

# SECTIO JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XII.



MISKOLCI EGYETEMI KIADÓ  
1996

## A KORMÁNYZÓ JOGÁLLÁSA (1920-1944)

SZABÓ ISTVÁN\*

Az Országos Törvénytárban 1920 február 28-án került kihirdetésre az 1920. évi I. törvénycikk, amely Magyarország I. világháborút követő államberendezkedésének egyik sarkalatos törvénye volt. Ezen eseménynek tavaly volt a 75. évfordulója. Érdemes felidézni egyik legfontosabb rendelkezését, amely a fennálló, provizórikusnak tekintett helyzetben rendezte az államfői hatalom gyakorlását, felállította a kormányzói intézményt. A törvény elemzése némi segítséget nyújthat az államfő jogállásáról folytatott, s napjainkban egyre inkább kiújuló vitában.

A kormányzói jogkör megértéséhez elengedhetetlenül szükséges a királyi hatalom terjedelmének vizsgálata, mert a kettő közjogi értelemben szorosan kapcsolódott egymáshoz. 1920-ban a kormányzói tisztelet a király helyettesítésére hozták létre, s egy igen érdekes törvényi konstrukcióval. A kormányzói hatalmat negatív taxációval határozták meg<sup>1</sup>. A törvény azon jogokat sorolta fel, amelyek a királyi hatalom köréből a kormányzót nem illették meg, ezeken túl megtartotta a király jogkörét. A két világháború közötti közjogi viták lényege az volt, hogy a királyi hatalom köréből mely jogosítványokat lehet a kormányzóra átruházni, s melyeket nem. A kormányzói hatalom mindig az egykori királyi hatáskörön belül mozgott, annak túllépése sohasem került szóba. Azonban, hogy azon belül milyen kört öleljen fel, hosszas viták tárgyát képezte.

---

\* SZABÓ ISTVÁN  
egyetemi tanársegéd  
Miskolci Egyetem Jogtörténeti Tanszék  
3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> 1920. I.tc. 13.§

## I.

# AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚT KÖVETŐ KÖZJOGI PROBLÉMÁK, AZ ÁLLAMFŐI TISZT RENDEZÉSE

## 1. Az államforma kérdése

Magyarország államformája 1918 november 16-ig királyság volt, az azt követő másfél évben viszont soha nem látott gyorsasággal váltották egymást az államformák. Alkotmányossági szempontból a legtöbb változás máig meglehetősen nehezen értelmezhető. Az országgyűlés képviselőháza 1918 november 16-án feloszlatta magát, a főrendi ház pedig berekesztette üléseit. Mindezek később éles közjogi vitákat váltottak ki<sup>2</sup>. Ugyanezen napon Magyarország Nemzeti Tanácsa meghozta az ún. Néphatározatot, amellyel Magyarország államformáját népköztársaságra módosította<sup>3</sup>.

1919 április 2-án a Forradalmi Kormányzótanács XXVI. rendeletével ideiglenes alkotmányt hozott létre, amelyben Magyarország államformáját tanácsköztársaságként jelölte meg. 1919 augusztus 1-én megbukott a Tanácsköztársaság, a hatalmat Peidl Gyula kormánya vette át, amely az államformát ismét népköztársaságban jelölte meg. Ezt követően a kormány rendeletei a "Magyar Népköztársaság Kormánya" megjelölést viselik. Peidl Gyula mindössze egy hétig volt miniszterelnök, tőle ezt a tisztelet Friedrich István vette át. Ezt követően az említett rendeleteknél elhagyták az államformát, s egyszerűen a "magyar kormány" megjelölést használták. 1919 őszén kibocsájtják a 4039/1919. ME.sz. rendeletet a gyorsított bűnvádi perrendtartásról, amely kimondja, hogy a rendelet értelmében alakuló bíróságok ítéleteiket a Magyar Köztársaság nevében hozzák.

Az államforma kérdését végül is az 1920 februárjának végén összeült Nemzetgyűlés zárta le. Az 1918 november 16. és 1919 augusztus 7-e között született valamennyi jogszabályt hatályon kívül helyezték<sup>4</sup>. Ebből következően visszaállt az 1918 november 16-a előtti állapot, vagyis Magyarország államformája ismét királyság lett. Az 1919 augusztus 7-e után kibocsájtott jogszabályok ugyan hatályban maradtak, s ezek között is volt olyan, amely az ország államformáját nem királyságban jelölte meg, de ennek relevanciát nem tulajdonítottak. A kormány még 1920-ban egy rendeletet adott ki, amely "Az állami hatóságok, hivatalok és intézmények elnevezése és az állami címereken a szent koronának alkalmazása" címet viselte<sup>5</sup>, s az állami szervek elnevezésénél egyértelműen elrendelte a "magyar királyi" jelző használatát. Ki kell emelni, hogy Magyarország államformáját nem ez a rendelet szabályozta, az csupán egy végrehajtási rendelet volt az 1920.évi I.tc.-hez. Ez utóbbi rendelkezett arról, hogy Magyarország tekintetében visszaáll az 1918 november 16-a előtti államforma, amely szükségessé tette az említett rendelet kibocsájtását, hiszen akkor ezt a közigazgatási elnevezésénél is használni kellett.

