A magyar állam története 1711-2006

Szabó Pál Csaba

Bölcsész Konzorcium

Értékünk az ember
Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program
Magyarország célba ér
Nemzeti Fejlesztési Terv

2006

Kiadta a Bölcsész Konzorcium

A Konzorcium tagjai:
- Eötvös Loránd Tudományegyetem
- Pécsi Tudományegyetem
- Szegedi Tudományegyetem
- Debreceni Egyetem
- Pázmány Péter Katolikus Egyetem
- Berzsenyi Dániel Főiskola
- Eszterházy Károly Főiskola
- Károly Gáspár Református Egyetem
- Miskolci Egyetem
- Nyíregyházi Főiskola
- Pannon Egyetem
- Kodolányi János Főiskola
- Szent István Egyetem

A kötet szerkesztôje: Szabó Pál Csaba
Fôpályázó: Marjanucz László
A kötet szerzői: Bencsik Péter
Deák Ágnes
Farkas Csaba
Giczi Zsolt
Löffler Tibor
Marjanucz László
Miklós Péter
Pelyach István
Szabó Pál Csaba
Szakmai lektorok: Kozári Mónika
Püski Levente
Zakar Péter

A kötet megjelenése az Európai Unió támogatásával,
a Nemzeti Fejlesztési Terv keretében valósult meg:
A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése HEFOP-3.3.1-P.-2004-09-0134/1.0

ISBN 963 9704 08 3

© Bölcsész Konzorcium. Minden jog fenntartva!

Bölcsész Konzorcium HEFOP Iroda
H-1088 Budapest, Múzeum krt. 4/A.
tel.: (+36 1) 485-5200/5772 – dekanbtk@ludens.elte.hu

Tartalom

A rendi állam 1711–1848
A polgári átalakulás állama 1848–1849
Az osztrák abszolutizmus állama, 1849–1867
A dualizmus állama 1867–1918
A forradalmak állama 1918–1919
A Horthy-rendszer állama 1919–1944
A koalíciós évek állama 1944–1949
A Rákosi-rendszer állama 1945–1956
Az 1956-os forradalom állama és az utóvédharcok 1956–1957
A Kádár-rendszer állama 1957–1989
A rendszerváltás állama 1989–2006
A magyar állam kronológiája 1711–2006
Nemzetgyűlési és országgyűlési választások eredményei 1865–2006
A magyar állam fejlődését meghatározó legfontosabb jogszabályok
A magyar állam vezetői 1711–2006
Magyar államtörténeti fogalomtár

A rendi állam 1711–1848

Fejezetünk a magyar állam török kiűzésétől 1848-ig terjedő szervező tevékenységét mutatja be. Az 1699-ben megkötött karlócai békével fölszabadult területek igazgatását Bécs a Budán, Kassán és Csáktornyán fölállított kamarai adminisztráció hatáskörébe utalta. A török korban visszafejlesztett magyar királyi kancelláriai méltóság alá 1690-ben hivatalt szerveztek, a Magyar Királyi Kancelláriát. A Habsburgok az ország 1526 előtti egységét nem állították vissza, hanem részenként közvetlenül rendelték az udvar alá. Az ország irányítását a központi magyar kormányszervek végezték: a tovább működő kamara, és az 1723-ban fölállított magyar királyi helytartótanács. Utóbbi korszakunkban az államigazgatás legfőbb szervévé, mintegy kormánnyá vált.

A rendi irányító testületek közül kiemelkedett az országgyűlés és a vármegye. Előbbi az adó és újoncmegszavazás révén, a megye a területi önkormányzat letéteményeseként és törvényhozási részvételével jelentett közigazgatási és politikai ellensúlyt a királyi adminisztrációval szemben.

A helyi közigazgatást a városok és községek irányítása jelentette, kisebb részük királyi város volt, nagyobb részük viszont földesúri hatalom alatt állt. A királyi várospolitika távlati pénzügyi megfontolásokon alapult, ezért kiváltságokkal segítette a városok anyagi megerősödését. A mezővárosok lehettek szintén királyiak, ha kamarai igazgatás alatt álltak, de többségük világi, vagy egyházi földesúrhoz tartozott. Ők is gyakran adtak privilégiumokat nagyobb településeknek a fejlődést előmozdítandó, melyeket a király erősített meg, de a nem privilegizált, kontraktualista mezővárosok kedvezményes szerződés alapján szervezték életüket.

Magyarország területén különböző történeti alakulások jöttek létre. A török után Erdély Habsburg korszaka következett, Horvátország területbővüléssel Magyarország kapcsolt részévé vált, a katonai határőrvidék az Adriai tengertől Bukovináig húzódott és teljesen császári igazgatás alatt állt, míg a Temesi Bánságot az udvari kamara felügyelte.

Átalakult a törvénykezési szervezet is, létre jött a királyi kúria, az ország legfelsőbb bírósága, kialakult a járásokban a szolgabírói ítélőszék. Legfontosabb változást a kerületi táblák létrehozása jelentette, mellyel a feudális jogszolgáltatás modern társasbírói fórumot kapott.

Végzetül a politika intézményei közül, tekintve az egyház és a vallás kiemelkedő közjogi jellegét, a korszak egyházpolitikáját tekintjük át felekezeti bontásban.

Alkotmányos helyzet

Magyarország a Birodalomban

A Habsburgok osztrák birodalma a 18. századra – dinasztikus terjeszkedés révén – az európai politikát irányító nagyhatalommá, egyben abszolutista monarchiává lett. Ez az abszolutizmus azonban még a feudális gazdasági és társadalmi rend államformája, hatalmi szervezete. A rendiséget az *Örökös Tartományokban* jórészt már kiszorították a hatalomból, de a magyar rendiséggel nem bírt az udvar. Magyarország a török kiűzése után *de facto* egy idegen birodalom részévé vált, ahol az abszolutizmus nem nemzeti organizáció, hanem egy összetett birodalom államformája. Bécsből nézve csak egy, a Habsburgok sok országa, tartománya között (*Cseh Királyság, Morva Őrgrófság, Tiroli Grófság, Ausztriai Hercegség* stb.), melyeket a fejedelem személyének azonossága kötött össze. A török hódoltság alatt Bécs vált a Habsburgok központjává, ahol kialakultak a közigazgatás birodalmi szervei (*Titkos Tanács, Udvari Haditanács, Udvari Kamara, Udvari Kancellária*). Ezek, főként a törökellenes harc szükségleteiből kiindulva, országok fölötti, birodalmi védelmi politikát folytattak.

Rajtuk kívül azonban, minden országnak és tartománynak megvolt a saját közigazgatási szervezete. A magyarországira 1711–1848 között két dolog hatott döntően: az ország területi megosztottsága és a rendi dualizmus alakulása. Az a tény, hogy a Habsburg uralkodók a török kiűzése után az ország integritását, területi egységét nem állították helyre, a közigazgatást döntően határozta meg. Más–más volt a közigazgatás szervezete a szűkebb értelemben vett Magyarországon, Erdélyben, a horvát–szlavón–dalmát királyságban, a katonai határőrvidéken, a Bánságban és egy ideig az anyaország töröktől visszafoglalt más, ún. *neoacquistica* területein. Az ország területi és kormányzati szétdarabolása a fejedelmi abszolutizmus egyik legerősebb fegyvere volt. A különböző erejű, egymástól területileg és kormányzatilag elválasztott rendekkel az uralkodó nagyobb sikerrel harcolhatott, mintha az egész ország rendiségével együttesen kellett volna küzdenie.

Magyarország birodalmon belüli közjogi helyzetét az 1713-ban kiadott és a diéta által 1723-ban elfogadott *Pragmatica Sanctio* (törvényes megerősítés) szabályozta egész 1918-ig. A nőági örökösödés kimondásánál fontosabb volt, az örökös tartományok és a magyar szent korona országainak feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttes birtoklásáról szóló fejezet. Magyar jogértelmezés szerint az elválaszthatatlan együttbirtoklás csak azt jelentette, hogy az örökös tartományok összességükben, és azután a magyar korona országai feloszthatatlanul együtt tartandók. Deák Ferenc is azon a nézeten volt, hogy „Magyarország és Ausztria együtt és elválaszthatatlanul ugyanazon uralkodó által birtokoltassék”. Osztrák fölfogás szerint a *Pragmatica Sanctio*-val Magyarország a Habsburg Birodalom örökös országa, s ezzel tartomány lett. Az alaptörvény azonban nem mondta ki

világosan ezt a tényt, csak azt, hogy az uralkodó országai között örökösség tekintetében nincs különbség.

Az uralkodó személyének azonossága mellett a védelem ügyét tette közössé a törvény. Ez a megállapítás kétoldalú szerződésé változtatta a női örökösödés elfogadását, amennyiben az ország jogának és önállóságának elismerését egyenesen kapcsolatba hozta a törvényes trónra jutással. Az pedig föltételezte, hogy hazánk megvédésére az örökös tartományok egész ereje készen álljon, és fordítva. A *Pragmatica Sanctio*-val tehát állandó véd és dacszövetség létesült a két ország között, de anélkül, hogy a közös ügyek intésének mikéntjére nézve megállapodtak volna. Ebben rejlik annak a magyarázatnak az oka, hogy a *Pragmatica Sanctio* (*de jure*) a kölcsönös védelmi kötelezettség megállapításán túl nem hatva, sem kül-, sem hadügyünk semmilyen részét nem tette szervezetileg közössé, és a magyar törvényhozás, illetve kormányzás köréből ki nem vonta. Ebből következett, hogy nem válhatott jogossá az a tényleges állapot (*de facto*) sem, hogy az ország bizonyos külügyeit ausztriai szervek segítségével intézte a király. Ezt a jognézetet támasztja alá az *1741: XI. tc.*, mely elrendelte: a király magyar ügyeket csak magyarok által intézhet, ha pedig maga jár el, csak magyar tanácsosok segítségével élhet.

Az *1790: X.* és *XII. tc.*-ek, mint a magyar állam függetlenségét és önállóságát kodifikáló alaptörvények szintén nem szóltak közös ügyekről. Törvényeink szerint tehát azt a viszonyt, mely Magyarországot az uralkodó más országaihoz fűzte perszonális, az uralkodó személyének azonosságán alapuló uniónak tekinthetjük. A kapcsolatok közjogi tartalma 1848-ig nem változott.

Újszerzemény és fegyverváltság

Az osztrák hatalompolitika a töröktől visszafoglalt területeket is igyekezett felhasználni abszolutisztikus rendszerének erősítésére. A bécsi kormány szemében nem magyar országrész volt a fölszabadított terület, hanem újszerzemény *(neoacquistica*), igazságos fegyverekkel meghódított terület, melyet nem köteles visszaadni a magyaroknak. Ez a sokszor hangoztatott tétel a sarokpontja mindazoknak az intézkedéseknek, melyeket a bécsi udvar a fölszabadított részeken két évtized alatt megvalósított. Fő törekvése kétségtelenül a sikeres hadviselés biztosítására irányult. Ezért a követendő birtokpolitika alapelveiben leszögezték, hogy a régi tulajdonosoknak sem ingyen engedik át birtokaikat, hanem bizonyos ellenszolgáltatás fejében. Fölfogásukat arra alapították, hogy a vérrel fölszabadított földeket a király nem köteles visszaadni. Ha mégis ezt teszi, csupán királyi kegyességet gyakorol. A birtokjog törvényes igazolásán, közterhek, adók elvállalásán és külön hűségeskün kívül a magyar földbirtokosoknak a hangozatott kegyelem ellenére még váltságdíjat is fizetniük kellett. Ezt a birtokváltságot nevezték

fegyverjognak *(jus armorum*). Megfizetése után Bécs véglegesen elismerte a birtokos tulajdonjogát.

A fegyverjog megváltására valójában csak a karlócai békét követő években, 1702–1703-ban került sor. Kezdetben egyes birtokosokkal tárgyalt az udvar a fegyverjog nagyságáról, a megfizetés módozatairól. Így kapta vissza birtokát pl. herceg Esterházy Pál nádor 400 000 Ft értékben, melyért 40 000 Ft-ot adott, de nem készpénzben, hanem a 40 000 Ft-ot érő simontornyai birtokrészével. Az udvari kamara azonban hamarosan „általány tárgyalásokat" kezdett a kényelmesebb eljárás és a gyorsabb pénzszerzés lehetősége céljából a vármegyékkel. Az általában való megegyezés során a megye fizette ki a területén fekvő birtokok váltságösszegét az ott élő birtokosok előzetes hozzájárulása után. Somogy megye pl. 12 000 Ft-ért váltotta meg a fegyverjogot, de Buda és Pest szabad királyi városok 20 000-ért. A *jus armorum* megfizetése azzal járt, hogy a kamarai adminisztráció által élvezett földesúri jövedelmeket vissza kellett adni a tulajdonosnak. A malmokat, vámokat és minden telket át kellett engedni a földesúrnak, a révpénzt, telekkönyvet, halászatot, sörfőzést, bányajogot stb. a városoknak.

Berendezkedési tervek a török kiűzése után

Az 1688. január 25-én berekesztett pozsonyi országgyűlésről írták: „az új korszak tulajdonképpen ennek az országgyűlésnek az akkordjaival kezdődik, főleg közjogi, de mástekintetben is." Az 1687/88-as országgyűlés idejére egyre nagyobb területek szabadultak föl a török hódoltság alól, s az az idő sem látszott távolinak, mikor helyreállíthatók lesznek a Mohács előtti országhatárok. Ebben a helyzetben szükségszerűen vetődött föl a kérdés: hogyan alakuljon az ország politikai, társadalmi és gazdasági élete a török kiűzése után.

A hosszú török uralom a régi magyar közigazgatási intézményeket részben megszüntette s ami megmaradt, az másfél évszázad folyamán elavult. Az állam megváltozott igényeinek, a társadalom szükségleteinek a régi intézmények nem feleltek meg többé, reformokra volt szükség. Országos és birodalmi érdek egyaránt megkövetelte, hogy sürgősen rendezzék Magyarország államigazgatási viszonyait.

A töröktől visszafoglalt területek újjászervezése olyan hatalmas munkát jelentett, amelyet nem lehetett egyes erőkre, főurak vagy nemesek személyes jóakaratára bízni. Sikert csakis központilag megszervezett munka hozhatott, olyan, amelynek irányítója az Európa számos országában akkor már kifejlődött hivatalszervezet, a felelősségteljes és nagy hatáskörrel felruházott bürokrácia. Magyarország ilyen hivatali szervezettel a 17. század végén nem rendelkezett. Az ország a rendiség korszakában élt, amely a főpapság mellett főleg a világi főurak és a nemesi vármegye hatalmát jelentette, olyan hatalmat, amely személyes és rendi kiváltságait – az ország

függetlenségének hangoztatásával és védelmével egyidejűleg – Habsburg uralom századaiban megőrizte, de modernnek nevezhető központi szervezetet nem tudott megteremteni.

A török kiűzését követő években készült újjárendezési tervek az állam életének öt főterületét különböztették meg: *politicum* (közigazgatás), *iustitiarium* (igazságszolgáltatás), *ecclesiasticum* (egyházügy) *militare* (katonaság) és *oeconomicum* (gazdaság). Ezek közül a politicum fogta át a legheterogénabb tárgyköröket: általában belügyi igazgatást értettek rajta, a hivatalok megszervezésétől az ország benépesítésén át egészen a postajáratok szabályozásáig. Ide tartozott – többek között – a közrendészet, a népjólét, a közegészségügy, a nevelésügy.

Magyarország politikai (kormányzati), kamarai (pénzügyi) és hadügyi berendezése tervének kidolgozására *Kollonich Lipót* 1688. július 29-én kapott királyi utasítást. Horvát eredetű, a császár szolgálatában álló katonacsaládból származott. Harcolt a török ellen Kréta szigetén a Lovagrenddel szövetséges Velencei Köztársaság katonáival együtt. A Dardanelláknál, ahol 21 máltai hajót támadott meg a török, Kollonich átugrott az egyik török hajóra, elragadta annak lobogóját és kitűzte rá a máltaiak zászlóját. A hőstett eldöntötte a csatát, s két évre Kollonich sorsát is, mert a Lovagrend nagymestere Málta kasztellánusává nevezte ki. 1659-ig maradt Máltán, onnan hazatérve a morvaországi Eger parancsnokaként szolgált. A mozgalmas katonaévek vége felé kezdődött el Kollonich Lipót magasra ívelő közéleti és egyházi pályafutása. 1672-től (már főpapként) *a Magyar Kamara* elnöke lett. E tisztségében belelátott a kamarai gazdálkodás kulisszatitkaiba, a katonaság pénzügyeinek kezelésébe, kérlelhetetlenül föltárta a katonaság visszaéléseit, zsarolásait. Világi tisztségeivel egy időben magas egyházi méltóságokat is viselt. 1666-ban nyitrai, 1685-ben győri püspök. Buda visszafoglalásának napján XI. Ince pápa bíborossá nevezte ki, 1688-ban kalocsai, 1695-ben esztergomi érsek lett.

Magyarok ugyan nem vettek részt az *„Einrichtungswerk*” albizottság munkájában, de Kollonich az 1687/88-as országgyűlés befejezése után azonnal véleményt kért az új berendezés kérdésében magyarországi tisztviselőktől. Közülük első helyen állt *Esterházy Pál* nádor *és Széchenyi György* esztergomi érsek, azután *Orbán István* személynök, és *Szenthe Bálint* alnádor, valamint a helyi viszonyokat jól ismerő *Antonio Caraffa* császári generális, magyarországi főhadbiztos.

Esterházy Pál saját kezűleg írta le Bécsben, s keltezte április 3-án a maga javaslatát, amelyről a Lipóthoz küldött tisztázat a nádori kancellárián készült április 9-én – jóval az „Einrichtungswerk” – albizottságmunkájának megkezdése előtt. Tervezete az ország berendezésének öt fő kérdése: *iustitiarium* (igazságügy), *ecclesiasticum* (egyházügy), *politicum* (közigazgatás), *militare* (hadügy), *camerale* (gazdasági ügyek), közül

érdemben csak hárommal foglalkozik, a közigazgatás és igazságszolgáltatás reformjával, továbbá az ország védelmének átszervezésével.

A közigazgatásról szóló vezérgondolata a nádori méltósággal egybekötött helytartói jogkör kibővítésére irányult, amelyet Magyarország függetlensége zálogának tekintett. A korábbi helytartó a királyt csak az igazságügyben helyettesítette, s csak e téren tekintették a király magyarországi helyettesének. De a nádorok általános törekvése volt: hogy az uralkodó általános helyettesei legyenek, nem *locumtenens* (helytartó), hanem *vicarius* (alkirály) minőségben. Esterházy Pál saját hivatalának támasztalan voltát is fölismerve új magyar kormányszék (*gubernium seu tribunal*) létrehozását javasolta. Ez lett volna a nádori méltóságon és a rendek közjogi szerepén alapuló közigazgatás és igazságszolgáltatás legfőbb magyarországi szerve. Hasonlít a rendi felsőbíróságokhoz, de követi a rendi országgyűlések fölépítését is, annak törvényhozói szerepe nélkül. Mivel az országgyűlés ritkán ülésezett, s az igazságszolgáltatás is lassú volt, a guberniumnak kellett volna biztosítani a közigazgatás és igazságszolgáltatás folyamatosságát. A Pozsonyban székelő kormányszék intézkedne a közigazgatási ügyekben: valamennyi hivatal, bármilyen rendű és helyzetű is, attól függne, oda folyamodna, s onnan várná ügyei elintézését. Ha a gubernium elnöke, azaz a nádor beteg, akkor az országbíró, ha ő is akadályoztatva lenne, akkor a tárnokmester elnököl. A gubernium kiegészülve a Királyi Tábla tagjaival, évente kétszer: nagyböjt idején, illetve Márton nap táján öt–öt hét időtartamra összeülve döntene valamennyi föllebbezett bírósági ügyben, de fenntartva mindenben a király számára a végső ítélkezés jogát.

Esterházy Pál látta *a Corpus Juris* túlhaladottságát, amelynek rendelkezései annyira korszerűtlenek, hogy az új korszak felé haladó Magyarország igazságügyének rendezésére alkalmatlanok. Ezért javasolta a törvények koncentrációját. Modern gondolat, mert a törvények megváltoztatásával járt volna, egyben szemben állt a rendek törvénytiszteleten alapuló fölfogásával. A „törvények ellentmondásaiban rejlő nehézségek” megoldását olyan szakemberekre bízta, mint *Szenthe Bálint* alnádor, *Petróczy János* Pozsony város főjegyzője, és *Tolvay Béla* szakolcai tanácsnok.

A nádor osztrák és cseh mintára kívánta átalakítani a *Magyar Kancelláriát*, mert azok a közigazgatásnak és az igazságszolgáltatásnak kollégiális szervezetű, világi kancellár által vezetett, szakszerű hivatalaivá fejlődtek. Úgy képzelte, hogy a kancelláriai munkát nálunk is rendszeresen fizetett, szakképzett, jogot tanult és nyelveket ismerő hivatalnokok végeznék, a magyar főurak közül választott világi kancellár irányításával.

Ez a fölterjesztés 1688. április 19-én jutott el a királyhoz, aki a Kollonich-bizottság megalakulása után utasítást adott a nádornak a magyar rendi bizottság összehívására, hogy a pozsonyi országgyűlésen el nem intézett

fontos ügyeket tovább tárgyalják. Esterházy Pál és Széchenyi György esztergomi érsek kapták a feladatot: írjanak jelentést az egyházi, közigazgatási, igazságügyi, katonai és gazdasági ügyekről. Ennek a bizottságnak a munkája az ún. „*magyar Einrichtungswerk*”. Tartalmilag összefügg a nádor korábbi tervezetével, a kettő együtt adja a magyar rendek akkori állásfoglalását. Az 1688. szeptember 22-én elkészült jelentés alapmotívuma: az ország Mohács előtti minél nagyobb mértékű helyreállítása, kiegészülve a hasznosnak tartott osztrák és cseh intézmények átvételével. Legfontosabb újítása, hogy a nádor mellé rendelt *Magyar Titkos Tanácsra* bízná a kamarai, politikai (közigazgatási) és katonai ügyek intézését, mely lényegében a szakértőkkel bővített *Hétszemélyes Táblával* lenne azonos. Eltérés a korábbi javaslattól, hogy nem említi a magyar haditanácsot, viszont Budát akarja vagylagosan az ország központjának. Ott épülne fel az „ország háza” *(domus regni*), ahol az ország iratait helyeznék el, s ahol az ország kincstárnoka, illetve a tisztviselők tarthatnák hivatalukat. A kincstárnok Mohács előtti intézmény, s a Kamara ellensúlyozására szemelték ki. Beszedné a fél harmincadot, a sóvám egy részét és más jövedelmeket, de számadás terhe alatt. Az így befolyó jövedelemből lehetne rendszeres fizetést adni az ország hivatalnokainak és a katonaságnak. Új elem a rendszeresen működő és világiak kezébe kerülő magyar hivatalok igénye, ami a modern kormányzás szükségszerűségének fölismerése.

A „kié az ország” kérdésre rendi fölfogással válaszoltak: a *regnum* az országlakóké, (a birtokos nemességé), melynek fejlődését és uralmát a városi polgárság megerősödésétől, a nemesi kiváltságok kiterjesztésétől féltették, mert mindkettő anyagi érdekeikbe vágott. Többek között ezért nem támogatták a szabad királyi városok szaporítását. De tiltakoztak az ellen is, hogy az *armalista* és a paraszti telken élő nemes a megyék hátrányára mentesüljön az adófizetés alól. „Aki az ország előnyeit élvezi, az vegyen részt terhének viselésében is”- jegyezték meg a javaslat készítői.

Nem akartak viszont a törvényekhez nyúlni – míg a nádor igen – , mert elégedettek voltak vele. A hiba nem a törvényekben keresendő – hangsúlyozták –, hanem az igazságszolgáltatás „szüneteléseiben”, illetve a Kancellária és Kamara törvénytelen beavatkozásában.

A közjogi függetlenség régi kívánalma mellé állították a gazdasági átalakulás igényét. Ez azonban sajátos „magyar ötvözethez” vezetett: a nemesi adómentesség fönntartása, a középkori intézmények visszaállítására irányuló politika keveredett a kereskedelem szabadságának óhajával.

A rendek álláspontját tükröző tervek elkészülte után, 1699. november 15-én nyújtotta be Kollonich Lipót az Einrichtungswerket. „A Magyar Királyság berendezésének műve” c. munka készítője, korábban a Magyar Kamara elnöke, a munkálatok idején kalocsai bíboros érsek volt. Kiindulópontja, hogy Magyarország a Habsburg Birodalom része. Ezért belső

viszonyainak rendezéséhez, gazdasági fölemelkedéséhez, igazgatási jogszolgáltatási modernizációjához, a népesség gyarapításához az uralkodónak meghatározó érdeke fűződik. Javaslatai a nemesi előjogokat figyelmen kívül hagyták (pl. a birtok általános megadóztatását tervezte), de az ország érdekében számos hasznos újítást (szakigazgatást, egyetemet, az elnéptelenedett vidékekre idegenek betelepítését) tartalmaztak.

A három terv közül teljes egészében egyet sem vezettek be, de egy–két elem mindegyikből megvalósult a későbbiek során, ha nem is a tervezők eredeti szándékai szerint. A rendek kormányzati elképzelései valósultak meg jórészt a Helytartótanácsban, míg Kollonich igazgatási előterjesztése öltött testet pl. az új Magyar Kancelláriában, illetve a *Temesi Bánság* benépesítésében.

Állampolgárság

Nép és terület képezik az állam fizikai életelemeit. Korszakunkban a polgári korra jellemző állampolgári társadalom még nem létezett, így az állampolgársági minőség határozott jogi tartalmáról sem beszélhetünk. A magyar rendi állam tagjai külön jogi szervezetbe, ún. rendekbe tagolódtak. Törvényeink szerint az első rendbe a főpapok (*praelati),* a másodikba a világi főurak *(barones, magnates, domini*), a harmadikba a nemesek *(nobilis*) tartoztak. A negyedik rend, a szabad királyi városoké (*liberae regiae civitatis*) már csak kollektív nemességgel rendelkezett, mert nem a polgárok személyét, hanem kiváltságos önkormányzati közösségüket (*communitas*) illette meg a nemesi jog. Közösen egy valóságos nemes ember személyével értek fel. Állampolgári egyenlőségről tehát szó sem volt, a születés és származás szabta meg a társadalmi elhelyezkedés jogi alapjait. Az olyan fogalmak, mint a *„honos”, „országlakos*” nem állampolgári jogviszonyt fejeztek ki, hanem a lakosság területhez kötött állami szervezettségére, illetve a birtokosok „honpolgári” közösségére utalt, melyből a jobbágyságot kizárták. A későbbi korra jellemző geopolitikai nemzetfogalom, mely nemzeten az egy történeti–földrajzi államterület lakosságát érti, melyet mindenki hazájának tekint, és függetlenségéért harcolni kész, még nem alakult ki. A 18. században még uralkodó szemlélet, hogy a *„populus*” az nemesi nép, vagyis a közjogi nemzet, melyet megkülönböztettek a köznéptől *(plebs*). Az „országlakosok” csak azokat foglalták magukba, akik a haza földjének szabad birtokosai voltak (rendek), ám ők a haza egész lakosságát, az egész geopolitikai értelemben vett nemzetet képviselték. Már nem a király alattvalóinak összességét jelentették, hanem az államterület szabad birtokosainak egységét, az állammal azonosított nemzeti korporációt.

A nemesek egyenlősége ősidők óta fönnállott, de azt az *1608: I. tc.* közjogilag megbontja, mert hatályától számítható a születési főrend elkülönülése a nemességen belül. Az 1791: XVII. tc. újra hivatkozik a

nemesek egyenlőségére, mikor kimondja: a grófi, bárói címek a nemesi jogok tekintetétben nem szülhetnek egyenlőtlenséget, a közszolgálat rendjében nem adhatnak előnyt, a nemesek bármely tisztségre értelem és tehetség szerint alkalmazandók, nem pedig cím és rang alapján.

A reformkorban vált világossá, hogy a „magyar" névnek kettős a jelentése: van egy magyar nép, mint etnikai és nyelvi egység, és van a magyar nemzet *(natio Hungarica*), mely merőben szellemi és közjogi egység. A rendi kor végén azonban nemesi nemzetfogalom nacionalizmussal telítődik, mely a közjogi nemzethez tartozás külső jogi viszonyát az állampolgári egyenlőség és a társadalmi haladás irányába tereli.

Államterület

A Habsburg Birodalom vezetői a török kiűzése után nem állították helyre az ország Mohács előtti területi integritását, hanem a *divide et impera* elvét érvényesítve, az országot több részre megosztva tartották uralmuk alatt. Ennek megfelelően Magyarország szokásos történeti elnevezése a 18. században: *Regnum Hungariae partesque Regna et Provinciae eidem adnexae* – Magyarország és a hozzákapcsolt országok és tartományok – (*1723: I. tc.*), később pedig *„Magyarország és az ehhez kapcsolt részek*" (*1836: I. tc.*) volt. E kifejezések arra utalnak, hogy a területi integritás megsértése korszakunkban az ország területi és kormányzati szétdarabolását jelentette. Számos történeti érdekű alakulás létezett a magyar állam területén, melyek *kiegészítő (az anyaterületből kiszakított) vagy kapcsolt részeknek* számítottak. A kiegészítő részek a szorosan vett Magyarország területén alakult, annak egységes szervezetét megbontó külön közjogi szervezetek, mint pl. *: Erdély, a Partium, a Temesi Bánság, Szlavónia és Határőrvidék.*

Erdély már a törökellenes fölszabadító harcok idején elvesztette önállóságát. *Lotharingiai Károly* az 1687 őszén megkötött *balázsfalvi szerződésben* még szavatolta Erdély önállóságát a cserébe fölajánlott hadseregellátásért, de a *Caraffa tábornagy* nyomása alatt 1688-ban aláírt *fogarasi nyilatkozat* mindent megváltoztatott. Az erdélyi rendek Lipót császár és utódainak oltalmába helyezték magukat, elismerték Erdély visszatérését Magyarországhoz. Beleegyeztek, hogy az ország váraiba császári katonaságot engednek be, s vállalták évi 700 000 Ft. adó fizetését. Az 1848-ig érvényes kormányzati rendet *a Diploma Leopoldinum (1690*) állapította meg. Ez biztosította a fejedelemség belső kormányzatának önállóságát, s a katolikusokkal kibővített vallásszabadságot. Biztosította, hogy a kiskorú fejedelem *(II. Apafi Mihály*) felnövekedéséig a kormányzót (*gubernátort*) és az ország többi főtisztviselőjét – beleértve az erdélyi hadsereg parancsnokát –, a három nemzet tagjai közül a rendek választják. Lipót császár és magyar király diplomája Erdély helyét a Habsburg Birodalmon belül kedvezőbben határozta meg, mint a Magyar Királyságét 1687-ben. A Habsburg uralkodók

Erdélyt nem egyesítették az anyaországgal, hanem meghagyták különálló fejedelemségnek, felvéve és viselve az „Erdély fejedelme” címet. 1765-ben Mária Terézia Erdélyt nagyfejedelemségi rangra emelete, de ez a helyzeten mit sem változatott.

Míg az alsó és középszintű igazgatás szervei a régi alapokon működtek tovább, a felsőfokú igazgatás szerkezetét gyökeresen megváltoztatták.

1690-től az erdélyi ügyek legfontosabb irányítója az uralkodói tanács volt, mely két korábbi fejedelmi intézmény: a tanács és a kancellária összeolvadásából keletkezett. A régi erdélyi fejedelmi kancellária a nemzeti fejedelmek székhelyén intézte a hivatalos ügyeket, oda jöttek össze tanácskozásra a fejedelmi tanács tagjai is. A Habsburgok úgy döntöttek, hogy az erdélyi fejedelmi tanácsot átszervezik: tanácsadó testületből végrehajtó hatalmukat a fejedelemségben gyakorló hatósággá.

Az erdélyi rendiséget az országgyűlés és a gubernium képviselte. A guberniumot tehát hamarabb fölállították, mint a kancelláriát. Erdély rendi hatóságainak az volt az álláspontja: az erdélyi kancellária ne legyen más, mint guberniumi kancellária bécsi kirendeltsége. Az uralkodó elé kerülő ügyeket ne referálja, ne tegyen javaslatokat eldöntésükre, csupán továbbítsa a gubernium felterjesztéseit az uralkodóhoz és annak döntéseit a guberniumnak. Az 1695-ben magalakult erdélyi udvari kancellária formailag alá volt rendelve a gubernium keretében Erdélyben működő kancelláriának, a kancellári címet a guberniumi kancellária vezetője viselte, míg az udvari kancellária vezetőjét az alkancellári titulus illette meg. A két kancellária viszonya Mária Terézia uralkodásának kezdetére lényegesen megváltozott: a guberniumi tanács fontossága csökkent, az udvarié nőtt. Az 1740-es évektől már szó sem volt arról, hogy az udvari kancellária vezetője, akárcsak formailag is alá van rendelve a tartományi kancelláriának. Az alkancellári címet fölváltotta az erdélyi udvari kancellári cím. A közigazgatást irányító *dikasztériumként* fölállított Erdélyi Udvari Kancellárián keresztül gyakorolták a Habsburg uralkodók, mint fejedelmek a nekik fönntartott jogokat 1848-ig.

Az erdélyi közigazgatás közvetlen vezetését a Lipót alatt kiépített, s előbb Gyulafehérvárott, majd Szebenben, végül Kolozsvárott székelő kormányzóság (*gubernium*) irányította. A gubernium a régi tanács örököseként a fejedelem nevében intézte a politikai, gazdasági, kulturális és egyházi ügyeket. Nem számított rendi szervnek, hanem fejedelmi hivatalnak, amelyben a magyar kamarába és a helytartótanácsba kinevezett fejedelmi hivatalnokok módjára szakszerűen intézték az ügyeket. Hivatalos elnevezése 1693-tól: erdélyi királyi gubernium. Tanulságos a névben szereplő „királyi” jelző, mivel Erdély, mint önálló tartomány, sohasem volt királyság, hanem csak fejedelemség. A „királyi” jelző azt fejezte ki, hogy a Habsburgok, mint Magyarország királyai tartottak igényt Erdélyre, lettek Erdély fejedelmei.

Ezzel Erdélynek Magyarországhoz tartozását elismerték, annak ellenére, hogy nem akarták a királysághoz visszacsatolni. Erdély uniója Magyarországgal az 1848-as forradalom vívmánya lett, amit azután az 1867-es kiegyezés megerősített.

Szebenben működött, a még Bethlen Gábor fejedelemsége alatt fölállított pénzügyi hatóság, a kincstartóság, melyet a Habsburgok kincstári hivatallá szerveztek át. Élén a kincstartó állt, aki egyben a guberniumnak is tagja volt.

Erdélyhez a nemzeti fejedelemség idején az anyaország egyes részei is csatlakoztak, illetve megszerezték azokat az erdélyi fejedelmek. E részeket összefoglalóan *Partiumnak* nevezték, az erdélyi fejedelmek címéből („Magyarország csatolt részeinek ura") véve át az elnevezést. A Partium területi kiterjedése időnként változott. A szatmári béke után északon Máramaros, Kraszna, és Közép-Szolnok vármegye, valamint az utóbbi megyéből kiszakadt Kővár vidéke, nyugaton pedig Zaránd és Arad vármegye tartozott hozzá.

A Partium kormányzati helyzete hosszabb ideig felemás, bonyolult volt. Általános igazgatás és igazságszolgáltatás szempontjából Erdélyhez, adóigazgatás tekintetében pedig Magyarországhoz tartozott. Ennek a nem szerencsés helyzetnek 1732-ben vetettek véget. Máramaros és Arad vármegyéket, valamint Zaránd nyugati részét Magyarországhoz csatolták, a Partium többi részét pedig – és ettől kezdve csak ezt nevezték Partiumnak –, Erdélyhez, a kormányzat minden ágában. A helytartótanács azonnal szót emelt az elszakítás ellen, későbbi törvényeink (1741: XVIII., 1836: XXI.) elrendelték a visszacsatolást, de erre csak 1848-ban került sor.

A *Temesközt* 1718-ban történt visszafoglalása után nem csatolták vissza Magyarországoz, hanem – mintegy külön tartományként –, külön kormányzat alatt tartották, amely teljesen függetlenül a magyarországi kormányszervektől, közvetlenül a bécsi udvari kormányhatóságoknak volt alárendelve. A *Temesi Bánság* nevet viselő magyarországi Habsburg-tartomány 1716–1778 között állt fönn. Előbb tisztán katonai kormányzás alatt állt, az országrész első kormányzója *gróf Claudius Mercy* tábornok volt. Később kettős alárendeltségbe került, mert a haditanács és az udvari kamara egyaránt felügyeletet gyakorolt fölötte, de a katonai befolyás a 18. század közepéig meghatározó maradt. A Bánság közvetlen irányítását a *Landes-Administration* (országos igazgatóság) látta el. Osztrák mintára alakították ki belső szerkezetét: 11 kerületre osztották, melyek élén az intéző *(Verwalter)* állt. Minden falunak volt bírája, akit általában kenéznek, a több faluból álló falucsoportok vezetőit főkenéznek nevezték.

A Bánság kormányzásában az 1750-es években következett be fordulat: kormányhatósága továbbra is a Landes-Administration maradt, de elvesztette kettős, katonai és kamarai jellegét, s tisztán kamarai hatóság lett.

Csak a Bánság déli részén kialakított határsáv maradt közvetlen katonai kormányzat alatt, mert ott a bánáti határőrség alakulatait helyezték el.

A magyar országgyűlés az *1741: XVIII. tc.*-ben mondta ki e terület visszacsatolását, de a döntést csak 1778-ban foganatosították.

Az újkori *Szlavónia* területe a honfoglalástól kezdve, mint valóságos magyar megyék (*drávamellékiek*), az anyaország szerves része volt. A török hódoltság megszűnése után az országgyűlés és az országos hatóságok e megyéket továbbra is magyar megyéknek tekintették, s azok vármegyei bekebelezését törvények írták elő (pl. az *1715: XCII. tc.*) A törvényekkel ellenkezőleg e területrész rendezését 1754-ben úgy hajtották végre, hogy az egész területet három megyére, (*Szerém, Verőce, Pozsega*), és katonai határőrvidéki részre osztván, a megyéket a horvátországi bán hatósága alá rendelték. Az *„új Szlavónia*" megyéit ezentúl a horvát *(valódi Szlavónia*) tartománygyűlésre is meghívták. A „Szlavónia" név a köztudatban lassan a drávamelléki megyékre származott át, mert a régi Szlavónia területére a „Croatia" név ment át.

A régi, vagy eredeti Szlavóniát, Zágráb, Varasd, Körös és Belovár megyék területét a magyarok már a honfoglalás idejében meghódították. A szlavón megyéket II. Géza rendelte a horvát bán hatósága alá, rész-jellege ez időtől számítható. De a báni közigazgatás csak decentralizálása volt a központinak, és nem szüntette meg a közjogi egységet, az államélet teljes azonosságát az ország egyéb területével.

A mohácsi vész után a tulajdonképpeni Horvátország nagyrészt török uralom alá került, lakói tömegesen menekültek Szlavóniába, és előbbi szabadságaikkal, szokásaikkal kezdtek élni itt is. Ez annál könnyebben történhetett, mert e megyékből az országos nemesség jórészt kivonult, vagy elpusztult, s a központi hatalom a válságos időkben nem tudott kellő figyelmet fordítani a határmenti vidékek alkotmányos életére. A török kiűzése után a magyar állam törvényhozása azon befejezett tény előtt állt, hogy a régi Szlavónia Horvátország nevét vette föl. Kiváltságos lakossága nem közvetlenül a megyékből küldött követeket az országgyűlésre, hanem tartománygyűléséből, ezáltal a régi szlavón terület kapcsolt rész jelleget öltött, s autonóm tartománnyá lett a magyar állami egységben.

A 18. században már *háromegy királyságnak* nevezett *horvát–szlavón–dalmát királyság* kormányzatában országos szinten a tartományi gyűlés utána legfontosabb szerepet a bán játszotta. Az igazgatásban és az igazságszolgáltatásban ő rendelkezett a legnagyobb hatáskörrel. A bánt az uralkodó nevezte ki, s fizetését is a rendektől függetlenül állapította meg. Részt vett a magyarországi országgyűléseken, ahol a főrendi táblán az országbárók sorában a nádor és az országbíró után a harmadik hely illette meg.

Az állam területéből hasították ki a *határőrvidéket*. A katonai határőrvidékek, véghelyek szervezését honvédelmi érdekből, jelesül a török beütései ellen, már a 16. század elején elkezdték. Először a régi Horvátország török által el nem foglalt részén, majd a régi Szlavónia területén folytatták és végül az anyaország, majd Erdély területére is kiterjesztették. A határőrvidék alapját II. Ferdinánd császár 1630-ban kiadott rendelete teremtette meg. Jogilag ez azt jelentette, hogy az illető területrészt a magyar állami élet keretéből törvény nélkül teljesen kiszakítva idegen katonai szervezet szerint kormányozták. A határőrvidékek léte a magyar állam területi és politikai integritás nyilvánvaló sérelmét jelentette.

A horvát–szlavón határőrvidék kormányzata kezdetben kettős alapra épült: a szerb és horvát nemzetiségű határőrök törzsi szervezetére, másrészt a határőrség katonai szervezetére. Időszakunkban a törzsi szervezetnek már csak a legkisebb kormányzati egységei: a házközösségek, vagy nagycsaládok maradtak meg, a kormányzat nagyobb egységei mind katonai egységek voltak: század, zászlóalj- és ezredparancsnokságok.

1700-ban rendelték el a *Maros–Tiszai határőrség* megszervezését. A karlócai béke a két folyó mentén jelölte ki a török és Habsburg Birodalom határát, melynek védelmét Bécs szerb betelepültekre alapozta. Nyilvánvaló lett, hogy az uralkodó a magyar katonaságot nem kívánja újra fölállítani, a szerbek pedig nem akartak magyar földesúri hatalom alá jutni. A határőrök kiváltsága közé tartozott, hogy zsold fejében *katonai hűbérbirtokban* részesültek, a jobbágyi szolgáltatásokat nem ismerték. Az 1807-ben kiadott újabb határőr alaptörvény kimondta, hogy a határőrvidéken a föld a császár tulajdona, aki azt hűbérül átengedi egy–egy családnak, amely ezért köteles határőri szolgálatot teljesíteni.

Az 1718-ban létrehozott Temesi Bánságban is megszervezték a határőrvidéket. A határőrség számára kihasított végvidéken csak határőrök laktak, olyan katonai szervezetben és kormányzat alatt, mint a horvátországi.

A bánsági határőrséget 3 ezredbe osztották figyelembe véve a térség nemzetiségi viszonyait: románba, illírbe (szerb), és németbe. A román ezred parancsnokságának Karánsebes, a szerbnek Fehértemplom, a németnek Pancsova lett a székhelye. Valamennyi határőr-terület legfőbb hatósága a bécsi *udvari haditanács* volt.

Törvényhozás

A király

A király az országgyűléssel együtt gyakorolta a törvényhozás hatalmát. Mindkét alkotmányos tényező közreműködése nélkülözhetetlen kelléke volt a törvény keletkezésének. A király tehát egyenrangú tényező volt a

törvényalkotásban a rendek képviseletével, az országgyűléssel. Kimagasló helyet foglalt el az államszervezetben, valójában az országgyűlés fölé került. A végrehajtás ugyanis a király kezében volt. Ebben ugyan osztoznia kellett a vármegyékkel és a városokkal, de mivel országgyűléseket ritkán hívott össze, s a törvények által nem szabályozott számtalan kérdést saját hatáskörébe vont, az állami életben döntő befolyásra tett szert. Ezért tartotta szükségesnek a megerősödött rendi képviselet 1791-ben a király törvényhozás körüli jogainak pontos meghatározását. Az *1791: XII. tc.* a törvények alkotásának, eltörlésének, magyarázatának hatalmát a törvényesen megkoronázott királyra és az országgyűlésre bízta. A királynak tehát a törvényhozásban a mohácsi vész előtt kialakult kezdeményezési, szentesítési és kihirdetési jogát megerősítették, szentesíteni azonban csak azt lehetett, amibe az országgyűlés előzetesen belegyezett. Uralkodásának alkotmányos biztosítékai közé tartozott a koronázás, ami korszakunkban egyházi jellegű aktusból alkotmányjogi kellékké vált. 1687 előtt törvény nem rendelte el a koronázást, de a szokásjog szerint a királyi hatalom teljességének előfeltétele volt. Miután az országgyűlés lemondott a Habsburgok férfiágának javára a szabad királyválasztásról, a koronázás megtartását alkotmányos biztosítéknak tekintette. Koronázáskor a király esküt tett az alkotmányra.

Azonban még a koronázás előtt a trónra lépő király hitlevelet adott ki, mely az országgyűlésnek ünnepélyes alakban átadott alkotmánybiztosító oklevél volt, amelyben a király az ország jogainak és törvényeinek megtartását fogadta. A hitlevél tulajdonképpen a választási feltételek csökevénye, melyet az országgyűlés törvénybe iktatott.

A diéta

A közigazgatás magyarországi szerveit alapvetően két csoportba oszthatjuk: a rendek és az uralkodó hatalmi eszközei.

A rendiség legerősebb fegyvere az uralkodói hatalommal szemben az országgyűlés volt, melyet *de jure* Magyarország legfontosabb kormányzati szervének is tekinthetünk. Ott mutatkozott meg legjobban, hogy a rendiség az uralkodói hatalomnak nem hódolt be, csak kompromisszumra lépett vele. A reformkorban a polgári átalakulás fő mozgatója volt.

Újkori formája 1608-ra szilárdult meg, törvényben szabályozva szervezetét. Az országgyűlés két kamarára oszlott: a régi *királyi tanácsból* alakult ki a *felsőtábla,* míg az *alsótáblán* ettől kezdve meghatározott számú követtel képviseltették magukat a rendek. A törvény ugyanis az országgyűlési személyes megjelenés jogát a köznemesekre nézve megszüntette. Tevékenységében a háromegy királyság képviselői is részt vettek, míg Határőrvidék, a Bánság és az elzálogosított szepesi terület nem volt képviselve benne.

A *rendi dualizmus* időszakában, az uralkodói hatalom és a rendiség között váltakozó sikerrel folyó küzdelemben a rendek legerősebb fegyvere Európában mindenütt az országgyűlés volt, elsősorban azáltal, hogy az uralkodó számára a hadiadót az országgyűlésen ajánlották meg. Áttekintve az európai államok 18. századi fejlődését, azt látjuk, ahol a gazdasági és társadalmi rend még feudális alapokon nyugodott, az országgyűlések jelentősége csökkent, az uralkodói hatalom erősödött. Ott azonban (Hollandia, Anglia), ahol a társadalmi rend már nem feudális szolgáltatásokon, hanem bérmunkán és tőkés termelésen alapult, funkciója átalakult. A polgári fejlődés korszakába érkezett országokban az országgyűlések jelentősége újra nőtt, de ez már új szerepükből következett. A polgári államokban az országgyűlés már nem a nemesség fegyvere az uralkodó ellen, hanem a polgárság küzdő terepe, nem a névlegessé váló uralkodói hatalommal, hanem a föltörekvő társadalmi osztályokkal (parasztság, munkásság) szemben.

Erdélyben már a nemzeti fejedelmek idején megfigyelhető miként függetlenítették magukat az erőskezű fejedelmek az országgyűléstől. A két első Habsburg uralkodó Erdély fejedelmeként folytatta az „erős kéz" hagyományát, s a rendi dualizmus hullámvölgybe jutott. A rendi országgyűlések gyenge harci eszköznek bizonyultak az uralkodói hatalom kormányzati fegyvereivel szemben.

Más volt a magyarországi rendiség fejlődése és helyzete. Nálunk az uralkodói hatalom jóval nehezebben, sokkal később, és akkor is csupán átmenetileg tudott a rendek fölé kerekedni. Még az elvesztett Rákóczi-szabadságharc után sem hódolt be az uralkodói a hatalomnak, hanem csak kompromisszumra lépett vele. Az állami függetlenségről, a kormányzati önállóságról nem mondott le, ha nem is tudta úgy biztosítani, mint saját jogait és kiváltságait. Ennek megfelelően a rendi országgyűlések a 18. század első harmadában, az ország fejlődésében még jelentős szerepet játszottak, méltán tekinthetjük őket a rendi reformmozgalom színterének. Törekvéseit a főnemesség kezdeményezte és vívta ki, de nem az uralkodóval szemben, hanem annak támogatásával. Törvénybe foglalták az országgyűlés háromévenkénti összehívását, s magát a törvényt a két alkotmányos tényező (király és országgyűlés) egyetértése alkotta.

Korszakunkban az országgyűlés volt a rendi méltóságviselők és egyháznagyok kormányzati érvényesülésének legjelentősebb területe. Az 1711 utáni időszakot az uralkodó és a főrendek közös kezdeményezéséből fakadó újítási szándék jellemezte (*kis reformkor).* A rendi országgyűléseknek az volt az egyik sajátosságuk, hogy nemcsak törvényt alkottak, hanem a törvények végrehajtása során felmerült akadályokkal, visszaélésekkel is foglalkoztak. Tehát nemcsak szabályalkotó, hanem igazgatási és jogszolgáltató tevékenységet is folytattak. Napjaink országgyűlésein sem

tisztán törvényhozással foglalkoznak a képviselők, hanem interpelláció formájában felelősségre is vonják a törvényt végrehajtani hivatott kormányt. A feudális rendiség idején a király kormányszervei jelentették a kormányt. A rendek, amikor az országgyűlésen a *gravámeneket* (sérelmeket) uralkodó elé terjesztették, tulajdonképpen a kormányt interpellálták. S amikor a sérelmekre kapott uralkodói válasszal nem voltak megelégedve, olykor bizottságot küldtek ki, vagy azért, hogy a sérelem orvoslását ellenőrizze, vagy hogy az orvoslást maga tegye meg. A 18. század első országgyűléseinek légkörét az uralkodó és a rendek közötti kompromisszum határozta meg. Ellentétek mutatkoztak ugyan egyes kérdésekben, de a megegyezésre való törekvés dominált. Vezető szerepet az egyházi és világi főnemesség játszott. De szerephez jutott a köznemesség is, Rákóczi volt hívei egyáltalán nem szorultak háttérbe a korábbi labancok mögött. A fejedelmi abszolutizmusnak is akadtak hívei rendek között, a nagy többség azonban a rendi alkotmányosság fönntartását és erősítését tartotta szükségesnek.

Az 1722–1723. évi országgyűlésen még a korábbiaknál is jelentősebb reformok születtek a bécsi miniszterek és a főnemesi vezetők jó együttműködésének köszönhetően. A kompromisszummal szembeni ellenzéki érzelmeknek voltak megnyilvánulásai az országgyűlésen, és főleg azon kívül, de ez az oppozíció még nem jelentett *ponderábilis* politikai erőt.

A magyar rendek reformlendülete azonban az 1720-as évek végére ellankadt, majd megcsontosodott. A rendi reformok kidolgozásának helye az országgyűlés, vagy valamelyik bizottsága volt. Ám a diéta rendszertelenül ülésezett, a részvétel költséges volt, de nem számított olcsó időtöltésnek a bizottsági megjelenés sem. Egy–egy reformot meg lehetett tervezni az országgyűlésen, ám azok sorozatát már nem. Márpedig az élet újabb és újabb reformok állandó előkészítését igényelte, amelyre a diéta nem volt alkalmas. Ilyenek csak hatóságok és hivatalok szobáiban, napról napra bejáró tisztviselők íróasztalain készülhettek.

A reformokat azonban nem volt elég eltervezni, meg is kellett valósítani. Erre a rendeknek nem volt pénzük, ilyen, ha valakinek, csak a királynak, vagyis az államnak volt rá. Reformokat a megvalósulás esélyével csak az uralkodó kezdeményezhetett. Az abszolút, a hatalma kiteljesítésére törő uralkodó, nem is nézte jó szemmel a rendek reformtörekvéseit. Csak azokat támogatta és csak addig, amíg saját törekvéseikkel nem ellenkeztek. Ez a politika az országgyűlések hatáskörének fokozatos csökkentésével járt, majd huzamosabb szüneteltetésével.

A rendiség eközben kitartva a teljes függetlenség és önállóság irreális fikciója mellett, elmulasztotta a beilleszkedést a Habsburg Birodalom országainak és tartományainak reális uniójába. A fejlődést szolgáló reformok kezdeményezését 1765–1790 között átengedte az uralkodói hatalomnak, mely megkísérelte függetleníteni magát a rendiségtől és nem hívott össze

országgyűléseket, de a rendek erejét megtörni nem tudta. A király időszakunkban több kérdés elintézését (pl. vallásügy) nyilvánította felségjognak, s próbálta elvonni a törvényhozás köréből. A rendek sérelmeiket és kívánataikat előterjesztve, maguk is kezdeményezhettek, illetve ezáltal a végrehajtó hatalom ellenőrzését is megkísérelhették, de eredményt csak az őket megillető *adó és újoncmegajánlási jog* segítségével értek el. Ennek megtagadása volt az országgyűlés legerősebb kényszerítő eszköze a királlyal szemben, aki egyébként kezében tartotta a végrehajtó hatalmat és elvitatta a rendek beleszólási jogát számos olyan tárgyra, amelyek a törvényhozás elé is tartozhattak volna.

A rendi országgyűlés (diéta) 1848 előtt a kiváltságos rendeket tömörítette. Felsőtáblájára a főurak (mágnások), a katolikus és (1792-től) a görögkeleti püspökök személyesen kaptak királyi meghívó levelet. Alsótábláján a megyénként 2–2 követtel képviselt nemesség (52 megye), a hajdú és jászkun kerületek, a szabad királyi városok, Horvátország két követe, valamint egyes katolikus egyházi testületek (káptalanok) küldöttei ültek össze. A lakosság nagy többségét kitevő nem nemes népességnek, illetve a tanácstagok kivételével a szabad királyi városok lakosságának nem volt szava az országos politikában. A résztvevőket elsősorban nem az ország egésze, hanem a maguk, vagy az őket küldő testület külön érdekeit képviselték, s ehhez igazodott a szavazási rend is. A követek nem józan belátásuk, lelkiismeretük és az országos érdek alapján szavaztak, hanem küldőik utasításainak engedelmeskedtek.

A testület sem a törvényhozásban, sem a kormányhatalom ellenőrzésében, nem tudott kellő hatékonyságot elérni. Nehezítette ezt, hogy a diéta munkája nem volt folyamatos. Jó esetben is háromévenként gyűlt egybe, de háborús vagy diplomáciai bonyodalmakra hivatkozva a király gyakran még ritkábban, az uralkodói önkényuralom időszakaiban (pl. 1765–1790, vagy 1811–1825 között) egyáltalán nem hívta össze.

A 18. században az ülések rendjét még nem szabályozták. Aki szólni akart, felugrott egy székre vagy az asztalra, s így próbálta a többség figyelmét megragadni.

A jogszabályalkotást nehezítette a tárgyalás és döntéshozatal rendje. Ezt elsősorban az uralkodó előterjesztése szabta meg, amely nem mindig érkezett meg időben ahhoz, hogy a résztvevők kellő időt tudjanak a fölkészülésre fordítni. Így volt ez a rendi testületek által előadott sérelmek és kívánatok esetében is, amelyeket felterjesztés előtt az országgyűlés egészének kellett elfogadnia. Mivel a tanácskozás berekesztése is az uralkodótól függött, a gyakran forró, ellenzéki hangulatú tanácskozáson ritkán volt mód és idő arra, hogy higgadt szakmai vitában a szétszórt törekvések, eltérő utasítások közös álláspontban egységesüljenek. A diéták közötti időszakokra kiküldött országos bizottságok munkája sem sokat segített, az előkészített javaslathoz a

megyék pontról–pontra fűztek kötelező erejű utasításaikban véleményt, ami ismét csak a szavazatok szóródását eredményezte.

Az egységes álláspont születését célozta az ország négy kerülete követeinek nem hivatalos ülése, az ún. *kerületi ülés*, amelyen előkészítették a szavazást. A kerületekhez tartozó követek a reformkortól már együttesen üléseztek, s e nem hivatalos tanácskozáson vállalt döntést illett a plenáris ülésen is képviselniük. A kerületi ülésben vált szokássá a szavazatok pontos számlálása. Régebben ugyanis az alsótáblán mindenki állást foglalt, ezek közül azonban nem a többség véleménye döntött, hanem mérlegelték a szózatokat, a „tehetősebb" és „józanabb" rész voksát a király által kinevezett elnök nagyobb súllyal számította. A kerületi ülésen a 19. századtól a megyék és a szabad kerületek két–két követének vótumát megyénként egy–egy szavazatnak vették és ezek egyszerű többségét emelték határozattá. A városok követeit ezen a fórumon eleinte csak tájékozódási céllal szavaztatták meg, és együttesen egy vokssal számították. Ugyanígy jártak el a káptalanokkal is. Ezt a szavazási rendet kiterjesztették a plenáris „országos" ülésre is, s így a városokat a nemesség visszaszorította a mérlegelési rendszer idején játszott csekély szerepükre.

Az alsó- és felsőtábla üzenetváltásokkal igyekezett közös feliratban megállapodni, s ezt terjesztették a király elé, aki vagy elfogadta, vagy kifogást fűzve hozzá, újabb tárgyalásra szólított. A főrendek körében 1840-ig élt a, és *szavazatmérlegelés* szokása sem őket, sem a királyt nem kötötte szokás abban, hogy meddig és hányszor utasíthatják még vissza az alsótáblai többség határozatát. Az elkészült törvényeket az uralkodó az ülésszak végén együttesen a közös *dekrétumban* szentesítette és ennek példányait a törvényhatóságokhoz (megyékhez, kerületkehez, városokhoz) szétküldve hirdette ki. Ilyen működés mellett a két tábla és a király kölcsönösen akadályozhatta a törvényhozást.

Az országgyűlés nem teljesíthette a végrehajtó hatalom társadalmi ellenőrzésének feladatát sem: a kormányzat nem neki, hanem a királynak volt felelős teteiért. Csak az újonclétszám és a hadiadó megajánlásában – de nem felhasználásában – volt a rendek kezében a döntés, amit igyekeztek alkotmányos garanciaként bevetni. A külpolitikát, a hadsereg ügyeit, a pénzügyigazgatás egyes ágait, sőt a vallási és tanulmányi ügyek intézését a király felségjognak tartotta, és elérte, hogy e tárgyakkal a diéta csak érintőlegesen és különleges helyzetekben tudott foglalkozni.

A királyi akarat érvényesítését segítette a király által kinevezett bírák, és más kormányzati tényezők törvényhozásban vitt szerepe is. Így a helytartótanács (kormány) elnöke, a nádor volt egyben a felsőtábla elnöke, ahol a király által kinevezett főispánok és zászlósurak is jelen voltak. Az alsótábla hivatalos ülésein a király kinevezte személynök elnökölt, naplóját a királyi tábla jegyzői vezették. Ez volt az egyik oka a kerületi ülés

népszerűségének is, hiszen itt a rendek maguk választotta elnök alatt, saját jegyzőkönyv vezetése mellett dolgozhattak, ezért a szólásszabadság jobban érvényesülhetett. A reformellenzék, ha lassan is, de több reformtörvényt ki tudott kényszeríteni, mind több ügyet vont az országgyűlés tárgyai közé, s a tanácskozásokon az 1840-es években már valódi szabad vita érvényesült.

Kormányzat

Az anyaország közigazgatása

A magyar állam legfontosabb hatóságai és hivatalai a török kiűzése után a Habsburg hatalmi elképzelések szerint reorganizálódtak, illetve jöttek létre. Ezek a szervek – kisebb–nagyobb hatásköri változásokkal –, 1848-ig álltak fönn. Működésükben az 1790. év nem annyira cezúra, mint a politikai közéletben, mert szervezeti fölépítésük, szakmai és területi illetőségük a károlyi alkotmányos újítások alapján maradt.

A szűkebb értelemben vett Magyarország közigazgatásában a kormányszerveknek több fajtáját, egy–egy fajtának pedig több típusát különböztetjük meg 1711–1848 között.

Azon az alapon, hogy a kormányszerveket ki létesítette és tartotta fenn, kit volt hivatva szolgálni, uralkodói vagy királyi és rendi szerveket különböztetünk meg. A felső szintű szervek általában királyiak, a közép szintűek az ország valamely részén (kerület, megye), az alsó szintűek pedig csupán az ország valamely helységében (város, falu) voltak illetékesek.

A király törvényeink szerint Magyarországot csak e kormányszékeken keresztül igazgathatta. Azonban a közös ügyek intézését 1867 előtt világosan nem szabályozták. A szabályozatlanság lehetővé tette, hogy az idegen uralkodók „tiszta” magyar ügyeket is közösnek minősítsenek és nem magyar kormányszerveikkel intézzenek, fölébe helyezve ezeket, ha nem is *de jure*, magyar kormányhatóságaiknak. Utóbbiakat egyébként sem az ország, hanem saját maguk hatóságainak tekintették, amelyekkel uralkodói hatalmuk alapján úgyszólván korlátlanul rendelkeznek. Nemcsak Habsburg-sajátosság volt ez a nézet, hanem a kort általánosan jellemző fölfogás, miszerint a feudális viszonyok között az államot, a kormányzat számos területén, így a központi igazgatásban és az igazságszolgáltatásban, az uralkodó jelentette.

A magyar udvari kancellária

A szűkebb Magyarország kormányzatának udvari hatósága a Magyar Királyi Udvari Kancellária (*cancellaria regia Hungarico-aulica*) volt. Ismerjük, hogy a Mohács előtti királyi tanács és királyi kancellária miként élt tovább a 16–17. században a Habsburgok bécsi udvarában. Történetükben a török kiűzése után következett be döntő fordulat: az 1690. augusztus 12-i uralkodói rendelet létre hozta a magyar udvari kancelláriát, amely utóda és örököse lett

az *udvar magyar expeditió*-jának (irodájának) és a magyar tanácsnak. A kancelláriát az expedíciótól az különböztette meg, hogy a király állandóan és rendszeresen működő tanácsa volt. Az 1690-i utasítás a kancelláron kívül 4 tanácsost kötelezett állandó tartózkodásra az udvarban, az expeditió-t ezzel változtatta át a szó újkori értelmében vett kancelláriává, irodából kormányhatósággá. Székhelye végig Bécsben volt. Mivel a király személyes hatása még sokáig fontosabb volt, mint az állami hatóságok részletes működése, e hatóságok közül első és legtekintélyesebb a kancellária maradt.

Az 1724-i utasítás magyar királyi udvari tanácsról beszél. Nem kétséges, hogy a magyar kancellária tanácsáról van szó, mert külön magyar tanácsa az uralkodónak nem volt. Magyar ügyekkel foglalkozhattak a birodalom központi hatóságai is, de mégis főként azok a hatóságok adtak vélemény formájában javaslatot az uralkodónak, amelyek törvényes hatáskörébe tartozott a magyar ügyintézés. A kancellária volt az elsősorban hivatott, de távolról sem az egyetlen ilyen udvari hatóság.

Minthogy területi alapon működő udvari hatósága az anyaországon kívül csak Erdélynek volt, a magyar kancellária illetékessége elvileg – Erdélyt és a Partiumot kivéve – (mely akkoriban Erdélyhez tartozott), az egész országra kiterjedt. A gyakorlatban azonban mind az anyaországnak, mind a háromegy királyságnak (Horvátország, Szlavónia, Dalmácia) csak az országhoz visszacsatolt részei tartoztak a kancellária illetékessége alá. Ha egy terület valamely más udvari hatóság – elsősorban a kamara –, illetékessége alól kikerült, a kancellária illetékessége alá jutott. Pl. a budai kamarai igazgatóság gondjaira bízott dunántúli és alföldi részek visszacsatolása *(reincorporatio*) jelentősen növelte kancelláriai irányítású területeket.

Mivel a törvényhozás, az igazgatás és az igazságszolgáltatás legmagasabb fokon az uralkodó kezében összpontosult, kancelláriája is foglalkozott mindhárom hatalmi ággal. De nem önállóan, mert a kancellária az uralkodó szerve volt és nem az országé, nem vált az uralkodótól is független rendelkező hatósággá. Bár formai önállósága minimális volt, hatósági jellegét mégsem lehet kétségbe vonni, mert az uralkodóhoz címzett beadványokat nemcsak formailag, de érdemben is ő intézte, „megokolt véleménnyel látta el”, de a döntés joga mindig az uralkodóé maradt. Az eléje kerülő ügyekben szótöbbséggel alakította ki véleményét, határozatot nem hozhatott, csak a többségi véleményt terjeszthette az uralkodó elé végső döntésre.

Törvényhozási ügyekkel akkor foglalkozott, amikor az országgyűlés ülésezett. De ilyen jellegű munkának kell tekintenünk állandó tevékenységét, a törvényerejű rendeletek kidolgozását.

Jogszolgáltatási ügyintézése nem jelentette azt, hogy felsőfokú bíróság lett volna. A legmagasabb szintű bíróságok ítéletei elleni föllebbezések

kerültek az uralkodó elé, aki nem újabb ítéletet hozott, hanem kegyelmet gyakorolt, vagy elutasította a föllebbezést.

Közigazgatási funkcióját tartjuk a legfontosabbnak, melyből két hatáskör következett: a *servitium regium és a bonum publicum* érdekeinek érvényesítése.

Servitium regium, azaz az uralkodói érdekek érvényesítése, a királyi méltóság és tekintély védelmét, az uralkodói jogok és kiváltságok sértetlen megőrzését jelentette. Az uralkodói érdekek védelme nemcsak a birtokok, valamint a nagyobb és kisebb királyi jogok *(jus regalia*) adományozásának figyelemmel kísérését jelentette, hanem a törekvést arra, hogy kinevezéseket, címeket és rangokat csak az arra érdemesek kapjanak.

A bonum publicum a közjó védelmét írta elő számára. Uralkodói utasítások sorolták föl az országgyűlések gazdasági és népvédelmi célzatú rendelkezéseit, melyek megvalósulásának figyelemmel kísérését a kancellária feladatává tették.

Az országgyűlések az ország kormányzásában döntő, az uralkodói udvarban kizárólagos szerepet szántak neki. Ezt a szerepet betölteni nem tudta. Az uralkodók, mikor magyar ügyekben döntöttek, a kancellárián kívül több más udvari kormányszervet is meghallgattak, s így a magyar udvari hatóság nemhogy kizárólagos, de még döntőnek minősíthető szerephez sem jutott.

Az államtanács az abszolutizmus fölvilágosult reformjainak legfőbb ellenzékét a főnemességben látta, a magyar kancelláriában pedig a főnemesi tanácsosok kezében volt a hivatali hatalom, az ő állásfoglalásuk határozta meg a kormányszerv működését. Ezen a helyzeten Mária Terézia nem tudott és nem akart változtatni, annyira lekötelezettje volt a magyar főnemességnek. Azt még megtette, hogy Pálffy grófot az államtanács kívánságára leváltotta kancellári tisztségéből, de helyére egy Esterházy grófot nevezett ki, aki kisebb merevséget tanúsított az abszolutista célkitűzésekkel szemben, de azok készséges szolgálatára ő sem vállalkozott. Tévedés azt gondolni, hogy a kancellária a rendiség védelmében harcosan szembeszállt az uralkodói abszolutizmussal. Alig tett egyebet, mint azt, hogy a magyar törvényekre hivatkozva aggályoskodott. Mégis több volt már, mint csak a király irodája, mert rendszeresen működő királyi tanácsként dolgozott. Nemcsak közigazgatási hatóság, de igazságszolgáltatási is, s formailag egyenrangú udvari testület, melyet a kortársak a rendi alkotmányosság védelme egyik fő tényezőjének tartottak.

II. József egyesítette magyar és az erdélyi kancelláriát, mintegy bizonyítékát adva, hogy Erdély és Magyarország összetartozik, de Lipót 1790-ben újra elkülönítette.

A helyzet II. József halála után változott, mikor az abszolutizmus a francia forradalom hatására, már nem reformokat akart, hanem a régit

konzerválni. A magyar főnemesség ekkor lett híve az abszolutizmusnak, a magyar kancellária ekkor vált készséges eszközévé.

A magyar királyi helytartótanács

Az országos kormányhatóság fölállítására a török kiűzése után különböző tervezetek születtek (*Einrichtungswerk*, Esterházy Pál tervezete), de megvalósításukra csak a Rákóczi-szabadságharc után került sor. Más–más indítékokból ugyan, de mind Bécs, mind a rendek egyetértettek a központi közigazgatás korszerűsítésében. Bécs nem mondott le modern abszolutisztikus államigazgatási céljairól, a rendek pedig saját érdekeikről, csak más módszerekkel igyekeztek megvalósítani.

Az új kormányhatóság megteremtésére az első lépéseket az 1712–1715-i országgyűlésen tették meg. A rendek a katonai, közigazgatási és közgazdasági rendszer kidolgozására *Csáky Imre* kalocsai érsek vezetésével bizottságot küldtek ki *(systematica comissio*). Javaslatuk lényege a királytól függő, senki másnak alá nem vetett hatóság *(Consilium regium Hungaricum*) fölállítására irányult. Mint független hatóság, a királlyal, más országokkal és hivatalokkal közvetlenül érintkezik, e területen még a kancellária közvetítését sem akarták elfogadni. A rendek a nádori és a helytartói méltóságot igyekeztek összekapcsolni, az udvar viszont épp ezt akarta elkerülni. Bécs félt, hogy a két tisztség összekötése túlságosan megnöveli a nádor hatáskörét és tekintélyét. Megszervezésére az 1722–23-i országgyűlésen került sor. Az *1722–23: XCVII.–XCVIII.* és a *CI.–CII.* articulusok foglalkoztak a tanáccsal, melynek latin neve *consilium regium locumtentiale Hungaricum* lett. A rendek ellenállásnak eredményeként a helytartótanács nevébe ugyan nem került bele a „palatinale" kifejezés, de a királyi helytartótanácsot a törvény a nádorispán elnöklete alatt állította föl. Uralkodói kormányszerv volt, mely kollegiális szervezeti alapon működött: az eléje kerülő ügyekben nem a hatóság vezetője, az elnök döntött, hanem az elnök vezetése alatt álló tanács, mely határozatait szótöbbséggel hozta.

A királyi tanács hatásköre széles: az ország közigazgatási, gazdasági és katonai helyzetének előmozdítása. Területi hatásköre jogilag az anyaországra korlátozódott.

A helytartótanács elnöke mindig az uralkodó magyarországi helytartója (*locumtenens*) volt. Amennyiben a nádori méltóságot betöltötték, hivatalból a nádor egyben helytartó, s így a helytartótanács elnöke is volt. 1724-től 1732-ig *gróf Pálffy Miklós*, 1741-től 1751-ig *gróf Pálffy János,* 1751-től 1765-ig *gróf Batthyány Lajos* nádorok egyben helytartók és a helytartótanács elnökei is voltak. Királyaink azonban – miként a múltban –, a 18. században sem mindig töltötték be a nádori méltóságot. Ilyenkor a helytartót, az országgyűlés meghallgatása nélkül, maguk nevezték ki. Ez történt 1732-ben, Pálffy Miklós halála után, amikor III. Károly Mária Terézia

későbbi férjét, *Lotharingiai Ferencet* nevezte ki magyarországi helytartójává. Batthyány Lajos halála után betöltetlenül hagyták a nádori méltóságot, a helytartótanács élére *Albert szász herceg* került (1765–1780), mint helytartó. 1780-tól 1783-ig nem volt elnöke a tanácsnak, 1783-tól 1787-ig pedig *gróf Niczky Kristóf* tárnokmester, majd 1787-től 1790-ig *gróf Zichy Károly* viselte az elnöki tisztet. Az 1790-es országgyűlésen *Sándor Lipót főherceget*, II. Lipót fiát választották meg az ország nádorává, és így ő került a helytartótanács élére is. Ezzel eleget tettek a törvény szavának és az udvar is elérte célját, hisz számára teljesen megbízható kézbe került a nádori méltóság és a helytartótanács elnöksége. Ettől kezdve főherceg *nádorok (Sándor Lipót 1790–1795, József főherceg 1795–1847, István 1847–1848)* álltak a helytartótanács élén.

A tanácsosok számát a törvény 22-ben állapította meg, kimondva, hogy az ország minden részét képviseljék, továbbá, hogy főpapok, főurak és köznemesek egyaránt legyenek köztük. Az első 22 tanácsos közül 4 volt főpap, 10 főúr és 8 köznemes. 1765-re számuk 25-re emelkedett, közülük 2 volt főpap, 13 főúr, és 10 köznemes. A főnemesek tehát túlsúlyba kerültek a tanácsban, mert ez az összetétel akkor kedvezőbbnek bizonyult az udvari érdekek szolgálatára. A köznemesség egyrészt még mindig erősen ragaszkodott a függetlenség eszméjéhez, másrészt műveltsége alacsony színvonalon állt, így kevés akadt közöttük, aki a kormányzati feladatok ellátására alkalmas lett volna. Az udvar szempontjából gyakran a magas egyházi méltóságokat betöltő főpapok és a nagybirtokos arisztokraták sem feleltek meg mindig. Előbbieket az egyházi tisztséggel járó feladatok, utóbbiakat a birtokaikkal kapcsolatos gondok gyakran el-elszólították a tanács székhelyéről, ezért az állandóan ülésező kormányhatóság elvárásainak nem tudtak eleget tenni. A tanács munkájának oroszlánrészét már kezdetben is a köznemesi tanácsosoknak kellett elvégezni. Többen közülük nem a tekintélyes birtokkal rendelkezők soraiból kerültek ki, hanem az állami szolgálat terén megélhetést keresőkből. Ennek a hivatalnok nemesi rétegnek a száma a 18. század folyamán egyre növekedett. Hasonló változás következett be a főúri tanácsosoknál is. A 18. század végére minimálisra csökkent a régi arisztokrata családok tagjainak száma, s helyükbe a hivatali, vagy katonai pályán érdemeikért bárósított vagy grófi rangra emelt személyek kerültek *(Brunszvik, Győry, Hadik, Majláth, Révay stb.*) E hivatalnok-nemesség felelt aztán meg legjobban az uralkodó támasztotta követelményeknek. Anyagi függetlenséget biztosító nagyobb vagyonnal nem rendelkeztek, így gondtalan megélhetésük az uralkodótól függött. Ezért mindig készséges, de nem föltétlen engedelmes eszközei voltak az abszolutisztikus kormánytörekvéseknek, sosem süllyedtek az örökös tartományi kormányszervek mechanikus parancsvégrehajtói szintjére. Ha az uralkodó

törekvései az alapvető rendi érdekeket veszélyeztették, a helytartótanács élt törvény adta jogával, s ellenőrizte az országgyűlési határozatok végrehajtását.

Székhelyének Pozsonyt jelölték meg, azzal a megjegyzéssel: amint lehetséges az ország központjába fog átköltözni. Erre csak II. József idején került sor 1783-ban, amikor Budára költözött.

A helytartótanácsnak az uralkodóhoz és a többi tartomány kormányszékeihez való viszonyát az *1722–23: CI. tc*. szabályozta. Világosan leszögezte, hogy a tanács nem függ semmilyen udvari kormányszéktől, hanem mint királyi tanács csupán az uralkodónak van alárendelve. Jelentéseit az uralkodó elé levél (*litterae)* formájában terjeszti, a király saját határozatát *(resolutio*) pedig az ügyek jelentőségéhez képest leirat *(rescriptum*), vagy rendelet (*decretum)* alakjában közli a tanáccsal. Mivel a birodalom más országaiban és tartományaiban működő kormányszervek (*gubernia et regimina)* egymással levelezni nem szoktak, hanem az uralkodón keresztül érintkeztek, a helytartótanácsnak is ehhez kellett magát tartania. A valóságban mégis másodfokú, a kancelláriának alárendelt hatóság lett a helytartótanács. Fölterjesztései rajta keresztül, véleményének kíséretében kerültek az uralkodó elé, akinek válaszait ugyancsak a kancellária fogalmazta meg és juttatatta el a helytartótanácshoz. A bécsi magyar udvari hatóság nem a „király szája és kalamusa", azaz nem expediáló hivatala volt, ahogy a királyi biztosok mondták a rendeknek az országgyűlésen, hanem olyan központi hatóság, ahol érdemileg bírálták fölül a királynak közvetített jelentéseket. A tanács *de facto* kancellária alá kerülése sértette ugyan önállóságát, ellentétben állott a törvény betűjével, nemzeti szempontból azonban nem volt sérelmes, mert a kancellária magyar udvari hatóság volt és az országgyűlések a 18. században arra törekedtek, hogy magyar ügyek intézésére befolyást szerezzenek számára. Nemzeti szempontból sokkal nagyobb veszedelem rejlett abban, hogy a kancellária nem az utolsó fórum volt az uralkodó előtt, hanem fontosabb ügyek még az udvari tanácsadó testületeken is átmentek. Sőt az is előfordult, hogy valaki a bizalmas tanácsadók közül sugalmazta a legfelső döntést. Később, a reformkorban már nem egyértelmű, hogy a kancellária fölülvizsgáló szerepe sértett-e nemzeti érdeket.

Az *1722–23: CII. tc.* a helytartótanács hatáskörét szabályozta nagy általánosságban. Kimondta, hogy törvényellenes határozatot nem hozhat, ügyel az országgyűlési végzések megtartására és arra, hogy amit a tanács szótöbbséggel elfogadott, azt egyes tagjai meg ne változtassák. A szűkszavúság oka a rendek és a király közötti ellentétekben keresendő. A rendek a tanács fölállítását illetően nem tettek nagyobb engedményt eredeti elgondolásaikhoz képest, de lakonikus rövidséggel megadták a lehetőséget arra, hogy az uralkodó a központosítás érdekeinek megfelelően magyarázhassa a törvényt. A gyakorlat azt mutatta, hogy a tanács nem

annyira a királyt helyettesítette, mint inkább a nádort, mert annak személyes befolyása helyébe a kollegiális tárgyalás lépett.

A hatásköréről szóló részletes hivatali utasítást 1724. január 20-án adta ki III. Károly. Ez kidomborította, hogy a tanács a királyt az országból távollétében helyettesíti, működése tehát az uralkodó jelenlétében természetszerűleg megszűnik. Feladata, hogy az országot a király rendelkezéseinek megfelelően kormányozza. Ebben az utasítást kell követnie, amelyet azonban a király bármikor tetszése szerint megváltoztathat. Általános rendeltetését az ország „politico- oeconomico- militaris statusának", azaz közigazgatási, gazdasági és katonai helyzetének figyelésében és intézésében határozta meg. A katonai ügyek a katonaság elszállásolásával, élelmezésével és vonulásával összefüggő biztossági ügyeket jelentették, a katonai igazgatás és bíráskodás kérdéseiben a polgári szerveknek, amilyen pl. a helytartótanács is, nem volt beleszólásuk. Működésében első helyen emelte ki a királyi érdekek szolgálatát, másodikként az egész ország közös érdekét, harmadikként pedig az ország mindenegyes lakosának, mindenegyes adózónak az érdekvédelmét említette. Tehát nemcsak az adó alól mentes uralkodó osztályok, hanem az adózó nép sorsának gondozását is a helytartótanácsra bízta a király. Gazdasági és népvédelmi tevékenysége különösen kidomborodott a 18. században. Munkájából rekonstruálhatjuk Magyarország korszakos problémáit: a kereskedés, közlekedés, iparpolitika, jobbágyvédelem, egészségügy megoldására tett erőfeszítéseket.

Általános feladatként kapta, hogy gondoskodjék a törvények és királyi rendeletek megvalósulásáról. Ennek során a megyék és városok működését kísérje elsősorban figyelemmel.

A feladatok konkrétabb fölsorolásában első helyen az adó igazságos szétosztását és pontos behajtását nevezte meg az utasítás. Majd fölsorolta az 1722–23-i országgyűlés közigazgatási, gazdasági és népvédelmi rendelkezéseit, mint amelyek megvalósításáról a helytartótanácsnak kell gondoskodni.

Nem szólt az utasítás a magyar kamarához fűződő viszonyról, a két országos hatóság hatáskörének elhatárolódásáról. Az a kitétel, hogy tanács az egész igazgatásért felel, kivéve a királyi jogon alapuló jövedelmek kezelését, mutatja kompetenciájának szakmai határát: a fiskális ügyek nem tartoztak hatáskörébe. De az állami adókezelés *(contributio*) a kamarától átkerült hozzá, míg a szabad királyi városok ügyeit mindkét hatóság intézte.

Az uralkodó a vallásügy tárgyalását kivette az országgyűlés hatásköréből, a vallási kérdések szabályozását és a sérelmek orvoslását magának tartotta fönn *(jus supremi patronatus*). A helytartótanácstól csak a rendleletek végrehajtását várta e területen.

Nem szólt az utasítás az új hatóság területi illetékességéről. Ez általában megegyezett a kancellária illetékességével, egy nagy különbséggel.

A helytartótanács hatásköre nemcsak a még vissza nem csatolt területekre nem terjedt ki, hanem a kapcsolt részekre, azaz, Horvátországra, Szlavóniára és Dalmáciára sem. Bár ezt a tényt sem a törvények, sem az uralkodói utasítás nyíltan nem mondták ki, csupán abban jutott kifejezésre, hogy sem a törvények, sem az utasítás nem említette a kapcsolt részeket, a háromegy királyságot.

II. József, midőn látta, hogy a tanácsban ülők nagyrészt alkalmatlanok terveinek megvalósítására, gróf Niczky Kristófot, régi személyes hívét nevezte ki elnökké, s szabad kezet adott neki munkatársai kiválasztásában. E rendelet következtében a tanács összetétele hamarosan megváltozott, s a felvilágosult abszolutizmus hívei kerültek a régi tanácsosok helyére. Az így alakult tanács már engedelmesen hajtotta végre a rendi kiváltságok alapjait veszélyeztető császári rendeleteket is. Az ország igazgatásának ésszerűbbé és olcsóbbá tétele érdekében 1785-ben József rendelettel egyesítette a magyar kamarát a helytartótanáccsal. Tekintettel a kancelláriák egyesítésére is, elmondhatjuk, hogy reformjainak eredményeképp az összes magyar belügy egységes igazgatás alá jutott. II. Lipót 1791-ben azonban visszaállította a magyar kamarát, és a ezzel két hatóságot szétválasztotta.

II. József halála után a tanácsban ismét nagyobb hangsúlyt kapott rendi érdekek védelme. A tanácsosok és titkárok közül többen nyíltan vagy titokban támogatták a köznemesi mozgalmat, egyeseknek pedig a köztársasági szervezkedés vezetőivel is kapcsolata volt. 1795 után egészen 1848-ig ismét az uralkodótól való függés jellemezte elsősorban a tanács működését. A reformkorszak évtizedeiben, az 1790-es évektől eltérően, a tanácsosok és titkárok soraiból még képviselője sem akadt a polgári átalakulás eszméinek.

A comissariatus provincialis

A helytartótanács megszervezésével párhuzamosan került sor az országos, vagy tartományi biztosságnak a felállítására. Az *1722–23: C. tc.* csak mint biztosságot említette, amelynek igazgatóját a helytartótanács főúri tanácsosai közül, 4 biztosát pedig az ország 4 kerületéből a köznemesek közül nevezi ki az uralkodó. A helytartótanács főhatósága alá rendelt országos biztosságnak fő feladata volt, hogy az országban elszállásolt katonaság és a polgári lakosság között felmerülő ügyekben a civil lakosság érdekeit képviselje. A másik fél érdekeinek képviseletére egy másik szerv, a hadbiztosság volt hivatott. Ez a szerv a tartományi biztossággal párhuzamosan működött, de szervezetének a bécsi főhadbiztosság olykor maga az udvari haditanács volt főhatósága. Azokat az ügyeket, amelyek az országban elszállásolt katonaságot és a polgári lakosságot egyaránt érintették, amelyeknek intézése a két biztosi szervezet feladata volt, biztossági ügyeknek nevezték. Ezek az

ügyek az állandó hadsereg 1715-ös fölállítása után polgári területen jelentősen szaporodtak.

A biztossági ügyek az országban állomásozó katonaság vonulásával, elszállásolásával és élelmezésével kapcsolódtak össze. A polgári lakosság volt köteles mindezt biztosítani, illetve mindehhez hozzájárulni, természetbeni szolgáltatásokkal. Minthogy ezeket a szolgáltatásokat, illetve pénzbeli értéküket, a hadiadóba beszámították, a biztossági ügyek az adóüggyel a legszorosabban összefüggtek. A tartományi biztosság első igazgatójának az uralkodó gróf Károlyi Sándor, egykori kuruc tábornokot nevezte ki. Személyében valóban kora legalkalmasabb embere került az új hivatal élére, amelyet 20 éven keresztül vezetett.

A magyar kamara

Mielőtt a magyar királyi helytartóságot megszervezték volna, a szűkebb Magyarországnak egyetlen központi közigazgatási kormányhatósága az I. Ferdinánd által 1526-ban fölállított magyar királyi kamara volt Röviden csak magyar, vagy pozsonyi kamarának nevezték, mert megalakulása után Budáról Pozsonyba helyezték át, és 1848-ig állandóan ott működött. Fő feladta sem változott 1848-ig: a királyi jövedelmek kezelése. A jövedelmek hovafordítása kizárólagos uralkodói jog volt. Ezt a rendi szemlélet is tiszteletben tartotta, csak a bevételek „elköltésébe" beleszóló udvari hatóságokat akarta kizárni belőle. Ebből a felfogásból nőtt ki a reformkorban az ország pénzügyi önállósága megteremtésének igénye.

A középkori szemlélet szerint az állami pénzügyek a fejedelem magánügyei voltak, az állami rendes jövedelmek úgyszólván azonosak az uralkodó magánjellegű, földesúri természetű jövedelmeivel. Később ehhez járultak a felségjogon élvezett bevételek is. Amikor a középkor végén csökkent a királyi magánvagyon és vele együtt a királyi hatalom, az uralkodók erős központi, csak nekik alárendelt kormányzat kiépítésére törekedtek. A kormányzás előbb bíráskodási és igazgatási főágakra, majd az utóbbin belül pénzügyi, hadi politikai ágakra vált szét. E központi kormányzat kialakításánál az uralkodó elsősorban a *királyi földesúri és a felségjogokon* alapuló jövedelem kezelésére volt tekintettel. Ezek igazgatására, biztosítására, növelésére fejlesztettek ki nálunk a Habsburg királyok is aránylag korán központi kormányszervet. A feudális állami pénzügyigazgatás legfontosabb jellemzője, hogy az állami bevételeknek nem volt egységes jellegük. A politikai hatalom gyakorlásának kettősége (uralkodó és rendek) éreztette hatását az állami jövedelmek jellegénél is. Emiatt az állami jövedelmeket két nagy csoportra oszthatjuk*: kamarai (királyi*) jövedelmekre és a jobbágyságtól, városi polgárságtól szedett *hadiadó (contributio*) jövedelmeire. A kamarai jövedelmek a királyi javakból és a felségjogokból származtak. Királyi javakon a különféle *kincstári*

uradalmakat (koronabirtokot, fiskális – háramlott és elkobzott – birtokok), a felségjogon élvezett királyi haszonvételeket (só- és nemesfémbányászat, harmincadigazgatás, és pénzverés stb.) értjük. A királyi hatalom ezen kívül földesúri jogokat gyakorolt a szabad királyi városok fölött, s legfőbb kegyúri joga révén rendelkezett a be nem töltött egyházi javadalmak bevételeivel is.

A kamarai jövedelmek kezelése a király jogkörébe tartozott, a rendeknek ebbe beleszólásuk nem volt. A hadiadó ezzel szemben rendi eredetű állami jövedelem. Az adót, amelyet többnyire csak nem nemesek fizettek, a rendek szavazták meg az országgyűlésen, behajtásáról a helytartótanács irányításával a törvényhatóságok (vármegyék és szabad királyi városok) gondoskodtak. Az így beszedett adót a rendek a királyi hatalom, mégpedig a királyi hadügyi szervezet rendelkezésére bocsátották. A hadiadót csak a katonaság fönntartására lehetett fordítani.

A kamarai igazgatás, s annak központi szerve, a magyar kamara is, csak a királyi javak és jövedelmek kezelését látta el, a hadiadó ügyeivel nem foglalkozott. A kamara így uralkodói parancsra működő királyi hatóság volt. Az országnak a Habsburg – birodalomban elfoglalt különleges helyzetéből fakadt az, hogy a magyar kamara (főleg 1740-ig) az akkori – Erdély nélküli – Magyarország kamarai pénzügyigazgatásában sem rendelkezett kizárólagos hatáskörrel. Mellette több más, igen jelentős kamarai szerv (pl. a szepesi kamara, budai kamarai adminisztráció) is működött. Ezek tevékenységére a magyar kamara egyáltalán nem, vagy csak kis mértékben gyakorolt befolyást.

A 18–19. században magyar kamarának megnőtt a területi illetékessége, az államigazgatás kiterebélyesedett, feladatai szaporodtak. A királyi hatalom egyik szerveként fontos szerepet játszott az abszolutizmus magyarországi államigazgatásában, pénzügyi és gazdasági politikájában. A magyar függetlenségi törekvések és a Habsburg-udvar összbirodalmi irányzatának összecsapása ugyanis az állami pénzügy terén, az állami jövedelmek fölötti rendelkezés dolgában volt a legélesebb.

A kamarai birtokgazdálkodás 18. század eleji jellegzetességei közé tartozott, hogy a töröktől visszafoglalt területek gazdátlan birtoktestei nem kerültek fennhatósága alá, hanem a bécsi udvari kamara tette rá kezét. A neoacquistica területek kivonásának a magyar kamara illetékessége alól elsősorban pénzügyi oka volt: e területek mindenféle kincstári bevételét az uralkodó nem az országban, hanem bécsi udvarában kívánta fölhasználni. Ezt egyszerűbben és könnyebben tehette meg az új kamarai szervekkel, mint a magyar kamarával, melynek jövedelmeit általában az országban használták föl. A birtokértékesítésekből azonban igen kevés pénz folyt be, mert az udvar a birtokot fizetési eszköznek tekintette, amellyel – pénz hiányában – adósságot törlesztett, szolgálatokat jutalmazott. Terjedelmét a régi tulajdonosok váltságjoga is csökkentette, mígnem az országgyűlés az 1740-es évekre elérte az új szerzeményi területek nagy részének visszacsatolását. A

töröktől visszafoglalt neoacquistica területek közül egyedül a Bánságra nem terjedt ki a magyar kamara területi illetékessége. A Bánság, miként Erdély, a Partium, a Határőrvidék és a Lengyelországnak elzálogosított szepesi területek, nemcsak a magyar kamara, de a helytartótanács és a magyar kancellária, tehát minden magyarországi központi kormányszerv területi illetékessége alól ki volt véve. A magyar kamara territoriális hatásköre, miként a magyar kancelláriáé, szélesebb volt a helytartótanácsénál, mert a horvát–szlavón–dalmát királyságra is kiterjedt, kivéve a tengerpartot (*littorale*), amelyet Fiumével együtt 1752-ben az osztrák tengerparthoz csatoltak.

A magyar kamara tárgyi hatásköre (*camerale*) lényegesen nem módosult 1711–1848 között. Legjelentősebb volt e tekintetben a hadiadó ügyének (*contributionale*) az elválása a cameraletől. Ez azonban csak részben jelentette azt, hogy az országnak, vagyis a rendi kormányzatnak a befolyása az adóigazgatásra a királyi kormányzat rovására megnőtt. Az adók kivetését és behajtását ugyan a rendi kormányzat szervei: a megyék, a városok, és a kerületek vették át a kamaráktól, de a befolyt adó fölhasználásáról továbbra is a királyi kormányszervek döntöttek, a pénztári kezelést pedig katonai hivatalok vették át a kamaraiaktól.

A kamarai hatáskör ezáltal kétségtelenül egyöntetűbb, egységesebb lett. A kamarai igazgatás minden területének, a kamarák által kezelt minden jószágnak és jövedelemnek az alapja a királyi felségjog, a *jus regale* lett. Az ország minden földjének, a földben rejlő minden kincsnek a tulajdonjoga a királyt illette meg. Ezt az alapelvet úgy is megfogalmazták, hogy a tulajdonjog lényegében a Szent Koronáé, és a király mint a korona hordozója élvezi és gyakorolja azt. A király a tulajdonjogot eladományozhatta, ha azonban az adományosnak magva szakadt, vagy a koronás királyhoz hűtlennek bizonyult, a tulajdonjog visszaháramlott a koronára, illetve annak hordozójára, a királyra.

A király ezen kívül földesura volt még a szabad királyi és a bányavárosoknak. Földesúri jogát e városok fölött ugyanúgy kamarái révén gyakorolta, mint a kincstári uradalmakban tette. A városok a földesuruknak járó szolgáltatásokat az uralkodó által meghatározott évi összegben fizették a kincstárnak. E földesúri adó neve cenzus volt, kivetése és behajtása a városok hatáskörébe tartozott. Ugyancsak a városok vetették ki és hajtották be a másik városi adót, a taxát, amelyet az ország védelmére rendek szavaztak meg az uralkodó részére. A magyar kamarának, mint a városok fölött a király földesúri jogát gyakorló hatóságnak, legfontosabb feladata volt arról gondoskodni, hogy a kétféle adót: a cenzust és a taxát meg tudják fizetni.

A kamarai gazdálkodás igen fontos ága volt a bányászat, amely a nemesfémek és a só bányászatának királyi monopóliuma révén tartozott a kincstári gazdálkodás körébe A felségjog alapján származó kincstári

jövedelmek között mindig az elsők között szerepelt a külkereskedelmi áruforgalom vámja, amelyet a szűkebb Magyarországon évszázadok óta harmincadnak neveztek. Jóllehet vám gyanánt általában nem harmincadot, hanem huszadot, vagyis az árú értékének 5%-át szedték már régóta. A harmincadot a külkereskedelmi vámhivatalokban, az ún. harmincadhelyeken fizették meg. Számuk a török kiűzése után nagy mértékben megszaporodott. Olyan kiterjedt, az ország egész területét behálózó hivatalszervezettel, amilyen a harmincadhelyeké volt, egyetlen központi hatóság sem rendelkezett.

Mária Terézia uralkodása alatt jelentősen bővült a kamara hatásköre, teljessé mégsem vált. A kincstári jövedelmek jelentős részét továbbra sem a kamara kezelte. Ilyenek voltak elsősorban a bányászatból származó jövedelmek.

E bevételeknek két nagy csoportját különböztethetjük meg: egyrészt a sóbányászatból és sókereskedelemből származókat, másrészt a nemesércek és a réz bányászatával, értékesítésével összefüggőeket. A sójövedelmek kezelése alakult kedvezőbben, amikor az 1741-i országgyűlésen hozott törvénynek megfelelően a sóügyek igazgatása a Magyar Kamara hatáskörébe került. Ettől kezdve a sóbányászat és a sóárusítás monopóliumából származó jövedelem lett kincstár legnagyobb bevétele, egymagában nagyobb az összes többi jövedelemnél, s közel háromszor annyi, mint a második legnagyobb bevétel, amely a harmincadból származott.

Ellentétben a sóbányászattal, a magyarországi nemesércbányászat jövedelmének a kezelését az uralkodó nem bízta a Magyar Kamarára, azt továbbra is az Udvari Kamara ellenőrizte közvetlenül.

A kamara kiadásai bevételeihez igazodtak. Kiadásai között időszakunk elején legnagyobb tételt a királyi kormányzat tisztviselőinek fizetése jelentette. Másik csoportja katonai jellegű volt, és a katonaság élelmezésére irányult, végül jelentős összegeket fordítottak a kincstár által fölvett kölcsönök visszafizetésére. Hiába nőttek meg a kamara bevételei a sójövedelemből, e bevételi többletet mégsem költhette el az országban, még kincstári fejlesztésre sem használhatta föl, mert 1747-ben újra bevezették az udvari kvóta rendszerét. A kvóta olyan nagy összegre rúgott (évi 1,5 millió Ft), hogy teljes egészében elvitte a sóbevétel többletét. Mivel a királyi udvar Bécsben rendezkedett be, a kincstári jövedelmekből fedezett költségei közvetve Bécsnek, az osztrák örökös tartományoknak a gazdasági fejlődését gyorsították meg. Ami az egyéb kincstári bevételekből maradt – az egész kétötöde –, azt szinte teljes egészében fölemésztette a királyi kormányzat tisztviselőinek fizetése, valamint a kölcsönök kamatainak és tőkeösszegének törlesztése. Így az ország gazdasági életének fejlesztésére a kincstár jövedelmeiből (lényegében a magyar állami jövedelmekből), a 18. században nem fordítottak semmit.

Az 1780-as évekig az udvar is igyekezett a magyar kamara függetlenségének látszatát megőrizni. II. József azonban 1782-ben a magyar kamarai ügyek ellenőrzését a magyar kancelláriára bízta, hangsúlyozván: a bécsi udvari kamarának, mint a birodalmi pénzügyigazgatási szervnek, ezentúl csak a jövedelmek alakulásáról kell szükség szerint tájékozódnia. József a kamarának a kancellária alá való rendelésével tulajdonképp a magyarság évszázados sérelmét orvosolta. A bécsi udvari kamarának ily nagyfokú kikapcsolása a magyar kamarai pénzügyigazgatás ellenőrzéséből bármikor megelégedéssel töltötte volna el a magyar rendeket. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a császár ezzel a lépésével nem a százados magyar követeléseket akarta kielégíteni, hanem államigazgatási reformot valósított meg a központosítás és az ésszerűsítés elérése céljából. A magyarországi államigazgatásban a magyar kamara (*camerale*) és a helytartótanács (*politicum*) egybeolvasztása jelentette ezt a lépést 1785-ben.

Az 1790-ben visszaállított kamara területi hatásköre nem változott. A funkciókat és feladatokat magába foglaló működési hatáskörben történt bizonyos változás. Több ideiglenes jellegű feladatkört kellett ellátnia, mint pl. 1794–1813 között az ínség sújtotta területek élelmezését kincstári gabonával, majd a hadsereg terménykszükségletének biztosítását és a rendkívüli hadisegély *(subsidium*) pénztári kezelését 1820-ig.

Állandó jellegű feladatkörként vette át a bányászat közigazgatási és jogi (*publico-politica*) vonatkozású ügyeinek intézését, de a kincstári bányászat szakmai és gazdasági felügyelete, irányítása továbbra is a bécsi bányakamara kezében maradt. Bár a magyar kamra önálló intézkedési hatáskörét 1848-ig többször kiszélesítették, ez alapvetően az ügyvitel racionalizálását szolgálta, s alig érintette a magyar és a bécsi hatóság közötti alárendelt viszonyt.

A kamarai jövedelmek fő forrása 1790 után is a sóigazgatás, a harmincadvám és a birtokgazdálkodás maradt, a bevételek több mint 2/3-a származott innen. A kamarai bevételek túlnyomó többségét az 1840-es években a bécsi általános kamarai pénztárnak kellett átadni. A birodalmi központi államháztartás ezt a hozzájárulást a hadsereg fönntartására, és a bécsi udvartartás céljára, valamint az adóságok törlesztésére használta föl.

A magyar állami jövedelmekhez az akkori pénzügyi rendszer szerint a kamarai jövedelmeken kívül a hadiadó és tartozékai (*deperdita* = a természetbeni szolgáltatás piaci és hatósági ára közötti különbség), s a bányajövedelmek tartoztak. Az 1848 előtti magyar államháztartás tiszta bevételének legalább 4/5-ét a közös birodalmi pénztárak vették át, s ebből következett, hogy az állami jövedelmek fölhasználását illetően önálló magyar pénzügyigazgatásról nem beszélhetünk.

Az országnak nem volt pénzügye a királyin kívül. Fölmerült ugyan már 1715-ben az országos pénztár létesítése hasznos közcélok

megvalósítására, de mivel az, az ország megterhelése nélkül nem volt kivihető, elvetették a rendek. Az 1811–12-i országgyűlésen is elhangzott: a kamarai jövedelmekkel az ország rendelkezzék, de az ország pénzügyi önállóságának ezen túlmenő biztosítása már az egész feudális rendszert érintette volna, ezért maradtak a kamarával kapcsolatos rendi sérelmek. A 18. század közjoga föloldotta a kiváltságos osztályokat az állam iránt tartozó legfőbb kötelességek teljesítése alól (az állandó seregben már jobbágyok katonáskodtak). Elfordultak az államtól, s a közérdek elbukott. A fönnálló közjog szerint nem az egész nemzet fejlődése követelte az áldozatot az egyesektől, hanem a nemzet fejlődése esett áldozatul az egyesek érdekeinek. Csak a reformkorban ismerték föl, kivált Széchenyi hatására: az országos pénzügy hiánya lehetetlenné teszi a haladást, a nemzeti fejlődés eszközeinek megszerzését. A gazdasági-kulturális fejlődés előmozdítására – láttuk – a király, csak korlátozottan tudott áldozni a „magáéból", s erre nem is kötelezte őt törvény. Az ország viszont nem áldozott magáért semmit, de a polgári és nemzeti meggyőződés 1848-ra ezen is változtatott.

A rendi méltóság viselők

A hatóságok Magyarország önállóságának voltak kifejezői, az ország szabadságát is e kormányszékek törvényekben biztosított függetlensége fejezte ki formálisan. De igazi jelentőségük nem felelt meg annak helyzetnek, amit a törvények írtak elő. A szűkebb Magyarország igazgatásának hatóságai és hivatali az uralkodó kormányszervei voltak, működésüket alapvetően az uralkodói abszolutizmus célkitűzése határozta meg. Alapvetően, de nem kizárólagosan. Működésükben, he nem is mindegyiküknél, és nem is egyforma mértékben, a rendi szempontok is érvényesültek. Ha másért nem, egyszerűen azért, mert a tisztviselők, elsősorban a vezető tisztségek viselői, a rendiségnek, az uralkodó osztályoknak tagjai, egyházi, világi fő- és köznemesek voltak.

A királyhoz fűződő viszonyukat meghatározta: mind az egyháznagyok, mind az országbárók tőle függtek, hiszen méltóságukat tőle nyerték. Az országbárók eredetileg a király udvartatásának, az udvari birtokigazgatásnak a tisztviselői, magánjogi alkalmazottai voltak. A magánjogi viszony idővel közjogi jelleget nyert, az országbárók tisztségeiből országos kormányzati hatóságok is hivatalok alakultak ki. Az európai politikát folytató Habsburgok Magyarországon is az abszolutizmus megerősítésére törekedtek, ami rendiség meggyengüléséhez vezetett, ez pedig értelemszerűen a rendi méltóságviselők kormányzati jelentősségének csökkenését eredményezte. Mégis, e csökkenés ellenére a rendi méltóságviselők befolyása módosult formában, de a feudális viszonyok felszámolásáig fennmaradt.

Az *officium palatinale* (nádor) az ország központi jellegű rendi hivatalai közül az első volt. A Mohács előtti nádodrok három területen kaptak részt a királyi hatalomból: mint királyi helytartók a kormányzatban, a király után ő volt az első bíró, s hadügyet az ország főkapitányaként irányította. Mohács után új helyzet állt elő, mert a Habsburgok szűkíteni akarták a nádor széles hatáskörét. Először a nádor főkapitányi rangja vált üres címmé, ugyanis az osztrák hadvezérek nem ismerték el fővezérnek. I. Ferdinánd Bécsben olyan központi hivatalokat létesített, amelyek a török elleni védekezés keretében Magyarországon is intézkedési joggal rendelkeztek (haditanács, udvari kamara). Így a hadügy területén megszűnt a régi nádori hatáskör, pénzügyi–gazdasági téren pedig a Magyar Kamara függő helyzetbe jutott.

A 17. században alakult ki az újkori nádorság tényleges hatásköre. Mivel a rendek szembe szálltak a központosítással a nádorok hivatali kötelessége lett az országgal azonosított rendek jogait védeni. Ezért Bécs a központosítás jegyében el akarta törölni a nádori méltóságot. Ez nem sikerült, ugyanakkor egy kompromisszum keretében Bécs megtartotta a nádorságot, de megszüntette önállóságát, még az elkülöníthető tisztán magyar ügyekben is. Az udvar a hivatalszervezés bonyolult finom eszközeivel az ország rendi hivatalait ráfűzte a saját államgépezetére. A nádor pl. minden héten királyi parancsot kapott, mely mögött azonban nemcsak a király állt, hanem bécsi államhivatalok is. Tehát a nádor 1526 utáni általános szerepét meghatározta az a bécsi fölfogás, hogy Mohács után az ország had-, kül- és pénzügye nem önálló magyar ügy, bárhogy szóljanak is a magyar törvények.

Törvény és szokás szerint Magyarország nádora egyúttal a magyar király helytartója is volt bizonyos királyi jogok gyakorlásával az uralkodó akadályoztatása esetén. Még Mátyás alatt mondta ki a törvény, hogy a helytartó a nádor állandó jelleggel. De Mohács után nem midig töltötték be a nádori széket, s ebből fakadt az új gyakorlat, hogy főpap helytartókat neveztek ki, általában az esztergomi érseket. A főpap helytartó jogkörét szűkebbre vonták a nádorénál, jószerivel csak az igazságszolgáltatásra korlátozódott. Ezzel szemben a rendek nádort kívántak, aki egyben helytartó is, s így vált nyilvánvalóvá, hogy az uralkodó és a nemzet nem azonos módon értelmezte a helytartóság lényegét. A kiterjedt nádori jogkör sértette az uralkodót, útjában állt a központosításnak. A rendek szerint viszont a nádor helytartósága a királyi hatalom fényét is átviszi a nádorságra. Hangoztatták igényüket a *vicerexre* (alkirályra), noha az alkirályi címet az alkotmány nem ismerte. De így fejezték ki óhajukat, hogy a teljes jogkörét gyakorló nádor alkalomadtán a Mohács előtt szerzett jogokkal felruházott helyettese legyen a királynak

A török kiűzése után is Bécsben maradt a Habsburgok székhelye, így a király távolléte nem az országból távozást jelentette már, hanem azt, hogy

bécsi székhelyüket és az örökös tartományokat hosszabb időre elhagyja. Ez következett be 1689–90-ben és 1795-ben. Mindkét esetben Bécsben azonnal színre léptek azok a körök, akiket az uralkodó távolléte idejére a nádor-helytartó fölé helyezett. 1724-ben új feladattal bővült hatásköre: elnöke lett a helytartótanácsnak. Ugyanezt a posztot töltötte be a legfelső királyi bíróságon, a hétszemélyes táblán is helytartói jogán. Ő elnökölt az országgyűlés felső tábláján, de ez a funkciója nem uralkodói (helytartói), hanem rendi jellegű volt. Uralkodói megbízásból viszont a jászok és kunok ispánja és bírája, valamint az egyesített Pest, Pilis, és Solt megyék főispánja volt.

Az országbíró (*judex curiae regiae*) a királyi helytartótanácsnak volt főnemesi tanácsnoka, nemkülönben a hétszemélyes tábla egyik ülnöke és bírája.

A horvát–szlavón–dalmát bán sokféle katonai tisztségén kívül, mint a báni tábla elnöke került az uralkodói kormányzat hálózatába.

A tárnokmester a tárnoki széknek, a szabad királyi városok egyik részének ügyeiben felső fokon ítélkező királyi bíróság elnöke volt.

Igazságszolgáltatás

A Habsburgok trónra jutásával a király személyes ítélkezése megszűnt, a külső és belső háborúkkal terhes 16–17. században a központi*, curiális bíráskodás* jelentősége lehanyatlott, hatásköre összeszűkült, a külföldön élő uralkodó a közrend védelmével az e korban szokásos mértékig sem törődött, a jogszolgáltatás így nagyrészt – a jobbágyokra nézve teljesen – a helyi, rendi hatóságok kezébe került, s ezek fölött a központi hatalom még ellenőrzést sem gyakorolt.

A török kiűzése után a magyar jogszolgáltatás megújítása, különösen a felsőbíróságok tarthatatlanul hosszú ítélkezési szünetei miatt, kiemelkedő helyre került III. Károly államszervezési programjában. Az 1715-i országgyűlés bizottságot küldött ki, mely a kérdés egészét fölölelő javaslatokat dolgozott ki az 1722–23-i országgyűlésre. A bírósági szervezet s, a perrendtartás korszerűsítése érdekében hozott rendelkezések közül legfontosabbak a királyi curia átszervezését és *a protonotáriális* (ítélőmesteri) vándorbíróságok megszüntetését, s helyettük 4 új királyi bíróság, a kerületi táblák felállítását elrendelő törvénycikkek voltak. 1724-ben tehát a magyar jogszolgáltatási szervezet lényegesen módosult. A *királyi curia (a hétszemélyes tábla és a királyi tábla)* alkalmilag összehívott, különféle hatáskörű ülésszakot tartó középkori oktáviális (törvényszaki) fórumból rendszeresen ítélkező s állandósult hatáskörű felsőbírósággá vált, melynek székhelye is az ország területi központja, Pest volt. Ítélkezése többé nem korlátozódott az ország nyugati vagy keleti részére, hanem kiterjedt az egész

országra és Horvát–Szlavóniára is. Természetesen a curia az átszervezés után is feudális jellegű bíróság maradt, az ülésezés rendje a bírák kényelméhez igazodott, törvényszakokat hagytak ki megszakítva a folyamatosságot. Az 1724 előtti tűrhetetlen állapotokhoz képest a változások mégis nagy előrehaladást jelentettek. Ugyanígy kell értékelnünk a protonótáriusok rossz hírűvé vált vándorbíróságainak helyére lépő (hatáskörüket átvevő*) kerületi táblákat* is, melyek a királyi fórumok számát a rendiek rovására növelték.

A jogszolgáltatás radikális megváltoztatását tűzte ki célul II. József. A rendi jellegű, decentralizált, a közigazgatással összefonódott bonyolult bírósági szervezet, a központi hatalom ellenőrzését akadályozó rendi privilégiumok, a nemesi érdekeket szolgáló magánjog egyre élesebb ellentétbe kerültek az európai fölvilágosodás eszméivel. A haladás e téren is új rendet kívánt: központosított államapparátust, az államhatalmi ágazatok szétválasztásán alapuló, világosan áttekinthető hivatalszervezetet, egységes, racionális jogrendszert. 1785 december 12-én adta ki rendeletét az új jogrendről *(Novus Ordo Judiciarius*). Ez, és az erre épülő további rendeletek szisztematikusan bontották le a feudális bíróságok bonyolult szervezetét, megszüntették a legtöbb rendi fórumot, helyükbe új királyi bíróságokat állítottak. A közigazgatást elkülönítették a jogszolgáltatástól, s az egész szervezetet szoros egységbe foglalták a hétszemélyes tábla felügyelete alatt. Az utóbbit ugyanis József – legfelső bíróság jellegét meghagyva – a kancelláriával egyenlő rangra emelte s az egész magyar jogszolgáltatás központi irányító orgánumává, felügyeleti hatóságává tette meg.

A rendi fórumok lebontására tett intézkedései közül a vármegyék és kiváltságos területek ítélkezésének teljes eltörlése, a földesurak s a városok pallosjogának elvétele (büntetőbíráskodásuk betiltása) a tárnokszék, személynöki szék s a nádori bíróság megszüntetése volt a legfontosabb. Az új rend a jobbágyok számára is lehetővé tette a föllebbezést, sőt polgári ügyekben az utat a curiáig nyitotta meg. Legnagyobb változásnak azonban azt tekinthetjük, hogy bűnperekben rendi állásra tekintet nélkül ítélkeztek, vagyis e tekintetben megvalósult a törvény előtti egyenlőség.

1790 május 1-én megszűnt az „új rend” bíráskodási gyakorlata, s régi állapotába tért vissza a magyar jogszolgáltatás. Eredményei közül megmaradt a bűnperek föllebbezhetősége, melyet most már országos törvény (*1790: XLIII. tc.*) mondott ki. Igaz jobbágyok számára csak korlátozott módon: halálbüntetés esetén.

A reformkorban a jogszolgáltatás ügye egyre inkább a közérdeklődés előterébe került. Visszáságai, elmaradottsága újabb és újabb kezdeményezésekre serkentettek, de félbemaradtak a jog kodifikációjának munkálatai, sikertelen maradt a magyar büntetőtörvénykönyv megalkotásának kísérlete.

Tárgyunk szempontjából büntetőjogi téren a statáriális bíráskodás széleskörű alkalmazása, a polgári bíráskodás területén pedig az 1840-i váltótörvény (*1840: XV. tc.*) bevezetése volt fontos. A váltótörvény széles rést nyitott a nemesi kiváltságokat oltalmazó feudális magánjog avult szövevényén, s a bírósági szervezetben is jelentős változást okozott. A törvény ugyanis a váltóügyeket első fokon a teljesen új váltótörvényszékekre ruházta, másodfokon pedig a hétszemélyes tábla ekkor elkülönült váltóosztályára.

A jogszolgáltatási szervek közül alsó szinten a falvak és mezővárosok bíróságai foglaltak helyet. A falu (*possessio*) volt a jobbágyság legmagasabb társadalmi szervezete, amelynek keretében bizonyos önkormányzatot élvezett. Ez elsősorban a faluközösség tagjai fölötti ítélkezés jogában nyilvánult meg, melyet a földesúri hatalom teljesen soha nem vont el a jobbágyoktól. A 18. században az ítélkezés a falu bírájának házában történt. Az ügyeit intéző, s egyben a bíráskodást is végző elöljáróság a földesúr, illetőleg a vármegye beavatkozásával választott bíróból, és esküdtekből (4–12) állt. Az elöljáróság a 18. századtól kiegészült a falu jegyzőjével („a falu pennájával”), aki a község írásmunkáit végezte, s vezette a falukönyvet. Az ítélkezés természetesen csak a falusiak kisebb polgári ügyeire, személyes vitáira, kihágásaira terjedt ki. A falusi bíróság ítéletével elégedetlen fél ügyét a szolgabíró, vagy nagybirtokon az úriszék elé vihette.

A földesúri mezőváros jogi helyzete a faluéhoz volt hasonló. Nagyobb gazdasági erejével azonban a földesúrtól függését lazítani tudta, s urától vagy az uralkodótól kiváltságokat szerzett. Ehhez képest bíróságának hatásköre is tágult. Egyes mezővárosok lakosságuk mindenféle polgári ügyében eljárhattak, sok helyen saját szokásjog alakult ki., sőt némely város a büntető hatáskört is megszerezte. A városi bíróság ítélete – kiváltságaitól függően – kerülhetett az úriszék elé, vagy a megyei törvényszékhez.

A 16–17. században az úriszéktől más fórumhoz semmilyen ügyben nem lehetett föllebbezni, az úriszék ítélete végleges, így pl. az általa kiszabott halálbüntetés végrehajtható volt. Az elmarasztalt jobbágy csak urától kérhetett kegyelmet, mert a földesurak a kegyelmezés királyt illető jogát – törvénytelenül – magukhoz ragadták. Később megszűnt a földesúr abszolút bírói hatalma: a 18. század közepétől polgári ügyben az úriszék ítélete föllebbezhetővé vált a megyéhez. II. József rendelkezései értelmében a jobbágy perei az úriszéktől a királyi curiáig felmehettek, az úriszék büntető hatásköre pedig megszűnt. 1790-ben az úriszék visszakapta régi hatáskörét, de ítéletei ezután is mind polgári, mind pedig a súlyosabb büntető ügyekben a királyi táblára, s onnan a hétszemélyes táblára voltak föllebbezhetők.

A vármegyei szervezet, s a megyei autonómia Mohács után tovább erősödött. Ez megmutatkozott mind a közigazgatás, mind a vele egybeszövődött jogszolgáltatás terén. A jogszolgáltatás ellátására a megyei

törvényszékből (*sedes judiciaria, röviden: sedria*) kivált a külön büntető sedria, s mint alsóbb fokú megyei bíróságok, kialakultak az alispáni és szolgabírói ítélőszékek. E fórumok bíráskodtak a megyei nemesség, s az úriszéket tartó nagybirtok hatalma alatt nem álló jobbágyság mindenféle peres ügyeiben. Az ítélkezést ugyanaz a megyei tisztikar végezte, mely a megye közigazgatási funkcióit is ellátta.

A szolgabírói ítélőszék a legalsóbb megyei bíróság volt. Itt a szolgabíró (*judlium*) a mellérendelt esküdttel ítélkezett rendészeti, kihágási s kisebb perértékű polgári ügyekben. Mind a szolgabírói szék, mind a többi megyei fórum, csak a megye területén bírt illetékességgel. Nem járhatott el a megye azonban semmiféle olyan perben, mely az ősiséggel kapcsolatos jogot érintett, mert az már első fokon is a királyi tábla hatáskörébe tartozott.

Az alispáni ítélőszéket az alispán tartotta egy szolgabíróval és egy esküdttel. Kizárólag csak polgári perekben bíráskodtak: kisebb hatalmaskodási és becsületsértési, továbbá adóssági és örökösödési és egyéb birtokperek tartoztak hatáskörébe. Az intézmény a 18. században jött létre, ahonnan a sedria-hoz vezetett a fellebbviteli út.

A vármegye legmagasabb fóruma a megyei törvényszék (*sedria*) volt. Ezen az alispán, a 18. század óta létező büntető sedria-n a másodalispán elnökölt. Bírótársaik a megye szolgabírái, esküdtjei és táblabírái közül kerültek ki. Számukat, egymás közötti arányukat nem szabták meg, általában egy szolgabírónak a maga esküdtjével, és 5–6 táblabírónak kellett jelen lenni. Rajtuk kívül megjelent az ülésen a vármegye tiszti ügyésze, a megyei nótárius, később a főjegyző és egy jegyzőkönyvet vezető aljegyző. A polgári sedria ítélkezett másodfokon az alsóbb megyei fórumoktól, s az úriszék alá nem tartozó mezővárosoktól föllebbezett perekben. Ezekhez járultak a 18. században az úriszéktől föllebbezett polgári perek is, melyeket korábban a földesúr bírói határköréből nem vihettek tovább.

A polgári sedriá-tól a peres út a királyi táblához vitt tovább. Ez a 16–27. században a jobbágyok számára – ugyanúgy, mint az úriszék és a megye viszonylatában –, itt le is zárult: a curiára akkor csak nemes föllebbezhetett. A 18. század végén ez a különbség is megszűnt: aki a költségeket fedezni tudta, ha jobbágy is volt, a vármegyétől a pert a curiáig vihette föl. A büntető sedriától II. József reformjáig elvileg sem nemes, sem jobbágy nem föllebbezhetett, ám a gyakorlatban a nemesek ezt áttörték. A Novus Ordo a bűnperek föllebbezését minden társadalmi osztály számára megnyitotta és rendszeresítette. A József-féle reformok ugyanis a régi vármegye szervezetet megszüntették, az átalakított megyei hatóságoknak csak közigazgatási hatáskört engedtek.

Az ország 4 vidékének – Dunáninnen, Dunántúl, Tiszáninnen, Tiszántúl –, megfelelően Magyarországon 4 kerületi tábla létesült, mind a 4 1724-ben kezdte meg munkáját. A dunáninneni kerületi tábla székhelye

Nagyszombat, a dunántúlié Kőszeg, a tiszáninnenié Eperjes, s a tiszántúlié Nagyvárad volt. Utóbbiban csak fölállították a királyi bíróságot a törvény rendelése szerint, de már 1725-ben átköltözött Debrecenbe. A kerületi táblák 1849-ig működtek, az osztrák rendszer ekkor megszüntette őket.

Városi bírósági szervezet a szabadkirályi, illetve a bányavárosokban alakult ki még Mohács előtt. E településeken az igazgatás és jogszolgáltatás feladatait a tanács látta el, idővel legföljebb a hivatali apparátus s az ügyvitel vált fejlettebbé. A 17–18. században sok város vezetősége új tisztségviselővel – a polgármesterrel – egészült ki, aki a továbbiakban, a vezetésben az első helyet – a főbíró helyét – foglalta el. Ugyancsak a 17–18. században vált állandó állássá a városkapitányi hivatal, s a város jogi képviselőjeként megjelent a tiszti ügyész *(fiskális prokurátor*). A városi jegyző – a 18. századtól főjegyző – mellett aljegyzőket foglalkoztatnak, a tanács többi tagját, a városi esküdteket (12 fő) ezután már szenátornak, tanácsnoknak nevezték, s életfogytig választották. A hivatalos bürokrácia kiépülésével viszont a plebejus elem egyre kevésbé szólhatott bele a város vezetésébe, s azt egy szűk patrícius réteg sajátította ki, tág lehetőséget nyerve a visszaélésekre, hatalmaskodásokra.

A városi jogszolgáltatás legfontosabb szerve a tanács (*senatus*), mely bírói hatalmát külön judiciális üléseken, mint törvényszék gyakorolta

A rendészeti és kihágási ügyeken kívül (melyek a vásárbíró, később a városkapitányi szék alá tartoztak, minden ügy a város törvényszékén indult. A büntető perek a 18. század végéig nem is föllebbezhetők, de az *1791: XLIII. tc.* elfogadása utána curiáig mehettek.

Polgári perekben régi módon történt a föllebbezés, s ez a város kiváltsága szerint a tárnokszéknél, vagy a személynöki széknél kötött ki. Emiatt a szabad királyi városok többségét tárnoki, a bányavárosokét személynöki városoknak nevezték. A tárnokszék Pozsonyban ülésezett, de a 18. században visszaköltözött Budára, Mohács előtti székhelyére. A tárnokszéken a tárnokmester ítélkezett a maga protonótáriusával, s a tárnoki városok delegáltjaival, az e városoktól föllebbezett polgári perekben. A 17. század óta a tárnoki városok száma egyre nőtt, az eredetileg 7 város a 19. század közepére elérte a 28-at.

Mivel a tárnoki szék bíráskodására erős hatást gyakorolt Buda város joga, azok a városok, melyek eltérő jogszokásokkal éltek, s magukat nem kívánták a tárnoki széknek alávetni, föllebbezett ügyeiket igyekeztek a személynök elé juttatni. A személynöki városok száma így szintén növekedésnek indult : a 16. század eleji 7-ről a 19. század elejére 40-re gyarapodott. A személynöki széken a személynök a királyi tábla tagjaiból alakított 5 fős tanácsban ítélkezett, 1724 óta Pesten, s csak polgári ügyekben.

A 16–17. század folyamán a nádor, illetve a királyi helytartó ítélőszékéből (melyet a 17. század végén már hétszemélyes táblának

neveztek), valamint a királyi táblából alakult ki a királyi curia új szervezete. A „királyi curia” kifejezés ekkor két, egymáshoz kapcsolódott bíróság – a két tábla – közös elnevezésére szolgált, illetőleg e két bíróság közös szervezeti egységét jelentette. Itt az ország rendes nagybírái: a nádor, vagy a tisztség betöltetlensége esetén a királyi helytartó, továbbá az országbíró és a királyi személynök szolgáltattak igazságot. A nádori, vagy helytartói ítélőszéken, illetőleg a hétszemélyes táblán a nádor (*palatinus regni*), vagy helytartó (locumtenens regius) 3 főpappal és 3 főúrral együtt bíráskodott, az utóbbiak egyike az országbíró volt.

A királyi tábla elnöke a személynök (*personalis*) volt, bírótársait egy főpap, egy főúr, a nagybírák 4 ítélőmestere, 4 nemes ülnök adta. A 18. századig a hétszemélyes tábla tisztán föllebbviteli bíróság volt: a királyi táblától tovább vitt perek revíziós fóruma. Ezzel szemben a királyi tábla vegyesfokú bíróságként működött: fölülvizsgálta a megyéktől, a protonótáriusoktól, a báni táblától, tárnokszéktől hozzá föllebbezett ügyeket, de első fokon is ítélkezett a királyi fiscus s a nemesség különféle magánjogi pereiben. Ez a gyakorlat azonban hatásköri zavarokat okozott, amit az 1724-i reform szüntetett meg. Ennek köszönhetően a Pestre helyezett curia elérte az egykorú dicasteriumok szervezettségi fokát. A magyar jogszolgáltatás a gazdasági–társadalmi fejlődéssel azonban ezután sem tudott lépést tartani, viszont bírói szervezete sokat ledolgozott középkori elmaradottságából.

Legfontosabb változás a létszámgyarapodás volt (hétszemélyes tábla valójában már 21 főből állt: nádor, 5 főpap, 6 főúr, 9 nemesi ülnök), melyet az ügyforgalom növekedésén kívül a curia hatáskörének nagyarányú bővülése okozott. Míg a 16–17. században csak a kiváltságos osztályok (papság, nemesség) magánjogi ügyeivel foglalkozott, a 18–19. század során egyetemes hatáskörű országos felsőbírósággá alakult át. 1848-ig a föllebbezett perek az ország valamennyi alsóbb bíróságától a királyi curiára érkeztek.

Helyi közigazgatás

A vármegyék

A törvényhatósági – municipiális – szervezet az országnak főleg a királyi közigazgatás céljára rendelt területi beosztása volt. Az ősi vármegye királyi tisztviselők hivatali kerülete, akiknek hatósága csak a nem-nemesekre terjedt ki. A nemzeti királyság megszűnésével a vármegye már mint az országos nemesek önkormányzati testülete szerepelt törvényeinkben, gyakorolta a követküldés és utasítás jogát, választott tisztviselőivel a helyhatósági és az elsőfokú polgári és büntetőbírói hatóságot. Amíg minden nemes nemcsak jogosítva de kötelezve volt az országgyűlésen megjelenni, addig a követválasztásnak és utasításnak nem volt értelme. 1608-ban törvény

szüntetette meg ezt az állapotot, és 1613-ban már kimondták, hogy a megye a főurak felett is bíráskodhatott.

A török idők alatt lett a megye jelentékenyebb katonai egységgé is, midőn a főurak elszegényedvén, nem tarthattak bandériumokat, s nem vonták el a kisebb nemességet a megye zászlaja alól. Ekkor váltak a megyék önálló tényezőkké, amikor elhagyatva, az országos kormány nélkül önmagukra utalva, nem törvény alapján, hanem a viszonyok kényszerítő hatalmának hatása alatt, maguk végeztek mindent. Az önkormányzati szervvé alakult megyében a helyi hatóságot a nemesség mintegy önmagában, s nem a királytól átruházottképpen bírta, melyben a kiváltságos rend az állami szabadság védelmére is képessé tette magát. A megyék ellenállása, akár aktív, akár passzív formában jelentkezett, nemcsak az uralkodói rendeleteknek, de még az országgyűlésen, tehát a rendiség képviselőinek a részvételével hozott törvényeknek az érvényesülését is meghiusította.

A Habsburg uralom alatt a megye jelentősége megnőtt: nemesi érdekképviseleti jellege mellett a nemzeti függetlenségi mozgalmak bástyája lett. Szervezete 1848-ig állandónak mondható.

Legáltalánosabb és legátfogóbb testületi szerve a közgyűlés *(generalis congregatio*), korszakunkban egyben a birtokos nemesség legfontosabb politikai fóruma. A szabad királyi és bányavárosok, ha a megye területén birtokaik feküdtek, követeik útján szintén részt vehettek a közgyűlés munkájában. A vármegyei közgyűlés hatásköre már a 16. századra kialakult, s hosszabb időre megszilárdult. Mindazok az ügyek idetartoztak, amelyekben a megye elvi irányítását kellett kifejezésre juttatni. Mivel a megye követei (*ablegati*) útján részt vett a törvényhozásban, őket is a közgyűlésen választották meg, s ott adtak nekik utasítást (*instructio*), amelyekhez alkalmazkodniuk kellett, fizetésüket ott állapították meg, s ott számoltak be küldetésükről. A megyei közgyűlésben olvasták föl a kormányhatóságoktól érkező rendeleteket. Ha a rendeletet törvényesnek találták, a közgyűlés intézkedett annak végrehajtásáról, ha nem, végrehajtását fölfüggeszthették az uralkodóhoz intézett egyidejű indokló fölterjesztéssel.

1715-ben megszűnt katonai egység lenni, s tisztán polgári hatósággá alakult. Ezzel párhuzamosan megszűnt az alispán vezéri tisztsége a megyei hadak élén, s a polgári tisztikar fejévé vált.

Mivel a törvények és kormányhatósági rendeletek nem a helyi követelmények figyelembe vételével készültek, s különben is sok életviszonyt szabályozatlanul hagytak, egyre inkább érvényesült a megyék jogszabályalkotási hatásköre *(statutumalkotás*). A 18. században már az vált általános nézetté, hogy a megye önálló tartomány. *Bessenyei György* kijelentette: „Egy kis Respublica áll előttem, körülöttem, mely egy várnak megyéje. Amennyi vármegyében fekszik a nemzet, annyi egymástól független tartományt, ítélőszéket formál”.

A közgyűlés választotta a főispán kivételével a vármegye tisztviselőit. Kiemelkedett közülük az alispán, aki már Mohács előtt is a vármegyei önkormányzat első tisztviselője volt. Az *1723: LVI. tc.* szerint személyét a főispán négy jelöltje közül a közgyűlés választotta. Mellette a szolgabírák, az esküdtek és a megyei jegyző alkották a tisztikar régóta fönnálló állományát. A 17. századtól kezdve a különböző szakigazgatási ágak kiépítésével újabb megyei hivatalokat is szerveztek. Új hivatalt töltöttek be a megyei adószedők (*perceptores*), akik az adó kivetését és beszedését irányították. Megjelent a tiszti ügyész *(fiscalis*) hivatala, aki a megye jogi képviseletét látta el, s egyben a bűnügyekben a vádhatóságot képviselte. Fontos szerepet töltöttek be a táblabírák. Igaz, törvény szerinti feladatuk a megyei törvényszéken (*sedriá*n) való részvétel volt, de számos nem bíráskodási feladatot is kaptak. Pl. az 1830-as években ők vizsgálták felül a megyei iskolák helyzetét, s részt vettek a gyámügyi küldöttségben.

A 18. században már találkozunk a megyeri aljegyzőkkel *(vicenotarius*) és írnokokkal, akiknek száma mindjobban nőtt. A megyei főjegyző vezette az adminisztrációs tevékenységet.

A közgyűlés állapította meg a megye háztartását, s kivetette a fedezésére szükséges házi adót *(domestica*), melyet a vármegye pénztára (házi pénztár) kezelt. A megye intézte az állami adókirovást, intézte a katonaság bekvártélyozását.

A megyék az ország kormányzatában elsősorban az igazgatásban, de nem kis mértékben a bíráskodásban is fontos szerepet játszottak. Az, hogy az uralkodói abszolutizmus kitűzött céljait miként tudja megvalósítani, nem annyira az országos hatóságokon, sokkal inkább a megyéken múlott. Emiatt döntő fontosságú kérdéssé vált, hogy a király a megyékre mekkora befolyást tud gyakorolni, a megyék kormányzati apparátusát miként tudja szolgálatába állítani. Erre a célra egyetlen eszközként a főispánok szolgáltak. Az a kapocs, amely a nemesi vármegyéket az uralkodóhoz fűzte, amely részben királyi jellegüket megadta a főispáni tisztség volt. A nemesi vármegyék élén álló főispánokat a király nevezte ki, az uralkodót képviselték a rendi dualizmus idején. A 18. századi Magyarország 43 megyéjének főispánja szinte kizárólag egyházi vagy világi főnemesek közül került ki. Köznemest csak 2 megye élén (Esztergom, és Pest–Pilis–Solt) találunk, akik azonban nem rendes főispánok, hanem *adminisztrátorok* (főispáni helyettesek) voltak. Ez a tény azt jelentette, hogy az uralkodó megyei képviselői a rendiség vezetői közül kerültek ki, akiktől nehezen lehetett elvárni társadalmi helyzetük alapján, hogy az abszolutizmus és a rendi érdekek ütközésekor ne az utóbbi oldalára álljanak.

A megyei kormányzat tehát teljes egészében a rendiség kezében volt, s ennek hátrányait Bécsben is jól látták. El kellet érni, hogy a király minél jobban megnyerje a főispánokat az uralkodói célkitűzéseknek és annak szolgálatába állítsa. Erre volt kísérlet az 1752-i főispáni utasítás. Mária

Terézia hangozatott célja: az adózó nép megmaradása, az igazság megőrzése volt. Ha a megyéket jól kormányozzák, ha az adózó népet minden sérelemtől megóvják, e célok elérhetők. Utasítása a megyei kormányzat egyöntetűségét és egységét a katolikus vallás ápolásában, a főispánok aktív helyi közéleti szereplésében és a megyei tisztújítás szigorú felügyeletében látta. Utóbbi a választás alá eső megyei tisztségek betöltésének befolyására irányult, hogy ti. a főispán akadályozza meg az alispántól lefele ívelő rangsorban a földesúri alkalmazottak megválasztását. Az utasítás kitűzött célját nem érte el, a megye a rendiség szilárd bástyája maradt korszakunk végéig.

II. József rövid időre azonban a megyét is eltávolította a hatalom útjából. Reformjainak végrehajtása a megyék kezében volt, melyek magisztrátusa viszont a rendektől függött. Így annyi akadállyal találkozott, még akkor is ha csupán emberséges és közhasznú célt akart elérni, hogy egész természetes Józsefnek az a törekvése, mely ezzel a „hamis szervezettel" gyökeresen végezni akart. Minden visszaélésnek és elmaradottságnak okát a megyében látta. 1785 tavaszán leváltotta a főispánokat, a szűkebb országot 10 kerületre osztotta és élükre királyi biztost állított, mint „működő" főispánokat. Ők nevezték ki a megyék tisztviselőit, míg az alispánt a király. Így lett függő hivatalnok a régi autonóm tisztviselő.

Halála után visszaálltak a megyei nemesi önkormányzatok, sőt a megyék új erőre kaptak. A polgárosodás gondolatától áthatott rendek azonban gyakran szembesültek azzal, hogy a reform törvénnyé válása nem biztos. Ezért a legbuzgóbb megyék a maguk hatáskörében megkezdték a legszükségesebbnek tartott javítások életbe léptetését. Nyitra megye pl. a titkos szavazásról, Somogy a közmunka megváltásról hozott végzést. Ugyanakkor a megyei közélet épp ekkor vált a bocskoros nemesség bevonása miatt zavarossá: visszaélések, szabálytalan korteskedés jellemezték. Fokozatosan az országgyűlés általános nézete lett, hogy a megyék helyzetét rendezni kell. A kormány ennek lényegét a király megyékre gyakorolt nagyobb befolyásában látta. A törvény lehetővé tette, hogy a megyéjétől távollévő főispánok helyébe adminisztrátort, helyettest állítsanak. 1844-ben 30-megyébe neveztek ki adminisztrátorokat, akik nem főrendek voltak, hanem tisztviselők, és a megyék helyett a kormány nevében akarták a reformot vezetni. Politikai céljuk: kormánytöbbséget szerezni az országgyűlésben. Ennek eléréséhez megszerezték a megyei törvényszéki elnökséget, a megyei levelezések aláírási és pecsételési jogát, a megyegyűlési elnöki székből megakadályozták az egybegyűlt választók szabad akaratának érvényesülését. A rendszert az 1848-as forradalom szüntette meg.

A szabad királyi városok

A szűkebb Magyarország városai nem a területi, a regionális, hanem a helyi önkormányzatnak voltak szervei. Közülük mégis csak a mezővárosokat

tartjuk helyi igazgatási szervnek, amelyek a megyéknek alá voltak rendelve. A szabad királyi és bányavárosok fejlődésben a török kiűzése utáni évtizedek fontos periódust jelentettek, különösen a töröktől visszafoglalt területeken, ahol e városok köre több új helységgel bővült.

Területi alapon e városok 6 csoportját különböztethetjük meg. Az első csoportba az északnyugati felvidék szabad királyi városai tartoztak, pl. Pozsony megyében Pozsony, Nagyszombat, Bazin, Modor és Szentgyörgy, Nyitra megyében Szakolca, Trencsén megyében 7 város.

A második csoportba az északnyugati felvidék bányavárosai tartoztak, Zólyom megyében Besztercebánya, Ó-Zólyom, Breznóbánya, Libetbánya és Korpona, Bars megyében Körmöcbánya és Újbánya, Hont megyében Bakabánya és Selmecbánya, összesen 9 város. Mindkét csoport valamennyi városa még a török kiűzése előtt nyerte el kiváltságait.

A harmadik csoportot a Dunántúl nyugati határán fekvő szabad királyi városok alkották, Sopron megyében Sopron, Kismarton és Ruszt, Vasvár megyében Kőszeg, összesen 4 város. Kiváltságaik még a török kiűzése előtti időkből származtak.

A negyedik csoport városai a Dunántúl északi részén és a Duna–Tisza közén feküdtek, Győr megyében Győr, Komárom megyében Komárom , Esztergom megyében Esztergom, Fejér megyében Székesfehérvár, Pest megyében Buda és Pest, Csongrád megyében Szeged, Bács megyében Szabadka, Zombor és Újvidék, összesen 10 város. Közülük csak Buda és Székesfehérvár volt már a török előtt is város. Pest 1703-ban, Esztergom 1708-ban, Szeged 1715-ben, Győr 1743-ban, Komárom 1744-ben, Szabadka és Újvidék 1748-ban, Zombor 1749-ben nyerte el a városi kiváltságot.

Az ötödik csoportba Tiszántúl szabad királyi és bányavárosait sorolták, Bihar megyében Debrecen, Szatmár megyében Felsőbánya, Nagybánya, és Szatmárnémeti, összesen 4 város. Szatmárnémeti 1715-ben lett város, a többi még a török kiűzése előtt.

Végül a hatodik csoport városai az északkeletei felvidéken találhatók. Szepes megyében Lőcse és Késmárk, Sáros megyében Eperjes, Bártfa, és Szeben, Abaújvár megyében Kassa, összesen 6 város. Valamennyi az volt már török kiűzése előtt is.

Erdély és a kapcsolt részek településeit is ideszámítva a 18. század végén 61 szabad királyi várost tartottak nyilván Magyarországon, de a pozsonyi (magyar), illetve a szepesi kamarának csak 48 volt alárendelve. Pozsega 1766-ban, Pécs 1770-ben, Temesvár 1791-ben nyerte el városi kiváltságát. A történeti–földrajzi osztályozás nem feledtetheti a tényt, hogy a szabad királyi városok a valóságban rendkívül eltérő fejlettségű települések voltak (pl. Pozsony – Ruszt).

A bécsi udvar várospolitikája elsősorban távlati pénzügyi megfontolásokon nyugodott. A városok pénzügyi erejének növelése, a tőlük

várható nagyobb állami bevételek az abszolutizmus számára olyan anyagi bázist jelentettek, melyre a politikai törekvéseiben támaszkodhatott. Szabad királyi városaink helyzetét a nekik adott királyi kiváltságlevelek, valamint országos törvények és a szokásjog határozták meg. Legnagyobb kiváltságuk az volt, hogy a tanácstagok és a polgárok összességét „igazi és valóságos nemeseknek", amivel a földesurat megillető tulajdon, valamint a királyi kisebb haszonvételi jogok gyakorlása járt együtt.

A szabad királyi városokban a király, mint e városok földesura, gyakorolt igazgatási felügyeletet. A tisztújításokra biztosokat küldött ki, megerősítette a választott személyeket hivatalukban, a kamarán keresztül ellenőrizte gazdálkodásukat.

A városok azonban nemcsak királyi jószágok, hanem ugyanúgy, mint a megyék, középfokú igazgatási szervek is voltak. Az 1733-i uralkodói rendelet szerint közigazgatási, katonaállítási, ellátási ügyekben a helytartótanácson, gazdasági és földesúri ügyekben a kamarán keresztül kapják meg a városok a hozzájuk intézett leiratokat, rendeleteket. Ezzel megdőlt a kamara kizárólagos uralma a városok fölött.

A bécsi udvart a szabad királyi városok számának növelésében a kincstári érdekek mellett gazdasági és politikai elgondolások vezették. Államérdeknek tartotta, hogy az országban többségben legyenek a városok. Ez azért hasznos és szükséges, mert a polgári kézműipar, mely különben nemesi birtokokon és falvakban telepedne le, a városokban talál menedéket, ahol adót is fizet.

A városi kormányzat általános jellemzője az időszakunkat megelőző századokban, hogy a polgárság egésze még személyesen vett részt benne, elsősorban a közgyűléseken. A 18. század folyamán ez a helyzet fokozatosan megváltozott, a közgyűlések elvesztették korábbi jelentőségüket és, s a kormányzat a város gazdag polgárainak kezébe került, oligarchikus jellegűvé vált. A hatalmat a szűkebb és a tágabb, a belső és a külső tanács gyakorolta, életfogytiglan, önmagát kiegészítve. Néhány család adta a vezető oszlopos tisztségek betöltőit: a bírót, a polgármestert, a városkapitányt, akiket a tanács tagjai közül választottak

Az abszolút uralkodói hatalomnak a városokban nem volt olyan állandó képviselője, mint a megyékben a főispán. Az a körülmény, hogy a városok földesura a király volt, az uralkodói abszolutizmusnak megadta a lehetőséget arra, hogy biztosokat küldjön oda, és azok révén avatkozzék be az önkormányzatba, valósítsa meg célkitűzéseit. Városaink 1848 előtti fejlődése azt mutatja, hogy a királyi biztosok eredményesebben képviselték az uralkodói abszolutizmust a városokban, mint a főispánok a megyében. Ezt bizonyítja az eladósodott városok gazdálkodásának megjavulása, pénzügyi helyzetének megszilárdulása.

A felvilágosult uralkodói abszolutizmusnak nagy tervei voltak a városokkal az ország gazdasági helyzetének javításában, a fejlődést gátló nemesi kiváltságok rendszerének fölszámolásában. Azonban e tervek nem valósultak meg. A francia forradalom hatására az uralkodói abszolutizmus egész politikája megváltozott, a városokkal kapcsolatos elgondolásait is gyökeresen revideálta. Egyebek mellett ez is közrejátszott abban, hogy Magyarországon a polgári átalakulásban a városok viszonylag alárendelt szerepet játszottak.

A városok belső szerkezetének reformja végig kíséri a városi ügyek vitáit a reformországgyűléseken. Fő vitakérdései akörül forogtak, vajon az igazgatásban a tanács enged-e beleszólást a választott községnek, vagy még inkább a szélesebb körű polgárságnak. Ez elől a városi tanácsok még a 19. század első évtizedeiben elzárkóztak. A negyvenes években megindult a változás, s a követválasztásokba már kezdték bevonni a városi polgárságot is, de törvény nem lett belőle.

A kiváltságos kerületek

A megyékkel és a szabad királyi városokkal azonos szintű, regionális vagy területi szervei voltak a szűkebb Magyarország kormányzatának a kiváltságos kerületek. Kiváltságos vagy autonóm jellegüket az adta meg, hogy a szabad királyi városokhoz hasonlóan ki voltak véve a megyék hatósága alól, közvetlenül az uralkodó, illetve a királyi kormányszervek alá tartoztak.

Időszakunkban 5 ilyen kerülete volt a szűkebb Magyarországnak: a 3 jász-kun, a hajdú és a szepesi 16 városé.

A jászokat és kunokat még a 13. század második felében telepítették le Árpád-házi királyaink a Duna–Tisza közén és a Tisza középső folyása mentén. Az újhazát adó uralkodói hatalom mindvégig döntő szerepet játszott sorsuk alakulásában, földjüket mindvégig királyi, vagy koronabirtoknak, őket pedig királyi népeknek tekintették. Kiváltságaikat, melyek jelentős mértékű önkormányzatot biztosítottak számukra királyi oklevelek rögzítették és erősítették meg ismételten. Legfőbb uruk, az uralkodó, főhatóságát eleinte személyesen, idővel azonban különböző szervei révén gyakorolta fölöttük. Közigazgatási és igazságszolgáltatási téren már Mohács előtt a nádorok lettek a jász-kunok főhatóságai. A jász-kun főispánságot és bíróságot az *1485: XI. tc.* a nádori méltósághoz kötötte. Gazdasági tekintetben Mohács előtt a budai királyi tiszttartó volt a jász-kunok főhatósága, az uralkodónak járó szolgáltatásokat ő hajtotta be.

Mohács után, amikor nádori méltóságot az uralkodó gyakran nem töltötte be, a pozsonyi magyar, vagy a szepesi kamara gyakorolta az uralkodó főhatósági jogát a jász-kunok fölött úgy a gazdaság, mint a közigazgatás és igazságszolgáltatás területén. Amikor pedig a nádori méltóságot betöltötték a

nádor nemcsak főispánja és bírája lett a jászkunoknak, hanem ő élvezte az uralkodónak járó gazdasági szolgáltatásokat is.

