

PÜSKI LEVENTE

# MAGYARORSZÁG POLITIKAI BERENDEZKEDÉSE A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTT

■ Az 1918-as forradalom utáni demokratikus próbálkozás kudarcra, majd a Tanácsköztársaság szovjet mintát másolni kívánó diktatúrájának bukása után átmenetileg az államhatalom teljes szétesése következett be. Olyan helyzet jött létre, amikor a főbb állami intézmények teljesen hiányoztak, vagy léteztek ugyan, de csak erősen részleges módon voltak képesek feladataik ellátására, a politikai élet pedig teljesen az ország konszolidációjában nem érdekelt román hadsereg ellenőrzése alá került. Ebből a katasztrofális szituációból a kiutat csak a megszállás fokozatos felszámolása s ezzel párhuzamosan egy működőképes és nemzetközi elismertséggel is rendelkező államberendezés kialakítása jelenthette. Ismert, hogy a folyamat első állomását a nagyhatalmi közreműködéssel 1919. november 24-én, Huszár Károly vezetésével megalakult koalíciós kormány jelentette, melyet az 1920 januárjában megtartott többpárti parlamenti választások követtek. A választások jogi oldalról lényegében megfeleltek a korabeli demokratikus normáknak – a századelőhöz képest a választójogosultak aránya az összlakosság 6%-áról 40%-ra nőtt, és a voksolás teljesen titkos lett –, a választási kampány során azonban a pártok közötti esélyegyenlőség számos területen csak korlátozottan érvényesült.<sup>1</sup>

Az egykamarás törvényhozó testület 1920. február 16-án ült össze, és gyorsan meghozott első intézkedései egy új politikai rendszer kiépítése irányába mutattak, melynek kereteit alapvetően két tényező határozta meg. A győztes nagyhatalmak, bár lett volna rá lehetőségük, nem kívántak érdemben beleszólni Magyarország belső politikai



...volt egy terület, ahol az államfő hatalma számottevően túlmutatott törvényi jogosítványain. A mindenkori kormányfő pozíciója ugyanis csak akkor lehetett szilárd, ha bírta Horthy támogatását.

viszonyaiba, illetve részükről csupán néhány elvárás fogalmazódott meg. Vezetőik, jóllehet részletesen nem definiálták, de valamilyen parlamentáris berendezkedés létrejöttét tartották kívánatosnak, s valószínűsíthetően egy nyílt diktatúra létrejöttét nem tűrték volna el. Ennek részeként ragaszkodtak a választások megtartásához és ahhoz, hogy a nemzetgyűlés megalakulását követően parlamenti többséggel bíró kormány jöjjön létre, mellyel a világháborút jogi értelemben lezáró békét megköthetik. További elvárásként fogalmazódott meg, hogy az új magyar állam közjogi értelemben nem jelenthet folytonosságot a történeti Magyarországgal. Utóbbi gyakorlati értelemben azt jelentette, hogy sem a régi törvényhozást, sem a korábbi Habsburg-uralkodót, IV. Károlyt nem lehet visszahelyezni az 1918. október 31-e előtti pozíciójába.

A nagyhatalmak tartózkodó hozzáállása azt eredményezte, hogy a forradalmak alatt vezető szerepet játszó pártok nehéz helyzetbe kerültek. Már 1919 őszétől megfigyelhető volt ugyanis a politikai élet jobbratolódása, a magukat ellenforradalminak valló irányzatok és csoportok megerősödése. A jelenség betetőzéseként – miután a Magyarországi Szociáldemokrata Párt a választások bojkottja mellett döntött – a nemzetgyűlés tagjainak túlnyomó többsége ellenforradalmi politikusokból került ki, ami döntően befolyásolta a politikai kibontakozás irányát.

A parlamenti helyek túlnyomó részét két nagy csoportosulás, a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja és az Országos Kisgazda és Földműves Párt emberei foglalták el, s a továbbiakban – kisebb csoportokkal kiegészülve – a két nagy párt koalíciós kormányzása valósult meg. Az 1920. évi I. törvénycikk, amely utóbb a rendszer alaptörvényévé vált, néhány kivételtől eltekintve semmisnek tekintett minden, az 1918-as forradalmi éra és a Tanácsköztársaság alatt hozott törvényt, illetve rendeletet, és részlegesen az 1918 előtti államberendezkedéshez nyúlt vissza.<sup>2</sup> Sor került a régi igazságszolgáltatási és közigazgatási struktúra helyreállítására és annak rögzítésére, hogy az államhatalmi ágak egymáshoz való viszonyát ugyancsak a dualizmus kori törvények szabályozzák. Restaurációról mégsem lehetett szó, és nem csak amiatt, mert a közös államalakulat megszűnt, és Magyarország önállóvá vált. A választójog átalakítása egyértelműen radikális változást jelentett, a nemzetgyűlés személyi és pártösszetételében sem mutatott folytonosságot az 1918 előtti törvényhozással, és néhány területen további reformokra került sor, amelyek szintén a változás irányába mutattak.

Az 1920: I. tc. kisebb kompromisszumokkal ugyan, de szabad kezet adott a nemzetgyűlésnek arra, hogy rendezze „az államhatalom gyakorlásának további módját”. A legsürgetőbb feladatnak az államfői poszt rendezése bizonyult. A két nagy párt politikusai a királyság államformájának a visszaállításában egyetértettek, s ezt olyanmódon természetesen vették, hogy az említett törvényben szóba sem hozták. A királyi trón betöltése azonban áthághatatlan akadályokba ütközött. A már említett nagyhatalmi tiltáson túl a politikai élet résztvevői megosztottak voltak. Amíg a legitimisták IV. Károly királysága mellett kötelezték el magukat, addig a szabad királyválasztóknak nevezett erők új, nemzeti király megválasztását szorgalmazták. Miután egyik irányzat sem rendelkezett meggyőző többséggel, ideiglenes rendezésre volt szükség. A fenti törvény – történelmi hagyományokhoz visszanyúlva – felállította a kormányzói tisztséget, és meghatározta annak jogkörét. Politikai egyeztetések és előkészületek után a nemzetgyűlés március 1-jén kormányzóvá választotta Horthy Miklóst. Megválasztásának körülményei – nem volt ellenjelöltje, és 141 szavazatból 131-et kapott – arra utaltak, hogy személye mögött széles politikai konszenzus húzódott meg, holott erről szó sem volt. Igaz, a Nemzeti Hadsereg vezetőjeként komoly hatalommal rendelkezett, az államfőséget 1919 végétől határozottan ambicionálta, és környezete igyekezett mindent megtenni, hogy ez teljesüljön. Korábbi ellenforradalmi múltja – a szeptemberi kormányban betöltött tiszte – az adott helyzetben előnynek

számított, és őt segítette az is, hogy a politikai élet résztvevői láthatóan nem tudtak megegyezni egy mindenki által elfogadható jelölt személyében. A mellette szóló tényezők azonban főleg a zavaros, átmeneti politikai helyzettel magyarázhatók, s konzolidált viszonyok között a komoly politikai tapasztalat és karrier nélkülözhetetlen feltétele lett volna egy országos közjogi méltóság betöltésének. Ezt a hiányt próbálta pótolni a körülötte már 1919 őszén meginduló propaganda, amely katonai-vezetői képességeit igyekezett felnagyítani és személyét egyfajta antibolsevista hőssé emelni.