<sup>2</sup> A korabeli közjogi felfogás szerint az országgyűlés feloszlatása kizárólagos államfői jog volt, amelyet önmagával szemben a törvényhozás nem gyakorolhatott. (Bölgöny II. 243.o., Kmety 194.o., Nagy 222.o.)

<sup>3</sup> Néphatározat I.cikk (Az Országos Törvénytár 1918 november 22-én kiadott 16. száma)

<sup>4</sup> 1920.I.tc. 9-10.§

<sup>5</sup> 2394/1920. ME.sz. rendelet

Az államforma kérdésében a nemzetgyűlésben helyet foglaló politiaki erők között nem volt érdemi vita. A királyság visszaállítását szinte mindenki támogatta. Az 1920.évi I.tc. szövege mégis meglehetősen diplomatikus, mivel konkrétan nem mondja ki, hogy Magyarország államformája királyság, hanem azt csak áttételesen teszi meg. Pedig az antant hatalmak 1920. február 2-i nyilatkozatukban csak azt a feltételt szabták, hogy IV.Károly a magyar trónra nem térhet vissza. Az államforma meghatározását viszont Magyarország belügyének tekintették. Felvetődött a népszavazás kérdése is az államformáról, de ezt az antant nem kívánta, s hamarosan le is került a napirendről.<sup>6</sup>

Mindezekkel ellentétben az a gondolatmenet is ésszerűnek látszik, hogy Magyarország államformáját 1918 előtt nem törvény deklarálta, hanem sokévszázados szokásjog határozta meg. Az államforma meghatározásáról az áprilisi törvényekben sem rendelkeztek, azt magától értetődőnek tekintették. Mindezeket összevetve nyilvánvaló, hogy 1920-ban is abból indultak ki, hogy nem szükséges nyílt deklaráció, hanem az ellentétes megállapítások hatályon kívül helyezésével olyan helyzetet kell teremteni, mintha a forradalmak meg sem történtek volna. Ha az 1920 évi I.tc.-ben konkrétan megjelölik, hogy Magyarország államformája királyság, ez olyan helyzetet sugall, mintha visszamódosították volna azt. Ebben az esetben pedig a nemzetgyűlés elismerte volna, hogy a forradalmak alkotmányos módon tevékenykedtek, megállapítottak egy államformát, amely helyett most a nemzetgyűlés egy másikat konstituál. Erről viszont szó sem volt, a forradalmak idején született rendelkezéseket közjogi szempontból semmisnek tekintették. Erre pedig a legmegfelelőbb forma az volt, amelyet az 1920.évi I.tc. választott, vagyis előzményekre utalás nélkül mindent hatályon kívül helyezni.

1921-ben, IV. Károly uralkodói jogainak megszüntetésekor törvényben is kinyilvánították, hogy Magyarország államformája királyság<sup>7</sup>. Azonban ezt a törvényt sem az államforma meghatározása céljából bocsájtották ki, az nem deklaráció volt, csupán a törvény rendelkezéséhez szükséges ténymegállapítás. A törvény ugyanis nem azt mondja, hogy Magyarország államformája királyság, hanem azt, hogy e törvény Magyarország fennálló királysági államformáját nem érinti.

## 2. A törvényhozási tevékenység újraindítása

Az előbb említett folyamat nyomán közjogi szempontból lezárult az államforma kérdése, de rendezni kellett az állami főhatalom gyakorlását is. Az ország korábbi uralkodója nem térhetett vissza a magyar trónra, valamilyen ideiglenes megoldást kellett keresni.

De mindezeket megelőzően még egy problémát fel kellett oldani. 1919 őszén Magyarországon egy "közjogi űr" keletkezett, az államhatalom tényezői (király, országgyűlés) beszüntették működésüket. A király lemondott az államügyek viteléről<sup>8</sup>, a képviselőház feloszlatta önmagát, a főrendi ház pedig berekesztette üléseit. Amint már korábban említést nyert az országgyűlésnek ezen intézkedésekre önmagával

---

<sup>6</sup> Pölöskei 340-341.o.

<sup>7</sup> 1921. évi XLVII.tc. 3.§

<sup>8</sup> Tomcsányi 310.o.

szemben nem volt joga, így a választási ciklus nem szakadt meg,<sup>9</sup> ismét összeülhetett volna. De az ország területi szétesése miatt ez gyakorlatilag lehetetlen volt. Ha a király a helyén van, feloszthatja az országgyűlést és új választásokat írhat ki.<sup>10</sup> Ha az országgyűlés működik, s a királyi trón megüresedik, ez a probléma is áthidalható, hiszen az országgyűlésnek joga van dönteni a trón újbóli betöltéséről.<sup>11</sup> De most egyik államhatalmi szerv sem működött. Lehetőség lett volna arra, hogy a királyt a nádor helyettesítse,<sup>12</sup> de 1848 óta a nádori tisztt is betöltetlen volt, s 1867-ben úgy döntöttek, hogy határozatlan időre elhalasztják a nádorválasztást.<sup>13</sup> Új nádort pedig alkotmányosan nem tudtak választani, mivel azt a király javaslatára az országgyűlés tehetné volna.<sup>14</sup>