A főhatóság helyi tisztviselői közül kiemelkedett az uralkodó vagy a nádor által kinevezett főkapitány. Mellette lényeges szerepet játszott a kerületek kormányzatában az önkormányzat központi szerve, a jász-kunok egyeteme (*universitas*), amely a megyei közgyűlésnek felelet meg.

A jász-kun kerület három részre: a jász, a nagykun és a kiskun területekre oszlott. A Jászsághoz a török hódoltság után 11 helység tartozott (központjuk Berény), míg a Nagykunságnak csak 6 helysége maradt (Karcag központtal), a Kiskunság pedig 8 települést számlált (központjuk Félegyháza).

A 18. század elején erős volt az uralkodótól függésük, ennek következménye, hogy a kincstár az egész Jász-kunságot elzálogosította a német lovagrendnek. Bécs fegyverjogon szerzett területnek tekintette a kerületet, elzálogosítása 500 000 Ft-ot hozott a kincstárnak, a szabad jászkunok pedig földesúri hatalom alákerültek. E tényen nem változtatott az sem, hogy 1731-től a Német Lovagrend uralmát a Pesti Invalidus Ház váltotta fel. A lakosság nagy anyagi áldozat vállalásával csak 1745-ben tudta visszaváltani földjét és szabadságait. A nádor főhatósága ekkor állt helyre. A *redempció (megváltakozás)* után a Jászkun Kerület az ország önálló törvényhatóságává vált. A kerület falvai és mezővárosai kiváltságolt települések lettek, lakóik valamennyien személyes szabadságot kaptak Az egész kerület a történelmi jogcímre hivatkozva kollektív nemességet nyert, ami módot adott arra, hogy a jászkun szabadság betagolódjon az országos jogok közé. Megszűnt a földesúri alávetettség, a Jászkun Kerület földje a földváltó redemptusok tulajdonába került.

A jász-kun területekhez hasonlóan ugyancsak uralkodói alapításnak vagy telepítésnek köszönhette kormányzati autonómiáját, kiváltságos jogállását a hajdú kerület. A nemzetiségüket tekintve túlnyomóan magyar hajdúk a török–tatár dúlások következtében pusztuló tiszántúli falvak lakosai voltak, akiket Bocskai István, e vidék jelentős birtokosa, majd Erdély és Magyarország fejedelme, előbb katonai szervezetbe fogott össze, majd a nemesi jogokhoz hasonló kiváltságokkal ruházva fel őket, birtokhoz juttatott, városokban és falvakban telepített le. A telepítés körülményei meghatározták a telepek további sorsát is.

Bocskai örökébe, mint a hajdúk főhatósága, már a 17. században a magyar királyok, illetve az uralkodói kamarák léptek. Ez volt a helyzet időszakunkban is. Az előbb katonai, majd kincstári főhatóság alatt a nagyobb hajdútelepek királyi városok lettek, a kisebbek pedig beleolvadtak a megyei községek sorába. A hajdú városok mentesek maradtak a megyei hatóság alól, önálló igazgatási egységet, kiváltságos kerületet alkottak. A következő 6 város tartozott a kerülethez: Böszörmény, Dorog, Hadház, Nánás, Szoboszló

és Vámospércs. A hajdúk eredetileg nemesi jellegű kiváltságai idővel városi jelleget nyertek, a katonai vonásokat mutató önkormányzati szervezetet polgári váltotta föl. Kialakult a hajdúvárosok egyeteme, a megyei közgyűléshez hasonló autonóm testület, amelynek élére a főispánokhoz hasonlóan, a főkapitányt az uralkodó nevezte ki. A városok egyetemének közös ülésein az egyes városokat külön követek képviselték. III. Károly 1725-ben megerősítette a hajdúvárosok szabadságait, de azzal a feltétellel, hogy adózási kötelezettségeiknek továbbra is eleget tesznek. Az adómentesség elvesztésével elestek a harmincad- és különböző más vámmentességtől. Egészében véve, tehát egy erősen csorbult hajdúszabadságot vihettek magukkal, mert III. Károly rendelkezése 1848-ig érvényben maradt, s a többi rendi előjoggal elenyészett.

A szűkebb Magyarország ötödik kiváltságos kerülete, a szepesi városoké. Szepes megyében a megyén és a szabad királyi városokon kívül már Mohács előtt külön kormányzati egységet alkotott a szászok földjén alakult, szétszórtan fekvő 24 város. Közülük Zsigmond király 1412-ben 13-at a lubló–podolini uradalommal együtt elzálogosított Lengyelországnak. A megmaradt 11 város a 17. században elvesztette kormányzati önállóságát és megyei hatóság alá került. Az elzálogosított városok 1772-ben kerültek vissza Magyarországhoz. Belőlük és a lubló–podolini uradalom területén alakult 3 további városból, újra önálló kormányzati egység lett, a 16 szepesi város kiváltságos kerülete.

A politika intézményei

Az általános keretek

A modern értelemben vett politika a 18. századi Magyarországon nem létezett. Míg az udvar egységes volt a török utáni berendezkedés kérdésében, addig a rendek vallásilag, regionálisan, családilag tagoltak. A kidolgozott tervvel, egységes fellépéssel politizálást a 18. századi alkotmányos gyakorlat a kormányzatnak biztosította, ezt az előnyt tehát a király élvezte. Vele szemben egységes magyar politikai közvélemény nem alakult ki. Az udvar állandó félelme volt, hogy az országos graviminák a sokfelé szaggatott rendeket egységes pártélet felé tereli. A rendeket egységesítő elemnek számított a nemzeti érzés, a nemesi jogok védelme, a törvények ismerete. De ezek nem vezettek modern politikai csoportosulások kialakulására. Az országgyűlés nem tagolódott pártokra, még az oppozíció és kormánypártiság is ismeretlen a század első felében, mert a király és a főrendek közös elhatározása az ország korszerűsítése. A magyar rendek reformlendülete azonban az 1720-as évek végére ellankadt, majd teljesen megszűnt. A magyar rendiség megcsontosodott. Kitartva a teljes függetlenség és önállóság irreális fikciója mellett, elmulasztotta beilleszkedését a Habsburg birodalom

országainak és tartományainak reális uniójába. Féltékenyen őrködve egyre időszerűtlenebbé, a gazdasági lés társadalmi fejlődé akadályivá váló jogaira és kiváltságaira, a fejlődést szolgáló reformok kezdeményezését átengedte az uralkodói hatalomnak, amely az európai fölvilágosodás hatására fokozatosan fölvilágosulttá vált, megkísérelte függetleníteni magát a rendiségtől. Ezért nem hívott össze országgyűléseket, de a rendek erejét megtörni nem tudta.

Hiába hangoztatta II. József: „Boldoggá teszem a magyart s kiveszem szájából Mátyás királyt", törekvéseit az abszolutizmusa ellen kibontakozott nemesi mozgalom paralizálta, és fokozatosan eljutott a reformkövetelésekig. A politikai vagy szorosan vett közszabadság a reformkorban is csak a kiváltságos rendekre korlátozódott, csak nekik és nem az „összes honfinak" volt biztosítva a hatalom gyakorlásában való részvétel. De a politikai szabadság kérdése, az alkotmányosság nagy kérdésévé vált. A polgári nemzetté válás küzdelmeinek nagy vívmánya, hogy a politikai szabadság teljessége, vagyis a politikai jogok megszerzésének egyenlő képessége a viták középpontjába került, s azokat a honpolgári egyenlőség részeként, annak posztulátumaként kezelték. A rendiség már nem alterálhatta a politikai szabadságot, aminek bizonyítéka, hogy a reformkor végén az országgyűlésben már megjelentek a politikai pártkezdemények.

Bár már az 1825-i országgyűlésen is pártok álltak egymással szemben: az „udvari" és „ellenzéki", de egyiküket sem lehet a modern konzervatív vagy liberális iránnyal azonosítani. Az ellenzékiség alkotmányvédelmet és sérelmi politikát, az udvarpártiság a kormány támogatását jelentette. Az „ellenzéki" elnevezés széles és határozatlan értelmű: többféle szemlélet húzódott meg mögötte, melyek közül a leginkább oda nem illő a szabadelvű. Tudniillik aki akkor a kormány kényuralmi kísérleteit a nemesi előjogok talajáról hárította, még nem modern liberális. Ugyanakkor a kormányoldal sem tekinthető európai értelemben vett konzervatív pártnak, mert nem őriz, inkább újít, hisz célja a történeti jog lebontása, s azon alapuló alkotmány fölszámolása. Az egynézetűek pártba tömörülése az 1843–44-i országgyűlésen indult el. A folyamatot a kortársak is természetesnek és szükségesnek tartották, mert a párt határozott irányt, elveket követ, melyeket nem titkol. A korszak elejének országgyűlései inkább a törvények magyarázatával foglalkoztak, az 1840-es években már új törvényes intézkedések megállapításáról volt szó, melyek alapja a politikai elv. Az irányzatok különbsége szülte a politikai küzdelmek lényegét. Fokozatosan tért nyert a gondolat, hogy alkotmányos ország ellenzék nélkül nem létezhet. Ezen persze nem azt értették, hogy az alkotmányosság velejárója lesz most már a jó és rossz, üdvös és káros örök együtt létezése.

Az ellenzék léte inkább azzal kapcsolatos, hogy ahol a törvények nem az uralkodótól, hanem alkotmányos testülettől származnak, ott a törvény számos jogosított nézet, szabad kijelentés, sokoldalú megfontolás

ütközetésének eredménye. Ilyennek gondolták a reformkori liberálisok Magyarország jövendő alkotmányosságát is. A kormány a maga támogatására 1846-ban megszervezet a Konzervatív Pártot, mire az ellenzék is létre hozta a maga pártját. Ezzel elszállt az a liberális (Deák) remény, hogy csak egy párt legyen, a nemzeté. Sőt az ellenzéknek azt is tudomásul kellett venni, hogy neki is van ellenzéke immár, a kormány, mely az ő elképzeléseinek nem hódolva, a maga részére is azon jogokat kérte, melyeket az ellenvéleményűek önszámukra követeltek.

Magyarország a 18. században elmaradt az állam és társadalom nagy kérdéseinek megoldásában, de létének feltételeit bámulatos energiával tudta formulázni. Erejét nem tudta a nagy általános eszmék szolgálatába állítani, mert az általa legfontosabbnak tartott feladatra koncentrált: megtenni mindent, hogy Magyarország ne legyen a Habsburgok alávetett provinciája. 1765 és 1790 között az uralkodói abszolutizmus kikapcsolta a rendiség hatalmi eszközeit, amennyire csak tehette, s a maga hatalmi eszközeivel vállalkozott a reformpolitikára. Ez azonban csak a termelőerők fejlesztésében ért el eredményeket, miközben az ország függetlenségét veszélyeztette. A rendi ellenállásból kinőtt nemesi reformnacionalizmus már fölülemelkedett a kiváltságőrzésen, s kidolgozta az ország polgári átalakulásának programját. Míg a korszak első harmadát a király és a főrendek közös útkeresése, a rákövetkező időszakot a fölvilágosult abszolutizmus, illetve az ország törvényes különállásának és történelmi tradícióinak a védelme jellemezte, befejező periódust már a társadalomorientált változtatási szándék uralta.

Egyházpolitika

A régi jog uralkodó vagy államvallása a római katolikus volt. A „recepta” szót vele kapcsolatban az *1552: XII. tc.* használta először, s annyit jelentett, hogy bevett felekezet. Vagyis az állam segédkezését igénybe vehette egyházi járandóságok (adó, párbér stb.) behajtásához., illetékes egyházi hatóságok határozatainak végrehajtásához, egyházi alkalmazottak ellen, egyházbírósághoz idézett tanuk előállításához. Az állami közbejárást az első fokú közigazgatási hatóságtól kellett kérni. Ezeket a jogokat kapták meg a protestánsok is a polgári és politikai jogegyenlőségüket és szabad vallásgyakorlatukat tartalmazó, a bécsi és linzi békéket becikkelyező 1608-as és *1645: V. tc.*-ekben. Jogállásukat később az *1791: XXVI. tc.* részletesen szabályozta. A görögkeletiek az *1791: XXVII. tc.* által váltak bevett felekezetté.

A bevett hitfelekezetek különböző államjogi helyzetben tevékenykedtek, mert az államhoz való viszonyuk eltért. A római katolikus vallás kiemelkedő helyzetét a királyi hatalom nagy mérvű befolyása okozta. Az államhatalomból eredő főfelügyeleti jog gyakorlati megvalósulását jelentette a királyi tetszvényjog *(jus placeti*). Ezen kívül a király messze ható

jogkörrel bírt az egyházi (területi és személyi) belszervezet, az egyházi, iskolai nevelési és vagyonkezelési ügyekben. Az egyházszervezés és vagyon körüli királyi joghatóságot királyi főkegyúri jognak (*jus supreme patronatus*) nevezzük. Legfőbb patrónusi jogánál fogva a magyar király nevezte ki az érsekeket, püspököket, kanonokokat, világi és szerzetes apátokat. A király joga volt új püspökségek és érsekségek létrehozása, egyházi alapítványok jóváhagyása és felügyelete. Törvény mondta ki, hogy „kétség esetén valamely egyházi javadalom királyi adományozás alá tartozónak veendő". Ezt kihasználva királyaink gyakran éltek a megüresedett püspöki javadalmak „állami" hasznosításával, azaz nem neveztek ki püspököt, de élvezték a birtok jövedelmét. Emiatt ugyancsak törvények sürgették, hogy a király az egyházi javakat sokáig ne hagyja üresen.

A többi bevett felekezet az állami hatalom ilymérvű közvetlen befolyásának, királyi kormányzásnak és szervezésnek nem volt alávetve. Esetükben az állami ellenőrzés elvéből következtek a főhatalom iránti kötelezettségeik. Vallási, iskolai és vagyoni ügyeiket általában függetlenül, autonóm szerveik által intézték, amit törvények és rendeletek biztosítottak.

A hatalom és vallás viszonya korszakunk egyik legfontosabb társadalompolitikai kérdése volt. A felekezeti viszálykodást a 18. században nem kizárólag hitbéli kérdések mozgatták. A két protestáns vallás a 17. században a rendek fontos fegyvere volt a katolikus abszolutizmussal szemben. De amikor alkotmányról, és a független államiságról volt szó, nem különbözött a katolikus a protestánstól. A közös közjogi (nemzeti) állásfoglalás, az alkotmány védelmében együtt vívott harcok a rendi társadalmat összeolvasztották a meglévő ellentétek ellenére. Közülük legnagyobb jelentősége a vallásnak volt.

A protestantizmus függetlenségi szelleme megmaradt bizonyos mértékig a 18. században is, mert az udvar, mint abszolutista kormányzat, a vallást is föl akarta használni alattvalói irányítására. A szatmári békével új helyzet állt elő: a protestantizmus elveszítette azt a korábbi lehetőséget, hogy a magyar társadalom hazafias célkitűzéseinek biztosítéka legyen. A korábban általa vezetett Bécs-ellenes összefogást a megosztottság és az értelmetlen viszályok váltották föl.

Bécs régi céljához (Magyarország beillesztése a birodalomba) új eszközöket vetett be, többek között a vallásegység visszaállítását. 1711 után katolikus offenzíva kezdődött a vallás egységének helyreállítására, amiben a katolikus kurucok egyetértettek az udvarral. Míg a püspökök véget akartak vetni a protestánsok vallásszabadságának, az érintettek a törvényes állapot helyreállítását várták a királytól. Az 1728/29-i országgyűlésen kísérlet történt a protestánsok kiszorítására. Ürügyként használták föl, hogy a rektifikációs bizottságba beválasztott protestáns követek nem voltak hajlandók a Tripartitumba foglalt *decretiális esküt* letenni. Mivel a rendek nem tudtak

egymással megegyezni, a király kezébe tették a vallásügy rendezését. Míg a vallás a 17. században országos közügy volt, a 18. században egyszerű közigazgatási kérdéssé vált. Hátterében az húzódott, hogy Károly a protestánsokban is alattvalóit látta, akiknek ügyét királyi tekintélyével és elfogultság nélkül képviseli, míg a katolikus rendek szerint, ha a vallásról a király dönt, akkor a protestánsok nem tudnak orvoslásért az országgyűléshez fordulni.

Ezek után hozta meg Károly 1731-ben híres határozatát a vallásügyről *(Carolina Resolutio)*. A rendelet kihasználva a királyi hatalom és a katolikus egyház megerősödését, hosszúidőre korlátok közé szorította a protestánsok vallásszabadságát. Nyilvános vallásgyakorlatot (templom, istentisztelet, lelkész) a protestánsok számára csak az 1681-i országgyűlésen megállapított ún. artikuláris helyeken engedélyezte, a nem artikuláris helyeken csupán a magán vallásgyakorlatot engedte meg, s ilyen helyeken az akatolikusokat is a katolikus plébános alá rendelte, a stólát is meg kellett fizetniük és katolikus ünnepeket megtartaniuk. Katolikus akatolikussal csak a katolikus plébános előtt köthetett házasságot. Az aposztatákat (a katolikus vallásról más vallásra áttérőket) az illetékes világi hatóságok megbüntették. Bírók, ügyvédek és más tisztségviselők a hivatali esküt ún. decretiális formában (a Szűz Mária és a szentek említésével) voltak kötelesek letenni. Korlátok közé szorították és ellenőrzés alatt tartották a görögkeleti egyházat, az anabaptistákat pedig – mivel vallásuk nem tartozott a törvényesen bevettek közé – üldözték. Bármilyen változtatás a vallásgyakorlatban csak királyi engedéllyel volt lehetséges, s a magánszemélyeknek is királyhoz kellett fordulniuk vallásgyakorlattal kapcsolatos panaszaikkal.

A vallásügy fölvilágosult átalakítására II József uralkodása idején került sor. A szűkebben fölfogott „josefinizmus” a király vallásügyi nézeteit fogja át, rendeletei az állam érdekei szerint átalakított felekezeti lét működését előíró jogszabályok. 1781. október 25-én adta ki a protestánsok kérésére a türelmi rendeletet. A felvilágosult uralkodó kiindulópontja: az állam minden munkát és tehetséget a maga részére kell, hogy biztosítsa, és ebben felekezeti elfogultság nem korlátozhatja. A rendelet kimondta az akatolikusok javára hozott eddigi törvények, rendeletek és kiváltságok érvényét. Megmaradnak a birtokukban levő templomok zavartalan használatában, magánvallásgyakorlati jogot kapnak minden helyen templom, lelkészlak és iskolaépítéssel. Az aposztatákat már nem lehetett perbe fogni és büntetéssel sújtani, mint korábban, de áttérésük előtt hathetes katolikus vallásoktatásban kellett részesülniük. A rendelet sok tekintetben javított a protestánsok helyzetén, bár teljes egyenlőséget nem eredményezett. A stólafizetési kötelezettség pl. a fönnmaradt a magángyakorlatos helyeken. A protestánsoknak az sem tetszett, hogy József a kedvezéseket „türelemből”

adta, mert az akatolikusok szabadsága nem királyi kegy, hanem régóta kiharcolt törvény.

Szűkre vonta a katolikus egyház működési terét. Főként külső viszonyait alakította át a Rómától függés lazítása céljából, mert az ország területén fönnálló egyházi szervezet és a pápa közötti közvetlen összeköttetés az államra nézve veszélyes lehet. A placetum regium megerősítésével állami ellenőrzés alá vonta a magyar katolikus egyház és a pápa közötti kapcsolatokat. Az invesztitúrára emlékezetet az a püspököknek szóló előírás, miszerint a püspök senki mástól nem függhet csak a királytól.

Az *1791: XXVI. tc.* megszüntetett minden különbséget a protestánsok nyilvános és magán vallásgyakorlata között: bármely helyen szabadon létesíthettek fiókegyházat a szükséges épültekkel és a megfelelő egyházi személyzettel. A törvény a katolikus egyház számára már csak a vegyes házasságok és az áttérések ügyében biztosított előnyöket. Kimondta: a vegyes házasságokat mindig katolikus pap előtt kell kötni, s a belőlük származó gyerekek mind katolikusok, ha az apa az, ha csak az anya katolikus a fiúk követhetik apjuk vallását. Ez a törvény lényegében lezárta a vallási küzdelmeket, s megszabta a protestánsok vallásügyét egész a rendi korszak végéig.

Az 1832/36-i országgyűlésen ugyan sor került újabb tárgyalásra a vegyes házasságokról, és az áttérést megelőző hatheti oktatásról, de a katolikus főrendek ellenállása meghiusította újabb törvény megalkotását. Az 1844-i országgyűlésen ismét megvitatták a protestánsoknak sérelmes kérdéseket, s azokat a *III. tc*.-ben kedvezőbben szabályozták. Engedélyezték a vegyes házasságok protestáns lelkész előtti megkötését, s eltörölték az áttérni akarók kötelező katolikus vallásoktatását. A bevett vallások teljes és viszonos egyenlőségét azonban csak 1848-ben valósították meg.

Ajánlott irodalom

Bánkiné Molnár Erzsébet: Redemptusok. Debrecen, 2000.
Bónis György – Degré Alajos – Varga Endre: A magyar bírósági szervezet és perjog története. Bp., 1961.
Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Bp., 1975., Tankönyvkiadó.
Ember Győző: A Habsburg-birodalom központi kormányszervei 1711–1765. Történelmi Szemle, 1975/2.
Ember Győző: Magyarország közigazgatása 1711–1765. Levéltári Közlemények 1983/1--2.
Ember Győző – Heckenast Gusztáv (szerk.): Magyarország története 1686–1790. I. kötet. Bp., 1975., Tankönyvkiadó.
Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. I. Bp., 1908.

Iványi Emma: Esterházy Pál nádor közigazgatási tevékenysége. Bp. 1991.
Kállay István: Szabad királyi városok gazdálkodása Mária Terézia korában. Bp. 1972, Akadémiai.
Kmetty Károly: A magyar közjog kézikönyve. Bp., 1907.
Nagy István: A Magyar Kamara 1686–1848. Bp., 1971., Akadémiai.
Rácz István: A török világ hagyatéka Magyarországon. Debrecen, 1995.

A polgári átalakulás állama 1848–1849

1848 tavaszán döntő átalakulás következik be a magyar állam történetében. A feudális–rendi alkotmány helyett az utolsó rendi országgyűlésen kidolgozzák a polgári átalakulás kerettörvényeit, s ez érinti Magyarország Birodalmon belül elfoglalt helyzetét is. Az ország történetében első ízben kormány alakul, vagyis a végrehajtó hatalom kikerül a bécsi udvar kezéből. A magyar politikai vezetés célja 1848 nyarán az, hogy a törvényes viszonyt pusztán perszonáluniós kapcsolatra redukálja, ez a kísérlet azonban – a német egységfolyamat megrekedése miatt – nem vezet eredményre. Sőt, az áprilisi törvények eltérő értelmezése miatt egyre több konfliktus bontakozik ki az első népképviseleti országgyűlés, a Batthyány-kormány, illetve az udvar között. Bécs az éledező és egyre radikálisabb nemzetiségi mozgalmakkal próbálja sarokba szorítani a magyar kormányzatot, ősszel azonban nyílt törésre viszi az ügyet. Magyarország önvédelmi, alkotmányvédő háború megvívására kényszerül. Kossuthék a decemberi osztrák támadás után is hangsúlyozzák, hogy Magyarország az uralkodója által szentesített törvényeit, alkotmányát védi, ennél tovább nem óhajtanak menni. Az 1849. március 4-én Ferenc József által kiadott olmützi oktrojált alkotmány azonban az országot érdemben beolvasztja a Birodalomba, s ez új helyzetet teremt. Válaszként a magyar országgyűlés Debrecenben április 14-én kinyilvánítja az ország függetlenségét és a Habsburg-ház trónfosztását. Államformánk alkotmányos királyság marad, Kossuth a szabadságharc leveréséig kormányzóelnökként látja el az államfői feladatot. A polgári alkotmányos államrendszer kiépítése a szűk egy év alatt nem fejeződhet be, hiszen az ország, a politikai vezetés energiáit többnyire a háború szervezése köti le. Megkezdődik pl. az igazságszolgáltatás átszervezése, de ez a legfelső szintet érinti csupán. A helyi közigazgatásban inkább a régi elemekre építenek, a vármegyerendszer átalakítása ugyanis nagyon komoly nemesi érdekeket sért. Ezzel kapcsolatban alapkérdéseket sem sikerül a rövid idő alatt tisztázni. Az 1848-as alapelvek gyakorlati megvalósítására majd csak a kiegyezés megkötése után kerülhet sor.

Alkotmányos helyzet

Az 1848 tavaszán az utolsó rendi országgyűlés által megalkotott és az uralkodó által április 11-én szentesített ún. áprilisi törvények nem alkottak szervesen új alkotmányos rendet és államszervezetet Magyarországon. Nem is alkothattak, hiszen a törvények kidolgozói a reformkor liberális nemesei voltak, akik bár felismerték és elfogadták az átalakulás elkerülhetetlenségét,

politikai érdekeiket igenis be akarták építeni a polgári államba. A törvények tehát megújították, feudális–rendiből polgári alkotmányossá formálták a magyar államszervezetet, de nem alkottak kerek egészet. Nem született új alkotmány, az áprilisi törvények közül több a rendi államszervezet továbbfejlesztését szolgálta, egy részük eleve átmeneti, ideiglenes jellegű volt, összességében pedig *Deák Ferenc* is úgy jellemezte őket: kerettörvények. Mi lehetett ennek az oka? 1848 tavaszán a magyar liberálisok ki akarták használni az európai forradalmi hullám által teremtett kedvező helyzetet, s biztosítani akarták azon alapvető vívmányokat, amelyek visszavonhatatlanná tették a polgári átalakulást. Másrészt – európai példák is igazolták –, a rendi alkotmány fokozatosan továbbfejleszthető a polgári alkotmányosság irányába, s a magyar liberális nemesi ideológia határozottan ezen szándékkal lépett fel. Az átalakulás fokozatossága lehetőséget teremtett arra is, hogy szélesítsék a nemesi bázist, s teret biztosítsanak az érdekegyesítés gondolatának.

Külső korlátozó tényezőnek tekinthetjük ugyanakkor, hogy Magyarország a Habsburg Birodalom része volt, s 1848. előtt állami életének legfontosabb kérdéseiről Bécsben döntöttek. A több századra visszanyúló jogokról pedig a birodalmi központban nem óhajtottak lemondani. Ennek következménye, hogy 1848 augusztusában, miután sorra felszámolták a tavasszal kezdődő forradalmi megmozdulásokat, a magyar alkotmány legfontosabb elemeinek visszavonására, visszavonatására tettek kísérletet. Az uralkodó októberben feloszlatta az országgyűlést is, amihez abban a pillanatban nem volt joga, s az országot hadiállapotban lévő tartománynak nyilvánította. Magyarország alkotmányának megvédésére, fegyveres küzdelemre kényszerült. Ez a kényszer tovább erősítette a nemzeti egységet, az ország felsorakozott forradalmi kormánya és országgyűlése mögé.

Alkotmányos helyzetünket bonyolította, hogy december 2-án Bécsben uralkodóváltásra került sor, s az új császárt, *Ferenc József*et, a népképviseleti országgyűlés nem ismerte el törvényes királyának, hiszen nem választották meg, s nem koronáztatta meg magát a magyar koronával. Ferenc József 1849 márciusában birodalmi alkotmányt adott ki, amely egyértelműen a centralizáció szellemében fogant, s amely Magyarországot be kívánta sorozni az örökös tartományok sorába. Magyarországra nézve ennek legfontosabb üzenete az volt, hogy a '48-as alkotmányt az uralkodó semmilyen körülmények között nem hajlandó elismerni. A kényszerhelyzetben az időközben Debrecenbe átköltözött országgyűlés *Kossuth Lajos* javaslatára kimondta a Habsburg-ház trónfosztását és az ország függetlenségét. Jogilag Magyarország független államként definiálta magát, ezt azonban fegyverrel kellett megvédeni.

Az állam területe

Az 1848 tavaszán bekövetkezett alkotmányos átalakulás némiképp érintette az ország területét is. Magyarország megmaradt a Habsburg Birodalom keretein belül, ugyanakkor kísérletet tett a Szent István-i állam területi- s közigazgatási egységének maradéktalan helyreállítására, vagyis azon területek visszacsatolására, melyeket korábban közvetlenül Bécsből igazgattak, avagy a Habsburg korszakban önálló közigazgatási egységként kezeltek Ezt a célt szolgálta az áprilisi törvények közül a *Partium* visszacsatolását kimondó VI., valamint a Magyarország és Erdély egyesítéséről szóló VII. törvénycikk. Előbbi egy már 1836-ban elfogadott, de végre nem hajtott törvényt erősített meg, utóbbi kimondta az uniót, de „Erdélynek Magyarországgal egy kormányzás alatti teljes egyesültét" az összehívandó erdélyi országgyűlés „megegyezésétől" tette függővé. (Mivel a kolozsvári országgyűlés május végén megszavazta, s az uralkodó szentesítette a „Magyarország és Erdély eggyé alakulásáról" rendelkező törvénycikket, az életbe is lépett.) Az 1848 előtt az udvari Haditanács által igazgatott, az ország déli részén húzódó katonai határőrvidék magyar kormányzat s polgári közigazgatás alá rendeléséről az áprilisi törvények közvetlenül nem rendelkeztek. A szándékot viszont sejttette, hogy ide is előírták képviselők választását a népképviseleti országgyűlésre, *Batthyány Lajos* miniszterelnöknek pedig június 10-én sikerült kieszközölnie egy uralkodói szózatot a határőrökhöz, melyben őfelsége bejelentette, hogy a határőrvidéket a magyar minisztériumnak, „mely minden tettéért nekünk és az egész országnak felelős, alárendeljük". A kapcsolt részek (Horvát–Szlavón- és Dalmátországok) autonóm jogairól az áprilisi törvények semmilyen rendelkezést nem tartalmaztak, így azok értelemszerűen változatlanok maradtak. A területi és közigazgatási egység megteremtésére irányuló törekvések azonban csak részben sikerültek, hiszen a határőrvidéken a szerb, Erdélyben a román népfelkelés lehetetlenné tette, hogy a magyar kormányzat kiterjessze fennhatóságát ezen területekre. *Jellačić* horvát bán pedig már április elején felmondta az engedelmességet a magyar kormánynak, s a horvát fegyveres szervezkedést azzal sem lehetett leszerelni, hogy a nyáron felkínáltuk számukra a teljes elszakadás lehetőségét.

A törvényhozás

1848/49-ben mozgalmas és változatos körülmények között működött Magyarországon a törvényhozó hatalom. A polgári átalakulás alaptörvényeit megfogalmazó utolsó rendi országgyűlést április 11-én zárta be az uralkodó. Az első népképviseleti országgyűlés július 5-én Pesten kezdte meg a munkáját. Október 3-i manifesztumával *V. Ferdinánd* berekesztette azt, a képviselők azonban hivatkozva a bezárás törvénytelen voltára folytatták munkájukat. 1849 január elején a törvényhozó hatalom a fővárost fenyegető

császári haderő elől Debrecenbe költözött, ahonnan Pest–Buda visszafoglalása után júniusban tértek vissza. Júliusban újra költözniük kellett, először Szegeden, majd a szabadságharc utolsó napjaiban Aradon tartották üléseiket.

A népképviseleti országgyűlés és a választójog

Az utolsó rendi országgyűlésen hozott törvények kijelölték az új törvényhozó hatalom kereteit. Az *1848: IV. tc.* Pozsonyból Pestre helyezte át az országgyűlést, s kötelezte a királyt annak évenkénti összehívására, lehetőség szerint a téli hónapokra. A törvényhozó hatalom továbbra is két táblára, alsó, vagy képviselőtáblára és felsőtáblára tagozódott.

A felsőtáblát lényegében érintetlenül hagyták, pusztán a neve változott meg, 1848. július 6-ától felsőháznak nevezték magukat. Tagjai a hivatalban lévő katolikus és görög ortodox egyházak főpapjai, a világi főrendek – a született és honfiúsított mágnások, vármegyék főispánjai, a kerületek főkapitányai – voltak. Változást jelentett viszont, hogy immár nemcsak a szűkebb értelemben vett Magyarország és Horvátország, hanem az Erdélyi Nagyfejedelemség előjogot szerzett főnemesei és az ún. királyi hivatalosok is meghívást kaptak ide. Elnökét és másodelnökét tagjai sorából az uralkodó nevezhette ki, de jegyzőit titkos szavazással maga választotta. 1848/49-ben a felsőház politikai súlya meg sem közelítette a képviselőházét. Aktív tagjainak száma szeptember–októberre 60 főre csökkent, s 1849 márciusában Debrecenben már csak kb. 30–35 főrend jelent meg. Érdemi vitákat ritkán tartottak, többnyire jóváhagyták a képviselőház által elfogadott indítványokat.

A alsótábla átalakítása 1848 tavaszának igazi vívmánya, ugyanis a hagyományos rendi képviseletet népképviselettel váltották fel. Választójogi törvény született, amely lényegesen kiterjesztette a választójogot. Az aktív választójogot (szavazati jog) megadta minden olyan 20. életévét betöltött büntetlen előéletű férfinak, aki Magyarországon született, vagy honosított volt, nem állt gyámi vagy gazdai hatalom alatt, valamely törvényesen bevett vallásfelekezethez tartozott, s bírt meghatározott vagyonnal. A cenzust természetesen vagylagosan állapították meg: szabad királyi városban, vagy rendezett tanáccsal bíró községben 300 Ft értékű ház vagy föld, más községekben ¼ volt úrbéres telek, önálló kézműves, kereskedő, vagy gyáros esetében műhely, telep, s egy állandóan foglalkoztatott segéd volt a megkövetelt vagyon. Ha egyiknek sem tudtak megfelelni, elegendő volt az is, ha saját földből, vagy tőkéből éves 100 Ft biztos jövedelmet tudtak kimutatni. Az értelmiség – tudósok, sebészek, ügyvédek, mérnökök, tanárok, gyógyszerészek, lelkészek, akadémiai művészek – jövedelemre való tekintet nélkül kapták meg a választójogot. A törvénynek ugyanakkor volt egy érdekes kitétele: „mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal bírtak, e jog

gyakorlatában ezennel meghagyatnak", mivel „politikai jogélvezetet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak, elvenni a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén". A passzív választójogot (vagyis a választhatóság jogát) az aktív választójog feltételrendszerén túl a 24. életév betöltéséhez és a magyar nyelv tudásához kötötték. Az 1848 nyarán elvégzett összeírások adataiból az derül ki, hogy a törvény értelmében az új feltételek alapján az ország lakosságának kb. 8%-a bírt választójoggal. (Meg kell jegyeznünk, hogy június elején az erdélyi diéta is hozott választójogi törvényt, s abban a cenzust egyes esetekben magasabban állapították meg.) Az 1848. július 5-én összeült első népképviseleti országgyűlés képviselőházában 377 képviselő kezdhette meg a munkáját, ehhez Erdélyből 96 csatlakozhatott volna.

A képviselőház elnökét az országgyűlés időtartamára, többi tisztségviselőjét titkos szavazással a naptári év végéig választotta meg.

A törvény értelmében a két ház teljesen egyenrangú volt, a gyakorlatban azonban a súlypont a képviselőházhoz került.

Az országgyűlés működési rendje

A képviselőház azon tagjait, akik megbízóleveleiket benyújtották, kilenc osztályba sorsolták. Ezen osztályok vizsgálták ezt követően a megbízóleveleket, s javaslataik alapján a ház igazolta a képviselők mandátumát. A kilenc osztály azonban nemcsak az igazolásokat végezte, hanem a későbbiekben ezekben folytak le a különböző ügyek előkészítő tárgyalásai is. A kilenc osztály választott előadóiból alakult az ún. központi bizottmány, amely összegezte a véleményeket, s a háznak jelentést készített. Az országgyűléshez beérkezett kérvényekről egy kérvényi bizottmány számolt be a háznak, kezdetben hetente, később esetenként tettek jelentést. 1848 júliusában a költségvetés előkészítésére külön bizottságot hoztak létre. Általában elmondható, hogy konkrét ügyek előkészítésére 1849 júliusáig rendszeresen állítottak fel bizottságokat.

Mindkét ház ülései nyilvánosak voltak, de a házszabályok, melyeket mindkét ház saját maga számára dolgozott ki, lehetővé tették zárt ülések tartását is. Ezeket többnyire a kormány kívánságára rendelték el, s általában akkor, amikor a hadi helyzetet vitatták meg. Itt nem hoztak döntést és nem vezettek jegyzőkönyvet sem. Zárt üléseken általában a bizalmas tájékoztatók hangzottak el, valamint a nyílt ülések határozatainak előkészítésére is itt került sor.

Sorsdöntő kérdések megvitatására a két ház együttes („elegyes") ülést tartott, erre összesen négy alkalommal került sor a népképviseleti országgyűlés időszakában.

Törvénykezdeményezési joga volt minden képviselőnek, a felsőház és a kormány tagjainak, valamint az uralkodónak is. Magyarország

függetlenségének s a Habsburg-ház trónfosztásának kimondása után ez az uralkodói jog értelemszerűen megszűnt, a gyakorlatban a kormányzóelnök *Kossuth Lajos* élhetett és élt is vele.

Egy napirendi ponthoz a képviselők csak egyszer szólhattak hozzá, az indítványtevő azonban a tanácskozás lezárása előtt még egyszer felszólalhatott. A házszabály nem engedte meg, hogy a beszédeket a képviselők felolvassák. Az elnöknek jogában állt a felszólalót rendre utasítani.

Szavazást a ház elnöke rendelhetett el. Tanácskozáshoz és határozathozatalhoz egyaránt az igazolt képviselők egyszerű többségének jelenlétére volt szükség. Érvényes határozat akkor született, ha a jelen voltak többsége megszavazta. Névszerinti szavazást akkor rendeltek el, ha azt legalább húsz képviselő kérte. A felsőház szabályai a tanácskozáshoz nem írtak elő létszámot, csak határozathozatalnál kívánták meg 50 tag jelenlétét. 1848 őszén ezt a létszámot folyamatosan csökkentették, októberben már 20 taggal is megelégedtek.

A házszabályok nem rendelkeztek külön interpellációs jogról, ez egyébiránt korábban ismeretlen volt a rendi országgyűlések történetében. Az új országgyűlésen azonban gyakorlattá vált, hogy a képviselők, vagy a felsőház tagjai kérdést intézhettek a kormányhoz, vagy annak egyes tagjaihoz, akik kötelesek voltak arra válaszolni. Ezt nem kötötték időhöz, azonban ha a miniszter jelen volt azonnal, ha nem, a következő ülésen megadta a kívánt felvilágosítást.

Az országgyűlés döntéseit törvény, határozat, vagy kiáltvány formájában bocsátották ki. A törvényszöveghez mindkét ház beleegyezésére szükség volt, annak meglétében terjesztették fel szentesítésre az uralkodóhoz. A népképviseleti országgyűlés mindössze három törvényt terjesztett fel 1848 nyarán, ezek szentesítésére azonban nem került sor.

Október 3-án *V. Ferdinánd* rendeletével feloszlatta az országgyűlést, ezt követően az országos határozatokat hozott. (Az uralkodó lépése törvénytelen volt, ezért az országgyűlés természetes módon folytatta munkáját.) Ezek módjáról törvény nem rendelkezett, de a kialakult szokásjog alapján ugyanúgy a két ház megegyezésére volt szükség, s a képviselőház elnökének és jegyzőjének aláírásával jelentették meg. A képviselőház az országos határozatok mellett olykor külön határozatokat is hozott, melyeket értelemszerűen nem küldtek át a felsőházhoz.

A függetlenségi nyilatkozatot követően ismét hoztak törvényeket, melyeket mindkét ház elnökének aláírásával a kormányzóelnökhöz küldtek át kihirdetés végett. Kossuth – az illetékes miniszter ellenjegyzése mellett –, a minisztérium útján hirdette ki azokat. A törvényeket a kormány hivatalos lapjában a Közlönyben, és falragaszokon tette közzé. A határozatokat ugyanebben a lapban jelentette meg.

Az országgyűlés hatásköre

A népképviseleti országgyűlés feladata az új alkotmányos rend kereteinek kijelölése, az új államszervezet kiépítése volt. A kritikus politikai és katonai helyzetben azonban nem rendezte a kormányforma kérdését, és nem alkotott új alkotmányt, hatáskörét azonban folyamatosan bővítette. Ez szükségszerű is volt, hiszen az uralkodó október 3-i manifesztuma után megszűnt minden együttműködés Pest–Buda és Bécs között, az uralkodói jogosítványokról intézkedni kellett.

Magához vonta a kormány kinevezésének jogát. Erre az szolgáltatott alapot, hogy az uralkodó Batthyány miniszterelnök másodszori lemondása után miniszteri ellenjegyzés nélkül nevezte ki utódját. A függetlenség kimondása után az országgyűlés választotta meg a kormányzóelnököt, s ugyancsak hatáskörébe került a hadüzenet és a békekötés kérdése, saját üléseinek elnapolása, a berekesztés és feloszlatás joga. Hatáskörébe vonta a hadügyhöz tartozó legfontosabb kérdéseket, pl. a hadsereg országhatáron kívüli alkalmazása, fővezéri kinevezések, főbb katonai kitüntetések adományozása. Már az *1848: IV. tc.* az országgyűlés hatáskörébe adta a költségvetési jogot, azon hozzáadással, hogy annak letárgyalása előtt az uralkodó fel sem oszlathatja azt. (Ezért tekintette törvénytelennek az országgyűlés V. Ferdinánd október 3-i manifesztumát, amelyben Őfelsége feloszlatta az országgyűlést.) Ki kell emelnünk még, hogy szokásjog alapján, hatáskörbe tartozónak ismerték el még az uralkodó lemondásának elfogadását is.

A képviselők jogállása

A képviselők formálisan függetlenek voltak, választóik legfeljebb a következő választás alkalmával ítélhették (volna) meg tevékenységüket. Jogállásukat törvényben csak részlegesen szabályozták. Nem rendezték a *mentelmi jog*ot, vagyis a képviselők azon jogát, miszerint képviselői minőségükben elkövetett cselekedeteikért csak az országgyűlés vonhatja őket felelősségre, ha pedig bűncselekményt követnek el, csak a ház előzetes engedélyével lehet eljárást folytatni ellenük. A mentelmi jogról 1849 tavaszán Debrecenben rendelkeztek közvetve. Ekkor határozat született, hogy azon felsőházi tagok és képviselők, akik rendes katonai szolgálatot teljesítenek, katonai vétségekért szolgálati idejük alatt a haditörvényszék szigora alá esnek, és a törvényhozás tagjait megillető jogokkal nem rendelkeznek.

Nem rendezték törvényben a képviselők *összeférhetetlenségét* sem, a gyakorlatban azonban kialakult két formája, a tisztviselői és a távolléti. 1849 nyarán felvetették, hogy szűnjék meg azok mandátuma, akiket hivatalokra alkalmaznak, határozat azonban nem született róla. Ennél lényegesebb volt a távolléti összeférhetetlenség kimondása, vagyis törölték azon képviselők

mandátumát, akik igazolatlanul hosszú ideig nem vettek részt az országgyűlés munkájában. A debreceni ülésszakon erre hivatkozva 81 képviselő mandátumát szüntették meg.

Kormányzat

Az államfő és a végrehajtó hatalom

1848. március 17-én Bécsben *István főherceg* nádor az uralkodó jóváhagyásával miniszterelnökké nevezte ki *Batthyány Lajos grófot*, s kormányalakításra hatalmazta fel. Ezzel, ill. a „független magyar felelős minisztérium alakításáról" szóló törvénnyel alapjaiban változott meg a végrehajtó hatalom gyakorlása Magyarországon. 1848 előtt azt az uralkodó a tőle függő kormányszékeken keresztül gyakorolta, a törvénnyel azonban egy parlamentnek felelős független kormány kezébe került, amely alig függött az uralkodótól. A megalakuló Batthyány kabinet 1848. szeptember 11-én mondott le. Utána sikertelen kísérlet történt egy szintén általa vezetett kormány felállítására, szeptember végén azonban a kormányzást az országgyűlés által választott testület, az Országos Honvédelmi Bizottmány vette át, melynek elnöke *Kossuth Lajos* lett. A függetlenség kimondása és a Habsburg dinasztia trónfosztása után 1849. május 2-án alakult új kormány *Szemere Bertalan* vezetésével, amely augusztus 11-éig töltötte be hivatalát.

Az uralkodó és hatásköre

Az 1848-as törvénycikkek lényegesen csökkentették, alkotmányos keretek közé szorították az uralkodó hatáskörét. Személyét tekintve szent és sérthetetlen maradt ugyan, hozzájárulása nélkül törvény nem születhetett, de rendeletei csak miniszteri ellenjegyzés mellett voltak érvényesek. Ő nevezte ki a miniszterelnököt, s a minisztereket a kormányfő előterjesztésére megerősítette. A törvényhozásban megtartotta a törvények kezdeményezésének, szentesítésének és kihirdetésének jogát. Az országgyűlést összehívhatta, elnapolhatta, berekeszthette és feloszlathatta. Utóbbit azonban érdemben nem érvényesíthette, mert Kossuth Lajos javaslatára a törvénybe iktatták, hogy az előző évi zárszámadás, ill. a következő évi költségvetés elfogadása előtt nem lehet az országgyűlést feloszlatni. Megtartotta az egyházi méltóságok, az ország zászlósai kinevezésének, a kegyelmezésnek, nemesi címek és rendek adományozásának jogát, de csak „az illető felelős magyar miniszter ellenjegyzése" mellett. Ugyancsak ellenjegyzés mellett, de hadügyre vonatkozó felségjog volt a hadseregnek az ország határain kívül történő alkalmazása és katonatisztek kinevezése. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a miniszter az ellenjegyzés megtagadásával útját állhatta az uralkodói akarat érvényesülésének.

A király távolléte, vagy akadályoztatása esetén, a nádor a korona egységének és a birodalmi kapcsolatoknak épségben tartása mellett teljhatalommal helyettesíthette az uralkodót. Ez esetben az ő személye is szent és sérthetetlen volt. Ezt a jogosítványt azonban a törvény csak István főherceg nádor személyére korlátozta. (A nádori jogkör kiterjesztése azért volt fontos vívmány 1848 tavaszán, mert az uralkodó folyamatosan Bécsben élt a birodalmi és udvari érdekeket mindenek fölött szem előtt tartó kamarilla befolyása alatt.) Az *1848: III. tc.* megadta számára azt a jogot is, hogy az uralkodó jóváhagyásával miniszterelnököt nevezzen ki. Júniusban újabb jogokkal bővült a hatásköre: megnyithatta az országgyűlést, sőt szentesíthette a törvényeket is. Amikor azonban július végén felszámolták az észak-itáliai mozgalmat, az udvar visszavonta ezen jogokat.

A kormány

Az *1848: III. tc.* értelmében a végrehajtó hatalom forma szerint az uralkodó – távollétében a nádor –, gyakorlatilag egy polgári jellegű felelős és független kormány kezébe került, amely kinevezése után érdemben az uralkodótól függetlenül gyakorolhatta azt. „Őfelsége s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar minisztérium által gyakorolják, s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Buda–Pesten székelő miniszterek egyike által aláiratnak.” A törvény szövege formailag egy minisztériumról beszél, amelynek osztályai vannak, tehát kollektív testületet hoz létre, de minden tagjának egyéni felelősségét szögezi le. Ezek az osztályok fejlődtek ki a gyakorlatban szakminisztériumokká, s mindegyiknek több osztálya lett. A minisztérium egy elnökből és – ha ő maga nem vállal tárcát – nyolc tagból áll. Egy miniszter „folyvást Őfelségének személye körül lesz, s mindazon viszonyokba, melyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviseli”. A kormány működésének előfeltétele a parlamenti többség támogatása. A miniszterek minden általuk hozott, vagy általuk aláírt rendeletért felelősek, vagyis függenek a parlamenttől. A minisztertanács üléseit az elnök tetszése szerint bármikor összehívhatta, s azon az uralkodó és a nádor távollétében elnökölt is. (1848-ban V. Ferdinánd sohasem vett részt a minisztertanács ülésén. István főherceg nádor többször is megjelent ott, az üléseket azonban többnyire Batthyány Lajos gróf vezette.) A kormány jogköre kiterjedt mindazon tárgyakra, amelyek korábban a kancellária, a helytartótanács és a kamara hatáskörébe tartoztak, ennél pontosabb meghatározásra nem került sor. A törvény nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a miniszterek induljanak a választásokon, s képviselői mandátumhoz jussanak. Az országgyűlés mindkét házában „üléssel bírnak”, ott felszólalhatnak, ill. kívánságra ott kötelesek megjelenni „s a megkívántató

felvilágosításokat előadni tartoznak”. Részletesen szabályozta a törvény a miniszteri felelősséget. Felelősségre vonhatók voltak minden olyan tettért vagy rendeletért, „mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségükben követtetik el, vagy illetőleg adatik ki”. A kezeikre bízott pénz és értékek elsikkasztásáért, avagy törvényellenes alkalmazásáért, ill. ha mulasztásokat követtek el a törvények végrehajtásában és a „közcsend és bátorság fenntartásában”. A miniszter vád alá helyezését az alsóház rendelhette el, ha azzal a többség egyetértett. Bíráskodni viszont a felsőtábla tizenkét titkos szavazással választott tagja volt jogosult. Hivatalos minőségükön kívül elkövetett bűnökért a köztörvények hatálya alá tartoztak.

Az Országos Honvédelmi Bizottmány

1848/49 sajátos végrehajtó hatalma az *Országos Honvédelmi Bizottmány*. Batthyány Lajos ügyvezető miniszterelnöksége idején, szeptember 15-én kezdeményezte Kossuth a képviselőházban, hogy a gróf honvédelmi intézkedéseinek parlamenti ellenőrzésére válasszanak egy bizottságot. A titkos szavazással választott hat fős testület a „képviselőház honvédelmi bizottmánya” néven jött létre. Szeptember 28-án a miniszterelnök távollétének idejére – Batthyány ekkor a katonai táborban tartózkodott – a képviselőház a „honvédelmi választmány” fővárosban tartózkodó tagjait bízta meg a végrehajtó hatalom vitelével. Szeptember 30-tól immár Országos Honvédelmi Bizottmány néven működtek tovább, s a munkába bekapcsolódtak a volt minisztériumok államtitkárai is. Október 3-án négy felsőházi taggal bővült a testület. Batthyány másodszori lemondása és az uralkodó október 3-i manifesztumát követően 8-án Kossuth azt javasolta, hogy a képviselőház a végrehajtó hatalmat ruházza az OHB-re, ami meg is történt. Eszerint „a képviselőház az ország kormányzatát mind a két ház részéről kiküldött honvédelmi bizottmány kezébe mind azon hatalommal, mellyel egy ország teljhatalmú kormányának bírnia kell, letévén, a honvédelmi bizottmányt mindaddig, míg az ország normális állapotba jövén, törvényesen elismert kormánya nem lesz, az ország teljhatalmú kormányának, Kossuth Lajos honpolgárt és képviselőt pedig egyetemes felállással kijelentéssel e kormány elnökének nyílvánítja…”. Az új végrehajtó hatalom minden olyan intézkedést megtehetett, „amelyeket az ország jelenlegi állapota megkíván”, s egyedül az országgyűlésnek tartozott felelősséggel, amely a tagokat bármikor visszahívhatta. Kossuth olyan kormányként értelmezte ezt, amely „eljárásának eszközeit nemcsak a törvényből, hanem a haza veszélyéből is meríthesse”. S hogy munkájában ne kössék meg, tevékenységét csak általánosságban körvonalazták. Az OHB az első időben testületi döntéseket hozott, a kollegiális tanácskozási módszer azonban

rendkívül lelassította az ügyintézést, holott az ország helyzete gyors reagálást és intézkedéseket kívánt. A képviselőháztól kapott felhatalmazás alapján ezért Kossuth november 20-a után kísérletet tett kormányszintű átszervezésre, amely azonban személyi kérdések miatt megakadt. Megmaradt az OHB, a teendőket azonban a tagok között felosztották. Így minden „választmányi tag úr a maga szakában az organizáció és személyzeti választás tekintetében a kellő hatósággal természetesen fel lévén ruházva". Az ügyintézés rendjét is kialakították: minden hivatalos iratot, amely Kossuthnak, avagy az OHB-nek volt címezve, az elnöki iroda titkára bonthatott fel, osztályozta azokat, s továbbította a reszortok szerint. Nem írták körül, hogy mi tartozik az elnöki hatáskörbe, így Kossuth meglehetősen tágan értelmezte azt: minden lényeges kérdésben fenntartotta magának a döntés jogát.

A kormányzóelnök

Az ország függetlenségének kikiáltása felvetette az államforma és az államfő kérdését. Az ország jövendő „kormányrendszerét" illető döntést elhalasztották, azonban Kossuth Lajost *kormányzóelnök*ké, tehát államfővé választották. Jogkörét, a kormányhoz és az országgyűléshez való viszonyát Kossuth maga fogalmazta meg május 2-i levelében, amit mindkét ház tudomásul vett, így országgyűlési határozattá vált. Eszerint a kormányzóelnök rendeletei, határozatai csak valamely miniszter ellenjegyzése mellett érvényesek; csak a miniszterek által kormányozhat; hatósága a magasabb egyházi, világi és katonai kinevezéseken túl az állam kormányzati politikájának meghatározására, „s a rendezést és szabályozást meghatározó rendeleteknek megállapítására szorítkozik". Ez utóbbi kérdésekben a miniszterek is csak a kormányzóelnök helybenhagyásával intézkedhetnek. A miniszterek megbízatása, felmentése a kormányzóelnök jogköre lett. Hadüzenet, béke- és szövetségkötés csak a nemzetgyűlés beleegyezésével érvényes. A kegyelmezési jog egy négytagú, kormányzó által kinevezett kegyelmi szék kezébe került. A hatáskör tág megfogalmazása oda vezetett, hogy 1849 nyarán állandó konfliktusok keletkeztek Kossuth és a minisztérium tagjai között. Igaz, oka volt ennek az is, hogy a kormányzóelnök sok esetben önhatalmúlag kitágította a számára meghatározott jogkört.

Igazságszolgáltatás

Az igazságszolgáltatás alapjai

1848 tavaszán hozzákezdtek a régi feudális jogrendszer lebontásához, nem volt azonban idő ahhoz, hogy a gyökeresen új, polgári jogegyenlőség alapján álló büntetőtörvénykönyvet és a hozzá kapcsolódó intézményrendszert minden elemében kidolgozzák, megvitassák és bevezessék. Ennek

következtében a felsőbíróságok, a megyei és városi bíróságok is megőrizték szerepüket és hagyományos szervezetüket. A peres eljárás, a bírósági szervezet egyes területein így is jelentős átalakításra került sor. Nagy mértékben volt köszönhető ez annak, hogy támaszkodhattak a Deák Ferenc vezetésével 1843-ban megfogalmazott büntetőtörvénykönyv sok elemére. Az igazságügy miniszter 1848 nyarán egyébként hozzákezdett egy átfogó koncepció kialakításához, a fegyveres küzdelem korai kirobbanása, a kormány lemondása azonban már a tervezet országgyűlési vitáját is lehetetlenné tette.

Az áprilisi törvényekben több helyen, több törvénycikkben találkozunk a jogszolgáltatással kapcsolatos elemekkel. A *III. tc*.-ben az igazságszolgáltatás jogfolytonosságának biztosítása érdekében kimondták, hogy a „törvényes bíróságok és ítélőszékek törvényes önállásukban, s a törvény további rendeletéig eddigi szerkezetükben fenntartandók". A *XXIX. tc*.-ben a bírói hivatalokat védték: „a törvény útján kívüli elmozdíthatatlanság egyedül az igazság szolgáltatásával megbízott bírói hivatalokra szoríttatik".

A sajtó útján elkövetett vétségek elbírálására új bírói szervet, *esküdtszék*eket állítottak fel (*XVIII. tc*. II. fejezet). Az esküdtbíróságok megszervezését a törvény a kormányra bízta. Deák Ferenc igazságügy miniszter április 29-én kelt rendeletében előírta, hogy minden törvényhatóságban egy három fős testület állítsa össze az esküdtek lajstromát azon személyekből, akiknek éves jövedelme eléri a 200 forintot.

A jobbágyfelszabadításból következett, hogy eltörölték az *úriszék* intézményét. A korábban joghatóságuk alá tartozó kisebb szóbeli perekben ezután a szolgabírói szék, nagyobb büntetőperekben a vármegyei törvényszék ítélkezett. A földesurak és volt jobbágyaik között felmerülő kérdéseket pedig az alispáni bíróságok alá sorolták (ilyen volt pl. legelő-elkülönítéssel, faizással, makkoltatással és egyéb, a jobbágyokat eddig megillető jogokkal kapcsolatos viták eldöntése).

Az áprilisi törvények nem törölték el a botbüntetést (ezt majd *Vukovics Sebő*, a Szemere-kormány igazságügy minisztere teszi meg egy 1849. júniusi rendeletében). A peres eljárásban is megmaradt néhány korábbi elv: így pl. egy nemes továbbra is többnyire szabadlábon védekezhetett az ellene indított büntetőperben s korlátlanul fellebbezhetett az első fokú ítéletek ellen. A nemtelen ellenben letartóztatható, s csak bizonyos esetekben élhet a fellebbezés jogával (pl. ha halálra, vagy legalább három évi szabadságvesztésre ítélték).

A vésztörvényszékek felállítása

1849. februárjában került a képviselőház elé a *vésztörvényszék*ek felállítására és működésére vonatkozó törvényjavaslat. Ezt *Madarász László* OHB tag, radikális országgyűlési képviselő kezdeményezte, aki kifogásolta, hogy a

hadbíróságok nem ítélkezhetnek a politikai bűnöket elkövetők, főleg a honárulók felett. A rögtönítélő törvényszékek felállítását kétségtelenül befolyásolta az országban kialakult kritikus katonai helyzet is, a magyar kormányzat ekkor a Tisza vonala mögé szorult vissza, a nemzetiségi mozgalmak ekkor voltak sikereik csúcsán.

Az elfogadott törvény felhatalmazta a kormányt (az OHB-t) rögtönítélő hadi és polgári vegyes bíróságok felállítására. Ez öt tagból állt, elnöke lehetett polgár vagy katona is, de a közbírák között 2–2 katonának és polgárnak kellett lennie. A közvádlót minden esetben az OHB nevezte ki. A testület ítélkezési joga kiterjedt a haza és az alkotmány ellen fegyvert fogókra, izgatókra, az ellenséggel együttműködőkre, a hadsereg ellátását, mozgását akadályozókra. Nem ítélkezhettek viszont 18 évnél fiatalabbak, terhes nők és őrültek fölött. A vádlottat elfogatása után 24 órával bíróság elé kellett állítani, aki kifogást tehetett a testület bármely tagja ellen. Védhette saját magát, de védőt is kérhetett. A nyilvános bírósági eljárásáról jegyzőkönyv készült. A vádlott elmarasztalásához, vagy felmentéséhez egyhangú szavazásra volt szükség, ennek hiányában át kellett adni őt a rendes bíróságnak. Ha bűnösnek találták csak halálos ítélet születhetett, ha ártatlannak, azonnal szabadlábra kellett helyezni. 1849 márciusától összesen 18 vésztörvényszék működött Magyarországon, ezek 367 ügyet tárgyaltak. 122 halálos, 107 felmentő ítélet született, 138 személyt pedig rendes bíróság elé utaltak.

A minisztertanács június 2-án döntött a vésztörvényszékek megszüntetéséről, hat nappal később pedig az „ítélkezési egyformaság tekintetéből” egy *központi vésztörvényszék* felállításáról.

Központi bíróságok felállítása

1849 májusában kezdődött el a bírósági szervezett radikális átalakítása, idő hiányában azonban csak a legfelső fórumok átszervezésére került sor. Kossuth kormányzóelnök május 26-án feloszlatta a *Kúriá*t, hiszen tagjai a válságos időszakban nem követték a kormányzatot Debrecenbe. A *hétszemélyes és királyi tábla* helyett júniusban *hétszemélyes főtörvényszék*et és *országos törvényszék*et szerveztek, melynek bírái azon polgári jogászok és liberális nemesek lettek, akik képviselőként kitartottak a magyar ügy mellett. A közvád képviseletére álladalmi ügyészi hivatalt hoztak létre.

A peres eljárás érdemben alig változott, fellebbezni továbbra is közvetlenül az első fokon eljáró bíróság fölött álló szervhez lehetett. A hétszemélyes főtörvényszék ítéletével szemben fellebbezésnek nem volt helye, lévén ez volt a legfelső bírói fórum. Az elítélt a kormányzóelnök vezetése alatt álló kegyelmi székhez fordulhatott, amely felfüggeszthette az ítélet végrehajtását.

A testületek azonban érdemi munkát már nem tudtak folytatni, hiszen július elején újra ki kellett üríteni Pestet. Az országos törvényszék hat tárgyalási napot tartott összesen, a hétszemélyes főtörvényszék az ünnepélyes megalakulásig jutott el.

Helyi közigazgatás

Az 1848-as magyar polgári államszervezet egyik sajátossága, hogy a helyi közigazgatási egységek helyi választások útján jöhettek létre, vagyis erős önkormányzati jelleggel bírtak. (Kétségtelen, hogy ennek komoly hagyományai voltak Magyarországon, hiszen a vármegyék pl. a feudális kor közigazgatási rendszerében is erős bástyák, a nemesi érdekérvényesítés és hatalomgyakorlás alappillérei voltak.) Ugyanakkor fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy a megyék, városok, községek önkormányzatának szabályozása csak ideiglenes jelleggel történt meg. A vármegyék teljes népképviseleti alapra történő helyezése torzó maradt. S ennek oka paradox módon szintén a történelmi hagyományokban keresendő. A megyerendszer reformját meghatározó törvénytervezet vitájában Kossuth határozottan kijelentette, hogy „népképviselet az országgyűlésen és nemesség a megyékben, ezen kettő egymással meg nem fér”, a képviselők többsége azonban, félvén a nemzetiségek megyei térhódításától, fenn kívánta tartani itt a nemesi előjogokat. Kompromisszum eredményeként tehát a *XVI. tc*. már a címében is viseli az átmenetiséget, hiszen a „megyei hatóság ideiglenes gyakorlásáról” szól. Alapfeladatnak jelölte ki a megyéknek, az „alkotmányosság védbástyáinak a közszabadsággal összhangba hozatalát”, ezért előírta, hogy a kormány „a megyei szerkezetnek népképviselet alapján rendezéséről” nyújtson be törvénytervezetet a „legközelebbi országgyűlésnek”. Addig is minden megyében a lehető legrövidebb időn belül közgyűlést kellett tartani, amelyre addig jogosultakon kívül a községek is küldhettek megbízottakat. A közgyűlés aztán egy nagyobb számú állandó bizottmányt választ, mely a főispán (távollétében az alispán) elnöklete alatt gyakorolja a megyei közgyűlés hatáskörét, ülései pedig nyilvánosak. A megyék „befagyasztását” jelezte az is, hogy külön törvényben mondták ki a tisztújítások tilalmát „a legközelebbi országgyűlésen teendő intézkedésig”. A megüresedett helyek, vagy újonnan létesített hivatalok betöltése a főispán feladata volt, aki az állandó bizottmánnyal egyetértőleg látta el ezt a feladatot.

A helyi igazgatás alappillérének tekintették a városokat is, de helyzetük rendezése idő hiányában csak ideiglenes lehetett, a részletek kidolgozását az első népképviseleti országgyűlésre hagyták. A *XXIII. tc*. lakosságszámtól függően háromféle *szabad királyi város*t különböztetett meg: kisvárost (12 000-nél kevesebb lakossal), középvárost (12 000 és 30 000 lélekszámmal) és nagyvárost (30 000-nél több lakossal). Rendelkezett a

tisztújításokról, szabályozta, az országgyűlési képviselői választásokhoz hasonlóan feltételekhez kötötte a helyi választójogot, melyet gyakorolni csak személyesen lehetett. Figyelmet érdemel, hogy a városokban a vagyoni cenzust jóval magasabban húzták meg. A városok vezető testületei a közgyűlések és a tanácsok lettek, melyek ülései nyilvánosak voltak. Azon ideig, „míg a törvény részletesen intézkedend, a tanács azon hatósággal ruháztatik fel, mellyel jelenleg a megyei kis-gyűlések bírnak, a közgyűlés pedig ugyanazon hatósággal, mellyel a megyei közgyűlések vagynak ellátva". Állandó szakbizottmányokat állíthattak fel, mint pl. az árva-, gazdasági-, szépítési bizottmány. A törvény szabályozta a helyi képviselőtestület létszámát is, kisvárosban minimum 30, középvárosban 82, nagyvárosban 157 főnél nem működhetett kisebb létszámmal a közgyűlés. A képviselők választása természetesen titkos szavazással történt. A közgyűlés a város tisztviselőiből és képviselőiből állt, elnöke a polgármester, akadályoztatása esetén a legidősebb tanácsnok volt. Minden hónapban kötelező volt legalább egy közgyűlést tartani. Megfogalmazták azt is, hogy a törvény életbe lépése után újra kell választani a városok képviselőtestületeit, tanácsait és tisztikarát. A törvény hatályát kiterjesztették a rendezett tanáccsal bíró településekre is, amivel gyakorlatilag jelentősen megemelték a városok számát. Az ilyennel nem rendelkező községek elöljáróinak választását a megyék hatáskörébe utalták.

A *XXV. és XXVI. tc.*-ek a jászkun-, valamint a hajdúkerületek megújításáról intézkedtek.

A politika intézményei

Állam és egyház viszonya

Az áprilisi törvények közül két törvénycikk foglalkozott kifejezetten az egyházakkal. A *XIII. tc.* kimondta, hogy mivel „az egyházi rend a papi tizedről minden kárpótlás nélkül" lemondott, azt örökre megszüntetik. Ennek következtében a „kisebb rendű papság…ellátásáról gondoskodni mindenesetben szükséges leend", a következő országgyűlés elé „részletes törvényjavaslatot" kell terjeszteni. A *XX. tc.* pedig leszögezte, hogy „e hazában törvényesen *bevett* minden *vallásfelekezet*re nézve különbség nélkül tökéletes egyenlőség és viszonosság állapíttatik meg". Az unitárius vallást törvényesen bevett vallásnak nyilvánították. A „felekezetek egyházi és iskolai szükségei közálladalmi költségek által fedeztessenek", amiről törvényt alkotni „az illető hitfelekezetek" meghallgatása után a következő országgyűlés feladata. A vallás- és közoktatásügyi minisztérium kötelessége gondoskodni arról is, hogy a „bevett vallásokat követő katonák saját vallású tábori lelkészekkel láttassanak el".

A katolikus egyház általánosságban örömmel üdvözölte az 1848 tavaszán bekövetkezett átalakulást. A püspöki kar ugyanakkor március 20-án feliratot intézett V. Ferdinándhoz, amelyben kérte, hogy az uralkodó tartsa meg főkegyúri jogának gyakorlását, vagyis szerették volna ezt a jogosítványt a felelős kormányzattól függetleníteni. Erre azonban nem kerülhetett sor, a *III. tc.* 6. paragrafusa értelmében a főkegyúri jogból származó cselekvés joga a magyar kormány hatáskörébe került, a főpapok kinevezéséhez pedig a felelős magyar miniszter ellenjegyzésére volt szükség. Az április 6-án tartott pozsonyi püspökkari konferencián egy petíció benyújtásáról határoztak. Kérték egyházuk szabadságának törvényes garantálását, iskoláik önálló igazgatását, továbbá iskolai alapítványaiknak egy egyháziakból és világiakból álló vegyes bizottmány általi kezelését. Kérvényükkel azonban elkéstek, hiszen április 11-én az uralkodó már bezárta a diétát. *Eötvös József* báró vallás- és közoktatásügyi miniszterrel folytatott tárgyalásaik során ugyanakkor felvetették a megüresedett püspöki székek betöltését, amire júniusban sor is került, amikor *Hám János*t V. Ferdinánd esztergomi érsekké nevezte ki, s a váci püspökség kivételével valamennyi érseki és püspöki széket betöltöttek.

1849 elején a császári csapatok sikerét látva több főpap megváltoztatta a magyar kormányzathoz fűződő viszonyát. Hám több társával együtt tisztelgő látogatást tett a Pestre bevonuló császári főparancsnoknál, *Windisch-Grätz* hercegnél, s kifejezték *Ferenc József* iránti hűségüket. Az OHB hazaárulóknak nyilvánította őket, javaikat pedig zár alá vette. A püspöki kar egy része azonban mindvégig kitartott, még a függetlenség ügye mellett is. Kétségtelen azonban, hogy az egyház tagjai – főképp a helyi plébánosok, tiszteletesek – igen nagy nyomásnak voltak kitéve. A hadi helyzet változásával olykor a császári proklamációk, olykor a magyar kormányzat rendeleteit kellett kihirdetniük, függetlenül meggyőződésüktől. Ugyanakkor ha az ellenséges proklamációk terjesztését valamelyikükre rábizonyították, a legsúlyosabb ítéletre is számíthattak. Nem véletlen, hogy *Haynau* megtorlásának nagyon sokan lettek áldozatai.

Közbátorsági Választmány

A forradalom első napjaiban a pesti radikális ifjúság, a liberális nemesség és a városi polgárság egy részének részvételével jött létre a pesti *Közbátorsági Választmány*. Ez közel egyhónapos fennállása alatt a forradalmi vívmányok legfőbb őre volt. Vidéken hasonló testületek jöttek létre, melyek felvették a kapcsolatot a pesti Választmánnyal, irányítása alá helyezték magukat, sőt a fegyveres segítséget is kilátásba helyezték szükség esetén. A Választmány vidéki társaival egyetemben a kormány Pestre költözése után szűnt meg.

Pártok

1848-ban még nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett pártokról, inkább politikai kluboknak, csoportosulásoknak nevezhetjük a tömörüléseket. Igaz ez akkor is, ha némelyikük megnevezésében egyébként használta a párt kifejezést. Ilyen volt pl. az 1848 végén *Békepárt*nak nevezett csoport, amely akár lényeges engedményeket is hajlandó lett volna tenni az 1848-as alkotmányból annak érdekében, hogy kiegyezzünk a dinasztiával. 1849. áprilisában alakult meg *Újházi László* vezetésével a *Radical Párt*, amely kb. az országgyűlési képviselők egyharmadát tömörítette. Programjuk egy független köztársaság kikiáltása volt.

A kormánybiztosi intézmény

A Batthyány-kormány kezdettől fogva arra törekedett, hogy a közigazgatásban centralizálja a hatalmat, s ennek lett sajátos intézménye a *kormánybiztos*i rendszer. (Korábban a király is küldött ki biztosokat egy–egy speciális feladat ellátására, a királyi biztosokat tehát tekinthetjük valamiféle történeti előzménynek is.) 1848 tavaszán a nemzetiségi, a paraszti földfoglaló és városi antiszemita mozgalmak kezelésére nevezett ki a kormányzat biztosokat. Az intézmény a szabadságharc alatt egyre jobban kiépült, hiszen az OHB számára olyan megbízható erőt képviseltek, amelyre támaszkodni lehetett a gyakran nehezen mozduló törvényhatóságok mellett. Kormánybiztosokat küldtek ki népfelkelések szervezésére, a katonaság élelmezésének, felszerelésének biztosítására, a katonai vezetés ellenőrzésére, stb.

A kormánybiztosok között kialakult egy hierarchia is. Voltak országos főbiztosok, akik olykor több kormánybiztos munkáját is felügyelték, összehangolták. A legtöbben azonban egy, vagy több megye területén működtek meghatározott feladattal. Végül voltak melléjük beosztott segédkormánybiztosok. Az egész szervezetet az OHB idején Kossuth Lajos, mint az OHB elnöke irányította, tőle kapták a megbízást és neki is jelentettek. Szemere Bertalan miniszterelnök fel kívánta számolni az intézményt, a cári intervenció azonban ezt lehetetlenné tette, sőt megerősödését indokolta.

Az osztrák abszolutizmus állama, 1849–1867

Ezen korszak legfontosabb megkülönböztető sajátossága Magyarország politikai–állami különállásának teljes megszűnése és az Osztrák Császárság államkeretébe történő szoros integrációja. Ugyanakkor ebben a két évtizedben épült ki Magyarországon a modern államapparátus és honosodtak meg az államigazgatás modern normái és gyakorlata. Az igen fontos állandó elemek mellett azonban igen változatos ez az időszak a meghirdetett kormányzati alapelveket és a kormányzati gyakorlatot illetően egyaránt.

A birodalmi integráció az 1849–1860 közötti időszakban az államélet minden területére kiterjedt az abszolút monarchia keretei között érvényesülő birodalmi centralizáció célkitűzésének jegyében. A Magyarországon működő kormányzati szervek a bécsi birodalmi központi szervek alárendeltjeiként működhettek csupán, az 1848-ig élvezett autonóm jogkört és sajátos magyarországi államszervezetet teljes egészében megszűntették, törvényhozó testület, a magyar országgyűlés összehívására nem került sor. Az 1860. október 20-án kiadott ún. októberi diploma új helyzetet eredményezett. Az ún. birodalmi közös ügyek és a tartományi ügyek elhatárolásával megteremtette az alapot a birodalmi egységen belül a tartományok, így Magyarország korlátozott autonóm intézményrendszerének kiépülésére az államélet bizonyos területein (igazságszolgáltatás, közigazgatás, közoktatás, földművelés- és iparügy, belügy), s lehetőség nyílt a magyar országgyűlés összehívására is. Az 1861 őszén érvénybe lépő újabb rendeleti kormányzás – a birodalmi központban érvényesülő újabb centralizációs, de immáron alkotmányos centralizációs törekvések árnyékában –, ha tovább korlátozták is, de nem szüntették meg ezen autonóm intézményrendszer működését. Az 1867. évi ún. kiegyezési törvénycikk helyreállította Magyarország állami önállóságát és szuverenitását, dualista, kétközpontú birodalmat hozott létre Osztrák–Magyar Monarchia néven.

Alkotmányos helyzet

Alaptörvények

I. 1849. március 4-én *Ferenc József* az 1848 nyara óta ülésező birodalmi parlament által kidolgozott alkotmánytervezet helyett hatalmi szóval oktrojálta az ún. *olmützi alkotmányt*, amely *Osztrák Császárság* néven egységes, oszthatatlan alkotmányos monarchiává nyilvánította a Habsburg Birodalom egészét, melynek koronaországai bizonyos korlátok között önállóságot élveznek. A birodalom egységes vám- és kereskedelmi területet alkot, a birodalomban csak egy általános ausztriai birodalmi polgárjog

létezik. Az alkotmány megerősítette az állampolgári jogegyenlőség és a közteherviselés elvét, a jobbágyfelszabadítást. Kimondta, hogy az ott élő minden népfaj egyenjogú, s minden népfajnak sérthetetlen joga nemzetiségének és nyelvének fenntartása és művelése. Szigorúan *centralizált birodalmat* hozott létre, amennyiben az államélet legtöbb területét birodalmi ügynek nyilvánította, az egyes tartományok hatáskörében csak olyan kérdések maradtak, mint: földművelés, középítkezések, jótékony intézetek, tartományi költségvetés, községi ügyek, egyházi és iskolai ügyek, hadsereg-élelmezési és beszállásolási ügyek.

Magyarországra vonatkozóan az alkotmány legfontosabb rendelkezései a következők: külön koronatartományként sorolta fel az alkotmány az Erdélyi Nagyfejedelemséget (a Partiummal együtt) és Horvát–Szlavónországot (Fiuméval és a Tengermellékkel). Fenntartotta a határőrvidék katonai szervezetét s a birodalmi végrehajtó hatalomnak rendelte alá. Előirányozta egy Szerb Vajdaság létrehozását. Alapelvként leszögezte, hogy a Magyar Királyság alkotmánya csak annyiban marad érvényben, amennyiben az a birodalmi alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethető.

Az alkotmány mellett azonban további uralkodói pátenseket is a birodalom alaptörvényei közé soroltak. Ugyancsak március 4-én Ferenc József pátensben szabályozta a *politikai szabadságjogokat*: elismerte a lelkiismereti szabadságot, a véleménynyilvánítás szabadságát, a sajtószabadságot és a szabad egyesülés jogát. A magyar korona országaira azonban nem terjedt ki a pátens hatálya. Az alkotmány előirányozta külön községi törvény kibocsátását, s 1849. március 17-én Ferenc József kiadta az „*ideiglenes községi törvény”*-t, de ennek hatálya sem terjedt ki a magyar korona országaira. A törvény a települések minden típusa számára autonóm jogkört irányzott elő belső ügyeik vitelére, tisztviselői karuk megválasztására, cenzushoz kötött, kuriális jellegű választási rendszert vázolt fel. Szólt a települések képviselőiből álló járási–megyei és kerületi választott közigazgatási bizottságok felállításáról is. Alexander Bach belügyminiszter azonban 1849. október végén leállította a törvény bevezetésének előkészítését. Az alkotmány emellett előirányzott minden tartomány részére saját tartományi alkotmány (*statútum*) kibocsátását.

A magyarországi állami intézményrendszer felépítésében azonban a birodalom egészére – elvileg – irányadóként szolgáló alkotmányos rendelkezések mellett döntő szerepet játszott az ún. *jogeljátszás elmélete*, amely szerint a törvényes uralkodó elleni felkeléssel s elsősorban az 1849. április 14-i Függetlenségi Nyilatkozattal Magyarország eljátszotta történeti jogait. Ferenc József 1849. június 4-én jóváhagyta a minisztertanács előterjesztését, amely szerint Magyarországon katonai kivételes törvények és igazgatás fenntartására van szükség.

II. 1851. augusztus 20-án uralkodói pátens felfüggesztette az alkotmányt, majd 1851. december 31-én, az ún. *szilveszteri pátensben* sor került annak visszavonására. Ettől kezdve egészen 1860. október 20-ig, az ún. *októberi diploma* kiadásáig a birodalom államformája *nyílt uralkodói abszolutizmus*. A törvényhozást az uralkodó saját kezébe vette. Tartományi és kerületi szinten előirányozott ugyan a pátenshez csatolt kabineti irat „tanácskozó választmányokat", a rendi képviseleti szervek modernizált, a polgárság és a hivatalnokok képviselőivel kiegészített változatait, melynek tagjait az uralkodó nevezte volna ki, a testületek azonban törvényhozó jogosítványokkal nem rendelkeztek volna.

A pátens a törvény előtti egyenlőséget és a jobbágyi függéstől való mentességet megerősítette. Az államszervezet terén a birodalmi centralizmust tovább fenntartotta, előirányozta az osztrák polgári és büntetőtörvénykönyv bevezetését valamennyi tartományban. A szilveszteri pátenst követően több mint egy évet vett igénybe a pontos rendszabályok kidolgozása, az ún. *definitív igazgatás* időszakát ezért számítjuk 1853 májusától 1860 nyaráig.

III. Az 1860. október 20-án Ferenc József által kiadott *októberi diplomában,* egy újabb *oktrojált alkotmányként* Ferenc József a magyar ún. ókonzervatív csoport politikai törekvéseit követve meghirdeti az alkotmányos elvekhez való korlátozott visszatérést. Korlátozott azonban ez az alkotmányosság, mivel csak a törvényhozásra terjed ki, de arra sem teljes egészében, hiszen az államélet fontos területeit meghagyja az uralkodó személyes rendelkezési körében: a külügyek kizárólagos irányítója és legfőbb hadúr marad. A végrehajtó hatalom pedig teljes egészében az ő irányítása alatt marad. A diploma ugyanakkor a korábbi birodalmi centralizáció helyett a tartományok súlyát jelentősen megnövelte az államszervezetben.

1861. február 26-án azonban az uralkodó kibocsátotta az 1860 decemberében államminiszterré kinevezett *Anton Schmerling* osztrák–német liberális politikus koncepcióját tükröző ún. *februári pátenst*, mely formailag az októberi diploma rendelkezéseit pontosítja a birodalmi tanács szervezetének meghatározásával, valójában azonban újra a birodalmi centralizáció, de ezúttal *alkotmányos centralizáció* elveit juttatja érvényre.

Az októberi diplomával az Osztrák Császárság újra *alkotmányos monarchiává* vált, Magyarországon azonban 1861. november 5-én uralkodói pátens újra bevezeti a *rendeleti kormányzást*, életbe lép az ún. *provizórium*, melynek rendelkezései 1865. június 8-ig maradnak érvényben. 1865. szeptember 17-én az uralkodó – hogy elősegítse a magyar politikai elittel időközben megindult államjogi tárgyalássorozatot – felfüggeszti az egész birodalomra vonatkozóan a februári pátens hatályát. Magyarországon az alkotmányos közjogi állapot teljes egészében Ferenc József magyar királlyá koronázásával (1867. június 8.) és az *1867: XII., ún. kiegyezési törvénycikk* szentesítésével (1867. július 28.) állt helyre.

Államterület

Az olmützi alkotmány rendelkezése szerint az egységes, oszthatatlan Osztrák *Császárság* egyik koronatartományát alkotta a szűkebb értelmű Magyarország. A birodalomban csak egy általános ausztriai birodalmi polgárjog létezett. Külön koronatartományba szervezték újra az *Erdélyi Nagyfejedelemséget* (a *Partiu*mmal együtt), és önálló koronatartománnyá minősítették *Horvát–Szlavónországot* is (Fiuméval és a Tengermellékkel). Fennmaradt a határőrvidék katonai szervezete, melyet az alkotmány a birodalmi végrehajtó hatalomnak rendelt alá. 1849 őszén további lényeges változások történtek a közigazgatás területi tagolódásában: 1849. november 18-án császári pátens létrehozta a *Szerb Vajdaság és Temesi Bánságot* mint önálló közigazgatási területet (Bács–Bodrog, Torontál, Temes, Krassó megye, Szerém megye két járása), amely *de facto* önálló koronatartományként funkcionált. Emellett a Muraközt a Zala megyei igazgatásból kiszakították és Horvátországhoz csatolták.

Az októberi diploma kibocsátása után az uralkodó 1860. december 27-én megszüntette a Szerb Vajdaság és Temesi Bánságot, s a területet visszacsatolták a magyarországi közigazgatáshoz. 1861. január 27-én sor került Muraköz Zala megyébe való visszakebelezésére is. 1865. december 15-én az uralkodó elrendeli, hogy az erdélyi országgyűlés válassza meg képviselőit a pesti magyarországi országgyűlésre. 1868. november 17-én szentesíti az uralkodó a magyar–horvát kiegyezésről szóló 1868: XXX. törvénycikket, amely helyreállítja az államközösséget Magyar- és Horvátország között.

Törvényhozás

Az olmützi alkotmány időszaka

Az olmützi alkotmány előirányzott egy egységes *birodalmi gyűlést*, amelynek alsóházában az állampolgárok közvetlenül választották volna meg képviselőiket, a felsőházba pedig a tartományi gyűlések delegáltak volna. A szavazati jogot adócenzushoz kötötte az alkotmány, a szavazás nyilvános és szóbeli volt.

Az alkotmány rendelkezése szerint először a *tartományi statútumokat* kellett kidolgozni, azután kerülhetett sor a tartományi gyűlések, s csak ezt követően a birodalmi gyűlés összehívására. A törvényhozó testületek létrejöttéig az alkotmány az uralkodót felhatalmazta a rendeleti kormányzásra. Az alkotmány kibocsátása után a belügyminisztériumban megkezdődtek a munkálatok a tartományi statútumok kidolgozására *Alexander Bach* belügyminiszter irányítása alatt. 1849 végére jó néhány el is készült, bevezetésüket azonban elhalasztották arra az időre, amikor a magyar

korona országaiban is stabilizálódik a politikai helyzet. Így aztán teljes egészében elmaradt a törvényhozó testületek felállítása.

Az uralkodói abszolutizmus időszaka

A szilveszteri pátens kibocsátása után a törvényhozó funkciókat az uralkodó önmaga gyakorolta, 1852. október 12-én a miniszteri konferencia rendelete az uralkodói *pátens*eket definitív törvénynek minősítette.

Megkezdték a szilveszteri pátens által előirányzott tanácskozó választmányok, az ún. *országképviseleti szervek* felállítását: 1854 nyarán a terv az volt, hogy Magyarországon csak kerületenként jöjjenek létre ilyen testületek, majd 1855 májusában engedélyezi az uralkodó, hogy egy országos országképviseleti szerv is létrejöjjön pusztán reprezentatív funkcióval, míg a kerületi ún. *országtanácsok* érdekképviseleti funkciókat gyakoroltak volna: ellenőrzés az országos alapokból finanszírozott ügyek felett; véleménynyilvánítás azokban az ügyekben, amelyeket az uralkodó eléjük utal. A birodalmi vezető politikusok közötti nézetkülönbségek, mindenekelőtt *Kübeck báró* ellenkezése folytán azonban a testületek létrehozását elnapolták, majd 1860 tavaszán újra tervbe vették.

1860. március 5-én a birodalom politikai belső válságának kezelése igényével uralkodói pátens újjászervezte a korábban pusztán tanácsadó szervként működő *birodalmi tanácsot*, rendkívüli tanácsosokkal egészítette ki azt, s bizonyos képviseleti jelleget is kívánt adni a testületnek. Az ún. *megerősített birodalmi tanács* tagjai lettek az uralkodói ház főhercegei, néhány egyházi méltóság, az uralkodó által kinevezett, a polgári vagy katonai szolgálatban kitűnt személyek, valamint az újra tervezett országképviseleti szervek 38 delegáltja, Magyarországról 6, az Erdélyi Nagyfejedelemségből 3, Horvát–Szlavónországból 2, a Szerb Vajdaság és Temesi Bánságból 2 fő (az uralkodó jóváhagyásával). A tanács hatásköre is kibővült: tanácsadói jogkör az állami költségvetés és zárszámadás felügyeletében, egyetértési jog új adónemek bevezetésében, illetve a meglevő adónemek összegének felemelésében. Kezdeményezési jogkörrel azonban továbbra sem rendelkezett a testület, kizárólag az uralkodó által eléje utalt ügyeket tárgyalhatott. Az országképviseleti szervek létrehozására ez alkalommal sem került sor, de az uralkodó által kinevezett személyekkel a tanács 1860. május – szeptember között működött.

Visszatérés az alkotmányossághoz

Az októberi diploma, majd a februári pátens nyomán létrejöttek a modern parlamentarizmus intézményei az Osztrák Császárság nyugati felén. A magyar korona országaiban is megnyílt az út új országgyűlések összehívása előtt.

A) Összbirodalmi szervek

Az októberi diploma a birodalom egésze számára meghatározza az ún. *közös ügyek* körét: pénz- és hitelügyek, állami költségvetés meghatározása, a zárszámadás elfogadása, vám- és kereskedelmi ügyek, posta, távírda, vasúti ügyek. Ezen ügyek intézését egy birodalmi tanácsra bízza, melynek tagjait az egyes tartományi, illetve országgyűlések választják meg. A diplomához csatolt kabineti iratában az uralkodó az országgyűlések által delegált birodalmi tanácsosok számát százra emelte fel, de a diploma a birodalmi tanács pontos szervezetét nem rögzíti. A közös ügyek és az uralkodó számára fenntartott ügyeken kívüli területek az egyes tartományok hatáskörébe kerültek, amelyek intézésére tartományi, illetve országgyűléseket hoztak létre. A diploma ugyanakkor előirányozza, hogy a birodalmi tanácsra nem tartozó ügyekben a magyar koronához nem tartozó országokra vonatkozóan egy, az érintett tartományok birodalmi tanácsosaiból álló, ún. *szűkebb birodalmi tanács* határozzon. Ezzel a diplomában a birodalom két nagy részre tagolásának dualista körvonalai is benne rejlenek. Az októberi diplomához csatolt uralkodói kabineti irat egyike elrendelte tartományi statútumok kidolgozását.

A februári pátens a diplomában még bizonytalan körvonalú birodalmi tanácsot kétkamarás egységes *birodalmi parlamentté* tette. Az *urak házában* helyet foglaltak az uralkodói ház nagykorú főhercegei, az „örökös birodalmi tanácsosi méltóságot” nyert jelentős földbirtokos családok fejei, a hercegi rangú egyházi méltóságok és olyan kitűnő férfiak, akiket az uralkodó az állam, egyház, tudomány vagy művészet körében végzett kimagasló tevékenységük eredményeként kinevez oda. A *követek házába* az egyes koronatartományok országgyűlései delegáltak, meghatározott kulcs szerint. A pátens külön kontingenst írt elő Horvát–Szlavónország (9 fő) és az Erdélyi Nagyfejedelemség (26 fő) részére, a szűkebb értelemben vett Magyarország 85 fővel képviseltette volna magát az összesen 343 főt számláló testületben.

Az *1861: XX. tc.*-hez kapcsolt mellékletek tartalmazták a tartományi választási törvényeket, a választópolgárokat négy kúriára (nagybirtokosok, kereskedelmi és iparkamarák, városok, községek) osztva. E törvénycikk érvénye azonban nem terjedt ki Magyarországra.

A birodalmi tanácsot teljes létszámmal bizonyos *tartománygyűlések* – mindenekelőtt a magyar országgyűlés – heves ellenállása következtében nem sikerült felállítani. A korszakban mindvégig csak csonka formában működött. 1865. július 27-én az uralkodó berekesztette a birodalmi tanács üléseit, s annak összehívására újra majd csak a kiegyezési megállapodások magyarországi törvénybe iktatása után, 1867 őszén került sor.

B) Magyarországi szervek

Az uralkodó 1861. április 2-ra összehívta a *magyar országgyűlést*. 1860. december 17–18-án az esztergomi érsek hercegprímás elnökletével az uralkodó által meghívott prominens politikusok részvételével tanácskozás zajlott le abban a kérdésben, milyen választójogi szabályok szerint bonyolítsák le a választásokat. A tanácskozás résztvevői az *1848: V. tc.* rendelkezéseinek alkalmazását javasolták, amit az uralkodó jóváhagyott, de anélkül, hogy a választhatóságot a magyar nyelvismerethez kötötte volna.

1861. április 2.–1861. augusztus 22. között ülésezett a magyar országgyűlés, amelyet azonban az uralkodó feloszlatott, mivel az elutasította az októberi diploma és februári pátens törvénybe iktatását és képviselők küldését a bécsi birodalmi tanácsba. Ezt követően csak 1865. december 14-én ülhetett össze az újabb magyarországi országgyűlés, amely kidolgozta az 1867. évi kiegyezési törvénycikket, s egészen 1868. december 10-ig folytatta munkáját.

1863. július 15.–október 15. között Nagyszebenben *erdélyi országgyűlés* tanácskozott, mely a magyar nemzetiségű képviselők távolmaradása mellett elfogadta az októberi diplomát és a februári pátenst, s megválasztotta képviselőit a birodalmi tanácsba.

Kormányzat

Az olmützi alkotmány időszaka

Az olmützi alkotmány rendelkezése szerint a végrehajtó hatalom „egy és oszthatatlan”, az kizárólag a császárt illeti. Az államszervezet kiépítésében a francia típusú *centralizáció* elve dominált, meghatározó elvként érvényesült az igazgatási szervezet reszortok szerinti tagolása és a közigazgatástól elkülönült jogszolgáltatás szervezetének megteremtése. A korábbi kollegiális rendszert felváltotta az *egyszemélyes felelős vezetés* elve.

A) Összbirodalmi szervek

Az alkotmány nagyon erős pozíciót biztosított az *uralkodó* számára: Az uralkodó „szent, sérthetetlen és nem felelős”; a törvényhozást ugyan a birodalmi gyűléssel és a tartományi gyűlésekkel megosztva gyakorolja, de a végrehajtó hatalom már kizárólag őt illeti. A külügyek irányítása teljes egészében az ő kezében van: ő küld és fogad követeket, köt nemzetközi szerződéseket. Ő a hadsereg főparancsnoka, határoz béke és háború felett.

A végrehajtó hatalom legfontosabb birodalmi szerve a *minisztertanács* volt. Az olmützi alkotmány kimondta a *miniszteri felelősség* elvét, de ezt eltörölte Ferenc József 1851. augusztus 20-i kabineti iratában, azután a miniszterek csak neki tartoztak felelősséggel. Tartalmazta az alkotmány a *miniszteri ellenjegyzés* intézményét is, azonban azt ugyancsak módosította Ferenc József: a miniszteri ellenjegyzés 1851. augusztus 20. után pusztán a császári rendeletek kihirdetésének pontosságát igazolta. A testületet

a miniszterelnök vezette, aki egyben a külügyek és a császári ház minisztere is volt, a posztot 1848. november 21. és 1852. április 5. között *Felix zu Schwarzenberg* herceg töltötte be.

A következő *szakminisztériumok* működtek: a külügyek és a császári ház minisztériuma, hadügyminisztérium (de 1849 tavaszán létrejött az uralkodó központi katonai irodája, élén a főhadsegéd, *Karl Ludwig Grünne* gróf, ez év őszétől kezdve a minisztérium hatáskörében csak a hadsereg adminisztratív és jogi ügyei maradtak), belügyminisztérium (általános közigazgatás, földtehermentesítés, úrbéri viszonyok rendezése, egészségügy, világi alapítványok, rendőri ügyek), pénzügyminisztérium, igazságügyminisztérium, vallás- és közoktatásügyi minisztérium, földművelés- és bányaügyi minisztérium, kereskedelem-, ipar- és középítésügyi minisztérium.

Az olmützi alkotmány rendelkezett a *birodalmi tanács* felállításáról, mely a végrehajtó szervezet tanácsadó testületeként működött. Tagjait az uralkodó nevezte ki a birodalom különböző részeire való lehető tekintettel. Kezdeményezési joga nem volt, csak tanácsadói funkciója a minisztertanács, illetve az uralkodó által hozzá utalt ügyekben. 1851. április 13-án uralkodói pátens hozta létre a birodalmi tanácsot *Karl Friedrich Kübeck* báró vezetésével.

B) Magyarországi szervek

Magyarországon két periódust különböztethetünk meg: a *katonai igazgatás* időszakát és a *polgári igazgatás* első időszakát, az ún. *provizórium*ot.

a) A *katonai kormányzás* időszaka (1849. nyár – 1850. december)

A közigazgatási–politikai hatalom a katonai parancsnokok kezében volt, a katonai és polgári igazgatás egyesítésének gyakorlata érvényesült. *Julius von Haynau* táborszernagy, a Magyarországon állomásozó *III. hadsereg főparancsnoka* (kinevezése: 1849. május 30.) mellé 1849. június 4-én kinevezték *Karl von Geringer* báró belügyminisztériumi tanácsost *a polgári ügyek teljhatalmú császári biztosává*. Központi irodáját Pesten rendezte be. A minisztertanács irányítása alatt állt, de minden fontosabb rendelkezését a főparancsnokkal egyeztetve adhatta csak ki. A katonai igazgatás valamennyi eleme majd csak az ostromállapot 1854. május 1-jei feloldásával tűnt el.

1849. október 24-én császári rendelet jelent meg Magyarország ideiglenes közigazgatási szervezetéről. Eszerint a Magyarországon állomásozó III. hadsereg főparancsnoka volt az ország közigazgatásának vezetője. A *hadsereg-főparancsnokság* keretein belül két osztályt szerveztek a nem katonai jellegű ügyek vitelére: egy polgári és egy rendőri osztályt. 1850. július 6-án, Haynau leváltásakor, az uralkodó az új hadsereg

főparancsnok jogkörét a katonai ügyekre korlátozta, ezzel megtéve az első lépést a katonai és polgári kormányzat szétválasztására.

b) A *provizórium* időszaka (1851. január – 1853. április)
A katonai és polgári ügyek különválasztását erősítve Geringer báró központi irodáját *helytartósággá* szervezték át 1851. április 10-től. A helytartóság Budán székelt, élén ideiglenes *helytartó*ként Geringer báró 1852 tavaszáig.

Az uralkodói abszolutizmus időszaka
A szilveszteri pátens után az uralkodói abszolutizmus intézményei erősödtek meg az államhatalom végrehajtó szférájában is.

A) Birodalmi szervek
A szilveszteri pátens a minisztertanács helyett *miniszteri konferenciáról* szólt, az uralkodó *Felix zu Schwarzenberg herceg* miniszterelnök 1852. áprilisi 5-i halála után magának tartotta fenn a miniszterelnöki funkciók gyakorlását, minden miniszter közvetlenül az uralkodónak volt felelős. A miniszteri konferenciák résztvevője volt a minisztereken kívül a Legfőbb Rendőri Hatóság vezetője és az uralkodó főhadsegéde.

Változások történtek a *minisztériumok* szervezetében is, aminek következtében jelentős területek kerültek ki a miniszteri konferencia irányítása és ellenőrzése alól:

– 1852. június 1-jével a belügyminisztérium hatásköréből kikerültek a rendőri ügyek, mivel létrejött a *Legfőbb Rendőri Hatóság*, élén *Johann Kempen von Fichtenstamm* altábornaggyal, aki megtartotta csendőr főparancsnoki tisztségét is. Az új hatóság alá tartoztak a közbiztonsági és államrendőrségi funkciókon túl az egyesületi ügyek, útlevélügyek, az idegenrendészet, a sajtóügy, a színházi rendészet is. 1859. augusztus 22-én, Kempen leváltásakor, különválasztották a rendőri és csendőri szervezet igazgatását, s az akkor megszervezett *rendőrminisztérium* élére civil személy került.

– 1853 februárjában megszűnt a hadügyminisztérium, s a hadsereg-főparancsnokság egyik osztályává alakult.

– 1853-ban megszűnt a földművelés- és bányaügyi minisztérium; a földművelési és erdészeti ügyek a belügyminisztériumhoz kerültek át, míg a bányaügyek kezelését a pénzügyminisztérium vette át.

– 1859 augusztusában megszűnt a kereskedelem-, ipar- és középítésügyi minisztérium, az iparengedélyeket és az építészeti ügyeket a belügy-, a teendők másik, nagyobb részét pedig a pénzügyminisztérium vette át.

A szilveszteri pátens szellemében a *birodalmi tanács* személyesen az uralkodó tanácsadó testületévé vált, kizárólag ő (azaz a miniszteri

konferencia nem) utalhatott ügyeket a tanács elé. A tanács befolyása Schwarzenberg miniszterelnök halála után fokozatosan megnőtt.

1854-ben létrejött *a legfőbb számszéki ellenőrség* közvetlenül az uralkodónak alárendelve a birodalom államháztartásának ellenőrzése céljából.

B) Magyarországi szervek

A ún. *definitív igazgatás* elveit egy szervező bizottság dolgozta ki, mely a birodalmi tanács néhány tagjából és az érintett miniszterekből állt. 1853. január 19-én jelent meg az új szervezeti rendelet, melynek a két legfontosabb rendelkezése a kerületi hatóságok önállóságának növelése, azzal együtt az ország közigazgatási egységének további gyengítése, illetve az alapfokon az igazságszolgáltatás és közigazgatás újraegyesítése volt.

1852 áprilisában jött létre a *magyarországi katonai és polgári kormányzóság* a hadsereg-főparancsnokság addigi polgári és rendőri osztályaiból, élén Albrecht főherceg *katonai és polgári kormányzóval*, akit az uralkodó 1851 októberében nevezett ki. A kormányzóság szervezetén belül szigorúan szétválasztották a katonai és polgári ügyekkel foglalkozó szervezetet. Albrecht főherceg átvette a *helytartó*i funkciókat (a helytartóság ügyeit azonban valójában a helytartósági alelnök intézte), a helytartóság minden rendeletét és intézkedését a kormányzóság felügyelte. A kormányzó hatásköre emellett kiterjedt a pénzügyigazgatásra és az igazságszolgáltatásra is. Az ostromállapot megszüntetését követően 1856-ban létrehozták a katonai és polgári kormányzóság helyett a *főkormányzóságot*. A névváltoztatás azonban lényegi változással nem járt együtt.

1853 tavaszától megszüntették az egységes helytartóságot, és a kerületi központokban öt *helytartósági osztályt* hoztak létre, ami tovább gyengítette az ország közigazgatási egységét. Az osztályokat a *helytartósági alelnökök* igazgatták (egy 1856-os rendelet szerint, amennyiben a főkormányzó hatáskörüket nem korlátozta, az alelnökök hatásköre megegyezett kerületükön belül a más koronaországokbeli helytartók hatáskörével), a felügyeletet Albrecht főherceg főkormányzó, illetve a belügyminisztérium gyakorolta. Albrecht főherceg leváltásakor, 1860. március 30-án megszűntették a főkormányzóságot, majd 1860. július 1-jén a helytartósági osztályok helyett ismét egységes helytartóság jött létre.

Visszatérés az alkotmányossághoz

Az októberi diploma jelentős változásokat hozott a kormányzat szervezeti felépítésében mind a birodalmi szinten, mind pedig a magyar korona országainak belső közigazgatásában.

A) Összbirodalmi szervek

Az októberi diploma értelmében a végrehajtás feje az uralkodó marad. 1861. február 4-én az uralkodó újra kinevezett *miniszterelnök*öt az uralkodóház egyik főhercege személyében.

A birodalmi *minisztertanács*ban megszűntek azok a posztok és azok a minisztériumok (belügyminisztérium, igazságügy-minisztérium, vallás- és közoktatásügyi minisztérium), melyek korábban a most tartományi hatáskörbe került ügyeket igazgatták. Hatáskörüket Magyarországra vonatkozóan az újjászervezett *kormányszéke*k, a birodalom többi részében pedig az újonnan szervezett, Anton Schmerling által vezetett *államminisztérium* vette át. Fennmaradt viszont a rendőrminisztérium az egész birodalomra kiterjedő hatáskörrel. Újjászervezték a kereskedelmi minisztériumot, a főhadparancsnokság újra hadügyminisztériummá alakult. A minisztertanács kiegészült egy tárca nélküli miniszterrel, aki a „magyar koronaországok" ügyeivel foglalkozott, a magyar kancellár szintén a kabinet tagja lett. Sem a diploma, sem a pátens nem tartalmazta a miniszteri felelősség elvét, a miniszterek kizárólag az uralkodónak tartoztak felelősséggel.

1861. február 26-án az uralkodó a korona és a kormány tanácsadó testületeként létrehozta a jogi, közigazgatási, pénz- és hadügyi szakértőkből álló ún. *államtanácsot*.

B) Magyarországi szervek

A diplomához fűzött, Magyarországot érintő uralkodói iratok visszaállították Magyarországon az 1848. április 11-ét megelőzően fennállt *kormányszékeket*: a magyar királyi udvari *kancelláriát* Bécsben a *főkancellá*r vezetésével és a *helytartótanácsot* a *főtárnokmester* vezetésével Budán. Fennmaradt ugyanakkor a rendőri és pénzügyigazgatási szervek elkülönült, a bécsi központi szervek irányítása alatt álló hálózata. Erdély és Horvát–Szlavónország külön–külön udvari kancelláriát és saját kormányszékeket kapott. A kormányszékek az 1848 előtti testületi jellegű szervekként működtek 1867. március 10-ig, jogkörüket az *Andrássy Gyula gróf* vezette új magyar minisztertanács vette át.

Az 1861. évi országgyűlés feloszlatása után 1861. november 5-án uralkodói pátens bevezette az ún. „*provizóriumot*", rendeleti kormányzást Magyarországon: A helytartótanács testületi hatáskörét felfüggesztette. *Helytartó*t nevezett ki a helytartótanács élére. A provizórium 1865. június 8-án ért véget, amikor az uralkodó visszaállította a helytartótanács jogkörét és megszüntette a katonai bíróságok működését.

Igazságszolgáltatás

Az olmützi alkotmány időszaka

Az olmützi alkotmány a bírói hatalomról kimondja, hogy az „önállóan gyakoroltatik a törvényszékek által”, s rögzíti, hogy a *közigazgatást és az igazságszolgáltatást el kell választani* egymástól, tartalmazza a *bírók elmozdíthatatlanságának* elvét is. A törvényszéki eljárást *nyilvános*sá és *szóbeli*vé teszi, a büntetőügyekben a *vádló eljárás* elvét hirdeti meg, és „súlyos bűntények”-ben, valamint politikai és sajtóvétségekben *esküdtszékek* felállítását irányozza elő. Az uralkodó 1849. június 14-én hagyta jóvá az Alexander Bach által kidolgozott tervet a bírósági szervezet átalakításáról.

A) Összbirodalmi szervek

1850 augusztusában létrejött a *legfőbb ítélő- és semmítőszék*, amely mind a polgári, mind a büntetőperekben a legfelsőbb fórum lett. Külön osztálya működött a magyarországi ügyek tárgyalására, főként a korábbi hétszemélyes tábla bíráinak részvételével.

B) Magyarországi szervek

Ferenc József 1849. november 3-án bocsátotta ki pátensét a magyarországi bírósági szervezet alapelveiről. Három legfontosabb alapelve: a bírósági funkciók elválasztása a közigazgatástól; a *jogszolgáltatás teljes államosítása*; az *ügyészség*nek a bíróságok keretéből való kiemelése és külön szervezetbe foglalása.

Öt *kerületi főtörvényszéket* állítottak fel: Pesten, Pozsonyban, Sopronban, Eperjesen (kassai közigazgatási kerület), Debrecenben, illetve 1854-től Nagyváradon (nagyváradi közigazgatási kerület). A főtörvényszékek közvetlenül tartották a kapcsolatot a legfőbb ítélőszékkel, adminisztratív ügyekben pedig az igazságügy-minisztérium alá tartoztak. Erdélyben Nagyszebenben, a Szerb Vajdaságban és a Temesi Bánságban Temesvárott, Horvátországban Zágrábban működött a főtörvényszék. A főtörvényszékek csak fellebbviteli ügyekben jártak el.

Emellett *megyei törvényszékek* jöttek létre, melyek kereskedelmi és váltótörvényszéki ügyekben is eljártak, illetve átvették a megszűnt korábbi bányabíróságok jogkörét. Teljesen új szervekként szervezték meg a *járásbíróságok*at. Kétféle járásbíróság létezett: járásonként működtek az ún. másodosztályú járásbíróságok, melyek csak polgári peres ügyekben és kihágási ügyekben ítélkezhettek. Megyénként szerveztek egy ún. első osztályú járásbíróságot, mely büntetőügyekben is ítélkezhetett.

Pesten működött emellett egy külön *kereskedelmi törvényszék* is.

1854-ig, az ostromállapot feloldásáig fennálltak a *haditörvényszékek* is, melyeket Haynau táborszernagy 1849. július 1-jén állított fel Magyarország és Erdély területén. Hatáskörük kiterjedt a forradalomban való részvétellel gyanúsítottak ügyébeni ítélkezésre, a felségsértés és lázadás címén indított perek vitelére, valamint 1849 őszén–1850 tavaszán a

politikailag kompromittáltak igazolási eljárásának lebonyolítására. A hadbíróságok ítéletei elleni kegyelmi kérvényekről a minisztertanács közvetítésével személyesen az uralkodó döntött.

Különálló *ügyészségi szervezet* jött létre 1850-ben: megszervezték a *kerületi álladalmi főügyészségeket*, melyek közvetlenül az igazságügy-minisztérium felügyelete alatt álltak. A főtörvényszékek mellett a főügyész, a megyei törvényszékek mellett az ügyészek, az első osztályú járásbíróságok mellett pedig az ügyészi helyettesek képviselték a vádat.

1850. március 1-jétől az ingatlanforgalmat telekkönyvi bejegyzéshez kötötték, a nemesi ingatlanokra azonban ezt a szabályozást csak az ún. ősiségi pátens kibocsátása után, 1853-ban terjesztették ki. A telekkönyvekkel kapcsolatos eljárást a járásbíróságokhoz utalták. A főtörvényszékek székhelyén *telekkönyvi igazgatóságokat* állítottak fel a telekkönyvek felvételére. 1855. december 15-én lépett életbe a telekkönyvi rendtartás.

Az uralkodói abszolutizmus időszaka

A szilveszteri pátens elsősorban a tartományi igazságszolgáltatás szervezetét érintette, a birodalmi központi intézményrendszerben jelentős változások nem történtek.

1852. november 29-én Magyarországra vonatkozóan kiterjesztették az 1811. évi *osztrák polgári törvénykönyv* hatályát, az 1853. május 1-jén lépett hatályba. *Ideiglenes polgári perrendtartás*t is bevezettek. 1852-ben sor került egységes birodalmi *büntetőtörvénykönyv* kiadására, 1853-ban azt *büntető perrendtartás* kiadása követte. A magyarországi igazságszolgáltatást érintő legfontosabb törvények ezen kívül az *ősiségi pátens* (1852) és az *úrbéri pátens* (1853, Erdélyben: 1854).

Jelentős változások történtek a bírósági szervezetben is: 1854-től a kerületi főtörvényszékek elnevezése „*országos főtörvényszék*”-re változott a közigazgatási decentralizáció folyamatával párhuzamosan. A megyei bírósági szervezetben lényeges változás nem történt. Megszüntették viszont a másodosztályú járásbíróságokat, s azokat beolvasztották az ún. *vegyes szolgabírói hivatalokba*. De a megyei törvényszékek székhelyein s néhány egyéb városban (például Esztergomban, Kőszegen) megmaradtak az önálló járásbíróságok.

Az 1853. évi úrbéri pátens kibocsátása után a jobbágyok és a volt földesurak közötti vitás kérdések rendezésére 1856-tól felállították az ún. *úrbéri bíróságokat* a belügyminisztérium és az igazságügy-minisztérium megosztott felügyelete alatt: megyénként *úrbéri törvényszékek*, kerületenként (a Szerb Vajdaságban, Erdélyben és Horvátországban is 1–1) *úrbéri főtörvényszékek*, Bécsben pedig *legfőbb úrbéri törvényszék* jött létre.

1853 elejétől új *ügyvédi rendtartást* vezettek be: Az ügyvédi működésre engedélyt az igazságügy-miniszter adott, az engedélyezésért

folyamodni kellett, a kérvényt a katonai és polgári kormányzóság véleményezte.

1858-ban új *közjegyzői rendtartást* vezettek be, a közjegyzők felett a felügyeletet az igazságügy-miniszter gyakorolta, ő nevezte ki a közjegyzőket. Funkciójuk a közhitelességű okiratok kiadása, magánokiratok hitelesítése volt.

A járásbíróságok hatásköréből a telekkönyvi ügyek 1855-től a külön bírói jellegű szervek, a *telekkönyvi tanácsok* s mellettük a *telekkönyvi hivatalok* hatáskörébe kerültek.

Visszatérés az alkotmányossághoz

Az októberi diploma nyomán bekövetkező jelentős államszervezeti változások érintették az igazságszolgáltatást is mind birodalmi, mind pedig a tartományok szintjén.

A) Összbirodalmi szervek

Az októberi diplomához csatolt egyik kabineti iratában az uralkodó elrendelte Bécsben egy *semmítő törvényszék* felállítását, amely a Magyarországon kívüli birodalmi rész feljebbviteli bíróságaként működött, elnöke képviselte az igazságszolgáltatás érdekeit a miniszteri tanácsban.

Az októberi diplomához csatolt egyik uralkodói kabineti irat alapelvként rögzítette, Magyarország összes törvénykezési ügyét ismét az ország határai közé kell visszahelyezni. Ennek megfelelően megszűnt a bécsi legfőbb ítélőszék magyar osztálya.

B) Magyarországi szervek

Az októberi diploma kiadása után az igazságszolgáltatás területén is újjászervezték az egész törvénykezési rendszert. 1861 februárjában az országbíró vezetésével tartott ún. *országbírói értekezlet* dolgozta ki a törvénykezés alapelveit és szervezeti vonalait. Az itt született „*ideiglenes törvénykezési szabályokat*” az országgyűlés megerősítette, majd az uralkodó is elfogadta. A szabályok az elkövetkező években szokásjogi alapon a magyarországi törvénykezés alapjául szolgáltak. Az 1848 áprilisa előtti bírósági szervezet állt helyre: A községek, városok, megyék és szabad kerületek visszakapták bíráskodási jogukat. Újra létrejöttek a *kerületi táblák* és a *váltótörvényszékek*. Felállt a *kúria* is Pesten az *országbíró* elnöklete alatt: a *királyi tábla* első és másodfokú bíróságként, a *hétszemélyes tábla* fellebbezési bíróságként működött.

A provizórium bevezetésével lényeges változás történt, az 1861. november 5-i uralkodói pátens ugyanis Magyarországon újra bevezette a *katonai bíráskodást* a politikai bűnperek, a sajtóvétségek, a személyi és vagyonbiztonság elleni bűntettek és vétségek ügyeiben. 1865. június 8-án

szüntette meg jogkörüket az uralkodó. Más ügyekben alakilag és anyagilag az országbírói értekezlet határozatai maradtak irányadók.

Egyéb állami szervek

Rendőrség

A birodalom nyugati felén – ellentétben a magyar korona országaival – 1848 előtt is kiépített állami rendőri szervezet működött, ennek irányítása 1848-tól egészen 1852 nyaráig a belügyminisztérium hatásköréhez tartozott. Ezt a rendőri szervezetet kiterjesztették Magyarországra is, Ferenc József 1850. december 6-án hagyta jóvá a magyarországi rendőri szervezet alapelveit. Az öt közigazgatási kerületi központban *rendőrigazgatóságo*kat hoztak létre, ezek ellátták a helyi rendfenntartás és az általános államrendőrség funkcióit is. Ezekben a városokban megszűnt a korábbi városkapitányság. A rendőrigazgatóság mellett a város költségén katonai őrséget tartottak fenn. Egyes városokban, elsősorban közlekedési csomópontokon (például Arad, Bártfa, Nagykanizsa, Arad, stb.) ezen felül valamely igazgatóságnak alárendelve *rendőrbiztosságok*at is szerveztek. A definitív közigazgatási rendszer nem hozott lényegi változásokat a rendőrségi szervezetben.

Az októberi diploma után újjászerveződtek a *városi kapitányságok*, melyek átvették az állami rendőri hatóságoktól a helyi rendfenntartás funkcióit. A rendőrigazgatóságok számára az államrendőrségi feladatok maradtak, de az igazgatóságok látták el továbbra is az idegenrendészet, az egyesületek, a sajtó- és a színházfelügyelet teendőit is. 1860. november 16-án megszűnt a szegedi, nagykanizsai, komáromi és a selmecbányai rendőrbiztosság.

Csendőrség

A csendőrség szervezetét mint speciális katonai alakulatot a közbiztonság biztosítására 1849. június 8-án hozta létre Ferenc József. Korábban efféle szervezet csak a két észak-itáliai tartományban létezett. A csendőri szervezet parancsnokává Johann Kempen von Fichtenstamm altábornagyot nevezte ki. Magyarországon három, majd a későbbiekben öt *csendőr ezred* állomásozott, ezek vették át a megszüntetett megyei karhatalmi szervek szerepét, a vidéken a csendőrség volt a felelős a közrend és biztonság fenntartásáért. A csendőri szervezetben nem történt lényegi változás a tárgyalt időszakban.

Pénzügyőrség

A birodalom nyugati felén 1843 óta működött már a pénzügyőrség, annak hatályát 1850 végén Magyarországra is kiterjesztették. Katonai jellegű testület volt, katonai és rendőri feladatokat egyaránt ellátott: a vámhatárokon

a határőri és pénzügyőri teendők, valamint pénzügyi bűncselekmények felderítése tartozott hatáskörébe.

Pénzügyigazgatás

A pénzügyminisztérium felügyelete alatt különálló pénzügyigazgatási szervezet jött létre, jelentős hatást gyakorolt a közbülső (belső) vámhatár teljes megszűnése 1851. július 1-jén. 1851. február 21-én egy *pénzügyi országos igazgatóság* és 18 *körzeti pénzügyi_igazgatóság* jött_létre. Hatáskörük az állami vagyon igazgatására, a közvetett és közvetlen adózás ügyeire, a vámhivatalok és pénzügyőrség ellenőrzésére terjedt ki. Az egyenes adóztatás feladatainak ellátására *megyei adófelügyelőségeket* állítottak fel, körülbelül két közigazgatási járás adóztatásának megszervezését pedig egy–egy *adóhivatal* végezte.

A helytartóságnak öt helytartósági osztályba való tagolása után a pénzügyi országos igazgatóságot is öt osztályra bontották 1854-ben, székhelyük a közigazgatási kerületi központokban volt. A pénzügyi körzeti igazgatóságok számát felemelték 22-re, ezután mindegyikhez két megye tartozott.

1857-ben az egész birodalomban átalakították a pénztári szervezetet, Magyarországon is egy *országos főpénztár* jött létre, négy fiókkal Pozsonyban, Kassán, Sopronban és Nagyváradon.

1853 szeptemberében jött létre az *országos állami számvevőség*, amely a magyarországi közigazgatástól teljesen függetlenül működött a központi államszámvevőség felügyelete alatt.

Az októberi diploma után lényeges változások nélkül fennmaradt a pénzügyigazgatás szervezete Magyarországon. Közvetlenül a bécsi pénzügyminisztérium irányítása alatt álltak szervei, az újjászervezett magyarországi kormányszékek felügyeleti joga nem terjedt ki rájuk. A kerületi felosztás emlékét őrző pénzügyigazgatóságokat is csak 1866. január 1-jén számolták fel, s jött létre az *országos pénzügyi igazgatóság.* Az *államszámvevőség* szervezete ugyancsak változatlan maradt.

Egyéb szakigazgatási szervek

Bányakapitányságok (1854–1855), Tisza-szabályozási központi bizottmány (1851), Tisza-szabályozási központi felügyelőség (1856)

Helyi közigazgatás

A katonai kormányzás időszaka (1849. nyár – 1850. december)

1849 elejétől, az ország katonai megszállásától kezdve különböző *katonai kerületeket* hoztak létre, 1849 novemberére hat nagy katonai kerület maradt (a Vajdaság területét is beszámítva). A katonai kerület parancsnoka volt a

kerületben a végrehajtó hatalom vezetője, ő felelt a közrend fenntartásáért. A polgári ügyeket a mellettük működő miniszteri biztosok intézték. A katonai kerületeket 2–3 polgári kerületre osztották fel, élükön a *kerületi főispán*okkal.

A provizórium időszaka (1851. január – 1853. április)

1850. szeptember 13-án császári rendelet jelent meg az ország véglegesnek szánt közigazgatási szervezetéről: Az öt katonai kerület kereteit megtartva öt *közigazgatási kerület* létrehozását rendelték el Pest–Buda, Sopron, Pozsony, Kassa és Nagyvárad központtal.

Az országos közigazgatás élén a helytartó állt, a kerületeket a *kerületi főispánok* igazgatták (a jász-kunsági kerület vezetője a *jászkun kapitány*). A kerületek *megyék*re oszlottak, élükön a *megyefőnök*. A megyéken belül a közigazgatás legkisebb alapegységei a *járások* maradtak, vezetőjük a közigazgatási *szolgabíró*nak nevezett járási biztos. A járások határait úgy kellett meghúzni, hogy az egyes nemzetiségek lehetőleg külön járásba kerüljenek.

A megyék területi felosztásában is történtek változások: A három legnagyobb megyét (Pest–Pilis–Solt, Nyitra, Bihar) kettéosztották, két kis megyét megszüntettek (Torna megyét Abaújba, Ugocsa megyét Bereg megyéhez csatolták). Esztergom és Komárom megye Duna balparti részeit Komárom megye néven vonták össze, míg a jobbparti területek Esztergom megye alatt kerültek egyesítésre. A 16 szepesi várost Szepes megye alá rendelték. A területrendezés során sor került egyes megyehatárok kisebb módosítására is.

Centralizált *állami hivatalnoki kar* épült ki: a modern bürokrácia követelményeinek megfelelően pontos hivatali leírás készült. Kötelezték a hivatalnokokat a hivataluk székhelyén lakásra, tiltották ajándékok elfogadását. A hivatalnoki posztok betöltését meghatározott képesítéshez kötötték. A pesti egyetem mellett egy államvizsga-bizottságot állítottak fel egy közjogi–közigazgatási és egy bírói részleggel, itt kellett az elméleti vizsgát a hivatalnokoknak letenni.

Az igazgatás nyelvét egy 1849. októberi rendelet szabályozta: a kerületi főispánok egymással németül leveleztek, s minden hatóság németül érintkezett a kerületi főispánok mellé és fölé rendelt polgári közigazgatási és katonai hatóságokkal, valamint a Magyarországon kívüli hatóságokkal. 1850-ben a helytartóság és a kerületi kormányzatok belső ügyviteli nyelveként a német nyelvet határozták meg (kivétel a pest–budai kerület, ahol a belső ügykezelési nyelv 1853 januárjáig a magyar maradt). Ugyanakkor a megyei–járási közigazgatási szervek kötelesek voltak az ügyfelekkel a helyben használt népnyelv valamelyikén érintkezni.

Az egyes települések igazgatását a járási, illetve a megyei szervek felügyelték. 1849-ben felfüggesztették a városi önkormányzati testületek

működését, a *szabad királyi városokat* is a kerületi főispánok alá rendelték. 1851. augusztus 31-én lépett hatályba az „ideiglenes utasítás a szabad királyi és rendezett tanácsú városok községi ügyeinek intézésére”: Állami szervek hatáskörébe került a városi igazgatás számos területe, az állami felügyelet kiterjedt a tisztségviselők választása vagy kinevezése módjának meghatározására. A szervező munkát azonban ugyanezen év novemberében Bach belügyminiszter leállította.

A definitív igazgatás időszaka (1853. május–1860. október 20.)

A *katonai kerületi parancsnokságok* hatásköre csökkent a definitív igazgatás időszakában, de az ostromállapot végéig megmaradt bizonyos szerepük, az uralkodó végül 1856. január 14-én szüntette meg őket.

A *közigazgatási kerületek* tovább működtek, majd 1860. április 19-án került sor feloszlatásukra, tettleg július 1-jével szűntek meg. A *megyék* beosztásában már korábban is történtek változások: 1853-ban Turóc és Árva megyét, majd 1854-ben Békés és Csanád megyét vonták össze. A *járások* szintjén összevonták a közigazgatást és az igazságszolgáltatást, azaz a szolgabírói hivatalokat és a járásbíróságokat. Így 1854. május 1-jén megkezdték működésüket az ún. „*vegyes szolgabírói hivatalok*”, kivéve azon járásokat, amelyek székhelyén megyei törvényszék működött, mert ott a járásbírósági teendőket ez utóbbi egy bírói tagja látta el.

Lényeges változások történtek a *községek* igazgatásában. A szilveszteri pátens a községek irányítását teljes egészében az állami hatóságok hatáskörébe utalta. A nagybirtok területét kiemelték a községek kötelékéből, s közvetlenül a járási hivatalok alá rendelték. Megszűnt a szabad királyi városok korábbi kiváltságolt helyzete. Az öt kerületi székhelyt, illetve azokon kívül Pestet és Debrecent közvetlenül a kerületi főhatóságok alá rendelték, a többi települést a megyei hatóságok felügyelték. A községi irányítótestületek tagjait az állami felettes hatóságok nevezték ki, csak a városi tisztikarok tagjait választhatta meg a kinevezett tagokból álló városi tanács, de a tisztviselőket a felettes hatóságoknak jóvá kellett hagyniuk. A hét kiemelt város polgármesterét a belügyminiszter, a többi szabad királyi városét a helytartó nevezte ki. A falusi községek elöljáróit a község javaslata alapján a szolgabíró vagy a megyefőnök nevezte ki, illetve erősítette meg. 1859. április 24-én az uralkodó új *községi törvényt* bocsátott ki. Ennek alapelvei: a községi választójog intézménye, a három kúriában (földbirtokosok, iparosok és kereskedők, egyéb foglalkozásúak) történő szavazás, a *virilizmus* bevezetése. A törvény végrehajtási utasításának kidolgozására azonban Magyarországon már nem került sor.

Az állami hivatalnoki kar összetételében jelentős változás történt. Míg korábban a járási, megyei hivatalok alapvetően a korábbi nemesi hivatali elit kezében maradtak, a definitív közigazgatással megkezdődött a

Magyarországon kívülről érkezett, „*idegen hivatalnokok*” nagyobb arányú alkalmazása Magyarországon. A birodalmi kormányzat többféle célkitűzést kívánt ezzel megvalósítani: a bevezetésre került új birodalmi jogszabályok alkalmazására betanítani a hazai hivatalnokokat, erősíteni a hivatalnoki kar szupranacionális, birodalmi jellegét, megkönnyíteni a német nyelvű igazgatásra való áttérést, gyengíteni a nemzetiségi szempontból vegyes lakosságú vidékeken a magyar nemesség súlyát a hivatalokban.

A definitív közigazgatási célkitűzések között szerepelt a közigazgatás, igazságszolgáltatás ügyviteli nyelveként a német nyelv lehető legszélesebb körben való alkalmazása. A vegyes lakosságú felső-magyarországi kerületekben a megyei hatóságok nyelve is a német lett. A lakossággal való érintkezés nyelveként azonban a felsőbb irányelvek „lehetőség szerint” a lakosság nyelvét határozták meg.

Visszatérés az alkotmányossághoz

1860. november végétől újjászervezték a *törvényhatóságok*at, mindenekelőtt az *autonóm megyei hatóságokat*: az uralkodó *főispánokat* nevezett ki a megyék élére, 1848-as mintára megyei bizottmányok jöttek létre, választott megyei tisztviselői kar a hagyományos hivatali posztokkal. Visszaállították a régi, hagyományos megyehatárokat, a korábbi területrendezés hatályát vesztette. Visszaálltak a hagyományos *járási hatóságok* is, élükön a *szolgabíró*val.

Az októberi diploma kísérő iratainak egyikében az uralkodó a magyarországi közigazgatás és igazságszolgáltatás hivatalos és ügykezelési nyelveként a magyart írta elő, de kinyilvánította, hogy a községek belső ügyeiket a maguk választotta nyelven vihetik. A pénzügyigazgatási szervek, a rendőri és csendőri szervek ügykezelési nyelve azonban a német maradt.

Az 1861. november 5-i uralkodói pátens felfüggesztette a megyei autonómiát és a választott megyei és városi bizottmányok működését. A megyei és járási tisztikart újra kinevezett állami tisztviselők alkották, a hagyományos tisztségnevek megmaradtak azonban. Pest–Budát közvetlenül a helytartótanács felügyelte, a többi város a megyei kormányzók (főispánok, főispáni helytartók vagy királyi biztosok) fennhatósága alatt állt. 1862. július 27-én uralkodói rendelet megerősítette: a községek hivatalos nyelve az, amit a községi lakosok abszolút többsége beszél.

A politika intézményei

A neoabszolutizmus szigorúan tiltotta a politikai szervezkedés minden formáját. A politikai eszmecserék és véleménynyilvánítások a magán-összejövetelek intim szférájába és a kulturális rendezvények társasági világába szorultak vissza.

1850. november 25-én *színházi rendszabályt* vezettek be, amelynek értelmében minden új darab bemutatásához az adott tartomány vezetőjének engedélye kellett. A helyi rendőri hatóságok felügyelték az előadásokat.

1852. májusában egységes *sajtórendtartást* hirdettek ki a birodalom területén, mely bevezette a köteles példány rendszert, kaucióhoz és hatósági engedélyhez kötötte a lapindítást. A sajtótermékek előzetes revíziójával a rendőrigazgatóságok voltak megbízva. Bevezették az ún. megintési rendszert, két megintés után akár három hónapra is visszavonhatták a hatóságok a lap kiadási engedélyét.

1852. november 26-án megjelent az *egyesületek* működését szabályozó pátens, mely tiltotta politikai jellegű egyesületek működését. Az egyesületek megalakulását az alapszabály és a szervezet jogi képviselői névsorának benyújtását követően a tartomány helytartója engedélyezte. A korábban létező egyesületeknek is felül kellett vizsgálniuk alapszabályukat, s hatósági jóváhagyásra előterjeszteniük.

Az *egyházpolitika* tekintetében a korszak alapvető változásokat hozott magával mind a katolikus, mind a protestáns egyházak vonatkozásában. Szakított az uralkodó a jozefinista egyházpolitika tradícióival, s lényegesen lazította a katolikus egyház állami felügyeletét. A Szentszékkel 1855. augusztus 18-án kötött *konkordátum* értelmében Ferenc József lemond a királyi tetszvényjogról, biztosítja az egyházi javak autonóm igazgatását, az egyháziakat kiveszi a világi bíróságok hatásköre alól, s az egyház állami kárpótlásban részesül a jobbágyfelszabadítás során elvesztett javaiért. A protestáns egyházak esetében viszont a kormányzat fő célja az egyházi autonómia gyengítése, az állami ellenőrzés alapintézményeinek megteremtése volt. Haynau 1850. február 10-én kiadott rendelete szabályozta az ostromállapot fennállásáig érvényes viszonyokat: felfüggesztette az egyetemes és a kerületi világi felügyelők, gondnokok tevékenységét. A megüresedett szuperintendensi helyekre adminisztrátorokat neveztek ki. Egyházi gyűlést csak előzetes engedéllyel, a kerületi hadparancsnokság képviselőjének jelenlétében lehetett tartani. Az 1859. szeptember 1-jén kiadott *Protestáns Pátens* a közigazgatási kerületekhez igazította az egyházkerületi beosztást, hatévente engedélyezett zsinatot, korlátozta a világiak befolyását az egyházszervezetben. A tiltakozási hullám eredményeképpen azonban az uralkodó 1860. május 15-i irata hatályon kívül helyezte a pátens rendelkezéseit.

Az októberi diploma kibocsátása után megnyílt a tér a legitim politizálás, a *pártszerveződés* előtt. Három fő politikai irányzat kristályosodott ki az 1861. évi országgyűlés vitáiban: az ún. *ókonzervatívok* irányvonala, akik közjogi tekintetben az 1848. április 11-e előtti állapotok visszaállításának programját vallották; az ún. *felirati* és *határozati párt* ezzel szemben az 1848. áprilisi törvények jogfolytonosságának elvéből kiindulva

azok maradéktalan helyreállítását követelték. Magyarország és a birodalom „másik” felének törvényes közjogi viszonyát a *Pragmatica Sanctio*-ra hivatkozva a perszonálunióban látták. A határozati párt azonban közel állt a külföldi magyar emigráció programjához, mely egy jövőbeli újabb nemzetközi háborútól várta a Habsburg ellenes függetlenségi harc újraindítását s a Habsburg Birodalomtól való teljes elszakadás megvalósítását. Élesen eltért a két csoportosulás véleménye az országgyűlési politikai taktika tekintetében. A Deák Ferenc körül csoportosuló feliratiak országgyűlési felirat formájában kívántak követeléseiknek hangot adni, míg a határozatiak ünnepélyes manifesztum vagy határozat szükségességét vallották.

Az 1865–1868. évi országgyűlésen a közjogi kiegyezés kérdése három pártcsoportosulás körvonalait rajzolta ki: a dualista kiegyezés programját hirdető *Deák-pártét*; a dualista programot igen, de annak intézményes kereteit, mindenekelőtt a delegációk intézményét el nem elfogadó *balközépét;* valamint a perszonálunió programjára helyezkedő ún. *szélbalét*.

Ajánlott irodalom

Deák Ágnes: „Nemzeti egyenjogúsítás”. Kormányzati nemzetiségpolitika Magyarországon 1849–1860. Bp., 2000, Osiris.

Kajtár István: Magyar városi önkormányzatok (1848–1918). Bp., 1992., Akadémiai. (Területi és Települési Kutatások. 9.)

Pap József: Magyarország vármegyei tisztikara a reformkor végétől a kiegyezésig. Szeged, 2003., Belvedere.

Ruszoly József: Országgyűlési képviselő-választások Magyarországon 1861–1868. Bp., 1999., Püski. (Jogtörténeti Tár 2/2.)

Sashegyi Oszkár: A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. in: Pölöskei Ferenc – Ránki György (szerk.): A magyarországi polgári államrendszerek. Bp., 1981., Tankönyvkiadó, 81–139.

Sashegyi Oszkár: Az abszolutizmuskori levéltár. Bp., 1965., Akadémiai. Bevezetés, 11–124.

Somogyi Éva: Abszolutizmus és kiegyezés 1849–1867. Bp., 1981., Gondolat.

Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Bp., 1995., Osiris.

Szabad György: Forradalom és kiegyezés választútján (1860–1861). Bp., 1967., Akadémiai.

A dualizmus állama 1867–1918

A kiegyezést követő fél évszázad sok tekintetben a modern magyar állam fénykora. Az ország területi egysége Mohács óta először áll helyre, a korszak derekán a teljes kárpát-medencei magyar szállásterület újra a magyar állam fennhatósága alá kerül. A történeti magyar állam jogfolytonosságát biztosító állami intézmények részben újra kezdik működésüket, megerősödnek, megújulnak. Az osztrák–magyar kiegyezés – a történeti realitások határáig –, esélyt teremt a magyar állam kárpát-medencei komplex politikai reorganizációjára, egyúttal Magyarország számára lehetőséget biztosít egy prosperáló közép-európai gazdasági térséghez történő tudatos és biztonságos csatlakozásra is. Tulajdonképpen ezekben az években épül ki a modern magyar parlamentarizmus, annak összes intézményével és infrastruktúrájával együtt, a szakszerű, államilag felügyelt közigazgatás, az önálló hatalmi centrumként megjelenő bírósági szervezet, a tömeges képzést lehetővé tevő állami iskolarendszer, a modern népegészségügy. A 19. századi magyar állam ereje teljében elfoglalja és átformálja a Kárpát-medencét, ám saját szervezetének átalakítására nincs ereje. A klasszikus liberalizmus és a magyar nemesi patriotizmus szellemében fogant magyar államszervezet a huszadik század elején egyre nehezebben birkózik meg a modernitás új kihívásaival. A dualizmus kori magyar állam társadalmi jogkiterjesztést és államreformot nem akar, további hatalmi és politikai erőnövekedést nem tud megvalósítani, így végzetes módon egyszerre csökkenti saját operatív lehetőségeit és erősíti a magyar politikai rendszer centripetális tényezőit.

Alkotmányos helyzet

A történeti alkotmány és a kiegyezés

A 19. századi magyar politikatörténet legjelentősebb teljesítménye kétségkívül az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés megkötése volt, amely visszaállította a magyar állami folytonosságot, életbe léptette az 1848-as törvényeket és biztosította a képviseleti kormányrendszer biztonságos működését Magyarországon.

1867. február 17-én a felelős magyar kormány uralkodói kinevezésével az állam alkotmányos működése formálisan helyreállt, illetve az állami működés több területén meginduló alkotmányos építkezés ezzel a közjogi aktussal konszolidált, jogállami keretek közé került.

Deák Ferenc és a magyar politikai elit az 1860-as években, az adott történelmi helyzetben, fokozatosan elismerte a birodalmi szempontok viszonylagos elsőbbségét a teljes, „1848-as mintájú” magyar önrendelkezéssel szemben, viszont határozottan és eredményesen

ragaszkodott az 1848-as állami intézményrendszer magyarországi bevezetéséhez és Ausztria alkotmányos átalakításához.

A 1848-as törvények közül csupán a nemzetőrségről és a nádorról szóló törvényt függesztették fel, illetve alakították át, valamint részben – az uralkodó javára –, módosították a királynak az országgyűlés feloszlatására és a miniszterek kinevezésére vonatkozó jogosítványait.

A kiegyezési törvények közül a legfontosabb az *1867: XII. tc.* volt, amely a *Pragmatica Sanctio*-ban foglalt közös és viszonos kötelezettségekből, az uralkodó közösségéből és a két ország feloszthatatlan és elválaszthatatlan birtoklásából eredeztette a két állam közös ügyeit.

A közös ügyekben a magyar közjogi felfogás két szuverén állam közös intézményeit és szervezeteit látták, míg az osztrák álláspont a közös szerveket az egykori összbirodalom jogfolytonos intézményeinek értelmezte.

A kiegyezést a magyar országgyűlés és az osztrák *Reichsrat* egymástól függetlenül, más terjedelemben és más szövegezéssel iktatta törvénybe. A magyar törvény két külön államról szólt, az osztrák jogszabály a Monarchia országai közötti közös ügyekről és kezelésükről beszélt. A közös ügyek megtárgyalására létrehozott delegációkat a magyar törvényszöveg kizárólag határozathozatali joggal felruházottnak tartotta, az osztrák kiegyezési szöveg törvényhozó intézménynek tekintette azokat.

A közös minisztériumokat az osztrák közjogi felfogás birodalmi szintű felelős kormányként kezelte, a magyar kiegyezési törvény csupán a közös ügyek vitelére jogosított minisztériumokról és miniszterekről beszélt.

A kiegyezés idejében Ausztria és Magyarország között fennálló és törvénybe iktatott nyilvánvaló jogértelmezési vitát a későbbiekben a gyakorlat nagyrészt feloldotta. A kiegyezést követően az erőteljes, folyamatos és egységes magyar politikai fellépés eredményeképpen az *1867: XII. tc.*-ben ezek a magyar állami szuverenitást potenciálisan korlátozó értelmezési lehetőségek nem, vagy alig jutottak szerephez.

Azt lehet mondani, hogy a jogértelmezési vitát az idő a magyar kiegyezési törvény és közjogi álláspont szellemében oldotta meg.

A kiegyezési törvény értelmében a dualizmus két állama között végeredményben egy sajátos reálunió jött létre, a közös uralkodó személye (bár a magyar szabályozás – tudatosan – saját költségvetésű, önálló magyar udvartartást biztosított az uralkodónak) és az államközösségből folyó közös szervek létrehozása okán.

A magyar állami szuverenitás legfontosabb korlátozását a parlamenti ellenőrzés alól jórészt kivont, az abszolút kormányzási elemeket erősítő, ténylegesen az uralkodónak felelős három közös (hadügy, külügy és pénzügy) minisztérium jelentette.

A dualista Magyarország állami működésének gyakorlati és elvi alapját a kiegyezés megkötésétől kezdve közel fél évszázadig, a korszak

végéig, a magyar történeti alkotmány helyreállításának és adaptációjának, a közös ügyekben megjelenő állami szuverenitás hiány csökkentésének közjogi, közigazgatási, jogelméleti és politikai céltételezése képezte.

A történeti magyar alkotmány hangsúlyozottan nem kodifikált–chartális, hanem hagyományon, jogon és szokásrenden együttesen nyugvó modellt alakított ki. Ebben a rendszerben egyszerre szerepeltek időben, jogalanyban és kidolgozottságban egymástól távol álló alaptörvények, mint a Werbőczy-féle Hármaskönyv, a *Pragmatica Sanctio*, vagy éppen a kiegyezési törvény és különféle ezekhez kapcsolódó jogértelmezések.

A kiegyezést megalapozó – jórészt Deák Ferenc nevéhez kötött –, évtizedes politikai, közjogi, jogértelmezési küzdelem tétje éppen ez volt: a magyar történeti alkotmány és államértelmezés logikájának minél nagyobb arányú, minél biztosabb érvényesítése Ausztria és az uralkodó felé. Ez jelenik meg Ferenc József uralkodói esküjében, amely a rendi Magyarország által elismert, évszázados, „törvényes" és hagyományos uralkodói esküszöveget átvéve, eme tradicionális alkotmányértelmezés egyik legfontosabb garanciális elemeként az *1867: II. tc.*-ként került a Magyar Törvénytárba:

„Mi I. Ferencz József Isten kegyelméből stb. mint Magyarország és társországainak örökös és apostoli királya, esküszünk az élő Istenre, boldogságos Szűz Máriára s az Istennek minden szentjeire, hogy az Isten egyházait, Magyarország és társországai törvényhatóságait, s egyházi és világi minden rendű lakosait jogaikban, kiváltságaikban, szabadságukban, szabadalmaikban, törvényeikben, régi jó és helybenhagyott szokásaikban megtartandjuk, mindenkinek igazságot szolgáltatunk, Magyarország és társországai jogait, alkotmányát, törvényes függetlenségét és területi épségét sértetlenül fenntartandjuk…"

A történelmi jogokra építő és azokból építkező alkotmányfelfogás a történeti magyar alkotmány védelmét, az elvont, gyakran merev és spekulatív alkotmányvédelmet emelte a dualizmuskori magyar közjogi gondolkodás középpontjába. Az alkotmányt biztosító állami intézmények ebben a felfogásban, mint a magyar alkotmányosságot biztosító közjogi védelmi rendszer elemei tételeződtek.

A dualista államszerkezetben a magyar állami szuverenitás megóvására a következő alkotmányos garanciák álltak rendelkezésre:

1) királyi hitlevél és eskü

2) a törvényhozás költségvetési joga

3) a törvényhozás újonc megajánlási joga

4) a miniszteri felelősség elve

5) a független bíróság

6) a törvényhatóság a meg nem szavazott adókat és újoncokat nem volt köteles kiállítani

7) a sajtószabadság

8) az egyesülési és gyülekezési jog
9) a polgárok általános panaszjoga.

A törvényesség, mint legitimitás

A korszak uralkodó közjogi felfogása szerint, az államélet legmagasabb rendű megnyilvánulási helye a törvényhozás, legerősebb jogforrása pedig a törvény volt. Törvénynek tekintették mindazt, amelyet a törvényesen egybehívott magyar országgyűlés megtárgyalt, elfogadott, a törvényesen megkoronázott király szentesített, majd szabályosan kihirdetett. Tehát a magyar államban a törvényhozás hatalma a királyt és az országgyűlést együttesen illette meg.

A dualizmus kori Magyarországon törvényjavaslatok benyújtására mindenekelőtt a király volt jogosult, aki ezt a jogát minisztériumai, illetve egyes miniszterei által gyakorolta és ilyen joggal rendelkezett minden országgyűlési képviselő. Tehát a mindenkori miniszterek tulajdonképpen közvetítőként jártak el a király törvénykezdeményezési jogának gyakorlásánál. Előzetes királyi jóváhagyás, az ún. előszentesítési jog (*1867/64 ME. szabályzat*) általi felhatalmazás nélkül, a miniszter ebben a funkciójában törvényjavaslatot nem nyújthatott be. Törvényjavaslatot a fennálló gyakorlat szerint csak az országgyűlés alsóháza kezdeményezett, noha elméletileg a hatályos törvényi szabályozás a felsőházi beterjesztést sem zárta ki egyértelműen.

Az országgyűlési képviselők által beterjesztett törvényjavaslatokat a képviselőház nem volt köteles tárgyalni, ellenben a kormány által benyújtott törvényjavaslatok minden esetben napirendre tűzendők voltak. A törvényjavaslatok tárgyalását követően az országgyűlés alsóháza, a képviselőház, az elfogadott törvényjavaslatokat üzenetben átküldte a főrendiházhoz.

A főrendiház a törvényjavaslatot módosíthatta, vagy teljes egészében elvethette, s erről üzenetben értesítette a képviselőházat. Ezek az üzenetváltások egészen addig tartottak, amíg a két ház teljes egyetértésre nem jutott, majd ezt követően, az elfogadott törvényjavaslatot a miniszterelnök terjesztette fel szentesítés céljából az uralkodóhoz.

A szentesítés külsődleges kifejezése az volt, hogy a király a törvényjavaslat eredeti példányát záradékkal és állampecséttel ellátta. A szentesítés ellenjegyzését a korabeli gyakorlat szerint a miniszterelnök hajtotta végre. A szentesítés minden elfogadott törvényjavaslat esetében egyedileg, az illető országgyűlés tartalma alatt történt meg (1848: IV. tc).

A törvényalkotás elengedhetetlen tényezője volt a törvények kihirdetése, amely tulajdonképpen a szentesített törvényszövegnek az Országos Törvénytárban való közzétételéből állt. Ennek az aktusnak a szentesítést követően azonnal meg kellett történnie (*1881: LVI. tc.*). Az

Országos Törvénytárnak az új számait minden törvényhatóság számára azonnal megküldték, s ezt követően a kihirdetett törvényeket a Magyarországon divatozó nyelvekre a jogszabályi előírásoknak megfelelően hitelesen lefordították.

A Horvátországra is vonatkozó birodalmi törvényeket horvát eredetiben a horvát–szlavón–dalmát tárca nélküli miniszter és a horvát bán útján, a horvát országgyűlésnek küldték meg és a horvát Országos Törvénytárban megjelentették. A szentesített törvény eredeti példányát az Országos Levéltárban, a birodalmi törvényeket pedig emellett a horvát Országos Levéltárban is elhelyezték.

