

Schweitzer Gábor:

KONSZOLIDÁCIÓ VAGY REAKCIÓ? A BETHLEN-KORSZAK FŐVÁROSI NOVELLÁJA (1924. ÉVI XXVI. TC.) ÉS AZ 1925. ÉVI FŐVÁROSI TÖRVÉNYHATÓSÁGI VÁLASZTÁSOK

Az 1920-at követően hivatalba lépő magyar kormányok egyik terhes örökségként a közigazgatási reform keresztülvitelét kapták hivatali elődeiktől. A világháborús összeomlást, majd a forradalmakat követően hatalomra kerülő nemzeti konzervatív (keresztény-nemzeti) kormányzatoknak szembe kellett nézniük – már csak az új országhatárok miatt kényszerűen átszabdalt közigazgatási szervezet okán is – a régi adósság törlesztésének kötelezettségével.

Úgy tűnik azonban, hogy kezdetben az ún. konszolidációs politika sem kedvezett a közigazgatás szervezetét és működését egyaránt átfogó reformnak. Többek között azért sem, mert az iránymutató politikai körök az ún. alkotmányjogi reformokat előbbre valónak tekintették – a stabilizáció szempontjából némiképp jogosan – a közigazgatási reformnál. Ez már egészen korán egyértelművé vált. A Magyar Jogászegylet közigazgatási reformról szóló 1920 nyarán tartott ankétján elnöklő Némethy Károly, nyugalmazott belügyi államtitkár rezignáltan szolt az egyébként sürgető reformok prognosztizálható elmaradásáról. „A törvényhozásnak ma nemzeti katasztrófánk forgatagában, a bennünket mindenfelől környező pusztulás közepette a romok eltávolításával, új jövőnk megalapozásával, különösen pénzügyi és gazdasági téren annyi életbevágó sürgős kérdéssel kell foglalkoznia: hogy a nagy közigazgatási reformokra egyelőre alig kerülhet sor”.¹

Az első nemzetgyűlés által 1920 kora nyarán elfogadott, a fővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról szóló 1920. évi IX. tc.-t nem minősíthetjük reformtörvénynek, hiszen gyakorlatilag érintetlenül hagyta a fővárosi közigazgatás 1872. évi XXXVI. tc.-ben rögzített alapintézményeit. Ami változtatást a törvényben véghezvitt, az elsődlegesen közigazgatás-politikai természetűnek tekinthető, ezen kívül nem érintette a szervezeti, és működési kereteket.² Az 1920 évi IX. tc. intézményei ugyanakkor nagymértékben előmozdították, hogy – a Keresztény Községi Párt hatalomra „segítésével” – nemzeti konzervatív fordulat következen be a fővárosi közgyűlésben, és a városházán. A törvényhozás az 1920–1934 között négy alkalommal is újraalkotta a fővárosi törvényhatósági bizottság státuszára irányadó szabályokat. E törvények közül a 20-as évek két novellája – az 1920. évi IX. tc., valamint a most tárgyalandó 1924. évi XXVI. tc. – kizárólag a törvényhatósági bizottság újjászervezését, illetve újjáalakítását érintette.³ A Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. tc. azonban nemcsak a

1 A közigazgatási reform a Magyar Jogászegyletben. Magyar Közigazgatás, 1920. május 23.

2 SCHWEITZER 2005. 159-178.

3 1920. évi IX. tc., 1924. évi XXVI. tc., 1930. évi XVIII. tc., 1934. évi XII. tc.

fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. tc.-t volt hivatva újrakodifikálni, hanem a (törvényhozó szándéka szerint) annak adminisztratív hiányosságait is pótolni kívánta. Végül az utolsó, az 1934. évi XII. tc., a Gömbös-féle novella – a törvényhatósági autonómia maradványait felszámolva – az 1930. évi fővárosi törvény rendelkezéseit revideálta. A főváros egyetemét képviselő törvényhatósági bizottság iránti kitüntetett törvényhozási, és kormányzati figyelem korántsem tekinthető hízélgőnek, hiszen a 20-as évek egyik sajátossága: a területi alapon szervezett közigazgatási autonómiák hatáskörének megnyirbálása – valamint korrektívumokkal, azaz az autonómia érvényesülését gátló, hovatovább ellehetetlenítő jogintézményekkel történő körülbástyázása –, egyúttal a kormányzati felügyelet, illetve centralizáció fokozása éppen a főváros esetében domborodott ki a legteljesebben

I. Törekvések a törvényhatósági bizottságok reformjára

A világháborút lezáró békeszerződés aláírását követően 1920. július 19-én hivatalba lépő Teleki-kormány a belügyminiszteri tárcát a közigazgatási reformot sürgető kisczardák számára juttatta. Amikor azonban 1920 őszén nyilvánvalóvá vált, hogy a koalíciós partner kezdeményezései alapján megálmodott közigazgatási reformok nemcsak a szervezeti kereteket – elsősorban a törvényhatósági bizottságot – érintik, hanem centralizáló törekvéseket is előírnyoztak, az autonómiát csorbító közigazgatási reformtörekvéseket nagyfokú bizalmatlanság kísérte nemcsak a kormányon belül, hanem az alkotmányvédő szerepben ön maga előtt tetszelgő vármegye részéről is.⁴

Ezen, a törvényhozás elé kerülést követően elakadó törekvések leginkább a területi önkormányzati testületek összetételére és választására irányuló sok évtizede kipróbált normák megváltoztatására irányultak. Céljukat nem is tekinthetjük egyébnek, mint hogy előmozdítsák az önkormányzati testületek megváltozott politikai környezethez való hozzáidomulását.⁵

Elsőként a Teleki-kormány belügyminisztere, Ferdinandy Gyula készítette elő 1920 őszén az akkor már több mint, három évtized óta a törvényhatósági, illetve a községi törvény (az 1886. évi XXI. tc. valamint az 1886. évi XXII. tc.) által rögzített szabályok módosítását. A minisztertanács 1920. október 15-én vitatta meg Ferdinandy előterjesztésében a vármegyei törvényhatósági bizottság, továbbá a községi képviselőtestület reformját illető javaslatokat.⁶ A tervezetek egyik markáns vonása a virilizmus megváltozott politikai körülményeket tükröző funkcióváltásában rejlett. Igaz, a községi képviselőtestületeknél továbbra is az addigi normák szerint – vagyis nyers formában – maradna fenn a virilizmus, hiszen azok, „akik a község terheit viselik, hivatottak arra, hogy beleszólást nyerjenek a község ügyeinek intézésébe”. A nyers virilizmus azonban már nem érvényesülhet a vármegye és a törvényhatósági jogú városok esetében, hiszen a „közvélemény” azt kívánja, hogy demokratikusabb elvek alapján állítsák össze ezeket a testületeket. Ezen felismerésnek megfelelően a javaslat a „virilizmusba ojtott választási elv” érvényesítésében látta a megoldást, azaz a nyers virilizmust a választással kombinált virilizmus váltaná fel.

Paradox jelenség, hogy míg a fővárosnál évtizedeken keresztül érvényesülő választásos

4 RUSZOLY 1974. 11-34.; CSIZMADIA 1976. 339-356.

5 E törvényhatósági reformtörekvéseket a törvényhatósági bizottság összetételére irányuló elgondolások áttekintésekor kívánjuk szemléltetni.

6 Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL). K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 129. doboz. 1920. október 15. 6. napirendi pont.

virilizmus nem tűnt az új hatalmi tényezők számára elfogadhatónak – hiszen az 1920. évi IX. tc. kizárta a viriliseket a fővárosi törvényhatósági bizottságból –, addig a vidéki törvényhatóságok esetében a választásos virilizmusra való áttérést éppen a demokratizmusra hivatkozva igyekeztek legitimálni. A minisztertanács tagjai közül mindenestre Haller István élesen bírálta a választott virilizmus kilátásba helyezését – a javaslat szerint a virilisek saját soraikból választanák a törvényhatósági bizottság ezen kategóriához tartozó tagjait –, mondván, ennek az lehet a következménye, hogy több zsidó tagja lesz a törvényhatósági bizottságnak.⁷ Haller kijelentette, csak abban az esetben fogadja el a virilizmust, amennyiben a törvényhatósági bizottság virilis tagjait az egész választóközönség fogja választani. A minisztertanács tagjai a virilizmus reformja mellett a női választójog kilátásba helyezett törlése – enyhébb változatban visszaszorítása – tekintetében sem jutottak megállapodásra,⁸ emiatt nem is hoztak döntést arról, mikor terjesztik a nemzetgyűlés elé a törvényjavaslatokat.

Meglepő módon öt nappal később, 1920. október 20-i dátummal a törvényhozás elé kerültek a közigazgatási reformelképzelések.⁹ A javaslatok egyaránt kilátásba helyezték a vármegyei és városi törvényhatósági bizottságok létszámának jelentős mértékű csökkentését, továbbá rögzítették azt az elvet, miszerint a törvényhatósági bizottság fele részben az összes választhatók közül, fele részben viszont a legtöbb adót fizetők közül a választóközönség által választott tagokból álljon. A virilisek névjegyzékének megállapításánál lényegében továbbra is az összes egyenes állami – föld-, ház-, és kereseti adót – kell figyelembe venni. Azokat a szakmai érveket, miszerint a virilisek aránya ne haladja meg az önkormányzati testületen belül az egyharmadot, továbbá ne minden egyenes államadót, hanem csupán a ház és föld után fizetendő ingatlanadót, valamint a közalkalmazottak kereset-, vagyon- és jövedelemadóját számítsák be a virilizmus jogcíméhez – aminek következtében a virilisek társadalmi bázisa jelentékeny mértékben átstrukturálódhatott volna –, a törvényjavaslatok figyelmen kívül hagyták.¹⁰

A javaslatok általános indokolása kimerítően szolt a választásos virilizmusra való áttérés okairól. A virilizmus intézménye eszerint nem iktatható ki teljesen az önkormányzati testületek működéséből, mert a feladatok ellátása, továbbá a működés helyes iránya nem tehető függővé kizárólag a választási esélyektől, vagyis a virilizmus fenntartása bizonyos mértékig kiegyenlítheti – azaz korrigálhatja – a választójog kiterjesztésével járó kockázatokat. „A működés helyes irányát egyrészt a nagyobb műveltség, másrészt a kellő mérséklet biztosítja: a nagyobb vagyonnal pedig ez a két tulajdonság rendszerint együtt jár”.¹¹ Az a további eljárási rendelkezés, miszerint a törvényhatósági bizottság virilis tagjait az egyes választókertületekre eső legtöbb adót fizetők száma kétszeresének megfelelő számú virilis közül választják, az indokolás

7 Ugyanezt az álláspontot képviselte Sokorópátkai Szabó István, „kiszgazdaminiszter” is.

8 Míg a keresztényszocialista miniszterek női szavazótáborukra tekintettel támogatták, addig a kiszgazda miniszterek – Ferdinandyval az élen – elutasították a nők választójogát. Ők egyszerűen arra hivatkoztak, hogy az nem tekinthető „magyar gondolat”-nak.

9 Lásd: 149. számú törvényjavaslat a vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól. Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai. V. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1920. 361-382.; 150. számú törvényjavaslat a városi törvényhatósági bizottság és a r. t. városi képviselőtestület megalakításáról. Uo. 383-395.; 151. számú törvényjavaslat a kis- és nagyközségekben a községi képviselőtestület megalakításáról. Uo. 396-406.

10 Az önkormányzati választójog és az önkormányzati szervezetek. Magyar Közigazgatás, 1920. szeptember 19.

11 149. számú törvényjavaslat a vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól. Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1920. V. kötet. 371.

szerint „elég tág teret enged a kiválasztásra”. A kétszeres szorzónál tovább menni azonban nem lenne szerencsés a jogalkotó szerint, hiszen „ezáltal a fizetett adók összege néhol annyira leszállana, hogy a virilizmus lényege válnék illuzórikussá”.¹² A javaslat kétféle szűrővel élt: egyrészt kétszeresére tágitotta a választható virilisek körét, másrészt minden választónak jogot biztosított a virilis tagok kiválasztására. A városi választójog aktuális kérdései kapcsán szakmai oldalról ugyanakkor megfogalmazódott olyan – később más formában visszatérő, ám ekkoriban még túlzottnak tartott – igény, hogy a legtöbb adót fizetők jegyzékébe a választandó virilis tagok ötszörösét vegyék fel.¹³

Ferdinandy törvényhatósági törvényjavaslati szigorították a törvényhatósági aktív és passzív választójog gyakorlásához megkívánt életkori, állampolgársági és helyben lakási cenzusokat, mindazonáltal a törvényhatósági választójog kritériumait függetlenítték az országgyűlési választójogtól. A választójogi előírások szemléleti irányultságát jelzi, hogy a nőket eleve kizárták mind az aktív, mind a passzív választójogból. Az indoklás a női választójog mellőzésével összefüggésben arra (az adatokkal alá nem támasztott) belügyminiszteri megfigyelésre hívta fel a figyelmet, miszerint a magyar közönség szemében „nem rokonszenves” a nők választójogának biztosítása, mert az „ellenkezik a magyar néplelekkel”. A közigazgatási hatáskört betöltő önkormányzati testületek megalakításával kapcsolatban pedig arra mutatott rá a miniszteri indoklás, miszerint az önkormányzatok működése annyira távol áll a „nők élethivatásától”, hogy abban jártasságot sem szerezhethének.¹⁴

1920 decemberében Teleki Pál a minisztertanács ülésén bejelentette, hogy a belügyminiszter közigazgatási javaslatai nemzetgyűlési tárgyalásra készek.¹⁵ A közigazgatási javaslatok körül kipattant kormányválságra tekintettel azonban Ferdinandy belügyminiszter 1921 január végén már arról tájékoztatta a minisztertanácsot, hogy időközben visszavont és átdolgozott törvényjavaslatait most újlag a minisztertársai elé terjeszti.¹⁶ Hegyeshalmy Lajos, kereskedelmi miniszter arra mutatott rá, hogy a városi törvényhatósági bizottság és a rendezett tanácsú városi képviselőtestület megalakulásáról szóló javaslatban a virilisek választása ne háromszor, hanem hatszor annyi legtöbb adót fizető közül történjék, hiszen a zsidók többségben vannak a legtöbb adót fizetők között.¹⁷ Ebben az esetben viszont – a virilis kör tágitása, ennek következtében a virilis jog megszerzéséhez szükséges adó lecsökkenése révén – azzal a kockázattal kell szembenéznie a jogalkotónak, hogy bizonyos, nem kívánt társadalmi rétegek képviselői is a virilisek közé kerülhetnek.

A megújított közigazgatási törvénycsomag fogadtatása sem volt kedvezőbb, ami hamarosan Ferdinandy teljes ellehetetlenüléséhez és februári bukásához vezetett. Nem sokkal később – az első királypuccs politikai következményeként – a Teleki-kabinet is távozni kényszerült.

Az 1921. április 14-én hivatalba lépő új kormányfő, Bethlen István nemzetgyűlési bemutatkozó beszéde előtt arról tájékoztatta a minisztertanácsot, hogy az alkotmányos reformok – úgy, mint a választójogi, illetve a főrendiházi reform – keretében sor kerül a törvényhatóságok, illetve a vármegyei és községi közigazgatás reformjára, ám határidőkről nem fog szót ejteni

12 149. számú törvényjavaslat a vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól. Uo. 377.

13 Milyen legyen a városi választójog? Városok Lapja, 1920. augusztus 31.

14 149. szám. Törvényjavaslat a vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól. In: Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai. V. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1920. 375.

15 MOL. K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 129. doboz. 1920. december 16. 1. napirendi pont.

16 MOL. K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 130. doboz. 1921. január 28. 6. napirendi pont.

17 Uo.

másnap beszédében. A közigazgatási reformokat kitarotán szorgalmazó kisczardapárt vezetője, Nagyatádi Szabó István felvetésére válaszolva Bethlen határozottan leszögezte, hogy azokra csakis a választójogi törvény elfogadását követően kerülhet sor.¹⁸ Másnap nemzetgyűlési programbeszédében Bethlen annyit azonban mégis elmondott, hogy a kormány „szükségesnek tartja a törvényhatósági bizottságok és egyéb testületek összeállításának megváltoztatását, (...) hogy abban azok a demokratikus rétegek, amelyek a választói jog révén a parlamentben is képviselőt nyernek, szintén képviselőt kapjanak.” Ugyanakkor óva intett ezen a téren minden túlzástól, kijelentvén, hogy a demagógiát a megyegyűlésbe nem fogják beereszteni.¹⁹

Idővel azonban maga Bethlen is érzékelte a közigazgatás szervezeti, személyi megújulásának sürgető szükségét, hiszen az 1922. november 3-i minisztertanács ülésén már észrevételezte, miszerint tíz éve nem került sor sem megyei tisztújításra, sem pedig általános törvényhatósági választásra Magyarországon. Ennél fogva „sürgősnek mutatkozik” a közigazgatási reform mielőbbi elősegítése.²⁰ Az újabb reformok kidolgozása közel egy esztendő telt igénybe. A minisztertanács 1923. november 30-i ülésén²¹ Rakovszky Iván belügyminiszter – hivatkozással arra, hogy mind a vármegyei,²² mind pedig a törvényhatósági jogú városok²³ törvényhatósági bizottsági tagjainak megbízatása az év végével megszűnik – az időközben kidolgozott közigazgatási javaslatokról nyújtott tájékoztatást. Rakovszky a javaslat újdonságaként említette, hogy a bizottsági tagok „túlnyomó része” választás útján nyeri megbízatását, továbbá mellőzi a javaslat a nyers virilizmus intézményét. A vármegyék esetében a bizottsági tagok egyharmadát az összes választók közül, további egyharmadát a községek jelöltjei közül, s visszamaradó egyharmadát a legtöbb adót fizetők soraiból kell megválasztani. A törvényhatósági jogú városoknál a bizottsági tagok kétharmadát az összes választók közül, míg egyharmadát a legtöbb adót fizetők közül fogják választani. Noha a belügyminiszteri előterjesztéseket a minisztertanács támogatásáról biztosította, az mindenki számára nyilvánvaló volt, hogy az év végéig nem lehet letárgyalni a javaslatokat. Ezért, közeledvén az év végéhez, ismét törvényhozási úton kellett gondoskodni az önkormányzati működés folytonosságáról.²⁴

A törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat mindazonáltal 1923. december 14-én került a nemzetgyűlés elé.²⁵ A törvényhatósági bizottságnak eszerint nemcsak

18 MOL. K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 131. doboz. 1921. április 15. 1. napirendi pont.

19 Lásd: Bethlen István: Válogatott politikai írások és beszédek. Szerkesztette és az utószót írta: Romsics Ignác. Budapest, Osiris Kiadó, 2000. 123-134.

20 MOL. K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 139. doboz. 1922. november 3. 1. napirendi pont. Az 1915. évi VI. tc. 2. §-a szerint a törvényhatósági bizottsági tagválasztások – az időközi választások kivételével – „nem tarthatók meg a békekötés napját követő három hónap letelte előtt.” A békekötés napját utóbb – figyelemmel a trianoni békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. tc.-re – a 7200/1921. M. E. sz. rendelet 1921. július 26-ában állapította meg. Időközi törvényhatósági választásokra a közigazgatási reform meghozataláig sor kerülhetett, mígnem az 1928. évi XXXVI. tc. erre nézve „moratóriumot” nem hirdetett.

21 MOL. K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 143. doboz. 1923. november 30. 59. napirendi pont.

22 1923. évi II. tc. 20. §.

23 1923. évi IV. tc. 9. §.

24 MOL. K. 27. A Minisztertanács jegyzőkönyvei. 143. doboz. 1923. december 7. 2. pont. Lásd a m. kir. Minisztérium 1924. évi 204. M. E. számú rendeletét az önkormányzati működés folytonosságának biztosításáról. A rendelet kimondta, hogy a „kényszerhelyzetre” tekintettel ideiglenesen hatályban marad azoknak a bizottsági tagoknak a megbízatása, akiket a tagság az 1915. évi VI. tc. értelmében megilletett. E rendeletet utólagosan az önkormányzati igazgatás folytonosságának biztosításáról szóló 1928. évi XXXVI. tc. legitimálta.

25 346. számú törvényjavaslat a törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. In: Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Irományai. VIII. kötet. Budapest, 1924. 200-218.

választott és legtöbb adót fizető tagjai lesznek, hanem – a székesfővárosnál kilátásba helyezett reform szerint – örökös, továbbá állásánál (tiszténél) fogva bekerülő tagjai is, akiknek körét az ülési illetve szavazati joggal felruházott tisztviselőkkel bővítik. A törvényhatósági bizottság létszámát szabályrendeletileg úgy állapítják meg, hogy a választott tagok száma kétszerese legyen a legtöbb adót fizető tagok számának. Az örökös tagok, illetve azoknak a tagoknak a száma, akik állásuknál (tisztüknél) fogva tagjai a bizottságnak, nem haladhatja meg a választott és a virilis tagok együttes létszámának 1/8-1/8-ad részét. A legtöbb adót fizetők névjegyzékébe ugyanakkor négyszer annyi legtöbb adót fizető nevet kell feltüntetni, mint ahány virilis tagja a bizottságnak megválasztásra kerül. A törvényhatósági bizottság virilis tagjait maguk a legtöbb adót fizetők választják, hiszen – miként az indokolás leszögezte – „a vagyonosabb elem a legközvetlenebbül, a legjobban ismeri egymást, ami még inkább biztosítja a legjobb kiválasztás lehetőségét”.²⁶ A vármegyei virilis jegyzék összeállításánál – szintén újdonsága a javaslatnak – csak az egyenes föld- és házadó releváns, míg a törvényhatósági jogú városok esetében valamennyi, eddig is figyelembe vett egyenes adót beszámítják. Rakovszky eltérően kívánta szabályozni a bizottsági tagsági megbízás időtartamát. Míg a választott törvényhatósági bizottsági tagokat háromévenként választanák hat esztendőre, addig a legtöbb adót fizető tagok megbízása – jelezve, hogy az adó alapjául szolgáló vagyon tekintetében hat esztendő alatt jelentős változások következhetnek be – egységesen három esztendőre szólna csupán. A törvényhatósági választójogot a Rakovszky-féle javaslat az országgyűlési választójoghoz igazította a helyben lakási census felemelésének kivételével. Noha a törvényjavaslat aktív választójogot biztosított a nők számára, a passzív választójog gyakorlásából már kizárta őket.

A javaslat – úgymond hiánypótló jelleggel – lehetővé kívánta tenni a belügyminiszter számára a törvényhatósági bizottság feloszlításának lehetőségét. Ismételten Budapest volt a jogalkotó hivatkozási pontja, hiszen ott már az 1920. évi IX. tc. óta ismeretes ez az intézmény. A törvényhatósági bizottság feloszlására abban az esetben kerülhetett sor, amennyiben a törvényhatósági bizottság a törvénnyel vagy törvényes rendelettel szembehelyezkedik, vagy felettes hatósága törvényes intézkedésének végrehajtását jogellenesen megtagadja, vagy tartósan munkaképtelenné válik. A törvényhatósági bizottságot feloszlató belügyminiszteri rendelet ellen panasszal lehetett élni a Közigazgatási Bíróság előtt.

Noha Rakovszky akként vélekedett törvényjavaslatáról, hogy az „a demokratikus haladás szempontjait összhangba olvassza az egészséges konzervativizmus elvével”,²⁷ ezzel az érveléssel nem győzte meg a nemzetgyűlést a reform szükségességéről, amely érdemben nem is foglalkozott a javaslattal. Ennél fogva Rakovszky – visszavonva fenti javaslatát – a következő év végén ismételten beterjesztette a törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló részlegesen átdolgozott elgondolásait.²⁸ Megújított javaslata szerint a vármegyei és városi törvényhatósági bizottság tagjai között a választott tagokon kívül helyet kapnak az állandóságot képviselő törzstagok,²⁹ valamint azok, akik hivatali állásuknál illetve tisztségüknel fogva ülési és szavazati joggal rendelkező tagjai a bizottságnak. Vármegyékben a választott tagok egyharmadát az összes választhatók közül, további harmadát a községek jelöltjei közül, míg harmadik harmadát

26 Uo. 213.

27 Uo. 214.

28 567. számú törvényjavaslat a törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Irományai. XII. kötet. Budapest, 1925. 238-273.