Az a megoldás kínálkozott, hogy a kormány rendeletet alkotott a választójogról,<sup>15</sup> s ez alapján nemzetgyűlési választásokat írt ki. Ez a rendelet, bár a választásra jogosultak számát az 1918.évi I.néptörvényhez képest korlátozta, az 1918 őszét megelőző viszonyokhoz képest azonban meglehetősen széles körben adta meg az említett jogot.<sup>16</sup> Ez a nemzetgyűlés természetesen nem lehetett országgyűlés, mert országgyűlési választásokat csak a király írhatott ki. A hatályos választójogi törvényt sem alkalmazhatták,<sup>17</sup> mivel annak alapján csak a király és csak országgyűlési választásokat írhatott ki. Mindezek miatt ezen nemzetgyűlést csak ideiglenes államhatalmi szervnek tekintették, amelyet a világháborút követő szükséghelyzet miatt kellett létrehozni.<sup>18</sup> Végülis összeült a nemzetgyűlés, amely a törvényhozó hatalom kizárólagos birtokosának nyilvánította magát.<sup>19</sup> Ennek a nemzetgyűlésnek három lényeges alkotmányjogi problémát kellett rendezni az országgyűlés két kamarájával, illetőleg az államfővel kapcsolatban. Meg kellett alkotnia a választójogi törvényt,

---

<sup>9</sup> Az 1915. évi IV.tc. 2.§-a az országgyűlés mandátumát -a háborús viszonyokra tekintettel- a békekötést követő 6. hónapig meghosszabbította.

<sup>10</sup> 1848.évi IV.tc. 5.§

<sup>11</sup> Tomcsányi 350.o.

<sup>12</sup> I.Mátyás 1485.évi dekrétumának 3, 10.cikkely

<sup>13</sup> 1867.évi VII.tc. 2.§

<sup>14</sup> 1608. ke. III.tc.

<sup>15</sup> 5985/1919. ME.sz. rendelet

<sup>16</sup> Ruszoly II. 102.o.

<sup>17</sup> A hatályos választójogi törvény tényleges megállapítása egyébként is nehézségekbe ütközött. Az utolsó, a parlament által elfogadott törvény az 1918.évi XVII.tc. volt. Ezt követte az 1918.évi I. néptörvény, majd a Tanácsköztársaság alatt is állapítottak meg választójogi szabályokat. A néptörvényeket formálisan csak az 1920.évi I.tc. helyezte hatályon kívül, így azok 1919 őszén elméletileg még hatályban voltak. Ha az 1918 XVII.tc.-et tekintjük hatályos választójogi törvénynek, akkor arra áll a fenti kitétel, miszerint csak a király rendelhet el annak alapján választásokat, így szükséges volt az ideiglenes választójogi szabályok megállapítása. Ha az 1918.évi I. néptörvényt tekintjük hatályosnak, mivel ezek a kormány által kibocsátott jogforrások voltak, azt a mindenkori kormány hatályon kívül helyezhette, így a választójogról szóló 1919 őrszi kormányrendelet szintén megalapozott.

<sup>18</sup> Bölöny III. 12-30.o.

<sup>19</sup> Ezen kitételrel Bölöny, az említett helyen szintén vitába szál, mondván a nemzetgyűlésnek ehhez nem volt joga, mivel a törvényhozás a király és az országgyűlés közös joga. A gyakorlatban azonban a nemzetgyűlés ténylegesen a törvényhozás kizárólagos birtokosa volt, mivel az 1920.I.tc. 13.§ (2)-e alapján a kormányzó nem rendelkezett szentesítési joggal, s ezen törvények az 1918 előtt az országgyűlés két kamarája és a király által közösen hozott törvényekkel teljesen egyenrangúak voltak.

amely alapján megválasztható az országgyűlés képviselőháza. A választójog rendezése már a nemzetgyűlés megalakulása után azonnal felvetődött.<sup>20</sup> Rendeznie kellett a második kamara jogállását, és jogilag pontosan szabályozni az államfői tisztséget.

### 3. Az államfői tisztség rendezése

Az említett kérdés meglehetősen sok vitát kavart az ún. szabad királyválasztók és a legitimisták között. Szabad-e egyáltalán a királyi trón? Lehet-e egyáltalán államfőt választani? Az első nemzetgyűlés két vezető erejének álláspontja nem volt azonos. A KNEP<sup>21</sup> álláspontja szerint IV. Károlynak a királyi trónhoz való joga nem szűnt meg. 1918 november 13-i nyilatkozatát nemhogy az országgyűlés nem hagyta jóvá, hanem még formailag is hibás, mivel hiányzott róla a miniszterelnök ellenjegyzése. Ha a forradalmak közjogi tevékenységét semmisnek tekintjük, akkor nyilvánvaló, hogy az államfői hatalom gyakorlásában is vissza kell állnia a forradalmak előtti állapotoknak.<sup>22</sup> A Kisgazdapárt ugyanakkor megüresedettnek tekintette a királyi trónt, nem ismerte el IV. Károly jogát a magyar trónhoz. Álláspontjuk szerint az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásával a Pragmatica Sanctio szerinti együttbirtoklás elvesztette a létjogosultságát, a nemzet visszanyerte az önálló királyválasztáshoz való jogát.<sup>23</sup>