Az Országos Törvénytár a Magyarországon hatályos törvények közhitelességű gyűjteményeként, 1867 óta jelent meg, melyet 1881-ig az igazságügyi miniszter, majd ettől kezdve a belügyminiszter felügyelt. Amennyiben a törvény nem tartalmazta hatálybalépésének pontos időpontját, és a törvényszöveg a hatálybalépés dátumának meghatározását nem bízta valamely kormányzati közegre, a törvények kötelező ereje az Országos Törvénytárban való megjelenést követő 15. napon kezdődött.

A törvények értelmezése, magyarázata egyedül magát a törvényhozást illette meg. A dualizmus kori törvények megszületésének módját és a törvény hatályát tekintve megkülönböztethetünk magyar birodalmi, magyar országos és horvát–szlavón autonóm törvényeket. A magyar birodalmi törvényt az uralkodó, a magyar országgyűlés a horvát képviselők közreműködésével, a magyar országos törvényeket, az uralkodó és a magyar országgyűlés a horvátországi képviselők nélkül, a horvát–szlavón autonóm törvényeket pedig az uralkodó és a zágrábi székhelyű autonóm horvát országgyűlés (a szábor) alkotta.

A dualizmus kori magyar közjogi felfogás szerint a Habsburg-ház családi vagy házi törvényei Magyarországon a hatályos törvények határai között érvényesek lehettek, viszont létező magyarországi törvényi szabályozással nem kerülhettek ellentétbe.

A Szent Korona

A dualizmus fél évszázadában a magyar állam legfontosabb történeti–közjogi axiómájának továbbra is a Szent Korona tan bizonyult.

A hivatalos közjogi álláspont szerint, a Szent Korona a teljes magyar államiság szimbólumaként, tulajdonképpen megjelenítette a nemzetté szervezett népet. Így, az államélet összes tényezője végső soron a Szent Koronához tartozott, tehát a mindenkori uralkodó, mint a Szent Korona viselője és az összes nemzettagok, állami intézmények találkoztak a Szent Koronában.

Az 1848-as és 1867-es alkotmányos változások annyiban érintették a tan lényegét és interpretációját, hogy míg, 1848-ig a nemzethez tartozás

nemesi kiváltságokon nyugodott, azt követően az egyenlő jogképességet biztosító, állampolgársági kötelékekre – jogok és kötelességek rendszerére – alapozódott és hivatkozott.

A Szent Korona tan szerint – 1867-et követően is –, a törvényesen megkoronázott király, a nemzet (állampolgári) teljessége és a nemzet képviselete – az országgyűlés –, együtt tették a Szent Korona testét (*Totum corpus sacrae regni coronae*). A magyar állam területe, így a Szent Korona területe, valójában a Szent Korona jogán birtokolt területek s innen a kifejezés „a magyar szent korona országai".

Az államterület

A kiegyezést követően, közjogi értelemben az ország három részből állt: a szűken értelmezett Magyarországból (Erdéllyel, de Horvátország nélkül), Horvátországból (vagyis hivatalos nevén, Horvát–szlavón–dalmát országból) és Fiuméből (azaz hivatalos nevén, Fiume város és kerületéből).

Horvátország társországi viszonyát külön törvény rendezte (*1868: XXX. tc.*), külön kiemelve Dalmácia közjogi, államjogi helyzetét, mely szerint Dalmácia, ekkor ténylegesen osztrák tartományra – a magyar Szent Korona jogán – Magyarország és Horvátország együttesen fogalmazta meg távlati és közjogi területi igényét. Ugyanez a törvény (és számos későbbi jogszabály) Fiume várost és kerületét a magyar koronához csatolt külön testként (*separatum sacrae regni coronae ad nexum corpus*) – sok tekintetben sajátos közjogi és közigazgatási helyzetét méltányolva és érintetlenül hagyva –, nevesítette.

Erdélynek a törvényhozási, közigazgatási és igazságszolgáltatási unióját az 1848-as törvények nyomán (*1848: erdélyi I. tc.* és *1848: magyarországi VII. tc.*), a kiegyezést követően a magyar országgyűlés megerősítette és részletesen szabályozta (*1868: XLIII. tc.*). Közigazgatási értelemben az uniót követően lényegesebb eltérések az anyaország és Erdély között, a Királyföldre vonatkozóan maradtak fenn, de ezeket 1876-ban (1876: XII. és 1876: XX tc) – amikor a korábbi szász kiváltságok az újonnan létrehozott Szeben megyére, illetve annak főispánjára szálltak át – eltűntek, bár a szász egyetemnek (*Universitas*), mint közművelődési testületnek a hatásköre az egyetemi vagyon feletti rendelkezés tekintetében továbbra is fennmaradt.

Az Erdély és Magyarország egyesülését kimondó törvények nem szüntették meg az uralkodó korábbi erdélyi címeit, de ugyanakkor rögzítették, hogy ebből Magyarország és Erdély alkotmányos egységének hátrányára semmilyen következtetés nem vonható le a későbbiekben sem (*1868: XLIII. tc.*).

A kiegyezéssel a korábbi tartományszerű elkülönülések az ország területén belül (Partium, Temesi Bánság, szerb vajdaság) megszűntek, az 1850-es években elszakított területek visszatértek.

Az alkotmányosság helyreállításával párhuzamosan, a polgári államigazgatás és alkotmányosság hatálya alól kivont határőrvidéki területek polgárosítása is megkezdődött, illetve folytatódott. Az anyaország területén az uralkodó intézkedésével (1871. június 8-án kelt királyi rendelet), majd Krassó és Szörény megye alkotmányos egyesítésével 1880-ban befejeződött (*1880: XLV. tc.*), majd Horvátország területén az 1871–1872 intézkedések nyomán 1882-ben birodalmi méretekben is befejeződött a határőrvidék polgárosítása és alkotmányos állami fennhatóság alá vonása.

A magyar állam tényleges területét nem érintette az 1879–1880-ban bekövetkező boszniai okkupáció, amelynek nyomán a magyar országgyűlés jóváhagyásával (*1880: VI. tc.*) a megszállt Bosznia–Hercegovinában a közös pénzügyminisztérium felügyeletével ideiglenes közigazgatást rendeztek be.

Ezt követően a magyar államterület nagyságában, az államhatárokban csupán kisebb jelentőségű változások történtek. Az 1880-as években véglegesítették és pontosították Magyarország és Románia határát és az évtized végén ezeket Románia és Magyarország kölcsönösen törvénybe iktatta (*1888: XIV. tc.*).

1903-ban, egy Ausztria és Magyarország között több éves előzményekre visszatekintő határvitát követően – egy nemzetközi döntőbíróság határozata nyomán –, Magyarország területe a felvidéki Szepes megyében, az úgynevezett Halastó körüli területeken néhány négyzetkilométerrel csökkent (*1903: IX. tc.*). Ezt követően, már az első világháború idején, 1916-ban Románia hadba lépését, majd gyors vereségét követően, katonai stratégiai megfontolásokból módosították Magyarország javára a román–magyar államhatárt.

Magyarország a dualizmus időszakában államterületének nagyságát tekintve a jelentékeny, közepes területű európai országokhoz tartozott. Az 1910-es népszámlálás adatai alapján a magyar birodalom területe 325.411 km^2, ebből Horvátország 42.541 km^2-t, Fiume 21 km^2-t foglalt el, Magyarország Horvátország nélküli területe 1910-ben 282.870 km^2.

Az állampolgárság

A dualizmus kori magyar állampolgárságra vonatkozó jogszabályok az állami és társadalmi élet több területen kifejezetten megkövetelték az állampolgárság meglétét, illetve megszerzését. Országgyűlési és önkormányzati aktív választójoggal, valamint a választhatóság jogával csak a magyar állampolgárok rendelkeztek. Állami és önkormányzati köztisztséget, egyházi nyilvános tisztségeket ugyancsak kizárólag magyar honosok tölthettek be.

A korszak derekán az összes zsidó felekezet rabbijára is kiterjesztették a magyar állampolgárság megszerzésének kötelezettségét (*1895: XLII. tc.*)

A jogszabályok szerint, a gyülekezési jog gyakorlásához, egyesület alakításához, politikai lapszerkesztéshez a magyar állampolgárság nem volt feltétel – némely különleges szabályozást igénylő iparág kivételével (pl. italmérési üzlet) –, az iparűzési jogokat sem kötötte a vonatkozó törvény állampolgársághoz (*1884: XVII. tc.*). Az állampolgársági kötelezettségek közül az állami törvényhatósági községi adók, illetékek és közmunkák alól a Magyarországon lakhelyet létesítő külföldi állampolgárok sem voltak mentesítve, s a tankötelezettség is ugyanúgy érvényes volt a külföldi állampolgárokra.

Egyetlen alapvető állami kötelezettségként, a védkötelezettség volt szigorúan állampolgársághoz kötve (*1868: XL. tc.*, *1889: VI. tc.*).

A magyar állampolgárság megszerzésének és elvesztésének módozatait külön törvény szabályozta a dualizmus időszakában (*1879: L. tc.*). A honossági törvény kimondta, hogy az állampolgárság ügy birodalmi ügy, tehát a Horvátországban élők is közjogi értelemben magyar állampolgárnak tekintendők.

A magyar állampolgárságot leszármazás, törvényesítés, házasság, honosítás és visszahonosítás alapján lehetett megszerezni. Magyar állampolgárságú lakosok törvényes leszármazottai, valamint magyar állampolgárságú nők törvénytelen gyermekei, származásuk szerint magyar állampolgároknak minősültek, még ha külföldön születtek is. Magyar állampolgárnak külföldi nőtől született törvénytelen gyermekei magyar honosokká lettek, ha a Magyarországon érvényes családjog szerint, törvényesítették őket. Házassággal magyar honosokká lettek azok a külföldi nők is, akik magyar állampolgárral a magyar államban érvényes házassági jog szerint házasságot kötöttek.

Honosítási oklevelet bizonyos Magyarországhoz, a magyar államhoz kötődő kötelezettségek teljesítésével, érdemek felmutatásával, illetve rendkívüli esetben, uralkodói döntés alapján állítottak ki. Mindazok viszont, akik ily módon szereztek honosítást, csak honosításukat követően 10 év múlva lehettek országgyűlési képviselők, és honosítás alapján, egyáltalán nem lehettek koronaőrök.

Végül, magyar honosnak tekintették azokat is, akik ismeretlen szülőktől magyar területen születtek meg, vagy nemzetközi vizeken, Fiumében vagy magyar–horvát kikötőben lajstromozott hajón születtek, vagy találták meg őket.

A korábbi bizonytalan és következetlen szabályozással ellentétben, az 1879-es állampolgársági törvény az állampolgárság elvesztését precízen meghatározta. Ezek szerint a törvényszöveg a honpolgári köteléket megszüntető több okot ismert, így az elbocsátást, a hatósági határozattal való

megfosztást, a huzamos távollétet, a törvényesítést, valamint a házasságkötést.

Az állampolgárság megszerzése a korabeli liberális államfelfogás jegyében az állampolgári jogegyenlőség megszerzését is jelentette. Ebben a felfogásban a jogegyenlőség mindenekelőtt a jogok állami oltalmának egyenlőségét, a jogszerzés feltételeinek azonosságát jelentette.

Az állampolgári jogegyenlőséget csupán néhány rendi jellegű előjog továbbélése korlátozta. Ilyen volt a nemesi címek, előnevek, címerek használata, amelyek büntetőjogi védelemben is részesültek (*1879: XL. tc.*), a hitbizomány alapítási jog, valamint az országgyűlési választói jog régi jogon szavazókra vonatkozó speciális szabályozása, mely szerint az érvényes választói névjegyzékekbe fel kellett venni azokat is, akik 1848–1872 között valamelyik névjegyzékben már szerepeltek.

A magyar nemesi minőség – az európai szabályozással ellentétben –, a személlyel elválaszthatatlanul össze volt kapcsolva, ettől még adott esetben hatályos büntető ítélet sem foszthatta meg viselőjét, viszont az állampolgársági minőség elvesztése a magyar nemesi jogok automatikus elvesztését vonta maga után.

Az államcímer

A dualizmuskori közjogi iskolák és a korabeli politikai konszenzus a magyar államcímerben a magyar államiság három alapvető fontosságú mozzanataként a honfoglalást, a királyság és államiság keletkezését és a kereszténység felvételét emelték ki.

A dualista Magyarország hivatalos állami címereinek leírását egy 1874-es királyi rendelet határozta meg. A magyar kis címeren a címerpajzs jobb oldalán a vörös mezőben – a hagyomány szerint a négy nagy kárpát-medencei folyót, a Dunát, a Tiszát, a Drávát, a Szávát stilizáló –, ezüst pólyacsíkok és a hármas zöld halmok (Tátra, Mátra, Fátra), a honfoglalást jelképezték, az ezüst színű kettős kereszt, a kereszténység felvételét, míg a királyság keletkezésére és az államalapításra utalt a címer tetejére helyezett Szent Korona.

A magyar állami közép (egyesített) címer a magyar Szent Koronát s az alatta elhelyezett nagyobb címerpajzson a magyar címerpajzsot, a társországok, Erdély és Fiume címereivel körülvéve ábrázolták, úgy, hogy a jobb oldalon felül volt Dalmácia, alatta Szlavónia, baloldalt felül Horvátország, alatta Erdély országos címere, legalul pedig Fiume, mint „separatum corpus” címere.

Az ún. állami nagy címer egy további szívpajzzsal és lebegő angyalokkal egészült ki, melyek a Szent Koronát tartották a címer fölé. Emellett hivatalos állami címerként volt használatban esetenként a kis állami

címer Erdély és Fiume címerével, valamint a horvát állami címer a Szent Koronával. (*1868: XXX. tc.*, *1883: XVIII. tc.*, *1899: XXXVII. tc.*).

A nemzeti színeket az 1848-as törvényhozás (*1848: XXI. tc.*) helyezte vissza jogaiba, és ezt az alkotmányosság 1867-es visszaállítása után is jogfolytonossá tették. A vörös–fehér–zöld magyar színek mellett, a horvát–magyar kiegyezési törvény megengedte, hogy Horvátország belügyeiben, közigazgatási határai között, saját színeiket (a vörös–fehér–kéket) használhassák (*1868: XXX. tc.*). Ugyanebben a szellemben, a honvédségi törvény (*1890: V. tc.*) a magyar királyi honvédség Horvátországban kiegészített és ott állomásozó csapatainál előírta a horvát színek használatát.

A közös ügyek

1867-et követően a magyar történeti alkotmányt legtöbb ponton befolyásoló korlátozó jogszabály együttes, a kiegyezés alaptörvénye volt (1867: XII. tc).

A kiegyezési törvény valójában a Magyarország és Ausztria által létrehozott, illetve megújított közös államalakulat közös biztosságának együttes erővel való fenntartásának kényszerére, racionalitására és elkerülhetetlenségére alapította legfontosabb megállapításait. Ennek értelmében közös ügynek nyilvánította a külügyet, a hadügyet és az azokat finanszírozó pénzügyet.

A kiegyezési törvény szerint, a közös és együttes védelem egyik fontos és pótolhatatlan eszközének minősült a külügyek célszerű vezetése. Ennek következtében a közös birodalom diplomáciai és kereskedelmi képviselete a külföld irányában, a nemzetközi szerződések vonatkozásában felmerülő intézkedések a közös külügyminiszter teendői közé tartoztak.

A közös külügyminiszter közvetítésével kötött nemzetközi szerződések viszont, elfogadás, jóváhagyás és becikkelyezés végett minden esetben a magyar törvényhozás által is megerősítendőek voltak.

A hadügyek állami közösségének vonatkozásában az 1867. évi kiegyezési törvény még egyértelműbben fogalmaz: „Ő felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán, mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belszervezetére vonatkozik, ő felsége által intézendő”. Eme abszolút uralkodói hatalmi erőközpont – részlegesen hatékony – jogi kiegyensúlyozását a magyar országgyűlésnek a hadsereg létszámfejlesztésre vonatkozó jogosítványai biztosították. A magyar törvényhozásnak ugyanis, a hadsereg kiegészítését, az újoncok megajánlásának a jogát, a megajánlás feltételeinek, a szolgálati időnek a meghatározását, a katonaság elhelyezését, élelmezését érintő intézkedéseket illetően, megkerülhetetlen szerepe maradt az egész korszakban.

A közös pénzügyek tulajdonképpen annyiban minősültek közösnek, amilyen mértékben a közös külügy és a közös hadügy területén előforduló kiadások költségeit meg kellett állapítani. A pénzügyi közösség tehát a külügyi és hadügyi közös terhének arányos viselését és közös megállapítását jelentette.

A kvótabizottság

A közös ügyek költségeihez történő hozzájárulás arányát meghatározott időközönként a két szuverén állam törvényhozása határozta meg. Az egyezkedés technikája az volt, hogy a két állam országgyűlése egyenlő számú küldöttséget választott, amely az illetékes nemzeti szakminisztériumok közreműködésével, részletes adatokkal megtámogatott javaslatot dolgozott ki a kvóta megoszlására vonatkozóan. A kvótabizottságban mindkét érintett állam részéről 15–15 tag dolgozott, melyből Magyarországon 10 tagot a képviselőház, 5 tagot a főrendiház választott. Ha a kvótabizottságok a kvótajavaslatban nem tudtak megegyezni, mindkét bizottság elképzelését az illetékes nemzeti országgyűlése elé terjesztette. Ha ezt követően a két országgyűlés sem tudott megegyezni egymással, a hozzájárulás arányát jogszabályok szerint, az uralkodó határozta meg. A magyar közjogi álláspont szerint, a birodalmi, az „osztrák–magyar" közös ügyek léte a *Pragmatica Sanctio*-ból származott, abból világosan levezethető volt, a kiegyezési törvényben lefektetett és megújított szabályozás csupán a közös ügyek kezelésének módjára vonatkozóan állított fel új feltételeket.

A delegáció

A közös minisztériumok mellett az osztrák–magyar közös ügyek intézésének másik központi intézménye az ún. delegáció volt, amely tulajdonképpen a közös ügyek tárgyalására kiküldött egyetlen állandó választott testületként működött. Egy delegációban a tagok száma a hatvanat nem haladhatta meg, ezen belül a delegációs tagok számát a két országgyűlés egyetértőleg határozhatta meg.

A dualizmus kori gyakorlat szerint a hatvan tagú delegációból negyvenet a képviselőház, húszat a főrendiház választott, a képviselőházi delegáltak közül négynek, a főrendiházból választottak közül egynek horvátországi képviselőnek kellett lenni. A delegációk mandátuma egy országgyűlési ülésszakra, vagyis egy évre szólt, ezt követően hatáskörük teljesen megszűnt, tagjaik azonban ismét megválaszthatóak voltak.

Abban az esetben, ha az országgyűlést az uralkodó feloszlatta, a feloszlatott országgyűlés delegációja is megszűnt. Ha a delegáció egy tagja meghalt, vagy tagsága más okból megszűnt, az így megüresedett helyre az illető országgyűlés azonnal új tagot választott. A delegációkat az uralkodó hívta össze, hivatalosan arra a helyre, ahol ő maga abban az időben

tartózkodott, de a gyakorlatban az ülések felváltva az egyik évben Budapesten, másik évben Bécsben zajlottak.

A delegációk ülései nyilvánosak voltak, delegációs határozat csak nyílt ülésen volt hozható. A két delegáció együttes közös ülésen nem tanácskozott, mindegyik írásban közölte saját álláspontját és határozatait a másik delegációval. Ezeket az üzeneteket a magyar delegáció magyar, az osztrák pedig német nyelven készítette, mellékelve ahhoz a hiteles német illetve a magyar fordítást. Ha az írásbeli üzenetekkel nem sikerült a két delegáció véleményét azonos platformra hozni, a delegációk együttes ülést tartottak, de kizárólag egyetlen napirenddel, a szavazás lebonyolítása miatt. Ha egy közös delegációs ülésen az egyik delegációból egy vagy több tag nem volt jelen, a másik delegáció is tartozott tagjainak számát ugyanannyival csökkenteni, mint amennyi a másik delegáció hiányzóinak a száma. Ezután a kilépő képviselők személyét sorshúzással döntötték el.

Együttes delegációs ülést bármelyik testület kérhetett abban az esetben, ha háromszori írásos üzenetváltás közösen elfogadott határozathoz nem vezetett. A delegáció határozatai uralkodói jóváhagyással végérvényesnek minősültek, azokat a király minisztériumai útján az országgyűléssel közölte, s ezeket a határozatokat a törvényhozás változatlanul törvénybe iktatta.

Részletesen szabályozta a kiegyezési törvény a közös költségvetés megállapítását, amely tulajdonképpen a delegációk legfontosabb alkotmányos feladatának volt tekinthető. A közös birodalmi költségvetést a közös minisztériumok mindkét állam kormányzatának együttműködésével készítette el, és azt külön–külön terjesztette elő mindegyik delegációnak. A delegációk által, közös egyetértéssel megállapított költségvetés az osztrák és a magyar országgyűlések által további tárgyalás alá már nem voltak vehetőek. Mindkét állam ezután viselni tartozott a közös költségvetésből rá eső terheket, majd ezt a költségvetési összeget a nemzeti költségvetésekben, mint közösügyi szükségletet kötelesek voltak szerepeltetni.

A delegációknak fontos alkotmányos feladata volt a közös miniszterek ellenőrzése is. A közös miniszterek kötelesek voltak a delegációk bizottsági és plenáris ülésein megjelenni, és a kért felvilágosításokat megadni. A közös miniszterek delegációs interpellációkra is kötelesek voltak válaszolni. A közös miniszterek politikailag és jogilag is felelősek voltak a delegációknak. Mindegyik delegációnak jogában állott a közös minisztériumot vagy bármely közös miniszter perbe fogását indítványozni. A kiegyezési törvény részletesen szabályozta a felelősségre vonás módozatát. Ezek szerint mindegyik delegáció – nem saját képviselői közül, hanem – államának független állású törvénytudó polgáraiból 24–24 tagot hozott javaslatba és ezek közül a javasoltak közül mind a másik delegáció, mind a perbe fogott 12–12-t törölhet. A megmaradt 12 közül 6 magyar és 6 osztrák

állampolgárnak kellett lenni, s ez a 12 tag lett aztán a közös miniszter felett ítélő tanács.

A vád alá helyezett közös miniszterre az uralkodó pertörlést nem rendelhetett el, és az elítéltnek nem kegyelmezhetett meg, kivéve általános amnesztia esetén.

Egyöntetűen szabályozott ügyek

A közös ügyek mellett az állami szuverenitást kevésbé korlátozó, egyöntetűen szabályozott, közös érdekű ügyek is bekerültek a kiegyezés államjogi konstrukciójába. Ilyen volt az osztrák államadósság átvállalásának kérdése (*1867: XV. tc.*) és a közös függő adósság közös ellenőrzése (*1868: XLVI. tc.*, és *1870: XXIII. tc.*).

A közös érdekű ügyek közül kiemelkedő fontossága volt a vám- és kereskedelmi szövetség megkötésének. (*1867: XVI. tc.*) A kereskedelmi szövetség mindenekelőtt fenntartotta a közös gazdasági vámterület állapotát és azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek a vámkereskedelmi ügyeket szabályozták, mindkét államra nézve kötelezőnek mondta ki.

Egyöntetűséget és kölcsönösséget írt elő és biztosított a közlekedési ügyekben. A már létező vasutak és az újonnan épülők számára azonos építési és üzleti szabályzatot írt elő, a posta és távírda ügyet egyforma elvek szerint kezelendőnek mondta ki és a két állam kereskedelmi hajóinak közös lobogóit és jogi helyzetét is szabályozta.

Meghatározta a közös birodalomban a mérték és pénzrendszer azonos elvek szerinti kezelését, illetve annak közös egyetértéssel történő megváltoztatását. Fontos intézkedése volt a vám- és kereskedelmi szerződésnek, hogy mindkét állam területén a találmányi szabadalmak ügyét egyöntetűen szabályozta és közös védelemben részesítette.

A közös bank

A dualizmus időszakában az állami bankjegy kibocsátást egyedi módon szabályozták. Bár mindkét birodalomalkotó állam – Ausztria és Magyarország –, önálló bankjegy kibocsátási joga teoretikusan többször rögzítésre és megerősítésre került, a tényleges állami bankjegy kibocsátást – a kiegyezés időszakában – egy formálisan nem állami bank, a bécsi székhelyű Osztrák–Magyar Bank birtokolta. A kiegyezést követően a bank működésének – a magyar érdekeknek megfelelő –, paritásos átalakítását jórész elvégezték. Ennek megfelelően az Osztrák–Magyar Bank irányítását végző főtanács felváltva Bécsben és Budapesten tartotta közgyűlését, a tanács tizenkét tagjának fele pedig az alapszabály szerint, mindig magyar állampolgár volt és a bécsi mellett létrejött egy egyenrangú budapesti igazgatóság is.

A bank vezetőjét, a kormányzót, valamint helyetteseit, az osztrák és magyar alkormányzót az uralkodó négy évre nevezte ki. A hatályos banktörvény és a banki alapszabály betartására mindkét kormányzat szoros felügyeletet igyekezett gyakorolni. Mindkét kormány a bankhoz banki biztost nevezett ki, akik végső esetben a kifogásolt banki döntéseket fel is függeszthették. A felfüggesztett kormányzói, vagy főtanácsi határozatokkal kapcsolatban a biztost küldő nemzeti kormányzat foglalt állást. Ha pedig ezt követően sem jött létre megegyezés a bank és a kormányzat között, akkor egy paritásos osztrák–magyar választott bíróság hozta meg a végső döntést.

Törvényhozás

A választójog

A dualizmus korában a választójog magyarországi szabályozását az *1874: XXXIII. tc.* végezte el. Az 1874-es választójogi novella, a maga idejében korszerűnek és demokratikusnak tekinthető 1848-as választójogi törvény alapvető rendelkezéseit részben módosítva, néhol kiegészítve ismételte meg. A hazai törvényhozás ugyan a későbbiekben is foglalkozott a választójoggal összefüggő kérdésekkel, de az eredeti törvény komolyabb változtatások nélkül egészen 1913-ig érvényben maradt.

A törvény a választójog általános kellékeit a következőkben határozta meg:

a, a férfi nemhez tartozás

b, magyar honosság

c, a 20. életév betöltése

d, önállóság (olyan értelmezésben, hogy e törvény kizárta mindazokat, akik apai,
gyámi, gondnoki felügyelet alatt álltak, vagy cselédek, ipari, kereskedő tanoncok
és köz- vagy magán szolgálatban lévő szolgák voltak)

e, egyéb kizáró okok:

A hivatásos katonák, a sorkatonai idejüket töltők (a szabadságon lévőket is beleértve), a pénzügyőrök, a csendőrség és a rendőrség tagjai nem vehettek részt a választásokon, nem gyakorolhatták választójogukat a vizsgálati fogságban lévők, a börtönbüntetésüket töltők, akiknek politikai jogát felfüggesztették és a csőd alatt állók.

A törvény szerint nem szavazhattak az adóhátralékosok sem, de a korszak közepére ezt az intézkedést hatályon kívül helyezték. (*1899: XV. tc.*)

Az előzetes feltételek megléte esetén három alapesetben lehetett a szavazati jogot megszerezni: régi jogosultsággal, vagyoni–jövedelmi és értelmi–képességi cenzussal.

„Régi jog” alapján szavazók közé azok tartoztak, akik az 1848-tól 1872-ig készített választói névjegyzékek valamelyikében szerepeltek. Ezek a választók nemesek és gazdag városi patríciusok voltak, akik választójogukat a 48-as törvény hasonló rendelkezése nyomán még a rendi társadalomból mentették át az új érába. Néhány törvényhatóság a „régi jogosultságot” 1874-ig úgy értelmezte, hogy ez a nemességre rendi értelemben vonatkozik, így a választójog révén politikai súlyuk a polgári forradalom után is változatlan maradt. Az 1874-es törvény határozottan leszögezte, hogy választójog az 1848 előtti kiváltságokra többé nem alapítható és, hogy a korábbi nemesi választók e kivételezett joga csak saját személyükre vonatkozik, leszármazottaikra nem. A régebbi jogosítványok alapján szavazatjoggal rendelkezőknek a száma természetesen az évek múlásával egyre kisebb lett. A század elején már alig harmincezren szavaztak ily módon.

A magyar választási törvény a politikai képességek legfontosabb fokmérőjének a vagyoni cenzust tette meg. A 48-as törvénnyel szemben, amely a választójog megszerzését közvetlenül a ház- vagy földbirtokra, illetőleg a tőkerész utáni jövedelemre alapozta, az 1874-es törvény a cenzusok megállapításakor nagyrészt az adóalapot és a kivetett adókat vette figyelembe, a földtulajdon mellett megfelelő nagyságú föld-, ház- és jövedelemadóval is szavazati joghoz lehetett jutni. A vagyoncenzusok közül a földbirtok volt a legfontosabb.

Városokban (törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsú településeken) a 32 K tiszta jövedelem, vidéken (nagy- és kis községekben) az ¼ úrbéri értelemben vett telek után fizetett földadó jelentette a földcenzust. Mivel a választók nagy többsége földje után, közelebbről ¼ úrbéri telek tulajdona alapján gyakorolta választói jogát, az ezzel kapcsolatos rendelkezések voltak a törvény legnagyobb kihatású szakaszai. Az a tény, hogy az *1874: XXXIII. tc.* az úrbéri összeírás helyi viszonyokat és szokásokat megállapító felmérést tekintette kiindulópontnak, sok bizonytalanságnak lett forrása. A volt úrbéri telkek értéke és nagysága az ország különböző területein rapszodikusan változott. A századforduló utáni évtizedben a bácskai föld holdja néha 2 ezer koronáért kelt el, más gyengébb minőségű földek alig 100–200 koronáért.

A Dél-Alföldön 56 hold, Liptóban vagy Trencsénben 22 hold termőföld jelentette az egész telket. A választójogi törvény a sokféle egynegyed telek egységes meghatározásához felemás megoldást kínált.

A törvény 4.§-a szerint „egy negyed úrbéri telekkel hasonló kiterjedésű birtoknak azon földbirtok tekintetik, melynek adója legalább annyi, amennyi ugyanazon községben a legkevésbé megrótt eddig úrbéri értelemben vett ¼ telek után fizettetik”.

Tehát nem a hasonló területű vagy a hasonló értékű, hanem a hasonló földadót fizető telek lett az alapvető fogalom. Ennek alapján az a

földadóminimum, amely a választójogot megadta, rendkívül eltérő volt, s még ugyanabban a megyében, sőt községben is nagy különbségek adódhattak.

A századfordulón hivatalos adatok szerint a földadóminimum országos értékei 68 fillér és 87 korona 17 fillér között ingadoztak. Az Erdély nélküli 48 vármegyében a 9876 községből, ahol az ¼ telek legkisebb földadója szolgált a választójog alapjául, 8575-ben (87%) 20 K alatti adót fizettek és csupán 1301 községben (13%) adóztak 20 K felett. Erdélyben a földadóminimum a magyarországi átlagnál jóval magasabb, egységesen 21 K 42 fillér volt.

Az ország egyes területein a törvény külön–külön pontosan meghatározta az ¼ telkek nagyságát. A volt határőrvidék megjelölt részein és Krassó–Szörény megyében 10 (1600 négyszögöles) hold, Külső Szolnok, Kraszna, Zaránd megyében, Kővár vidékén, a Jászkun és Hajdú kerületekben 8 (1200 négyszögöles) hold művelés alatti birtok jelentette az ¼ úrbéri telket. Tovább fokozta a meglévő különbségeket, hogy egyes helyi hatóságok is jogot formáltak az ¼ telek becsléséhez, alá vagy fölé értékeléséhez.

A választótörvény szerint ott, ahol úrbériség nem létezett, a legkevésbé megadóztatott úrbéri telket abból a szomszédos községből kellett kijelölni, „melyben a föld értékére befolyással bíró viszonyok a kérdésben forgó község viszonyához leginkább hasonló.” E pontatlan meghatározás nyomán az illető község kiválasztása előbb az összeíró küldöttségek, majd az alispán szabadon értelmezhető jogává vált.

Az 1874-es törvény az értékcenzus helyébe (1848-ban azok választhattak, akiknek tulajdonában háromszáz ezüst forint értékű ház volt) az ország minden városában a három lakrészű és házadó alá eső ház cenzusát helyezte.

Ez pedig a városi lakosság cenzusának jelentős felemelése volt, hiszen 1874 előtt az adózástól független értékcenzus majdnem minden városi ingatlantulajdonosnak választójogot biztosított. Másfelől az adókulcsok és az ingatlan árak országos különbségei a házcenzus igazságtalanságait – a földcenzushoz hasonlóan – hosszú távon kiélezték.

Azok az állampolgárok, akik sem a föld, sem a házcenzus alsó határát nem tudták elérni, választójogot szerezhettek még jövedelemadójuk alapján. Alapvető feltétel a kétszáztíz koronás adóköteles évi jövedelem kimutatása volt, ennek alapján a kereskedők, gyárosok és a városi kézművesek választójogot kaptak. Községekben a kézműveseknek egy segéd után fizetett jövedelmi adót kellett igazolniuk.

1848 után a kézművesek választójogához az egész országban – tehát városokban, községekben egyaránt – elegendő volt, ha „folytonosan legalább egy segéddel dolgoznak”.

A 1874-es törvény kötötte a városi kisiparosok választójogát meghatározott nagyságú jövedelemadóhoz, mely 1874 után az iparos

választóknak közel 2/5-ét ütötte el a választásokon való részvételtől. A jövedelemadózás törvényes szabályozását 1868-ban végezték el. A három fokozatú adózási rendszerben a nyugdíjakat, járadékokat, a földbirtokból származó – földadó szabályozáson kívül eső – bevételeket, a haszonvételeket a haszonbérlők, részvénytársaságok, szellemi-foglalkozásúak és a köztisztviselők jövedelmeit adóztatták meg. Tehát a földdel, tőkével, vagy rendszeres kereseti lehetőséggel nem rendelkezőkről az adózási rendszerben intézkedés nem történt. Mivel pedig a jövedelem után választójogot ez a törvény biztosította, egyes rétegek eleve be sem kerülhettek a választók közé, őket tehát a választási törvény intézményesen megfosztotta a választójogosultságnak még a lehetőségétől is.

Ebbe a csoportba tartozott az ipari munkásság majdnem egésze, a gazdasági, házi cselédség, a napidíjasok és az önálló kisiparosok egy része.

A diszkriminatív rendelkezéseket tovább élezte, hogy 1875-ben az adózási rendszert átformálták, s a kereseti adó bevezetésével (*1875: XXIX. tc.*) a fenti csoportok is adókötelesek lettek. Ez azt jelentette, hogy a választójogosultsághoz szükséges minimális föld- vagy jövedelemadó többszörösét adózók is választójog nélkül maradhattak.

A megfelelő ún. szellemi cenzussal rendelkezőktől sem vagyont, sem jövedelmet, sem adófizetést nem kívánt meg a törvény. Ide tartoztak az Akadémia tagjai, a kinevezett tanárok, tanítók, a kisdedóvók, orvosok, gyógyszerészek, okleveles gazdák, mérnökök, jegyzők, a hivatalosan alkalmazott lelkészek és segédlelkészek Ebből a kategóriából került ki a választók 7–8%-a.

A képviselőház

A képviselőház tagjait egyéni választókerületekben választották meg. Az 1848-as választójogi szabályozás egyik fontos intézkedése a területileg elhatárolt egy képviselőt választó választókerületek kialakításának intenciója volt.

A területi alapra helyezett választókerületek kialakítása szakaszosan és több lépcsőben valósult meg. A kiegyezés után a választókerületi beosztást elsőként a Magyarország és Erdély egyesülését újra kimondó és részletesen szabályozó *1868: XLIII tc.* változtatta meg, amely nyomán az Erdélyben megválasztott képviselők száma 73-ról 75-re emelkedett. A horvátországi képviselők száma az 1868-as 29-ről, 1873-ban 34-re, majd 1881-ben, 40-re növekedett (*1881: XV. tc.*)

A magyarországi választókerületek számát az 1877. évi szabályozás reformálta meg (*1877: VII. tc.*) Ezt követően a választókerületi beosztásban csak kisebb jelentőségű változtatások történtek, így a korszak végén a Magyarország – Fiumét is ideértve –, 413 országgyűlési képviselőt választott, s a társországok a budapesti birodalmi parlamentbe 40 képviselőt küldtek. A

képviselőház elnökét és két alelnökét titkos szavazással, általános szótöbbséggel, míg hat jegyzőjét viszonylagos szótöbbséggel választotta meg a Tisztelt Ház. Az elnök választása az egész országgyűlési ciklusra, míg a többi tisztviselő választása egy–egy parlamenti ülésszakra szólt (*1848: IV. tc.*).

A házszabályok

A dualizmus kori magyar országgyűlés tanácskozásainak előkészítése parlamenti osztályokban és bizottságokban történt. A képviselőházi osztályokat a ház megalakulását követően sorshúzással alakították meg. A kilenc osztály előadóiból a házelnök, vagy az általa megbízott alelnök elnöklete alatt központi bizottságot alakítottak ki. Az osztályokat minden ülésszak elején újra sorshúzással megújították. A parlamenti bizottságok közül az országgyűlési ciklus egész tartamára csak az összeférhetetlenségi bizottságot választották, a többi parlamenti bizottságot ülésszakonként újraválasztották. A legfontosabb parlamenti bizottságok a korszakban: igazságügyi, pénzügyi, mentelmi, közoktatásügyi, zárszámadási, közgazdasági, számvizsgáló.

A parlamenti tanácskozás a hatályos házszabályok alapján három szakaszból állt: a napirendre tűzött javaslatok általános vitájával kezdődött, majd a törvényjavaslatok részletes, szakaszonként, illetve paragrafusonkénti tárgyalása, végül egy következő ülésnapon a javaslat harmadszori olvasása következett.

A parlamenti házszabályok szerint, az első megszólalási lehetőség a mindenkori bizottsági előadót, vagy a javaslat indítványozóját illette meg. Ezt követően a kisebbségi vélemény előadója szólalhatott fel. Az általános vitában és a részletes tárgyaláskor is az egyes pontoknál minden képviselő csak egyszer szólalhatott fel. A miniszterek bármikor felszólalásra jelentkezhettek, és szót kaphattak a parlamenti képviselők is viszonylag tág határok között bármikor a következő esetekben: ha személyes megtámadásra válaszoltak, ha házszabályokhoz kívántak hozzászólni, ha félremagyarázott szavaikat kívánták helyreigazítani, vagy ha indítványukat, módosításukat kívánták visszavonni. Ha szólásra már senki sem jelentkezett, vagy a házszabály szerint már nem jelentkezhetett, a napirenden lévő kérdést kötelezően szavazásra kellett bocsátani. Ha húsz parlamenti képviselő írásban kívánta, a parlament elnöke köteles volt másnapra halasztani a szavazást. Húsz jelenlevő országgyűlési képviselő kívánságára, név szerinti szavazás volt elrendelhető.

Bármely országgyűlési határozat meghozatalához legalább száz megválasztott képviselő jelenléte volt szükséges.

A törvényhozói folyamatban kiemelkedő szerepe volt a képviselőház elnökének. Az érvényes házszabályok szerint a házelnök vonta felelősségre

az országgyűlési tagokat, amennyiben a tárgyalások nyugodt menetében bármilyen zavart okoztak. Ha a parlamentben felszólaló képviselő másodszori figyelmeztetés ellenére eltért a napirenden levő tárgytól, az elnök a szót tőle megvonhatta. Sőt, amennyiben a felszólaló a ház valamely tagja ellen durva sértést követett el, az elnöki rendreutasítást követően, az elnök a szót tőle már az első alkalommal is megvonhatta.

A főrendiház

A főrendiház a dualizmus időszakában a magyar országgyűlés – rendi alapokon szervezett, ám részben modernizált –, második kamarájaként működött. A főrendiház örökös jogú tagjai voltak a királyi család magyar jog szerinti teljes korú – azaz 24 éves –, atyai vagy gyámi hatalom alatt nem álló azon férfitagjai, akiket főhercegi rang és minőség illetett meg. Rajtuk kívül örökös jogon főrendi házi tagsággal rendelkeztek azok a magyarországi hercegi, grófi vagy bárói címet nyert családoknak a 24. életévüket betöltött, nagykorú férfitagjai, akik 1885-ös főrendiházi reformot (*1885: VII. tc.*) követően legalább 6 000 korona adót fizettek.

A Magyarországon élő örökös jogú főúri családok névsorát az *1886: VIII. tc.* tartalmazta. Az illetékes törvényhatóságok a főrendi háznak területükön állandó lakással rendelkező tagjait nyilvántartották. Abban az esetben, ha az örökös főrendi házi tagsággal rendelkező családok a főrendi házról szóló törvényben megállapított vagyoni cenzussal nem rendelkeztek, abban az esetben a főrendiházi tagság számukra szünetelt, ám feléledt újra abban az esetben, ha a meghatározott cenzus feltételeit teljesítették.

A főrendiház tagjai voltak még az ország régi rendi méltóságai, zászlósai, a pozsonyi gróf, a koronaőrök, a fiumei kormányzó. Az ország zászlósai közé tartoztak a dualizmus kori főrendiházban többek között, az országbíró, a horvát bán, a főtárnokmester és a királyi udvar méltóságai: a főlovászmester, a főudvarmester, a főajtónálló, a főpohárnok, a magyar nemes testőrség kapitánya.

Hivataluk alapján szereztek főrendiházi tagságot a magyar királyi kúria elnöke és másodelnökei, a közigazgatási bíróság elnöke és másodelnökei (*1896: XXVI. tc.*) és a budapesti királyi tábla elnöke.

Egyházi méltóságuk alapján főrendiházi tagok voltak a római katolikus egyháznagyok közül az esztergomi hercegprímás és az érsekek, a megyés püspökök, a pannonhalmi főapát, a görögkeleti egyháznagyok közül a szerb patriarcha, a román metropolita és a megyés püspökök.

A református és az evangélikus egyház részéről a három–három legidősebb püspök, a református egyház legidősebb három fő gondnoka, az evangélikus egyház főfelügyelője és két legidősebb felügyelője, valamint az unitárius egyház hivatalban levő egyik elnöke egyházi méltósága alapján főrend volt.

A magyar minisztertanács felterjesztésére, az uralkodó legfeljebb 50 olyan magyar állampolgárt nevezhet ki főrendiházi tagnak, aki – az uralkodó megítélése szerint –, közéleti pályafutásával erre érdemeket szerzett.

Végül a horvát országgyűlés saját képviselői közül 3 képviselőt választott a főrendiházba (*1868: XXX. tc.*, *1885: VII. tc.*).

A főrendiházban a határozathozatalra és a szükséges választások lebonyolítására minimálisan 50 főrendiházi tag jelenléte volt szükséges. A magyar országgyűlés két kamarája az üzenetváltásokon kívül némely meghatározott esetben közös ülést is tartott. Az országgyűlés megnyitása és feloszlatása esetén mindkét ház tagjainak jelenléte szükséges volt.

A parlamenti ciklust megnyitó és bezáró trónbeszédet mindegyik házban külön–külön olvasták fel, viszont együttes ülésen történt meg a koronaőrök megválasztása és eskütétele, a királyi hitlevél és eskü becikkelyezése és a koronázási ülés is.

A főrendiház tagjai tevékenységükért semmiféle díjazásban nem részesültek, az alsóházi képviselők meghatározott napidíj átalányt és lakbért kaptak.

A képviselői összeférhetetlenség

A dualizmus időszakában képviselői státuszával összeférhetetlen viszonyba került és mandátumáról lemondani kényszerült az a megválasztott képviselő, akinek politikai jogai felfüggesztését hatályos bírósági ítélet mondta ki, akit bűntény, vagy nyereségvágyból eredő vétség miatt jogerősen elítéltek, akit gondnokság alá helyeztek, aki gazdai vagy gyámi hatalom alá került és aki ellen érvényesen csődeljárás indult meg.

Összeférhetetlen helyzetben jutott az a képviselő is, aki a hadsereg tényleges állományába került. Országgyűlési képviselő nem viselhetett olyan hivatalt, amely általánosságban a korona vagy a kormány kijelölésétől és kinevezésétől függött és fizetéssel, vagy meghatározott díjjal járt. Ennek a szabálynak a hatálya alól az összeférhetetlenséget szabályozó törvény (*1875: I. tc.*) kivette a minisztereket, az államtitkárokat, a budapesti országos intézetek igazgatóit, a fővárosi közmunkatanács elnökét, alelnökét és kinevezett tagjait, az országos közoktatási és közegészségügyi tanács tagjait, a budapesti tudományegyetem és műegyetem tanárait és az ideiglenesen kinevezett kormánybiztosokat.

Nem lehetett országgyűlési képviselő, illetve köteles volt mandátumáról lemondani, aki a kormánnyal szerződéses viszonyban levő vállalkozást vezetett, aki a kormánnyal szerződés alapján állandó vagy tartós üzleti viszonyban álló pénzintézet vezetője volt, s aki az állam által segélyezett vasút vagy csatorna engedélyese, vezető tisztviselője volt. A képviselői mandátummal össze nem férő állást jelentettek a törvényhatósági tisztviselői, a községi elöljárói állás és a szerzetesrendi tagság is.

A főrendiház összeférhetetlenségi viszonyai jóval megengedőbbek voltak, mint a képviselőházé. A főrendiházi tagság összefért minden kinevezéstől vagy választástól függő egyházi, polgári vagy katonai méltósággal, kivéve az állam főszámszék elnökét és annak egyéb tisztviselőit. Ugyanakkor, főrendiházi tagsági viszony megszűnt abban az esetben, ha a főrendeket a képviselőház tagjává választották. Elveszett a főrendiházi tagság abban az esetben is, ha megszűnt az illető állampolgársági köteléke, ha a főrend elvesztette azt az egyházi, vagy világi méltósági tisztséget, amelynek alapján a tagság őket megillette, ha leköszöntek tagságukról, akiknek a megbízatása lejárt (a választott horvát főrendek), vagy akik politikai jogok felfüggesztésére szóló ítélet hatálya alatt álltak, vagy akiket rendes bíróság elítélt.

A képviselői mentelmi jog

Az országgyűlési mentelmi jog az országgyűlési képviselők számára két irányban mutatott különleges jogállást. Egyrészt, az országgyűlési képviselők törvényhozói hivatásuk körében elkövetett cselekményeikért nem a közönséges büntetőjog szerint, nem rendes büntető hatóságok által feleltek, hanem az országgyűlés fenyítő hatósága alatt állottak. Másrészt, az országgyűlési tagok abban az esetben, ha nem törvényhozói funkciójuk körében követtek el büntetendő cselekményeket, kizárólag a törvényhozás hozzájárulásával voltak bűnvádi felelősségre vonhatók, a tettenérés esetét kivéve.

A dualizmuskori országgyűlési gyakorlat szerint, a mentelmi jog a képviselőket a megválasztás időpontjától, a főrendiházi tagokat az országgyűlés összehívásának meghirdetésétől fogva illette meg. A mentelmi jog az országgyűlés tagjait az egész magyar állam területén megillették, vagyis a társországok hatóságai sem vonhatták felelősségre a magyar országgyűlés tagjait törvényhozói funkciójukban tett nyilatkozataikért, nem helyezhették büntetőeljárás alá és tettenérés esetén kívül, nem tartóztathatták le az országgyűlés illetékes házának engedélye nélkül.

A dualizmuskori magyar országgyűlés némely esetben bíráskodási hatáskörrel is rendelkezett, így a képviselőház bíráskodott – saját autonóm bizottságai által –, a képviselőválasztások érvényessége felett, amely országgyűlési jogosítványt azonban az *1899: XV. tc.* részlegesen megosztott a Kúriával.

Az országgyűlés bíráskodott az összes mentelmi jogi kérdésekben, a főrendek felsőházi tagságának elbírálásában, az összeférhetetlenségi kérdésekben és az országgyűlés alkalmazottainak fegyelmi ügyeiben.

Az országgyűlés főrendiháza közvetetten részt vett a kúrai bírái, a korona ügyész és helyettese feletti fegyelmi bíráskodásban (*1871: VIII. tc.*),

valamint a közigazgatási bíróság ítélő bírái felett bíráskodásban is (*1896: XVI. tc.*).

Kormányzat

A király

A dualizmus kori kormányzat legfontosabb központja a király, illetve a király által szimbolizált és vezetett hatalmi központ volt. A hivatalos közjogi felfogás szerint, a magyar király a magyar nemzetállam személyes megtestesülése, ennek megfelelően a magyar államban az uralkodó továbbra is szent, sérthetetlen és felelőtlen volt, azaz a hatályos törvényi szabályozás alapján az uralkodó semmilyen cselekményéért nem volt felelősségre vonható és büntethető.

Az alkotmány 1867-es visszaállítását követően, a király politikai tevékenységéért teljes egészében miniszterei feleltek. Ennek megfelelően a király bármely rendelete, kinevezése abban az esetben volt érvényes, ha a Budapesten székelő és a magyar országgyűlésnek felelős miniszterek egyike – a szakmailag illetékes minisztériumi vezető – is aláírta. Ezt a miniszteri aláírást – amely a törvényeken a királyi aláírást követően foglalt helyet –, nevezték ellenjegyzésnek.

A trónöröklésihez szükséges személyi feltételek megléte esetén, a magyar királyt a koronázás aktusa avatta a végrehajtó hatalom legfontosabb tényezőjévé. A koronázás – sok tekintetben – szimbolikus szertartása a dualista államban tényleges és erős alkotmányjogi funkcióval rendelkezett. A Szent. István koronájával történő koronázás nem csak a szorosan vett koronázási ceremóniát, hanem még két közjogi elemet is magában foglalt: a királyi hitlevél kiadását és a koronázási eskü felolvasását.

A király által egybehívott – koronázó – országgyűlés első feladata minden esetben a királyi hitlevél és eskü formula megszerkesztése és elfogadása volt. Az országgyűlés által elfogadott hitlevelet a király elé terjesztették, aki azt aláírásával és állampecsétjével ellátva az országgyűlésnek átadta. A hitlevelet a miniszterelnök ellenjegyezte, majd ezután azt az országgyűlés alkotmányos erejű és jelentőségű alaptörvényként elfogadta.

A koronázásnak – ennek szellemében –, szigorúan szabályozott alkotmányos értelmű forgatókönyve volt. A koronázási menetben a nádor, illetőleg az országgyűlés által megbízott nádor helyettes vitte a Szent Koronát, az országbíró a királyi pálcát, a horvát bán az aranyalmát, a főpohárnok szent. István kardját, egy római katolikus főpap a kettős-, egy tárnokmester a kisebb keresztet. A koronázási templomban a király letette az esküt az egyház védelmére, annak jogai és szolgái tiszteletben tartására, ezután szentelt olajjal királlyá kenték, majd szent István palástjának, saruinak

felöltését követően szent. István kardjával a nép (a koronázási menet) felé fordulva három keresztvágást tett, annak jeléül, hogy az egyházat és Magyarországot bárhonnan jövő ellenségtől megvédelmezni kész.

Az uralkodó az államélet különféle szektoraiban erős és kiterjedt jogosítványokkal rendelkezett. Királyi jog volt az országgyűlést összehívni, megnyitni, az országgyűlési üléseket elnapolni és az országgyűlést feloszlatni. Két uralkodói privilégium a magyar törvényhozásra kiemelkedő befolyást gyakorolt. Az uralkodó hozzájárulása nélkül a magyar minisztertanács és annak miniszterei az országgyűlés elé törvényjavaslatot nem terjeszthettek. Ez az ún. előszentesítési jog volt, amelyet a magyar minisztertanács 1867. március 17-én fogadott el, s amely ezt követően az egész korszakban lehetővé tette az uralkodónak, hogy az összes minisztertanács napirendjén levő törvényjavaslatot előzetesen megvizsgálhassa, azok ellen kifogást emelhessen, s azt követően kizárólag az ő engedélyével kerülhettek nyilvános országgyűlési előterjesztésre és tárgyalásra a vonatkozó javaslatok.

A király kizárólagos jogát képezte a kiegyezést követően az országgyűlés feloszlatása is. Az 1867-et követő rendelkezések szerint – az 1848-as szabályozást módosítva – az uralkodó kizárólag abban az esetben oszlathatta fel az országgyűlést, ha a következő évi költségvetés és az előző évi zárszámadás letárgyalását az újonnan összehívott országgyűlés még megvalósíthatta (*1867: X. tc.*).

A törvénykezdeményezés, a törvényszentesítés és a törvények kihirdetése tehát az alapvető királyi jogok közé tartozott. Az alkotmányosság visszaállítását követően a királyi rendeletek kiadása – hiányzó törvényi vagy szokásjogi viszonyok pótlására, vagy a minisztereket ily rendeletek kibocsátására felhatalmazó céllal –, továbbra is az alkotmányos uralkodói jogosítványok közé tartozott. A király állami hivatalokat rendszeresíthetett, betölthetett és megszüntethetett.

Az egyik legfontosabb királyi jog a főhadúri jog volt. A főhadúri jog a hatályos törvények szerint, a vezérlet, vezénylet és belszervezet együttes jogát foglalta magában. A vezérlet joga a gyakorlatban azt jelentette, hogy a király békés és háborús időben egyaránt személyesen vezethette a haderőt, s jogosult volt a hadsereg vezető tisztjeit kinevezni és alkalmazni. A vezénylet jogával a király gyakorolta a legfőbb parancsadási jogokat és biztosította a megfelelő katonai fegyelmi büntető hatalmat. A belszervezeti jog a birodalmi fegyveres erők fegyvernemekre, katonai hatóságokra és intézetekre való tagolásának szabad meghatározását tette lehetővé.

Az uralkodó 1867-et követően is élt ún. főkegyúri jogával, vagyis a magyarországi egyházak és felekezetek bevetté nyilvánítására és elismerésére vonatkozó kizárólagos jogával, a legfőbb egyházi felügyeletre vonatkozó jogával és az egyház védelmi jogával.

A megkoronázott király kizárólagos joga volt magyar nemességnek, bármely nemesi, főnemesi, bárói, hercegi, grófi címek adományozása. Ugyanígy a hivatali állások címének, rangjának az adományozása, megváltoztatása, valamint a belső titkos tanácsosi, és a császári és királyi kamarási cím adományozása is a felségjogok körébe tartozott.

A királyt a „felség" megszólítás és Magyarországon az „apostoli cím" is megillette. A király hivatalos megnevezése a dualizmus időszakában, így „ausztriai császár és magyarországi király", röviden, „őfelsége a császár és apostoli király".

A minisztertanács

A magyar minisztertanács dualizmuskori működése szintén az 1848-as törvénykezés jogszabályaira (*1848: III. tc.*) épült. A dualizmus korszakában a miniszteri feladat- és hatásköri beosztásban viszonylag kisebb módosulások történtek.

1867-ben a miniszterelnökség mellett nyolc önálló minisztérium létezett:

1) a király személye körüli,
2) a belügyi,
3) a pénzügyi,
4) a vallás és közoktatásügyi,
5) az igazságügyi,
6) a honvédelmi,
7) a közmunka- és közlekedésügyi,
8) földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium.

1868-ban, a magyar–horvát kiegyezéssel egy újabb minisztériumot, az önálló horvát–szlavón–dalmát tárca nélküli minisztériumot hoztak létre, majd 1889-ben – részleges tevékenységi kör átcsoportosítással egybekötve –, a közmunka és közlekedésügyi minisztériumot kereskedelemügyi minisztériummá, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztériumot földmívelésügyi minisztériummá alakították át. A korszak végén, 1917-ben a háborús viszonyokra tekintettel alakult meg négy újabb tárca nélküli minisztérium: a választójogi, a közélelmezési, az átmeneti gazdálkodási és a népjóléti–szociális (*1917: XI. tc.*).

A minisztertanács kollegiális testületként működött, vagyis a mindenkori belső szavazati többsége alapján hozta meg döntéseit, azután ezeket a döntéseket kifelé a grémium egyöntetűen képviselte.

Néhány ügyet a törvényhozás az évek során, egyedi jogszabályokban a minisztertanács kollektív döntési hatáskörébe utalt, így például a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóságok között felmerülő hatásköri konfliktusok eldöntését (*1869: IV. tc.*), a főispánok kivételes hatalommal

történő felruházását (*1886: XXI. tc.*), a helyi érdekű vasutak engedélyezését (*1880: XXXI. tc.*).

A magyar minisztertanács első emberét – a magyar királyi miniszterelnököt –, az uralkodó közvetlenül, előterjesztés nélkül, ám ellenjegyzés mellett nevezte ki. Az ellenjegyzést alkotmányosan akár egy Budapesten székelő miniszter, akár a kinevezett miniszterelnök maga, akár elődje is teljesíthette. A többi minisztert a miniszterelnök előterjesztésére és annak ellenjegyzése mellett nevezte ki a király (*1867: VIII. tc.*).

A közös miniszterek kinevezésének előterjesztésével és ellenjegyzésével kapcsolatban külön törvényi rendelkezés nem volt. Az általános gyakorlat szerint, a közös miniszter elődjének, saját magának, vagy bármely közös minisztertársának ellenjegyzése mellett kinevezhető volt.

Miniszterei kiválasztásában a király kezét általános előfeltételek nem kötötték meg, de a hatályos törvények szerint a miniszterek csak magyar állampolgárok lehettek, emellett gondnokság vagy csőd alatt nem állhattak, bűntett vagy vétség miatt vád alatt, szabadságvesztés büntetés hatálya alatt nem lehettek, és hivatalvesztésre szóló ítélet rájuk nem vonatkozhatott (1883: I. tc). Emellett a magyar miniszereknek magyarul (1868: XLIV. tc), a horvát miniszereknek horvátul tudniuk kellett (*1868: XXX. tc.*). A minisztériumi tisztviselők sorában első számú adminisztratív állást töltenek be az államtitkárok, a helyettes államtitkárok. Az államtitkároknak törvényileg meghatározott limitált száma nem volt.

A magyarországi minisztériumok többségében a dualizmus időszakában működött elnöki osztály, elnökség, melyhez általában a bizalmasabb jellegű, valamint a személyzeti ügyek tartoztak, a minisztériumi struktúrában azonban egységes szervezeti rend nem alakult ki, főosztályok, ügycsoportok, osztályok, alosztályok egymással nem kompatibilis szervezetben intézték a különböző minisztériumok szakigazgatási ügyeit.

1867-et követően az ország kormányzatának minden ágazatában a hivatalos nyelv a magyar volt (*1868: XLIV. tc.*). Ezzel együtt – a nemzetiségi törvény rendelkezéseinek megfelelően –, az ország minden polgára a kormányzathoz intézett beadványait saját anyanyelvén adhatta be, s az ilyen jellegű beadványokra hozott kormányzati végzéseket az eredeti magyar szöveg mellett a kormány részéről a beadvány nyelvére lefordított hiteles másolatokkal is kötelesek voltak ellátni.

Igazságszolgáltatás

A bírósági szervezet

Az államhatalmi értelemben is önálló bírósági hatalmi központ (*1869: IV. tc.*) a kiegyezést követően a négy fokozatú szervezeti struktúrában működött.

Első fokon, a bírósági rendszer legalsó szintjén az ún. járásbíróságok, első folyamodású bíróságként jöttek létre (*1880: XXXVII. tc.*, *1897: XXXIV. tc.*, *1893: XVIII. tc.*).

A járásbíróság személyzete egy, vagy több járásbíróból, aljárásbírókból, fogalmazási és irodai segéd személyzetből, és a járásbírósági fogház személyzetéből állott.

A bírósági rendszer második szintjén a királyi törvényszékek működtek, amelyek mind első, mind másodfokon hozhattak határozatokat (*1898: X. tc.*, *1887: XIX. tc.*, *1897: XXIV. tc.*). A királyi törvényszékek élén az elnök, az ítélő bírák, a törvényszéki bírák, valamint váltó- és kereskedelmi ügyekben választott kereskedelmi ülnökök állottak.

A bírósági rendszer harmadik szintjén a királyi ítélőtáblák, másod és harmad fokon végérvényesen, illetőleg fellebbvitelileg határozó főtörvényszékként működtek. A királyi tábla érdemi határozatait mindenkor három- és öttagú tanácsokban hozta. A királyi ítélő táblai bírók számát a törvény 11 főben maximálta (*1907: I. tc.*).

A korszakban a járásbíróságok törvényileg meghatározott száma a közigazgatási járásokhoz, a törvényszékeké a vármegyékhez igazodott, ítélőtáblából pedig az ország területén tizenegyet szerveztek.

A dualizmus korában legfelsőbb bíróságként a királyi Kúria működött, amely magán- és büntetőjogi bíráskodást tekintve is az ország legfőbb törvényszéke volt. A Kúria hatásköre tágabb volt, mint az alsóbb fokú bíróságoké, mivel tevékenységének súlypontja a jogegységi döntések meghozatala volt, másrészt ügykörébe szorosan nem tartozó több kérdésben is ítélkezett (ügyvédi, közjegyzői kamarák, központi választmányok határozatai, stb.). A Kúria ítélő bírái az elnökön és a másodelnökön kívül a kúriai tanácselnökök és kúriai bírák voltak.

A dualizmus kori bírósági szervezet fontos részét képezték az önkormányzati jellegű bírói szervek. Ezek közül is a legfontosabb az esküdtszék intézménye volt (*1897: XXXIII. tc.*)

A jogszabályok szerint, minden olyan királyi törvényszék mellett, amelynek büntető hatásköre volt, esküdtbíróságot szerveztek. Az esküdtbíróságnak az elnökkel együtt három bírói tagja és tizenkét esküdtje volt. Az esküdtbíróság elnökét az illetékes királyi tábla elnöke, a két további bírói tagot pedig a törvényszék elnöke egy évre jelölte ki. Esküdtek csak azok lehettek, akik a szigorú – az országgyűlési cenzusokat is meghaladó –, szellemi és anyagi követelményeket teljesíteni voltak képesek, s így az évente felülvizsgált esküdti lajstromokban szerepeltek. Nagy jelentősége volt, hogy az esküdtszékek hoztak ítéletet az alkotmányos szabadsággal összefüggő ügyekben, így ide tartoztak a sajtószabadsággal kapcsolatos ügyek, a párbajvétségek, a becsületsértések, az összes politikai jellegű ügyek.

Fontos igazságszolgáltatási szereppel rendelkező önkormányzati bíróság volt a községi bíróság (*1877: XXII. tc.,1893: XVIII. tc.*). Községi bíróságok hoztak ítéletet a kisebb jelentőségű és meghatározott, alacsonyabb értékre elkövetett polgári peres ügyekben. Különösen fontos, a hétköznapi jogbiztonságot megerősítő szerepe eme bíróságnak és kis- és nagyközségekben volt, ahol a községi bíróság a községi bíróból, két esküdtből és a községi jegyzőből állott és ítéleteit saját közegeivel végre is hajthatta.

A büntető igazságszolgáltatás országos szervezetét a királyi ügyészségek alkották. Minden büntető hatáskörrel rendelkező királyi törvényszék mellett egy királyi ügyész, szükség szerint több királyi alügyész tevékenykedett. A királyi táblák mellett királyi főügyészséget szerveztek, a Kúria mellett pedig, legfőbb ügyészi szerepben a koronaügyészi szervezet jött létre.

A Közigazgatási Bíróság létrehozása (1896: XXVI. tc) nagy jelentőségű esemény volt a magyar közigazgatási jogrend általános kiegyensúlyozottságának megteremtése szempontjából. A bíróság működése ugyanis lehetővé tette, hogy bármely közigazgatási hatóság által okozott jogsérelmeket – akár magán- akár hatósági kezdeményezésre – független bíróság peresíthessen és orvosolhasson. A Közigazgatási Bíróság kizárólag már jogvitás eseteket tárgyalt, bíráskodása egy fokozatú és ügydöntő jellegű volt. Elnökét a miniszterelnök javaslatára az uralkodó élethossziglan nevezte ki.

Egyéb állami szervek

A közbiztonság szervei

A dualista Magyarországon vegyes rendszerben állami és önkormányzati közbiztonsági szervek párhuzamosan látták el a közbiztonsági szolgálatot. A korszakban a rendőrségi szervezet nagyobbik része önkormányzati hatáskörben, városi, községi rendőrségek keretei között működött. Ezek az önkormányzati rendőrségek – városi rendőrök, hajdúk, pandúrok, hadnagyok, alabárdosok, hegybiztosok, mezőőrök, polgárbiztosok – rendkívül változatos hagyomány, szervezet, költségvetés és személyi állomány alapján és hullámzó szakmai színvonalon látták el a helyi közbiztonsági teendőket. Az állam igyekezett befolyást szerezni az önkormányzati rendőrségeknél elsősorban a helyi rendőrkapitányok kinevezési jogának magához vonásával (*1886: XXI. tc.,1886: XXII. tc.*) és az önkormányzati szabályrendeleti jog rendőri kihágások területén történő megszorításával (*1879 XL. tc.,1880: XXXVII. tc.*), de a vidéki rendőrség teljes államosítása – túlnyomórészt az

állami költségvetési források elégtelensége okán – a korszak végéig nem valósult meg.

A dualizmus időszakában állami közbiztonsági szervezet működött Budapesten, majd 1889-tól kezdve Újpesten és Rákospalotán is, Fiumében, a Magyar Királyi Határrendőrségnél (*1903: VIII. tc.*) és a Magyar Királyi Pénzügyőrségnél.

1881-ben jött létre a vidéki állami közbiztonsági szervezet, a Magyar Királyi Csendőrség intézménye. (*1881: III. tc.*) A csendőrség kettős jogi–igazgatási függelmi rendszerben működött, a csendőrtisztek és csendőr legénység személyi ügyeiben, szolgálati személyes viszonyaikban a honvédelmi minisztérium alá tartoztak, fegyelmi ügyekben az illetékes honvéd bíróságok ítélkeztek. A csendőrség közigazgatási és rendőri jellegű ügyeiben, gazdasági viszonyaiban viszont a mindenkori belügyminiszter hatósága alatt állt.

A csendőrségi szervezet területileg 1881-ben hat csendőrkerületre oszlott, majd 1903-ban (*1903: VII. tc.*) még három csendőrkerületet szerveztek. A csendőrkerületeken belül alsóbb szinten szárnyparancsnokságok, szakaszparancsnokságok és csendőrőrsök működtek.

Törvényhatósági városokban, rendezett tanácsú városok bel- és külterületén a csendőrség rendes szolgálatot nem teljesíthetett. Abban az esetben viszont, ha az illető városi települések a csendőrség közbiztonsági állandó segítségét igényelték, lehetőség nyílott arra, hogy a csendőrséggel eseti szerződéseket kössenek s megfelelő ellentételezés mellett a dualizmus éveiben csendőrség városi közbiztonsági teendőket is ellátott.

Az iparhatóságok

Az ipari tevékenységet, az iparűzési jog részletes szabályozásának ellenőrzését, az iparosok és alkalmazottak közötti viszony felügyeletét kiterjedt állami iparhatósági és iparügyi önkormányzati rendszer végezte. Az iparügyi közigazgatás élén, mint legfelsőbb fokon eljáró hatóság, az illetékes kereskedelemügyi miniszter (és jogelődje) állott. A miniszternek közvetlenül alárendelt, speciális iparügyi szervezetek élén az iparfelügyelők álltak, akiknek hatásköre a gyári és ipartelepi vizsgálatokra a vonatkozó törvények és rendeletek ellenőrzésére terjed ki (*1893: XXVIII. tc.*).

Másodfokú iparhatóságként jött létre minden törvényhatóságban az ipartanács, melynek tagjai voltak a törvényhatósági közigazgatási bizottság és az illetékes ipar ipari és kereskedelmi kamarák által választott két–két helybéli iparos, mint rendes, és két iparos, mint póttag. Az ipartanács elnöke az alispán vagy a polgármester, jegyzője pedig egy kirendelt törvényhatósági hivatalnok volt. Elsőfokú iparhatóságként minden hatóság mellé iparhatósági megbízottakat választottak, minden iparhatóság mellé húsz, ha azonban az

iparhatósági székhelyen száz iparosnál több nem lakott, tíz megbízottat választottak.

Statisztikai adatgyűjtésre, szakmai érdekképviseletre, hatósági bizonyítványok kiadására, áruvédjegyek, minták tárolására, rögzítésére jött létre az iparkamarák rendszere (*1868: VI. tc.*). A felügyeletet ellátó kereskedelemügyi miniszter a hatáskörüket túllépő kamarákat feloszlathatta.

Az iparhatóságok fontos bázis intézményeként jött létre a magyarországi ipartestületek hálózata, amely elsősorban a segédekre, tanoncokra és tanonciskolákra vonatkozó elsőfokú iparhatóságként működött.

A forgalom igazgatása

A gazdaság és a társadalom néhány szektorát az államhatalom a dualizmus időszakában kiemelt figyelemmel kísérte. Ezek között is elsőrendű fontosságúnak tekintette a közforgalom felügyeletét.

A szárazföldi közutak közigazgatására vonatkozó törvény (*1890: I. tc.*) a közutakat hat csoportba sorolva, állami, törvényhatósági, vasúti állomásokhoz vezető, községi közlekedési, tisztán községi közdűlő, és végül magán-, társasági, és szövetkezeti közutakat különböztetett meg. A törvény a szárazföldi közutak közigazgatási besorolásának megfelelően állapította meg az utak fenntartására, karbantartására fordítható adókivetések nagyságát, az út közigazgatásával kapcsolatos útrendőri kihágások mértékét.

A vasút közigazgatásának legfontosabb forrását nem törvényi szabályozás, hanem még az abszolút kormányzás idejéből származó osztrák üzletrendtartás szabályozta (1851:évi üzletrendtartás), amelyet ezt követően számos törvényi szabályozás, módosított és egészített ki (*1867: XVI. tc.*, *1880: XXXI. tc.*, *1888: IV. tc.*). Az állami szabályozás a vasúti közlekedés ellenőrzése érdekében, annak minden fázisába sajátos jogi konstrukciókat épített be. A vasútépítés szándékát (tervmegállapítás), a kivitelezés tervezett módszereit és ütemét (építési terv, óvadék) szoros állami ellenőrzés kísérte. Az építés megkezdését külön engedélyhez kötötték (építési engedély), azt folyamatosan ellenőrizték (vonalbejárások, próbamenetek), végső átvételét szigorú feltételekhez kötötték (műtanrendőri bejárás).

A vasúti vállalatoknak kötelezővé tették az üzletvitel folyamatosságát és a nyilvános fuvarozást. A legfőbb felügyeleti szervként működő kereskedelemügyi minisztérium (és jogelődje) központi ellenőrzési intézménye a vasúti és hajózási főfelügyelőség volt, amely mind az állami, mind a magánvasutakat jogosult volt ellenőrizni.

A miniszter szakközegei közül az országos tarifabizottság, országos személy- és áruszállítási díjszabási kérdésekben rendelkezett tanácsadói joggal, az esetileg megbízott vasúti kormánybiztosok, az államsegélyből épült és állami kamatgaranciát élvező vasúti vállalatok ügyvitelének közvetlen ellenőrzését végezték.

A vasútüzlethez hasonló állami felügyelet alatt működött a posta, amely kereskedelmi vállalatként (*1875: XXXVII. tc.*), kizárólagos állami jog alapján (posta regálé és posta jövedéki jog), látta el a postai szolgáltatást. A magyar posta működésének kereteit is egy abszolút kori rendelet (az 1850. XII.26-án kelt királyi pátens) alapján létrejövő osztrák postatörvény képezte. A hatályos jogszabályok értelmében postahivatalok felállítása és fenntartása az egész korszakban kizárólagos állami monopóliumot volt.

A forgalmi közigazgatás utolsó nagy területét a mértékügy szabályozása jelentette. A dualizmus kori jogszabályok alapján, a mértékrendszer megállapítása a törvényhozás hatáskörébe tartozott (*1874: VIII. tc.*, *1875: LIII. tc.*,.*1891: VI. tc.* és *1907: V. tc.*).

A vonatkozó törvényekben megállapított hossz-, tér-, köb-, súly- és erő mértékeket a közforgalomban kötelező volt használni. A hitelesített mértékeket kétévenként időszakos hitelesítés alá kellett bocsátani. A mértékügynek az egész magyar birodalom területére kiterjedő egységes műszaki vezetésére a budapesti Mértékügyi Központi Intézetet hozták létre.

A dualizmus időszakában a jóléti, szociális és kulturális szférában is az állami felügyeletet ellátó alapintézményeket hoztak létre.

A közegészségügyi törvény szerint (*1876: XIV. tc.*), mindaz, ami a közegészség fenntartására, javítására és a megromlottak helyreállítására szolgált, hatósági felügyelet és intézkedés, a közegészségügyi kihágások pedig rendőri bíráskodás tárgyát képezték.

Az egészségügy igazgatása

Az állami közegészségügyi felügyelet tárgyát képezték a közforgalomba jutó állati termékek: hús, tej, vaj, zsiradék, táplálkozásra szolgáló növények, mesterségesen készített tápszerek és általában mindenféle ital. Az egészségre ártalmasnak minősülő anyagok és készítmények rendőrileg azonnal elkobozhatóak és megsemmisíthetőek voltak. Legszigorúbb előírások járványveszély esetén állottak elő, amikor az illetékes hatóságnak veszteg- és határzár elrendelésére is joguk volt. A legveszélyesebb betegségekre vonatkozó rendszabályokat (himlő, trachoma, kolera, gyermekágyi láz) külön törvényekben szabályozták (*1876: XIV. tc.*, *1887: XXII. tc.*,*1886: V. tc.*).

Gyógyintézetek, kórházak, üdülőházak létesítésére az engedélyt az illetékes törvényhatóság meghallgatása mellett a belügyminiszter adta meg. Jellegűk szerint a gyógyító intézmények közkórházak, vagy magánkórházak. A közkórházakban minden jelentkező beteget – még ha külföldi állampolgár vagy ha személyazonossága bizonytalan is – felvenni kötelesek voltak, míg a magánkórházakra és magán gyógyintézetekre ez a kötelezettség csak az azonnali életveszély esetén volt érvényes.

A közegészségügy központi állami szerve a belügyminisztérium volt, amely az országos közegészségügyet vezette, a megfelelő egészségügyi

rendeleteket kibocsátotta, valamint egészségügyi ügyekben fellebbviteli fórumként intézkedett. A helyi egészségügyi felügyeletet az állam részéről az országos közegészségügyi felügyelők látták el (*1893: IV. tc.*)

Az egészségügyi kérdések tudományos tárgyalására, véleményezésére, indítványozására országos közegészségügyi tanácsot hoztak létre, amelynek legfontosabb feladatai közé tartozott az állami gyógyintézeteknél alkalmazott orvosok véleményezése, a gyógyszerkönyv és az árszabás elkészítése, orvosi műhibák feletti véleményezés. A szervezetben a belügyminisztérium egészségügyi előadói és eseti meghívottak vettek részt. 1892-ben hozták létre az országos járványbizottságot, amelyben az érdekelt szakminisztériumok a főváros, Pest megye, a fővárosi államrendőrség, az országos közegészségügyi tanács, és az országos mentőegyesület szakemberei munkálkodtak.

A közoktatás felügyelete

A népiskolai törvény (*1868: XXXVIII. tc.*) alapján, Magyarországon a kiegyezést követően minden szülő, gyám, tanonc- vagy cselédtartó köteles volt gyermekét, gyámoltját, tanoncát vagy cselédjét nyilvános iskolába járatni életük hatodik évének betöltésétől tizenöt éves korukig.

A népiskolák felügyeletére a jogalkotó iskolaszékeket, királyi tanfelügyelőségeket, a törvényhatósági bizottságok szakmai testületét és ún. népnevelési bizottságokat hozott létre. Az iskolák legközvetlenebb hatóságát saját iskolaszékük gyakorolta. Az iskolaszékeknek legalább öt tagból kellett állniuk.

A felekezeti iskolaszékeknek hivatalból tagja volt az illetékes helyi lelkész, a községi iskolaszékeknek pedig a választott tagokon kívül teljes jogú tagja volt minden helybeli felekezet rendes lelkésze és a községi népiskolai tanító. Az iskolaszékek legfontosabb teendői közé tartoztak a tanító és segédtanítók megválasztása, a tandíj nagyságának megállapítása, a tankötelezettség teljesítésének ellenőrzése, a szülők és tanítók között felmerülő panaszok kivizsgálása és az iskolai statisztika összeállítása (*1876: XXVIII. tc.*).

A tanfelügyelőségek a miniszter legfontosabb ellenőrző szerveiként működtek. Tanfelügyelőséget minden vármegyében létrehoztak, Budapest külön tanfelügyelőségi kerületet képezett. A tanfelügyelőség vezetője hivatalból a törvényhatósági közigazgatási bizottságnak tagja és szakelőadója volt és annak havi jelentéseket állított össze. A tanfelügyelőség ellenőrizte a hatályos törvények és miniszteri rendeletek pontos, minden irányú betartását, valamint széleskörű közvetlen utasítási joga volt a népiskolai gondnokságokkal és a községi iskolaszékekkel szemben.

A közoktatás állami felügyeletében fontos szerepet játszottak az állami dominanciájú törvényhatósági, közigazgatási bizottságok. A közigazgatási bizottságok intézkedtek, hogy a községek a tankötelesek

összeírására vonatkozó kötelességeiket teljesítsék, a bizottság nevezte ki az iskolaszéket, megerősítette a községi iskolaszékek tanítóválasztásait, szükség esetén elrendelte az iskolai pótadó bevezetését, valamint elkoboztathatta az betiltott, vagy jogszabályellenes taneszközöket és tankönyveket, valamint intézkedett a tanítói fizetések és nyugdíjak ügyében is (*1868: XXXVIII. tc.*, *1875: XXXII. tc.*, *1891: LIII. tc.*, *1893: XXIV. tc.*).

Középiskolák esetében az állami felügyelet azokra az intézményekre terjedt ki, amelyek a vonatkozó jogszabályok szerint a miniszter közvetlen rendelkezése alatt állottak. Ezeknek a középiskoláknak az állami felügyeletére ún. tankerületi főigazgatóságokat hoztak létre.

Az országban tizenkét tankerületi főigazgatóságot szerveztek, a budapesti tanárképző intézet gyakorló gimnáziuma és a Ferenc József intézet a tankerületeken kívül, közvetlen a miniszter alá tartozott, a fiumei állami gimnázium pedig a fiumei kormányzó közvetítésével került közvetlenül a vallás és közoktatásügyi miniszter felügyelete alá. A tankerületi főigazgatóságok a minisztérium informatív szervei voltak, annak utasításai szerint jártak el, de a miniszter által rájuk ruházott hatáskörben, mint hatósági fórum is eljártak.

Helyi közigazgatás

A törvényhatóságok

A dualizmus időszakában az állami közigazgatás legfontosabb helyi szerve a törvényhatósági szervezet volt. A törvényhatóság a magyar állam közhatósági szervezeti rendszerében kiemelkedő helyet foglalt el. A törvényhatóságok részben a végrehajtó hatalomnak jelentős részét birtokolták és gyakorolták, részben szabályrendeleti, önkormányzati joguk által a helyi jogalkotásnak is fontos tényezői voltak.

A magyar történeti alkotmány korabeli közjogi felfogása szerint, a törvényhatóságok közhatalmukat nem a végrehajtó hatalomtól (királytól) átruházottan, hanem egyenesen az alkotmányból következően birtokolták és gyakorolták. A törvényhatóságok működését szabályozó jogszabályok (*1870: XLII. tc.*, *1886: XXI. tc.*) a törvényhatóságok hármas hatáskörét fogalmazták meg: a törvényhatóságok gyakorolhatták az önkormányzatot, közvetítették az állami igazgatást és harmadsorban közérdekű országos ügyekkel is foglalkozhattak.

Önkormányzati jogosítványainál fogva a törvényhatóságok saját belügyeikben önállóan határoztak, szabályrendeleteket alkothattak, ezeket végrehajthatták saját közegeikkel, tisztviselőiket maguk választhatták. Az önkormányzat és a közigazgatás költségeit megállapították és ezek fedezetéről gondoskodtak.

A törvényhatósági szervezet valójában az államterület bizonyos része, a népesség, a törvényhatósági szervezet és a törvényhatósági hatáskör együttesét jelentette. A törvényhatóságoknak alapvetően két csoportja létezett a dualizmuskori Magyarországon: a vármegyék és törvényhatósági jogú városok.

A királyföldről szóló (*1876: XII. tc.*) és a törvényhatósági területrendezésről szóló törvények (*1876: XXXIII. tc.*) elfogadását követően a „territoriális municipiumok" általános elnevezése a vármegye lett.

A városi törvényhatóságok eltérő megnevezéssel szerepeltek, így voltak köztük szabad királyi címmel rendelkező városok, törvényhatósági joggal felruházott városok, szabad város (Fiume), székesfőváros (Budapest) (*1872: XXXVI. tc.*, és 1892. június 8-án kelt királyi rendelet). A szabad királyi városok korábban mindnyájan törvényhatósági jogállással bírtak, 1876. óta azonban (*1876: XX. tc.*) léteztek törvényhatósági állásuktól megfosztott (címükben) szabad királyi városok is.

Míg a vármegyék közigazgatási hatáskörre és szervezetre nézve egyöntetűek voltak, addig a törvényhatósági joggal felruházott városok egymás közt is lényeges eltérést mutattak szervezet, jogkör és kormányzathoz való viszony tekintetében is.

A törvényhatóságok fontos közjogi történeti szerepére való tekintettel a törvényhatóságok alkotását, egyesítését, megszüntetését, területük változtatásának jogát a törvényhozás magának tartotta fenn. E hatóságok nevének megváltoztatása szintén csak törvényben volt engedélyezhető.

A jogszabályokban szereplő „önkormányzati jognak" és „az államigazgatás közvetítésének" nevezett törvényhatósági hatásköröket az önkormányzati törvények rendelkezései alapján nehéz és jogilag problematikus volt szétválasztani.

Ami a törvényhatóságok harmadik fontos hatáskörét, a politikai hatáskört illeti, ez a jogosítványuk kifejezetten a rendi alkotmány időszakból mentődött át, de az alkotmányosság helyreállításával, a parlamentáris kormányrendszer bevezetésével a gyülekezési jog és a sajtó szabadsága mellett, tulajdonképpen ez a közvetlen, rendi jellegű politikai hatáskör, szerkezetileg idegen elem maradt a polgári önkormányzati rendszerben, sőt létezése az általános politikai szempontok programozott előtérbe kerülése miatt, a helyi adminisztráció működésében rendre kisebb–nagyobb zökkenőket okoztak.

A törvényhatóságok egyik legfontosabb jogát, a szabályrendelet alkotási jogot az állam fokozott felügyelet alatt tartotta. Általános esetben a törvényhatósági szabályrendeletek hatályba léptetésének alapvető kelléke volt, hogy azt a kormány, illetőleg annak szakminisztere bemutatási záradékkal ellássa.

A kormányzati jóváhagyási jog a törvényhatóságok autonóm cselekvési képességét természetesen lényegesen korlátozta. Hallgatólagos jóváhagyásnak volt tekintendő, ha az illetékes miniszter negyven nap alatt nem nyilatkozott a vonatkozó szabályrendeletekről. Ilyen esetekben a határozat azonnal végrehajthatóvá vált.

A törvényhatóság sérelmes határozatai ellen kormányzati jogorvoslatot voltak kötelesek kérni a törvényhatóság vezető tisztviselői, nevezetesen a főispán és a tiszti ügyész. Általános szabályként működött, hogy a törvényhatóságok nem csak a törvényeknek, de a kormányrendeleteknek is engedelmeskedni voltak kötelesek. Ez a szabály némi módosítást az ún. felírási jog kapcsán szenvedett, amely szerint a helyi törvényhatóság ha egy kormányrendeletet törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok között célszerűtlennek tartott, a végrehajtás előtt felírhatott a kormánynak. Ha azonban ezt követően a miniszter a felhozott indokok alapján a végrehajtást megkövetelte, a rendeletet azonnal és feltétlenül végre kellett hajtani a törvényhatósági hatóságoknak. Amennyiben ezután a törvényhatóság a rendeletet továbbra is sérelmesnek tartotta, részben a képviselőháznál, részben – ha az ügy olyan természetű volt – a közigazgatási bíróságnál kereshetett jogorvoslatot.

A törvényhatóság legfontosabb szerve a *törvényhatósági bizottság* volt, amely a hatósági jogokat a törvényhatóság nevében gyakorolta. A törvényhatóság tagjai voltak: a tulajdonképpeni bizottsági tagok, a képviselők és a törvény által meghatározott tisztviselők. A képviselőket fele részben választás alapján (a hatályos önkormányzati választójogi törvény alapján), részben virilis alapon, azaz a törvényhatóság területén legtöbb adót fizetők listája alapján választották meg. Vármegyékben a törvényhatósági bizottság száma 120-nál kevesebb, 600-nál több, törvényhatósági jogú városokban 48-nál kevesebb, 400-nál több nem lehetett.

Budapesten és Fiumében – tekintet nélkül a lakosságszámra – állandó létszámban állapították meg a bizottságok számát: Budapesten 400, Fiumében 56 városi képviselővel alakultak meg a bizottságok.

A magyar jogszabályok nem álltak demokratikusabb alapra a törvényhatósági választójog tekintetében, mint amelyet az országgyűlési választói jog szabályozásánál elfoglaltak. Törvényhatósági választó ugyanis alapesetben az volt, akit az országgyűlési választóknak az adott évre elkészült névjegyzékébe felvettek.

A törvényhatósági választójog

További kellékekhez kötötték a törvényhatósági választójog megszerzését Budapesten, ahol csak azok az országgyűlési képviselő választójoggal rendelkezők szereztek helyi választójogot, akik egyrészt írni–olvasni tudtak, másrészt a fővárosban legalább 2 év óta állandó lakással rendelkeztek.

Fiumében választásra jogosultak voltak azok, akik magyar országgyűlési választójoggal rendelkeztek, és azoknak a hosszújáratú hajóknak a kapitányai és hadnagyai, amely hajók anyakikötője Fiume volt.

A virilis jogon törvényhatósági képviselői jogot szerzők névsorának megállapításakor a törvényhatóság területén fizetett állami egyenes adó nagyságát vették figyelembe.

A *törvényhatósági közgyűlés* gyakorolta a törvényhatóság területén az ellenőrzés hatóságát az összes törvényhatósági közigazgatási szerv felett, véleményező hatósága volt a kormány előterjesztéseinek, szabályrendeleteket alkotott, gyakorolta a politikai hatáskört, a kérelmezés, levelezés jogát, a felírás jogát és határozott, mint első számú törvényhatósági fórum az összes közigazgatást érintő ügyben.

A törvényhatósági tisztviselők

A vármegyei törvényhatóságokban *állandó választmányt*, a városi törvényhatóságban *városi tanács*ot hoztak létre a közigazgatási ügyek folyamatos vitelére. Az állandó választmány elnöke a főispán volt, akadályoztatása esetén az alispán, vagy a főjegyző volt, tagjait a közgyűlés saját kebeléből három évre választotta meg, a tagok számát úgyszintén a törvényhatóság határozata szabályozta.

A törvényhatósági városi tanácsok elnöke a polgármester volt, a tanácsnak rendes szavazati joggal rendelkező tagjai pedig a polgármesteren kívül a városi főjegyző, a főügyész, a tanácsnokok és a rendőrkapitány. 1876-tól kezdve a helyi közigazgatás legfontosabb intézményévé nőtte ki magát a *közigazgatási bizottság* (*1876: VI. tc.*). A közigazgatási bizottságokban a helyi közigazgatási és a kormányzati szempontokat egyesítő szakember gárda együttesen hozott döntéseket. A bizottságban a kormányhatósági elemet kinevezett állami hivatalnokok, nevezetesen a főispán, a királyi ügyész, a királyi tanfelügyelő, a királyi pénzügyi igazgató és a királyi állami építészeti hivatal főnöke képviselték, akikhez a későbbiekben csatlakozott az ún. közgazdasági előadó és a földmívelési miniszter szakközege (*1882: XX. tc.*).

Budapesten a főispán helyett a főpolgármester és a fővárosi államrendőrség kapitánya is tagja volt a bizottságnak. A bizottságokban a törvényhatósági autonóm tisztviselőket képviselte a törvényhatóság első tisztviselője, az alispán vagy polgármester, a főjegyző, a tiszti ügyész, az árvaszéki elnök és a főorvos. Az állami és önkormányzati tisztviselők mellé a törvényhatósági bizottság saját kebeléből két évre 10–10 tagot választott. Az így megalakult közigazgatási bizottság felügyelte, ellenőrizte a törvényhatóság területén folyó összes – akár választott, akár kinevezett –, hatósági közegek által gyakorolt közigazgatást. A törvényhatósági működésről havi, részletes jelentést állítottak össze a kormányzat számára. A bizottság intézkedett, hogy a megyei, városi közigazgatásban összhang

teremtődjön a különböző hatóságok, hivatalok között, intézkedett, hogy a felsőbb törvényi és rendeleti utasításokat hiánytalanul betartsák.

Azt lehet mondani, hogy a közigazgatási bizottság a dualizmus második felében a legnagyobb, legtágabb hatáskörű és legjobban igénybevett helyhatósági szervezet volt, amely önmagában is képes volt befolyásolni az egész magyar közigazgatás működését és minőségét.

Fiumében a közigazgatási bizottság teendőit az ún. kormányzói tanács gyakorolta, amely a fiumei kormányzóból, ennek helyettéséből és politikai, közigazgatási, pénzügyi, tanügyi és közgazdasági előadókból állott (*1901: IX. tc.*).

A törvényhatóságok első számú tisztviselője a főispán volt. Budapest székesfőváros élén a főpolgármester állott, Fiumében pedig a fiumei kormányzó (*1872: XXXVI. tc.*, és 1870. július 28-i királyi rendelet) vezette a törvényhatóságot.

A főispánokat a miniszterelnök előterjesztése és ellenjegyzése mellett, az uralkodó nevezte ki és mentette fel. Felmentésük mindenféle fegyelmi eljárás és indoklás nélkül, a kormány tetszése szerint történhetett. A főispáni állások száma a 70-et nem haladhatta túl.

A törvényhatóság területén a főispán kijelölési, kinevezési, helyettesítési és áthelyezési joga rendkívül széles körű volt. Kijelölési joga a kijelelő bizottságokon keresztül érvényesült, ezeknek a kandidáló bizottságoknak tagjait fele részben a főispán nevezte ki, s ő volt a bizottság elnöke is.

A főispán nevezte ki a törvényhatóság hivatalai közül az orvosokat, a rendőrkapitányt, a számvevőket, levéltárnokokat, állatorvosokat, írnokokat, valamint a vármegyei segéd- és kezelőszemélyzetet.

A községi törvény szerint, a főispán nevezte ki a rendezett tanácsú városok rendőrkapitányait is. Helyettesítési jogosítványai keretében, a szükség esetén – a választott alispán kivételével –, a törvényhatóság összes tisztviselőjét ideiglenesen helyettesíthette. A főispán ellenőrzési joga kiterjedt a törvényhatóság területén a törvénykezési–közgyűlési szervek kivételével az ott működő összes állami közegre.

Az ún. tiszteletbeli tisztviselők kinevezése teljes egészében a főispán jogosítványai közé tartozott. A tiszteletbeli tisztviselők a nem rendszeresített és szervezett törvényhatósági hivatali állásokat töltötték be, ezért fizetést és más állandó juttatást nem kaptak, de gyakorlatilag ők képezték a tényleges tisztviselői kar utánpótlását.

A vármegyei törvényhatóságok tényleges tisztviselői és segédszemélyzete közé tartoztak az alispán, a főjegyző, az aljegyzők, a tiszti főügyész, az alügyészek, az árvaszéki elnök, az árvaszéki ülnökök, a főorvos, a levéltárnok, az árvaszéki nyilvántartó, az anyakönyvvezető, az állatorvos, a főszolgabírák, és szolgabírák és a járási orvos (*1886: XXI. tc.*).

A törvényhatósági városok tisztviselői voltak: a polgármester, a fő- és aljegyzők, a rendőrkapitány, a tanácsnokok, a fő- és alügyészek, az árvaszéki elnök és árvaszéki ülnökök, a főorvos, a főmérnök, a pénztárnok, a számvevő, a közgyám és a levéltárnok. Budapesten pedig ezen kívül: a statisztikai hivatal főnöke, az alpolgármesterek, a vásárigazgatók, a kerületi elöljárók, a kerületi orvosok, az állatorvosok, a mérnökök, a műszaki tisztviselők, a kerületi városbírók, a vásárfelügyelők.

A központi tisztviselők hivatali kerülete az egész törvényhatóság volt, a külső tisztviselőké a járás. A külső törvényhatósági tisztviselők közül a legfontosabbak a főszolgabíró, szolgabíró, járási orvos, állatorvos voltak, valamint a törvények és helyi szabályrendeletek által megjelölt további tisztviselők és járási segédszemélyzet.

A tisztviselők közül élethosszig nevezték ki a főorvost, a rendőrkapitányt, a számvevőt, a levéltárnokot, az árvaszéki nyilvántartókat és anyakönyvvezetőket, a járási és kerületi orvosokat, állatorvosokat, közigazgatási gyakornokokat és a vármegyékben a segéd- és kezelőszemélyzetet. Főispáni kinevezés alá nem eső tisztviselőket a törvényhatósági bizottság közgyűlése választotta hat évre.

A törvényhatóság hivatalos nyelve

A törvényhatósági közgyűlések jegyzőkönyveit az állam hivatalos nyelvén – magyarul -vezették, de emellett párhuzamosan – a törvényi előírásoknak megfelelően –, mindazokon a Magyarországon létező nemzetiségek által beszélt nyelveken is, amelyet a törvényhatósági közgyűlés legalább 1/5-e jegyzőkönyvi nyelvül óhajtott. Törvényhatósági közgyűlésekben akár magyarul, akár pedig a közgyűlési képviselő saját anyanyelvén felszólalhatott. A törvényhatósági közgyűlések a kormányhoz intézett irataikban a magyart és emellett hasábosan, bármely jegyzőkönyvi nyelvüket is használhatták, a törvényhatóságok egymás közötti iratváltásukban akár az államnyelvet, akár önállóan más jegyzőkönyvi nyelvüket is használhatták. Még megengedőbb megoldást alkalmazott a nemzetiségi törvény a törvényhatósági hivatalok belső ügyviteli, ügykezelési nyelvére vonatkozóan, hiszen amellett, hogy elméletileg kötelezővé tette a magyar nyelv használatát, megengedte, hogy a tisztviselők törvényhatóságuk jegyzőkönyvi nyelvei közül bármelyiket használhassák. A törvényhatóság tisztviselőinek a megye területén működő községekkel, gyülekezetekkel, felekezetekkel, egyesületekkel, magánszemélyekkel való érintkezésében lehetőleg a beadványt benyújtók anyanyelvét kellett használni.

A községek

A dualizmus kori község lakóhely, népesség, községi szervezet és a községi hatóság együttese volt. A dualizmus éveiben a község egész ügykörében

önálló hatóságot kizárólag, mint az állami közhatalom végrehajtója gyakorolhatott.

A községeknek a kiegyezést követően három jogi kategóriája létezett: az eléggé kiüresített törvényi definíció szerint, kisközségek voltak azok a települések, amelyek a községekre ruházott teendőket, szűkös anyagi viszonyaik miatt, saját erejükből teljesíteni nem voltak képesek, s emiatt más községekkel kellett szövetkezniük. Nagyközségek voltak azok a települések, amelyek a törvény által a községre ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni tudták, és végül rendezett tanácsú városok voltak, azok a települések, amelyek állandó rendezett tanácsot voltak képesek szervezni és fenntartani. A rendezett tanácsú városok a helyi államigazgatásban első fokú hatóságot gyakoroltak, saját belügyeiket és a törvényhatóság autonóm igazgatási teendőit a járási hatóságtól függetlenül, közvetlenül a megyei központi hatóság alárendeltségében intézték. A rendezett tanácsú város első tisztviselője, a polgármester, a vármegyével szemben olyan közjogi helyet foglalt el, mint a járási főszolgabíró.

A községekről szóló törvény (*1871: XIII. tc.*) kimondta azt az alapelvet, hogy minden területnek valamely községhez tartozni kell. A terület községi kötelékbe tartozásának kényszere alapján, abban az esetben lehetett községesíteni egy területet, ha a községalakítást kívánó birtokosoknak az a része községalakítást kívánt, amely a leendő község egyenes államadójának több, mint a felét fizette. Az alakulás további feltétele volt, hogy az alakítandó új község területén legalább ötven állandóan megtelepedett család lakjon, úgy, hogy közülük legalább tizenöt saját tulajdonnal, házzal vagy földdel rendelkezzen, s ezek után államadót is fizessen, valamint, hogy a leendő község a községi szervezet fenntartását lehetővé tevő anyagi és szellemi feltételeknek megfeleljen, vagyis, hogy állandó községházáról és megfelelő népiskola felállításáról gondoskodni tudjon.

A község megalakulását mindenkor, a törvényhatósági közgyűlés meghallgatása mellett, a belügyminisztérium engedélyezte. A községek átalakulására és megszűnésére hasonló szabályozás vonatkozott. Ha a községi település magasabb jogi státuszú községi minősítést kívánt elnyerni, bizonyítani kellett, hogy a községi lakosok és birtokosoknak az a része kívánja az átalakulást, amely a község egyenes államadóinak több mint felét fizette, valamint bizonyítani kellett, hogy az átalakulás folytán a községi lakosokra háramló nagyobb anyagi terhet tudják vállalni. Községek visszaminősítésére került sor, helyi kérelem követően, vagy abban az esetben, ha a község közjogi kötelességeinek negyedévi teljesítését háromszori hatósági figyelmeztetés ellenére sem tudta teljesíteni, vagy ha elveszítette azokat a szellemi és anyagi kellékeit, melyek a község fenntartásához szükségesek voltak, vagy ha kötelezettségeit csak a szomszédos községekét tetemesen meghaladó községi adó kivetése által volt képes teljesíteni.

A kisközségek közigazgatási kötelezettségeik ellátására, egymással összefogva körjegyzőségekbe tömörültek. A körjegyzőségek méretére, a bennük résztvevő községek számára a vonatkozó jogszabályok semmilyen előírást nem tartalmaztak. A községi törvény szerint, a községek a törvény korlátai között önállóan intézték saját belügyeiket, végrehajtották a törvénynek, a kormánynak, a törvényhatóságnak az állami és közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit.

A községi hatóság kiterjedt a község területén lakó vagy tartózkodó minden személyre és vagyonra, kivéve az uralkodó udvartartását, a közös hadsereg és honvédség tagjaira vonatkozó ügyeket és más katonai célra használt épületeket és helyiségeket. A község saját belügyeiben szabályrendeleteket alkothatott. Ezeknek a szabályrendeleteknek érvényességi kelléke volt, hogy hatályos törvénnyel, országos szokásjoggal, kormányrendelettel, törvényhatósági szabályrendelettel ne ellenkezzen. Ezen túl a rendeletek végrehajthatóságához szükséges volt, hogy a felettes vármegyei törvényhatóság jóváhagyása.

A rendezett tanácsú városok a többi községgel ellentétben rendőri szabályrendeleteket is alkothattak, s ezt kihágási, büntetési tételekkel is összekapcsolhatták (*1879: XL. tc.*).

A község összes közigazgatási működése felett közvetlen felügyeletet az illetékes megyei törvényhatóság gyakorolt. A hatályos jogszabályok szerint (*1886: XXII. tc.*), a község ügyeibe rendkívüli beavatkozásnak volt helye, ha a községi vagyont komolyabb veszély fenyegette. Ezekben az esetekben a törvényhatóság saját tiszti ügyészét megbízhatta, hogy a községi vagyont a képviselő testület ellenkezése dacára is megvédje, a község perbeli képviseletét ellássa, illetve meghatározott vagyonelemeket zárlat alá helyezzen és zárgondnokot jelöljön ki. A községi képviselők összes száma kisközségekben tíznél kevesebb, húsznál több, nagyközségekben húsznál kevesebb, negyvennél több, rendezett tanácsú városokban negyvennyolcnál kevesebb kettőszáznál több nem lehetett.

A képviselőtestület felét – a törvényhatósági közgyűléshez hasonlóan –, a legtöbb egyenes államadót fizetők adták. A községi értelmiségiek államadóját a vonatkozó törvények szerint kétszeresen számították be. Ide tartoztak a tanárok, néptanítók, akadémiai tagok, akadémiai művészek, folyóirat- és lapszerkesztők, lelkészek, kamarák bel- és kültagjai, oklevéllel rendelkező tudorok, ügyvédek, bírák, körjegyzők, orvosok, mérnökök, gyógyszerészek, sebészek, bányászok, erdészek, gazdászok, gazdatisztek és állatorvosok.

A községi választójog

Községi választójoggal rendelkeztek alapesetben mindazok a húsz év feletti községi lakosok, akik saját vagyonuk, vagy jövedelmük után a községben

legalább két év óta állami egyenes adót fizettek, valamint minden testület, intézet, társulat, cég, jogi személy, ha a községben fekvő ingatlanvagyonnal rendelkeztek, s azután adót fizettek.

A törvényhatósági választójog terjedelmével azonos módon állapították meg a választásra jogosultak körét viszont azokon a településeken, amelyektől az *1876: XX. tc.* vonta meg a törvényhatósági jogállást, valamint a volt Királyföld és a hajdani XVI szepesi város közül azokon a településeken, ahol rendezett tanács működött.

A községi elöljáróság a kisközségekben a községi bíróból, a helyettes bíróból (törvénybíróból), legalább két tanácsbeliből (esküdtek), a körjegyzőből, a közgyámból, és a körorvosból állott, nagyközségekben pedig a községi bíróból, helyettéséből, legalább négy tanácstagból, a községi jegyzőből, a közgyámból, a községi, vagy körorvosból és esetileg a községi, vagy körállatorvosból.

Rendezett tanácsú városokban az elöljáróság tanácsot képezett, amelynek tagjai voltak: a polgármester, a rendőrkapitány, a tanácsnokok, a főjegyző, a főügyész, a főorvos és az árvaszéki ülnökök.

A községi hivatalos nyelv

A községek hivatalos nyelvét a nemzetiségi törvény szabályozta (*1868: XLIV. tc.*). Eszerint minden község szabadon maga választotta meg jegyzőkönyve és községi ügyvitele nyelvét. A jegyzőkönyveket azonban azon a nyelven is vezetni kellett, amelyet a községi gyűlés húsz százaléka megszavazott. A községi gyűléseken a magyar nyelv teljes mellőzésével minden képviselő korlátozás nélkül szabadon használhatta anyanyelvét. Községi tisztviselők a községbeliekkel szemben azok saját anyanyelvét voltak kötelesek használni. A községek a magyar kormányzati szervekhez intézett hivatalos beadványaikban az államnyelv mellett, vagy helyett, kizárólag saját ügyviteli nyelvüket is használhatták. Ez utóbbi esetben a kormányzati szervek válaszukat a magyar mellett a beadvány jegyzőkönyvi nyelvére is kötelesek voltak lefordítani és a közigazgatási határozatot így közölni a községgel.

A politika intézményei

Az egyesülési jog

A dualista Magyarország politikai szabadságjogai közül kiemelkedő jelentősége volt az egyesületalkotási és egyesülési szabadságra vonatkozó szabályozásnak. A korabeli hatályos jogszabályok alapján, az egyesületek létrehozásának legfontosabb feltétele az egyesületi alapszabályok elkészítése, majd az illetékes törvényhatóság útján a belügyminisztériumhoz történő

felterjesztése volt. Amennyiben a belügyminisztérium 40 nap alatt nem nyilatkozott az alapszabályról az egyesületi működés megkezdhető volt. A kormányzati jóváhagyás – a korabeli jogfelfogás és belügyminisztériumi gyakorlat által is megerősítetten –, nem szigorúan vett engedélyezést, sokkal inkább tudomásul vételt jelentett. Ha az egyesület céljai a hatályos joggal, közerkölccsel nem ellenkeztek s az alapszabály rendelkezései egyértelműek, a rendszeres működést megalapozóak voltak, az egyesület bejegyzése nem volt megtagadható.

Az egyesületek külön csoportját képezték a politikai egyletek. Politikai egyletnek tekintettek minden olyan egyesületet, amely alapszabályai szerint, az államügyek intézésére, a törvényhozási, kormányzati munkára befolyást igyekezett gyakorolni.

Nemzetiségi egyesület közvetlen politikai céllal nem volt alakítható, az ilyen szervezetek csak mint irodalmi és közművelődési szervezetek nyerhettek bejegyzést.

Politikai és munkásegyletek fiókegyleteket nem hozhattak létre, ifjúsági egyesületek alakulását pedig a vallás- és közoktatásügyi miniszter engedélyezhette, kizárólag önművelési, segélyezési, testedzési és szórakozási alapszabályi célok megfogalmazására.

Az egyesületek működésében a „nemzeti” cím, valamint idegen állami címerek, színek, jelvények használatát a jogszabályok tiltották.

Az egyesületi alapszabályok kötelező eleme volt, hogy amennyiben az illető egylet hatáskörét túllépi, vagy működésével az állam, vagy tagjai biztonságát veszélyezteti, azonnal felfüggeszthető, illetve – a lefolytatott vizsgálat eredményétől függően – feloszlatható volt.

Az egyesületek feletti közvetlen állami felügyeletet az illetékes törvényhatóságok gyakorolták. A felügyelet semmilyen irányban nem korlátozhatta az egyleti autonómiát, tehát konkrét ügyekben a felügyelő hatóság nem rendelkezett beavatkozási lehetőséggel, viszont jogszabálysértés esetén az egyesületi határozatok utólag általa megsemmisíthetőek voltak.

Gyülekezési jog

A tágan értelmezett egyesülési jog magában foglalta a gyűlések, felvonulások megtartására vonatkozó jogosultságokat is. Gyűlések bejelentését a rendezvény előtt legalább 24 órával az elsőfokú rendőrhatóságnál kellett kezdeményezni. A hatóság álláspontja nem tartalmi mérlegelésen alapuló engedélyezést foglalt magában, csupán a szükséges közbiztonsági, közegészségügyi feltételek meglétét vizsgálhatták. Más kérdés, hogy formai elemekre hivatkozva, a dualizmus időszakában számos esetben tartalmi döntéseket is hoztak az engedélyező hatóságok.

Szigorúan szabályozták az egyházi rendezvények és a népgyűlések szétválasztását. Olyan rendezvényt amelyben vallási szertartások is

szerepeltek a gyűlés tárgysorozatában, nem engedélyeztek. Népgyűlés istentiszteletek helyszínén egyáltalán nem volt megtartható, egyházi jelvények bármilyen szerepeltetése nem egyházi rendezvényen, a gyűlés azonnali feloszlatását vonta maga után.

Politikai szervezetek

A dualizmus időszakában az egyesülési jogra és az egyesületalapításra vonatkozó egységes törvényi szabályozás nem jött létre, a jogszabályokat belügyminiszteri rendeleti formában alkották meg. Még kevésbé volt formalizált a direkt politikai szervezetek szabályozása. Politikai párt alakításához tulajdonképpen semmilyen jogi előfeltétel nem volt szükséges, hiszen a pártok működésének színterei önmagukban a megfelelő jogi–szervezeti kereteket eleve biztosították.

A dualizmuskori Magyarországon – főképp annak első felében –, a párt, pártkör, képviselői csoport, képviselői klub, parlamenti frakció, csak részben és gyakran következetlenül biztosították a koherens működés feltételeit, illetve sok tekintetben széttartó politikai elképzeléseket jelenítettek meg.

A dualizmuskori politikai pártszerkezet legjobban azonosítható és legmagasabb szintje a mindenkori országgyűlési választások eredményeképpen a képviselőházban jelent meg. A választásokat követően a képviselők világnézetüknek, politikai kapcsolataiknak megfelelően, országgyűlési frakciókba tömörültek. A frakcióhoz, illetve a párthoz tartozás – a korabeli liberális felfogás alapján –, döntően a képviselők egyéni kompetenciáját képezte. A parlamenti pártok, frakciók, csoportok között ennek megfelelően, az egész korszakban jelentős volt a fluktuáció. A parlamenti ciklus közepén meg- és újjáalakuló frakciók, képviselői csoportok, párt disszidensek végig kisérték a dualizmuskori politikatörténetet.

Az országgyűlési pártok állandó szervezeti hátterét a képviselői klubok biztosították. A képviselői klubokban formálódott és alakult a korabeli Magyarországra olyannyira jellemző, társasági, presztízs és politikai szempontokat elegyítő patriarchális politikai iskola és politikusi garnitúra.

A parlamenten kívüli pártélet országos megszervezésére, állandó, két választás között is működő országos pártszervezet fenntartására jellemzően csupán a korszak második felében történtek kísérletek. (Katolikus Néppárt, Ugron Párt, Magyarországi Szociáldemokrata Párt).

A következő intézményi szint, ahol a politikai szervezetek tevékenységüket kifejtették a vármegyei politizálás világa volt. A vármegyei törvényhatósági bizottságok részben a képviselőházi politikai helyzetnek megfelelően, részben az aktuális megyei erőviszonyok alapján szerveződtek. Gyakran előfordult (elsősorban a magyar többségű alföldi megyékben), hogy

a központi kormányzathoz képest, ellenzéki többségű közgyűlések alakultak és működtek akár évtizedeken keresztül.

A vármegyei politikai szervezetek szorosan kapcsolódtak a megyén belül működő választókerületi politikai formációkhoz. A vármegyei és főképp a választókerületi szervezetek elsősorban a választási időszakban, a képviselő jelölésekkel és a kortes időszakban fejtettek ki aktív tevékenységet.

A politikai szervezkedés legalsó szintjén a politikai szerepet (is) vállaló városi, községi egyesületek működtek. Ide tartoztak a különböző olvasókörök, önképzőkörök, kaszinók, közművelődési egyesületek, dalárdák, legényegyletek. A választási időszakokban a helyi pártszervezetekből, megyei politikai csoportokból gyakran ad hoc intéző bizottságok alakultak, amelyek tulajdonképpen a választások teljes anyagi, személyi, technikai lebonyolítását irányították.

Választások

A dualista Magyarországon a politika csinálás fő színtere – ott, ahol az országos, megyei és helyi szervezetek és politikai erővonalak a legintenzívebben találkoztak, illetve találkozhattak – a választókerületek szintjén alakult ki. A magyar országgyűlés kizárólag az egyes vármegyei és városi törvényhatóságokra jutó kerületek számát és az önálló képviselőküldési joggal (saját választókerülettel) rendelkező településeket jelölte ki, magát a részletes beosztást a megyei és városi közgyűlésekre bízta. Emiatt is igen jelentős volt a szélsőséges nagyságú választókerületek száma. A mindenkori kormányzati politika számára azok a választókerületek voltak az előnyösek, amelyekben a választási joggal rendelkezők egy helyben összpontosultak és valamilyen módon kapcsolatban állottak az állami, vármegyei, vagy települési közigazgatással. Ezeken a helyeken a választási folyamat ellenőrzésére, a választások befolyásolására is nagyobb tér nyílott. Egyes kerületekben néhány tucat, másutt több ezer választópolgár választhatott képviselőt. Megyénként legkevesebb két választókerületet alakítottak ki (Árva, Fogaras, Brassó, Esztergom stb.), de a nagyobb törvényhatóságokban 11–12 kerületben választottak képviselőt (Bihar, Pest–Pilis–Solt–Kiskun, Bács–Bodrog).

A legtöbb városi választókerület Budapesten létezett (1877-ig hét, majd azt követően kilenc), Debrecenben három, Szegeden, Kecskeméten, Kolozsváron, Marosvásárhelyen, Pozsonyban, Szabadkán, Brassóban kettő, a többi önálló képviselőküldési joggal rendelkező településen egy választókerületet alakítottak ki.

A választások legfontosabb közigazgatási szerve a törvényhatóságonként megszervezett *központi választmány* volt. A központi választmányok döntöttek a választói névjegyzékek összeállításának, kiigazításának, a választások megszervezésének, lebonyolításának, a

választást követően benyújtott választási panaszok minden lényeges kérdésében.

A központi választmány elnöke az érintett törvényhatóság első tisztviselője volt (megyékben az alispán, városokban a polgármester), tagjait a közgyűlés egyszerű többséggel választotta, úgy hogy minden kerületből legalább két tag kerüljön a választmányba.

A dualizmus időszakának országgyűlési választásainak eredményeképpen általában biztos kormánypárti többség alakult ki. A kiegyezést követően az első parlamenti ciklusokban a kormányzó Deák párt rendre a mandátumok közel hatvan százalékát szerezte meg, az ellenzék vezető ereje a Balközép a mandátumok harmadát, negyedét, míg a radikális függetlenségi ellenzék a kiegyezést követően megduplázta országgyűlési képviselőinek számát.

1875-ben a Deák párt és a Balközép fúziójából létrejött az új nagy kormányzó párt, a Szabadelvű Párt, amely az 1875-ös választáson elsöprő győzelmet aratott. Ekkor történt meg a korszakban először és utoljára, hogy az alföldi magyar többségű, függetlenségi érzelmű választókerületek egy részében is a kormánypárt diadalmaskodott. Ettől kezdve viszont az alföldi mezővárosi kerületek a mindenkori ellenzék biztos politikai bázisai lettek, olyannyira, hogy a későbbiekben a kormánypárt ezekben a kerületekben gyakran még saját jelölt indítását is feleslegesnek találta.

Az 1875-ös nagy választási győzelmet követően a Szabadelvű Párt visszakerült a korábbi hatvan százalék körüli parlamenti mandátumszámra. A függetlenségi ellenzék – személyi és politikai differenciák miatt –, több pártra vált szét, a konzervatív ellenzék őrizte pozícióit, majd 1878-tól kezdve, Egyesült Ellenzék, majd Mérsékelt Ellenzék néven komoly sikereket ért el. Nemzetiségi képviselők, kifejezetten nemzetiségi politikai programmal egyre kisebb számban jutottak be a parlamentbe, nemzetiségi származású politikusok viszont (főképpen a szászok) általában a kormánypártot erősítették.

Újonnan alakult és a választáson elinduló pártként, 1884-ben az Országos Antiszemita Párt 4%-os, a Nemzeti Párt 1892-ben 15%-os, míg a Katolikus Néppárt 1896-ban 4%-os képviselettel rendelkezett a parlamentben.

1896-ban a dualizmus korának egyik legerőszakosabb választásán a kormánypárt újra hetven százalék fölé vitte mandátumainak számát. A függetlenségi ellenzék két nagy pártban a Kossuth Ferenc és az Ugron Gábor nevével fémjelzett pártban tömörült s újra megjelentek a parlamenti politika színpadán a nemzetiségi pártok.

1905-ben váratlanul, a korszakban először, vereséget szenvedett a kormányzó Szabadelvű Párt, majd egy évvel később, egy komoly politikai, alkotmányos válságot követően, miután a Szabadelvű Párt önmaga

feloszlatásáról döntött, az egyesült Függetlenségi Pártból, a Katolikus Néppártból, az Új Pártból, a Demokrata Pártból és az Alkotmánypártból álló ellenzéki koalíció abszolút többséget szerzett az országgyűlésben. A Függetlenségi Párt egymaga a mandátumok több, mint hatvan százalékával rendelkezett. A képviselőházba először jutottak be parasztpárti és szociáldemokrata programmal képviselők.

1910-ben a korszak utolsó országgyűlési választásán a koalíciós pártok vereséget szenvedtek, az újjáalakuló hajdani kormányzópárt, Nemzeti Munkapárt néven, pedig meggyőző győzelmet aratott.

Sajtószabadság

A dualizmus időszakában a magyar sajtó működését három jogi axióma szabályozta. Az első az egyetemes sajtószabadság elve volt, amelyet még az 1848-as törvényhozás rögzített (*1848: XVIII. tc.*). Eszerint gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölhette és azt szabadon terjeszthette.

A második fő elv szerint a sajtóvétségek nem eleve büntetendő cselekmények voltak, a sajtóvétségek feletti büntető bíráskodás kizárólag a közlemények objektív tartalmának vizsgálatára szorítkozhatott, az olvasó által levont következtetéseket, a cikk esetleges következményeit, a sajtóorgánum egészét, annak tendenciáját a bíróság nem mérlegelhette.

A harmadik fő elv a fokozatos felelősség elvét vezette be, mely szerint sajtóvétség esetén elsősorban a szerzőt, ha a szerző nem felelősségre vonható, a kiadót, majd a nyomda tulajdonost ítélték el a hatóságok.

Bármely politikai tartalommal rendelkező és havonta legalább kétszer megjelenő időszaki lap megjelentetése előtt a törvényhatóság első képviselőjéhez lapalapítási nyilatkozatot volt szükséges benyújtani, amely tartalmazta a tulajdonos, kiadó, vagy felelős szerkesztő nevét, valamint a lapot nyomtató nyomdavállalat nevét

Ezzel egyidejűleg napilap megjelenése esetén húszezer, ritkábban megjelenő lap esetében tízezer korona biztosítékot volt kötelező elhelyezni, melyből az esetleges későbbi sajtóvétség büntetéseit egyenlítették ki.

Egyes lapszámok lefoglalására, terjesztésének megakadályozására csak a bíróság rendelkezett felhatalmazással, mindazonáltal egyedi rendeletek lehetővé tették a rendőri lefoglalást és a postaszállítási jog megvonását is. Belügyminiszteri rendeletek szabályozták a sajtótermékek utcai árusítását is, mely szerint az ilyen jellegű engedélyeket a törvényhatóságok első tisztviselője adhatta ki három hónapot meg nem haladó időtartamra.

Vallásszabadság

Az állam és az egyházak kapcsolatát szabályozó jogszabályok alapvetően kétféle felekezeti jogállást, a bevett és az elismert vallásfelekezetekhez való tartozást különböztették meg. A bevett vallásfelekezetekhez tartozó egyházak

szélesebb körű állami elismertséggel, tágabb jogosítványokkal rendelkeztek. Korábbi jogszabályok alapján (*1791: XXVI. tc.*, *1844: III. tc.*, *1867: XVII. tc.*, *1868: IX. tc.*) idetartozott a katolikus (latin, görög, örmény szertartású része egyaránt), a református, az evangélikus, görög-keleti ortodox (szerb és román egyaránt) és az unitárius felekezet, majd 1895-től (*1895: XLII. tc.*) az izraelita felekezet.

A bevett vallásfelekezethez tartozó egyházaknak önálló jogi személyiségük, önkormányzatuk, vagyonszerzési képességük, iskolaalapítási és fenntartási joguk volt, valamint egyházi adókat vethettek ki híveikre. A bevett vallásfelekezetek fegyelmi, felügyeleti és adóbeszedési ügyeikben állami közreműködést és segítséget vehettek igénybe. A bevett vallásfelekezetek iskoláit anyagilag támogatták, hitoktatóikat állami keretből képezték.

A bevett hitfelekezetek kizárólagos jogát képezte új egyházi gyülekezetek megalakítása, leányegyházak és anyaegyházak alakítása. Az elismert vallásfelekezetek egyházai (baptisták, mohamedánok) amellett, hogy a bevett felekezetekhez hasonlóan vallási és egyházi ügyekben önkormányzattal, a nyilvános, közös istentisztelet jogával, alapítványalakítási önállósággal rendelkeztek, viszont több területen a bevett felekezetekhez képest szűkebb jogosítványokkal bírtak. Így például egyházi adót és egyéb szolgáltatásokat csak állami közreműködéssel vethettek ki és hajthattak be, iskoláik községi segélyben nem részesülhettek, ingatlan szerzési képességüket korlátozták, amennyiben a tulajdon megszerzését kizárólag a törvényhatóság első tisztviselőjének záradékával szerezhettek.

Elismert egyházfelekezetek egyházközségeinek alakítását – az egyházközség helyi és szervezeti szabályainak bemutatása mellett – szintén az illetékes törvényhatóság felügyelte és engedélyezte.

A dualizmus kori Magyarországon az el nem ismert vallásfelekezetek (nazarénusok, Jehova tanúi, adventisták) állottak a legszigorúbb állami felügyelet alatt. Istentiszteleteiket előzetesen bejelenteni tartoztak, folyamatos rendőri ellenőrzés alatt álltak, rendezvényeiket 18 év alattiak nem látogathatták. Bármely felekezetből minden 18-ik évét betöltött hívő szabadon kiléphetett, amennyiben két maga által választott tanúval ilyen irányú nyilatkozatot tett saját lelkésze előtt s ezt a nyilatkozatát két hét múlva, de egy hónapnál nem később megismételte. A kilépett köteles volt esetlegesen fennálló egyházi tartozásait megfizetni és amíg másik felekezet soraiba nem lépett, az összes egyházi járulékát az ötödik naptári év végéig annak az egyháznak fizetni, amelyből kilépett.

Ajánlott irodalom

Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Bp., 1987.
Deák Albert: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon. Bp., 1912.
Dobozi István: A községi igazgatás kézikönyve. Bp., 1898. 1–3.
Grünwald Béla: A közigazgatás feladatai. Bp., 1889. I–IV.
Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza. Budapest – Pécs, 2001.
Kajtár István: A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai. Pécs, 2001.
Kozári Mónika: A dualista rendszer. Bp., 2005.
Ladik Gusztáv: Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta. Bp., 1932.
Mezey Barna: Magyar alkotmánytörténet. Bp., 1999.
Nagy Ernõ: Magyarország közjoga. Bp., 1897.
Nagy Ferenc: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve. Bp., 1909.
Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Bp., 2002.
Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus a századfordulón. Bp., 2001.
Rédey Miklós – Laky Imre: Rendõrségi lexikon. Közrendészeti és büntetőjogi tudnivalók betűrendes kézikönyve. Bp., 1909.
Rényi József: A gyülekezeti jog. Bp., 1900.
Szivák Imre: Országgyűlési képviselőválasztás és curiai bíráskodás codexe. Bp., 1901.

A forradalmak állama 1918–1919

1918 októberére a dualista monarchia összeomlott és kisebb területű, nemzetállami igényeket megfogalmazó államalakulatokra bomlott. A magyar állam vezetése először – a polgári demokratikus forradalom eredményeként – köztársasági formában, a demokratikus elvek mentén kormányozva igyekezett kivezetni az országot a válságból. Ennek kudarca után 1919 márciusában radikálisan baloldali csoportok kerültek halalomra, akik kommunista szellemben proletárdiktatúrát vezettek be. Ám sem a centralizált tanácsrendszer, sem a szigorúan tudatos gazdasági irányítás, sem a pillanatnyi katonai sikerek nem bizonyultak eredményesnek. Az antant és az alakuló és/vagy területileg gyarapodó szomszédos országok (a kisantant) szorításának, a dualizmuskori politikai és gazdasági elit szervezkedésének és – nem utolsó sorban – a tömegek elégedetlenségének eredményeként a Tanácsköztársaság megbukott. Az irányítást a kérészéletű – szociáldemokrata – szakszervezeti kormány vette át.

Az alkotmányos helyzet

1918 októberében a katonai vereségek, a – nemzetiségi és szociális alapú – belpolitikai feszültségek és a gazdasági összeomlás következtében kialakult kormányzati válság napok alatt összeroppantotta az Osztrák–Magyar Monarchiát. 1918. október 7-én Lengyelország kimondta önállóságát, október 28-án Prágában a Cseh Nemzeti Tanács rögzítette a független csehszlovák állam megalakulását, október 28-án a horvát országgyűlés (a szábor) semmisnek nyilvánította az 1868. évi magyar–horvát kiegyezési törvényeket, és kimondta csatlakozását a délszláv államhoz. Ilyen értelmű határozatot hozott október 31-én a szlovén, november 1-jén a bosnyák nemzeti tanács. A felgyülemlett nemzetiségi ellentétekre már az sem szolgált orvosságként, hogy 1918. október 16-án az uralkodó szövetségi állammá nyilvánította Ausztriát. A magyar állam nevében *báró Wlassics Gyula* – a főrendi ház utolsó elnöke – felkereste eckartsaui kastélyában *IV. Károlyt*, aki 1918. november 13-i nyilatkozatban kijelentette, hogy magyarországi jogainak gyakorlását, részvételét a magyar államügyek vitelében felfüggeszti. Három nappal később Budapesten kikiáltották a független és önálló Magyar Népköztársaságot. 1919. március 21-én pedig az állami főhatalom „Magyarország proletársága” kezébe került.

A történelmi magyar állam területe 1919-ben már nem volt egységes. A felvidéki terület nagy része a csehszlovák államhoz került, a déli országrész a szerb királyi hadsereg megszállása alatt állt, Erdélyben és Kelet-Magyarország egy részén – a Romániához való csatlakozást kimondó 1918.

december 1-jei gyulafehérvári nemzeti gyűlés után – pedig román csapatok állomásoztak, de balkáni antant – elsősorban francia – haderő is volt az országban

Az állam jelképe 1918. november 16-tól – az 1849-es függetlenségi örökségre emlékeztetve – a Kossuth-címer volt. A Tanácsköztársaság ezt betiltotta, s a kormányzati szervek pecsétjein és hivatalos kiadványain – az internacionális szocialista munkásmozgalom jelképe – az ötágú csillag szerepelt.

Törvényhozás

Magyarországon országgyűlési választásokat a világháború előtt 1910-ben tartottak. Az ekkor – a Nemzeti Munkapárt többségével – megalakult képviselőház 1918. november 16-ig működött, amikor is – tekintettel a nemzetközi és a hazai politikai helyzetre –, kimondta feloszlását. Az őszirózsás forradalom után a főhatalmat átvevő *Nemzeti Tanács* – és a felhatalmazásából a néptörvényeket alkotó, általa ellenőrzött kormány – törvényhozó funkciót is ellátott. 1918. november 11-én összeült *Magyarország Nemzeti Tanácsa*, amely elfogadta a – polgári forradalom politikai csoportjainak alapvető célkitűzéseit megfogalmazó – Néphatározatot. A testület – amelyet Nagy Nemzeti Tanácsnak is hívtak – nemzetgyűlésként működött (elnöke, *Hock János* is így nevezte megnyitó beszédében). Az alkotmány megalkotását a Néphatározat a mielőbb összehívandó alkotmányozó nemzetgyűlésre bízta, amelyet az új – a népkormány által kidolgozandó – választási törvény alapján kell összehívni. Erre azonban nem került sor, s a korszak néptörvénynek nevezett rendeleteit a minisztertanács dolgozta ki és *Károlyi Mihály* (előbb mint kormányfő, majd mint ideiglenes köztársasági elnök) szentesítette. A Nagy Nemzeti Tanács a vidéki nemzeti tanácsok, a demokratikus politikai pártok, a munkástanácsok és más munkásszervezetek, az érdekképviseletek, a rendőr- és katonatanács, valamint különféle gazdasági és társadalmi egyesületek küldötteiből állt össze. Nagyjából ezer tagja volt, akik a társadalom szinte minden rétegét képviselték. A testület nem választás, hanem delegálás útján jött létre.

Az 1918. november 23-án kihirdetett 1918: I. néptörvény az általános, titkos, egyenlő, közvetlen választójogot kiterjesztette a nőkre is. A választójogot legalább hatévi magyar állampolgársághoz, s férfiaknál a 21., nőknél a 24. életévhez kötötte (náluk azonban megkövetelte az írni–olvasni tudást is – bármely magyarországi nyelven). Ez a néptörvény minden – vagyoni vagy műveltségi – cenzust eltörölt. A választójogból azt zárta ki, aki politikai jogainak gyakorlásától el volt tiltva; közsegélyből élt; gondnokság, meghosszabbított kiskorúság vagy csőd alatt állt; illetve foglalkozásánál fogva erkölcsrendészeti felügyeletben volt része. A nemzetgyűlési

választásokon választható volt, akinek volt aktív választójoga és 24. évét betöltötte. A helyi (törvényhatósági és községi) választásokon annak volt passzív választójoga, aki legalább hat hónapja az adott helységben lakott, vagy volt ott lakása. Az 1919: XXV. néptörvény szabályozta a választások rendjét, a jelölés és a szavazás módját és kijelölte a választókerületeket. Az alkotmányozó nemzetgyűlési választások időpontját a kormány 1919. április 24-re tette. Addigra azonban Károlyi és a polgári demokratikus koalíció kormánya megbukott.

A Tanácsköztársaság legfőbb hatalmi szerve a *Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése* volt. Ennek tagjait nem közvetlenül választották, hanem a megyei és városi tanácsok delegálták (minden 50 000 lakos után egy tagot, akit vissza is lehetett hívni). A 378 – köztük hét női – tagból álló testület egyetlen ülésszakát 1919. június 14. és 23. között tartotta, amikor elfogadta a Tanácsköztársaság alkotmányát. Fontos hatásköre volt, hogy megváltoztathatta az alkotmányt, dönthetett háború és béke kérdéséről, s kijelölhette az ország határait. Amikor nem ülésezett, jogkörét a – mindössze négy alkalommal összehívott – *Szövetséges Központi Intéző Bizottság* látta el, amelynek tagjait (legfeljebb 150 főt) a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése választotta meg, elnöke pedig a Forradalmi Kormányzótanács elnöke volt.

Kormányzat

1918. október 24-én Károlyi Mihály elnökletével megalakult a *Nemzeti Tanács*, amely másnap proklamációt intézett Magyarország népéhez, amelyben az állam teljes függetlenségének kimondását, a németekkel való szövetség felbontását és a háború azonnali befejezését követelte, valamint az általános szabadságjogok, a nőkre is kiterjedő titkos választójog biztosításának és a földművelő nép földhöz juttatásának a gondolata is szerepelt a dokumentumban. A kormány- és államforma kérdését nem érintette a kiáltvány. Az azonban világosan látszott, hogy a dualizmus politikai rendszeréből kiábrándultak csoportja az új hatalmi szervnek a Nemzeti Tanácsot, az ország új vezetőjének pedig Károlyit tekintette. Október 27-én és október 30-án óriási tömegmegmozdulásokra került sor, amelyekhez a munkásokon és polgárokon kívül a katonák, matrózok, rendőrök, vasutasok, postások szervezetei és tanácsai is csatlakoztak az Astoria Szállóban ülésező Nemzeti Tanácshoz, elfogadva annak programját.

Ezek után október 31-én hajnalban a budapesti *Katonatanács* irányította fegyveres egységek megszállták a városparancsnokságot, a főkapitányságot, a pályaudvarokat, a főpostát, a telefonközpontot és a Nemzeti Bankot. Ezzel a polgári forradalom hívei vér nélkül átvették a hatalmat, a központi irányítást. A nap jóformán egyetlen áldozata a dualista

korszak emblematikus alakja, *Tisza István* egykori miniszterelnök volt, akit tiszti különítményesek gyilkoltak meg otthonában. IV. Károly király – ellentmondva a közhangulatnak és a tömegnyomásnak – október 27-én *gróf Hadik Jánost* nevezte ki miniszterelnökké, aki október 30-án átvette az államügyeket, s kormányalakítási tárgyalásokat is folytatott. Hivatali tevékenységét azonban nem tudta megkezdeni.

1918. október 31-én gróf Károlyi Mihály a budai Várban – *József főherceg*, mint *homo regius* (a király teljhatalmú képviselője) előtt – letette a miniszterelnöki esküt, majd kiáltványt adott ki, amelyben a Nemzeti Tanács október 26-i proklamációját kormányprogramnak ismerte el. Másnap az új kormányfő kérte az uralkodótól a neki tett hűségeskü alóli felmentést. Miután IV. Károly ezt megadta, Károlyi letette az esküt a Nemzeti Tanács újonnan megválasztott elnökének – a függetlenségi párti *Hock János* katolikus lelkésznek – a kezébe. A helyzetet bonyolította, hogy formailag mind a király, mind az – 1910-ben megválasztott – országgyűlés a helyén maradt. A Nemzeti Tanács legitimitását tehát a széles támogatóbázisából és az ellenzéki és demokratikus pártok összefogásából merítette, nem pedig történeti jogfolytonosságból, vagy választási győzelemből.

A Nemzeti Tanács – mint az állami főhatalom birtokosa – a tényleges hatalmat a kormányra ruházta, s magának csak az ellenőrző jogkört tartotta fenn, amelynek értelmében meghallgatta a miniszterelnöknek és a kormány tagjainak a beszámolóját, illetve utasította őket valamely jogszabály megalkotására. A gyakorlati irányításba is bekapcsolódott a Nemzeti Tanács. Adminisztratív ügyeit – így a vidéki nemzeti tanácsokkal való kapcsolattartást, a hivatalos levelezést, az ülések napirendjének összeállítását, a tagok és tagszervezetek koordinálást – a *Nemzeti Tanács Irodája* intézte. A Nemzeti Tanács és a – Károlyi által így elnevezett első – népkormány tevékenységét a politikusokból, tudósokból és gyakorlati szakemberekből álló Nemzeti Tanács Szaktanácsai – mintegy a parlamenti bizottságokat pótolva – segítették. Nyolc ilyen szaktanács működött: agrárreformi, igazságügyi, közigazgatási, közlekedéspolitikai, közoktatási, népegészségügyi, pénzügyi és szociálpolitikai.

1918. november 11-i ülésén döntött a Nemzeti Tanács arról, hogy az államforma kérdését mihamarabb rendezni kell, azaz határozott a köztársaság mielőbbi proklamálásáról. Ezért november 16-ra összehívta *Magyarország Nemzeti Tanácsát* – gyakoribb elnevezés szerint a Nagy Nemzeti Tanácsot –, amely – mint ahogy tagjai is nevezték – a nemzetgyűlés szerepét látta el. A Nagy Nemzeti Tanács megfogalmazta a *Néphatározat*ot, amely kimondta, hogy Magyarország minden más államtól független és önálló népköztársaság. A köztársasági alkotmány megszövegezésének feladatát pedig az új választójogi törvény alapján összeülő alkotmányozó nemzetgyűlésre bízta és kimondta az addigi kétkamarás parlament megszűnését. Ezt megelőzte, hogy

november 16-án reggel a képviselőház egyhangúlag kimondta feloszlását, a főrendi ház pedig tanácskozásait berekesztettnek nyilvánította.

A Néphatározat a főhatalmat a Károlyi vezette *népkormány*nak adta át, s utasította bizonyos alapvető néptörvények megalkotására: a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról; a gyülekezési és egyesülési szabadságról; a sajtó szabadságáról; a nép esküdtbíráskodásáról és a fölműves nép földhöz juttatásáról. Így a népköztársaság legfontosabb intézménye a népkormány lett, amely törvényeket alkotott, s államfői testületként járt el – Károlyi ugyanis miniszterelnökként kormánytagokat mentett fel és nevezett ki, a miniszterek pedig a minisztertanács előtt tették le a hivatali esküt. A Nagy Nemzeti Tanács többé nem ülésezett, állandóan működő végrehajtó bizottsága is csak 1919 januárjában, az alkotmányos helyzet ideiglenes rendezésében kapott nagyobb szerepet. Január 11-i ülésén – amelyen a kormány tagjai is részt vettek – felszólította Károlyi Mihályt, hogy a – külpolitikai nehézségekből és a kormánypártok belső ellentéteiből fakadó – politikai válságot ne mint miniszterelnök, hanem mint a köztársaság ideiglenes elnöke oldja meg (ezzel értelmezte a Néphatározat III. cikkelyét). A határozat értelmében az *ideiglenes köztársasági elnök* az általa kinevezett kormány ülésein részt vehet, azokon elnökölhet, s a minisztertanács néptörvényeket csak az államfő jóváhagyásával hozhat. Károlyi kilépett pártjából, s államfőként függetlennek és pártonkívülinek nevezte magát. Megegyezett a koalíciós pártokkal, s 1919. január 19-én *Berinkey Dénest* nevezte ki miniszterelnökké. Az új kormányban a szociáldemokraták nagyobb szerepet kaptak és a miniszterek munkájába bekapcsolódott a *Nagyatádi Szabó István* vezette *Kisgazdapárt* is.

A polgári forradalom után a minisztériumok száma és jellege nagyjából azonos maradt a dualizmus kori kormányzati konstellációval. Fontos, hogy megszervezték a külügyminisztériumot, amely 1849 után először kezdte meg az önálló magyar diplomácia és konzuli hálózat kiépítését. A munkaügyi és népjóléti minisztérium új tárca volt, de érdemi tevékenységet alig tudott kifejteni. Az 1848 óta fennálló rendszerrel szakítva – a szekularizáció jegyében – kettéválasztották a vallás- és közoktatásügyi minisztériumot. Létrehoztak egy nemzetiségi miniszteri posztot is (a kérdés kiváló elméleti szakembere, *Jászi Oszkár* töltötte be), amelyet a ruszka-krajnai és a német nemzetiségi miniszteri bársonyszék váltott fel (a szlovák minisztérium felállítását ugyan törvény írta elő, de megszervezésére már nem volt idő és lehetőség).

Károlyi Mihály és Berinkey Dénes kormánya 1919. március 21-én – miután megbízottai átadták az elutasító választ a budapesti antantmissziót vezető Vix alezredes egy nappal korábbi jegyzékére – lemondott. Aznap este a Budapesti Munkástanács elfogadta a két munkáspárt – a Magyarországi Szociáldemokrata Párt és a Kommunisták Magyarországi Pártja – egyesülését

(ezzel létrejött a Magyarországi Szocialista Párt, amely nevét 1919. június 12–13-i kongresszusán Szocialista–Kommunista Munkások Magyarországi Pártjára változtatta) és kikiáltotta a proletárdiktatúrát. A Mindenkihez! címmel kiadott kiáltvány rögzítette, hogy Magyarországon a törvényhozó, bíráskodó és végrehajtó hatalmat a munkás-, paraszt- és katonatanácsok diktatúrája gyakorolja.

A kormányt *Forradalmi Kormányzótanácsnak* nevezték – elnökévé *Garbai Sándor*t választották –, amely április 12-én megalkotta az ideiglenes alkotmányt. Ezzel életre hívta a tanácsrendszert, a proletárdiktatúra államszervezetét: szabályozta a különböző szintű és hatáskörű intéző bizottságok és tanácsok működését, megalkotta a választójogi és választási rendeletet. Az 1919 júniusában elfogadott alkotmány kimondta, hogy a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság a munkások, katonák és földművesek tanácsainak köztársasága, amely a dolgozók nemzetközi tanácsköztársaságát akarja. A Forradalmi Kormányzótanács elnökének és tagjainak – a népbiztosoknak – a megválasztása a Szövetséges Központi Intéző Bizottság jogkörébe tartozott. Az alkotmány kilenc *népbiztosság*ot sorolt fel: külügyi, belügyi, hadügyi, igazságügyi, népjóléti és közegészségügyi, közoktatásügyi, német, ruszin népbiztosság, valamint a *Népgazdasági Tanács*.

1919. augusztus 1-jén – miután az antant támogatásával a királyi román csapatok a Tanácsköztársaság leverésére az ország belsejébe nyomultak – a Forradalmi Kormányzótanács lemondott, tagjainak nagy része (akiknek az osztrák kormány politikai menedékjogot adott) külföldre távozott. A tanácskormány a hatalmat a szociáldemokrata elkötelezettségű – *Peidl Gyula* vezette – *szakszervezeti kormány*nak adta át, amely működésének öt napja alatt megkezdte a tanácsállam rendeleteinek hatályon kívül helyezését.

Igazságszolgáltatás

A bíróságok a dualizmuskori szervezeti keretek között működtek. 1918 decemberében a népkormány törvényt alkotott a nép esküdtbíráskodásáról, amelynek értelmében esküdt minden választójoggal bíró polgár lehetett. Előírta, hogy – a fontosabb büntetőügyek mellett – sajtóvétségek és politikai ügyek esetében mindig esküdtbíróság ítélkezzék. Felállították a munkaügyi bíróságokat: a járásbíróságok a törvényben maghatározott esetekben munkaügyi bíróságként járhattak el, s a munkaügyi perekben háromtagú – a szakbíróból, valamint a munkavállalók (szakszervezetek) és a munkaadók (szakegyesületek) delegálta ülnökökből álló – tanács ítélkezett. Kettéosztották a Főudvarnagyi Bíróságot: a királyi és kincstári vagyon ügyeiben a *Zárlati Bíróság*, a diplomáciai menteséggel bíró külföldi

állampolgárok eseteiben a *Területenkívüliek Bírósága* járt el. Az ügyészi szervezet esetében az elnevezés változott: a királyi jelzőt az állam előtag vette át. Így a járásbíróság mellett az államügyész, az ítélőtábla mellett a főállamügyész, a Kúria mellett a legfőbb államügyész tevékenykedett.

A Tanácsköztársaság idején az igazságszolgáltató és törvénykezési szervek működése szünetelt. A Forradalmi Kormányzótanács – elsősorban a politikai ügyekre, bűncselekményekre készülve – 1919. március 25-én elrendelte a *forradalmi törvényszék*ek megszervezését, amelyek három tagból álló tanácsok voltak. Az elnököt, a két tagot, a vádbiztost és a jegyzőkönyvvezetőt a Forradalmi Kormányzótanács nevezte ki. A rögtönbíráskodást a törvényszékek területén a Kormányzótanács, a hadműveleti területeken pedig a hadsereg főparancsnoksága rendelhette el.

Egyéb állami szervek

Az 1918: X. néptörvény autonómiát biztosított a Kárpátalján elő ruszinoknak. Közigazgatási, igazságszolgáltatási, oktatási, művelődési és vallási ügyekben önrendelkezés illette meg őket. Nemzetgyűlést választhattak, és a magyar nemzetgyűlésbe is küldhettek – lakosságarányuknak megfelelően – képviselőket. Közös magyar–ruszin ügy volt: a külügy, a pénzügy, a hadügy, a gazdaság és a közlekedés, a szociálpolitika. *Ruszka-Krajna tartomány* központja Munkács volt, élén kormányzó állt. A ruszinokat a kormányban a ruszka-krajnai – az autonóm tartomány felügyeletét is ellátó – miniszter képviselte, aki a magyar és a ruszin parlamentnek egyaránt felelős volt. A népkormány 1919 januárjában, illetve márciusában – hasonló szellemben – döntött a németség, illetve a szlovákság önrendelkezéséről is.

1919 májusában létrehozták a nyolc – később kilenc – főosztályból álló Népgazdasági Tanácsot. Elnöksége a főosztályvezetőkből, valamint a ruszin és a német népbiztosokból állt. Elnökét és elnökhelyettesét az elnökség tagjaiból nevezte ki a Forradalmi Kormányzótanács elnöke. A Népgazdasági Tanács választmánya 50, majd 80 tagból állt, véleményét az elnökségnek minden fontosabb kérdésben ki kellett kérnie. Ugyancsak a gazdaságpolitika – elsősorban a pénzgazdálkodás – irányítására és ellenőrzésére a Szövetséges Központi Intéző Bizottság 1919 júniusában megválasztotta a háromtagú *Központi Ellenőrző Bizottság*ot. A proletárdiktatúra feloszlatta a honvédséget és helyette megszervezte a *Vörös Hadsereg*et, amelynek létszáma 1919 májusára elérte a 150 000-ret. Sikeresen verték vissza a csehszlovákok támadását, s segítségükkel alakult meg 1919. június 16-án Eperjesen a rövid életű Szlovák Tanácsköztársaság. A Vörös Hadseregen belül négy hadtestparancsnokság alakult: Cegléden, Székesfehérvárott, Budapesten és Hatvanban; *Vágó Béla*, *Hamburger Jenő*, *Haubrich József* és *Landler Jenő* vezetésével. A rendőrség és a csendőrség megszüntetését követően hozták

létre a *Vörös Őrség*et, amelynek tagjai – elsősorban a *Csernyi József* vezette Lenin-fiúk és *Szamuely Tibor* különítményesei – brutális kegyetlenséggel alkalmazták a vörös terrort a rendszerrel szembeni legkisebb ellenkezés esetében is.

Helyi közigazgatás

A polgári forradalom korában a területi igazgatás legfontosabb és legszélesebb körben alkalmazott formája a *kormánybiztosi intézmény* volt. Nemcsak a földrajzilag adott közigazgatási egységek vezetésével, de politikai, gazdasági, katonai és egyéb szempontok alapján a legkülönbözőbb szakfeladatok ellátásával (pl. hajózási ügyek, katolikus ügyek intézésével) bízott meg kormánybiztosokat a minisztertanács. A helyi igazgatás átalakításában az első a dualizmus éveiben kinevezett – tehát az új kormány számára legtöbb esetben megbízhatatlan – főispánok leváltása, s helyükbe megbízható kormánybiztos–főispánok kinevezése volt.