Horthy fővezéri nyilatkozatai, valamint a különböző fegyveres csoportok önkényeskedéseit, véres cselekményeit védő magatartása inkább csak erősítette a személye iránti fenntartásokat. Utóbbi abban is megnyilvánult, hogy a korábbi királyi jogkörnek csupán egy erősen behatárolt részét kapta meg.<sup>3</sup> Az 1920: I. tc. szerint nemzetközileg ő képviseli az államot, nemzetközi szerződéseket azonban csak a törvényhozás hozzájárulásával köthet. A hadsereg főparancsnokaként dönthet annak vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozóan. A törvényjavaslatokat – legfeljebb hatvannapi gondolkodási idő mellett – egyszer küldheti vissza a parlamentnek (relatív vétőjog). A nemzetgyűlés üléseit csak bizonyos korlátok között napolhatja el, és a testületet csak annak tartós munkaképtelensége esetén oszlathatja fel. Hadüzenethez, a csapatok határon kívülre vezényléséhez a parlament előzetes hozzájárulása szükséges. Kinevezi és felmenti a miniszterelnököt és utóbbi javaslatára a minisztereket.

A kormányzóválasztás után sor került az immár parlamenti többséggel bíró kormány megalakítására Simonyi-Semadam Sándor vezetésével, továbbá június 4-én a trianoni béke aláírására. 1920 közepére egy erősen kétarcú politikai berendezkedés formálódott ki, amely még magán hordozta a kialakulatlanság, az átmenetiség jegyeit. Számos tényező egy parlamentáris, sőt demokratikus rendszer kifejlődése irányába mutatott. Sor került az alkotmányosság hagyományos, törvényi szabályozásának visszaállítására. Megtörtént a választójog demokratikus átalakítása, versengő többpártrendszer jött létre, a nemzetgyűlés társadalmi összetétele pedig a századelőhöz képest jelentős mértékben kibővült, populárisabbá vált.<sup>4</sup> A törvényhozás a korszak egészét tekintve ekkor élt leginkább hatalmi jogosítványaival: politikai nézeteknek nyilvánosságot biztosító, azokat ütköztető, a kormányzat tevékenységét ellenőrző és persze törvényalkotó funkciójával. Ugyanakkor számos, a fentiekkel szemben álló, illetve inkább egy diktatúra felé mutató jelenség is létezett. A szervezkedési és működési szabadság terén a baloldali pártokat – különösen a szociáldemokrata pártot – jelentős hátrányok érték. Elsősorban a különböző társadalmi egyesületek révén nagy befolyással rendelkeztek az állam megerősítését és militarizálását hirdető szélsőjobboldali csoportok. A fegyveres különítmények és egyéb radikális szervezetek által végrehajtott merényletek a közrend és közbiztonság hiányos érvényesülését jelezték. Az államháztartás katasztrofális helyzete kizárta annak lehetőségét, hogy a parlament az állami költségvetés kapcsán is gyakorolhassa ellenőrzési jogosítványait. A szabadságjogok terén pedig különösen erőteljes szűkítést jelentett, hogy érvényben maradt a háború esetére szóló kivételes intézkedések többsége (sajtószabadság, gyülekezési és egyesülési jog korlátozása, internálás alkalmazása stb.).

A nemzetgyűlés előtt tehát számos nagy horderejű tennivaló állt, s néhány lépésre valóban sor került. Ennek részeként többek között 1920 nyarán bekövetkezett a fővárosi önkormányzat helyzetének átmeneti rendezése,<sup>5</sup> a Simonyi-Semadamot július 19-én felváltó Teleki Pál kormányfősége alatt eredményes erőfeszítések történtek a fegyveres különítmények visszaszorítására, és sor került a kormányzó jogkörének a kiszélesítésére. Utóbbi reform (1920: XVII. tc.) részeként Horthy az országot fenyegető veszély esetén – a törvényhozás utólagos hozzájárulásával – elrendelhetette a haderő határon kívülre küldését, a nemzetgyűlést pedig immár korlátok nélkül oszlathatta fel. Ez a jogkörbővítés megfelelt az államfő igényeinek, s a pártok is késznek

mutakoztak a királykérdésben mindkét oldal felé nyitottnak mutakozó Horthy hatalmának erősítésére, azonban az alapkérdések továbbra sem rendeződtek. Bár formailag a kormányzat a nemzetgyűlésben elsőpró méretű – mintegy 80–90%-os – többséggel rendelkezett, a pártok kiforratlansága, belső megosztottsága, a személyi ambíciók elburjánzása következtében a törvényhozás – rengeteg üléselés és vitakozás mellett – nem hozta tető alá a szükséges alkotmányjogi reformokat: nem születtek meg a vidéki önkormányzatokról, valamint a választójogról szóló törvények, nem került sor az új parlamenti házszabályok megalkotására.

A konszolidációs folyamat végül Bethlen István miniszterelnöksége alatt vett új lendületet, és került sor egy stabil és koherens rendszer kialakítására. A miniszterelnöki széket 1921. április 14-én elfoglaló erdélyi gróf eredendően a parlamentarizmus híve volt, és pályája során következetesen elhatárolódott mindenfajta diktatórikus irányzattól. Ez nemcsak a kommunistákra, hanem a szélsőjobbra is vonatkozott, s bár 1927-ben ő vetette meg az alapjait a hivatalos külpolitika egyik pillérét jelentő magyar–olasz szövetségnek, nem gondolt arra, hogy Mussolini fasiszta rendszere importálható lenne Magyarországra.<sup>6</sup> Bethlen azonban demokrata sem volt, és idegenkedve szemlélte azt az I. világháború után Európa-szerte mind jobban terjedő tendenciát, amely jogkiterjesztésre, a széles tömegek fokozottabb politikai szerepvállalására épült. Úgy vélte, a magyar viszonyok nem elég érettek a nyugati tömegdemokráciák meghonosítására, s az efféle kísérletek anarchiához vagy diktatúrához vezetnek. Számára a dualizmus kori alkotmányos berendezkedés jelentette azt az alapot, melyre az új, a világháború utáni országot építeni lehet. Az alsóbb társadalmi rétegek politizálását negatívan szemlélő Bethlen inkább a hagyományos vezető erőkből bízott. Úgy vélte, az elitcsoportok – saját, egyszerűsítő megfogalmazásában a polgárság és a birtokos osztály – lehetnek azok, amelyek képesek a társadalmi rend és béke, valamint a politikai stabilitás fenntartására, tehát elsősorban őket kell védeni és erősíteni.