A közjog kiemelkedő személyiségeinek álláspontja is eltérő volt. Először is tisztázni kellett, hogy a királyi trón megüresedett-e, vagy csak a király alkotmányos jogainak gyakorlásában, külső körülmények miatt akadályoztatva van. A magyar királyi trón az uralkodó halálával, vagy lemondásával üresedhetett meg.<sup>24</sup> A trónról való lemondásnak pedig kifejezetten erre kellett irányulnia,<sup>25</sup> s nem volt végrehajtható az uralkodó egyoldalú akaratával, hanem ahhoz az országgyűlés hozzájárulása volt szükséges, azt törvénybe kellett iktatni.<sup>26</sup> Bölöny József szerint IV. Károly 1918. november 13-án mindössze arról értesítette a magyar nemzetet, hogy királyi jogainak gyakorlása vis major folytán egyenlőre lehetetlenné vált.<sup>27</sup> Ennek megfelelően a nemzetgyűlés királyt nem választhatott, csak az államfői hatalom ideiglenes rendezéséről dönthetett, s ideiglenes államfői tisztelet létesíthetett, amely a kormányzó volt.<sup>28</sup> Tomcsányi Móric álláspontja szerint a király lemondása a trónról az országgyűlés hozzájárulása nélkül szintén érvénytelen. Az 1920. évi I. tc. azon rendelkezését viszont, miszerint a királyi hatalom gyakorlásának rendezéséig kormányzót kell választani nem úgy értelmezi, hogy ez IV. Károly visszatértét jelenti, hanem azt szabadon rendezheti.<sup>29</sup> Módli László álláspontja szerint "A Monarchia

<sup>20</sup> Ruszoly III. 3.o.

<sup>21</sup> KNEP = Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja

<sup>22</sup> Pölöskei 341.o.

<sup>23</sup> uo. 341.o.

<sup>24</sup> Bölöny I. 207.o.

<sup>25</sup> IV. Károly 1918 november 13-án Eckartsauban nem a trónról, hanem az államügyek viteléről mondott le.

<sup>26</sup> 1867. évi III. tc. 3. §

Nagy 222.o.

<sup>27</sup> Bölöny I. 208.o.

<sup>28</sup> 1920. évi I. tc. 12-18. §

<sup>29</sup> Tomcsányi 310.o.

széthullása a Pragmatica Sanctio értelmében csupán a Habsburgok örökösödési jogát szüntette meg a magyar trónon, de a már királlyá koronázott IV. Károlynak a trónhoz való jogát nem érintette"<sup>30</sup> Kmety Károly álláspontja szerint a Pragmatica Sanctio megszűnésével elenyészett a Habsburgok örökösödési joga, s ezzel együtt IV. Károly uralkodói jogai is.<sup>31</sup>

Az említett álláspontok közül Módli Lászlóé látszik a leghelytállóbbnak. Nyilvánvaló, hogy a Pragmatica Sanctio a Monarchia felbomlásával hatályát veszítette, ebben majdnem mindenki egyet is értett. A kérdés az volt, ha egy trónöröklési rend hatályát veszti, akkor ez annak csak a jövőbeni érvényesülését szünteti meg, vagy az a király is elveszti uralkodói jogait, aki ezen öröklési rend alapján szerezte meg a trónt. Ezen utóbbi meglehetősen merész állítás lenne. Lehetőség nyílna arra, hogy az uralkodásra alkalmas megkoronázott király, alkotmányos úton, akarata ellenére elveszítse uralkodói jogait. Lehetővé tenné, hogy egy királykoronázást utólag érvénytelenné tegyenek. Egy a trónöröklésre vonatkozó szerződés megszüntének visszaható hatálya semmiképpen sem lehet, az annyit jelent, hogy az uralkodó halálát követően már nem a régi rend szerint száll át a korona, hanem a királyi trón a megállapított új szabályok szerint kerül betöltésre. A magyar történelem során több alkalommal állapítottak meg szabályokat a trónöröklésre vonatkozóan, de ez az éppen uralkodó királyok trónhoz való jogát sohasem érintette, az a trónnak megüresedése utáni betöltésére vonatkozott.

Érdekes kérdést vetett az 1921-es detronizáció is.<sup>32</sup> Bölöny József szerint ez egyértelműen érvénytelen volt, mivel külső hatalmak nyomására született,<sup>33</sup> s mivel az államhatalmat a nemzet és a király közösen birtokolja, e két tényező közül egyiknek sincs joga a másikat hatalmától megfosztani.<sup>34</sup> Tomcsányi Móric ebben a kérdésben is semleges álláspontot foglal el, ugyan elismeri, hogy a törvény külföldi hatalmak nyomására született, de nem mondja ki, hogy ezért érvénytelen. Megemlíti, hogy milyen ellentétes álláspontok alakultak ki erről a szakirodalomban.<sup>35</sup>

## II. A KORMÁNYZÓI HATALOM ELSŐ SZABÁLYOZÁSA (az 1920. évi I.tc.)

### 1. A kormányzói tiszt ideiglenessége

A kormányzói állást a nemzetgyűlés 1920-ban ideiglenesnek tekintette.<sup>36</sup> Az ideiglenesség egyrészről egy rövidebb időtartamot jelentett, másrészről egy királyságban az államfőnek szükségszerűen a királynak kell lenni, tehát a kormányzó, mint államfő nem lehetett végleges megoldás. Amennyiben lehetőség nyílik a trón betöltésére, azt meg kell tenni. Azt, hogy ez a provizórikus állapot meddig fog tartani

<sup>30</sup> Pölöskey 342.o.

<sup>31</sup> uo. 342.o.

<sup>32</sup> 1921.évi XLVII.tc. 3.§

<sup>33</sup> Bölöny I. 210.o.