A népköztársaság kormánya elrendelte néptanács választását minden önkormányzati szinten (főváros, megyei és városi törvényhatóság, nagyközség, kisközség). Eltörölte a virilizmust, és minden néptanács létszámát annyiban állapította meg, amennyi a dualizmus kori törvényhatósági bizottság, vagy képviselő-testület tagszáma volt. A néptanácsba rendes tagokat és póttagokat (a rendes tagok egynegyede) választottak kétévente négy évre titkos választójog alapján. A kisebbségi képviselet is szabályozva volt: ez alapján, ha minden rendes néptanácsi hely betöltése után akadt olyan jelölt, aki a kerületben leadott szavazatok egynegyedét megszerezte, az bekerült a néptanácsba. Sok vidéki településen létrejött a helyi nemzeti tanács, amely a kormány helyi támasztéka volt, s gyakran a közigazgatás mechanizmusába is bekapcsolódott. A katonák között szerveződött katonatanácsok a fegyveres testületek politikai igazgatását és érdekképviseletét végezték.

A proletárdiktatúra kiépítette a tanácsrendszert, amelynek alapját a közvetlenül és széles körű választójog alapján választott tanácsok képezték. Tanácsi választójoggal bírt és választható volt minden 18. életévét betöltött személy – férfi és nő egyaránt –, aki „hasznos munkából” élt, vagy ha munkaképtelen, akkor korábban abból élt, és aki a Vörös Hadsereg tagja. A falu tanácsába minden ötven lakos után választottak egy tagot (számuk azonban három és ötven között kellett, hogy legyen). A városi és a budapesti kerületi tanácsba minden 500 lakos után választottak egy főt (a testület taglétszáma azonban nem haladhatta meg a 300-at). Falusi, városi és fővárosi kerületi szinten a tanácsválasztás közvetlen, ettől felfelé pedig közvetett volt. A fővárosi (500 tagú) központi tanácsba a kerületek lakosságuk arányában delegáltak tagokat. A – maximum 60 főből álló – járási tanácsok tagjait a

falusi és városi tanácstagok jelölték. A kerületi tanácsokat – amelyek legfeljebb 300 tagúak lehettek – a megyéhez (kerülethez) tartozó járások, városok, törvényhatósági jogú városok tanácsai választották (elvileg 5000 fő után egy delegáltat). A tanács élén szűkebb vezető csoport, az intéző bizottság állt, amit – szovjet mintára – gyakran direktóriumnak neveztek. A centralizált tanácsrendszer csúcsán a *Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése* állt.

A politika intézményei

A Monarchia bukásával az állam és az egyházak közötti kapcsolat is gyökeresen megváltozott. A legnagyobb lélekszámú felekezet, a katolikus egyház igyekezett konfliktusmentes kapcsolatot fenntartani a polgári forradalom kormányával. Ennek egyik megnyilvánulásaként 1918. november 24-én gróf *Apponyi Albert* elnökletével megalakult az *Országos Katolikus Tanács*, amely a felsőklérus támogatását élvezte. Korábban – fiatalabb, progresszívebb szellemű lelkészekből – 1918. november 7-én szerveződött meg *Szalay Mátyás* vezetésével az *Országos Katolikus Papi Tanács* kimondta csatlakozását a Nemzeti Tanácshoz, amelybe tagokat is delegált. Programjában a szervezet az alsópapság anyagi helyzetének javítását, az egyházi autonómia életre hívását sürgette, ugyanakkor elutasította a szekularizációt. A Tanácsköztársaság politikai vezetése már nyíltan antiklerikális volt, így a felekezetek és a kormányzat közti együttműködés elképzelhetetlen volt. A Forradalmi Kormányzótanács XXIV. számú rendeletében kimondta az állam és az egyház szétválasztását, valamint a nevelési és oktatási intézmények köztulajdonba vételét. 1919. április 27-én megszervezték a *Vallásügyi Likvidáló Bizottságot*, amely az egyházak – a szertartásokhoz szükséges épületek és eszközök kivételével – teljes vagyonát (földbirtok, ingatlan, értéktárgyak, értékpapírok, készpénz stb.) volt hivatva államosítani. *Csernoch János* esztergomi érsek, a történelmi Magyarország utolsó hercegprímása – példátlanul kétségbeesett lépésre szánva el magát – levélben fordult XV. Benedek pápához, hogy valamelyik győztes nagyhatalom vegye protektorátusa alá a magyar katolikus egyházat, és erővel védje meg a kommunisták egyházellenes akcióitól.

A Nemzeti Tanácsot (amelyhez később feminista, szabadkőműves és más értelmiségi csoportok is csatlakoztak) és a Károlyi-rendszer koalícióját a Függetlenségi és 48-as Károlyi Párt, az Országos Polgári Radikális Párt és a Magyarországi Szociáldemokrata Párt alkotta. A szervezethez a Köztársasági Párt is társult, s vezetőjét, *Nagy György*öt a Nemzeti Tanács titkárává választották. 1918 végén távozott a koalícióból a függetlenségiek liberális konzervatív csoportja (*gróf Batthyány Tivadar* belügyminiszter, *Bartha Albert* hadügyminiszter). Ekkor a Nagy György vezette kicsiny politikai

egység fuzionált Károlyi Mihály pártjával, amely felvette a Köztársasági Függetlenségi Párt nevet. Majd 1919 januárjában – Károlyi ideiglenes köztársasági elnökké választása után – nevét az Országos Függetlenségi és Károlyi Pártra változtatta. A Tanácsköztársaság kormánypártja, az egyesült munkáspárt 1919. június 12–13-án tartotta egyetlen kongresszusát, amelyen megrajzolták a proletárdiktatúra bel- és külpolitikai tevékenységének alapvonalait.

1918 őszén – a baloldal kormányra kerülésére való reakcióként – a jobboldali politikai csoportok is szervezkedni kezdtek. Megalakult az Ébredő Magyarok Egyesülete (ÉME) és a Magyar Országos Véderő Egyesület (MOVE), amely 1919 januárjában Gömbös Gyulát választotta elnökévé. Újra aktivizálódott a *Giesswein Sándor* nevével fémjelzett Keresztény Szociális Néppárt és a *Lovászy Márton* vezette Függetlenségi Párt, de *gróf Bethlen István* is létrehozta saját szervezetét, a Nemzeti Egyesülés Pártját. Ezek a politikai csoportosulások kormányellenes propagandát folytattak és utcai demonstrációkat szerveztek Budapesten és több vidéki városban. 1919 májusában – a francia ellenőrzés alatti területeken – megalakult az ellenforradalmi kormány. Székhelye Arad, majd Szeged volt. Miniszterelnöke *gróf Károlyi Gyula* (1919. május 5. – 1919. július 12.), majd *P. Ábrahám Dezső* (1919. július 12. – 1919. augusztus 12.). Bécsi emigrációjában ezekben a napokban szervezte meg – elsősorban emigráns magyar nagybirtokosok és nagyiparosok támogatásával – Bethlen az Antibolsevista Comitét (ABC).

Ajánlott irodalom

Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Bp., 1998., Nemzeti Tankönyvkiadó.
Hajdu Tibor: Az 1918-as magyarországi polgári demokratikus forradalom. Bp., 1968., Kossuth.
Hajdu Tibor: A Magyarországi Tanácsköztársaság. Bp., 1969., Kossuth.
Mérei Gyula: A magyar októberi forradalom és a polgári pártok. Bp., 1969., Akadémiai.
Salamon Konrád: Nemzeti önpusztítás 1918–1920. Bp., 2001., Korona.
Schönwald Pál: A magyarországi 1918–19-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései. Bp., 1969., Akadémiai.
Siklós András: Magyarország 1918–1919. Bp., 1978., Kossuth.
Siklós András: A Habsburg-birodalom felbomlása 1918. Bp., 1987., Kossuth.
Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): 20. századi magyar történelem 1900–1990. Bp., 1997., Korona.
Romsics Ignác: Magyarország története a 20. században. Bp., 2000., Osiris.

A Horthy-rendszer állama 1919–1944

Hazánk történetében 1918–1919 folyamán tragikus gyorsasággal követték egymást a sorsdöntő jelentőségű események. A kortársaknak nem egészen egy év leforgása alatt kellett átélniük az első világháború elvesztését, az Osztrák–Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország felbomlását, az 1918. októberi őszirózsás forradalmat követő kísérletet a polgári demokrácia hazai megteremtésére, majd az 1919-es Tanácsköztársaságot. Ám az ezt követő időszak sem szűkölködött a nagy horderejű történésekben! Az 1919 augusztusában hatalomra jutó ellenforradalmi erők különböző csoportjai között teljes nézetazonosság uralkodott azt illetően, hogy vezető szerepük törvényességének alapja a jogfolytonosság. Ezen azt értették, hogy az „ezeréves magyar alkotmányosság" kontinuitása a polgári demokratikus forradalommal, illetve az azt követő szovjet típusú diktatúrával megszakadt. A szünetelő jogfolytonosságot az ellenforradalom állította vissza a dualizmus kori alkotmányos joggyakorlat újjáélesztésével. Értelmezésük szerint az így helyreállított jogfolytonosság legitimálta magát az ellenforradalmat és az abból kibontakozó hatalmi rendszert. Persze az 1918–1919-ben lezajlott események következtében nem lehetett teljesen változatlan formában restaurálni a korábbi államjogi és politikai gyakorlatot. A dualista állami keretek összeomlása és Magyarország függetlenné válása, valamint hazánk területi veszteségei elkerülhetetlenné tették a belőlük adódó konzekvenciák levonását és azok alkotmányjogi rögzítését. Ilyenformán a Horthy-korszak törvényhozói, kormányzati, bírósági és politikai gyakorlatában egyszerre érvényesült a kontinuitás és a diszkontinuitás. De nem csupán a fenti vonatkozásokban, hanem ideológiai téren is alkalmazkodni kellett a sok szempontból gyökeresen megváltozott viszonyokhoz. Az ellenforradalmi rendszer hivatalos állami ideológiája a keresztény–nemzeti gondolat volt. Ebben vizsgált időszakunkban szintén jelen volt a jogfolytonosságra, az ősi magyar alkotmányra és a hagyományokra történő hivatkozás. Ezek az összetevők – kiegészülve olyan elemekkel, mint a szentkorona-tan, a Szent István-i államesze és a kultúrfölény-elmélet –, egyszerre szolgáltak a rendszer legitim voltának és a területi revíziós törekvések jogosságának alátámasztására.

Alkotmányos helyzet

Politikai tendenciák, területi változások

A Forradalmi Kormányzótanács 1919. augusztus 1-jén lemondott, s még aznap megalakult az úgynevezett *szakszervezeti kormány*, élén *Peidl Gyulá*val. A Peidl-kormány működésének hat napja jelentette az átmenetet az ellenforradalom hatalomra kerüléséhez. 1919. augusztus 7-étől kezdve a

Friedrich István által vezetett kormányok már büszkén és egyértelműen ellenforradalminak vallották magukat. (Mivel a kor hivatalos Magyarországa öntudatosan ellenforradalminak hirdette magát, úgy véljük mi is használhatjuk e jelzőt a rendszerrel kapcsolatban.) A kibontakozó ellenforradalmi rendszer kezdeti szakaszát nem kevésbé zavaros és bizonytalan viszonyok jellemezték, mint a korábbi hónapokat. A korabeli szóhasználatban *keresztény kurzus*nak nevezett periódus során meg kellett teremteni a függetlenné vált ország új közjogi és politikai berendezkedésének alapjait, az alkotmányosság tényezőit, valamint az új rend törvényes voltát igazoló momentumokat. Ennek keretében először olyan kormányt kellett létrehozni, amely a lehető legszélesebb társadalmi bázisra támaszkodik és az antanthatalmak elvárásainak is megfelel. Így alakult meg 1919. november 24-én *Huszár Károly „koncentrációs”* – azaz különböző pártokat egybefogó, mai szóhasználattal koalíciós – *kormánya*. Ezután kerülhetett sor 1920-ban a törvényhozó testület választások útján történő létrehozására. Ez döntött az államforma és az államfő kérdéséről. Ezt követte *Horthy Miklós kormányzóvá választása* 1920. március 1-jén. Időközben a magyar békedelegáció elutazott Párizsba. 1920. június 4-én már a – március 15-e óta hivatalban levő – Simonyi-Semadam-kormány megbízottai írták alá a *trianoni békediktátum* szövegét. A dokumentum rendelkezései következtében a történelmi Magyarország Horvátország nélkül számított 283 000 négyzetkilométeres területe 93 000 négyzetkilométerre csökkent. A lakosság száma pedig 18,2 millió főről 7,9 millióra esett vissza. Különösen fájdalmas tény, hogy az elcsatolt országrészekkel 3,2 millió magyart is elszakítottak hazánktól. Ugyanakkor Magyarország soknemzetiségű államból etnikailag egységes ország lett. A miniszterelnöki székben *Simonyi-Semadam Sándor*t 1920. július 19-én felváltó *gróf Teleki Pál* elődeihez hasonlóan szembe találta magát az országot feszítő nagy problémákkal: a kétségbeejtő gazdasági helyzettel, a rendezetlen belpolitikai és társadalmi kérdésekkel, a közbiztonság hiányával valamint a külpolitikai elszigeteltséggel. *Teleki*nek kétségtelenül sikerült további lépéseket tennie a fenti feladatok eredményes megoldására. A gazdasági élet stabilizációja, a belpolitikai viszonyok teljes konszolidálása és az aktív külpolitika elindítása azonban csak utódának, *gróf Bethlen István*nak sikerült. *Bethlen* 1921. április 14-étől 1931. augusztus 24-éig tartó miniszterelnöksége a nevezetes *bethleni konszolidáció* időszaka. Ennek során teljesedett ki és zárult le az új állami keretek és politikai rendszer kiépítése és megszilárdítása. A *Bethlen* első komoly konszolidációs eredményeit hozó 1922-es évtől kezdve már egyre kevesebbszer használták a rendszerre a keresztény kurzus megjelölést, s ez hamarosan eltűnt a hivatalos terminológiából.

Az 1929-ben kirobbant világgazdasági válság hatására nem csak nemzetközi téren, de Magyarországon is komoly változásokat eredményező

tendenciák bontakoztak ki a közéletben és a politikában. Miután *Bethlen* úgy látta, hogy az általa elfogadhatónak tartott eszközökkel nem képes úrrá lenni a kiéleződött politikai helyzeten, lemondott. Utóda, az 1931. augusztus 24-étől miniszterelnök *gróf Károlyi Gyula* a bethleni konzervatív reformpolitika híveként igyekezett fenntartani az 1920-as években kialakult hatalmi rendszer korlátozott parlamentarizmusát. Próbálkozásáról hamar kiderült, hogy nem tudja hatékonyan kezelni a válságtüneteket. Károlyit a miniszterelnöki tisztségben 1932. október 1-jén felváltó *Gömbös Gyula* hivatali idejének négy esztendeje alatt kezdetét vette az a *jobbratolódási folyamat*, amely az 1930-as években és az 1940-es évek első felében alapvető elmozdulást eredményezett a fennálló kormányzati szisztémában. A *Gömbös*től kezdve egyre fokozódó erővel jelentkező szélsőjobboldali diktatórikus törekvések azonban a hatalmi elit nagy részének ellenérzését váltották ki. Ezért *Darányi Kálmán* 1936. október 12-étől 1938. május 14-éig tartó miniszterelnökségétől kezdődően a vezető körök jelentős többsége azt az elvárást támasztotta az újonnan kinevezett kormányfők felé, hogy gátolják meg a fasizmus magyarországi térnyerését és állítsák helyre a politikai élet megbomlott egyensúlyát. Idehaza térjenek vissza a hagyományos konzervatív kormányzati módszerekhez, a külpolitikában pedig úgy segítsék elő a magyar területi revíziós törekvések megvalósulását, hogy az ne vonja maga után a náci Németország melletti egyoldalú elkötelezettséget. Az egymást váltó kormányok tettek is erőfeszítéseket az előbb felsorolt célok elérésére. Sajnos azonban a világpolitikában bekövetkezett változások Magyarországra gyakorolt negatív hatásait nem tudták kiküszöbölni. *Darányi*n kívül kudarcot vallott ezen a téren a miniszterelnökké 1938. május 14-én kinevezett *Imrédy Béla,* majd a kormányfői bársonyszékben őt 1939. február 16-ától követő *gróf Teleki Pál* is. Persze nagy különbség kettejük között, hogy amíg *Imrédy* a fasiszta eszmék híve lett, addig a konzervatívnak állhatatosan megmaradt *Teleki* inkább az öngyilkosságot választotta, amikor látta a fegyveres semlegesség elvét követő külpolitikájának kudarcát. A miniszterelnöki tárcát 1941. április 3-a és 1942. március 9-e között birtokló *Bárdossy László* újabb engedményeket tett a hazai szélsőjobboldal számára. Kormányfősége idején a Szovjetunió elleni német támadáshoz csatlakozó Magyarország bekapcsolódott a második világháborúba. A sorsdöntő lépés tragikus következményeit a *Kállay Miklós* vezetésével 1942. március 9-én megalakult kormány úgynevezett *hintapolitiká*ja sem tudta elkerülhetővé tenni. Sőt, a Kállay-kormánynak a különbéke érdekében az angolszászokkal folytatott titkos tárgyalásairól pontos értesülésekkel rendelkező német vezetés elhatározta Magyarország katonai megszállását.

Revíziós eredmények

Időközben a magyar vezetés *eredmények*et ért el *a területi revízió megvalósításában.* Az 1938. november 2-án megszületett első bécsi döntés visszajuttatta hazánkhoz a Felvidék déli részét és Kárpátaljából egy sávot. Ezzel csaknem 12 000 négyzetkilométer és mintegy 1 millió lakos – ebből 84% magyar – került vissza az országhoz. 1939. március 15. és 17. között csapataink birtokba vették az egész Kárpátalját. Így több mint 12 000 négyzetkilométernyi területen mintegy 670 000 lakos – 9%-uk magyar – tért vissza Magyarországhoz. Az 1940. augusztus 30-ai második bécsi döntés következtében Észak-Erdély és Székelyföld visszaszerzését sikerült elérni. A 43 000 négyzetkilométert meghaladó terület 2,6 millió lakosából 52% volt magyar. Végül az 1941. április 11-én meginduló magyar haderő megszállta a Bácskát, a baranyai háromszöget, a Muraközt és a Muravidéket. Ekkor majdnem 11 500 négyzetkilométer és valamivel több mint 1 millió fő – közülük 39% magyar – visszacsatolása történt meg. A területi revízió sikerei hatására Magyarország ismét vegyes nemzetiségűvé vált, hiszen a nem magyar anyanyelvűek 1941-ben már a lakosság mintegy egynegyedét tették ki.

A tragikus vég

Hazánk 1944. március 19-ei *német megszállás*át követően az ország szuverenitása formálisan fennmaradt. A német csapatok bevonulását utólagosan jóváhagyó kormányzót sem mozdították el tisztségéből. Tovább működött az országgyűlés, az állami szervek, a közigazgatási rendszer. A magyar hadsereget nem fegyverezték le. A valóságban azonban minden téren a megszállók akarata érvényesült és rohamos gyorsasággal zajlott az akkorra már egyébként is leszűkült keretek közé szorult parlamentáris rendszer felszámolása. A *Sztójay Döme* miniszterelnök irányításával 1944. március 22-étől működő kormány szolgai módon teljesítette a németek utasításait. Mindez már a rendszer összeomlásának részét képezte. A végső katasztrófa bekövetkezését nem tudta elhárítani az 1944. augusztus 29-én hivatalba lépő kormány sem, melynek élén *Lakatos Géza* vezérezredes állt. Az 1944. október 15-ei *sikertelen kiugrási kísérlet* másnapján *Horthy Miklós* német nyomásra *Szálasi Ferenc*et nevezte ki miniszterelnökké és lemondott kormányzói méltóságáról. *Szálasiék* német segítséggel, puccs útján jutottak uralomra. A nyilas hatalomátvétellel náci típusú, nyílt diktatúra vette kezdetét. *A nyilasok bábállama gyökeres szakítást jelentett az addig fennálló államjogi és politikai berendezkedéssel*. Ezért a nyilas diktatúrát a modern szakirodalommal összhangban külön részben tárgyaljuk a Horthy-korszakról szóló fejezetünk végén.

Az államcímer
Az ellenforradalmi rendszer az állami jelképek használatában szintén a jogfolytonosság tételét kívánta hangsúlyozni. Ezért a szóban forgó időszakban Magyarország címereként az *1848-as koronás kiscímer*t használták. Ennek címerpajzsán jobbról vörössel és ezüsttel hétszer vágott mező, balról vörös mezőben a zöld hármas halomnak aranykoronás kiemelkedő középső részén ezüst, talpas kettős kereszt látható. A pajzson a Szent Korona nyugszik. 1938-tól újra elkezdték alkalmazni az *1915-ös magyar állami középcímer*t is. Ez főként a katonai alakulatok zászlait díszítette. Feleleventett használatával a megerősödött terület-visszaszerzési törekvéseket akarták érzékeltetni. A középcímer szívpajzsán a magyar kiscímer foglal helyet, de hazánk királyi koronája nélkül. Nagypajzsa felső jobb negyedében Dalmátország, felső bal negyedében Horvátország, alsó jobb negyedében Szlavónia, alsó bal negyedében pedig Erdély címere látható. Alul egy hasított ék jobb mezején Bosznia és Hercegovina, bal mezején Fiume címere van. A nagypajzs tetején a Szent Korona helyezkedik el. A kis- és a középcímer pajzstartója kétféle lehetett. Vagy kettő lebegő, fehér ruhás angyal, vagy jobbról egy cserfaág, balról egy olajfaág. A nyilas diktatúra idején a használatban maradt koronás kiscímer alá egy – a hungarista mozgalomra utaló – H betűt és egy nyilaskeresztet illesztettek.

Az 1919 és 1945 közötti évek főbb politikai folyamatainak, megoldásra váró problémáinak felvázolása után vizsgáljuk meg hogyan működött a korszak törvényhozása! Milyen képet mutatott a kialakult kormányzati és igazságszolgáltatási rendszer? Milyen jellegzetességei voltak a korabeli egyéb állami szerveknek, a közigazgatásnak és a politikai élet intézményeinek?

Törvényhozás

Nemzetgyűlés, országgyűlés
A magyar törvényhozó testület hivatalos neve *1920 és 1926 között nemzetgyűlés* volt és *egy kamarával* működött. *1927-től 1945-ig* viszont *kétkamarás országgyűlés* végezte a törvényalkotói munkát. Az 1920. február 16-án összeülő nemzetgyűlés az *1920: I. tc.*-ben – amely aztán a rendszer alapvető fontosságú törvényévé vált –, *a nemzeti szuverenitás kizárólagos képviselőjé*nek nyilvánította magát és leszögezte, hogy a törvényhozói hatalom egyedüli jogos gyakorlója. A testületet megillette mindaz a hatalom és jogkör, amit a dualizmus időszakában a parlament birtokolt. Így a törvényhozói tevékenységen kívül felügyeletet gyakorolt a mindenkori kormányok felett, megtárgyalta és elfogadta az éves állami költségvetést, lehetőséget biztosított az eltérő politikai álláspontok ütköztetésére. A nemzetgyűlésnek, majd az 1927-től helyébe lépő képviselőháznak 1937-ig

elvileg módjában állt a kormányzó felelősségre vonása is. A nemzetgyűlésbe, illetve a képviselőházba – a népképviseleti elv érvényesülésével –, választások útján jutottak be a képviselők. Ez alól kivételt képeztek az 1938-tól kezdődő visszacsatolásokkal megszerzett országrészek honatyái. Őket ugyanis a választást mellőzve hívták be a törvényhozói testületbe. Egyébként a területi revízió eredményei következtében a képviselőház tagjainak száma a korábbi 245 főről 375-re emelkedett. A megnövekedett létszámnak körülbelül 30%-át tették ki a törvényhozók közé behívás útján bekerültek. Ők szavazataikkal a kormánypártot támogatták. A választások időpontjának kiírása, az új törvényhozási ciklus megnyitása, a parlament elnapolása, berekesztése és feloszlatása az államfő joga volt. A törvényhozó szerv munkáját *tisztségviselők* irányították. Közéjük tartozott az elnök, a két alelnök, a háznagy és legalább hat jegyző. Az *elnök* vezette a plenáris üléseket és felügyelt a házszabályok betartására. Fegyelmezési jogköre kiterjedt volt. Ő adott szót a képviselőknek és a viták végén elrendelte a szavazást. Kinevezte és felügyelte a ház tisztikarának többi tagját. Neki alárendelten működött a parlamenti őrség. A *két alelnök* feladata az elnök távolléte esetén annak helyettesítése volt. A *háznagy* felügyelt az Országház épületére, anyagi javaira és hivatalnoki gárdájára. A *jegyzők* végezték a parlamenti ülések jegyzőkönyveinek vezetését, hitelesítését és a szavazatok összeszámlálását. A nemzetgyűlés, majd a képviselőház szervezetében a tisztikar mellett nagy szerepet kaptak a különféle bizottságok, melyek száma húsz körül mozgott. Ezeknek három fajtáját szokás elkülöníteni. Az elsőbe tartoztak a *szakbizottságok*, amik a törvényjavaslatokat, vagy más fontos ügyeket készítették elő a plenáris tárgyalásra. A másodikat *a törvényhozó testület belső tevékenységét segítő bizottságok* alkották. A harmadik típusba pedig az úgynevezett *ad hoc bizottságok* sorolhatók, amelyek bizonyos egyedi ügyek elintézésére alakultak. A bizottságok elnökei – ugyanúgy, mint a nemzetgyűlés, illetőleg a képviselőház elnöke és alelnökei – a többségben levő kormánypárti honatyák közül kerültek ki. Egészen különleges feladatot látott el az *1931-ben* megalakított úgynevezett *33-as bizottság*. Létrehozását az indokolta, hogy a Bethlen-kormány engedélyt kért és kapott az országgyűléstől az elkeserítő gazdasági helyzet javítása és az államháztartás egyensúlyának biztosítása érdekében történő rendeleti kormányzásra. A törvényhozás mindkét háza küldött tagokat a 33 főből álló bizottságba, mely utólagosan megvizsgálta a különleges felhatalmazás alapján kiadott rendeleteket. (Megjegyzendő, hogy azokat a bizottságokat, melyekbe mind a képviselőház, mind a felsőház delegált résztvevőket, *országos bizottságok*nak hívták.) A parlament elé kerülő törvényjavaslatokat először az illetékes szakbizottság tárgyalta meg, s ha általános tárgyalásra alkalmasnak találta, akkor beterjesztette a ház teljes ülésére. Az előbb egészében, majd részleteiben vizsgálta meg a tervezetet és szavazott róla. Különösen fontos

volt az éves állami költségvetések vitája. Ha az új költségvetést esetleg nem sikerült a megjelölt határidőre elfogadni, akkor a kormánynak *indemnitás*t – azaz büntetlenséget adó felhatalmazást – kellett kérni a törvényhozástól, hogy a döntés megszületéséig a régi keretein belül intézhesse az esedékes ügyeket. Az állam gazdálkodásának felügyeletében a parlament a *Legfőbb Állami Számvevőszék*re támaszkodott.

A képviselők azonban nem csak az egyes törvényjavaslatok, vagy a költségvetés vitája során hallathatták hangjukat. Módjuk volt napirend előtti felszólalásokra, illetve *interpellációk* keretében kérhettek tájékoztatást egyes kérdéseket illetően a kormány tagjaitól. Önálló és a törvénytervezetekhez kapcsolódó módosító indítványokat terjeszthettek be. A különféle bizottságok jelentéseihez kisebbségi vagy különvéleményeket csatolhattak. Személyes megtámadtatás címén röviden bármikor szót kérhettek. A honatyákra vonatkozó mentelmi jog és az összeférhetetlenség szempontjai a Horthy-korszakban nem változtak meg, hanem az 1918-ig alkalmazott szabályozásuk élt tovább. *Az 1920-ban összeülő nemzetgyűlés házszabályai* – amiket még a dualizmus idejéből vettek át –, kezdetben elég széles mozgásteret adtak a képviselők számára, mert a viták során a hozzászólásaik idejét és számát nem korlátozták. *Bethlen István* miniszterelnöksége alatt azonban a házszabályokat kétszer szigorították. Ugyanis *Bethlen* az egységes és a törvényhozásban többségben levő kormánypárt megteremtése után a parlamenti ellenzék oppozíciós lehetőségeinek visszaszorításával kívánt magának minél nagyobb cselekvési szabadságot biztosítani politikai elképzelései megvalósításában. Az *1924-es házszabály-revízió* a törvénytervezetek tárgyalásának nyolcadik napja után lehetővé tette annak kimondását, hogy az általános vitát legfeljebb három napon belül le kell zárni. Ilyen esetben a szónokok az általános résznél legfeljebb egy–egy órát, a részletes tárgyaláskor pedig negyed órát beszélhettek. Ezáltal lehetetlenné vált az *obstrukció*. Ezzel párhuzamosan jelentősen csökkentették a honatyák interpellációs lehetőségeit, a házelnök fegyelmi jogkörét pedig megnövelték. Az *1928-ban* megvalósított *házszabályreform* már a bizottságok tárgyalási idejét, illetve tagjaik beszédeinek hosszúságát is korlátozta. Emellett a törvényhozó testület teljes ülésén még lejjebb szorította a képviselők hozzászólásainak időtartamát. Módosító indítványokat ettől kezdve már csak a törvényjavaslatok általános vitájának megkezdése előtt lehetett beterjeszteni. Az interpellációkra adandó miniszteri válaszoknál pedig megszüntették a korábbi harmincnapos határidőt. Bár az ellenzék mozgásterét a fenti szigorítások erősen csökkentették, a parlament még így is az egyik legjelentősebb közéleti fórum maradt számára. Hiszen az állami vezetést bíráló ellenzéki felszólalásokról, vagy a kormányt támadó törvényhozási akciókról a kor sajtótermékei széles körben beszámoltak. A szociáldemokrata és a liberális képviselők egy alkalommal még azzal is megpróbálkoztak, hogy

a nemzetgyűlés bojkottjával gyakoroljanak nyomást a Bethlen-kormányra. 1924 decemberétől fél éven át nem vettek részt a törvényhozás munkájában, akciójuk azonban kudarcot vallott. Hasonló próbálkozást tett 1939 szeptemberében a Nyilaskeresztes Párt, amikor tagjai a képviselőházból kivonulva akarták kikényszeríteni *Szálasi Ferenc* szabadon engedését. Mivel céljukat nem érték el, még ugyanazon év decemberében felhagytak a parlament bojkottálásával.

A honatyák általánosságban nem igazán jeleskedtek a parlamenti ülések látogatásában. Az 1920-as évek második felében meglehetősen monotonná váló törvényhozási munka az 1930-as évek megváltozott kül- és belpolitikai körülményeinek hatására megélénkült. Ekkor azonban már a baloldali ellenzéket egyre inkább háttérbe szorítva az újonnan megjelenő és előretörő szélsőjobb pártok jelentettek gondot a kormányok számára. A hivatalos politikai vonalvezetés is jobbra tolódott és ennek következtében *a törvényhozás korporatív jellegű átalakításának gondolata* is felmerült. Először *Gömbös Gyula* hangoztatta miniszterelnökségének évei alatt ilyen irányú elképzeléseit. Ám a hatalmi elit konzervatív csoportjának és a gazdasági élet meghatározó tényezőinek ellenállása miatt le kellett mondania ezek gyakorlati megvalósításáról. *Teleki Pál* második kormányfősége idején merült fel ismét komoly formában a törvényhozás mindkét házának hivatásrendi szellemben történő átszervezése. Az 1940-ben elkészült alkotmányreform-tervezet azonban kudarcot vallott. Viszont *Teleki*nek még *1939-ben* sikerült elfogadtatnia *a képviselőház házszabályainak szigorításá*t. Ez főleg az 1939-es országgyűlési választásokon jelentősen előretörő fasiszta pártok ellen irányult. Az új szabályozás a hozzászólások ismételt korlátozásával tovább csökkentette az ellenzék mozgásterét a törvényjavaslatok vitája során. A miniszterek háborús veszély esetén vagy tényleges háborús helyzetben kérhették az általuk beterjesztett törvénytervezetek sürgősséggel történő tárgyalását. A sürgősség kimondása után mindössze két napig lehetett vitázni egy tervezetről. Szigorították a képviselők önálló és módosító indítványainak beterjesztési lehetőségeit is. Interpellációkat már csak közérdekű ügyekben lehetett benyújtani, s megszüntették a képviselők reagálási jogát a miniszteri válaszokra. Ezek a szigorítások a kormány cselekvési szabadságának növelését kívánták elősegíteni. Egyidejűleg korlátozták a parlament minisztériumok feletti ellenőrző hatáskörének gyakorlati megvalósulását. Ez még fokozottabbá vált a hamarosan kitörő második világháború idején. Ekkor ugyanis életbe léptek a honvédelemről szóló *1939: II. tc.* azon részei, amelyek háborús viszonyok között kivételes hatalmat adtak a kormánynak. A minisztériumok rendeleti úton szabályozhatták a honvédelmi szempontból fontos ügyeket. Ezeket a rendeleteket azonban utólagos jóváhagyásra be kellett terjeszteni egy parlamenti bizottság elé, amelyet külön erre a célra hoztak létre. Ebbe a

bizottságba a törvényhozás mindkét kamarája delegált tagokat. Az egyre vészterhesebb helyzetben a minisztertanács azzal is igyekezett növelni saját mozgásterét, hogy 1943-ban a kormányzónál kieszközölte a törvényhozás üléseinek féléves időtartamra történő elnapolását. Egyébként a képviselőház évente egy tavaszi és egy őszi ülésszakot tartott, melyek során a parlamenti tevékenység nyilvánosan zajlott. Hazánk 1944-es német megszállását követően az országgyűlés mindkét háza működött, azonban az események menetére nem tudott érdemi hatást gyakorolni.

Nemzetgyűlési és országgyűlési választójog

Vizsgált időszakunkban a nemzetgyűlési képviselők megválasztásának jogi kereteit meghatározó első jogszabályt még *Friedrich István* miniszterelnöksége alatt adták ki. Az 5985/1919. M. E. számú *kormányrendelet általános, egyenlő, titkos és kötelező választójogot biztosított a lakosságnak.* Kimondta, hogy választásra jogosult minden férfi és nő, aki betöltötte 24. életévét, legalább 6 éve magyar állampolgár és fél éve állandó lakhelye van. A nőktől emellett még megkövetelte az írni–olvasni tudást. A férfiaknál viszont eltekintett a fenti korhatártól, ha legalább háromhavi frontszolgálatot teljesítettek. Képviselővé azt választhatták, akinek választójoga volt és elmúlt 30 éves. A voksolás egyéni választókerületi rendszerben történt, titkosan. További rendeletek értelmében a képviselőjelöltséghez a kerület választói 5%-ának, de legfeljebb 500 főnek az ajánlása kellett. A mandátum megszerzéséhez az első fordulóban abszolút többségre – ha ezt senki nem kapta meg, akkor a következőben egyszerű többségre – volt szükség. *Ez a választójog* az antanthatalmak elvárásának megfelelően a dualizmus időszakának gyakorlatához képest *igen komoly jogkiterjesztést eredményezett és nemzetközi összehasonlításban is demokratikusnak minősült*. A rendelet következtében az összlakosságnak mintegy 40%-a, a felnőtteknek majdnem 75%-a szavazhatott.

Az 1920-ban összeülő nemzetgyűlés megbízatási ideje két évre szólt. 1922-re előrehaladt a korábbi zavaros és bizonytalan politikai helyzet letisztázódási folyamata. Ebben nagy szerepet játszott az 1921 áprilisában kormányt alakító *Bethlen István.* Az ellenforradalmi rendszer konszolidációja elválaszthatatlanul összeforrott az ő nevével. *Bethlen* jól látta, hogy *konzervatív reformpolitikája* megvalósításához szüksége van egy *szilárd parlamenti többséggel rendelkező, egységes kormánypárt*ra, amit erősen a kezében tart. Ügyes taktikázással elérte, hogy a két nagy kormányzati erő – a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja (KNEP) és a teljes hivatalos nevét többször megváltoztató Kisgazdapárt – bázisán *1922 februárjában* létrejöjjön a Keresztény–Keresztyén Kisgazda-, Földmíves- és Polgári Párt, közkeletű nevén az *Egységes Párt*. A KNEP tagjainak jelentős része azonban kívül maradt az új párton, ezért a fenti elnevezéssel továbbra is működött egy

politikai szerveződés. *Bethlen* számára azonban világos volt, hogy az érvényben levő demokratikus választójog nagyban megnehezíti az egységes kormánypárt stabil többségének hosszú távú biztosítását a törvényhozó testületben. Ezért *1922 márciusában* – a nemzetgyűlési választások küszöbén – *rendeletileg* újraszabályozta azok jogi feltételeit. A 2200/1922. M. E. számú kormányrendelet *jelentős korlátozásokat vezetett be a választójog területén*. Ezek keretében *szigorodott a cenzus*. Változatlanul azok a férfiak voltak választójogosultak, akik betöltötték 24. életévüket. Azonban most már legalább 10 éve kellett magyar állampolgároknak lenniük és minimum 2 éve állandó lakhellyel rendelkezniük. Új dolog volt, hogy megkívánták tőlük az elemi iskola 4. osztályának elvégzését. A választásra jogosult nők esetében az állampolgársági és az állandó lakhelyre vonatkozó előírások megegyeztek a férfiakéval. Viszont a nőknél a 30. életév betöltését és legalább az elemi iskola 6. osztályának elvégzését követelte meg a rendelet ahhoz, hogy szavazhassanak. Ha azonban három vagy több gyermekük volt, illetve ezek hiányában önálló jövedelemmel rendelkeztek, akkor az elemi 4. osztályának elvégzése is elegendőnek minősült számukra. Az egyetemi vagy főiskolai végzettséggel rendelkező nők pedig már 30. évük előtt választásra jogosultak voltak. *A Bethlen-féle választójogi rendelet*nek a cenzus szigorítása mellett a másik nagy negatívuma az volt, hogy *a szavazás titkosságát az ország legnagyobb részén megszüntette*. Ekkortól már csak a Budapesten, annak közvetlen környékén és a törvényhatósági jogú városokban élők adhatták le titkosan a voksaikat. Képviselő továbbra is az lehetett, akinek választójoga volt és elmúlt 30 éves. Az egyéni választókerületekben történő szavazást a pártlistás rendszerrel kombinálták. A képviselőjelöltséghez szükséges ajánlások számát felemelték a kerület választópolgárainak 10%-ára, de legfeljebb 1000 főre.

A biztos parlamenti többségre támaszkodva Bethlen a következő években rendületlenül haladt előre konszolidációs politikája megvalósításában. Ennek során *1925 nyarán törvényi formában szabályozták az* akkor már *országgyűlési*nek nevezett *választójogot*. Az *1925: XXVI. tc.* csak igen kicsi eltérést mutatott az 1922-es választójogi rendelethez képest. Változás mindössze az alábbiakban történt: A korábbiakhoz képest három vidéki törvényhatósági jogú várossal csökkentették a titkosan szavazó körzetek számát. Ugyanakkor valamelyest bővítették a listásan szavazó kerületek körét. Végül a választási panaszok elbírálását a *Közigazgatási Bíróság* hatáskörébe utalták, míg korábban egy parlamenti bizottságra tartoztak.

Az országgyűlési képviselő-választások érvényben levő szabályozásával szemben egyre növekedett a társadalmi elégedetlenség. Ennek hatására már az *1937: VIII. tc.*-ben történt némi változtatás, de ez csak a képviselőjelöltség feltételeit érintette. A komoly *választójogi reform*ra a

következő évben került sor. Az *1938 júniusában* megszületett *1938: XIX. tc. hazánk egész területén titkossá*, egyben *kötelezővé tette a* képviselőház tagjaira történő *szavazást*. Azonban a jogalkotók gondoskodtak arról is, hogy ennek a nagy horderejű változásnak a fennálló hatalmi berendezkedésre esetlegesen káros következményeit minimalizálják. A törvény az addigi 245-ről 260-ra emelte az országgyűlési képviselők számát. Közülük 135 egyéni, 125 pedig listás választókerületekből jutott a parlamentbe. Listákra – korabeli szóhasználattal *lajstromok*ra – az ország egész területén szavaztak. Egyéni jelöltekre viszont csak a vármegyékben és a kisebb törvényhatósági jogú városokban voksoltak. Így Budapest és a nagyobb törvényhatósági jogú városok lakosai fejenként egy, míg az államhatalom szempontjából megbízhatóbbnak tartott vidékiek egyénenként kettő szavazatot adhattak le. A választókerületi beosztásról külön belügyminiszteri rendeletek intézkedtek.

A szavazásra való jogosultságot külön szabályozták a listás és az egyéni választókerületekben. Lajstromos kerületekben azoknak a férfiaknak volt választójoga, akik betöltötték 26. életévüket, 10 év óta magyar állampolgárok voltak és 6 éve állandó lakhellyel rendelkeztek. Szükséges volt, hogy az elemi iskola 6. osztályát elvégezzék, de egyes speciális esetekben ehelyett elfogadták az elemi 4. osztályának befejezését vagy az írni–olvasni tudást is. A fenti kívánalmak a nőkre szintén érvényesek voltak, a következő szigorításokkal: Ők 30. életévüktől gyakorolhatták szavazati jogukat. Önálló jövedelemmel, illetve kereső férjjel kellett rendelkezniük vagy legalább 3 gyermeküknek kellett lenni. Az egyéni választókerületekben a férfiak választójogosultságát meghatározó elvárások annyival voltak nagyobbak a listás körzetekben előírtaknál, hogy csak 30. életévük betöltése után szavazhattak, állandó foglalkozással kellett rendelkezniük és családfenntartónak kellett lenniük. A nőkre vonatkozó kritériumok viszont az egyéni kerületekben is ugyanazok voltak, mint a listásakban. A magas szintű iskolai végzettség mindkét nem esetében előnyöket jelentett az egyéni és a lajstromos körzetekben egyaránt. Ha *az új választójogi cenzus* fenti elemeit összehasonlítjuk az *1925: XXVI. tc.* megfelelő előírásaival, akkor azt tapasztaljuk, hogy az 1938-as szabályozás *az életkor, az állandó lakhely és az iskolázottság terén egyformán tartalmazott szigorításokat*.

Az *1938: XIX. tc.* értelmében továbbra is azt lehetett képviselővé választani, aki választójogosultsággal rendelkezett és betöltötte 30. életévét. Most azonban már az illetőnek állandó foglalkozással kellett rendelkeznie, vagy az országgyűlés, esetleg valamely vezető önkormányzati testület tagjai közé kellett tartoznia. A képviselő-választáson történő induláshoz *kauciót* kellett letenni, melynek legalacsonyabb összegét 2000 pengőben szabták meg. A képviselőjelöltséghez egyéni kerületben 500, listásban 1500 ajánlásra volt szükség. Kedveztek viszont azoknak a pártoknak, amelyek korábban legalább 4 képviselőjükkel jelen voltak a parlamentben. Ezek jelöltjei

esetében jóval kevesebb ajánlás elegendőnek bizonyult. Az egyéni kerületekben a megválasztáshoz már nem volt szükség a szavazatok abszolút többségére, elegendőnek bizonyult azok 40%-a.

Az 1938-as választójogi törvény komoly *előrelépést jelentett a szavazás titkosságának általánossá tétel*ével. Azonban a cenzus szigorítása következtében mintegy 300 000-rel csökkent a képviselő-választásra jogosultak köre. További körülbelül 100 000 főt pedig az *1939: IV. tc.* – a *második zsidótörvény* – fosztott meg szavazati jogától. A magyar történelem furcsa ellentmondásai közé tartozik a tény, hogy az a konzervatív kormányzat vette el nagyszámú izraelita állampolgár választójogát, amely a fenti cenzusemeléssel az erősödő hazai fasiszta irányzatot igyekezett gyengíteni.

A felsőház

Az 1920 és 1926 között működő nemzetgyűlés egykamarás törvényhozói gyakorlatát a korabeli hatalmi elit mértékadó körei átmenetinek szánták. Sokan szerették volna visszaállítani a régi főrendiházat, mások annak megreformált és modernizált változataként felsőházat kívántak létrehozni. Végül az utóbbiak álláspontja győzött. Ebben döntő szerepet játszott *Bethlen István* miniszterelnök véleménye. Ő egyfelől tekintettel volt arra, hogy sem az antanthatalmak, sem a hazai szabad királyválasztók nem nézték volna jó szemmel a többségében legitimista tagokból álló második törvényhozási kamara visszaállítását. Másfelől a közvélemény jelentős részéhez hasonlóan elavult, arisztokratikus intézménynek tartotta a főrendiházat. Ezért a kormányfő azokat támogatta, akik egy korszerűsített, demokratikusabb összetételű felsőházzal óhajtották kiegészíteni a törvényhozó testületet. *Bethlen* a jogalkotás menetébe *biztonsági fék*ként illesztette be a felsőházat. Ugyanis azt tartotta legfontosabb feladatának, hogy a radikalizálódás lehetőségének elvileg kitett képviselőházzal szemben mindenkor biztosítsa a konzervatív szellemiségű törvényalkotás folyamatosságát. Ilyen megfontolások hatására született meg *1926 novemberében a felsőházról szóló törvény*. Az *1926: XXII. tc.* meghatározta a felsőház jogkörét, belső szervezetét és tagjainak bekerülési módját. Míg a nemzetgyűlésbe, illetve a képviselőházba a népképviseleti elvet érvényesítő választások útján jutottak be a honatyák, addig *a felsőházi tagságot négyféleképpen lehetett elnyerni*.

1) *Örökös jogon* kerültek be a testületbe a *Habsburg–Lotharingiai-ház* 24 éven felüli férfitagjai közül azok, akik állandóan Magyarországon laktak. Ez a felsőház 1927. januári megalakulásakor 3 főt jelentett.

2) A *méltóság vagy hivatal alapján* bejutók csoportjában a törvény 19 világi és 33 egyházi tisztséget sorolt fel. Ezek birtokosai addig voltak felsőházi tagok, amíg posztjukon álltak. A világiak között szerepeltek az ország zászlósurai, a koronaőrök, a legfőbb bíróságok vezetői, a koronaügyész, a honvédség főparancsnoka és a Magyar Nemzeti Bank

elnöke. Egyházi részről a bevett felekezetek elöljáróiból a következők kaptak helyet a felsőházban: A katolikusok 3 érseke, 8 megyés püspöke, 5 szerzetesrendi vezetője és 3 székesfőkáptalani nagyprépostja. A reformátusok 3 püspöke és 3 főgondnoka. Az evangélikusok 2 püspöke, az egyetemes felügyelője és 1 egyházkerületi felügyelője. Az unitáriusok egyik egyházi elnöke. A budai szerb görögkeleti püspök. Végül a zsidó felekezet 2 főrabbija.

3) *Kormányzói kinevezéssel* 40 személy lehetett élethossziglan felsőházi tag.

4) *Választás útján* összesen 153 fő került be a második törvényhozói kamarába. Ebből 38-at a főnemesi családok 24. évüket betöltött férfi tagjai delegáltak maguk közül. További 76 választott tagot Budapest, a törvényhatósági jogú városok és a vármegyék küldtek a felsőházba. Végül 39 választott személy különböző szakmai és társadalmi szervezeteket, valamint oktatási és tudományos intézményeket képviselt a magas fórumon. Ilyen módon juttathattak be tagokat a felsőházba bizonyos foglalkozások érdekképviseleti testületei, az egyetemek és a főiskolák, a Magyar Tudományos Akadémia, a Vitézi Rend, stb. A felsorolásból látható, hogy a felsőházi választások egészen más elv alapján történtek, mint a képviselőháziak. *A felsőházi tagok választásában nem vehetett részt mindenki, akinek a képviselőházi választásokon szavazati joga volt.* Csak a társadalom kivételezett csoportjai befolyásolhatták voksaikkal a második kamara összetételét. A felsőházi választások *mindig titkosan* történtek. S amíg a képviselők közé már harmincéves koruktól bekerülhettek a jelöltek, addig felsőházi taggá csak a harmincötödik évüket betöltötteket lehetett választani. Ráadásul a felsőházi tagokat elvileg tíz évre – tehát az ötéves képviselőházi ciklusok időtartamának kétszeresére – választották. Bonyolította azonban a helyzetet, hogy a felsőházi tagok sorsolással kijelölt egyik felét ötévente rotációs rendszerben újra kellett választani. A kormányzó a képviselőházat feloszlathatta, ezt azonban a felsőházzal nem tehette meg.

A felsőház létrehozását kimondó törvény alapján a testületnek összesen 248 tagja lehetett. Ám 1938-ig ez a szám néhány fővel emelkedett, majd a területi visszacsatolások hatására jelentősen kibővült. Így azután 1942 végén már 364 személy foglalt helyet a törvényhozás második házában. Igaz, hogy 1940-ben létszámcsökkentésre is sor került, amennyiben az *1940: XXVII. tc.* megszüntette a zsidó felekezet addigi kétfős képviseletét a felsőházban. Az 1926-os felsőházi törvény olyan módon szabályozta a testületbe való bejutás lehetőségeit, hogy annak személyi összetételében a főrendiházhoz képest komoly változások történtek. Az arisztokraták felsőházi aránya igen nagy mértékben csökkent. Az egyházi méltóságok viselői is jóval kevesebben voltak a felsőházban. Növekedett viszont a keresztény középosztály számaránya. Egyidejűleg biztos képviselethez jutottak az ipari

és a pénzügyi körök. Kétségtelen tény, hogy *ezek a változások korszerűbbé és demokratikusabb megoszlásúvá tették az országgyűlés második kamaráját* a korábbi főrendiháznál. Ugyanakkor egyes neves jogászok, tudósok és gazdasági szakemberek jelenléte növelte a felsőházi törvényalkotás *szakszerűsé*gét. A tagok döntő többsége konzervatív beállítottságú volt, azonban egyesek gondolkodására a liberális eszmék hatottak. A szélsőséges politikai irányzatok nem tudták befolyásolni *a felsőház* tagságát. Ezért a testület *képes volt arra, hogy betöltse a* neki szánt *rendszervédő és stabilizáló feladatot*. Hozzájárult ehhez az is, hogy a képviselőházzal ellentétben a felsőházban nem működtek szervezett frakciók, hiszen a tagok ide nem egyes pártok képviselőiként jutottak be. Persze azért különböző csoportosulások léteztek a testületben, amelyek főleg az eltérő gazdasági érdekek hatására alakultak ki. Például elkülönült egy merkantil és egy agrárius csoport.

Az, hogy *a felsőház* el tudja-e látni a neki szánt politikai és törvényhozási fék szerepét, az összetétele mellett nagyban függött a *jogkörét*ől is. Erre vonatkozóan az *1926: XXII. tc.* kimondta, hogy a felsőháznak ugyanúgy lehetősége van törvények kezdeményezésére, mint a képviselőháznak. Az állami költségvetést azonban az utóbbi állapította meg, s annak részletein a felsőház nem módosíthatott. A képviselőházban elfogadott törvényjavaslatokat beterjesztették tárgyalásra a törvényhozás második házához. Ha az megszavazta őket, akkor kerülhettek a kormányzó elé, aki egyetértése esetén elrendelte a kihirdetésüket. Amennyiben a felsőház valamilyen kifogást emelt egy hozzá benyújtott törvénytervezet ellen, akkor azt *kétszer visszaküldhette újratárgyalásra* a képviselőházhoz. Ám ha ezek után sem született meg olyan szöveg, amely elnyerte a felsőházi honatyák támogatását, akkor tovább már nem akadályozhatták annak felterjesztését az államfőhöz. Mindebből látszik, hogy a felsőháznak nem volt abszolút vétójoga a képviselőházzal szemben. De lehetősége volt a hatalmi elit számára esetleg hátrányos törvények életbelépésének elodázására.

A fenti jogkört birtokló felsőház a bethleni politikai vonalvezetés támogatója volt. Ennek megfelelően az 1930-as évek, majd a következő évtized első felének kormányai addig számíthattak feltétlen lojalitására, amíg nem engedtek az erősödő szélsőjobboldali nyomásnak. Nyíltan egyik miniszterelnökkel sem szakított a törvényhozás második háza. Tagjai azonban *Gömbös*től kezdve mindig éreztették rosszallásukat, ha a kormányok a konzervatív iránytól eltérő lépéseket tettek. Ezért *a felsőház politikai jelentősége megnövekedett*, s egyre inkább *a hagyományos alkotmányosság védelmezője lett* a szélsőjobboldal diktatórikus törekvéseivel szemben. Hogy ezt a feladatát minél hatékonyabban tudja ellátni a testület, 1937-ben megtörtént jogkörének kibővítése. Ennek bekövetkezésére az is ösztönzőleg hatott, hogy napirendre került az általános titkos szavazati jog bevezetése a képviselőházi választásokon. Márpedig a teljes körűen titkos választójog azt

a veszélyt hordozta magában, hogy az országgyűlés első házában megnőhet a szélsőséges erők befolyása. Ennek ellensúlyozására növelték meg a felsőház és a kormányzó jogosítványait. Hamarosan kiderült, hogy a hatalmi elit fenti aggodalma megalapozott volt. Ugyanis az 1939-es képviselő-választásokon a nyilasok és elvbarátaik jelentősen előretörtek.

A felsőház jogkörét kiterjesztő 1937: XXVII. tc. megerősítette a második kamara fék szerepét. Megmaradt az a lehetősége, hogy az általa kifogásolt törvényjavaslatokat kétszer visszaküldje a képviselőháznak. Ezen döntései meghozatalára mindkétszer hat–hat hónap állt rendelkezésére. Azonban ha a felsőházi honatyák a másodszori újratárgyalás után sem értettek egyet a törvénytervezettel, akkor *kezdeményezhették az országgyűlés két kamarájának együttes ülését. Ezen vita nélküli titkos szavazással határoztak* a kérdéses törvényjavaslat sorsáról. Ez a megoldás azért kedvezett a felsőháznak, mert számíthatott arra, hogy a képviselők közül is lesznek olyanok, akik a felsőházi álláspontot támogatják. Az 1937 utáni évek eseményeit ismerve megállapítható, hogy a megnövelt jogkörű felsőház tett ugyan próbálkozásokat a fennálló korlátozott parlamentarizmus védelmére, de az ország sorsának tragikus alakulását megakadályozni nem volt képes. Azt is tudjuk, hogy a felsőházi törvényhozók csupán néhány esetben éltek törvény-visszaküldési jogukkal.

A felsőház szervezeti felépítése és belső működése sok tekintetben hasonlított a képviselőházéhoz. A testület élén álló tisztikarba az *elnök*, a *két alelnök*, a *háznagy* és *nyolc jegyző* tartozott. A felsőház elnökének szerepe nagyobb volt, mint a képviselőház munkáját irányító társáé. Kifelé ő képviselte a törvényhozás második kamaráját. Tárgyalhatott a testület nevében az állami és más szervekkel. Fontos szerepet kaptak a felsőház tevékenységében az egyes *bizottságok*. Ezek száma kisebb volt, mint a képviselőházban működőké. Kezdetben egy tucat, később tizenhat felsőházi bizottság működött. Az országgyűlés két háza különleges feladatok ellátására közös bizottságokat is alakíthatott. A felsőházi tagok – a képviselőktől eltérően –, törvényhozásbeli részvételükért fizetést nem kaptak. *A felsőház megalakulásakor a főrendiház liberális házszabályait vette át.* Ennek értelmében a törvényhozó testület második kamarájának ülései nyilvánosak voltak, de elrendelhettek zárt tanácskozást is. Sem a felszólalások számát és időtartamát, sem az interpellációs lehetőségeket nem korlátozták különösebben. A tagok azonban sohasem éltek vissza ezzel. A viták higgadtabb és méltóságteljesebb hangvételben zajlottak, mint a képviselőházban. *1936-ban új házszabályok*at léptettek életbe a felsőházban. Ezek azonban komolyabb változást csak abban hoztak, hogy megnövelték a második törvényhozói kamara bizottságainak számát és ésszerűbben osztották el feladataikat. *1939-ben ismét módosították* a felsőház működési rendjét. A képviselőházhoz hasonlóan itt is bevezették a törvényjavaslatok

sürgősségi tárgyalásának lehetőségét. Ha az ülésen jelen levő tagok kétharmada hozzájárult, akkor két nap alatt dönteni kellett a sürgősséggel felruházott törvénytervezetek sorsáról.

Kormányzat

A kormányzó

Fejezetünk elején volt már szó arról, hogy a Horthy-korszak állami ideológiájában és politikai gyakorlatában, valamint jogalkotásában kiemelkedő szerepet kapott a jogfolytonosságra történő hivatkozás. A *jogfolytonosság* hangsúlyozásából logikusan következett, hogy az ellenforradalmat támogatók *az ország államformáját kizárólag királyságnak tudták elképzelni*. Egyforma hevességgel utasították el az 1918–1919-es események során szemükben teljesen lejáratódott népköztársaságot és a szovjet típusú diktatúrát. 1919 novemberében a *Sir George Russel Clerk* által kezdeményezett tárgyalásokon a részt vevő prominens hazai személyiségek abban állapodtak meg, hogy az államforma ügyét egy később megrendezendő népszavazáson fogják eldönteni. Erre azonban nem került sor. Érdekes módon az 1920 februárjában összeülő nemzetgyűlés sem tárgyalt erről a kérdésről. Minden bizonnyal azért, mert az új törvényhozó testület tagjai számára magától értetődő volt, hogy Magyarország csakis királyság lehet. Így az *1920: I. tc.* mindössze azt állapította meg, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. november 13-án *IV. Károly eckartsaui nyilatkozatá*val megszűnt. Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlott, ebből kifolyólag az ország független lett. Az adott helyzetben a nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás egyedüli törvényes képviselője és jogosult az államhatalom gyakorlásának módját rendezni. Az államforma milyenségével a törvény nem foglalkozott. *A királyság formális kinyilvánítására 1920 márciusában került sor* a Simonyi-Semadam-kormány 2394/1920. M. E. számú rendeletében. Ez kijelentette, hogy „…a királyság intézményének léte és fennállása a forradalmi események után is jogilag érintetlen maradt …” A jogszabály leszögezte, hogy a királyi méltóság változatlanul létezik. Ez egyértelművé tette, hogy az ellenforradalmi rendszer államformája a királyság lesz.

Amilyen nagy egyetértés jellemezte a nemzetgyűlés tagjait a monarchikus államforma támogatását illetően, olyan nagy volt a véleménykülönbség köztük az államfői tisztség betöltése kapcsán. A politikusok jelentős része úgy vélekedett, hogy a lezajlott változások nem érintették a *Habsburgok* trónhoz való jogát és *IV. Károly* az ország törvényes királya maradt. Azokat, akik ezt az álláspontot képviselték *legitimisták*nak – az utolsó *Habsburg* uralkodó haláláig gyakran *karlisták*nak – nevezték. Ők minél hamarabb vissza szerették volna hozni a királyt az ország élére. A velük szemben álló *szabad királyválasztók IV. Károly* 1918. novemberi

eckartsaui nyilatkozatát úgy értelmezték, hogy azzal az uralkodó lemondott a magyar trónról. Ráadásul az Osztrák–Magyar Monarchia részekre szakadásával érvényét vesztette a Pragmatica Sanctio, s ezzel megszűnt a *Habsburg-ház* trónöröklési joga. Így a királyválasztás jogosítványa visszaszállt a magyar nemzetre. A szabad királyválasztók pozícióját erősítette az a tény, hogy az antanthatalmak és a velünk szomszédos államok a leghatározottabban ellenezték azt, hogy hazánkban bekövetkezzen a *Habsburgok* uralmának restaurációja. Még valamelyik főherceg nádorrá választását sem voltak hajlandóak eltűrni. Ezért a legitimisták és a szabad királyválasztók egyaránt jelentős társadalmi csoportokat magáénak mondható tábora rákényszerült egy kölcsönösen elfogadható *kompromisszum* megkötésére. Ezt „az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről" szóló – előbb már említett – *1920: I. tc.* rögzítette. Ez kimondta, hogy *a nemzetgyűlés* a fennálló körülmények miatt *az államfői teendők átmeneti ellátására kormányzót választ*. Az államfői tisztség végleges betöltéséről pedig a békekötés után fognak dönteni. A törvény *rögzítette a kormányzó jogkörét* is, *amely a királyt* korábban *megillető jogokhoz képest jelentősen korlátozott volt.* A kormányzó nem kapta meg a törvényszentesítés jogát, de kihirdetési záradékkal látta el és aláírta a törvénycikkeket a kézhezvételüktől számított hatvan napon belül. Amennyiben valamely törvénnyel nem értett egyet, azt egy alkalommal visszaküldhette újratárgyalásra a nemzetgyűléshez. Ám a hozzá másodszor is eljuttatott törvényszöveg kihirdetését tizenöt napon belül köteles volt elrendelni. A nemzetgyűlést nem napolhatta el, feloszlatását pedig csak akkor tehette meg, ha a testület tartósan munkaképtelenné vált. A választásokat úgy kellett kiírnia, hogy az új törvényhozás az előző feloszlatása után legkésőbb három hónappal összeülhessen. A kormányzó képviselte Magyarországot a nemzetközi viszonylatokban. Követeket küldhetett és fogadhatott, valamint az általa kinevezett kormány közbejöttével szerződéseket köthetett más államokkal. A magyar hadsereg legfőbb parancsnoka volt, de annak az országhatárokon túlra történő vezényléséhez, vagy hadüzenethez és békekötéshez kellett a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása. A végrehajtó hatalmat csak a minisztertanácson keresztül gyakorolhatta. Rendelkezései és intézkedései akkor voltak érvényesek, ha az illetékes miniszter ellenjegyzésével látta el azokat. Ez alól a hadseregnek adott bizonyos utasításai kivételt képeztek. Nemességet nem adományozhatott, a főkegyúri jogot nem gyakorolhatta. Általános kegyelmet nem hirdethetett. Személye sérthetetlen volt és ugyanolyan büntetőjogi védelemben részesült, mint a király. Megillette a főméltóságú cím. Törvénytelenség elkövetése esetén a nemzetgyűlés felelősségre vonhatta. Az így megszerkesztett *kormányzói jogkör* a korabeli nemzetközi viszonyokat tekintve *egy gyenge vagy legfeljebb középerős köztársasági elnöki hatalommal ért fel*. Az

ideiglenesnek szánt államfő a végrehajtó hatalom élén állt, de egyre növekvő befolyással rendelkezett a törvényhozás területén is.

A kormányzói tisztségre a legesélyesebb jelölt *Horthy Miklós* volt. Mellette szólt, hogy kezében tartotta az ország fegyveres erejét, egyetlen párthoz sem tartozott, s elnyerte az antanthatalmak támogatását. Érthető tehát, hogy *a nemzetgyűlés 1920. március 1-jén őt választotta meg kormányzónak.* Ezt a tényt az *1920: II. tc.* rögzítette. *Horthy* azonban – elégedetlen lévén a szűkre szabott kormányzói jogkörrel –, azzal a kikötéssel fogadta el a magas tisztséget, hogy *jogosítványai körét kibővítik. Erre már 1920 augusztusában sor került* az *1920: XVII. tc.* keretében. Eszerint a kormányzó a törvényhozó testületet a régi királyi jogkör idevonatkozó előírásait követve feloszlathatta, elnapolhatta és berekeszthette. Feloszlatáskor továbbra is tekintettel kellett lennie arra, hogy a választások utáni új törvényhozás három hónapon belül megkezdhesse munkáját. A nemzetgyűlést legfeljebb harminc napra napolhatta el. Fontos jogkiterjesztést jelentett a törvénycikkben, hogy közvetlenül fenyegető veszély esetén a kormányzó már elrendelhette a hadsereg országhatárokon kívüli alkalmazását. Igaz, ezután „késedelem nélkül" meg kellett szereznie a nemzetgyűlés utólagos hozzájárulását. Végül a törvény az ideiglenes államfőt felhatalmazta általános kegyelem adására.

A legitimisták azonban a jogkörbővítés ellenére is nagyon komolyan gondolták, hogy a kormányzó csak átmenetileg fog az ország élén állni. 1921-ben *IV. Károly* két sikertelenül végződő kísérletet tett a trón visszaszerzésére. A második *királypuccs*ot követően az antant és a kisantant nyomására a nemzetgyűlés kimondta *IV. Károly és a Habsburg-ház trónfosztásá*t. Az ezt tartalmazó *1921: XLVII. tc. 1921. november 6-án sz*ületett meg. A detronizáció hozzájárult *Horthy* helyzetének megerősödéséhez. *Az ideiglenesnek szánt kormányzói tisztség tartóssá vált,* betöltője pedig az egész korszak névadója lett. Magyarország hosszú időn át a *„király nélküli királyság"* furcsa jogi állapotában élt. *Horthy Miklós* nem volt különösebben tehetséges politikus, de rendelkezett az államfői hatalom tartós birtoklásához szükséges képességekkel. Tanácsadói – köztük főleg *Bethlen István* – hatására az 1920-as évek folyamán eltávolodott környezetének jobboldali radikális tagjaitól. A bethleni konszolidáció irányvonalát támogatva igyekezett kimaradni a napi politikai csatározásokból és egyre inkább reprezentatív szerepet töltött be. Tekintélye növekedett, amihez nagyban hozzájárult az ügyes állami propaganda. Az 1930-as években aktivizálódott, s gyakrabban szólt bele a politikai döntésekbe. Ekkor már sokan úgy tekintettek rá, mint a fennálló rendszer egyik fő védelmezőjére a bármely oldalról jövő, de főleg a fasiszta diktatórikus próbálkozásokkal szemben. *Sor került kormányzói jogkörének* további *növelésére* is. Jogszabály ugyan nem rögzítette, de szokássá vált, hogy a fontosabb törvényjavaslatok beterjesztése előtt a kormány kikérte véleményét. Elnökölhetett a minisztertanács ülésén,

amit ilyen alkalommal *koronatanács*nak hívtak. A főkegyúri jog gyakorlásának és a nemesség adományozásának lehetőségét soha nem kapta meg. Azonban részben az utóbbi pótlására 1920 szeptemberében megalakult a *Vitézi Rend,* melynek vezetője a kormányzó volt. A felsőház létrehozásáról intézkedő *1926: XXII. tc.* értelmében módjában állt, hogy a törvényhozás ezen fontos testületébe negyven tagot ő nevezzen ki. Ezt a számot később megnövelték. Az *1933: XXIII. tc.* ismét *bővítette az államfő jogait*. Ez abban nyilvánult meg, hogy innentől kezdve már nem csupán harminc napra, hanem ennél hosszabb időre is elnapolhatta a törvényhozók üléseit. Arra azonban ügyelnie kellett, hogy az éves költségvetés megszavazása kellő időben megtörténhessen.

*1937 nyarán újabb kormányzói jogkiterjesztés*re került sor. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a titkos választójog tervezett bevezetése előtt még inkább körülbástyázzák a fennálló gazdasági–politikai berendezkedést. Másrészt *Horthy* szerette volna elérni, hogy megbízható utóda legyen. Sőt, arra törekedett, hogy tisztsége családon belül öröklődjék. Ezért született meg az 1937: XIX. törvénycikk. Ez hat hónapra növelte meg azt az időt, ami alatt a kormányzónak el kellett rendelnie a hozzá beterjesztett törvény kihirdetését. Az addigi egy alkalom helyett már kétszer küldhette vissza újratárgyalásra az általa kifogásolt törvényszöveget. Ha kívánta, akkor összesen három személyt ajánlhatott utódául. Ajánlását három lezárt borítékban a Kúria elnökének és a két koronaőrnek kellett átadnia megőrzésre. A kormányzói tiszt megüresedése esetén az országgyűlés képviselőházának és felsőházának együttes ülésen kellett felbontani a borítékokat. A törvényhozók azonban a kormányzó jelöltjei mellé még másokat is felvehettek a listára, mely alapján titkos választással dönthették el, hogy ki legyen az új államfő. Látható tehát, hogy ez a szabályozás korántsem tette biztossá *Horthy* akaratának megvalósulását az utódlást illetően. A törvény elrendelte, hogy a kormányzói méltóság megüresedésekor *Országtanács*ot kell felállítani. Ennek feladata az új államfő megválasztásának előkészítése és a halaszthatatlan kormányzói intézkedések megtétele. Az Országtanács tagjaiként a jogalkotók a következőket sorolták fel: a miniszterelnököt, az országgyűlés két házának elnökeit, az ország hercegprímását, a Kúria elnökét, a Közigazgatási Bíróság elnökét és a honvédség főparancsnokát. Végül a törvénycikk azt a fontos változtatást rögzítette, hogy a korábbiaktól eltérően a törvényhozó testület a kormányzót nem vonhatja felelősségre.

Az 1920 óta megvalósult bővítés révén *a kormányzó* kezdetben szűk *jogköre* az 1930-as és az 1940-es évek fordulójára *jelentősen megnövekedett*. Az állami életben betöltött szerepe nagymértékben megerősödött és *megközelítette egy alkotmányos uralkodóét*. Ezt követően már nem gyarapodtak az államfő jogai. Egy ideig úgy tűnt, hogy ezek birtokában a konzervatív elkötelezettségű Horthy más alkotmányos tényezőkkel együtt

képes lesz eredményesen gátat vetni a szélsőjobboldali radikalizmus magyarországi hatalomra kerülésének. Sajnos az 1944-es események ennek ellenkezőjét bizonyították!

A kormányzóhelyettes

Az 1940-es évek elején a kormányzó kísérletet tett annak elérésére, hogy tisztségében egyik fia kövesse őt. Ennek eredményeként *1942 februárjában létrehozták a kormányzóhelyettesi posztot*. Az erről szóló *1942: II. tc.* kimondta, hogy az országgyűlés az államfő kívánságára választ kormányzóhelyettest, akinek személyét illetően *Horthy*t ajánlási jog illeti meg. Ha a kormányzó ezzel a jogával él, akkor helyettesévé csak azt lehet megválasztani, akit ő megnevezett. Ettől eltérő esetben a törvényhozás ugyancsak állíthat egy vagy több jelöltet. Az országgyűlés két házának együttes ülésén a kormányzóhelyettest nemcsak titkos szavazással lehet tisztségébe juttatni, hanem közfelkiáltással is. Őt méltóságában az államfő erősíti meg. A kormányzói poszt megüresedésekor, vagy a kormányzó akadályoztatása esetén a helyettese gyakorolja az államfői teendőket. *Horthy* megbízhatja, hogy a kormányzó hatáskörébe tartozó bizonyos tennivalókat végezzen el. Használhatja a főméltóságú címet. Ugyanaz a büntetőjogi védelem illeti meg, mint az államfőt. Ha a kormányzót helyettesíti, akkor ellene csak külön engedéllyel lehet bármilyen eljárást indítani. Nem lesz azonban automatikusan a kormányzó utóda. Tisztsége az új államfő megválasztásával megszűnik.

Néhány nappal a fenti törvény megszületése után, *1942. február 19-én az országgyűlés kormányzóhelyettessé választotta Horthy Istvánt*. Az államfő idősebbik fia azonban nagyon rövid ideig töltötte be ezt a megbízatását, mert 1942. augusztus 20-án a keleti fronton repülőgépével lezuhant és meghalt. Ezt követően a kormányzóhelyettesi méltóság betöltetlen maradt.

A kormány

A Horthy-korszak államszervezetében *kiemelt fontosságú szereppel rendelkezett a kormány.* Az ellenforradalmi rendszer kormányai működésükben a dualizmus időszakában kialakult gyakorlathoz nyúltak vissza. Az alkotmányosság helyreállításában alapvető jelentőségű *1920: I. tc.* kimondta, hogy a kormányzói tisztség betöltéséig a végrehajtó hatalmat egyedül a nemzetgyűlésnek felelős kormány gyakorolja. A minisztertanács azonban a kormányzóválasztás után is *a központi végrehajtó hatalom megjelenítője* maradt, hiszen a fenti törvény azt tartalmazta, hogy az államfő az őt megillető végrehajtó hatalmat nem személyesen, hanem a kormányon keresztül érvényesíti. A kormányzó rendeletei és intézkedései csak akkor léptek életbe, ha az illetékes miniszter ellenjegyezte azokat. A kormány hatásköre az állami és a társadalmi élet számos területére kiterjedt. Ezek

közül kiemelkedett az alkotmányos rend és az ország belső békéjének biztosítása, valamint a közigazgatás szervezése és irányítása. Ezen feladatokat az egyes szakminisztériumok látták el.

A korszak kormányai a parlament által elfogadott törvények előírásainak megfelelően és a nemzetgyűlésben, majd az országgyűlésben évente elfogadott költségvetés keretei között működtek. Az ellenforradalmi rendszer első miniszterelnökét, *Friedrich István*t 1919. augusztus 7-én *Habsburg József főherceg* nevezte ki. Ezt azon az alapon tette, hogy a *IV. Károly*tól még 1918 októberében kapott „*homo regius*”-i megbízatására hivatkozva kormányzónak nyilvánította magát. 1919. augusztus 23-án azonban már kénytelen volt lemondani erről a tisztségről. Ettől kezdve a nemzetgyűlés megalakulásáig és *Horthy Miklós* kormányzóvá választásáig nem volt Magyarországon olyan alkotmányos tényező, amely törvényesíthette volna a kormány működését. 1920. március 1-jén bekövetkezett megválasztása után *Horthy* nevezte ki a miniszterelnököket és azok javaslata alapján a minisztereket. A kormányfők lemondásukat szintén *Horthy*nak adták át. *A kormányok* tehát *az államfőtől kapták megbízatásukat, de felelősséggel tartoztak a törvényhozó testületnek*. Így csak a parlamenti többség támogatásával tevékenykedhettek. A képviselők kritizálhatták a kormányt, sőt lehetőségük volt jogi vizsgálatot indítani a miniszterek ellen. A törvényhozásban érvényesülő politikai erőviszonyok alapján azonban az ellenzéknek reális esélye a kormánybuktatásra nem volt. A korszak folyamán mindössze egyszer fordult elő, hogy magyar miniszterelnököt a parlament leszavazott, s ezért az kénytelen volt benyújtani a lemondását. *Imrédy Béla*val történt meg ez az eset 1938 novemberében. Erre úgy kerülhetett sor, hogy az ellenzékkel együtt voksoltak azok a konzervatív képviselők, akik *Imrédy* diktatórikus jellegű törekvéseit helytelenítve kiléptek a kormánypártból.

Az 1919 augusztusa és 1931 decembere közötti kormányok *pártkoalíciók*on nyugodtak. Ezek az ellenforradalmi rendszer első bő fél évében többpártiak, később kétpártiak voltak. 1922 februárjáig az egymást váltó kabinetek meghatározó politikai alkotóeleme a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja (KNEP), valamint az Országos Kisgazda- és Földmíves Párt volt. Ezek szolgáltak fő bázisul *1922 februárjában* a Keresztény – Keresztyén Kisgazda-, Földmíves- és Polgári Párt, közkeletű nevén *Egységes Párt megalakulásá*hoz. Ettől kezdve a korszak végéig ez volt „*a kormánypárt*”. Nevét 1932 októberében Nemzeti Egység Pártjára (NEP), 1939 februárjában pedig Magyar Élet Pártjára (MÉP) változtatta. 1931 végéig az Egységes Pártot a kormányban koalíciós társként támogatta egy keresztény párt, amely 1926-tól a Keresztény Gazdasági és Szociális Párt elnevezést használta. A fontos kormányzati döntéseket azonban az Egységes Párt álláspontja határozta meg. 1931 decemberétől 1944 márciusáig *egypárti kormányok* váltották egymást. Az ország német megszállását követően megalakult

Sztójay-kormány a MÉP és a szélsőjobboldali *pártok koalíciója* volt. A koalíciós jelleg megmaradt *Lakatos Géza* miniszterelnöksége alatt is.

A kormányt irányító *miniszterelnök* feladata volt a minisztériumok közötti koordináció. Ugyanakkor ő szabta meg a kormány által követett politikai irányvonalat. Az 1919 és 1921 közötti miniszterelnökök gyenge befolyással rendelkeztek. *Bethlen István* idején viszont jelentősen megnövekedett a kormány vezetőjének tekintélye. A kormányfő munkáját a *Miniszterelnöki Hivatal* segítette. Ez változó számú, de nem több mint hat ügyosztályra tagolódott. Ezek közül a személyi és protokolláris ügyeket intéző elnöki, valamint a sajtóosztály volt a legfontosabb. 1922-től a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozott a nemzetiségi ügyek intézése is. Az állami ünnepségek lebonyolítását ugyancsak ez az intézmény végezte.

Az egyes szakminisztériumok élén álló *miniszterek* mellett általában egy politikai és egy közigazgatási *államtitkár* tevékenykedett. A miniszteriális szervezeten belüli *ügyosztályok*on dolgozó *tisztviselők* gyakran igénybe vették *külső szakértők* segítségét. A minisztériumi hierarchiában legjelentősebbnek az *elnöki osztály* számított. Vizsgált korszakunkban *a minisztériumok száma gyakran változott*. Már 1919-ben jöttek létre új minisztériumok. Az *1920: I. tc.* a korábbiak mellett jóváhagyta a külügyi, valamint a népjóléti és a munkaügyi minisztérium működését. Ezeken kívül a kormány addigi tagjainak sora kiegészült a kisgazdák, a közélelmezés-ügy és a nemzeti kisebbségek tárca nélküli minisztereivel. A folyamatos átszervezések következtében a kisgazdák miniszterének tisztségét 1921-ben, a nemzetiségiét 1922-ben, a közélelmezés-ügyiét pedig 1924-ben megszüntették. Ezzel párhuzamosan jöttek létre vagy szűntek meg más minisztériumok is. 1920-ban még tizenkettő minisztérium működött, majd a Bethlen-kormány első éveiben kilencre csökkent a számuk. A későbbiekben ugyancsak hoztak létre, vagy szüntettek meg minisztériumokat. Erre néhány példát idézünk. 1928-tól 1931-ig létezett a közgazdasági minisztérium. Aztán 1938-ban rövid időre gazdasági csúcsminisztériumot állítottak fel. 1940 és 1944 között ez újra létezett. A népjóléti és munkaügyi minisztériumot 1932-ben felszámolták. 1938-tól 1940-ig folyt a munka a felvidéki ügyek minisztériumában. A második világháború idején pedig hosszabb–rövidebb ideig közellátásügyi, hadigondozási, valamint a nemzetvédelmi propagandáért felelős minisztereket is kineveztek.

A kormány egészének, valamint külön egyes tagjainak jogában állt, hogy szakterületükre vonatkozóan rendeleteket adjanak ki. Ezek kibocsátásakor ügyelniük kellett arra, hogy ne ütközzenek a náluk magasabb szintű törvényekkel. *A miniszteri és a kormányrendeletek* egy részét bizonyos törvények végrehajtási utasításaiként tették közzé. Más részükkel viszont éppen a törvényi szabályozás joghézagait igyekeztek megszüntetni. A legtöbb rendelet a miniszterelnökségen készült. Ezt követte rendeleteinek száma

szerinti csökkenő sorrendben a belügyi, a kereskedelemügyi és a pénzügyi tárca. A Horthy-korszak kormányainak rendeletalkotási hatalma kezdetben igen erős volt. Azután csökkent, de a gazdasági világválság hatására, majd a területi visszacsatolások és a második világháború idején újra megnövekedett. Az ellenforradalmi rendszer fennállásának bizonyos időszakaiban *rendeleti úton történő kormányzás* volt érvényben. Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a parlament elé beterjesztett törvényjavaslatok kidolgozása szintén a minisztériumokban zajlott, bár elvileg az államfő és a képviselők is kezdeményezhettek törvényeket.

A kormánytagok rendszeresen sorra kerülő megbeszélésein – a *minisztertanácsi értekezletek*en – a kormányfő elnökölt. Ha ő távol volt, akkor az általa kijelölt egyik miniszter vezette az ülést. A megjelenni nem tudó minisztereket pedig államtitkáruk helyettesítette a minisztertanácsban. Ezeken az alkalmakon a kormánytagok kicserélték információikat, előterjesztették a törvény- és rendelettervezeteket, ismertették a más tárcákat is érintő problémákat és kialakították egységes állásfoglalásaikat. A kormányüléseken elfogadott határozatokat a miniszereknek be kellett tartaniuk. A minisztertanácsi értekezleteken részt vehetett a kormányzó. Ilyenkor *Horthy* elnökölt és a vele kiegészült testületet *koronatanács*nak hívták. A kormánytagok és az államfő – aki egyben a hadsereg főparancsnoka volt –, a honvédség vezérkari főnökével együtt alkották a *Legfelső Honvédelmi Tanács*ot. Ez döntött minden katonai és védelmi kérdésben, melynek nyilvános megvitatása nem volt célszerű. Jelentősége 1938-tól növekedett meg, hiszen a területi visszacsatolások és a második világháború idején fontos döntéseket hozott. Például kidolgozta az országhoz visszatért részek átmeneti katonai közigazgatásának irányelveit. A honvédelemről szóló *1939: II. tc.* pontosan szabályozta működését és előírta, hogy évente legalább kétszer kell üléseznie, de szükség esetén bármikor összehívható.

A Horthy-korszakban *a kormányok a törvényhozó testület kontrollja alatt álltak*. A parlament a minisztériumok tevékenységének pénzügyi ellenőrzését a *Legfőbb Állami Számvevőszék*en keresztül végezte. Ez független volt a kabinettől. Miniszteri rangú vezetőjét a törvényhozás három jelöltje közül a kormányzó nevezte ki. A számvevőszék szervezete a minisztériumok szerinti ügyosztályokból és a fölöttük álló elnökségből tevődött össze. Feladatai közül legfontosabb az állami gazdálkodás felügyelete, az ország adósságállományának nyilvántartása és az államvagyon leltárának vezetése volt. Rendszeresen elkészítette az előző költségvetési év zárszámadását, valamint az állami vagyonmérleget. Ezeket egy jelentés kíséretében beterjesztette a törvényhozásnak, amely szavazott az elfogadásukról. A Legfőbb Állami Számvevőszék működése az ellenforradalmi rendszer idején meglehetősen formális volt.

Igazságszolgáltatás

Bíróságok

A modern polgári államokban a hatalommegosztás elvét érvényesítve a végrehajtó és a törvényhozói hatalmi ágak mellett elkülönülve működik az igazságszolgáltatás szervezete. A Horthy-korszak Magyarországán is ennek formai megvalósulását láthatjuk. Az 1919 és 1945 közötti években a bíróságok és az ügyészségek működése néhány apró változástól eltekintve a dualizmus idején kialakult gyakorlatot követte. Ennek megfelelően *a bírósági hierarchia két részre oszlott: a rendes és a különös bíróságokra. A rendes bíróságok* az igazságszolgáltatási funkciót általános hatáskörrel gyakorolták. Közülük a legalsó szintet a *járásbíróságok* képezték. Ezek élén a járásbírók álltak, akiket munkájukban az aljárásbírók segítettek. A következő bíráskodási fokozatot a *törvényszékek* jelentették. Ezek közül egy működött Budapesten, a többi pedig általában a megyeszékhelyeken. De előfordulhatott, hogy egy vármegyében több is volt belőlük. A kisebb megyék pedig területükön kívül eső törvényszékekhez tartoztak. Minden törvényszéket elnök vezetett, mellette alelnökök álltak. Az egyes ügyeket háromtagú tanácsokban tárgyalták. A bírósági rangsor harmadik fokán álltak az *ítélőtáblák*, a negyediken pedig a *Kúria*. Ezek elnökei és alelnökei alá beosztva öttagú tanácsok tevékenykedtek. Egy–egy ítélőtábla fennhatósága több törvényszékre terjedt ki. A Kúria pedig legfelsőbb bírói fórumként állt az ítélőtáblák felett. Természetesen valamennyi fent említett bíróság az igazságügy-miniszter felügyeletével működött.

*Különös bíróságok*nak azokat hívták, amelyek csak meghatározott tárgyú ügyekben vagy speciális személyi körben láttak el igazságszolgáltatási feladatokat. Közülük jelentőségével kiemelkedett a *Közigazgatási Bíróság*. Ennek pénzügyi osztálya az adó- és illetékügyekben felmerült panaszokkal foglalkozott. Általános közigazgatási osztálya pedig a községi, törvényhatósági és miniszteri határozatok elleni kifogásokról döntött. Az *1925: XXVI. tc.* a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalta az országgyűlési képviselő-választásokkal kapcsolatos sérelmek megvizsgálását is. A katonai vagy *hadbíróságok* a hadsereg tagjai által elkövetett bűncselekményekről ítélkeztek. 1941-ben létrehozták a *Honvéd Vezérkar Főnökének Bíróságá*t, mely a honvédelem érdekeit veszélyeztető esetekkel foglalkozott. Szintén az általunk vizsgált időszakban szervezték meg az *Országos Földbirtokrendező Bírósá*got, amely az 1920-as földreformtörvény végrehajtását felügyelte. A Horthy-korszak elején érvényben levő *gyorsított bűnvádi eljárások lefolytatására* szintén *különbíróságok*at hoztak létre. (Ne feledjük, hogy az ellenforradalmi rendszer története során bizonyos időszakokban rögtönítélő bíráskodás, azaz *statárium* bevezetésére is sor került!) Az 1931-ben felállított *Kartellbíróság* pedig a gazdasági verseny szabályosságát felügyelte.

Működtek még egyéb különös bíróságok is. Például a *Főudvarnagyi Bíróság*, a *Hatásköri Bíróság*, a *Tőzsdebíróság* és a *Szabadalmi Bíróság*. Ezeket az ellenforradalmi rendszer igazságszolgáltatása a dualizmus idejéből örökölte meg. Nem vették át viszont az esküdtbíráskodás korábbi gyakorlatát.

Ügyészségi szervezet

A Horthy-korszak *ügyészségi szervezet*ének egyes szintjei párhuzamban álltak a bírósági rendszer lépcsőfokaival, s azokhoz hasonlóan az Osztrák–Magyar Monarchiában kialakult alapokon nyugodtak. Ennek megfelelően a járásbíróságok mellett tevékenykedtek az esetenként eljáró *ügyészi megbízottak*. A törvényszékek mellett működtek az *ügyészek* és az *alügyészek*, az ítélőtáblák mellett a *főügyészek* és *főügyészhelyettesek*, míg a Kúria mellett a *koronaügyész és* annak *helyettesei.* A vádhatósági szerepkört betöltő ügyészi szervezet az igazságügy-miniszter felügyelete alatt állt.

Egyéb állami szervek

Rendvédelem

A korszak többi állami szerve közül nagy fontosságú volt a *rendvédelem*. Az ellenforradalmi rendszer rendvédelmi szervezete a dualizmus időszakához hasonlóan több részre tagolódott. Ezek közül a rendőrség és a csendőrség jelentősége emelkedett ki. Előbbi a városokban, utóbbi a községekben működött. A *rendőri szervezet* 1918-ig a helyi önkormányzatok irányítása alatt állt. Ez alól kivételt képeztek Budapest és Fiume rendőrei, mert ők már akkor állami fennhatóság alatt dolgoztak. 1919-ben aztán a Friedrich-kormány rendeletileg kimondta a teljes rendőrség államosítását, amit később törvényben is megerősítettek. A belügyminiszter felügyelete alatt a területi visszacsatolásokig mintegy 12 000 rendőr állt, majd létszámuk 14 000 fölé emelkedett. Az egyes városok rendőrségeit főkapitányságokba szervezték. Számuk a budapestivel együtt 7 volt. Ezek kezdetben az országos rendőrfőkapitány irányításával működtek. Ám ezt a tisztséget az 1920-as évek második felétől nem töltötték be. A fővárosi főkapitányság kerületi kapitányságokra tagolódott.

A községek és tanyák rendjét hagyományosan a *csendőrség* tartotta fenn. Ez már a dualizmus idejétől állami testületként működött. A csendőrség – a rendőrségtől eltérően, melynek állománya a köztisztviselők közé tartozott – katonai jellegű szervezet volt. A belügyminiszter mellett a honvédelmi miniszter is gyakorolt felette bizonyos felügyeletet. Létszáma a rendőrségéhez hasonlóan alakult: hosszú ideig 12 000 főt tett ki, majd a területi revízió éveiben 14 000-re emelkedett. A trianoni Magyarországot 7 csendőrkerületre osztották. Ezek központi hatáskörű vezetője az országos csendőrségi felügyelő volt. A csendőrkerületek vármegyénként

osztályparancsnokságokra, ezek járásonként szakaszparancsnokságokra tagolódtak. A legkisebb szervezeti egységet őrsnek hívták.

1921-ben hozták létre a *vámőrség*et, melynek körülbelül 4000 tagja volt. Ezt a testületet az 1930-as évek elején átszervezték *határőrség*gé, s ekkortól csaknem 6000 főre emelkedett a személyi állománya. A *pénzügyőrség* létszáma pedig a vámhivatalokban dolgozókkal együtt 3600 körül mozgott. Nem szabad elfeledkeznünk arról a tényről, hogy a trianoni békediktátum szigorú korlátozásokat tartalmazott mind a magyar hadsereg, mind a rendvédelmi szervek létszámát illetően. Ezeket a kormányok igyekeztek kijátszani. A korszak *büntetés-végrehajtási intézményrendszer*e a területi elcsatolások után megmaradt országrészben 6 fegyintézetből, 23 törvényszéki és 113 járásbírósági fogházból, valamint 5 állami javítóintézetből állt. Ezekben 3000–4000 alkalmazott végezte teendőit. Munkájukat az igazságügyi minisztérium felügyelte.

Az állam és a vallásfelekezetek

Az *egyházi közösségek*kel – akkori hivatalos elnevezés szerint a *vallásfelekezetek*kel – történő állami kapcsolattartás legfőbb lebonyolítója a vallás- és közoktatásügyi minisztérium volt. Ennek I. ügyosztálya a katolikus egyházat érintő kérdésekkel foglalkozott. II. ügyosztálya pedig a protestánsok és más felekezetek dolgait intézte. A vallási irányzatok jogi helyzetét a Horthy-korszakban is érvényben levő *1895: XLIII. tc.* határozta meg. Ennek alapján a hívők közösségeit három csoportba sorolták. Az elsőt az úgynevezett *bevett felekezetek* alkották. Ide tartoztak a katolikusok, a reformátusok, az evangélikusok, az unitáriusok, a görögkeletiek (más néven ortodoxok) és az izraeliták (azaz zsidók). Ők szabadon gyakorolhatták vallásukat és az államtól anyagi, valamint politikai támogatást kaptak. A második kategória *elismert felekezetek* néven a baptistákat és a mohamedánokat foglalta magába. Ők szintén vallásszabadságot élveztek, de már nem járt nekik automatikus állami támogatás. A harmadik csoport az *el nem ismert felekezetek*é volt. Ezek a köznyelvben szektáknak titulált közösségek már a szabad működésükben is korlátozva voltak, hiszen rendőri vagy csendőri felügyelet alatt tarthatták csak meg rendezvényeiket. Ez a sors jutott például a metodistáknak és az adventistáknak. A fentiekben ismertetett szisztémát szokás *a felekezetek háromfázisú koordinált rendszeré*nek nevezni. Vizsgált időszakunkban a fentiekhez képest annyi változás történt, hogy az izraelitákat egy 1942-ben hozott törvénnyel visszaminősítették bevett felekezetből elismertté.

Állami szakigazgatási szervek

Az *állami szakigazgatási szervek* fontos szerepet töltöttek be az ellenforradalmi rendszer közigazgatási apparátusában, sőt hálózatuk a

korszakban továbbfejlődött. Ez a folyamat a korábban az önkormányzatok által működtetett szakirányú intézmények államosítása révén haladt előre. Ennek keretében például már 1919 őszén állami irányítás alá került az egész rendőrség. Az állami szakigazgatási szervek a nekik megfelelő jellegű minisztérium felügyelete alá tartoztak és többnyire a járások és a megyei városok szintjéig lemenően épültek ki. Az alacsonyabb rangú közigazgatási egységekben feladatkörüket a helyi önkormányzatok látták el. A már hagyományosnak számító állami szakigazgatási szervek közül a következőket kell megemlítenünk: a *honvédelmi igazgatás*t, a *rendvédelem csendőrségi ágá*t, a *pénzügyigazgatás*t, a *kereskedelmi és iparügyi*, a *tanügyi,* valamint az *igazságügyi igazgatás*t. Természetesen ezek működésében végre kellett hajtani az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása miatt szükséges változtatásokat, de egyéb vonatkozásban döntően a korábbi gyakorlatnak megfelelően végezték munkájukat.

A helyi közigazgatás

A Horthy-korszak közigazgatási rendszere a dualizmusban kialakult alapokon nyugodott. Ennek megfelelően a kormány a helyi végrehajtó hatalmat a közigazgatási hálózat egyik részét jelentő állami szakigazgatási szerveken, illetve a másik részt képező területi, valamint testületi önkormányzatokon keresztül gyakorolta. Általánosságban megállapítható, hogy az 1918 előttről átvett közigazgatási szervezetben bekövetkezett változtatások az egyre nagyobb központosítás irányába mutattak, egyidejűleg igyekeztek növelni a szakszerűséget. Vizsgált időszakunkban erőteljesen érvényesült az *adminisztratív tutela*, vagyis a közigazgatási gyámkodás. Ennek értelmében az önkormányzatok bizonyos rendelkezéseit addig nem lehetett végrehajtani, amíg a kormány azokat jóvá nem hagyta.

Területi önkormányzatok

Az 1919 és 1945 közötti időszak közigazgatási rendszerének az állami szakigazgatási szervek mellett másik fontos részét képezték a *területi önkormányzatok*. Ezek a belügyminiszternek alárendelten működtek. Arculatuk kettős volt. Ugyanis egyfelől a kormány rendelkezéseit valósították meg, s ilyen módon a végrehajtó hatalom részét képezték. Másfelől viszont bizonyos mértékű önállósággal rendelkezve a helyi közösségek akaratának kifejezői voltak. A Friedrich-kormány már 1919 augusztusában kiadott egy rendeletet, melynek értelmében helyre kellett állítani az 1918 októbere előtti közigazgatást. Azonban az országban kaotikus állapotok uralkodtak. A román katonai megszállás, a Dunántúlon a Nemzeti Hadsereg túlkapásai és az újjászerveződő polgári hatóságok működésébe való beleavatkozása miatt a régi közigazgatási szervezet csak bizonyos idő elteltével állt helyre. Ám

ezután némileg megreformálva a korszak végéig ez a rendszer működött. Az országos területi közigazgatási hálózat *legmagasabb rangú és legnagyobb autonómiával rendelkező egységei*t *törvényhatóságok*nak hívták. Ezek körébe tartozott a *főváros*, a *vármegyék* és a *törvényhatósági jogú városok*.

Budapest önkormányzata

*Budapest önkormányzatá*nak első számú vezetője a *polgármester* volt. Ő számított a helyi érdekek legfőbb képviselőjének. Tőle eltérően a székesfőváros élén álló másik tisztségviselő, a *főpolgármester* a kormány bizalmi embere volt. A polgármester helyetteseit *alpolgármesterek*nek hívták. A fővárosi polgármesteri hivatal ügyosztályokra tagolódott, melyeket a *tanácsnokok*, illetve a *főjegyzők* irányították. Jelentős szerepet töltöttek be a különféle *szakhivatalok* és tisztségviselőik. A budapesti önkormányzat legfontosabb testülete a *törvényhatósági bizottság* – vagy más néven *közgyűlés* – volt. Ebben születtek a legjelentősebb döntések. *A főváros széleskörű autonómiával rendelkezett*, közigazgatási rendszere demokratikusabban működött, mint a vidéké. Önkormányzati szervezetét a Horthy-korszakban összesen öt törvény szabályozta újra. Ezek közül az első 1920-ban egyértelműen haladó jellegű volt, mivel ettől kezdve Budapest törvényhatósági bizottságába néhány tisztviselőtől eltekintve csak választással kerülhettek be a tagok. Ennek jelentőségét akkor értjük meg, ha tudjuk, hogy korábban a bizottságban voltak *virilisták* is, tehát olyan személyek, akik a legnagyobb adófizetés jogán jutottak be a testületbe. Az 1924-es törvényben a fővárosi közgyűlés választott tagjainak számát és a hivataluk alapján bekerülőkét egyaránt növelték. További újításként kormányzói kinevezéssel is bejutottak néhányan a törvényhatósági bizottságba. A fővárosi önkormányzat átalakítására vonatkozó törvénycikkek közül legnagyobb jelentőséggel az *1930: XVIII. tc.* bírt. Ez megkísérelte *Budapest önkormányzatának átfogó reformjá*t. Ennek keretében ismét átalakították a törvényhatósági bizottság összetételét. Ez azt eredményezte, hogy a testületben *a választott tagok aránya* az addigi *80%-ról 65%-ra csökkent*. A fennmaradó rész egyes tisztségek betöltőiből, bizonyos szakmai érdekképviseletek küldötteiből és örökös tagokból tevődött össze. A fővárosi törvényhatósági választójog feltételeinek megállapításakor egyébként mindegyik törvény a parlamenti képviselő-választások éppen érvényben levő előírásait vette át. Ezekhez képest annyi volt a szigorítás, hogy nem kétéves, hanem hatéves folyamatos egy helyben lakást követeltek meg, természetesen Budapest területén. A fővárosi közgyűlés tagjai közé azt a személyt lehetett megválasztani, akinek választójoga volt, betöltötte harmincadik évét és valamilyen állami, illetve helyi adót fizetett. Létrehozták a kis taglétszámú *törvényhatósági tanács*ot, amely azonban csak néhány évig létezett. A főpolgármester kinevezési és ellenőrzési hatáskörét megnövelték.

Ugyanakkor némileg gyarapodott a polgármester hatásköre is. A belügyminiszter pedig a korábbiaknál jóval nagyobb mértékben ellenőrizhette a főváros gazdálkodását és egyes esetekben megsemmisíthette a törvényhatósági bizottság határozatait. A Budapestre vonatkozó 1934-es törvényben már megszüntették az 1930-ban megszervezett törvényhatósági tanácsot. Tovább redukálták a közgyűlés választott tagjainak számát. *A főpolgármesteri poszt betöltési módja* pedig *megváltozott*. Eddig a főpolgármestert a kormányzó három jelöltje közül a törvényhatósági bizottság választotta. Ettől kezdve viszont az államfő nevezte ki a belügyminiszter javaslata alapján. 1937-ben törvénnyel szabályozták újra a fővárosi kerületek elöljáróinak jogkörét, teljesen alárendelve őket a polgármesternek.

A fentiekből látható, hogy a Horthy-korszakban *Budapest önkormányzatának jogköre* az államhatalom erős centralizációs törekvése következtében folyamatosan *szűkült*. *Ennek ellenére a liberálisokból és a szociáldemokratákból álló ellenzék* végig *komoly befolyással rendelkezett a főváros közgyűlésében*.

Az ország többi részének területi közigazgatási rendszerében a legmagasabb rangú egységek a *vármegyék* és a *törvényhatósági jogú városok* voltak. A trianoni Magyarországon a korábbi 63 vármegyéből 10 egész és 23 csonka maradt. Ezekből 1923-ban 25 vármegyét hoztak létre. A törvényhatósági jogú városok száma a korszak elején az új határok között 10 volt, később 2-vel emelkedett.

A vármegyék és a törvényhatósági jogú városok önkormányzata

A *vármegyék* önkormányzati szervezetének élén két vezető tisztviselő állt. Egyik a *főispán* volt, aki a kormányt képviselte. Ennek megfelelően kinevezését a belügyminiszter javaslatára az államfőtől kapta. A másik az *alispán*, akit a helyi érdekek megjelenítésére a *törvényhatósági bizottság* – másként *közgyűlés* – választott. Ez utóbbi volt a vármegye legmagasabb rangú testülete, amely a legfontosabb döntéseket hozta. Az alispán munkáját a *főjegyző*, az *aljegyzők* és *más tisztviselők* segítették. Jelentős szerephez jutott a vármegye irányításában a *közigazgatási bizottság*. A vármegyék *járások*ra tagolódtak. Településeik autonómiájuk csökkenő sorrendjében lehettek *rendezett tanácsú városok* (1929-től nevük *megyei város* volt), *nagyközségek*, *kisközségek* és *tanyák*. Nem tartoztak a vármegye fennhatósága alá a benne levő törvényhatósági jogú városok, mert ezek közvetlenül a belügyminisztérium irányításával működtek. A *törvényhatósági jogú városok* önkormányzati felépítése sokban hasonlított a vármegyékére. A központi hatalmat ezekben is a *főispán* képviselte, a helyi közösség akaratának fő megjelenítőjét itt azonban *polgármester*nek hívták. Az ő munkáját *számos tisztségviselő* és *szakszerv* segítette. A törvényhatósági jogú városok legbefolyásosabb testülete a *törvényhatósági bizottság* – vagy *közgyűlés* –

volt, mint első számú döntéshozó közösség. Egyéb szerveik közül a *közigazgatási bizottság* töltött be fontos szerepet.

A Bethlen-kormány közigazgatási reformja keretében született meg az 1929: XXX. törvénycikk, mely *a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok addigi önkormányzati működését alakította át*. A törvényben a *központosító és szakszerűsítő törekvések* voltak túlsúlyban. A fenti közigazgatási egységek önkormányzati választójogát a parlamentihez igazították. Annyi különbség volt azonban, hogy nem kétéves, hanem hatéves egy helyben lakást követeltek meg a választójoggal rendelkezőktől. A törvényhatósági bizottságok tagjává történő megválaszthatóság feltételei ugyancsak szigorúbbak voltak az országgyűlési képviselőkre vonatkozó előírásoknál. Pozitívum volt azonban, hogy a voksolást titkosították. *Módosult* a legfontosabb helyi döntéshozó testületek, *a törvényhatósági bizottságok összetétele és hatásköre* is. Korábban ezek tagjainak egyik fele virilista, másik fele választott tag volt. Most *mind a legtöbb adót fizetők, mind a választottak aránya 40%-ra csökkent*. Az így felszabaduló 20%-nyi helyen különféle szakhivatalnokok, egyes érdekképviseleti szervek – kamarák, vitézi szervezet, stb. – küldöttei, a bevett vallásfelekezetek képviselői, bizonyos tisztségek viselői és az örökös tagok osztoztak meg. Ez a változás már egyértelműen centralizációs jelleggel bírt. A törvényhatósági bizottságok taglétszámát jelentősen csökkentették. *Megszűnt* az úgynevezett *nyers virilizmus*, amely értelmében eddig a legnagyobb adófizetők listájáról az első helyeken állók automatikusan lettek közgyűlési tagok. Most már a virilisták választották maguk közül a nekik fenntartott helyekre bekerülőket. Az *1929: XXX. tc.* új szervként hozta létre a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok önkormányzatában a *kisgyűlés*t, amely egyes ügyek intézését átvette a törvényhatósági, illetve a közigazgatási bizottságtól. Megszűntek viszont a városi tanácsok. Kissé módosult a főispánok jogköre. A belügyminiszter jogot kapott a törvényhatósági bizottságok feloszlatására, ami szintén növelte ezen a téren a kormány befolyását. A vármegyék fennhatósága alatt álló településekkel a törvény csak érintőlegesen foglalkozott. Az addigi *rendezett tanácsú városok elnevezését megyei városra változtatta.* Meghatározta vezető önkormányzati szervüknek, a képviselő-testületnek létszámát, s még néhány kisebb módosítást vezetett be. Egyébként a megyei városok, valamint a nagy- és kisközségek képviselő-testületei továbbra is virilistákból és választott tagokból tevődtek össze. Egyes tisztviselők pedig hivatalból kerültek be ezekbe a szervekbe. A *megyei városok* élén a *polgármesterek* álltak. A *községek* vezetői a *bírók* voltak. A szakmai és adminisztratív feladatok intézését a *jegyzők* végezték. A községek *járások*at alkottak, amelyek legfőbb tisztségviselői a *főszolgabírók* voltak. A korszak legvégén hoztak egy törvényt a *tanyák* közigazgatási helyzetének

rendezésére is. Azonban az *1944: II. tc.* gyakorlati megvalósulására már nem kerülhetett sor.

A fentiekből látható, hogy az ellenforradalmi rendszer közigazgatásában bevezetett változtatások döntően a *területi önkormányzatok autonómiájának szűkülése*t eredményezték. Különleges helyzetekben a területi önkormányzatok jogkörének korlátozására vagy ideiglenes felfüggesztésére is sor kerülhetett a vizsgált időszak folyamán. Említettük már, hogy 1919 augusztusa után csak lassan szerveződött újjá a közigazgatási rendszer. Ezért *Friedrich István* miniszterelnöksége idején a kormány a vármegyék, illetve náluk nagyobb egységek élére *különleges hatáskörű kormánybiztosok*at nevezett ki. 1920 júliusáig ők látták el a főispáni feladatokat is. Később a helyzet konszolidálódásával megbízatásuk véget ért. A Horthy- korszak végén ismét előtérbe kerültek a kormánybiztosok. 1939 nyarán Kárpátalja irányítására neveztek ki egyet. 1943-tól pedig a főispánok vármegyéjük közellátási kormánybiztosai lettek. A második világháború idején széleskörű felhatalmazással rendelkező hadműveleti, majd kiürítési kormánybiztosok is működtek. A területi revízió minden egyes lépése során átmenetileg *katonai közigazgatás*t vezettek be az éppen visszakapott országrészben. Ennek keretében a hadsereg szervei vették át a helyi közigazgatási feladatokat. *Statáriális bíráskodás*t vezettek be és lehetővé vált az ellenséges személyek *internálás*a. Ezeknek a rendkívüli intézkedéseknek az volt a fő feladata, hogy előkészítsék a polgári közigazgatásra történő átállást. Ez néhány hónap elteltével mindig megtörtént.

Testületi önkormányzatok

A Horthy-korszak területi önkormányzatai mellett szólnunk kell a testületi autonóm szervezetekről is. Az előbbiek a lakóhelyük alapján fogták egybe az állampolgárokat. Az utóbbiak viszont foglalkozásuk, érdekeltségük, nemzetiségük, stb. szerint tömörítették őket. A *testületi önkormányzatok* a hozzájuk csatlakozók érdekvédelmét látták el és ugyanúgy önálló jogi személyiséggel rendelkeztek, mint a területi autonómiák. Tevékenységüket az illetékes szakminiszterek alá rendelten végezték. 1919 után tovább működtek a dualizmus idején már létező *ügyvédi, közjegyzői, kereskedelmi* és *iparkamarák*, valamint az *ipartestületek*. 1920-ban szervezték meg a *mezőgazdasági*, 1923-ban a *mérnöki,* 1936-ban az *orvosi*, 1938-ban a *sajtó-,* 1940-ben pedig a *művészeti kamarák*at. Testületi önkormányzatként funkcionáltak egyes közművelődési köztestületek, mint például az *egyetemek* vagy a *Magyar Tudományos Akadémia.* A testületi autonómiák sajátos fajtáját képezték a *hitfelekezetek*. A felsorolt szervezetek tagjaik érdekképviseletének ellátásán túl kötelesek voltak végrehajtani a központi kormányzat utasításait, s annak munkáját adatszolgáltatással, esetleg szakvéleményekkel segítették. Vizsgált időszakunkban *előrehaladt a testületi*

önkormányzatok beépülése az államszervezetbe. Az országgyűlés felsőházának létrehozásáról intézkedő *1926: XXII. tc.* képviseletet biztosított nekik a nagy tekintélyű testületben. A korábban már tárgyalt *1929: XXX. tc.* pedig a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok törvényhatósági bizottságaiban juttatott számukra pozíciókat.

A politika intézményei

Politikai irányzatok és pártjaik

A Horthy-korszak politikai pártjairól az eddigiekben már megtudhattunk néhány fontos tényt. Volt szó a parlamenti választásokon elért eredményeikről. Ezek tükrözik az egyes politikai csoportok befolyásának korabeli nagyságát. A következőkben vizsgáljuk meg az 1919 és 1945 közötti időszak politikai irányzatainak jelentősebb pártjait! Az 1919 augusztusában bekövetkezett rendszerváltás eredményeként a *konzervativizmus* jutott hatalmi helyzetbe, s ezt a pozícióját a korszak egésze során megőrizte. Ez az eszmekör különböző ágakra bomlott. Egyik fő politikai képviselője az 1919 októberében megalakult Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja (KNEP) lett. Ennek vezetői között ott volt *Friedrich István*, *Teleki Pál, Huszár Károly* és *Haller István*. Az 1919 novemberében létrehozott Országos Kisgazda- és Földmíves Párt (röviden Kisgazdapárt) meghatározó személyiségei között agrárius konzervatívok ugyanúgy voltak, mint az agrárdemokratikus törekvések képviselői. Előbbiek közül *Sokorópátkai Szabó István*t és *Rubinek Gyulá*t kell említenünk. Utóbbiak vezéregyénisége *Nagyatádi Szabó István* volt. A két fenti pártszerveződés jelentette az egymást gyorsan váltó kormányok fő bázisát. Idővel mindkét pártból váltak ki befolyásos személyiségek, akiket *disszidensek*nek neveztek el. 1922 februárjában a Kisgazdapártból, a KNEP egy részéből és a disszidensekből alakult meg a Keresztény–Keresztyén Kisgazda-, Földmíves- és Polgári Párt (Egységes Párt). Az új kormánypárt vezére *Bethlen István*, elnöke *Nagyatádi Szabó István*, ügyvezető alelnöke *Gömbös Gyula* lett. Az Egységes Párt stabil kormányzati erővé vált és 1932 októberétől Nemzeti Egység Pártja (NEP), 1939 februárjától pedig Magyar Élet Pártja (MÉP) néven a korszak végéig hatalmon maradt. Mindvégig igyekezett a hatalmi elit három csoportja – az úri nagybirtokosok, a nagytőkések és a keresztény középrétegek – közötti kényes egyensúlyt fenntartani. Az 1930-as évek folyamán és az 1940-es évek első felében megerősödött a párt szélsőjobboldallal rokonszenvező része. Azonban a tagok többsége a fennálló alkotmányos berendezkedés védelmében lépett fel a megerősödő hazai fasiszta tendenciával szemben. Utaltunk már arra, hogy az Egységes Pártnak 1931 végéig volt egy *koalíciós partner*e. Ez több keresztény politikai irányzatot egyesített magába. 1926-tól Keresztény Gazdasági és Szociális Párt (KGSZP) elnevezéssel működött. A

kormányból történt kiválása után hol mérsékelt ellenzékiségét, hol kormánytámogató hajlandóságát hangsúlyozta. Parlamenti képviselőinek száma folyamatosan csökkent. 1937-ben fuzionált néhány kisebb párttal, s ettől kezdve az Egyesült Keresztény párt (EKP) nevet használta. A fennálló állami berendezkedést óvó – úgynevezett *alkotmányvédő – álláspont*ra helyezkedve határolta el magát a szélsőjobboldali diktatórikus törekvésektől.

A konzervatív eszmei–politikai irányzathoz tartozott a *legitimizmus* is. Követői több párt soraiban megtalálhatók voltak, de legtöbben a KNEP-hez csatlakoztak. Az 1921-es sikertelen királypuccsok, majd a *Habsburgok* trónfosztása után a legitimisták a politikai élet perifériájára szorultak. Az 1930-as évek második felében az alkotmányvédelem jelszavát hangoztatva megélénkült tevékenységük, de befolyásuk korlátozott maradt.

A kormányok *jobboldali ellenzék*ét képező csoportosulások közül időbeli sorrendben először a Magyar Nemzeti Függetlenségi (Fajvédő) Pártot kell megemlíteni, amit egyszerűen csak Fajvédő Pártként szoktak emlegetni. Hivatalosan 1924 novemberében alakította meg az a 7 képviselő, akik még 1923 augusztusában léptek ki a kormánypártból *Gömbös Gyula* vezetésével. A bethleni konszolidációs politikával szembeforduló csoport szélsőjobboldali, antiszemita álláspontra helyezkedett. Pártjuk az 1926-os parlamenti választásokon kudarcot vallva csak 2 képviselői helyet szerzett, 1928-ban pedig feloszlott.

Az 1930-as évek folyamán a nemzetközi események hatására sorra alakultak hazánkban az újfajta *szélsőjobboldali*, *fasiszta pártok*. Közülük az első közismertebb az 1931-ben *Böszörmény Zoltán* vezetésével létrejött Nemzeti Szocialista Magyar Munkáspárt (másként Kaszáskeresztes Párt) volt. Ennél jóval nagyobb befolyáshoz jutott a *Szálasi Ferenc* vezetésével működő nemzetiszocialista irányzat. *Szálasi* 1935-ben alapította meg a Nemzeti Akarat Pártját (NAP), amely más fasiszta csoportokkal való egyesülés után 1939 márciusától Nyilaskeresztes Párt néven folytatta tevékenységét. Az 1939-es országgyűlési képviselő-választások eredményeinek ismertetésénél már láttuk, hogy akkor a jelentősen előretörő nemzetiszocialista pártok közül a nyilasok érték el a legnagyobb sikert. Azonban a későbbiekben *Szálasi* mozgalma a saját erejéből és törvényes eszközökkel nem volt képes elérni a kormányra kerülést. 1944 októberében csak puccs révén és a németek támogatásával tudtak hatalomra jutni a nyilasok. A szélsőjobboldali radikalizmust követő pártok közül meg kell említeni még az *Imrédy Béla* irányítása alatt álló Magyar Megújulás Pártját (MMP), amely 1940 októberétől volt jelen a közéletben.

A *baloldali ellenzék* meghatározó ereje volt az 1919 augusztusában újjáalakult Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP). Ez 1939-től Szociáldemokrata Párt (SZDP) néven tevékenykedett. Az ellenforradalmi rendszer kezdetén rendkívül nehéz helyzetben volt, hiszen a hatalmi elit

bizonyos körei még működésének jogosságát is megkérdőjelezték. Ezért a párt vezetése számára – melybe beletartozott *Peyer Károly*, *Garami Ernő*, *Farkas István* és *Peidl Gyula* – legfontosabb cél a legalitás biztosítása volt. Ezért kötötték meg a párt létét politikai realitásként elfogadó Bethlen-kormánnyal 1921. december 21-én az úgynevezett *Bethlen–Peyer-megegyezés*t. Ennek köszönhetően a szociáldemokraták, marxista munkáspárt jellegüket megőrizve, az ország német megszállásáig törvényes parlamenti pártként működtek. Igaz, hogy az 1930-as évek során és az 1940-es évek első felében a fokozódó jobbratolódás következtében egyre inkább csökkent a párt mozgástere, ami képviselőházi mandátumai lemorzsolódásában is megnyilvánult.

A demokratikus ellenzék másik irányzatát a *polgári liberálisok* adták. Horthy-korszakbeli helyzetük alakulása sok szempontból hasonlított a szociáldemokratákéra. 1926-ban bekövetkezett haláláig a Nemzeti Demokrata Párt (NDP) élén álló *Vázsonyi Vilmos* számított legtekintélyesebb vezetőjüknek. Később *Rassay Károly* volt legismertebb közülük. *Rassay* pártja többször változtatta elnevezését. Viselte többek között a Nemzeti Szabadelvű Párt (NSZP), majd a Polgári Szabadságpárt (PSZP) nevet. A polgári liberális pártok az ellenforradalmi rendszer politikai életének szélére szorítottan, de legálisan tevékenykedhettek hazánk német megszállásáig.

Az 1930-ban megalakult Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt (FKGP) gyorsan növelte népszerűségét. 1935-re már a baloldali ellenzék legerősebb frakcióját képezte a parlamentben. Vezetői között találhatjuk meg *Szijj Bálint*ot, *Gaál Gaszton*t, *Eckhardt Tibor*t, *Tildy Zoltán*t és *Nagy Ferenc*et. A kis- és középbirtokos parasztság helyzetének javítását, valamint a közélet demokratizálását követelő politikai irányzatot – a többi haladó ellenzéki párttal együtt – 1944-ben a Sztójay-kormány betiltotta.

A *szélsőbaloldali radikalizmus*t képviselő *kommunisták* – előbb Kommunisták Magyarországi Pártja (KMP), később Békepárt névvel – a korszakban végig illegalitásba szorultak. A rendszer megdöntését elérni kívánó bolsevik típusú irányzattal szemben az állami hatóságok kérlelhetetlen szigorúsággal jártak el. A titokban szervezkedő párttagok igyekeztek beépülni az MSZDP soraiba. Sőt, a baloldali szociáldemokratákkal együtt fedőszervül 1925-ben megalakították a Magyarországi Szocialista Munkáspártot (MSZMP). Ez azonban csak rövid ideig működhetett. Vezetőit – köztük a szociáldemokrata *Vági István*t és a kommunista *Rákosi Mátyás*t – letartóztatták és elítélték.

Klubpártok, tömegpártok

Az eddigiekben a Horthy-korszak pártjait politikai hovatartozásuk alapján kategorizáltuk. Ha *működésük módja szerint* különítjük el őket, akkor két csoportot kapunk: a *klubpártok*at és a *tömegpártok*at. *A klubpártokat a laza*

szervezeti élet és a parlamenti aktivitás túlsúlya jellemezte. Ezek tevékenysége a mindennapokban főként a képviselőházi vitákban történő látványos részvételre és ennek a pártsajtó útján való közismertté tételére összpontosult. Ennek megfelelően az ilyen politikai szerveződésekben kiemelten fontos helyet kapott a parlamenti frakciójuk, ha bejutottak a törvényhozásba. A palamenten kívül rendszeres szervezeti élet csak korlátozottan zajlott bennük. Ennek sajátos formáját jelentették a pártvacsorák. A klubpártok társadalmi jelenléte a képviselő-választások alkalmaival élénkült meg. Ilyenkor választási, valamint képviselői beszámoló gyűléseken és természetesen az újságok segítségével próbálták növelni tömegbefolyásukat és mozgósítani híveiket. A választási kampányok során valamennyi politikai erő igyekezett a lehetőségeihez képest legtöbb szavazót elérni. Ehhez felhasználták az akkoriban létező összes propagandamódot. A napilapok, röplapok és plakátok mellett személyes ráhatással is igyekezték elnyerni a lakosság bizalmát. Ebben a képviselőjelölteken kívül a pártok teljes apparátusa részt vett. Korteskedésre mozgósították szimpatizánsaikat is. A jelentősebb politikai csoportok saját sajtótermékekkel rendelkeztek, amik szintén mindent megtettek a közhangulat befolyásolásáért. A kor új tömegtájékoztatási eszközei, a rádió és a filmhíradó sem maradhattak ki a választók kegyeiért folytatott versengésből. Ezek azonban állami fennhatóságúak lévén a kormánypárt előnyét növelték tovább.

A korszak magyarországi politikai szerveződéseinek *döntő többsége klubpárti jelleggel működött*. Ez volt a helyzet a *Bethlen István* miniszterelnöksége idején létrehozott egységes *kormánypárt*tal is. Eredetileg volt olyan terv, hogy az Egységes Pártot tömegpárttá szervezik át, de ez akkor nem valósult meg. *Gömbös Gyula* kormányfősége alatt viszont hozzákezdtek, hogy a vezető kormányzati erőt olyan *modern jobboldali tömegpárt*tá formálják át, amellyel megvalósítható lesz az egypártrendszerű berendezkedés. Ennek gyakorlati kivitelezéséhez – teljesen szokatlan módon – fizetett, főállású pártszervezőket, *párttitkárok*at alkalmaztak. Őket gyakran *élharcos*ként emlegették. Hazánk egész területén megindult a szervezőmunka és formailag látványos eredményt hozott. Alig volt az országnak olyan települése, ahol ne alakult volna meg a Nemzeti Egység Pártjának alapszervezete. Az erőteljes ráhatás következtében a választásra jogosultak nagy része csatlakozott a párthoz. Azonban a társadalom széles köreinek, valamint a hatalmi elit hajlíthatatlanul konzervatív részének ellenállása miatt a szervezési kampányt le kellett állítani. Ők, nem alaptalanul, a szélsőjobboldali tekintélyelvű módszerek utánzásával vádolták *Gömböst*. *Darányi Kálmán* miniszterelnöksége idején sok *szempontból visszatértek a hagyományos klubpárti formákhoz*. Később is inkább ezek jellemezték a kormánypárt működését.

Az ellenforradalmi rendszer időszakának politikai szerveződései közül *a baloldali munkáspártok és a nemzetiszocialista csoportok követték a tömegpárti szervezkedés módszereit*. Ennek megfelelően nagy súlyt fektettek a *minél magasabb taglétszám* elérésére valamint a szilárd és *hatékony szervezeti élet* megteremtésére. Azonban ezeket az elveket a gyakorlatban nem mindegyik irányzat tudta egyformán megvalósítani. A korszak klasszikus tömegpártja a Magyarországi Szociáldemokrata Párt volt. Ennek jól működő szervezete sokrétű intézményi hálózattal egészült ki. A szociáldemokrata szakszervezetek mellett a pártnak saját sajtótermékei, kulturális és sportegyesületei, könyvtárai voltak. Ezekkel eredményesen tudta magához kapcsolni a munkásság nagy részét.

Választások

1920–1921-ben *a nemzetgyűlési választásokat három szakaszban tartották meg. 1920. január 25–26-án* az idegen haderő által meg nem szállt területeken szavaztak. Ekkor az Országos Kisgazda- és Földmíves Párt lett a legerősebb. Második volt a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja. A liberális irányzathoz tartozó Nemzeti Demokrata Párt mögöttük messze lemaradva jutott be a nemzetgyűlésbe. A maradék helyeken egyéb pártocskák és pártonkívüliek osztoztak meg. (A Horthy-korszak nemzetgyűlési és országgyűlési képviselő-választásainak pontos eredményeit lásd külön táblázatokban!)

1920 nyarán, a román csapatok kivonulása után a Tiszántúlon járultak az urnákhoz a szavazók. Az ekkor megszületett eredmények hatására, valamint azért, mert időközben több képviselő kivált eredeti pártjából és másikba lépett át, a törvényhozás összetétele módosult. A kisgazdák – akiknek neve Keresztény Kisgazda- és Földmíves Pártra változott – tovább növelték előnyüket. A Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártjához tartozó honatyák létszáma is növekedett. A liberális Nemzeti Demokrata Párt mandátumainak száma változatlan maradt. Az egyéb pártokhoz tartozók és a pártonkívüliek csoportjai gyarapodtak. (A választási eredményeket tartalmazó táblázatban a pártok képviselőinek az 1920. nyári voksolás következtében módosult összlétszáma található.)

Végül *1921 őszén*, a délszláv haderő távozását követően Baranyában szavaztak. Ezzel mindössze néhány mandátum sorsa dőlt el, s ez érdemben nem változtatta meg a nemzetgyűlés pártok szerinti összetételét. Ne feledkezzünk el arról, hogy a nemzetgyűlési választásokon a Magyarországi Szociáldemokrata Párt az őt ért atrocitások elleni tiltakozásul nem vett részt! Ez a tény jelzi, hogy az érvényben levő választójog szép elvei és a mindennapi gyakorlat között éles ellentét feszült.

A választójogi korlátozások következtében 1922-ben már csak hazánk összlakosságának mintegy 29%-a, a felnőtteknek 58%-a szavazhatott a

nemzetgyűlési választásokon. Ez igen jelentős visszaesést jelentett az 1920-as kb. 40, illetve 75%-os arányhoz képest. Körülbelül 750 000 fő vesztette el szavazati jogát. Döntő többségük olyan szegény és iskolázatlan személy volt, akit a jogalkotók a fennálló társadalmi–politikai rendszer szempontjából megbízhatatlannak tartottak. A választásra jogosultak majdnem 80%-ának pedig nyíltan kellett szavaznia. Ez a korabeli Európa parlamentáris berendezkedésű államaiban példa nélkül állt. A nyíltan szavazók befolyásolására – főleg a közigazgatási apparátus révén, de más módokon is – a hivatalban levő kormánynak számos lehetősége adódott. Ezért aztán nem meglepő, hogy az *1922 májusának végén és júniusának elején* megtartott *nemzetgyűlési választáso*kon a kormánypárt megszerezte a képviselői helyek abszolút többségét. A második legnépesebb a különböző kereszténypárti frakciók csoportja volt. Ezek közül a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja kormánytámogató álláspontra helyezkedve koalícióra lépett az Egységes Párttal. Az ellenzék legerősebb pártja a Magyarországi Szociáldemokrata Párt lett. A liberális pártok mandátumainak száma a korábbihoz képest növekedett. Az egyéb pártokhoz tartozók létszáma egy kicsit csökkent, míg a pártonkívülieké jelentősen nőtt.

Az 1925-ös választójogi törvény előírásai 1938-ig voltak érvényben. Ez alatt az idő alatt három alkalommal tartottak országgyűlési választásokat. Az *1926 decemberében* lezajlott *országgyűlési képviselő-választások* eredményeként az Egységes Párt még inkább megerősödött. A kormánypárt rendkívül sikeres szereplése nem csak a választójogi szabályozásban számára rejlő jelentős előnyökkel magyarázható. A szavazókat minden bizonnyal az is a párt támogatására ösztönözte, hogy ekkorra már érvényesültek a bethleni politika eredményei. Az Egységes Párt erejét növelték a vele koalícióban levő Keresztény Gazdasági és Szociális Párt által megszerzett képviselői státuszok. Az ellenzék táborában még mindig a Magyarországi Szociáldemokrata Párt volt a legerősebb, bár a korábbinál jóval kevesebb képviselője ült a parlamentben. A liberális irányzat mandátumainak száma csökkent, s 90%-ukat a Nemzeti Demokrata Párt birtokolta. Elvérzett a szavazáson a *Bethlen* szélsőjobboldali ellenzékét jelentő Magyar Nemzeti Függetlenségi (Fajvédő) Párt, hiszen épphogy bejutott a képviselőházba. Változatlan maradt az egyéb pártok mandátumainak száma, a pártonkívülieké pedig jelentősen visszaesett.

Az *1931 júniusának végén* tartott *országgyűlési képviselő-választások* légkörére és eredményeire a gazdasági világválság magyarországi következményei nyomták rá bélyegüket. Az Egységes Párt vesztett korábbi mandátumaiból. Ez mutatta a Bethlen-kormány politikája iránti elégedetlenség növekedését. Az Egységes Párttal koalícióban levő Keresztény Gazdasági és Szociális Párt is a régebbinél kevesebb honatyát tudott bejuttatni a képviselőházba. A megerősödött ellenzéki oldalon még mindig a

Magyarországi Szociáldemokrata Párt változatlan számú képviselője alkotta a legnagyobb csoportot. Szép eredményt ért el a néhány hónapja alakult Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt. A liberálisok mandátumainak száma kissé csökkent. Az egyéb pártok képviselőinek létszáma megduplázódott. Ebből a csoportból meg kell említeni *Bajcsy-Zsilinszky Endre* Nemzeti Radikális Pártját, bár mindössze egy helyet kapott a parlamentben. A pártonkívüliek növelték jelenlétüket a képviselőházban.

A következő *országgyűlési választások*at már *Gömbös Gyula* miniszterelnöksége idején tartották meg. Az *1935 márciusának és áprilisának fordulóján* lezajlott voksoláson a kormánypárt már Nemzeti Egység Pártja néven szerepelt és a korábbihoz képest több mandátumot szerzett. A Keresztény Gazdasági és Szociális Párt immár ellenzéki oldalon, régebbi eredményeihez képest nagy kudarcot vallott. Az ellenzék legerősebb pártjává vált a dinamikusan előretörő Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt. A Magyarországi Szociáldemokrata Párt honatyáinak száma visszaesett. A liberálisok megőrizték korábbi mandátumaikat. A belpolitikai élet jobbratolódását jelezte, hogy bejutott a képviselőházba a Magyar Nemzeti Szocialista Párt. Az egyéb kicsi pártok jelenléte csökkent a törvényhozásban. Hasonló változás történt a pártonkívülieknél is.

Az *1938: XIX. tc.* szabályozását felhasználva mindössze egy országos választásra került sor. Az *1939 májusának végén* lezajlott *országgyűlési képviselő-választások* eredményei igazolták a hatalmi elit azon aggodalmát, hogy a titkos szavazás haszonélvezője az adott helyzetben a fasiszta irányzat lesz. A befolyását megnövelő szélsőjobboldal nem tudta megingatni a kormányt támogatók parlamenti túlsúlyát, de komoly pozíciókat szerzett a törvényhozásban a demokratikus ellenzék rovására. A nemrégiben Magyar Élet Pártja névre átkeresztelt kormánypárt a korábbihoz képest növelte mandátumainak számát. A képviselőházban a második legnépesebb csoport a nemzetiszocialistáké lett. Közülük a Nyilaskeresztes Párt emelkedett ki. A baloldali ellenzékből igen komoly veszteséget szenvedett el a Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt valamint a Szociáldemokrata Párt, mely régebbi nevének „Magyarországi" jelzőjét elhagyta. Kevésbé esett vissza a liberális irányzat mandátumainak száma. Gyakorlatilag a Polgári Szabadságpárt honatyái tartoztak ide. A felsoroltak mellett még az Egyesült Kereszténypárt néhány képviselője és igen kevés pártonkívüli jutott be a képviselőházba.

A Horthy-korszak folyamán a háborús körülmények miatt nem tartottak többször országgyűlési képviselő-választásokat. A területi revízió következtében *visszakapott országrészekről* pedig, ahogy erről már volt szó, *behívással* kerültek képviselők a parlamentbe.

A szabadságjogok

A szabadságjogok érvényesülésének mértéke a Horthy-korszak idején *változó képet mutatott.* A kezdeti zűrzavaros belpolitikai helyzetben a szabadságjogok erőteljes korlátozása érvényesült. A bethleni konszolidáció folyamán ezeket a megszorító intézkedéseket fokozatosan megszüntették, vagy enyhítették. Azután az 1930-as évek második felétől ismét olyan kormányzati lépésekre került sor, melyek a szabadságjogok súlyos megsértését eredményezték. Az ország német megszállását követően pedig ezen a téren is tovább romlott a helyzet. Az ellenforradalmi rendszer kezdetén a kormányok az 1912: LXIII. törvénycikkre hivatkozva korlátozták a szabadságjogokat. Ez a törvény ugyanis háborús veszély és háború esetére felhatalmazta a minisztertanácsot, hogy rendkívüli intézkedéseket tegyen. Erre a törvényre alapozva gyakorolták 1919 augusztusától a kormányok a *kivételes hatalmat* egészen 1922 nyaráig. Ennek alapján módjukban állt olyan rendelkezéseket életbe léptetni, amelyek szűkítették akár a személyes, akár a kollektív joggyakorlás lehetőségeit. A honvédelemről szóló *1939: II. tc.* ismételten feljogosította a minisztertanácsot, hogy háborús körülmények közepette kivételes hatalmat birtokoljon. Ennek alkalmazására 1939 szeptemberében sor is került, s így ismét korlátozták a szabadságjogokat. De vizsgáljuk meg részletesebben az egyes szabadságjogok korabeli helyzetét!

Az ellenforradalom hatalomra jutását követően bevezették az *internálás* rendszerét. *Gyorsított bűnvádi eljárás* volt érvényben és a *katonai bíróságok a civil személyek felett is ítélkeztek*. Az 1918 októbere után alakult egyesületeket kötelezték, hogy működésükhöz szerezzenek *belügyminiszteri engedély*t és előzetes *sajtócenzúrá*t alkalmaztak. Ezek az intézkedések a baloldali politikai irányzatok háttérbe szorítását célozták. Nem feledkezhetünk el a tiszti különítmények véres kegyetlenkedéseiről sem, amelyek a polgári demokratikus forradalom és a Tanácsköztársaság támogatói mellett a zsidóságot sújtották. 1920–1921 folyamán ezeknek *a jogkorlátozásoknak jelentős részét* lépésről lépésre *felszámolták*. A felelősségre vonások törvényes útra terelődtek és a katonai hatóságok már nem ítélkeztek polgári személyek felett. 1921 decemberében eltörölték az előzetes sajtócenzúrát, de a belügyminiszter megvonhatta a lapok utcai árusítási jogát, sőt hosszabb–rövidebb időre betilthatta őket. Az internálás lehetőségét nem szüntették meg, de sokakat kiengedtek a táborokból, amelyeket 1924-ben fel is számoltak.

A bethleni konszolidáció előrehaladásával a fenti megszűkítésekkel ugyan, de helyreállt a szabadságjogok gyakorlásának lehetősége. Ezen a téren a helyzet 1938-tól kezdett ismét romlani. Azonban *az ekkor bevezetett korlátozásokkal a* kormányok már nem elsősorban a baloldalt, hanem inkább a fennálló hatalmi rendszerre nagyobb veszélyt jelentő *szélsőjobboldalt igyekezték visszaszorítani.* Ennek keretében a 3400/1938. M. E. számú kormányrendelet az állami és köztisztviselőknek megtiltotta, hogy akár a

szociáldemokrata, akár a nemzetiszocialista pártok tagjai legyenek. Az *1938: XVI. tc.* szigorította a felforgató tevékenységet folytatókkal szembeni eljárásokat. Az *1938: XVII. tc.* betiltotta a belügyminiszteri engedéllyel nem rendelkező egyesületek működését. Az *1938: XVIII. tc.* pedig előírta, hogy az újságok és időszaki lapok megjelenéséhez a belügyminiszter engedélye szükséges. Erre hivatkozva aztán igen sok sajtóterméket betiltottak. A fentiekben már említettük, hogy a magyar kormány a második világháború kitörésekor kivételes hatalmat léptetett életbe. Ennek eredményeként ismét bevezették az előzetes sajtócenzúrát. Emellett gyűléstilalmat is elrendeltek. Erre egyébként az 1930-as évek elején szintén volt példa. 1940-ben német nyomásra érvénytelenítették a 3400/1938. M. E. számú kormányrendeletet. Ezután burkoltabb módon igyekeztek az állami és köztisztviselőket távol tartani a szélsőségesnek ítélt pártoktól.

A zsidóságot sújtó jogszabályok

A szabadságjogok korlátozása körébe tartoztak bele *a zsidóságot diszkrimináló intézkedések* is. Ezek közül rögtön a korszak elején született meg az úgynevezett *numerus clausus*, azaz zárt szám néven hírhedtté lett *1920: XXV. tc.* Ez előírta, hogy az egyetemekre és a jogakadémiákra csak azokat lehet felvenni, akik nemzethűségi és erkölcsi szempontból megbízhatók. Másrészt az egyes nemzetiségekhez és népfajokhoz tartozók országos arányszámuknak megfelelően kerülhetnek be a fenti intézményekbe. Ez utóbbi kitétel a zsidók továbbtanulási lehetőségét korlátozta, mert ők a lakosságból való részesedésüknél jóval nagyobb számban voltak jelen a felsőoktatásban. *Bethlen István* miniszterelnöksége idején azonban *enyhítettek* a fenti szabályozáson. Az ezt tartalmazó *1928: XIV. tc.* már nem a jelentkezők származásának, hanem szüleik foglalkozásának figyelembevételét írta elő az illetékesek számára. Az 1930-as évek végén ismét megerősödő szélsőjobboldali antiszemitizmus nyomására születtek meg a *zsidótörvények*. Közülük *az első* 1938: XV. számmal került a törvénytárba. Ez kimondta, hogy a színművészeti, filmművészeti, ügyvédi, mérnöki, orvosi és sajtókamarák tagjai közül 20%-ban lehetnek zsidók. Ugyanekkora arányban határozta meg számukra a munkavállalási lehetőséget az iparban, kereskedelemben és a pénzintézeteknél is. A törvény vallási alapon állva azt tekintette zsidónak, aki az izraelita felekezet tagja. A *második zsidótörvény* az 1939: IV. számot viselte. Ez egyéb korlátozások mellett a fent említett kamarákban 6%-ban korlátozta a zsidók jelenlétét. Az ipari, kereskedelmi és pénzügyi életben pedig 12%-ra szorította le arányukat. Ez a törvénycikk már faji alapon határozta meg, hogy ki minősül zsidónak. Közéjük sorolta ugyanis az izraelita felekezet tagjain kívül azokat a keresztényeket is, akiknek egyik szülője, vagy két nagyszülője zsidó volt. Az 1941: XV. számmal elfogadott *harmadik zsidótörvény* a keresztények és a zsidók házasságát tiltotta meg. De

még a házasságon kívüli nemi kapcsolatukat is büntetni rendelte. Ugyancsak 1941-ben egy miniszterelnöki rendelet intézkedett arról, hogy a zsidók a honvédelmi kötelezettségüknek kisegítő munkaszolgálat keretében kötelesek eleget tenni. Az ország német megszállása után a szuverenitását gyakorlatilag elvesztett Sztójay-kormány rendeletek sorával vitte tovább a hazai zsidóság jogfosztását, melynek szörnyűséges végeredménye a magyar *Holocaust* lett.

A vallásszabadság

A Horthy-korszakot tanulmányozva megállapítható, hogy abban a szabadságjogok közül *a vallásszabadság érvényesülése volt a legegyenletesebb*. Hiszen mindvégig az *1895: XLIII. tc.* alapján kialakult szabályozás határozta meg az állampolgárok számára hitük gyakorlásának törvényes kereteit és az egyes felekezetek jogállását. Ezen a téren mindössze egy változtatás történt azzal, hogy 1942-ben az izraelita felekezetet visszaminősítették bevettből elismertté és kimondták a zsidó vallásra történő áttérés tilalmát.

A nemzetiségek helyzete

A nemzetiségek helyzetét a Bethlen-kormány 4800/1923. M. E. számú *rendelete határozta meg tartósan.* Ez a nemzetközi előírásokat figyelembe véve teljes egyenlőséget biztosított a nem magyar származású állampolgároknak. Szabályozta iskoláztatásukat, nyelvhasználatukat. Lehetővé tette számukra, hogy gazdasági és kulturális egyesületeket tartsanak fenn. Persze azért ezen a téren is adódtak problémák, s nem csak a nemzeti kisebbségek számára! Hiszen a korszak második felében a náci Németország nyomására a magyar kormányok kénytelenek voltak megengedni, hogy a hazai németek egyre kivételezettebb helyzetbe kerüljenek.

Az állami berendezkedés jellege

Úgy véljük, hogy a fejezetben eddig leírtak megerősítik azt a szakirodalomban elfogadott álláspontot, mely szerint *a Horthy-korszak állami berendezkedése autoriter elemekkel korlátozott polgári parlamentarizmus volt.* Ebben működtek a parlamentarizmus alapintézményei: a többpártrendszer, a törvényhozó testület és a neki felelős kormány, a független bíróságok. Törvényben garantáltan érvényesültek a szabadságjogok és a közéletet a pluralizmus jellemezte. Ezek az elemek a parlamentáris demokráciákkal rokonították hazánkat. Azonban számos autoriter jelenség is érvényesült a korabeli Magyarországon. Közéjük tartozott az antidemokratikus választójog, a központi végrehajtó hatalom túlságosan nagy befolyása, a sajtószabadság korlátozása, a zsidóságot sújtó diszkrimináció. Ezek korlátozták az alapvetően parlamentáris berendezkedést, s lehetetlenné tették, hogy a politikai hatalomért folytatott

vetélkedésben minden párt vagy társadalmi csoport egyenlő esélyekkel vegyen részt. A korszak közéletét a tekintélytisztelet hatotta át. Az alkotmányos monarchia „király nélküli királysága” pedig sokszor váltotta ki a külföldiek értetlenkedését. Az ellenforradalmi rendszer történetében nem volt végig változatlan arányú a parlamentáris és az autoriter elemek aránya. Kezdetben még az alkotmányosság alapvető tényezői is hiányoztak. Ezeket 1919–1920-ban lépésről lépésre kellett megteremteni. A kibontakozó bethleni konszolidáció nyugalmi időszakában közelítette meg leginkább hazánk politikai berendezkedése a klasszikus polgári parlamentarizmust. A gazdasági világválság, majd az 1930-as évek nemzetközi folyamatainak hatására azonban egyre jobban szűkültek a konzervatív szellemiségű parlamentáris rendszer keretei. Ez a tendencia folytatódott a második világháború éveiben. Az ország német megszállásával bekövetkezett változás pedig a nyilas diktatúrába torkollott.

A nyilas diktatúra

Német megszállás, nyilas puccs

Magyarország 1944. március 19-i *német megszállás*át követően formálisan megmaradt hazánk szuverenitása. A kormányzó nem mondott le, sőt kinevezte a *Sztójay-kormány*t. Az új kabinet mindenben igyekezett megfelelni a hitleri Németország elvárásainak. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy a magyar vezetés a lehető legteljesebb mértékben tegyen eleget a németek gazdasági, katonai és politikai követeléseinek. Ez utóbbiak értelmében betiltották az összes demokratikus párt működését, üldözték a német- és háborúellenes magatartást tanúsítókat, stb. Gyors ütemben zajlott a magyarországi zsidóság fizikai megsemmisítése is. 1944 augusztusának végén *Lakatos Géza* vezetésével új kormány alakult, mely legfőbb feladatául hazánk háborúból történő kilépésének előkészítését és megvalósítását kapta. Az 1944. október 15-én lezajlott *kiugrási kísérlet* tragikus kudarcot vallott, s lehetőséget szolgáltatott a náciknak arra, hogy hatalomra juttassák nyilas elvbarátaikat. *Horthy* 1944. október 16-án német nyomásra *Szálasi Ferencet nevezte ki miniszterelnöknek és lemondott kormányzói méltóságáról.*

A nyilas állam szervezete

A nyilas hatalomátvétellel fasiszta diktatúra vette kezdetét, ami gyökeres szakítást jelentett az addigi magyar közjogi gyakorlattal. *Szálasi* számára fontos volt hatalma látszólagos törvényességének igazolása. Ezért az 1937: XIX. törvénycikknek a kormányzói tisztség megüresedésére vonatkozó előírása értelmében összehívták az *Országtanács*ot. Ez 1944. október 27-én úgy döntött, hogy új kormányzót egyelőre nem választanak, de az államfői jogkör gyakorlását ideiglenesen és *nemzetvezető* elnevezéssel *Szálasi*

*Ferenc*re ruházzák. Ezt november 2-án a képviselőház, majd másnap a felsőház foghíjas ülése is kénytelen volt elfogadni. Így született meg az 1944: X. törvénycikk, melynek alapján november 4-én *Szálasi* a Szent Korona előtt letette a nemzetvezetői esküt. A nyilasvezér egy személyben birtokolta a miniszterelnöki és az államfői jogokat. *Szálasi kormányá*ban 7 miniszter a Nyilaskeresztes Pártot képviselte, 3 a Magyar Élet Pártjának szélsőjobboldali tagjai közül került ki, 2 párton kívüli volt, további 1–1 pedig más nemzetiszocialista pártszerveződésekhez tartozott. A minisztertanács tehát formálisan koalíciós jellegű volt, de a végrehajtó hatalmat gyakorlatilag a nyilasok sajátították ki maguknak. Minden minisztériumba úgynevezett *pártmegbízottak*at küldtek, akik ellenőrizték az ott folyó munkát. Ráadásul vezető nyilas párttagok részvételével felállították a *nemzetvezetői munkatörzs*et, melyet *Szálasi helyettese munkarendvezető* elnevezéssel irányított. A munkatörzsön belül *nemzetpolitikai irodák*at létesítettek, amik átvették a minisztériumok jogkörének nagy részét. Ezen irodák közül leghírhedtebbé az *Országos Számonkérő Iroda* – másként *Nemzeti Számonkérő Szék* – lett, amely a legkegyetlenebb módszerekkel állt bosszút a fasizmus ellenfelein és a hazai zsidóság megmaradt részén.

A Nyilaskeresztes Párt azonban nem csupán a kormányszervek felett vette át a teljes uralmat, hanem *a közigazgatás*ban is. A főispáni kar tagjainak jelentős részét leváltották. A polgári önkormányzati szerveket katonai irányítás alá rendelték. A közigazgatást ugyanúgy, mint minden más szervet a németek akaratának kiszolgálására kényszerítették. A kormány az egész országot hadműveleti területté nyilvánította és elrendelte a totális mozgósítást. Elképzelhető, hogy ezek a kapkodó intézkedések a közelgő frontharcok árnyékában mekkora zűrzavart eredményeztek az országban! *Az országgyűlés*t nem oszlatták fel, de mindkét házának tagjait igyekeztek a nyilasok engedelmes eszközeivé tenni. Ezzel a céllal hozták létre az országgyűlésben a *Törvényhozók Nemzeti Szövetsége*t. Ennek ellenére mindkét kamara tagjai közül sokan azzal fejezték ki a nyilas diktatúra iránti ellenszenvüket, hogy rendszeresen távol maradtak az ülésekről. A kormány egyébként rendeleti úton intézkedett minden fontos kérdésről, így a nyilasokon kívül a még megmaradt szélsőjobboldali pártok feloszlatásáról. Betiltotta a korábbi érdekvédelmi szervezeteket és helyettük *fasiszta hivatásrendek* létrehozását rendelte el. Hamarosan azonban mind a kormánynak, mind a parlament erre hajlandó részének menekülnie kellett a fővárosból, hiszen azt is elérték a harci cselekmények. 1945 első hónapjaiban aztán az ország egyre zsugorodó nyugati részébe visszaszoruló nyilas államgépezet maradványait felszámolták a hazánkat elözönlő szovjet csapatok. (A Törvényhozók Nemzeti Szövetsége 1944. december 1-jétől 1945. március 28-ig soproni székhellyel működött.)