29 A törzstagok száma a választott tagok egytizedét teheti ki.

a legtöbb adót fizetők közül kell választani. Ezzel szemben a törvényhatósági jogú városokban a bizottsági tagok kétharmad részét az összes választók, míg a fennmaradó egyharmad részt a virilisek közül választják. A törvényhatósági bizottság létszámát – a majdani törvény szabta korlátok között – a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg. A javaslat kimondta, hogy a törvényhatósági bizottság virilis tagjait a legtöbb adót fizetők saját maguk közül – de nem választókerületenként, hanem együttesen – választják. A legtöbb adót fizetők névjegyzékébe ugyanakkor négyszer annyi legtöbb adót fizető nevét kell felvenni, mint amennyi virilis tagot (és póttagot) a legtöbb adót fizetők megválasztanak. A virilis jegyzék összeállításánál a vármegyék esetében – tekintettel a lakosság eltérő társadalmi összetételére – csak az egyenes föld-és házadót kell figyelembe venni, míg a törvényhatósági jogú városoknál az előbbieken kívül az általános kereseti adót is számításba kell venni. Míg a virilis bizottsági tagok megbízása három évre szól, addig az összes választók által választott tagokat háromévenként hat évre választják. A virilizmus megtartása melletti jól ismert érvként rögzítette az indokolás, miszerint a virilizmusnak megvan az a „pótolhatatlan előnye”, hogy általában „magasabb értelmi színvonalon álló értékes konzerváló erőt” juttat az önkormányzati testületbe.³⁰ Rakovszky belügyminiszter megújított törvényjavaslatának választójogi, valamint a törvényhatósági bizottság feloszlására vonatkozó rendelkezései szóról-szóra megegyeztek korábbi javaslata előírásaival.

*

Kellő politikai támogatás hiányában azonban Rakovszky megújított javaslatai is lekerültek a napirendről, csak éppen csendesebben, mint Ferdinandy korábbi tervezetei. Noha törekvéseiket nem koronázta siker, a törvényhatósági bizottság megújított szerkezetére, összetételére és választására irányuló elgondolásaiból sokat merítettek a későbbi, immáron megvalósított közigazgatási reformok. Afelől ugyanis senkinek sem lehetett kétsége, hogy előbb, vagy utóbb, de – legalább részlegesen – a kormányzat beváltja a közigazgatási reformtörvények meghozatalára irányuló ígéretét.

II. Bethlen István és a főváros

Bethlen István miniszterelnök (a rendelkezésre álló források szerint) 1923-tól mutatott intenzívebb érdeklődést a főváros közigazgatás-politikai ügyei iránt. Ekkortól érezte elérkezettnek az időt arra, hogy saját „mérésékelt középpárti” politikai irányvonalát hatékonyabb formában is megjelenítse a budapesti községi politikában.³¹ Visszaemlékezéseiben Harrer Ferenc – a fővárosi közigazgatás ügyeinek alapos ismerője – örökítette meg, hogy Ugron Gáboron keresztül értesült Bethlen István fővárosi pártalapítási terveiről, amely pártalakulat a városi ügyekben a kormánnyal együttműködne. A lehetséges pártemberek között már akkor felvetődött a bethleni irányvonal majdani vezetője, Ripka Ferenc – a fővárosi gázművek vezérigazgatójának – neve.³² Végső soron az 1924. január 1-én beálló fővárosi ex lex állapot – a törvényhatósági bizottsági választások elhalasztása, valamint a kormánybiztos kiküldése – is a bethleni törekvéseknek kedvezett. A kormányzati taktikát kettős célkitűzés motiválta: nemcsak az egységes párt fővárosi „leányszervezetét” kívánták kiépíteni, hanem annak városi működése számára a

30 567. számú törvényjavaslat a törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Irományai. XII. kötet. Budapest, 1925. 249.

31 SZENTGÁLI 2002., 211.

32 HARRER 1968. 481.

törvényhatósági bizottság újraszervezéséről alkotandó törvény segítségével hathatósabb közjogi hátszelet is óhajtottak biztosítani. A miniszterelnök fővárosi terveibe engednek bepillantást Kozma Miklós, a Magyar Távirati Iroda elnöke egykorú feljegyzései. Bethlen abból indult ki – állapította meg Kozma –, hogy az akkori városházi többség, azaz az 1920 óta hatalmon lévő Keresztény Községi Párt, a törvényhatósági választások alkalmával „mai formájában nem jöhet be”, mert létezését részben annak köszönheti, hogy a szociáldemokrata párt annak idején (1920-ban) tartózkodott a választásoktól.³³ Amennyiben „az intranzigens keresztény csoport” – azaz a Wolff Károly vezette Keresztény Községi Párt – nem tud a mérsékelt és középpárti elemekkel közös platformot találni, a polgári szavazatok – miként ez az 1922-es nemzetgyűlési választások során a fővárosban történt – elaprózódnak, s a szociáldemokraták és „szubverzív radikális elemek” Budapesten „meg nem érdemelt” többséget szereznek. Emiatt Bethlen szükségesnek tartotta, hogy „a jobb szárny még személyes áldozatok árán is a balrább álló, de felforgató ellenes elemekkel közös választási platformra jusson”.³⁴

Bethlen nemcsak a jobboldal mérsékelt, Wolff pártjának hátat fordító képviselőivel, hanem a mérsékelt liberálisokkal és demokratákkal is hajlandó a nagyobb „veszély” – azaz a szociáldemokraták fővárosi győzelme – elkerülése érdekében az együttműködésre.³⁵ A formálódó, mérsékletet hirdető – egyúttal a szembenálló politikai táborok részleges megosztását eredményező –, lényegében az egységes párt irányvonalát követő fővárosi községi párt megalakulásának szükségességéről maga a miniszterelnök is több alkalommal beszélt. A kormányfő elsőként a hódmezővásárhelyi beszámolóban hirdette meg a wolff-i „gyűlölködésnek” búcsút mondó, egyúttal a szociáldemokrata „destrukció” hatalomra jutását megakadályozó fővárosi polgári együttműködés szükségességét. A készülő fővárosi törvény pedig olyan lesz – állapította meg Bethlen –, „hogy azok az irányok, amelyek a főváros destrualására törekszenek, a törvényhatóságban többséghez ne jussanak”.³⁶ A látványosan a szociáldemokrata párt ellen hangolt – de retorikájában a Wolff-párt radikálisait is megvédező – bethleni kezdeményezés hátulütőire világított rá a Népszava korabeli kommentárja. A miniszterelnök „egymás ölelő karjaiba utasította a liberális-demokrata polgárokat és a fajvédőket, a zsidókat és az antiszemitékat, az agrárokat és a merkantilokat (...), azokat, akiknek érdekük a haladás és azokat, akiknek életük a reakció.”³⁷

A bethleni célkitűzéseket vallotta mindenesetre magáénak a főváros budai kerületeiben – nem véletlenül a Wolff-párt legszűkebb bázisában – 1924 májusában-júniusában Ripka Ferenc irányítása mellett, kezdetben Budai Társaskör névvel zászlót bontó mérsékelt polgári kezdeményezés. A miniszterelnök 1924. június 5-én, a Budai Társaskör „bemutatkozó” rendezvényén ismertette részleteiben a maga fővárosi programját. „Meg akarjuk teremteni az

33 8. számú helyzetjelentés. 1924. június 12. MOL. K. 429. Kozma Miklós iratok. Filmtár. 48423. tekercs.

34 Uo. A miniszterelnök Wolff Károly elleni kirohanása már csak amiatt is figyelmet érdemel – jelezvén a fővárosi politikai élet „kuszaságait” –, mert a Wolff-féle Keresztény Községi Párt számos reprezentánsa – maga Wolff is – alapítója lett az 1923. december végén létrejött és a kormányt „kivülről” támogató Keresztény Nemzeti Gazdasági Pártnak. Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy ugyanezen időszakra tehető a Wolff-párt és a Bethlennek átmenetileg hátat fordító, fajvédő Gömbös Gyula közötti együttműködés létrejötte. Gömböst ugyanis 1924. május 16-án – néhány nappal a miniszterelnök hódmezővásárhelyi beszéde után – választották meg a Keresztény Községi Párt Intéző Bizottsága tagjává. Lásd Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Politikai pályakép. Bp., Vince Kiadó, 2001. 165.

35 Bethlen miniszterelnök többször is tárgyalt a „mérsékelt” liberálisok és demokraták között számon tartott Heinrich Ferencsel, Bárczy Istvánnal és Ugron Gáborral.

36 Bethlen Hódmezővásárhelyen. Budapesti Hírlap, 1924. május 13.

37 A legújabb kormányzati mánia: polgári egység. Népszava, 1924. május 13.

egységes polgári frontját szoknak, akik előtt a haza, a nemzet, a vallás, a keresztény erkölcs nem humbug, nem idejétmúlt ideológia, hanem élő valóság és akik ezért egyéni és társadalmi áldozatot is hajlandók hozni. Meg akarjuk teremteni az egységes polgári frontot, tekintet nélkül foglalkozási ágakra, tekintet nélkül társadalmi osztályokra, tekintet nélkül bizonyos politikai pártállásokra és tekintet nélkül felekezeti különbségekre. Vagy ha úgy tetszik, tekintet nélkül faji különbségekre”.³⁸

A mértéktartó bethleni irányvonallal rokonszenvező Fővárosi Hírlap lelkesen üdvözölte a Budai Társaskör megalakulását, mondván „a magyar liberalizmus, vagy ha úgy tetszik, a józan magyar konzervativizmus döngeti újból a kapukat s visszahódítást követel”.³⁹ Ripka Ferenc 1924. augusztus 23-i kormánybiztossá történt kinevezése szintén afelé mutatott, hogy az egységes párt tevékeny eszközökkel serénykedik fővárosi pozíciói megerősítésén.⁴⁰ A szaksajtó egyértelműen fogalmazott, a kormányzatnak Ripka kinevezésével az a célja, hogy a főváros törvényhatóságát „Bethlen gróf politikájának jegyében szervezzék át”.⁴¹ Az új kormánybiztos pedig nyilvánvalóvá tette, hogy „hűséges exponense” kíván lenni a kormánynak, egyúttal ugyanilyen hűséggel kívánja képviselni a főváros „közönségének” az érdekeit is.⁴² Ripka Ferenc utóbb a pártalakulás időszakában megindító őszinteséggel tárta fel a pártalapítás céljait egy szociáldemokrata publicista, Szerdahelyi Sándor előtt. Ripka – írja visszaemlékezéseiben Szerdahelyi – „oly pártot akar létesíteni, amely középen álljon Wolffék és a baloldal között; evégből kivezeti a Wolff-pártból a hozzá közelállókat, akik Kozma Jenő vezetésével megalakítják majd az új pártot”.⁴³ A szintén szociáldemokrata Propper Sándor viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a lényegét tekintve nincs különbség Bethlen István, Wolff Károly, illetve Ripka Ferenc községpolitikai törekvései között.⁴⁴

Összességében úgy véljük, hogy a miniszterelnök és fővárosi híveinek aktivizálódása a kusza pártpolitikai viszonyok függvényében lényegesen befolyásolta nemcsak a „leköszönő” törvényhatósági bizottság, hanem a fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről benyújtandó törvényjavaslat sorsát is.

III. A fővárosi törvényhatósági bizottsági mandátum lejárta

A székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló 1920. évi IX. tc. 20. §-a értelmében a törvényhatósági bizottság – és a közigazgatási bizottság – tagjainak megbízatása három év elteltével, 1923. december 31-én megszűnik. Az indokolás annak idején azzal magyarázta a törvényhatósági bizottság összetételére, és megalakulására vonatkozó rendelkezések ideiglenes

38 Hamvas József: Budapest megújulása 1924-1933. Kortörténeti vázlat. Bp., 1942. 37. Bethlen idézett beszédében természetesen azt is egyértelműen kinyilvánította, kiket fognak – miként mondta – kizárni a létrejövő egységes polgári frontból. Ki kell zárni a gyűlölködést „álljon akár keresztény, akár zsidó alapon”. Ugyanakkor nem állhatnak szóba az „októbristákkal”, a „radikálisokkal”, s végül a szociáldemokratákkal sem. Uo. 38-39.

39 Ripka Ferenc. Fővárosi Hírlap, 1924. június. 5.

40 A Ripka kormánybiztosi kinevezésével a Keresztény Községi Pártra leselkedő veszélyeket elég világosan látták az érintettek, amit Csilléry András közigazgatási bizottságban elmondott beszéde is tanúsíthat. Csilléry nemcsak arra hívta fel a figyelmet, hogy a kormánybiztos kiküldése ismeretlen a törvényhatóságok autonóm életében, hanem egyenesen törvénytelennek és szükségtelennek is nevezte a kinevezést. Fővárosi Közlöny, 1924. szeptember 19. 796.

41 Budapest új kormánybiztosa. Városok Lapja, 1924. szeptember 1.

42 Uo.

43 Szerdahelyi Sándor: Életem. In: Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. fond. 1/sz-150. II. füzet. 177.

44 PROPPER 1925. 131. s.kk..

jellegét, hogy azoknak összhangban kell lenniük „a közigazgatás szabályozására vonatkozó összes rendelkezésekkel”, hiszen az ott érvényesülő „irányelvek” megállapítása hosszabb időt vesz igénybe.⁴⁵ Csakhogy a kilátásba helyezett közigazgatási reformtörvények – kellő politikai eltökéltség és támogatottság híján – elakadtak félúton. A fővárosi törvényhatósági bizottság megbízatásának lejártá közeledtével – kipuhatolván a kormányzat szándékait – némileg aktivizálódtak a budapesti politikai élet résztvevői, ám érdemi lépésekre nem került sor.

A kormányzatot – miként ezt Rakovszky Iván belügyminiszter minisztertanácsi előterjesztése igazolja – 1923 novemberében ismételten foglalkoztatta a vármegyei és városi törvényhatósági bizottságok elodázott újjászervezése, ám a fővárosi törvényhatósági bizottság ügye egyelőre nem került a minisztertanács napirendjére.⁴⁶ Az önkormányzati testületek megbízatása – a képviseleti megbízás törvényi meghosszabbítása révén – szintén 1923. december 31-én járt le. A közigazgatási javaslatokat ugyan 1923 december közepén a törvényhozás elé terjesztették, de a késedelem miatt érdemi vita nem bontakozhatott ki felettük.

Az év végén a fővárosi törvényhatósági bizottság mandátumának lejártá közeledtekor a fővárosi közigazgatás sürgető kérdéseit napirendre kellett tűzni. A kormányzat pontos forgatókönyvet dolgozott ki. A minisztertanács 1923. december 7-i ülésén Rakovszky Iván mindenekelőtt a miniszterelnök felkérésére a főváros élére kinevezendő kormánybiztos személyéről adott tájékoztatást minisztertársainak.⁴⁷ A belügyminiszter tolmácsolta, miszerint a miniszterelnök azt tartaná a legmegfelelőbbnek, ha „politikai színezet nélküli ember”, esetlegesen a belügyminisztérium egyik főtisztviselője töltené be a kormánybiztosi tisztséget. Vass József, népjóléti és munkaügyi miniszter támogatásáról biztosította a javaslatot. Rakovszky ugyanezen az ülésen bejelentette, hogy Tersztyánszky Kálmán helyettes államtitkár – mellel a városi ügyek minisztériumi főreferense – lehetne az a bizonyos, kormánybiztosi tisztségre kizemelt apolitikus főtisztviselő.

A minisztertanács tudomásul véve a belügyminiszteri tájékoztatót elhatározta, hogy végleges döntést később kíván hozni erről a kérdésről. Jóllehet a kormányzat tudatában volt annak, hogy az idő rövidségére tekintettel törvényhozási úton már nem lehet érdemben intézkedni a budapesti törvényhatósági bizottság újjáalakítása tárgyában – ez akkor nyilván nem is állt komoly szándékában –, a belügyminiszter 1923. december 14-én a törvényhozás elé terjesztette a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló törvényjavaslatot.⁴⁸ A kormányzat „cinkelt” lapokkal játszott, hiszen már elvi döntés született az elkerülhetetlenül bekövetkező ex-lex állapot idejére kinevezendő kormánybiztosról, amikor betervezte a törvényhatósági bizottság újjáalakítására irányuló törvényjavaslatát a nemzetgyűlésnek. A törvényes kereteket célozta ugyanakkor az 1923. december 14-én betervezett, az önkormányzati működés folyamatosságának biztosításáról szóló 347. számú törvényjavaslat.⁴⁹ A fővárosra nézve e javaslat előírta, hogy mindaddig, amíg külön törvény alapján nem alakul meg az új törvényhatósági bizottság, az 1920. évi IX. tc. 23. §-ának, a törvényhatósági bizottság feloszlása

45 32. számú törvényjavaslat a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról. In: Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés irományai I. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1920. 215.

46 MOL. K. 27. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek. 1923. november 30. 59. pont.

47 MOL. K. 27. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek. 1923. december 7. 1. pont.

48 345. számú törvényjavaslat a székesfővárosi törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai VIII. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 179-188.

49 347. számú törvényjavaslat az önkormányzati működés folytonosságának biztosításáról. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai VIII. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 219-221.

esetére irányadó szabályait kell irányadónak tekinteni. Az indokolás rámutatott arra, hogy e lépés azért mutatkozott szükségesnek, mert a jelenlegi törvényhatósági bizottság megbízatásának meghosszabbítása – azaz a közgyűlést 1920 óta majorizáló Keresztény Községi Párt közgyűlés és városháza feletti döntő befolyásának prolongálása – „aligha keltene közmegnyugvást”.⁵⁰ Ennél fogva mindaddig, amíg az új törvényhatósági bizottság nem alakul meg, a székesfőváros hivatalnok tanácsa fog a halaszthatatlan ügyekben eljárni, a közigazgatási bizottság és a kerületi választmányok pedig újjáalakulásukig jelenlegi összetételükben működnek.

*

A kormányzat terveibe a főváros vezetése részéről csak keveseket avathatott be, hiszen a székesfővárosi tanács 1923. december 13-án, azaz egy nappal a Rakovszky-féle törvényjavaslat nemzetgyűlési beterjesztése előtt, 171. 872/1923-XI. szám alatt felterjesztést intézett a belügyminiszterhez a törvényhatósági bizottság közelesen lejáró megbízatása esetén teendő intézkedések ügyében. A tanács felhívta a belügyminiszter figyelmét arra, hogy 1924. január 1-től „a jogfolytonosságban hiány állna be”, amennyiben elmaradnak a megfelelő törvényes intézkedések.⁵¹ A fővárosi törvényhatósági bizottság közgyűlésén is elhangzottak a kormányzat törvényhozási mulasztását felhánytorgató felszólalások. A Keresztény Községi Párt részéről Petrovác Gyula az 1923. december 19-i rendes közgyűlésen hangsúlyozta, hogy anélkül jár le a közgyűlés mandátuma, hogy az új megválasztásra került volna, vagy akár „az autonómia működésének folytonosságára vonatkozó törvényes intézkedések történtek volna”. Ugyanakkor azt a kérdést tette fel Sipőcz Jenő polgármesternek, vajon tettek-e előterjesztést abba az irányba, hogy a törvényhatóság működése „törvényen kívüli állapotba” ne kerüljön?⁵² A Petrováczot követően felszólaló Ernszt Sándor egyrészt arra hivatkozott, hogy a fővárosi törvényhatóság az elmúlt ciklusban mindig „lojálisan” teljesítette a kötelezettségeit, másrészt a kormányzat részéről sem kapott szemrehányást a törvényhatóság az elmúlt időszakban. Sőt, maga a kormányzó is elégedettségét fejezte ki a törvényhatóság működésével kapcsolatban. Amennyiben a következő év elejétől nem lesz törvényhatósági bizottsága a fővárosnak, rendkívül nehéz gazdasági, pénzügyi helyzetbe fog kerülni a főváros, hiszen a tanács igen korlátozott jogosítványokkal rendelkezik e tekintetben (pl. fővárosi adót nem vehet ki). Ernszt ugyanakkor felolvasta a belügyminiszterhez – a közgyűlés nevében intézendő – nyilatkozat szövegét, amely bizonyos közjogi sérelmekre és azok gazdasági visszahatásaira hívta fel a figyelmet. A nyilatkozat mindenek előtt leszögezte, hogy a törvényhatósági bizottság 1924. január 1-től az önkormányzati működés folytonosságát megszakítottnak tekinti. Ennek „egyedüli és kizárólagos” okát pedig abban látták, hogy a törvényhozás – noha nem volt akadályoztatva – nem fogadott el időben törvényt, azaz lényegében a kormányzatot tették felelőssé a mulasztás miatt. Hangsúlyozták továbbá, hogy a főváros súlyos pénzügyi helyzetbe kerülhet, hiszen a fővárosi tanácsnak nincs adóketési joga, egyúttal Budapest külföldi kölcsöneinek jelentős – a főváros egész vagyonát érintő – része „a valorizáció szempontjából kétségbe vonott.” A nyilatkozat végül leszögezte, hogy szemben a többi törvényhatósági bizottsággal, amelyek működését törvénnyel meghosszabbították, a fővárosét – véleményük szerint teljesen megokolatlanul és sérelmesen – megszakították.⁵³ A közgyűlési tiltakozás értelemszerűen a városházát uraló politikai erők,

50 Uo. 220.

51 Fővárosi Közlöny, 1923. december 21. 2849.

52 Fővárosi Közlöny, 1923. december 28. 2876.

53 Fővárosi Közlöny, 1923. december 28. 2877.

azaz a Keresztény Községi Párt részéről volt különösen hangsúlyos, hiszen – ha csak átmenetileg is – az ő pozícióikat nyirbálta meg a kormányzati késlekedés. Sőt, mondhatni pillanatnyilag kizárólag az övékét, hiszen a közgyűlés ellenzéki városatyái közül közel hetvenen – Zilahi Kiss Jenő 1923. nyarán történt alpolgármesterré választását követően – tiltakozásképp lemondtak tagságukról.⁵⁴

*

Nyilvánvalóvá vált, hogy az év végéig hátralévő napokban a törvényhozás már nem foglalkozik érdemben a fővárosi javaslattal, még kevésbé kerül döntés-közeleli helyzetbe. A késelem kétségkívül üzenetértékű volt, hiszen a kormányzat ily módon fejezte ki elégedetlenségét a Keresztény Községi Párt köré tömörülő városvezetéssel szemben.