<sup>34</sup> Bölöny III. 16.o.

<sup>35</sup> Tomcsányi 355.o.

<sup>36</sup> 1920.évi I.tc. 12.§

senki sem tudhatta, de 1920-ban csak néhány évre gondoltak. Amikor láthatóvá vált, hogy az ideiglenes állapot hosszabb időszakot fog felölelni, szükségszerűvé váltak egyes módosítások. Ez viszont nem jelentette az ideiglenesség elvesztését, csak tartalmában jelentett változást. Nem szabad elfelejtenünk, hogy az ideiglenesség második ismértve továbbra is fennállt, azaz a királyság élén csak király állhat, a magyar közjogtörténet a "kormányzóságot", mint államformát nem ismerte.

Az is vita tárgyát képezte, hogy a kormányzó egyáltalán államfőnek tekinthető-e. Bölöny József szerint az uralkodó helyettesítésére akkor kerülhetett sor, ha a királyi hatalom személyes gyakorlása szünetelt. Ennek esetei, a király kiskorúsága, az államfői hatalom gyakorlását külső kényszer akadályozza, illetőleg a király távolléte, vagy betegsége.<sup>37</sup> Ezek közül egyes esetkörökben a nádor,<sup>38</sup> másszor kormányzó helyettesítette a királyt. A király kiskorúsága idején általában gyámkormányzót választottak. A gyámkormányzó semmiképpen sem lehetett államfő, mivel az országnak megkoronázott királya volt, s egy államnak két államfője nem lehetett. A király olyan hosszantartó súlyos betegsége, amely a helyettesítést tette volna szükségessé nem fordult elő közjogtörténetünkben. A királyi hatalom teljes, vagy részbeni szünetelésének egyéb eseteiben, az államfői hatalmat királyi helytartók gyakorolták, akiket neveztek kormányzónak is.<sup>39</sup> Kmety Károlynak még 1918 előtt kifejtett álláspontja<sup>40</sup> ettől némileg eltér. Ő a gyámkormányzó működésének eseteit négy pontban határozza meg. A trónt méhmagzat részére kell fenntartani, a király serdületlen, testi, szellemi fogyatékoság miatt nem tud államfői kötelességeinek eleget tenni, s negyedikként ide sorolja azt az esetet, amikor a király szabadságától idegen állam által megfosztatván, hatalmának gyakorlásában állandóan akadályoztatva van.

Ha Kmety Károly álláspontját vesszük alapul, akkor az 1920-ban választott kormányzó semmiképpen sem volt államfőnek tekinthető, hisz 1918 őszén éppen az általa negyedikként említett eset valósult meg. 1920 után az említett közjogprofesszor arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Pragmatica Sanctio megszűnésével a Habsburgok elvesztették jogukat a magyar trónra. Ebből következően egy az államfői hatalom gyakorlására már nem jogosult személyt nem lehet tisztének ellátásában akadályozni.<sup>41</sup> Ha Bölöny József korábban említett okfejtéséből<sup>42</sup> indulunk ki, miszerint IV. Károly Eckartsauban tett nyilatkozata után is államfő maradt, akkor a kormányzó szintén nem lehetett államfő. Tomcsányi Mórinnál is azt láthattuk<sup>43</sup>, hogy a király lemondásához szükségesnek tartotta az országgyűlés hozzájárulását, amely nem történt meg. A trónfosztó törvény<sup>44</sup> után a helyzet alapvetően megváltozott, hisz ha ezt érvényesnek tekintjük, akkor IV. Károly elvesztette államfői jogait, s a kormányzót ideiglenes államfőnek kell tekintenünk.

IV. Károly külpolitikai okok miatt amúgy sem térhetett vissza a magyar trónra, úgyhogy az államfői hatalom gyakorlását valamilyen módon rendezni kellett. Az, hogy kormányzót választottak lényegében kompromisszumos megoldás volt, de elsősorban a

<sup>37</sup> Bölöny II. 27.o.

<sup>38</sup> I.Mátyás 1485.évi dekrétumának 2. és 10. cikkely

<sup>39</sup> Bölöny II. 27-28.o.

<sup>40</sup> Kmety 183.o.

<sup>41</sup> Pölöskei 342.o.

<sup>42</sup> Bölöny I. 208.o.

<sup>43</sup> Tomcsányi 310.o.

<sup>44</sup> 1921 évi XLVII.tc.



legitimisták érdekeit szolgálta. Ezzel a királyi trón betöltésének kérdése későbbi időpontra halasztódott, az elvi lehetőség fennmaradt, hogy IV. Károly visszatérjen. Ha a detronizáció érvényessége vitatott is, 1922-ben a király halálával a magyar királyi trón mindenképpen megüresedett. Korábban kifejtettük, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásával a Pragmatic Sanctio hatályát veszítette, így annak szabályai alapján a királyi trón nem volt betölthető, azaz IV. Károly gyermeke, trónöröklés címén nem formálhatott jogot a királyi koronára. Mindezek után Magyarországon a királyi hatalom gyakorlása csak új király választásával (aki természetesen lehetett volna IV. Károly gyermeke is, de akkor nem trónöröklés címén szerezte volna meg az uralkodói jogokat, hanem a nemzet szabad királyválasztására vonatkozó jogából) lett volna újálesztethető és szabályozni kellett volna a trónöröklés rendjét. Ennek következménye, hogy az ideiglenes állapot konzerválódik, s a 20-as évek második felétől megkezdődik egyrészt a kormányzói jogállás egyre precízebb szabályozása (helyettesítése,<sup>45</sup> választása<sup>46</sup>), másrészt a kormányzói hatalom kiterjesztése,<sup>47</sup> amely egyre alkalmasabbá tette a király "pótlására". A magyar államszervezet arra rendezkedett be, hogy az államfői hatalmat hosszabb távon ideiglenes államfő látja el.