Ajánlott irodalom

Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944). Bp., 1999., Korona.
Bölöny József: Magyarország kormányai 1848–1987. Bp., 1987., Akadémiai.
Csizmadia Andor: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban. Bp., 1966., Akadémiai.
Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a 18. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp., 1976., Akadémiai.
Gergely Jenő – Glatz Ferenc – Pölöskei Ferenc szerk.: Magyarországi pártprogramok 1919–1944. Bp., 1991., Kossuth.
Gergely Jenő – Pritz Pál: A trianoni Magyarország 1918–1945. Bp., 2000., Vince.
Gyurgyák János: A zsidókérdés Magyarországon. Bp., 2001., Osiris.
Hubai László: Magyarország 20. századi választási atlasza 1920–2000. 1–3. kötet Bp., 2001., Napvilág.
Kaiser Ferenc: A Magyar Királyi Csendőrség története a két világháború között. [Kiad. a] Pro Pannonica Kiadói Alapítvány. Pécs, 2002.
Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Bp., 2003., Osiris.
Magyar kormányprogramok 1867–2002. I. kötet. Bp., 2004., Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
Ormos Mária: Magyarország a két világháború korában 1914–1945. Debrecen, 1998., Csokonai.
Parádi József (szerk.): A magyar rendvédelem története. Bp., 1996., Osiris.
Földes György – Hubai László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998. Bp., 1999., Napvilág.
Püski Levente: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről. in: Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről. Szerk.: Romsics Ignác. Bp., 2002., Osiris.
Püski Levente: A Horthy-rendszer (1919–1945). Szekszárd, 2006., Pannonica.
Püski Levente: A magyar felsõház története 1927–1945. Bp., 2000., Napvilág.
Romsics Ignác: Magyarország története a 20. században. Bp., 1999., Osiris.
Stipta István: A magyar bírósági rendszer története. [Kiad. a] Multiplex Media – Debrecen U. P., Debrecen, 1997.
Teleki Éva: Nyilas uralom Magyarországon. Bp., 1974., Kossuth.
Tisztelt Ház! A magyar országgyűlés története. 1848–1998. [Írták]: Dobszay Tamás – Estók János stb. [Kiad. a] Puskás Tivadar Távközlési Technikum, Bp., 1998.

A koalíciós évek állama 1944–1949

Az 1944 és 1949 közötti időszakot a magyar állam története szempontjából az átmenet éveinek tekinthetjük. Megszűnt az úri középosztály társadalmi elitképző funkciója, helyette a népi kollégiumok vették át szerepét; megszűnt a történelmi magyar királyság államformája, helyette a köztársság született meg; megszűnt a nagybirtok alapú mezőgazdaság, helyette – többnyire életképtelen – kis- és törpebirtok szerkezet jött létre. Az államosításokkal, a meginduló iparosítással a társadalom is fokozatosan átstrukturálódott. A hivatalos politikai beszédmód hangsúlya a keresztény nemzeti ideológiáról a radikális baloldali gondolkodásra helyeződött. Minden korábbinál demokratikusabb választásokon nyerte fölhatalmazását a törvényhozás. Igaz azonban, hogy – szovjet nyomásra – koalíciós kormány alakult, s a közigazgatásban, a rendfenntartó szervek és a fontosabb kormányszervek munkájában a kommunista párt delegáltjai támogatottságukat meghaladó arányban vettek részt. Ezzel lehetőségük volt – még a többpártrendszer keretei között – megteremteni az ország szovjetizálásának megfelelő feltételeit. 1948-ra – a fordulat évére – a politikai és a kommunikációs intézményrendszerek, az államigazgatás szervei, valamint az egységesülő társadalmi szervezetek – uniformizált sztálinista ideológiai háttérrel – már készen álltak a (fokozatosan és erőszakos módszerekkel) kiépülő Rákosi-diktatúra szolgálatára.

Az alkotmányos helyzet

A Szövetséges Ellenőrző Bizottság

Magyarország 1944 októbere és 1945 áprilisa között megszállt országból megszállt országgá vált. A hadszíntérré lett országban a hosszú és súlyos harcok árán megvalósult impériumváltás után a német katonai jelenlétet a szovjet váltotta fel. Az állami szuverenitás legfőbb korlátja az itt állomásozó idegen csapatok – a Vörös Hadsereg egységei – nagy létszáma volt. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány három meghatalmazottja által 1945. január 20-án Moszkvában aláírt, a Szovjetunióval kötött fegyverszüneti egyezmény államközi szerződésben igyekezett legalizálni a fennálló helyzetet.

Az egyezmény főbb rendelkezései: Magyarország csapatait visszavonja az 1937. december 31-i határai mögé; hadsereget szervez és részt vállal a Németország elleni háborúban; a Szovjetuniónak, Csehszlovákiának és Jugoszláviának 300 millió dolláros jóvátételt fizet; a kormány betiltja az összes szélsőjobboldali pártot és szervezetet, és megfékezi a szövetségesek ellni propagandát. A legsúlyosabban korlátozó pont azonban az volt, hogy a magyar kormány elfogadta, hogy a békekötésig a szövetséges hatalmak

képviselőiből álló *Szövetséges Ellenőrző Bizottság* szabályozza és ellenőrzi a fegyverszünet feltételeinek végrehajtását. A testület élén – tekintve, hogy az országból a szovjet hadsereg űzte ki a németeket – szovjet generálisok álltak: *Vorosilov* marsall, később *Szviridov* tábornok. A SZEB-nek jogában állt politikai pártokat betiltani és engedélyezni, valamint letartóztatásokat kieszközölni, de sajtótermékek, mozifilmek cenzúrázására és a posta ellenőrzésére is lehetősége volt. Így a – kommunista párt hatalomra segítését célul kitűző – szovjet befolyás meghatározta az ország politika, szellemi, kulturális életét.

Az államterület és az állam szimbólumai

Az 1946 júliusában megnyílt párizsi békekonferencián a magyar államhatárról is rendelkeztek, mégpedig úgy, hogy visszaállították az 1937. évi állapotot. Egyetlen változtatással: a csehszlovák kormány kérésére a „pozsonyi hídfő" kiszélesítésének jegyében három, a Duna jobb partján fekvő magyar községet – Dunacsún, Horvátjárfalu és Oroszvár – 43 km^2 területtel Csehszlovákiához csatoltak. A békeszerződést – amely megerősítette a szomszédos államoknak fizetendő háborús jóvátétel magas összegét – 1947. február 10-én írták alá. A magyar országgyűlés pedig – miután minden győztes hatalom parlamentje ratifikálta – 1947 júliusában fogadta el. Ezzel a SZEB mandátuma ugyan lejárt, a szovjet csapatok azonban továbbra is az országban maradtak, biztosítani a Szovjetunió összeköttetését az Ausztriában állomásozó haderejével. Ez a helyzet az 1955 májusában aláírt osztrák államszerződésig állt fenn.

A magyar állam szimbólumai a háromszínű piros–fehér–zöld zászló, valamint 1944 decemberétől – a napjainkban is használatos – koronás kiscímer, 1946 februárjától pedig (1949-ig) a Kossuth-címer voltak.

Törvényhozás

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés

1944. december 14-én alakult meg az *Ideiglenes Nemzetgyűlés Előkészítő Bizottsága*, amely tizenkét megbízotti csoportot szervezett. Ezek a csoportok a szovjet hadsereg teherautóin körbejárták a front mögötti országrész településeit és a nagyobb állami épületekben vagy a köztereken népgyűléseket tartottak. Ezeken tájékoztatták a lakosságot, hogy új törvényhozó testületet szerveznek, amelynek tagjainak a megválasztását le is bonyolították. Így 1944. december 20-án 44 kelet-magyarországi településről 230 képviselőt vittek az Előkészítő Bizottság megbízottjai Debrecenbe, ahol másnap – Vorosilov kérésére, aki az eseményt Sztálin születésnapjára szerette volna időzíteni – megtartotta alakuló ülését az Ideiglenes Nemzetgyűlés. Az

új – sebtében összejött és meglehetősen archaikus körülmények között megalakult – törvényhozó testület olyannyira ügyelt legitimitására, hogy a képviselők a megbízólevelét mandátumvizsgáló bizottság hitelesítette.

A formális megalakulás után megválasztották a – feladatkörének, létrejöttének és létkörülményeinek bizonytalanságát a nevében szereplő „ideiglenes" jelzővel is elismerő – nemzetgyűlés tisztségviselőit. A házelnök *Zsedényi Béla* jogászprofesszor lett, az alelnöki tisztségre pedig Juhász Nagy Sándor jogászprofesszort és Sánta Kálmán orvosprofesszort választották. Feladatuk volt az ülések összehívása, vezetése, a nemzetgyűlési bizottságok létrehozásának kezdeményezése és azok megszervezése. A nemzetgyűlés létszáma kétszer bővült: 1945. április 2-án a Budapesten megválasztott képviselőkkel, 1945. június 24-én pedig a dunántúli területekről küldött tagokkal gyarapodott a testület 498 fősre. A háznak két ülésszaka volt: Debrecenben 1944 decemberében (alig nyolc órán keresztül) és Budapesten 1945 szeptemberében (hat napig). Bár Zsedényi Béla, az Ideiglenes Nemzetgyűlés elnöke többször – 1945 márciusában és májusában is – kezdeményezte az összehívást, erre a – szovjet befolyás alatt álló – Szövetséges Ellenőrző Bizottságtól nem kapott engedélyt.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés tényleges törvényhozó, jogalkotó tevékenységet alig folytatott. Ennek oka egyrészt, hogy nem szabályozott, általános választásokon nyerte megbízatását, másrészt, hogy sem a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB), sem a politikai elitben már ekkor is túlreprezentált *Magyar Kommunista Párt* (MKP) nem nézte volna jó szemmel a túl aktív parlamenti munkát. Jelentősége viszont vitathatatlan, hiszen előkészítette a szabad választásokat, megválasztotta és megfelelő jogkörrel ruházta fel az Ideiglenes Nemzeti Kormányt, utólag törvényerőre emelte annak legfontosabb rendeleteit s a népszuverenitást képviselve szakított a Horthy-korszak jogfolytonosságával.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága

Mivel a ház csak néhány napot ülésezett, a gyakorlati jogalkotó tevékenységet – mintegy „kis nemzetgyűlésként" – az *Ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága* végezte. Huszonkét tagját a nemzetgyűlési arányoknak megfelelően delegáltak a szervezetek: a Független Kisgazdapárt (FKGP) 5, az MKP és a Szociáldemokrata Párt (SZDP) 4–4, a Nemzeti Parasztpárt (NPP) 3, a Polgári Demokrata Párt (PDP) 2, a függetlenek 5 tagot. Hozzájuk csatlakozott huszonharmadikként az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnökségének képviselője. A – létszámánál fogva könnyebben és gyorsabban összehívható, kizárólag nemzetgyűlési képviselőkből álló – Politikai Bizottság ellenőrizte a kormányt, a front nyugatra húzódásával intézkedett a nemzetgyűlés kiegészítéséről és – 1945 májusa és szeptembere között – döntött az öt

parlamenti bizottság (gazdasági, véderő, birtokpolitikai, alkotmányjogi, mentelmi) felállításáról a két nagy ülésszak között.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága 1945. május 11-én döntött arról, hogy az *Magyar Nemzeti Függetlenségi Front*nak (MNFF) négy párt a tagja (FKGP, MKP, SZDP, NPP), s abba újabb szervezeteket nem kívánnak felvenni. Ezzel a – kétségtelenül súlytalan, baloldali – Polgári Demokrata Pártot *de jure* kizárták a koalícióból, gyakorlatilag azonban a párt elnöke, Teleki Géza gróf vallás- és közoktatásügyi miniszterként tevékenykedett a Miklós-kormányban, annak szinte (két nap kivételével) teljes megbízatása alatt. Kiestek azonban a PDP megbízottjai a nemzeti bizottságokból, népbíróságokból, igazoló bizottságokból. A pártalakításhoz a SZEB jóváhagyására volt szükség, amit az nagyon nehezen adott meg, mivel a túl sok pártban és túlságosan plurális demokratizálódásban a szovjet megszálló hatalom nem volt érdekelt.

A választójog és a választások rendje

Erdei Ferenc belügyminiszter 1945. szeptember 11-én nyújtotta be a választójogi törvényjavaslatot, amelyet az Ideiglenes Nemzetgyűlés utolsó munkanapján, 1945. szeptember 13-án fogadott el. Az *1945: VIII. tc.* kimondta az általános, titkos, egyenlő és közvetlen választójog elvét. Választójogát minden 20. életévét betöltött férfi és nő gyakorolhatta, aki 1937. december 31-én Magyarország határian belül élt. De 18 éves koruktól szavazhattak azok, akik részt vettek az antifasiszta ellenállásban. A választási jogszabályok betartására és a választások koordinálására létrehozták az *Országos Nemzeti Bizottság*ot. A választási bíráskodás jogkörét elvették a *Közigazgatási Bíróság*tól, és életre hívták a *Választási Bíróság*ot, amelynek azonban ekkor még nem sok dolga akadt, az 1945-ös választások után senki sem nyújtott be petíciót.

Az országban megszüntették a hagyományos egyéni választókerületi rendszert és helyette tizenhat, nagy kiterjedésű választókerületet hoztak létre, amelyekben nem egyéni jelöltekre, hanem pártlistákra lehetett szavazni. Minden 12 000 szavazat után járt egy mandátum. A választási eredmény alapján a pártok között további ötven mandátum került betöltésre az országos listáról. Emellett az új nemzetgyűlés további tíz tagot választhatott tagjai közé, az ország szellemi elitjéből, mintegy pótolva – kétkamarás parlament híján – a felsőházat. Végül ilyen módon tizenkét képviselőt hívtak be (azonban létszámukat csak később, az 1946: XI. törvénnyel emelték föl), köztük *Kodály Zoltánt, Szent-Györgyi Albertet, Pátzay Pált, Tamási Áront, Szőnyi Istvánt* és *dálnoki Miklós Bélát*.

1945. december 7-én, első ülésén a nemzetgyűlés elfogadta az ideiglenes házszabályt, amelyet aztán a végleges követett 1946. január 25-én. A házszabály meghatározta a mandátumvizsgáló bizottság munkáját, a

megbízólevelek átadásának és a megalakulásnak a menetét. Rendelkezett a nemzetgyűlés elnökének jogköréről, amelynek egyik legfontosabb eleme volt, hogy a házelnök saját hatáskörben összehívhatta a parlamentet. Szabályozta a bizottságok működését, amelyek közül legmeghatározóbb a *Politikai Bizottság* volt. A köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a kormánytagoknak ugyanis részt kellett venni egy Politikai Bizottsági meghallgatáson, amelynek tagjai döntöttek a jelölt alkalmasságáról és javasolták – vagy éppen elutasították – a kinevezését. A parlamentben heti egy interpellációs nap állt a képviselők rendelkezésére, ahol kérdéseket intézhettek a kormány tagjaihoz. A miniszter válaszolhatott szóban, harminc napon belül írásban, de meg is tagadhatta a válaszadást. A nemzetgyűlés ülései nyilvánosak voltak, de a kormánytagok kérésére a házelnök zárt ülést is elrendelhetett. 1945 és 1949 között a nemzetgyűlés évente átlagosan 70 napot ülésezett, 19 állandó bizottságot működtetett és 152 törvényt alkotott.

Az 1947. július 27-én elfogadott *1947: XXII. tc.* nem jelentett új törvényt, csupán az 1945-ös választójogi törvény pontosítását, novelláris kiegészítését tartalmazta. Titkos, egyenlő, általános és közvetlen maradt a választás, változatlan maradt a választókerületi beosztás és a lajstromos rendszer is. A törvényhozás nevét országgyűlésre változtatták, és hangsúlyozták egykamarás voltát. Minden 14 000 szavazat ért egy parlamenti mandátumot és az országos listáról betölthető képviselői helyek számát ötvenről hatvanra emelték. Prémiumos rendszert vezettek be, amelynek értelmében a koalíció 60%-os választási eredménnyel az országos listás helyek 80%-át, míg 75%-os eredmény esetén az összes így megszerezhető mandátumot elnyerheti. Megszűnt az a lehetőség, hogy a parlament újabb képviselőket válasszon. Nem szavazhattak a B-listázottak, a Csehszlovákiából kitelepített magyarok, volt viszont választójoga a kitelepülni szándékozó szlovákoknak. A választhatók körét tovább szűkítve a Horthy-korszak több mint harminc – a törvényben felsorolt – szervezetében tagságot vállalókat, vagy a régi kormánypártok helyi vezetőit, választmányi tagjait, képviselőjelöltjeit nem illette meg a választójog. Ezzel az 1945-öshöz képest 10%-kal csökkent a választópolgárok száma.

Kormányzat

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány

A trianoni Magyarország határait a Vörös Hadsereg 1944 szeptemberében érte el. A szovjetek az uralmuk alá került területeken új közjogi legitimációra – a népszuverenitás elvére – alapozott törvényhozást és közigazgatást akartak kiépíteni, ezzel – ellentétben az ország nyugati felében végnapjait élő Szálasi-diktatúrával – szakítva Horthy-rendszer állam- és alkotmányjogi hagyományaival. 1944. december 3-án a Szegedi Nemzeti Színházban

megalakult a *Magyar Nemzeti Függetlenségi Front*. Tagszervezetei a *Független Kisgazdapárt*, a *Szociáldemokrata Párt*, a *Magyar Kommunista Párt*, a *Nemzeti Parasztpárt*, a *Polgári Demokrata Párt* és a *szakszervezetek* voltak. Az MNFF programja lényegében a kommunista párt programja volt, amely aztán az alig három héttel később elfogadott kormányprogram gerincét képezte.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. december 22-én megválasztotta az Ideiglenes Nemzeti Kormányt. A képviselők egyhangúlag szavazták meg a miniszterelnököt, a kormánylistát és hatalmazták fel őket az ország ügyeinek vezetésével, ezzel jogi alapot teremtve a kormány rendeletalkotó és -kibocsátó munkájához, amivel élt is, hiszen a minisztertanács 1945 szeptemberéig 367 kormányrendeletet alkotott és adott ki.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1944. december 22. és 1945. november 15. között, kétszeri – az 1945. május 11-i és az 1945. július 21-i – átalakítással működött. Miniszterelnöke *dálnoki Miklós Béla*. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány gondoskodott a polgári szabadságjogokat súlyosan korlátozó intézkedések orvoslásáról. 1945. február 5-én visszavonta a zsidótörvényeket és rendeleteket, négy nappal később pedig rendeletet adott ki a faji és vallási hovatartozásuk miatt fogságban lévők szabadon bocsátásáról, a menekültek, az áttelepítettek és a hontalanok védelméről. 1945 februárjában egy kormányrendelet betiltotta a szélsőjobboldali és fasiszta pártokat, szervezetek, egyesületeket, köztük a Szálasi vezette Nyilaskeresztes Pártot, a Magyar Nemzetiszocialista Pártot, az Imrédy-féle Magyar Megújulás Pártját és az egykor kormányzó Magyar Élet Pártját.

Az állami főhatalom ideiglenes megosztása

Az államfő jogköre – mivel a királyság, mint államforma továbbra is fennállt, azonban sem a trón, sem a kormányzói tisztség nem volt betöltve – az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnöksége, az Ideiglenes Nemzeti Kormány, a miniszterelnök személye és a *Nemzeti Főtanács* között oszlott meg. A nemzetgyűlés vezetői nevezték ki a politikai államtitkárokat, a Kúria elnökét, a Közigazgatási Bíróság elnökét, a Legfőbb Állami Számvevő Szék elnökét, a tábornoki kar tagjait. A Politikai Bizottság 1945. január 26-i döntése alapján adták ki az 59/1945. M. E. számú rendeletet a Nemzeti Főtanács létrehozásáról. Tagjai: a házelnök (vagy helyettese), a miniszterelnök (vagy helyettese), és egy olyan nemzetgyűlési képviselő, aki nem tagja a kormánynak (Gerő Ernő – miniszterré történt kinevezéséig –, utána Révai József). A Nemzeti Főtanácsot reprezentatív (követek küldése és fogadása) és szimbolikus (nemzetközi szerződések kötése, halálos népbírósági ítéletek enyhítése) jogkörén kívül a kinevezések joga is megillette (miniszterek, bizonyos állami és közigazgatási vezetők esetében, illetve címek, kitüntetések alapítása és adományozása). Valamint önálló hatáskörben dönthetett kisebb

jelentőségű ügyekben: például a házassági akadályok alóli felmentésről, vagy a törvénytelen gyermekek törvényesítéséről.

A köztársasági elnök hivatala és jogköre

Az 1945 végén megválasztott és összeült nemzetgyűlés egyik legfontosabb feladata az államforma rendezésének a kérdése volt. Először a szociáldemokrata Szeder Ferenc jelentette ki a nemzetgyűlésen 1945. december 1-jén, hogy pártja – amely a két világháború között is határozottan vállalta a republikánus eszmét és annak 1918-as hagyományait – kiáll a köztársasági államforma megteremtése mellett. Ehhez 1946 elejére a többi baloldali párt is csatlakozott. Az FKGP azonban óvatosabb volt. A nagy és sokféle csoportot magában foglaló szervezet tagságára és szavazótáborára ugyanis nagy hatással volt a katolikus egyház. A katolikus klérus pedig – élén *Mindszenty József hercegprímás*sal – legitimista nézeteket vallott, s ha a trón betöltését nem is akarta, de a királyság államformáját változatlanul fenn kívánta tartani. A kisgazdapárt képviselőinek egy része (több mint száz politikus) memorandumban fordult a pártvezetéshez, hogy az államforma kérdését vegye le a napirendről és halassza a békekötés utáni időkre.

Később azonban a kisgazda vezetés és a frakció nagyobb része a köztársaságot támogatta. Egyrészt, mert a környező országokban már megszűnt a monarchia, másrészt az amerikai és brit nagykövetek tudomásukra hozták, hogy nem ellenzik a Magyar Köztársaság kikiáltását, harmadrészt pedig – mint győztes pártot – őket illeti meg az államfő jelölésének a joga. 1946 elejére az MKP, az FKGP és az SZDP is kidolgozott egy–egy tervezetet az állami főhatalomról. A kommunista javaslat szét akarta választani az államfői és a végrehajtó hatalmat. Nagy súlya lett volna a parlament Politikai Bizottságának, amelynek kétharmados támogatása kellett volna szinte valamennyi elnöki intézkedéshez. Korlátozott elnöki jogkört szerettek volna, ahol az államfő keze teljesen meg van kötve a nemzetgyűlés által.

A kisgazdák által kidolgozott tervezet jóval konzervatívabb volt. Ők a végrehajtó hatalom fejeként képzelték el az elnököt, akinek joga van felmenti és kinevezni a miniszterelnököt, a hadsereg főparancsnokát és gyakorolhatja a katolikus egyház felett a főkegyúri jogot. Sőt, a nemzetgyűlést is feloszlathatná saját jogon, ha garantálja, hogy 60 napon belül ismét összehívja. Az MKP és az FKGP tervezete között helyezkedett el a szociáldemokraták javaslata, akik egy szuverén, ugyanakkor erős parlamentáris kontroll alatt álló elnököt akartak a köztársaság élén látni. A kormányfőt kinevezhette, illetve felmenthette volna, de hadúri és főkegyúri jogokkal nem lett volna felruházva. A nemzetgyűlést csak akkor oszlathatta volna fel, ha az tartósan munkaképtelenné válna. Hatalmát a

minisztériumokon keresztül gyakorolná, amelyek a nemzetgyűlésnek felelősek.

Ennek a három tervezetnek a felhasználásával született meg az a kompromisszumos törvényjavaslat, amelyet a nemzetgyűlés 1946. január 31-én elfogadott. Az *1946: I. tc.* értelmében Magyarország köztársaság lett. Képviseletére a köztársasági elnök jogosult, aki a végrehajtó hatalmat a nemzetgyűlésnek felelős miniszterek útján gyakorolta. A kormányzásban közvetlenül nem vehetett részt, a miniszterelnököt a Politikai Bizottság döntésének és többségi elv figyelembe vételével nevezhette ki és menthette fel, a minisztereket pedig a kormányfő előterjesztése alapján. Az elnök követeket küldhetett és fogadhatott, konzulokat nevezhetett ki, de háború és béke kérdésében, illetve külhatalmakkal kötött szerződés esetén a nemzetgyűlés felhatalmazására volt szüksége. Megillette a kegyelmezés, valamint háború esetén a honpolgári kötelékből való elbocsátás joga. Ezek azonban politikailag nem sokat nyomtak a latba. A nemzetgyűlés feloszlatására a kormány javaslatára, a képviselők 40%-ának előterjesztése esetén volt joga.

A megvalósult köztársasági elnöki intézmény erősen korlátozva volt a – baloldali befolyás alatt álló – Politikai Bizottság által. Az államfő személyére a kisgazdapárt tehetett javaslatot. Felmerült ugyan Nagy Ferenc neve is, végül mégis – a kisgazdák és a baloldali pártok támogatásával – a demokratikus országot vezető első miniszterelnököt, *Tildy Zoltán*t választották köztársági elnökké közfelkiáltással 1946. február 1-jén. A radikálisok és a szociáldemokraták egy része jelölte volna ugyan az emigrációból visszatért Károlyi Mihályt, az 1918. évi népköztársaság elnökét, neki azonban be kellett érnie érdemeinek törvénybe foglalásával és némi anyagi kárpótlással (*1946: II. tc.*).

A köztársasági elnöki méltóságot azonban csak ketten töltötték be. Tildy Zoltán 1946. február 1. és 1948. augusztus 3. között, valamint *Szakasits Árpád* 1948. augusztus 3. és 1949. augusztus 23. között. Utóbbi az Elnöki Tanács elnökeként még 1950. áprilisáig államfő maradt. A kiépülő kommunista diktatúrára jellemző és Magyarország sikeres szovjetizálásának jelképes eseményeinek tekinthetjük, hogy mindkét államfő megbízásának lejárta előtt – a Rákosi-klikk nyomására – lemondásra kényszerült. Tildyt házi őrizetbe helyezték, Szakasitsot viszont bíróság elé állították és életfogytiglani börtönbüntetésre ítélték.

A kormány különleges felhatalmazása a jogalkotásra

A kormány többször kapott a parlamenttől különleges felhatalmazást (*1946: VI.* és *XVI. tc.*; *1947: II. tc.* és *VII. tc.*). Ennek értelmében a minisztertanács magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó minden kérdésben – saját hatáskörben – rendeletet alkothatott a költségvetési

és a gazdasági egyensúly biztosításának érdekében. A miniszterelnöki pozíciót az államfővé választott *Tildy Zoltán* (1945. november 15. – 1946. február 4.) és az emigrációba kényszerített *Nagy Ferenc* (1945. február 4. – 1947. május 31.) után két baloldali kisgazda – és kommunista befolyás alatt álló – politikus töltötte be: *Dinnyés Lajos* (1947. május 31. – 1948. december 10.) és *Dobi István* (1948. december 10. – 1952. augusztus 14.).

Igazságszolgáltatás

A bírósági és ügyészségi szervezet

A bírósági szervezet a hagyományos – a második világháború előtti – struktúrát követte. A kisebbnek gondolt bűnügyekben és a 3000 pengő érték alatti vagyonjogi perekben *járásbíróság*ok voltak illetékesek (ezekből 114 működött az országban). Ezek feljebbviteli fórumai, valamint a nagyobb bűnügyek és 3000 pengő érték fölötti polgári perek esetében illetékesek a háromtagú *törvényszék*ek voltak (ezek száma 24 volt). Szintén háromtagú tanácsa volt az öt *ítélőtábl*ának: Budapesten, Pécsett, Győrött, Szegeden, Debrecenben. A bírósági hálózat és a jogszolgáltatási hierarchia csúcsán az öttagú *Kúria* állt. A bíróságok előtt a vádat az igazságügy-minisztérium alá tartozó államügyészségek, illetve főállamügyészségek képviselték, amelyek rendszerének legfelsőbb szintjét a *Legfőbb Államügyészség* (1945 nyaráig Koronaügyészség) képviselte.

Népbíróságok és népügyészségek

Sajátos funkció jutott az 1945 utáni igazságszolgáltatási rendszerben a népbíróságoknak és népügyészségeknek. A Szovjetunióval és a szövetséges hatalmakkal kötött fegyverszüneti egyezmény 14. pontja – de már a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front programja is – leszögezte, hogy a hazaárulók és háborús bűnösök megbüntetésére népbíróságokat szerveznek. Erről a kérdésről az Ideiglenes Nemzeti Kormány 81/1945. M. E. számú rendelete határozott, amely a háborús és népellenes bűnösök ügyét kivonta a területileg illetékes – a kommunisták és a SZEB által politikailag megbízhatatlannak ítélt – bíróságok hatásköre alól. A rendelet kimondta, hogy ezeket a bűnöket akkor is meg kell torolni, ha azok elkövetésük időpontjában nem ütköztek jogszabályba, vagy éppen azok végrehajtására irányultak. A polgári személyeken kívül a közhivatalnokok, a fegyveres erők, a rendőrség és a csendőrség embereit is a rendelet hatály alá helyezték.

A *népbíróság*okat a törvényszéki központokban állították fel. 1950 áprilisáig –különböző időintervallumban – országszerte 24 működött. A népbíróságnak öt laikus tagja volt, akiket az öt koalíciós párt jelölt e tisztségre. Melléjük az igazságügy-miniszter rendelt ki jogvégzett tanácsvezető bírót. A vádat a *népügyész* képviselte, aki felkészült, felsőbb

jogi képesítéssel rendelkező szakember volt. Az igazságügy-miniszter nevezte ki a helyi nemzeti bizottság javaslata alapján. A népügyészek függetlenségére a kormányzat sokat adott, ezért kiemelkedően magas fizetésük volt, és állásukból bármikor elbocsáthatták őket. A népbírósági ítéletek ellen a Népbíróságok Országos Tanácsához lehetett fellebbezni, amelynek öt tagja ügyvédi vagy bírói vizsgával bíró jogász volt. Előtte a vádat a népfőügyész, vagy helyettese képviselte.

1945 áprilisában – az MKP nyomására – a népbíróságok taglétszámát hatra emelték, s a szakszervezetek is jelölhettek tagot a testületbe. Ezzel tovább erősödött a népbíróságokban a baloldali befolyás, és ez a döntésekre is kihatott. Az ítéleteknek széles skálája volt: a halálbüntetéstől a különböző időtartamú fegyház- és börtönbüntetéseken keresztül a kényszermunkáig és az internálásig. 1945 és 1950 között 58 629 fő állt a népbíróságok előtt, akik közül 477-et ítéltek, de csak 189-et hajtottak végre. Ilyen jellegű népi igazságszolgáltató testületek az összes kelet-európai országban működtek, de Franciaországban is hasonló szervek ítélkeztek a kollaboránsok felett. Súlyos problémája azonban működésüknek, hogy legtöbbször a személyes sérelmek, a helyi ellentétek és az egyéni érdekek, bosszúvágyak kerültek előtérbe, s nem a jogi szemlélet és az igazságszolgáltatás igénye.

Egyéb állami szervek

Földigénylő és földosztó bizottságok

1945. március 17-én az Ideiglenes Nemzeti Kormány *600/1945. M. E. számú rendelet*ével – amelyet az Ideiglenes Nemzetgyűlés az *1945: VI. tc.* becikkelyezésével kodifikált – határozott a fölosztásról. Prioritásként a napszámosok, mezőgazdasági cselédek, nagycsaládos szegényparasztok és törpebirtokosok földhöz juttatását jelölte meg. Országszerte mintegy 3 200 *földigénylő*, illetve *földosztó bizottság* működött, közel 35 000 taggal. Munkájukat a Veres Péter elnökletével megalakult *Országos Földbirtokrendező Tanács* koordinálta. A rendelet végrehajtását elsősorban a kereskedelmi és banktőke birtokainak, az 1 000 hold feletti nagybirtokoknak és a nyilas, szélsőjobboldal vezetők és háborús bűnösök földjeinek a terhére képzelték el. De az 1 000 hold alatti birtokból is vettek el: az úri birtok 100 holdig, a paraszti birtok 200 holdig maradhatott tulajdonosánál, de ha tudta igazolni antifasiszta tevékenyégét, akkor 300 hold földet is megtarthatott. A fölreform során 3,2 millió hold földet osztottak szét 642 000 igénylő között. Ezzel a föld nélküli és az egy hold alatti földdel rendelkező agrárnépesség aránya 17%-ra csökkent (az 1941-es 46%-ról).

A gazdasági élet központi irányítása

A kommunista erőkoncentráció része volt a gazdasági csúcsszerv, a *Gazdasági Főtanács* 1945. decemberi létrehozása is. A három főből álló testület tagja a miniszterelnök (Tildy Zoltán), az iparügyi miniszter (Bán Antal) és a közlekedésügyi miniszter (Gerő Ernő) volt. Hatáskörébe tartozott a pénz- és anyaggazdálkodás irányítása mellett az árak és bérek szabályozása is. A Gazdasági Főtanács operatív szerve a Titkárság volt, amelynek vezetését a – szintén kommunista párti – Vas Zoltán látta el.

A gazdasági uniformizálás jegyében, a kompetitív és szabadon működő piac helyett a kommunista dominancia alatt álló politikai vezetés – szovjet totalitárius mintára – a tervgazdálkodás bevezetését határozta el. 1947. június 11-én a kormány megszervezte az *Országos Tervhivatal*t. Ennek a szervezetnek a feladata volt az 1947 és 1949 közötti időszak központi gazdasági – és újjáépítési – programjának a koordinálása. Mivel ekkorra az államosítások következtében az állami szektor egyre nagyobb teret kapott a gazdasági életben, a Tervhivatal évekre és vállalati szintre lebontva határozta meg és csoportosította a feladatokat és az erőforrásokat. Teljesítési zavar vagy hiányosság esetén lehetősége volt módosítani a tervet. Működése eredményezte az állami és vállalati bürokrácia óriásivá és áttekinthetetlenné duzzadását. Az Országos Tervhivatal első elnöke – 1947 és 1949 között – a szociáldemokrata *Vajda Imre* volt, helyettese a kommunista párti *Berei Andor*. 1949-ben *Vas Zoltán* vette át a vezetését.

1946-ban államosították szénbányákat (*1946: XIII. tc.*) és a legnagyobb nehézipari vállalatokat. 1948. március 25-én állami tulajdonba vették a száz főnél több alkalmazottat foglalkoztató gyárakat és üzemeket. Ezzel 1948-ra – a politikai és gazdasági fordulat évére – a bányaiparban és a nehéziparban dolgozó munkásság 90%-a, a könnyűipari munkásságnak pedig 75%-a az állami szektorba került. 1947-ben megszüntették a régi, hagyományos kétszintű bankrendszert, s a Magyar Nemzeti Bank jegybank funkciója mellett – fiókhálózatot kiépítve – kereskedelmi bankként is működött. A tradicionálisan meghatározó bankok is állami tulajdonba kerültek, és egy–egy speciális terület financiális hátterének a biztosítására rendelték őket. Így lett a Magyar Általános Hitelbankból Beruházási Bank, a Pesti Magyar Kereskedelmi Bankból Külkereskedelmi Bank. A fejlett és kiterjedt hálózattal rendelkező vidéki hitelintézetek összevonásával hozták létre az Országos Takarékpénztárat 1949-ben.

Tudomány- és oktatáspolitikai irányító szervek

1945. április 19-én az Ideiglenes Nemzeti Kormány felállította az *Országos Köznevelési Tanács*ot. Elnökévé *Szent-Györgyi Albert*et nevezték ki, de vezetőségében helyet kapott *Kodály Zoltán, Bay Zoltán, Ferenczy Béni* és *Illyés Gyula* is. A magyar társadalom tudományos és művészeti elitjéből álló testület feladata a demokratikus nevelés és oktatási élet alapelveinek a

kidolgozása volt. A kormány 1945. augusztus 18-i 6650/1945. M. E. számú rendeletével a nyolc osztályos oktatást rendelte el és az iskolaköteles korhatárt a tizennégy évben állapította meg. A szellemi elitváltás érdekében, a megbízhatatlan és tradicionálisan konzervatív, polgári értelmiség lecserélésére szervezték meg a népi kollégiumokat, amelyek lehetőséget adtak a munkás és paraszti származású fiataloknak a felsőfokú szakképzettség, diploma megszerzésére. Ezek országos egyeztető és érdekképviseleti szerve a *Népi Kollégiumok Országos Szövetsége* (NÉKOSZ) volt. A népi kollégiumokban tanuló diákoknak 30%-a szegényparaszti, 20%-a kisparaszti, 12%-a munkás, 18%-a kisiparos vagy kiskereskedő családból eredt.

1948-ban az országgyűlés rendelkezett a felekezeti – és községi kezelésben lévő – iskolák államosításáról (*1948: XXXIII. tc.*). Ezzel a történelmi egyházak elvesztették lehetőségüket szellemiségük, morális és társadalmi nézeteik továbbítására, s a vallás és a valláshoz kötődő tanítások mindinkább a templom falai közé szorultak. Megelőzte az államosítást 1947-ben egy, a hitoktatás fakultatívvá tételére vonatkozó rendelet, amit azonban az egyházak, a kisgazdapárt – és nem utolsó sorban az utcára vonuló tömegek – nyomására visszavont a kormányzat.

1946-ban korlátozták a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) hagyományos autonómiáját. Személyi kérdések és egyéni sértettségek miatt a természettudósok – *Szent-Györgyi Albert* és *Bay Zoltán* vezetésével – létrehozták a *Magyar Természettudományos Akadémiá*t, mintegy „ellenakadémiaként”. A tudományos élet egységének fontosságát a kultúrpolitika hamar felismerte, ezért az ellenszervezet nem akadémikus tagjait MTA tagokká nevezte ki, az 1946. július 24-én elnökké választott *Kodály Zoltán* mellé pedig, másodelnökként tisztséghez jutatta Szent-Györgyit. 1947 nyarán *Péter Gábor* vezetésével az államvédelem munkatársai átvizsgálták az akadémiai könyvtár köteteit szélsőjobboldali, fasiszta, antiszemita és demokráciaellenes írások után kutatva. Tevékenységük végeztével 4 000 kötetet semmisítettek meg, és a lexikonok és kézikönyvek némelyikéből is kivágták a nem kívánatos vagy ártalmasnak ítélt szócikkeket, passzusokat. Egy 1948-as kormányrendelet nyomán 1949. február 25-én – Gerő Ernő vezetésével – megalakult a *Magyar Tudományos Tanács*, amelynek célja a tudományos kutatások koordinálása, tervszerű irányítása és a gyakorlati élettel való összekapcsolása volt.

Helyi közigazgatás

Nemzeti bizottságok és igazoló bizottságok

1944 októberében, a szovjet csapatok uralma alá került területen a helyi közigazgatás biztosítására megszervezték a *népi bizottság*okat, amelyek az

MNFF 1944. decemberi megalakulása után egységesen *nemzeti bizottság*oknak kezdetek nevezni. A nemzeti bizottságok tagjai a pártok és a szakszervezetek delegáltjai voltak. A kormány 1945. január 4-én rendeletet adott ki a régi közigazgatás és önkormányzatok mielőbbi helyreállításáról. A paritás elve alapján szerveződő – ezáltal baloldali többségű – nemzeti bizottságok működése azonban a hatalomba igyekvő MKP-nak inkább érdekében állt, mint a helyi önigazgatás visszaállítása és a törvényhatósági választások megtartása. Ez nem kis feszültséget okozott a koalícióban, hiszen az erős, nagy taglétszámmal rendelkező FKGP éppen a helyi választásoktól várta a közigazgatásra és az állami életre gyakorolt befolyásának növekedését. Törvényhatósági választást azonban csak a fővárosban tartottak. A régi törvényhatósági keretek mégis visszaálltak, ám a korábbi személyi állományt szinte teljesen lecserélték. A törvényhatóságok szintén a baloldal erejét gyarapították. Az ismétlődő tisztogatások révén a Kommunista Párt befolyása még is növekedett a korszakban (igazolóeljárások, B-lista, „jobboldali" szociáldemokraták elbocsátása stb.)

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 15/1945. M. E. számú rendeletével állította fel az *igazoló bizottság*okat. A bizottságok feladata a közalkalmazottak igazolása volt, azaz hogy nem követtek el háborús és népellenes bűnöket 1945 előtti közigazgatási munkájuk során. A közigazgatási tisztviselőkön kívül az oktatási életben, a társadalmi szervezetekben tevékenykedőknek, valamint a nagy állami támogatást kapó ipari és kereskedelmi vállalatok alkalmazottainak is igazolniuk kellett magukat. Az igazoló bizottságok tagjait is az öt párt adta, akik maguk közül választottak elnököt, rajtuk kívül az illetékes főispán vagy vállalatvezető is delegálhatott tagot a testületbe. Munkájukat egy jogvégzett szakember is segítette. Ha a bizottság az igazolást nem adta ki, elbocsátással vagy internálással szankcionálhatta az alkalmazottat, ha pedig bűncselekmény gyanúja merült fel, átadták az ügyet a népügyészségnek. Egy 1946. január 10-i jelentés szerint 42 136 igazoló eljárásból a bizottságok 37 351-ben igazolták az illetőt, 4 785 alkalommal nem. Ebből 825 esetből állásvesztés, 264 esetben nyugdíjazás volt a büntetés, 63 esetben pedig a népügyészséghez fordultak.

A politika intézményei

A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front

Az 1944. december elején megalakult *Magyar Nemzeti Függetlenségi Front* célja a demokratikus haladó antifasiszta erők összegyűjtése és azoknak az egységes fellépésükhöz szükséges szervezeti keret biztosítása. Tagjai az MKP, az SZDP, az FKGP, az NPP – 1945 nyaráig a PDP is – és a szabad szakszervezetek voltak. A szervezet lényege az volt, hogy testületileg képviselte a kormánykoalíciót, a meghatározó parlamenti erőket és a paritás

elvén töltötte fel tagokkal a nemzeti bizottságokat, a népbíróságokat, az igazoló bizottságokat. A hadiállapot idején, az Ideiglenes Nemzetgyűlés működése alatt ez nem is okozott gondokat, hiszen a pártok az meghatározó kérdésekben egyetértettek. Később azonban – a választási eredmények ismeretében – mindinkább érezhették, hogy a szervezet tulajdonképpen a kommunista párt által fenntartott béklyó.

A pártok és választási eredményeik

Az országban tevékenykedő legnagyobb és legheterogénebb politikai szervezet, az igazi nagy gyűjtőpártnak tekinthető *Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt* volt. Egyesíteni tudta, összefogta a polgári tábort, benne éppúgy megtalálták a maguk értékeit és érdeket a néhány holdas újgazdák, mint a városi kishivatalnokok, kiskereskedők és a nagypolgárok. A párt legerősebb csoportja a *Nagy Ferenc, Kovács Béla* és *Varga Béla* nevével fémjelzett centrum volt. A párt jobboldalát *Sulyok Dezső, Pfeiffer Zoltán, Vásáry István* képviselték, míg a baloldalon *Dinnyés Lajost, Dobi Istvánt, Ortutay Gyulát* találjuk, akik később – nyíltan is – a kommunistákhoz pártoltak. A pártnak a nemzetgyűlési választások előtt 900 000 tagja volt, lapja Kis Újság címmel jelent meg.

A *Magyar Kommunista Párt* az ipari munkásság és a szegény városi réteg szavazatira támaszkodhatott a választásokon. Taglétszáma progresszíven emelkedett, s 1945 őszére elérte az 500 000 főt, lapja a Szabad Nép volt. A pártvezetésben a moszkvai emigrációból hazatért vezetők (*Rákosi Mátyás, Nagy Imre, Vas Zoltán, Révai József*) éppúgy szerephez jutottak, mint a magyarországi illegális mozgalmat irányító (*Rajk László, Kádár János, Apró Antal, Kállai Gyula*) politikusok. A 400 000-res taglétszámmal bíró, és a Népszavát kiadó *Szociáldemokrata Párt* a munkásságon kívül a kishivatalnokok és kispolgárok rétegének egy részét tudhatta maga mellett. A pártvezetésben eleinte a baloldaliak (*Szakasits Árpád, Marosán György, Rónai Sándor*) kisebbségben maradtak az európai szociáldemokrata hagyományokat követő politikusokkal (*Peyer Károly, Kéthly Anna, Bán Antal*) szemben. A radikálisan baloldali és a nincstelen szegényparasztokat megcélzó *Nemzeti Parasztpárt* vezetői a népi írók szellemi mozgalmából kerültek ki (*Veres Péter, Kovács Imre, Illyés Gyula, Erdei Ferenc*), de ebben a szervezetben tevékenykedett a később nagyhatású jogfilozófus *Bibó István* is. A párt lapja a Szabad Szó volt.

A kisebb baloldali pártok közül a *Polgári Demokrata Párt* és a *Magyar Radikális Párt* (MRP) indult az 1945-ös nemzetgyűlési választásokon. A *Teleki Géza* vezette, 70 000 fős tagsággal rendelkező PDP lapja a *Supka Géza* szerkesztésében megjelenő Világ volt. Az MRP meghatározó politikusa *Csécsy Imre* és *Zsolt Béla* volt, lapja a Haladás. A *Demokrata Néppárt* (DNP) névre két igény is érkezett a SZEB-hez, amely

végül a baloldalibbnak vélt *Barankovics István*nak adta meg a DNP létrehozására az engedélyt, elutasítva *Pálffy József* gróf kérését. A párt már nem tudott szervezőmunkát végezni, így a választáson nem vett részt, s az FKGP – amellyel választási megállapodást kötött – támogatására buzdította szimpatizánsait. Az új nemzetgyűlésben ennek értelmében ketten képviselték a DNP-t, kilépve a kisgazda képviselőcsoportból.

A nemzetgyűlési választások főpróbájaként tartották a budapesti törvényhatósági választásokat 1945. október 7-én. A választásra jogosultak valamivel több mint 90%-a élt szavazójogával. Az eredmény abszolút győzelmet hozott a kisgazdapártnak, amely megszerezte a szavazatok 50,54%-át. A *Dolgozók Egységfrontjá*nak – az MKP és a szociáldemokraták közös listája – az eredménye 42,76% volt. 1945 októberében Vorosilov marsallnak, a SZEB elnökének a közreműködésével pártközi értekezletet tartottak, amelynek témája az volt, hogy az MNFF-be tömörült politikai szervezetek egységes, közös listán induljanak, s a mandátumokat előzetes tárgyalásokon osszák el egymás között. A fogadtatás vegyes volt, végül azonban a terv meghiúsult. Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia kormánya ugyanis közölte a magyar politikai vezetőkkel, hogy az ország kormányának diplomáciai elismerésének elengedhetetlen feltétele a közös listáról való lemondás.

Az 1945. november 4-i nemzetgyűlési választásokon a szavazópolgárok 92,4%-a (4 774 653 fő) jelent meg, akik közül 4 730 409-en adtak le érvényes szavazatot. A kisgazdapárt az országos választáson is megszerezte az abszolút többséget, mégis – *Vorosilov* nyomására – fennmaradt a koalíciós kormány. Sőt, a kommunistáknak azt is sikerült keresztülvinniük, hogy az 1945. november 15-én megalakult *Tildy Zoltán* vezette kormányban a győztes kisgazdák hét, míg a baloldali pártok szintén hét tárcát kapjanak (MKP: 3, SZDP: 3, NPP: 1), köztük az MKP olyan jelentőset, mint a – rendőrség és közigazgatás feletti ellenőrzést biztosító – belügyminisztérium.

A kommunistáknak a kisgazdapárt felszámolását – de legalábbis pozícióinak gyengítését – célzó szalámipolitikájának egyik eseménye volt, hogy a párt jobbszárnyához tartozó 20 képviselőt kizártak a frakcióból. Ezek a politikusok *Sulyok Dezső* vezetésével megszervezték a *Magyar Szabadság Párt*ot, amely azonban nem kapott működési engedélyt, így hosszú ideig nemzetgyűlési szervezetként tevékenykedett. 1946 novemberében indította meg a tagszervezés munkáját, az 1947-es országgyűlési választásokon azonban már nem indult, mivel elnöke és több vezetője elvesztette választójogát. A kormánypártokon kívül több – magát ellenzékinek nevező párt – szállt versenybe a szavazatokért és a mandátumokért. Erős politikai tábort tudhatott magának az FKGP-ből kivált, *Pfeiffer Zoltán* vezette *Magyar Függetlenségi Párt* (MFP). De az 1945 óta fokozatosan szerveződő és

erősödő Demokrata Néppárt – amelynek *Barankovics István* volt az elnöke – is számíthatott a koalícióból kiábrándult polgárok voksára.

A kisebb ellenzéki pártok közül a parlamenti Polgári Demokrata Párt mellett a – Peyer Károllyal és az áltata irányított kis létszámú független szociáldemokrata csoporttal kiegészült – Magyar Radikális Párt is indult a választásokon. A keresztény radikalizmus és a politikai katolicizmus hívei a – Katolikus Néppárttal fuzionált – *Keresztény Női Tábor*t (KNT) támogathatták, amelyet a szerzetesnővér *Slachta Margit* – az első női parlamenti képviselő – vezetett. Érdekes szerepe volt a *Független Magyar Demokrata Párt*nak (FMDP), amely magát, mint az 1945-ös kisgazdapárt értékeinek és hagyományainak letéteményesét határozta meg. Elnöke, az egykori miniszterelnökségi államtitkár Balogh István ugyan polgári és konzervatív értékekkel kampányolt, mégis a kormány lojális ellenzékének szerepét szánta szervezetének.

A választást beárnyékolta, hogy a kommunisták – a törvénymódosítások útján megvalósított szavazatcsökkentő taktikájuk mellett – szervezett választási csalást is elkövettek. Annak ugyanis, aki tudta, hogy a választás napján nem fog a lakóhelyén tartózkodni, a helyi választási bizottság egy *választói névjegyzék-kivonat*ot adott ki, amely igazolta, hogy joga van szavazni, és ezt az ország bármelyik szavazókörében megteheti. Ezekkel a – többször is felhasznált – „*kék céduláik*kal” – Péter Gábor bizalmas jelentése szerint – 62 000 szavazatot adtak le szervezetten az MKP-ra.

Az ellenzék megrendszabályozására tett első lépés az MFP 49 mandátumának a Választási Bíróság által történt megsemmisítése volt, ami után nem sokkal Rajk László belügyminiszter fel is oszlatta a politikai szervezetet. Ez a helyzet a DNP-t is passzivitásra kényszerítette, és hosszú agónia után 1949. február 4-én – miután elnöke külföldre szökött – kimondta feloszlását. Slachta Margit ugyancsak a nyugati emigrációt volt kénytelen választani.

A pártközi értekezlet

A koalíciós éveknek informális politikai intézménye a *pártközi értekezlet*. A pártközi értekezleteken a négy koalíciós párt vezetői vettek részt, de számos esetben meghívták a tanácskozásra a PDP és az MRP képviselőit, valamint a kormány és az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnökségének tagjait. Nemegyszer a miniszterelnök kezdeményezte összehívását. A pártközi értekezlet célja az volt, hogy a koalíciós pártok belső fórumon, egymás között – és ne a nyilvánosság előtt, pártsajtójukon keresztül – vitassák meg a felmerülő nézetkülönbségeket s határozzák meg együtt a közös politikai stratégiát. Ebből a szempontból az Ideiglenes Nemzeti Kormány időszakában különleges helyzet állt elő, a kormánynak ugyanis nem volt ellenzéke, s a

kormánytagok mind nemzetgyűlési képviselők voltak, ezáltal pedig a törvényhozás és a végrehajtás – a hatalommegosztás klasszikus elvei szerint – nem vált el egymástól. Bonyolította a dolgot, hogy a politikai ügyekben illetékes népbíróságok is pártalapon szerveződtek, ezzel a bírói hatalom függetlensége is odalett.

A pártközi értekezleteken alapkérdésekben nem voltak viták. A Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontban tömörült pártok egyetértettek abban, hogy meg kell szüntetni az ország hadiállapotát, le kell számolni a fasizmussal, meg kell valósítani a földreformot, ki kell építeni a minél szélesebb demokráciát, újjá kell építeni az országot, felelősségre kell vonni a háborús bűnösöket. Az MNFF kormánypozíciójának megszűnte és a nemzetgyűlési választások után is megmaradt a helye a koalíciós egyeztetésnek a politikai életben. Pártközi értekezletekre 1945 novembere és 1949. május 15. között – ameddig hivatalosan létezett a koalíció – rendszeresen sor került.

A párizsi békeszerződés

Hosszú tárgyalások után a magyar állam és a világháborúban győztes szövetséges hatalmak közötti békekötésre 1947. február 10-én Párizsban került sor. Ezt a magyar nemzetgyűlés 1947. július 16-án iktatta be törvényei közé (*1947: XVIII. tc.*) Így *Magyarország* nemzetközi jogi értelemben ismét *szuverén, független állam lett*. A SZEB mandátuma ugyan lejárt, az országban mégis maradt 50 000 szovjet katona maradt, hogy biztosítsák az összeköttetést a megszállt Ausztriában állomásozó és a Szovjetunió között. Ekkor Magyarország kérte felvételét az Egyesült Nemzetek Szervezetébe, de ezt a Biztonsági Tanács elutasította.

A politikai pluralizmus felszámolása

1946. március 5-én – az MKP, az SZDP, az NPP és a szakszervezetek részvételével – létrejött a Baloldali Blokk. Ez a koalíció végleges és jelképértékű polarizálódásának a jele volt. Egyértelművé vált, hogy a kisgazdapárt képviselte polgári értékekkel a baloldali pártok nem értenek egyet. Követelésük volt az FKGP jobbszárnyának eltávolítása, azaz a „nép ellenségeinek” kiszorítása a politikából, gyakorlatilag azonban a legnagyobb kormánypárt mielőbbi megosztása és felszeletelése volt a cél, amelyet a pártban tevékenykedő kriptokommunisták (*Ortutay Gyula, Dobi István*) munkája is segített. Nem sokkal később a kényszerhelyzetben lévő kisgazda elnökség kizárta húsz nemzetgyűlési képviselőjét a pártból és a frakcióból. 1947. február 25-én a párt főtitkárát, *Kovács Bélá*t elrabolták és a Szovjetunióba hurcolták. Az ez elleni határozott kormánypárti fellépés és tiltakozás elmaradására reagálva *Pfeiffer Zoltán* több társával együtt kilépett a kisgazda képviselőcsoportból.

A kisgazdapárt szétzúzása mellett az MKP a baloldalon belül is hegemóniára törekedett. 1948. június 12-én a SZDP és az MKP – a 149 szociáldemokrata küldött és 294 kommunista párti delegált részvételével tartott közös kongresszuson – kimondta az egyesülést. A valóságban ez azt jelentette, hogy kommunisták magukba olvasztották a szociáldemokraták bal szárnyát (miután az európai szociáldemokrata tradíciókhoz ragaszkodókat eltávolították a szervezetből). Másnap, 1948. június 13-án tartotta első kongresszusát a *Magyar Dolgozók Pártja*, amelynek elnökévé *Szakasits Árpád*ot, főtitkárává *Rákosi Mátyás*t, helyetteseivé pedig Farkas Mihályt, Kádár Jánost és Marosán Györgyöt választották. Ugyanígy, az egységesülés jegyében jött létre a politikai pártok nő- és ifjúsági szervezeteinek egyesülése révén a Magyar Nők Demokratikus Szövetsége (elnöke *Rajk Lászlóné* volt) és a Magyar Ifjúság Népi Szövetsége (elnöke *Nonn György* volt). Mindkét szervezet vezetője eredetileg a kommunista párt tagja volt.

A Magyar Függetlenségi Népfront

Az egységeszme utolsó állomása – a politikai pluralizmus teljes korlátozása után – a népfronthagyományok felélesztése volt. 1949. február 1-jén megalakult a *Magyar Függetlenségi Népfront*. Elnöke *Rákosi Mátyás*, alelnöke Dobi István és Erdei Ferenc, főtitkára pedig *Rajk László* lett. Tagszervezetei először a kormánypártok, az MDP, az FKGP és az NPP voltak. Nemsokára csatlakozott azonban a – már korábban fuzionált – Polgári Demokrata Párt és Magyar Radikális Párt szövetsége, valamint a Független Magyar Demokrata Párt. Ezzel véglegesen biztosítva volt a – kommunista ellenőrzésű – politikai egyveretűség. Az 1949. évi országgyűlési választásokon már csak az MFNF listájára lehetett szavazni, nem volt választás.

Ajánlott irodalom

Balogh Sándor: Parlamenti és pártharcok Magyarországon 1945–1947. Bp., 1976., Kossuth.

Balogh Sándor – Izsák Lajos (szerk.): Magyarországi pártprogramok 1944–1988. 3. köt. Bp., 2004., Eötvös József Kiadó.

Berényi Sándor: A magyar népi demokratikus állam közigazgatása 1944–1945. Bp., 1987., Kossuth.

Bölöny József: Magyarország kormányai 1848–1975. Bp., 1978., Akadémiai.

Csizmadia Andor: A nemzeti bizottságok állami tevékenysége 1944–1949. Bp., 1968., KJK.

Föglein Gizella: Az államfő intézménye Magyarországon a második világháború után. Bp., 1994., ELTE BTK.

Hubai László – Tombor László (szerk.): A magyar parlament 1944–1949. Bp., 1991., Gulliver.
Izsák Lajos: Polgári pártok és programjaik Magyarországon 1944–1956. [Kiad. a] Baranyai Megyei Könyvtár. Pécs, 1994.
Izsák Lajos: Rendszerváltástól rendszerváltásig 1944–1990. Bp., 1998., Kulturtrade.
Korom Mihály: A népi bizottságok és a közigazgatás Magyarországon 1944–1945. Bp., 1984., Kossuth.
Palasik Mária: A jogállamiság megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949. Bp., 2000., Napvilág.
Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): 20. századi magyar történelem 1900–1990. Bp., 1997., Korona.
Romsics Ignác: Magyarország története a 20. században. Bp., 2000., Osiris.
Vida István: Koalíció és pártharcok 1944–1948. Bp., 1986., Magvető.

A Rákosi-rendszer állama 1945–1956

Korszakunkban a magyar állam teljesen letért az európai fejlődési útról. Az 1945 és 1949 közötti szovjetizálás után a kelet-európai, orosz–szovjet modell lett az irányadó hazánk számára (a környező országokhoz hasonlóan). A történelmi, hagyományos magyar államszerkezet teljesen átalakult. Az európai intézményekkel többé–kevésbé rokon vonásokat mutató magyar szervezetek helyett tipikusan szovjet intézményeket vezettek be. Megszületett ez első magyar chartális alkotmány. Ebben rögzítették az új állami berendezkedés alapjait. Az ország államformája népköztársaság lett, az államfői hatalmat egy kollektív testület kezébe adták. Megváltozott a végrehajtó hatalom neve és belső szerkezete, a bírósági rendszer és a helyi közigazgatás. Bár a politikai élet szovjetizálása már az előző korszakban befejeződött, az állami szervek szovjetizálása jórészt az alkotmány elfogadása után kezdődött meg. Az ezáltal kialakuló államszerkezetet pártállamnak nevezzük, mivel benne az egyetlen működő párt (az állampárt) teljesen összefonódott az állammal; a párt irányította az összes állami szervet is. Az új rendszer totalitárius, diktatórikus jellegű volt; alternatív ideológiákat nem tűrt meg. A korszak legtipikusabb és legtöbbször emlegetett vonása azonban a terror: a tömeges megfélemlítés, a koncepciós perek sokasága, a jog teljes eltorzulása. Az új rendszert a társadalom széles körei elutasították. Bár a kommunisták törekvéseit korábban valóban sokan támogatták, hamar meg kellett azonban tapasztalniuk, hogy a szépen csengő jelszavak mögött súlyos torzulások találhatók. Már 1953-ban kísérlet történt a torzulások korrekciójára: Nagy Imre reformjai, az ún. „új szakasz" azonban csak addig tartott, amíg a külpolitikai körülmények lehetővé tették. Az 1955-ben kezdődő visszarendeződés-kísérlet viszont még erősebb ellenérzéseket váltott ki, s a pártállami rendszer első formáját napok alatt elsodorta az 1956-os forradalom.

Alkotmányos helyzet

Nemzetközi körülmények

A magyar állam területe, határai korszakunkban nem változtak meg. A szomszédos országok köre nem változott meg az előző, 1944–1949-es periódushoz képest. Magyarország geopolitikai helyzetét a kétpólusú világban elfoglalt helye határozta meg: 1944–1945 óta a szovjet érdekszférába tartozott, majd 1948–1949-től kezdve a kialakuló „*vasfüggöny*" mentén helyezkedett el. A vasfüggöny elválasztó szerepe korszakunkban sokkal jelentősebb volt a déli, jugoszláv határvonal mentén. 1948-ban ugyanis szovjet–jugoszláv konfliktus kezdődött meg, amely éveken át háborúval is fenyegetett. A déli határ mentén állandó harckészültség,

átfogó kitelepítési tervek, katonai bunkerek felépítése volt jellemző. A határvonaltól számított húsz km-es körzetbe is csak külön engedéllyel lehetett belépni 1950-től. Ezt a szabályt az osztrák határ mentén csak két évvel később vezették be. A szovjet katonai megszállás tartós maradt azt követően is, hogy 1947. február 10-én aláírták a párizsi békét. Ez ugyanis lehetővé tette, hogy az Ausztria keleti részét is megszálló szovjet hadsereg „az utánpótlási vonalak fenntartása" érdekében tovább állomásozhasson magyar területen is. 1955. május 15-én aláírták az *osztrák államszerződés*t, Ausztria katonailag semleges országgá vált. A szovjet csapatokat kivonták onnan, s így ennek értelmében Magyarországról is távozniuk kellett volna. 1955. május 14-én azonban megalakult a *Varsói Szerződés*, a kommunista országok katonai blokkja, amelynek keretében a szovjet csapatok továbbra sem vonultak ki az országból. A katonai megszállás és a szovjet politikai kontroll alapvetően korlátozta a magyar állam szuverenitását. A szovjetek „tanácsadóik" révén is mindenütt jelen voltak, sok esetben közvetlen parancsokkal irányították a magyar állam működését is. Az állami szervek működése átvette a szovjet szokásokat, szinte minden téren az orosz–szovjet hagyományokat kezdte követni. Ez az irányváltás nem csak a szovjet ellenőrzésből adódott. A magyar állam irányítását diktatórikusan saját kezébe vevő *Magyar Dolgozók Pártja* (MDP) saját elhatározásából is a szovjet példa másolását tartotta szükségesnek. A *pártállami diktatúra* kiépítése 1949-re befejeződött. Az egypártrendszer keretein belül pedig nem volt lehetőség arra, hogy ettől eltérő politikai véleményeket fogalmazzon meg bármilyen társadalmi csoport.

A sztálini alkotmány

1949. alkotmánytörténeti szempontból is fordulópont: az „íratlan" történeti alkotmányt (amely persze írott volt, csak nem egy egységes jogszabály foglalta össze azt) félredobták, s helyére egy szovjet eredetű, a magyar hagyományoktól gyökeresen eltérő új, *chartális alkotmány* került (*1949: XX. tv.*). Az alkotmány lényegében a szovjet 1936-os alaptörvény fordítása volt, ezért sztálini alkotmánynak is nevezzük. Az alkotmány az államformát „*népköztársaság*" formájában határozta meg, amely az 1918-ban kikiáltott népköztársasággal szemben nem köztársasági, hanem diktatórikus, totalitárius államforma volt. Ezért kikiáltását a II. Magyar Köztársaság (1946–1949.) végének tekintjük. Az alkotmány szembefordult a magyar alkotmányfejlődés korábbi vonulatával és az európai alkotmányos értékekkel. Mivel a szovjet jog az államhatalom egységének elvét vallotta, a hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) még az alkotmány szerint sem váltak el egymástól (gyakorlatilag pedig teljesen összefonódtak). Az alkotmány számos olyan intézményről intézkedett, amelyek még nem is léteztek (pl. a *tanácsok*), valamint a *proletárdiktatúrá*t valamiféle idealizált jövőképpel

próbálta legitimálni („minden hatalom a dolgozó népé”; „mindenki képességei szerint, mindenkinek munkája szerint” stb.) Az alkotmány tehát politikai programot is adott, amely azonban mindvégig fiktív maradt.

Az állam szimbolikus keretei

Az új alkotmány a történelmi címert is újjal váltotta fel: a szovjet tagköztársaságok címerére emlékeztető új „címer” még a heraldika legelemibb szabályainak sem felelt meg. Nem tartalmazott pl. címerpajzsot sem, szimbólumai között pedig gyakorlatilag semmilyen nemzeti jellegzetesség nem volt (kivéve a magyar zászló színeire utaló szalagot.) A címert az alkotmány így jellemezte: „A Magyar Népköztársaság címere: kétoldalt búzakoszorúval egybefogott, kerek világoskék mezőben kalapács és búzakalász; a mező felső részén a mezőre sugarakat bocsátó ötágú vörös csillag, alján redőzött piros–fehér–zöld színű szalag.” Az alkotmány értelmében a címer az állami lobogó közepére is felkerült. (Az alkotmány további fontos pontjait a későbbiek során fogjuk elemezni.)

Az állampolgárságról korszakunkban nem rendelkezett törvény. Továbbra is érvényben maradt az *1948: LX. tv.*, amely *leszármazás, házasságkötés és honosítás* jogcímén tette lehetővé az állampolgárság megszerzését. Az állampolgárság elvesztését a törvény szerint házasságkötés; törvényesítés, atyai elismerés vagy atyaság bírói megállapítása; elbocsátás; megfosztás következtében lehetett kimondani. Kérelem alapján lehetővé tette a törvény a *visszahonosítás*t is. A törvény nemi diszkriminációt is tartalmazott, mivel a házasságkötés által csak a nők szerezhettek és veszthették el a magyar állampolgárságot; a férfiak honosítási kérelme pedig automatikusan vonatkozott a velük egy háztartásban élő feleségükre is.

Az új állami berendezkedés eltörölte a korábbi, hagyományos egyházi és állami ünnepeket is. Március 15-ét, húsvét- és pünkösdhétfőt, illetve karácsonyt is munkanappá nyilvánították. Az egyházi ünnepek helyett csak állami ünnepek léteztek. Ilyen volt április 4-e (a „felszabadulás” ünnepe), május 1-e (a „munka ünnepe”), augusztus 20-a (Szent István helyett immár az „alkotmány és az új kenyér ünnepe”) és természetesen november 7-e, a bolsevikok 1917-es a pétervári hatalomátvételének (a „nagy októberi szocialista forradalom”) ünnepe.

Címek és rangok hivatalosan továbbra sem léteztek. A valóságban annál inkább: kötelező érvényű lett az *elvtárs*(*nő*) megszólítás. A párt- és az állami vezetők pedig pozíciójuknál fogva kivételes rangot és presztízst élvezhettek. Így a „párttitkár elvtárs”, „tanácselnök elvtárs”, „miniszter elvtárs” stb. kifejezések lényegében ilyen nem hivatalos rangokként is értelmezhetők.

A törvényhozás

Az országgyűlés

A korszakban az országgyűlés jelentősége igen kicsi volt. Évente 2–3 alkalommal ült össze néhány napra (korszakunkban átlagosan évente 8,5 napot ülésezett), s az elfogadott törvények száma igen minimális volt. Az országgyűlés működésének célja a pártirányítás legitimálása volt. A javaslatokat többnyire ellenszavazat nélkül fogadták el, önálló képviselői indítványok nem születtek. Az üléseken nem voltak valódi felszólalások, hanem jó előre megírt és ellenőrzött szövegek felolvasására került sor. Az országgyűlés élén az elnök (házelnök) állt. Mellette két helyettest és hat jegyzőt választottak meg. A tisztségviselőket, valamint a *Népköztársaság Elnöki Tanácsa* (röviden: Elnöki Tanács vagy NET) 21 tagját mindig az új országgyűlés alakuló ülésén választották meg.

Az országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozott az alkotmány és a törvények (köztük a költségvetés és a népgazdasági terv) megalkotása és módosítása, a kormányprogram megvitatása és elfogadása. A költségvetés parlamenti ellenőrzése viszont megszűnt (az *Állami Számvevőszék*kel együtt). Szintén az országgyűlés feladata volt a *házszabály* megalkotása. Az 1950-ben meghozott új házszabály jelentősen lerövidült az előző korszakhoz képest. Ez a jogszabály titkos maradt, nem hozták nyilvánosságra. Nem rendezte az *interpelláció* intézményét sem, így a képviselői munka e fontos része a korszakban ismeretlen maradt. (Az alkotmány pedig azt is tartalmazta, hogy a képviselők „kérdéseket intézhetnek” a Minisztertanács tagjaihoz az országgyűlésben, ahol azok „kötelesek felvilágosítást adni”. Ez a szabály tehát szintén papíron maradt.) Az alkotmány értelmében a kormány kinevezése, a minisztériumok létesítése és megszüntetése, a hadüzenet és békekötés, illetve a közkegyelem is az országgyűlés jogkörébe tartozott. A képviselők *mentelmi jog*a fennmaradt: az országgyűlés hozzájárulása nélkül képviselőt letartóztatni, ellene eljárást indítani nem volt szabad. Ennek megfelelően a sztálinista országgyűlésben is működött mentelmi bizottság. Ez azonban csak elvileg működött, a megvádolt országgyűlési képviselőket a politikai rendőrség minden akadály nélkül letartóztatta. A mentelmi jogot egyébként úgy kerülték meg, hogy a képviselőkkel megválasztásuk idején előre aláírattak egy dátum nélküli lemondó nyilatkozatot… Az alkotmány rendelkezett a *képviselői összeférhetetlenség*ről is. A megfogalmazás szerint a „dolgozók érdekeivel ellentétes” politikai, gazdasági vagy egyéb tevékenység és magatartás volt összeférhetetlen a képviselőséggel. Természetesen ez is csak formálisan létező szabály volt. Az országgyűlés akkor volt határozatképes, ha a képviselők legalább 50%-a jelen volt az ülésen. A

határozatokat szótöbbséggel hozták meg, kivéve az alkotmány módosítását, ahol az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges volt.

Az országgyűlésnek állandó és *ad hoc* bizottságai is voltak. Az *állandó bizottságok* száma azonban 1956-ig mindössze négy volt. 1956 elején az állandó bizottságok számát kilencre növelték (jogi, igazgatási és igazságügyi; külügyi; honvédelmi; terv- és költségvetési; mezőgazdasági; ipari; kereskedelmi; kulturális; szociális és egészségügyi bizottság). Nem sorolták az állandó bizottságok közé a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottságot. 1956 elején az országgyűlés határozatot fogadott el arról, hogy munkamódszereinek javítása céljából az eddiginél gyakrabban kell azt összehívni; minden alapvető kérdést törvényben kell rendezni; biztosítani kell az interpelláció jogát a képviselőknek; a NET, a MT, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész számára pedig előírta, hogy munkájáról rendszeresen számoljon be az országgyűlésnek. (*1/1956. Ogy. hat.*). A határozat végrehajtását azonban az 1956-os forradalom után levették a napirendről.

Az 1953-ban újraválasztott országgyűlésnek nem szántak fontosabb szerepet, mint elődjének. Ez a parlament azonban két okból is fontosabbá vált. Egyrészt első ülésének második napján, 1953. július 4-én jelentették be, hogy *Nagy Imre* alakít kormányt s az új miniszterelnök expozéjában kifejtette: az országgyűlésnek vissza kell kapnia korábbi szerepkörét. Másrészt, ebben a parlamenti ciklusban tört ki az 1956-os forradalom, s ennek következtében ez az országgyűlés nem csak négy évig működött, hanem 5,5 esztendőn át. Nagy Imre az „*új szakasz*” idején még csak csekély mértékben tudta növelni az országgyűlés szerepét. 1953. második félévében mindössze egyetlen egy törvényt fogadott el a tisztelt ház. 1954-ben viszont már 11 törvény született, ami 1949 óta (és később egészen 1987-ig) a legmagasabb számot jelenti. Az újításokhoz tartozott, hogy a költségvetési törvény 1954-ben már részletezte, hogy mire fordítják a kiadásokat. 1954 végén *Rákosi Mátyás* ismét felülkerekedett Nagy Imrén, és előbb háttérbe szorította, majd 1955 áprilisában leválttatta posztjáról. E változásokra nem az országgyűlés adott felhatalmazást, hanem a párt. Ezzel az országgyűlés szerepe ismét az ötvenes évek első éveiben tapasztalt jelentéktelenségbe zuhant vissza.

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa törvényalkotó hatásköre

A törvényhozás szerepét valójában az országgyűlés tagjai közül választott szűkebb testülete, a NET sajátította ki. (Ezzel lényegében az 1944. és 1947. közötti parlamenti ciklusokban működő *Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága*, illetve az 1947–1949. közötti *Országgyűlés Politikai Bizottsága* örökösévé, utódává vált). A NET törvényhozói hatalmát az alkotmány úgy szabályozta, hogy az országgyűlés ülésszakai között az Elnöki Tanács jogosult

*törvényerejű rendelet*eket (tvr.) alkotni. Ezek, mint nevük is mutatja, jogilag törvényi erővel bírtak, tehát a kormány, illetve az egyes tárcák ezzel ellentétes szabályokat, rendeleteket nem hozhattak, a törvényerejű rendeleteket ezek a szervek nem módosíthatták. A törvényerejű rendeletek száma minden évben jelentősen meghaladta a törvények számát. Ezeket azonban utólag be kellett mutatni az országgyűlésnek (amely vita nélkül jóváhagyta azokat). Törvényerejű rendelettel törvényt is lehetett módosítani. A NET ez irányú ténykedését csak egyetlen ponton akadályozták: az alkotmányt tvr.-rel nem lehetett módosítani.

Választójog

A választójog alapelveit az alkotmány is szabályozta. Eszerint általános, egyenlő, közvetlen választójog alapján titkos szavazásra került sor. Szovjet hatásra került az alkotmányba az a kitétel, hogy „a dolgozó nép ellenségeit" kizárják a választójogból. A választójogot korszakunk mindkét választása előtt kisebb mértékben módosították. Az *1949: IX. tv.*-ben a legfontosabb változás az volt, hogy a pártok nem indulhattak önállóan a választásokon, hanem az 1949. február 1-én megalakult *Magyar Függetlenségi Népfront* (MFNF) közös listáján állíthattak jelölteket. Továbbra is listás választási rendszer volt, melyben 16 választókerület és országos lista is létezett. Szavazni csak a területi listára lehetett. Mivel minden választókerületben csak egy lista indult, a választópolgárok előtt az a választás állt csak, hogy támogatják azt a listát, vagy nem. Utóbbi esetben azt át kellett húzni. A képviselők számának csökkentése érdekében az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok száma 14 ezerről 16 ezerre nőtt 1947-hez képest. A választójogból kizártak köre elvileg nem változott meg 1947. óta, gyakorlatilag azonban a kizáró okokat a legtöbb esetben nem alkalmazták.

1953-ban ismét módosult a választójog. Az *1953: II. tv.* úgy rendelkezett, hogy képviselőket a tömegszervezetek, üzemek javasolhatnak és ezek köréből az újra felélesztett Népfront választotta ki a jelölteket. A törvény megszüntette az országos listát, a régi 16 választókerület helyett pedig a 19 megye és a főváros alkotta az új kerületeket. A választás tehát területi listás volt, továbbra is csak egyetlen lista „közül" lehetett választani. Választójogot kaptak a 18 és 20 év közötti fiatalok is (1949-ig 20 év volt a korhatár, 1953-tól viszont 18 év). A választójogból kizárták a közügyektől eltiltott, a bűntett miatt szabadságvesztését töltő személyeket, az előzetes letartóztatásban levőket, az internáltakat, a rendőri felügyelet alatt állókat és az elmebetegeket. Jelentős változás volt, hogy az országgyűlés létszámát ezúttal előre meghatározták, hiszen az nem függött a leadott szavazatok számától, mint korábban. Ehelyett minden 32.000 lakosra jutott egy mandátum.

Kormányzat

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa

Az alkotmány 1949-ben megszüntette a köztársasági elnöki tisztséget és helyette kollektív államfői testületet, a *Népköztársaság Elnöki Tanácsá*t hozta létre. Ennek az országgyűlés tagjaiból választott, 21 fős (elnök, két helyettes, titkár és 17 tag) testületnek a hatalommegosztás során a végrehajtó hatalom (azaz a kormány és a tanácsok) feletti kontroll lehetett volna a feladata. Azzal viszont, hogy az alkotmány értelmében az államfői testület törvényhozói jogokat is kapott, a nyilvános jogszabályokban is sérült a hatalommegosztás elve. Mivel más önálló jogokat nem kapott, az országgyűlést helyettesítő jogköre lett a működésének lényege. A NET-nek semmilyen közjogi előzménye nem volt Magyarországon, azt szovjet mintára vette át hazánk. A NET lényegében a hatalom további koncentrációját biztosította.

Az Elnöki Tanács saját hatáskörébe tartozott az országgyűlés összehívása; a törvények kezdeményezése, hitelesítése és kihirdetése; nemzetközi szerződések kötése és megerősítése; népszavazás elrendelése (erre sohasem került sor); követek küldése és fogadása; egyéni kegyelem adása. A NET megsemmisíthette az alacsonyabb rendű szervek által hozott, alkotmányba ütköző „vagy a dolgozó nép érdekeit sértő” jogszabályokat, illetve feloszlathatta az ilyen jellegű szervezeteket. A NET-nek kinevezési hatásköre is volt (államtitkárok, majd később helyettük miniszterhelyettesek; fontosabb állami hivatalnokok; magasabb rangú tisztek; egyetemi tanárok, bírák stb. kinevezése; hozzájárulás a magasabb egyházi méltóságok kinevezéséhez). Emellett kitüntetéseket is alapíthatott és adományozhatott.

Az Elnöki Tanács eleinte havonta egy–két ülést tartott, később inkább hármat–négyet. Az ülések rövidek és vita nélküliek voltak. A tagok gyakran hiányoztak, így sok ülés elmaradt. Néha körtelefonnal is „fogadtak el” törvényerejű rendeletet.

A Minisztertanács

A kormány feladatait az államigazgatás legfelsőbb szervének tekintett *Minisztertanács* (MT) látta el. A Minisztertanácsot az országgyűlés választotta meg. A kormány megbízatási ideje nem volt előre rögzítve, sőt a választásokhoz sem kötődött. (1953-ban Nagy Imre kinevezése véletlenül esett egybe az új országgyűlés összehívásával.) A kormányon belüli személycserékről a NET hozott döntéseket. A kormány elvileg az országgyűlésnek volt felelős, ám ez valóban csak elv maradt: valójában a párt ellenőrizte a működését. A miniszteri felelősségről az alkotmány értelmében törvényt kellett volna hozni, ám erre 1956-ig nem került sor. A kormány nem volt önálló döntéshozó szerv sem: bár rendeleteket és határozatokat is adott

ki, azok lényegében a párt utasításainak végrehajtását szolgálták. A kormány és a pártvezetés tagjai között gyakran személyi átfedések is voltak. A párt főtitkára, *Rákosi Mátyás* 1952–1953 között a MT elnöke is volt. A kormánytagok körülbelül egyharmada egyidejűleg az MDP PB-nek is tagja volt. A PB tagjainak nagyjából a fele volt kormánytag, s 1953-ig a Titkárság tagjai is nagyrészt azok voltak. 1953 után viszont a Titkárság és a kormány tagjai között többnyire csekély személyi átfedés volt.

A Minisztertanács feladatai a következők voltak: a minisztériumok és az MT alá rendelt egyéb szervek munkáját irányította; biztosította a törvények és rendeletek végrehajtását, a népgazdasági terv megvalósítását stb. A Minisztertanács elnöke vezette a MT üléseit, gondoskodott a rendeletek és határozatok végrehajtásáról, irányította az alá rendelt szerveket. Arról nem szólt ugyan az alkotmány, de a kormányfő legfőbb feladata a párt döntéseinek a végrehajtása volt.

A szakminisztériumok

Az alkotmány felsorolta a minisztériumok nevét is. 1949-ben a választások után *Dobi István* kormányában tizenöt minisztérium volt, ami hárommal több tárcát jelentett, mint korábban: Külügyminisztérium, Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, *Nehézipari Minisztérium, Könnyűipari Minisztérium*, Földművelésügyi Minisztérium, *Külkereskedelmi Minisztérium, Belkereskedelmi Minisztérium*, Építésügyi Minisztérium, Közlekedés- és Postaügyi Minisztérium, *Népművelési Minisztérium*, Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium, Népjóléti Minisztérium. A dőlt betűvel szedett tárcák 1949-ben alakultak meg először (az Ipari, illetve a Kereskedelemügyi Minisztérium kettéválásával, valamint a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumból kiválva). A tizenöt felsorolt minisztériumból 1956-ig nyolc maradt fenn változatlan névvel, bár ezekből is váltak ki újabb részterületeket ellenőrző tárcák. 1949 és 1956 októbere között összesen negyven különböző nevű minisztérium működött, közülük hat darab kétszer is azonos néven alakult meg. Ezek az átalakulások szinte már áttekinthetetlenül bonyolultak voltak. Az új minisztériumok létrehozásakor módosítani kellett az alkotmányt is.

A nehézipari tárca számtalan részterületre töredezett. Előbb kettévált Bánya- és Energiaügyi, illetve Kohó- és Gépipari Minisztériummá (1950 december), majd 1952 elején létrejött a „Középgépipari" (valójában: hadiipari), az év végén pedig az önálló Kohászati és Általános Gépipari Minisztérium, illetve a vegyipari tárca. 1952 elején a könnyűipari tárcából vált ki a Helyi Ipar Minisztériuma, az építésügyiből pedig az Építőanyagipari Minisztérium. 1953. júliusában a nyolc ipari tárcából hármat hagytak meg (Könnyűipari, Nehézipari, Kohó- és Gépipari). 1954 októberében a nehézipari tárca ismét kettévált (szénbányászati, illetve vegyipari és

energiaügyi tárcákra), majd 1956 augusztusában Bánya- és Energiaügyi Minisztérium néven egyesült, egyidejűleg ismét kivált belőle a Vegyipari Minisztérium.

1950 végén a könnyűipari és a belkereskedelmi tárca fennmaradása mellett ezek egy részét összevonva létrejött az Élelmezési Minisztérium, amely 1952-ben élelmiszeripari és begyűjtési tárcára bomlott. Ekkor vált ki a földművelési tárcából az Állami Mező- és Erdőgazdaságok Minisztériuma, amely másfél évig állt fenn. 1952–1953. során külön működött a közlekedési tárca a postaügyitől, majd ismét egyesültek. 1953 közepén, amikor sok kisebb tárca megszűnt az új szakasz kezdetén, Bel- és Külkereskedelmi Minisztériumként egyesült két tárca. 1954 júniusában ismét különváltak. 1954 elején az építésügyi tárcából vált ki a Város- és Községgazdálkodási Minisztérium. 1955 augusztusában miniszteriális szintre emelték az Állami Ellenőrző Központot is (Állami Ellenőrzés Minisztériuma).

A népjóléti tárcát 1950 végén Egészségügyi Minisztériummá nevezték át. 1951 májusában a vallás- és közoktatásügyi tárca megszűnt. Létrejött a Közoktatásügyi Minisztérium és országos hatásköri szervként az Állami Egyházügyi Hivatal. 1952 végén vált külön a Felsőoktatási Minisztérium, majd 1953 júliusától ismét egységes Oktatásügyi Minisztérium alakult.

A minisztériumok számának szaporodása egyrészt mutatta a bürokratizálódás folyamatát, másrészt lehetővé tette, hogy az állami szerveket irányító személyek csak részterületek ellenőrzését láthassák el. A stratégiai döntések és az irányítás így mindvégig a párt, az MDP kezében lehetett. Egyidejűleg a legtöbb minisztérium 1952 decemberétől 1953 júliusáig állt fenn (jellemzően a párt főtitkára, *Rákosi Mátyás* kormányfősége idején): ekkor 26 tárca működött egyidejűleg, s a miniszterelnök mellett a Minisztertanácsnak öt elnökhelyettese is volt. A kormánynak tehát ekkor 32 tagja volt. A Rákosit váltó Nagy Imre 1953 júliusában kilenc tárcát szüntetett meg (17-et tartott meg) és két főre csökkentette az elnökhelyettesek számát is. Ezzel is kifejeződött, hogy a kormány munkájának felértékelődését szeretné megkezdeni. Rákosi befolyásának megerősödésével párhuzamosan később ismét nőtt a tárcák száma, Nagy Imre miniszterelnöksége végén, majd *Hegedüs András* kormányában is.

Az *Állami Ellenőrző Központ* (ÁEK) 1949-ben jött létre (*1949: 17. tvr.*), lényegében az akkor megszüntetett *Legfőbb Állami Számvevőszék*et váltva fel. Feladata azonban – elődjéével szemben – nem, vagy nem csak az állami szervek működésének ellenőrzése, felügyelete volt, hanem „hozzájárulás az állami fegyelem megszilárdulásához”, a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmének elősegítése. Vagyis: a kiépülő diktatúra és a pártállami rendszer védelmének feladatát is ellátta. Emellett elvileg a bürokratikus módszerek kiküszöbölése, az állami szervek és vállalatok gazdálkodásának, pénzügyeinek ellenőrzése is feladata volt. Ellenőrizte

azonban a „társadalmi” szervezeteket is, ezzel is kifejezésre juttatva azoknak az államtól való függését. Az ÁEK kötelessége volt a MT rendszeres tájékoztatása. Szakvéleményt adott az éves költségvetés végrehajtására vonatkozóan is. Nem vizsgálta azonban a tömegszervezetek, a diplomáciai szervezet működését, a Néphadsereg, a rendőrség, az ÁVH, a bíróságok esetében pedig csak e szervek gazdasági és pénzügyi tevékenységét ellenőrizte. 1955 augusztusában az ÁEK megszűnt, pontosabban minisztériummá szervezték át. Az *Állami Ellenőrzés Minisztériuma* 1956 végéig állt fenn. Tevékenységi köre az ÁEK-re hasonlított, de hatáskörét részletesebben határozták meg. Az ÁEM vizsgálatokat tarthatott terv szerint és soron kívül is, hiányosságok esetén pedig fegyelmi büntetést (figyelmeztetés, megrovás, elbocsátás), sőt a társadalmi tulajdonban bekövetkezett kár megtérítését is kiszabhatott.

Az igazságszolgáltatás

Bíróságok

A bírósági szervezet formálisan megtartotta a különállását a végrehajtó hatalomtól. Az ítélkezés elvi irányítása azonban az *Igazságügyi Minisztérium* kezében volt. A bíróságok munkájába a párt is éppúgy beleavatkozott, mint bármely más szerv életébe, sőt az ítélkezési gyakorlatba gyakran az Államvédelmi Hatóság is beleszólt. Először megszűnt a bírák áthelyezésének és elmozdításának tilalma (*1948: XXII. tv.*), emiatt nyolc év alatt 1100 bíró vesztette el állását. Az eltávolítottak politikailag „megbízhatatlanok” voltak. A bírósági szervezet jelentősen átalakult. 1949. elején megszűnt a *Közigazgatási Bíróság* (*1949: II. tv.*), majd a *népbíróságok* is (*1949: XI. tv.*). Ez utóbbi jogszabály szovjet mintára *ülnökbíráskodás*t vezetett be a büntetőügyekben. Az ülnökök a korábbi népbírákhoz hasonlóan nem jogvégzett, viszont politikailag gondosan kiválogatott személyek voltak, akik egyenlő jogokkal rendelkeztek a jogvégzett bírákkal. Az alkotmány (*1949: XX. tv.*) a korábbi bírósági szervezetet is átalakította. A *járásbíróságok* felett működő *törvényszékek*et *megyei bíróságok*ká, az *ítélőtáblák*at *felsőbíróság*gá alakította át. A bírói szervezet csúcsán (a korábbi *Kúria* helyett) a *Legfelsőbb Bíróság* állt. (Az alkotmányban előírt változásokat az *1949: 9. tvr.* hajtotta végre, október 26-i dátummal.) Az alkotmány előírta, hogy a bírákat az államhatalom szervei választják és szükség esetén vissza is hívhatják őket. Ennek érdekében 1949-ben létrehozták a büntetőbírói és államügyészi akadémiát, amelyek két év alatt képeztek ki kádereket. A jogi egyetemet elvégző jogászoktól szintén megvonták a doktori címet (okleveles jogász), így az egyetemet és az akadémiát végzettek közt nehezen lehetett különbséget tenni. Az alkotmány kimondta, hogy a bírák függetlenek és csak a törvényeknek vannak alávetve. Ez azonban csak elvi deklaráció maradt.

1950 októberében megszüntették az alig egy éve működő felsőbíróságokat, így azután a megyei bíróságokon indult eljárásokban másodfokon a Legfelsőbb Bíróság ítélkezett (ld. még: *1951: III. tv.*). Ugyancsak 1950-ben szűnt meg néhány másik különbíróság, így pl. az *uzsorabíróságok*, a *társadalombiztosítási bíróságok*, a *választási bíróság*, illetve a *vegyes (döntő-)bíróságok*. Csak ekkor szűnt meg a *Népbíróságok Országos Tanácsa* is. Továbbra is működtek azonban az *uzsorabírósági különtanácsok* (1953-ig), valamint a *rögtönítélő (statáriális) bíróságok* is. Utóbbiak az „új szakasz" idején, 1954 márciusában szűntek meg. A Legfelsőbb Bíróságon 1954-től külön büntető, polgári, katonai és közlekedési kollégiumot alakítottak. Utóbbi két kollégium a korszakban működő különös bíróságoknak (*Katonai Bíróság*, valamint az 1954-ben létesített *Közlekedési Bíróság*) volt a legfelsőbb fóruma. Első fokon egy szakbíró és két népi ülnök, másodfokon három szakbíró alkotta a LB kollégiumaiban a bírósági tanácsot. A LB ún. teljes üléseket is tartott, amelyen részt vett a LB elnöke, helyettesei és valamennyi hivatásos bírája. A teljes üléseken számoltak be működésükről a kollégiumok, valamint itt alakították ki az egységes ítélkezés feltételeit a különböző bíróságok között.

Ügyészség

Az ügyészi szervezet alapelveit szintén az alkotmány fogalmazta meg. Ennek értelmében a törvényesség megtartása felett az *ügyészség* és a *legfőbb ügyész* őrködött – volna. Az alkotmánynak ezt az előírását ugyanis 1953-ig figyelmen kívül hagyták, az önálló ügyészi szervezet csak az „új szakasz" idején jött létre (*1953: 13. tvr.*). Nagy Imre miniszterelnöki programbeszéde kiemelte, hogy ez a mulasztás is lehetővé tette a korábbi törvénytelenségeket. Legfőbb államügyész néven 1953 előtt is volt főügyésze az országnak, azonban önálló ügyészi szervezet nem létezett, az ügyészeket politikailag a párt irányította. Az 1953-ban létrejött *ügyészségek* ennek megfelelően jelentősen különböztek a szovjet társszervektől. Az ügyészek függetlensége nagyobb lett, s nem kaptak katonai rangot és egyenruhát sem. Az ügyészség gyakorolta az általános törvényességi felügyeletet (vizsgálva az állami szervek intézkedéseit is), de emellett a bűncselekmények gyors feltárását, nyomozását is ellátta. (A pozitív változás ellenére 1953 után sem beszélhetünk valódi törvényességről.) Az ügyészi szervezet szintén megyei (budapesti), alsóbb szinten pedig járási, városi, kerületi ügyészségekre tagolódott. Emellett katonai és közlekedési ügyészség is volt, melyek szintén a legfőbb ügyész(ség) alá tartoztak. A legfőbb ügyészt az országgyűlés választotta és munkájáról a palament előtt kellett beszámolnia.

A büntetőjog fő jellegzetességei

A büntetőjog törvényi szabályozása csonka volt, mindössze a *Büntető Törvénykönyv* (Btk.) *általános része* (Btá.) készült el (*1950: II. tv.*, hatályos: 1951 jan. 1.), a *különös rész* nem. Ezt a hiányt pótolta a „*hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása*" (BHÖ). Ezt az Igazságügyi Minisztérium 1952-ben állította össze, törvényeket is „kiigazítva", módosítva ezzel. 1953-ban megkezdődött a Btk. kodifikációja, de az 1956-os események ezt a folyamatot megakasztották. Egy másik fontos jogszabály a *Büntető perrendtartás* (Bp.), azaz az *1951: III. tv.* volt. A Btá. lényege a szovjet jogelvek kodifikálása volt. A bűncselekmény fogalmát nem a jogellenes, hanem a „*társadalomra veszélyes*" cselekményként definiálta. Ezzel vált lehetővé az *osztályszempontú bíráskodás*. A Btá. meghatározta a *bűnök* fogalmát általában, a büntethetőséget és annak kizáró tényezőit, felsorolta a büntetéseket (főbüntetések: halál, börtön; mellékbüntetések: pénzbírság, elkobzás, eltiltás, kiutasítás) és általában tárgyalta a büntetés kiszabását, ill. a rehabilitációt. Röviden foglalkozott a *kihágások*kal (szabálysértésekkel), ugyanakkor a *bűntett* és a *vétség* között nem tett különbséget. A leggyakrabban kiszabott büntetés a szabadságvesztés volt, a legkisebb bűnök esetén is. A koncepciós perekben gyakori volt a halálos ítélet is. Emellett a vagyonelkobzás is mintegy önálló büntetéssé nőtte ki magát, sőt nem egy esetben a bírói eljárás megindításának oka a kiszemelt vagyon állam általi megszerzési igénye volt. A bírói gyakorlatban leggyakoribb minősítés kiemelt ügyekben a *népi demokratikus államrend elleni szervezkedés*, a tömeges perek során pedig az *izgatás* volt. Izgatásnak számított a „népi demokratikus rend alapintézménye" elleni bármilyen nyilvános felszólalás. Ilyen alapintézménynek számított az MDP, a rendőrség, az ÁVH, Sztálin és Rákosi személye, általában a kommunisták; a Szovjetunió, a tanácsrendszer, a tsz-ek, a beszolgáltatás, békekölcsön stb.

A Bp. rendelkezett a bíróságokról (hatáskörükről, illetékességükről), a felekről (ügyész, magánvádló, terhelt, védő), a bizonyítási eszközökről, az eljárási szabályokról, a nyomozásról, a tárgyalás előkészítéséről (vádirat stb.), majd a bírósági tárgyalás módjáról. Szintén szólt az ítéletekről, fellebbezésről, perújításról, és néhány különleges eljárásról. *Terhelt*nek nevezték azt a személyt, akivel szemben büntető eljárás folyt, méghozzá mind a nyomozás idején (*gyanúsított*), mind a vádirat beadása után (*vádlott*), mind a jogerős ítélet után (*elítélt*).

A büntetőjog alapja az *osztályszempontú bíráskodás* volt. Ez azt jelenti, hogy az eljárás alá vont személyeket származásuk alapján megkülönböztették. A volt uralkodó osztályok tagjai, a csendőrök, a Horthy-korszakbeli hivatalnokok, az egyházi személyek, sőt a kulákok is súlyosabb büntetéseket kaptak azonos súlyú bűnökért, mint egy munkás vagy egy kisparaszt. („Osztályharcos ítéleten a törvényesnél súlyosabb ítéletet értettünk", mondta *Czinege Lajos* 1956 elején.) Ezt az osztályszempontú

bíráskodást gyakran nevezték „szocialista törvényesség”-nek is. Ez ugyanakkor magában foglalta még az ún. *második normarendszer*t (*pszeudojog*ot) is. Ez azt jelenti, hogy a kihirdetett törvények és jogszabályok mellett létezett egy titkos, a párt által meghatározott második jogrendszer, amely lényegében „felülírta” az első, nyilvános jogot. A nyilvános jogban szerepelt pl. az emberi jogok biztosítása, a pszeudojogban azonban a szólásszabadság, gyülekezési szabadság jogát megtiltották, sőt megtorlással éltek ellene. A büntetőügyekben az ítélkezés mindvégig a pszeudojog alapján történt meg. Mindez azért is figyelemre méltó, mert az állampolgárok legjobb szándékuk ellenére sem lehettek jogkövető magatartásúak, mivel ezek az előírások titkosak voltak. A pszeudojog tartalma folyamatosan változott, mindig a párt aktuális elvárásai és a politikai rendőrség befolyása szerint.

A *koncepciós perek* alapját is a második normarendszer alakította ki. A perek révén a kommunista párt (MKP, MDP) mindenkori politikai ellenfeleitől kívánt megszabadulni. Ilyen perekre 1949 előtt is szép számmal került sor, de első klasszikus korszakuk 1949. és 1953. között volt. A perek 1953-ban sem értek véget, hogy aztán 1956 után újult erővel éledjenek fel. A klasszikus koncepciós pereket szovjet mintára bonyolították le. Nevüket onnan kapták, hogy előre kitervelt és megírt *forgatókönyv*, koncepció alapján zajlottak. A koncepciós per mindig valamilyen politikai cél elérését szolgálja, fiktív vagy megalapozatlan tényállásra alapozódik, és/vagy amorális jogszabályokat alkalmaz, de szinte minden esetben megsérti az eljárási szabályokat. Aszerint, hogy a tárgyalás nyíltan vagy zártan zajlott le, megkülönböztetünk „*kirakatperek*et” és *zárt eljárások*at. Előbbiek esetében a vádlottakat, ügyvédeket, ügyészt, bírát egyaránt jól fel kellett készíteni: előre megírt vallomásokat, vád- és védőbeszédeket kellett megtanulniuk és begyakorolniuk. A vádlottak megtörése ebből a szempontból volt kulcsfontosságú. Őket már a nyomozati szakaszban fizikai és lelki kényszereszközök változatos alkalmazásával (verés, kínzás, alvás meggátlása, zsarolás, fenyegetés, előnyök felvillantása stb.) meg kellett törni. A fizikai bántalmazásnak látható nyoma nyílt tárgyalás esetén természetesen nem lehetett, ilyenkor a per előtt néhány héttel a verések megszűntek, javult a foglyok ellátása stb. Az eljárás során az ÁVH szerepe emelkedett ki. E szerv tagjai és vezetői foganatosították az őrizetbe vételeket, a kihallgatásokat, a veréseket; kidolgozták és betanították a koncepciót a szereplőkkel. E munkájában az MDP vezetői is tevékenyen részt vettek, a kiemelt ügyek vádiratát sokszor személyesen Rákosi Mátyás és társai dolgozták ki.

Az eljárások során alapelvvé vált, hogy a bizonyításhoz elegendő a vádlott beismerő vallomása. Nem a vádnak kellett bizonyítani a bűnösséget, hanem a védelemnek az ártatlanságot. A terhelteket pedig nem illette meg az ártatlanság vélelme. Mindezt együttesen *Visinszkij-elv*nek nevezzük, *A. J. Visinszkij*, az 1930-as évek hírhedt szovjet főügyésze nevéről. A védelemnek

ugyanakkor erősen korlátozták a lehetőségeit: a vádlottak csak a nyomozati szakasz végén találkozhattak ügyvéddel, az ügyvédet sem szabadon választották ki. Valójában az ügyvédek is a színjáték részét képezték, védőbeszédeik nem egyszer a vádbeszéd valamivel liberálisabb változatát jelentették. De volt olyan védő is, aki halálos ítélet kért a védencére…

Büntetés-végrehajtás

A Btá. 1951-től kezdve megszüntette a *fegyház* és a *fogház* fogalmát, egyetlen büntetés-végrehajtási intézetként a *börtön*t nevezte meg. Az elítélteket differenciálatlanul kezelték és valamennyiüket munkaerőként használták fel. Már 1949-től megkezdődött (szovjet mintára) egyes gyárak, üzemek, bányák átadása a büntetés-végrehajtás számára. 1952-ben már kb. 45 helyen dolgoztattak elítélteket és internáltakat (csepeli *Rákosi Művek*, Tiszalök, Recsk, Komló stb.) Ugyancsak 1952-ben a börtönügy irányítását az Igazságügyi tárca átadta a Belügyminisztériumnak (és részben az Államvédelmi Hatóságnak). A büntetés-végrehajtás ezután jórészt az ÁVH kezébe került. Ez tette teljessé a perek áldozatainak kiszolgáltatottságát. Már 1949 óta folyamatosan lecserélték a büntetés-végrehajtás személyi állományát. Az új személyzetet politikai megbízhatóság alapján válogatták ki, s így az ellenségként kezelt elítéltekkel szemben durva, kegyetlen bánásmód valósult meg. A BM a büntetés-végrehajtási szervezetet szigorúan központosította és katonai jellegűvé alakította át. Létrehozták a *Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságá*t (BVOP), a rabmunka koordinálására pedig a *Közérdekű Munkák Igazgatóságá*t (KÖMI). Az „új szakasz” idején a kormány kísérletet tett arra, hogy erősítse a büntetés-végrehajtás törvényességét. 1954-ben átfogó börtönügyi szabályzat kiadását rendelték el, ami 1955-ben jelent meg. Ekkor azonban már véget ért Nagy Imre reformja, börtönök személyzete pedig a szabályzatot „szükségtelen liberalizmusnak” tekintette és nem tartotta be annak előírásait.

Egyéb állami szervek

Rendvédelmi szervek, fegyveres erők

A *rendőrség* a Belügyminisztérium (BM) alá rendelt állami szervként működött tovább. Hivatalos neve 1945 és 1955 között *Magyar Államrendőrség*, attól kezdve a *Magyar Népköztársaság Rendőrsége* volt. Az *1955: 22. tvr.* részletesen meghatározta feladatát és hatáskörét. Feladata a bűnözés elleni harc, a közrend és a közbiztonság védelme lett. Szervezetileg a *BM Országos Rendőrfőkapitánysága* állt az élén, alatta pedig a fővárosi, megyei, alsó szinten pedig a járási, városi és városi kerületi szervek álltak. Ezek tovább tagozódtak rendőrőrsökre és körzeti megbízottakra. A rendőrség közrendészeti és köztörvényes nyomozati tevékenységet látott el. A politikai

bűncselekmények feltárása az *Államvédelmi Hatóság* feladata volt. Az ÁVH 1950. január 1-én vált önálló hatósággá és került ki a BM fennhatósága alól. Ezzel egyidejűleg összevonták a *Honvéd Határőrség*gel. Az ÁVH feladata a dolgozó nép ellenségeinek felderítése, a népi demokrácia állami, gazdasági és társadalmi rendjének védelme volt. Beosztottait a honvédséggel azonos rendfokozatokkal látták el, ám azokat az államvédelmi jelzővel is ellátták. Az állomány hivatásos és sorozott tagokból állt, utóbbiak három évig szolgáltak. Az ÁVH személyzetileg két nagyobb (és több kisebb) részre tagolódott: a *Határőrség*re és a *Belső Karhatalom*ra. A határőrök egyenruháján zöld, a belső karhatalom tagjaién kék váll-lap volt látható. Szervezetileg az ÁVH eleinte hét főosztályra tagolódott (I. hálózati; II. katonai elhárítás; III. operatív technika; IV. határőrség, belső karhatalom; V. személyzeti; VI. jogi, börtönügyi; VII. gazdasági). Emellett önálló osztályai is működtek, pl. vizsgálati; környezettanulmányozó, figyelő; operatív nyilvántartó; Párt- és Kormányőrség stb. 1951-ben szervezték meg a VIII. Főosztályt (hírszerzés), 1952-ben pedig IX. főosztályként önállósult a belső karhatalom csapatainak irányítása. 1953-ban az ÁVH-t ismét összevonták a BM-mel, de az „ávósok" továbbra is önálló szervként jártak el. Ekkor az államvédelmi rendszert 14 (1955-től 15) osztályba szervezték, amelyben már nem szerepelt a Határőrség és Belső Karhatalom. Az ÁVH tevékenységét a kíméletlen brutalitás és terror jellemezte. A társadalom nagy részét félelemben tartották. Ők hajtották végre a *kitelepítések*et, a *padlássöprések*et, alkották az *internálótáborok* és számos börtön személyzetét. Az ÁVH tartotta kezében az útlevélrendészetet, az idegenrendészetet, a határellenőrzést és a határvédelmet. Emellett természetesen a kommunisták vélt és valós ellenfeleinek likvidálása (letartóztatás, vallatások, kínzások stb.) is hozzájuk tartozott. Ennek során a koncepciós perek kidolgozása és lebonyolítása során is kulcsszerepet játszott. Az ÁVH valóságos államot képezett az államban, miközben elsősorban a párt csúcsvezetésének utasításait hajtotta végre.

A *Határőrség* 1950. január 1-ig a *Honvédség* részét alkotta, ekkor az ÁVH-hoz csatolták (korabeli gúnyneve a „zöld ÁVO" volt). 1953-ban a BM és az ÁVH összevonása után a Határőrség lényegében különvált az ÁVH-tól és a BM-en belül működött, de neve *BM Határőrség és Belső Karhatalom* maradt.

A *vámőrség* és a *pénzügyőrség* szintén jelentős szervezeti átalakulásokon ment keresztül. A két szervezet szovjetizálása csak 1949-ben kezdődött meg, amikor a vámhivatalnok-gárdát besorolták a pénzügyőr tisztikarba, s ezzel militarizálták is azt. A *Központi Vámigazgatóság* azonban továbbra is működött. A vámőrök és pénzügyőrök személyi állományát csak 1950-re cserélték le. 1950. március 23-án megalakult az *Országos Pénzügyőri Főparancsnokság* (1952-től már a „Fő" jelző nélkül), ami ezen a téren is véglegessé tette a sztálinista modell meghonosítását. 1952-ben a

pénzügyőrök is áttértek a katonai rendfokozati rendszerre, a Vámigazgatóságot pedig a Pénzügyminisztériumtól a Külkereskedelmi Minisztérium felügyelete alá utalták. 1953–1954 során a Vámigazgatóság átalakult *Vámőrség Országos Parancsnokságá*vá (VOP), s ezzel a vámőrség ismét kivált a pénzügyőrségből. A VOP szintén a külkereskedelmi tárca alá tartozott. A gyakori szervezeti változás és a feladatkörök állandó változása károsan hatott a vám- és a pénzügyőrök munkájára. Ugyanakkor az adók és jövedékek beszedése – a pénzügyőrök fő feladata – miatt a lakosság növekvő ellenszenve is kísérte a szervezetet. A vámőrök fő feladata viszont ekkor (mivel a magánutazások szinte lehetetlenné váltak) az állami vállalatok export–import-ellenőrzése és vámolása volt.

A külföldi állampolgárok ügyeit a magyar állam részéről a *Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság* (KEOKH) felügyelte. Az 1930-ban létesített szervezet 1948-ban betagozódott a BM ÁVH-ba, majd az önálló ÁVH-nak is része maradt. 1953-ban az ÁVH Belügyminisztériumba olvadásakor különvált az ÁVH-tól, s a BM-en belül működött. 1954-ben nevének utolsó tagját Hatóságról *Hivatal*ra változtatták. Feladata a külföldiek nyilvántartása, számukra tartózkodási, ill. lakhatási–letelepedési engedély kiadása volt. 1954-től, a személyi igazolvány bevezetése után a tartósan Magyarországon élő külföldieket is személyi igazolvánnyal látta el. 1955-ig szintén a KEOKH bírálta el a Magyarországra beutazó külföldiek vízumkérelmeit, ekkortól kezdve a „baráti" országokban működő magyar nagykövetségek saját hatáskörben is kiadhattak vízumokat szocialista államok polgárainak.

A külföldre utazó magyar állampolgárok útlevéligényeit a *BM Útlevélosztály*hoz kellett benyújtani. Ez az osztály a KEOKH-hal egy időben került át a BM felügyelete alól az ÁVH-hoz. Nemcsak az engedélyezett utazások, de az útlevélkérelmek száma is minimális volt. A kérelmek elbírálását 1949-től országos szinten egy új, titkos bizottság, a *Külföldi Kapcsolatok Bizottsága* hozta meg, amelyben az MDP PB egyes tagjai is helyet kaptak.

A *Magyar Honvédség*et 1951. június 1-én nevezték át *Magyar Néphadsereg*gé. A fegyveres erők szovjetizálása azonban jóval előbb megkezdődött. 1947. őszén készítette el az *MKP Katonai Bizottsága* a honvédség ötéves fejlesztési tervét. 1948. februárjában kötötték meg a magyar–szovjet barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási egyezményt, amelynek értelmében szovjet tanácsadók érkeztek a magyar honvédséghez. Szeptemberben a honvédelmi miniszter a kommunista *Farkas Mihály* lett, s ekkor felgyorsult a szovjetizálás és a hadseregfejlesztés üteme. 1949. februárjától bevezették a politikai tiszti intézményt. A katonai egységek korábbi parancsnokai mellé politikai tisztet is kineveztek, s a két vezető társ-parancsnoki rendben dolgozott tovább. Később emellett az ÁVH képviselője

és magasabb szinteken a szovjet tanácsadó is kiegészítette ezt a rendszert, azaz *kollektív vezetés* jött létre, ami a katonai szervezetben merőben szokatlan és célszerűtlen volt. Annak ellenére, hogy az 1947-es párizsi béke 70.000 fős hadsereget engedélyezett, 1950-ben a létszám 53.000 főről 125.000-re nőtt. 1952 őszén a létszám meghaladta a 200.000 főt is. A honvédelmi kiadások elérték a költségvetés 25–30%-át, a nemzeti jövedelemnek pedig a 10–12%-át. A hadsereg vezetésében (ismét csak szovjet mintára) tisztogatásokat is végeztek, a régi tiszti állomány jelentős részét perbe is fogták és kivégezték. Az új tiszti állományt politikailag megbízható elemekből, gyorstalpaló tanfolyamokon (egy év alatt) képezték ki fegyvernemenként különálló tiszti iskolákban. A néphadsereg sorozott állományú volt, kötelező katonai szolgálattal. A szolgálati idő 36 hónap volt. A hadseregfejlesztés mellett hatalmas hadiipar is kiépült az országban. A hadsereg kijelölt feladata a Jugoszlávia elleni támadásban való részvétel, illetve a „harmadik világháborúra" való felkészülés volt.

Országos hatáskörű gazdasági szervek

Legfontosabb szerepe a *Népgazdasági Tanács*nak (NT) volt, ami 1949-ben alakult (*1949: XVI. tv.*). Formálisan nem a *Gazdasági Főtanács* (GF) jogutódja volt, ténylegesen azonban ugyanazt a szerepet töltötte be, mint az. A kormány legfőbb gazdasági szerveként fő feladata a népgazdaság tervszerű irányítása volt. Az NT alakította ki a gazdasági ágak fejlesztési terveit, a népgazdasági tervek keretszámait stb. Gyakorlatilag teljhatalommal irányította az összes gazdasági jellegű minisztériumot, valamint a Tervhivatalt, Statisztikai Hivatalt, az Állami Ellenőrző Központot. Az NT élén elnök, mellette pedig titkár állt. 1952. december 1-én a NT megszűnt, feladatait a kormány vette át.

Az *Országos Tervhivatal* (OT) már 1947. júniusa óta létezett, és feladata a gazdaságpolitikai irányelvek, a tervjavaslatok kidolgozása, majd a terv végrehajtása érdekében intézkedések kezdeményezése, illetve a végrehajtás koordinálása volt. Emellett elvileg a nemzetközi gazdasági együttműködésben is részt vett. 1956-ig azonban a *Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa* (KGST) működése csak deklaratív volt, tényleges együttműködés az államszocialista országok között nem volt. 1949-től a Népgazdasági Tanács felügyelete alá került, egyúttal megkapta a hatósági árak megállapításának jogát. Szintén 1949-től feladata lett a műszaki fejlesztés és a minőségi termelés előmozdítása. Tevékenységi körét ezután újabb és újabb rendeletek bővítették (újítások, szabványok kötelező bevezetése, tervmódosítási kérelmek megtárgyalása stb.). A tanácsok létrejöttéig az OT-nak megyei és városi kirendeltségei is voltak, 1950 áprilisától azonban a helyi és megyei tanácsok terv- és statisztikai osztálya vette át ezt a szerepet.

A *Magyar Nemzeti Bank* (MNB) az egyszintű bankrendszer megteremtése (1947 vége) óta jegybanki és kereskedelmi banki tevékenységet is ellátó, államosított pénzintézet volt. Mellette azonban léteztek speciális profilú bankok, így a lakossági szolgáltatás nagy részét ellátó, 1949-ben alapított *Országos Takarékpénztár* (OTP), vagy a *Magyar Külkereskedelmi Bank* stb. Az MNB kizárólagos joga volt, hogy az állam, az állami szervek, vállalatok, szövetkezetek számláit vezesse valamint, hogy e szerveknek a Minisztertanács elvei alapján hiteleket nyújtson. Őrködnie kellett a forint értékállósága felett és a nemzetközi pénzügyi teendőket is ellátta.

A *Központi Statisztikai Hivatal* (KSH) már 1874 óta működött. 1949-ben az NT felügyelete alá helyezték (annak megszűnése, 1952 után a Minisztertanács lett a felettes szerve). A Tervhivatal utasítása alapján a KSH feladata lett a népgazdasági tervekben az árak megtervezése is. Emellett a statisztikai adatok gyűjtésének egységes rendjét kellett kialakítania, elsősorban a gazdasági területeken. 1952-től vált fontosabb céllá a szociális és kulturális színvonal jellemző adatainak feltárása is. A KSH élén elnök állt.

Az állami munkaerő-gazdálkodási politika fő szerve a *Munkaerő-tartalékok Hivatala* (MTH) volt. 1950. januárjában létesült, felügyeletét az NT látta el. Feladata a gazdasági szakemberképzés, munkaerő-közvetítés volt, de a (Vallás- és) Közoktatási Minisztériummal együtt a felvételi vizsgák lebonyolítását is végezte az egyetemeken. 1951-től bevezették a kötelező munkaközvetítést, ami szintén az MTH feladata lett. Ez azt is jelentette, hogy a munkavállalók elvileg nem is mondhattak fel alkalmazóiknak. Aki így tett, azt „*önkényes kilépő*ként” büntethető lett. Ugyancsak büntették a „*közveszélyes munkakerülés*t”. A kötelező munkaközvetítés 1954–1955 között átmenetileg (összefüggésben az „új szakasszal”), majd 1956. novemberében végleg megszűnt. Ezután 1957 elején az MTH-t is felszámolták.

Az *Országos Termelőszövetkezeti Tanács* 1951-ben alakult meg a Minisztertanács mellett. Javaslatokat kellett kidolgoznia a tsz-ek fejlesztése és jobb gazdálkodásának elősegítésére. Emellett a tsz-ek belső életének szabályozása, valamint minden, a tsz-ekkel kapcsolatos intézkedés végrehajtásának ellenőrzése is feladatai közé tartozott. Biztosítania kellett, hogy a tsz-ek vagyona folyamatosan növekedjen; mindezt azonban úgy, hogy a tsz-ek az állammal szemben fennálló kötelezettségüket is maradéktalanul teljesítsék. Fő célja végső soron nem a tsz-ek, hanem az állam érdekeinek védelme volt.

Az állam tsz-ek feletti ellenőrzését emellett az állami *gépállomások* rendszere is biztosította. A tsz-ek nem rendelkezhettek önálló gépparkkal, azokat a gépállomásoktól kellett kölcsönözniük magas bérleti díjakért. Ennek révén az állam újabb lefölözési lehetőséghez jutott a mezőgazdaság rovására, ráadásul módja nyílt a szövetkezetek politikai ellenőrzésére is.

Tudományos, kulturális és sportszervek

A tudományos élet fő irányító szerve továbbra is a *Magyar Tudományos Akadémia* (MTA) volt, annak ellenére, hogy 1949. elején az MDP egy új „ellenakadémiát" szervezett meg *Magyar Tudományos Tanács* (MTT) néven, „a tudományos élet tervszerű irányítása, valamint a gyakorlati élettel való kapcsolatának erősítése céljából". Az MTA szovjetizálása után az MTT jelentősége csökkent. Az MTA átszervezése az *1949: XXVII. tv.*-nyel és 1949. október 31-én a tagok töredék része által elfogadott új alapszabállyal fejeződött be. Eszerint az MTA-nak négy helyett hat osztálya lett (I. Nyelv- és irodalomtudományok; II. Társadalmi-történeti tudományok; III. Matematikai és természettudományok; IV. Biológiai és agrártudományok; V. Orvosi tudományok; VI. Műszaki tudományok; vagyis az alkalmazott tudományok aránya megnőtt az elméletiekhez képest). Ezzel együtt az írókat és a művészeket elvi döntéssel kizárták az Akadémiáról. Az átszervezés létszámcsökkentéssel is járt: a tagok száma felére csökkent, miközben új tagokat is választottak. A változás politikai tisztogatás volt, amit nem is nagyon próbáltak titkolni. Az MTA ezután több, egyetemektől független kutatóintézetet hozott létre (pl. *Központi Fizikai Kutatóintézet, Biokémiai Intézet, Agrobiológiai Intézet, Állam- és Jogtudományi Intézet, Nyelvtudományi Intézet, Történeti Intézet* stb.). Az intézetek kialakítását még az MTT kezdte meg; 1950-ben már öt intézet jött létre. Az 1949-es törvény szerint az MTA legfontosabb feladata „a népgazdasági tervnek megfelelő" tudományos célok kijelölése és megvalósítása volt. A tudományos osztályok száma 1951-ben nyolcra emelkedett. Az MTA szervezeti rendjében a közgyűlés a döntéshozó szerv. Az Akadémia élén elnök, két helyettes és a főtitkár állt. 1954-ben egy minisztertanácsi határozat foglalta össze ismét az MTA feladatait.

Az egyetemi képzés terén jelentős intézményi szétaprózódás indult meg. A korábbi négy tudományegyetemből (Budapest, Pécs, Szeged, Debrecen) 1951-ben kiváltak az Orvostudományi Karok és önálló egyetemekké szerveződtek. Emellett számos szakegyetem alakult meg, így pl. a 1949 előtt az Agrártudományi Egyetem (Budapest, majd Gödöllő), a Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest); 1949-től pedig a Nehézipari Műszaki Egyetem (Miskolc), Vegyipari Egyetem (Veszprém), Közlekedési Műszaki Egyetem (Szarvas), Építőipari Műszaki Egyetem (Szolnok), valamint Budapesten az Államigazgatási Főiskola, az Idegen Nyelvek Főiskolája és a Lenin Intézet stb. 1955-ben már 36 felsőoktatási intézmény volt az országban. Ebben az időszakban kapott új nevet is számos egyetem (Eötvös Loránd, Semmelweis Ignác, Kossuth Lajos mellett Marx Károly és Rákosi Mátyás is a névadó személyek között volt…).

A politikai döntések ismertetése, az ideológia és a propaganda gyakorlata terén kiemelt szerepet kapott a „pártos” sajtó. A sajtó és az újságírók mellett szoros pártellenőrzés alatt áll a *Magyar Távirati Iroda* (MTI) is. Ez 1950. márciusában vált ki a megszüntetett *Magyar Központi Híradó Rt.*-ből. Feladata az volt, hogy a hivatalos és félhivatalos híranyagot, továbbá a szocializmus építésével kapcsolatos híreket a bel- és külföldi sajtó felé továbbítsa, ill. onnan megszerezze. Élén vezérigazgató állt. A korszak főbb napilapjai (*Szabad Nép*, *Népszava*, *Magyar Nemzet*) és a Rádió szintén a párt ellenőrzése alatt állt. Az MDP országos napilapja a Szabad Nép volt (a Népszava a szakszervezetek, a Magyar Nemzet pedig a Hazafias Népfront lapja lett).

A *Kultúrkapcsolatok Intézete* 1949 nyarán jött létre a külügyminiszter felügyelete alatt. A külföldi kultúrkapcsolatok ápolása, a magyar kultúra külföldön történő és más kultúrák hazai ismertetése és népszerűsítése volt a feladata, tudományos és művészeti kapcsolatok ápolásával együtt.

Az *Országos Testnevelési- és Sportbizottság*ot (OTSB) az *1951: 2. tvr.* hozta létre a MT mellett. Ez a szerv lett a vezetője és ellenőrzője minden testnevelési és sportszervezetnek, irányította a testnevelési- és sportmunkát az egész országban. Irányította a sportpropagandát, kiadja a sportkiadványokat, az összes sportszervezet munkáját vezette, meghatározta a versenynaptárakat, irányította a sportlétesítmények építését. Magyarország képviselője volt a nemzetközi sportszervezetekben. Egyszóval: minden, a sporttal összefüggő kérdésben döntő szava volt. Számos speciális szerve is volt (módszertani, szakértő, technikai stb. bizottságok). Felügyelete alá tartoztak a testnevelésre szakosodott oktatási intézmények is. 1956 végén szűnt meg, jogutódja a Művelődési Minisztérium volt.

Az *Állami Egyházügyi Hivatal* (ÁEH) a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumból vált ki 1951. május 18-án (ld. *1951: I. tv.*). Közvetlenül a Minisztertanács felügyelete alá tartozott. Feladata volt minden vallási ügy intézése, az állam és az egyházak közötti megállapodások végrehajtása. Az egyházak és felekezetek állami támogatását is az ÁEH kezelte, ezen belül az iskolák államosítása után fennmaradt néhány egyházi középiskola és az iskolai hitoktatás költségeit is finanszírozta. Valódi feladatai közé tartozott az egyházi személyek állami ellenőrzése, megfigyelése és felügyelete, a békepapi mozgalom létrehozása és megerősítése, valamint az egyházak feletti állami befolyás kialakítása. Az ÁEH-nek szerepe volt a püspökök kinevezésekor is. Élén elnök állt, akit a kormány előterjesztésére a NET nevezett ki. 1956. december 31-én az ÁEH megszűnt, pontosabban beolvadt a Művelődési Minisztériumba.

Tömegszervezetek

A *tömegszervezet*ek elvileg nem állami szervekként funkcionáltak. A magyar állam története tárgyalásakor azonban ebben a korszakban feltétlenül szólni kell róluk, mivel ezek nem tekinthetők függetlenül működő szervezeteknek. Igaz, hogy nem az állam, hanem a párt irányítása alatt álltak, de a pártállami rendszer lényege – a párt és az állam összefonódása – révén mégis állami jellegű szerepet és funkciókat is kaptak. Tömegszervezeteknek nevezzük összefoglalóan a különböző „társadalmi" szervezeteket és egyesületeket, amelyek valamilyen társadalmi csoport „érdekképviseletét", összefogását látják el. Közös jellemzőjük ebben a korban, hogy az általuk „képviselt" csoport „érdekeit" *monopolhelyzet*ben képviselték. Vagyis: egyetlen ifjúsági szervezet, egyetlen nőszervezet, egyetlen szakszervezet létezett csak, konkurens egyesületeket a pártállam nem tűrt meg, illetve azokat 1948 és 1950 között felszámolta. A monopolhelyzetből adódóan ezek a szervezetek hatósági szerepet is elláttak. Jogilag ugyan autonómok voltak, valójában azonban e szervezetek vezetőit is a párt jelölte ki és szükség esetén a párt távolította el őket. A tömegszervezetek főbb döntéseit szintén a párt alakította ki.

A *szakszervezetek* szovjetizálása 1948-ban történt meg. Attól kezdve nem szakmai, hanem *ágazati szerveződés* jellemezte a szakszervezeteket. (Ez azt jelenti, hogy míg korábban külön szakszervezete volt pl. a mérnököknek, irodai alkalmazottaknak, munkásoknak stb., 1948-tól kezdve azonban közös iparági szakszervezetbe vonták őket, pl. a vasas, a textiles stb. szakszervezet keretén belül.) Ezzel jelentősen lecsökkent a működő szakszervezetek száma (50-ről 19-re). 1949. tavaszán megszüntették az *üzemi bizottságok*at (beolvasztva őket a szakszervezetekbe). Működésük nem az érdekvédelemre koncentrált, hanem arra, hogy (korabeli fogalmazás szerint) „*transzmissziós szíjak*" legyenek a párt és a dolgozó osztály között, közvetítsék a párt akaratát a pártonkívüliek felé is. Továbbá: a szakszervezet feladata volt is, hogy biztosítsa a termelés folyamatosságát és zavartalanságát, a népgazdasági terv végrehajtását és a munkaversenyek adminisztrációját. Másképpen: nem a munkavállalók, hanem az állam érdekeit védték. A szakszervezetek működését a *Szakszervezetek Országos Tanácsa* (SZOT) fogta össze. A SZOT legfontosabb tevékenysége így a *Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ* (SZTK) felügyelete volt. Az SZTK 1950-ben jött létre (*1950: 36. tvr.*) és az egészségügyi- és nyugdíjellátás országos irányítását, fejlesztését látta el.

Ifjúsági szervezete eredetileg minden nagyobb pártnak volt, de 1948. tavaszán ezeket sikerült egységbe tömöríteni. Ekkor alakult meg a *Magyar Ifjúság Népi Szövetsége* (MINSZ), amely mellett a falusi ifjúságnak még önálló, de szintén „népfrontos" saját szervezete volt, az *Egységes Parasztifjúság Országos Szövetsége* (EPOSZ). 1950. június 17–18-án ezekből alakult meg a most már monopoljellegű, egyetlen ifjúsági szervezet,

a *Dolgozó Ifjúság Szövetsége* (DISZ). Rétegszervezetként a 14 évnél idősebb ifjak egységes, kommunista szellemű erkölcsi és politikai nevelését tekintette céljának. A DISZ megszervezésekor is a szovjet példa (a Komszomol) követése volt jellemző. A DISZ felépítése követte a pártét: kongresszus, Központi Vezetőség és főtitkár egyaránt megtalálható volt a DISZ-ben is. A DISZ vezetői később, életkoruk növekedésével át is igazoltak az MDP vezetésébe. A DISZ keretén belül alakult meg az ún. *Petőfi Kör* is 1955 végén, amely 1956. tavaszán megrendezett vitái során megmozgatta és a reform mellé állította az egész értelmiséget. A 14 éven aluli fiatalokat a *Magyar Úttörők Szövetsége* fogta össze. 1949-től lett az általános iskolák egyetlen engedélyezett gyermekszervezete; a cserkészmozgalmat addigra sikerült felszámolni. Az *úttörők* a 10–14 éves korosztályból verbuválódtak. A 10 éven aluli gyerekek a *kisdobos* mozgalom tagjai lehettek, de szervezetileg ők is az Úttörőszövetséghez tartoztak. Az úttörők piros, a kisdobosok kék nyakkendőt viseltek. Az ötvenes évek közepén a kisdobosok és úttörők száma a 6–14 éves korosztály 80%-ára kiterjedt.

A nőmozgalom szintén egyetlen szervezetben tevékenykedhetett. A korábbi pártok nőszervezetei 1948. tavaszán egyesültek. sokatmondó, hogy az egyesült szervezet neve megegyezett a kommunista párt nőszervezetének nevével: *Magyar Nők Demokratikus Szövetsége* (MNDSZ). Alapszabálya azt is rögzítette, hogy az MNDSZ a párt utasításait követi. Fő szerve a kongresszus volt. Az MNDSZ élén elnök, mellette főtitkár állt. Oktatási munkája mellett kiemelkedő feladata volt az agitációs munka. Ennek keretén belül az ellenség elleni harc, a békeharc, a nők termelésbe való bevonása terén is jelentős munkát végzett. Ez annál is fontosabb volt, mert a párt szerint a nők „politikailag fejletlenebbek”, amit főleg az igazolt, hogy a korábbi többpárti választásokon a nők kisebb arányban szavaztak a kommunistákra. Ezért politikai nevelésre szorultak, s a párt szavát az MNDSZ közvetítette. Az MNDSZ tehát szintén „transzmissziós szíj” volt.

A Népfront ugyancsak lehetett volna tömegszervezet, története azonban korszakunkban igen furcsán alakult. A *Magyar Függetlenségi Népfront* (MFNF) 1949. február 1-én alakult meg. Valódi célja az volt, hogy a pártok temetője legyen, megszüntesse a többpártrendszert. Az 1949. május 15-i választások lebonyolítása után a Népfront tevékenysége is megszűnt, ezzel a benne részt vevő összes párt is elhalt. Az MFNF ezután négy éven keresztül nem működött, s csak az 1953-as választás előtt kellett ismét aktivizálni azt. A választások után ismét megszűnt a működése. Az új szakasz idején *Nagy Imre* – azzal a szándékkal, hogy társadalmi bázist alakítson ki politikájához – felvetette a Népfront újjászervezésének ötletét. A Népfront új neve *Hazafias Népfront* (HNF) lett. A HNF alapszabályának kidolgozása idején azonban Nagy nem volt jelen, így politikai ellenfelei elérték, hogy a Népfrontnak nem lehetett egyéni tagsága. A HNF-ben csak

tagszervezetek vehettek részt, önálló tagsága nem volt. Pedig Nagy Imre terve az volt, hogy hosszabb távon a Népfronton belül lehetővé teszi az 1949-ig működő pártok újraalakulását. Ez ekkor még nem jelentette azt, hogy Nagy Imre demokratikus többpártrendszerre készült volna. Az újjáalakuló pártok csak „szatelitpártok" lehettek volna. A reform ellenzői azonban ezt is meggátolták. Nagy Imre nem tudta elérni azt sem, hogy ő lehessen a HNF elnöke. A főtitkári posztra viszont vejét (*Jánosi Ferenc*et) választották meg. A HNF végül 1954. október 23–24-én tartotta alakuló kongresszusát. Még így is jelentős támasz lehetett volna, ha Nagy Imrét nem távolították volna el hamarosan a hatalomból.

Társadalmi szervezetek

Nem tömegszervezetként működött még több más, politikailag fontos társaság, illetve egyesület. Ilyen volt pl. az *Országos Béketanács* vagy a *Magyar–Szovjet Társaság*. Ezek a diktatúra kirakat-szervei voltak, egyértelműen ideológiai, illetve agitációs és propaganda célokat szolgáltak. Az Országos Béketanácsnak ki kellett vennie részét a „burzsoá–imperialista hatalmak háborús uszítása" elleni harcból, amelynek során pl. béketüntetések, országos (kötelező jellegű) aláírási kampányok, valamint az ún. békekölcsön lebonyolítása is fontos feladat volt. A Magyar–Szovjet Társaság feladata az volt, hogy demonstrálja a két ország közti bensőséges, mély és baráti kapcsolatot. A legnagyobb propaganda ellenére sem tudott azonban valóban jelentős szervezetté növekedni.

A *Magyar Újságírók Országos Szövetsége* (MUOSZ) szovjetizálásának célját 1948-ban tűzte ki maga elé az MDP. Gyökeres átszervezést, a kommunisták befolyásának biztosítását és tagrevíziót kívántak. Erre az 1951. évi rendes közgyűlésen került csak sor, de az újságírók érdekvédelme már akkor megszűnt, amikor 1950-ben elfogadták, hogy kollektíven csatlakoznak a Nyomdász Szakszervezethez. Az „új szakaszig" a MUOSZ kételyek nélkül ki is szolgálta a diktatúrát. Az 1954. októberi Szabad Nép párttaggyűlés, majd a DISZ Petőfi Köre 1956. júniusi sajtóvitája után vált csak igénnyé a szabad sajtó megteremtése. 1956. végére a MUOSZ tisztújító közgyűlést tervezett, de közbeszólt a forradalom.

A *Magyar Írók Szövetsége* a költőket és írókat fogta össze. Az újságírókhoz hasonlóan az írók jelentős része is beállt a diktatúra szolgálatába. Sokan vettek részt Rákosi dicsőítésében a diktátor 60. születésnapjára megjelent, a *Magyar írók Rákosi Mátyásról* c. kötet elkészítésében. 1953–1954 után az írók is rádöbbentek hibáikra és a forradalom előtt, illetve alatt már a személyi kultusz és a diktatúra ellen harcoltak.

A helyi közigazgatás

Közigazgatási változások

1950. január 1-én átalakult Magyarország közigazgatási beosztása is. Az addig létező 25 *megye* helyett 19 megyét hoztak létre. Megszüntették a Trianon után létesített csonka megyéket és ezeket most már a véglegesség szándékával egyesítették valamelyik szomszéd megyével. Emellett a megyék méretkülönbségét egyes járások más megyéhez próbálták csökkenteni. Különösen Pest–Pilis–Solt–Kiskun megye mérete volt aránytalanul nagy. Ennek a déli felét összevonták a csonka Bács megyével (Bács–Kiskun). Az összevonások után több régi megyenév a térképről is eltűnt (Bereg, Gömör, Kishont, Csanád, Moson, Esztergom stb.). Az összes megye határvonala módosult kisebb–nagyobb mértékben. Ugyanekkor egyesítették Budapestet a környező agglomeráció hét városával és 16 községével. 1955–1956-ban ismét előtérbe került a megyerendszer átalakításának terve. A megyék számát ekkor tovább csökkentették volna, de ez a terv végül nem valósult meg. A megyék 1950-es átszervezése több esetben járt a megyeszékhely áthelyezésével. A megszűnt megyék székhelyei (Sopron, Makó, Szikszó, Sátoraljaújhely, Mátészalka, Berettyóújfalu) mellett elvesztette központi szerepét pl. Balassagyarmat (Salgótarján javára), Esztergom (Tatabánya), Baja (Kecskemét), Szentes (Hódmezővásárhely), Gyula (Békéscsaba javára).

1949 elején 60 város volt az országban. Ez a szám 1949-ben eggyel (Ózd) nőtt, 1950-ben héttel csökkent (ezek beolvadtak Budapestbe); 1951-ben három (Várpalota, Komló, Dunapentele / Sztálinváros), 1952-ben egy (Törökszentmiklós), 1954-ben pedig újabb négy darabbal nőtt (Kazincbarcika, Keszthely, Oroszlány, Tata), így 1956-ban 62 város volt. Az új városok zöme újonnan iparosított ún. „szocialista város” volt.

A tanácsrendszer

A helyi közigazgatás intézményét az alkotmány ismét szovjet mintára *tanácsok*nak nevezte. (Az orosz „szovjet” szó jelentése is tanács.) Ennek a rendszernek az 1919-es tanácsköztársaság kivételével szintén nem voltak hagyományai az országban. A tanácsrendszer nem ismerte el az önkormányzatiság alapelveit: a tanácsok csak „az államhatalom helyi szervei”, utasításokat végrehajtó, centralizált szervek voltak. Emellett feladatuk volt az is, hogy informálják a központi szerveket. A lakosság felé nem tartoztak felelősséggel, csak a feletteseiknek. Ráadásul a tanácsoknak az állami szervek mellett a pártszervek utasításait is végre kellett hajtani.

Az *alkotmány* (*1949: XX. tv.*) hatályba lépésekor (1949. augusztus 20.) a tanácsok csak papíron léteztek. Felállításukról ténylegesen a *tanácstörvény* (*1950: I. tv.*) rendelkezett. A tanácsok alig kaptak önálló jogkört. Saját anyagi eszközökkel sem rendelkeztek, mivel a helyi

költségvetést az államiba építették be és megszűnt a községi tulajdon. Így helyi kezdeményezéseket nem támogathattak.

A tanácsok megalakulása után a régi közigazgatási fogalmak (*törvényhatóság, közgyűlés, főispán, alispán, polgármester* stb.) is elvesztették értelmüket. A tanácstörvény szerint a tanácsok hierarchiájának élén a *fővárosi, megyei* és *megyei jogú városi tanácsok* álltak (ezek felettes szerve elvileg az Elnöki Tanács és az országgyűlés, gyakorlatilag inkább a Minisztertanács volt). A *megyei jogú város* lényegében a korábbi *törvényhatósági jogú város*nak felel meg, ám ezek számát jelentősen korlátozták. Kezdetben (1954-től) csak Miskolc, Debrecen, Szeged és Pécs volt megyei jogú város. A hierarchia következő szintjén a *járási* és a *járási jogú városi tanácsok* álltak, a legalsóbb fokú tanácsok pedig a *községi*, *városi* és a *(fő)városi kerületi* tanácsok álltak. Az 500 főnél kisebb lakosságú falvak *közös tanács*ot hoztak létre egy szomszédos községgel. A tanácsok egymásnak és a központi államhatalmi–államigazgatási szerveknek is alá voltak rendelve.

A tanácsok tagjait az állampolgárok négyévente közvetlenül „választották". A Rákosi-korszakban nemcsak a helyi (községi, kerületi, városi), de a területi (járási, megyei, fővárosi) tanácsok tagjait is a nép választotta meg. Az 1950 elején megalakult tanácsok tagjai ugyan még kinevezéssel kerültek hivatalukba, majd 1950. október 22-én tartották meg az első *tanácsválasztás*t. Ennek módját az *1950: 31. tvr.* állapította meg: az országgyűlési választáshoz hasonlóan ezúttal is *kötött listás választás* volt, azaz a listát csak egészében lehetett támogatni vagy elutasítani. Az ellenszavazatok aránya a tanácsválasztásnál is igen kicsi volt. A tanácstagok választásáról törvény csak az 1954-es választás előtt született (*1954: IX. tv.*). Ekkor a listás rendszerről áttértek az *egyéni választókerületi rendszer*re. Minden szavazópolgár szavazhatott a helyi és a területi tanács egy–egy tagjára A tanács létszámát az 1950-es tanácstörvény határozta meg: a fővárosban 251 fő, a megyékben 61–91 fő, járásokban 41–81 fő, városokban 51–101 fő, községekben és a kerületekben 21–101 fő között mozgott. A tanács élén elnök állt. A tanács ülései között a jóval kisebb létszámú (5–19 fős) *végrehajtó bizottság* (VB) gyakorolta a tanács irányító–ellenőrző jogait. A VB-k ugyanakkor *kettős alárendeltség*ben álltak: saját tanácsuk és a felettes végrehajtó bizottságuk is ellenőrizte őket. Emellett természetesen a párt helyi szervezetei is kontroll alatt tartották őket. A VB-k működtették a hivatali szervezetet is. Ennek keretén belül szakigazgatási ágak szerint osztályokat szerveztek. (Ez a községi VB-knél nem volt kötelező). Az *1954: X. tv.* az új szakasznak megfelelően felváltotta az 1950-es tanácstörvényt. Az új jogszabály már tartalmazta a tanácstagok jogait, kötelességeit, illetve részletezte és jogilag sokkal szabatosabban fogalmazta meg a tanácsok, a VB (és annak elnöke) feladatait. A tanács általános feladatai között azonban első

helyen továbbra is az „államhatalmi tevékenység”-et említette. A helyi tevékenység autonómiáját alig bővítette, hiszen erre csak „az állami népgazdasági terv és az állami költségvetés keretein belül” volt lehetőség. Elvként mondta ki viszont, hogy „a tanács munkájába bevonja a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tömegszervezeteit és ezáltal is biztosítja a lakosság széles tömegeinek részvételét az állami feladatok végrehajtásában”. A tanács rendeleteit kihirdetésük előtt a felsőbb tanácshoz kellett felterjeszteni.

A politika intézményei

Az egypártrendszer és a pártállam jellege

1949-ben a modern értelemben vett politika lehetősége megszűnt Magyarországon. Valódi politikai életről nem beszélhetünk az *egypártrendszerű diktatúra* keretein belül. 1953-ig egyáltalán nem jelentek, nem jelenhettek meg a hivatalostól eltérő vélemények, álláspontok, vagy ha igen, azokat azonnal a megsemmisülés veszélye fenyegette. Ennek némileg ellentmond, hogy a politika világa mégis jobban benyomult a mindennapi életbe. A Rákosi-diktatúra elvárta, hogy minden ember, mindenhol és mindig hitet tegyen a rendszer mellett. Senki nem húzhatta ki magát a kampányszerű akciók alól: hol a világbéke melletti aláírásokat kellett az ország minden lakosától összegyűjteni, hol terv- vagy békekölcsönt jegyezni, előfizetni a Szabad Népre, tiltakozó gyűlést tartani (a reakció, az egyház, a kulákok, a kémbanda, a jugoszlávok stb.) ellen. A párt és politikája tehát rátelepedett az egész társadalomra és az államra is.

A *párt és az állam* valójában *szorosan összefonódott* egymással. A párt állam lett az államban. A párton belül lényegében az állami szervekkel párhuzamosan működtek olyan szervezetek, melyek feladata az állami szervek ellenőrzése volt. Az állami feladatok teljesítését ellátó szerveket ezáltal *megkettőzték*, hiszen állami és pártszervek is foglalkoztak ezzel. A párhuzamos szervek közül természetesen a pártszerv volt a domináns, ez utasította, irányította és ellenőrizte a megfelelő állami szervet. A párt és az állam ilyen jellegű összefonódását *pártállam*i rendszernek nevezzük. A pártállamot irányító egyetlen pártot pedig ugyanezért *állampárt*nak is szokták nevezni. A párt és az állam összefonódása személyileg is kimutatható: a párt vezetői birtokolták az összes fontos állami pozíciót is.

A párt szerepére az alkotmány csak burkoltan utalt, amikor az állami és társadalmi tevékenység vezető erejét az „*élcsapat*a által irányított munkásosztály”-ban nevezte meg. A párt legitimációs okokból jelentős tömegpárttá duzzadt. Létszáma a korszak elején az egymillió főt is meghaladta. Az MDP a Szovjet Kommunista Párt alárendeltségében, lényegében Moszkvából történő kézi vezérléssel működött. Mint minden

kommunista párt, az MDP működésére is a következő tulajdonságok voltak jellemzőek: a *demokratikus centralizmus*: minden döntést a „demokratikusan megválasztott” vezetés hoz meg, ez a döntés azonban valamennyi párttagra (kétkedés nélkül) kötelező; a horizontális kapcsolatok tiltása (az alapszervezetek között közvetlen kapcsolat nem lehetséges); szigorú *hierarchikus és személyi függőség* az apparátuson belül.

A párton belül tehát az állami szervek pontos megfelelői megtalálhatók. Az MDP szervezeti szabályzata szerint a párt legfontosabb szerve a *Kongresszus* volt, amit háromévenként hívtak össze (1948. június 12–14.; 1951. február 25–március 2.; 1954. május 24–30.). Elvileg a kongresszus választotta meg a párt vezetőit. Formailag a vezetőket a kongresszuson választották meg, de nem szabad választás révén, hanem a jó előre kijelölt vezetőket a kongresszus csupán engedelmesen megszavazta. Ezek a tényezők a kongresszus működését az országgyűlési választásokhoz teszik hasonlóvá. Mindkettőt több évente rendezték meg, egyik sem volt alkalmas arra, hogy szabadon válassza meg a vezetőket. A kongresszusokon ezer küldött is részt vett, s nagy létszáma és szavazógépi jellege miatt néha az országgyűléssel is azonosítják. Az országgyűlés azonban évente többször ülésezett, ezért a párton belül a parlamentnek megfelelő szerv inkább a *Központi Vezetőség* (KV) volt. Ennek létszáma szintén jelentős (71 fős) volt, kb. egy–kéthavonta ült össze (valamivel gyakrabban, mint az országgyűlés). A pártállami országgyűléshez hasonlóan a KV szerepe is szinte jelentéktelen volt. A KV tagjai közül szintén választottak egy szűkebb, operatív testületet. A NET tükörképe a párton belül a *Politikai Bizottság*. Ezt a kortársak sokáig a párt legfontosabb, döntéshozó testületének tekintették, pedig története során legtöbbször tanácsadó szerv volt, valamint azt a célt töltötte be, hogy megossza a *főtitkár* egyéni felelősségét. A PB létszáma 8 és 17 fő között mozgott a korszakban (a póttagokat nem számítva). Ráadásul a PB-ülésekre gyakran egyéb szakértőket is meghívtak. A PB és a NET tehát létszámuk szerint is hasonlóak egymáshoz. Az állami szervek közül legfontosabbnak tekinthető Minisztertanács mása a pártban a *KV Titkársága* volt. Ennek létszáma 3 és 9 fő között mozgott. A Titkárság tagjai (a *titkárok*) többnyire felügyeleti területeket is kaptak. A titkárok tehát a miniszterek megfelelői voltak a párton belül. A minisztériumoknak a KV különböző osztályai feleltethetők meg, s az osztályok élén álló osztályvezetők (akik többnyire nem titkárok voltak) a miniszterhelyettesek feladatait látták el. A kormányfői poszt megfelelője a titkárok vezetője, tehát a *főtitkár*i poszt betöltője (1953. június 28-tól első titkárnak nevezték). A főtitkár egyben a PB üléseket is vezette, így a valódi „kormány-” és az „államfői” posztot is kezében tartotta. A Rákosi-diktatúra idején azonban a Titkárság fontossága több időszakban is megkérdőjelezhető. A titkárok sokszor látszatfeladatokat láttak el és a valódi irányítás egy olyan szerv kezében volt, amelynek létezése a PB és a Titkárság

tagjai előtt is titkos volt. Ez volt a „*Honvédelmi Bizottság*”, melynek mindössze három tagja volt: *Rákosi Mátyás* (általános politikai ügyek), *Gerő Ernő* (gazdaság) és *Farkas Mihály* (honvédelmi és államvédelmi ügyek). A Bizottság 1950. novemberében alakult meg, tagjait „*trojká*nak” is szokták nevezni. A trojka tagjaihoz azonban gyakran társult negyedikként („*négyes fogat*”) *Révai József* is, aki kulturális és ideológiai ügyekért volt felelős. A korszak tényleges kormányát ők hárman, illetve négyen alkották, kivéve 1953–1954, vagyis az „új szakasz” időszakát, amikor a Minisztertanács jelentősége megnőtt.