Bethlen kormányfősége kezdetétől elvei gyakorlati megvalósítására törekedett, de az adott nemzetgyűlési erőviszonyok mellett próbálkozásai csak fokozatosan, kudarcok és hosszas taktikai küzdelmek árán hozhattak eredményt. A történetírásban lényegében véve konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy melyek a folyamat főbb állomásai.<sup>7</sup>

1. Miniszterelnöksége első háromnegyed éve – éles küzdelmek közepette – csupán részeredményeket tudott felmutatni. Miután IV. Károly a magyar állami szervek részéről hiába várta visszahívásának hivatalos kezdeményezését, 1921-ben két kísérletet tett trónja visszaszerzésére. A második, októberi akciója során már fegyveres hatalomátvétellel próbálkozott, melynek során a kormányzó és a kormányfő egyaránt szembefordult IV. Károllyal. Horthy magatartása azt jelentette, hogy megszűnt a személyét bizonyos fokig addig körülvevő konszenzus, és baloldali, valamint legitimista csoportok immár nyíltan bírálták. 1922 elején az egyik legitimista politikus, Szilágyi Lajos már a „budai várkastély abszolutizmusáról” beszélt, hozzátéve, hogy a kormány „az államfő akaratából [...] hónapok óta bizalom nélkül ül a nemzet nyakán”.<sup>8</sup> Ugyanakkor a történetek az államfői poszt körüli kérdések letisztulását eredményezték. Nyilvánvaló lett, hogy a királyi trón még hosszú ideig betöltetlen lesz, és Horthy kormányzóságával hosszabb távon kell számolni. A törvényhozás által 1921. november elején – nagyhatalmi nyomásra – sebtiben elfogadott törvény<sup>9</sup> pedig rögzítette az utolsó Habsburg-uralkodó trónfosztását.

Lényegében 1920 eleje óta kérdéses volt az MSZDP politikai helyzete. Az ugyanis, hogy a jelentős társadalmi bázissal és komoly nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező mozgalom a parlamentáris kereteken kívül politizáljon, a tartós instabilitás veszélyét hordozta magában. A két fél között 1921. december 22-én megkötött, a köz-

tudatban Bethlen–Peyer-paktum néven elhíresült megállapodás jórészt választ nyújtott a fenti problémára. A megállapodás részeként Bethlen vállalta, hogy a kormányzat infrastrukturális oldalról nem gördít akadályokat az MSZDP működése elé, utóbbi pedig – egyebek mellett – nem szervezkedik a társadalom bizonyos rétegeiben, és nem tevékenykedik nyíltan rendszerellenes erőként.

2. Hatalompolitikai szempontból a fordulópontot 1922 első fele jelentette. A kormányfő világosan látta, politikai nézetei megvalósítására a nemzetgyűlés adott pártstruktúrája alkalmatlan: túlságosan erősek az általa szélsőségesnek tartott csoportok – szélsőjobboldaliak, radikális keresztényszocialisták, agrárdemokraták –, míg a konzervatívok gyengék és szervezetenként megosztottak. Ezért a pártkeretek gyökeres átalakítását s annak kulcselemeként egy szilárd többséggel rendelkező, alapvetően konzervatív elvek mentén szerveződő, új kormánypárt létrehozását szorgalmazta.<sup>10</sup> Elképzelését eredetileg döntően a KNEP-re támaszkodva kívánta megvalósítani, de miután a második királypuccs alkalmával élesen szembekerült az ott helyet foglaló legitimitásokkal, radikális váltásra szánta el magát. 1922. február 2-án 21 képviselőtársával belépett a Kisgazdapártba, s a lépés egyértelműen jelezte, hogy immár utóbbit tekinti politikája parlamenti bázisának. A változás külső jeleként az új tömörülés felvette a Keresztény-Keresztyén Kisgazda-, Földműves- és Polgári Párt nevet, de a közéletben a rövidebb és kifejezőbb Egységes Párt elnevezés terjedt el. Az aktussal a többséget csak formailag sikerült biztosítani, s a párt még távolról sem volt a kormánypolitika feltétlen és engedelmes támasza. Ehhez le kellett állítania a tömegpárttá válás folyamatát s megakadályoznia, hogy a vezetés a paraszti tömegek befolyása alá kerüljön, továbbá át kellett alakítani a párt képviselőcsoportjának politikai és személyi összetételét. Első lépésként, miután 1922. február 16-án lejárt a nemzetgyűlés ciklusának határideje, választójogi reformját, melynek parlamenti tárgyalását korábban ügyesen húzta-halasztotta, rendeletként életbe léptette. Az új korlátozások következtében a választójogosultak aránya az összlakossághoz képest jelentős mértékben csökkent, 40%-ról 29%-ra esett vissza. A rendelet emellett csak Budapesten és a törvényhatósági jogú városokban hagyta meg a titkos szavazást, vidéken – a százelő gyakorlathoz visszakanyarodva – ismét nyílttá tette. A társadalom alsóbb rétegeinek számottevő része így teljesen kikerült a politikai döntéshozatali folyamatokból, a vidéki agrárlakosság szavazati joggal rendelkező része pedig – a nyílt szavazás miatt – ki lett téve a közigazgatási szervek nyomásának. Következő állomásként május végén, június elején került sor az újabb nemzetgyűlési választásokra, melyeket a Kisgazdapárt úgy nyert meg, hogy a képviselőcsoporton belül Bethlen helyzete határozottan megerősödött. (A választójogi reformból 1925-ben törvény lett, és a harmincas évek végéig annak alapján tartottak választásokat.)

3. A választásokat követő négy év egyfajta stabilizációs időszaknak tekinthető, amely a formálódó bethleni hatalmi berendezkedés megszilárdításával, újabb intézményi reformokkal telt el.

A politikai viszonyok konszolidációja jegyében folytatódott a szélsőséges szervezetek megfékezése, a kivételes hatalom alapján addig érvényben maradt korlátozások<sup>11</sup> nagy része 1921 és 1924 decembere között, több lépésben megszűnt. 1924-ben – népszövetségi közreműködéssel – megkezdődött az államháztartás szanálása. A program végrehajtása hivatalosan két évvel később, 1926. június 30-án ért véget, méghozzá sikerrel. A szanálás részeként a kormány kibővített rendeletkiadási, diszkrécionális jogkörrel rendelkezett, amely annak lezárultával megszűnt, és az 1926/27-es költségvetési év volt az első, melyet sikerült időben, a hagyományos parlamenti eljárások betartásával letárgyaltatni és elfogadtatni. A gazdaságpolitikai erőfeszítésekkel párhuzamosan pártvonalon is tovább erősödött Bethlen helyzete. A szélsőjobboldali erők – Gömbös Gyula vezetésével – előbb kísérletet tettek a miniszterel-

nők megbuktatására, majd átmenetileg ellenzékbe vonultak, és 1924 őszén megalakították a Magyar Nemzeti Függetlenségi (Fajvédő) Pártot. Nagyatádi Szabó Istvánnak, a neves parasztpolitikusnak 1924. november 1-jén bekövetkezett halála után az Egységes Párt kiscsapatja teljesen marginalizálódott. A KNEP még 1921–22 folyamán több kisebb csoportosulásra bomlott, melyek nagy része 1926. február 18-án új szervezetbe tömörült Keresztény Gazdasági és Szociális Párt néven, és egyértelműen kormánytámogató politikát folytatott.