Rakovszky Iván belügyminiszter a minisztertanács 1923. december 21-i ülésén bejelentette, hogy ameddig frissen beterjesztett javaslata törvényerőre nem emelkedik, gondoskodni kell a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó ügyek ellátásáról. A helyzetre az 1920. évi IX. tc. 23. §-át tekintette irányadónak, amely – egyebek mellett – kimondta, hogy halaszthatatlan ügyekben a főpolgármester/kormánybiztos elnöklete alatt működő hivatalnok-tanács határoz. Tekintettel azonban arra, hogy nem áll főpolgármester a főváros élén – s az idő szűkössége miatt a törvényhatósági választás megtartására nincs lehetőség –, kormánybiztost kell kinevezni. A minisztertanács áldását adta a pártpolitikai küzdelmekből mindezidáig kimaradó Tersztyánszky Kálmán helyettes államtitkár kormánybiztosi kinevezéséhez.⁵⁵

Budapest székesfőváros tanácsa – a törvényhatósági bizottsági hatáskörében – 1924. január 3-án tartott első ülésén olvasták fel a belügyminisztérium leiratát Tersztyánszky Kálmán – helyettes főpolgármesteri hatáskörrel is felruházott kormánybiztos – kinevezéséről.⁵⁶ Tersztyánszky székesfővárosi tanácsot köszöntő beszédében hangsúlyozta, utasítást kapott arra, hogy minden eszközzel igyekezzen odahatni, hogy „a politika és a törvényhatósági bizottsági választások körül természetesen kialakuló pártküzdelmek a székesfőváros adminisztrációját ne zavarják”.⁵⁷ A székesfővárosi tanács ugyanakkor sajnálattal állapította meg, hogy az önkormányzati működés folytonosságának biztosításáról törvényi szintű intézkedés nem jött létre, s egyelőre a „joghasonlatosság” elve alapján volt biztosítható a közgyűlés hatáskörének részleges pótlása.⁵⁸

*

Mielőtt rátérnénk a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló, 1923. december 14-én beterjesztett törvényjavaslat rendelkezéseire, tekintsük át, milyen

54 Zilahi Kiss Jenőt 1923. július 17-én választotta meg a közgyűlés állandó alpolgármesteri hatáskörrel, címmel és jellel felruházott tanácsnokká. Fővárosi Közlöny, 1923. augusztus 17. 1933. A választást követően a demokrata Baracs Marcell felolvasott egy nyilatkozatot, miért nem fogadható el 56 liberális, demokrata és keresztény ellenzéki városatyá számára Zilahi Kiss személye. Hangsúlyozták, hogy míg a most megválasztott alpolgármester 1919-ben a „szélső bal radikálizmus”, addig a forradalom után a „szélső jobb radikálizmus” hívéül szegődött, s utóbb a főváros tisztviselőjeként „egyoldalú túlzásokkal és igazságtalan üldözésekkel számos becsületes egyszisztenciát segített legázsolni.” (Uo. 1933-1934.). 1923. október 10-én további 12 törvényhatósági bizottsági tag lemondását jelentette be Sipőcz Jenő. Helyükre mindösszesen 22 póttagot hívtak be a bizottságba. (Fővárosi Közlöny, 1923. október 12. 2190.). Felvetődik a kérdés, vajon az ellenzéki városatyák akciója nem arra irányult-e, hogy működésképtelenségre hivatkozva a belügyminiszter feloszlassa a törvényhatósági bizottságot, ennél fogva a kormányzat a tervezettnél korábban írja ki a törvényhatósági választásokat?

55 MOL K. 27. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek. 1923. december 21. 8. pont.

56 Fővárosi Közlöny, 1924. január 11. 2. Sipőcz Jenő polgármestert 1923. december 28-án mentették fel a főpolgármesteri teendők ellátása alól.

57 Fővárosi Közlöny, 1924. január 11. 4.

58 Fővárosi Közlöny, 1924. január 11. 5.

lehetőségek között választhatott a kormányzat. Közjogi szempontból több megoldás is adódott, csakhogy ezek közül nem mindegyik segítette elő az elérni kívánt közigazgatás-politikai célkitűzéseket. Az egyik lehetőség lehetett volna, hogy az 1920. évi IX. tc. előírásai szerint kiírják a fővárosi törvényhatósági választásokat, míg a másik eshetőségként a törvényhatósági bizottság megbízásának meghosszabbítása kínálkozott. Amíg az előbbi bizonytalan kimenetelt, esetlegesen a baloldali – polgári demokrata és szociáldemokrata – ellenzék 1922-es nemzetgyűlési választásokon a fővárosban elért eredményei alapján prognosztizálható győzelmet; addig az utóbbi a Keresztény Községi Párt hatalmának nem feltétlenül kívánt prolongálását eredményezhette. A kormányzat ezért mindkét lehetőséget elvetette, egy harmadik változat mellett döntött. E harmadik út tehát a fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat kidolgozását – ezzel párhuzamosan a törvényhatósági választás időpontjának halasztását – jelentette, amit az egységes párt fővárosi taborának megszervezése szempontjából is felettebb kívánatosnak tekintettek.

Az önkormányzati működés folytonosságát biztosító törvényjavaslat késedelmes nemzetgyűlési beterjesztése miatt – alkotmányjogi szempontból vitatható módon⁵⁹ – 1924. január 7-én, 204/1924. M. E. szám alatt kibocsátott miniszterelnöki rendelet biztosította az önkormányzati működés folytonosságát. A rendelet – a főváros közigazgatására nézve – egyetlen rendkívül szembetűnő különbségtől eltekintve lényegében az önkormányzati működés folytonosságának biztosításáról szóló törvényjavaslat előírásait követte. Míg a fenti törvényjavaslat az 1920. évi IX. tc. 23.§-a, azaz a törvényhatósági bizottság feloszlata alkalmával irányadó normák teljes körű alkalmazását tekintette irányadónak, addig a miniszterelnöki rendelet már csak az idézett törvényhely utolsó négy bekezdését vette figyelembe.⁶⁰ A legmarkánsabb eltérés az új törvényhatósági bizottsági választások időzítésére vonatkozott. Az 1920. évi IX. tc. 23. § második bekezdése ugyanis előírta, hogy az új választást – a feloszlatast követően – két hónapon belül s értelemszerűen a hatályos normák szerint kell megtartani. Ezt azonban a miniszterelnöki rendelet már nem tekintette irányadónak. Amennyiben az önkormányzati működés folytonosságát biztosító törvényjavaslat szövegét szó szerint vette volna át a miniszterelnöki rendelet, úgy a kormányzat önnön cselekvési szabadságát korlátozta volna. Két hónap ugyanis kevés lett volna ahhoz, hogy a fővárosi várospolitikát a kormányzat saját szempontjai alapján alakítsa át, nem is szólva arról, hogy a kormányzat nem az 1920. évi IX. tc. választási előírásai, hanem a megalkotandó új törvény normái szerint kívánta megtartani a soron következő fővárosi törvényhatósági választásokat. A miniszterelnöki rendelet kibocsátásával a kormányzat nemcsak a folytonosságot biztosító

59 Erről a fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat nemzetgyűlési vitája kapcsán lesz szó.

60 „A törvényhatósági bizottság feloszlata esetében a közigazgatási bizottság, valamint a kerületi választmányok régi összetételükben működnek mindaddig, amíg az új közigazgatási bizottság, illetve kerületi választmányok újra meg nem alakulnak.

Az új választás megtartásáig a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyekben, a főpolgármester (kormánybiztos) elnöklete alatt, a tanács határoz; azonban a tanácsot nem illeti meg az 1872:XXXVI. törvénycikk 66. §-ában felsorolt főtisztviselők választásának, sem új adók kivetésének a joga.

A tanácsnak a törvényhatósági bizottság helyett hozott határozatai ellen ugyanolyan jogorvoslatok használhatók, mint amelyek a fennálló jogszabályok szerint a törvényhatósági bizottság határozatai ellen használhatók volnának.

A főváros javadalmait, vagyonát vagy gazdaságát érintő határozatok ellen közvetlenül a belügyminiszterhez van fellebbezésnek helye, és az ily határozatok fellebbezés hiányában is csak a belügyminiszter jóváhagyása után hajthatók végre.”

törvényjavaslatot vette le napirendről, hanem kiiktatta azokat a következtetlenségeket is, amelyek kedvezőtlen irányban befolyásolták volna fővárosi terveit.

IV. A fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat

IV. 1. A törvényjavaslat betervezése

A belügyminiszter 1923. december 14-én terjesztette a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újraszervezéséről szóló 345. számú törvényjavaslatot a nemzetgyűlés elé. A nemzetgyűlés közigazgatási bizottsága, noha a tárgyalásokat már a következő év elején megkezdte – néhány havi szünet közbeiktatása miatt – csak június elején fejezte be a javaslat megvitatását. A nemzetgyűlés plénuma július elején kezdte meg a javaslat általános vitáját, ám két vitanap után – az indemnitási törvény tárgyalásának elhúzódása, valamint a nyári szünet miatt – az általános vitát félbeszakították, és csak október közepétől folytatták egészen a következő hónap végéig. A közel egy esztendő alatt természetesen nemcsak a törvényhozás nyilvánossága előtt formálódott a javaslat, hanem – amennyire ez a rendelkezésre álló források tükrében rekonstruálható – a különböző pártforumok és a vezető „pártférfiak” egyeztetéseiben, azaz a kulisszák mögött is finomodtak az álláspontok. A javaslat betervezése és elfogadása közötti időben fogadták el az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. tc.-t, azaz az ún. szanalási törvényt, amelynek lenyomatát utóbb szintén magán viselte az 1924. évi XXVI. tc.

*

A közigazgatási folyamatok elemzésekor nem tekinthetünk el az aktuális nemzetgyűlési erőviszonyok ismertetésétől. A hivatalban lévő második nemzetgyűlés az 1922. májusi-júniusi választásokat követően alakult meg.⁶¹ A választójogot a 2200/1922. ME. számú rendelet szabályozta, amely összességében mintegy háromnegyed millió magyar állampolgárt fosztott meg választójogától az 1919-es Friedrich-féle választójogi rendelethez képest.⁶² A nemzetgyűlési választások alkalmával a megszerezhető 245 mandátumból 143-at a Bethlen István miniszterelnök égisze alatt induló, igen heterogén összetételű egységes párt jelöltjei szereztek meg. A bethleni iniciatívák alapján létrejött egységes pártban az egykori „kemény magot” jelentő kisgazdák mellett – s lassanként helyett – valamikori munkapárti, alkotmánypárti és függetlenségi párti politikusok kerültek előtérbe, de 1923 nyaráig helyet kaptak az egységes pártban a Gömbös Gyula vezette fajvédők is.⁶³ A legitimista és keresztényszocialista alapon induló „keresztény” pártok mindösszesen 35 képviselői hellyel rendelkeztek. A passzivitását feladó szociáldemokrata párt jelentős sikerként könyvelhette el, hogy 25 fős frakciót alakíthatott a nemzetgyűlésben. Mintegy 20 képviselőt juttattak a törvényhozásba a liberális és polgári demokrata pártokra – a nemzeti demokrata pártra, a Kossuth Pártra, valamint a Rassay-féle liberálisokra – szavazó választópolgárok. További mintegy 20 pártonkívüli képviselőt ellenzéki programmal választottak meg. Összességében az egységes párt 166 szavazatra számíthatott bízton a választásokat követően.⁶⁴

61 ROMSICS 1982. 169-173.

62 A választójog gyakorlásának további korlátját jelentette, hogy a főváros és a törvényhatósági jogú városok kivételével nyílt választásokat tartottak.

63 GERGELY 2001. 129.

64 SZABÓ 1999. 104.

Az 1922-es választások budapesti eredményét külön is vizsgálva azt láthatjuk, hogy amíg a szociáldemokrata párt a fővárosban leadott szavazatok közel 40%-át, a nemzeti demokrata és liberális pártok további 23%-ot szereztek, addig a keresztény-nemzeti értékrend alapján szerveződő pártok a szavazatok mintegy 31%-ával rendelkeztek.⁶⁵ Azaz a főváros közönségét – különösen a pesti oldalt – túlnyomórészt szociáldemokrata, illetve nemzeti demokrata és liberális honatyák – vagyis a „bűnös Budapest” exponensei – képviselték a törvényhozásban.⁶⁶ A megváltozott politikai klímát ugyanakkor az is jelezte, hogy az 1920-ban megválasztott nemzetgyűlés tagjainak csupán 40%-a őrizte meg két évvel később mandátumát.

*

A fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat több lényeges módosítást helyezett kilátásba az 1920. évi IX. tc. rendelkezéseihez képest. Meglepő módon azonban Rakovszky belügyminiszter éppen ennek ellenkezőjét hangsúlyozta az indokolásban, hiszen – miként fogalmazott – a törvényjavaslat „mélyrehatóbb változtatásokat” nem tartalmaz az 1920. évi IX. tc.-vel szemben, ugyanis a törvényhatósági bizottság összetétele „nagyjából megfelelőnek” bizonyult, továbbá semmiféle oldalról sem hangzott komoly kifogás, amely az eddigi szabályozás lényeges módosítását indokolná.⁶⁷ A legszembetűnőbb eltéréseket azonban a törvényhatósági bizottság létszáma s összetételére, a törvényhatósági választójogra s választásra, a belügyminiszter főfelügyeleti jogára, valamint a törvényhatósági bizottság feloszlására irányuló előírások alapján kívánjuk szemléltetni. Az áttekintés során – miként az 1920-as törvény esetében is – azt az utat is érzékeltetni kívánjuk, miként módosult egy-egy intézmény sorsa a javaslatlól az elfogadott normáig.

IV. 2. A törvényhatósági bizottság létszáma és összetétele

A törvényhatósági bizottság létszámát – szemben az 1920. évi IX. tc. által meghatározott 289 fővel – 300 főben állapította meg a javaslat (1. §), akik az alábbi jogcímek szerint jutnak mandátumukhoz:

- a) választások révén (220-an),
- b) örökös tagság révén,
- c) állásuknál (tiszttségüknel) fogva (30-an),
- d) valamint a főváros ülési és szavazati joggal felruházott tisztségviselői.⁶⁸

Az indokolás a bizottsági tagok megbízásának idejére és választására irányadó eljárásra (9-10. §§. lásd alább) tekintettel a korábbi 240-ről 220-ra csökkentette a törvényhatósági bizottság választott tagjainak számát. E létszámapadást jelentéktelennek minősítette a belügyminiszter, mondván „a bizottsági tagoknak még így is jóval több, mint kétharmad része választott tag lesz”⁶⁹, szemben – tehetnének hozzá – az 1920-ban rögzített mintegy 90%-kal. Azaz a kormányzat a nem választás útján bekerülő tagok jogcíme és létszáma bővítésével a bizonytalan kimenetelű

65 THIRRING 132. A fővárosban ugyanakkor 464.000-ről 352.000-re csökkent a nemzetgyűlési választójoggal rendelkezők száma.

66 A demokrata ellenzék budapesti sikeres szereplése, egyúttal a kormánypárt csúfos bukása felbátorította a fővárosi törvényhatósági bizottság nemzeti demokrata párti ellenzékét, amely a közgyűlésen deklarálta, hogy a nemzetgyűlési választásokat követően kétségbe vonja, hogy „a közgyűlés többségi pártja ezután is képviselheti a székesfőváros lakosságának többségét.” Idézi: L. Nagy Zsuzsa: Bethlen liberális ellenzéke (A liberális polgári pártok 1919-1931). Bp., Akadémiai Kiadó, 1980. 58.

67 345. számú törvényjavaslat a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai VIII. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1924. 190.

68 Uo. 179.

69 Uo. 191.

választási eredmények újabb intézményes korrektívumát építette be a javaslatba. Egy korabeli, talán túlzó értékelés szerint az a rendelkezés, amelynek értelmében 80 tag a választói akarattól függetlenül kerül a törvényhatósági bizottságba, lényegében megsemmisíti az autonómiát.⁷⁰

Az 1920. évi IX. tc. rendelkezéseihez képest az örökös tagság bevezetése jelentette az egyik lényeges intézményi újítást Rakovszky Iván javaslatában. Örökös tagnak a polgármester meghallgatása után a belügyminiszter olyan személyt terjeszt elő államfői kinevezésre, aki a főváros önkormányzati élete körében szerzett érdemeket, különös tekintettel Budapest fejlesztésére, iparára, kereskedelmére, illetve közművelődésére (13. §). Az indokolás szerint az örökös tagok bekerülése révén mindig lesz a tagoknak egy része – igaz, csekély hányada –, akik az „állandóságot” fogják képviselni a törvényhatósági bizottságban.⁷¹ Az örökös tagok ugyanakkor – államfői kinevezésük révén – távol kerülnek a pártpolitikától. „Ez a csoport lesz az, amely a legközvetlenebbül és – szélsőséges politikai áramlatoktól függetlenül – teljesen tárgyilagos szemmel figyelheti meg az igazgatás szükségleteit és fogyatékoságait, amely minden befolyástól menten élheti bele magát az önkormányzat ügyeibe, és huzamosabb időn át bőséges tapasztalatokat szerezve, az önkormányzati életben a legértékesebb összekapcsolódó elem lesz a múlt és a jelen között.” - mutatott rá az indokolás általános része.⁷² A javaslat szerint az örökös tagok létszáma annyi lesz, hogy a törvényhatósági bizottság létszáma velük együtt érje el a 300 főt (1. §).

Állásuknál (tisztüknél) fogva 30 személy kerül a törvényhatósági bizottságba a javaslat szerint (14. §) Közülük hatan egyháziak – az ún. „történelmi egyházak” delegáltjai –, míg 24-en az 1920. évi IX. tc. 13. §-ához hasonlóan, bár attól részben eltérő összetételben, különböző kiemelt intézmények (tudományos és oktatási intézmények, hatóságok, szakmai kamarák stb.) vezetői, illetve tisztségek viselői lennének.

Tisztviselői állásánál fogva ugyanakkor ülési és szavazati jog illette meg a javaslat értelmében a polgármestert, az alpolgármestereket, a tanácsnokokat, az árvaszék elnökét, a főjegyzőt, a főügyészt, a főorvost, a főszámvevőt, a statisztikai hivatal igazgatóját, valamint a főlevéltárnokot (15. §). E felsorolás – a főmérnök kivételével – megegyezett az 1920. évi IX. tc. 2. §-ával, amely viszont az 1872. évi XXXVI. tc. 66. §-ára utalt vissza. A főmérnök kihagyásával kapcsolatban az indokolás arra mutatott rá, hogy ez az eltérés csupán látszólagos, hiszen a tanácsnoki állássá átszervezett főmérnöki állás betöltője a tanácsnokokkal együtt tagja lesz a törvényhatósági bizottságnak.⁷³

*

A nemzetgyűlés közigazgatási bizottsága több irányból is módosította a fenti rendelkezéseket. Egyrésztől 220-ról 250-re emelte a törvényhatósági bizottság választott tagjainak létszámát, másrésztől viszont – részben az ellenzéki bíráló hatására⁷⁴ – kihagyta az örökös tagság intézményét (1. §).⁷⁵ A közigazgatási bizottság ugyanakkor az örökös tagok elejtésével összefüggésben

70 SZERDAHELYI 1924 67.

71 345. számú törvényjavaslat a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés irományai VIII. kötet. Bp., 1924. 190.

72 Uo. 190-191.

73 Uo. 196.

74 Az ellenzék mégis részt vesz a választásokon. Fővárosi Hírlap, 1924. január 16.

75 485. szám. A közigazgatási bizottság jelentése „a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről” szóló törvényjavaslat tárgyában. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai XI. kötet. Bp., Pesti Könyvnyomda Rt., 1924. 208.

nemcsak a testületek és intézmények képviselétéről szóló szakaszt konstruálta meg, hanem határozott tollvonásokkal átrendezte a törvényhatósági bizottságba a törvényjavaslat értelmében állásuknál (tisztüknél) fogva bekerülők személyi körét. Rögzítették, hogy a törvényhatósági bizottság 250 választott tagján, valamint a törvény által felsorolt testületek és intézmények – háromévenként három évre kinevezett – 20 képviselőjén kívül kik azok a személyek, akik állásuknál, vagy tisztüknél fogva – ülési és szavazati joggal – tagjai a bizottságnak (1. §).

Szembetűnő, hogy a közigazgatási bizottság a testületek és intézmények delegátusai közül kihagyta a „történelmi egyházak” képviselőit. A Keresztény Községi Párt javaslatára helyettük a kerületi eljárók kerültek a törvényhatósági bizottságba.⁷⁶ A testület egyúttal megváltoztatta a mandátum megszerzésének mechanizmusát, hiszen (szemben a törvényjavaslat és az addigi gyakorlat által kontemplált automatizmussal), a közigazgatási bizottság az államfő számára kívánt a részletesen szabályozott nominálást követő kinevezési jogot biztosítani. Ugyanakkor korábban önálló képviselettel rendelkező intézmények és testületek – miként a Magyar Tudományos Akadémia, a Szent István Akadémia, a budapesti tudományegyetem stb. – csak arra jogosítottak fel, hogy más, hasonló „profilal” rendelkező intézményekkel és testületekkel közösen állított jelöltjeik közül nevezze ki az államfő a törvényhatósági bizottság leendő tagjait (13. §). A törvényhatósági bizottságból eddig kimaradt hivatásrendi szervezetek (ügyvédi, mérnöki, mezőgazdasági, közjegyzői kamarák és az orvosszövetség) delegátusainak bekerülése ugyanakkor a korporatív struktúra felé történő, a korábbinál határozottabb elmozduláson kívül elméletileg a szakmaiság erősítése irányába is hatott.

IV. 3. A törvényhatósági választójog

A törvényjavaslat a korábbi szabályozáshoz – az 1919. novemberi Friedrich-féle rendelethez – képest lényegesen korlátozta a törvényhatósági választójogot. A javaslat aktív választójogot biztosított mindazoknak – tehát férfiaknak és nőknek egyaránt –, akik országgyűlési (nemzetgyűlési) választójoggal rendelkeztek, amennyiben hat éve – az 1920. évi IX. tc. értelmében csupán két éve – a főváros területén laktak, vagy ott lakással rendelkeztek. Azaz a törvényhatósági választójog „anyajoga” továbbra is a csak általánosságban megnevezett országgyűlési (nemzetgyűlési) választójog maradt, ennél fogva a törvényhatósági választójog változatlanul „származékos” választójognak minősült. A hatévi helybenlakási cenzus alól – amely leginkább a mobilis ipari munkásságot sújtotta – az országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselők, továbbá azok élveztek kivételt, akiket az országgyűlési (nemzetgyűlési) választójogra vonatkozó szabályok ez alól mentesítettek (2. §). A törvényjavaslat indokolása a hat év domiciliumot azzal támasztotta alá, hogy csak huzamosabb idejű egyhelyben lakás teremthet meg olyan „erősebb érzelmi és érdekkapcsolatokat”, amely a törvényhatóság „viszonyainak, érdekeinek és törekvéseinek” ismeretét – mint a céltudatos és sikeres működés előfeltételét – képes biztosítani.⁷⁷

A javaslat 3. §-a a törvényhatósági passzív választójogról rendelkezett. Szembetűnő, hogy – az 1920-as szabályozástól eltérően – passzív választójoggal csak férfiakat kívántak felruházni. „Szenvedő” választójogot ugyanis annak a 30. életévét betöltött férfinak biztosított a javaslat,

76 Rassay részt vesz a választójogi javaslat bizottsági vitájában. Fővárosi Hírlap, 1924. február 6. A keresztény felekezetek lelkészei, papjai közül mellelleg különböző pártszínekben többen is bekerültek a törvényhatósági bizottságba.

77 345. számú törvényjavaslat a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés irományai VIII. kötet. Bp., 1924. 192.

aki – bárhol és bármilyen – egyenes állami adót fizet, továbbá nem esik valamiféle törvényes kizárás alá. A nők passzív választójogból történt kizárásakor az indokolás arra hivatkozott, hogy az önkormányzati képviselő túlnyomórészt olyan természetű működést igényel, amely „a női élethivatástól távol áll”, nem is szólva arról, hogy ilyen „kívánságnak” nincs is „gyökere” a község körében.⁷⁸ A nők passzív választójogtól való megfosztását különösen a keresztény párt tekinthette barátságtalan gesztusnak, hiszen az 1920-as fővárosi törvényhatósági választásokat követően e párt színeiben öt nő is mandátumot szerzett.

Arra nézve, hogy a törvényjavaslat választójogi előírásai pontosan mit is jelentettek, a nemzetgyűlési választójogról alkotott 2200/1922. ME. rendelet adhat iránymutatást.⁷⁹ Eszerint nemzetgyűlési képviselőválasztási joga – az ugyanitt szabályozott kivételektől eltekintve –, annak a férfinak van, aki a 24. életévét betöltötte, tíz év óta rendelkezik magyar állam állampolgársággal, két év óta ugyanabban a községben lakik (vagy ott lakással rendelkezik) és az elemi népiskola 4. osztályát befejezte (1. §). Ugyanakkor nemzetgyűlési képviselőválasztási jogot biztosítottak – az ugyanitt szabályozott kivételektől eltekintve – annak a 30. életévét betöltött nőnek, aki tíz év óta magyar állampolgár, két év óta ugyanabban a községben lakik (vagy ott lakással rendelkezik) és az elemi népiskola hatodik osztályát (vagy azzal egyenértékű más iskolát) elvégezte (2. §). E választójogi normák értelmében – a különböző cenzusok szigorítása következtében – jelentékenyen csökkent az ún. Friedrich-féle 1919-es választójogi rendelethez képest az aktív nemzetgyűlési választójoggal rendelkezők száma a fővárosban. Addig, amíg az 1920-as nemzetgyűlési választások idején 464.718 fővárosi lakos rendelkezett aktív nemzetgyűlési választójoggal (egyúttal törvényhatósági választójoggal is), az 1922-es nemzetgyűlési választások alkalmával ez a szám 352.480-ra – azaz mintegy 20%-kal – csökkent.⁸⁰ Ez már önmagában előrevetítette a fővárosi törvényhatósági aktív választójog további szűkülését. A 2200/1922. ME. rendelet 7. §-a értelmében ugyanakkor passzív választójoga van minden 30. életévét betöltött aktív választónak – tehát férfinak és nőnek egyaránt –, amennyiben nem esik kizáró ok alá (8-9. §§).