Mivel a párton belül betöltött pozíció sokkal fontosabb volt, mint az állami, ezért a főtitkár szerepe akkor is kiemelkedő volt, ha állami posztot nem is töltött be. Rákosi azonban 1945-től miniszterelnök-helyettes, 1952–53-ban miniszterelnök is volt. A párt főtitkára körül „*személyi kultusz*” alakult ki. Ez a kifejezés a vezető körül kialakult kritikátlan dicsőítésre, magasztalására utal. Valójában ennél többről volt szó: helyesebb lenne a *vezérkultusz* szót használni. Ezzel együtt egy despotikus uralmi rendszer alakult ki. A kultusz ismét szovjet példa nyomán alakult ki, sőt: Rákosi kultusza valójában csak Sztálin dicsfényének „visszatükröződése” volt. A kultusz hazánkban is mindkettőjüket övezte, csúcspontját Sztálin 70. és Rákosi 60. születésnapján érte el (1949. december 21., 1952. március 9.) A kultuszban részt venni kötelező volt; már az is gyanússá vált, aki nem elég lelkesen tapsolt. A vezérkultusz általános jellemzője a totalitárius rendszereknek. A karizmatikus vezető iránti vágy kedvez a jelenség kialakulásának, ám hazánkban mindez szovjet importként jelentkezett, s benne az orosz történelem hagyományai is felismerhetőek. A despotikus vezetőt körüllengi a tévedhetetlenség, sőt az előrelátás mítosza is. Ezek egyszerűen levezethetők a bolsevik–kommunista ideológiából is, amely magát „*tudományos szocializmus*nak” nevezte.

A sztálinista ideológia

Az ideológia szintén totális jellegű volt. Alternatív ideológiá(ka)t nem tűrt meg maga mellett; azok ellen minden eszközzel harcolt (pl. az egyházak ellen). Ez az ideológia folyton változott, fejlődött, sőt országonként is némileg eltérő volt. Az államszocialista totális ideológia a *Marx* és *Engels* által kidolgozott tanokból indult ki, amit *Lenin* jelentősen átdolgozott, oroszosított. Ezt követően Sztálin is jelentősen módosította a tételeit. E tételek bizonyításra nem szoruló axiómák voltak, amelyek a *tömegpropaganda* révén váltak hatásos és elfogadott tényekké, sőt meg inkább: hitté. Az eszme hirdetői, az élcsapat élcsapatának tagjai mindig tévedhetetlenek, mindig igazuk van. Fő követelmény, hogy kétkedés nélkül kell elfogadni a tételeket. Minél hihetetlenebb egy ideológiai állítás, annál inkább el kellett azt fogadni. Ennek oka az, hogy ez egy „tudományos”

elmélet, amely univerzális választ tud adni az emberiség minden problémájára. Ez a válasz egyben globális is, vagyis az egész világra vonatkozik. Az ideológia fő eszköze a propaganda és a tömegek állandó aktivizálása. Ezen eszközökkel valóban eléri, hogy a tömegek elhiggyék a tanait. Ha ez mégsem sikerül, akkor erőszakkal, megfélemlítéssel éri el ezt. Az átnevelés minden korosztályra kiterjed. Fontos eleme, hogy állandóan megnevezi az ellenség, ami ellen harcolni kell. Másik fő eleme, hogy *felsőbb-rendűségi tudat*tal bír: azt hirdeti: a kommunista rendszer nemcsak erkölcsi, de gazdasági értelemben is jobb a kapitalistánál. Azt ígéri, hogy a kommunista rendszer gyorsan felszámolja a gazdasági–társadalmi elmaradottságot és megelőzi a nyugat fejlődését. Amint a társadalom ebben való hite megrendül, az egész ideológia és az egész rendszer megkérdőjeleződhet. Ezért a vezetés a totális államszocialista rendszert igyekezett elszigetelni a külvilágtól, hogy a kapitalista rendszerről sugallt képet („rothadó kapitalizmus") az átlagember ne tudja összevetni a valósággal. Az ideológia nem rejtette véka alá, hogy az általa teremtett rendszer *diktatórikus*. Szerinte ugyanis minden rendszer diktatúra, csak az a különbség, hogy a proletárdiktatúrában a többség nyomja el a kisebbséget. Tehát nyíltan *osztálypolitiká*t gyakorolt. Ez egyben az ideológia önlegitimációjának forrását is jelenti: a többség által gyakorolt diktatúra fejlettebb, mint a kisebbség diktatúrája. A proletariátus vezető ereje pedig a párt, amely mindig jobban tudja, mi a helyes. Ezért politikáját megkérdőjelezni nem szabad, a legfőbb erkölcsi érték a fegyelem, az engedelmesség, az áldozatvállalás. Az ideológiai hűség minden állás betöltésénél a legfőbb, sőt egyetlen kritérium, amely „pótolja" a szakértelem hiányát is. A kommunista másik fő erénye az éberség, hiszen „az osztályharc egyre fokozódik", az ellenség bárhol és bármikor támadhat. Mindez katonai jelleget is ad az ideológiai tételeknek és a mindennapok szóhasználatának.

A politikai elit és a döntéshozatal módja

A politikai elit kiválasztása az ideológiai megbízhatóságon alapult. A Rákosi-korszak elitjében jól elkülöníthető származási csoportok is megtalálhatók. A régebbi tagok már a KMP alapításánál jelen voltak, illetve részt vettek a tanácsköztársaság harcaiban. Ezt követően emigrációba vonultak, és előbb–utóbb Moszkvában találtak menedéket. 1944–1945 fordulóján tértek haza. Ők voltak a „*moszkoviták*", akik meghatározó tagjai voltak a korszaknak. A „trojka" és a „négyes fogat" tagjai is mind e csoportba tartoztak, sőt Nagy Imre is. A következő életkori csoport tagjai a tanácsköztársaság idején még túl fiatalok voltak, de az 1920-as években már aktív kommunisták voltak. Tagjai hazai illegális munkát végeztek és többször kerültek börtönbe is (*Kádár János*, *Rajk László*). A harmadik csoport a fiataloké, akik már csak

1945 után lettek kommunisták és fiatalon kerültek a politikai vezetés élvonalába. Többségük politikai pályája nem is terjedt túl 1956-on.

A pártállami vezetésbe tartozó apparátust összefogta az ideológia, a hatalom megtartásának szándéka, a különböző *privilégiumok*, amit a párt biztosított számukra, továbbá a kényszer, félelem és a terror. Emiatt ez a csoport szorosan összetartott és ellenérdekelt volt Nagy Imre radikális reformjával szemben. A politikai elitbe bekerülni nem volt könnyű 1949 után, onnan kikerülni viszont igen. A legfontosabb pozíciók összességét *nómenklatúrá*nak nevezzük. (A szó jelentése: névjegyzék; politikai értelemben: a jelentős vezető pozíciók megnevezése és jegyzéke.) Nemcsak politikai, de gazdasági, kulturális, tudományos, sőt sajtópozíciók is idetartoztak. Nómenklatúrának nevezzük azonban azt a személyi állományt is, amely betölti a listán szereplő posztokat. A nómenklatúrán szereplő posztok megüresedése esetén az utód személyére a kijelölt pártszerveknek volt javaslattételi (egyetértési, véleményezési) joga. Minél fontosabb volt egy poszt, annál magasabb szintű pártszerv tárgyalta meg a poszt betöltésének személyi (más néven káder-) kérdéseit. A legfontosabb posztok betöltéséről a Politikai Bizottság és a Titkárság hozhatott döntést, de külön hatásköri listája volt a KV-nek, a megyei (fővárosi), járási, városi, kerületi stb. pártszerveknek. Ezeket a listákat *káderhatásköri listák*nak is nevezik. A listákon országosan összesen legalább 300.000 pozíció szerepelt.

A politikai döntéshozatal módja a Rákosi-korszakban rendkívül sematikus volt. A jogforrás Moszkva volt. Ha a Szovjetunió közvetlenül érintett volt egy döntésben, akkor kézi vezérléssel adott utasításokat, akár a magyar vezetők Moszkvába rendelésével, akár SZKP-megbízottak Budapestre küldésével, akár hosszabb időn át itt tartózkodó „tanácsadók” révén, de gyakran telefonos egyeztetés útján is. Ha Moszkva érdektelen volt, akkor a döntés az MDP csúcsszerveiből indult el. Ilyen esetben a vizsgált kérdést a KV illetékes osztálya megtárgyalta és a PB (esetleg a Titkárság, vagy az ún. Szervező Bizottság) elé tárta. Ezek a szervek megtárgyalták a kérdést és általában döntést hoztak (vagy átdolgozásra visszaküldték a KV osztályára az anyagot). Formálisan néhány kérdést ezután a KV elé is terjesztettek, de érdemi vitáknak itt már nem volt helye. A már meghozott döntést vagy saját utasításban, határozatban fogalmazták meg (titkos vagy nyilvános párthatározat), de ha a végrehajtás során állami szervek részvételére volt szükség, akkor a párt döntését közölték az illetékes állami szervvel. Ha az országgyűlésnek küldték el a döntést, akkor abból törvény született. Gyakoribb volt azonban, hogy a jelentős döntéseket az Elnöki Tanácshoz továbbították (törvényerejű rendelet). Kisebb jelentőségű ügyekben a Minisztertanács vagy valamelyik szakminisztérium kapta meg a döntéseket. Ezekből MT-rendelet, vagy szakminisztériumi rendelet született meg. A döntések végrehajtása a kormány, a szaktárca, illetve a tanácsok

feladata volt, de annak ellenőrzésében az illetékes pártszervek játszották a döntő szerepet. A helyi politikusi réteg lehetőségei helyi ügyekben is viszonylag szűkek voltak, mivel a tanácsok nem voltak önkormányzati jellegűek, a helyi beruházásokat a Népgazdasági tanács és a Tervhivatal alakította ki, valamint káderek állandó áthelyezése (az ún. *káderkörforgó*) révén a kihelyezett helyi vezetőknek nem épült ki megfelelő kötődése sem az adott településhez.

Országgyűlési választások

A választások teljesen formálisak voltak. 1949. és 1956. között két választást tartottak, 1949. május 15-én és 1953. május 17-én. Már 1949-re is igaz, hogy azok a pártok, amelyeket a Népfront nem vett fel tagjai közé, ki voltak zárva a választásból és gyakorlatilag meg is szűntek. A Népfront tagja lett végül a *Magyar Dolgozók Pártja, a Nemzeti Parasztpárt, a Független Kisgazdapárt, a Független Magyar Demokrata Párt és a Magyar Radikális Párt*. 1949-ben a választójogosultak száma lényegesen nagyobb lett, mint szűk két évvel korábban, mivel a választás fő célja a minél nagyobb részvétel és a Népfront elsöprő támogatottságának biztosítása volt. A több mint 6 millió választó közül 5,7 milliónál többen el is mentek a szavazásra (közel 95%-os volt a részvételi arány). Az MDP aktivistái óriási agitációt végeztek, hogy minél többen szavazzanak. A résztvevők 1,5%-a szavazott érvénytelenül és az érvényes szavazatok közül 97% volt a Népfront támogatottsága. Az országgyűlés létszáma 402 fős lett, s ebből 71% volt az MDP tagja. A többiek „*társutasok*” voltak, tehát olyan, más pártbeli politikusok, akik elfogadták az MDP vezető szerepét és programját. A képviselőket úgy válogatták ki, hogy reprezentálják a lakosság foglalkozási és származási összetételét. A képviselőség mellékállásnak számított s a honatyáknak és a honanyáknak még irodájuk sem volt a Parlament épületében. Az országgyűlés első ülésnapján megszüntette a pártok szerinti ülésrendet. Ezután lényegében mind az MFNF, mind pedig az MDP-n kívüli összes párt tevékenysége fokozatosan elsorvadt. A pártokat nem tiltották be és 1951-ben még több párt vegetált, ekkor azonban végleg megszűntek.

A választójoggal rendelkezők száma 1953-ban ismét nőtt, nagyrészt a korhatár leszállítása révén. 6 millió helyett ezúttal 6,5 millió jogosultat regisztráltak. Ezek 98%-a el is ment szavazni, alig 1% szavazott érvénytelenül, s az érvényes voksok 99%-a támogatta a Népfrontot. Több éves terror után az emberek már távollétükkel sem mertek tüntetni a rendszer ellen… A választás eredményeként 298 fős lett az országgyűlés. Az MDP-tagok aránya valamelyest csökkent 1949. óta, ezúttal 69% lett. A többiek pártonkívüliek, de természetesen alaposan kiválogatott, nem ellenzéki politikusok voltak.

Emberi jogok, állampolgársági jogok

A totális diktatúrában az emberi jogok érvényesülése elvileg is kizárt. A hivatalos álláspont az volt, hogy a szocializmus viszonyai mintegy automatikusan megoldják az emberi jogok kérdését, ezért részletes szabályozásukra nincs is szükség. Az 1949-es alkotmány valósággal „államosította" az emberi jogokat, s azokat *állampolgári jogok*nak nevezte el, de ezeket a szűkre szabott jogokat is csak a „dolgozók" számára garantálta. Nem biztosítottak jogorvoslatot sem arra az esetre, ha az így garantált jogokat megsértenék. Az alkotmány nem biztosította a magántulajdonhoz való jogot. A gazdasági, szociális és kulturális jogok biztosítása viszont a kommunista ideológia alapvető ígéretei közé tartozott. Ezzel próbálták igazolni a nyugattal szembeni felsőbbrendűségét, de az ígéreteket a rendszer nem tudta teljesíteni. A munkához való jog pl. kötelezettség lett, s mint láttuk, ez egyben igyekezett röghöz is kötni a „dolgozókat". A munkával elérhető életszínvonal pedig alacsony volt. Az egészség védelmének jogát csak a „dolgozók" kapták meg. A művelődéshez és oktatáshoz való jog és az oktatás ingyenessége jórészt megvalósult ugyan, de csak állami iskolákban, a továbbtanulásnál pedig származási szempontok szerint korlátozták a diákokat. Az oktatás fő célja az *ideológiai átnevelés* volt.

Nem valósult meg az állampolgárok egyenjogúsága, még az alkotmány szövegében sem. A nem dolgozókat és az osztályellenséget nyíltan kirekesztették a jogokból, a bíráskodás során pedig hátrányosan megkülönböztették őket. A politikai elit viszont jelentős privilégiumokat élvezett. Nem valósultak meg a klasszikus szabadságjogok sem. A személyi szabadságot nem csak a bíróság korlátozhatta, a büntetőeljárásban a terhelt jogait korlátozták, a „nyomozás" pedig törvénytelen eszközökkel zajlott le, általában kínzásokkal. Nem volt levéltitok, s a magánélet sem volt szabad. Az utazás és a letelepedés szabadságát sem biztosították, még belföldön sem. A lelkiismereti és vallásszabadság súlyosan sérült. Az egyházak (és fő támogatóik, a *kulák*nak nevezett gazdagparasztok) ellen durva támadások indultak (perek, kitelepítés, szerzetesrendek betiltása, kötelező vallásoktatás megszüntetése, egyházak vagyonának megszerzése, az egyház állam alá rendelése, kiszorítása a társadalmi és kulturális életből is stb.). A szólás- és sajtószabadság sem érvényesült. Utólagos *cenzúra* nem volt, mert nem volt rá szükség: a lapok élén megbízható személyek álltak, akik tudták, hogy miről és hogyan lehet írni. A gyülekezési jog sem érvényesült, illetve ahol szabad volt gyülekezni, az egyben kötelező is volt. Az autonóm egyesületeket felszámolták, a társadalmi szervezetek létrejötte pedig csak a „dolgozók érdekében" és a népi demokrácia céljainak szolgálatával volt lehetséges.

A kisebbségek és a nők jogai papíron megvoltak ugyan, de a gyakorlati életben megvalósulásuk igen felemás volt. A nőknek (az alkotmányban is rögzített módon) társadalmi és gazdasági függetlenséget,

teljes felszabadulást ígért a rendszer. 1945 után a választójogi megkülönböztetés megszűnt a nemek között, de 1949-től a nőknek sem volt valódi választási lehetőségük a Népfrontos kereteken belül. Az *1948: XLIII. tv.* rögzítette a nők egyenjogúságát. A munkavállalás joga számukra is kötelesség lett, a háztartási munka alóli felszabadulást pedig minden ígéret ellenére sem sikerült végrehajtani. A társadalmi egyenjogúság torz értelmezése eredményezte a propagandában nagy hangsúlyt kapó traktoristalányok és bányásznők ideájának és gyakorlatának megjelenését. A családjogi törvény (*1952: IV. tv.*) valóban fontos vívmány volt a nők számára (házastársak egyenjogúsítása, közös vagyonkezelési joga, a „törvénytelen" gyermekek korábbi hátrányos megkülönböztetésének eltörlése, a válás lehetősége) Korlátozta viszont a nők jogait a radikális *abortusz-tilalom* (ún. *Ratkó-korszak*), valamint az, hogy a gyerektelen párokat gyermektelenségi adó fizetésére kötelezték. Javultak azonban a nők tanulási lehetőségei. A nők politikai részvétele korlátozott maradt. Az MDP PB és Titkárság tagjai között egyetlen nőt sem találunk. A KV-ben a nők aránya 10% alatt volt. Az első női miniszter *Ratkó Anna* volt (népjóléti, majd egészségügyi miniszter, 1949–1953), a második és korszakunkban egyben utolsó *Nagy Józsefné Szarka Jolán* (1955–1956 között könnyűipari miniszter).

A kisebbségek jogait a korszak politikai eseményei korlátozták: a németek kitelepítése 1945 után, a magyar–szlovák lakosságcsere, majd 1948-tól a Jugoszlávia elleni politikai támadások révén a hazai nemzetiségek nem merték felvállalni kisebbségi helyzetüket. Az anyanyelvi oktatás terén kezdetben voltak ugyan lépések, de 1951-ben az MDP már úgy vélte, hogy 10–15 éven belül a kisebbségek teljesen asszimilálódnak és ezzel a probléma végleg megoldódhat. Német nyelvű iskolák egyáltalán nem voltak. A hivatali életben az anyanyelv-használat joga csak papíron létezett. Nemzetiségi szövetségek működhettek ugyan (a német csak 1955-től), de ezek inkább politikai–ideológiai feladatokat láttak el. A délszláv szövetség vezetői pedig a politikai leszámolás áldozatai közt is feltűntek.

Ajánlott irodalom

Bán Péter (szerk.): Magyar történeti fogalomtár. 1–2. Bp., 1989., Gondolat.
Bihari Mihály: Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok. Bp., 2005., Osiris.
Boreczky Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1944–1950. 1–2. Bp., 1985., KJK.
Kahler Frigyes: Joghalál Magyarországon 1945–1989. Bp., 1993., Zrínyi.
Kiszely Gábor: ÁVH. Egy terrorszervezet története. Bp., 2000., Korona.

Kornai János: A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan. Bp., 1993., HVG.
Mezey Barna (szerk.): Magyar jogtörténet. Bp., 1999., Osiris.
Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Bp., 2002., Osiris.
Révész Béla: A proletárdiktatúra ideológiai funkciójának kriminalizálása. Ideológia – politika – jog Magyarországon az ötvenes években. Szeged, 1997., JATE.

Az 1956-os forradalom állama és az utóvédharcok 1956–1957

Az 1956-os forradalom időszaka államjogi szempontból 3 részre osztható, az október 23–28. közötti időszak pártállam uralma, amely azonban a forradalmi erők tevékenységének hatékonysága, valamint az erőszakszervezeteinek bomlása, a segítségül hívott szovjet haderő sikertelen harcai miatt a 6 nap alatt dezorganizálódott. Ezekben a napokban Magyarország szuverenitását jelentősen korlátozta az első szovjet intervenció, bár korlátozott beavatkozásuk a forradalmi fejlődési folyamatokra nem volt hatással, a szovjet politika is egyre inkább engedményekre kényszerült. Az október 29–november 3. közötti napok a jogilag független Magyarország kifejlődésének időszaka, azonban a szovjet haderő egyre fokozódó jelenléte miatt azért maradtak korlátai.

November 2-án Nagy Imre osztrák típusú semlegességi igénnyel kihirdette hazánk Varsói Szerződésből való kilépését, s ezzel az igénnyel a világpolitika nem tudott mit kezdeni. Ebben az időszakban megindult a forradalom intézményesülése, s egy 1945–1948 közötti koalíciós időszakra jellemző politikai rendszer kezdett kialakulni, amelyben azonban fellelhetőek voltak korábbi politikai rendszerekre jellemző politikai struktúrák is. November 4-én induló II. szovjet intervenció szinte teljesen megszüntette hazánk szuverenitását, a szovjet agresszor a politikai élet minden szintjét ellenőrzése alá vonta. Ez az ellenőrzés csak a politikai konszolidáció megindulása után csökkent.

Az intervencióval egy időben Kádár János bejelentette ugyan a Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány megalakulását, azonban a kormány november 7-ig érdemi tevékenységet nem végzett. A társadalom ellenállása miatt a kormány elszigeteltsége nem csökkent, novemberben kettős hatalom jellemezte hazánkat; a forradalmi eszméket átmentő munkástanácsok jelentős helyet foglaltak el a politikai struktúrában. A kádári kormányzat, bár a forradalom intézményeit és intézkedéseit összességében nem ismerte el, azonban közülük többet politikai okokból eltűrt, illetve beépített saját struktúrájába. 1956 decemberében megindult a kádári pártállam intézményrendszerének kiépítése, a forradalom vívmányainak felszámolása, amely folyamat 1957 őszén zárult le.

Alkotmányos helyzet

Az SZKP 1956. februári XX. kongresszusa után Magyarországon is felgyorsultak azok a politikai, társadalmi folyamatok, amelyek 1956 októberében a Rákosi Mátyás neve fémjelezte kommunista pártállam lebontásához vezettek. Ezek a folyamatok *de jure* nem érintették a forradalom

kitöréséig az állam alkotmányos helyzetét, *de facto* azonban már a forradalom előtt megjelentek a pártállami struktúrában olyan szervezeti elemek, amelyek tevékenysége a kommunista alkotmányos rendszer kereteibe nem fért bele. Ez a bomlási folyamat a pártállam jogrendjében indult meg, a párt, illetve a fiókszervezeteiben, valamint a tömegszervezetekben alakultak meg az első olyan kommunikációs közösségek, ahol a közéletben részt venni kívánó, párton kívüli emberek kifejthették akár kommunista ellenes nézeteiket is. Az 1956 márciusában megalakult *Petőfi Kör*, a DISZ irányítása alatt ált, értelmiségi vitáinak hangnemét a pártvezetés is bírálta. A fórum tevékenységének hatására 1956 tavaszán–nyarán több vidéki városban alakult ilyen értelmiségi kör, Kaposvárott a Zrínyi Kör, Szombathelyen a Vasvári Pál Kör stb.

1956 októberében felgyorsultak az események. Október 6-án a *Rajk László* újratemetése után a budapesti diákság tüntetett a Sztálin-szobornál, a jugoszláv követség és az Andrássy út 60 előtt. Október 16-án a szegedi egyetemisták a budapesti hallgatók törekvéseinek hatására elhatározták egy önálló, a párttól és tömegszervezeteitől független diákszövetség a MEFSZ (de a MEFESZ nevet is használta), a *Magyar Egyetemi és Főiskolai Egyesületek Szövetsége* megalakítását. A szervezet megalakulása azért jelentős, mert ez volt a Rákosi-féle pártállamban az első független és a párt által nem ellenőrzött, alkotmányosan el nem ismert organizáció. A független MEFESZ gyorsan terjeszkedett, október 23-ig az ország minden felsőoktatási intézményében megkezdte tevékenységét.

A forradalom kitörése Magyarország alkotmányos helyzetén az alkotmányozó szervezetek tevékenységének hiánya miatt jogilag nem változtatott, azonban a társadalom *de facto* a kommunista alkotmányos rendszert nem ismerte el, s ellene fegyveresen lépett fel, s az írott alkotmányon kívüli, leginkább az 1945–1948 között működő politikai rendszer kezdett el kialakulni, annak ellenére, hogy az államforma továbbra is *Magyar Népköztársaság* maradt. Ebben a politikai struktúrában még fennmaradtak a kommunista alkotmányos rend bizonyos elemei, de már jelentős számú új, a kommunista alkotmánnyal ellentétes organizáció is létrejött (többpártrendszer, nemzetőrség stb.)

A november 4-én megindított szovjet intervenció teljesen új alkotmányos helyzetet teremtett az országban, amely összefüggésben állt a *Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány* legitimitásával. Kádárék ugyan az 1949. évi alkotmányt tekintették a törvényes rend alapjának, de jelentős alkotmányossági problémákkal küszködtek. Az alkotmányos válságot egyrészt az a körülmény jelentette, hogy gyakorlatilag 3 napig az állami kormányzati tevékenység megszűnt, a szovjet hadsereg illetékes parancsnokai látták el az ország irányításának feladatát. A másik alkotmányossági probléma Nagy Imre, és kormányának legitimitása volt. A kormányfőt, s

kormányának tagjait az *Elnöki Tanács* az alkotmány rendelkezései alapján törvényesen nevezte ki, s a testület november 4-én hajnalban, amikor *Kádár János* az ungvári rádióban bejelentette a Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány megalakulását, még törvényesen hivatalban volt. *Nagy Imre* és kormányának több tagja ugyan november 4-én reggel a jugoszláv nagykövetségen kapott menedékjogot, ezzel gyakorlatilag megszűnt a kormánya tevékenysége, jogilag Nagy Imre azonban pozíciójáról nem mondott le, s az Elnöki Tanács elnöke, *Dobi István* sem volt abban a helyzetben, hogy leváltsa őket.

Nagy Imre kormányának legitimitása a Szovjetuniót kellemetlenül érintette, s jugoszláv közvetítéssel próbálta meg Nagy Imre félreállítását, vagy annak lemondását elérni. A kormányfő azonban november 4-i rádiós beszédével, amelyben „a kormány helyén van" szlogennel kinyilvánította, hogy nem hajlandó lemondani, véget vetett a Kádárékat legitimálni akaró szovjet politikai játszmának. Kádár János jelentős legitimációs deficittel rendelkezett, s a legitimációja érdekében még november 8-án is hajlandó volt futni hagyni Nagy Imrét annak antedatált lemondása fejében. A volt kormányfő ugyan megírta a lemondó nyilatkozatot, de a követségen vele együtt levő politikus társai kérésére, végül elutasította a lemondására előterjesztett kérést. Kádár legitimációs kísérlete tehát nem sikerült, másként, számára sem elégséges módon kellett eljárnia. November 7-én a csonka Elnöki Tanács november 4-re antedatálva felmentette a Nagy Imre-kormány tagjait, és kinevezte a Forradalmi Munkás–Paraszt kormányzat tagjaivá *Kádár János* elnököt, *Münnich Ferenc* elnökhelyettest és további hat minisztert. (*28/1956. sz. NET hat.*). Az új kormány még aznap letette az esküt. A kinevezés azonban nem oldotta meg a kádári kormányzat legitimációs deficitjét, erre utal Kádár másnapi kísérlete Nagy Imre lemondásának szorgalmazására. A harmadik, s egyben a legkomolyabb alkotmányossági problémát azonban az a kellemetlen tény jelentette a Kádári kormányzat számára, hogy az alaptörvényben nem szerepel a Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány elnevezés, ott a végrehajtó hatalom letéteményeseként a *Minisztertanács* volt. Emiatt a november 9-én az Elnöki Tanács – noha erre nem volt jogosultsága – a *26/1956. NET hat.*-tal módosította az alkotmányt, az államigazgatás legfőbb szerveként a Népköztársaság Elnöki Tanácsa által választott magyar Forradalmi Munkás–Paraszt kormányt jelölte meg, amelynek élén az elnök áll. A határozat feljogosította a kormányt arra, hogy maga jelölje ki, hogy tagjai közül az államigazgatás egyes ágazatait ki vezeti.

A legitimációs problémák „rendezésén" kívül alkotmányozási kérdést vetett fel a kegyúri jog érvényesítése. Az alkotmány 54. § megerősítette az állam és az egyház szétválasztását. Ennek értelmében a kegyúri jog alkalmazására nem lett volna szükség, a kádári politikai hatalom szigorította

a kegyúri jog alapján az egyházak működési feltételeit, s kimondta, hogy azoknak az egyházi pozícióknak a betöltéséhez, amelyek a pápaság illetékességébe tartoznak, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának engedélye szükséges, s ezt az előzetes engedélyt kiterjesztette a leváltásokra és az áthelyezésekre is. A hatalom ezt az előzetes engedélyeztetést a református, az evangélikus és az izraelita egyházak felsővezetői funkcióinak betöltésénél is alkalmazta. A kisebb egyházi pozíciók esetében az előzetes engedélyezési jogot a művelődési miniszter gyakorolta. (1957: 22. sz. tvr.)

A forradalom időszakában az állam általános működési keretei nem változtak meg, azonban a szimbolikus struktúráiban *de facto* történt változás, ugyanis a társadalom a pártállam jelképrendszereit nem fogadta el. Legkomolyabb változás a címerhasználatban volt. A *népköztársasági címer* népszerűtlensége már a forradalom kezdetén megmutatkozott. Már a Szegeden megalakult MEFESZ október 19-én elfogadott programjában is szerepelt a *Kossuth-címer* visszaállítása, s ez a követelés később szinte valamennyi forradalmi szervezet programjába beépült. A népköztársasági címer népszerűtlenségét jelezte, hogy a forradalmi tüntetéseken a címert sokszor kivágták a zászlókból. A követelés teljesítése a hatalomátvétel után vált aktuálissá, október 28-án a Minisztertanács határozatot hozott arról, hogy javaslatot terjeszt az országgyűlés elé a Kossuth-címer visszaállításáról, és március 15-e nemzeti ünneppé nyilvánításáról, s ezt a kormányfő a rádióban be is jelentette. Mivel az országgyűlés összehívására nem került sor, jogszabály nem készült a címerről. Ennek ellenére a kormányközlés azt eredményezte, hogy a társadalmi életben, az emberek közötti kapcsolatokban elterjedt a Kossuth-címer használata, gyakran ábrázolták az újságok impresszumain (Magyar Honvéd, Magyar Függetlenség, Szabad Dunántúl). A kommunista állami ünnepek megváltoztatása, s a régi egyházi és állami ünnepek visszaállítása az aktualitás s az idő hiánya miatt nem történt meg. Október 23-a nemzeti ünnepként való aposztrofálásának követelése több forradalmi szervezet programjában szerepelt.

November 4. után a Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány kénytelen volt ezeket a forradalmi követeléseket tolerálni. A kádári politikai hatalom nem volt finnyás, s mivel az országgyűlés összehívására (pedig csak politikai akadálya volt) egy jó ideig gondolni sem mert, túllépett az alkotmány adta kereteken, s az Elnöki Tanács a már említett 26/1956. sz. határozatával módosította az alkotmányt, s a Kossuth-címert tette meg a Népköztársaság hivatalos jelképévé. A lépés csak legitimálta a valós helyzetet, a magyar társadalom a forradalom kezdete óta a Kossuth-címert tekintette állami szimbólumnak. Természetesen a pártállam restaurációja után ezt a rendelkezést a hosszú idő után először összeülő országgyűlés eltörölte, s új népköztársasági címert vezetett be.

A forradalom időszakában az állami szuverenitásnak a korlátai nem csökkentek jelentősen, sőt az október 23–28. közötti napokban súlyosbodtak. A *Varsói Szerződés* alapján hazánkban tartózkodó szovjet csapatok hadműveleti terveiben magyarországi katonai támadási és politikai feladatok is szerepeltek, s ezeket a terveket (amelyeknek a Hullám fedőnevet adták) a poznański események hatására aktualizálták. A hadműveleti terv alapján került sor október 24-én az első szovjet beavatkozásra, s a szovjet haderő önállóan lépett fel a magyar lakosság ellen, és a vele érkező belbiztonsági csoportokkal, amelyet *I. A Szerov* altábornagy, a *KGB* főnöke vezetett letartóztatásokat hajthattak végre, kihallgatásokat foganatosíthattak magyar állampolgárok ellen a magyar hatóságok engedélye és részvétele nélkül. Október 23-án este *Hruscsov* és *Gerő Ernő* telefonbeszélgetése után a szovjet csapatok megkezdték bevonulásukat a fővárosba. A beavatkozás legitimitását erősen megkérdőjelezte, hogy bár a szovjet vezetés azzal a kikötéssel engedélyezte fegyveres ereje alkalmazását, ha a magyar Minisztertanács ezt írásban kéri, a minisztertanácsi kérelmet *Hegedüs András* antedatálva csak október 28-án írta alá. Ugyancsak erős volt a Szovjetunió politikai ellenőrzése is, az állandó szovjet tanácsadókon, *J. Andropov* nagyköveten, s a követség tagjain kívül az SZKP KB Elnökségének több tagja (*A. Mikojan*, *M. A. Szuszlov*) is Magyarországon tartózkodott a forradalom egyes napjain (október 26–31.), s részt vett az MDP vezető testületeinek ülésein, s tárgyalt a kormány és a párt vezetőivel.

A teljes állami szuverenitásáról katonai erő hiányában a hatalom átvétele után a forradalmi kormányzat egy ideig gondolni sem mert, csupán azt érte el, hogy a szovjet csapatok Budapestről kivonuljanak. A konszolidáció, s szuverenitás helyreállításának érdekében a kormány kabinetje további lépéseket is tett, október 31-én arról döntött, hogy tárgyalásokat kezdenek a Varsói Szerződésből való kilépésről és a szovjet csapatok kivonásáról. Október 31-én azonban a szovjet pártvezetés véleménye is megváltozott, s a magyar forradalom fegyveres leverését határozta el, s parancsot adott az. ún. *Forgószél* hadművelet fedőnevű intervenció előkészítésére. November 1-től megváltozott a szovjet csapatok mozgása, egyre több új hadosztály érkezett az országba. A katonai változásról Nagy Imre már aznap értesült, magához kérette Andropov nagykövetet, akinél tiltakozott a szovjet csapatok beözönlése ellen. November 1-én tartott kormány kabinetje is határozatot fogadott el a tiltakozásról, majd délután újabb ülést tartott, amelyen Andropov szovjet nagykövet is részt vett. Mivel a diplomata nem szolgált kielégítő magyarázattal, a kormánykabinet a szovjet beavatkozás legalitásának megszüntetése érdekében a Varsói Szerződést felmondta, kinyilvánította az ország semlegességét, s az ország semlegességének védelmére az ENSZ-hez fordult, és a négy nagyhatalom segítségét kérte. Ezzel a lépéssel *Nagy Imre* egy *de jure független*

Magyarországot deklarált, amelynek azonban a szovjet haderő jelenléte miatt továbbra is voltak korlátai. Ezzel a lépéssel egyben a készülődő szovjet támadást nemzetközi szempontból törvénytelenné tette. A négy nagyhatalomhoz fordulás osztrák típusú semlegességi igényt sugallt, ezzel az igénnyel azonban a világpolitika nem tudott mit kezdeni. November 2-án arról döntött a kabinet, hogy a lengyel fővárosban tárgyaljanak a Varsói Szerződés felmondásának végrehajtásáról, a küldöttség élére *Losonczy Géza* államminisztert, tagjaiként *id. Antall József* volt kisgazdapárti minisztert, *Márton András* ezredest, *Farkas Ferenc* kisgazda politikust nevezték ki, összeállították az ENSZ közgyűlésére utazó magyar küldöttséget: *Nagy Imre, Tildy Zoltán, Kéthly Anna, Kovács Béla* lettek a tagjai. Kijelölték a szovjet csapatokkal folytatandó tárgyalások tagjait, *Maléter Pál* miniszterhelyettes, *Kovács István* vezérkari főnök, és *Szűcs Miklós* hadműveleti csoportfőnök személyében. A tárgyalások november 3-án éjjel a hivatalosan kijelölt szovjet katonai parancsnokokkal, azonban az intervencióra készülő szovjet hadvezetés a tárgyalásokat saját katonai hasznára fordította, s *I. A. Szerov* a KGB elnöke éjféltájban letartóztatta a magyar küldötteket, s ezzel a legfontosabb katonai vezetőktől megfosztotta a magyar haderőt.

A november 4-én meginduló újabb szovjet intervenció szinte egy időre teljesen megszüntette az ország szuverenitását. A dolog pikantériája, hogy ez az erőteljes szovjet kontroll egyben a Kádár kormány mozgásterét jelentősen korlátozta. A Vörös Hadsereg *I. Sz. Konyev* marsall 2. sz. hadparancsa alapján már az intervenció kezdetén az ország területét katonai körzetekre osztotta. E hálózati rendszer segítségével a szovjet apparátus gyakorlatilag helyettesítette, illetve ellenőrzése alá vonta az állam közigazgatási, politikai és biztonsági szerveit. A helyzet a kádári kormányzat aktiválódása után sem változott jelentősen, sőt decemberben az SZKP KB Elnöksége arról határozott, hogy 40–50 pártfunkcionáriust a katonai parancsnokok gazdasági és politikai helyetteseként Magyarországra vezényeltet, hogy segítséget nyújtsanak a helyi hatalmi szerveknek.

A szovjet hatósági kontroll második fajtája a szovjet belbiztonsági kontroll, amelyet I. A. Szerov a Szovjet *Állambiztonsági Bizottság* (KGB) elnöke, aki már az október 24. óta Magyarországon tartózkodott. A szovjet belbiztonsági vezető a lakosság megfélemlítése céljából a látszatra sem ügyelve alkalmazott olyan megtorlási eszközöket, amelyet még Kádárék is nehezményeztek, hiszen november 4-i rádióbeszédében maga a kommunista vezető ígérte meg, hogy nem lépnek fel a forradalmi eseményekben részt vett munkásság stb. ellen. A szovjet belbiztonsági csoport tömeges letartóztatásokat hajtott végre, a 3608 letartóztatottból 1074 embert szovjet területre szállíttatott. A rendészeti intézkedéseken kívül az új belső államvédelem megszervezésében is részt vett a szovjet belbiztonsági csoport, noha erre nem volt felhatalmazása, november 8-án több száz ÁVH-s tiszt,

Szerov alakulatainak fedezete mellett Budapesten bázisként elfoglalta a Hatóság volt József Attila utcai épületét és aktív tevékenységbe kezdett. A dolog komikuma, hogy Münnich Ferenc miniszterelnök-helyettes az előző napon mondta ki véglegesen az ÁVH feloszlatását, s új államvédelmi alakulat megalakítására még nem készült új jogszabály.

A szovjet kontroll harmadik fajtája a politikai ellenőrzés volt. E célból szovjet megbízottak érkeztek Moszkvából, november 11-én *M. A. Szuszlov*, és *A. B. Arisztov* szovjet KB titkárok, november 15-én *G. M. Malenkov* miniszterelnök-helyettes és KB elnökségi tag, akik széleskörű felhatalmazással érkeztek, nekik rendelték alá a Magyarországon tartózkodó szovjet katonai, belbiztonsági erőt, és a diplomáciai kart, beszámolási kötelezettséggel csak az SZKP KB Elnökségének (tehát nem a szovjet kormánynak) tartoztak. A szovjet megbízottak Kádárékat erőteljes politikai nyomás alá helyezték a proletárdiktatúra intézményeinek restaurációja érdekében, és tevékenységét ellenőrizték. A szovjet követelések Kádárék mozgásterét, konszolidációra törekvésének hatékonyságát jelentősen csökkentették. Az ellenőrzés, bár Malenkovék december elején visszatértek Moszkvába, egyre csökkenő mértékben a kádári hatalom megszilárdulásáig tartott.

Törvényhozás

A forradalom időszakában az alkotmányos politikai hatalom felbomlott. A hatalmi ágak közül a törvényhozás alkotmányban rögzített testületei közül az *országgyűlés* egyáltalán nem működött. A forradalmi hangulatot jelezte, hogy október 22-re, majd azt módosítva október 29-re összehívták annak ülését, ez azonban végül elmaradt.

November 4. után a Kádári kormányzat különböző okokból egy ideig nem is gondolhatott a törvényhozás legfőbb szervének az összehívására. Az országgyűlés tagjai nagy számban kompromittálódtak, egy részük (a rákosisták) Moszkvába menekültek, más részükről azt feltételezték, hogy a forradalom idején kommunista párt ellenében tevékenykedtek. Az országgyűlés működésének újrakezdésre csak azután kerülhetett sor, miután az MSZMP reorganizálódott, s az illetékes pártszervek fel tudták térképezni az országgyűlési képviselők politikai alkalmasságát. Ugyancsak problémát jelentett a kádári hatalom számára az országgyűlés mandátumának a lejárta, az 1953-ban négy évre választott parlament megbízatásának lejárta vészesen közeledett. 1957. május 9-én ezért az 1956. augusztus 3. óta nem ülésező országgyűlés először ült össze, 28 képviselőt (köztük *Rákosi Mátyás*t, *Gerő Ernő*t, *Hegedüs András*t, *Szigethy Attilá*t, *Földvári Rudolf*ot, *Bozsik József*et) megfosztott a mandátumától, a saját mandátumát 2 évvel meghosszabbította (*1957. I. tv.*), s elfogadta az Elnöki Tanács beszámolóját.

Az országgyűlés működésnek hiányában az *Elnöki Tanács* tevékenysége felértékelődött, a forradalom idején és utána ez a szerv vált a törvényhozó hatalom egyedüli letéteményesének.

Az Elnöki Tanács a forradalom időszakában is tevékenykedett, október 24-én Hegedüs András felmentéséről és Nagy Imre miniszterelnökké kinevezéséről rendelkezett, október 26-án rendeletet alkotott az amnesztiáról mindazok számára, akik leteszik a fegyvert, október 27-én jelent meg tvr. az új kormány összetételéről, s november 3-án is tvr. rendelkezett az új kormánytagokról. Ezek a rendeletek azonban rendkívüliek voltak, a kádári hatalom annulálta őket, mintha nem is lettek volna. (Az október 23. előtti és november 4. utáni Elnöki Tanácsi rendeletek számozása folyamatos.) Ráadásul valójában az a testület törvényes létszámban szinte nem is tudott összeülni, egyre több tagja menekült el (*Gerő Ernő*, *Andics Erzsébet*, *Kovács István*, *Révai József*), sőt *Rákosi* már korábban eltávozott az országból. Az országgyűlés szüneteltetése miatt viszont a tagságát nem lehetett kiegészíteni. Ezért általában a testületet *Dobi István* elnök képviselte (pl. egyedül őelőtte tettek október 28-án esküt a kormány tagjai).

A rendkívüli helyzetben a kormány is hozott az alkotmány szerint a törvényhozásra tartozó döntéseket, így a többpártrendszer visszaállításáról s a Varsói Szerződés felmondásáról határozatot.

November 4. után folytatódott a törvényhozás szintjén a forradalom időszakában kialakult helyzet, az országgyűlés összehívását a politikai hatalom nem látta időszerűnek, ezért a helyette a csonka Elnöki Tanács hozta meg a legfontosabb törvényerejű rendeleteket és határozatokat. Ezen jogszabályok többsége valójában törvény volt, amelynek kibocsátása az országgyűlést illette volna. Legelső rendeletével az Elnöki Tanács a konszolidáció érdekében eltörölte a begyűjtési rendszert október 25-i visszamenőleges hatállyal (*1956: 21. tvr.*). Az *1956: 25. tvr.* részletesen szabályozta a munkástanácsok tevékenységét. Ugyanakkor az Elnöki Tanács tett már lépéseket a kádári hatalom erőszakos restaurációjának segítésére is, november 12-én *1956: 22. tvr.* a gyilkosság, szándékos emberölés, gyújtogatás, rablás, fosztogatás, valamint lőfegyver használatával elkövetett bűncselekmények esetében tettenérés esetén *egyszerűsített büntetőeljárás* lefolytatását rendelte el.

A kádári hatalom megszilárdulása után az Elnöki Tanács legfontosabb jogi tevékenysége a megtorlás jogszabályainak kibocsátása lett. (*1956: 28. és 30. tvr.* a *rögtönbíráskodás*ról, *1956: 31. tvr.* és *1957: 1. tvr.* a *közbiztonsági őrizet*ről (ezen a néven elevenítették fel az internálást), az *1957: 4. tvr.* a *gyorsított büntetőeljárás* szabályairól, *1957: 13. tvr.* a munkásőrségről, *1957: 25. és 34. tvr.* a népbírósági tanácsokról). A testület azonban államszervezeti és gazdasági ügyekben is alkotott jogszabályokat.

Kormányzat

A forradalom időszakában Magyarország kormányzati rendszere bizonyos módosuláson ment keresztül, ezek részben strukturális, részben személyi változások voltak. A végrehajtó hatalom legfőbb szervei, a Minisztertanács és minisztériumai a forradalom kitörésekor folytatták tevékenységüket. A fegyveres felkelés kirobbanása miatt a pártállam gyorsan kénytelen volt kormányzati engedményeket tenni. Október 24-én *Nagy Imré*t a pártvezetésbe való visszavétele mellett miniszterelnökké nevezték ki, s átalakították a kormány összetételét, az 5 elnökhelyettesből csupán *Erdei Ferenc*et és *Apró Antal*t hagyták meg, s nem töltöttek be 12 miniszteri posztot (köztük a honvédelmit). Ez azonban akkor már nem lett elégséges, a sortüzek lázadást szító hatása a pártállamot újabb engedményekre késztették, s október 26-án jelentősen változtattak a Kormány összetételén, kipótolták a miniszteri struktúrát népszerűbb emberekkel, s újabb nem kommunista párti (a pártállam által ellenségesnek tartott) politikusok is bekerültek, a kisgazda *Tildy Zoltán* államminiszterként, *Kovács Béla* volt főtitkár földművelésügyi miniszterként. Eddig csupán két, kommunisták számára megbízható más párti kormánytag tevékenykedett, a volt kisgazda *Bognár József* és a volt nemzeti parasztpárti *Erdei Ferenc* a minisztertanács elnökének helyetteseként, akik továbbra is a hivatalukban maradtak. Mivel nemcsak kommunistabarát pártpolitikusokról volt szó, ez a lépés Nagy Imre koalíciós kormányzás bevezetésére tett kísérleteként értékelhető a kormányfő egyéb személyi elképzelései azonban még megbuktak a pártapparátus ellenállásán. A kommunista hatalom bukása után már nem lehetett feltartóztatni a folyamatot, október 30-án délután a Minisztertanács elnöksége Dobi István jelenlétében határozatot hozott, hogy az 1945. évi koalíció alapján engedélyezi a pártok létesítését, és ezzel letér az egypártrendszer útjáról, s a kormány munkájának hatékonyabbá tételére hét tagú *kormánykabinet*et alakít. Ezután a kormányfő egy rádióbeszédében bejelentette, hogy a kormányzást az ország életének demokratizálása érdekében az egypártrendszer megszüntetésével, az 1945-ben újjászületett koalíciós pártok demokratikus együttműködésének alapjaira helyezték. A többpártrendszer 1945-ös mintára történő visszaállítása egyben az 1948-as kommunista–szociáldemokrata pártfúzió feladását is jelentette. Ennek ellenére *Kéthly Anná*ék, bár a kormányfő még aznap tárgyalt velük, meglehetősen bizalmatlanok voltak, s november 3-ig nem is vállaltak kormányfunkciót.

Az új szerkezetű kormány a határozatait ezen túl kabinetkeretben hozta meg, a kabinet tagjait hívták össze akár naponta többször is. A kabinet ülésein rendszerint részt vett *Dobi István*, az Elnöki Tanács elnöke is. A teljes minisztertanács összehívásáról már csak azért sem lehetett szó, mert november 1-től több kommunista kormánytag (Kádár, Münnich, Apró stb.)

eltűnt Budapestről. A kommunisták eltávozása a kormányt és kabinetjét nehéz helyzetbe hozta, a november 2-i kabinetülésen Nagy Imrén kívül csak 3 államminiszter jelent meg. A kormány átalakítása nem várathatott magára, november 3-án az új helyzetnek megfelelően paritásos alapon átszervezték, az előző kormány valamennyi miniszterének felmentése mellett államminiszterekként új kormánytagokat választottak kisgazda, szociáldemokrata, Petőfi-párti és kommunista politikusokból. Az új kormány összetétele teljesen új struktúrát mutatott, a hagyományos minisztériumi vezetésnek nem maradtak képviselői. Csupán a honvédelemnek (*Maléter Pál*) és a külügynek (*Nagy Imre* ezt a pozíciót fenntartotta magának) volt miniszteri rangú vezetője. Éppen ezért az új kormánynak hatásköri lehetősége behatárolt lett, csupán a politikai ügyek megtárgyalására volt alkalmas, a szakminisztériumi apparátusok vezetők nélkül maradtak.

A végrehajtó hatalom feladata a forradalom alatt a hatalomátvétel előtt a belbiztonsági és katonai védelem megszervezése volt, a fegyveres felkelésre az objektumok megerősítésével, valamint statárium bevezetésével válaszolt. A forradalom leverése céljából október 24-re virradóra (2 órakor) létrejött az *MDP KV Katonai Bizottsága*, amelynek elnöke *Apró Antal* lett. A testület pártszervként állami feladatokat is ellátott, kidolgozta egy *katonai közigazgatási diktatúra tervét*, egyes vidéki városok élére katonai parancsnokokat helyezett, és tűzparancsot adott ki. A parancs értelmében október 24–27. között mintegy 37 esetben történt sortűz. Meg kell jegyezni azonban, hogy az első sortüzet Debrecenben adták le október 23-án este 6 óra körül, amelynek 3 halálos áldozata volt. Ezt azonban a helyi hatalom képviselői (megyei párttitkár) rendelték el. Ugyancsak a korai sortüzek közé tartozott az október 23. éjjeli, Magyar Rádiónál történt fegyverhasználat. A katonai bizottság tűzparancsa által kialakult sortüzek jelentős része (pl. Tiszakécske, 17 halott) *Gyurkó Lajos* vezérőrnagy által irányított III. hadtest illetékességi területén volt, aki ezeket a parancsokat kíméletlenül alkalmaztatta is. De az ország egyéb régióiban sem volt más a helyzet, részben szovjet közreműködéssel alakult ki a 25-i, Parlament előtti atrocitás, amely legalább 54 halottat hagyott maga után. Különös jelentőséggel bírt az október 26-i mosonmagyaróvári sortűz, amelyet a helyi államvédelmi határőrlaktanya védelmében adtak le, mert az objektumban jelentős számú, a nyugati határ biztosítását szolgáló anyag volt. Az atrocitásnak legkevesebb 55 halálos áldozata volt.

A kormányzati intézkedések nem érték el céljukat, a forradalmi erők egyre inkább tért nyertek. A fegyveres felkelés sikereitől megrendült kommunista politikai hatalom kénytelen volt átengedni a hatalmat. Október 28-án a *Szabad Nép* „Híven az igazsághoz” című vezércikke jelezte a hatalom berkeiben történt változásokat, megbélyegezte az előző napok eseményeinek ellenforradalomként és fasiszta puccskísérletként történt

aposztrofálását, s a kormány támogatására szólított fel. Október 28-án a kommunista hatalom még egy utolsó kísérletet tett a helyzet visszafordítására, a katonai bizottság egy katonai diktatúra tevét dolgozta ki, amely szerint Nagy Imre félreállításával a hadsereg ragadná magához a hatalmat, de a pártvezetés ezt nem fogadta kedvezően. A Corvin-köz ellen a szovjet hadvezetés Nagy Imre tiltakozása ellenére támadást indított, azonban a harckocsikat a felkelők megsemmisítették, s ezek a hatalom terve kudarcba fulladt. A pártvezetésben kialakult ellentétek éleződésének hatására a kormányfő egyértelműen a forradalom vívmányai mellett állt ki, majd később általános tűzszünetet hirdetett. Még ezen a napon letette az esküt a minisztertanács, s megtartotta első ülését, s elfogadta a kormánynyilatkozatot. Az ülésen részt vett még Dobi István, az Elnöki Tanács elnöke, valamint *Rónai Sándor,* az országgyűlés elnöke is. Rendelkezett a kormány a közellátás megszervezéséről, a fegyveres harcok következtében keletkezett károk helyreállításáról. A tagosítások végrehajtását felfüggesztette, s határozatot hozott a kisiparosok adózásának felülvizsgálatáról. Utasította a kormány az oktatási minisztert, hogy a történelem tankönyveket haladéktalanul vonják ki. 17 óra 25 perckor Nagy Imre beszédet mondott a rádióban, amelyben az eseményeket *nemzeti demokratikus mozgalom*nak nevezte, amely a nemzeti függetlenséget, a politikai élet demokratizálást tűzte ki célul. A kormány nevében bejelentette a szovjet csapatok azonnali kivonását Budapestről, a szovjet haderők teljes kivonásáról folytatandó tárgyalások megkezdését, az ÁVH megszüntetését, általános amnesztiát, a Kossuth-címer bevezetését, a nyugdíjak és családi pótlék felemelését, új karhatalom megalakítását. A program jóval túlment az eddigi pártállami engedményeken, s a kormány demokratikus elkötelezettségét tükrözte, azonban külpolitikai okokból (szovjet megerősítés hiánya miatt) néhány társadalmi követelést nem tudott teljesíteni. Továbbra sem teljesült az általánosan a győzelem biztosítékának tartott két követelés: a *többpártrendszer* visszaállítása és a *szovjet csapatok teljes*, Magyarországról történő *kivonása*. A kormány és a fegyveres csoportok közötti tárgyalások egyik legsarkalatosabb követelései voltak ezek. Nagy Imre felismerte, hogy a további követelések teljesítése nélkül nem fogadtatható el az új kormányhatalom, nem teremthető meg a konszolidáció, ezért a szovjet képviselők (*Anasztasz Mikojan*) jóváhagyásával tovább lépett a megegyezés irányába. A konszolidáció érdekében Nagy Imre a forradalmi erők képviselőivel is tárgyalt, a *Magyar Nemzeti Forradalmi Bizottmány* elnökével, *Dudás József*fel, valamint *Szigethy Attilá*val a közben megalakult *Dunántúli Nemzeti Tanács* vezetőjével, Dudással kompromisszumra, Szigethyvel egyetértésre jutottak.

A minisztertanács legfontosabb feladata konszolidáció biztosítása lett. A kormányzat azonban nemcsak külpolitikai témákkal (ENSZ képviselet,

Varsói Szerződés felmondása) foglalkozott, november 1-én a sajtómunka megerősítése érdekében a Magyar Rádió élére kormánybiztost nevezett ki, a szovjet csapatok bevonulásának hírére katonai védelmi övek kialakításáról határozott.

November 4-től kezdve a kormányzati rendszer több napon át nem működött. *Kádár János*, miután az ungvári rádióban bejelentette a *Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány* megalakulását, november 4-én érkezett Szolnokra, ahonnan nem nyílt lehetősége az állam irányítására. Nagy Imre kormánya a miniszterelnök jugoszláv követségre való távozása után szétesett, a kormányának s államapparátusának tagjait a szovjetek részben letartóztatták, részben otthonaikba távoztak, elmenekültek (*Király Béla*, a nemzetőrség parancsnoka). A parlamentben a régi kommunista minisztereken, az Elnöki Tanács elnökén és titkárán (*Kristóf István*) kívül mindössze *Bibó István* államminiszter maradt. A kormányzati tevékenység ezekben a napokban csupán katonai intézkedések kiadásában merült ki (parancsokat adtak a fegyveres erőknek, hogy ne nyissanak tüzet a támadó szovjet csapatokra és megtiltották a további ellenállást. Érdemi kormányzati tevékenységre csak november 7-től kezdve kerülhetett sor, miután a Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány tagjai szovjet segítséggel megérkeztek Budapestre.

Ennek a tevékenységnek a hatékonyságát a *kormány strukturálatlansága*, és végrehajtó apparátusának hiánya azonban csökkentette. A kormány kezdetben nem volt jogszerűen tagolt, a tagjai jogilag nem rendelkeztek szakfeladatokkal, bár november 4-én az ungvári rádiónyilatkozatában Kádár János felsorolta kormánya tagjainak beosztását is. Csak november 12-én jelent meg a kormány *1/1956. sz. határozata*, amely megbízta a kormány egyes tagjait dr. a fegyveres erők és közbiztonsági ügyek, a külügyek, a pénzügyek, az iparügyek, a földművelésügy és a kereskedelmi ügyek vezetésével. Egyben felhatalmazta őket az egyes szakminisztériumok ideiglenes vezetőinek kijelölésére is. A határozatban felsorolt személyek már november 4-én a kormány tagjai voltak, s Kádárék elszigeteltségét jelezte, hogy november 7. után mindössze *Marosán Györggyel* sikerült kiegészíteni a tagságot. A kádári kormányzati struktúra kiegészítő részét képezték a minisztériumi ideiglenes megbízott vezetők (őket általában területért felelős kormánytagok nevezték ki), akikből csak az országgyűlés összehívása után lettek miniszterek. A politikailag megbízható káderek hiánya miatt azonban több minisztériumi vezetői posztot csak később tudtak betölteni, az Építésügyi Minisztérium élére december 24-én, az Igazságügyi Minisztérium élére december 29-én állítottak megbízottat. A minisztériumi vezetési struktúrát teljesen csak 1957 májusáig tudták feltölteni. A minisztériumi irányítás mellett a végrehajtó apparátus is hiányzott, néhány kivétellel a minisztériumi apparátusok szétzilálódtak. A

kormány mindössze a november 9-i ülésén döntött úgy, hogy a közalkalmazottaknak haladéktalanul november 10-ig kellett megjelenni munkahelyükön, és felvenni a munkát (*1/1956 Korm. sz. rend.*). A felhívásnak kevés foganatja volt, a Külügyminisztériumban az első napon csak 70 ember jelent meg dolgozni. A minisztériumok csak november második felétől váltak arra képessé, hogy érdemi jogszabályokkal irányítsák a közigazgatási rendszert.

A kommunista hatalom megszilárdulásával együtt a kormányzati rendszer is átalakult. Bár a begyűjtési rendszer már novemberben megszűnt, a Begyűjtési Minisztériumot 1956. december 31-i hatállyal számolták fel az Állami Ellenőrzés Minisztériumával, az Állami Gazdaságok Minisztériumával, s a Város- és Községgazdálkodási Minisztériummal együtt. Feladataik más minisztériumokra (földművelési, kereskedelmi, belügy) szálltak át. Ugyanezen a napon számolták fel az Állami Egyházügyi Hivatalt, és az Országos Testnevelési és Sportbizottságot. 1957. január 1-től a Bánya és Energiaügyi valamint a Vegyipari Minisztériumokat Nehézipari Minisztériummá, a Könnyűipari Minisztériumot és az Élelmiszeripari Minisztériumot Könnyűipari és Élelmiszeripari Minisztériummá, az Oktatásügyi és Népművelési Minisztériumokat Művelődésügyi Minisztériummá egyesítették. (1956: 33. sz. tvr.). A kormányzati tevékenység szakszerűtlenségét jelezte, hogy a Könnyűipari és Élelmiszeripari Minisztériumot egy hónapi működés után 1957. február 1-i hatállyal ismét szétválasztották Élelmezésügyi Minisztérium és Könnyűipari Minisztérium néven (*1957: 7. tvr.*) 1957. január 26-án kezdhette meg tevékenységét a Munkaügyi Minisztérium Mekis József megbízott vezetésével. (*1957: 5. tvr.*, *1013/1957 Korm. sz. hat.*)

A kádári konszolidáció időszakában a kormány 1957. március 1-i átalakulása jelentette a legnagyobb változást (*1025/1957. Korm. sz. hat.*). A fegyveres erők minisztériuma megszűnt, s több politikai terület és minisztérium élére ekkor sikerült megbízható személyt találni.

A kádári kormányzat, az első intézkedéseiben rákényszerült a hatalmi korlátai miatt a kompromisszumokra. Egyrészt engedélyezte bizonyos forradalom alatt keletkezett szervek tevékenységét, a forradalmi bizottságok működhettek, annyi megszorítással, hogy közalkalmazottakat nem bocsáthattak el, és nem alkalmazhattak (*1/1956. Korm. sz. rend.*). Ez egyben a régi tanácsi apparátus visszaállítását is jelentette. A *2/1956. Korm. sz. rend.* szabályozta a *munkástanácsok* tevékenységét, lehetőséget adott nekik minden kérdésben határozatokat hozni, ha azok nem ellentétesek a jogszabályokkal, dönthettek a bérrendszerről, és a béralapok felhasználásáról, és előírta a munkástanácsok újraválasztását. November 16-án pedig döntöttek arról, hogy a *Magyar Szabad Szakszervezetek Országos Szövetsége*nek elnöke, *Gáspár Sándor* részt vehessen a kormány ülésein. A kompromisszumkeresésen

túlmenően a kormányzat azonban már elkezdte újból kiépíteni saját erőszakszervezeteit is, november 9-én *Münnich Ferenc* parancsot adott a *Honvéd Karhatalom* szervezésére, amely általánosan november 2. felére vált akcióképessé.

A végrehajtó állomány hiánya, valamint a társadalmi ellenállás miatt a kádári hatalom légüres térben mozgott, rendeletei, propagandája süket fülekre találtak. Helyi szinteken a hatalom (főleg ahol nem állomásozott szovjet katonaság) a forradalom alatt létrejött települési szervezetek (a regionális szervek megszűntek) kezében maradt, akik folytatták a forradalom alatti tevékenységüket, amely tulajdonképpen kettős hatalom kiépüléséhez vezetett Magyarországon. A kádári hatalom rákényszerült arra, hogy ezekkel a forradalmi szervekkel tárgyaljon, s arra törekedett, hogy azok szövetséggé, regionális szervezetté való alakulásukat megakadályozza. Ezt csak részben sikerült befolyásolnia, november 14-én megalakult a *Nagy-Budapesti Központi Munkástanács*, amely a forradalmi összefogás első lépcsője lett. Nem nézte tétlenül viszont az *Országos Munkástanács* megalakításának kísérletét, amelynek szétveréséhez a szovjet haderőt is segítségül hívták. A forradalmi szervezetek befolyását csak december elejére sikerült visszaszorítaniuk.

December elején elérkezettnek látta a kommunista hatalom, hogy felszámolja a forradalom vívmányait, megkezdje a forradalomban részt vett személyek üldözését. A restauráció ideológiai alapját az *MSZMP Ideiglenes Központi Bizottságá*nak 1956. december 5-én elfogadott határozat képezte, amely az októberben lezajlott eseményeket ellenforradalomnak aposztrofálta, s okai között a Rákosi–Gerő-klikket, Nagy Imre és Losonczy Géza pártellenes csoportját, a „Horthy-fasiszta”, és a magyar kapitalista–földesúri ellenforradalmat, és a külső imperializmust jelölte meg. Az ideológiai „tisztázás” után december 8-án jogszabályban mondták ki a *forradalmi bizottságok*, és más, hasonló elnevezésű társadalmi szervek megszüntetését (*17/1956. Korm. sz. hat.*), s megkezdték a társadalmi ellenállás belső karhatalom általi erőszakos szétverését. A december 6-i nyugati-pályaudvari sortűz 5, a 7-i tatabányai legkevesebb 6, a 8-i salgótarjáni legkevesebb 49, a 10-i miskolci 8, a 11–12-i egri sortűz legkevesebb 8 ember halálát okozta. December 12-e után megkezdték munkájukat a statáriális bíróságok, s december 15-én már végre is hajtották az első halálos ítéletet forradalmáron (*Soltész József*).

A kormányzat ismét bevezette a sajtó ellenőrzést, s a sajtórendészeti teendők ellátására felállította a *Kormány Tájékoztatási Hivatalá*t (*25/1956. Korm. sz. hat.*). A forradalom hatására elterjedt iskolai vallásoktatás visszaszorítása érdekében korlátozta a vallástanítás lehetőségét és szabadságát (*21/1957. Korm. sz. rend.*), előírta, hogy a vallásórákat heti két órában csak az iskolai órák előtt vagy után lehessen megtartani, az órákat

csak az illetékes tanácsok művelődési osztályának engedélyével rendelkező személyek vezethetik, s megtiltotta, hogy ezeket az órákat a Magyar Népköztársaság rendje elleni politikai célokra használják.

Megkezdődött a kádári pártállam gazdasági intézményi struktúrájának kiépítése, az árrendszer ellenőrzését szolgálta az *Országos Árhivatal* felállítása (*31/1956. Korm. sz. hat.*).

Igazságszolgáltatás

Az állam jogszolgáltatási szerveinek tevékenysége a forradalom napjaiban gyakorlatilag megszűnt, október 25-e után a bíróságok ítélkezési munkája megállt. Az ügyészségek részt vállaltak a forradalom kibontakozásában, a tömegek nyomására a fogdákban levő politikai letartóztatottak, s fegyveres felkelők kiszabadulásában egyes településeken (Kecskemét) jelentős részt vállaltak.

November 4. után a jogi szervek szétziláltsága miatt a kádári hatalom a jogszolgáltatási rendszert nem volt képes működtetni, azt csak több lépcsőben tudta ellenőrzése alá vonni. Legelőször a *Katonai Bíróságok*on alakult ki a kádári pártállam számára kedvező személyi feltételrendszer, ez a struktúra december közepétől már alkalmas lett a forradalom résztvevői elleni jogi eljárások lefolytatására. 1957. december közepén a katonai bíróságok keretén belül szerveződtek meg a *statáriális tanácsok* (*1956: 28. tvr.*), amelyek az első ítéleteket hozták. A polgári bíróságokon november második felében kezdődött meg általában a jogszolgáltatási tevékenység, politikai ügyeket azonban egy ideig nem tudott a hatalom rájuk szignálni, erre csak 1957 első hónapjaitól nyílt lehetőség. A személyi feltételek kialakítása után a hatalom 1957 tavaszától vonta be egyre inkább a polgári jogszolgáltatási szerveket a forradalmi erők elleni megtorló eljárásokba. 1957. április 6-án a legfontosabb politikai perek lefolytatására megalakították a *Legfelsőbb Bíróság*on belül a *Népbírósági Tanács*ot (*1957: 25. tvr.*), amelyet később a fővárosi, és néhány megyei bíróságon (Baranya, Győr–Sopron, Pest, Csongrád, Borsod–Abaúj–Zemplén) belül is létrehoztak (*1957: 34. tvr.*).

Egyéb állami szervek

A forradalom időszakában a pártállami intézményrendszer jelentős változásokon ment át. Az intézmények sorsa azonban több tényezőtől függött. Egyrészt a forradalmi változások a pártállamra jellemző és az általa kitalált hatósági struktúrákat érintették leginkább, ezekre az új politikai hatalom nem tartott igényt (*begyűjtési hivatalok*, *ÁVH*). Ugyanakkor az intézmények sorsa attól is függött, hogy a pártállam idején mennyire kompromittálódtak, vált a tevékenységük népszerűtlenné. Végül, de nem utolsósorban sorsukat

befolyásolta, hogy integrálódni tudtak-e a forradalom hatalmi struktúrájába, sikerült-e pártállami tevékenységüket feledtetniük. A változások nemcsak teljes intézményi struktúrákat érintettek, hanem többször csak egyes részlegeket.

A politikai hatalmi változások leginkább az erőszakszerveket érintették. Az 1953 óta Belügyminisztérium kereteiben működő államvédelmi szervezet a forradalom kirobbanásakor további ellenségeket szerzett, bár a politikai hatalom fegyveresek elleni alkalmatlansága miatt csak korlátozottan vetette be, a 61 sortűz közül csak 15-ben volt érzékelhető az államvédelem jelenléte. Alkalmatlanságát, felkészületlenségét mutatja, hogy osztagai október 23-án a rádió védelmében még a segítségükre siető rendőri és katonai erőkre is lőttek. Nevéhez (illetve a szervezetei keretében működő *Határőrség*hez) fűződött azonban a legnagyobb mészárlás, az 1956. október 26-i mosonmagyaróvári sortűz, s egy karhatalmi egysége részt vett az október 25-i parlament előtti sortűzben. Nem véletlen, hogy a forradalmi erők leginkább az államvédelmi szervezetet tekintették legfőbb ellenségüknek, követeléseik között előkelő helyen szerepelt a pártállam idején nagy népszerűtlenségnek örvendett „Ávó" megszüntetése. Az események hatására az államvédelmi szervezet gyorsan bomlásnak indult. Félelmükben október 26-tól egyre többen öltöztek át rendőri, katonai egyenruhába, s néhány csoport kivételével otthagyták bázisaikat. Jellemző volt, hogy a tisztek laktanyákban kértek menedéket. Aszódon október 26-án az államvédelmi alakulat egyszerűen letette a fegyvert és hazament. A határmenti régiókban számos államvédelmi alkalmazott ment át a szomszédos kommunista országokba, (sőt még Jugoszláviába is). Azokon a helyeken, ahol a forradalmi erők korán átvették a hatalmat, a népszerűtlen szervezetet szintén feloszlatták. Nagy Imre október 28-i rádió nyilatkozata az *ÁVH feloszlatásá*ról csak szentesítette a valós helyzetet, s felgyorsította a bomlási folyamatot. A kormányfő bejelentése után Münnich Ferenc belügyminiszter (egyik utolsó ténykedéseként) megerősítette a szervezet megszüntetését. Az intézkedésére az államvédelem állománya előre felvette több havi fizetését, és hazament. Néhány kivétel azonban akadt, egyes államvédelmi egységek nem teljesítették a parancsot, s továbbra is fegyverben maradtak, a Köztársaság téri október 31-i ostrom egy ilyen alakulat ellen indult. Azokon a településeken, ahol nagyobb létszámú államvédelmi alkalmazott élt, a forradalmi szervezetek általában letartóztatták őket, nemcsak a felelősségre vonás céljából, hanem védelmük érdekében is, hiszen ezekben a napokban többször megtörtént, hogy államvédelmistákat meglincseltek, bántalmaztak.

November 4. után a szovjet haderő segítségével legitimálódott az államvédelem, a szovjet csapatokkal mintegy 2000 elmenekült alkalmazott érkezett vissza, akik a szovjet hadsereg és a KGB katonai és tisztogató akcióiban részt vettek. A szovjet haderő által elfoglalt városokban (pl.

Kaposvár), az államvédelem, mintha mi sem történt volna, folytatni akarta a munkáját. A Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány illetékes tagja, *Münnich Ferenc* a konszolidáció érdekében azonban megtiltotta a szervezet újbóli működtetését (*5002/1956. BM. sz. rend.*). Az állam és társadalom védelmének feladatait a kormány a rendőrségre bízta, minden szervezett megkülönböztetés és hatásköri elkülönítés nélkül, később egy rendeletben az összes államvédelmi beosztott elbocsátásra utasított december 1-i hatállyal (*20–952/1956 BM. sz. utasítás*). Az elképzelés nem újdonság, az MDP Politikai Bizottságának október 27–28-i ülésén ezzel már foglalkoztak, s határozatot hoztak. 1956 novemberében a rendőrkapitányságok azonban a politikai helyzet miatt nem voltak alkalmasak politikai ügyek vizsgálatára. A kádári hatalom ezeket az intézkedéseket csupán taktikai okokból vezette, az államvédelmi beosztottakat biztosították arról, hogy nem hagyják magukra. Ezért az elbocsátások során mindazokat visszatartották, „akik munkájára a Belügyminisztérium feladatainak zavartalan ellátása érdekében feltétlenül szükség van…" (*5004/1956 BM. sz. rend.*), a nyilvánosság előtt ismert személyeket átcsoportosították más megyékbe. December elejére már megszerveződtek a rendőrségi struktúra politikai nyomozati osztályai, s ezekkel a hatalom már meg tudta kezdeni a forradalom erőinek büntetőjogi felszámolását.

Némileg más utat járt be a *Határőrség*. A fegyveres szervezet a forradalom kirobbanása után szintén részese lett a megtorló sortüzeknek (Mosonmagyaróvár, Berzence), ennek ellenére a köztudatban nem kompromittálódott. Ezt elősegítette, hogy a *Határőrség Országos Parancsnoksága* október 27-én parancsot adott, hogy a határőrség tagjai a továbbiakban kerüljék a fegyveres összetűzést. A határőrség megszüntetése a hatalomátvétel után nem került napirendre, gyakorlatban a határőrizet hatékonysága jelentősen csökkent, több határszakaszon szinte teljesen megszűnt. Október 30-án megalakult a *Határőrség Forradalmi Bizottmánya*, amely szolidaritást vállalt a nép szabadságharcával, s ígéretet tett a független Magyarország határainak védelmére.

November 4. után a kádári hatalom erőfeszítéseket tett a határőrség megerősítésére. A menekültáradat nagysága miatt azonban a határőrizet hatékonyságát nem tudták jelentősen növelni, annak ellenére, hogy november közepétől már több alkalommal előfordult fegyverhasználat. A határőrizet csak 1957 januárjára állt helyre.

A forradalom időszakában nem volt egységes a *rendőrség* tevékenysége. Egyes városokban (ahol nagyobb államvédelmi, vagy katonai állomány nem szolgált) a politikai hatalom a rendőri alakulatokat használták fel a forradalom erői ellen (Ráckeve, október 26.), általánosságban azonban elmondható, hogy a rendőrségi egységek nem léptek fel erőszakosan a fegyvertelen tömegek ellen, sőt volt olyan település (Budapest, Kecskemét,

ahol a fegyveres felkelők a rendőröktől kaptak fegyvert. A rendőrség megszüntetése a forradalom időszakában nem merült fel, csupán az átalakításának igénye. Október 28-án a belügyminiszter elrendelte a *bajtárs* megszólítás bevezetését, s nemzetiszínű szalagsáv sapkákon való használatát. Október végére a rendőrségeken is megalakultak a forradalmi tanácsok.

A forradalom időszakában a rendőrség mellett *nemzetőrség*eket is szerveztek. Ezek a rendvédelmi szervezetek általában a helyi hatalom teljes átvétele után alakultak meg a településeken, de voltak kivételek (Szeged). Egyes nemzetőrségek megalakítását a politikai hatalom rendvédelmi szervezetei vették kézbe (néhol a teljes hatalomátvétel előtt). Ez azonban oda vezethetett, hogy a nemzetőrség más rendvédelmi szerv (pl. rendőrség, katonaság) kötelékébe tartozott, a városi rendőrség egyik parancsnoka intézte a szervezőmunkát, a nemzetőrök felvételét és szolgálatba állítását. Emiatt a nemzetőrök önálló akciókat nem is hajtottak végre, hanem egyenruhás rendőrök, vagy polgári ruhás nyomozók segítőiként működtek. Sok településen nem szerveztek nemzetőrséget, egyrészt a helyi rendőri állományt alkalmasnak tartották ezen feladat ellátására, másrészt azért, mert fegyvert nem sikerült szerezni a működésükhöz. A nemzetőrségeknek a községi forradalmi szervek a városokból szereztek fegyvert. A nemzetőrségek alakításában részt vállaltak az egyetemisták, akik külön zászlóaljakat hoztak létre.

Október végére az országban már annyira kiépült a nemzetőrség struktúrája, hogy szükségessé vált a tevékenységük koordinálása. Október 31-én alakult meg a *Forradalmi Karhatalmi Bizottság*, amely egységes nemzetőrség-parancsnokság felállítását határozta el, s annak vezetőjévé Király Béla tábornokot választotta. Az orosz támadás után a nemzetőrségek is fokozatosan megszűntek. A Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány november 7-én tartott legelső ülésén kimondta, hogy a „nemzetőrséget, amilyen mértékben a most szerveződő hadsereg lehetővé teszi, meg kell szüntetni…”. Sok helyen önként számolták fel magukat, de néhány helyen hatóságilag fegyverezték le őket. Általában a községi rendőrségre adták le a fegyvereket. A nemzetőrségek gyakorlatban november második felében már nem működtek.

November 4. után a kádári hatalom a rendőrséget kiemelt hatalmi szervezetnek tekintette, azért, mert állománya a társadalom előtt nem kompromittálódott. A rendőrségi struktúra és kommunikációs rendszer a szovjet intervenció után néhány nappal már helyreállt, s elkezdték a fegyverek összeszedését, s letartóztatásokat is végrehajtottak. November közepéig ezért több alkalommal támadtak meg rendőrőrsöket felfegyverzett kisebb csoportok. A rendőrségi hálózaton belül megkezdték a politikai nyomozó osztályok szervezését.

A Magyar Néphadsereg a politikai hatalom legfontosabb intézménye volt a forradalom első napjaiban, a Katonai Bizottság elsősorban ezeket az alakulatokat használta fel a sortüzeknél. Különösen aktívak voltak a Gyurkó Lajos vezérőrnagy parancsnoksága alatt álló alakulatok. Ennek ellenére a november 28-i hatalomváltás csak személyi változások igényét hozta magával, a kompromittált tisztek vagy elmenekültek, vagy leváltásra kerültek. A hadseregben a bajtárs megszólítást vezették be, s október végére minden helyőrségben létrejöttek az alakulatok forradalmi bizottságai, akiknek legfontosabb feladatává vált a települések védelmének megszervezése. Október 31-én megalakult a *Forradalmi Honvédelmi Bizottmány*, amelybe a felkelő csoportok képviselőit is bevonták.

A november 4-én a Vörös Hadsereg egységei több helyen indok nélkül tüzeltek magyar egységekre (Záhony, Székesfehérvár). A Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány kiemelt feladatnak tekintette a hadsereg újjászervezését. Már november 5-én a legfontosabb elmenekült főtisztekből magalakult a *Magyar Néphadsereg Katonatanácsa*, amely gyakorlatban irányította a folyamatot. Javaslatukra bocsátotta ki az Elnöki Tanács a tiszti nyilatkozatot, amely a Kádár-kormány iránti hűségre kötelezte a honvédség tisztjeit. A nyilatkozatot az állomány 80 százaléka írta alá, az aláírást megtagadókat leszerelték. Ugyancsak ez a katonatanács kapott megbízást a Tiszti Karhatalom megszervezésére, a gyakorlati munka november 9-én kezdődött. A népies nyelven pufajkásoknak nevezett egységek november második felében váltak önálló akciókra képessé. Tagságukat ekkor már nemcsak katonatisztek alkották, hanem leszerelt államvédelmisek, és az apparátusban nem foglalkoztatott pártmunkások is. A kádári restauráció keretében később kibővült a karhatalmi intézményrendszer, 1957. február 19-én elrendelték a *Munkásőrség* felállítását (*1957: 13. tvr.*). A munkásőrség március második felére vált akcióképessé. Március 1-én a különböző karhatalmi szervezetek tevékenységének koordinálására megalakult az *Országos Karhatalmi Operatív Bizottság*.

Az állami gazdasági irányító szervek a forradalom időszakában egyre csökkenő hatásfokkal tudták csak munkájukat végezni, s volt olyan szervezet (begyűjtési hivatalok), amely megszűnt. November elején megindult az Iparkamarák, Ipartestületek újjászervezése (Nyíregyháza, Szeged), a folyamat azonban a szovjet intervenció után megakadt. A legfontosabb gazdasági kérdés a közellátás biztosítása volt. Az újjáalakult Nagy Imre kormány Vas Zoltán vezetésével *Közellátási Kormánybizottság*ot állított fel.

A szovjet intervenció után a gazdasági irányító szervek munkáját az országos sztrájk, a személyi feltételrendszer hiánya hátráltatta leginkább. A közellátás javítását a kádári kormányzat is kiemelt feladatként kezelte, november 12-én Nyers Rezső vezetésével Közellátási Kormánybizottság kezdte meg tevékenységét, melyet 1957. január közepén megszűntettek

(*1007/1957. Korm. sz. hat.*). A forradalom kárainak felszámolásával a *Helyreállítási Kormánybizottság*ot bízták meg.

A forradalom alatt a monolit pártállami sajtó megszűnt, a forradalom erőinek hatalomátvétele után mindenütt a forradalmi szervek kezébe került a média. Az elektronikus média területén is megszűnt a pártállami monopólium, október 26-tól kezdve több helyi forradalmi szervezet (Miskolc, Szabad Győr, Szeged, Eger, Nyíregyháza) tartott fenn önálló rádiót, ehhez a műszaki feltételeket a MÁV, a Posta helyi szervei biztosították, de több helyen a forradalmi erők kezére kerültek az ÁVH ilyen jellegű műszaki berendezései is. A kormány is tett lépéseket a sajtó demokratizálására október 31-én *Losonczy Géz*át megbízta a sajtószolgálat irányításával, november l-én *Széll Jenő*t a rádió kormánybiztosává nevezte ki.

November 4. után a forradalmi tömegkommunikáció gyakorlatilag megszűnt. A rádiók a kádári hatalom kezére kerültek (legtovább, november 7-ig a dunaújvárosi „Róka" forradalmi rádió tevékenykedett), s a sajtó megrendszabályozása sem váratott sokáig magára. 1956. december 24-én állították fel a *Kormány Tájékoztatási Hivatalá*t, amely biztosította a tömegkommunikáció pártállami jellegét.

Helyi közigazgatás

A forradalmi változások Magyarország provinciális rendszerét tulajdonképpen nem érintették, fennmaradtak a pártállami területi beosztások. Új elemként jelent meg a hatalom átvétele után a *regionalitás*, amely a kommunista struktúrában ismeretlen volt.

A kommunista hatalom provinciális erői, a megyei, és települési hatalmi és pártszervei a pártállam struktúrájának megfelelően nem rendelkeztek megfelelő jogosítványokkal arra, hogy a vidéki eseményeket politikai megoldásokkal befolyásolják, a forradalom terjedését megakadályozzák. Sok helységben volt tapasztalható, hogy a helyi kommunista hatalom (főleg a kisebb településeken) a felettes szervek utasításaira kényszerült várni, s mire a parancsok megérkeztek, a politikai helyzet kezelésére az intézkedések már nem lettek elégségesek. Ahol komoly karhatalmi erő állt rendelkezésre, ott mindenütt felhasználták őket, s bevonták a *katonai közigazgatás*ok munkájába. A helyi hatóságok kevés önálló mozgástérrel rendelkeztek. A nagyobb városi központok pártállami hatóságai a környező települések karhatalmi ellenőrzésére törekedtek. Különös kegyetlenséggel léptek fel Kecskeméten, ahol *Gyurkó Lajos* csapatai harckocsik bevetésével akadályozták meg egy időre a kommunista hatalom bukását.

A hatalomátvétel előtt a forradalmi erők tevékenysége nemcsak a tüntetések szervezésében, a fegyveres harcokban merült ki, hanem több

kísérletet tettek olyan forradalmi politikai–közigazgatási szervezetek megalakítására, amelyek a pártállam alternatíváját jelentették. Ebben az időben már alakult több *munkástanács* jugoszláv mintára a gyárakban. Október 24-én a budapesti Egyesült Izzó munkásai megválasztották a saját munkástanácsukat, Pécsett és Miskolcon is jöttek létre ezen a napon forradalmi szervek. De nemcsak a gazdasági közösségek, hanem a következő napokban nagyobb közösségek is választottak forradalmi szerveket, október 25-én Miskolcon megalakult a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei Munkástanács, amely bizonyos gazdasági ágak kivételével az egész megyére sztrájkot hirdetett. A szerv megválasztásával kettős hatalom jött létre a településen.

A hatalomváltás vidéken is megtörtént, mégpedig a régi közigazgatási rendszer területi illetékességének meghagyásával, az új megyei, járási és települési forradalmi szervek mindenütt a régi közigazgatási területüket tekintették alapnak. Ez az átalakulási folyamat azonban nem mindenütt ugyanakkor és ugyanúgy zajlott le. A vidéki hatalomváltás október 26-án, tehát az államhatalom váltásnál is előbb kezdődött (Nyíregyháza, Szolnok, Győr Veszprém), és október végéig tartott. Egyes településeken októberben *kettős hatalom* alakult ki, léteztek még a régi rendszer irányító szervezetei, de már tevékenykedtek a forradalmi erők hatalmi intézményei is, ez viszont oda vezetett, hogy igazából egyik sem volt képes hatékony működésre, ami egyben egy hatalmi–politikai vákuumot is eredményezett. Ilyen szisztéma akár 2–3 napig (Miskolcon október 24-től) is eltartott. A községekben általában nem alakult ki ilyen átmeneti helyzet, de természetesen voltak kivételek, Volt, ahol létrejött egy átmeneti, az új forradalmi szervezet választását előkészítő bizottság. Ugyancsak jelentős eltérések mutatkoztak a települések között abban a tekintetben is, hogy milyen módon ment át a hatalom a forradalmi erők kezébe. A hatalom átadásának metodikája illetve a kommunista párt erre irányuló készsége a politikai hatalom arra a törekvésére épült, hogy a pártszervek mindenütt arra törekedjenek, hogy olyan munkástanácsok és szervezetek jöjjenek létre, amelyekben a párt szava a döntő és az akaratát keresztül tudja vinni. Sok településen ezért az irányító- és pártszervek hajlandónak mutatkoztak az új szervezetek létrejöttének elfogadására. Ennek ellenére a települések jelentős részében nem alakult ki együttműködés a forradalmi erők és a pártdiktatúra képviselői között.

Sok település volt, amelyben a régi hatalom és a forradalmi erők között *kompromisszum* alakult ki a hatalom átadására, ha ezt nem is deklarálták hivatalosan. Ott, ahol ez az együttműködés megvalósult, szintén mutatkoztak jelentős eltérések. A településeken általában a tanácsi és pártapparátus tartotta közvetlenül a kapcsolatot a forradalmi erőkkel és a tömeggel. Több nagyobb városban viszont a politikai hatalom kérésére más szervek tartották a kapcsolatot a forradalom képviselőivel, pl. a katonai

közigazgatás tárgyalt a forradalom erőivel, és működött közre a kompromisszum kialakításában, vagy a *Hazafias Népfront* képviselőit kérték fel közvetítésre és az események befolyásolására. Ez a közvetítés azután alapvetően meghatározta a forradalom további menetét, ugyanis a közvetítő kapcsolati rendszere vált dominánssá, a Hazafias Népfront közreműködése általában pártokból álló forradalmi szervezeteket eredményezett, míg a katonai közigazgatási közvetítés által megalakult forradalmi szervekbe az intézmények és a gazdasági szervek delegáltak tagokat (azaz munkástanács jellegűek voltak).

A kisebb városokban és a községekben még kompromisszum esetében sem volt szükség közvetítőre, a településeken *népgyűlések*et tartottak, s azon választották meg, akár közfelkiáltással, nyílt szavazással, akár előzetes listaállítás jóváhagyásával az új forradalmi vezető testületeket, amelyek sokszor népfrontos jellegűek voltak. A jogszabályok előírta titkos szavazás nem volt jellemző.

Azokon a helyeken, ahol a politikai hatalom komolyabb atrocitásokat hajtott végre, általában szó sem lehetett kompromisszumról, még ha kommunisták hajlottak is arra. Ezekben a városokban nem volt befolyása a pártvezetésnek az új forradalmi szervek kialakítására, több helyen egyszerűen *elkergették a régi vezetés*t (Pl. Csongrád város).

A helyi új forradalmi szervezetek elnevezése nem volt következetes, bár arra törekedtek, hogy a népfrontos jellegű, pártos szervezetek 1945-ös koalíciós mintára a *nemzeti bizottságok* elnevezést használják. Az előforduló elnevezések még, *forradalmi tanács* (vagy néptanács), *munkástanács*, *forradalmi bizottság* (vagy *bizottmány*). A községekben teljes zűrzavar alakult ki az elnevezésekben, a Heves megyei Kál község irányító szervezete például a Káli Keresztény Magyar Nemzeti Forradalmi Bizottság nevet vette fel.

A hatalom megragadása után kialakult új forradalmi–közigazgatási struktúra nem törölte el teljes egészében a kommunista hatalom közigazgatásának minden elemét. A kialakult új forradalmi szervek általában a volt irányítási testületek, a tanácsok és végrehajtó bizottságok szerepét vették át, de a végrehajtó apparátust, némi átszervezéssel ugyan, meghagyták funkcióikban. Személyi változások szinte minden településen történtek, elbocsátották a kompromittálódott vezetőket. A végrehajtási struktúrát csak kis mértékben alakították át, általában megszüntették a begyűjtési apparátust.

A hatalom átvétele után a forradalmi szerveknek többféle feladatot kellett megoldaniuk. Egyrészt a szállítási és termelési nehézségek ellenére biztosították a települések ellátását. A felvásárlási láz miatt ez sok problémát okozott. Egyes határ menti települések úgy próbáltak segíteni, hogy a külföldi hatóságokkal vették fel a kapcsolatot és onnan sót, petróleumot, és élesztőt szereztek be. A nyugati határszéleken a segélyek átvételét és Budapestre

szállítását szervezték meg. Több településen község lakosságának ellátása érdekében szerveződni engedték a kisipart, és a pékek számára is biztosítottak lisztet.

Azokban a városokban, ahol a hatalomváltás már az országos politikai változásoknál előbb megtörtént, a kommunista pártállam utasításaival ellentétes rendeleteket is hoztak, az államvédelmi erőket feloszlottnak nyilvánították (pl. Győrött október 26-án).

A forradalmi események alatt ezek a szervezetek nem voltak elszigeteltek, sokféle kapcsolatot építettek ki egymással. Ezek a kapcsolatok rendszerint a megyén belül alakultak ki a közigazgatási–államigazgatási struktúra bonyolult alá- és fölérendeltségi viszonyai alapján. A települések azonban a regionális–országos kapcsolatokat is alakítottak ki. Ezek egy része spontán jellegű, a hivatalos közigazgatási rendszeren kívüli összeköttetés volt a megyék forradalmi szervezetei között. Így például október 30-án Fejér, Győr–Sopron, Bács–Kiskun, Veszprém megyék és Szeged megbízottai, akik külön–külön akartak tárgyalni a kormány illetékeseivel, egy memorandumot adtak át közösen, s abban a szovjet csapatok kivonását, szabad és titkos választásokat és a kormány forradalmi átalakítását követelték. Ezek a kapcsolatok az idő rövidsége miatt nem lettek tartósak.

Sokkal fontosabb azonban a regionalitás megjelenése a forradalmi struktúrákban, ez egyrészt azért bizonyult jelentősnek, mert a települési összefogások eredményeként közösen lehetett fellépni a politikai problémák megoldása érdekében, másrészt ezek a fórumok konzultatív és kapcsolatteremtő eszközök is voltak, elősegítették, hogy a regionális szervek tagjai egymásnak gazdasági, szociális és katonai stb. segítséget tudjanak adni. A legnagyobb regionális vállalkozás a *Dunántúli Nemzeti Tanács* tevékenysége volt. A szervezete kezdeményezése Győrből indult ki, mivel a lakosság egy része Nagy Imrét bűnösnek gondolta a szovjet csapatok behívásában, ezért október 27-től a Nagy Imre kormány helyett egy új kormány, ellenkormány alakítására ösztönözték a győri forradalmi vezetőket. A követelések lecsillapítása érdekében a Győri Nemzeti Tanács október 30-ra összehívta a dunántúli forradalmi szervezetek képviselőit, hogy kölcsönösen tájékoztassák egymást, s meghatározzanak bizonyos közös alapelveket a követendő politika vonatkozásában. Az összefogáshoz a Dunántúl valamennyi megyéje, valamint Borsod és Bács–Kiskun megyék is csatlakoztak, s a jelzett napon megalakították a Dunántúli Nemzeti Tanácsot. Mivel a hatalomváltás állami szinten már megtörtént, s a pártok működése is lehetővé vált, a szervezet ellenkormányként való szereplése okafogyott lett, vezetője *Szigethy Attila* sikeres tárgyalások után támogatásáról biztosította a kormányt. A szervezetet egy 10 tagú elnökség irányította.

Volt egy másik regionális kezdeményezés is. November elsején Miskolcon egy regionális forradalmi szervezet megalakítását tervezték, s erre

a tanácskozásra meghívták az alföldi városok képviselőit is. A felhíváshoz Heves, Nógrád, Szolnok és Békés megyék csatlakoztak, s november 2-án megalakították az *Észak- és Kelet-Magyarországi Nemzeti Tanács*ot. A szervezethez Szabolcs megye is jelezte csatlakozási szándékát, de képviselői nem vettek részt az alakuló ülésen. A többi alföldi megye sem ellenezte a regionális csoportosulás létrejöttét, de a bizonytalan utazási körülmények között nem tudtak Miskolcra utazni. A szervezet elnöke Mihala Ferenc, titkára Darin Sándor, miskolci egyetemi oktatók lettek. A szervezet programnyilatkozatában támogatta a kormányt, üdvözölte a semlegesség bejelentését, s javasolta egy *Országos Nemzeti Tanács* felállítását.

A november 4-i szovjet intervenció új hatalmi helyzetet teremtett. Legtöbb településen a forradalmi szervezetek legfontosabb célja a fegyveres összecsapások elkerülése lett, mert november 4-én bebizonyosodott, hogy a városok nem rendelkeztek megfelelő katonai erővel, annak ellenére, hogy készültek ideiglenes védelmi tervek. Több városban azonban komoly katonai ellenállást tapasztalhatott a szovjet agresszor, a fővároson kívül Dunaújvárosban november 7-ig tartott az ostrom, s a szovjet hadsereg csak a légierő bevetésével tudta a várost elfoglalni. A hegyvidékeken található települések (Pécs, Miskolc) forradalmi erői számára a földrajzi környezet biztosított megfelelő körülményeket a harc folytatására.

A kádári hatalom korlátai miatt a települések jelentős részében (főleg a kisebb községekben) a vidéki forradalmi szervek a rendészeti erőik nélkül tovább tevékenykedhettek. A november 10. után aktivizálódó megyei és járási apparátusok több megyében utasítást adtak ki, hogy tanácsi *végrehajtó bizottság*ok és a *forradalmi, vagy nemzeti bizottság*ok tartsanak közös üléseket. Ez néhány helyen oda vezetett, hogy a november 4. után megszűnt forradalmi bizottságok újból megalakultak és tanácskozási joggal vettek részt a vb üléseken, de az ilyen községek száma egyre fogyott, és a *forradalmi bizottságok*at feloszlató kormányrendelet idején már csak néhány működött.

Egyes nagyobb városokban a (pl. Kecskemét) a települési forradalmi szervek tevékenységük abbahagyására kényszerültek, s hatalmi szerepüket a *vállalati munkástanácsok* vették át, akik együttműködve egymással gyorsan a városok meghatározó hatalmi központjaivá váltak, gyakorlatilag kettős hatalmat kialakítva a helységben. A forradalmi erők mozgalma a munkástanácsokba és az intézményi forradalmi tanácsokba húzódott vissza, amelyeket az újjáalakuló kommunista hatalomnak még nem volt ereje felszámolni. A vállalatok, intézmények munkástanácsai november közepétől szinte mindenütt éltek a sztrájkjog adta lehetőségekkel. Az Elnöki Tanács *1956: 25. tvr.*-e biztosított erre némi mozgásteret. Másrészt ez a törvényerejű rendelet korlátozó jellegű is volt, hiszen nem tartalmazta a *területi munkástanács*ok szervezésének engedélyét, így azok ettől fogva illegitim állapotban tevékenykedhettek csak.

A forradalmi erők szempontjából tehát elsőrendű fontosságú lett a munkástanácsok tevékenységének koordinálása és országos kapcsolataik kiépítése. Erre november közepéig nem volt lehetőségük. A munkástanácsok csak a helyi hatalom szerveivel voltak kapcsolatban, legfeljebb saját vállalatuk felettes minisztériumával, országos központjaival léphettek még érintkezésbe. November közepétől azonban más jellegű kapcsolatfelvételek is megfigyelhetőek. A *Nagy-Budapesti Központi Munkástanács*, és az *Országos Munkástanács* szervezésébe a vidéki forradalmi erők is bekapcsolódtak. A hatalmi represszió azonban decembertől kezdve lehetetlenné tette az együttműködésüket, s az 1957 őszi megszüntetésükig már nem képeztek hatalmi ellensúlyt a kádári pártállammal szemben.

November 4. után néhány kisebb községben hatalmi–politikai vákuum alakult ki, s akadt olyan település is, ahol novemberben több hétig nem létezett községet vezető szervezet, a folyó ügyek vitelét a tanácsi alkalmazottak végezték. Ritka kivételként néhány faluban a szovjet intervenció után is a forradalmi bizottság rendelkezett kizárólagos hatalommal, a régi kommunista hatalom csak 1957. februárjában tudta visszaszerezni a község irányítását, addig gyakorlatilag, személyi változtatásokkal ugyan, de a forradalmi bizottság tartotta kézben a község irányítását. A december eleji forradalmi bizottságokat feloszlató rendeleteket úgy kerülték meg, hogy a *forradalmi bizottság* elnevezést átkeresztelték *végrehajtó bizottság*ra.

A politika intézményei

A társadalmi szervezetek struktúrája a forradalom alatt jelentős változásokon ment keresztül. Egyes szervezetek kompromittáltságuk miatt megszűntek, mások részt vállaltak a pártállam felszámolásából (*Írószövetség*). A forradalom időszakában a pártállam által háttérbe szorított társadalmi szervek újjáéledtek, s az új helyzetnek megfelelően újak is alakultak.

A pártállam társadalmi szervezetei közül a *Hazafias Népfront* sajátos utat járt be a forradalom időszakában, az első napokban a politikai hatalom érdekében próbálta meg befolyását érvényesíteni, kevés sikerrel. Mivel kapcsolatrendszere más pártokhoz tartozó és pártonkívüli személyiségekkel épült ki, sok településen részt vállalt a forradalmi szervezetek hatalomátvételében. Október 28-án a Hazafias Népfront szervezésében alakult meg az Országos Nemzeti Bizottság, amely azonban érdemi tevékenységet nem folytatott.

A kommunista hatalomátvétel után a kádári hatalom jó ideig nem mert hozzányúlni a Hazafias Népfronthoz, s csak 1957. tavaszára szorította ki onnan a neki nem megfelelő elemeket.

A forradalom előkészítésében jelentős részt vállaltak a kulturális szervezetek (Írószövetség, TIT), ezek az októberi napokban folytatták aktív tevékenységüket, több írószövetségi tag Nagy Imre közvetlen környezetében tevékenykedett. A kulturális, értelmiségi szervezetek palettáját a forradalom több új szervezettel egészítette ki, ezek egy része szakmai jellegű volt. Október 28-án megalakult a *Magyar Értelmiség Forradalmi Bizottsága*, s vidéken több pedagógus szakmai szervezet alakult.

November 4. után az értelmiség kulturális szervezeteinek a munkáját a kádári hatalom jó ideig nem tudta akadályozni. November 21-én *Kodály Zoltán* elnökletével megalakult a *Magyar Értelmiség Forradalmi Tanácsa*. A kulturális élet megrendszabályozására csak 1957 elején kerített sort a hatalom, január 17-én felfüggesztette az Írószövetség tevékenységét, április 21-én feloszlatta a szervezetet.

A forradalom alatt a jelentős változáson esett át a pártstruktúra, Nagy Imre pártalakulást engedélyező bejelentése után több mint 30 párt alakult. Ezek többsége azonban nem folytatott érdemi tevékenységet, csupán egy–egy röplapon, vagy felhívásban jelentek meg. Csupán a 1945-ös koalíció pártjai, valamint néhány keresztény párt végzett aktív tevékenységet, és alakított helyi szervezeteket. A pártok személyi összetétele jelentősen változott, a pártállamban kompromittált politikusokat kiszorították. A Nemzeti Parasztpárt *Petőfi Párt* nevet vette fel. A forradalom időszakában kialakulóban levő pártstruktúra magában foglalta a Horthy-korszak pártstruktúrájának néhány pártját is. Legjelentősebb változáson az *MDP* esett át, a pártállami szerepe a forradalom alatt különösen erős volt, egyes állami döntéseket közvetlen párttisztviselők hoztak meg (pl. a Katonai Bizottság). A hatalomvesztés után a párt szétesett, október 28-án a Központi Vezetőség megszűnt, egy hattagú pártelnökség alakult Kádár János vezetésével. Ez az elnökség október 31-én kimondta a párt feloszlatását, és *Magyar Szocialista Munkáspárt* (MSZMP) néven új pártot hozott létre. Az alapító kongresszus előkészítésére egy Ideiglenes Intéző Bizottság létesült.

November 4. után a pártok szervezeti működésére csekély lehetőség volt. Ennek ellenére egyes pártok végeztek önálló tevékenységet, a Petőfi Párt Irányító Testülete november 28-án egy kibontakozási tervezetet bocsátott közre, ennek nem sok foganatja volt. A kádári hatalom 1957 tavaszáig folytatott tárgyalásokat más pártok politikusaival, azonban utána megkezdte képviselőik ellen a megtorlási eljárásokat. A MSZMP tevékenységének pikantériáját jelentette, hogy az 1956 október 31-én megválasztott *Ideiglenes Intéző Bizottság* tagjai közül csupán Kádár János tartózkodott „szabadlábon, a többiek a jugoszláv nagykövetségen (Nagy Imre és társai), vagy letartóztatásban (Kopácsi Sándor) voltak. Ez Kádárt nem zavarta, kormánya és környezete tagjaival pótolta a bizottságot. Az Ideiglenes Intéző Bizottság mellett *Ideiglenes Központi Bizottság* is működni kezdett.

A forradalom időszakában aktivizálódtak az egyházak, s befolyásukat a vérontás, a bosszúk megfékezésére próbálták fel felhasználni. A katolikus egyház *Mindszenty József* hercegprímás, esztergomi érsek október 31-i Budapestre szállítása után vált különösen aktívvá, a főpásztor komoly politikai kapcsolatokat épített ki ezekben a napokban. November 3-i rádióbeszédében felvázolta Magyarország általa elképzelt társadalmi és politikai berendezkedésének képét. Az egyházak leginkább helyi szinten voltak tevékenyek, a városokban és (különösen) a falvakban a forradalmi erők megkísérelték a helyi egyházi személyiségeket bevonni a helyi szervek munkájába, ez azonban a lelkészek ambícióitól, beállítottságától függött.

November 4. után az egyházak tevékenysége megnehezedett. Mindszenty érsek az USA nagykövetségére menekült, s politizálását a kádári hatalom kifogásolta. Ideológiai megfontolásokból az egyházi személyiségeket a hatalom fokozott ellenőrzése alá vonta, s ahol erre lehetőség nyílt, a megtorlási folyamatban kiemelt célszemélyként kezelte őket.

A társadalmi szervezetek tevékenységét a kádári hatalom 1956 decemberétől egyre inkább korlátozta, 1956. december 12-től engedélyhez kötötte a gyűlések és felvonulások tartását, s 1957. január 20-án állambiztonsági okokból a fegyveres erőkért és közbiztonságért felelős minisztérium felügyelete alá helyezte az egyesületek, társadalmi szervek tevékenységét.

Ajánlott irodalom

A kormány és a párt vezető testületeinek dokumentumaiból. 1956. október 23. – november 4. Közzéteszi: Glatz Ferenc. História 1989/4–5.

Germuska Pál – Hegedűs B. András – Lux Zoltán (szerk.): 1956 enciklopédiája. A magyar forradalom és szabadságharc, október 6. – december 12. (CD-ROM.) Bp., 1999.

Hegedűs B. András (szerk.): 1956 kézikönyve. 1–3. 1. Kronológia, 2. Bibliográfia, 3. Megtorlás és emlékezés. Bp., 1996., 1956-os Intézet.

Horváth Julianna – Ripp Zoltán (szerk.): Ötvenhat októbere és a hatalom. Bp., 1997., Napvilág.

Rainer M. János: Nagy Imre. Politikai életrajz. II. 1953–1958. Bp., 1999., 1956-os Intézet.

Ripp Zoltán: 1956. Forradalom és szabadságharc Magyarországon. Bp., 2002., Korona.

Szakolczay Attila: Az 1956-os forradalom és szabadságharc. Bp., 2001., 1956-os Intézet.

Szakolczay Attila – Á. Varga László: A vidék forradalma. 1–2. Bp., 2003–2006., 1956-os Intézet – Budapest Főváros Levéltára.

Vida István (szerk.): Politikai pártok az 1956-os forradalomban. Bp., 1998., MTA.

A Kádár-rendszer állama 1957–1989

A forradalom bukása után a pártállami rendszert restaurálták Magyarországon. A pártállam állami szervei teljes egészükben visszaálltak, a rájuk épülő politikai rendszer azonban jelentősen megváltozott. Kezdetben – a megtorlás időszakában – a terror ugyan továbbra is tömeges, de már ekkor is kiszámíthatóbb volt. 1956 előtt a hatalmi terrortól senki nem érezhette magát biztonságban, de a forradalom után már szinte csak a rendszer ellen tevékenyen fellépők számíthattak megtorlásra, bosszúra. A konszolidáció előrehaladtával a totális rendszer jelentősen fellazult, „puha diktatúra", autoriter rendszer lett. A forradalom fő tanulsága az volt, hogy a kemény diktatúra néhány nap alatt összeomolhat. Az új vezetés ezért tudatosan törekedett arra, hogy az adott világpolitikai keretek közötti legélhetőbb berendezkedést hozza létre. Látszatra alig változott az állam berendezkedése: a bukásig fennmaradt a népköztársasági államforma, az egypártrendszer, az Elnöki Tanács, a szavazássá silányított választások stb. A politikai rendszer azonban e kereteken belül fokozatosan, bár nem folyamatosan növelte rugalmasságát. A pártállami felépítésű állami szervek működése így lassan közelített a jogállami rendszerekben megszokott eljárásokhoz. Szembetűnő például a parlament szerepének felértékelődése a nyolcvanas években, a kötelező kettős jelölés bevezetése a választásokon, az igazságszolgáltatás függetlenedésének előrehaladása stb. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a korszak végére jogállam alakult volna ki, de a rendszerváltás azért is lehetett vértelen és zökkenőmentes, mert több évtizedes előzményei voltak. A rendszer alapját egy végletekig leegyszerűsített marxista ideológia jelentette, aminek legfőbb tétele az volt, hogy 1956-bn ellenforradalom volt. A másik alappillér a hatalom és a társadalom közötti „életszínvonal-alku" volt. Bár ez nem egy valódi alku volt, inkább hatalmi engedmény, a szakirodalomban mégis ez a kifejezés terjedt el. A pártállami rendszer bukását, a rendszerváltást is sokak szerint épp az hozta el, hogy a hatalom nem volt már képes az alku feltételeit biztosítani.

Alkotmányos helyzet

Nemzetközi körülmények

A magyar államterülete és a határok 1957 és 1989 között sem változtak meg. A szomszédos országok nevei és határai is változatlanok maradtak az előző periódushoz képest. Magyarország geopolitikai helyzetét továbbra is a *kétpólusú világ*ban elfoglalt helye határozta meg. 1956. novemberének tapasztalata nyilvánvalóvá tette, hogy a Nyugattól nem várhatunk katonai segítséget, felszabadítást. Önerőből viszont az ország nem törhetett ki a

szovjet blokkból. Ezt nemcsak *Kádár János*, de néhány év múlva a társadalom zöme is belátta. Ez is magyarázza, hogy miért sikerült olyan gyorsan kollektivizálni a mezőgazdaságot 1958–1961 között. A szovjet katonai jelenléthez ezután már Kádár ragaszkodott, s abban uralma fenntartásának zálogát látta. 1957. május 27-én a felek szerződést is kötöttek a szovjetek további „ideiglenes" magyarországi állomásozásáról. 1991-ig fennállt a *Varsói Szerződés* is, amely szintén csorbította a szuverenitást. 1968-ban, a Csehszlovákia elleni intervenció után a Szovjetunió egyértelművé tette, hogy nem hajlandó feladni olyan területeket, amelyeket 1945-ben saját katonai erejével „szabadított fel". A *Brezsnyev-doktrína* tehát megerősítette a geopolitikai helyzet kényszerítő erejét. Fokozatosan enyhült viszont a Jugoszláviával szembeni elzárkózás és hisztéria, de a déli határon mindvégig nagyobb erőkkel volt jelen mind a honvédség, mind a határőrség. 1957 után azonban a fő veszélyzónának már a nyugati, osztrák határszakaszt tekintette a politikai vezetés. A szovjet jelenlét és a belügyekbe való beavatkozás ugyanakkor jelentősen csökkent. Ezt Kádár el is várta: szolgaian követte a szovjet külpolitikát, de belpolitikai kérdésekben autonómiát vívott ki magának.

A kádári alkotmányozás fő sajátosságai

1972. április 19–20-án tárgyalta meg és fogadta el az országgyűlés az alkotmány módosítását (*1972: I. tv.*). A magyar állam alkotmányos helyzete változatlan maradt; az 1956-os forradalom előtti helyzet állt vissza. Az államforma 1989-ig „*népköztársaság*" maradt, csak 1989. október 23-án kiáltották ki újra a köztársaságot. Az alkotmány legjelentősebb módosulása 1972-ben következett be, de az állam alapintézményeit a változások nem érintették. Annyiban viszont fontos változás volt, hogy az 1949-es alkotmány még a szovjet alaptörvény fordításának tekinthető, az 1972-es már magyar jogszabály volt. Formailag az 1949-es alkotmány módosítása történt meg, pedig az eredeti paragrafusokat jócskán átrendezték, újraszámozták az *1972: I. tv.*-ben.

Az állam szimbolikus keretei

A kisebb mértékben már 1957-ben módosított alkotmány (*1957: II. tv.*) értelmében az állami lobogó címer nélküli lett, nehogy az idegen címer elleni népharag következtében újra előfordulhasson az 1956. októberében alkalmazott látványos tiltakozó akció: a gyűlölt címer kitépése a zászló közepéből. Ezzel együtt új címert is elfogadott az országgyűlés: az új címer a *Kossuth-* és a *Rákosi-címer* sajátos keveréke lett: „A Magyar Népköztársaság címere: kétoldalt búzakoszorúval egybefogott, világoskék mezőben álló, ívelt oldalú piros–fehér–zöld színű pajzs. A búzakoszorút balról piros–fehér–zöld, jobbról vörös színű szalag fonja át. A pajzs fölött középen elhelyezett ötágú

vörös csillag aranyszínű sugarakat bocsát a mezőre." Az új címer heraldikailag is megfelelőbb volt, hiszen tartalmazott címerpajzsot. Jellegében azonban a „*Kádár-címer*" is inkább hasonlított a szovjet, mint a tradicionális magyar címerre.

Az állampolgárságról az *1957: V. tv.* rendelkezett. Jelentős módosulásokat hozott a korábbi szabályokhoz képest, hiszen megszüntette a nemi diszkriminációt (a nők a férfiakkal azonos módon dönthettek az állampolgársági ügyeikben); intézkedett a törvény a hontalanság elkerülése érdekében és igyekezett korlátozni a *kettős állampolgárság* létrejöttének körülményeit. Az új jogszabály a *leszármazás*t és a *(vissza)honosítás*t ismerte el az állampolgárság megszerzési módjaként. A magyar állampolgárság elvesztését *elbocsátás* vagy *megfosztás* útján tette lehetővé. A házasságkötés tehát kikerült az állampolgárságot automatikusan módosító tényezők közül, de aki idegen állampolgárral kötött házasságot, az kérhette elbocsátását, míg a magyar állampolgárral házasságot kötő külföldi is kérhette honosítását. A honosítási, elbocsátási és megfosztási ügyekben ezután a *Minisztertanács* és a *Belügyminisztérium* helyett az *Elnöki Tanács* (NET) járhatott el. Ez a törvény a rendszerváltásig hatályos maradt.

Az ünnepek sorsa is a Kádár-rendszer kompromisszum-keresésére mutat rá. A karácsony és a húsvéthétfő újra munkaszüneti nap lett. Pünkösd és mindenszentek továbbra sem lett ünnep. A karácsonyból ideológiai okokból megpróbáltak *fenyőünnep*et, a Mikulásból *télapó*t, a húsvétból *tavaszünnep*et kreálni. A magánélet ünnepeit is szocialista módon kívánta átalakítani Kádár: keresztelő helyett *névadó*t, templomi helyett *KISZ-esküvő*t, egyházi temetés helyett *társadalmi szertartás*t vezettek be. Március 15-e iskolai tanítási szünet, de munkanap lett. Az állami ünnepek egyébként nem változtak (április 4., augusztus 20., november 7.) Fontos hangsúlyt kapott március 21-e, a Tanácsköztársaság kikiáltásának napja is.

Címek és rangok hivatalosan továbbra sem léteztek, de az *elvtárs*(*nő*) megszólítás továbbra is kötelező maradt, s a párt- és az állami vezetők pozíciója és megszólítási módja ezután is rangot és presztízst jelentett, bár ez a presztízs a hetvenes évektől csökkenni kezdett.

A törvényhozás

A pártállami törvényhozási rendszer restaurálása

Az országgyűlés nem használta ki mandátumának 1957. májusában elhatározott két évi meghosszabbítását. 1958. szeptember 27-én kimondta saját feloszlatását. Ezzel minden idők második leghosszabb mandátummal rendelkező törvényhozása befejezte működését. Utódai nem sokban tértek el tőle. Az 1975-ben megválasztott országgyűlésben volt a legkisebb a párttagok aránya, de ekkor is elérte a 61%-ot. A pártonkívüli képviselők kiválasztását is

gondos mérlegelés előzte meg. Így aztán a Kádár-korszak országgyűlése jellegében nem sokban különbözött az 1956 előttitől. Ezt jól jelzi az évente tartott plenáris ülésnapok számának csökkenése és az évente elfogadott törvények száma is. A hatvanas években évente átlagosan 8,5 napot, a hetvenes években 7,5 napot, 1981–1986 között pedig mindössze évi 6 napot ülésezett az országgyűlés. Ezt követően viszont az ülésnapok száma gyorsan növekedett. 1987-ig egyetlen évben sem fordult elő, hogy tíznél több törvényt fogadott volna el a parlament. Negatív rekordját 1963-ban érte el: ebben az évben egyetlen (a költségvetési) törvényt fogadott el az országgyűlés! 1965-ben és 1982-ben is csak 2–2 törvény született. Az országgyűlés jogkörét továbbra is az *1949: XX. tv.* (az alkotmány) szabályozta. Ennek értelmében tehát alakuló ülésén ezután is megválasztották a *Népköztársaság Elnöki Tanácsá*t (NET), amely az országgyűlés ülései között annak törvényhozói szerepét kisajátította. Az általa hozott *törvényerejű rendeletek* (tvr.) száma mindvégig jelentősen felülmúlta a törvények számát: 1961. és 1986. között évi átlagban 4,8 törvény, illetve 32 darab tvr. született.

Az országgyűlés kilenc *állandó bizottság*ának neve, funkciója 1956 után sem változott, bár a hatvanas években az ipari bizottságot egy ideig ipari és közlekedési bizottságnak nevezték. A bizottságok taglétszáma kezdetben 11–31 fő, az 1963–1967-es ciklusban 9–13 fő, később 11–21 fő volt. 1956-ban megalakult az *Országgyűlés Irodája* is, amely szervezési és technikai segítséget adott a bizottságoknak és a képviselőknek, nyilvántartásokat vezetett és gondoskodott a gyorsírói jegyzőkönyvek elkészítéséről. 1971-ben az állandó bizottságok száma tízre nőtt: az eddig is létező mentelmi és összeférhetetlenségi bizottságot állandó bizottsággá szervezték. Egy 24 fős *ad hoc* bizottság alakult az alkotmánymódosítás előkészítésére is.

A kormányváltások továbbra sem kötődtek a választási és parlamenti ciklusokhoz. A Kádárt követő *Münnich Ferenc* (1958. jan. 28.) nem is tartott miniszterelnöki expozét. 1961. október 12-én az országgyűlésben Kádár (immár ismét kormányfőként) elvi jelleggel is megfogalmazta, hogy a kormány programja nem lehet más, mint a párt programja – s ebből következik, hogy ilyen expozékra nincs is szükség. Egyetlen eset volt, hogy az új kormány megalakulása a választások után összeülő országgyűlés alakuló ülésén történt meg: *Fock Jenő* kormánya alakult meg így 1967. április 14-én.

A módosított alkotmány a törvényhozás feladatairól

Az országgyűlést az alkotmány 1972. után legfelsőbb államhatalmi *és népképviseleti* szervként határozta meg. Bekerült az országgyűlés jogai közé a kormány programjának megvitatása és jóváhagyása, a költségvetés jóváhagyása és a nemzetközi szerződések megerősítése. Előírták, hogy a képviselők kötelesek beszámolni választóiknak működésükről. Továbbra is

rögzítették a képviselők mentelmi jogát és összeférhetetlenségét. Ez utóbbi esetben nem a „dolgozók”, hanem a „társadalom” érdekeivel ellentétben álló tevékenységet, illetve magatartást nevezte a törvény összeférhetetlennek. Nem változott meg az országgyűlés tisztikara (elnök, alelnökök, jegyzők), továbbra is voltak állandó és egyéb bizottságok. Az alkotmány ezután is „évenként legalább két ülésszakot” írt elő, s a parlament valóban nem is tanácskozott évente 8–10 napnál hosszabb ideig. Az alkotmány továbbra sem használta az *interpelláció* szót, de „kérdések” feltevését lehetővé tette a NET és a kormány egészéhez, a MT tagjaihoz, az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez. A feltett kérdésre az érintettek kötelesek voltak válaszolni. (Figyelemreméltó azonban, hogy az országgyűlés ügyrendje már az 1967–1971-es ciklusban használta az interpelláció szót, sőt arról rendelkezett, hogy ha az arra adott választ az országgyűlés nem veszi tudomásul, akkor a kérdést az abban illetékes bizottságnak kell kiadni megtárgyalásra.) Az országgyűlés összeülését, feloszlatását, szavazási rendjét illető szabályok nem változtak meg 1949 óta.

Szintén nem változott meg a NET törvényhozói szerepe: 1972 után is lehetőség nyílt arra, hogy törvényerejű rendeletekkel megkerüljék az országgyűlést. Ezzel a hatalmi ágak szétválasztása terén fennálló hiányt az 1972-es alkotmánymódosítás sem csökkentette. Sőt, a NET „törvényhozói” jellegét még erősítette is, kimondva, hogy a NET „őrködik az alkotmány végrehajtásán” és „alkotmányossági felügyeletet gyakorol a tanácsok felett”.

Az alkotmány módosítása után másfél évvel fogadta el az országgyűlés a *miniszterek és államtitkárok jogállásáról és felelősségéről* szóló *1973: III. tv.*-t. Ebben rögzítették, hogy a miniszterek és államtitkárok a Minisztertanácsnak, továbbá az országgyűlésnek, illetőleg a NET-nek felelősek. Az államtitkárok saját miniszterüknek is felelősek voltak. A jelzett felelősség büntetőjogi, polgárjogi, munkajogi és államigazgatási jogi értelemben is fennállt, mégpedig a törvények és más jogszabályok végrehajtásáért, a Minisztertanács testületi működéséért, az adott államigazgatási ágak vezetéséért és az alájuk rendelt szervek irányításáért egyaránt.

A törvényhozás szerepének felértékelődése a nyolcvanas években

Az 1975 és 1985 közötti országgyűlések működésére általában jellemző volt, hogy a gazdasági válságról tudomást sem véve, a régi reflexek alapján végezte munkáját, bár fontos törvények (gyakran reformok) ekkor is születtek. Alkotmányjogi szempontból kiemelkedik az *1984: I. tv.* az *Alkotmányjogi Tanács*ról. Ez a szerv az Alkotmánybíróság elődjének tekinthető, de az országgyűlés választotta és tulajdonképpen annak részeként működött. Az egyes jogszabályok felülvizsgálatát nem kérhette minden állampolgár, csak az országos szervek, ill. a megyei tanácsok. Az

Alkotmányjogi Tanács felfüggeszthette az alkotmánnyal ellentétes szabályokat, kivéve az országgyűlés, a NET és a Legfelsőbb Bíróság döntéseit. Korlátozottan, de jogállami elemek kerültek a magyar állam működésébe.

A parlament törvényhozó szerepe 1985-től kezdve lassan növekedni kezdett. Ezt mutatja az utolsó pártállami országgyűlés által elfogadott törvények száma is. 1986-ban öt, 1987-ben 12, 1988-ban 26, 1989-ben pedig 58 törvényt fogadtak el. A parlament szerepének növelésében áttörést jelentett a *jogalkotásról* szóló *1987: XI. tv.* A törvény azért született, hogy „a szocialista társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesedését szolgálja". Ennek érdekében jelentősen növelte az országgyűlés feladatait, kimondva, hogy a törvény által tételesen felsorolt témaköröket törvényben kell rendezni. Ide sorolta az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket; a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat; illetve az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait. Különösen e téren sorolt fel számos olyan pontot a törvény, amely kérdéseket eddig nem törvények szabályoztak (pl. személyi szabadságjogok, egyesülési és a gyülekezési jog, lelkiismereti szabadság stb.) A törvény tehát jelentősen korlátozta a NET törvényerejű rendeleteket alkotó jogait. 1949 óta ez volt az első törvény, amely átalakította a kormányzás belső rendszerét. Szabályozta az alsóbb szintű jogszabály-alkotó szervek feladatait is. Kiemelkedő jelentősége volt annak, hogy kimondta: a jogszabályokat nyilvánosan ki kell hirdetni, s ezzel véget vetett a pártállami jellegű, titkos utasításokon és határozatokon alapuló *második normarendszer*nek, „*pszeudojog*nak". A jogalkotásba a törvény bevonta az állampolgárokat is: „az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján – közreműködnek és életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában". Ezzel a törvény jelentősen túlmutatott a „*szocialista demokrácián*". E törvény értelmében, de társadalmi nyomásra fogadták el 1989. elején, *Németh Miklós* kormánya idején az egyesülési jogról szóló *1989: II. tv.*-t, a gyülekezési jogról szóló *1989: III. tv.*-t, a sztrájkról szóló *1989: VII. tv.*-t és a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló *1989: XVII. tv.*-t. Ezzel az alapvető emberi szabadságjogok garantálása terén nagy lépés történt a demokrácia felé. Az egyesülési törvény vitájában több képviselő sürgette a pártalapítás jogának kimondását is. E törvényben azonban erre még nem került sor. Fontos változást jelentett az is, hogy az alkotmányba bekerült: a kormány megbízatása a következő országgyűlés első üléséig tart. (*1989: I. tv.*). Újabb alkotmánymódosítással megteremtették a kormány parlament előtti közjogi és politikai felelősségét és a kormány ellen benyújtható *bizalmi–bizalmatlansági indítvány* lehetőségét (*1989: VIII. tv.*).

Az utolsó pártállami parlament jelentős teljesítménye volt az ún. rendszerváltó „*sarkalatos törvények*” elfogadása. Ezek tartalmáról az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal egyezett meg a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain 1989. szeptemberében. A következő törvények a legfontosabbak: gyökeresen átalakították az alkotmányt, szinte minden bekezdését kicserélték (*1989: XXXI. tv.*; formailag ezúttal is az *1949: XX. tv.* módosítása történt meg). Az alkotmányosság biztosítása érdekében született meg az Alkotmánybíróság létesítéséről szóló *1989: XXXII. tv.* Az év elején még nem sikerült, de októberben már elfogadta az országgyűlés a pártok működéséről szóló *1989: XXXIII. tv.*-t. Végül az új választójogi törvényt (*1989: XXXIV. tv.*) kell megemlíteni.

A választójog reformjai

Jelentősen, szinte ciklusról ciklusra módosult a választójog. Az *1958: III. tv.* még csak csekélyebb változásokat hozott. Az életkori *cenzus*t a 18 éves korhatár helyett a *nagykorúság*hoz kötötte (nagykorú volt az is, aki 18. életéve előtt megházasodott). A képviselőket továbbra is *kötött listán* lehetett megválasztani, egyetlen listára lehetett csak szavazni. A képviselők számát növelte, hogy minden 32.000 lakos helyett 30.000 főre jutott egy mandátum. Nem változott a jelölési rendszer sem: a tömegszervezetek, üzemek javaslataiból a Népfront jelölt képviselőket.

Az *1966: III. tv.* volt a Kádár-korszak első jelentősebb választójogi reformja. Ennek értelmében képviselőjelöltet állítani a jelölőgyűlésen lehetett, az ott megnevezett személyek közül a Hazafias Népfront választotta ki a tényleges jelöltet. A törvény két legfontosabb újítása az volt, hogy a listás választási rendről áttértek az *egyéni választókerületek*re, valamint lehetővé tették, hogy egy kerületben *több jelölt is* induljon. Több jelölt esetében a szavazat akkor is érvényes volt, ha a választó egyik nevet sem húzta át. Ekkor a HNF által megállapított sorrend számított. Harmincezer lakosú egyéni körzeteket alakítottak ki. Ha a részvétel vagy a jelölt támogatottsága nem érte el az 50%-ot, 15 napon belül *pótválasztás*t kellett tartani. Ugyanez volt a teendő a képviselői hely megüresedése esetén. Rendezte a törvény a képviselők *visszahívás*ának szabályait: a HNF Országos Tanácsa javaslatára erről választói gyűlést lehetett tartani.

Az *1970: III. tv.* főleg a jelölés módját változtatta meg. A HNF jelöltállító szerepe megmaradt, de már nem élvezett monopolszerepet: az üzemek, társadalmi szervek és az állampolgárok is jelölhettek képviselőt. A jelölőgyűlésen megjelentek harmadának támogatása kellett a jelöltséghez. Fennmaradt a *kettős jelölés* lehetősége. A törvény másik újítása az *aktív szavazás* bevezetése volt. Ez azt jelenti, hogy több jelölt esetén az egyik nevet ki kellett húzni (ennek elmulasztása esetén a szavazat érvénytelen lett).

Az *1975: I. tv.* az alkotmányt módosítva kimondta, hogy az országgyűlés mandátuma ettől kezdve öt év. (Ezzel szinkronba hozták a párt és az állam életének ciklusait, hiszen a pártkongresszusokat is ötévente tartották).

A Kádár-korszak legjelentősebb választójogi reformja az 1983. december 27-én elfogadott *1983: III. tv.* volt. A legnagyobb újítás a *kötelező többes jelölés* volt: mind a 352 egyéni kerületben legalább két jelöltet kellett állítani. A jelölteket már csak az állampolgári gyűlések nevezhették meg, ám a jelölteknek el kellett fogadnia a HNF (meglehetősen sematikus) programját. Több körzetben sikerült olyan jelölteket is indítani, akik félig–meddig ellenzékinek számítottak (ún. „spontán jelöltek"). Az állambiztonság által számon tartott valódi ellenzékiek elindulását sikeresen meggátolták. Képviselő lett az, aki az érvényes voksok legalább 50%-át megszerezte kerületében. Ha a másik jelölt elérte a 25%-os arányt, akkor automatikusan *pótképviselő* lett belőle, s az adott mandátum megürülése esetén pótválasztás nélkül bejuthatott a parlamentbe. Emellett a törvény bevezette az *országos lista* fogalmát. Ezen 35 főt indítottak, elsősorban azokat a párt- és állami vezetőket, akiknek egyéni választókerületi indulását nem merték megkockáztatni (*Kádár János* pártfőtitkár, *Lázár György* miniszterelnök, *Losonczi Pál* NET-elnök stb.) Ezen a listán kapott helyet a tudomány, kultúra, művelődés, az egyházak és a nemzetiségek néhány reprezentatív személyisége is, így sokan egy korlátozott *„felsőházi" funkció*t is tulajdonítottak az országos listának. A listán szereplő személyekre – pontosabban ellenük – külön–külön kellett szavazni. Aki a lista egészét el akarta utasítani, mind a 35 nevet át kellett húznia. A listán indulóknak ellenjelöltje azonban nem volt, így nem is jelentett gondot elérniük a támogató voksok minimum 50%-át. A törvény rendezte a *visszahívás* lehetőségét is (de csak az egyéni körzetekben): a választókerület lakóinak 10%-a kérésére szavazást kellett kiírni erről. A szavazáson legalább 50%-os részvételre és a résztvevők 50%-ának visszahívás melletti döntésére volt szükség a visszahíváshoz. Az *1985: VI. tv.* azzal egészítette ki az eredeti törvényt, hogy az országos listán megürülő hely betöltésére a Népfront Országos Tanácsa jelölhet képviselőt, akit az országgyűlés választ meg.

Az *1989: XXXIV. tv.* révén megalkotott új, demokratikus és többpárti választójog már a rendszerváltáshoz tartozik, így elemzésétől e fejezetben eltekintünk.

Kormányzat

Folyamatosság és változások a kormányzat szerkezetében

Az 1956. november 4-én megalakult *Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány* nevében ismét az 1944. és 1949. közötti „kormány" szót használta

az 1949–1956 között elterjedt „Minisztertanács” (MT) név helyett. 1972–1973-tól kezdve azonban hivatalosan ismét *Minisztertanács* szó volt használatos.

A kormány feladatai 1957-ben szintén nem változtak meg. Továbbra is az 1949-es alkotmány szellemében tevékenykedett, s a NET-hez hasonlóan szintén a párt – ezúttal már a *Magyar Szocialista Munkáspárt* (MSZMP) ellenőrzése alatt állt. Ezt fejezte ki az is, hogy a kormány élén maga a párt első titkára, Kádár János állt. Kádár 1957-re teljesen *restaurálta a pártállami jellegű kormányzat*i munkát. Sőt, azzal is megkönnyítette saját dolgát, hogy a vezetése alatt álló rendszer egyik első törvénye (*1957: II. tv.*) úgy módosította az alkotmányt, hogy kivette abból a minisztériumok felsorolását. Az alkotmány 24. §-a ettől kezdve csak azt rögzítette, hogy „a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza”. A minisztériumok átszervezése után ezentúl nem volt szükség az alkotmány módosítására, ezzel együtt pedig a kétharmados többség elérésére sem. (Igaz, ennek biztosítása sem ütközött volna nehézségekbe). A tárcák átalakulása ugyanakkor le is lassult a Rákosi-korszakhoz képest. 1957. májusára alakult ki a Kádár-rendszer minisztériumainak „eredeti” elosztása. Ekkor Belügy-, Külügy-, Honvédelmi, Igazságügyi, Pénzügy-, Nehézipari, Kohó- és Gépipari, Könnyűipari, Földművelésügyi, Élelmezésügyi, Belkereskedelmi, Külkereskedelmi, Építésügyi, Közlekedés és Postaügyi, Munkaügyi, Egészségügyi és Művelődésügyi Minisztérium létezett, de a kormány tagja volt két kormányfőhelyettes, egy államminiszter és az Országos Tervhivatal elnöke is. Tizenhét tárca és 22 tagú kormány jött tehát létre. A miniszterelnök-helyettesek (köztük 1961-ig „első helyettesek”) és 1965-ig az *államminiszterek* száma a későbbi kormányokban állandóan változott. A 17 tárca viszont több, mint egy évtizeden át változatlan maradt. Kádár után sem Münnich Ferenc, sem Kádár újabb kormánya, sem *Kállai Gyula* nem módosított ezeken. 1967-ben *Fock Jenő* alakuló kormánya Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériummá bővítette egyik tárcája nevét, két tárca összevonásával pedig Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztériumot hozott létre.

1974-ben szétvált a Művelődésügyi tárca (*Kulturális és Oktatási Minisztérium*má). *Lázár György* kormányában e két tárca ismét egyesült *Művelődési Minisztérium*ként (1980). Néhány hónap múlva, 1981. elejétől egyesült a három ipari tárca (*Ipari Minisztérium*).1983-ban *Közlekedési Minisztérium*má egyszerűsödött az addig Postaügyinek is nevezett tárca. 1984-től a kormány tagja lett a *Központi Népi Ellenőrzési Bizottság* (KNEB) elnöke, az év végén pedig megszűnt a Munkaügyi Minisztérium. *Grósz Károly* 1987-ben *Kereskedelmi Minisztérium* néven egyesítette a Bel-, illetve Külkereskedelmi tárcát. Az egészségügyi tárca neve *Szociális és Egészségügyi*re bővült. Új tárcaként megjelent a *Környezetvédelmi- és*

Vízgazdálkodási Minisztérium. Az utolsó pártállami kormányban, *Németh Miklós* idején *Közlekedési, Hírközlési és Építésügyi Minisztérium* jött létre összevonással és átnevezéssel. A tárcák száma a 1980-ig lényegében stagnált, attól kezdve folyamatosan csökkent, 1989-ben mindössze 12 minisztérium létezett, ugyanannyi, mint 1949. elején.

A pártvezetés és a kormány személyi összefonódása továbbra is fennállt, bár csökkenőben volt a korszak során. A kormányfő mindvégig a PB-tag volt, a Titkárságnak viszont miniszterelnökként csak Kádár és Grósz volt tagja (kormányra kerülésekor még Németh Miklós is, de ő egy hónapon belül lemondott titkári posztjáról). A Kádár-korszakra is inkább az jellemző, hogy a titkárok kisebb arányban miniszterek, mint a PB-tagok. Sőt: 1965-től, Kádár kormányból való távozása után a Titkárság és a kormány tagjai között néhány napos átmeneteket kivéve nem volt személyi átfedés. A korszak során ugyanakkor a PB-tagok és a miniszterek közötti átfedés aránya is csökkent. Eleinte a PB-tagok több, mint fele kormánytag is volt, a korszak végén inkább már csak a hatoda. Ugyanakkor a miniszterek zöme mindvégig KB-tag volt.

Az Állami Ellenőrzés Minisztériuma 1956. végi megszűnésével feladatát a „népi ellenőrzés" rendszere vette át. Az *1957: VII. tv.* felállította a *Központi Népi Ellenőrzési Bizottság*ot (KNEB), amely 1958. januárjától kezdte meg működését. Helyi szervei is voltak. Feladata „az állampolgári fegyelem megszilárdítása", „a nép vagyonának védelme", harc a korrupció és a bürokrácia ellen, hiányosságok és a felelősök feltárása, megbüntetése, továbbá javaslat a költségvetés és zárszámadás, illetve a népgazdasági terv megalkotásában. A *népi ellenőr*ök a fegyveres testületeket, a bíróságokat és az ügyészséget nem vizsgálhatták, az üzemeket, szövetkezeteket sőt a magánkisipart viszont ellenőrizhették. 1960-tól a vizsgálat a szakszervezetekre is kiterjedhetett. 1964-ban feladatait újrafogalmazták. Az állampolgári fegyelem mellett az állami fegyelemre is hangsúlyt fektetett az új törvény. Vizsgálat esetén jogában állt zárolni a vizsgált szerv vagyonát. Egyes ellenőrzéseket már fegyveres erőknél is elláthatott. 1968-ban újra törvény született a népi ellenőrzésről. Ennek értelmében az ország gazdasági, kulturális, szociális fejlesztését is elő kellett mozdítania, a társadalmi tulajdon védelmét és a hatékonyabb munkavégzést is támogatva. Utoljára az *1984: II. tv.* szabályozta a kérdést, de a KNEB munkája egészen a rendszerváltásig tartott. 1989. októberében az *Állami Számvevőszék* vette át a szerepét (*1989: XXXVIII. tv.*).

Az 1972-es alkotmánymódosítás a kormányzat rendszeréről

A módosított alkotmány (*1972: I. tv.*) a Minisztertanács feladatait is némileg módosította. A kormány tagjai közt az alkotmány továbbra is megnevezte az államminisztereket, habár ezt a posztot 1965. óta egyszer sem töltötték be. A

kormány feladatai közé került, hogy „védi és biztosítja az állami, társadalmi rendet és az állampolgárok jogait”, „biztosítja a törvények és törvényerejű rendeletek végrehajtását”, „irányítja a tanácsokat, ellátja tevékenységük törvényességi felügyeletét”, illetve meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés irányát és a szociális és egészségügyi ellátás rendszerét. Újonnan került az alaptörvénybe, hogy „feladatának ellátása során a Minisztertanács együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”. Ismét tartalmazta az alkotmány, hogy a minisztertanács tagjai és az államtitkárok a Minisztertanácsnak és az országgyűlésnek *felelősek*, s hogy ennek módjáról külön törvény rendelkezik. Ez a külön törvény 1949 után nem született meg, 1972 után azonban igen (*1973: III. tv.*). Az alkotmány módosítása tehát pontosabban határozta meg a kormány és annak tagjainak feladatait, mint korábban, ezért e téren a módosítás határozott előrelépésnek tekinthető. Ezt a jogszabályt az *1989: IX. tv.* módosította, amely lehetővé tette a miniszteri megbízatásnak a *bizalom megvonása* útján történő megszüntetését.

A Minisztertanács továbbra is döntéshozó (rendeletek, határozatok) és végrehajtó szereppel is bírt egyidejűleg. Az általa hozott döntések azonban magasabb szintű jogszabállyal nem lehettek ellentétesek. A kormány és a szakminiszterek rendeletei lényegében végrehajtási utasítás-szerűek voltak, csak részletezték és pontosították a felsőbb szintű jogszabályokat. Ráadásul a kormány, mint a párt irányítása alatt álló szerv egyébként sem tudott volna a felsőbb akarattal szembenálló szabályokat hozni.

A miniszterelnök szerepéről az alkotmány továbbra is csak annyit írt, hogy „vezeti a Minisztertanács üléseit, gondoskodik a Minisztertanács rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról”. A kormányfő szerepe, jelentősége a politikai életben nem is haladta meg ezt a szintet. A kormány élére ezért (a korszak végpontjainak kivételével) többnyire átlagos, vagy gyengébb képességű pártmunkásokat helyeztek (*Kállai Gyula, Fock Jenő, Lázár György*).

Az Elnöki Tanács és a végrehajtó hatalom

A végrehajtó hatalmat birtokló kormány mellett tovább működött a kollektív államfői testület, a *Népköztársaság Elnöki Tanácsa* (NET) is. Ez a szerv azonban nem (csak) a végrehajtó hatalom központi és helyi egysége feletti felügyeletet gyakorolta, hanem törvényhozási jogokkal is rendelkezett. Feladatköre sem 1956–1957-ben, sem az 1972-es alkotmánymódosítás idején nem módosult 1949-hez képest. E jogkörökben keveredtek az államfői és a törvényhozói jogok. (Részletesebben lásd az 1949–1956 közötti fejezetben). A NET szerepe csak 1987-ben kezdett visszaszorulni, majd az *1989: XXXI. tv.* (az alkotmány módosításáról) megszüntette a népköztársasági államformát és ezzel a NET-et is felszámolta. 1989. október 23-án Magyarország ismét *köztársaság*gá vált, amelynek államfője a *köztársasági elnök*.

Az igazságszolgáltatási rendszer

Bíróságok

A bírósági szervezet átalakulása 1956. után is folytatódott. A közlekedési bíróságok 1957. februári megszűnése után a *Legfelsőbb Bíróság* (LB) közlekedési kollégiuma is megszűnt. Ennél jóval lényegesebb intézményi változásokat okozott a forradalom utáni megtorlás. Az *1956: 28. tvr.* december 11-én bevezette a *statáriális katonai bíráskodás*t. E szerv gyilkosság, szándékos emberölés, gyújtogatás, rablás, fosztogatás, közérdekű üzemek szándékos rongálása, ezek kísérlete, erre való szervezkedés, ill. engedély nélküli fegyvertartás ügyeiben ítélkezhetett, tehát lényegében a fegyveres felkelők ellen. Az *1956: 32. tvr.* kötelező halálbüntetést kapcsolt ezen bűncselekményekhez. A statárium polgári személyekre is kiterjedt, az új bíróságok 1956. december 15-én kezdték meg működésüket. Kb. 70–100 halálos ítéletet hoztak, de a pártvezetés elégedetlen volt a statáriális bíróság működésével és már 1957 tavaszán háttérbe szorította azt. A rögtönítélkezés 1957. november 3-án szűnt meg.

A bíróságok büntető kollégiumai mellett *gyorsított eljárás*sal ítélkező *különtanács*ok jöttek létre az *1957: 4. tvr.* révén. Ezek 1957. január 15. – 1957. június 15. között működtek. Az eljárás hatálya alá köztörvényes és politikai bűnök is tartoztak (betöréses lopás, közlekedés szándékos veszélyeztetése, lázítás, hűtlenség, a népi demokratikus rend megdöntésének kísérlete stb.). A gyorsított eljárás lehetővé tette a vádirat nélküli tárgyalást. Hatálya visszamenőleges volt, tehát a hatályba lépése előtt elkövetett cselekményekre is alkalmazható volt Az alapvető büntetési tétel a halál volt, és lehetővé tették a 16. életévüket betöltöttek kivégzését (ez a rendelkezés nem volt visszamenőleges hatályú). Másodfokon a LB különtanácsa tárgyalta az ügyeket két szakbíró és három népi ülnök részvételével. A LB büntetőbíráinak több, mint 20%-a lemondott, mert nem kívánt részt venni az új eljárásban, ezért *dr. Domokos József* legfőbb bíró a polgári ügyek bíráit is kötelezte a büntető kollégiumokban való részvételre. Gyorsított ítélkezés Budapesten és öt megyében zajlott.

A *Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsa* (LBNT) 1957. április 6-án jött létre az *1957: 25. tvr.* révén. Ez az „egységes ítélkezés biztosítására” felállított különbíróság volt. Működése a polgári és katonai büntetőügyekre is kiterjedt, a politikai (államellenes) bűnök korlátlan megtorlását szolgálta. A LB elnöke első fokon bármely ügyet ide utalhatott, a legfőbb ügyész pedig bármely ügyben emelhetett vádat (akár vádirat nélkül is) az LBNT-n. Ugyanakkor az LBNT bármely bíróság ítélete elleni fellebbezési fórum lett, sőt az ún. „*törvényességi óvás*” révén jogerős ítéleteket is súlyosbíthatott. Az LBNT ítélete ellen viszont nem lehet törvényességi óvást tenni. Az LBNT

összetétele: a tanács elnöke *szakbíró*, mellette négy *népbíró* működött. Itt is lehetséges volt a gyorsított eljárás. Évezredes jogelvek sérültek, amikor elfogadták a következő szabályokat: az ítélkezés *visszamenőleges hatály*ú volt, új jogszabályok szerint bírálva el a korábbi cselekményt; másodfokon akkor is súlyosbítható volt az ítélet, ha a fellebbezést csak a vádlott javára jelentették be. Az. LBNT a halálos ítélet kihirdetése után azonnal kegyelmi tanáccsá alakult, s ha a kegyelmi kérvényt nem támogatta, a kivégzést két órán belül kellett foganatosítani. Az LBNT 1961. április 16-án szűnt meg.

Az LBNT „sikeres" működésén felbuzdulva *megyei és fővárosi népbírósági tanácsok* is alakultak az *1957: 34. tvr.* (1957. június 15.) révén. Nem minden megyében hozták létre, csak Budapesten, Pest, Győr–Sopron, Borsod–Abaúj–Zemplén, Baranya és Csongrád megyében. Az eljárás módja azonos volt az LBNT-ével, bár a megyei tanácsok elnökből és két népbírából álltak. Az új tvr. korlátozta a védőválasztás jogát: csak a hatóságilag jegyzékbe vett ügyvédek közül lehetett választani. A megyei népbírósági tanácsok az LBNT-vel együtt szűntek meg 1961-ben.