Az intézményi reformok sorában Bethlen előbb – 1924 decemberében – a nemzetgyűlés házszabályainak az átalakítását vitte keresztül. A reformmal sikerült elérni az ellenzéki pártok mozgásterének szűkítését, a törvényalkotói munka valamelyes gyorsítását és azt, hogy a parlament tevékenységét a kormánypárti képviselőcsoport hatékonyabban tudja irányítani. Hosszas előkészületek után, 1926 végén a felsőházi törvény elfogadásával került sor a törvényhozás szerkezeti átforgatására. Bethlen számára a kétkamarás rendszerhez való ragaszkodás egyértelmű elhatárolódást jelentett a forradalmi időszakról, és egyfajta kötődést fejezett ki a történelmi tradíciók iránt. A kormányzat olyan intézményt kívánt felállítani, amelynek munkáját alapos, de a pártpolitika felett álló szakmai tevékenység jellemzi majd, és tagsága – összetételénél fogva – egyfajta mérséklő erőt jelenthet a közhangulat változásainak jobban kitett képviselőház felé. Ennek megfelelően a felsőház összetétele alapvetően különbözött a másik testületétől. Amíg utóbbi lényegében pártpolitikai hovatartozás szerint tagolódott, addig a második kamara összetett felépítésű intézmény volt, melybe meghatározott hivatalok betöltése esetén, törvényhatóságok, érdekképviseleti szervezetek és az arisztokrácia választottjaként, valamint államfői kinevezés révén lehetett bejutni. A testület társadalmi összetétele világosan jelezte, hogy a miniszterelnök elsősorban a különböző elitcsoportokat kívánta politikai szerephez juttatni. Méghozzá azon elitcsoportok reprezentánsait, akik, bár nem voltak párttagok, de alapvetően kormánytámogató magatartást tanúsítottak. Bethlen tisztában volt vele, hogy a felsőház a képviselőházhoz képest csupán korlátozott legitimitációval bír, tekintve, hogy előbbinél az állampolgárok általi közvetlen választás lehetősége nem volt biztosított. Ezért a második kamara csupán korlátozott jogkörrel rendelkezett. A törvényjavaslatokat illetően csak kétszeri, halasztó erejű vétőjoga volt: a két Ház közötti kétszeri véleménykülönbség és az azt követő sikertelen egyeztetés után a második kamara nem akadályozhatta meg a képviselőházi többség akaratának érvényesülését. Ráadásul a költségvetési javaslatot mindig utóbbi testületnél kellett benyújtani, és annak tételein a felsőház nem módosíthatott.

A felsőházi reform parlamenti elfogadását követően a nemzetgyűlés befejezte működését. 1926 decemberében új választásokra került sor, melyeket az Egységes Párt – részben az adminisztratív eszközöknek, részben gazdaságpolitikája eredményeinek köszönhetően – fölényesen megnyert. 1927. január végén kezdte meg működését az új országgyűlés.

Az újabb választási sikerrel és a felsőház felállításával a bethleni állam- és kormányzati rendszer alapelemei kiépültek, ami persze nem jelenti azt, hogy ne került volna sor további, kisebb horderejű reformokra kormányfőségének utolsó, 1927 januárjától 1931 augusztusáig terjedő szakaszában. Nem véletlen, hogy a kormányzat egészen a húszas évek végéig – bizonyos technokrata jellegű változtatásoktól eltekintve – nem foglalkozott a vidéki önkormányzatok helyzetével. A kormányfő ugyanis politikája fontos bázisaként tekintett a vármegyei közeletet hagyományosan kezükben tartó elitcsoportokra és tisztviselőkre, azaz semmi nem indokolt gyors és erőteljes átalakítást. Az 1929: XXX tc. a törvényhatóságokban a közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében igyekezett centralizáltabbá tenni a döntéshozatali eljárásokat és növelni a tisztviselői kar szakmai kvalifikációját. A vármegyék tör-

vényhatósági bizottságaiban a legtöbb adót fizetők és a választott tagok arányát a korábbi 50–50%-ról 40–40%-ra csökkentette, a fennmaradó 20%-ot pedig többségében különböző társadalmi szervezetek és intézmények képviselőinek biztosította. A budapesti önkormányzat esetében – mivel itt a kormánypárt eleve gyenge pozíciókkal rendelkezett – jóval látványosabban mutatkoztak meg a centralizációs és antidemokratikus törekvések. Az 1920. évi fővárosi törvény alapján még a bizottsági tagok 91%-át közvetlenül választották. Bethlen ezt két lépcsőben – 1924-ben és 1930-ban – módosította: megnövelte a főpolgármester hatáskörét, a választott tagok arányát 63%-ra csökkentette, a kinevezettekét és a hivatalból bekerültekét viszont 37%-ra növelte. A kormányzat még így is – rendhagyó módon – csak egy keresztény irányzatú párttal koalícióban tudta megszerezni a fővárosi önkormányzat vezetését, úgy, hogy közülük a Keresztény Községi Párt volt a meghatározó, irányító erő.

A bethleni politika a lassan formálódó rendszerbe sikerrel integrálta a kormányzó személyét is. Horthy kezdetben személyes kapcsolatai, magatartása és nézetei alapján a jobboldali radikálisok táborához állt a legközelebb. Kész volt felkarolni a különböző, gyakran erősen kalandor színezetű irredenta terveket, tagadta a fehérterror létét, zsidóellenes kijelentéseket tett.<sup>12</sup> Nagyjából 1920 nyarától azonban fokozatosan eltávolodott tőlük, és bár érzelmileg számos elemet megőrzött korábbi felfogásából – a parlamentáris politizálással vagy éppen a zsidósággal szembeni előítéleteit –, de mind jobban a konzervatívok felé közeledett. Hajdani embereivel kapcsolatban – amennyiben azok késznek mutatkoztak rá – már csak arra törekedett, hogy megfelelő pozícióhoz juttassa őket. Bethlennel való egyre szorosabb kapcsolatával párhuzamosan az aktív politizálást egyre inkább kormányfőjének engedte át. Bár a vonatkozó törvények alapján számos hatalmi jogosítvánnyal rendelkezett, ő csak igen visszafogottan élt velük. 1931-ig – Bethlen lemondásáig – csupán kétszer fordult elő, hogy a parlament üléseit elnapolta, törvényjavaslatot pedig három ízben küldött vissza megfontolásra, de egyik esetnek sem volt politikai súlya. Tevékenysége így egyre inkább a reprezentatív államfői feladatok ellátásában merült ki. Fogadta a Budapestre akkreditált diplomátákat, kitüntetések adományozott, estélyek és egyéb rendezvények, valamint számtalan egyesület díszelnökségét vállalta el, továbbá különböző létesítmények avatásán vett részt. Régi hívei nagy megdöbbenésére passzívabbá vált, s a hadseregen kívül két terület volt, ahol igyekezett őrizni politikai szerepét. Bár lényegében véve szabad kezet adott a kormányfőnek, azt mindig elvárta, hogy a miniszterek több-kevesebb rendszerességgel, de beszámoljanak neki, tájékoztassák őt reformterveikről. Kormányváltás esetén pedig a miniszterelnök személye kapcsán rendszerint érvényesíteni próbálta saját elképzeléseit is.

Ugyanakkor volt egy terület, ahol az államfő hatalma számottevően túlmutatott törvényi jogosítványain. A mindenkori kormányfő pozíciója ugyanis csak akkor lehetett szilárd, ha bírta Horthy támogatását. Erről az oldalról nézve tehát a kormányzó aktivitásán vagy annak hiányán túl az is számított, hogy a kormányzó milyen mértékben kész a kormánypolitika támogatására. Bethlen miniszterelnöksége alatt kifejezetten visszafogott volt, amit számos kortárs szavá is tett, állásfoglalása, támogató magatartása azonban számos esetben nélkülözhetetlennek bizonyult a kormányfő számára. 1922-ben Bethlen István csak Horthy előzetes beleegyezése birtokában merete választójogi reformját rendeletként bevezetni. 1926-ban pedig a frankhamisítási ügy túléléséhez nagy segítséget jelentett a számára, hogy maga mögött tudhatta az államfő támogatását. Miután személye egyre inkább kikerült a napi politikai küzdelmekből, az államfő népszerűsége és társadalmi elfogadottsága is megnőtt. Ezt a kormányzat is igyekezett erősíteni: részben azzal, hogy a sajtóban és a parlamentben egyaránt szankció fenyegette a kormányzót érintő bírálatokat, részben pedig egy államilag támogatott és mind nagyobb méreteket öltő Horthy-kultusz révén.<sup>13</sup>

A kultusz azonban erősen megtévesztő volt, miután Horthy személyéhez olyan kválitásokat és teljesítményeket, olyan mértékű társadalmi támogatottságot társított, amivel a kormányzó nem rendelkezett.