Összességében megállapítható, hogy a törvényjavaslat által kontemplált törvényhatósági választójogi rendelkezések több irányból is visszalépést, a választójogosultság nagymérvű szűkítését jelentették.

*

A közigazgatási bizottság azzal a kiegészítéssel hosszabbította meg a törvényjavaslatban rögzített domicilium idejét, miszerint a hat év helyben lakást „a községi választók összeírásának évét megelőző” időszakra kell vonatkoztatni (2. §). A domicilium törvényjavaslatban megállapított szabályozását több irányból is támadás érte. A Keresztény Községi Párt a hat esztendő kevesellve annak tíz évre történő felemelését szorgalmazta, míg a baloldali ellenzék – hivatkozással arra, hogy a szigorítás tízezreket foszt meg községi választójogától – a hat esztendő leszállítását óhajtotta.⁸¹ A passzív választójogot ugyanakkor – a keresztény pártok kívánságára – kiterjesztették a nőkre, továbbá az adócenzust fizetők körét vagylagosan kiterjesztették a fővárosban községi adót fizetőkre (3. §).

78 Uo. 192.

79 Lásd: A m. kir. Minisztérium 1922. évi 2. 200 M. E. számú rendelete az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról.

80 KOVÁCS 1935 805.

81 Rakovszky javaslata kétoldali pergőtűzben. Fővárosi Hírlap, 1924. január 23.

IV. 5. Választási eljárás, választási földrajz

A törvényjavaslat értelmében – az 1872. évi XXXVI. tc. rendelkezéseire emlékeztetve – a törvényhatósági bizottság tagjait háromévenként választják hat évre, mégpedig oly módon, hogy háromévenként és kerületenként kilép a választott tagoknak az a fele része, akiknek lejárt a hat esztendő megbízatása. Tekintettel arra, hogy póttagokat is választanak, a javaslat előírta, hogy minden két bizottsági tag után kerületenként egy póttag választandó. Az összes póttag választására – ez a rendelkezés már nem követte az 1872. évi XXXVI. tc.-t, de az 1920. évi IX. tc. előírásait sem – háromévenként kerül sor (9. §).

A törvényhatósági bizottság tagjait a javaslat szerint választókerületenként közvetlenül, titkosan, az arányos képviseleti rendszer választják. Minden választókerületben egységesen tíz rendes bizottsági tagot és öt póttagot választanak. A pártokat az egyes választókerületekben a reájuk – azaz a pártlajstromukra – leadott szavazatok arányában illeti a megbízatás. A választókerületi beosztást illetően a javaslat szakított az 1920. évi IX. tc. azon rendelkezésével, amely a főváros közigazgatási kerületeit – szám szerint tízet – tette választókerületekké. A törvényhatósági választókerületek a törvényjavaslat szerint – hivatkozással az 1913. évi XIV. tc.-re – azonosak az országgyűlési képviselői választókerületekkel (10. §). A törvényjavaslat által hivatkozott 1913. évi XIV. tc. 21. §-a elrendelte, hogy a választókerületek és székhelyük megállapításáról külön törvény fog rendelkezni. Az országgyűlés a következő évben fogadta el az 1914. évi XV. tc.-t, amely a fővárosban 22 választókerület alakítását rendelte el. A budapesti választókerületi beosztást az 1914. évi XV. tc.-t végrehajtó 55 000/1914. BM. sz. körrendelet állapította meg. Az ennek alapján kialakított rendszert egyetlen alkalommal, az 1922. évi nemzetgyűlési választások idején tekintették irányadónak.⁸² Mindazonáltal az 1914-es választókerületi beosztást az országgyűlési képviselőválasztásokra – nem pedig a községi választásokra – készítették. Végeredményben tehát a Rakovszky-féle törvényjavaslat szerint a fővárosi törvényhatósági bizottság 220 választott tagját 22 választókerületben választják meg. E választókerületi beosztás legkevésbé a Keresztény Községi Párt érdekeit szolgálta.

A törvényhatósági bizottsági választásokat a javaslat szerint jelölés előzte meg; jelölteket legalább ezer választó ajánlhat, akik az ajánló íveket a hatóság megbízottja előtt kötelesek lennének aláírni. A javaslat rögzítette, hogy az ajánló ív aláíróit – súlyosan megsértve a választás titkosságának elvét – az illető lajstromra leszavazottnak kell tekinteni.

*

A közigazgatási bizottság a fenti rendelkezéseket lényegesen módosította. A legszembetűnőbb változás a választókerületi beosztásra irányult, hiszen a közigazgatási bizottság utóbb a Keresztény Községi Párt által preferált – az 1920. évi IX. tc.-ben érvényesülő – koncepciónak megfelelően a főváros közigazgatási kerületeit tette meg választókerületekké.

A belügyminiszteri előterjesztés közigazgatási bizottságon belüli megbuktatása több okra is visszavezethető. Bethlen miniszterelnök nyilvánvalóvá tette, hogy bizonyos kérdéseket, így a választókerületi beosztást, nem tekint pártkérdésnek, azaz lelkiismereti szavazással dönthetik el a Keresztény Községi Párthoz is kötődő egységes párti képviselők az előterjesztés sorsát. A közigazgatási kerületekhez, mint leendő választókerületekhez ragaszkodó Wolff-pártiak néhány

⁸² Az 1913-as és az 1922-es fővárosi helyzet közötti különbségeket érzékelteti, hogy míg 1913-ban mintegy 130000 budapesti lakosnak volt választójoga, addig 1922-ben – az 1919-es 464000-es számra tekintettel – 352000 fő rendelkezett választójoggal.

egységes párti képviselőn – közöttük a közigazgatási bizottság elnökén – kívül váratlan taktikai szövetségest találtak a szociáldemokrata képviselők személyében, akik szintén úgy vélték, hogy a törvényhatósági választások alkalmával számukra is eredményesebb lehet a közigazgatási kerületek preferálása.⁸³ A közigazgatási bizottságban nemcsak a kereszténypárti Csilléry András, hanem a szociáldemokrata Farkas István is azt indítványozta, hogy a közigazgatási kerületekkel essenek egybe a választókerületek (igaz, a mandátumok elosztásában már eltérő álláspontot képviseltek).⁸⁴ A közigazgatási bizottság egységes párti elnöke, Putnoky Móric „ügydöntő” szavazatával megbuktatták Rakovszky belügyminiszter elgondolását. Az egységes párti képviselők „átszavazását” utóbb azzal magyarázták, hogy félreértették a miniszterelnök vélemény szabadságra irányuló engedményét, hiszen az a törvényjavaslat plenáris, nem pedig közigazgatási bizottsági tárgyalására vonatkozott.⁸⁵

A nemzetgyűlés közigazgatási bizottságának pártfegyelem ellen vétő elnöke, Putnoky Móric lemondott tisztségéről,⁸⁶ ám – felidézve Kozma Miklós egykorú helyzetértékelését – „a pártban magában nagyobb vihart ez az esemény nem keltett, annál inkább kihasználta a baloldali sajtó”.⁸⁷ A Keresztény Községi Párt mindenestre – miként a javaslat nemzetgyűlési tárgyalásán egyértelművé vált – kérés életű taktikai győzelmet aratott. A kudarcon okuló egységes párt ugyanis pártkérdéssé tette, hogy a választókerületi beosztást a kormánypárti képviselők a nemzetgyűlési vitán az eredeti elgondolás szerint támogassák, ugyanakkor a nemzeti demokraták által utóbb meggyőzött szociáldemokraták is hátat fordítottak korábbi taktikai szövetségesüknek.

Törölték viszont azt a rendelkezést, miszerint az ajánló ív aláíróját az illető lajstromra leszavazottnak kell tekinteni.⁸⁸ A polgári demokrata ellenzék nevében Bródy Ernő már a törvényjavaslat ismertté válásakor „szörnyeteg gondolatnak” minősítette a titkosság elvét kétségkívül semmibe vevő elgondolást.⁸⁹ A közigazgatási bizottság többsége utóbb – nyilván az ellenzéknek nyújtandó gesztus gyanánt – osztotta ezt az aggodalmat.

Nem tudtak azonban dűlőre jutni az egyes választókerületek közt felosztandó törvényhatósági bizottsági tagok számát illetően, hiszen egyetlen módosító indítvány sem kapott többséget a közigazgatási bizottságban.⁹⁰ Ennek következtében a törvényjavaslat – ebben a tekintetben egyedülálló módon – állásfoglalás nélkül került a nemzetgyűlés plénuma elé.

IV. 6. A törvényhatósági bizottság feloszlata; a belügyminiszter felügyeleti jogköre

A törvényjavaslat teljességgel újrászabályozta a törvényhatósági bizottság feloszlata

83 Az új választójog nem oldja meg a többség problémáját. Fővárosi Hírlap, 1924. november 19. (E cikk utalt vissza a kereszténypárt és a szociáldemokrata párt korábbi taktikai szövetségére).

84 A közigazgatási bizottság a tíz választókerület mellett. Budapesti Hírlap, 1924. május 31.

85 Az ellenzékkel szavazott kormánypártiak. Budapesti Hírlap, 1924. június 1.

86 Lemondott a közigazgatási bizottság elnöke. Budapesti Hírlap, 1924. június 4.

87 8. számú helyzetjelentés. 1924. június 12. In: MOL. K. 429. Kozma Miklós iratok. Filmtár. 48423. tekeres.

88 485. szám. A közigazgatási bizottság jelentése „a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről” szóló törvényjavaslat tárgyában. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai XI. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1924. 209.

89 A demokratikus pártok nem vesznek részt a községi választásokon. Fővárosi Hírlap, 1924. január 2.

90 485. szám. A közigazgatási bizottság jelentése „a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről” szóló törvényjavaslat tárgyában. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott nemzetgyűlés irományai XI. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1924. 209.

irányadó körülményeket. Az 1920. évi IX. tc. még az alábbi jogcímek megléte esetén helyezte kilátásba a törvényhatósági bizottság feloszlását: a belügyminiszter a főpolgármester (kormánybiztos) előterjesztésére, vagy meghallgatásával a törvényhatósági bizottságot feloszlathatja, ha a törvényhatósági bizottság olyan eljárást tanúsít, amely az állam érdekét, vagy a székesfőváros jólétét veszélyezteti, vagy a közigazgatás eredményes működését kizárja. A Rakovszky-féle javaslat három jogcímet különböztetett meg (19. §). A főpolgármester előterjesztésére, vagy meghallgatása után a belügyminiszter feloszlathatta a törvényhatósági bizottságot, amennyiben

1. törvénnyel, vagy törvényes rendelettel szembehelyezkedik;
2. felettes hatóság törvényes intézkedéseinek végrehajtását jogellenesen megtagadja;
3. tartósan munkaképtelenné válik.

E kritériumok szó szerint szerepeltek a belügyi kormányzat törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló zátonyra futott javaslataiban. Míg az első fordulat gyakorlatilag az objektív felelősség alapján állott – hiszen a törvénnyel, vagy törvényes rendelettel való szembehelyezkedést vétkességre tekintet nélkül állapította meg –, addig a második fordulat a jogellenesség formula alkalmazásával lényegében a szubjektív vétkesség kritériumát fogalmazta meg. Aktív mérlegelési jogkört biztosított ugyanakkor a belügyminiszter számára a harmadik esetkörben, hiszen a tartós munkaképtelenség megállapítását a felettes hatóság diszkrecionális jogkörébe utalta.

A törvényjavaslat előírta, hogy a belügyminiszter haladéktalanul köteles a Budapesti Közlöny-ben közzétenni, valamint a képviselőházban (nemzetgyűlésben) bejelenteni a feloszlátás tényét. A feloszlátott törvényhatósági bizottság ugyanakkor – a korábbi szabályozástól eltérően – a feloszlátás közzétételétől számított 15 napon belül panasszal fordulhatott a Közigazgatási Bírósághoz. A panaszjog általános korlátját jelentette, hogy azt csak a törvényhatósági bizottság tagjainak legalább a fele terjeszthette elő. A feloszlátás jogszerűségét a Közigazgatási Bíróság előtt megkérdőjelező panaszjog biztosítása mindenestre garanciális újdonsága a javaslatnak.

A törvényhatósági bizottság feloszlátása esetén ugyanakkor a főpolgármesteri megbízatás is megszűnik – hiszen miként az indokolás kiemelte, a főpolgármestert végső soron az autonómia választja –, s feladatköre a kormánybiztosra száll át. Az új törvényhatósági választásokat pedig a legutolsó végérvényesen megállapított választói névjegyzék alapján, két hónapon belül kell megtartani. Ez az intézkedés a feloszlátás esetén bekövetkező ex-lex állapot időtartamát kívánta törvényi keretek közé szorítani.

Amennyiben azonban a törvényhatósági bizottság feloszlátása egy éven belül ismételtlen szükségessé válna, az új választást két hónapnál hosszabb időre – legfeljebb azonban egy esztendőre – el lehet halasztani. E rendkívüli eset tette lehetővé, hogy az ex-lex állapot akár 12 hónapig is tartson.

A törvényhatósági bizottság feloszlátásakor a közigazgatási bizottság, az igazoló választmány, továbbá a kerületi választmányok – az új bizottságok, illetve választmányok megalakulásáig – változatlan összetételben működnek.

Az új választás megtartásáig a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó „halaszthatatlan” ügyekben a kormánybiztos elnöktele alatt működő (hivatalnok) tanács határoz (egy-egy főtisztviselő kinevezése, továbbá az új adók kivetésének joga kivételével).

A törvényjavaslat a belügyminiszter főfelügyeleti jogosítványai körében kiemelte – ami lényegében megegyezett az eddigi szabályozással –, hogy a főváros közigazgatási és gazdasági működését saját kiküldött közegei, vagy szakértői által bármikor megvizsgálhatja (20. §). A

javaslat újdonsága, hogy a gazdasági működés megvizsgálásának joga mindazon vagyontárgyakra, közüzemekre, közérdekű vállalatokra is kiterjedhetett, amelyekben a fővárosnak jelentékenyebb vagyoni érdekeltsége volt. A belügyi ellenőrzést még abban az esetben is lehetővé tette a javaslat, ha a kezelést más jogalany – azaz nem maga a főváros, hanem pl. a bérlő – látta el. A felügyelet behatósított biztosítását – azaz az autonómia működésének további intézményes ellenőrzését – az indoklás a közvagyon érdekeinek megóvásával támasztotta alá.⁹¹

A fővárosi törvényhatósági bizottság feloszlásának újraszabályozása, valamint a főváros működése feletti kormányzati felügyelet intézményes kiszélesítése tovább mélyítette a fővárosi törvényhatósági autonómia és a többi – városi, vármegyei – autonómia között 1920 óta tátongó közjogi szakadékot.

*

A közigazgatási bizottság szerény engedményekkel módosította a törvényhatósági bizottság feloszlása esetén irányadó rendelkezéseket. A liberális ellenzéki Ugron Gábor – Bethlen István által is támogatott – indítványára a törvényhatósági bizottság feloszlása ellen a volt törvényhatósági bizottsági tagoknak immáron nem a fele, hanem már az egyharmada is panasszal fordulhatott a Közigazgatási Bírósághoz.⁹² A változtatás a korszak kiegyenlített – ám a polgári baloldalnak és a szociáldemokratáknak együttesen kedvező – fővárosi pártpolitikai erővonalaira tekintettel lényegében annyit jelentett, hogy panaszjogával a közgyűlés kisebbsége elvileg önállóan élhetett. Az ismételten feloszlott törvényhatósági bizottság újraválasztása ugyanakkor – szemben a törvényjavaslatban foglalt 12 hónappal – a közigazgatási bizottság szövegezésében legfeljebb hat hónapig halasztható el.

A belügyminisztert viszont főfelügyeleti jogánál fogva – a törvényjavaslatban biztosított vizsgálati jogosultságon kívül – intézkedési hatáskörrel is felruházták. Mindazonáltal a közigazgatási bizottság hangsúlyozta, hogy e rendelkezés nem terjeszti ki a belügyminiszter felügyeleti jogkörét.⁹³ Egy új bekezdéssel bővült a főfelügyeleti jogot szabályozó szakasz, amennyiben deklarálták, hogy az e szakaszban foglalt rendelkezések nem érintik az 1924. évi IV. tc. – azaz a szanalási törvény – 4. §-a intézkedéseit. A szanalási törvény 4. §-a ugyanis felhatalmazta a kormányt, hogy amennyiben a törvény végrehajtása során az derülne ki, hogy az abban foglalt rendelkezések nem elegendőek arra, hogy az államháztartás egyensúlyát a pénzügyi tervezetben megállapított időtartam alatt elérjék, a kormány pótlólag olyan intézkedéseket tehet meg – akár a kiadások apasztásával, akár a bevételek fokozásával –, amelyekhez előzetesen nem kell a törvényhozáshoz fordulnia. Az elnyert felhatalmazással a kormány utóbb a főváros adminisztrációját – ennek következtében autonómiáját – is megkurtította.

*

A közigazgatási bizottság tárgyalásai során került a törvényjavaslatba az a rendelkezés, miszerint a törvényhozás jóváhagyólag tudomásul veszi, hogy a kormány az 1923. december 31-én beállott „kényszerhelyzetben” az önkormányzati működés folytonosságáról rendelet útján gondoskodott (22. §)⁹⁴ Ezzel a kormány válláról lényegében lekerült a törvényjavaslat

⁹¹ 345. számú törvényjavaslat a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai VIII. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1924. 198.

⁹² 485. szám. A közigazgatási bizottság jelentése „a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről” szóló törvényjavaslat tárgyában. In: Az 1922. évi június hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai XI. kötet. Bp., Pesti Könyomda Rt., 1924. 209.

⁹³ Uo. 210.

⁹⁴ Uo. 218.

késedelmes benyújtása – és az ennek következtében beálló ex-lex helyzet – miatti felelősség.

V. A törvényjavaslat a nemzetgyűlés plénuma előtt

V. 1. Az általános vita

A fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat nemzetgyűlési vitájára az 1925. július 2-a és december 15-e közötti időszakban – 30 plenáris ülés alkalmával – került sor.⁹⁵ Miként a korábbiakban utaltunk rá, júliusban éppen csak megkezdődött a javaslat megvitatása. A kormány ugyan felvetette: amennyiben az ellenzék hajlandó gyorsított tempóban átengedni a szőnyegen lévő indemnitási javaslatot, a nyári szünet előtt törvénybe lehet iktatni a fővárosi javaslatot is.⁹⁶ Az indemnitási javaslat elhúzódása azonban megpecsételte a fővárosi törvény sorsát, hiszen a törvényhozás szünetelése miatt öszre húzódtak a tárgyalások. Az általános és a részletes vitában, a javaslat előadóján – F. Szabó Gézánn –, valamint Rakovszky Iván belügyminiszteren kívül 47 képviselő szólalt fel. A Keresztény Községi Párthoz is kötődő keresztény párti képviselők közül Csilléry András, Petrovácz Gyula, valamint Wolff Károly voltak aktívak a vitában. Az ellenzéki polgári demokraták részéről Bárczy István, Hegymegi-Kiss Pál és Vázsonyi Vilmos, míg a szociáldemokrata párt frakciójából Farkas István, Proper Sándor és Rothenstein Mór szólaltak fel több alkalommal. A törvényjavaslat nemzetgyűlési vitája arra is kitűnő alkalmat teremtett, hogy a honatyák a Keresztény Községi Párt három esztendő fővárosi egyeduralma mérlegét megvonják. Gyakorta nem is szólt másról a vita főárama, mint az iménti téma pertraktálásáról.

*

Kritikus észrevételek hangzottak el a törvényjavaslattal szemben az őszi időszakra áthúzódó általános vita során, mégpedig nemcsak a baloldali képviselők, hanem a keresztény ellenzék részéről is. Július eleji felszólalásában a szociáldemokrata Farkas István nyomatékkal hangsúlyozta, hogy a terítéken lévő törvényjavaslat a „legreakciósabb” mindazon törvények közül, amelyeket a nemzetgyűlés eddig tárgyalt, hiszen ez a javaslat az autonómia megszüntetését és eltemetését jelenti.⁹⁷ Kifogásolta a választójog szűkítését eredményező domicilium eredeti javaslathoz képest történt kiterjesztését, valamint a választói névjegyzék összeállításából s kiigazításából fakadó – a választói jogosultság megvonását eredményező – visszasságokat.⁹⁸ Nehezményezte, hogy a törvényhatósági bizottság összetétele révén a kinevezési rendszert honosítják meg az önkormányzati testületben, hiszen az nem egyéb, mint „lealjasítása a polgárságnak, az önkormányzatnak”.⁹⁹ Bírálatot illette a választókerületi beosztás eddigi aránytalanságait, amely megkülönböztette a privilegizált belső kerületeket, a nem-privilegizált külső kerületekkel szemben. A privilegizált kerületeknek ugyanis kisebb választói létszám mellett biztosítottak ugyanannyi mandátumot, mint a lényegesen több választóval rendelkező,

95 A törvényhozás előtti vitát röviden összefoglalja: Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., Akadémiai Kiadó, 1976. 364-366.; Tarjányi Sándor: A fővárosi törvény és módosításai. Budapesti Történelmi Múzeum, Bp., 1972. 50-57.

96 Kompromisszum készül a fővárosi törvény gyors letárgyalásáról. Fővárosi Hírlap, 1924. június 18.

97 Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Naplója. XXV. kötet. Bp., Atheaneum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1924. 295. (1924. július 2).