Az új bírósági különtanácsok bonyolították le a forradalom résztvevői elleni eljárásokat. Ezek ugyancsak *koncepciós per*nek tekinthetők, de jelentős eltérés mutatkozik az 1956 előtti perekhez képest. Ezeknek a pereknek volt némi valóságalapja és a Rákosi-korszakkal szemben csak a rendszerre valóban veszélyes személyekre sújtottak le (kivéve néhány „tévedést"). Koncepciós vonásaik a következők voltak: a perek a politikai vezetés célját szolgálták, a tényeket kiforgatva, eltorzítva tárgyalták; nem az igazság kiderítése volt a cél, hanem a *büntetés*, a *bosszú*; az ítéleteket előzetes instrukciók, külső irányító szervek befolyásolták; figyelmen kívül hagyták a jogi normákat (ártatlanság helyett a *bűnösség vélelme*, nincs szakszerű védelem, csak a terhelő bizonyítékokat szedik össze, visszamenőleges hatállyal ítélkeztek stb.); a különböző, nem összetartozó ügyeket és a szereplőket vegyítették egymással; köztörvényes vádakat bele kevertek a politikaiak közé; a megtorlás alapja továbbra is az *osztályszempontú bíráskodás* volt, azaz az eljárás alá vont személyek megkülönböztetése származás alapján. Hasonlított az ötvenes évek gyakorlatára a szigorú biztonsági intézkedések foganatosítása és a titkosság (bár 1957-ben még *kirakatper*ek is lezajlottak, ezek eredménye azonban kérdéses volt).

A megtorlás lezárulta után a magyar bírósági rendszer jelentősen leegyszerűsödött, a különbíróságok száma lecsökkent. Ezek között megemlíthetjük az 1956 óta létező *társadalmi bíróságok*at, amelyek célja a „*szocialista erkölcs*" további megerősítése volt, a „*társadalmi tulajdon*" védelmének érdekében. A munkafegyelem és a szocialista együttélés szabályainak megsértői ellen folytatott le eljárásokat. Minden száz főnél nagyobb állami vállalatnál és gazdálkodó szervnél működött, irányítása a SZOT feladata volt. Ezek a társadalmi bíróságok azonban Magyarországon –

talán egyedül a volt szocialista országok közül – nem tudtak valóban gyökeret verni a jogrendszerben.

Az 1972-es alkotmány a bírói szervezetet a *Legfelsőbb Bíróság*, *megyei bíróságok*, *járásbíróságok* hármas rendszerében határozta meg, de lehetővé tette más bíróságok létrehozását is. „A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítélkeznek.” Továbbra is fennmaradt a *bírák visszahívhatóságá*nak lehetősége, ami korlátozta a bírói függetlenséget, amit egyébként szintén kimondott az alkotmány. Az *1972: IV. tv.* részletesebben is szabályozta a bíróságok kérdését. Eszerint „a bíróságok működésük során a *szocialista törvényesség* követelményeit juttatják érvényre”, védik az állami, társadalmi és gazdasági rendet, továbbá az állami szervek és az állampolgárok érdekeit. A bíróságok büntető-, polgári, családjogi és munkaügyi esetekben ítélkezhettek. A védőválasztás és az anyanyelvhasználat jogát a törvény rögzítette. Az alkotmányt pontosítva a törvény kimondta, hogy az elsőfokú tanácsok egy hivatásos bíró és két népi *ülnök*, a másodfokúak pedig három hivatásos bíró összetételben üléseznek. Különbírósági szervezetként a törvény *munkaügyi* és *katonai* bíróságokat említett, de megjegyezte, hogy a társadalmi bíróságokról külön jogszabály intézkedik. A megyei bíróságokon *büntető, polgári és gazdasági kollégium*ok működtek, a LB-on emellett munkaügyi és katonai tanácsok is voltak. A *törvényességi óvás* lehetősége fennmaradt (azt az LB elnöke és a legfőbb ügyész gyakorolhatta). A Legfelsőbb Bíróság irányelveket, illetve elvi döntéseket is hozhatott, amelyek minden bíróságra nézve kötelezőek voltak. A bíráknak fegyelmi felelőssége volt. A népi ülnököket a bíróság területén működő vállalatok, szövetkezetek, társadalmi szervek és állami intézmények dolgozói jelölték (a munkaügyi bíróságon a SZOT, a katonai bíróságokon az illetékes parancsnokok, a LB-on a Népfront Országos Tanácsa).

Ügyészségek

Az ügyészi szervezetről, a *legfőbb ügyész*ről az *1959: 9. tvr.* szólt részletesebben. A legfőbb ügyész őrködött a törvényesség megtartása felett (mind az állam, mind pedig az állampolgárok részéről); az állam rendjét, biztonságát fenyegető veszélyt következetesen üldöznie kellett és védte az állampolgárok alkotmányos jogait. Az 1972-es alkotmánymódosítás hasonló feladatokat írt elő. A legfőbb ügyészt az országgyűlés választotta négy évre. Az ügyészeket a legfőbb ügyész nevezhette ki. Az ügyészi szervezet megyei, járási és városi / kerületi egységekre bomlott. Az ügyészség gyakorolta a felügyeletet a nyomozás törvényessége fölött és képviselte a vádat a bírósági eljárásban. A változásokat az ügyészségéről szóló *1972: V. tv.* foglalta össze és fejlesztette tovább. Az ügyészi szervezet az országgyűlés (és nem az Igazságügyi Minisztérium) alá volt rendelve. Valójában azonban a párt

befolyása érvényesült itt is. Az ügyészség széles jogköre megkérdőjelezte a bírói függetlenséget is.

Büntetőjogi sajátosságok

A büntetőjog kodifikálása az államszocialista rendszerben csak 1961-ben fejeződött be. Ekkor fogadták el a *Büntető törvénykönyv*et (Btk., *1961: V. tv.*). Az 1956 utáni öt évben továbbra is az osztályszempontú bíráskodás Rákosi-korszakban szokásos elvei szerint ítélkeztek a bírók. Az 1961-es Btk. önmagában azzal, hogy tartalmazta a *különös rész*t is, jelentős előrelépés volt az ötvenes évekhez képest. „E törvény feladata, hogy védje a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági rendjét, az állampolgárok személyét és jogait, neveljen a szocialista társadalmi együttélés szabályainak a megtartására, valamint az állampolgári fegyelemre" – szólt a Btk. bevezetője. Bűntettnek továbbra is „a *társadalomra veszélyes* cselekményt" nevezte meg, nem szakítva tehát az ötvenes évek gyakorlatával. Egyértelműen rögzítette viszont, hogy a büntető törvény hatálya csak akkor lehet visszamenőleges hatályú, ha enyhébb elbírálást állapít meg a régi szabályoknál. Rögzítette a büntethetőséget kizáró és megszüntető okokat és az elévülést. A *főbüntetések* közé sorolta át a pénzbüntetést és újként említette meg a javító–nevelő munkát. Továbbra is lehetséges volt a halálbüntetés, de egyre kisebb számban alkalmazták azt (lényegében csak gyilkosságok megtorlására). Külön fejezetek tartalmazták a fiatalkorúakra és a katonákra vonatkozó külön rendelkezéseket. A Btk. különös része a következő fejezetekből állt: az állam elleni bűntettek; a béke és az emberiség elleni bűntettek; az államigazgatás és az igazságszolgáltatás elleni bűntettek; a közbiztonság és a közrend elleni bűntettek; a népgazdaság elleni bűntettek; a személy elleni bűntettek; a család, az ifjúság és a nemi erkölcs elleni bűntettek; a társadalmi tulajdon elleni bűntettek és a személyi javak elleni bűntettek; a katonai bűntettek.

Az osztályszempontú bíráskodás fokozatosan megszűnt 1961., illetve 1963. (az *általános amnesztia*-rendelet) után. A „*szocialista törvényesség*" fogalma is lassan átértékelődött. Míg korábban a szocialista jelző valósággal fosztóképzőként volt értelmezhető, a Kádár-korszak második felében valóban elmozdulás történt a törvényesség felé. Mindez nem jelenti, hogy a politikai ügyek teljesen megszűntek volna, de a passzív többség ellen a párt és az *állambiztonság* már nem hirdetett háborút.

Az *1978: IV. tv.* ismét teljesen új Büntető törvénykönyv megszületését jelentette. Ennek bevezetője már nem utalt a Magyar Népköztársaság állami–társadalmi rendjének védelmére a törvény céljai között, de a bűncselekmény meghatározásánál ez az elem mégis megtalálható. A bűncselekmény fogalma továbbra is a „*társadalomra veszélyes*" cselekményt takarta, bár emellett megjelent az is, hogy bűn az, „amit a törvény büntetéssel sújt", ami kissé

önindoklásnak tűnik, de benne megjelenik a definícióból hiányzó „*jogellenesség*” formulája. Újra megkülönbözteti a törvény a *bűntett*et a *vétség*től. Utóbbi nem szándékos és/vagy kisebb súlyú bűncselekményt jelentett (nem tévesztendő össze a *szabálysértés*sel). A mellékbüntetések közt új elemként feltűnik a járművezetéstől eltiltás büntetése. A különös rész fejezeteiben a bűntettek szót a *bűncselekmény*ek váltotta fel (ami magába foglalja a bűntettet és a vétséget egyaránt). Megjelent benne a közlekedési bűncselekmények fogalma, a népgazdaság elleni bűnök helyett pedig gazdasági bűncselekmények szerepelnek, a társadalmi tulajdon és személyi javak kifejezést pedig a vagyon fogalma váltotta fel. A törvény tehát a korábbinál modernebb büntetőjogi szemlélet tükröz, de az állam elleni bűncselekmények kapcsán tovább élt a korábbi törvény szelleme is.

Büntetés-végrehajtás

1956 után félfordulatra került sor a büntetőpolitikában. Az „*ellenforradalmárok*kal” szemben könyörtelen megtorlást, több száz halálos ítélet végrehajtását, a „*megtévesztett dolgozók*kal” szemben viszont a segítő–nevelő szándékot kívánták kifejezésre juttatni. A büntetés-végrehajtás elvi feladata tehát a nevelés és a szocialista társadalomba való visszailleszkedés segítése lett. Létrehozták a nevelési szolgálatot. A nevelés része maradt az elítéltek munkáltatása, de a Közérdekű Munkák Igazgatósága (KÖMI) beolvadt a *Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságába* (BVOP). Az *1961: V. tv.* a korábbi egységes börtönbüntetés helyett *börtön*t és *büntetés-végrehajtási munkahely*et különböztetett meg. A hatvanas években a vezetés ráébredt, hogy a bűnözés a szocializmusban sem szűnik meg, a magyar börtönügy viszont jelentősen elmaradott volt. 1963-ban a börtönügy felügyelete visszakerült az igazságügy-miniszter ellenőrzése alá. Az *1966: 20. tvr.* módosította a Btk-t, büntetés-végrehajtási intézményekként pedig a *szigorított börtön*t, *börtön*t, *szigorított büntetés-végrehajtási munkahely*et és a *büntetés-végrehajtási munkahely*et határozta meg. Az *1966: 21. tvr.* pedig az elítéltek átnevelését tűzte ki célul, némileg naivan. Ugyanakkor első ízben biztosított jogokat az elítélteknek. 1963-ban jött létre a fiatalkorúak önálló büntetés-végrehajtási intézete. Az 1978-as Btk. végül visszatért a hagyományos *fegyház, börtön, fogház* hármashoz. A legszigorúbb őrzés a fegyházban valósult meg, a legenyhébb pedig a fogházban.

Egyéb állami szervek

Rendvédelmi szervek és fegyveres erők

A rendőrség szervezetét az *1956: 35. tvr.* változtatta meg. A rendőrség *fővárosi és megyei főkapitányság*okra, azon belül járási, városi, kerületi kapitányságokra tagolódtak. Ez utóbbiak tovább oszlottak *rendőrőrs*ökre és

*körzeti megbízott*akra. A szervezet élén az *Országos Rendőrfőkapitányság* (ORFK) állt. A rendőrség szerveinek részletes tagolódását titkos jogszabály tartalmazta. A rendőrség feladatai közé sorolták a bűnözés elleni harc mellett az állam belső és külső biztonsága elleni bűncselekmények nyomozását is (az ÁVH megszűnése miatt). De rendőri feladat volt a közrend és a közlekedés rendjének védelme, az igazgatásrendészeti feladatok ellátása (személyi igazolványok, ki- és bejelentőlapok, állampolgársági ügyek, útlevélügyek, anyakönyvi ügyek stb.) A rendőr szolgálaton kívül is köteles volt fellépni, ha rendőri intézkedés vált szükségessé. Joga volt *igazoltatás*ra, annak megtagadása esetén *őrizetbe vétel*re és intézkedései érvényre juttatása érdekében *kényszerítő eszköz alkalmazásá*ra (meghatározott esetekben fegyverhasználatra is). A rendőrnek joga volt emellett (a nyilvános helyiségek mellett) magánlakásba is belépni üldözés, vagy bűncselekmény megelőzése érdekében. A rendőrségről törvény 1989-ig nem született.

Az ÁVH feloszlatása után az államvédelmi rendszert *állambiztonság*nak nevezték. A rendőrségen belül még 1956. november 8-án *Politikai Nyomozó Főosztály* (PNYF) alakult. Munkatársainak jó része az ÁVH-tól érkezett. Az új politikai rendőrség munkája gyenge volt, ezért 1957 első felében többször átszervezték. 1957 április 9-én a PNYF kivált az ORFK-ból és a BM közvetlen alárendeltségébe került (azaz önálló szervnek tekinthető). 1962-ig a BM II. Főosztálya volt. (Ezen belül a II/5. osztály foglalkozott a *belső reakció* elhárításával.) 1962 június 26-án átszervezték a BM főosztályi rendszerét, négy *főcsoportfőnökség*et alakítva ki (I. pénzügyi–anyagi; II. közbiztonsági, *III. állambiztonsági*, IV. személyügyi). A *III. Főcsoportfőnökség*en belül a következő csoportfőnökségek alakultak: III/I. Hírszerzés; III/II. Kémelhárítás; *III/III. Belső reakció és szabotázs elhárítása*; III/IV. Katonai elhárítás; III/V.: Operatív és technikai Csoportfőnökség. Leghírhedtebb a III/III. Csoportfőnökség volt, amely a társadalom megfigyelését végezte. A csoportfőnökségek mellett önálló osztályai is voltak az állambiztonságnak. Az egyes csoportfőnökségek szintén tovább osztódtak osztályokra. A III/III. osztályai a következők voltak: III/III.-1. egyházi elhárítás; III/III.-2. ifjúsági elhárítás; III/III.-3. társadalomra veszélyes személyek megfigyelése, elhárítása; III/III.-4. elhárítás a kulturális területen. A 3. számú osztályból később kivált az „ellenséges ellenzék fő erőit elhárító” osztály és létrejött a 6. számú, az „ellenséges propagandaanyag készítését és terjesztését elhárító” osztály is. A rendszer alapjaiban nem változott a rendszerváltásig, bár kisebb módosulásokra többször került sor. Az állambiztonsági rendszert az *1990: X. tv.* számolta fel. A III/III. Csoportfőnökség jogutód nélkül megszűnt, a többi rész jogutódjai az újonnan létesített *nemzetbiztonsági szakszolgálatok* lettek.

1962-től a megyei (Budapesti) rendőr-főkapitányságokon is megszervezték a III. (állambiztonsági) osztályokat, melyek vezetője a

főkapitány első helyettese volt. A megyei kirendeltségek a BM szakirányítása alatt álltak, kiemelten fontos ügyekben csak az illetékes csoportfőnök hozzájárulásával járhattak el. Az állambiztonság szakmai vezetése a főcsoportfőnök kezében volt, aki egyben a belügyminiszter első helyettese is volt.

A *Munkásőrség* létrehozását az *1957: 13. tvr.* határozta el „a népi demokratikus államrend fokozottabb védelmére", a szocializmus vívmányainak megőrzésére. Tagjai társadalmi munkában tevékenykedtek, fegyverrel (géppisztollyal) voltak ellátva. Önkéntes jelentkezés alapján „a szocializmushoz hű dolgozókból" szervezték meg a kb. 60 ezer fős állományt. Élén az országos parancsnok állt. A Munkásőrség a rendszer félkatonai védelmi szerve volt. Nem a hadsereg, hanem a párt fennhatósága alatt állt. Fegyveresen védte és biztosította a párt gyűléseit, épületeit, később pedig rendezvények biztosítására használták fel. 1989-ben az országgyűlés határozott a feloszlatásáról.

A *Határőrség* hovatartozása is 1957-ben vált véglegessé. Ekkor szervezték meg a BM-en belüli önálló fegyveres testületté. Élén irányító szervként a *Határőrség Országos Parancsnoksága* állt. Ezután sem átnevezésen, sem összevonásokon nem ment át. Belső struktúrája és személyi állománya nem változott. Összlétszáma 15–20 ezer fő között mozgott a rendszerváltásig. A határőrség katonai jellege ezután folyamatosan csökkent, s csak egyenruhája és függelmi viszonyai maradtak katonai jellegűek. Egyébként rendészeti feladatokat látott el, s tevékenysége a határ menti 5–10 km-es sávra csökkent. A *határőr-őrsök* a zöldhatár védelmét látták el, a *forgalom-ellenőrző pontok* (FEP) pedig a határátkelőhelyek határforgalmát ellenőrizték. Az egyes határszakaszok őrseit és FEP-jeit a kerületi parancsnokságok fogták össze.

Szintén a Belügyminisztériumon belül működő szakszerv maradt a *Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hivatal* (KEOKH) és az *Útlevélosztály*. A KEOKH az idegenrendészet (külföldiek magyarországi tartózkodása) legfőbb állami szervévé vált. Ezt a kérdést 1958-ban, 1966-ban és 1982–1983-ban és 1987-ben szabályozták átfogóan, s a külföldiek bejelentkezési kötelezettsége folyamatosan enyhült. Csak 1956-ban jelent meg először, majd 1958–1960-ban vált véglegessé, hogy a szocialista állampolgárok számára könnyítéseket tettek lehetővé. A nyolcvanas évekre azonban már a nyugatiakra vonatkozó idegenrendészeti szabályok is enyhültek. 1969-ig a KEOKH volt a fő vízumadó szerv is a külföldiek számára, ám attól fogva a FEP-ek és külképviseletek teljesen átvették tőle e jogkört. Az Útlevélosztály jelentősége 1961-től nőtt meg, hiszen ekkor jelent meg először nyilvános jogszabály 1948. óta az útlevelekről. 1970-ben, 1978-ban és 1987-ben törvényerejű rendeletek is foglalkoztak a kérdéssel, s már nem csak az útlevélügyet, hanem a külföldi utazások lehetőségét is tárgyalták

(*1970: 4. tvr.*, *1978: 20. tvr.*). Ezzel együtt az útlevélügyek intézése folyamatosan decentralizálódott, eleinte csak az Útlevélosztály intézte azt, később a megyei, majd a helyi rendőrkapitányságok is. Az *1987: 25. tvr.* bevezette a világ minden országába érvényes útlevelet is.

A *Vámőrség Országos Parancsnoksága* ismét megszűnt és *Vámfőigazgatóság*gá alakult 1963-ban. 1964-ben visszakerült a Pénzügyminisztériumhoz és egyesítették a *Országos Pénzügyőri Főparancsnokság*gal, így létrejött az *Országos Pénzügy- és Vámőrség Parancsnoksága* (OPVP). 1966. február 5-én a testület elnevezése *Vám- és Pénzügyőrség* névre módosult. Felsőfokú irányító szerve az *Országos Parancsnokság* (VPOP). Munkáját az *1966: 2. tvr.* szabályozta, összefoglalva a vámjog legfontosabb szabályait. A testület munkájában keveredett (sőt még ma is keveredik) a hivatali funkció és a fegyveres őrtestületi munka.

A *néphadsereg* újjászervezése 1958 tavaszáig húzódott. Létszámát 63 ezer főben állapították meg, de kezdetben a keretet nem tudták feltölteni. 1959-re viszont már 84 ezer fős volt. A szolgálati időt két évre csökkentették. A tiszti iskolákat és a katonai akadémiákat összevonták (*Zrínyi Miklós Katonai Akadémia*). A hadsereg élén a honvédelmi miniszter állt, aki a hadsered főparancsnoka, legmagasabb rangú tisztje és az MSZMP KB állandó tagja volt. A PB-nek és szovjet Déli Hadseregcsoportnak is felelősséggel tartozott. A szovjet blokkban egyedülálló módón a Kádár-korszak honvédelmi miniszterei sosem lettek a PB teljes jogú tagjai. A szovjet hadsereg további magyarországi állomásozásáról 1957 márciusában egyeztek meg és május 27-én kötöttek szerződést a felek. 1962-ben a BM-től a HM-hez került az *Országos Légoltalmi Parancsnokság*, amelyből megszervezték a *Polgári Védelem Országos Parancsnokság*át. 1972. január 1-jén a megalakult a *Hátországvédelmi Parancsnokság*. 1973 elején átalakult az *Országos Légvédelmi Parancsnokság* és átszervezték a Honvédelmi Minisztériumot is. 1985-ben ismét szükségessé vált egy szervezeti és vezetési reform, mivel a hadsereg szerkezete megmerevedett. 1988-ban a békelétszám 108 ezer főre nőtt, de a hadsereg technikailag jelentősen elmaradott volt. A hadseregre vonatkozó szabályokat legmagasabb szinten az *1960: IV. tv.* és az *1976: I. tv.* (a honvédelmi törvények) foglalták össze.

Országos hatáskörű gazdasági szervek

Az 1956 után is *Országos Tervhivatal* (OT) maradt a gazdaságirányítás legfontosabb szerve, annak ellenére, hogy az 1957 elején felálló *Országos Árhivatal* vette át tőle az árhatósági jogkört. Az OT feladatait 1961-ben miniszteri rendelet szabályozta újra: a távlati népgazdasági tervek kidolgozása, a tervek anyagi és műszaki megalapozottságának biztosítása, a beruházási és felújítási terv végrehajtásának ellenőrzése voltak a legfontosabbak. Az OT elnökének feladatait egy 1967-es kormányhatározat

foglalta össze. Ugyanekkor alakult át az Árhivatal *Országos Anyag- és Árhivatal*lá. 1972-ben a módosított alkotmány ismét leszögezte, hogy Magyarországon a népgazdasági terv határozza meg a gazdasági életet. Ennek alapján született meg az *1972: VII. tv.* a népgazdasági tervezésről. Ez rögzítette, hogy „a népgazdasági tervezés központi szerve az Országos Tervhivatal", amelynek elnöke hivatalból tagja a Minisztertanácsnak (ez 1953. óta volt így). A törvény előírta, hogy a tanácsok és gazdálkodó szervezetek terv készítésére kötelezettek. Az új gazdasági mechanizmus leállítása (1972. november) után *Állami Tervbizottság* is alakult, ami (helytelenül) fokozta a gazdaság centralizálását. A népgazdasági tervezésről szóló törvényt az *1985: II. tv.* módosította és egységes szövegbe foglalva újra közreadta.

A *Magyar Nemzeti Bank* (MNB) működése nem változott. Jegybanki és kereskedelmi banki tevékenységet egyaránt ellátott. 1956-ban a pénzügyminisztérium felügyelete alá került, majd 1967-től ismét a kormány alá rendelték. Feladatait többször módosították. Fontos szerepet játszott a külföldi hitelek felvételekor, s ennek révén az ország eladósodásában. A legjelentősebb változásra 1987-ben került sor, amikor az MNB-t kereskedelmi funkcióitól megfosztották, *kizárólagosan jegybank*i feladatokat kapott. Ezzel Magyarországon visszaállt a kétszintű bankrendszer, amit ekkor alapított új *kereskedelmi bankok* elterjedése is jelzett.

A Munkaerőtartalékok Hivatala 1957. januárjában megszűnt. Jogutódja az ekkor létrejött *Munkaügyi Minisztérium* lett, amely bérezéssel, munkaerő-gazdálkodással, szakmunkásképzéssel, munkavédelemmel, munkásellátással, sőt üdültetéssel, társadalombiztosítással és munkajoggal is foglalkozott. 1967-ben kidolgozta a Munka Törvénykönyvét (*1967: II. tv.*), majd kormányrendelet szabályozta újra saját feladatait. A minisztérium 1984-ben megszűnt.

A mezőgazdaságot irányító legfontosabb nem miniszteriális szerv az *(Országos) Termelőszövetkezeti Tanács* volt. 1965-től a kormány tanácsadó testülete lett és fokozatosan az állam érdekeinek védelme helyett a mezőgazdaság és általában a tsz-ek és tagjainak érdekeiért lépett fel. Az *1967: III. tv.* értelmében megszűnt, utóda a *Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa* (TOT) lett, amely lényegében egy tsz-parlamentnek fogható fel (a tsz-ek kongresszusa által választott országos érdekképviseleti szerv, amely egyértelműen a tsz-ek érdek- és jogvédelmét látta el és a tsz-eket érintő minden kérdéssel foglalkozott).

Egyéb országos szakigazgatási szervek

A *Magyar Tudományos Akadémia* működését az *1960: 24. tvr.* szabályozta újra. Eszerint az MTA az ország legfelsőbb tudományos testülete, amely nemcsak művelte a tudományt és végezte a kutatásokat, de azok országos

összehangolásában is részt vett. Az *1969: 41. tvr.* ugyanezt a kettős feladatot állapította meg. Az MTA tehát tudományos testület és szakigazgatási szerv is. Előbbi értelemben az elnök, utóbbiban a főtitkár irányította a munkáját. Az MTA alapszabálya, bár időnként csekély mértékben módosult, alapvetően az 1949-es, szovjet mintára hozott szabályozást tartotta fenn 1990-ig. Az 1965-ös alapszabály értelmében az Akadémia tudományos osztályainak száma 10-re nőtt. Az önálló kutatóintézetek létrehozása 1956 után is folytatódott. Az MTA kezében volt a tudományos minősítések odaítélési joga is. Ennek szerve 1959-től az MTA *Tudományos Minősítő Bizottsága* (TMB) volt.

A *Magyar Távirati Iroda* és a *Magyar Rádió és Televízió* a *Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala* felügyelete alatt működött. A Hivatal kezében volt a lapengedélyezés, a terjesztés és a papírellátás biztosítása is. Átalakult a politikai napilapok rendszere is. A Szabad Nép helyett a párt lapja *Népszabadság* néven jelent meg. A SZOT lapja, a *Népszava* 1958-ig Népakarat néven jelent meg. Továbbra is a HNF lapja volt a *Magyar Nemzet*. Végül 1968-ban jelent meg először a Minisztertanács lapjaként a *Magyar Hírlap*. A Magyar Rádió 1957-ben alakult át Magyar Rádió és Televízióvá, majd 1974-ben váltak önálló szervezetekké.

A sportélet állami irányítása az 1956-ban megszűnt OTSB-től a művelődési tárcához, majd az 1958-ban létesített *Magyar Testnevelési és Sport Tanács*hoz (MTST) került át. Az *1958: 4. tvr.* szerint kormány irányítása alatt állt. Évi két ülése között az elnökség gyakorolta jogkörét. Az MTST ügyeinek intézésére jött létre a neki alárendelt Hivatal (MTSH). Az MTST lett minden testnevelési és sporttevékenység legfőbb állami és társadalmi irányító szerve, igen széleskörű feladatokkal a sport gazdasági, oktatási, verseny, létesítmény-fenntartási, nemzetközi kapcsolattartási, egészségügyi stb. vonatkozású kérdéseivel kapcsolatban. Az *1963: 29. tvr.* megszüntette az MTST-t, és lényegesen szűkebb jogkörű, kizárólagosan társadalmi szervet hozott létre a sportmozgalom irányítására *Magyar Testnevelési és Sportszövetség* néven (MTS). Az átalakulás ezzel nem ért véget, mivel a társadalmi szervezetként működő MTS nem váltotta be a reményeket. 1968-ban átszervezték, majd 1973-ban újra állami irányítású szervként létrejött az *Országos Testnevelési és Sporthivatal* (OTSH). 1986-ban az OTSH *Állami Ifjúsági és Sporthivatal*lá (ÁISH) alakult át.

Az *Állami Egyházügyi Hivatal* (ÁEH) 1956 végén feloszlott, integrálták a Művelődési Minisztériumba. Az *1959: 25. tvr.* értelmében ismét önálló, országos hatáskörű szerv lett. Nyilvánosan kihirdetett feladatai nem sokban módosultak. Valódi célja sem, hiszen az egyházak állam alá rendelése, sőt államosítása is feladatuk volt. Az állambiztonsággal együttműködve igyekezett megbízható embereket beépíteni az egyházakba, s ezáltal tovább fejleszteni az ún. békepapi mozgalmat. A politikai rendőrség eszköztárába még a papok lejáratása, kompromittálása, szükség esetén pedig

zaklatása, letartóztatása is beletartozott. Az ÁEH 1989. júniusában jogutód nélkül szűnt meg, mint a pártállami struktúra egyik eleme.

A Kádár-korszakban jelent meg a modern értelemben vett állami, intézményesített környezetvédelem Magyarországon. Az *1961: 18. tvr. Országos Természetvédelmi Hivatal*t állított fel, amely a természetvédelem irányítását, a védetté nyilvánítást, a védelemről való gondoskodást látta el, továbbá ismertette és népszerűsítette a természetvédelmet. Mellette *Természetvédelmi Tanács* működött, mint tanácsadó szerv. 1987-ben a Grósz-kormányban Környezetvédelmi- és Vízgazdálkodási Minisztérium is alakult, kifejezve e kérdés növekvő jelentőségét. (De egyben azt is, hogy a környezet védelme évtizedeken át épp a vízgazdálkodást és az épített környezet védelmét jelentette a természetvédelem helyett).

Társadalmi és tömegszervezetek

A szakszervezetek és a SZOT a forradalom után a pártállami keretek között szerveződött újjá, tehát *ágazati szerveződés*sel és a sztrájkjog nélkül. Az aktív keresők zöme tagja lett. szervezete, működése alig különbözött az 1956 előtti állapottól. 1957. novemberében a forradalom során létesült *munkástanács*ok végleges megszüntetésekor a szakszervezetek irányítása alatt *üzemi tanács*ok jöttek létre „a népi demokrácia hathatósabb védelmére és a dolgozók demokratikus jogainak bővítésére". Ezeket minden állami termelő vállalatnál létre kellett hozni. Valójában a szocialista látszatdemokrácia tipikus példái, kirakatintézmények voltak. A Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központ (SZTK) 1964-ben átalakult *SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság*gá (*1964: 6. tvr.*) Szervei a társadalombiztosítási igazgatóságok és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság volt. A Főigazgatóság tanácsadó szerve az ugyanekkor létrejött *SZOT Országos Társadalombiztosítási Tanács* volt. Írott malaszt volt csupán az alkotmány szövegében az, hogy „a szakszervezetek védik és erősítik a néphatalmat, védik és képviselik a dolgozók érdekeit". Mint láttuk, a szakszervezet irányította az ún. társadalmi bíróságokat is.

A *Hazafias Népfront* (HNF) 1957. október 21–22-én alakult újra, természetesen ezúttal sem a Nagy Imre által elképzelt módon. Elnöke a keményvonalas hazai kommunista *Apró Antal* lett. Feladata az volt, hogy a párt elképzeléseit közvetítse volt a társadalom felé, valamint hogy befolyásolja a pártonkívülieket. A HNF-nek saját tagsága nem volt, csak tagszervezeteinek tagjait fogta össze. Itt is érvényesült a párt dominanciája, de szerepet kaptak benne társutasok, sőt *Grősz József* katolikus érsek és *Kodály Zoltán* is. 1957. nov. 2-án az MSZMP KB határozott a HNF-mozgalom megerősítéséről. Az 1972-es alkotmány szerint „a Hazafias Népfront tömöríti a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére, a politikai, gazdasági és kulturális feladatok megoldására, közreműködik a népképviseleti szervek megválasztásában és munkájában". A Hazafias

Népfront csak akkor vált nagyobb jelentőségű szervvé, amikor egy elkötelezett reformer került az élére. *Pozsgay Imre* 1982-ben lett a HNF főtitkára, ahová tulajdonképpen száműzték a kulturális–művelődési miniszteri posztról. Azonban az addig jelentéktelen szervezetből sikerült egy reformpárti műhelyt létesítenie.

Az ifjúsági szervezeteket is újjá kellett szervezni a forradalom után. A Dolgozó Ifjúság Szövetsége helyett 1957. márc. 11-én az MSZMP KB határozatot hozott az ifjúságról, aminek alapján 1957 márc. 21-én megalakult a *Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség* (KISZ), a 14–26 éves ifjak szervezete. 1957-ben e korosztálynak alig 5%-a lépett be, később ez az arány 30–40%-ra nőtt. Célja kezdetben a forrongó ifjúság lehűtése, később a párt utánpótlás-nevelése volt. A tagok zöme nem a munkások közül került ki, így e szervezet inkább karrier-építő lehetőség volt. A még működő egyéb ifjúsági szervezeteket (MEFESZ, stb.) ellehetetlenítették. Változatlanul fennmaradt a *kisdobos*- és *úttörőmozgalom*. A taglétszám itt is alaposan visszaesett, de 1966-ra már 20%-kal meghaladta az 1956 előtti egymillió főt. A belépést az iskolák el is várták, de a mozgalom sem volt már olyan „katonás”, mint Rákosi idején.

A nőszövetség (MNDSZ) szintén a forradalom áldozata lett, bár már azt megelőzően is fontolgatták átszervezését a párt vezetői. Helyette alakult meg a *Magyar Nők Országos Tanácsa* (MNOT). Mivel a Kádár-korszak ideológiai és propaganda-szempontból jóval csendesebb volt, mint a Rákosi-diktatúra, így a MNOT közéleti szereplése sem volt olyan látványos. Célkitűzései azonban hasonlítottak elődszervezetéhez. Hasonló volt ehhez az *Országos Béketanács* és a némileg átszervezett és módosított nevű *Magyar–Szovjet Baráti Társaság* (a név a „baráti” jelzővel egészült ki). Ezek jelentősége és közéleti aktivitása jócskán csökkent, de ideológiai okokból megszüntetésük szóba sem kerülhetett.

Az *Újságírószövetség* (MUOSZ) működését 1957. januárjában forradalmi szerepe miatt felfüggesztette a pártvezetés. Augusztustól felülvizsgálták a tagságot, sokak ellen eljárást is indítottak. 1958. januárjában döntött a PB az újjászervezésről, amire május–június fordulóján került sor. A MUOSZ szigorú kritikákban részesült a pártvezetés részéről és nyilvánvalóvá tette, hogy ezután csak szoros pártirányítás mellett működhet a szervezet. A hatvanas években az érdekvédelem és a szakmai színvonal erősítésére való törekvés jellemezte a szövetséget. A MUOSZ felett az 1956 végén megszervezett *Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala* gyakorolta a felügyeleti jogkört. A hetvenes években a reformok megtorpanása után a MUOSZ ismét az agitáció és propaganda szolgálatába szegődött. A jó újságíró legfőbb kritériuma ekkor a „a nép, a munkásosztály, a szocializmus ügye iránti feltétlen hűség” volt. Ez a szellem kitartott a nyolcvanas évek második feléig, s csak 1987-ben jutott el oda az Újságírószövetség, hogy a

sajtónyilvánosság kiterjesztéséről foglaljon állást. Az országgyűlés 1987 végén megszüntette a MT Tájékoztatási Hivatalát, majd a tagság egy része 1988-ban követelte az újabb átszervezést, a rendkívüli közgyűlést. A megújulás két lépésben 1989-ben következett be.

Az *Írószövetség* működését 1957-ben szintén felfüggesztette a hatalom. Kádárnak ezután az irodalmi életet is sikerült depolitizálni. Az írók soha nem nyerték vissza azt a politikai szerepet és befolyást, amit Magyarországon a reformkor óta folyamatosan élveztek. Az Írószövetség helyett a Művelődési Minisztérium tanácsadó szerveként létrejött az *Irodalmi Tanács*, amiben azonban csak ortodox, „balos" írók vettek részt. A párt ezután a népi írókat részben bíráló, részben elismerő határozatot hozott, majd a felszabadulás utáni magyar irodalomról szóló határozatában az írókat is felelőssé tette 1956-ért. A PB már 1958. novemberében döntött az Írószövetség helyreállításáról, de a közgyűlést csak 1959. szeptemberében tartották meg. A legnevesebb népi írók azonban még 1962-ben sem léptek be a szervezetbe. Az irodalmi (és általában a művészeti) élet „alapintézménye" a *támogatás–tűrés–tiltás* hármas rendszere, azaz a „*3T*" volt, amit egy 1958-as párthatározat (az MSZMP művelődéspolitikai irányelvei) fogalmazott meg először. Az írók az újságíróknál előbb szabadultak meg az államszocialista befolyástól. Sok író ellen kellett fellépni már a hatvanas–hetvenes években is, egyesek ellen felfüggesztett börtönbüntetéseket is hoztak. A nyolcvanas években az irodalmi lapok körüli botrányok, lapbezúzások, felfüggesztések egyre gyarapodtak. Az Írószövetség 1986-os közgyűlése pedig a pártellenőrzés megszüntetését és a sajtószabadságot egyaránt követelte.

A helyi közigazgatás

Közigazgatási változások

A *megyerendszer* 1956-ban tervezett reformja lekerült a napirendről, a megyék számának csökkenése nem folytatódott. A meglévő 19 megye között kisebb területátcsatolások azonban folytatódtak. A legnagyobb területváltozást a keszthelyi járás Veszprém megyétől Zalához való visszacsatolása jelentette. Viszonylag jelentős volt az a terület is, amit Tolna megyéhez csatoltak Somogy és Baranya területéből. Ennek oka az volt, hogy Dombóvár túlságosan közel helyezkedett el a megyehatárhoz. Az utolsó megyeszékhely-változásra 1962-ben került sor: Csongrád megye központját Hódmezővásárhelyről Szegedre helyezték át.

1956 után tovább folytatódott a városok számának gyarapodása. A várossá nyilvánítás a NET joga volt. A folyamat 1980-ig viszonylag lassú volt, az addig várossá vált települések valóban elérték a városi színvonalat. 1956-ban 62 város volt, 1980-ban pedig 96. A nyolcvanas években viszont 69 nagyközség vált várossá (ebből 41 db 1989-ben!) – ezek közt némelyik még

nem volt valóban városias szintű. 1956 után is alakultak „*szocialista városok*”, pl. Ajka (1959), Tiszaszederkény / Leninváros (1966). Az 1971. óta *megyei városok*nak nevezett *kiemelt felsőfokú központok* száma ötre növekedett. Debrecen, Miskolc, Pécs és Szeged mellett ekkor Győrt kiemelték a megyei szervezet alól. Ekkor fogadták el az ún. *település-fejlesztési koncepció*t, amely a kiemelt központok mellett hét másik felsőfokú, tizenegy részleges felsőfokú, kb. száz középfokú (azon belül több részleges középfokú) és 1000–1100 alsó fokú (azon belül kiemelt és részleges alsó fokú) központot határozott meg. A koncepció következtében azonban a központi funkció nélkül maradt településeket visszafejlesztették, elsorvadásra ítélték. A közigazgatási rendszer újabb jelentős változása 1984-ben következett be, amikor az év elejétől *megszűntek a járások*. A területi igazgatás alsó fokán ezután „körzetek” álltak, amelyek a járásoknál kisebb egységek voltak.

A tanácsrendszer

A tanácsrendszer működése kisebb reformokon ment át az 1956. utáni korszakban. 1971-ben a *járási tanács*okat megszüntették, helyettük *járási hivatal*okat hoztak létre, amelyek a *megyei tanács*nak volt alárendelve. A változást az *1971: I. tv.* vezette be, amely felváltotta az 1954-es tanácstörvény elavult rendelkezéseit. Kiemelte, hogy a tanácsok „a lakosság tevékeny részvételével látják el feladataikat”, s ennek érdekében a tanácsok együttműködnek a tömegszervezetekkel és a nem tanácsi szervekkel. A törvény részletesen felsorolta a tanácsok feladatait. Fontos eleme volt ennek, hogy „a tanács anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik”. A tanács „gondoskodik a terület és a település fejlesztéséről, szervezi a lakosság szükségleteinek kielégítését”. Szintén jelentős újítás, hogy a „tanács termelő, ellátó, szolgáltató vállalatot és intézményt is létrehozhat”. A tanácsok szervezeti felépítését a törvény változatlanul hagyta (*tanácsülés, elnök, Végrehajtó Bizottság, VB-titkár*). A tanács rendeleteinek kihirdetése előtt előírta azok felterjesztését a felsőbb (megyei, fővárosi, ill. a Miniszter-) tanács elé. A törvény újra részletezte a tanácstagok, továbbá az elnök, elnökhelyettes és a VB-titkár feladatait, jogait és kötelességeit. A VB-tagok egyénileg is felelősek lettek a testület működéséért. A tanácsok országos irányítását a törvény megosztotta az országgyűlés, a NET és a MT között, de a legtöbb felügyeleti jogot a Minisztertanács kapta.

Az *1985: IV. tv.* a korábbi szabályokhoz képest bővítette a tanácsok gazdálkodásának önállóságát, lehetővé tette számukra a gazdasági társaságokban való részvételt is. „A törvény célja, hogy a szocializmus teljes felépítése érdekében fejlessze a tanácsok munkáját, önállóságát, […] és a központi állami irányítás hatékonyságát; erősítse a helyi tanács felelősségét, döntési jogosultságát, önkormányzati tevékenységének gazdasági

megalapozását.” Az önkormányzatiság felé történő előrelépés tehát jelentős volt, de a tanácsok sohasem válhattak valódi önkormányzatokká, mindvégig az „*államhatalom helyi szervei*” maradtak, döntési jogkörük korlátozott maradt.

A tanácstagok választásának módját számos törvény módosította. 1958-tól a tanácstagokat az országgyűlési képviselőkkel együtt választották (ld. *1958: III. tv.*, *1966: III. tv.*) Az *1970: III. tv.* újításként bevezette, hogy a *fővárosi és a megyei tanácsok* tagjait *közvetett*en kell megválasztani (ezek tagjait ettől kezdve a helyi tanácsok választották meg). A törvény elrendelte továbbá, hogy az országgyűlés és a helyi tanácsok tagjait ismét különböző időpontban kell megválasztani. A következő (1971. április 25-i) választások során ezért a tanácstagokat csak két évre választották és 1973-ban új tanácsválasztást kellett tartani. Mivel ennek tapasztalatai nem voltak jók, az *1976: VI. tv.* hatálytalanította, s az 1973-ban megválasztott tanácsok mandátumát a legközelebbi országgyűlési választásokig, 1980-ig meghosszabbította. Az *1983: III. tv.* a helyi tanácsok választása során is előírta, hogy minden választókerületben *legalább két jelölt*et kell indítani. A megyei és fővárosi tanács tagjait ezután is közvetetten választották. A tanácsok megszűnéséről rendelkező új önkormányzati választási törvény már csak a politikai rendszerváltozás után, 1990-ben született meg.

A politika intézményei

A pártállam restaurációja és szervezeti felépítése

Kádár János hatalomra jutásakor kétfrontos harcot hirdetett: az „ellenforradalmárok” és a sztálinisták ellen egyaránt fel kívánt lépni. Feltehetően belátta, hogy a régi diktatórikus–despotikus rendszer tarthatatlan, s ezért is törekedett arra, hogy a szocializmus „a múlt hibái nélkül” épüljön fel újra. Kádár kísérletet tett egy békés konszolidációra, tárgyalni akart, büntetlenséget ígért. A társadalom azonban nem fogadta el Kádár árulását, Kádár így rákényszerült a kemény kezű rendteremtésre és a pártállami rendszer teljes restaurációjára. Erre kényszerítették rá a szovjet vezetők is, főleg az 1956 végén Magyarországon tartózkodó katonai, KGB-, illetve SZKP-vezetők. A pártállami rend fokozatosan állt vissza 1956. decemberétől 1957. februárjáig, illetve júniusáig.

A pártot vezető testületek ideiglenességét az 1957. június 27–29. közötti *országos pártértekezlet* szüntette meg. Ekkor fejeződött be a párt újjászervezése. A küldöttek zöme munkásszármazású funkcionárius és munkás volt. Az értekezlet megerősítette Kádár „centrista” vonalát (jelentősen különbözött azonban a „két szélsőség” elleni harc ereje: Rákosiék ekkor is elvtársak, Nagy Imre viszont áruló és bűnöző volt). Az Ideiglenes Központi Bizottság helyett megválasztották a *Központi Bizottság*ot (KB), az

Ideiglenes Intéző Bizottság helyett pedig a *Politikai Bizottság*ot (PB). A testületekben a hazai, volt illegális kommunisták domináltak, a PB-ben csak *Münnich Ferenc* képviselte a moszkovitákat. A volt szociáldemokratákat is csak ketten reprezentálták. Az értekezlet leszögezte, hogy az MSZMP nem új párt, hanem „újjászervezett élcsapat". Ezt később azzal is kifejezésre juttatták, hogy az MSZMP kongresszusainak számozásakor a KMP, MKP és MDP kongresszusait is számon tartották. Az MSZMP első kongresszusa tehát a VII. sorszámot kapta 1959-ben. A pártirányítás deklaráltan is az egész társadalmi és állami életre kiterjedt. A KB és a PB határozatait az ország minden pontján működő helyi pártszervek érvényesítették. Az MDP feloszlásával a régi *alapszervezetek* is megszűntek, a párt régi tagsága nem került át automatikusan az MSZMP-be. Ennek ellenére a párt létszáma gyorsan nőtt, főleg 1957. márciusától, miután a forradalom kiújulására már nem volt remény. 1957-ben 125 ezerről 400 ezerre nőtt a taglétszám, ami fele volt az MDP tagságnak. A növekedés azonban kisebb ütemben, de később is folytatódott. A falvak 75%-ban is volt pártalapszervezet.

A többi pártot formálisan most sem tiltották be (1949-hez hasonlóan), de működésük lehetetlenné vált és 1957-ben meg is szűntek. Az egypártrendszert később sem deklarálták, bár az 1972-es alkotmánymódosítás (*1972: I. tv.*) burkoltan erre utalt: „A Magyar Népköztársaság szocialista állam. A Magyar Népköztársaságban minden hatalom a dolgozó népé. A Magyar Népköztársaságban a társadalom vezető osztálya a munkásosztály […] A munkásosztály *marxista–leninista pártja a társadalom vezető ereje*."

A *pártállam*i rend annyiban lazult, hogy a politika és az agitáció kevésbé nyomult be a mindennapi életbe. Kádár nem várta el a demonstratív fellépéseket a rendszer mellett, így az állandó mozgalmi aktivitás is visszaszorult. A párt kevésbe telepedett rá az emberek magánéletére. Addig azonban, hogy „*aki nincs ellenünk, az velünk van*", csak 1962-ben jutott el Kádár. Ugyanakkor kezdettől fogva meghirdette az ún. „*életszínvonal-alkut*": ha a társadalom lemond a szabadság, demokrácia, függetlenség követeléséről, akkor cserébe garantálja a rendszer a folyamatos életszínvonal-emelkedést. Az ötvenes évek megpróbáltatásai után sokaknak ez is elég volt és beletörődtek a megváltoztathatatlanba.

A pártállam lényege mégis változatlan maradt: a párt irányította az állami szerveket és a társadalmi szerveket, tömegszervezeteket egyaránt. Továbbra is fennmaradt az állami szervek *megkettőződés*e, vagyis az, hogy a párton belül minden állami szervnek megvolt a leképeződése. A párton belüli szerv irányította az állami párját.

A párt továbbra is a *demokratikus centralizmus* alapján épült fel. Alapszabálya szerint a legfőbb szerve a *kongresszus* volt, amelynek feladata a párt vezető szerveinek megválasztása volt. Eleinte az MDP szokásainak megfelelően háromévente volt kongresszus (1959. – VII. kongresszus, 1962.

– VIII. kongresszus). Ezután a parlamenti ciklusoknak megfelelően négyévente rendezték meg (1966., 1970.) Később felmerült az igény arra, hogy a pártkongresszus és a parlamenti választás ugyanabban az évben bonyolódjon le, ezért a következő kongresszust, a XI.-et öt év múlva, 1975-ben tartották meg. Ekkor járt le az országgyűlés megbízatása is, s ekkor alkotmánymódosítással az országgyűlés mandátumát is öt évre növelték. A XII. és a XIII. kongresszus tehát 1980-ban és 1985-ben ülésezett. (Ezután az MSZMP utolsó kongresszusát már a rendszerváltás kapcsán kellett összehívni 1989. októberében. Ekkor a küldöttek döntöttek a párt feloszlatásáról, illetve átalakításáról.) A pártkongresszus állami megfelelője továbbra is az országgyűlési választás volt. Ezt mutatja az a törekvés is, hogy igyekeztek szinkronba hozni a két eseményt. A *pártértekezlet* intézménye 1957. után nem vált általános gyakorlattá. Egyetlen alkalommal hívtak össze ilyen nevű tanácskozást: 1988. május 20–22-én, amikor Kádár főtitkári posztról való leváltásáról döntöttek.

A pártkongresszus választotta meg a KB és a PB tagjait. A *KB* maradt a párt törvényhozó hatalma, azonban az országgyűléshez hasonlóan a KB-t is háttérbe szorította a KB tagjai közül megválasztott szűkebb testület, a *PB*. Ez tehát a NET megfelelője volt a párton belül. A Kádár-korszakban a KB és a PB tagsága sokkal ritkábban cserélődött, mint az MDP idején. A változások többnyire a kongresszusokon következtek be, a köztes időszakokban legfeljebb halálesetek, vagy nagyon ritkán kivételes események indokolták a cseréket. A KB és a PB határozatokat hozott, amelyek a párt tagsága számára továbbra is kötelezőek voltak. A KB és a PB olyan határozatokat is hozott, amelyek az állami szervek irányítását biztosították.

A *Titkárság* jelentősége fokozódott a Rákosi-korszakhoz képest. A Titkárság látta el a napi feladatokat, lényegében a kormány megfelelőjévé vált. Ezt a jellegét Kádár tudatosan erősítette is, így a titkároknak az 1956 előtti „felügyeleti területek” helyett kormányzati részterületek irányítását kellett ellátnia. A Kádár-rendszer valódi kormánya tehát nem a Minisztertanács, hanem a KB Titkársága volt. Ebben a következő „miniszteri posztok” léteztek: *első titkár*, az első titkár helyettese, *adminisztratív* [értsd: belügyi–igazságügyi] titkár, *gazdaságpolitikai* titkár, *ideológiai* (és kulturális) titkár, *külügyi* titkár, *pártszervező* titkár. Amikor a titkárok száma nagyobb volt, egyes posztokat kettéosztottak vagy rövid időre újabbakat alakítottak ki. 1973-tól a *kulturális* titkári poszt önállósult, 1970. és 1978. között önálló alsó- és felsőszintű pártszervező titkár működött, időnként pedig *mezőgazdasági* és *ipari* titkár is működött a gazdaságpolitikai mellett. A Titkárságnak időnként reszort nélküli tagjai is voltak. A Titkárság élén 1985-ig első titkárként, a XIII. kongresszus után főtitkárként *Kádár János* állt. 1988. május 22-től *Grósz Károly* váltotta ezen a poszton.

A pártnak saját bírósága is volt, aminek élén a *Központi Ellenőrző Bizottság* (KEB) állt. Ez csak a párttagok fegyelmi ügyeit tárgyalta és a legsúlyosabb büntetése a pártból való kizárás volt. A testület ugyanezen a néven már 1956 előtt is működött. A negyvenes évek végén még a neve is pártbíróság volt. Megszűnt viszont az 1956 előtt működő Szervező Bizottság.

A politikai élet alapvonásai: a „kádárizmus"

A pártállam teljes restaurálása után végbement a belpolitikai konszolidáció. Ezt követően a rendszer fokozatosan *fellazult*. Az állami szervek ugyan a rendszerváltásig függtek a párttól, de önállóságuk fokozatosan növekedett. Kádár János már 1965-ben feladatmegosztást kívánt végrehajtani a párt és a kormány között. A gazdaság irányítása a kormány, a külpolitika, a művelődés, ideológia és a hatalmi ágak (az „*adminisztratív jellegű minisztériumok*") ellenőrzése pedig a KB és a PB feladata maradt. Egyre kevésbé volt fontos a posztok betöltésénél a politikai megbízhatóság; ehelyett a szakképzettség szerepe növekedett. Később a párt egyre több területen feladta ellenőrző szerepét, de *az állambiztonság, a rendőrség és a külpolitika* kérdésében mindvégig a legszorosabb felügyeletet alkalmazta.

A megtorlás lezárása után a hatalom *autoriter*té vált, szakított a totális diktatúrával. Ennek szimbolikus határkövét az MSZMP VIII. kongresszusához szokták kötni (1962. november 20–24.), amikor a párt megerősítette, hogy „aki nincs ellenünk, az velünk van". A sztálinista despotizmus legkirívóbb jellegzetességeit sikerült megszüntetni. Nem volt személyi, illetve vezérkultusz, megszűnt a terror, a nélkülözés. Ennek ellenére Kádár uralma *diktatúra* volt, amelyben nem biztosították az alapvető szabadságjogokat és a háttérben továbbra is ugrásra készen ott állt a politikai rendőrség. Emiatt terjedt el az 1963–1988/1989 közötti időszakra a „*puha diktatúra*" kifejezés használata is.

A *politikai elit* fokozatosan átalakult. A *hivatalos forradalmár*okat a korszak végére kiszorították az egyetemet végzett *pártbürokratá*k. A politikai elit ennek ellenére sokkal stabilabb volt a korszakban, mint 1956 előtt. A „*káderkörforgó*" lelassult, a hatvanas években szinte meg is állt. Az elit tagjai bebetonozódtak a hatalomba, nem volt ritka a 15–20 évnyi folyamatos jelenlét ugyanabban a pozícióban. A politikai elit utánpótlását a hatvanas évekig az elvhű, mozgalmár fiatalok (KISZ-esek) közül emelték ki, a hetvenes évektől azonban az iskolázottság és a szakértelem lett a döntőbb. Kb. ekkor öregedett ki az 1956-ban pozícióba jutott garnitúra, így ekkor az elitben nagyobb mozgás, átrendeződés indult meg. Ez nem jelentett egyben megfiatalodást, hiszen a PB, a KB tagságának átlagéletkora nőtt. Az 1983-as káderréteg alig 10%-a volt vezető poszton 1956 előtt is, 50%-uk pedig 1971 után került posztjára. A kor jellemző vonása a „*kádermegmaradás törvénye*" volt: aki bekerült a politikai elitbe, az nyugdíjig ott is maradt. A jó káder igen

sokoldalú, bármely munkakörre alkalmas volt. Tovább élt a *káderhatásköri lista* intézménye. A listán szereplő posztok és személyek száma (a „*nómenklatúra*”) azonban fokozatosan csökkent. 1966-ban 2800 fős volt, 1987-ben 1241, 1988-ban pedig már csak 435 vezető tisztség szerepelt rajta. E posztok betöltése tehát csak a párt engedélyével volt lehetséges. A listát 1989-ben megszüntették. Rajta nemcsak a politikai elit tagjai szerepeltek, hanem a társadalmi, kulturális, gazdasági élet egyes kulcspozíció is személyiségei is. A valódi politikai elit köre ennél jóval kisebb létszámot tett ki.

A helyi politikai elit számára a „*káderkörforgó*” lelassulása teremtett lehetőséget arra, hogy hosszabb időt eltöltve egy településen, felkarolhassák annak érdekeit és kapcsolatot teremtsenek a helyi társadalommal. A Kádár-rendszer törekedett is arra, hogy kiegyezzen pl. a módosabb parasztgazdákkal (a volt kulákokkal), akiket hajlandó volt a megalakuló tsz-ek élére is kinevezni. De úgy tűnik, más társadalmi rétegek esetén is a tekintélyesebb, az *elit rétegeket* akarta megnyerni a rendszer. Ezután viszont tágabb tér nyílt a helyi gazdasági, társadalmi érdekek fokozottabb érdekképviseletére, sőt az azért való *lobbizás*ra is. Így a vidéki politikai élet is lassan megélénkült. Ezen a téren természetesen nagy helyi eltérések is kialakulhattak.

A „*kádárizmus*” (ha használható egyáltalán ez a kifejezés) lényege az „*életszínvonal-alku*”, a köz- és magánélet *depolitizálás*a, a *pragmatikus politizálás* és a társadalom *ideológiamentesítés*e volt. Az életszínvonal-alkut a társadalom is komolyan vette. Amint a rendszer nem volt képes teljesíteni az életszínvonal növelésére vonatkozó ígéreteit, azonnal megjelent az ellenzék és megkérdőjelezte Kádár és rendszere legitimitását. Kádár külpolitikáját is ez az alku szabta meg: szívélyes kapcsolatokat kellett fenntartania a nyugattal, hogy kölcsönöket kaphasson. Ez pedig szükségessé tette, hogy Magyarország legyen a „*legvidámabb barakk*”. Emiatt a felső vezetésnek korlátoznia kellett az állambiztonság akcióit is, mivel az „*ellenzékieskedő csoportok*” elleni eljárások rontották volna Magyarország nyugati megítélését.

A *depolitizálás* szintén kezdettől fogva sajátossága volt a rendszernek. Kezdetben ezt ideiglenesen, taktikai jelleggel alkalmazta Kádár, de később belátta, hogy ezzel valóban sikerül is az embereket távol tartani a politizálástól. Mindezt egy sor jóléti intézkedéssel alapozta meg, kijelentve: „a dolgozó tömegeket elsősorban a mindennapi életüket befolyásoló kérdések érdeklik” – vagyis nem a politika. A magánéletbe a párt ezután nem avatkozott be, sőt lemondott a sikerpropagandáról, biztosította a „morgás jogát” is. Az ideológiai azonosulást csak a párt- és erőszakszervek funkcionáriusaitól várták el.

Kádár politikája *pragmatikus* volt. Ez azt jelenti, hogy sokszor mást mondott, mint amit csinált: „balra indexelt és jobbra fordult”. A nyugati országokkal szemben ideológiai okokból a szavak szintjén élesen

szembenállt, de gyakorlati politikája a megegyezést, a kapcsolatokat kereste. A Szovjetunió lépéseit mindig helyesete, de nem mindig tett meg mindent, amit Moszkva elvárt volna. Mindez szorosan összefüggött a *dezideologizálás*sal. Kádár sokak szerint, mint autodidakta munkáskáder, nem is értette meg a marxista–leninista ideológia bonyolult szabályait. Megalkotott belőle magának egy leegyszerűsített, sematikus marxizmust, de ezt sem mindig kezelte dogmatikusan. Voltak azonban bizonyos *tabu témák*, amiket nem volt szabad feszegetni. Ilyen volt a *Varsói Szerződés* és a *Szovjetunió* szerepe Magyarországon, a párt vezető szerepe, a *többpártrendszer* hiánya és az, hogy *1956-ban forradalom* vagy ellenforradalom volt-e. Sokak szerint a kádári „ideológia" végül egyetlen mondatra zsugorodott: „1956-ban ellenforradalom zajlott le hazánkban". Aki ezt elfogadta, az nem volt Kádár ellen, tehát vele volt.

A *politikai döntéshozatal* módja csak látszatra változott meg. Valójában a Kádár-korszakban is a PB és a Titkárság hozta meg a döntést minden kérdésben. A javaslatokat az MSZMP KB osztályai készítették elő. A PB, illetve a Titkárság egyes ügyeket a KB elé tárt, másokat nem. A legfontosabb kérdéseket az elfogadás után az országgyűléshez, ha az nem ülésezett, az Elnöki Tanácshoz továbbították. Ezekből törvény, illetve törvényerejű rendelet lett. A kevésbé fontos ügyeket a kormány, vagy a szakminisztérium elé utalták, amely rendeletet adott ki arról. A látszat-változást az jelentette, hogy bevezették az ún. „*társadalmi vitá*kat", ahol a közérdeklődésre számot tartó ügyeket vitatták meg a lakossággal. A hatvanas–hetvenes években számos helyen tartottak ilyen fórumokat, amelyek valódi célja a közhangulat tesztelése, másfelől pedig az volt, hogy „széles körű előzetes társadalmi egyeztetésekre" hivatkozva léptethessék életbe a már előre eltervezett és elhatározott intézkedéseket.

Az 1972-es alkotmánymódosítás egy sajátos kompromisszum volt a *reformerők* és a dogmatikus „*munkásellenzék*" között. A reformerők sikerét mutatta, hogy az új szöveg már az ezeréves magyar fejlődés betetőződéséről beszélt, és valódi magyar alkotmányt teremtett (szemben 1949-cel, amikor szinte az 1936-os szovjet alkotmányt fordították le); „dolgozók" helyett többnyire „állampolgárok" szerepeltek a szövegben. A dogmatikusok viszont több helyen becsempészték a „szocialista" jelzőt a szövegbe (1949-ben hét, 1972-ben 17 helyen szerepel ez a szó). Többek között kimondta az alkotmány, hogy Magyarország *szocialista állam*, a szocialista világrendszer része és feladata a szocialista teljes felépítése. Emellett az is belekerült, hogy „az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni". 1949-ben az állam és a társadalom vezető ereje az „élcsapata által irányított munkásosztály" volt, 1972-ben viszont már a „munkásosztály marxista–leninista pártja".

Az országgyűlési választások főbb jellemzői

A forradalom utáni első országgyűlési és a tanácsválasztásokat a NET határozata alapján egyszerre tartották meg 1958. november 16-án. A jogosultak 98,4%-a vett részt a választáson. Érvénytelenül szavazott 0,5%, a Népfront támogatottsága az érvényes voksok 99,6%-át érte el. Az 1963. február 24-i választások előtt nem módosult a választójog. A szocialista kori választások közt alacsonynak számító, 97,2%-os részvétel mellett a Népfront-lista 98,9%-ot kapott. Ellenszavazatnak az számított, ha a választó a listát áthúzta. Ezt tehát kevesen merték megtenni. Az 1967. március 19-én megtartott választás során először nyílt lehetőség a *kettős jelölés*re. A 349 választókerület közül alig kilenc helyen volt kettős jelölés. Szavazott 98,9%, a Népfront jelöltjeire voksolt 99,7%.

Az 1971. április 25-én megtartott szavazáson 352 egyéni körzet közül 49 helyen volt többes jelölés. Három kerületben emiatt egyik jelölt sem érte el az 50%-ot, így *pótválasztás*t is kellett tartani. Szavazott a jogosultak 98,7%-a. Viszonylag magas, közel 1,1%-os volt az érvénytelen voksok aránya (nyilván az *aktív szavazás* szabályának újdonsága miatt). A Népfront jelöltjeire szavazott az érvényesen voksolók 99%-a, azaz a HNF *jelöltállító monopóliumának megszüntetése* sem rengette meg a rendszert. Az 1975. június 15-i választások alkalmával tanácstagokat nem választottak. A jogosultak 97,6%-a vett részt a voksoláson, ahol 352 körzetből 34 helyen volt többes jelölés. Az érvényes voksok 99,6%-a támogatta a jelölteket. Három helyen ismét pótválasztást tartottak. Az 1980. június 8-i választáson mindössze 15 kettős jelölés volt (352-ből). Szavazott 97%, az érvényes szavazatok 99,3%-a esett a jelöltekre.

1985. június 8-án már a *kötelező kettős jelölés* alapján bonyolították le a pártállami rendszer utolsó választását. A részvételi arány példátlanul „alacsony” volt, alig 94%-os. Viszonylag magas volt az érvénytelen szavazatok aránya is (0,8%). Ezek a jelenségek akár a politikai rendszer elleni tiltakozásként is felfoghatók. A *spontán jelöltek* ráadásul számos helyen legyőzték a hivatalos indulókat és minden korábbi választásnál nagyobb arányban cserélődtek le a képviselők: 63%-uk újonnan került be a parlamentbe. A párttagok aránya viszont így is magas (75%) volt a képviselők között.

Emberi és állampolgári jogok

Az emberi jogok korlátozottsága továbbra is fennmaradt, bár mind az 1949-es, mind az 1972-es alkotmányszöveg nagy súlyt fektetett az *állampolgári jogok* deklarálására. (Az *emberi jog* kifejezés csak az 1972-es szövegben található meg). A jogok egy része papíron maradt, más elemei pedig önmagukban semmitmondó, vagy éppen programszerű kinyilatkoztatások voltak. Az 1972-es alkotmány ugyan elismerte a „*személyi tulajdon*t”, de a

*magántulajdon*ról csak annyit tartalmazott, hogy az „nem sértheti a köz érdekeit”. 1949-hez képest azonban ezek is előrelépésnek tekinthetők. A munkához való jog továbbra is *kötelesség* maradt. A többi gazdasági, kulturális és szociális jog 1972-ben már minden állampolgárt megilletett, nem csak a dolgozókat. Új jogként megjelent az alkotmányban a az öregség, betegség, munkaképtelenség esetén biztosított anyagi ellátás (*társadalombiztosítás*), valamint a *közügyekben való részvétel* joga. A jogok többségét azonban a két alkotmány csaknem azonos módon szabályozta. A legnagyobb hiányosságok a szabadságjogok terén mutatkoztak. *Csak papíron létezett a lelkiismereti és a vallásszabadság, a szólás-, gyülekezési és sajtószabadság*ot pedig „a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően” biztosította az alkotmány (1949-ben „a dolgozó nép érdekeinek megfelelően”). Talán a legkritikusabb pont az egyesülési jog volt, aminek jogát 1972-ben csak „a szocializmus rendjének és vívmányainak védelmére, a szocialista építőmunkában és a közéletben való fokozott részvételre” lehetett gyakorolni.

A *nők szerepe* a politikai életben valamelyest nőtt. Ezt mutatja, hogy az MSZMP PB-ben már három nő is szerepelt: első alkalommal *Benke Valéria* (1970–85), majd *Csehák Judit* (1987–89), végül *Tatai Ilona* (1988–89), utóbbi kettő tehát egyidejűleg is. Nőtt a nők aránya a KB-tagok között is. A Titkárságba ugyanakkor ezúttal sem kerültek be. Alacsony maradt a nők kormányzati szerepe is. Az 1956-os forradalomban (alig két napig) *Kéthly Anna* volt a harmadik magyar nőminiszter. Ezt követően *Nagy Józsefné* 1955–1956 után ismét könnyűipari miniszter lett (1957–1971), s vele egyidejűleg *Benke Valéria* (1958–1961) is egy tárca, a művelődési élén állt. Nagynét *Keserű Jánosné* váltotta posztján (1971–1980), majd néhány év szünet után *Csehák Judit* lett az államszocializmus kori utolsó nőminiszter (1984–1987 között miniszterelnök-helyettes, 1987–1990 között szociális és egészségügyi miniszter). A tágabb vezetői körben a nők aránya kevesebb volt, mint 20%.

Időközben a nők többsége (65%-a) is munkát vállalt, ennek révén az aktív keresők 45%-a nő volt a nyolcvanas években. Egyes pályák kimondottan *el is nőiesedtek*, pl. a tanítói, tanári, közgazdászi; de az orvosok között is elérték a 40%-os arányt. Az ipari munkások között (Pest megyében) 1969-ben is 30% volt a nők aránya. Az alkotmánnyal ellentétben a nők bérezése (azonos munka esetén is) csak a férfiak fizetésének 50–60%-a volt. A nők munkába állása átalakította a családmodellt is.

A forradalom után a párt a kisebbségeket nem vádolta ellenforradalmi fellépéssel. A nemzetiségi szövetségeket (Német Dolgozók Demokratikus Szövetsége, Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége, Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége, Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége) a HNF-hez csatlakoztatták, és továbbra

sem lehettek helyi szervezeteik. 1958-ban a PB célul tűzte ki a nemzetiségi rádióműsorok növelését, sajtójuk színvonal-emelését, kétnyelvű feliratok alkalmazását és megfelelő számú nemzetiségi jelölt indítását a választásokon. 1960-ban mind a négy szövetség munkaértekezletet tartott, amely később rendszeresen, ötévente megtartott kongresszussá alakult.

A hatvanas években a nemzetiségi oktatás hanyatlott, a szövetségek fő szerepét pedig a párt akaratának közvetítésében látták. 1969-ben viszont a négy szövetség mindegyike önálló *társadalmi egyesület*té vált, vezetőségét választás útján jelöltek ki. Az 1972-es alkotmány biztosította a nemzetiségeknek az „egyenjogúságot, az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, saját kultúrája megőrzését és ápolását". A hetvenes évek közepén a párt felismerte, hogy támogatnia kell a hazai kisebbségeket. Ettől remélte, hogy javul a határon túli magyarok helyzete is. Ez ugyan nem következett be, de a hazai kisebbségek helyzete javulni kezdett, főleg a kulturális élet és a sajtó terén. Az anyanyelvi oktatást viszont továbbra sem sikerült biztosítani. 1985-ben létrejött az *Országos Nemzetiségi Tanács*, majd 1988-ban felmerült egy nemzetiségi törvény terve is.

Speciális helyzetű etnikai kisebbséggé vált a roma lakosság. Létszámuk gyors növekedése és eltérő társadalmi értékrendjük miatt nőtt a többségi társadalom elutasító magatartása is velük szemben. Az ő esetükben a munkanélküliség, az oktatásból való kimaradás és a nyomorúságos lakás- és egészségügyi körülmények voltak a fő problémák. A párt és a kormány életmód-kérdésként fogta fel a roma kisebbség problémáit, azonban ilyen alapon a segítőnek szánt intézkedései sem érhettek el eredményeket a romák integrációjában. 1985-ig mégis lassú előrelépések történtek, ám ennek eredménye nem vált tartóssá. 1985-ben *Országos Cigánytanács*, 1986-ban pedig a *Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége* alakult meg.

A határontúli magyarok helyzete rendkívül kedvezőtlenül alakult. 1948 és 1956 között a magyar vezetés semmit nem tett értük. Sokáig ugyanez jellemezte a Kádár-korszak vezetőit is. 1958-ban Kádár Romániában, Münnich pedig Csehszlovákiában járt. Mindketten biztosították vendéglátóikat, hogy elégedettek a magyar kisebbség helyzetével. A magyarok helyzete épp emiatt kezdett romlani mindkét országban: elkezdődött az iskolák összevonása, *alkotmányjogi diszkriminációk*ra került sor és a közigazgatási rendszert is a magyarok kárára alakították át 1960-ban (Szlovákiában észak–déli irányú területi egységekkel, Romániában a *Magyar Autonóm Tartomány* átszervezésével, majd 1968-ban megszüntetésével). Rontotta a magyarok helyzetét a szlovákok nagyobb belső önállósága 1969-től, valamint *Ceauşescu* kiépülő soviniszta diktatúrája. A legjobb helyzetben a vajdasági magyarok voltak a jugoszláv *önigazgatási rendszer* révén, illetve azért, mert 1958-tól Jugoszlávia a nemzetiségi kérdés kezelését különválasztotta a szomszédos országokkal fenntartott kapcsolataitól. Kádár

politikája az volt, hogy nem szabad beavatkozni a határon túli magyarok ügyében a szomszédoknál, mert ennek csak az ott élők „isszák meg a levét”. Ehelyett igyekezett mintaszerű hazai kisebbségpolitikát végezni, ám ezt a szomszédok nem követték. Az erdélyiek aggasztó helyzete miatt Kádár 1977-ben megpróbált megegyezni Ceauşescuval, de sikertelenül. Ezután belátta, hogy a román diktátorral nem lehet megegyezni (ezért később tárgyalni sem volt vele hajlandó). Grósz Károly 1988-ban újra leült tárgyalni, de csúfos presztízsveszteséget szenvedett. Ekkor Erdélyből már ezrével menekültek a magyarok, akiknek a magyar kormány állami segítséget is nyújtott.

Ajánlott irodalom

Boreczky Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1950–1970. Központi szervek. Bp., 1993., MOL.
Bölöny József – Hubay László: Magyarország kormányai 1848–1992. Bp., 1992., Akadémiai.
Hubai László: Magyarország 20. századi választási atlasza 1920–2000. 1–3. kötet + CD-ROM. Bp., 2001., Napvilág.
Kalmár Melinda: Ennivaló és hozomány. A kora kádárizmus ideológiája. Bp., 1998., Magvető.
Kiszely Gábor: Állambiztonság 1956–1990. Bp. 2001, Korona.
Parádi József (szerk.): A magyar rendvédelem története. Bp., 1996., Osiris.
Szakadát István – Szakadát László: A magyar kommunista párt politikai bizottságának és titkárságának egymáshoz való viszonya (az adatok tükrében). In: A nómenklatúra csúcsán. Bp., 1990., BME.
Tisztelt Ház! A magyar országgyűlések története 1848–1998. [Írták]: Dobszay Tamás, Estók János stb. Bp., 1998., Puskás Tivadar Távközlési Technikum.
Valuch Tibor: Magyarország társadalomtörténete a 20. század második felében. Bp., 2001., Osiris.
Zinner Tibor: A kádári megtorlás rendszere. Bp., 2001., Hamvas Intézet.

A rendszerváltás állama 1989–2006

A szocialista rendszernek nevezett pártállami diktatúra 1989-ben a felbomlás szélére jut. A rezsim elitcsoportjai ellenzik a rendszerváltást, amit a „modellváltással”, a szocialista rendszer „új modelljének” kiépítésével próbálnak megakadályozni. Az új szocialista modell lényege egy olyan parlamentáris többpártrendszer lenne, amely biztosítaná az állampárt további „vezető szerepét”, és tekintettel lenne a Magyarország szuverenitását korlátozó Szovjetunió geopolitikai érdekeire. A külpolitikai helyzet és a belpolitikai erőviszonyok gyors és radikális változásai azonban 1989. őszére félresöprik a „modellváltás” programját. A nemzeti kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen rendszerváltás megy végbe. Kikiáltják a köztársaságot, és forradalmi erejű alkotmánymódosítások sorával alkotmányos, jogállami és parlamentáris demokráciát hoznak létre. Az 1946: I. tc. alkotmányos mintáját követő Magyar Köztársaság alkotmánya és egyben alaptörvénye a máig hatályos 1949: XX. törvény, amely azonban 1989-ben radikális módosításokon esik át. A Magyar Köztársaság megörökli a szocialista Magyar Népköztársaság státuszát, nemzetközi jogi kötelezettségeit és jogait. Magyarország a Varsói Szerződés és a KGST felbomlásával, valamint a szovjet csapatok kivonulásával 1991-ben nyeri vissza szuverenitását. A Magyar Köztársaság 1999-ben csatlakozik a NATO-hoz, és 2004. május 1-től tagja az Európai Uniónak. Ellensúlyozandó azt, hogy a szocialista korszakban a határon túli magyarokat kiszolgáltatták a szomszédos szocialista országok elnyomó politikájának, a módosított alkotmány kifejezetten deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határon kívül élő magyarok sorsáért”. A kronológiai határt az indokolja, hogy a 2006-os országgyűlési választások után a kormányzó erők „államreformot” hirdettek meg.

Alkotmányos helyzet

Az államforma és az állami attribútumok

Magyarország államformája: köztársaság. Hivatalos elnevezése: Magyar Köztársaság. A Magyar Köztársaság államfője a köztársasági elnök. Hivatalos nyelve: magyar. Fővárosa: Budapest. Hivatalos pénzneme: forint. (2006-ban hivatalos kormányzati célok közé tartozik az euró bevezetése.) Közigazgatási beosztása a 2006-os állapotok szerint: 19 megye és Budapest. A Magyar Köztársaság 2004. május 1-től tagja az Európai Uniónak.

Az alkotmány

A Magyar Köztársaság alkotmánya és egyben alaptörvénye az 1949: XX. törvény.

A magyar állampolgárság

Az egyének állampolgári jogait (pl. választójog) és kötelességeit (pl. honvédelmi kötelezettség) meghatározó állampolgárságról a hatályos *1993: LV. tv.* rendelkezik. A törvény értelmében magyar állampolgár az, aki a törvény hatálybalépésekor már magyar állampolgár volt, illetve a törvényben foglaltak szerint magyar állampolgárrá válik, vagy magyar állampolgárságot szerez. Magyar állampolgárság két elv, a származás elve és a területi elv szerint keletkezik. Születésénél fogva válik magyar állampolgárrá minden magyar állampolgár gyermeke, akár az anyja, akár az apja a magyar állampolgár. A születés napjára visszaható hatállyal keletkezik magyar állampolgársága annak a nem magyar állampolgár gyermekének, akinek a külföldi állampolgárságú szülője ismert, de másik szülője – aki magyar állampolgár – később válik ismertté. Területi elv alapján az szerez magyar állampolgárságot, akinek születéskor a szülei nem ismertek (talált gyermek), így a leszármazás elve nem alkalmazható, vagy ha hontalanok a szülei, azaz szülei egyik államnak sem állampolgárai. Utóbbi esetben a hontalan szülőknek magyarországi lakóhellyel kell rendelkezniük.

Az 1989-es alkotmánymódosítások során alkotmányba iktatták, hogy „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határon kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”.

A szomszédos államokban élő magyarokról szóló *2001: LXII. tv.* („*státusztörvény*”) magyarországi egészségügyi ellátási, utazási és munkavállalási kedvezményekre való jogosultságot, de nem állampolgárságot biztosított a szomszédos államokban élő magyar nemzetiségű, de nem magyar állampolgárságú személyek számára, kiknek magyar nemzetiségét a „*Magyar igazolvány*”, illetőleg a „*Magyar hozzátartozói igazolvány*” igazolja. A 2002-es kormányváltás után módosított „státusztörvény” *közjogi kapcsolatot* létesített az anyaország és a határon túli magyar kisebbségek között.

A szavazásra feltett kérdés szerint „kedvezményes honosításról”, de a kezdeményezők szándéka szerint a kettős állampolgárságról szóló 2004. decemberi 1-ei népszavazáson a következő kérdésre kellett válaszolni: „Akarja-e, hogy az országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a *2001: LXII. tv.* 19. § szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?” Igen választ adott az érvényesen szavazó választópolgárok 51,57%-a, nem választ adott az érvényesen szavazó választópolgárok

48,43%-a, de a szavazás a csak 37,49%-os részvétel miatt eredménytelen volt.

A magyar állam területe és határai

A rendszerváltás nem változtatta meg a magyar állam nemzetközi jogi helyzetét. Az államforma-váltás után a Magyar Köztársaság a szocialista Magyar Népköztársaság státuszát, illetve nemzetközi jogi kötelezettségeit és jogait örökölte meg. A Magyar Köztársaság határai ennek megfelelően a még hatályos 1947-es párizsi békeszerződésben rögzített határokkal azonos. A határkérdés azonban átmenetileg bel- és külpolitikai jelentőségre tett szert több okból. A rendszerváltás utáni első magyar miniszterelnök, Antall József kijelentette, hogy lélekben 15 millió magyar miniszterelnökének tekinti magát. Németország újraegyesítése, Csehszlovákia megszűnése, a Szovjetunió szétesése, valamint Jugoszlávia kezdődő felbomlása nyugtalanságot váltott ki a trianoni utódállamokban, hogy Magyarország is a (trianoni) határok módosításának igényével fog fellépni. Az aggodalmakat alátámasztotta, hogy Magyarországnak a függetlenné vált Szlovákiával és Ukrajnával nem volt érvényes államközi megállapodása. Ráadásul bár a magyar kormányok továbbra is érvényesnek tekintették a (trianoni határokat rögzítő) párizsi békeszerződést, gyakran hivatkoztak az összes európai ország által 1975-ben aláírt Helsinki Záróokmányra, amely kizárta az erőszakos határmódosításokat, de a békés, kölcsönös egyetértésen alapuló határváltoztatás lehetőségét elfogadta. Főleg Románia és Szlovákia igényelte ezért azt, hogy Magyarország tegyen egyoldalú nyilatkozatot, amelyben lemond mindennemű határváltoztatásról. Ez nem történt meg, de a „határkérdés" Ukrajnával (1991. december 6.), Szlovéniával (1992. december 1.), Horvátországgal (1992. december 16.), Szlovákiával (1995. március 19.) és Romániával megkötött *alapszerződésekkel* lekerült a napirendről.

Az állami szuverenitás

A rendszerváltás idején, 1989–90-ben Magyarország a Varsói Szerződés és a KGST tagja volt, és az ország területén szovjet csapatok állomásoztak. 1991-ben a két nemzetközi szervezet megszűnésével és a szovjet csapatok kivonulásával Magyarország visszanyerte kényszerűen elvesztett szuverenitását. A kormányok és a parlamenti pártok azonban nem vállalták az 1956 örökségei között számon tartott nemzetközi semlegesség elvét, és elkötelezték magukat a NATO-hoz, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett. 1997-ben a NATO-hoz, 2004-ben az EU-hoz történő csatlakozásról népszavazás döntött. Magyarország 1999. óta a NATO, 2004. május 1-től az Európai Unió tagja. 2004 nyarán megtartották az első európai parlamenti választást is. Az EU képviseleti szervébe, az Európai Parlamentbe Magyarország 24 képviselőt választhatott. (Az első választáson a Fidesz 12,

az MSZP 9, az SZDSZ 2, az MDF 1 mandátumot szerzett.) Kovács László volt külügyminiszter személyében (MSZP) magyar uniós biztost választottak az Európai Bizottság tagjává.

A NATO- és az EU-tagsággal a magyar állam önként mondott le szuverenitásának egy részéről. Az EU-csatlakozást megelőző és egyben elősegítő 2002-es alkotmánymódosítás értelmében a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján egyes, alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

A magyar állam szimbolikus dimenziója

A Magyar Köztársaság címere az *1990: XLIV. tv.* értelmében az ún. történelmi koronás kiscímer. A címer hivatalos leírása: hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármas halomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szentkorona nyugszik. A Magyar Köztársaság zászlaja három, egyenlő szélességű, piros, fehér és zöld színű vízszintesen futó sávból áll. A rendszerváltás eredményeképpen a Magyar Köztársaságnak 1989. október 23. óta közjogilag is himnusza Kölcsey Ferenc Himnusz című, Erkel Ferenc által megzenésített költeménye. A nemzeti jelképek használatáról az *1995: LXXXIII. tv.* intézkedik. A Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló. 2000: I. törvénynek megfelelően a Szent Koronát, a magyar királyságot szimbolizáló történelmi jelképet és a hozzá tartozó jelvényeket (a királyi jogart, az országalmát és a koronázási kardot) – a koronázási palást kivételével – 2001. január 1-jétől az országgyűlés épületében őrzik.

Az *1991: VIII. tv.* értelmében a Magyar Köztársaság *nemzeti ünnepei*: március 15., az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc kezdete, a modern parlamenti demokrácia megszületésének napja; augusztus 20., az államalapító Szent István ünnepe; október 23., az 1956: forradalom és szabadságharc kezdetének, illetve a Magyar Köztársaság 1989. évi kikiáltásának napja. Az országgyűlés augusztus 20-át *hivatalos állami ünneppé is* nyilvánította.

1990-ben az országgyűlés törvényt fogadott el „az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról”. (1990: XXVIII. törvény)

A nemzeti ünnepeken a Magyar Köztársaság lobogóját ünnepélyes keretek között, katonai tiszteletadással az Országház előtt fel kell vonni.

A magyar államalapítás millenniumi évfordulója alkalmából rendelték el a középületek kötelező fellobogózását. A zászlók meglétét és állagát a helyi közterület-felügyeletnek, valamint a jegyzőnek kell ellenőrzi.

A kormány 2001 novemberében *nemzeti gyásznappá* nyilvánította október 6-át. Az aradi vértanúkra emlékező nemzeti gyásznapon katonai tiszteletadás mellett félárbocra eresztik a nemzeti lobogót az Országház előtt a Kossuth téren.

Az 1992. évi Munka Törvénykönyve alapján munkaszüneti nap: január 1., Március 15., Húsvéthétfő, Május 1., Pünkösdhétfő, Augusztus 20., Október 23., November 1. (Mindenszentek, illetve halottak napja), December 25–26.

Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnök már 1989. novemberében felvetette, hogy a magyar állam megalapítására tekintettel augusztus 20-át állami ünneppé kellene tenni, és hozzákapcsolni a Szent István-rend kitüntetést, illetve visszaállítani a köztársasági érdemrendet. Az Antall-kormány 1990-ben határozatot hozott a Magyar Köztársaság új rendjeleinek, kitüntetéseinek és díjainak egységes elvek szerinti szabályozásáról. Törvényben tiltották meg az 1956-os forradalom leverésében szerzett érdemekért adományozott Munkás–Paraszt Hatalomért és Szabadság Érdemérem kitüntetések viselését. A rendszerváltás előtti kitüntetések közül csak a Kossuth-díjat és a Széchenyi-díjat hagyták meg. Felújították az 1764-ben alapított Szent István-rendet, az 1930-ban alapított Magyar Corvin Koszorút és az 1946-ban alapított Magyar Köztársaság Érdemrendet és Érdemkeresztet. (A Corvin Koszorút az Orbán-kormány kezdte adományozni, de az azt követő baloldali kormányok megszakították a gyakorlatot, mert úgy gondolták, hogy a kitüntetés a Horthy-rendszerhez kapcsolódik.)

Szimbolikus ereje miatt itt kell megemlítenünk azt, hogy a fegyveres erők elnevezését a nemzeti hagyományok szerint módosították: a Magyar Néphadsereget 1990. március 15-én a *Magyar Honvédség* váltotta fel. Ennek megfelelően változott meg a hivatalos megszólítás: 1989-ben az „elvtárs” helyett a „bajtárs” lett, amit 1990-ben az „úr” váltott fel. Az egyenruhákat és a jelvényeket is a nemzeti hagyományoknak megfelelően alakították át.

A magyar állam szimbolikus dimenziójához intézmények is tartoznak. A Nemzeti Kegyeleti Bizottság jogosult a nemzeti kulturális örökség minisztere útján javaslatot tenni a kormány számára a nemzeti gyász kifejezésének módjára és formájára vonatkozóan, amely a Nemzeti Gyásznap állandó vagy eseti meghatározására, a gyász nemzeti méretű kifejtésére és megformálására vonatkozó szabályokat hivatott megállapítani. 2001-ben a Nemzeti Kegyeleti Bizottság előterjesztésére alapján fogadta el a kormány azt a nemzeti gyászról szóló kormányrendeletet, mely október 6-át, gróf Batthyány Lajos miniszterelnök és az aradi vértanúk kivégzésének napját – állandó jelleggel – nemzeti gyásznappá nyilvánítja. A nemzeti gyász meghirdetése esetén:

1) a Magyar Köztársaság lobogóját ünnepélyes keretek között, katonai tiszteletadással az Országház előtt fel kell vonni, majd félárbocra kell ereszteni;

2) meghatározott középületekre zászlóhasználat esetén gyászlobogót kell kifüggeszteni, lobogóhasználat esetén az állami lobogót félárbocra kell ereszteni;

3) az iskolákban tanóra vagy külön diákrendezvény keretében méltó módon megemlékezést kell tartani,

4) a nyilvános szórakozóhelyeken a zene- és műsorszolgáltatás korlátozható.

A magyar államalapítás millenniumi évfordulója alkalmából és a Szent Koronának az Országházba helyezésével párhuzamosan az országgyűlés döntött („koronatörvény") a Szent Korona Testület felállításáról. A testületnek hivatalból delegált tagjai: a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke a Magyar Tudományos Akadémia elnöke.

1993-ban az országgyűlés törvényt alkotott a nemzetiszocialista, a nyilas és a kommunista jelképek használatának büntetőjogi tilalmáról. A Büntető Törvénykönyv szerint „aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ötágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet

a) terjeszt;

b) nagy nyilvánosság előtt használ;

c) közszemlére tesz; ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, „vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő".

2000-től miniszteri rendeletre minden év április 16-án holokauszt-emléknapot tartanak az iskolákban a zsidótörvények által zsidóknak minősített és 1944-ben haláltáborokba deportált magyar állampolgárok emlékére. Ezzel összefüggésben hozott törvényt még abban az évben az országgyűlés, hogy február 25., a kommunizmus áldozatainak emléknapja legyen. (1947. február 25-én rabolták el a szovjet hatóságok Kovács Bélát, a Kisgazdapárt főtitkárát.)

Egyszerre volt szimbolikus, politikai és közjogi aktus a közbeszédben ügynöktörvénynek nevezett *átvilágítási törvény* megalkotása. Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló *1994: XXIII. tv.* értelmében az országgyűlés által megválasztott ún. átvilágító bírák megvizsgálták azt, hogy a törvényben körülhatárolt személyi kör tagjai kapcsolatban álltak-e a pártállam politikai rendőrségével (III/III-as csoportfőnökség). A „III/III"-as múlt azonban nem volt akadálya az adott poszt betöltésének, mert a bírák nem nyilvános úton csak felszólíthatták lemondásra az illetőt. Ha az nem mondott le, a bírák csak

annyit tehettek, hogy a tényeket nyilvánosságra hozták, hogy a „közvélemény erkölcsi ítélőszékével” nézzen szembe az érintett.

Államszervezési és alkotmányos alapelvek

A magyar államnak a rendszerváltás eredményeképpen létrejött új berendezkedése több, a rendszerváltó erők által közösen osztott alapelvre, mint *állami- és politikai szervezési elvre* épül: republikanizmus, demokrácia és népszuverenitás, parlamentarizmus és többpártrendszer, alkotmányosság és jogállamiság, hatalmi ágak elválasztása és hatalommegosztás.

A rendszerváltás államszervező elvei valamilyen formában, megfogalmazásban megtalálhatók a rendszerváltó ellenzék 1989. március 15-i budapesti nagygyűlésen felolvasott „MIT KÍVÁN A MAGYAR NEMZET?” című, és „Szabad, független, demokratikus Magyarországot” kezdetű 12 pontos követelése:

1) Valódi népképviseletet és többpártrendszert. Biztosítsák a választások szabadságát és tisztaságát;

2) Rendőrállam helyébe jogállamot. Érvényesüljenek az emberi jogok, legyen bírói függetlenség;

3) Szólás-, sajtó-, lelkiismereti és szólásszabadságot. Számolják föl a hírközlés állami monopóliumát. Oszlassák föl az Állami Egyházügyi Hivatalt;

4) Jogot a sztrájkra. Ne korlátozzák az érdekvédelem, a követelés és a szolidaritás szabadságát;

5) Méltányos közteherviselést, a közkiadások társadalmi ellentőzését. Szüntessék meg az egyéni és csoportos kiváltságokat. Adják meg mindenkinek az emberhez méltó élet alapfeltételeit;

6) Ésszerű gazdálkodást, működő piacot, a tulajdonformák egyenjogúságát. Állítsák le a pénzemésztő és környezetpusztító nagyberuházásokat, szüntessék be a veszteséges vállalatok támogatását, vessenek véget a vállalkozás és a lakosság megsarcolásának;

7) A bürokrácia és az erőszakapparátus leépítését. Oszlassák föl a Munkásőrséget és az Ifjúgárdát;

8) Szabadságot és önrendelkezést Kelet- és Közép-Európa népeinek. Szűnjék meg Európa katonai, gazdasági és emberjogi kettéosztottsága;

9) Semleges független Magyarországot. Vonják ki a szovjet csapatokat hazánk területéről. Töröljék a magyar ünnepek sorából november 7-ét;

10) Felelős kisebbségi és menekültpolitikát. A kormány lépjen föl a nemzetközi fórumokon a magyar kisebbségek védelmében. Szűnjék meg a rendőri szemlélet és a jogtalan megkülönböztetés a romániai menekültek ügyében;

11) Nemzeti önbecsülést. Vessenek véget a történelemhamisításnak. Adják vissza a nemzetnek címerét.

12) Igazságot ’56-nak, tisztességet a forradalom mártírjainak. Nyilvánítsák nemzeti ünneppé október 23-át.”

A *Nemzeti Kerekasztal*nak nevezett politikai egyeztető tárgyalásokat lezáró szeptember 18-i megállapodásban a felek kinyilvánították, hogy a tárgyalások egyebek mellett „a *többpártrendszeren alapuló demokratikus jogállam* kialakítását … szolgálták”, és kifejezésre juttatták meggyőződésüket, hogy az aláírással „a *parlamentarizmuson* alapuló *demokratikus* Magyarország megteremtése … útján”.

A köztársaság kikiáltása

1988-ban viszonylag széles körben elfogadott volt az *alkotmányozó nemzetgyűlés* gondolata, amit a Kisgazdapárt és főleg az MDF képviselt határozottan. Az alkotmányozó nemzetgyűlés programja szerint a hatályos „*sztálini alkotmány*” (a máig hatályos 1949: XX. törvény!) helyett kellett volna egy *új alkotmányt* kidolgoznia és elfogadnia a nemzetgyűlésnek, ami közjogi keretül szolgált volna a rendszerváltás folyamatának. Az 1989-es nemzeti kerekasztal-tárgyalásokon azonban megállapodás született a hatályos („sztálini”) alkotmánynak az utolsó pártállami országgyűlés általi módosításairól: a diktatórikus pártállam *államformája*, a népköztársaság helyébe az új demokratikus rendszerhez illő *köztársaság* lép, és az *államfő* funkcióját ennek megfelelően és az *1946: I. tc.* mintája nyomán (!) a *köztársasági elnök* látja el. A tárgyalásokat lezáró megállapodások szellemében 1989. október 23-án, az 1956-os forradalom évfordulóján Szűrös Mátyás *ideiglenes köztársasági elnök* kikiáltotta a *köztársaságot*, és a hatályban maradt 1949-es alkotmányt 1989. X. 23-ai hatállyal alapjaiban módosították.

Az alkotmánymódosítás

A módosított alkotmány első fejezetében: 1.§ Magyarország: köztársaság; 2.§ A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam; 3.§ A Magyar Köztársaságban a pártok az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek; 19.§ A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve az országgyűlés; Az országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. A 19.§ rendelkezik arról is, hogy az országgyűlés megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását; dönt a kormány programjáról; megválasztja a köztársaság elnökét, a miniszterelnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, az országgyűlési biztosokat,

az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökét, a Legfelsőbb Bíróság elnökét és a legfőbb ügyészt.

A rendszerváltás jellegéből következően a módosított alkotmány 9.§-a szerint Magyarország gazdasága olyan *piacgazdaság*, amelyben a köztulajdon és *a magántulajdon egyenjogú* és egyenlő védelemben részesül; a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a *vállalkozás* jogát és a *gazdasági verseny* szabadságát. A 13.§ a szocialista rendszerre tekintettel rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a [magán] *tulajdonhoz való jogot*, 12.§ pedig azt, hogy az állam támogatja az *önkéntes társuláson* alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát, és tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát. Az alkotmány leszögezi: tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A 10.§ értelmében *a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon*; az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.

A magyar állam gazdasági alapjai

A rendszerváltás előtti rendszer „szocialista" jellegét a tervgazdálkodás, valamint a – majdhogynem totális *államosítás* következtében – az *állami tulajdon* túlsúlya biztosította. A rendszerváltással megszüntették a tervgazdálkodás intézményeit, és nekiláttak a piacgazdaság kiépítésének és újraélesztésének – azaz *a gazdaság államtalanításának*. Kezdetben az állami tulajdon aránya meghaladta a 85 százalékot, 1990-ben 1859 állami vállalatot jelöltek ki a magánosításra (privatizáció).

Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990: VII. törvénnyel az országgyűlés létrehozta a felügyelete alá tartozó Állami Vagyonügynökséget (ÁVÜ), amely a hozzá tartozó állami vagyon tekintetében az állam tulajdonosi jogait gyakorolta. Az ÁVÜ utódjaként az egyre szűkülő – „tartós állami vállalkozói vagyon" hatékony működtetésére és kezelésére az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot, amelynek elnevezése az 1995: XXXIX. törvénnyel Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaságra (ÁPV Rt.) változott. Az ÁPV Rt. további meghatározó feladata a törvényben meghatározott vagyoni kör értékesítése, a magánosítás.

A magánosítás során az állam (az Antall-kormány) vállalkozott arra, hogy korlátozott mértékben, az állami erőforrások biztosította kereteken belül történelmi igazságot szolgáltat azoknak, akiket a szocialista rendszer az államosítások és a szövetkezetesítések (kolhozosítások) során megfosztott magántulajdonuktól. Az állampolgárok tulajdonában [a szocializmus alatt] igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról rendelkezett az 1991: XXV. törvény, amelyet az 1994: II. törvénnyel módosítottak.

Tizenhat évvel a rendszerváltás után a magyar gazdaság közel négyötöde magántulajdonban van.

A népszuverenitás és intézményesítése

Az alkotmány szerint a Magyar Köztársaságban „*minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján valamint közvetlenül gyakorolja*”. A pártok „közreműködnek a *népakarat* kialakításában és kinyilvánításában”. Az országgyűlés, mint a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve, olyan *népképviseleti* intézmény, amely „a *népszuverenitásból eredő* jogait gyakorolja”.

A nép választott képviselői útján történő hatalomgyakorlása *közvetett* hatalomgyakorlás, melynek közvetettségét erősíti, hogy a nép a *képviselőit nem hívhatja vissza* mandátumának („megbízása”) lejárta előtt, mert két választás között az egyes képviselővel és a képviselők egészével szemben nem érvényesíthető a képviselőknek a választókkal szembeni felelőssége. Továbbá a nép megbízást (mandátum) csak a képviseletre adhat, de arra nem, hogy konkrétan hogyan szavazzon, vagy milyen irányvonalat kövessen a képviselő. Ez az ún. *szabad mandátum* (a képviselőt szabad cselekvéssel és döntéssel megbízás) elve, melynek ellentettje a visszahívást lehetővé tevő kötött (imperatív) mandátum.

Az Alkotmánybíróság 28/1990. határozata kimondta: „a *közvetlen* hatalomgyakorlás legfontosabb intézménye a hatályos jog és a modern demokráciák jogi szabályozása szerint a *népszavazás* és a *népi kezdeményezés*, amelynek szükségképpeni eleme, hogy eredménye *kösse* a törvényhozást, valamint megtartása legyen *kikényszeríthető*”. Népszavazás csak az alkotmányos és törvényes kereteken belül, az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően dönthet az országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben. A nép nem oszlathatja fel népszavazás útján a népképviselői által alkotott országgyűlést a parlamenti ciklus letelte előtt, mert az alkotmány értelmében egyrészt az országgyűlés jogosult feloszlatni önmagát, másrészt a köztársasági elnöknek van joga meghatározott feltételek mellett feloszlatni az országgyűlést. A népszuverenitás ellenére a népszavazás kezdeményezése nem a nép kiváltsága: az országgyűlés és a köztársasági elnök is rendelkezik ezzel a joggal. Népszavazást nemcsak országos, az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben, hanem helyi önkormányzatokat érintő kérdésekben is tarthatnak, melyen csak az adott önkormányzat (helyi képviselőtestület) megválasztására jogosult állampolgárok (lakosok) vehetnek részt.

A népi kezdeményezés annyiban különbözik a népszavazástól, hogy célja, funkciója nem az, hogy meghatározott kérdésben az állampolgárok akarata kösse a döntéshozót, hanem hogy ösztökélje a döntéshozót arra, hogy állampolgárok számára fontos, döntéshozatalt vagy jogszabály-alkotást

igénylő kérdésekkel egyáltalában foglalkozzon, tűzze napirendre és tárgyalja meg.

1997 óta országos népi kezdeményezéshez 50 ezer állampolgár aláírása szükségeltetik, országos ügydöntő népszavazás kiírásához 200 ezer, míg országos konzultatív népszavazáshoz 100 ezer aláírás kell. Konzultatív népszavazást kezdeményezhet még a kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada és a köztársasági elnök, de a népszavazást elrendelni csak az országgyűlésnek van joga.

A köztársasági elnök megválasztásának módja és ideje

1989-ben, mert a kerekasztal-tárgyalásokat lezáró megállapodás kimondta, hogy „a politikai stabilitás elősegítése érdekében kívánatos a köztársasági elnök ez évi megválasztása", de ezt a Nemzeti Kerekasztal résztvevői közül az SZDSZ és a Fidesz nem fogadta el. A megállapodást aláíró pártok, köztük az állampárt (MSZMP) és az MDF forgatókönyve alapján még 1989-ben, az első szabad országgyűlési *választások előtt*, *egyetlen alkalommal, kivételesen* került volna sor a köztársasági elnök „*nép általi*" megválasztására, s csak a második alkalomtól fogva választott volna államfőt az országgyűlés. Az SZDSZ, a Fidesz, valamint a hozzájuk csatlakozott Kisgazda Párt és a Szociáldemokrata Párt azonban azt az álláspontot foglalta el utóbb, hogy ha az új rendszer *parlamentáris köztársaság* lesz, akkor a Magyar Köztársaság első elnökét az első szabad *választás után* felálló, első szabad *országgyűlés válassza meg*! A négy párt *népszavazást* kezdeményezett négy kérdésben, melyek egyike az volt, hogy „*Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?*"

A népszavazásra feltett kérdésben két, egyszerre politikai és közjogi probléma kapcsolódott egybe. A népszavazás kezdeményezői közvetett, országgyűlés általi elnökválasztás hívei voltak, de a kérdésben nem szerepeltették a megválasztás *módját* (nép, vagy országgyűlési képviselők által választani), hanem csak a választás *idejét*: az országgyűlési választás után kerüljön-e sor arra.

Az 1989. november 26-án megrendezett *népszavazáson* 2 151 926 (50,07%) igen és
2 145 825 (49,93%) nem szavazatot adtak le.

A vesztesek, a közvetlen (nép általi) választás híveinek egy része *újabb népszavazást* kezdeményezett abból a megfontolásból, hogy az országgyűlési választások *után* az állampolgárok többsége hajlandó lenne a *közvetlen*, állampolgárok (nép) általi elnökválasztásra szavazni. 1990 tavaszára azonban a politikai erő- és érdekviszonyok radikálisan megváltoztak.

A közvetlen választás sorsát az 1990. május 2-án bejelentett ún. *MDF–SZDSZ-paktum* pecsételte meg, amelyben az országgyűlés által

megválasztandó köztársasági elnököt hivatalosan jelölő MDF – cserébe az SZDSZ által tett engedményekért – kötelezte magát, hogy a szabad demokratákhoz tartozó *Göncz Árpádot* választják elnökjelöltnek. Az elnökválasztás *módjáról* kezdeményezett második népszavazást az országgyűlési választás után, 1990. július 29-én rendezték meg. Az állampolgároknak a következő kérdésre kellett válaszolniuk: „*Kívánja-e ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon válasszák meg?*" A kérdést a következő kommentár egészítette ki: „*Igenlő válasszal elutasítja, nemleges válasszal megerősíti az országgyűlésnek ebben a kérdésben már meghozott döntését, mely szerint a köztársasági elnököt az országgyűlés választja*." Az érvényesen leadott szavazatok túlnyomó többsége (85,91%) igenlő volt, de mivel a szavazáson a jogosultaknak csak 13,91 százaléka vett részt, a népszavazás *érvénytelen* volt. A népszavazás kudarcával elhárult az akadály a Magyar Köztársaság első elnökének az *országgyűlés általi* megválasztása elől.

Az MDF és az SZDSZ 1990-es megállapodása az alkotmány és a kormányzati berendezkedés módosításáról

A magyar államnak a kerekasztal-tárgyalásokon kimunkált berendezkedését „mai képére" az MDF–SZDSZ-„paktum" formálta. Az együtt kétharmados többséggel rendelkező két pártot, a választásokon győztes MDF-et és a legerősebb ellenzéki párttá lett SZDSZ-t az vezérelte, hogy „a születő demokratikus intézmények megszilárduljanak és az ország kormányozható legyen". A demokratikus intézmények *stabilitását* és az ország *kormányozhatóságát* érintő közjogi kérdésekben az alábbiak szerint állapodtak meg:

1. Hatályon kívül kell helyezni az *1987: XI. tv.* társadalmi vitákról szóló 33–36. paragrafusait, mint olyan áldemokratikus szabályozást, amely a parlamentarizmus hiányát volt hivatva leplezni, és amely a szabadon választott országgyűlés törvényalkotó munkájának akadályozója.

2. Az országgyűlés fogadjon el részletes alkotmánymódosítást a következőkre tekintettel:

a) Alkotmányba iktatni bizonyos jogállami megoldásokat, mert a kerekasztal- tárgyalásokat lezáró szeptember 18-i megállapodást néhány kérdésben *az idő túlhaladta*, sok esetben pedig az országgyűlés *jelentősen eltért* a megállapodástól.

b) Az *1946: I. tc.*-nek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök *eredeti státusa*.

c) Módosítandó a *kormány hivatalba kerülésének eljárása* oly módon, hogy a választás csak a miniszterelnök személyére vonatkozzék, a minisztereket pedig a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezze ki.

d) Indokolt az alkotmányban rendelkezni a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék státusának alapjairól.

e) Mivel az országgyűlés eltért a háromoldalú megállapodásoktól az *alkotmányerejű törvények* ügyében is, a törvények elfogadásához *fő szabályként kétharmados többség* kell, s csak kivételesek az egyszer szótöbbséggel meghozható törvények, ami a kormányzat működését gyakorlatilag lehetetlenné teszi.

Ezért ki kell iktatni az alkotmányból az alkotmányerejű törvény fogalmát, és helyette taxatíve fel kell sorolni azokat az alapintézményeket és alapjogokat, amelyek törvényi szabályozásához minősített törvény szükséges. E körben a minősített többséget a *leadott szavazatok kétharmad* részében kell meghatározni, hogy így a legfontosabb jogok és intézmények szabályozása minél szélesebb közmegegyezésen alapuljon. (A felek kötelezték magukat, hogy az ellenzék részére e kivételes közjogi megoldással teremtett többletjogokat nem fogják visszaélésszerűen gyakorolni és a kormányzati munka akadályozására felhasználni.) A kétharmados többséggel elfogadandó törvények: a jogalkotás rendjéről szóló tv., a népszavazásról szóló tv., a rendkívüli állapot, a szükségállapot idején és a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokat meghatározó tv., a képviselői jogállásról szóló tv., az országgyűlés ügyrendje, az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló tv., az állampolgári, illetőleg a nemzetiségi jogok parlamenti biztosáról rendelkező tv., a fegyveres erőkről, a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységről szóló tv., az önkormányzatokról szóló tv., a bíróságokról szóló tv., az utazási és a letelepedési szabadság, valamint a menedékjog törvényes szabályozása, a lelkiismeret- és vallásszabadság törvényes szabályozása, az adatvédelem és a nyilvánosság törvényes szabályozása, a sajtótörvény és a tájékoztatási tv., a gyülekezési és egyesülési jogról szóló tv., a párttörvény, a nemzetiségi tv., az állampolgársági tv., a választójogi tv., a sztrájktörvény, a honvédelmi kötelezettségről szóló tv.

f) Az ország kormányozhatóságának érdekében a feltétlenül szükséges mértékig kell kiterjeszteni a köztársasági elnök jogát a parlament feloszlatására.

g) Abszolút többséget kell megkívánni a miniszterelnök megválasztásához, de ugyanígy az ellene benyújtandó bizalmatlansági indítvány elfogadásához is.

h) A bizalmatlansági indítvány jogintézményét a fentieken túlmenően is át kell alakítani oly módon, hogy az egyes miniszterekkel szemben nem, hanem csak a miniszterelnökkel szemben legyen előterjeszthető bizalmatlansági indítvány, konstruktív bizalmatlansági indítvány formájában.

3. Az előzőekben részletezett alkotmánymódosítást követően az országgyűlés haladéktalanul megválasztja a köztársasági elnököt.

A köztársasági elnök

43 esztendő után, 1990. május 2-án az új demokratikus parlament első ülését még Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnök, az országgyűlés elnöke nyitotta meg. Május 3-án a parlament *Göncz Árpádot* (SZDSZ) *az országgyűlés elnökévé és* (*új) ideiglenes köztársasági elnökké* választotta. Mindkét státusz ideiglenes jellegét az magyarázza, hogy az elnökválasztás módjáról szóló népszavazást még nem tartották meg. A hatékony munkamegosztás keretében az *országgyűlés megbízott elnöke* Szabad György (MDF) lett.

Az elnökválasztás *módjáról* július 29-én megtartott és kudarcba fulladt népszavazást követően 1990. augusztus 3-án *Göncz Árpádot (SZDSZ) köztársasági elnökké*, *Szabad Györgyöt (MDF) az országgyűlés elnökévé* választotta az országgyűlés.

A Magyar Köztársaság elnökei: *Göncz Árpád* (1990–1995, 1995–2000), *Mádl Ferenc* (2000–2005), *Sólyom László* (2005–). A Magyar Köztársaság elnökét a *négy* évre választott országgyűlés *öt* évre, de legfeljebb *két* alkalomra választja meg *kétharmados* többséggel, és legfeljebb három fordulóban. Az elnökjelölteket az országgyűlési frakciók jelölhetik. Az első két fordulóban kétharmados többség szükségeltetik a sikeres választáshoz. Ha a választás a második fordulóban is eredménytelen marad, a harmadik fordulóban már elegendő az *abszolút* többség.

Magyarországon a végrehajtó hatalom (kormányzat) *egységes*, mert közjogi helyzete miatt a köztársasági elnök (államfő) nem lát el kormányzati teendőket, a kormányzat irányításában részt nem vesz. (A végrehajtó hatalom *duális* szerkezetű, ha az államfőnek kormányzati, kormányzatot irányító funkciója vagy jogköre van.)

Az államfő jogköreinek *kifejezetten szimbolikus* részét képezi, hogy a külső, nemzetközi és diplomáciai kapcsolatokban képviseli a nemzetet, az állami és nemzeti ünnepeken, valamint hivatalos ünnepségeken és rendezvényeken a politikai közösség egységét jeleníti meg. Az alkotmány deklarálja, hogy a köztársasági elnök „*kifejezi a nemzet egységét*”. Az alkotmányos előírás, valamint a politikai értékrendek és a pártharcok miatt megosztott politikai közösség igényéből együttesen áll elő a köztársasági elnökkel szembeni *szerepelvárás*, hogy személyében, személyiségével, megnyilatkozásaival és cselekedeteivel is mutassa ki, hogy *integráló* tényező, a pártok és a napi pártharcok *felett* áll, noha őt pártok, vagy egyenesen csak parlamenti többségek választották meg.

A köztársasági elnöknek a szimbolikus és protokolláris jogkörök mellett *hatalmi jogkörei* is vannak, amelyek fontos elemei a *hatalmi* ágak elválasztásának:

1) törvényeket kezdeményezhet;

2) intézkedési javaslatokat tehet az országgyűlésnek;

3) kihirdetés előtt halasztó hatállyal kérheti az Alkotmánybíróságtól a meghozott törvények alkotmányossági kontrollját;

4) újratárgyalásra visszaküldheti az országgyűlésnek az elfogadott törvényeket;

5) felszólalhat az országgyűlésben és részt vehet az országgyűlés ülésein;

6) népszavazást kezdeményezhet, akár olyan ügyekben, amelyekkel az országgyűlés nem ért egyet.

A végrehajtó hatalmat illetően a köztársasági elnök *bízza meg kormányalakítással* a választásokon legtöbb mandátumot szerzett párt miniszterelnök-jelöltjét. Az országgyűlés által *megválasztott* miniszterelnök azonban csak akkor léphet hivatalba, ha a köztársasági elnök *kinevezi* őt miniszterelnöknek a közjogi előírásoknak megfelelően. Az államfő a miniszterelnök javaslatára *kinevezi* a főbb – országgyűlés által *választott* – közjogi méltóságokat. A köztársasági elnök *feloszlathatja az országgyűlést és új választásokat írhat ki*, ha a kormányalakítási tárgyalások kudarcba fulladnak, és nem alakul meg új kormány 40 napon belül. A parlamenti ciklus végén a köztársasági elnök *tűzi ki a választások időpontját*.

Az Alkotmánybíróság

Az 1989-es nemzeti kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen – német mintára – létrehozott, 1990. január 1-től működő Alkotmánybíróságot a „bíróság" volta ellenére azért kell a bírói hatalom és az igazságszolgáltatás klasszikus hatalmi ágától külön tárgyalni, mert rendeltetése szerint *nemcsak bíráskodási és jogszolgáltatási funkciót* lát el, és az államrendszernek *hatalmi–politikai* tényezője. Az Alkotmánybíróságot alapvető funkciói: előzetes normakontroll, utólagos normakontroll, a jogszabályoknak a nemzetközi szerződésekkel való összhangjának vizsgálata, alkotmányjogi panaszok elbírálása, mulasztásos alkotmánysértés megállapítása, hatásköri viták eldöntése, alkotmányértelmezés, az államfő közjogi felelősségének megállapítása, eljárni más törvények által az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalt ügyekben.

Az Alkotmánybíróság tipikusan nem bíráskodási funkciója az *előzetes normakontroll*. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére megvizsgálja az országgyűlésben megszavazott, de még ki nem hirdetett (hatályba nem lépett) törvények alkotmánnyal való összhangját. Az országgyűlés, vagy 50 országgyűlési képviselő, illetve az országgyűlés állandó bizottsága egy törvényjavaslat alkotmányossági vizsgálatát is kérheti az Alkotmánybíróságtól.

Az *utólagos normakontroll* miatt szokás igazából sajátos (önálló) hatalmi ágnak felfogni az Alkotmánybíróságot: azzal, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíthet hatályban lévő törvényeket, hatalmi

ellensúlyt, korlátot képez a törvényhozó hatalommal (országgyűléssel) szemben. Az utólagos normakontroll jogával bárki, az egyes állampolgár is élhet.

Az Alkotmánybíróság hivatalból és más szervek kezdeményezésre megsemmisítheti (hatályon kívül helyezheti) azokat a jogszabályokat is, amelyek nincsenek összhangban a nemzetközi szerződésekkel és a nemzetközi joggal.

A természetes személyek, vagy közösségek által tett alkotmányjogi panasz az állampolgárok alapjogainak védelmét célozza, és közhatalmi szervek alkotmányellenes jogszabályok alkalmazásával elkövetett sérelmek ellen irányul.

Az Alkotmánybíróság hivatalból és bárki kezdeményezésére eljár olyan esetekben, amikor jogalkotó szervek követnek el alkotmánysértést, hogy elmulasztják jogalkotói feladataik ellátását. Az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szerveket a határidő megjelölésével szólítja fel feladataik teljesítésére. Ez a jogkör a törvényhozó hatalommal, az országgyűléssel szemben sajátos ellensúlyt képez, de szigorú értelemben nem jelent hatalmat, mert az Alkotmánybíróság nem kényszerítheti rá az országgyűlést a szükséges törvény megalkotására. Azon (államigazgatási) szervek esetében viszont, amelyek más szervek törvényességi felügyelete alatt állnak, különböző jogorvoslati és eljárási eszközökkel lehet kikényszeríteni a jogsértő állapot megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság dönthet az állami szervek egymás közötti vagy önkormányzati szervekkel szemben, illetve önkormányzati szervek egymás közötti hatásköri vitájában.

A magyar állam alkotmányos szerkezete a rendkívüli állapot és a hadiállapot idején

Közvetlen háborús veszély esetén az országgyűlés dönt a *rendkívüli állapot* bevezetéséről, illetve fegyveres konfliktus beálltával a *hadiállapot* kinyilvánításáról. Ha az alkotmányos és törvényes rendet belülről éri fenyegetés (fegyveres kísérlet az alkotmányos rend megdöntésére, súlyos és fegyveres erőszakos cselekmények stb.), illetve elemi csapás, vagy ipari szerencsétlenség esetén *szükségállapotot* hirdet ki.

A rendkívüli állapot bevezetésekor az országgyűlésnek joga van az alkotmányos rend kivételes megváltoztatására: *Honvédelmi Tanács* (HT) létrehozására. A HT elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az országgyűlés elnöke, a miniszterelnök, a miniszterek, a Magyar Honvédség parancsnoka és vezérkari főnöke, valamint az országgyűlési pártfrakciók vezetői. A HT gyakorolhatja az országgyűlés által ráruházott jogait, a köztársasági elnök jogait és a kormány jogait, továbbá törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, rendeletet alkothat, és különleges

intézkedéseket hozhat. Nem függesztheti fel azonban az alkotmány alkalmazását, és az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.

Ha az országgyűlés akadályoztatva van a felsorolt döntések meghozatalában, a köztársasági elnök élhet az országgyűlés – ezekhez kapcsolódó – jogosítványaival, de az akadályoztatás tényét és a kérdéses döntések köztársasági elnök általi meghozatalának indokoltságát a miniszterelnöknek, az országgyűlés elnökének és az Alkotmánybíróság elnökének együttesen kell megállapítania.

Törvényhozás

A Magyar Köztársaságban a *legfőbb törvényhozó hatalom* a népképviselők alkotta országgyűlés. Törvényt csak és kizárólag az állampolgárok által választott országgyűlési képviselők *alkothatnak*. Minden más szerv csak alacsonyabb rendű jogszabályt (rendelet, határozat) adhat ki.

A 386 országgyűlési képviselőt négy évre választják az állampolgárok. A képviselőjelöltek kétféle módon juthatnak be az országgyűlésbe: *egyéni* vagy *pártlistás* képviselőként. Ennek megfelelően az állampolgárok *egyéni* jelöltekre (független jelöltekre vagy pártok jelöltjeire) és *pártokra* szavazhatnak. A pártok a választás előtt közzéteszik azon képviselőjelöltjeik *listáját*, akik a *pártokra* adott szavazatok arányában jutnak az országgyűlésbe.

A 386 képviselő közül 210-et a pártlistákon jelölnek, 176-ot egyéni kerületben. Pártlistáról viszont csak annak a pártnak jelöltjei nyerhetnek mandátumot, amely átlépte az ún. *parlamenti küszöböt*, azaz a pártokra leadott szavazatok *öt százalékát* megszerezte. (1989-ben a küszöböt *4 százalékban* határozták meg, s az 1990-es választást eszerint tartották meg, majd az 1994-es választás előtt emelték fel 5 százalékra!) Ha egy párt nem éri el a küszöböt, de *egyéni* jelöltjei között vannak, akiket képviselővé választották, akkor a párt ezen képviselői révén jelen lehet a parlamentben.

A törvényhozó országgyűlés igen fontos hatalmi jogkörökkel rendelkezik más „hatalmi ágak” hivatalviselőinek kiválasztásában! Az országgyűlés választja meg 1) a köztársasági elnököt öt évre; 2) a miniszterelnököt és a kormányt négy évre; 3) az Alkotmánybíróság tagjait kilenc évre; 4) a Legfelsőbb Bíróság elnökét hat évre; 5) a Legfőbb Ügyészt hat évre, 6) az állampolgári jogok biztosait hat évre; 7) az állami számvevőszék elnökét tizenkét évre. Mindegyik tisztség esetében a megválasztás feltétele az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása. Ugyancsak a fékek és ellensúlyok elve szerint nem intézhetnek kérdést vagy interpellációt a képviselők a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és az

Alkotmánybíróság tagjaihoz. Az Állami Számvevőszék elnökéhez, valamint a Nemzeti Bank elnökéhez pedig csak kérdéssel fordulhatnak.

Magyarországon az ügyészség parlamenti felügyelet alatt áll, a legfőbb ügyészt az országgyűlés felelősségre vonhatja, a képviselők interpellációt intézhetnek hozzá.

Az országgyűlés az olyan, saját ellenőrzése alá tartozó tisztségviselőket is megválasztja, mint 1) a nagykövetek, 2) az Országos Rádió és Televíziós Tanács (ORTT); 3) a közszolgálati Magyar Rádió és Magyar Televízió médiakuratóriumainak elnökségei; 4) a Magyar Távirati Iroda Rt. (MTI) tulajdonosi tanácsadó testületének tagjai.

A magyar országgyűlés egykamarás, nem létezik a népképviselőkétől eltérő módon megválasztott képviselők második kamarája (pl. felsőház), de parlamenti pártok részéről is rendszeresen felvetődik olyan második kamara létrehozásának gondolata, amelyben társadalmi és civil szervezetek, illetve érdekképviseletek testületek képviseltetnék valamilyen módon magukat. Ide kapcsolódik a magyarországi nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének már említett problémája, ami elsősorban azért nem oldódott meg mindeddig, mert a parlamenti pártok nem találtak alkotmányos megoldást a választási rendszer szükséges módosítására, és – főleg – nem mutatnak kellő elszántságot az alkotmányos megoldás megtalálására.

Az országgyűlés élén az országgyűlés elnöke, az abszolút többséggel megválasztott *házelnök* áll, aki az erőviszonyok alapján mindig a legnagyobb frakcióból, a vezető kormánypártból kerül ki. Annak ellenére, hogy abszolút többséggel megválasztható, igyekeznek olyan személyt házelnöknek jelölni, akit az ellenzék részéről is bizalom és konszenzus öve. A kormánypárti házelnöknek igen komoly politikai súlya van. A házelnök élvezi, mert élveznie kell a kormányfő bizalmát, és lojálisnak kell lennie hozzá és a vezető kormánypárthoz. A kormányfők és házelnökök rendszeres – nem nyilvános – politikai megbeszéléseket is folytatnak az országgyűlés feladatairól és munkájáról. A házelnök a kormánypárti frakciókkal egyetemben meghatározó szerepet játszik az országgyűlés napirendjének alakításában, és abban, hogy egy törvényjavaslattal mikor foglalkozzon az országgyűlés. A házelnök vagy – távollétében – valamelyik elnökhelyettese vezeti a plenáris ülést, alkalmazza a plenáris ülésre vonatkozó szabályokat, és vitás ügyrendi kérdésekben saját belátása szerint dönt.

Az egyes képviselők és a képviselőcsoportok mellett *törvénykezdeményezési* joga van a kormánynak és a köztársasági elnöknek is. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megsemmisítheti (érvénytelenítheti) az általa alkotmányellenesnek talált törvényeket.

Minősített többséget igényelnek az ún. *kétharmados* törvények, amelyeket az *összes* (386) vagy a *jelen lévő* képviselő legalább kétharmadának kell megszavaznia. *Abszolút* többséget igényelnek az ún. *feles*

törvények, amelyeket legalább a *jelen lévő* képviselők felének (50% + 1 szavazat) szavazatát követeli meg. A jelen lévő képviselők kétharmadának egyetértése kell az alkotmányosan rögzített „kétharmados" törvények megszavazásához, míg alkotmánymódosításhoz az összes képviselő kétharmadának támogatása szükséges.

A plenáris vität megelőzően az illetékes országgyűlési *bizottságnak* kell megvitatnia a törvényjavaslatokat, amelyeket alkotmányossági és törvényességi szempontból minden esetben véleményez az országgyűlés jogi bizottsága.

Az alkotmány mellett a törvények legfontosabbika a minden év végén megszavazott *költségvetési törvény*. A hatalmi egyensúlyok és fékek elve szerint a kormányok csak *törvényben* meghatározott összeggel gazdálkodhatnak, és törvényben foglalt célokra törvényben meghatározott mértékben költhetnek. A kormányok ezért minden évben részletesen kidolgozott tervezetet nyújtanak be következő év állami kiadásairól, amit az országgyűlés a költségvetési vita során megtárgyal. A költségvetési törvénytervezet az országgyűlés abszolút többségének kell megszavaznia.

Az alkotmány módosításához az összes képviselő kétharmadára van szükség, ami a magyar gyakorlatban azt jelenti, hogy a kétharmados többséggel nem rendelkező kormányoknak meg kell állapodniuk az ellenzéki pártokkal vagy azok egy részével. A kétharmados szabály lényege, hogy a mindenkori kormánypártok ne módosíthassák önkényesen, szabad belátásuk és önös érdekeik szerint az alaptörvénynek számító alkotmányt, vagy a súlyuk miatt kétharmados szabály alá tartozó törvényeket.

Az országgyűlés másik fontos funkciója a törvényalkotás mellett *a végrehajtó hatalom ellenőrzése*. A kormányzat kontroljának eszköze a *kérdés*, az *interpelláció* és a *vizsgálóbizottságok* felállítása.

A vizsgálóbizottságok súlyát gyengíti Magyarországon az, hogy a bizottság elé idézett személyek bármilyen ürüggyel megtagadhatják a megjelenést, mert távollétüknek nincs jogi következménye, és a bizottságoknak nincs joga előállíttatni vagy szankcionálni az illetőt.

Külön kell szólni a végrehajtó hatalomnak (kormánynak) *bizalmatlansági indítvány* által történő parlamenti ellenőrzéséről. Magyarországon a *konstruktív* bizalmatlansági indítvány honosodott meg: csak a miniszterelnökkel, illetve a kormány egészével szemben lehet bizalmatlansági szavazást kezdeményezni, és csak abban az esetben, ha egyben meg is nevezik azt a személyt, akit a hivatalban lévő kormányfő helyett miniszterelnöknek javasolnak. A bizalmatlansági indítvány azért konstruktív, mert elejét veszi annak a „destruktív" megoldásnak, hogy úgy buktassák meg a kormányfőt, hogy helyette nem választanak rögtön újat, miáltal hosszú időre megbénulhat a kormány munkája, mert csak a miniszterelnök megbuktatásában volt konszenzus, az új miniszterelnök

személyében már nem. A konstruktív bizalmatlansági indítvány magyar változatában nem lehetséges a kormány egyes tagjaival szemben bizalmatlansági szavazást kezdeményezni.

Magyarországon érdemben *Medgyessy Péter*rel (MSZP) szemben vetődött fel bizalmatlansági indítvány benyújtása 2004-ben, amikor a koalíciós partner szabad demokraták egyre nyíltabban hangoztatták elégedetlenségüket és politikai bizalmatlanságukat vele szemben, és nyilvános viták tárgya volt a bizalmatlansági indítvány alkalmazása. Medgyessy Péter azonban elébe ment az eseményeknek, és benyújtotta lemondását.

A modern parlamentáris demokráciák rendkívüli mértékű pártosodása miatt a magyar országgyűlésben is a pártok által jelölt és párttag képviselők vannak elsöprő többségben.

A képviselőknek joguk van bármely szempont szerint képviselőcsoportokba (frakciókba) tömörülni. A pártosodásnak megfelelően a képviselők *pártfrakciókat* hoznak létre. A pártok képviselője lehet olyan valaki is, aki nem tagja a pártnak, de a párt őt jelölte a választáson, és választási kampányát támogatta. A pártok listáján szerepelhetnek, és így – listán – az országgyűlésbe juthatnak be azok is, akik szintén nem párttagok. Az egyetlen párfrakcióhoz sem tartozó képviselők a *független* képviselők. Egy képviselő két értelemben lehet független: eleve független, tehát pártok által nem támogatott jelöltként jutott be az országgyűlésbe, és ott nem csatlakozott egyetlen pártfrakcióhoz sem, vagy pártfrakcióhoz tartozott a képviselő, de onnan kilépett, vagy kizárták. A független képviselők száma olyannyira megnőhet egy parlamenti ciklusban, hogy akár önálló frakciót, a függetlenek képviselőcsoportját is létrehozhatják, ha elérik a minimális létszámot. Frakciót minimum 15 képviselő hozhat létre, és ennek a követelménynek általában a pártokhoz tartozó képviselők tudnak eleget tenni. A minimális létszám követelmények rendkívüli jelentősége van, amikor belső politikai konfliktusok, kilépések, kizárások vagy kettészakadás miatt egy pártfrakció létszáma 15 alá csökken, ezért a frakció megszűnik. Az országgyűlés „belső alkotmánya”, a házszabály *1990*-ben még *10* főben szabta meg a frakcióalakításhoz szükséges létszámot, amit *1994*-ben emeltek *15*-re. Ugyancsak 1994-ben módosították a házszabályt, melynek értelmében a frakciójukat elhagyó képviselők nem ülhetnek át rögtön egy másik frakcióba, hanem csak *6 hónap* kivárási idő után. Ezek a változtatások a frakciórendszer stabilizálását szolgálták, hogy elejét vegyék annak, hogy „fegyelmezetlen”, s főleg a „dezertőr” képviselők könnyen átalakíthassák és kiszámíthatatlanná tegyék az országgyűlésen belüli és pártfrakciók (pártok) közötti erőviszonyokat.

A frakcióalakításhoz szükséges minimális létszám *alkotmányjogi* okokból mégsem jelent merev határt! 1998-ban, amikor az MDF 17 *egyéni*

jelöltből lett képviselője frakciót alakíthatott, a Magyar Igazság és Élet Pártjának (MIÉP) 14 csak *pártlistáról* országgyűlésbe jutott képviselője a házszabálynak a 15 fős létszámhatárra vonatkozó rendelkezése miatt nem hozhatott létre frakciót. A MIÉP nem értett egyet a kialakult helyzettel, és arra hivatkozva fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy azért van joguk frakciót alakítani a házszabállyal ellentétben, mert a párt a szavazatok 5,47 százalékával átlépte a küszöböt. Az Alkotmánybíróság helyt adott a MIÉP alkotmányos panaszának és indokának, és a párt frakciót alakíthatott. A probléma azonban nem oldódott meg véglegesen, mert az Alkotmánybíróság nem döntött arról, hogy a MIÉP – s bármely hasonló helyzetbe kerülő párt – meddig élvezhet kivételes alkotmányos elbánást. Amikor a MIÉP frakciójának létszáma 13-ra csökkent, az Orbán-kormány baloldali ellenzéke, az MSZP és az SZDSZ követelte is a jobboldali MIÉP frakciójának megszüntetését, amit viszont a jobboldali kormánytöbbség elutasított.

A magyar országgyűlésben is erős *frakciófegyelem* korlátozza a képviselők szabadságát. A végső álláspontot megelőlegező érdemi viták nem a plenáris ülésen, hanem a kulisszák mögött, a frakciókban folynak. A pártok számára fontos kérdésekben a frakciógyűléseken döntenek arról, hogy az egyes képviselők hogyan szavazzanak. A döntések kötelezők, és a „fegyelmezetlen", nem a döntés szerint szavazó képviselőket különböző szankciókkal sújtják. Csak a kevésbé fajsúlyos ügyekben szokás a képviselők „lelkiismeretére" bízni azt, hogy miképpen szavazzon. A frakciófegyelem különösen a kormánypártok számára fontos, és olyan mértéket ölthet, hogy a kormánypárti frakciók valóságos „*szavazógép*" módján működhetnek. A magyar gyakorlatban a kormánypárti frakcióvezetők általában a kormányfő *bizalmi* emberei közé tartoznak, de legalábbis – ha más párthoz tartoznak – *lojálisak* hozzá. A kormánypárti frakcióknak az is az elsődleges politikai funkciója, hogy *kiszolgálják* kormányuk (miniszterelnökük) politikai irányvonalát.

A kérdések is interpellációk elsősorban az ellenzéki képviselők „fegyvertárába" tartoznak, azonban 1998 után egyre kedveltebb lett a kormánypárti képviselők körében is, akik az ellenzék számára kényes ügyekben tesznek fel kérdéseket saját kormányuk tagjainak. A szavazógéppé változó kormánypárti frakciófegyelem, az interpellációk kormánypárti felhasználása és a vizsgálóbizottságok munkájának – akár kormánypárti képviselők általi – ellehetetlenülése jelzi, hogy az országgyűlés egyre kevésbé tud megfelelni egyik alapvető rendeltetésének, a végrehajtó hatalom (kormány) ellenőrzésének.

Azzal, hogy a kormányok és a kormánypártok kézben tartják az országgyűlési képviselők nagyobb részét, az országgyűlés kormánypárti többségét, az országgyűlés végrehajtó hatalom (kormány) feletti kontrollja lényegében a mindenkori ellenzéki kisebbségre hárul. Szinte elképzelhetetlen,

hogy a kormánypárti többség ellenőrizze saját kormányát. Ezért is érintette nagyon érzékenyen az Orbán-kormány ellenzékét az, hogy a kormánypártok megszavazták a kormány kezdeményezését a *háromhetes ülésrend* bevezetésére. Az országgyűlés kezdettől, 1990-től fogva *hetente* ülésezett, ami biztosította az ellenzéknek a lehetőséget, hogy a kormány ellenőrzése végett minden héten éljen a kérdések és interpellációk jogával. A háromhetes ülésrend egyébként racionálisan méltányolható indoka az volt, hogy a képviselőknek több idejük lesz konkrét ügyekben felkészülni a vitára, és ellátni képviselői munkájukat a választókerületekben. Az Orbán-kormány azonban nem törekedett konszenzusra az ellenzékkel, ezért az okkal–joggal mondhatta, hogy az ülésrend egyoldalú módosításának csak az a célja, hogy az ellenzéknek minél kevesebb alkalma legyen kérdéseket és interpellációkat intézni a kormányhoz. Az Orbán-kormányt váltó Medgyessy-kormány országgyűlési többsége vissza is állította a hetenkénti ülésezést.

A bizottsági struktúra leképezi a kormányzati struktúrát: Az egyes minisztériumoknak, azok funkciójának és tevékenységének megfelelő bizottságokat hoznak létre, amelyek az adott minisztérium munkáját hivatott kontrolálni. Az állandó bizottságok mellett felállíthatnak állandó bizottságokon belüli *albizottságok*at, valamint *eseti bizottságok*at.

A törvényjavaslatok csak meghatározott procedúra útján válhatnak törvénnyé. A törvényhozás napirendjéről a Házbizottság konszenzussal dönt a házelnök javaslata alapján, de ezt a napirendet még a plenáris ülésnek is – vita nélkül – meg kell szavaznia. A törvényjavaslatok először *tárgysorozatba* veszik, majd *napirendre* tűzik, s csak a legvégső stádium a *plenáris ülés vitája* a törvényjavaslatról és a módosító indítványokról. Egy beterjesztett kormányzati törvényjavaslatot 1) automatikusan tárgysorozatba vesznek; 2) a házelnök az illetékes bizottság elé utalja a javaslatot és/vagy a házelnök javaslatára a plénum szavaz arról, hogy napirendre tűzze-e törvényjavaslat tárgyalását; 3) a plénum *általános vitát* folytat a napirendre tűzött törvényjavaslatról, és a bizottsági véleményről, ha a törvényjavaslatot előzőleg az illetékes bizottság is megtárgyalta; 4) az általános vita után a plénum vagy *részletes vitára* bocsátja a törvényjavaslatot, vagy újra az illetékes bizottság elé terjeszti újratárgyalásra, és azt követően folytatja le a részletes vitát; 5) a részletes vita után vagy határozatot hoznak, tehát szavaznak, vagy megint bizottság elé terjesztik a törvényjavaslatot, és azután tartanak szavazást.

Az országgyűlésnek jogában áll *népszavazást* kiírni. Népszavazást a köztársasági elnök és az állampolgárok is kezdeményezhetnek. Az érvényes népszavazások eredményei *kötelező erejűek* az országgyűlés számára. Az érvényes *népi kezdeményezések* az országgyűlést arra *kötelezik*, hogy a kezdeményezésben meghatározott kérdésekkel foglalkoznak.

Az országgyűlési képviselőket különleges jogvédelem, az ún. *mentelmi jog* illeti meg, amely garantálja, hogy a képviselőket semmilyen módon se lehessen bíróság elé állítani politikai tevékenysége és képviselői ténykedése miatt. A mentelmi jog a teljesen megalapozatlan és öncélú pereskedésektől és jogi eljárásoktól is védi a képviselőket, hiszen állandó bíróság elé citálásukkal el tudnák lehetetleníteni munkájukat, és le tudnák rombolni a beléjük vetett bizalmat. A mentelmi jog azonban nem jelent abszolút menteséget. Az országgyűlés *mentelmi bizottsága* dönt arról, hogy a képviselőket „kiadják-e" az igazságszolgáltatásnak, büntető vagy szabálysértési eljárást kezdeményezhetnek-e és büntető-eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazhatnak-e velük szemben. országgyűlési képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni!

Az országgyűlés szuverenitását hivatott biztosítani az a munkajogi megoldás, hogy a képviselőknek mint képviselőknek nincs munkáltatójuk, ezért fizetésüket saját maguk állapítják meg. Azoknak a képviselőknek, akik megválasztásuk előtt munkaviszonyban álltak, képviselőségük alatt fizetés nélküli szabadságot kell biztosítani, és munkahelyükről nem bocsáthatók el.

Kormányzat

Koalíciós kényszer és koalíciós kormányok

A parlamentáris demokrácia szabályainak megfelelően a kormányzáshoz nem elég *győzni* a pártok versenyében, hanem meg kell *nyerni* a választást abban az értelemben, hogy *elégséges mandátummal* is rendelkezni kell: a kormányoknak a stabil és tartós kormányzáshoz az országgyűlésben minimum 50% + 1 mandátummal, azaz *abszolút többséggel* kell rendelkezniük. A köztársasági elnök annak – normális esetben a legtöbb mandátummal rendelkező párt miniszterelnök-jelöltjének –, ad kormányalakításra megbízást, aki garantálni tudja a képviselők abszolút többségének támogatását. 1994-ben az MSZP tudott csak eddig abszolút többségre szert tenni (a *listás szavazatok* 32,99 százalékának birtokában a *mandátumok* 54,14 százalékát szerezte meg), de különböző politikai megfontolásokból koalícióra lépett velük az SZDSZ. A többi esetben a győztes pártok nem voltak képesek megszerezni a mandátumok abszolút többségét, ezért *koalíciós kormányt* voltak *kénytelenek* létrehozni.

A többi kormányfőtől eltérően 1993-ban *Boross Péter* és 2004-ben *Gyurcsány Ferenc* a megválasztásukkor nem volt országgyűlési képviselő. Boross Péter belügyminiszterként tagja volt *Antall József* kormányának, és Antall *halála* okán választották meg miniszterelnökké. *Németh Miklós* 1989 decemberében lemondott a párttagságáról. Medgyessy Péter nem volt a választást nyert párt, az MSZP tagja, de a választási kampányban a párt hivatalos miniszterelnök-jelöltjeként vett részt. Gyurcsány Ferenc a

Medgyessy-kormány sportminisztere volt, és Medgyessy Péter *lemondása* után jelölte miniszterelnöknek az MSZP országos választmánya.

A Horn-kormány idején az abszolút többséggel egyedül is rendelkező MSZP az SZDSZ-szel együtt már *minősített többséggel* rendelkezett. A szavazatok több mint 66%-át igénylő ún. „*kétharmados törvények*" meghozatalához, a törvényjavaslatok elfogadásához a két párt által birtokolt mandátumok (72,02%) elegendőek voltak. A Horn-kormánnyal ellentétben a többi kormánynak csak abszolút többsége volt, ezért a „kétharmados törvény" esetében rá voltak utalva az ellenzéki pártok támogatására, a velük való konszenzusra és kompromisszumra.

Az Antall-kormány idején, 1991-ben a *Torgyán József* vezette Kisgazdapárt (FKGP) hivatalosan felmondta a koalíciót, kilépett a koalíciós kormányból, és deklarálta, hogy a továbbiakban ellenzéki pártként fog működni. Az Antall-kormány 1991-től és a Boross-kormány 1993-tól *pro forma kisebbségi* kormány volt, mert a koalíciót hivatalosan alkotó két kormánypártnak, az MDF-nek és a KDNP-nek nem volt meg az abszolút többsége. A két kormány azonban *gyakorlatilag többségi* kormány volt, mert 35 kisgazda képviselő – köztük az Antall-kormány kisgazda miniszterei – nem értettek egyet saját pártjának ellenzékbe vonulásával, és további támogatásukról biztosították az Antall-kormányt. A kisebbségi kormányzás határáig jutott a kisgazdák miatt az Orbán-kormány is. A ciklus végén, 2001 decemberétől kezdve a miniszterelnök különböző okok és események miatt nem számíthatott Torgyán József és a hozzá hű kisgazda képviselők feltétlen parlamenti támogatására. A Kisgazdapárton és a kisgazda országgyűlési frakción belüli politikai állapotok képlékenysége miatt *Orbán Viktor*nak személyes tárgyalásokkal és megállapodásokkal kellett biztosítania kisgazda országgyűlési képviselők lojalitását a kormányhoz. Torgyán Józsefék hivatalosan, pro forma nem mondták fel a koalíciós kormányzást, nem léptek ki a kormányból, de politikailag egyre élesebb támadásokat intéztek a miniszterelnök ellen, akivel egyre kevésbé voltak hajlandók együttműködni. A 2002-es választást közvetlenül megelőzően voltak pillanatok, amikor nem lehetett tudni, hogy a kormánynak megvan-e a többsége, s volt olyan szavazás, amikor a nem kormányzó (ellenzéki) MIÉP szavazati biztosították a többséget a kormánynak!

2002-ben nem sokkal a választási győzelem után az SZDSZ egy pillanatra arra az álláspontra helyezkedett, hogy *megvonja a bizalmat* Medgyessy Péter miniszterelnöktől (MSZP), miután kiderült, hogy a pártállam titkosszolgálatának tisztje volt. 2004-ben viszont egészen más természetű politikai okok, a kormány súlyos népszerűségvesztése és a miniszterelnök személyzeti politikája miatt az SZDSZ aktív szerepet játszott Medgyessy Péter *lemondásra* kényszerítésében. Mindkét esetben a *kormányfő-váltás* alternatívája volt a meghatározó, ami legfeljebb csak akkor

torkolhatott volna a koalíció felmondásába, ha az SZDSZ számára teljesen elfogadhatatlan lett volna a kínált személyi megoldás.

A 2002-es választásokig Magyarországra *erős politikai váltógazdálkodás* volt jellemző: *minden választás kormányváltást* eredményezett, mert a hatalmon lévő pártok és kormányok rendre megbuktak a választásokon. 2006-ban a Gyurcsány Ferenc vezette MSZP – SZDSZ koalíciónak sikerült először két egymást követő választást megnyerni és hatalmon maradni.

Az Antall-kormány megalakulása előtt a kormányt alakító három párt *koalíciós egyeztető tárgyalásokat* folytatott a leendő kormány programjáról, és a két kisebb párt, az FKGP és a KDNP elnöke miniszteri tárcát is kapott. Nagy Ferenc (FKGP) földművelésügyi miniszter, Surján László (KDNP) népjóléti miniszter lett. A koalíciós kormányt azonban elsősorban a kormány „erős embere", Antall József, az ő személye, tekintélye és meghatározó személyisége tartotta egyben. Az FKGP ellenzékbe vonulása során sokat nyomott a latban, hogy Antall József tudatosan tartotta távol a kormánytól a kisgazda Torgyán Józsefet, ami azután vált kritikus kérdéssé, hogy Torgyán József váltotta fel Nagy Ferencet a Kisgazdapárt elnöki székében. A Horn-kormányban belügyminiszteri tárcát kapott *Kuncze Gábor*, az SZDSZ miniszterelnök-jelöltje és elnöke. A két párt, az MSZP és az SZDSZ külön *koalíciós megállapodást* is kötött, és felállították a koalíciós ellentétek kezelésére, a konfliktusok feloldására hivatott *Koalíciós Érdekegyeztető Tanácsot* (KET) is. A 2002-ben újra kormányra került MSZP és SZDSZ nem állította vissza a KET-et, mert – eltérően az 1994-es választástól – eleve a közös kormányzás szándékával vágtak neki a választási kampánynak, ami azt jelentette, hogy nagyobb bizalommal voltak egymás iránt, mint nyolc évvel korábban. A KET helyett államtitkári szinten (Horn Gábor, SZDSZ) oldották meg a koalíciós partnerek között egyeztetést. 1998-ban Az Orbán-kormányban résztvevő három párt (Fidesz, FKGP, MDF) is koalíciós megállapodásokat kötött a választások után, de a KET-hez hasonló testület helyett a pártelnökökre bízták az egyeztetést. Az Antall-kormányhoz hasonlóan az Orbán-kormányban is a kormány és a koalíció „erős embere" volt miniszterelnök. Olyannyira, hogy Orbán Viktor kormányzásának értelmezésére a szakirodalomban felbukkantak a „*vezérdemokrácia*" és a (nem parlamentáris!) elnöki rendszerekre utaló „*prezidencializmus*" fogalmai.

A végrehajtó hatalom: kormány, kormányzat, államigazgatás

A parlamentáris rendszerekről hagyományosan úgy tartják, hogy a kormány és az államigazgatás „végrehajtja" a parlament törvényeit, rendelkezéseit, tehát mintha a kormány az országgyűlésnek alárendelt „végrehajtó hatalom" lenne. Ennek ellentmond azonban, hogy

1) a kormánynak joga van törvényjavaslatokat benyújtani (törvényt kezdeményezni);

2) a legtöbb törvényjavaslatot a kormány nyújtja be;

3) a kormány a kormánypártok révén kontrollt gyakorol a kormánypárti frakciók alkotta többség felett.