## 2. A kormányzó választása

Az 1920. évi I. tc. 12.§-a a következőképpen rendelkezett: "A Nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ"

Ha a monarchikus és a köztársasági államberendezkedést elhatároljuk egymástól, az egyetlen pregnáns különbség az államfő személye. A monarchiákban a megbíztatás öröklődik, s határozatlan időre (az uralkodó haláláig) szól. A köztársaságokban határozott időre választják őket, s az államfői tiszt nem egy családon belül háramlik, hanem bármelyik állampolgár megszerezheti azt. Az itt tárgyalandó államfői típus a kettő közötti átmenetet képezi,<sup>48</sup> ugyanis a megbíztatás határozatlan időre szól, de nem a kormányzó haláláig, hanem a királyi trón betöltéséig tart. A megbíztatás nem öröklődik, s nem meghatározott családból kell a kormányzónak kikerülnie, hanem a megbíztatást bármely magyar állampolgár megszerezheti.<sup>49</sup> A megbíztatás időtartamára vonatkozóan a kisgazdapárton belül felvetődött annak gondolata is, hogy a kormányzó hivatali idejét években is (5 évben) meg kellene határozni, ha a királyi trón addig nem kerül betöltésre.<sup>50</sup> Ez a javaslat, amely nem került elfogadásra, a kormányzót teljes egészében köztársasági típusú államfővé tette volna.

Ebben az időszakban még úgy látták, hogy az államfő kérdése néhány éven belül véglegesen rendezhető. Az évek, sőt az évtizedek múlásával viszont egyre

<sup>45</sup> 1926.évi XXII.tc. 48.§, 1937.évi XIX.tc. 3-5.§, 1942.évi II.tc.

<sup>46</sup> 1937.évi XIX.tc. 5.§

<sup>47</sup> 1920.évi XVII.tc., 1933.évi XXIII.tc., 1937.évi XIX.tc.

<sup>48</sup> Az 1920.évi I.tc. miniszteri indoklása is a kormányzó kapcsán több esetben párhuzamot von a monarchikus és a köztársasági államfők között.

<sup>49</sup> A "magyar állampolgárok közül" megjelölés nyilvánvalóan nem jelenti az összes magyar állampolgárt, hanem azokat, akik országgyűlési képviselőkké választhatók.

<sup>50</sup> Ruszoly III. 9.o.

valószínűbbé vált, hogy a kormányzói tiszt a királyi trón betöltése előtt megüresedhet. A kormányzó választására vonatkozó eljárás első módosítását a felsőházról szóló törvény hozta, amely kimondta, hogy a kormányzó választása a két ház együttes ülésén történik.<sup>51</sup>

A 30-as évek közepére már nyilvánvalóvá vált, hogy hosszabb távon is szükség lehet az államfői hatalom ideiglenes gyakorlására,<sup>52</sup> ezért 1937-ben módosították, pontosították a kormányzóválasztás menetét.<sup>53</sup> Az 1920.évi I.tc. szabályozása túl nagyvonalú volt, s ez alapján ugyan már választottak kormányzót, de például a jelölési eljárás szabályainak hiánya egy esetleges újabb választásnál vitákra adhatott volna okot. Az sem volt tisztázott, hogy kettőnél több jelölt esetén relatív többséggel is megszerezheti valaki az államfői tiszteletet, vagy a két legtöbb szavazatot kapott jelölt között újabb fordulót kell tartani.

Az 1937.évi XIX.tc. szerint a kormányzót az országgyűlés két háza közös tanácskozáson választotta. A jelölés kétféleképpen történhetett. Egyrészt a törvény lehetővé tette,<sup>54</sup> hogy a hivatalban lévő kormányzó utódjára vonatkozólag a nagykorú magyar állampolgárok közül három jelöltet ajánljon, másrészt az országgyűlés is állíthatott jelölteket. Ha a kormányzó élt utódajánlási jogával, akkor az országgyűlés külön szavazott, hogy kíván-e jelöltet állítani. Ha igen, akkor a jelöltek személyéről újabb szavazást kellett tartani, s a három legtöbb, de legalább 50 szavazatot kapott személy lett az országgyűlés jelöltje. Ha senki nem kapott 50 szavazatot, akkor mindaddig ismételni kellett a szavazást, amíg valaki meg nem kapta azt.<sup>55</sup> Az országgyűlés akkor volt határozatképes, ha mind a képviselőház, mind a felsőház tagjainak háromötöde jelen volt.<sup>56</sup> Ha valamely kamara tagjai nem jelentek meg elegendő számban, akkor a következő napra újabb ülést kellett összehívni, amelyen már elegendő volt, hogy mindkét kamara tagjai közül száz-százan jelen legyenek.<sup>57</sup> A szavazás titkos volt, szavazni minden jelöltre kellett, egyre lehetett igennel a többire nemmel. Megválasztott kormányzó az a személy volt, aki az "igen" szavazatok abszolút többségét megszerezte. Ha ilyen nem volt, akkor a két legtöbb "igen" szavazatot kapott jelölt között meg kellett ismételni a választást.<sup>58</sup>