98 Uo. 298.

99 Uo. 299.

nem-privilegizált kerületeknek.¹⁰⁰

A polgári liberális Hegymegi-Kiss Pál – az önkormányzati kérdések szakértője – kényszerűen állapította meg, hogy Rakovszky javaslatánál elsősorban „a pártszempont és az osztályérdek”, a „neveléses kapkodás”, valamint a mulasztás jelenségein kívül „a rabulisztikának egy különös faja” érvényesül. A javaslatnak ugyanis nem az a célja, hogy a főváros számára „egészséges, életképes” közigazgatási viszonyokat teremtsen – azaz megvalósítsa a fővárosi törvény régóta esedékes reformját –, hanem az, hogy miként lehet a főváros lakosságának akaratát megváltoztatva megakadályozni, hogy „a kispolgári társadalom” az önkormányzat sáncaiba vonulhasson be.¹⁰¹ Rámutatott arra, hogy az eredeti javaslat iránya és sorsa attól függően változott, hogy az egységes párt éppen melyik ellenzéki oldallal egyeztetett.¹⁰² Hegymegi-Kiss bírálta az államfői kinevezési rendszer bevezetését, a választókerületi beosztás körüli pártpolitikai szempontok előtérbe kerülését, valamint az érdekképviseleti rendszer azon fogyatékoságát, amely éppen a munkásrétegek képviseletét nem biztosította.¹⁰³ Kemény bírálatban részesítette a kormányzatot, hogy nem gondoskodott idejében a főváros törvényhatósági bizottságáról, hiszen tudnia kellett arról, hogy annak mandátuma 1923. december 31-én lejár. A kormány „suttymban”, a nemzetgyűlés tudta nélkül kiadott szükségrendeletben enyhített a törvénytelen helyzeten, amelyhez utóbb – a tárgyalás alatt álló törvényjavaslat révén – nem adhat utólagos felmentést a törvényhozás. „...ne alkossunk arra törvényt, hogy az alkotmányos alapjogokat szükségrendelettel meg lehet szüntetni”- figyelmeztette képviselőtársait.¹⁰⁴ Kiemelve a javaslat autonómia szempontjából támadható rendelkezéseit, arra a következtetésre jutott, miszerint a demokráciát és az önkormányzati szabadságot súlyosan sértő intézkedések miatt valamiféle „Potemkin-önkormányzati szervezet” fog létesülni a fővárosban.¹⁰⁵ A javaslat összességében az önkormányzati szabadságnak és a magyar demokráciának a „végső agóniáját” jelenti.¹⁰⁶

A nyári szünet előtt e két ellenzéki – a javaslatot természetesen elutasító – felszólalás hangzott el a nemzetgyűlés plénumán. A törvényhozás elnapolása miatt az ellenzék és a belügyminiszter kölcsönösen egymást vádolták a fővárosi javaslat tárgyalásának félbeszakadásáért. A szociáldemokrata Propper Sándor a kormánya és a kormánypártra hárította a felelősséget a fővárosi ex-lex kitolódása miatt, míg a belügyminiszter az ellenzékét korholta a vita elhúzódságáért, hangsúlyozván, hogy akár négy nap is elegendő lehetett volna a fővárosi javaslat elfogadásához.¹⁰⁷

A fővárosi javaslat tárgyalásainak félbeszakadását a sajtó rezignáltan kommentálta. Nagy volt az érdektelenség a parlamentben – állapította meg a Fővárosi Hírlap szemleírója –, „csak az inspekciók virrasztottak”.¹⁰⁸ Kozma Miklós aktuális helyzetjelentése viszont a fejlemények dacára optimista kicsengésű volt, hiszen miután az őszi ülészak első tárgyalandó törvényjavaslata

100 Uo. 304.

101 Uo. 344. (1924. július 3.). Ugyancsak az elavult fővárosi törvény revízióját kérte számon felszólalásában Peidl Gyula (1924. október 15.), valamint Malasits Géza is (1924. október 15.).

102 Uo. 344-345. (1924. július 3.).

103 Uo. 345. Malasits Géza utóbb hiányolta, hogy a törvényhatósági bizottságba tagot delegáló testületek közül hiányzik a javaslatban a Magyarországi Szakszervezeti Tanács. Uo. XXVI. kötet. 207. (1924. október 15.)

104 Uo. XXV. kötet. 346.

105 Uo. XXV. kötet. 347. (1924. július 3.)

106 Uo. 349. (1924. július 3.).

107 Uo. 363-364. (1924. július 3.).

108 Krónika a fővárosi javaslat dicstelen kimúlásáról. Fővárosi Hírlap, 1924. július 9.

várhatóan a fővárosi lesz, „talán novemberben sor kerülhet a törvényhatósági választásra.”¹⁰⁹

A kormányt támogató, a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt „fél-ellenzékhez” – egyúttal a Keresztény Községi Párthoz – tartozó Buday Dezső volt az őszi ülészek első felszólalója, aki – jóllehet támogatásáról biztosította a javaslatot – bíráló észrevételeit sem hallgatta el. Fővárosi pártkötődésére tekintettel leginkább azt sérelmezte, hogy a kormányzat a fővárosi közigazgatási bizottság mandátumától eltérően nem hosszabbította meg a törvényhatósági bizottság megbízatását.¹¹⁰ Egyúttal a „szellemi arisztokrácia” érvényesülése jegyében üdvözölte, hogy a törvényhatósági bizottság számát „bizonyos kinevezések” által megnövelték.¹¹¹ A szociáldemokrata Saly Endre ugyanakkor arra hívta fel a figyelmet, hogy a javaslat egyetlen törvényhatósági bizottságon belül akarja egyesíteni a kétkamarás rendszert, hiszen annak nemcsak választott, hanem delegált és kinevezett tagjai is lesznek, ami viszont óhatatlanul a „klikk-uralom” kialakulásához vezet. Más felszólalókhöz hasonlóan Saly is akceptálta, hogy a fővárosi ügyosztályok vezetői, valamint a kerületi előljárók tanácskozási joggal tagjai lesznek a törvényhatósági bizottságnak, de számukra semmilyen körülmények között sem javasolta a szavazati jog biztosítását.¹¹² A szintén szociáldemokrata Rothenstein Mór pedig arra mutatott rá, hogy a kormányzatnak éppen a törvényen kívüli állapot elkerülése érdekében kellett volna idejében elkészítenie e mostani törvényjavaslatot, így a törvényhatósági bizottsági választásokat idejében meg lehetett volna tartani.¹¹³ Még ha a javaslat az általános, titkos választójog alapján is állna – mutatott rá Rothenstein –, a választói névjegyzék összeállítása, valamint a kormánynak legjobban megfelelő „választási geometria” törvénybe iktatása „illuzórikussá” teszi még a legszemben megalkotott választójogot is.¹¹⁴ A Budayhoz hasonlóan lojális „fél-ellenzéki” Petrovác Gyula – kimerítően méltatva a Keresztény Községi Párt három éves fővárosi uralma eredményeit¹¹⁵ –, hosszasan érvelt a közigazgatási bizottság által elfogadott módosítások mellett. Nem véletlenül, hiszen – miként erről beszámoltunk – a közigazgatási bizottság által elfogadott választókerületi beosztás nem a kormány, hanem a Keresztény Községi Párt felfogását tükrözte.

Annak érdekében, hogy a nemzetgyűlés plénuma szintén a közigazgatási kerületeket fogadja el választókerületekként, Petrovác arra utalt, hogy a kormányzat által támogatott 22 választókerületről szóló – még Tisza István miniszterelnöksége idején elfogadott – törvény egyedül a „liberalizmus” érdekeit szolgálta, aminek „hajánál fogva való előrántása” most is kizárólag a liberálisoknak és demokratáknak kedvezne.¹¹⁶ Számadatokkal kívánta alátámasztani, amennyiben a soron következő törvényhatósági választás nem a tíz, egyenlően dotált közigazgatási kerület,

109 9. számú helyzetjelentés. 1924. július 5. MOL. K. 429. Kozma Miklós iratok. Filmtár. 48423. tekeres.

110 Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Naplója. XXVI. kötet. Bp., Atheaneum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1924. Ugyanezt nehezményezte a keresztényszocialista Szabó József is. Uo. 319. (1924. október. 22.).

111 Uo. 7. (1924. október 7.).

112 Uo. 9. (1924. október 7.) Lásd még Peidl Károly felszólalását (1924. október. 15.). A szintén ellenzéki Klárik Ferenc az autonómia megsértésének tekintette, hogy a kormány – az ülési és tanácskozási jogon kívül – szavazati joggal is felruházta az érintett tisztviselőket. (Uo. 277. 1924. október 17.). A szociáldemokrata Reisinger Ferenc pedig azt javasolta, hogy kizárólag a választott tagoknak biztosítsanak szavazati jogot. (Uo. 490. 1924. október 30.).

113 Uo. 13. (1924. október 7.) A főváros törvényen kívüli állapotba jutása miatt hasonló – a kormányt elmarasztaló – véleményt fogalmazott meg Eöri-Szabó Dezső. Uo. 127. (1924. október 9.).

114 Uo. 17. (1924. október 7.).

115 A törvényjavaslat általános vitáján felszólaló Wolff Károly szintén a Keresztény Községi Párt fővárosi regnálásával, illetve az azokat érintő kritikai észrevételekkel foglalkozott. Uo. 245. skk. (1924. október 16.).

116 Uo. 53. (1924. október 8.).

hanem a kormány koncepciója szerint történne, úgy – egyetlen antiszemita felhangú példával illusztrálva – az erzsébetvárosi „bevándorolt” lakosság lényegesen több mandátumhoz jut a belvárosi „törzslakosság”-hoz képest. Márpedig ezt olyan „vérlázító igazságtalanságnak” tartaná, amely az 1872-es törvény virilizmusához – pontosabban a virilisek vélelmezett túlhatalmához – történő visszatéréssel lenne egyenértékű.¹¹⁷ A szociáldemokrata Pikler Emil – erőteljesen vitatván a Keresztény Községi Párt fővárosi érdekeit¹¹⁸ –, a törvényjavaslat „reakciós” karakterét igyekezett szemléltetni. Rámutatott arra, hogy a lényegében hét esztendőre bővülő helyben lakási census a fővárosi munkás-, kereskedő- és iparos rétegeket – azaz a baloldali ellenzék szavazóbázisát – sújtja leginkább, míg a közhivatalnokokat és a nyugdíjasokat nem érinti.¹¹⁹ Álláspontja szerint aki arra érett, hogy nemzetgyűlési képviselőt válasszon, az arra is érett, hogy a fővárosi törvényhatósági bizottságba küldhesse a maga megbízottját. Azaz ne legyen különbség a nemzetgyűlési és a törvényhatósági választójog között. A fővárosi törvényhatósági választójog szűkítését ugyanakkor azzal a kormányzati félelemmel magyarázta, nehogy megismétlődhessék a fővárosi törvényhatósági választások alkalmával a szociáldemokrata párt nemzetgyűlési választásokon elért sikere.¹²⁰

A javaslatot az általános vita alapjául elfogadó liberális ellenzéki Rassay Károly (a késedelmes beterjesztésre keresve választ) arra mutatott rá, hogy – mintegy hú keresztmetszetét mutatva az akkori kormányzati rendszer fogyatékoságainak – a hatalmon lévők „irtóznak” az alkotmányos berendezkedéstől, ami természetesen kedvezőtlen hatást gyakorol a hatalmon kívül lévők alkotmányos megoldásokba vetett bizalmára is.¹²¹ Éles szavakkal bírálta ugyanakkor a „pártpolitikai inficiáltságban” szenvedő javaslat választójogi rendelkezéseit, amelyek az indokolatlan censusok révén potenciális választók – különösen az ipari munkásság – tíz- és tízezeit fosztja meg a választói jogosultságtól, miként hasonló következménnyel jár a választói névjegyzék összeállítása, illetve kiigazítása is.¹²² Kifogásolta, hogy az egységes párt a fővárosban a kormánybiztos égisze alatt „pártot toboroz”, mert ez a kívánt tisztulási folyamatot nem fogja előmozdítani, csak hátráltatni.¹²³ Meggyőződése szerint a „gyűlölet politikáját” hirdető s gyakorló fővárosi Wolff-rezsimmel szemben Budapest polgársága ismételen „úrrá fogja tenni” a szabadelvű és demokratikus gondolatot, mert egyedül ennek a gondolatnak van történeti igazolhatósága, ugyanakkor kizárólag ettől az alkotó erők összefogására serkentő gondolattól remélhető, hogy a főváros a jövőben is betölti azt a pozíciót, amelyet történelmi hivatása jelölt ki számára.¹²⁴

A kormányt támogató keresztényszocialista Szabó József – aki egyúttal Keresztény Községi Párti városatyja is volt – arra hivatkozással, hogy a fővárosi törvényhatósági bizottság tagjai kötelesek kapcsolatot tartani a kerületi polgársággal – márpedig e kapcsolattartás legkézenfekvőbb színtere a kerületi előljárásság –, a közigazgatási kerületek választókerületekké tétele mellett

117 Uo. 54. (1924. október 8.).

118 Lásd még Malasits Géza felszólalását. Uo. 201. skk. (1924. október 15.), valamint Kabók Lajos (okt. 17. 278. skk.).

119 Uo. 169. (1924. október 14.). Várnai Dániel mintegy 40.000-re taksálta azok számát, akik a hatévi helyben lakási census következtében elvesztik választójogukat. Uo. 262. 1924. október 16.).

120 Uo. 172. (1924. október 14.).

121 Uo. 292-293. (1924. október 21.).

122 Uo. 293-295.

123 Uo. 297-297.

124 Uo. 300-301.

foglalt állást. A maga részéről ugyanakkor pártfogolta a szociáldemokraták azon kívánságát, miszerint a törvényhatósági bizottságba nevezék ki a szakszervezeti tanács delegáltját, ám ebben az esetben ugyanezt a jogot kérte biztosítani a keresztény szakszervezeti tanács számára is.¹²⁵

Nemzetgyűlési felszólalásában Kéthly Anna szociáldemokrata párttársaihoz hasonlóan kimerítően bírálta a fővárosi városháza elmúlt esztendő alatti politikáját és városigazgatási gyakorlatát. A terítéken fekvő javaslatról ugyanakkor azt a véleményt fogalmazta meg, hogy annak szándéka és célja nem lehet egyéb, mint a városházi „kurzus” stabilizálása. Ezt a törvényhatósági bizottság összetételével támasztotta alá, amely kitűnően alkalmas arra, hogy a 67 „kinevezett” tag révén a „kurzus” végeredményben „majorizálhassa” a szabadelvű polgári és munkásszavazatokat, azaz megváltoztassa a választások végeredményét.¹²⁶

A nemzeti demokraták veterán vezéregyénisége, Vázsonyi Vilmos arra mutatott rá, hogy közigazgatási reform helyett a kormány csupán olyan szervezeti javaslattal állt elő, amely nem szolgálja a fővárosi közigazgatás javítását. Felidézve az 1920. évi IX. tc. szellemiségét, a plurális választójog veszélyére hívta fel a figyelmet, hiszen a választókerületekké előlépő közigazgatási kerületek egymástól lényegesen eltérő számú választópolgárral rendelkeznek, igaz, a közigazgatási bizottság nyitva hagyta a kérdést, hogy az egyes választókerületek hány mandátumra számíthatnak, aminek következtében még elkerülhető a plurális választójog törvénybe iktatása.¹²⁷ A törvényhatósági bizottságba kinevezendő bizottsági tagok magas létszáma azonban elméletileg lehetetlenné teheti, hogy a szavazók akarata érvényesüljön.¹²⁸ Az általános választójog elkötelezett híveként „teljesen hasznavehetetlenek” minősítette a javaslat választójogi rendelkezéseit, vonatkozzon ez akár a domiciliumra, akár a választói névjegyzék összeállítására.¹²⁹ Megítélése szerint a javaslat egyetlen újítása a törvényhatósági közgyűlés magyar törvényhatósági jogban eddig ismeretlen feloszlása, amely azonban nem az autonómia, hanem a kormányhatalom erősítését szolgálja.¹³⁰ E megállapítás – tudvalevően – tévedésen alapult, hiszen a főváros törvényhatósági bizottságának feloszlását már az 1920. évi IX. tc. lehetővé tette.

A fajvédő Kiss Menyhért sem fogadta el a javaslatot, mert nem látta biztosítottnak benne a „keresztény demokrácia” érdekeit megtettesítő intézményeket.¹³¹ Beszédében felidézte azt a korszakot, amelynek során megítélése szerint „kozmpolitává”, „ateistává” és „magyartalanná” vált a magyar főváros. Minderre tekintettel Kiss egyfajta közjogi „corpus separatum”-ként tekintett Budapestre, amelynek vonatkozásában – de csakis a főváros esetében – a „galíciai” bevándorlás miatt elfogadhatónak találta a választójog szűkítéseként a hatévi helyben lakás kikötését.¹³² A belügyminiszter számára biztosított feloszlási jogot ugyanakkor az autonómiát

125 Uo. 318-319. (1924. október 22.).

126 Uo. 323. (1924. október 22.). Párttársa, Propper Sándor felszólalásában egyenesen azt javasolta, hogy a törvényjavaslat címét az alábbiak szerint kellene módosítani: törvényjavaslat „a székesfővárosi kurzusuralom konzerválásáról és biztosításáról”. (1924. október 28. 421.).

127 Uo. 367-368. (1924. október 23.).

128 Uo. 368. Vele szemben viszont a kormánypárti Viczián István azt hangsúlyozta, hogy csupán 30 kinevezett tagja lesz a törvényhatósági bizottságnak. (Október 24. 401.).

129 Uo. 369-371.

130 Uo. 372. (1924. október 23.).

131 Uo. 395. (1924. október 24.).

132 Uo. 393.

túlontúl veszélyeztető mivolta miatt nem támogatta, bár „a magyar nép és magyar nemzet fennmaradása” felett „éberem” örökdő belügyminiszter számára akár még helyénvaló is lehet e jog garantálása.¹³³ Propper Sándor arra hívta fel a figyelmet, amennyiben az a kormány célja a törvényjavaslattal, hogy csökkentse a szavazók számát, továbbá a kormány „minden lehető és lehetetlen módszerrel és eszközzel irtani akarja a szavazókat” s lehetetlenné akarja tenni a „közakarat” megnyilvánulását, akkor a szociáldemokrata párt meggondolja, hogy „legalitást” biztosítson a maga részéről ehhez a törvényhez, egyúttal a községi választásokon sem fog részt venni.¹³⁴ A fővárosi mérsékelt liberális körökhöz tartozó Heinrich Ferenc hangsúlyozta, hogy némi korrekciókkal – a 22 választókerület egyaránt 12-12 bizottsági tagot válasszon – elfogadja a kormány előterjesztését.¹³⁵ Reményét fejezte ki, hogy a főváros közgyűlésébe nemcsak a „régmúlt idők érdemesei”, hanem „a közelmúltnak megenyhült felfogású, érdemes emberei” is bekerülnek majd, akik „a nemzeti érzésű, derék fiatal erőekkel” az országot és a főváros jövőjéért önzetlenül fognak majd dolgozni.¹³⁶ Heinrich tehát – a bethleni politika sugallatára – retorikai gesztust gyakorolt az 1918-ban letűnt liberális városvezetés exponensei és a közelmúltban „megenyhült” Wolff-párti politikusok felé.

A polgári demokrata Pakots József – másokkal egyetértésben – azon az állásponton volt, hogy „kardinális” hibája az általa természetesen el nem fogadható törvényjavaslatnak, miszerint nem magát a törvényhatóságot, hanem csupán a törvényhatósági bizottságot kívánja újjászervezni, holott az 1872. évi XXXVI. tc. intézményei szerint már nem lehet a főváros közigazgatási és gazdasági ügyeit intézni.¹³⁷ A jogegyenlőség szempontjait szem előtt tartó bíráló négy területre – az önkormányzatra, a kerületi beosztásra, a domiciliumra, valamint a választói névjegyzékre – összpontosított. Az önkormányzat – mutatott rá – a közönség akaratának megnyilvánulását jelenti, vagyis azt, hogy „a társadalom saját magát kormányozza a maga választotta testület útján.” Ennek az elvnek a kijátszását jelzi a javaslatba – a törvényhatósági bizottság összetétele révén – becsempészett, igen karakteres kinevezési rendszer.¹³⁸ A hatévi domicilium kérdésében Pakots – a községi illetőség és a községi választójog összefüggésében – az 1886. évi XXII. tc., azaz a községi törvény rendelkezéseire rámutatva állapította meg, hogy amíg egy községi lakos már két év után részt vehet a közügyek intézésében, addig egy budapesti polgárnak erre a javaslat értelmében hat esztendeig várnia kell.¹³⁹ A választókerületi beosztásból fakadó igazságtalanságok csak úgy küszöbölhetők ki a javaslatból, ha bizonyos, nagyobb választói létszámmal rendelkező kerületek több mandátumhoz jutnak.¹⁴⁰ A választói névjegyzék összeállítása körüli anomáliák kapcsán arra utalt, hogy a fővárosi „kihagyottak nevei rendszerint olyan nevek, hogy abból jogosan lehet következtetni az illetők felekezeti viszonyaira”. A városháza urai tehát „felekezeti mérlegre” tették a választói névjegyzék összeállítását, s a főváros lakosságának egy igen produktív, adófizető rétegét felekezeti alapon fosztották meg attól a lehetőségtől, hogy a város ügyeinek intézésében részt vegyen.¹⁴¹

133 Uo. 394.

134 Uo. 428. (1924. október 28.).

135 Uo. 438. (1924. október 29.).

136 Uo. 439.

137 Uo. 440.

138 Uo. 440.

139 Uo. 442.

140 Uo. 443.

141 Uo. 443.

Az általános vitán elhangzott észrevételekre Rakovszky Iván röviden reflektált. A belügyminiszter hangsúlyozta, hogy a magyar törvényhatósági életben meghonosodott tradícióval szemben – amely hagyomány szerint a törvényhatóságok politikával is foglalkoznak – a törvényjavaslat arra irányult, hogy a közgyűléstől „a túlzó politikai jelszavak”, valamint „a szélsőséges politikai irányok” lehetőleg távol maradjanak.¹⁴² A kormány törekvése azt célozta, hogy a törvényhatóság elsődlegesen az autonómia „életbevágó” – közigazgatási, gazdasági, szociális és kulturális – feladataival foglalkozhasson. Rakovszky – az utókor számára némiképp meglepő módon – éppen azokat a primer közigazgatási szempontokat emelte ki, amelyek teljességgel kimaradtak az általa jegyzett javaslatból, igaz, az általános vita alkalmával szinte valamennyi oldal részéről felvetődtek. Beszéde nemcsak a közigazgatás divatos egyszerűsítésének kérdését érintette, hanem részletesen foglalkozott az autonómiára – így a főváros önkormányzatára – váró gazdasági (közüzemi), szociális és pénzügyi feladatokkal. Méltányosan emlékezett viszont meg mindazokról a várospolitikusokról, akik a háború előtt a főváros anyagi ügyeit „vitték”, ám azokról is, akik a háború utáni években foglalkoztak a felmerülő nehézségek megoldásával, hangsúlyozván, valamennyien „becsületos szándékkal” intézték a rájuk háruló feladatokat.¹⁴³

A javaslatra áttérve, Rakovszky igyekezett elhárítani magától a késedelmes betérés miatti felelősséget, hangsúlyozván, nem rajta, hanem a nemzetgyűlés munkarendjén múlott, hogy nem került idejében a plénum elé a javaslat.¹⁴⁴ Arra a kritikai megjegyzésre, miszerint előterjesztése nem „szerves javaslat” (azaz nem átfogó közigazgatási reform) azzal replikázott, hogy – miután a közvélemény kellőképp nincs felkészítve erre – eleve nem is készült annak.¹⁴⁵ A legtöbb bírálat az általános vitán a törvényjavaslat antidemokratikus intézkedéseit érintette, amely kapcsán Rakovszky leszögezte, eleve nem állt szándékukban „radikális” javaslatot előterjeszteni. Kiemelte, hogy a kormányzat „kénytelen”, egyúttal „köteles” a főváros „hajóját” olyan irányba vezetni, hogy „ez az irány összhangzatos legyen az egész ország lelkének az irányával”.¹⁴⁶ Azaz, lefordítva a belügyminiszter szavait, a fővárosi törvényhatósági bizottság lehetőség szerint kövesse a kormány politikai irányvonalát. A belügyminiszter külföldi példára hivatkozva vette védelmébe a javaslat választójogi rendelkezéseit, mindenekelőtt az országos és a helyhatósági választójog megkülönböztetését. A helyben lakási cenzust a „legigazságosabb” jelzővel illette, hiszen nem társadalmi állás, foglalkozás, vagy vagyon szerint különbözteti meg a választókat, hanem egy „autonóm, élettel szorosan összefüggő”, értelmi és érzelmi” szempont alapján.¹⁴⁷ Rassay felszólalására reagálván határozottan cáfolta – az amúgy mindenki számára nyilvánvaló – tény, miszerint a kormány, illetve az egységes párt a fővárosban pártot alapítana. A kormánynak és az egységes pártnak ez nem áll szándékában – állította a belügyminiszter –, csupán örömmel konstatálják, ha a fővárosi választásokon olyan párt is indul, amely nem látja szívesen „a politikai szélsőségeket”, valamint „az osztályharc bevonulását” a fővárosba, ellenben a békét és az alkotó munkát írja zászlajára.¹⁴⁸

E gondolatlanul zárult a törvényjavaslat (kétségkívül elhúzódó) általános vitája. Az általános vita kapcsán egyetlen szempontot szeretnénk felidézni, nevezetesen azt, hogy egymástól fényévnnyi

142 Uo. 491. (1924. október 30.).

143 Uo. 495.

144 Uo. 496.

145 Uo. 496.

146 Uo. 497.

147 Uo. 498.

148 Uo. 498-499.

távolságra lévő politikai pártok képviselői fogalmaztak meg formai szempontból egymáshoz közelítő nézeteket a terítéken lévő törvényjavaslatról, legjellemzőbben az önkormányzati autonómia védelmével kapcsolatban. Azzal ugyanis nemcsak a Keresztény Községi Párt, hanem a demokratikus ellenzék és a szociáldemokrata párt képviselői is tökéletesen tisztában voltak, hogy a mind erőteljesebben kibontakozó kormányzati centralizációval szemben a garanciákkal körülbástyázott autonómia jelenthet – már ameddig jelent – egyedüli közjogi védelmet.