Miután a Bethlen kormányfősége alatt kialakult politikai berendezkedés számos alapkérdésre próbált egyfajta választ kínálni, és kialakulását többféle érdek és tényező befolyásolta, nem könnyű feladat annak alapjellegzetességeit meghatározni. A rendszer jelentős részben dualizmus kori alapokra épült, ami bizonyos fokú alkotmányosság érvényesülését hozta magával. A politikai intézmények működését, egymáshoz való viszonyát törvények szabályozták, részben érvényesítve a hatalommegosztás elvét, ez azonban önmagában nem ad választ arra, hogy parlamentáris demokráciáról van-e szó. Ennek megítéléséhez elsődlegesen a participáció kereteit érdemes megvizsgálni, azt, hogy az állampolgárok számára milyen mértékben nyílt lehetőség politikai állásfoglalásuk kifejtésére, a közösségi politizálás különböző területeibe való bekapcsolódásra.

Az 1922-ben érvénybe léptetett parlamenti választójog egyértelműen antidemokratikus volt: az európai gyakorlathoz képest relatíve szűken szabta meg a szavazóknak az összlakossághoz viszonyított arányát, és a mandátumoknak csak mintegy 20%-ánál biztosította a szavazás titkosságát. A pártok szempontunkból abban a tekintetben bírnak jelentőséggel, hogy a társadalom számára a politikai érdekartikulációnak és mobilizációnak elsődleges színtereit jelentik. A pártalapítás terén meglehetősen széles mozgástér érvényesült, és nemcsak a kezdeti időszakban. Számos párt, illetve hasonló funkciójú szervezet jött létre, egymástól gyakran teljesen különböző ideológiai,<sup>14</sup> illetve kulturális háttérrel, és programjaik, valamint szervezeti életük kialakítása terén önállóságot élveztek. Igaz, a szabadság nem volt korlátlan, ami különösen azokat a pártokat és mozgalmakat érintette, melyek a rendszer alapintézményeinek a létét kérdőjelezték meg. A szociáldemokrata párt vagy éppen a legitimitásként tevékenységét az állami szervek rendszeresen akadályozták, így azok nehezen tudtak új alapszervezetek létrehozásával terjeszkedni, gyűléseiket sokszor nem engedélyezték, a fennálló rend megsértése címén eljárást indítottak lapjaik és politikusaik ellen. Betiltás a programjukban és eszközeikben legszélsőségesebb pártokat sújtotta, ami az 1920-as években lényegében a kommunista pártot érintette. Ennél jelentősebb korlátozás érvényesült a választási verseny és a politikai esélyegyenlőség terén. A kormányzat a nyílt választójogra és a helyi közigazgatási apparátusra támaszkodva mindig meg tudta akadályozni azt, hogy az ellenzéki erők választás útján hatalomra kerüljenek, és leváltsák a kormányt. Jóllehet a mechanizmus – dualizmus kori alapok felhasználásával – lényegében véve a Bethlen-kormányzat alatt alakult ki, utóbb függetlenedett személyétől, és az őt követő miniszterelnökök is előszeretettel s persze sikerrel alkalmazták.

A kormányfők kezében ugyanakkor több eszköz volt annak megakadályozására, hogy ne váljanak pártjuk, illetve az ott helyet foglaló érdekcsoportok kiszolgáltatottjává, de közülük a döntő tényezőt a választások jelentették. Ilyenkor meg lehetett szabadulni a nemkívánatos vagy renitens képviselőktől, ha pedig utóbb a frakció nem bizonyult eléggé kezelhetőnek a parlament idő előtti feloszlata révén – a kormányzó segítségével – lehetett megfelelő tiszogatást végrehajtani. Azzal, hogy sikerült kizárni a váltógazdaságot és a kormánypártot is ellenőrzés alatt tartani, a parlament funkciói egyértelműen sérültek. A törvényhozás legitimációs, érdekképviseleti és ellenőrző szerepe így csak erősen korlátozott módon érvényesülhetett a végrehajtó hatalom felé, amit csak erősített, hogy a kormányzat – a modernitás egyfajta velejárójaként – egyébként is bizonyos bürokratikus túlsúlyra tett szert.

Bethlen félelme a tömegdemokráciáktól oda vezetett, hogy a lehetőségekhez képest igyekezett az alsóbb társadalmi rétegeket demobilizálni, távol tartani az aktív

politizálástól. Ennek megfelelően a nemzetgyűlés, majd a képviselőház társadalmi összetétele ismét zártabbá vált, a képviselők többsége földbirtokosokból és tisztviselőkből került ki, s így mind jobban hasonlított a századelő törvényhozásának összetételéhez.<sup>15</sup> A tömegpártok kialakulásának folyamata leállt, az Egységes Párt tevékenysége teljesen a képviselőcsoportra koncentráldott, s helyi-regionális téren csak bizonyos önkormányzati pozíciók megszerzésére való törekvésben merült ki.

Sajátos helyet foglalt el a fenti jelenségben a felsőház. A második kamaráktól nem feltétlenül elvárt követelmény, hogy a képviselőházakhoz hasonló módon szerveződjenek, az viszont igen, hogy a képviselőket elvét valamilyen módon érvényesítsék. Ebből a szempontból a hivatal alapján, valamint a kormányzói kinevezések révén bejutók, illetve az arisztokrata küldöttek csoportja – a felsoroltakból került ki a tagságnak mintegy fele – nem felelt meg a demokratikus elvárásoknak.

A parlamenthez és az ahhoz kapcsolódó választásokhoz hasonló mértékben fontos az önkormányzatok helyzete és felépítése. A bethleni politika itt végképp a minimális változtatás, a dualizmus kori helyzet megőrzése mellett kötelezte el magát. A községek esetében még csak átalakításra sem vállalkozott, a vármegyei és városi törvényhatóságokról szóló reform pedig bevallottan csak részleges volt, és sem az autonómia mértékének, sem a választott bizottsági tagok arányának a növelését nem vállalta fel. Mindez többek között a 20. századra már anakronisztikussá vált virilizmusnak – a legtöbb adót fizetők politikai előjogokkal történő felruházásának – a fennmaradását jelentette, és persze azt is magába foglalta, hogy a kormányzat nem kívánja a tradicionális helyi erőviszonyok megbolygatását.