Nem túl szerencsés megoldást választott a törvény arra az esetre, ha a kormányzói szék törvényhozási "holidaysban" szűnne meg, vagyis akkor, amikor az országgyűlés megbízatása (mandátumának lejárt, vagy feloszlás miatt) megszűnt, de az új országgyűlést még nem választották meg. Ekkor a már megszűnt, régi

<sup>51</sup> 1926.évi XXII.tc. 48.§

<sup>52</sup> Ezt az 1937.évi XIX.tc. miniszteri indoklása egyértelműen alátámasztja: "Az 1920.évi I.tc. a kormányzói méltóságot rövid időre szólónak tervezte. Ezzel a kiindulóponttal szemben az említett törvény megalkotása óta eltelt idő tanulságai és a mai nemzetközi helyzet arra figyelmeztetnek, hogy a jövőben még előre meg nem határozható ideig szükség lehet az állami főhatalom ideiglenes gyakorlására hivatott kormányzói tiszt fenntartára." (Forrás: Corpus Iuris Hungarici)

<sup>53</sup> 1937.évi XIX.tc. 3-5.§

<sup>54</sup> 1937.évi XIX.tc. 2.§

<sup>55</sup> 1937.évi XIX.tc. 5.§ (4)

<sup>56</sup> A képviselőház létszáma 245 (1925.évi XXVI.tc.), a felsőházé 242 (1926.évi XXII.tc.) volt.

<sup>57</sup> 1937.évi XIX.tc. 5.§ (2)

<sup>58</sup> 1937.évi XIX.tc. 5.§ (5)-(6)

országgyűlést kellett összehívni a kormányzó megválasztása végett.<sup>59</sup> Itt a problémát az jelentette, hogy egy már megszűnt testület újraélesztéséről van szó,<sup>60</sup> amelynek jogossága megkérdőjelezhető.<sup>61</sup>

Az 1937.évi XIX.tc. volt a kormányzó választásának utolsó törvényi rendezése, amely már szabatosan és félreértések lehetősége nélkül szabályozta a választási eljárást.<sup>62</sup> Később külön szabályokat állapítottak meg a kormányzóhelyettes választására,<sup>63</sup> erre majd az államfő helyettesítése kapcsán térünk ki.

### 3. A kormányzói hatalom törvényi szabályozása

Korábban már említést nyert, hogy a kormányzói hatalom körét negatív taxációval állapították meg.<sup>64</sup> A kormányzó a következő korlátozásokkal gyakorolta a királyi hatalmat:

- nem szent
- felelős
- a nemzetgyűlés üléseit nem rekeszthette be és nem napolhatta el
- a nemzetgyűlést csak működésképtelenség esetén oszlathatta fel
- törvényt nem szentesíthetett
- a főkegyúri jogot nem gyakorolhatta
- nemességet nem adományozhatott

---

<sup>59</sup> 1937.évi. XIX.tc. 4.§ (4)

<sup>60</sup> Az országgyűlés felosztatásával, vagy mandátumának lejártát követő berekesztésével (1848.évi IV. tc. 5.§) megszűnt létezni. A hatályos magyar alkotmány is lehetővé teszi a már lejárt mandátumú országgyűlésnek szükséghelyzetben történő összehívását, de külön kiemeli, hogy az országgyűlés nem mandátumának lejártáig, hanem az új országgyűlés megválasztásáig létezik.

<sup>61</sup> Bölöny József véleménye szerint: " A 4.§ utolsó bekezdésének ez a most ismertetett rendelkezése szerencsétlen kézzel hidalta át a felmerült nehézségeket. Tartamának lejárta, vagy felosztatása után ugyanis az országgyűlés megszűnt, tehát minden vonatkozásában nemlétezőnek tekintendő. Súlyos alkotmányjogi aggályok hangoztatása nélkül nem lehet napirendre térni efelett a rendelkezés felett, amely a már megszűnt, tehát a legegyszerűbb törvényhozási kérdés elintézésére, sőt még a legkisebb jelentőségű határozat hozatalára sem képes országgyűlést ismét feléleszteni és működésre képessé teszi, mégpedig a legnagyobb jelentőségű törvényhozási kérdés elintézésére, sőt kizárólag erre korlátozott jogkörrel. A törvény szóhasználatára szerinti "egyébként feloszlott" országgyűlést nem ismer alkotmányunk. Vagy jogérvényesen feloszlott egy országgyűlés vagy nem. Ha azonban egyszer feloszlott, akkor többé semmiféle vonatkozásban nem tekinthető működésre képesnek. Még vis maior sem élcsztheti fel az egyszer már megszűnt jogkörét.

Sokkal kevesebb veszéllyel járt volna és sokkal több alkotmányos érzékről tett volna tanuságot egy olyan megoldás, amely az erre az aligha bekövetkező kivételes esetre inkább az országtanács, egy tényleg létező és működő szerv működését terjesztette volna ki az elkerülhetetlenül szükséges időre, mintsem hogy egy már nem létező és nem működő szervet élesszen fel abból a célból, hogy ez határozza meg esetleg hosszú évekre annak a személyét, ki a királyi hatalom jelentékeny részét lesz hivatva gyakorolni. (Bölöny II. 56.o.)