V. 2. A részletes vita

Az általános vita elhúzódása egyéb tényezők mellett hozzájárult ahhoz, hogy illuzórikussá tegye Kozma Miklós novemberi törvényhatósági választásokban reménykedő, még a nyár folyamán lejegyzett óhaját. A fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló törvényjavaslat részletes vitája ugyanis csak 1924. november 5-én vette kezdetét, aminek következtében a törvényhatósági választásokra legkorábban a következő év első felében kerülhet sor.

A törvényjavaslat részletes vitája egyébként már a fővárosi törvényhatósági bizottság választott tagjainak létszámát is rögzítő I. § tárgyalásakor megakadt. E szakaszhoz ugyanis Rothenstein Mór azt a módosító indítványt fűzte, miszerint a törvényhatósági bizottság – szemben a közigazgatási bizottság által rögzített 250-nel – 220 választott tagból, valamint az ülési és tanácskozási joggal felruházott tisztviselőkből álljon. A kisebb létszámot azzal indokolta, hogy amennyiben az ország törvényhozásának „kétszáznegyvenegyhány” tagja van, úgy a fővárosi törvényhatósági bizottság létszáma se legyen ennél több. Miként arra az általános vitában rámutatott, a kinevezési rendszer csak akkor egyeztethető össze az autonómiával, ha a törvényhatósági bizottság kinevezett tisztviselő tagjait kizárólag ülési és tanácskozási jog illeti meg.¹⁴⁹ A módosító indítvány feletti határozathozatalt azonban Rakovszky Iván javaslatára a részletes vita végére halasztották, tehát akkorra, amikor már eldőlték a törvényhatósági bizottság összetételére vonatkozó kardinális kérdések.

Szinte egy teljes héten keresztül érkeztek viszont – ellenzéki és kormánytámogató oldalról egyaránt – a módosító indítványok a törvényhatósági választójogot szabályozó 2. §-hoz. A legtöbb indítvány a községi választók összeírásának megelőző hat esztendőben megállapított domiciliumra vonatkozott. Ezt egyáltalán nem tekinthetjük meglepőnek, hiszen már az általános vitán sok szóváltásra adtak okot e rendelkezéseket. Az alábbiakban a legmarkánsabb – a közigazgatási bizottság általi szövegezés enyhítésére, vagy szigorítására irányuló – módosító indítványok főbb szempontjait kívánjuk érzékeltetni.

A szociáldemokrata Várnai Dániel – akinek álláspontját utóbb párttársai, Peyer Károly, Propper Sándor és Pikler Emil is megerősítették – külföldi példáokra hivatkozva a községi választók összeírását megelőző hat hónapban kívánta rögzíteni a domiciliumot.¹⁵⁰ Az ellenzéki demokratikus szövetség nevében viszont Nagy Vince – az egykori Károlyi-kormány belügyminisztere – a domicilium teljes törlésére tett előterjesztést.¹⁵¹ A kereszténypárti Csilléry András, hivatkozással a fővárosi lakosság fluktuációjára, valamint a bevándorolt „galíciai zsidósággal” szembeni óvintézkedés szükségességére – ez utóbbi megállapítás jogossága mellett Petrováczy Gyula is

149 Uo. XXVII. kötet. 5-6. (1924. november 5.).

150 Uo. 6.

151 Uo. 8. Vázsonyi Vilmos módosító indítványai utóbb részben fedték Nagy Vince javaslatait, hiszen Vázsonyi is amellet érvelt, hogy – nem fogadva el kivételeket e szabályozás alól – a nemzetgyűlési és a törvényhatósági választójog kellékei között ne legyen különbség. Uo. 61. (1924. november 6.).

igyekezett érveket szolgáltatni¹⁵² –, a helyben lakási cenzus tíz esztendőre történő felemelésére tett indítványt.¹⁵³ A nemzeti demokrata Bárczy István ugyanakkor arra hivatkozott, hogy miután a nemzetgyűlési választójoggal rendelkező polgárok már legalább két éve a fővárosban laknak, a leghelyesebb lenne teljességgel elhagyni a domicilium kikötését.¹⁵⁴ A keresztényszocialisták véleményét Haller József tolmácsolta. Álláspontjuk szerint az igazságtalanságok elkerülése érdekében minél kisebb időszakot kell felölelnie a domiciliumnak. A Keresztény Községi Párt által szorgalmazott tíz esztendei helyben lakás nemcsak a „galíciaiakat” sújtja – mutatott rá Haller –, hanem azokat is hátrányosan érintheti, akiket „a mai kivételes idők népvándorlása” ugyan a fővárosba sodort, de ide már magyar „lélek”-kel és magyar „szív”-vel érkeztek ide. Emiatt a keresztényszocialista párt ahhoz az állásponthoz áll közel, amely kétévi fővárosi helyben lakást kíván statuálni.¹⁵⁵

A világháború óta eltelt évek rendkívüli mobilitási viszonyaira, kényszerű lakóhely-változtatásaira tekintettel Hegyemegi-Kiss Pál azt a kiegészítő indítványt tette, hogy azokat a nemzetgyűlési választójoggal rendelkező fővárosi lakosokat is illesse meg a törvényhatósági választójog, akik az összeírást megelőző tíz éven belül megszakításokkal ugyan, de hat esztendőt a fővárosban töltöttek.¹⁵⁶ Rakovszky Iván belügyminiszter sem a domicilium csökkentésével – vagy teljes elhagyásával –, sem pedig annak kiterjesztésével nem azonosult. Míg az előbbi esetben nem állna rendelkezésre elegendő idő ahhoz, hogy a helyhatósági választásokon résztvevők „az illető helyi közülettel” kellő „értelmi és érzelmi” viszonyba kerüljenek, addig az utóbbi esetben azokat sújtaná a domicilium felemelése, akik a háború folytán voltak kénytelenek lakóhelyüket megváltoztatni.¹⁵⁷ A nemzetgyűlés végül 75:42 arányban a közigazgatási bizottság szövegezését fogadta el.¹⁵⁸ Eszerint törvényhatósági választójogot azok számára biztosítanak, akinek országgyűlési (nemzetgyűlési) választójoguk van, amennyiben a községi választók összeírását megelőzően hat év óta a fővárosban laknak, vagy ott lakással rendelkeznek.

A választott törvényhatósági bizottsági tagok megbízásának időtartamára, valamint a póttagokra irányuló előírásokat a nemzetgyűlés plénuma – némi stiláris módosításokkal – a közigazgatási bizottság szövegezése szerint fogadta el (9. §). Az általános vitához hasonlóan viszont elhúzódó polémia bontakozott ki a törvényhatósági bizottság választását szabályozó 10. § körül. A kormánypárt számára presztízskérdést jelentett az általuk beterjesztett módosító indítványok sorsa, hiszen a kormány álláspontját éppen e rendelkezések tekintetében szavazták le a közigazgatási bizottság ülésén. Az egységes párti Szabó Zoltán által benyújtott módosító indítványok elsősorban a választókerületek számára, területi beosztására, valamint az egyes választókerületek által választható bizottsági tagok létszámára vonatkoztak. A közigazgatási bizottság, mint emlékeztető, a főváros közigazgatási kerületeit tette választókerületekké. A

152 Petrovác kiemelte, hogy a domicilium felemelése lényegében a fővárosi „konzervatív törzslakosság” védelmét szolgálja a „bevándoroltakkal” szemben. Hangsúlyozta, nem akarják, hogy megismétlődjön az az eset, „amikor 23%-nyi zsidóság mellett Budapesten a 400 tagú képviselőtestületben 216 zsidó ült benne”. Javaslta a Monroe-elv átvételének szükségességét, mondván „Budapest a budapestieké”. Uo. 71-73. (1924. november 6.).

153 Uo. 9-10. (1924. november 5.). Csilléryvel vitatkozva Propper Sándor arra mutatott rá, hogy a Keresztény Községi Párt valójában nem is a „galíciaiakról” veszi el a választójogot, hanem „100. 000 keresztény munkást akarnak kinullálni a választójogból.” Uo. 52. (1924. november 6.).

154 Uo. 84., 88. (1924. november 7.).

155 Uo. 103. (1924. november 11.).

156 Uo. 105.

157 Uo. 106., 109.

158 Uo. 113.

Szabó Zoltán által beterjesztett módosítás az eredeti törvényjavaslat intenciójára emlékeztetett, amennyiben kimondta, hogy a törvényhatósági bizottsági tagok választása az 1914. évi XV. tc. alapján megállapított országgyűlési képviselőválasztó kerületek alapján – azaz 22 fővárosi választókerületben – esedékes.¹⁵⁹ Szabó indokolása szerint a főváros lakosságának népesedés és foglalkozási ágak szerinti elhelyezkedése olyan nagyfokú aránytalanságokat mutat, hogy a választók „valódi akaratát” ennél fogva nem tükrözné a közigazgatási kerületek szerint megtartott törvényhatósági bizottsági választás. A tíz közigazgatási kerületben történő választás ugyanakkor – miként állította – bizonyításra nem szoruló eltulodásokat eredményez „egyes polgári pártok rovására”.¹⁶⁰

Szabó Zoltán módosító indítványa némileg kiigazította az 1914. évi XV. tc. alapján – utóbb az 55 000/1914. BM. sz. körrendelet által – megállapított 22 fővárosi választókerület területi határait, ezen túl javaslatot tett az egyes választókerületek által választható törvényhatósági bizottsági tagok és póttagok számára.¹⁶¹ A törvényhatósági bizottsági tagok száma – ellentétben az eredeti törvényjavaslattal (10 rendes tag + 5 póttag) – nem egyenlő arányban oszlik meg az egyes választókerületek között, hiszen a nyolc „belső” választókerület több tagot választana a „külső” kerületekhez képest. Az 1922-es nemzetgyűlési választási eredményekből kiindulva az előadó a majdani törvényhatósági választások eredményét prognosztizálta, hangsúlyozva, hogy a keresztény pártok számára előnyökkel, a szociáldemokratákra nézve viszont hátrányokkal jár az általa javasolt területi és mandátumelosztási módosítás elfogadása. Azaz a választási aritmetika az egységes párt szempontjait tartotta szem előtt. Tekintettel arra, hogy ezt az igen aprólékos, a törvényjavaslat meritumát érintő javaslatot Szabó Zoltán kizárólag előszóban közölte képviselőtársaival – írásban nem állt rendelkezésre –, a felette való érdemi vitát annak kinyomtatásáig elhalasztották. A nemzetgyűlés másnap ülésén foglalkoztak ismételen Szabó Zoltán módosító indítványával, amelyről elsőként Rothenstein Mór nyilvánított véleményt. A szociáldemokraták számára – hívta fel a figyelmet – nem a választókerületek száma, hanem a mandátumok arányos felosztása a perdöntő, márpedig az egységes párt módosítása a mandátumokat aránytalanul – azaz lélekszáma, illetve választói létszáma tekintet nélkül – osztotta fel a választókerületek között, ami viszont a plurális választójog intézményesülését jelenti. A módosítás elfogadása esetén – mutatott rá – „lesz olyan kerület, ahol kevesebb választó több bizottsági tagot választ, míg egy másik kerületben a választók sokaságára kevesebb bizottsági tag jut”.¹⁶²

A Keresztény Nemzeti Gazdasági Párt módosító indítvánnyal szembeni állásfoglalását Petrovác Gyula tolmácsolta. Hangsúlyozta, a közigazgatási bizottság által támogatott tízkerületes beosztás nemcsak a „tradícióval” egyezik meg – ami formai szempontból kétségkívül megfelelt a valóságnak –, hanem ez a konstrukció áll a főváros „keresztény” lakosságának az érdekében is.¹⁶³ Petrovác kiemelte, a 22 választókerületre való áttérés nemcsak teljesen idegen a főváros autonómiájától, hanem „logikátlan” is.¹⁶⁴ Véleménye szerint – miként ez már az általános vitán is elhangzott a részéről – a kormánypárt által előterjesztett legújabb kerületi

159 Uo. 204. (1924. november 13.).

160 Uo. 204.

161 Uo. 204-205.

162 Uo. 213-214. (1924. november 14.). A szociáldemokrata párt nevében utóbb Farkas István nyújtott be javaslatot a 22 választókerület által választandó rendes és póttagok számára nézve. Uo. 222.

163 Uo. 215.

164 Uo. 215-216.

beosztási és mandátumelosztási javaslat „senki másnak érdekeit nem szolgálja, mint kizárólag a liberalizmusnak, vagyis a liberalizmust hordozó zsidóságnak érdekeit”. Azaz tévedésben volt a belügyminiszter akkor, amikor azzal érvelt, hogy ez a kerületi beosztás „a polgári gondolat fogja a székesfővárosban érvényesíteni”.¹⁶⁵ Végso konklúzióként leszögezte, miszerint a javaslat „tulajdonképpen nem egyéb, mint támadás a keresztény Budapest ellen.” Fenntartásait hangoztatva a közigazgatási bizottság által elfogadott területi beosztáshoz azt a kiegészítést fűzte, miszerint minden kerület egyenlő számú bizottsági tagot válasszon.¹⁶⁶ Petrovácz lényegében a régi, 1920-ban elfogadott megoldáshoz – azaz a választókerületek fiktív egyenlőségéhez – kívánt visszatérni, igaz, a választható bizottsági tagok számára már nem tett javaslatot. Míg a keresztényszocialista Szabó József csatlakozott Petrovácz előterjesztéséhez, addig Csilléry András alternatív javaslatként a 22 választókerület alapján további területi kiigazításokat javasolt annak érdekében, hogy a „keresztény kerületek” kedvezőbb helyzetbe kerüljenek a „zsidó kerületekhez” képest. Csilléry módosításai azt eredményezték, hogy a választókerületek határai egybeestek a közigazgatási kerületek határaival.¹⁶⁷ A nemzeti demokrata Bárczy István arra hívta fel a figyelmet, hogy a legigazságosabb megoldás egy olyan lajstromos választás lehetne, „ahol az egész város egy lajstrommal szavazna”, ám a maga részéről támogatandónak tartaná, ha a 22 választókerület egyenlő számban választaná a törvényhatósági bizottság tagjait.¹⁶⁸ A szintén ellenzéki oldalról felszólaló Szakács Andor kifejezetten arra tett indítványt – amelyhez utóbb Hegymegi-Kiss is csatlakozott –, hogy a főváros egész területe egyetlen választókerületet alkosson, amelyben a választás az arányos képviseleti rendszer alapján történjék.¹⁶⁹

Rakovszky belügyminiszter, amint ez várható volt, a Szabó Zoltán féle – bölcsnek, okosnak és igazságosnak titulált – módosítás elfogadása mellett szólalt fel. Egyrészt a 22 választókerület tíz választókerülettel szembeni preferálása sokkal kisebb aránytalansággal és pluralitással jár, másfelől viszont kivitelezhetetlen a gyakorlatban a teljes arányosítás egy Budapesthez hasonló nagyvárosnál, hiszen ebben az esetben nem a választópolgárok, hanem „a pártvezérek és a közvélemény” jelöltjeit választják meg. A nemzetgyűlés 58:24 arányban a Csilléry András által kiegészített Szabó Zoltán-féle módosító indítványt fogadta el. A nemzetgyűlés tehát az 1914-ben megállapított – a nemzetgyűlés által utóbb területileg korrigált – 22 választókerületről szóló beosztást fogadta el. A választókerületek egyenlő dotálásával – azaz fiktív jogegyenlőségével – szemben a módosító indítványnak megfelelően a főváros belső választókerületeinek arányaiban több, külső választókerületeinek arányaiban kevesebb mandátumot juttattak, ami viszont további aránytalanságokat vetített elő.¹⁷⁰

A testületek és intézmények törvényhatósági bizottsági képviseléről rendelkező 13. §-

165 Uo. 219.

166 Uo. 220.

167 Uo. 223-224. Az ún. Tisztviselőtelep kerületi hovatartozása utóbb vita tárgyául szolgált, hiszen a nemzetgyűlés által elfogadott normaszöveg 10. § (2) bekezdése egyik fordulata egy józsefvárosi, egy további fordulata viszont már egy kőbányai választókerülethez sorolta. Noha az ellentmondást a nemzetgyűlés plénuma – házszabály-értelmezési vitával kombinálva – megtárgyalta, végül is kormányzói „kézirat” hatására korrigálta a nemzetgyűlés az ellentmondást.

168 Uo. 222-223. Propper Sándor lényegében ugyanezt az álláspontot képviselte, miszerint a főváros egyetlen nagy lajstromos kerületet alkotna, s a mandátumokat a választások után a pártokra leadott szavazatok arányában osztanák fel. Uo. 225-226.

169 Uo. 227.

170 Visszaemlékezésiben Harrer Ferenc mindenesetre leszögezte, hogy a nemzetgyűlés a választókerületek határait „a keresztény irányzat javára módosította, és ugyanilyen szempontból a tagsági helyek számát nem egyenlően osztotta meg.” Harrer Ferenc: Egy polgár élete II. kötet. 14. In: Budapest Főváros Levéltára, XIV. Személyek. 31.

hoz szintén több módosító indítványt terjesztettek elő. Ellenzéki képviselők leginkább azt kifogásolták, hogy a törvényjavaslat által felsorolt testületek és intézmények képvisellete lényegében a választói akarat ellensúlyozását – egyes vélemények szerint nemcsak a virilizmus visszacempészését, hanem egyenesen az „autonómia meghamisítását” is – szolgálják.¹⁷¹ Az ipari, kereskedelmi, gazdasági, közművelődési és szociális „szakérdekeltségek” törvényhatósági bizottsági képviselétét elvben támogató Hegymegi-Kiss Pál azt indítványozta, hogy az autonómia – vagyis a törvényhatósági bizottság – szabályrendelete döntsön abban a kérdésben, mely testületek, illetve intézmények jogosultak a mindösszesen húsz törvényhatósági bizottsági tag kiküldésére.¹⁷² Azaz a döntési kompetenciákat – szemben a törvényjavaslat intencióitól – a fővárosi autonómia, illetve a szakérdekeltségek hatáskörébe kívánta utalni. A szociáldemokrata párt részéről felszólaló Malasits Géza „par excellence bolsevista”, amúgy pedig a polgári önértetet súlyosan sértő intézkedésnek tekintette a testületek és intézmények képviselétét, hiszen az államfői kinevezés révén mandátumot szerző tagok lényegében „politikai megbízott”-ként kerülnek a törvényhatósági bizottságba. Emiatt Malasits a teljes szakasz törlését indítványozta.¹⁷³ Határozott visszalépést jelentett ugyanakkor a Csilléry András részéről a Keresztény Nemzeti Gazdasági Párt nevében benyújtott – s a többség által elfogadott – módosító indítvány, amennyiben a testületek és intézmények jelöltjei ne csak egyszerűen fővárosi lakosok, hanem községi választók is legyenek. Azaz az e körből kikerülő törvényhatósági bizottsági tagok legalább hatévi domiciliummal rendelkezzenek, ami elméletben a potenciális jelölti kör szűkítését jelentette.¹⁷⁴

Rakovszky belügyminiszter visszautasította azokat az ellenzéki vádakot, miszerint a választott bizottsági tagok „majorizálása” lenne a vitatott szakasz célkitűzése, miként az államfői kinevezés sem „dehonesztáló” az illető jelöltre nézve.¹⁷⁵ A szakasz hangsúlyozottan a politikamentes „szakértelem” képviselétének a biztosítására irányult. A testületi és intézményi kör autonómia általi jelölésének a belügyminiszter szerint nemcsak az az akadálya, hogy pillanatnyilag nincs az autonómiának olyan képviselote – azaz törvényhatósági bizottsága –, amely erre vonatkozóan határozatot fogadhatna el, hanem ennek esetleges megvalósulása aktuális politikai hangulatok érvényesülésétől tenné függővé a testületi, és intézményi kör alakulását, illetve állandósuló változását.¹⁷⁶ A nemzetgyűlés többsége Csilléry András, a belügyminiszter által eufemisztikusan „stiláris”-nak minősített módosításaival együtt fogadta el a törvényjavaslat 13. §-át.

A törvényhatósági bizottság „tisztviselő” tagjairól szóló 14. §-t érintő ellenzéki fenntartások arra irányultak, miszerint – az előző szakaszhoz hasonlóan – a törvényjavaslatnak ez a rendelkezése is alkalmas arra, hogy adandó alkalommal a választott bizottsági tagok szavazatait ellensúlyozza. Azaz a választások újabb intézményes korrekcióját inkorporálta a jogalkotó a javaslatba. Indítványozták továbbá, hogy az érintett tisztviselői kört az ülési és tanácskozási jogon kívül – az

171 Lásd: Propper Sándor felszólalását. Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Naplója. XXVII. kötet. Bp., Atheaneum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1924. 275. (1924. november 19.).

172 Uo. 272. (1924. november 19.). Indítványához Bárczy István is csatlakozott.

173 Uo. 273-274. Párttársa, Jászai Samu alternatív indítványként javasolta, hogy ha nem törölnék el a testületek és intézmények képviselétét, a magyarországi munkásegyletek szakszervezete számára három bizottsági helyet biztosítsanak. Uo. 274. E javaslat visszacsatolásaként Szabó József a keresztényszocialista országos szakszervezeti tanács számára kért három törvényhatósági bizottsági helyet. Uo. 278.