A társadalom ún. kisközösségi tevékenységére persze nemcsak a területi önkormányzatok, hanem a különböző társadalmi szervezetek is széles lehetőséget kínáltak. Már 1918 őszétől, a forradalom győzelmét követően az egyesületi élet kiszélesítését lehetett megfigyelni, amely – irányjaiban bizonyos hangsúlyeltolódásokkal – 1919–20 folyamán is folytatódott. A Bethlen-kormány egyrészt igyekezett fékezni a fenti tendenciát, és különösen arra törekedett, hogy ez a típusú mobilizáció lehetőleg a felsőbb rétegekre korlátozódjon, illetve a meglévő szervezetekben a társadalom képzetesebb, vagyonosabb és persze politikailag megbízhatóbb elemei jussanak vezető szerephez. Főleg a különböző foglalkozási-érdekképviselői intézmények viszont joggal számíthattak arra, hogy – egyes kérdésekben – a kormányzat tárgyalópartneri lesznek, sőt a felsőházban és a törvényhatóságokban formálisan is pozícióhoz jutnak. Ennek a jelenségnek szép példáját mutatta az Országos Mezőgazdasági Kamara. A testület agrárkérdésekben rendszeresen egyeztetett a kormányzati szervekkel, és politikai súlyának elismeréseként hat helyet kapott a felsőházban. Bár elvileg az agrártársadalom minden rétegét magába tömörítette, de egyértelműen a közép- és nagybirtokosok irányítása alatt állt.

A politikai élet különböző területein érvényesülő participációs, illetve mobilizációs korlátok miatt tehát a bethleni politikai berendezkedés nem volt parlamentáris demokrácia, de ugyanez érvényes az ellenkező végre is. A kormányzó hatalma és politikai szerepe nem volt olyan mértékű, hogy személyi vagy általa irányított katonai diktatúráról lehessen beszélni. Az Egységes Pártnak a miniszterelnök felé érvényesülő alárendeltsége miatt pártidiktatúra sem alakulhatott ki. A mondottak alapján egy miniszterelnök által vezetett valamiféle bürokratikus diktatúra léte tűnhet a legvalószínűbbnek, egy ilyen rendszer kialakulását azonban számos tényező gátolta. Mindenekelőtt a kormányfő hatalma sem volt parttalan. Ahhoz, hogy megmaradhason pozíciójában, bírnia kellett az államfő támogatását, továbbá állandó egyeztetésekre kényszerült annak érdekében, hogy elsősorban saját pártja, továbbá a felsőházi honatyák, valamint a különböző érdekképviselői szervezetek támogatását biztosítsa a maga számára. Sőt ahhoz, hogy pártja biztosan megnyerje az esedékes parla-

menti választásokat, az adminisztratív-hatalmi technikák mellett egyéb eszközökre – például szociálpolitikai reformokra – is szükség volt.<sup>16</sup> Bethlen tagadhatatlanul mestere volt az ilyen politizálásnak, ami részben azt is megmagyarázza, miért tudta olyan sokáig megőrizni miniszterelnöki posztját.

Bár a kormányfő nem előre kigondolt koncepció mentén folytatta rendszerépítő tevékenységét, politikájának mégis voltak elvi alapjai, melyek elsősorban a konzervativizmus, elitizmus, tekintélyelvűség, etatizmus és rendpártiság fogalmaival jellemezhetőek.<sup>17</sup>

Úgy tűnik, Linz spanyol politológus elemzési módszerei választ kínálnak arra a kérdésre, hogy a konszolidáció során kialakult rendszer elhelyezhető-e valamiféle általánosabb – nemzetközi szinten is értelmezhető – elméleti struktúrába. Egyes kutatók szerint Linz kritériumai – korlátozott pluralizmus, uralkodó ideológia hiánya, politikai mobilizációtól való tartózkodás, a hatalomgyakorlás módja – alapján a bethleni berendezkedés lényegében véve az autoriter rendszerekhez sorolható. A fogalmat teljesen tágan értelmezve – az autoriter rezsimek valahol a demokratikus és totalitárius rendszerek között helyezkednek el – a meghatározás valóban helytálló lehet.<sup>18</sup> Ennek a megközelítésnek azonban vannak gyenge pontjai. Mindenekelőtt nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a diktatúrák külön kategóriát jelentenek-e, továbbá kevés lehetőséget nyújt a rendszeren belüli változások érzékeltetésére.<sup>19</sup> Az autoriter rezsimek kifejezést inkább módszertani alapként használva, úgy vélem, a magyarországi berendezkedést egy autoriter elemeket tartalmazó parlamentáris rendszerként lehet jellemezni.<sup>20</sup> A meghatározás így két jelenségre is utal. Egyrészt arra, hogy a parlament és az ott helyet foglaló pártok távolról sem csupán valamiféle látszatintézményt jelentettek: szerepük, súlyuk több volt annál, mint amit Linz értelmezése megenged. Másrészt jelezheti, hogy a bethleni rendszerhez képest a későbbiekben határozott elmozdulás következett be.<sup>21</sup>

A miniszterelnök utóbb elégedetten tekintett önmagára mint rendszerépítő politikusra, s nem alaptalanul. A politikai berendezkedés többarcúsága kormányfősége alatt megszűnt, és – bizonyos határok között – stabil rendszert hozott létre, olyat, melynek számos eleme egészen 1944 elejéig megmaradt. Mindez persze nem jelentett változtatlanúságot, sőt a korszak második felében számottevő módosulások következtek be.

Az átalakulás, bár bizonyos pontokon már Bethlen kormányzása végén kimutatható, érdemben 1932 végétől, azaz az Egységes Pártba 1928-ban visszakerülő Gömbös Gyula kormányra kerülésétől számítható.<sup>22</sup> Bethlen 1931. augusztusi lemondása után Károlyi Gyula került a miniszterelnöki bársonyszékbe, de rövid, egyéves kormányzása nem hozott semmilyen hosszabb távú, strukturális változást.

1932 azért is tekinthető egyfajta belső korszakhatárnak, mert az 1930-as években a bethleni rendszernek egyre több feszültséggel, kihívással kellett szembenéznie. A világgazdasági válság a maga súlyos szociális konfliktusaival Európa-szerte állam és társadalom viszonyának újrafogalmazását igényelte. A politikai közgondolkodás átalakulásával Magyarországon is mind szélesebb körben váltak elfogadottá azok a nézetek, melyek a központi irányítás és ellenőrzés előtérbe helyezésével, a kormányzat hatalmának növelésével kívánták a társadalmi problémákat megoldani. Szintén jelentős hatást gyakoroltak a közéletre a nemzetközi események, elsősorban az a tény, hogy az I. világháború után kialakult parlamentáris politikai berendezkedést a legtöbb kelet-közép-európai államban diktatúrák, illetve autoriter rezsimek váltották fel.

A nemzetközi változásokkal párhuzamosan a magyarországi pártszerkezetben is számottevő átrendeződés indult el. Új pártok, szervezetek jelentek meg a politikai életben, s kormánypárti, de főleg ellenzéki oldalról olyan törekvések voltak érzékelhetőek, melyek a tömegek fokozottabb politikai részvételére, mobilizálására építettek. A harmincas évek második felére már kezdett láthatóvá válni, hogy az átrendeződés a szélsőjobboldal időnként kifejezetten látványos megerősödését hozza magával. Azét

a szélsőjobboldalét, amely a fennálló társadalmi-politikai viszonyok gyökeres átalakítását tűzte ki célul.<sup>23</sup> Utóbbi, változó hangsúlyokkal ugyan, de magában foglalta a szabadságjogok erőteljes szűkítését, a többpártrendszer felszámolását, a parlament szerepének teljes formalizálását, illetve államkorporativista irányú átalakítását.

