KN 1931–35. XIII. k. 10–13.

egyfajta propagandisztikus szempont is szerepet játszott a döntésben. A nemrégiben kormányra került Gömbös Gyula állandóan hangoztatott reformtörekvései ugyanis csak kevés érdemi eredményt tudtak felmutatni, így célszerűnek tűnt efféle látszatlépésekkel jelezni a kormányzat reformszándékát.⁴⁹ Az újítás, mely ellen egyébként az ellenzéki erők eltúlzott heveséssel tiltakoztak, nem is lett hosszú életű és röviddel Gömbös halála után, 1937 elején végérvényesen visszaállt a hagyományos rend.⁵⁰

Az 1930-as évek második felében sem Darányi Kálmán, sem az őt követő Imrédy Béla kormányfősége alatt nem következett be érdemi módosulás, jöllehet az utóbbi esetében lett volna értelme a hagyományoktól való eltérésnek. Ismert, hogy 1938. szeptember elején Imrédy nagyszabású reformelképzelésekkel állt elő. Terveit nem az országgyűlésben, hanem egy vidéki nagygyűlésen tárta a közvélemény elé, melyekről a törvényhozás – miután tanácskozásai egészen november 8-ig szüneteltek – nem is tárgyalhatott.⁵¹ Mindez megerősítette bizonyos kormánypárti és ellenzéki csoportok azon véleményét, hogy a miniszterelnök egyfajta látszatszerepre kívánja süllyeszteni a parlamentet.

Bár a II. világháború kitörése, majd Magyarország háborús részvétele éppen szolgáltatott volna indokot az ülések ritkítására, sem a Teleki, sem a Bárdossy-kormány nem folyamodott ehhez a módszerhez. Gyökeres változás a Bárdossyt követő Kállay Miklós miniszterelnöksége alatt következett be. Kormányfősége első időszaka még a szokásos parlamenti munkaritmusból 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 keresztül vinnie. A testület 1942. december vége és 1932. áprilisa között tartotta az első nagyobb szünetet,⁵² azután május elejétől október végéig került sor a következőre.⁵³ Októbertől decemberig viszonylag aktív tevékenység jellemezte a képviselőházat, melynek részeként sikerült tető alá hozni a szokásos évi költségvetést. December végén azután jött a szokásos elnapolás, majd – rövid működés után – 1944. január 25-én a következő.⁵⁴ 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. Az országgyűlés nem szűnt meg ugyan, de már csak egyfajta báb szerepet tölthetett be: csupán elvélve hívták össze, és akkor is csak formális feladatokat kellett ellátnia.

⁴⁹ Az, hogy Gömböshöz közel állt az ilyen jellegű gondolkodás, mutatja, hogy hasonló lépésekre került sor a minisztertanácsi üléseket illetően is. Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Budapest, 2001. 268–271.

⁵⁰ Jellemző módon a kormánypárti Bárczay Ferenc indítványára döntöttek így a honatyák. KN 1935–39. XI. k. 28.

⁵¹ A képviselőház július elején nyári szünetre vonult és november 8-ig csupán egyetlen ünnepi ülést tartott: augusztus 18-án István király emlékének a törvénybe iktatása végett.

⁵² KN 1939–44. XVI. k. 602.

⁵³ 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. I. k. 215–218. és 251–255.

⁵⁴ KN 1939–44. XIX. k. 223. és 232.