174 Uo. 278.

175 Uo. 280.

176 Uo. 281.

esetleges „érdekeltség” miatt – semmiképp se ruházzák fel szavazati joggal.¹⁷⁷ A Kossuth Párti Horváth Zoltán – a 13-14. §§-okra figyelemmel – arra mutatott rá, hogy a kinevezett bizottsági tagok magas létszáma miatt a polgárság véleményének szabad megnyilvánulásaként értelmezett autonómia illuzórikussá válik.¹⁷⁸ A belügyminiszter viszont a tisztviselőknek szavazati joggal való felruházását a magyar közjog „ösi tradíció”-jaként aposztrofálta, hiszen „amióta autonómiák vannak, a választott tisztviselőknek bizonyos csoportja mindig részt vett az autonóm életben”, mindazonáltal a szavazásokon való részvétel joga is megillette.¹⁷⁹ Csakhogy a történeti analógia – amelyre szelektív, azaz önkényes módon hivatkoztak – a múlt és a jelen eltérő struktúráira és kontextusára már nem mutatott rá. A nemzetgyűlés az ellenzéki indítványok elutasítása mellett szerény mértékben bővítette a képvisellel rendelkezők személyi körét, s némely esetben – így a tisztii főügyész esetében – a helyettesítés jogát is biztosította. Hegymegi-Kiss Pál azon – új szakaszt javaslatba beépítő – indítványát, amelynek értelmében a törvényhatósági bizottságban ülési és szavazati jogot gyakorolnának a főváros országgyűlési képviselői, a belügyminiszter azzal utasította vissza, hogy az indítvány elfogadása a törvényjavaslat alapgondolatával – a közgyűlés úgymond „depolitizálásával” – lenne ellentétes.¹⁸⁰

A törvényhatósági bizottság feloszlására irányuló szabályozáshoz kormányoldalról a javaslat előadója, F. Szabó Géza terjesztett be – belügyminiszteri támogatás hiányában rögvest vissza is vont – módosító indítványt. F. Szabó indítványa arra irányult, hogy a törvényhatósági bizottság feloszlása esetén csak a választott tagok megbízatása szűnjön meg, míg a testületek és intézmények képviselői, illetve az állásuknál, valamint tisztüknél fogva a törvényhatósági bizottságba delegált tagok, mint egyfajta csonka összetételű törvényhatósági bizottság az eredetileg a (hivatalnok) tanács számára biztosított hatáskörben járjanak el az új választásokig.¹⁸¹

Az ellenzéki képviselők a feloszlási joggal összefüggő szempontokat elsődlegesen az önkormányzati autonómia és az autonómiát védő garanciák felől közelítették meg. Felrötták, hogy túlon túl rugalmasan fogalmazták meg a feloszlásra okot szolgáltató körülményeket, ily módon pl. a „munkaképtelenség” konstatálását akár pártpolitikai megfontolások alapján – azaz kellő megalapozottság nélkül – is kimondhatja a belügyi kormányzat.¹⁸² A törvényhatósági bizottság törvénytört eljárása a törvényjavaslat szerint szintén okot szolgáltathat a feloszlásra, amellyel szemben utóbb ugyan panasszal fordulhatnak a Közigazgatási Bírósághoz. E kitéllel kapcsolatban Propper Sándor megfordította a törvényjavaslat logikáját. Indítványa szerint ugyanis a törvénytörtés fennállását előzetesen a Közigazgatási Bíróságnak kellene megállapítania. Törvénytörtés esetén a belügyminiszter felhívhatja az autonómia figyelmét a törvénytörtő állapot kiküszöbölésére. A törvénytörtő állapot fenntartása azonban inentől kezdve már feljogosítaná a belügyminisztert a törvényhatósági bizottság feloszlására.¹⁸³

Alkotmányjogi megközelítésből hangoztatta fenntartásait Vázsonyi Vilmos, aki a törvényhatósági ellenállási jog maradványainak felszámolásaként értelmezte a feloszlási jog biztosítását. Rámutatott arra, hogy amennyiben a főváros esetében törvénybe iktatják a feloszlási jogot, az maga után fogja vonni a többi – városi és vármegyei – törvényhatósági

177 Hegymegi-Kiss Pál és Rothenstein Mór indítványai. Uo. 325-327. (1924. november 20.).

178 Uo. 330.

179 Uo. 333.

180 Uo. 336-337.

181 Uo. 351. (1924. november 21.).

182 Propper Sándor felszólalása. Uo. 353. (1924. november 21.).

183 Uo. 353. Véleményéhez Hegymegi-Kiss Pál is csatlakozott. Uo. 354.

bizottság feloszlását is. A feloszlási jog garantálását amúgy fölöslegesnek is tartotta, hiszen a kormányzatot nemcsak a főfelügyeleti jog, hanem a határozatok felülvizsgálata – a törvénytelenek megsemmisítése – is megilleti. Módosító indítványa ugyanakkor arra irányult, hogy a Közigazgatási Bíróság döntéséig a törvényhatósági bizottságot ne lehessen feloszlítani.¹⁸⁴ Azaz a Közigazgatási Bíróságnak benyújtott panasz halasztó hatályú legyen. A legtöbben azonban – Bárczy István kivételével – még csak fel sem vetették e jogosan kifogásolható szakasz törlését. Ugyancsak Bárczy hivatkozott arra a múltbeli tapasztalatra, miszerint a századelőn, majd a világháború éveitől kezdve fordult elő, hogy hosszú hónapokig nem ülésezett a fővárosi közgyűlés. Azaz, amennyiben feloszlítják a törvényhatósági bizottságot, nem tekinthető végzetesen nagy időkiesésnek, amíg az új törvényhatósági bizottság megalakul. Csakhogy ez a párhuzam nem tekinthető igazán szerencsésnek, hiszen közjogi szempontból nem mellékes, hogy a törvényhatósági bizottság saját elhatározása miatt nem hívja össze a közgyűlést, avagy a törvényhatósági bizottság belügyi kormányzat általi feloszlítása miatt nem tartható közgyűlés. Miként a belügyminiszter, a nemzetgyűlési többség sem osztotta a feloszlással szemben felsorakoztatott aggályokat, s csekély, az ügy érdemét nem érintő módosítások mellett fogadta el a fentebbi rendelkezéseket.

Stilárisnak tűnő módosítási indítványt tett a belügyminiszter felügyeleti jogára vonatkozó szabályozást illetően Hegymegi-Kiss Pál. A törvényjavaslat közigazgatási bizottság általi szövegezése szerint a belügyminiszter a főváros gazdasági és közigazgatási működésének vizsgálata során, „a vizsgálat eredményéhez képest felügyeleti jogánál fogva intézkedhetik.” (19. §) Hegymegi-Kiss indítványa – a belügyminiszter támogatásával – a szabadság és a hatáskör túllépésének elkerülése érdekében javasolta, hogy a „felügyeleti jogánál fogva” fordulat a „felügyeleti jogkörén belül” szövegre módosuljon.¹⁸⁵

Tekintettel arra, hogy a részletes vita elején az 1. §-ról szóló döntést a vita végére halasztották – amikor már eldőlt az e szakasszal összefüggő vitatott kérdések –, a nemzetgyűlés rövid disputát követően a Rothenstein-féle indítvánnyal szemben lényegében a közigazgatási bizottság szövegezését fogadta el.¹⁸⁶ Ennek értelmében tehát a főváros törvényhatósági bizottsága 250 választott tagból, a testületek és intézmények – 20 helyett – 21 képviselőjéből, valamint azokból áll, akiknek hivatali állásuknál vagy tisztüknél fogva ülési és szavazati joguk van. A törvényhatósági bizottságnak így mindösszesen 313 tagja lesz, szemben az 1920. évi IX. tc. által rendelt 285 fővel.

*

A törvényjavaslat harmadszori olvasását, valamint a 10. § (2) bekezdésére vonatkozó – a választókerületi beosztás következetlenségeit a törvényjavaslatból kiküszöbölő – kormányzói „kézirát” december 15-i nemzetgyűlési rendezését követően 1924. december 25-én hirdették ki a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924. évi XXVI. tc.-t. A 10. § (2) bekezdésén kívül is került porszem a gépezetbe, ugyanis 1925. márciusára kiderült, hogy az 1924. évi XXVI. tc. 13. § (1) bekezdésében felsorolt testületek és intézmények nem mindegyike kívánt élni a jelölés jogával. Egy Bethlen István számára készített összefoglalóból kiderült, hogy néhány tudományos és irodalmi intézet – miként a budapesti tudományegyetem, vagy a Petőfi Társaság – nem élt törvény adta lehetőségével, hogy tagot jelöljön a törvényhatósági

184 Uo. 355.

185 Uo. 366.

186 Uo. 381. (1924. november 25.).

bizottságba. A budapesti tudományegyetem tanári kara „mélyen sértőnek” tartotta, hogy más tudományos testületekkel együtt jelölhetnek csak tagot a törvényhatósági bizottságba.¹⁸⁷ A belügyminiszter a hasonló esetek kiküszöbölésére egy mindössze két szakaszból álló törvényt fogadtatott el a nemzetgyűléssel, amelynek értelmében az 1925. évi XVII. tc. felhatalmazta a belügyminisztert, hogy amennyiben az 1924. évi XXVI. tc. 13. § (1) bekezdése által felsorolt testületek (intézmények) valamelyike egyáltalán nem, vagy nem a megkívánt számban élne a jelölés jogával, a jelölés joga a belügyminiszterre száll, akinek az előterjesztése alapján nevezi ki az államfő a törvényhatósági bizottság tagját.

*

A szakcsajtó visszafogottan értékelte a nemzetgyűlési vita végeztével megszületőben lévő fővárosi törvényt. A törvényhozás – mutatott rá a Városok Lapja vezércikke – a „jelenlegi viszonyok” között jobbat nem alkothatott volna.¹⁸⁸ A cikk szerzője – Farkas Ákos – kétségkívül fajsúlyos szempontok, a választójog szabályozása, illetve a választókerületi beosztás alapján értékelte az akkor már majdnem teljesen elkészült normaszöveget. A választójog szabályozásával kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy a főváros elmúlt ötven év során bekövetkezett népességnövekedése kisebb mértékben tulajdonítható csak a természetes szaporulatnak, míg jóval nagyobb mértékben a bevándorlásnak köszönhető. Budapest lakosságának legalább az egynegyede tíz évnél rövidebb ideje lakik a fővárosban. E tömegek – vélekedett a továbbiakban – „a kellő tudás hiányában a szélsőséges demagógia frázisainak esnek áldozatul”, miként ez az 1918-as összeomlás idején történt, aminek megismétlődését az ország érdekében el kell kerülni. Farkas Ákos okfejtése lényegében a fővárosi választójog domicilium általi szigorítását legitímálta.¹⁸⁹

A szociáldemokrata párt elméleti folyóiratában Propper Sándor „tipikus ellenforradalmi alkotás”-ként aposztrofálta a törvényt, amelynek felületét „kényszerű” demokratikus „máz” fedi ugyan, de tartalma merőben „reakciós” elemekből tevődik össze. A törvénynek demokratikus látszatot kölcsönöz a szavazás titkossága, a kisebbségi (arányos) képviselő, a vagyoni cenzus mellőzése, valamint a választójog nőkre való kiterjesztése, ám mindezen intézkedések elvesztik hatásukat a domicilium, a kinevezés és hivatali állás alapján keletkező törvényhatósági bizottsági tagság, a választókerületek pártérdekeket tükröző beosztása, valamint a belügyminiszter „omnipotens” főfelügyeleti joga következtében. Végző konklúzió gyanánt Propper megállapította, hogy „gyöngye lábön állhat az olyan ügy, amelyet ilyen kétségbeesett eszközökkel kell védelmezni”.¹⁹⁰ Aligha kétséges, hogy az 1924. évi XXVI. tc. választói akarat „kiegyenlítését” célzó – a korporatív elv meghonosítását előkészítő – intézményei az autonómia csorbulását eredményezték, miként a főhatóság feloszlatási, valamint felügyeleti jogkörének tágítása is az autonómiát fokozatosan erodáló centralizáló törekvéseket erősítette. A kormány mindazonáltal – saját szempontjaira tekintettel – „konszolidáció”-ként, az ellenzék azonban – szintén saját

187 Felszeghy miniszteri tanácsos havi jelentése Bethlen miniszterelnöknek (1925. április 1.). In: Iratok az ellenforradalom történetéhez III. kötet. Az ellenforradalmi rendszer gazdasági helyzete és politikája Magyarországon 1924-1926. Összeállította: Karsai Elek. Bp., MOL, 1959. 414-415.

188 Farkas Ákos: Az új fővárosi törvény. Városok Lapja, 1924. december 1.

189 Amennyiben a főváros felé irányuló bevándorlás kárhozatos, úgy a tiszakürti születésű Farkas Ákosnak arra is rá kellett volna mutatnia, hogy a főváros főtisztviselőinek egy része, valamint fővárosi törvényhatósági bizottság tagjainak tekintélyes hányada – közöttük Ripka Ferenc, Wolff Károly, Petrovác Gyula, Buday Dezső – sem a főváros szülőtte. Az életrajzi adatokra György Endre: Amíg városatya lettem... Bp., Globus Nyomdai Müintézet Rt., 1931.

190 PROPPER 1924.. 465-467.

megfontolásai alapján – „reakció”-ként tekintett az újabb fővárosi novella intézményeire.

VI. Az 1925. évi fővárosi törvényhatósági bizottsági választások

Az 1925 májusában megtartott fővárosi törvényhatósági választásokat nagy várakozások és találgatások előzték meg. A választási esélyek latolgatása természetesen már jóval az 1924. évi XXVI. tc. megalkotása előtt megkezdődött, amikor legfeljebb csak a szembenálló tömörülések politikai súlyát lehetett megjósolni, de a választási eredményeket befolyásoló választójogi normák, valamint a kerületi beosztás és mandátummegosztás szabályai még kialakulatlanok voltak. Az már 1922-23 óta többé-kevésbé körvonalazódott, hogy a fővárosi városházán 1920 óta domináns szerepet játszó Községi Keresztény Párt – részben a mérsékelt eltávolodása és Bethlen István fővárosi intervenciója következtében – elveszti hegemóniáját, noha a keresztényszocialisták, valamint a fajvédők felé tett nyitás új szövetségessel gazdagította a Wolff-pártot.¹⁹¹

A másik póluson viszont nem lehetett kétséges a szociáldemokrata és nemzeti demokrata párt nagyarányú előretörése. Kérdéses volt ugyanakkor, hogy milyen politikai orientációt képviselnek a fővárosi liberális pártok: vajon a nemzeti demokraták és a szociáldemokraták együttműködését támogatják, esetleg önállóan indulnak, avagy a talányos bethleni, mérsékelt „polgári” irányvonalhoz csatlakoznak?¹⁹² A legtöbb fejtörést azonban éppen ez utóbbi alakulat, a Ripka-féle Községi Polgári Párt okozta, amely a kormányzati tényezők támogatásán kívül számíthatott a Wolfféktól eltávolodó egykori keresztény községi pártokra, ám vérmes reményeket fűzött bizonyos liberális csoportok, különösen az ún. Heinrich-párt támogatásának megszerzésére. Az egykorú sajtóbeszámoló a felfokozott izgalmak, és a készülődés hangulatát tükrözi. „A kerületi pártközi egyesülési, majd szétkülönülési, kis- és nagygyűlések, értekezletek, haditanácsok, agitálások és beszédek zagyván zuhogó özönével egészen stílszerű riadókat harsognak a plakátok áradatai is, amelyekben a hang és tartalom rikoltozásait méltóképen jelképezik a külalak és színek káprázatos tarkaságai.”¹⁹³

Noha négy különböző politikai tábor készült a megmérettetésre – az Egyesült Keresztény Községi Párt (Wolff-párt), az Egyesült Ellenzéki Demokratikus Pártok (a demokratikus blokk: Szociáldemokrata Párt, Nemzeti Demokrata Párt, valamint a Kossuth Párt), az Egységes Községi Polgári Párt (Ripka-párt), valamint a kisebb liberális/szabadelvű pártok –, a nagy küzdelem a Wolff-párt és a demokratikus blokk között bontakozott ki. Alig egy hónappal a választások előtt különböző számítási kombinációk láttak napvilágot. Természetesen mind a Wolff-párt, mind pedig a demokratikus blokk a saját győzelmét valószínűsítette. A Wolff-párt számításai szerint pártjuk 100-120, míg a Ripka-párt 40-50, a szabadelvűek 10-15, végül a demokratikus blokk 65-70 mandátumra számíthat. A demokratikus blokk jóslata szerint pártjaik 120-150 törvényhatósági bizottsági helyre, a Ripka-párt 30-40-re, a szabadelvűek 10-15-re, végül a Wolff-párt 60-70 helyre aspirálhatnak.¹⁹⁴ Más szaklapok a választói magatartást igyekeztek pártáramlatok iránti rokonszenv alapján behatárolni. A főváros közel 300.000-es választópolgársága a Városok Lapja megítélése szerint három, egyenként 100-100.000-es nagyságrendű társadalmi rétegre

191 GERGELY 1993. 28.; Uő: 2001. 172.

192 Lásd L. Nagy Zsuzsa 1972. 66-70., valamint a liberálisok (Rassay-párt) és nemzeti demokraták (Vázsonyi-párt) taktikai ellentétéhez. Uő: 2006. 57. skk.

193 Fővárosi választások. Városok Lapja, 1925. május 1.

194 Délibábos kombinációk Wolffék portáján. Fővárosi Hírlap, 1925. április 29.

tagozódott: a munkásságéra; az ipari, kereskedelmi és más szabad pályákon működőkre; valamint a köz- és magánalkalmazottakra (nyugdíjasokra). „Az első réteg, még ha két- esetleg háromfelé megosztottan is, de ott lesz, ahová őt a harcosan megszervezett szociáldemokrata- és keresztény szocialista-párt vezetőségek terelni fogják. A második csoport (...) a balszélén fog felsorakozni, mindenféle programszólalomokra való tekintet nélkül. Míg a legértékesebb s épen azért legcsöndesebb réteg (...) hiába várta, kereste a gondolatvilágához legközelebb álló keresztény községi pártok tisztultabb légkörében is” a zilált jelenből kivezető „municipális és szociális” programot. Domináns többségre e beszámoló szerint egyik községi párt sem számíthatott.¹⁹⁵

Az ajánlószelvények 1925. május 14-i leadását követően már realisabb erőviszonyok bontakoztak ki. A Wolff-párt 51.000 ajánlást nyújtott be, a demokratikus blokk 62.000-et, a Ripka-párt közel 20.000-et, míg a liberálisok csupán 5000 ajánlást tudtak összegyűjteni. „Amint ez előre látható volt – összegezte a fejleményeket 1925. május 18-i naplójegyzeteiben Kozma Miklós –, két nagy erő csap össze: az egységes keresztény községi párt (Wolff) és a demokratikus blokk. Ez utóbbi a szociáldemokratáknak és a radikális zsidóknak a pártja.” A Ripka-párt számára mindössze „bizonyos eredmények” elérését jósolta, velük szemben viszont a liberálisok úgymond alig valamire számíthatnak.¹⁹⁶ A demokratikus blokkhoz nem csatlakozó szabadelvű párt szorongatott helyzetére a kortárs, az akkoriban a demokratikus blokk színeiben politizáló Harrer Ferenc 1960-as években írott visszaemlékezései is kitértek. A liberálisok „mind a kormánypártnak, mind a szociáldemokráciának és a feléje szorított progresszív polgári pártoknak egyaránt ellenzéke kívánt lenni.” Emiatt szükségszerűen „össze kellett roppannia.” Meghatározó vezetői – Bárczy István és Heinrich Ferenc – még a választások előtt sorsukra hagyták saját pártjukat.¹⁹⁷

A május 21-22-én megtartott választásokon a választói névjegyzékbe felvett 289.320 fővárosi polgár járulhatott az urnák elé, akik közül ténylegesen csak 225.865-en adták le voksukat. Szemben az 1920-as törvényhatósági választással, paktumos kerületek 1925-ben nem voltak, így minden választókerületben sor került szavazásra. A demokratikus blokk pártjai 114.551 szavazatot szereztek (50,7%), míg a Wolff-párt 80.616 (35,7%), a Ripka-párt 19.196 (8,5%), végül a liberális/szabadelvű pártok 5607 (2,5%) szavazatot kaptak. Az érvénytelen szavazatok száma ugyanakkor 5893 (2,6%) volt. A mandátum megoszlás értelmében a demokratikus blokk pártjai 128 (51,2%), a Wolff-párt 91 (36,4%), a Ripka-párt 22 (8,8%) végül a liberális/szabadelvű pártok 9 (3,6%) választott törvényhatósági bizottsági helyhez jutottak.¹⁹⁸ Csupán emlékeztetőül: a főváros törvényhatósági bizottsága 250 választott tagból, a testületek és intézmények 21 képviselőjéből, valamint azokból állt, akiknek hivatali állásuknál vagy tisztüknél fogva ülési és szavazati jogot biztosítottak (ez utóbbi csoporthoz összesen 42 személy tartozott).

Mit mondanak azonban az iménti választási eredmények, ha a választókerületek topográfiai beosztására, valamint a mandátumok választókerületenkénti elosztására tekintettel elemezzük a fenti adatokat? Első megközelítésben vessük egybe a budai, illetve a pesti oldal választóinak számát/arányát a budai és pesti oldal összlakosságának számával/arányával. A főváros 1920-as

195 A fővárosi választások. Városok Lapja, 1925. május 1.

196 Idézi: Iratok az ellenforradalom történetéhez III. kötet. Az ellenforradalmi rendszer gazdasági helyzete és politikája Magyarországon 1924-1926. Összeállította: Karsai Elek. Bp., MOL, 1959. 439.

197 Harrer Ferenc: Egy polgár élete. II. kötet. 25-26. In: Budapest Főváros Levéltára, XIV. Személyek. 31.

198 WILDNER 1931. 537.

népszámlálás szerinti – felfelé kerekített – 930.000-es összlakosságából 289.320 – kerekítve 290.000 – személy, azaz az összlakosság mintegy 32%-a rendelkezett 1925-ben községi választójoggal. A budai oldalon – kerekítve – 200.000 személy, azaz az összlakosság 21,5%-a lakott. A főváros 290.000 községi választója közül (64.587-en) kerekítve 65.000-en, azaz az összes választók 22,4%-a lakott a budai oldalon.¹⁹⁹ A budai oldalhoz tartozó – az I-III. közigazgatási kerületeket lefedő – választókerületek (sorszám szerint az 1-5. választókerületek) együttesen 58 tagot választhattak a 250 választott tagból álló törvényhatósági bizottságba, azaz a budai oldal szavazhatott a választható bizottsági tagok 23,2%-ára. Ebben a megközelítésben tehát, a választók aránya, illetve a rájuk eső bizottsági tagok aránya tekintetében nem mutatható ki statisztikailag számottevő aránytalanság a budai, illetve a pesti oldal között. Azaz a politikai vízvonalat – ellentétben a múlttal – már nem kifejezetten a Duna jelentette a fővárosban.

Amennyiben a választókerületek nagyságát, valamint az egyes választókerületeken belül az egyes mandátumok megszerzéséhez szükséges szavazatok számát tekintenénk át, markánsabb aránytalanságokat tapasztalhatunk. Kiindulópontunk, hogy a törvényhatósági bizottság egyetlen mandátumának megszerzéséhez elméletileg – és természetesen átlagosan – 1157 szavazatra volt szükség. A választók számát tekintve legkisebb választókerület a budai oldalhoz tartozó 1. választókerület volt, amelynek 8979 választójához 14 mandátumot rendeltek, azaz egyetlen bizottsági hely megszerzéséhez legkevesebb 637 szavazatra volt szükség. Igaz, a legkevesebb szavazattal a pesti 6. számú – „belvárosi” – választókerületben lehetett mandátumot szerezni (a választókerület 9788 választója 14 bizottsági helyre szavazhatott, azaz 612 vokssal már mandátumot lehetett kapni). A választók számát tekintve legnagyobb választókerület a pesti oldalhoz tartozó 18. választókerület volt, amelynek 19.095 választójához tíz felosztható mandátumot rendeltek, azaz egyetlen bizottsági hely megszerzéséhez a 18. választókerületben legkevesebb 1900 szavazatra volt szükség.²⁰⁰ E két szám közötti szorzószám a plurális választójog „lokális” jelenlétének kétségtelen bizonyítéka, amely egyes pártok számára – természetesen a választókerületek függvényében – kedvező, míg más pártok számára hátrányosabb következményekkel járt. Eltérések mutatkoztak ugyanakkor az egyes községi pártokra leadott szavazatok függvényében a mandátumszerzéséhez szükséges átlagos szavazatszámok tekintetében is. A Ripka-pártnak átlagosan 872, a Wolff-pártnak átlagosan 885, a demokratikus blokknak átlagosan 895, míg a szabadelvű pártoknak átlagosan 623 voksról volt szükségük egy-egy bizottsági hely megszerzéséhez.²⁰¹ Ezeket az adatokat azonban lényegesen befolyásolta utóbb az a körülmény, hogy a főváros választópolgárainak közel 22%-a nem vett részt a választásokon.

Tekintsük át a törvényhatósági bizottságba bekerülő pártcsoporthoz tartozó befolyásövezeteit. A választás provizórikus vesztese, a Ripka-párt fővárosi törvényhatósági bizottsági mandátumainak közel a felét (45, 5%-át) – 10 bizottsági helyet – a budai oldalhoz tartozó I-V. választókerületekben szerezte meg. Azaz a bethleni irányvonal ezekben a választókerületekben tudott a Wolff-párt rovására gyökeret eresztetni. A Wolff-párt ugyanitt – azaz a budai választókerületekben – az összes fővárosi mandátumainak közel egyharmadát (31 %-át) szerezte meg, vagyis 28 bizottsági helyet kapott. E két – utóbb a közgyűlésben együttműködő

199 ILLYEFALVI 1933. 53., 160-161.

200 Budapest Székesfőváros Statisztikai és Közigazgatási Évkönyve. XV. évfolyam (1927.). Szerk.: Illyefalvi I. Lajos. Bp., Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, 1927. 280.