1932 őszén Gömbös Gyula kormányfőségével sajátos helyzet állt elő. Egyrészt tartósan megbomlott az addigi hatalmi helyzet azzal, hogy a miniszterelnök nem kapta meg a párt irányítását, amely továbbra is Bethlen kezében összpontosult. Másrészt Gömbös a kormányra kerülésért cserébe ugyan számos kompromisszumba belement, de nem adta fel régi fajvédő nézeteit, és távlati céljai között kiemelt helyen állt az immár Nemzeti Egység Pártjára átkeresztelt kormánypárt centralizált tömegszervezetté való átformálása, valamint egyéb radikális reformtervek, köztük a társadalomnak gazdasági tevékenységek szerinti, olasz mintájú korporatív szervezetekbe tömörítése.<sup>24</sup> Törekvései végül felemás eredményre vezettek. Hosszak küzdelem után, 1935-ben – a parlament feloszlásával és idő előtti választások megtartásával – sikerült elérnie a hatalmi dualizmus felszámolását: a NEP irányítása alá került, ráadásul politikai összetételében is átalakult, melynek részeként Bethlen távozott a pártból, hívei a továbbiakban a frakció erősen korlátozott részét alkották, míg a szélsőjobboldali szárny erőteljesen megerősödött.<sup>25</sup>

A konzervatív tábornak választ kellett találnia a sokféle kihívásra, melyek közül a szélsőjobb – kormánypárti oldalon a fajvédők, ellenzéki oldalon a nemzetiszocialisták – megerősödés jelentette a legnagyobb kihívást. A belpolitikai erőviszonyok átalakulása következtében a harmincas évek második felében már nem a demokratizálás, hanem egy diktatórikus fordulat megakadályozása vált központi kérdéssé. A konzervatívok a jobboldali radikális reformelképzelésekkel az alkotmányvédelem jelszavát állították szembe, és küzdelmükben – a változó helyzet jeleként – részben számíthattak a baloldali irányzatok támogatására is. Ennek a politikának a gyakorlati megvalósulását jelentette az 1937–38 folyamán keresztülvitt úgynevezett alkotmányjogi reformcsomag. Az látható volt, hogy a választójog teljesen titkossá tételét nem lehet tovább halogatni, de a várható következményeket a politikai rendszer más elemeinek a megerősítésével kívánták ellensúlyozni. Először a kormányzói jogkör kibővítésére került sor, melynek részeként kiterjesztették a kormányzó halasztó erejű vétőjogát: a továbbiakban két alkalommal is visszaküldhette a törvényjavaslatokat, mindegyik esetben 6 havi gondolkodási idő mellett, és megszűnt annak a lehetősége, hogy jogsértés esetén az országgyűlés felelősségre vonhassa. A felsőházi reform eredménye jogkörbővítés lett, oly módon, hogy ha a jövőben a kétszeri halasztó vétő utáni egyeztetés sikertelennek bizonyul, akkor az adott kérdéstről a két Háznak együttes ülésen, titkos szavazással kell döntenie. A sort a választójogi törvény zárta, amely egyik oldalról minden szavazó számára biztosította a titkosságot, de szűkítette a választójogosultak körét, és még aránytalanabbá tette a mandátumok elosztását.

A konzervatív tábor eredeti elképzelése csak részben vált valóra. Igaz, Horthy már a harmincas évek eleje óta késznek mutatkozott arra, hogy az addigiaknál valamelyest nagyobb szerepet töltsön be a politikai életben, és 1936-ra az is láthatóvá vált, hogy inkább konzervatív tanácsadóira – Bethlen István, Esterházy Móric, Károlyi Gyula – hallgat. Aktivitása azonban inkább külpolitikai vonalon volt érzékelhető, belpolitikai téren továbbra is visszafogottság jellemezte. A korszak második felében összesen öt törvényjavaslatot küldött vissza megfontolásra, de soha nem fordult elő, hogy vétőjogával valóban nagy horderejű, a politikai erőket megosztó kérdésben élt volna. Politikai súlya – a jogkörtől függetlenül – mégis felértékelődött. A korszak miniszterelnökei ugyanis 1936 októberéig, azaz Gömbös halála után tudták hosszabb távon, stabilan kezükben tartani a kormánypárt irányítását, amit az államfő támogatása kellően ellensúlyozott. Bizonyos értelemben hasonló jelenség érvényesült a felső-

ház esetében is. A testület a második világháború végéig a konzervatív politika szilárd támaszának számított, de – megnövelt jogköre ellenére – óvakodott attól, hogy éles konfliktusba keveredjen a képviselőházi többséggel, s ha ilyenre időnként mégis sor került, akkor előbbi részéről gyorsan visszavonulásra került sor.

A politikai erőviszonyokban bekövetkező átrendeződés az 1939. májusi választások során érte el a csúcspontját azzal, hogy a nemzetiszocialista pártok alkották az ellenzék gerincét, az év elején ismét megváltozott nevű kormánypártból pedig (Magyar Élet Pártja) a bethlenisták, sőt Gömbös híveinek egy része is kiszorult, és a szélsőjobb különböző csoportjai kerültek domináns helyzetbe.

A jelzett folyamatokkal összefüggésben a harmincas évek végén számottevő szerkezeti-intézményi változások következtek be a bethleni rendszerben.

1. Már szó volt róla, hogy a korszak folyamán a mindenkori miniszterelnököknek a hatalmon maradáshoz egyszerre kellett bírnia a parlamenti többség és az államfő támogatását. A két tényező közül azonban Horthy került túlsúlyba, melynek első látványos megnyilvánulására 1938 novemberében került sor. Ekkor a kormánypárt egy része, valamint az ellenzéki erők egymással összefogva leszavazták a parlamentben az egyre inkább szélsőséges irányba csúszó Imrédy Béla miniszterelnököt. Bár Imrédy benyújtotta lemondását, Horthy döntésének köszönhetően ismét ő alakíthatott kormányt. A továbbiakban az, hogy ki milyen hosszú ideig maradhat a kormány vezetője, döntően a kormányzó akaratán múlt.

2. Tovább korlátozták az országgyűlés döntési-törvényhozói hatalmát azok a lépések, melyek a kormány rendeletkiadási jogkörét szélesítették ki. A folyamat első lépcsőjeként 1931-től ez a diszkracionális hatalom gazdasági-pénzügyi területre terjedt ki, majd 1939-től tovább bővült. A honvédelmi törvény ugyanis – 1939: II tc. – háború vagy háborús veszély esetén többek között rendeletkiadási jogot biztosított a kormánynak a honvédelemmel összefüggő minden kérdésben. A minisztertanács 1939. szeptember 1-jei döntésével valóban sor került a kivételes hatalom életbe léptetésére, és megkezdődhetett az említett hatalmi jogosítvány gyakorlati alkalmazása.

3. A Teleki-kormány 1939 augusztusában új házszabályokat léptetett életbe, melyek – bizonyos modernizáló törekvéseken túl – számottevő mértékben leszűkítették a vita és a véleménynyilvánítás lehetőségét, sőt biztosították a kormány számára, hogy bizonyos esetekben a törvényjavaslatok tárgyalását sürgősséggel, lényegében két nap alatt lebonyolítsák.