A szó szoros értelmében a kormány alá tartozó államigazgatás alkotja a „végrehajtó" hatalmat, mert a szó szoros értelmében „hajtja végre" a törvényeket és jogszabályokat, valamint a kormány rendelkezéseit. Szélesebb értelemben viszont, mint „fej", a kormány is része a végrehajtó hatalomnak, noha a kormány nem azonosítható azzal.

A *kormány* és a *kormányzat* fogalmát azért kell megkülönböztetnünk, mert a szorosan vett államigazgatás és a kormány között még más szervek és szervezetek strukturált rendszere helyezkedik el, amely kívül van a kormány fogalmán, de szorosan kapcsolódik ahhoz.

A kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A miniszterek állnak a *minisztériumok* élén. Az ún. *tárca nélküli miniszterek*nek nincs minisztériumuk (tárcájuk), de lehetnek feladataik, megbízatásaik, vagy csak azért tagjai a kormánynak, mert komoly személyes tekintéllyel, vagy szakértelemmel rendelkeznek, vagy éppen a koalíciós posztosztozkodás során egyszerűen csak szükség volt egy miniszteri bársonyszékre.

A kormány után a kormányzat első elemeként a *Miniszterelnöki Kabinetirodát*, a *Kormányszóvivői Irodát*, a *Miniszterelnöki Hivatalt* (MeH) és a *miniszterelnöki tanácsadókat* kell megemlítenünk.

A 2006-ig bevett gyakorlat szerint a minisztériumok vezetésében a *közigazgatási államtitkárok* és *államtitkár-helyettesek* segítik a minisztereket, ők végzik a minisztériumi hivatalrendszer operatív irányítását. A *politikai államtitkárok* az országgyűlésben és a szélesebb politikai nyilvánosságban képviselik a minisztert, a minisztériumot vagy a kormányt. A tárca (minisztérium) nélküli minisztereket *saját hivatal* (titkárság) és a politikai államtitkárok segítik. A tárca nélküli miniszterek tipikus példája az Európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt, amit 2003-ban hozták létre. A tárca nélküli miniszterek feladatai közé tartozhat kormányzat részét képező hivatal felügyelete. Az Európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter felügyeli például a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt és az Európai Ügyek Hivatalát. A minisztériumok száma, feladata, jogköre törvényileg módosítható. A következő feladatok ellátására azonban mindig szükséges minisztériumokat működtetni: belügy, külügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy, földművelésügy, közlekedés és hírközlés, művelődés és közoktatás, környezetvédelem, munkaügy és foglalkoztatás, ipar és kereskedelem (gazdaság). Kormányonként változik az, hogy az aktuális kormányprogram és politikai irányvonal alapján létrehoznak vagy összevonnak-e minisztériumokat.

A miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok és helyetteseik *politikai tisztviselők*, akik a választásokon nyertes párt kormányra kerülésével nyerik el posztjukat. Kifejezetten politikai programokat, célokat és érdekeket képviselnek, és hivataluk betöltésének elemi feltétele a politikai bizalom és lojalitás. Kormányváltáskor ezért magától értetődő, hogy a hatalomra került erők személycseréket hajtanak végre ebben a körben.

A német mintára bevezetett konstruktív bizalmatlansági indítvány igen erőssé teszi a kormányfő pozícióját az országgyűléssel szemben, ami miatt szokás azt mondani, hogy a Magyarországon *kancellári típusú kormányzás* van. (Németországban a sajátos státuszú kancellár a kormányfő.) A kancellári kormányzás elveit és gyakorlatát tükrözi az is, hogy a miniszterelnököt kiszolgáló *Miniszterelnöki Hivatalt* (MeH) kancellári hivatalnak vagy kancelláriának, vezetőjét pedig kancelláriaminiszternek nevezik. A MeH elsődleges funkciója a szervezetekre és hivatalokra tagolt kormányzat egészének koordinálása a kormányfő kívánalmainak megfelelően. A MeH élén 1998-től áll miniszter, ami jelzi a hivatal súlyának növekedését. Maga a hivatal újabb és újabb reszortok (feladatok), valamint részlegek, államtitkárságok és osztályok felállításával, no meg a személyzet ennek megfelelő bővülésével szervezetileg is növekedett.

A kormány és benne a kormányfő helyzete a következő okok miatt tekinthető erősnek. A miniszterek ellenjegyzési jogot gyakorolhatnak a köztársasági elnökkel szemben. A miniszterekkel szemben nem nyújtható be bizalmatlansági indítvány a parlamentben, ezért ők valójában az őket kinevező miniszterelnöknek tartoznak felelősséggel: addig tartja meg tisztségükben őket, amíg jónak látja. A kormány programját és politikai irányvonalát is ő szabja meg: a végrehajtó hatalom és a politikai vezetés a miniszterelnök kezében van.

A miniszterelnök kabinetirodája a miniszterelnök napi „kiszolgálását” végzi: levelezés, kapcsolattartás más szervekkel, programszervezés és -egyeztetés stb. A miniszterelnök tanácsadói nem feltétlenül folytatnak tanácsadást, mert a kormányfők előszeretettel jutalmazzák meg ezzel a poszttal és az azzal járó jövedelemmel azokat, akik megbecsülésre érdemes szolgálatokat tettek neki. A kormányzati tisztségviselők közé tartoznak bármikor és bármilyen okból kinevezett *kormánybiztosok*, akik általában egy kormányprogram irányítását, vagy a kormány egy különösen fontos feladat ellátást végzik a hozzárendelt hivatal (titkárság) segítségével.

A kormányzati rendszerben kifejezetten végrehajtó jellegűek az országos hatáskörű és valamilyen kormányzati felügyelet vagy irányítás alatt álló szervek. A MeH alá tartozik a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal* (KEHI), a *Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok*, a Nemzeti Biztonsági Felügyelet, a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság, a Magyar Hivatalos Közlönykiadó és a Magyar Közigazgatási Intézet. A KEHI, mint belső ellenőrző szerv, a

kormányzat és egyes szervei költségvetési, vagyoni és jogi viszonyait ellenőrzi. A Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok közé tartozik az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. (A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatokba tartozó Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal viszont a Honvédelmi Minisztérium alá tartoznak.) A legismertebb, a kormány, vagy minisztériumok alá tartozó kormányzati-államigazgatási szervek: APEH, Központi Statisztikai Hivatal, Gazdasági Versenyhivatal, Menekültügyi és Migrációs Hivatal, Országos Rendőr Főkapitányság, Határőrség Országos Parancsnoksága, Magyar Honvédség, Országos Atomenergia Hivatal, Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, Országos Műemlékvédelmi Hivatal, Országos Meteorológiai Szolgálat, Közlekedési Főfelügyelet, Hírközlési Főfelügyelet, Országos Munkaügyi Központ, Országos Mentőszolgálat, Állami Értékpapír Felügyelet, Állami Bankfelügyelet, Magyar államkincstár, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága. A legtöbb szervnek területi, vagy helyi kirendeltségei vannak, amelyek mindösszesen az államigazgatás egy szövevényes rendszerét alkotják. Itt (is) kell megemlíteni, hogy bár az – állami–kormányzati irányítású – államigazgatástól független önkormányzatoknak megvannak a maguk közfunkciókat ellátó igazgatási szervei (közigazgatás), az önkormányzatok közigazgatási szervei államigazgatási funkciókat is ellátnak. Mindazonáltal az államigazgatás és a közigazgatás fogalmait gyakran szinonimaként használják, amit külön erősít az is, hogy az államigazgatás minisztériumi apparátusainak közvetlen irányításával foglalkozó minisztériumi tisztségviselőket „közigazgatási” államtitkárnak nevezik.

A széles értelemben vett kormányzat határán helyezkedik el az Érdekegyeztető Tanács (ÉT), amelyben a munkavállalók (szakszervezetek), a munkaadók (érdekszervezetei) és a kormány képviselői foglalnak helyet. Az ÉT azért is tekintendő a kormányzat részének, mert kompetenciái közé tartoznak a kormányzati gazdaságpolitika legátfogóbb kérdései, és döntéseit becsatornázzák a szűkebben vett kormányzat (illetékes minisztérium) döntéshozatali és törvényelőkészítői folyamatiba. Ezen felül a kormánynak kötelessége, hogy bizonyos munkaügyi kérdéseket az ÉT elé vigyen, és az ott született megállapodásokat érvényesítse a törvényhozásban és a kormány politikájában. Az ÉT kifejezetten kormányzati jogosítványa az, hogy rendelkezik a Foglalkoztatási Alappal és más költségvetési pénzekkel.

A Magyar Nemzeti Bank (jegybank) abban a sajátos és ellentmondásos helyzetben van, hogy nem áll a kormány (pénzügyminiszter) felügyelete alatt, jelentős mértékben független a kormánytól, de igen komoly pénzügyi kormányzati funkciót lát el, mert deklarált „kormányzati” feladata a nemzeti valuta értékállóságának megőrzése, az árstabilitás elérése és

fenntartása, valamint a mindenkori kormány gazdaságpolitikájának monetáris politikai eszközökkel való támogatása.

Alkotmányjogi státuszukat illetően már nem a szélesebb kormányzaton belül lennének tárgyalandók a közszolgálati médiumok (rádió, televízió), az ORTT és az MTI az őket felügyelő testületek miatt, melyek tagjait az országgyűlés választja. Ez azonban csak 1996 óta, a parlamenti kontrollt lehetővé tevő ún. médiatörvény meghozatala óta van így. 1996-ig a hatályos jogszabályok és az Alkotmánybíróság döntése értelmében kormányzati felügyelet alatt álltak a közmédiumok. De az 1996 óta fennálló parlamenti kontroll sem jelenti a mindenkori kormányok befolyásának végét, mert az országgyűlés mindenkori kormánytöbbsége mindent megtesz, hogy a kormányzati érdekeket érvényesítse a delegáltjaikon keresztül.

A határon túli magyarokkal 1992-ig a Miniszterelnöki Hivatal Határon Túli Magyarok Titkársága foglalkozott, amely átalakult *Határon Túli Magyarok Hivatalává* (HTMH). A HTMH a kormány irányítása alatt, felügyeletét a MeH kijelölt politikai államtitkárának közreműködésével a külügyminiszter látja el. Az Orbán-kormány alatt hozták létre a *Magyar Állandó Értekezlet* (MÁÉRT) intézményét, amelynek a miniszterelnök és a kormány, illetve a határon túli magyarok legitim képviselőinek közös tanácskozó és egyeztető fóruma a határon túli magyarok helyzetét és a mindenkori kormány nemzetpolitikai stratégiáját érintő kérdésekben.

Igazságszolgáltatás

A bírói hatalom és igazságszolgáltatás: bíróságok, ügyészségek és jogbiztosok

Az igazságszolgáltatás tevékenységét ellátó bíróságok azért képeznek hatalmi ágat, mert bár nem alkotnak jogszabályokat, hanem „végrehajtják” a törvényhozó hatalom, az országgyűlés által alkotott törvényeket, nem részei sem a törvényhozásnak, sem a végrehajtásnak: szervezetileg függetlenek. Politikailag is függetlenek, mert más hatalmi ágak szervei és képviselői nem szólhatnak bele munkájukba, és azoknak nem is tartoznak politikai felelősséggel. A bíróságok közhatalmi jellegét szimbolikusan jeleníti meg az, hogy a bírók a köztársaság nevében hozzák meg és hirdetik ki ítéleteiket. A bíróságok elkülönültsége és függetlensége elejét veszi annak, hogy a bíróságokat politikai eszköznek használják fel politikai konfliktusokban, vagy politikai érdekből. A bíróságokhoz fordulás mindenkit megillető jogán belül más hatalmi ágak szervei és képviselői ellenében is lehet bírósághoz fordulni, az alkotmány és a törvény adta kereteken belül.

A bírói szervezet nem alárendeltje sem az országgyűlésnek, sem az igazságügy-minisztériumnak. A Legfelsőbb Bíróság elnökét az országgyűlés választja meg, de őt a képviselők az interpellációkkal nem kötelezhetik

beszámolásra. A bírókat a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. A mindenkori kormányok természetesen arra törekednek, hogy igazságügyi politikájukat az igazságügy-minisztériumokon keresztül befolyásolják. Az igazságügy-minisztérium és a bíróságok azonban egyenrangú viszonyban állnak egymással. A kormányok már 1990-ben elvesztették a bíróságok általános működése feletti felügyeleti jogukat. A minisztérium csak az igazságügyi igazgatás területén őrzött meg – a bíróságok működéséhez szükséges személyi és dologi feltételek biztosítását célzó – jogosítványokat, de ebbéli jogait különböző bírói testületek (Országos Bírói Tanács stb.) közreműködésével és egyetértésével gyakorolhatta. A „bírói hatalom" és a „végrehajtó hatalom" további elválasztását szolgálta az *Országos Igazságszolgáltatási Tanács* (OIT) megalakulása 1997-ben, amely a bíróságok igazgatásának feladatát látja el. Az igazságszolgáltatás hierarchikus rendszerének szervei: Legfelsőbb Bíróság, Ítélőtáblák, megyei bíróságok a fővárosi bírósággal, helyi (városi és kerületi) bíróságok, munkaügyi bíróságok. Első fokon helyi bíróságok járnak el, a megyei és fővárosi bíróságok másodfokon (fellebbezés) után ítélkeznek. A Legfelsőbb Bíróság eredeti funkciója, hogy a megyei bíróságok ítéletei elleni fellebbezéseket és a felülvizsgálati kérelmeket elbírálja. Ebbéli funkciójában tehermentesítik a 2005-ben Budapesten, Szegeden, Pécsett, Győrött és Debrecenben. Felállított ún. ítélőtáblák. A Legfelsőbb Bíróság így a jogegység (egységes elvek és szabályok szerinti jogszolgáltatás) biztosítására, és a jogerős határozatok ellen benyújtott felülvizsgálatra összpontosíthat.

Az OIT egyebek mellett előzetes véleményt nyilvánít a Legfelsőbb Bíróság elnöki és elnökhelyettesi tisztségére jelölt személyekről; és javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésére és felmentésére, irányítja a bíróságok költségvetését; és meghatározza a bíróságok szervezeti és működési szabályzatának alapelveit. Az OIT kezeli a bírók vagyonnyilatkozatait, minthogy a bírók 2004 decembere óta kötelesek kinevezésük előtt és azt követően háromévenként vagyonnyilatkozatot tenni.

Az alkotmány értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség „gondoskodik a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről." A Legfőbb Ügyészségnek joga van a peres ügyek előkészítésére és esetleges nyomozására, hogy eldöntse szükség van-e vádemelésre és büntetőeljárás bírósági lefolytatására. Feladata az is, hogy biztosítsa a bűnügyi nyomozások és a büntetés-végrehajtás törvényességét. Az ügyészi szervezet elvben nem lehet önálló „hatalmi ág", mert szervezetileg a végrehajtó hatalomhoz kötődne, a kormánynak rendelődne alá abból a megfontolásból, hogy nemcsak a törvényességet, hanem a mindenkori kormány büntetőpolitikáját is

képviseli. Az ügyészi szervezet alkotmányjogi státuszát az 1989-es alkotmánymódosítás úgy határozta meg, hogy a legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választja meg hat évre. A legfőbb ügyészt politikai felelősség terheli: a képviselők a plénum előtt interpellációt intézhetnek hozzá, és a válaszáról szavazhatnak. Mivel az ügyészségeknek egyre gyakrabban kell politikailag és pártpolitikailag igen kényes ügyekkel foglalkozniuk (nyomozás rendszerváltás előtti politikai-, köztörvényes ügyekben, nyomozás korrupt, vagy annak mondott országgyűlési képviselők ügyében, nyomozás miniszterelnökök kétes törvényességű meggazdagodásának ügyében stb.), a mindenkori parlamenti többség a legfőbb ügyész elleni politikai támadásokra használ(hat)ja fel az interpelláció jogát.

Az országgyűlés az állampolgárok alkotmányos jogainak védelmének érdekében kizárólag neki felelős országgyűlési jogbiztosokat (*ombudsman*) választ 1995 óta 6 évre: Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosa, Adatvédelmi Biztos. Az alkotmány 1989-es módosítása már lehetővé tette a jogbiztos intézményét szabályozó törvény meghozatalát, de arra csak 1993-ban került sor. A jogbiztosok a „nép ügyvédjei", akiknek tevékenysége – a jogalkotók reményei szerint – a hatalmi jellegű közigazgatásnak szolgáltató jellegű (állampolgárokat szolgáló) közigazgatássá válását segíti elő azzal, hogy a hatóságokat rábírja az emberi és állampolgári jogok fokozottabb tiszteletben tartására. A biztosok az országgyűlésnek tartoznak felelősséggel, s tevékenységükről, működésük tapasztalatairól évente beszámolnak. A jogbiztosok sokféle eszközzel élhetnek még: ajánlásokat fogalmaznak meg; intézkedést kezdeményeznek az érintett szerv vezetőjénél; jogszabály módosítását vagy hatályon kívül helyezést javasolják az országgyűlésnek; az ügyészségnél óvást nyújtanak be; fegyelmi vagy szabálysértési eljárás lefolytatását indítványozzák; alkotmánybírósági eljárást is indítványozhatnak. Bűncselekmény észlelése esetén pedig kötelesek büntetőeljárást kezdeményezni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordulhatnak az állampolgárok, ha a hatóságok jogszabályt sértő határozatot hoznak ellenük; indokolatlanul tagadják meg a számukra a tájékoztatást; vagy nem megfelelően vagy tévesen tájékoztatják őket; indokolatlanul lassú az ügyintézés; hátrányos megkülönböztetés éri őket.

A kisebbségi biztos az állampolgároknak a kisebbségi törvényben biztosított jogainak, (anyanyelv-használat, szabad kapcsolattartás, anyanyelvű oktatásban való részvétel, önazonosság), vagy közösségek kisebbségi jogait (önkormányzatiság, országgyűlési képviselet, intézményfenntartás, kulturális autonómia) és kisebbségi önkormányzatok jogainak (közigazgatásban való

részvétel, együttműködés a közigazgatási szervekkel, művelődési és oktatási önigazgatás, saját vagyonnal való gazdálkodás) megsértését vizsgálja.

Az adatvédelmi biztos feladatai nemcsak a szűkebben vett állampolgári jogokra irányulnak, mert általában ellenőrzi az adatvédelmi törvény és az adatkezelésekre vonatkozó egyéb jogszabályok megtartását; kivizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket; gondoskodik az adatvédelmi nyilvántartás vezetéséről; elősegíti a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását; gyakorolja és ellátja az adatvédelmi törvényben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

Az országgyűlés struktúrájának elemeként a jogbiztosok kilógnak a szorosan vett igazságszolgáltatás hatalmi ágának intézményrendszeréből, de alapvetően jogvédő és jogformáló funkcióik olyan szerepet adnak nekik a hatóságokkal, a végrehajtó hatalommal, az állam- és közigazgatással szemben, amely megfeleltethető az igazságszolgáltatás hatalmi ágával.

Jellegét tekintve itt kell említeni *Oktatási Jogok Miniszteri Biztosának Hivatalát*, amely azonban nem az országgyűlés, hanem az Oktatási Minisztérium alá tartozik, s mint ilyent szervezetileg kormányzati szervnek kell tekintetünk.

Egyéb állami szervek

A Magyar Nemzeti Bank

A jegybank függetlenségét a Magyar Nemzeti Bankról szóló *1991: LX. tv.* állította helyre, s szabályozta újra feladatkörét. 2001 óta a kormány a jegybankkal egyetértésben dönt az árfolyamrendszer megválasztásáról. Ez az „együttdöntés” egyszerre jelenti az MNB kormánnyal szembeni ellensúlyát és a jegybank kormányzati funkcióját. A jegybank, mint láttuk, nem osztozik a kormányzati felelősségben, viszont feladatai elsősorban a mindenkori kormányzat pénzügypolitikájához és a gazdaságpolitikájához kapcsolódnak. A kormányhoz való viszonyát meghatározza, hogy az MNB elnökét a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára 6 évre. A rendszerváltás után az MNB első elnökét még hatpárti konszenzussal nevezték ki 1990-ben, de az MNB elnöke és a miniszterelnök között olyan politikai kohabitáció létezik, mint a köztársasági elnökök és a miniszterelnökök között, mert a kormányváltások után az új miniszterelnököknek és pénzügyminiszereknek az MNB előző ciklusban kinevezett elnökeivel kell együttműködniük. Ha ez nem megy, a kormányfők politikai eszközökkel kikényszeríthetik az MNB elnökének lemondását, mint az megtörtént 1994-ben a választások után.

Az Állami Számvevőszék

Az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szervét, az 1949-ben megszüntetett Állami Számvevőszéket (ÁSz) az 1989. október 23-i alkotmánymódosítással hozták létre ismét. Az Állami Számvevőszék az országgyűlés pénzügyi–gazdasági ellenőrző szerve, az országgyűlésnek (és a törvényeknek) van alárendelve, de politikailag és szakmailag független intézmény, amit azzal alapoznak meg, hogy elnökét és alelnökeit kétharmados arányban tizenkét évre választja meg a négy évre megválasztott országgyűlés. Az ÁSz a végrehajtó hatalommal szemben azáltal független, hogy maga állítja össze költségvetését, amin a kormány nem változtathat, és azt változatlan formában kell beépíteni az éves költségvetési törvényjavaslatba. Az ÁSz ellenőrzi a teljes államháztartást, az állam vagyonát, valamint – törvényi megkötések mellett – a pártok, a helyi és kisebbségi önkormányzatok, a közhasznú szervezetek, a gazdasági kamarák, az állami vagyonkezelő (ÁPV Rt.), a nemzeti hírügynökség (MTI), az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT), a Magyar Rádió Közalapítvány, a Magyar Televízió Közalapítvány és a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását.

Az ÁSz tematikus és átfogó jelentéseket készít az országgyűlésnek. A szervezet elnöke részt vehet és felszólalhat az országgyűlés plenáris ülésein. A képviselők kérdést intézhetnek hozzá, de nem interpellálhatják.

A funkcionális önkormányzatok

A területi (települési) önkormányzatoktól markánsan különböznek a *funkcionális önkormányzatok*, mint például a *társadalombiztosítási önkormányzat*, amely 1993-ban úgy jött létre, hogy a választópolgárok választhattak az önkormányzati képviseleti posztokért versengő szakszervezetek között. 1997-ben a *társadalombiztosítási önkormányzati választások* helyett a kormány bevezette azt, hogy a *szakszervezetek képviselőket delegáljanak* az önkormányzatba. A következő kormány *megszüntette a társadalombiztosítási önkormányzatokat*: a társadalombiztosítási alapok irányításának és felügyeletének a kormány hatáskörébe történő ideiglenes áthelyezését látta indokoltnak.

Az önkormányzatok közé tartoznak nemzetiségi és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatai is. 1999-ben mind a 13, törvényben meghatározott kisebbség létrehozta országos önkormányzatát, amelyek – mint az országgyűlés és az államigazgatás partnerei –, véleményt nyilvánítanak az általuk képviselt kisebbségeket érintő jogszabály-tervezetekről, részt vesznek a kisebbségi oktatás szakmai ellenőrzésében és a kisebbségi oktatás törzsanyagának kialakításában. A helyi (települési) kisebbségi önkormányzatokat az önkormányzati választások során választják meg. A kisebbségi önkormányzatok jelöltjeire nemcsak a kisebbségekhez tartozók, hanem minden (helyi) szavazópolgár szavazhat.

A funkcionális önkormányzatok közül említésre érdemes még a Magyar Tudományos Akadémia és a komoly autonómiát élvező egyetemek.

Helyi közigazgatás

Az erősen centralizált, párt- és állami irányításnak szigorúan alárendelt tanácsok helyébe lépő települési (helyi) önkormányzatok lényegét már az elnevezés is tükrözi: a helyi közösségek (települések) önmagukat – a központi hatalomtól és államigazgatástól relatíve függetlenül – kormányozzák. A települések lakói szabadon választhatják meg a „helyi parlamentet", a *képviselőtestületet*, és a helyi „kormányfőt", a *polgármestert*. A települési önkormányzatok magyar rendszere az – alkotmánymódosítással együtt járó – *1990: XL. tv.*-nyel (önkormányzati törvény) jött létre, amely alapján az önkormányzatiság négy szintje épült ki: községi, városi, megyei és fővárosi önkormányzatok. 1991-ben külön fővárosi törvényt alkottak meg Budapest egészének és a kerületeknek az önkormányzatiságáról: az *1991: XXIV. tv.*-t.

Önkormányzati választásokra négyévente, a tavasszal lebonyolított országgyűlési választásokat követően, ősszel kerül sor. Az önkormányzati választásokon helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket választanak meg. A választás egyfordulós, nincs sem érvényességi, sem eredményességi küszöb. Budapesten a kerületi polgármestereket és képviselőket, valamint a fővárosi „közgyűlés" (fővárosi önkormányzat képviselőtestületének) tagjait és főpolgármestert választják meg. Ahol a helyi kisebbségek részéről igény van rá, a helyi kisebbségi önkormányzatok képviselőit is ekkor választják meg.

A polgármestereket és a budapesti főpolgármestert az egyéni polgármesterjelöltek közül választják meg, polgármester az lesz, aki a legtöbb szavazatot nyeri el.

A tízezernél nagyobb lélekszámú településeken és a budapesti kerületekben a képviselőtestületi helyekért egyéni képviselőjelöltek indulnak. A képviselői helyek hatvan százalékát a legtöbb szavazatot szerzett képviselőjelöltek nyerik el. Negyven százalékot ún. kompenzációs listáról szereznek a jelölőszervezetek vesztes jelöltjei a töredékszavazatok arányában. Kompenzációs listát azok a szervezetek állíthatnak, amelyek az egyéni választókerületek legalább egynegyedében tudtak jelöltet indítani.

A tízezernél kisebb lélekszámú településeken a képviselők megválasztására az ún. kislistás választási módszert alkalmazzák: a szavazólapon a jelöltek nevén kívül azt is feltüntetik, hogy a település képviselőtestülete hány tagból áll, az összes jelölt listájából pedig akár annyit is megjelölhető, ahány tagja lehet a testületnek. A képviselői mandátumokat a

legtöbb szavazatot elnyert jelöltek kapják meg. E településeknek *képviselőtestület* létszáma 3 és 13 között váltakozik.

A polgármester a helyi képviselőtestület elnöke. Az önkormányzat feladatain kívül törvények vagy kormányrendelet alapján különböző államigazgatási feladatokat és hatásköröket is elláthat. Az állam nem utasíthatja a polgármestert, intézkedéseit csak a közigazgatási hivatal vizsgálhatja a törvényességi felügyelet keretében. A polgármestert a helyi képviselőtestület által megválasztott egy, vagy több alpolgármester segíti a munkájában.

A polgármester után a legfontosabb a – szintén választott – *jegyző* tisztsége. A jegyző vezeti a helyi önkormányzat igazgatási szervét, a polgármesteri hivatalt, és felügyeli az önkormányzat működésének törvényességét.

A *megyei önkormányzatokat* a választó polgárok közvetve választják: az állampolgárok által választott települési önkormányzatok képviselőtestületeinek küldöttei küldöttgyűlésen választják meg a *megyei közgyűlések* tagjait. Az egyes települési (helyi) önkormányzatok nincsenek alárendelve a megyei önkormányzatnak. A megyék nem gyámkodhatnak a települések felett, létük és működésük nem sérti a települési önkormányzatok önállóságát, mert igazgatási jogaik és funkcióik erősen korlátozottak. A megyei önkormányzatok értelmét és létjogosultságát az adja, hogy a települési önkormányzatok – főleg anyagi erőforrások hiánya miatt –, nem tudnak minden funkciót hatékonyan ellátni. A megyei önkormányzatokra hárulhat ezért olyan közfeladatok és szolgáltatások ellátása, mint megyei kórházi ellátás, különleges szociális vagy egészségügyi ellátás biztosítása, iskolák és múzeumok fenntartása, terület- és közműfejlesztés, környezetvédelem stb. A megyei önkormányzatok színterei az egyes települések érdekeinek ütköztetésére, illetve képviselik a megye (régió) érdekeit. A *megyei közgyűlés elnöke* irányítja a *megyei önkormányzati hivatalt*, melynek közvetlen vezetője a *megyei főjegyző*.

A politika intézményei

Az államélet működésében fontos szerepet töltenek be az egyházak, a gazdasági érdekszervezetek, a szakszervezetek és a média intézményei.

Az egyházak

A rendszerváltás után a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról rendelkező *1990: IV. tv.* azt hangsúlyozta, hogy az egyházi szervezeteknek a társadalomban kiemelt fontossága van, értékhordozók és közösségteremtő erők. Elsődleges szerepet játszanak a hitéletben, mert intézményi–szervezeti keretet biztosítanak a vonatkozó alkotmányos

alapjognak, valamint kulturális, mind nevelési–oktatási, szociális–egészségügyi tevékenységük is kiemelkedő.

A törvény lehetővé teszi, hogy vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat hozzanak létre minden olyan vallási tevékenység végzése céljából, amelyek nem ellentétesek az Alkotmánnyal, és nem ütköznek törvénybe. Az egyházak alapításakor a nyilvántartásba vételére jogosult megyei (fővárosi) bíróság nem mérlegelheti az alapítás célszerűségét, s a nyilvántartásba vétele csak akkor tagadható meg, ha az egyházat alkotmány- vagy törvényellenes céllal kívánják létrehozni, vagy ha az egyházalapítás nem felel meg a törvényi feltételeknek.

A Magyar Köztársaság az állam és az egyházak szétválasztásának elvére alapozódik, ami már kevésbé az egyházak politikai–hatalmi privilégiumaira, hanem sokkal inkább az állam korlátozására utal. Az állam nem alkalmazhat állami kényszert egyházi szabályok érvényesítésére, az egyházakat azonos jogok illetik meg, és azonos kötelezettségek terhelik (nem érheti őket állami diszkrimináció), és nem utolsó sorban az állam nem hozhat létre felügyeleti szervet az egyházak irányítására. Az egyházak bármilyen szociális, egészségügyi és művelődési, tevékenységet végezhetnek, amelyet törvény nem tart fenn kizárólag állami szervek vagy intézmények számára. Az egyházak szervezeti struktúrájuk alakításában és működtetésében autonómiát élveznek. Az olyan nagy létszámú és évszázadok óta működő egyházakra, mint a katolikus, református, evangélikus, zsidó egyházakra a „történelmi egyház” kifejezést használják, amit a szintén történelmi, de elsősorban Erdélyben szerveződő unitárius egyház sérelmez.

A magyar kormány 1997-ben megállapodást kötött a Vatikánnal (vatikáni megállapodás) a magyar katolikus egyházzal kapcsolatos bizonyos, főleg egyház-finanszírozási kérdések rendezésére. Az állami ugyanis azon az alapon veszi ki részét a közfunkciókat ellátó egyházi iskolák finanszírozásából, hogy az önkormányzati iskolákat is támogatják az állami költségvetésből.

Gazdasági érdekszervezetek

A gazdasági érdekszervezetek két alapvető típusát érdemes megkülönböztetni: a vállalkozói és munkaadói szervezeteket, valamint a szakszervezeteket.

A munkaadói–vállalkozói szférában a rendszerváltás során jött létre a Magyar Gazdasági Kamara (MGK), amelyből 1994-ben lett a Magyar Munkaadó Szövetség (MMSZ). Egy másik fontos szervezet a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ) volt. Az MMSZ és az MGYOSZ egyesüléséből 1998-ban született meg a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége. Hasonló szerepet tölt be a Vállalkozók és

Munkáltatók Országos Szövetsége (VOSZ). A kis és közepes vállalkozásokat a Kis- és Középvállalkozói Érdekképviseleti Szövetség (KÉSZ) képviseli.

A jelentős állami részesedéssel rendelkező nagyvállalatok (MÁV, Volán, Malév stb.) a Stratégiai és Közszolgáltató Társaságok Országos Szövetségébe tömörültek. A külföldi, multinacionális cégek a Nemzetközi Vállaltok Szövetségét hozták létre.

Az agrárérdekek képviseleti struktúrája sokszínűbb: Agrár Munkaadói Szövetség (AMSZ), Gazdakörök Országos Szövetsége, Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (MOSZ), Mezőgazdasági Termelők Érdekvédelmi Szövetsége (METÉSZ).

A pártállami Szakszervezetek Országos Szövetségének (SZOT) felbomlása után részben utódszervezetek, részben egészen új szakszervezetek jöttek létre. A SZOT közvetlen utódjaként alakult meg a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (MSZOSZ). Más régi szakszervezetek, amelyek nem csatlakoztak az MSZOSZ-hez, három fontosabb szakszervezeti szövetséget hoztak létre: Autonóm Szakszervezetek Országos Szövetsége (autonómok), Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés (ÉSZT), Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEF). Az új alapítású szövetségek: Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Munkástanácsok Országos Szövetsége, Szolidaritás Szakszervezeti Szövetség.

Az egyes munkaadói–vállalkozói szervezetek, szakszervezetek és szakszervezeti szövetségek között komoly különbségek vannak az érdekvédelmi stratégiákat, a társadalom-felfogást, a politikai beállítódásokat és a pártpolitikai kapcsolatokat illetően.

Az érdekegyeztetésben fontos szerepet játszanak még a gazdasági kamarák és a rétegtanácsok (Idősügyi Tanács, Országos Fogyatékügyi tanács stb.).

Az érdekképviseleti szervek a kormány képviselőivel együtt változó hatás- és jogkörű, illetve elnevezésű makroszintű érdekegyeztető fórumokban vesznek részt: Gazdasági Tanács (Gazdasági és Szociális Tanács), Országos Érdekegyeztető Tanács (Országos Munkaügyi Tanács), Szociális Tanács, Európai Integrációs Tanács, Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács, Ágazati Tanács, Nemzetközi ILO Tanács.

Média

Egy 1990-től kezdődő igen súlyos konfliktussorozat („médiaháború”) után az 1995. végén megszavazott médiatörvény (1996: I. törvény) alapjaiban rendezte át a médián belüli, valamint a média és a politika közötti viszonyokat.

A médiatörvény hatályba lépéséig lényegében csak közszolgálati csatornák működhettek az elektronikus sajtó területén. A közszolgálati Rádió

és a Televízió a mindenkori kormány befolyása alatt állt, mert alkotmányos joghézagok miatt, a szükséges médiatörvény híján egy olyan 1974-es kormányhatározat (!) maradt életben, amely lehetővé tette, hogy a médiatörvény megalkotásáig a köztévé és a közrádió kormányfelügyelet alatt álljon.

Az 1996-os médiatörvénnyel duális médiapiac alakult ki: megjelentek a kereskedelmi csatornák. A közszolgálati csatornák feletti kormányfelügyelet megszűnt, de a közvetett pártpolitikai befolyásolás megmaradt. A média-felügyelettel megbízott Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) tagjait négy évre az országgyűlés választja meg a pártfrakciók javaslatai alapján. A testület elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen jelöli. A köztévé, a közrádió és az ugyancsak közszolgálati Duna Televízió közalapítványként működnek, és felügyeletüket olyan *kuratóriumok* látják el, amelybe a legkülönbözőbb társadalmi szervezetek delegálnak tagokat. A delegált jelöltekből sorsolással választják ki a kuratóriumok tagjait. A *kuratóriumok elnökségét* a pártok országgyűlési frakciói által jelölt, és az országgyűlés által megválasztott személyek alkotják.

Ajánlott irodalom

Bihari Mihály: Magyar politika 1945–1996. Magyar politikai rendszerek történetének főbb szakaszai a második világháború után. Bp., 1996., Korona.
Bihari Mihály: Politikai rendszer, politikai demokrácia. Bp., 1989., ELTE ÁJK.
Bragyova András: Az alkotmány egy koncepciója. Bp., 1995., KJK – MTA.
Halmai Gábor (szerk.) A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve. Bp., 2000., Indok.
Holló András (szerk.): A köztársasági elnök az alkotmányban. Tanulmányok. Bp., 1995., KJK – MTA.
Holló András – Balogh Zsolt (szerk.): Az értelmezett alkotmány. Bp., 1995., Közlöny- és Lapkiadó.
Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Bp., 2003., Osiris.
Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. [Tanulmányok]. Bp., 1997., Osiris.
Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Bp., 1994., Cserépfalvi.

A magyar állam kronológiája 1711–2006

A rendi állam 1711–1848

1690. augusztus 12. uralkodói rendelet hozza létre a magyar udvari kancelláriát

1711. április 17. I. József halála. Utóda III. Károly, a Habsburg család egyetlen férfi tagja, addigi spanyol király.

1711. május 1. a szatmári béke megkötése utáni napon a kuruc csapatok leteszik a fegyvert; a Rákóczi-szabadságharc véget ér

1712. április 3. összeül az országgyűlés (1715-ig ülésezik)

1714. október 14. az országgyűlés nádorrá választja gróf Pálffy Miklóst

1715. június 15. III. Károly szentesíti az 1712–1715. évi törvényeket (többek között az állandó hadsereg felállításáról, Magyarország önállóságáról és saját törvényei szerinti kormányzásáról)

1718. július 21. A pozsareváci béke értelmében a szultán lemond a Temesközről a Habsburgok javára. A területet nem csatolják Magyarországhoz, hanem Temesi Bánság néven 1778-ig külön kormányozzák

1722. június 20. az 1722–1723. évi országgyűlés összeülése Pozsonyban

1723. június 19. III. Károly szentesíti az 1723. évi törvényeket (1723: I., II. és III. tc. a *Pragmatica Sanctio*-ról; bírósági reform; 1723: XCVII.–CII. tc. a helytartótanács létrehozásáról stb.). Törvény szabályozza, hogy az alispánokat a főispán négy jelöltjéből kell megválasztani

1724. január 20. III. Károly kiadja a helytartótanács hatásköréről szóló részletes hivatali utasítást.

1724. március 21. Beiktatják hivatalukba a Helytartótanács tagjait. Elnöke gróf Pálffy Miklós nádor

1724. megkezdi jogszolgáltató tevékenységét a négy kerületi tábla (Nagyszombat, Kőszeg, Eperjes, Nagyvárad)

1725. a tiszántúli kerületi táblát Debrecenbe helyezik át

1728. május 17. III. Károly e napra hívja össze az 1728–1729. évi országgyűlést

1729. november 30. a király szentesíti az 1728–1729. évi törvényeket

1731. március 21. III. Károly híres határozata a vallásügyről *(Carolina Resolutio)*

1732. február 20. gróf Pálffy Miklós nádor halála.

1732. április 5. a király Lotharingiai Ferenc herceget nevezi ki királyi helytartóvá. A nádori poszt 1741-ig betöltetlen marad

1732. december 31. királyi rendelet a Partiumot Erdélyhez csatolja

1733. uralkodói rendelet szünteti meg a kamara kizárólagos uralmát a városok fölött (közigazgatási, katonaállítási, ellátási ügyekben a

helytartótanácson, gazdasági és földesúri ügyekben a kamarán keresztül kapják meg a városok a hozzájuk intézett leiratokat, rendeleteket.)
1740. október 20. meghal III. Károly király. Utóda leánya, Mária Terézia
1741. május 14. Mária Terézia összehívja az országgyűlést
1741. június 22. az országgyűlés nádorrá (és ezzel helytartóvá) választja gróf Pálffy Jánost
1741. október 29. Mária Terézia szentesíti az 1741. évi törvényeket. Törvény szabályozza, hogy a király(nő) magyar ügyekben csak magyarok által vagy magyar tanácsosok segítségével járhat el (1741: XI. tc.)
1747. újra bevezetik az udvari kvóta rendszerét
1751. április 18–szeptember 27. ülésezik az országgyűlés
1751. május 11. az országgyűlés gróf Batthyány Lajost választja nádorrá
1752. a horvát tengerpartot (littorale) Fiumével együtt az osztrák tengerparthoz csatolják
1752. május 18. főispáni utasítás
1764. június 17. Mária Terézia összehívja az országgyűlést Pozsonyba
1765. március 19. a királynő szentesíti az új törvényeket
1765. november 2. Mária Terézia nagyfejedelemségi rangra emeli Erdélyt
1765. november 11. Batthyány nádor októberi halála után a nádori szék betöltetlenül maradása mellett a királynő Albert szász herceget nevezi ki helytartónak (1780-ig marad posztján)
1779. április 23. Fiume *corpus separatum*-ként Magyarországhoz kerül
1780. november 29. Mária Terézia halála. Utóda fia, II. József. (Uralkodása alatt nem ült össze az országgyűlés; 1783-ig nem nevez ki helytartót sem Magyarországra)
1781. október 25. II. József türelmi rendelete
1782. április 2. II. József rendelettel egyesíti a magyar kamarát a helytartótanáccsal
1782. II. József a magyar kancelláriára bízza a magyar kamarai ügyek ellenőrzését
1783. december 9. a helytartótanács Pozsonyból Budára költözik; a három éve betöltetlen helytartói posztot gróf Niczky Kristóf tölti be. A nádori poszt továbbra is betöltetlen
1785. március 18. II. József leváltja a főispánokat, a szűkebb országot 10 kerületre osztja és élükre királyi biztost állít
1785. december 12. rendelet az új jogrendről *(Novus Ordo Judiciarius*)
1787. Magyarország új helytartója gróf Zichy Károly
1790. február 20. II. József halála. Utóda öccse, II. Lipót
1790. május 1. megszűnik az „új rend” bíráskodási gyakorlata, s régi állapotába tér vissza a magyar jogszolgáltatás; az úriszék is visszakapja régi hatáskörét

1790. június 10. Budán megnyílik az országgyűlés ülése (november 11-én Pozsonyba költözik át)
1790. november 12. az 1765 óta betöltetlen nádori posztra az országgyűlés a király negyedik fiát, Sándor Lipót főherceget választja meg
1791. január 12. II. Lipót visszaállítja a magyar kamarát, ezzel újra elválasztotta azt a helytartótanácstól
1791. március 12. II. Lipót szentesíti az 1790–1791. évi törvényeket, köztük az 1790/91: X. tc.-et Magyarország függetlenségéről és az 1790/91: XII. tc.-et a törvényhozó és végrehajtó hatalomról. Törvény rendezi a protestáns vallások jogait; bevett felekezetté nyilvánítják a görögkeleti vallást is
1792. március 1. II: Lipót halála. Utóda I. Ferenc
1792. május 20–június 26. ülésezik az országgyűlés
1795. július 12. balesetben meghal Sándor Lipót főherceg, nádor és helytartó. Július 20-án a király József főherceget nevezi ki helytartóvá (egészen 1847-ig tölti be e posztot)
1796. november 6–december 11. országgyűlés Pozsonyban
1796. november 12. az országgyűlés József főherceget választja nádorrá (1847-ig tölti be e posztot is)
1802. május 6–október 30. országgyűlés Pozsonyban
1805. november 7. I. Ferenc szentesíti az 1805. évi törvényeket
1807. határőr-alaptörvény
1807. április 9. megnyílik az országgyűlés Budán
1807. december 15. a király szentesíti az új törvényeket
1808. augusztus 28–november 5. országgyűlés Pozsonyban
1811. augusztus 25–1812. május 26. országgyűlés Pozsonyban (ezután 13 évig, 1825-ig nem ül össze a törvényhozás)
1825. szeptember 15. összeül az első reformországgyűlés
1827. augusztus 18. I. Ferenc szentesíti az 1825–1827. évi törvényeket (újra megerősítik az ország önállóságáról szóló 1791-es törvényeket; előírják, hogy minden három évben össze kell hívni az országgyűlést; létrehozzák az Akadémiát)
1830. szeptember 8. I. Ferenc összehívja az országgyűlést (megnyílik: szeptember 14-én, a törvények szentesítése: december 20.)
1832. december 16. a király összehívja az országgyűlést Pozsonyba
1835. március 2. meghal I. Ferenc. Utóda V. Ferdinánd
1836. május 2. a király szentesíti az 1832–1836. évi törvényeket (köztük a Partium Magyarországhoz való visszacsatolásáról és a törvények magyar nyelvűségéről)
1839. június 2. V. Ferdinánd összehívja az országgyűlést Pozsonyba
1840. május 13. az országgyűlés berekesztése; a király szentesíti a törvényeket (többek között a váltótörvénykönyv bevezetéséről és a magyar nyelv részleges hivatalos használatáról)

1843. május 18. megnyílik az országgyűlés Pozsonyban
1844. november 13. az országgyűlés berekesztése. A király szentesíti az 1843–1844. évi törvényeket (hivatalossá teszik a magyar nyelvet; nem nemesek is betölthetnek bármilyen közhivatalt)
1844. harminc megyébe neveznek ki adminisztrátorokat, hogy a megyéket a király befolyása alá vonhassák
1846. november 12. megszerveződik a Konzervatív Párt
1847. január 15. a két nappal korábban elhunyt József főherceg utóda a helytartói poszton fia, István főherceg
1847. november 11. megnyílik az utolsó rendi országgyűlés Pozsonyban
1847. november 12. az országgyűlés István főherceget nádorrá választja
1848. március 3. a párizsi forradalom hatására az országgyűlés elfogadja a Kossuth Lajos által fogalmazott felirati javaslatot

A polgári átalakulás állama 1848–1849
1848. március 13. kitör a bécsi forradalom
1848. március 15. kitör a pesti forradalom. A pozsonyi országgyűlés küldöttsége Bécsbe indul
1848. március 18. a pozsonyi országgyűlés kimondja a közteherviselést és a jobbágyfelszabadítást
1848. április 7. a király kinevezi az első felelős magyar kormányt (miniszterelnök: gróf Batthyány Lajos)
1848. április 10. a Helytartótanács utolsó ülése Budán
1848. április 11. V. Ferdinánd szentesíti az áprilisi törvényeket (1848: III. tc. a független magyar felelős minisztérium alakításáról; 1848: IV. tc. az országgyűlés évenkénti üléseiről; 1848: V. tc. az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról; 1848: VII. tc. Magyarország és Erdély egyesítéséről; 1848: XVI. tc. a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról; 1848: XXI. tc. a nemzeti színről és ország címeréről; 1848: XXII. tc. a nemzeti őrseregről; 1848: XXIV. tc. a községi választásokról)
1848. április 12. a kormány első ülése, amelyet még Pozsonyban tartanak; 14-én Pestre helyezik át a kormány székhelyét
1848. június országgyűlési képviselőválasztások
1848. július 5. az első népképviseleti országgyűlés összehívása
1848. szeptember 16. megalakul az Országos Honvédelmi Bizottmány (OHB)
1848. szeptember 23. István főherceg nádor lemond posztjáról. A nádori címet később már nem töltik be
1848. szeptember 25. uralkodói nyílt parancs érvényteleníti Batthyány miniszterelnöki megbízatását, Mailáth György országbírót királyi helytartóvá nevezi ki (a kinevezés nem lép érvénybe)

1848. október 2. gróf Batthyány Lajos miniszterelnök Bécsben lemond posztjáról
1848. október 8. az országgyűlés az OHB-re ruházza a végrehajtó hatalom gyakorlását, s annak elnökévé Kossuth Lajost nevezi ki
1848. december 2. V. Ferdinánd lemond trónjáról. Utóda Ferenc József (a magyar országgyűlés december 7-én nem ismeri el törvényes uralkodónak)
1848. december 31–1849. január 1. az országgyűlés és az OHB Debrecenbe helyezi át székhelyét. Január 5-én az osztrák csapatok bevonulnak Pest-Budára.
1849. január 8. a képviselőház első ülése Debrecenben; szerveződni kezd a békepárt
1849. január 27. az OHB Debrecenben rögtönítélő haditörvényszéket állít fel
1849. február 13. a képviselőház vésztörvényszékek felállításáról dönt (június 8-án feloszlanak)
1849. február 28. a távollevő képviselőket megfosztják mandátumuktól
1849. március 4. Ferenc József kiadja az olmützi oktrojált alkotmányt
1849. március 12. a felsőház első debreceni ülése
1849. március 17. Ferenc József kiadja az ideiglenes községi törvényt
1849. március 31. Görgei Artúrt nevezik ki a honvédség tényleges főparancsnokává
1849. április 5. megalakul a Radical Párt
1849. április 14. az országgyűlés egyhangúlag kimondja az ország függetlenségét és a Habsburg–Lotharingiai ház trónfosztását; Kossuthot kormányzó-elnökké választja
1849. április 19. az országgyűlés elfogadja a Függetlenségi Nyilatkozat szövegét
1849. április 30. az országgyűlés szabályozza a kormányzó-elnök hatáskörét
1849. május 2. Kossuth Szemere Bertalant nevezi ki miniszterelnökké
1849. május 21. a honvédség visszafoglalja Budát; I. Miklós orosz cár és Ferenc József megállapodnak a magyar forradalom elleni intervencióban
1849. május 26. Vukovics Sebő igazságügyi miniszter feloszlatja a felsőbb bíróságokat; új felsőbírósági rendszert alakít ki
1849. május 30. Ferenc József báró Julius von Haynaut nevezi ki a magyarországi császári csapatok főparancsnokává
1849. május 31. az országgyűlés határoz, hogy visszaköltözik Pestre (június 5-én ez meg is történik)
1849. június 4. Ferenc József Karl von Geringert nevezi ki Magyarország teljhatalmú császári biztosává
1849. július 1–2. Görgeit leváltják főparancsnoki posztjáról
1849. július 28. a képviselőház elfogadja a nemzetiségi törvényjavaslatot
1849. augusztus 11. Kossuth Lajos kormányzó-elnök lemond; a polgári és katonai hatalmat Görgeire ruházza

1849. augusztus 13. Görgei Artúr diktátor a reménytelen katonai helyzetre való tekintettel Világosnál (Arad vármegye) leteszi a fegyvert a cári csapatok előtt

Az osztrák abszolutizmus állama, 1849–1867

1849. október 24. császári rendelet Magyarország ideiglenes közigazgatási szervezetéről
1849. november 3. császári rendelet Magyarország ideiglenes bírósági szervezetéről
1849. november 18. egy császári pátens létrehozza a Szerb Vajdaság és Temesi Bánságot
1850. július 6. Haynau leváltása
1850. szeptember 13. császári rendelet Magyarország közigazgatási szervezetéről
1851. április 10. Geringer báró központi irodáját helytartósággá szervezik át
1851. augusztus 20. uralkodói pátens függeszti fel a birodalmi alkotmányt; kabineti iratában a császár azt is előírta, hogy a miniszterek csak neki tartoztak felelősséggel
1851. augusztus 31. hatályba lép az „ideiglenes utasítás a szabad királyi és rendezett tanácsú városok községi ügyeinek intézésére”
1851. december 31. szilveszteri pátens
1852. áprilisi 5. Felix Schwarzenberg herceg birodalmi miniszterelnök halála után Ferenc József magának tartja fenn a miniszterelnöki funkciók gyakorlását (1860-ig)
1852. április létrejön a magyarországi katonai és polgári kormányzóság (élén Albrecht főherceg katonai és polgári kormányzó áll)
1852. október 12. a miniszteri konferencia rendelete az uralkodói pátenseket definitív törvénnyé minősíti
1852. november 29. Magyarországra is kiterjesztik az 1811. évi osztrák polgári törvénykönyv hatályát
1853. január 19. új szervezeti rendelet jelenik meg a magyarországi közigazgatási rendszerről
1853 tavasza megszüntetik az egységes helytartóságot (öt kerületi helytartósági osztály jön létre)
1854. május 1. feloldják az ostromállapotot, s ezzel a katonai közigazgatás utolsó eleme is eltűnik
1856. a katonai és polgári kormányzóságot főkormányzósággá nevezik át
1860. március 5. uralkodói pátens újjászervezi a korábban tanácsadó szervként működő birodalmi tanácsot, amely azonban csak május és szeptember között működik

1860. március 30. Albrecht főherceg halála után megszüntetik a főkormányzóságot
1860. július 1. a helytartósági osztályok helyett ismét egységes helytartóság jön létre; megszűnnek a magyarországi közigazgatási kerületek (november végétől újraszervezik a törvényhatóságokat)
1860. október 20. októberi diploma
1860. december 17–18 az esztergomi érsek elnökletével tartott tanácskozás arról dönt, hogy az országgyűlési választásokat az 1848: V. tc. alapján tartják meg
1860. december 27. felszámolják a Szerb Vajdaság és Temesi Bánságot
1861. január 27. a Muraköz Zala megyébe való visszakebelezése
1861. január 23. összeül az országbírói értekezlet (március 4-én javaslatot tesz az „ideiglenes törvénykezési szabályok”-ra)
1861. február 26. februári pátens
1861. március 1–április 7. országgyűlési képviselőválasztások
1861. április 2. Ferenc József e napra összehívta a magyar országgyűlést
1861. augusztus 22. Ferenc József feloszlatja a magyar országgyűlést
1861. november 5. császári pátens a provizórium bevezetéséről. A helytartótanács testületi hatáskörét felfüggesztik, a helytartótanács elnöke helyett helytartót neveznek ki gróf Pálffy Móric személyében
1863. július 15–október 15. Nagyszebenben ülésezik az erdélyi országgyűlés
1865. június 8. véget ér a provizórium időszaka
1865. december 14. ismét összeül a magyar országgyűlés, amely 1868-ig folyamatosan tanácskozik
1865. december 15. az uralkodó elrendeli, hogy az erdélyi országgyűlés válassza meg képviselőit a pesti országgyűlésre
1867. június 8. Ferenc Józsefet magyar királlyá koronázzák

A dualizmus állama 1867–1918

1867. február 20. megalakul a dualizmus első felelős kormánya gróf Andrássy Gyula vezetésével
1867. július 28. a kiegyezési törvény (1867: XII. tc.) megszületése
1868. április 1. a Balközép elfogadja hivatalos pártprogramként az un. „Bihari pontokat”
1868. április 2. A szélbal Madarász József vezetésével 48-as párt néven párttá alakul
1868. november 17. Ferenc József szentesíti a magyar–horvát kiegyezésről szóló 1868: XXX. tc.-et
1868. december 6. az uralkodó szentesíti Erdély és Magyarország uniójáról szóló törvényt (1868: XLIII. tc.)

1868. december 6. a magyarországi nemzetiségeknek széleskörű jogosítványokat biztosító nemzetiségi törvény megszületése (1868: XLIV. tc.)
1869. július 14. a király szentesíti az 1869: IV. tc.-et a bírói hatalom gyakorlásáról (elválasztja a közigazgatást a bíráskodástól)
1870. április 10. megalakul a budapesti építkezéseket összehangoló, a város fejlődését nagyban elősegítő Fővárosi Közmunkák Tanácsa
1870. augusztus 2. megszületik a köztörvényhatóságokról szóló (első vármegyei) törvény (1870: XLII. tc.)
1871. június 7. megszületik a községi törvény (1871: XVIII. tc.)
1871. november 14. gróf Andrássy Gyulát gróf Lónyay Menyhért váltja a miniszterelnöki székben
1872. október 12. a kolozsvári egyetem felállításáról szóló törvény
1872. december 5. Szlávy József az új miniszterelnök
1873. november 17. Pest, Buda és Óbuda egyesítésével létrejön Budapest
1873. december 10. Ghyczy Kálmán megalakítja a Balközép és a Deák-párt fúzióját célul kitűző Középpártot
1874. március 21. Bittó István alakít kormányt
1874. november 26. megszületik a politikai választásokat liberális szellemben szabályozó választójogi törvény (1874: XXXIII. tc.)
1875. március 1. a Deák-párt és a Balközép hivatalosan egyesül Szabadelvű Párt néven
1875. március 2. báró Wenckheim Béla az új kormányfő
1875. március 3. gróf Sennyey Pál vezetésével megalakul a Konzervatív Párt
1875. október 20. az uralkodó Tisza Kálmánt miniszterelnökké nevezi ki
1876. március 16. a vármegyék szerepét csökkentő, az állami befolyást növelő közigazgatási bizottságokról szóló törvény elfogadása (1876: VI. tc.)
1876. április 2. a sajátos közigazgatással és különállással rendelkező szász Királyföldet, kiváltságai nagyobbik részének elvonásával párhuzamosan, beolvasztják Szeben vármegyébe
1876. június 19. a vármegyén kívüli közigazgatási egységek betagolása a vármegyei rendszerbe (1876: XXXIII. tc.)
1877. március 13. megszületik a törvényhatóságok területi beosztását megállapító, a történelmi Magyarország felbomlásáig fennálló közigazgatási beosztásáról rendelkező törvényt (1877: I. tc.)
1878. május 27. az új büntető törvénykönyv (az ún. Csemegi-kódex) elfogadása (1878: V. tc.)
1879. december 20. az állampolgársági (honossági) törvény (1879: L. tc.) elfogadása
1880. február 22. az uralkodó szentesíti a megszállt Bosznia-Hercegovina közigazgatásáról szóló törvényt (1880: VI. tc.)

1881. február 14. a későbbiekben kimagasló nyomozati eredményeket felmutató, vidéki közbiztonsági szervezet, a csendőrség létrehozásáról szóló törvény elfogadása (1881: III. tc.)
1881. április 11. az uralkodó szentesíti a fővárosi állami rendőrségről szóló törvényt (1881: XXI. tc.)
1881. május 24. a szervezett, állami műemlékvédelem kezdetét jelentő, a műemlékek fenntartásáról szóló törvény elfogadása (1881: XXXIX. tc.)
1884. szeptember 29. a Függetlenségi és a 48-as Párt, Függetlenségi és Negyvennyolcas Párt néven egyesül
1886. június 27. megszületik a második törvényhatósági törvény (1886: XXII. tc.), amely tovább növeli az állami beavatkozási lehetőségeket a vármegyei közigazgatás területén
1889. június 16. a földművelés- ipar- és kereskedelemügyi, valamint a közmunka- és közlekedésügyi minisztériumot kereskedelemügyi, illetve földművelésügyi minisztérium néven újjászervezik
1890. március 13. Tisza Kálmán lemondását követően az uralkodó gróf Szapáry Gyulát nevezi ki miniszterelnöknek
1890. október 3. Ugron Gábor híveivel kilép a Negyvennyolcas és Függetlenségi Pártból
1892. január 5. a Mérsékelt Ellenzékből gróf Apponyi Albert vezetésével megalakul a Nemzeti Párt
1892. november 19. Wekerle Sándor első kormányának megalakulása
1893. május 20. Eötvös Károly híveivel kilép a Negyvennyolcas és Függetlenségi Pártból
1893. szeptember 27. Ugron Gábor és Eötvös Károly megalakítja a Függetlenségi és 48-as Pártot
1893. szeptember 29. Hermann Ottó vezetésével megalakul az Országos Függetlenségi Párt
1894. november 12. Vázsonyi Vilmos vezetésével megalakul a Budapesti Községi Demokrata Párt
1894. december 9. az uralkodó szentesíti az első három egyházpolitikai törvényt (1894: XXXI. tc. a házassági jogról, XXXII. tc. a gyermekek vallásáról, XXXIII. tc. az állami anyakönyvekről)
1895. január 15. báró Bánffy Dezső az új miniszterelnök
1895. január 28–29. megalakul a Katolikus Néppárt gróf Zichy Nándor vezetésével
1895. november 22. a király szentesíti a 1895: XLIII. tc.-et a vallás szabad gyakorlásáról
1897. augusztus 25. az uralkodó szentesíti az esküdtszékekről szóló törvényt (1897: XXXIII. tc.)
1898. február 15. megszületik a községi helynevekről szóló törvény (1898: IV. tc.)

1899. február 26. a király Széll Kálmánt nevezi ki kormányfővé
1900. augusztus 20. a Vázsonyi-féle Budapesti Községi Demokrata Párt országos párttá alakul Polgári Demokrata Párt néven
1901. október 2–9. országgyűlési választások: a kormányzó Szabadelvű Párt ismét győzelmet arat
1902. október 8. átadják az új Országházat
1903. március 11. a király szentesíti az 1903: IV. tc.-et a kivándorlásról
1903. április 16. a parlamenti ellenzék megkezdi az obstrukciót
1903. június 27. gróf Khuen-Héderváry Károly első kormányalakítása
1903. november 3. gróf Tisza István az új miniszterelnök
1904. november 18. elfogadják a házszabályok szigorítását (bár a szavazás házszabályellenes volt)
1905. január 26–február 4. országgyűlési választások; az ellenzéki koalíció győz
1905. június 18. megalakul a darabont-kormány (miniszterelnök: báró Fejérváry Géza). Az ellenzéki koalíció 21-én nemzeti ellenállást hirdet
1905. december 19. Kristóffy József belügyminiszter választójogi javaslata
1906. április 8. A király Wekerle Sándort, a koalíció jelöltjét bízza meg kormányalakítással
1906. április 29–május 8. országgyűlési választásokon ismét a Függetlenségi Párt győz
1907. június 2. Ferenc József szentesíti a „Lex Apponyi”-t (1907: XXVI. és XXVII. tc.; a népiskolák állami felügyelete és a magyar nyelv kötelező oktatása)
1908. november 11. gróf Andrássy Gyula belügyminiszter „plurális választójogi” javaslata
1909. november 21. Nagyatádi Szabó István megalakítja a 48-as és Függetlenségi Országos Gazdapártot
1910. január 17. a koalíció bukása után ismét gróf Khuen-Héderváry Károly alakít kormányt
1910. február 19. az 1906-ban feloszlatott Szabadelvű párt helyett megalakul a Nemzeti Munkapárt
1910. június 1–10. a Nemzeti Munkapárt elsöprő győzelmet arat az országgyűlési választásokon
1911. január 8. a király szentesíti a polgári perrendtartási törvényt (1911: I. tc.)
1911. július 18. a parlamenti véderővita ismét obstrukcióba torkollik
1912. április 22. Lukács László az új miniszterelnök
1912. június 4. gróf Tisza István képviselőházi elnök letöri az ellenzéki obstrukciót
1912. december 21. az uralkodó szentesíti az 1912: LXIII. tc.-et a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről

1913. április 30. a király szentesíti az új választójogi törvényt (1913: XIV. tc.; a választójogosultak száma alig nő)
1913. június 10. gróf Tisza István másodszor kap kormányalakítási megbízást
1914. június 6. megalakul az Országos Polgári Radikális Párt
1914. július 28. az első világháború kezdete. Július és augusztus során sorozatosan vezetik be a háború esetén alkalmazható különleges rendszabályokat
1916. november 21. meghal Ferenc József. Utóda IV. Károly
1917. május 23. gróf Tisza István benyújtja lemondását
1917. június 6. a baloldali pártok Választójogi Blokkot alakítanak
1917. június 15. gróf Esterházy Móric alakít kormányt
1918. szeptember 11. IV. Károly szentesíti az új választójogi törvényt
1918. október 23–24. gróf Károlyi Mihály vezetésével megalakul a Nemzeti Tanács
1918. október 29. a horvát országgyűlés (szábor) semmisnek nyilvánítja az 1868. évi magyar–horvát kiegyezést és kimondja csatlakozását a délszláv államhoz
1918. október 30. a Szlovák Nemzeti Tanács turócszentmártoni gyűlése határozatot hoz a Csehszlovákiához való csatlakozásról

A forradalmak állama 1918–1919
1918. október 31. az őszirózsás forradalom győzelme. Gróf Károlyi Mihály alakít kormányt
1918. november 11. a Nemzeti Tanács ülése dönt egy új törvényhozó szerv, Magyarország Nemzeti Tanácsa összehívásáról (november 16-ára)
1918. november 13. IV. Károly „felfüggeszti magyarországi jogainak gyakorlását” (második eckartsaui nyilatkozat)
1918. november 16. Magyarország „népköztársaság”-gá alakul (az első magyar köztársaság kezdete). Aznap feloszlik az 1910-ben megválasztott országgyűlés is
1918. november 23. az 1918. I. néptv. általános és titkos választójogot vezet be (férfiak és nők számára egyaránt)
1918. november 24. megalakul a Kommunisták Magyarországi Pártja (KMP)
1918. november 25. a Szláv Nemzeti Gyűlés Újvidéken kimondja Dél-Magyarország Szerbiához csatlakozását
1918. december 1. az erdélyi románok gyűlése Gyulafehérváron határoz Erdély Romániához csatlakozásáról
1918. december néptörvény a nép esküdtbíráskodásáról
1919. január 11. gróf Károlyi Mihály köztársasági elnökké választása. Az új miniszterelnök Berinkey Dénes lesz

1919. március 20. a Vix-jegyzék új demarkációs vonalat követel a kormánytól, melyet az elutasít és lemond
1919. március 21. az MSZDP és a KMP egyesül (Magyarországi Szocialista Párt néven) és átveszi a hatalmat. A Tanácsköztársaság kezdete. Megalakul a Forradalmi Kormányzótanács (elnöke: Garbai Sándor)
1919. március 25. a Kományzótanács elrendeli a forradalmi törvényszékek létrehozását (IV. sz. r.)
1919. április 6–8. tanácsválasztások
1919. április 12. a Kományzótanács ideiglenes alkotmányt alkot (XXVI. sz. r.)
1919. április 27. megszervezik a Vallásügyi Likvidáló Bizottságot
1919. május 5. gróf Károlyi Gyula ellenkormányt alakít Aradon. 31-én Szegeden újjáalakul e kormány. Horthy Miklós hadügyminiszter megkezdi a Nemzeti Hadsereg szervezését
1919. május 19. a Kományzótanács felállítja a Népgazdasági Tanácsot
1919. június 12–13. Magyarországi Szocialista Párt kongresszusa; a párt nevét Szocialista–Kommunista Munkások Magyarországi Pártjára változtatja
1919. június 14–23. a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésének ülésszaka (elfogadja a kormány áprilisi alkotmánytervezetét)
1919. július 12. a szegedi ellenkormány irányítását P. Ábrahám Dezső veszi át (1919. augusztus 12-ig áll fenn)
1919. augusztus 1. lemond a Forradalmi Kormányzótanács. Peidl Gyula alakít tisztán szociáldemokrata „szakszervezeti” kormányt

A Horthy-rendszer állama 1919–1944
1919. augusztus 4. a román csapatok megszállják Budapestet
1919 augusztus 7. Habsburg József főherceg Friedrich Istvánt nevezi ki miniszterelnökké
1919. október 25. több keresztény párt egyesülésével létrejön a Keresztény Nemzeti Egység Pártja (KNEP)
1919. november 16. Horthy Miklós a Nemzeti Hadsereg élén bevonul Budapestre
1919. november 17. kormányrendelet az általános és titkos választójogról
1919. november 24. Huszár Károly koalíciós kormányának megalakulása
1919. november 29. Nagyatádi Szabó István Országos Kisgazda és Földműves Párt néven egyesíti az agrárpártokat
1920. január 25–26. nemzetgyűlési választások
1920. február 29. kihirdetik az 1920: I. tc.-et az alkotmányosság helyreállításáról és az államfői hatalom ideiglenes gyakorlásáról.
1920. március 1. a nemzetgyűlés kormányzóvá választja Horthy Miklóst
1920. március 15. Simonyi-Semadam Sándor alakít kormányt

1920. június 4. a trianoni békeszerződés aláírása
1920. június 19. gróf Teleki Pál alakít kormányt
1920. június 22. kiegészítő választások a Tiszántúlon
1920. augusztus 19. a nemzetgyűlés elfogadja a 1920: XVII. tc.-et a kormányzói hatalom kiterjesztéséről
1921. április 6. kihirdetik az 1921: III. tc.-et (az állami és társadalmi rend hatékonyabb védelméről)
1921. április 14. gróf Bethlen István alakít kormányt
1921. november 6. kihirdetik az 1921: XLVII. tc.-et a Habsburg-ház trónfosztásáról
1921. december 14–16. népszavazás Sopronban és környékén. A város visszakerül Magyarországhoz
1921. december 21. Bethlen–Peyer paktum (a kormány és az MSZDP megállapodása)
1922. február 22. A Kisgazdapárt és a KNEP egyesülésével megszületik az „Egységes Párt" (vezetője gróf Bethlen István)
1922. március 2. közzéteszik a választójogot szűkítő 2200/1921. M.E. rendeletet (részlegesen visszaállítja a nyílt szavazást is)
1922. május 28–június 11. nemzetgyűlési választások; az Egységes Párt abszolút többséget kap
1922. szeptember 18. Magyarországot felveszik a Népszövetségbe
1924. május 21–22. törvényhatósági választások Budapesten a baloldal győzelmével
1924. május 24. megalakul a Magyar Nemzeti Bank
1924. november 13. megalakul a Fajvédő Párt (vezeti Gömbös Gyula)
1925. augusztus 23. törvényerőre emelik az 1922-es választójogi rendeletet (1925: XXVI. tc.)
1926. november 15. kihirdetik a felsőház felállításáról szóló 1926: XXII. tc.-et
1926. december 14–15. országgyűlési választások. Az Egységes Párt 60%-ot szerez
1929. június 29. közigazgatási reform (1929: XXX. tc.)
1930. október 12. Békésen megalakul a Független Kisgazdapárt (elnök: Szijj Bálint)
1931. június 28–30. országgyűlési választások; az Egységes Párt 64%-ot kap
1931. augusztus 7. az országgyűlés a kormány pénzügyi ellenőrzése céljából felállítja a „33-as bizottságot"
1931. augusztus 24. gróf Károlyi Gyula váltja Bethlent a kormányfői poszton
1931. szeptember 19. a kormány bevezeti a statáriális bíráskodást (a biatorbágyi vasúti merényletre hivatkozva)
1932. október 1. Gömbös Gyula alakít kormányt
1932. október 10. véget ér a statárium

1932. október 25. a Nemzeti Munkaterv (a magyar történelem első részletes kormányprogramja)
1932. október 27. az Egységes Párt átalakul Nemzeti Egység Pártjává (NEP)
1933. augusztus 25. törvény terjeszti ki a kormányzó jogköreit (1933: XXIII. tc.)
1935. március 4. Szálasi Ferenc megalakítja a Nemzeti Akarat Pártját
1935. március 31–április 7. előrehozott országgyűlési választások; a NEP 69%-kal győz
1936. október 12. a betegségben elhunyt Gömbös utóda Darányi Kálmán lesz
1937. július 28. tovább szélesedik a kormányzó jogköre (1937: XIX. tc.)
1937. október 17. több nyilas pártból létrejön a Magyar Nemzetiszocialista Párt (Szálasi Ferenc)
1937. december 31. a felsőház jogkörét kiterjesztő 1937: XXVII. tc. kihirdetése
1938. május 14. Imrédy Béla az új kormányfő
1938. június 3. az új választójogi törvény (1938: XIX. tc.) általánossá teszi a titkos szavazást
1938. november 2. az első bécsi döntés 12 ezer km^2-t csatol vissza Magyarországhoz Csehszlovákiától
1939. február 15. gróf Teleki Pál második kormányának megalakulása
1939. február 22. a NEP új neve Magyar Élet Pártja (MÉP) lesz
1939. március 15. a honvédség megkezdi Kárpátalja megszállását
1939. április 11. Magyarország kilép a Népszövetségből
1939. május 28–29. országgyűlési választások; a MÉP 73%-os többségre tesz szert
1939. június 29. Makón megalakul a Nemzeti Parasztpárt
1940. augusztus 30. a második bécsi döntés Észak-Erdélyt 44 ezer km^2-rel visszacsatolja Magyarországhoz
1941. április 3. Teleki Pál miniszterelnök öngyilkossága; a kormányzó Bárdossy Lászlót nevezi ki miniszterelnökké
1941. április 11. Magyarország csatlakozik a Jugoszlávia elleni német támadáshoz
1941. június 26. Magyarország csatlakozik a Szovjetunió elleni német támadáshoz
1942. január 15. kormányzóhelyettesi méltóságot hoz létre az Országgyűlés (1942: II. tc.)
1942. február 19. Horthy Istvánt választják kormányzóhelyettessé (1942: III. tc.)
1942. március 9. Kállay Miklós az új miniszterelnök
1942. augusztus 20. Horthy István kormányzóhelyettes repülőbalesetben meghal az orosz fronton

1943. július az illegális KMP Békepárttá változtatja nevét (vezetője Kádár János)
1944. március 19. a német csapatok megszállják az országot
1944. március 22. Sztójay Döme az új miniszterelnök
1944. március 28. betiltják az SZDP-t és az FKGP-t
1944. augusztus 29. Lakatos Géza alakít kormányt
1944. szeptember 23. a Vörös Hadsereg benyomul a trianoni államterületre is
1944. október 15. Horthy kiugrási kísérlete kudarcba fullad
1944. október 16. német nyomásra Horthy Szálasi Ferencet nevezi ki miniszterelnökké, majd lemond a kormányzói posztról
1944. október 27. Szálasi Ferencet „nemzetvezető”-ként államfővé is választják

A koalíciós évek állama 1944–1949
1944. december 2. a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front megalakulása Szegeden
1944. december 21. az Ideiglenes Nemzetgyűlés alakuló ülése Debrecenben
1944. december 22. az Ideiglenes Nemzeti Kormány felállítása. Miniszterelnök: Miklós Béla
1944. december az INGY Politikai Bizottságának létrehozása
1945. január 4. kormányrendeletek a közigazgatás újjászervezéséről és az igazolóbizottságokról
1945. január 25. kormányrendelet a népbíróságokról
1945. január 26. megalakul a Nemzeti Főtanács, a három fős államfői testület
1945. január Péter Gábor felállítja a budapesti rendőrség Politikai Rendészeti Osztályát (PRO)
1945. március 29. Szálasi Ferenc elhagyja Magyarországot
1945. szeptember 5–13. az Ideiglenes Nemzetgyűlés második (már budapesti) ülésszaka elfogadja az 1945: III. tc.-t (a Nemzeti Főtanács létrehozásáról); az 1945: VI. tc.-t (a nagybirtokrendszer megszüntetéséről, a dolgozó nép földhöz juttatásáról); az 1945: VII. tc.-t (a népbíráskodásról) és az 1945: VIII. tc.-t (a nemzetgyűlési választásokról).
1945. október 7. törvényhatósági választás Budapesten. A Kisgazdapárt 50%-ot szerez
1945. november 4. nemzetgyűlési választások. A Kisgazdapárt abszolút többséget szerez
1945. november 15. szovjet nyomásra „nagykoalíciós” kormány alakul. Miniszterelnök: Tildy Zoltán
1945. november 24. megalakul a Gazdasági Főtanács
1946. január 31. a nemzetgyűlés elfogadja az 1946: I. tc.-et Magyarország államformájáról (köztársaság)

1946. február 1. a köztársaság kikiáltása. Köztársasági elnökké Tildy Zoltánt választják
1946. február 4. Nagy Ferenc miniszterelnöki kinevezése
1946. március 5. a Baloldali Blokk megalakulása, a szalámitaktika kezdete
1946. március 12. a Nemzetgyűlés elfogadja a demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946: VII. tc.-et.
1946. május 6. a B-listázás kezdete
1946. szeptember–október a politikai rendőrség átalakul: a PRO utóda a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (ÁVO)
1946. szeptember 29–október 1. az MKP III. kongresszusa (célja: a „reakció" kiseprése a koalícióból)
1947. február 10. a párizsi béke aláírása
1947. február 25. Kovács Bélát mentelmi joga ellenére a szovjet hatóságok letartóztatják és elhurcolják
1947. május 30. lemondatják és emigrációba kényszerítik Nagy Ferenc miniszterelnököt. Utóda Dinnyés Lajos
1947. június 11. a kormány létrehozza az Országos Tervhivatalt
1947. július 1. a Nemzetgyűlés elfogadja az 1947: XVII. tc.-et a hároméves tervről és beiktatja a törvények közé a párizsi békét (1947: XVIII. tc.)
1947. július 23. a Nemzetgyűlés elfogadja az új választójogi törvényt (1947: XXII. tc.)
1947. augusztus 31. a „kékcédulás" választásokon a Kommunista Párt győz
1947. november 21. a bankok államosítása, a kétszintű bankrendszer felszámolása
1948. március 22. egységes ifjúsági szövetség (Magyar Ifjúság Népi Szövetsége) jön létre
1948. április 17. a többi párt nőszervezete beolvad a Magyar Nők Demokratikus Szövetségébe
1948. június 12–14. a Magyar Dolgozók Pártja alakuló ülése
1948. július 30.–augusztus 3. Tildy Zoltán lemondása után Szakasits Árpádot választják köztársasági elnökké
1948. szeptember 6. a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya átalakítása: létrejön a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága
1948. október szakszervezeti kongresszus. A korábbi 50 helyett 19 szakszervezet alakul (szakmai szerveződés helyett iparági rendszer jön létre)
1948. december 10. Dobi István alakít kormányt
1949. február 1. megalakul a Magyar Függetlenségi Népfront

A Rákosi-rendszer állama 1949–1956

1949. május 15. az első egypárti, népfrontlistás választás

1949. augusztus 18. az Országgyűlés elfogadja a Magyar Népköztársaság alkotmányát (1949: XX. tv.)
1949. augusztus 23. az Országgyűlés megválasztja a Népköztársaság Elnöki Tanácsa 21 tagját. Elnökévé az addigi köztársasági elnököt, Szakasits Árpádot választják
1949. október 24. az új bírósági rendszer bevezetése (1949: 9. tvr.; Kúria helyett Legfelsőbb Bíróság, az ítélőtáblák helyett felsőbíróságok, a törvényszékek helyett megyei bíróságok)
1949. október 31. a Magyar Tudományos Akadémia új alapszabályt fogad el. Átszervezik az Akadémia működését.
1949. december a Gazdasági Főtanács átszervezésével létrejön a Népgazdasági Tanács
1949. december 10. az országgyűlés elfogadja az 1949: XXV. tv.-t a népgazdaság első ötéves tervéről
1950. január 1. bevezetik az új megyerendszert; a 25 vármegyéből 19 megye alakul. Budapest területét jelentősen megnövelik. Az ÁVH önállósodik a Belügyminisztériumtól; hozzácsatolják a HM Katonapolitikai Osztályát és a Honvéd Határőrséget is.
1950. január létrejön a Munkaerőtartalékok Hivatala
1950. április 24. Szakasits Árpád NET-elnök letartóztatása
1950. május 8. Szakasits helyett Rónai Sándor lesz az új államfő
1950. május 11–12. az országgyűlés elfogadja az 1950: I. tv.-t a helyi tanácsokról és az 1950: II. tv.-t a büntetőtörvénykönyv általános részéről
1950. június 16-18. a Dolgozó Ifjúság Szövetsége (DISZ) alakuló kongresszusa
1950. október megszűnnek a felsőbíróságok
1950. október 22. az első tanácsválasztások
1950. november megalakul a pártállam informális, három fős titkos csúcsvezetése, a „Honvédelmi Bizottság” (Rákosi Mátyás, Gerő Ernő, Farkas Mihály)
1951. február 25–március 2. az MDP II. kongresszusa.
1951. május 18. az Országgyűlés létrehozza az Állami Egyházügyi Hivatalt
1951. június 1. a Honvédség új neve: Magyar Néphadsereg
1952. augusztus 14. Rónai Sándor helyett Dobi István az Elnöki Tanács elnöke; Dobit Rákosi váltja a kormány élén. Rónai parlamenti házelnök lesz
1952. november 24. megszűnik a Népgazdasági Tanács
1953. március 5. Sztálin halála
1953. május 17. országgyűlési választások
1953. június 27–28. az MDP KV ülése határozatot hoz a múltban elkövetett hibákról. Rákosi Mátyás a továbbiakban a főtitkári helyett első titkári poszton áll

1953. július 4. Nagy Imre miniszterelnöki kinevezése. Az „új szakasz” kezdete
1953. július 30. az új, önálló ügyészi szervezet létrehozása; a legfőbb államügyész helyett legfőbb ügyészi posztot hoznak létre
1954. január 21–23. ülésezik az országgyűlés; elfogadja az 1954: II. tv.-t a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről
1954. március 10. megszüntetik a rögtönbíráskodást
1954. május 24–30. az MDP III. kongresszusa
1954. szeptember 22. az országgyűlés elfogadja az új tanácstörvényt (1954: X. tv.)
1954. október 1. Miskolc, Debrecen, Pécs és Szeged megyei jogú városi rangot kap (közvetlenül az Elnöki Tanács alá rendelik őket)
1954. október 23–24. a Nagy Imre kezdeményezésére létrejött Hazafias Népfront alakuló kongresszusa
1954. november 28. tanácsválasztások (a szavazók 97,9%-a a Népfront jelöltjeire voksol)
1955. április 18. Hegedüs András az új miniszterelnök
1955. május 15. a Varsói Szerződés megalakítása (május 25-én az országgyűlés elfogadja az erről szóló 1955: III. tv.-t).
1955. december 14. Magyarországot felveszik az ENSZ-be
1956. február 14–25. az SZKP XX. kongresszusa
1956. július 18–21. az MDP KV ülése. Rákosi helyett Gerő Ernő a KV első titkára

Az 1956-os forradalom állama és az utóvédharcok 1956–1957
1956. október 23. a forradalom kirobbanása
1956. október 24. Nagy Imre ismét miniszterelnök
1956. október 25. Gerő Ernőt Kádár János váltja az MDP első titkári posztján
1956. október 28. Nagy Imre és kormánya a forradalmi erők mellett kötelezi el magát; nemzeti demokratikus mozgalomnak minősítik a felkelést. Elkezdődik a Nemzetőrség szervezése
1956. október 30. szűkebb kabinet alakul a kormányon belül. A felkelők megostromolják a Köztársaság téri pártszékházat. Nagy Imre bejelenti az egypártrendszer megszüntetését
1956. október 31. megalakul az MSZMP (az első titkár Kádár marad). Újjáalakulnak a volt koalíciós pártok
1956. november 1. Nagy Imre bejelenti az ország semlegességét, a Varsói Szerződésből való kilépést.
1956. november 3. az újabb kormányátalakítás után a kommunista miniszterek kisebbségbe kerülnek a Minisztertanácsban

1956. november 4. a szovjet csapatok támadása megdönti a forradalmi kormányt. Megalakul Kádár János „Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormánya”
1956. november 8. megalakul a Politikai Nyomozó Főosztály
1956. november 10. feláll az első karhatalmista ezred (pufajkások)
1956. november 11. véget ér a fegyveres ellenállás. Létrejön az MSZMP Ideiglenes Központi Bizottsága. Budapestre érkezik Szuszlov és Arisztov, akik a pár nap múlva érkező Malenkovval együtt a Szovjetunió teljhatalmú helytartói lesznek
1956. november 14. a Nagy-Budapesti Központi Munkástanács megalakulása
1956. november 22. Nagy Imre és társai elhurcolása a jugoszláv követségről
1956. december 2–5. az MSZMP IKB értekezlete ellenforradalomnak nevezi az eseményeket és megállapítja annak négy fő okát
1956. december 11. elrendelik a statáriumot
1957. január 15. törvényerejű rendelet a gyorsított büntetőeljárásról
1957. február 18. az Elnöki Tanács rendelete a Munkásőrség felállításáról
1957. március 1. a kormány szerkezete jelentősen átalakul
1957. április 6. létrejön a Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsa
1957. május 9. a forradalom óta először ül össze az Országgyűlés. A parlamenti ciklust két évvel meghosszabbítják (1957: I. tv.), alkotmány-módosítással (1957: II. tv.) új címert fogadnak el
1957. május 27. magyar–szovjet megállapodást írnak alá a szovjet hadsereg további magyarországi tartózkodásáról

A Kádár-rendszer állama 1957–1989

1957. június 5–6. az országgyűlés elfogadja az 1957: IV. tv.-t az államigazgatási eljárás szabályairól és az 1957: V. tv.-t az állampolgárság szabályozásáról
1957. június 27–29. az MSZMP első országos értekezlete; Kádárt választják első titkárrá
1957. október 21–22. újjáalakul a Hazafias Népfront
1958. január 28. Münnich Ferenc veszi át a kormány irányítását
1958. június 16. kivégzik Nagy Imrét, Gimes Miklóst és Maléter Pált
1958. november 16. országgyűlési és tanácsválasztások (részvételi arány: 98,4%, a Népfrontra szavaz: 99,6%)
1959. június 2. újjáalakul az Állami Egyházügyi Hivatal
1961. április 16. az Elnöki Tanács megszünteti a népbíróságokat
1961. szeptember 13. Kádár ismét a Minisztertanács elnöke
1961. december 15-16. az Országgyűlés elfogadja az új büntető törvénykönyvet (1961: V. tv.)

1962. június 26. átszervezés a Belügyminisztériumban. A főosztályok helyett Főcsoportfőnökségek alakulnak
1962. november 20–24. az MSZMP VIII. kongresszusa
1963. február 24. országgyűlési és tanácsválasztások. Szavaz a jogosultak 97,2%-a, a Népfrontot támogatja 98,9%
1964. szeptember 15. részmegállapodás az állam és a Vatikán közt
1965. július 1. Kádárt Kállai Gyula váltja a kormányfői székben
1966. november 11. az 1966. III. tv. módosítja a választójogot: visszaállítják az egyéni mandátumokat, lehetővé válik több jelölt indulása egy körzetben
1967. március 19. országgyűlési és tanácsválasztások. Szavaz 98,8%, a népfrontot támogatja 99,7%
1967. április 14. az Országgyűlés alakuló ülése. Kállai Gyula helyett Fock Jenő a miniszterelnök; Dobi Istvánt Losonczi Pál váltja az Elnöki Tanács elnöki posztján
1968. január 1. megkezdődik az „Új Gazdasági Mechanizmus”.
1968. február 25. az 1968: 5. tvr. a miniszterhelyettesi poszt helyett rendszeresíti az államtitkári tisztséget (több hivatal, bizottság élén is államtitkárok állnak)
1968. augusztus 21. hazánk is részt vesz Csehszlovákia lerohanásában
1970. szeptember 30–október 3. az 1970.: III. tv. ismét módosítja a választójogot
1971. február 10. az Országgyűlés ülése elfogadja a tanácstörvényt (1971. I. tv.)
1971. április 25. országgyűlési és tanácsválasztások (részvétel 98,7%, a HNF jelöltjeire szavaz 99,1%)
1972. április 19. az 1949–1989 közti korszak legjelentősebb alkotmánymódosítása (1972. I. tv.)
1973. április 15. tanácsválasztások
1973. október 12. az Országgyűlés elfogadja az 1973. III. tv.-t a miniszterek és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
1975. május 15. Fock Jenő „nyugdíjazása” után Lázár György alakít kormányt
1975. június 15. országgyűlési és tanácsválasztások. A 352 körzetből 33 esetben volt kettős jelölés. Részvételi arány 97,6%, a hivatalos jelöltekre szavaz: 99,6%
1978. január 6. Cyrus Vance, az USA külügyminisztere a Parlamentben visszaadja a Szent Koronát a magyar államot képviselő Apró Antal házelnöknek
1978. december 31. az Országgyűlés elfogadja az új Büntető Törvénykönyvet (1978. IV. tv.)
1980. június 8. országgyűlési és tanácsválasztások (kettős jelölés 15 helyen; 97%-os részvétel, 99,3%-os szavazatarány a jelöltekre)

1983. december 27. az 1983. III. tv. bevezeti a parlamenti választásokon a kötelező kettős jelölést, illetve az országos listát
1984. január 1. megszűnnek a járások
1984. április 12–13. az Országgyűlés létrehozza az Alkotmányjogi Tanácsot (1984. I. tv.)
1985. március 25–28. az MSZMP XIII. kongresszusa. Kádár János első titkár helyett főtitkárrá választják
1985. ápr. 30. Országos Nemzetiségi Tanács alakul (célja: a hazai kisebbségek közművelődésének előmozdítása)
1985. június 8. (pótválasztások: június 22.) országgyűlési és tanácsválasztások. A részvétel „csak" 94%-os, szokatlanul sok az érvénytelen szavazat (5,4%), a jelölteket 98,8% támogatja. A parlamenti képviselők 10,5%-a független jelölt, 77%-a párttag, de a képviselők 60%-a új
1985. június 14–16. az ellenzék közös tanácskozása Monoron
1986. június 26. szigorodik a parlamenti házszabály
1987. június 25–26. Grósz Károly alakíthat kormányt, az új államfő (a NET elnöke) Németh Károly
1987. szeptember 27. a Magyar Demokrata Fórum (MDF) megalakulása Lakiteleken
1987. december 16–17. az Országgyűlés ülése elfogadja az 1987. XI. tv.-t a jogalkotásról
1988. márc. 30. megalakul a Fiatal Demokraták Szövetsége (Fidesz)
1988. május 1. létrejön a Szabad Kezdeményezések Hálózata, a későbbi SZDSZ elődje
1988. május 20–22. az MSZMP rendkívüli értekezlete Kádár helyett Grósz Károlyt nevezi ki a párt főtitkárává
1988. június 29.-július 1. az Országgyűlés Straub F. Brúnót választja az Elnöki Tanács elnökévé
1988. november 13. megalakul a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)
1988. november 18. „felújítja tevékenységét" az FKgP
1988. november 24. Németh Miklós lesz a miniszterelnök
1989. február 10–11. az MSZMP KB állást foglal a többpártrendszer bevezetése mellett
1989. június 13. létrejön a Nemzeti Kerekasztal, mely tárgyalásokat folytat a békés átmenetről
1989. október 6–10. az MSZMP XIV. kongresszusa kimondja a párt „jogutód nélküli" feloszlatását. Okt. 7-én megalakul az MSZP
1989. október 17–20. az Országgyűlés elfogadja az alkotmány teljes módosítását és az ún. sarkalatos törvényeket (1989. XXXI. tv. az Alkotmány módosításáról; 1989. XXXII. tv. az Alkotmánybíróság létesítéséről; 1989. XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról; 1989. XXXIV. tv. az országgyűlési képviselők választásáról).

1989. október 23. Szűrös Mátyás házelnök kikiáltja a köztársaságot és átveszi az ideiglenes köztársasági elnöki tisztet
1989. október 30–31. az Országgyűlés létrehozza az Állami Számvevőszéket

A rendszerváltás állama 1989–2006

1989. november 26. a „négyigenes" népszavazáson a szavazópolgárok csekély többséggel (50,07%) elfogadják, hogy a köztársasági elnököt csak a parlamenti választások után válasszák meg
1990. január 1. megkezdi munkáját az Alkotmánybíróság
1990. március 1. megalakul az Állami Vagyonügynökség
1990. március 10. szovjet–magyar kormányközi megegyezés a szovjet csapatok teljes kivonásáról
1990. március 25. ismét teljesen szabad országgyűlési választást tartanak. Az első fordulóban kiderül, hogy hat párt jut a parlamentbe
1990. április 8. a parlamenti választások második fordulóját fölényesen nyeri az MDF, de így is csak a mandátumok 43%-val rendelkezik
1990. május 2. bejelentik az ún. MDF – SZDSZ-paktum megkötését
1990. május 2–3. az új Országgyűlés alakuló ülése
1990. május 23. Antall József (MDF) alakít koalíciós kormányt az MDF, a KDNP és az FKGP részvételével
1990. augusztus 3. Göncz Árpádot (SZDSZ) választják köztársasági elnökké
1990. szeptember 30. az önkormányzati választások első fordulója (a második fordulót okt. 14-én tartják)
1991. június 19. kivonul az utolsó szovjet katona is
1991. július 1. feloszlik a Varsói Szerződés
1991. december 6. alapszerződés aláírása Ukrajnával
1991. december 16. társulási szerződés Magyarország és az Európai Közösség között
1992. december 1. alapszerződés aláírása Szlovéniával
1992. december 16. alapszerződés aláírása Horvátországgal
1993. augusztus 5. megalakul a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP, elnöke Csurka István)
1993. december 12. meghal Antall József miniszterelnök. 21-én Boross Péter alakít kormányt
1994. május 8–29. országgyűlési választások; az MSZP a mandátumok 54%-át szerzi meg
1994. július 15. Horn Gyula alakít kormányt
1995. létrejön az országgyűlési biztosok (ombudsmanok) hivatala
1995. március 19. alapszerződés aláírása Szlovákiával
1995. június 19. újraválasztja Göncz Árpád köztársasági elnököt az Országgyűlés

1996. február 1. hatályba lép a médiatörvény (1996: I. tv.)
1996. március 4. kettészakad az MDF
1996. szeptember 16. alapszerződés aláírása Romániával
1997. szeptember 1. megalakul a Honvéd Vezérkar
1997. november 13. megalakul az Országos Igazságszolgáltatási Tanács
1997. november 16. népszavazás erősíti meg a NATO-hoz való csatlakozás szándékát
1998. május 10–24. országgyűlési választások; a Fidesz szerzi meg a mandátumok 39%-át
1998. július 8. Orbán Viktor alakít kormányt. Külön minisztere lesz a Miniszterelnöki Hivatalnak
1999. március 12. Magyarország a NATO tagja lesz
2000. június 5. Mádl Ferenc az új köztársasági elnök
2002. április 7–21. országgyűlési választások az MSZP győzelmével
2002. május 27. Medgyessy Péter alakít kormányt
2003. április 12. Az EU-népszavazáson a szavazók 83,76 %-a igennel voksol
2003. április 16. Az athéni csúcsértekezleten Medgyessy Péter miniszterelnök aláírja a csatlakozási szerződést
2004. május 1. Magyarország az Európai Unió tagjává válik
2004. június Európai Parlamenti választások a Fidesz győzelmével. (A kormányzó MSZP-ben válság bontakozik ki, Medgyessy Péter augusztusban benyújtja lemondását)
2004. szeptember 29. Gyurcsány Ferenc (MSZP) az új miniszterelnök
2005. január 1. befejeződik az ítélőtáblák felállítása
2005. augusztus 5. Sólyom Lászlót választja köztársasági elnökké az Országgyűlés
2006. április 9–23. országgyűlési választások. Az MSZP–SZDSZ koalíció újra bizalmat kap; továbbra is Gyurcsány Ferenc a kormányfő

Nemzetgyűlési és országgyűlési választások eredményei 1865–2006

Az alábbi táblázatokban a népképviseleti országgyűlési és nemzetgyűlési választások eredményeit mutatjuk be (kivéve az 1848-as és az 1861-es választásokat). A szavazatszámokat és arányokat nem közöljük, helyette csak a megszerzett mandátumok száma és aránya szerepel (ami természetesen jelentősen el is térhet a szavazati arányoktól). A mandátumarányokat egész számra kerekítve adjuk meg a jobb áttekinthetőség érdekében. A kerekítések miatt az egyes pártok mandátumarányainak összege eltérhet a száztól. A dualizmus kori pártnevek gyakran nem tekinthetők tulajdonnévnek. Az archaikusan hangzó pártneveket modern alakban adjuk meg. A töredékpártok mandátumait nagyobb csoportokba vontuk össze (pl. nemzetiségi pártok, egyéb pártok stb.)

A dualizmus állama 1867–1918

Az 1865. november 10–december 11-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Deák-párt	250	58%
Balközép	100	23%
Szélbal	20	5%
Nemzetiségi	60	14%
Összesen	430	100%

Az 1869. március 9–13-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Deák párt	235	60%
Balközép	116	30%
48-as szélbal	40	10%
Összesen	391	100%

Az 1872. június 12–július 9-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Deák párt	245	57%
Balközép	116	27%
48-asok	38	9%
Pártonkívüliek, nemzetiségiek	28	7%
Összesen	427	100%

Az 1875. július 1–augusztus 18-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű párt	333	80%
48-as függetlenségi párt	36	9%
Konzervatív párt	21	5%
Nemzetiségi pártonkívüliek	24	6%
Összesen	414	100%

Az 1878. augusztus 5–14-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű párt	239	58%
Függetlenségi párt	76	18%
Egyesült ellenzék	75	18%
Nemzetiségiek	9	2%
Pártonkívüliek	14	3%
Összesen	413	100%

Az 1881. június 24–július 3-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű párt	235	57%
Függetlenségi Párt	88	21%
Mérsékelt ellenzék	57	14%
A nemzetiségiek	14	3%
Pártonkívüliek	19	5%
Összesen	413	100%

Az 1884. június 13–22-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű Párt	234	57%
Függetlenségi Párt	75	18%
Mérsékelt ellenzék	64	15%
Országos Antiszemita Párt	17	4%
A nemzetiségiek	15	4%
Pártonkívüliek	8	2%
Összesen	413	100%

Az 1887. június 17–július 26-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű Párt	263	64%
Függetlenségi Párt	78	19%
Mérsékelt ellenzék	44	11%
Országos Antiszemita Párt	11	3%
A nemzetiségiek	9	2%

Pártonkívüliek	8	2%
Összesen	413	100%

Az 1892. január 29–február 3-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű Párt	243	59%
Függetlenségi Párt	86	21%
Nemzeti Párt	61	15%
Ugron-párt	15	4%
Pártonkívüliek	8	2%
Összesen	413	100%

Az 1896. október 29–november 4-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű Párt	290	70%
Kossuth-Párt	50	12%
Nemzeti Párt	33	8%
Katolikus Néppárt	18	4%
Ugron-párt	11	3%
Román Nemzeti Párt	1	0,2%
Pártonkívüliek	10	2%
Összesen	413	100%

Az 1901. október 2–9-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Szabadelvű Párt	277	67%
Kossuth-Párt	79	19%
Katolikus Néppárt	25	6%
Ugron-párt	13	3%
Szlovák Nemzeti Párt	4	1%
Demokrata Párt	1	0,2%
Szerb Nemzeti Párt	1	0,2%
Pártonkívüliek	13	3%
Összesen	413	100%

Az 1905. január 26–február 4-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Kossuth-Párt	165	40%
Szabadelvű Párt	159	38%
„Disszidens”-Párt	27	7%
Katolikus Néppárt	25	6%
Új Párt	13	3%

Román Nemzeti Párt	8	2%
Demokrata Párt	2	0,4%
Szocialisták	2	0,4%
Szerb Nemzeti Párt	1	0,2%
Szlovák Nemzeti Párt	1	0,2%
Pártonkívüliek	10	2%
Összesen	413	100%

Az 1906. április 29–május 8-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Függetlenségi Párt	253	61%
Alkotmánypárt	71	17%
Katolikus Néppárt	33	8%
Román Nemzeti Párt	14	3%
Szász Párt	13	3%
Szlovák Nemzeti Párt	7	2%
Szerb Nemzeti Párt	4	1%
Demokrata Párt	3	1%
Parasztpárt	1	0,2%
Mo. Újjászervezett Szocdem. Párt	1	0,2%
Összesen	400	100%

Az 1910. június 1–10-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Nemzeti Munkapárt	256	62%
Kossuth-Párt	51	12%
Justh-párt	44	11%
67-es pártonkívüliek	21	5%
Katolikus néppárt	13	3%
48-as pártonkívüliek	12	3%
Román Nemzeti Párt	5	1%
Pártonkívüli	13	3%
Gazdapárt	5	1%
Szlovák Nemzeti Párt	3	1%
Demokrata Párt	2	0,4%
Keresztény Szocialista Párt	1	0,2%
Összesen	426	100%

A Horthy-rendszer állama

Az 1920. január 25–26-i nemzetgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya

Országos Kisgazda- és Földműves Párt	78	47%
Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja	73	44%
Nemzeti Demokrata Párt	6	4%
Egyéb pártok	4	2%
Pártonkívüliek	3	2%
Összesen	164	100%

Az 1920. június–júliusi kiegészítő nemzetgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Keresztény Kisgazda- és Földműves Párt	105	51%
Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja	85	41%
Nemzeti Demokrata Párt	6	3%
Egyéb pártok	5	2%
Pártonkívüliek	7	3%
Összesen	208	100%

Az 1922. május 28–június 11-i nemzetgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Egységes Párt	140	57%
Keresztény pártok	34	14%
Magyarországi Szociáldemokrata Párt	25	10%
Liberális pártok	16	7%
Egyéb pártok	4	2%
Pártonkívüliek	25	10%
Összesen	244	100%

Az 1926. december 14–15-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Egységes Párt	170	70%
Keresztény Gazdasági és Szociális Párt	35	14%
Magyarországi Szociáldemokrata Párt	14	6%
Liberális pártok	10	4%
Magyar Nemzeti Függetlenségi (Fajvédő) Párt	2	1%
Egyéb pártok	4	2%
Pártonkívüliek	10	4%
Összesen	245	100%

Az 1931. június 28–30-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Egységes Párt	157	64%
Keresztény Gazdasági és Szociális Párt	32	13%
Magyarországi Szociáldemokrata Párt	14	6%
Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt	10	4%
Liberális pártok	8	3%
Egyéb pártok	8	3%
Pártonkívüliek	16	7%
Összesen	245	100%

Az 1935. március 31–április 7-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Nemzeti Egység Pártja	170	70%
Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt	25	10%
Keresztény Gazdasági és Szociális Párt	14	6%
Magyarországi Szociáldemokrata Párt	11	4%
Liberális pártok	8	3%
Magyar Nemzeti Szocialista Párt	2	1%
Egyéb pártok	5	2%
Pártonkívüliek	10	4%
Összesen	245	100%

Az 1939. május 28–29-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Élet Pártja	181	70%
Nyilaskeresztes Párt	29	11%
Egyéb nemzetiszocialista pártok	20	8%
Független Kisgazda-, Földműves és Polgári Agrárpárt	14	5,5%
Szociáldemokrata Párt	5	2%
Polgári Szabadságpárt	5	2%
Egyesült Kereszténypárt	4	1,5%
Pártonkívüliek	2	1%
Összesen	260	100%

A koalíciós évek állama 1944–1949

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés összetétele megalakulásakor

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Kommunista Párt	90	39%
Független Kisgazdapárt	56	24%
Szociáldemokrata Párt	43	19%
Nemzeti Parasztpárt	16	7%
Polgári Demokrata Párt	13	6%
Független	12	5%
Összesen	230	100%

Az 1945. november 4-i nemzetgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Független Kisgazdapárt	245	58%
Magyar Kommunista Párt	70	17%
Szociáldemokrata Párt	69	16%
Nemzeti Parasztpárt	23	5,5%
Polgári Demokrata Párt	2	0,5%
Magyar Radikális Párt	0	0%
Pártonkívüli (nemzetgyűlés által választva)	12	3%
Összesen	421	100%

Az 1947. augusztus 31-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Kommunista Párt	100	24%
Demokrata Néppárt	60	15%
Független Kisgazdapárt	68	16%
Szociáldemokrata Párt	67	16%
Magyar Függetlenségi Párt	49	12%
Nemzeti Parasztpárt	36	9%
Független Magyar Demokrata Párt	18	4%
Magyar Radikális Párt	6	2%
Keresztény Női Tábor	4	1%
Polgári Demokrata Párt	3	1%
Összesen	411	100%

A Rákosi- rendszer állama 1949–1956

Az 1949. május 15-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Dolgozók Pártja	285	71%
Független Kisgazdapárt	62	15%
Nemzeti Parasztpárt	39	10%
Független Magyar Demokrata Párt	10	2,5%
Magyar Radikális Párt	4	1%
pártonkívüliek	2	0,5%
Népfront összesen	402	100%

Az 1953. május 17 -i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Dolgozók Pártja	206	69%
pártonkívüliek	92	31%
Népfront összesen	298	100%

A Kádár-rendszer állama 1957–1989

Az 1958. november 16-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	276	82%
pártonkívüliek	62	18%
Népfront összesen	338	100%

Az 1963. február 24-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	252	74%
pártonkívüliek	88	26%
Népfront összesen	340	100%

Az 1967. március 19-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	259	74%
pártonkívüliek	90	26%
Népfront összesen	349	100%

Az 1971. április 25-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	224	64%
pártonkívüliek	128	36%
Népfront	352	100%

Az 1975. június 15-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	215	61%
pártonkívüliek	137	39%
Népfront összesen	352	100%

Az 1980. június 8-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	252	72%
pártonkívüliek	100	28%
Népfront összesen	352	100%

Az 1985. június 8-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Munkáspárt	290	75%
pártonkívüliek	96	25%
Népfront összesen	386	100%

A rendszerváltás állama 1989–2006

Az 1990. március 25–április 8-i országgyűlési választások eredménye:

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Demokrata Fórum	164	43%
Szabad Demokraták Szövetsége	94	24%
Független Kisgazdapárt	44	11%
Magyar Szocialista Párt	33	9%
Fiatal Demokraták Szövetsége	22	6%
Kereszténydemokrata Néppárt	21	5%
független egyéni jelölt	8	2%
Összesen	386	100%

Az 1994. május 8–29-i országgyűlési választások eredménye

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Párt	209	54%
Szabad Demokraták Szövetsége	69	18%
Magyar Demokrata Fórum	38	10%
Független Kisgazdapárt	26	7%
Kereszténydemokrata Néppárt	22	6%

Fiatal Demokraták Szövetsége	20	5%
Agrárszövetség	1	0,3%
Fidesz – Liberális Pártszövetség – Agrárszövetség – SZDSZ	1	0,3%
Összesen	386	100%

Az 1998. május 10–24-i országgyűlési választások eredménye

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Párt	134	35%
Fiatal Demokraták Szövetsége	113	29%
Fiatal Demokraták Szövetsége – Magyar Demokrata Fórum	50	13%
Független Kisgazdapárt	48	12%
Szabad Demokraták Szövetsége	24	6%
Magyar Igazság és Élet Pártja	14	4%
Magyar Demokrata Fórum	2	0,5%
Független	1	0,3%
Összesen	386	100%

A 2002. április 7–21-i országgyűlési választások eredménye

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Fiatal Demokraták Szövetsége – Magyar Demokrata Fórum	188	49%
Magyar Szocialista Párt	178	46%
Szabad Demokraták Szövetsége	19	5%
Magyar Szocialista Párt – Szabad Demokraták Szövetsége	1	0,3%
Összesen	386	100%

A 2006. április 9–23-i országgyűlési választások eredménye

A párt neve	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Magyar Szocialista Párt	186	48%
Fiatal Demokraták Szövetsége – Kereszténydemokrata Néppárt	164	42%
Szabad Demokraták Szövetsége	18	5%
Magyar Demokrata Fórum	11	3%
Magyar Szocialista Párt – Szabad Demokraták Szövetsége	6	2%
Somogyért	1	0,3%
Összesen	386	100%

A magyar állam fejlődését meghatározó legfontosabb jogszabályok

A rendi állam 1711–1848

1687: II. tc.	A szabad királyválasztási jog fölfüggesztéséről és a Habsburgok fiági trónörökösödési jogáról
1715: XCII. tc.	A drávántúli négy megye, továbbá Csongrád, Csanád, Békés, Arad, Zaránd és Szörény vármegyék visszakebelezéséről.
1723: I., II. és III. tc.	A magyar Pragmatica Sanctio (a leányági örökösödésről, az Örökös tartományok és Magyarország feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttes birtoklásáról, és az örökös király törvényes uralmához szükséges alkotmányos kellékekről).
1723: XCVII.-CII. tc.	A Helytartótanács fölállításáról
1732: királyi rendelet	A Partium Erdélyhez csatolásáról (az 1741: XVIII., az 1791: XI. és az 1836: XXI. tc.-ek elrendelték a visszacsatolást.)
1741: XI. és XV. tc.-ek	A magyar ügyek magyarok általi intézéséről, illetve a király által intézendő ügyekben a magyar tanácsosok meghallgatásáról
1790/91: X. tc.	Magyarország függetlenségéről
1790/91: XII. tc.	A törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról
1790/91: XLIII. tc.	A bűnperek föllebbezhetőségéről
1807-es császári rendelet	A határőrvidékről
1840: XV. tc.	A váltótörvénykönyvről

A polgári átalakulás állama 1848–1849

1848: III. tc.	Független magyar felelős minisztérium felállításáról
1848: IV. tc.	Az országgyűlés évenkénti üléseiről
1848: V. tc.	Az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról
1848: VII. tc.	Magyarország és Erdély egyesítéséről
1848: VIII. tc.	A közös teherviselésről
1848: IX., X., XI., XII. tc.-ek	A jobbágyfelszabadításról és ahhoz kapcsolódó ügyekről
1848: XV. tc.	A megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról
1848: XVI. tc.	Az ősiség eltörléséről

1848: XVIII. tc.	A sajtóról
1848: XXI. tc.	A nemzeti színről és ország címeréről
1848: XXII. tc.	A nemzeti őrseregről
1848: XXIV. tc.	A községi választásokról
1848: XXXIII. tc.	A honvédelemről
1849: II. tc.	A Függetlenségi Nyilatkozat

Az osztrák abszolutizmus állama, 1849–1867

1849. márc. 4.	Olmützi alkotmány
1851. dec. 31.	Szilveszteri pátens
1860. okt. 20.	Októberi diploma
1861. febr. 26.	Februári pátens
1849. okt. 24.	Császári rendelet Magyarország ideiglenes közigazgatási szervezetéről
1849. nov. 3.	Császári rendelet Magyarország ideiglenes bírósági szervezetéről
1850. szept. 13.	Császári rendelet Magyarország közigazgatási szervezetéről
1861. nov. 5.	Császári pátens a provizórium bevezetéséről

A dualizmus állama 1867–1918

1867: XII. tc.	Az osztrák–magyar kiegyezésről
1868: XXX. tc.	A magyar–horvát kiegyezésről
1868: XLIII. tc.	Magyarország és Erdély egyesítésének részletes szabályozásáról
1868: XLIV. tc.	A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában
1869: IV. tc.	A bírói hatalom gyakorlásáról
1870: XLII. tc.	A köztörvényhatóságok rendezéséről
1874: XXXIII. tc.	A választójog módosításáról és kiegészítéséről
1878: V. tc.	A Büntető törvénykönyvről
1879: L. tc.	A magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről
1895: XLIII. tc.	A vallás szabad gyakorlásáról
1911: I. tc.	A polgári perrendtartásról

A forradalmak állama 1918–1919

1918: I. néptv.	Az általános, egyenlő és titkos választójogról, a demokratikus államrendről
1918: III. néptv.	Az egyesülés, a gyülekezés és a sajtó szabadságáról
1918: X. néptv.	A ruszin nép autonómiájáról

1919: VI. néptv.	A magyarországi németek önrendelkezéséről
1919: XVIII. néptv.	A földművelő nép földhöz juttatásáról
1919: XIX. néptv.	A Felvidéken élő szlovákok autonómiájáról
IV. sz. r.	A forradalmi törvényszékekről
XXVI. sz. r.	Ideiglenes alkotmány

A Horthy-rendszer állama 1919–1944

5985/1919. M. E. rend.	A nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójog szabályozása
1920: I. tc.	Az alkotmányosság helyreállítása, az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezése, a kormányzói tisztség létrehozása és a hozzá kötődő jogkör meghatározása
1920: XVII. tc.	A kormányzói jogkör kiterjesztése
1921: XLVII. tc.	IV. Károly és a Habsburg-ház trónfosztása
2200/1922. M. E. rend.	A nemzetgyűlési képviselők választásának szabályozása
1925: XXVI. tc.	Az országgyűlési képviselők választásának szabályozása
1926: XXII. tc.	Az országgyűlés felsőházának létrehozása, összetételének és jogkörének megállapítása
1929: XXX. tc.	A vármegyék és a törvényhatósági jogú városok közigazgatásának rendezése
1930: XVIII. tc.	Budapest közigazgatásának rendezése
1933: XXIII. tc.	A kormányzói jogkör kiterjesztése
1937: XIX. tc.	A kormányzói jogkör kiterjesztése és a kormányzóválasztás szabályozása
1937: XXVII. tc.	Az országgyűlés felsőháza jogkörének kiterjesztése
1938: XIX. tc.	Az országgyűlési képviselők választásának szabályozása
1942: II. tc.	A kormányzóhelyettesi tisztség létrehozása, a hozzá kötődő jogkör és megválasztási mód meghatározása
1944: X. tc.	A nemzetvezetői tisztség létrehozása és a hozzá kötődő jogkör meghatározása

A koalíciós évek állama 1944–1949

1945: III. tc.	A Nemzeti Főtanács létrehozásáról
1945: VI. tc.	A nagybirtokrendszer megszüntetéséről, a dolgozó nép földhöz juttatásáról
1945: VII. tc.	A népbíráskodásról
1945: VIII. tc.	A nemzetgyűlési választásokról

1946: I. tc.	Magyarország államformájáról
1946: VII. tc.	A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről
1946: XV. tc.	A csehszlovák–magyar lakosságcsere egyezményről
1947: XVII. tc.	A hároméves tervről
1947: XXII. tc.	Az országgyűlési választásokról
1948: LX. tc.	A magyar állampolgárságról

A Rákosi-rendszer állama 1949–1956

1949: XX. tv.	A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
1949: XXV. tv.	A népgazdaság első ötéves tervéről
1949: 9. tvr.	Az igazságügyi szervezet átalakításáról
1950: I. tv.	A helyi tanácsokról
1950: II. tv.	A büntetőtörvénykönyv általános részéről
1954: II. tv.	A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről
1954: X. tv.	A tanácsokról
1955: III. tv.	A Varsói Szerződés törvénybe iktatásáról

Az 1956-os forradalom állama és az utóvédharcok 1956–1957

26/1956. NET-határozat	Az Alkotmány módosításáról
1956: 22. tvr.	Az egyszerűsített büntetőeljárásról
1956: 28. tvr.	A rögtönítélő bíráskodás bevezetéséről
1956: 31. tvr.	A közbiztonsági őrizetről
1957: 4. tvr.	A gyorsított büntetőeljárásról
1957: 13. tvr.	A munkásőrség megszervezéséről
1957: 25. tvr.	A Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsa létrehozásáról
1957: I. tv.	Az országgyűlés mandátumának kétéves meghosszabbításáról

A Kádár-rendszer állama 1957–1989

1957: II. tv.	Az Alkotmány módosításáról
1957: IV. tv.	Az államigazgatási eljárás szabályairól
1957: V. tv.	Az állampolgárság szabályozásáról
1961: V. tv.	A Büntető Törvénykönyvről
1966: III. tv.	Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról
1971: I. tv.	A tanácsokról
1972: I. tv.	Az Alkotmány módosításáról és egységes szövegéről

1973: III. tv.	A miniszterek és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
1978: IV. tv.	A Büntető Törvénykönyvről
1983: III. tv.	Az Országgyűlési képviselők és a tanácstagok választásáról
1984: I. tv.	Az Alkotmányjogi Tanácsról
1987: XI. tv.	A jogalkotásról
1989: XXXI. tv.	Az Alkotmány módosításáról
1989: XXXIII. tv.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról

A rendszerváltás állama 1989–2006

1989: XXXII. tv.	Az Alkotmánybíróságról
1990: VII. tv., 1992: LIII. tv. és 1995: XXXIX. tv.	Az Állami Vagyonügynökségről és a privatizációról
1990: XXVIII. tv.	Az 1956 októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról
1990: XL tv.	Az Alkotmány módosításáról
1990: XLIV. tv.	Az Alkotmány módosításáról („címertörvény”)
1991: VIII. tv.	Az állami ünnepekről
1991: XXIV. tv.	A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról
1991: LX. tv.	A Magyar Nemzeti Bankról
1993: LV. tv.	Az állampolgárságról
1994: XXIII. tv.	Egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről (átvilágítási törvény)
1995: LXXXIII. tv.	A nemzeti jelképek használatáról
1996: I. tv.	A rádiózásról és televíziózásról (médiatörvény)
2000: I. tv.	Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról
2001: LXII. tv.	A szomszédos államokban élő magyarokról (státusztörvény)

A magyar állam vezetői 1711–2006

Államfők

Habsburg-házbeli királyok
III. Károly 1711–1740
Mária Terézia 1740–1780

Habsburg–Lotharingiai-házbeli királyok
II. József 1780–1790
II. Lipót 1790–1792
I. Ferenc 1792–1835
V. Ferdinánd 1835–1848
Ferenc József 1848–1916
IV. Károly 1916–1918

Kormányzó-elnök
Kossuth Lajos 1849

Köztársasági elnök
Károlyi Mihály gr. 1919

Kormányzó
Horthy Miklós 1920–1944

„Nemzetvezető”
Szálasi Ferenc 1944–1945

Köztársasági elnökök
Tildy Zoltán 1946–1948
Szakasits Árpád 1948–1949

Elnöki Tanács elnökei
Szakasits Árpád 1949–1950
Rónai Sándor 1950–1952
Dobi István 1952–1967
Losonczi Pál 1967–1987
Németh Károly 1987–1988
Straub F. Brúnó 1988–1989

Köztársasági elnökök
Szűrös Mátyás 1989–1990 (ideiglenesen)

Göncz Árpád 1990–2000
Mádl Ferenc 2000–2005
Sólyom László 2005–

A végrehajtó hatalom irányítói

1848. előtt a végrehajtó hatalom nem volt egységes szervezetű. Legfontosabb eleme a helytartótanács, amely mellett a kancellária szerepe volt még kiemelkedő. 1723 és 1848 között a helytartótanács élén általában a nádorok álltak. A nádori cím betöltetlensége esetén az uralkodó maga nevezte ki a helytartókat.

helytartók
Pálffy Miklós gr. 1724–1732 (nádorként)
Lotharingiai Ferenc hg. 1732–1741
Pálffy János gr. 1741–1751 (nádorként)
Batthyány Lajos gr. 1751–1765 (nádorként)
Albert szász hg. 1765–1780
Niczky Kristóf gr. 1783–1787
Zichy Károly gr. 1787–1790
Sándor Lipót főhg. 1790–1795 (nádorként)
József főhg. 1795–1847 (nádorként)
István főhg. 1847–1848 (nádorként)

magyar királyi kancellárok
Pálffy Károly gr. 1787–1807
Erdődy József gr. 1807–1819
Koháry Ferenc hg. 1820–1826
Nádasdy Mihály gr. 1826–1827
Reviczky Ádám gr. 1828–1836
Pálffy Fidél gr. 1836–1838
Mailáth Antal gr. 1838–1847
Apponyi György gr. 1847–1848

miniszterelnökök, illetve az OHB elnöke
Batthyány Lajos gr. 1848
(Kossuth Lajos, az Országos Honvédelmi Bizottmány elnöke 1848–1849)
Szemere Bertalan 1849

a végrehajtó hatalmat vezető császári megbízottak

Julius von Haynau br. (teljhatalmú főparancsnok) és Karl Geringer br. 1849–1851 (teljhatalmú császári biztos)
Albrecht főhg. 1851–1860 (főkormányzó)
Benedek Lajos 1860 (főkormányzó)

a helytartótanács elnökei
Mailáth György 1860–1861
Pálffy Móric gr. 1861–1865 (királyi helytartó)
Sennyey Pál br. 1865–1867

magyar királyi kancellárok
Vay Miklós br. 1860–1861
Forgách Antal gr. 1861–1864
Zichy Hermann gr. 1864–1865
Mailáth György 1865–1867

miniszterelnökök
Andrássy Gyula gr. 1867–1871
Lónyay Menyhért gr. 1871–1872
Szlávy József 1872–1874
Bittó István 1874–1875
Wenckheim Béla br. 1875
Tisza Kálmán 1875–1890
Szapáry Gyula gr. 1890–1892
Wekerle Sándor 1892–1895
Bánffy Dezső br. 1895–1899
Széll Kálmán 1899–1903
Khuen-Héderváry Károly gr. 1903
Tisza István gr. 1903–1905
Fejérváry Géza br. 1905–1906
Wekerle Sándor (másodszor) 1906–1910
Khuen-Héderváry Károly gr. (másodszor) 1910–1912
Lukács László 1912–1913
Tisza István gr. (másodszor) 1913–1917
Esterházy Móric gr. 1917
Wekerle Sándor (harmadszor) 1917–1918
Hadik János (kijelölt, de nem tényleges kormányfő) 1918
Károlyi Mihály gr. 1918–1919
Berinkey Dénes 1919

Forradalmi Kormányzótanács elnöke
Garbai Sándor 1919

miniszterelnökök
Peidl Gyula 1919
Friedrich István 1919
Huszár Károly 1919–1920
Simonyi-Semadam Sándor 1920
Teleki Pál gr. 1920–1921
Bethlen István gr. 1921–1931
Károlyi Gyula gr. 1931–1932
Gömbös Gyula 1932–1936
Darányi Kálmán 1936–1938
Imrédy Béla 1938–1939
Teleki Pál gr. (másodszor) 1939–1941
Bárdossy László 1941–1942
Kállay Miklós 1942–1944
Sztójay Döme 1944
Lakatos Géza 1944
Szálasi Ferenc 1944(–1945)
dálnoki Miklós Béla 1944–1945
Tildy Zoltán 1945–1946
Nagy Ferenc 1946–1947
Dinnyés Lajos 1947–1948
Dobi István 1948–1949

a Minisztertanács elnökei
Dobi István 1949–1952
Rákosi Mátyás 1952–1953
Nagy Imre 1953–1955
Hegedüs András 1955–1956
Nagy Imre 1956
Kádár János 1956–1958
Münnich Ferenc 1958–1961
Kádár János 1961–1965
Kállai Gyula 1965–1967
Fock Jenő 1967–1975
Lázár György 1975–1987
Grósz Károly 1987–1988
Németh Miklós 1988–1990

miniszterelnökök
Antall József 1990–1993
Boross Péter 1993–1994

Horn Gyula 1994–1998
Orbán Viktor 1998–2002
Medgyessy Péter 2002–2004
Gyurcsány Ferenc 2004–

Nemzetgyűlési és országgyűlési házelnökök

A lista csak a képviselőházi elnököket tartalmazza. Az 1918 előtti főrendiházi, illetve az 1927–1945 közötti felsőházi elnökök neve tehát nincs feltüntetve! 1918 és 1927 között, illetve 1945 óta a magyar törvényhozás egykamarás.

Országgyűlés
ifj. Pázmándy Dénes 1848–1849
Almásy Pál (alelnök) és Palóczy László (korelnök) 1849
Ghyczy Kálmán 1861
Szentiványi Károly 1865–1869
Somssich Pál 1869–1872
Bittó István 1872–1874
Perczel Béla 1874–1875
Ghyczy Kálmán 1875–1879 (másodszor)
Szlávy József 1879–1880
Péchy Tamás 1880–1892
Bánffy Dezső br. 1892–1895
Szilágyi Dezső 1895–1898
Madarász József 1898–1899
Perczel Dezső 1899–1901.
Apponyi Albert gr. 1901–1903
Perczel Dezső 1903–1905 (másodszor)
Justh Gyula 1905–1909
Gál Sándor 1909–1910
Berzeviczy Albert 1910–1911
Návay Lajos 1911–1912
Tisza István gr. 1912–1913
Beöthy Pál 1913–1917
Szász Károly 1917–1918

Magyarország (Nagy) Nemzeti Tanácsa
Hock János 1918–1919

Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése
öt tagú elnökség 1919

Nemzetgyűlés
Rakovszky István 1920–1921
Gaál Gaszton 1921–1922
Scitovszky Béla 1922–1926
Zsitvay Tibor 1926–1929

Országgyűlés
Almásy László 1929–1935
Sztranyavszky Sándor 1935–1938
Kornis Gyula 1938
Darányi Kálmán 1938–1939
Tasnádi Nagy András 1939–1945

Nemzetgyűlés
Zsedényi Béla 1944–1945
Nagy Ferenc 1945–1946
Varga Béla 1946–1947
Szabó Árpád 1947

Országgyűlés
Nagy Imre 1947–1949
Olt Károly 1949
Drahos Lajos 1949–1951
Dögei Imre 1951–1952
Rónai Sándor 1952–1962
Vass Istvánné 1963–1967
Kállai Gyula 1967–1971
Apró Antal 1971–1984
Sarlós István 1984–1988
Stadinger István 1988–1989
Szűrös Mátyás 1989–1990 (ténylegesen csak 1989-ben)
Fodor István 1989–1990 (megbízott elnök)
Göncz Árpád 1990
Szabad György 1990–1994
Gál Zoltán 1994–1998
Áder János 1998–2002
Szili Katalin 2002–

Nádorok

Esterházy Pál gr. majd hg. 1681–1714
Pálffy Miklós gr. 1714–1732
Pálffy János gr. 1741–1751
Batthyány Lajos gr. 1751–1765
Sándor Lipót főhg. 1790–1795
József főhg. 1796–1847
István főhg. 1847–1848

a nádori posztot 1848 után nem töltötték be.

Országbírák

Erdődy György gr. 1704–1713
Pálffy Miklós gr. 1713–1714
Koháry István gr. 1714–1731
Pálffy János gr. 1731–1741
Esterházy József gr. 1741–1748
Erdődy György gr. 1748–1759
Illésházy József gr. 1759–1765
Pálffy Miklós gr. 1765–1773
Fekete György gr. 1773–1783
Csáky János gr. 1783–1786
Nicky Kristóf gr. 1786–1787
Zichy Károly gr. 1788–1795
Végh Péter 1795–1802
Szent-Iványi Ferenc 1802–1806
Ürményi József 1806–1825
Brunszvik József 1825–1827
Cziráky Antal gr. 1828–1839
Mailáth György 1839–1848
Apponyi György gr. 1860–1863
Andrássy György gr. 1863–1865
ifj. Mailáth György 1867–1883
Sennyei Pál br. 1884–1888
Orczy Béla br. 1895–1917

A legfőbb bírói fórum vezetői

A Királyi Kúria vezetői
A Királyi Kúrián belüli hétszemélyes tábla vezetői 1848-ig a nádorok voltak (a poszt betöltetlensége esetén a pedig a helytartótanács elnökei) Mellettük az országbírák és a királyi személynökök szerepe emelkedett ki a felsőbíráskodásban. A Királyi Kúria másik táblája a királyi tábla volt, amely azonban első fokon is eljárt egyes perekben. A királyi tábla élén a királyi személynök állt.

A hétszemélyes főtörvényszék és az országos törvényszék vezetői
Az 1849. májusában újjáalakított hazai központi bíróságok a hétszemélyes és a királyi táblát váltották fel. Működésük megkezdésére azonban gyakorlatilag nem volt idő. Az országos törvényszék hat tárgyalási napot tartott, a legfőbb fórumnak tekinthető hétszemélyes főtörvényszék viszont csak alakuló ülést tudott tartani. Tagjait megválasztották, elnökét azonban nem.

A Legfőbb ítélő- és semmítőszék (Oberster Gerichts- und Cassationshof) vezetői
1850 és 1861 között Magyarországon megszűnt a legfőbb bírói fórum, helyette az összbirodalmi, Bécsben működő Legfőbb ítélő- és semmítőszék volt a legfelsőbb bírói fórum. A testületnek volt egy külön osztálya a magyarországi ügyek tárgyalására, a régi hétszemélyes tábla egyes tagjaiból. A Legfőbb ítélő- és semmítőszék vezetőit nem soroljuk fel, mert ezek nem magyar, hanem birodalmi posztot töltöttek be.

A Kúria elnökei
1861 és 1867 között a Kúria vezetői az országbírák voltak. Újra létrehozták a hétszemélyes és a királyi táblát. 1867 után a Kúria név már csak a régi hétszemélyes táblára vonatkozott. Elnökei 1884-ig továbbra is az országbírák voltak.

Apponyi György gr. 1860–1863 (országbíróként)
Andrássy György gr. 1863–1865 (országbíróként)
ifj. Mailáth György 1867–1883 (országbíróként)
Perczel Béla 1884–1888
Szabó Miklós 1888–1905
Oberschall Adolf 1906–1908
Günther Antal 1909–1920
Tőry Gusztáv 1920–1925
Juhász Andor 1925–1934
Osvald István 1934–1937
Töreky Géza 1937–1944
Szemák Jenő 1944–1945
Kerekess István 1945–1949

A Legfelsőbb Bíróság másodelnökei
Somogyi Ödön 1949–1950
Jankó Péter 1950–1953

A Legfelsőbb Bíróság elnökei
Molnár Erik 1953–1954
Domokos József 1954–1958
Jahner-Bakos Mihály 1958–63
Szalay József 1963–1968
Szakács Ödön 1968–1980
Szilbereky Jenő 1980–1990
Nagy Zoltán 1990 (megbízott elnök)
Solt Pál 1990–2002
Lomnici Zoltán 2002–

Erdélyi főkormányzók

Kornis Zsigmond gr. 1713–1731
Haller János gr. 1734–1755
Brukenthal Sámuel br. 1777–1787
Bánffy György gr. 1787–1822
Kornis János gr. 1838–1840
Teleki József gr. 1842–1848
Ludwig Wohlgemuth br. 1849–1851 (katonai diktátorként)
Carl Schwarzenberg hg. 1851–1858 (katonai diktátorként)
Friedrich Lichtenstein hg. 1858–1860 (katonai diktátorként)
Mikó Imre gr. 1860–1861

Esztergomi érsekek

Keresztély Ágost szász hg. 1705–1725
Esterházy Imre gr. 1725–1745
Csáky Miklós gr. 1751–1757
Barkóczy Ferenc gr. 1761–1765
Batthyány József gr. 1776–1799
Károly Ambrus főhg. 1808–1809
Rudnay Sándor 1819–1838
Kopácsy József 1838–1847

Hám János 1848–1849
Scitovszky János 1849–1866
Simor János 1867–1891
Vaszary Kolos 1891–1914
Csernoch János 1914–1927
Serédi Jusztinián 1927–1945
Mindszenty József 1945–1973
Lékai László 1976–1986
Paskai László 1987–2002
Erdő Péter 2002–

Az állampárt fő-, illetve első titkárai

(Magyar Kommunista Párt 1945–1948)
Magyar Dolgozók Pártja 1948–1956
Magyar Szocialista Munkáspárt 1956–1989

főtitkár
Rákosi Mátyás 1945–1953

első titkárok
Rákosi Mátyás 1953–1956
Gerő Ernő 1956 (MDP)
Kádár János 1956–1985 (MDP, majd MSZMP)

főtitkárok
Kádár János 1985–1988
Grósz Károly 1988–1989

Magyar államtörténeti fogalomtár

A rendi állam 1711–1848

1. alispán
2. alsótábla
3. bevett vallásfelekezet
4. Carolina Resolutio
5. diéta
6. dikasztérium (Kormányszék)
7. felsőtábla
8. főispán
9. főkegyúri jog
10. Gubernium
11. haditanács
12. háromegy királyság
13. Határőrvidék
14. Helytartótanács
15. hétszemélyes tábla
16. kamara
17. kancellária
18. királyi curia
19. királyi hitlevél
20. királyi tábla
21. megyei közgyűlés (generalis congregatio)
22. nádor
23. neoacquistica
24. országbíró
25. Partium
26. Pragmatica Sanctio
27. rendek
28. sedria
29. szabad királyi város
30. személynök
31. szolgabíró
32. universitas
33. úriszék

A polgári átalakulás állama 1848–1849

1. aktív választójog
2. áprilisi törvények

3. Békepárt
4. cenzus
5. esküdtszék
6. felsőház
7. függetlenségi nyilatkozat
8. házszabály
9. hétszemélyes főtörvényszék
10. interpelláció
11. képviselőház
12. kormánybiztos
13. kormányzóelnök
14. Közbátorsági Választmány
15. mentelmi jog
16. ministerium
17. népképviselet
18. Országos Honvédelmi Bizottmány
19. országos törvényszék
20. összeférhetetlenség
21. passzív választójog
22. Radical Párt
23. szentesítés
24. trónfosztás
25. unió (Erdéllyel)
26. vésztörvényszék

Az osztrák abszolutizmus állama, 1849–1867

1. államminisztérium
2. államtanács
3. birodalmi gyűlés
4. birodalmi tanács
5. definitív igazgatás
6. diploma
7. felirati párt
8. haditörvényszékek
9. határozati párt
10. helytartósági osztályok
11. helytartótanács
12. katonai és polgári kormányzóság
13. katonai kerületek
14. kerületi főispánok

15. kerületi főtörvényszékek
16. kerületi táblák
17. legfőbb ítélő- és semmítőszék
18. megyei törvényszékek
19. miniszteri ellenjegyzés
20. oktrojált alkotmány
21. országképviseleti szervek
22. pátens
23. provizórium
24. rendőrbiztosság
25. rendőrigazgatóság
26. statútum
27. Szerb Vajdaság és Temesi Bánság
28. törvényhatóságok
29. váltótörvényszékek
30. vegyes szolgabírói hivatalok

A dualizmus állama 1867–1918

1. alispán
2. államrendőrség
3. államtitkár
4. állandó választmány
5. bevett vallásfelekezet
6. cenzus
7. corpus separatum
8. csendőrség
9. delegáció
10. dualizmus
11. előszentesítés
12. esküdtszék
13. főispán
14. főrendiház
15. Függetlenségi Párt
16. határrendőrség
17. házszabály
18. ítélőtábla
19. járásbíróság
20. Katolikus Néppárt
21. képviselőház
22. kiegyezés

23. királyi hitlevél
24. körjegyzőség
25. Közigazgatási Bíróság
26. közigazgatási bizottság
27. közös ügyek
28. központi választmány
29. községi bíróság
30. Kúria
31. kvóta
32. mentelmi jog
33. miniszteri ellenjegyzés
34. minisztertanács
35. Nemzeti Munkapárt
36. obstrukció
37. önkormányzati rendőrség
38. összeférhetetlenség
39. pénzügyőrség
40. polgármester
41. rendezett tanácsú város
42. Szabadelvű Párt
43. Szent Korona tan
44. szentesítés
45. történeti alkotmány
46. törvényhatósági bizottság
47. törvényhatósági jogú város
48. törvényhatósági közgyűlés
49. törvényhatóságok
50. törvényszék
51. választójog
52. vármegye
53. városi tanács
54. virilizmus

A forradalmak állama 1918–1919

1. Antibolsevista Comité
2. Budapesti Munkástanács
3. Ébredő Magyarok Egyesülete
4. eckartsau-i nyilatkozat
5. esküdtbíróság
6. Forradalmi Kormányzótanács
7. forradalmi törvényszék

8. Függetlenségi és 48-as Károlyi Párt
9. homo regius
10. Kommunisták Magyarországi Pártja
11. kormánybiztos
12. Központi Ellenőrző Bizottság
13. köztársasági elnök
14. Köztársasági Párt
15. Magyar Országos Véderő Egyesület
16. Magyarország Nemzeti Tanácsa (Nagy Nemzeti Tanács)
17. Magyarországi Szociáldemokrata Párt
18. Magyarországi Szocialista Párt
19. Nemzeti Tanács
20. népbiztosság
21. Népgazdasági Tanács
22. Néphatározat
23. népkormány
24. Népköztársaság
25. néptanács
26. néptörvény
27. Országos Polgári Radikális Párt
28. Ruszka-Krajna
29. szakszervezeti kormány
30. Szocialista–Kommunista Munkások Magyarországi Pártja
31. Szövetséges Központi Intéző Bizottság
32. Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése
33. Tanácsköztársaság
34. tanácsrendszer
35. választójog
36. Vallásügyi Likvidáló Bizottság
37. Vörös Hadsereg
38. Vörös Őrség

A Horthy-rendszer állama 1919–1944

1. 33-as bizottság
2. adminisztratív tutela
3. alispán
4. államtitkár
5. Békepárt
6. bethleni konszolidáció
7. csendőrség
8. Egységes Párt

9. ellenforradalom
10. Fajvédő Párt
11. felekezetek háromfázisú koordinált rendszere
12. felsőház
13. főispán
14. főpolgármester
15. főszolgabírók
16. házszabályok
17. indemnitás
18. jegyzők
19. jogfolytonosság
20. képviselőház
21. Keresztény Gazdasági és Szociális Párt
22. keresztény kurzus
23. Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja
24. keresztény–nemzeti gondolat
25. király nélküli királyság
26. Kisgazdapárt
27. kisgyűlés
28. kiugrási kísérlet
29. kivételes hatalom
30. klubpártok
31. kormányzó
32. kormányzóhelyettes
33. koronatanács
34. kultúrfölény-elmélet
35. különös bíróságok
36. Legfelső Honvédelmi Tanács
37. Legfőbb Állami Számvevőszék
38. legitimisták
39. Magyar Élet Pártja
40. Magyar Nemzetiszocialista Párt
41. Magyarországi Szociáldemokrata Párt
42. Miniszterelnöki Hivatal
43. nemzetgyűlés
44. Nemzeti Egység Pártja
45. nemzetvezető
46. numerus clausus
47. nyilas diktatúra
48. Nyilaskeresztes Párt
49. nyílt szavazás
50. Országos Számonkérő Iroda (Nemzeti Számonkérő Szék)

51. Országtanács
52. országgyűlés
53. pénzügyőrség
54. polgármester
55. rendes bíróságok
56. rendezett tanácsú város (megyei város)
57. rendőr-főkapitányságok
58. rendőrség államosítása
59. szabad királyválasztók
60. Szent István-i államеszme
61. területi revízió
62. testületi önkormányzatok
63. tömegpártok
64. törvényhatósági bizottság (közgyűlés)
65. törvényhatóságok
66. Törvényhozók Nemzeti Szövetsége
67. trónfosztás
68. választójog
69. vámőrség (határőrség)
70. Vitézi Rend
71. zsidótörvények

A koalíciós évek állama 1944–1949

1. Baloldali Blokk
2. Demokrata Néppárt
3. Dolgozók Egységfrontja
4. földosztó bizottság
5. Független Kisgazdapárt
6. Gazdasági Főtanács
7. Ideiglenes Nemzetgyűlés
8. Ideiglenes Nemzeti Kormány
9. igazoló bizottságok
10. köztársasági elnök
11. kriptokommunista
12. Magyar Dolgozók Pártja
13. Magyar Függetlenségi Népfront
14. Magyar Függetlenségi Párt
15. Magyar Kommunista Párt
16. Magyar Nemzeti Függetlenségi Front
17. Magyar Szabadságpárt

18. nemzetgyűlés
19. Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága
20. nemzeti bizottságok
21. Nemzeti Főtanács
22. Nemzeti Parasztpárt
23. népbíróság
24. népügyészség
25. országgyűlés
26. Országos Tervhivatal
27. pártközi értekezlet
28. pozsonyi hídfő
29. szakszervezetek
30. Szociáldemokrata Párt
31. Szövetséges Ellenőrző Bizottság
32. Választási Bíróság
33. választójog

A Rákosi-rendszer állama 1949–1956

1. Állami Egyházügyi Hivatal
2. Állami Ellenőrző Központ
3. állampárt
4. Államvédelmi Hatóság
5. BHÖ
6. börtön
7. chartális alkotmány
8. demokratikus centralizmus
9. élcsapat
10. Elnöki Tanács
11. felsőbíróságok
12. Hazafias Népfront
13. Honvédelmi Bizottság
14. járásbíróságok
15. káderhatásköri listák
16. káderkörforgó
17. Katonai Bíróság
18. koncepciós per
19. Kongresszus
20. Közérdekű Munkák Igazgatósága
21. Közlekedési Bíróság
22. Központi Vezetőség

23. kulák
24. Legfelsőbb Bíróság
25. legfőbb ügyész
26. Magyar Dolgozók Pártja
27. Magyar Néphadsereg
28. megyei bíróságok
29. megyei jogú város
30. Minisztertanács
31. moszkoviták
32. Munkaerő-tartalékok Hivatala
33. Népgazdasági Tanács
34. népköztársaság
35. nómenklatúra
36. Országos Rendőrfőkapitányság
37. Országos Tervhivatal
38. országgyűlés
39. osztályszempontú bíráskodás
40. osztrák államszerződés
41. pártállam
42. Pénzügyőrség
43. Politikai Bizottság
44. proletárdiktatúra
45. pszeudojog
46. Ratkó-korszak
47. rögtönítélő (statáriális) bíróságok
48. szocialista város
49. sztálini alkotmány
50. tanácsok
51. társutasok
52. Titkárság
53. törvényerejű rendelet
54. transzmissziós szíj
55. tudományos szocializmus
56. új szakasz
57. választójog
58. Vámőrség
59. Varsói Szerződés
60. vasfüggöny
61. végrehajtó bizottság
62. vezérkultusz
63. Visinszkij-elv

Az 1956-os forradalom állama és az utóvédharcok 1956–1957

1. államminiszter
2. Államvédelmi Hatóság
3. Dunántúli Nemzeti Tanács
4. egyszerűsített büntetőeljárás
5. Észak- és Kelet-Magyarországi Nemzeti Tanács
6. Forgószél-hadművelet
7. forradalmi bizottságok
8. Forradalmi Honvédelmi Bizottmány
9. Forradalmi Karhatalmi Bizottság
10. Független Kisgazdapárt
11. gyorsított büntetőeljárás
12. Helyreállítási Kormánybizottság
13. Ideiglenes Intéző Bizottság
14. Ideiglenes Központi Bizottság
15. intervenció
16. Katonai Bizottság
17. katonai közigazgatások
18. katonai rögtönbíráskodás (statárium)
19. KGB (szovjet Állambiztonsági Bizottság)
20. Kormány Tájékoztatási Hivatala
21. kormánykabinet
22. közbiztonsági őrizet
23. Közellátási Kormánybizottság
24. Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsa
25. Magyar Dolgozók Pártja
26. Magyar Egyetemi és Főiskolai Egyesületek Szövetsége
27. Magyar Értelmiség Forradalmi Bizottsága
28. Magyar Értelmiség Forradalmi Tanácsa
29. Magyar Forradalmi Honvéd Karhatalom
30. Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány
31. Magyar Nemzeti Forradalmi Bizottmány
32. Magyar Néphadsereg Katonatanácsa
33. Magyar Szocialista Munkáspárt
34. Munkásőrség
35. munkástanácsok
36. Nagy-Budapesti Központi Munkástanács
37. nemzeti bizottságok
38. nemzetőrség
39. népbírósági tanácsok
40. Országos Árhivatal

41. Országos Karhatalmi Operatív Bizottság
42. Petőfi Párt
43. semlegesség
44. Szociáldemokrata Párt

A Kádár-rendszer állama 1957–1989

1. aktív szavazás
2. Alkotmánybíróság
3. Alkotmányjogi Tanács
4. alkotmánymódosítások
5. Állami Egyházügyi Hivatal
6. Állami Tervbizottság
7. államtitkár
8. BM. III/III. csoportfőnökség
9. Brezsnyev-doktrína
10. életszínvonal-alku
11. Elnöki Tanács
12. forgalom-ellenőrző pontok
13. Határőrség Országos Parancsnoksága
14. járások
15. jogalkotás
16. kádárizmus
17. kettős jelölés
18. Központi Bizottság
19. Központi Népi Ellenőrzési Bizottság
20. Legfelsőbb Bíróság
21. Legfelsőbb Bíróság Népbírósági Tanácsa
22. Magyar Forradalmi Munkás–Paraszt Kormány
23. Magyar Szocialista Munkáspárt
24. miniszterhelyettes
25. miniszteri felelősség
26. Minisztertanács
27. munkásellenzék
28. Munkásőrség
29. országos lista
30. Országos Anyag- és Árhivatal
31. Országos Tervhivatal
32. Országgyűlés Irodája
33. pártértekezlet
34. Politikai Bizottság

35. Politikai Nyomozó Főosztály
36. pótképviselő
37. puha diktatúra
38. sarkalatos törvények
39. szocialista törvényesség
40. társadalmi bíróságok
41. Titkárság
42. törvényességi óvás
43. választójog
44. Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága
45. Varsói Szerződés

A rendszerváltás állama 1989–2006

1. alapszerződések
2. Alkotmánybíróság
3. Állami Számvevőszék
4. Állami Vagyonügynökség
5. államtitkárok
6. átvilágítás
7. bizalmatlansági indítvány
8. Érdekegyeztető Tanács
9. Európai Unió
10. feles törvény
11. funkcionális önkormányzatok
12. Határon Túli Magyarok Hivatala
13. helyi bíróságok
14. Honvédelmi Tanács
15. ítélőtáblák
16. kancellári típusú kormányzás
17. képviselőtestület (önkormányzati)
18. kétharmados törvény
19. kislista
20. Koalíciós Érdekegyeztető Tanács
21. kompenzációs lista
22. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal
23. köztársasági elnök
24. Legfelsőbb Bíróság
25. Magyar Állandó Értekezlet
26. Magyar Honvédség
27. MDF–SZDSZ-„paktum”
28. médiaháború

29. megyei közgyűlés
30. mentelmi jog
31. Miniszterelnöki Hivatal
32. modellváltás
33. NATO
34. Nemzetbiztonsági Szolgálatok
35. népi kezdeményezés
36. népszavazás
37. normakontroll (előzetes és utólagos)
38. Országos Igazságszolgáltatási Tanács
39. Országos Rádió és Televízió Testület
40. országgyűlés
41. országgyűlési jogbiztos (ombudsman)
42. pártfrakció
43. politikai váltógazdálkodás
44. privatizáció
45. rendszerváltás
46. szabad mandátum
47. Szent Korona Testület
48. tárca nélküli miniszter
49. választójog
50. vezérdemokrácia
51. vizsgálóbizottság