201 Uo., valamint A főváros új törvényhatósági bizottsága. Fővárosi Hírlap, 1925. június 1. További adatok Ignác Károly: A hatalom eszközei a választói akarat „korrigálására”. A törvényhatósági választási rendszer elvei és gyakorlata Budapesten a Horthy-korszakban. Múltunk, 2005/1. szám. 210-237.

– pártszövetség a budai választókerületekben szerezhető 58 mandátum közül együttesen 38-at, az összes budai mandátum 65, 5%-át tudhatta a magáénak. (A Wolff-párt és a Ripka-párt budai oldalon szerzett mandátumainak aránya az összes fővárosi mandátumhoz képest mindösszesen 33, 6%-ot tett ki).

A demokratikus blokk pártjai húsz bizottsági helyet tudhattak magukénak a budai választókerületekben – a 4. választókerületben a mandátumok felét szerezték meg –, ami a Budán megszerezhető mandátumok egyharmadát (34,4%) jelentette. (Ez azonban a pártszövetség összes fővárosi bizottsági helyeinek 15, 6%-ával volt egyenértékű). A pesti oldalon megszerezhető 192 mandátum közül a demokratikus blokk pártjai 108 mandátumot, azaz a bizottsági helyek 56,2%-át szerezték meg. A demokratikus blokk pártjai különösen az V-VII. közigazgatási kerületek között megoszló 7-17. választókerületekben értek el igen kimagasló eredményeket.²⁰²

*

Összességében az 1925. évi törvényhatósági bizottsági választások alkalmával a mandátumok 54, 8%-át, 137 bizottsági helyet a demokratikus blokk pártjai, valamint a szabadelvű községi pártok, azaz a „bűnös Budapest” képviselői szerezték meg. A bizottsági helyek 46,2%-a, 113 bizottsági hely viszont a keresztény községi pártot és a polgári községi pártot illette meg. Azaz a fővárosban ellenzéki győzelemmel zárultak a választások. Ám ez az ellenzéki győzelem még távolról sem jelentette a városháza meg/visszahódítását, hiszen a végső döntést a törvényhatósági bizottságba nem választások útján bekerülő 63 tag mondta ki azáltal, hogy melyik politikai oldalt fogja kinevezését követően preferálni.²⁰³ Amint ez várható volt, szinte valamennyien a Ripka-párt mögé sorakoztak fel, aminek következtében a bethleni irányvonalat a fővárosban összesen több mint 80 városatyá képviselte.²⁰⁴ A választásokon elszenvedett „jobboldali” vereség – a választási rendszerbe beépített korrektívumoknak köszönhetően – ily módon fordult át győzelemmé. A Wolff-párt fővárosi pozíciói az informális kormánypárttá avanszált Ripka-párt javára viszont meggyengültek. A „jobboldal” fővárosi hatalomban maradása érdekében azonban egymásra lettek utalva. A kortárs megfigyelő, a Kossuth Párt színeiben városatyává választott Nagy Vince visszaemlékezéseiben a Ripka-pártra, a mérleg nyelveként tekintett, amely „a reakció városházi uralmát továbbra is biztosította liberális zászló alatt, nagyjából Bethlen-párti 'liberális' kapitalisták szavazataival, azok szegényére”.²⁰⁵

A választási rendszer – különösen a választókerületi beosztás és a mandátumelosztás – választási eredményeket befolyásoló sajátosságaira világítottak rá Petrovác Gyulának, a Keresztény Községi Párt képviselőjének évekkel későbbi megállapításai. A fővárosi törvényjavaslat képviselőházi vitája alkalmával, 1930. elején Petrovác arra mutatott rá, hogy az 1924-es törvényhatósági választások idején eleve biztosítható lett volna a „jobboldal” győzelme a „baloldal” pártjaival szemben, amennyiben a mandátumelosztásra nem a 22 választókerület, hanem a 10 közigazgatási kerület szerint történt volna.²⁰⁶ A Wolff-párt hegemoniáját természetesen ez a forgatókönyv sem akadályozhatta volna meg, legfeljebb már a választásokat követően – azaz a „kinevezett” tagok törvényhatósági bizottságba kerülését megelőzően – eldőlhetett volna a „jobboldal” győzelme. A szociáldemokrata Propper Sándor visszaemlékezéseiben – a későbbi

202 THIRRING 1925. 134.

203 Budapest népe halálra ítélte a városházi reakciót. Fővárosi Hírlap, 1925. május 27.

204 Teljes a törvényhatóság létszáma. Fővárosi Hírlap, 1925. június 24.

205 Nagy Vince: Októbertől októberig. Bp., Európa -História, 1991. 217-218.

206 Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. XXIV. kötet. Bp., Atheaneum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1930. 333. (1930. február 4.).

fejleményekre is reagálva – természetesen más szempontok szerint kommentálta az 1925-ös törvényhatósági választásokat. „Wolffék nem adták át a helyüket, hanem a kormány támogatásával kiforgatták a demokratikus pártokat elsőbbségi jogaikból, majd újabb és újabb törvényfoltozással végleg lehetetlenné tették a fővárosban a valódi többségi elv érvényesülését. 'Örökös' tagokkal, hivatalbeliekkel, érdekképviselői kiküldöttekkel hígították a törvényhatóságot, úgyhogy a végén a választott bizottsági tagok már alig számítottak. A pótlékok természetesen a Wolffékhöz, vagy a kormány táborához csatlakoztak.”²⁰⁷

*

Az ellenzéki pártok reális közgyűlési befolyását jelezték a főpolgármesteri, még inkább a polgármesteri választás eredményei. Miután Ripka Ferenc kormánybiztost felmentették tisztségéből, egyike lett a kormányzó által a főpolgármesteri állásra jelölt személyeknek.²⁰⁸ A törvényhatósági bizottság főpolgármester-választó 1925. július 11-i rendkívüli közgyűlésén a 228 érvényes szavazatból 187 jutott Ripkára, azaz valószínűleg néhány ellenzéki városatya is rá szavazott.²⁰⁹ A demokratikus blokk sorsa szempontjából a következő évre kitűzött polgármester választás fajsúlyosabb volt. Komoly reményeket fűztek ugyanis jelöltjük, Bárczy István polgármesterré választásához. A törvényhatósági bizottság 1925. szeptember 29-i ülésén azonban egyelőre nem született végeredmény, hiszen Bárczy István és Sipőcz Jenő – az 1920 óta hivatalban lévő polgármester – egyaránt 124-124 szavazatot kapott, míg a polgármesteri címért is ringbe szálló Ripka Ferenc mindössze 56-ot. Az október 1-én tartott második fordulóban Bárczy 135, Sipőcz azonban 166 szavazatot kapott.²¹⁰ „Nem személyek harca volt ez, hanem két világnézet mérkőzése. A küzdelemből a keresztény nemzeti gondolat került ki győztesen s ez a polgármester választás szabja meg a várospolitika jövő irányát.” – szögezte le a Városok Lapja.²¹¹ Sipőcz Jenő újráválasztását elismeréssel nyugtázta ugyanezen lap szemleírója. A polgármester előnyös megállapodást kötött a főváros külföldi hitelezőivel, „talpra állította” a közüzemeket, várospolitikájában „megtisztította a salaktól a nemzeti újjászületés hullámaait”.²¹² S ami a méltatásban a legérdekesebb, Sipőcz – szemben a „liberális kapitalizmus” és a szociáldemokrácia képviselőivel – nem képvisel „szélsőséges” politikát.²¹³

A választási eredmények függvényében 1925. júniusában újjáalakuló törvényhatósági bizottságban – illetve a városházán – az Egyesült Keresztény Községi Párt, valamint az Egyesült Községi Polgári Párt együttműködése révén biztosították tehát a „jobboldal” vezető szerepét. El kell azonban ismerni, hogy a közgyűlésen a korábbiaknál méltányosabb elbírálásban részesült a szociáldemokrata párt képviselőivel megerősödött „baloldali” ellenzék²¹⁴, amit nemcsak az

207 Propper Sándor: Bolyongásom az élet országútján. Életem, munkám, emlékeim. Politikátörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 747. fond. 8. ő. e. II. kötet. 372.

208 A minisztertanács 1925. július 10-i ülésén a belügyminiszter előterjesztése alapján határozott arról, hogy a főpolgármesteri állásra három nevet terjesztenek elő ajánlásra Horthy kormányzó elé: Ripka Ferencet, Kozma Jenőt és Kollár Lajost. MOL. K. 27. Minisztertanácsi jegyzőkönyvek. 1925. július 10. 11. pont.

209 Főpolgármesterré választását követően Ripka Ferenc községi polgári pártvezetői szerepe Kozma Jenőre szállt át.

210 Fővárosi Közlöny. 1926. október 1. 2097. Harrer Ferenc arra emlékeztetett, hogy Bárczy István kudarcához a demokrata városatyák egy részének „árulása” is hozzájárult, amennyiben a választásnál cserbenhagyták saját jelöltjüket. Harrer Ferenc: Egy polgár élete. II. kötet. 48-49. In: Budapest Főváros Levéltára, XIV. Személyek. 31.

211 Tisztújítás Budapesten. Városok Lapja, 1925. október 1.

212 Sipőcz Jenő. Városok Lapja. 1925. október 1.

213 Uo.

214 Budapest története V. Budapest története a forradalmak korától a felszabadulásig. Szerk: Horváth Miklós. Bp.,

jelzett, hogy az elmúlt időkkel ellentétben számarányukat tükröző képviselőket biztosították a számukra a törvényhatósági bizottság szakbizottságaiban, hanem az is, hogy delegálták őket a községi üzemek üzemi bizottságaiba. A Ripka Ferenc által meghonosított „pártközi értekezletek” pedig azt a célt szolgálták, hogy az autonómiát érintő fontosabb kérdéseket a főpolgármester rendszerint megvitassa a fővárosi pártok vezetőivel.

A demokratikus blokk közeli felbomlását nemcsak ideológiai, politikai és személyi ellentétek, avagy a városházi küzdelmekben elszenvedett kudarcok idézték elő. A választási szövetség szétesését felgyorsította a nemzeti demokraták vezetője, Vázsonyi Vilmos 1926. május végi váratlan halála, valamint egyes demokrata politikusok, miként Bárczy István és Ugron Gábor bethleni irányvonal mögé való felsorakozása is.²¹⁵ Mindenesetre az 1924-1926 közötti időszak arra mutatott rá, hogy a kedvezőtlen közigazgatás-politikai feltételek és a közgyűlési kudarcok ellenére is erős bázisa volt a fővárosi „baloldali” – nemzeti demokrata és szociáldemokrata – ellenzéknek, amivel a kormányzati tényezőknek feltétlenül számolniuk kellett.

A fővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló 1924. évi XXVI. tc. az előzetes várakozásoktól eltérően nem törekedett a fővárosi közigazgatás átfogó reformjára. Megelégedett a törvényhatósági autonómia letéteményese, a törvényhatósági bizottság struktúrájának újjászervezésével – az autonómia korrekatívumok általi behatárolásával és ellenőrzésével –, ám elszalasztotta a fővárosi adminisztráció évtizedek óta terítéken lévő reformját. Erre még mintegy fél évtizedet kellett várni, hiszen csak a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. meghozatalát követően – a gazdasági világválság időszakában – került napirendre az 1872. évi XXXVI. tc.-t is felváltó 1930. évi XVIII. tc., azaz az „új” fővárosi törvény elfogadása.

Akadémiai Kiadó, 1980. 218-226.; Tarjányi Sándor: A szociáldemokrata párt a fővárosi törvényhatósági bizottságban a húszas évek második felében. In: A Magyar Munkásmozgalmi Múzeum Évkönyve 1975-1976. Bp., 1977. 215.

215 L. Nagy 1980. 85.; Budapest története a forradalmak korától a felszabadulásig. Szerk.: Horváth Miklós. Bp., Akadémiai Kiadó, 1980. 224-225.

Irodalom

Levéltári források

- Harrer Ferenc: Egy polgár élete II. kötet. Budapest Főváros Levéltára, XIV. Személyek. 31.
Kozma Miklós iratok. Magyar Országos Levéltár. K. 429.
A Minisztertanács jegyzőkönyvei. Magyar Országos Levéltár K. 27.
Propper Sándor: Bolyongásom az élet országútján. Életem, munkám, emlékeim. II. kötet. Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 747. fond. 8. ő. e.
Szerdahelyi Sándor: Életem. II. füzet. Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár. 867. fond. 1/sz-150.

Nyomtaott források

1920

Az 1920. évi február hó 16-ára összehívott Nemzetgyűlés Irományai. I., V. kötet. Budapest: Pesti Könyomda Rt.

1924

Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Irományai. VIII., XI., XII. kötet. Budapest: Pesti Könyomda Rt.

1924

Az 1922. évi június hó 16-ára hirdetett Nemzetgyűlés Naplója. XXV., XXVI., XXVII., XXVIII. kötet. Budapest: Atheaneum Irodalmi és Nyomdai Rt.

1930

Az 1927. évi január hó 25-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. XXIV. kötet. Budapest: Atheaneum Irodalmi és Nyomdai Rt.

ILLYEFALVI 1927

Budapest Székesfőváros Statisztikai és Közigazgatási Évkönyve. XV. évfolyam (1927.). Illyefalvi I. Lajos, szerk. Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.

KARSAI 1959

Iratok az ellenforradalom történetéhez III. kötet. Az ellenforradalmi rendszer gazdasági helyzete és politikája Magyarországon 1924-1926. Karsai Elek, szerk. Budapest: Magyar Országos Levéltár.

ROMSICS 2000

Bethlen István: Válogatott politikai írások és beszédek. Romsics Ignác, szerk. és utószó. Budapest: Osiris Kiadó.

Budapesti Hírlap
Fővárosi Hírlap
Fővárosi Közlöny
Magyar Közigazgatás
Népszava
Városok Lapja

Feldolgozások

CSIZMADIA 1976

Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest: Akadémiai Kiadó.

GERGELY 1993

Gergely Jenő: A keresztényszocializmus Magyarországon 1924-1944. Budapest: Typovent Kiadó.

GERGELY 2001

Gergely Jenő: Gömbös Gyula. Politikai pályakép. Budapest: Vince Kiadó.

GÖRGY 1931

György Endre: Amíg városatya lettem... Budapest: Globus Nyomdai Műintézet Rt.

HAMVAS 1942

Hamvas József: Budapest megújhodása 1924-1933. Kortörténeti vázlat. Budapest: k.n.

HARRER 1968

Harrer Ferenc: Egy magyar polgár élete. I. kötet. Budapest: Gondolat Kiadó.

HORVÁTH 1980

Budapest története V. Budapest története a forradalmak korától a felszabadulásig. Horváth Miklós, szerk. Budapest: Akadémiai Kiadó.

IGNÁCZ 2005

Ignác Károly: A hatalom eszközei a választói akarat „korrigálására”. A törvényhatósági választási rendszer elvei és gyakorlata Budapesten a Horthy-korszakban. *Múltunk*, 1.

ILLYEFALVI 1933

Illyefalvi I. Lajos: A hatvanéves Budapest. Budapest: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala.

KOVÁCS 1935

Kovács Alajos: A budapesti választások eredménye a világháború óta. *Városi Szemle*, 6.

NAGY 1991

Nagy Vince: Októbertől októberig. Budapest: Európa — História.

L. NAGY 1972

L. Nagy Zsuzsa: A budapesti liberális ellenzék. Budapest: Akadémiai Kiadó.

- L. NAGY 1980
L. Nagy Zsuzsa: Bethlen liberális ellenzéke (A liberális polgári pártok 1919-1931). Budapest: Akadémiai Kiadó.
- L. NAGY 2006
L. Nagy Zsuzsa: Egy politikus polgár portréja. Rassay Károly. Budapest: Napvilág Kiadó.
- PROPPER 1924
Propper Sándor: Az új fővárosi törvény. Szocializmus, 12.
- PROPPER 1925
Propper Sándor: A szociáldemokrata párt a budapesti községi választásokon. Szocializmus, 4.
- ROMSICS 1982
Romsics Ignác: Ellenforradalom és konszolidáció. A Horthy-rendszer első tíz éve. Budapest: Gondolat.
- RUSZOLY 1974
Ruszoly József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején. Acta Juridica et Politica Szeged. XXI. Fasc. 5. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae.
- SCHWEITZER 2005
Schweitzer Gábor: A fővárosi törvényhatósági bizottság újraszervezése 1920-ban. In *Tanulmányok Budapest Múltjából XXXII.* F. Romhányi Beatrix, szerk. oldalszám Budapest: Budapesti Történeti Múzeum.
- SZABÓ 1999
Szabó Ágnes: A konszolidáció kezdete-1922. In *Parlamentari választások Magyarországon 1920-1998.* Földes György - Hubai László, szerk. Budapest: Napvilág Kiadó.
- SZENTGÁLI 2002
Szentgáli Zsolt: A Keresztény Községi Párt történetéhez. *Múltunk*, 1.
- SZERDAHELYI 1924
Szerdahelyi Sándor: A főváros a feudalizmus járószalagján. *Szocializmus*, 2.
- TARJÁNYI 1972
Tarjányi Sándor: A fővárosi törvény és módosításai. Budapest: Budapesti Történeti Múzeum.
Tarjányi 1977
Tarjányi Sándor: A szociáldemokrata párt a fővárosi törvényhatósági bizottságban a húszas évek második felében. In *A Magyar Munkásmozgalmi Múzeum Évkönyve 1975-1976.* Budapest: Népművelési Propaganda Iroda.

THIRRING 1925

Thirring Gusztáv: A budapesti községi választások. *Magyar Statisztikai Szemle*, 5-6.

WILDNER 1931

Wildner Ödön: Budapest törvényhatósági bizottságának keresztmetszete a legutóbbi 30 év alatt. Különös tekintettel a főváros szervezeti törvényeire. *Városi Szemle*, 4.

Schweitzer, Gábor

CONSOLIDATION OR REACTION?
THE CAPITAL'S NOVEL FROM THE BETHLEN-TIMES
(YEAR 1924 36TH PARAGRAPH) AND THE MUNICIPAL
ELECTIONS IN THE CAPITAL IN 1925.

Budapest the capital of Hungary was regulated a city with municipal rights in a special legal status when uniting Buda, Pest and Óbuda (year 1872. 36th paragraph). Therefore through many decades the municipal committee representing the university of the capital had a different administrative-policy compared to the other - city and county - municipal committees. However the norms considering the legal status of the municipal committee were restructured by the legislation four times between 1920-1934. The two capital novels of the 20's - 1920. 9th paragraph and the 1924. 26th paragraph - only considered the restructuring and reformation of the municipal committee. The 18th paragraph in 1930. was re-codifying the 36th paragraph from 1872. , but - according to the legislator's will - also combining the reform intentions of the administrative-policy with reforms of the capital's administration. The 12th paragraph in 1934. reconsidered the capital's acts in 1930. after eliminating the remains of the municipal autonomy.

The legislation-wise and the administrative attention towards the capital's municipal committee was not really complementary, since one of the specialties of the 20's was restriction and regulation of the autonomous territorial civil services, also the governmental control and centralization was mostly emphasized in the capital. The (national conservative) against-Budapest acts of the first years after World War I. and the revolutions were motivated by the expansive city development of the previous fifty years. This legislation policy directed the capital's novels and in a rather hidden way the law from 1930.

Hungary's consolidation in the internal affairs and the foreign policy from 1921 was directed by the Bethlen-government. Their aim was to stop the liberal and democratic oriented social and political powers from taking back the city hall and the general assembly in order to drive the city administration as it used to be before 1918. These actions were part of their public-administrative policy. The government also had to consider that the social democratic party significantly strengthened in the capital since the national congregation in 1922. However the centralization policy of the government also weakened the positions of the Christian Community Party. This was the major party since the municipal elections in 1920. It also counted as a right wing party, more or less loyal to the government. Based on these public administrative aims, the prime minister emphasized the policy of his own middle-party political guidelines to be present in the capital's politics in a rather organized and structured form. The Community Civilian Party was established for this purpose in 1925.

In this study you can see how the 9th paragraph from year 1920. was changed by the 16th paragraph in 1924., and how regulations and restrictions were born to make the autonomy's existence rather controlled. Such as the number and structure of the municipal committee, the conformation of suffrage in the capital more so the extension of the supervising right of the

Ministry of the Interior. Although the government parties were in doubtless majority in legislation, the opposition – the social democratic and the public democratic parties did have some latitude. The study ends with evaluating the results of the capital's municipal election in 1925. The elections were won by the left wing opposition, but because of the huge number of unelected members in the municipal committee the national conservative communal parties (Christian Community Party, Community Civilian Party) were the majority in the general assemblies. Non-elected members in the municipal committee were made possible in the 16th paragraph in 1924. Although the opposition parties were handled in a more equitable way than before, taking over the capital city hall did not succeed.

FORRÁS

SUAEVORUM BELLICA VIRTUS –
EMBLÉMÁK BUDA VISSZAFOGLALÁSÁRÓL
Adalékok a sváb/bajor-magyar kapcsolatok históriájához

Az augsburgi magyaroknak ajánlom

Augsburgi emblémák

Buda felszabadításának korabeli propagandáját vizsgálva két jól elkülöníthető forráscsoport mutatkozik: az írásos és képi források, az előbbieket közé sorolhatjuk az újságokat, naplókat, könyveket, az utóbbiak között elsősorban a rölapokon megjelent metszeteket, valamint az érmekeket említhetjük. Bár a rölapok vedutái, ostromképei általában jelmagyarázatokat, rövid ismertetőket fűznek a képekhez, s az érmeke is tartalmaznak hosszabb-rövidebb feliratokat, akár jelmondatokat is, ezeket mégis inkább vizuális befogadásra szánták, mintsem olvasásra.

Van azonban olyan reneszánsz és barokk irodalmi grafikai műfaj, amelyben a képi és írásos mű és művészet ötvöződik, kiegészíti, sőt feltételezi egymást, s ez az embléma. A 16. század első harmadától megjelenő legkorábbi emblémáskönyvek a verses antológiákhoz hasonlóan egymástól jórészt független, önálló emblémákat fűznek össze, a század végétől azonban egyre-másra jelennek meg a tematikus darabok, amelyek egy-egy központi téma, vezérfonal köré rendezik az emblémákat. Ez a tematika a barokk művészetben és irodalomban egyre inkább maga a fejedelem lesz, aki reprezentációs célokra használja, így az emblémáskönyvek ezen vonulata a középkori királytűkrök műfajának folytatója.

A tematikus emblémagyűjtemények egyik legjobb példája – amely ugyan nem verses, hanem tudományos magyarázatokkal kísért emblémákat tartalmaz – Lackner Kristóf 1615-ben megjelentetett *Coronae Hungaricae emblematica descriptio*¹ című műve. Ez a magyar koronának az emblematika szimbolikájával kibontott jelentőségét tárgyalja, de a 17. századi európai háborúk, a köztörténet eseményei, az uralkodóházak is témául szolgáltak.

Ilyen tematikus, emblémákat tartalmazó vékony füzet Buda felszabadításáról is megjelent a számtalan korabeli újság és rölap között, s dacára annak, hogy ez az Augsburgban készült hétlapos, A4 formátumú ritka nyomtatvány – *In memoriam gloriosae victoriae Hungaricae a Germanorum fortissimo exercitu auspiciis Leopoldi Imp. invictiss. A. C. MDCLXXXVI. de Turcis reportatae emblemata aliquot edita, Augsburg, Göbel, 1687* – Széchényi Ferenc gyűjteményéből² bekerült a nemzeti gyűjteménybe, a kutatás jószerivel negligálta, pedig Kulcsár Péter felvette a magyar történet kora újkori forrásmunkái közé,³ s a Buda visszafoglalásáról készült korabeli nyomtatványok bibliográfiáiban is szerepelt.⁴

1 RMK III. 1615

2 Széchényi-catalogus 1799. I. 310.

3 KULCSÁR 2003. 666.

4 KELÉNYI 1936. 1115., 1170—1170. sz.; HUBAY 1948. 987. sz.