4. A revíziós sikerek után a visszacsatolt országrészekben nem tartottak képviselőházi választásokat, ehelyett minden alkalommal kormányjavaslatra, behívás útján biztosították az adott országész törvényhozási jelenlétét. 1938 és 1942 között négy alkalommal került sor ilyen aktusra, melynek során összesen 106 helyet töltöttek be behívás útján. Mindez azt jelentette, hogy a képviselőház tagságának 29%-a nem választás útján nyerte el posztját, s miután a behívottak lényegében a kormányt erősítették, a pluralitás elve is erősen sérült.

5. A harmincas évek végén több olyan intézkedésre is sor került, amely valamilyen módon a szabadságjogok szűkítését eredményezte, de közülük egyértelműen kiemelkednek az antiszemita törvények. Bár a zsidóellenes diszkriminációs intézkedéseknek 1920-ig visszanyúló előzményei voltak, igazi lendületet a II. világháború előestéjén, illetve a háború alatt kaptak. A számos törvény és rendelet közül az országgyűlés által 1939 tavaszán elfogadott második zsidótörvény emelhető ki, amely a zsidósághoz való tartozás kritériumainak szigorításával, életterük drasztikus szűkítésével, de a közéletre gyakorolt hatásával is a legjelentősebbnek tekinthető.

Természetesen nem minden reformjavaslat valósult meg, így nem került sor – Teleki 1940. évi tervezeete alapján – a magyar törvényhozás korporatív alapú átszervezésére, mint ahogy nem történt meg a háború alatt a szociáldemokrata pártnak a

szélsőjobb által követelt betiltása sem. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy egyes lépések éppen a szélsőséges erők visszaszorítását célozták, vagy az, hogy bizonyos korlátozásokat Európa számos országában, köztük demokratikus államokban is bevezettek. Mégis a felsorolt reformok összességében – egymást erősítve – határozott irányt mutattak: szorosan véve a törvényhozás hatalmának, tevékenységének a teljes leszűküléséhez vezettek, tágabb értelemben antiparlamentáris tartalommal bírtak. Erősítették a fennálló politikai berendezkedés diktatórikus vonásait, ezért – véleményem szerint – a korszak utolsó, 1939–44 közötti szakaszára az autoriter jelleg megszorítások nélkül alkalmazható. Témánk szempontjából a korszakhatárt 1944 tavasza jelenti. 1944-ben ugyanis olyan nagyszágrendű politikai változások következtek be Magyarországon – a német megszállás márciusban, valamint a nyilasok hatalomátvétele októberben –, melyek következtében megindult az addigi rendszer fel számolódása, anélkül azonban, hogy új struktúra lépett volna a helyébe.

## ■ JEGYZETEK

1. Hubai László: *Magyarország XX. századi választási atlasza*. I. Napvilág Kiadó, Bp., 2001. 19–20.
2. *Magyar Törvénytár*. 1920. évi törvénycikkek. Bp., 1920. 6.
3. Olasz Lajos: *A kormányzói jogkör*. In: *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Szerk. Romsics Ignác. Osiris Kiadó, Bp., 2009. 103–106; Vargyai Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör 1919–1921*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Bp., 1971.
4. Rudai Dezső: *A politikai ideológia, pártszerkezet, hivatás, életkor szerepe a magyar képviselőház és a pártok életében, 1861–1935*. Bp., 1936; Romsics Ignác: *Múlttól a manáig*. Osiris Kiadó, Bp., 2004. 226–227.
5. Ignác Károly: *Budapest önkormányzatának alakulása a Horthy-korszakban*. In: *Autonómiák Magyarországon*. Főszerk.: Gergely Jenő. ELTE BTK, Bp., 2004. 73–74.
6. Romsics Ignác: *Bethlen István*. Magyarságkutató Intézet, Bp., 1991. 202–203.
7. Romsics Ignác: *Bethlen István*. 120–207.
8. *Nemzetgyűlési napló, 1920–1922*. XV. 302.
9. Szabó István: *Az 1921. évi trónfosztás közjogi jellegzetességei*. In: *Jogtörténeti tanulmányok*. VIII. Szerk. Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert. Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs, 2005. 519–529.
10. Romsics Ignác: *Bethlen István*. 141–142.
11. Az 1920: VI tc. szerint a rendkívüli hatalom hatálya a békeszerződés megerősítésétől számított egy évig tarthat. Ennek dátuma 1922. augusztus 26-át jelentette, de a törvény 3. §-a a kormányra bízta pontos időpont kijelölését.
12. Turbucz Dávid: *Horthy Miklós*. Napvilág Kiadó, Bp., 2011. 79–80. és 94.
13. Turbucz Dávid: *A Horthy-kultusz*. In: *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. 138–166.
14. Létezett egyfajta ideológiai pluralizmus. Ormos Mária: *Politikai ideológia a két világháború között*. In: *Társadalom és kultúra a 19–20. században*. Szerk. Vonyó József. Pannónia Könyvek – Magyar Történelmi Társulat, Pécs, 2003. 75–86.
15. A kérdésre vonatkozóan részletesen Ilonszki Gabriella: *Képviselők és képviselet Magyarországon a 19. és a 20. században*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2009.
16. Romsics Ignác: *Bethlen István konzervatívizmusa*. Móra Ferenc Múzeum évkönyve. I. 1988. Szeged, 1989. 325–326.
17. Püski Levente: *Demokrácia és diktatúra között*. In: *Mitoszok, legendák, tévhitek a XX. századi magyar történelemtől*. Szerk. Romsics Ignác. Osiris Kiadó, Bp., 2002. 225–228; Turbucz Dávid: *A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében*. Múltunk 2007. 4. sz. 238–243.
18. Az autoriter fogalom értelmezéséhez Boros Zsuzsanna: *Parlamentí viták a Horthy-korban*. I. Rejtjel Kiadó, Bp., 2006. 101–122.
19. Történészek és politológusok politikai rendszerek sokaságát próbálják a fogalom alapján értelmezni, s ilyenkor a klasszikus probléma kerül elő: minél jobban próbálkoznak az elméleti alapok kidolgozásával, az annál kevésbé lesz alkalmazható az egymástól sokszor alapvetően különböző konkrét viszonyokra.
20. A némileg eltérő megfogalmazás ellenére hasonló szemlélet jellemzi Turbucz Dávid: *A politikai rendszer jellege...* 249.
21. Bár napjainkban a magyarországi szakemberek eltérő módon fogalmazzák meg álláspontjukat a bethleni politikai berendezkedésről, tartalmi tekintetben nincsenek látványos különbségek.
22. Alapvetően hasonló tagolás jellemzi. Vö. Sipos Balázs: *A Horthy-korszak politikai rendszere (1919–1944)*. In: *Magyarországi pártok politikai lexikona (1846–2010)*. I. Főszerk. Vida István. Gondolat Kiadó – MTA – ELTE, Bp., 2011. 147.
23. Paksa Rudolf: *Szélsőjobboldali mozgalmak az 1930-as években*. In: *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948* 289–303.
24. Vonyó József: *Gömbös Gyula jobboldali radikalizmusa*. In: *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948* 243–274.
25. Sipos Péter: *Órségváltás szavazócédulákkal – 1935*. In: *Parlamentí választások Magyarországon 1920–1998*. Szerk. Hubai László – Földes György. Napvilág Kiadó, Bp., 1999. 154–175.