<sup>62</sup> Tomcsányi 330-334.o.

Bölöny II. 52-59.o.

<sup>63</sup> 1942.évi II.tc. 1-6.§

<sup>64</sup> 1920.évi I.tc. 13.§

- csak a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulásával üzenhetett hadat, köthetett békét és csak így alkalmazhatta a hadsereget az ország határain kívül

- közkegyelmet nem gyakorolhatott

Ezen korlátozások lényegesen erősítik a nemzetgyűlés szerepét, a kormányzó a királytól eltérően nem képez a törvényhozással azonos hatalmi tényezőt. Éppen ezért a törvény nemzetgyűlési tárgyalása nem volt vitáktól mentes,<sup>65</sup> előre vetítette a kormányzói hatalom későbbi kiterjesztését.

*A kormányzó nem szent.* A korabeli felfogás szerint a király hatalmát Istentől nyerte, s ezért szent és sérthetetlen volt.<sup>66</sup> Ebből következően a parlamentáris monarchiákban az államhatalomnak két alapvető forrása volt, Isten és a nép, amely utóbbi hatalmát a választott parlamenten keresztül gyakorolta.<sup>67</sup> A királyi hatalom keletkezése egy egyházi aktustól függött, az esztergomi érsek általi koronázástól.<sup>68</sup> Enélkül az uralkodó a teljes királyi hatalmat nem gyakorolhatta<sup>69</sup>.

A kormányzónál ezt a jelzőt azért nem találhatjuk meg, mert az előbb említett ismérvek is hiányoznak. Őt a nemzetgyűlés választja, s hivatalának betöltéséhez semmilyen egyházi aktus nem szükséges. Hatalma, a köztársaságokhoz hasonlóan nem Istentől, hanem végsősoron a néptől ered.<sup>70</sup>

*A kormányzó felelőssége és a miniszteri felelősség.* Amint említést nyert a király szent és sérthetetlen volt, amely magában foglalta felelőtlenségét is. Az államfői sérthetetlenségnek két alapvető tartalmi eleme lehet.<sup>71</sup> Egyrészt jelenti az államfő fokozott büntetőjogi védelmét, amely mind a köztársasági, mind a monarchikus államfőket általában megilleti. Másrészt jelentheti az államfői felelőtlenséget, amely

<sup>65</sup> A kialakult vita szemléltetésére álljon itt néhány hozzászólás a törvényjavaslat nemzetgyűlési vitájából.

Túri Béla, a javaslat bizottsági előadója a korlátozások mellett foglalt állást: "Hogy ezután ennek az ideiglenes államfőnek hatalma, hatásköre kisebb, mint a királyi hatalom volt, az egészen természetes. ... A történelmi példák is erre utalnak. Magának a nádornak a hatásköre is kisebb volt." (Nemzetgyűlési Napló 1920-22 56.o.)

Prohászka Ottokár püspök ezzel ellentétes véleményt képviselt: "Nekem egy olyan államfő kell, amely nem lárva, nem álarc, olyan államfő kell, amely hatalom és erő. Ezért azokkal az előbbi törvényjavaslatokkal, amelyekben az államfőnek még a ház feloszlatására való hatalma sem volt, egyáltalán nem rokonszenveztem. ... nekünk orgánum kell, nekünk erős kar kell. (Nemzetgyűlési Napló 1920-22 64.o.)

ifj. Andrássy Gyula gróf is hasonló álláspontot foglalt el: "Fő hibája azonban szerintem ennek a javaslatnak az, hogy ennek a Nemzetgyűlésnek olyan teljhatalmat ad, amelyet én egészségtelennek, veszélyesnek tartok, mert amint én ismerem az emberi természetet, a birlalójára is mindig veszélyes a teljhatalom. A történelem bizonyítja, hogy mindenki, akinek zsarnoki jogai vannak, vissza szokott vele élni. Akár egyénről, akár testületről van szó, e tekintetben mindegy. (Nemzetgyűlési Napló 1920-22 73.o.)

<sup>66</sup> 1848. évi. III. tc. 1. §

<sup>67</sup> Bölöny I. 202-205.o.

<sup>68</sup> Kmety 167-169.o.

<sup>69</sup> II. József halála után ezt törvénybe is iktatták. Az 1791. évi III. tc. kimondta, hogy a meg nem koronázott király a főkegyúri jogot és a törvényszentesítés jogát nem gyakorolhatja.

<sup>70</sup> Az 1920. évi I. tc. 14. § (2)-éhez fűzött miniszteri indoklás (Nemzetgyűlési Irományok 1920, I. k. 23.o.)

<sup>71</sup> Bölöny II. 47-48.o.

csak a monarchikus államfőkre vonatkozik. Mivel az uralkodó hatalmát Istentől származtatja, ezért attól alkotmányos eszközökkel nem fosztható meg.

A kormányzó sérthetetlen volt,<sup>72</sup> de ez csak a fokozott büntetőjogi felelősséget jelentette, mert legalább 100 képviselő indítványára, kétharmados többséggel az alkotmány, vagy valamely törvény megsértéséért a nemzetgyűlés felelősségre vonhatta.<sup>73</sup> Tehát a kormányzó alkotmányjogi felelősséggel tartozott. Ez a magyar jogtörténetnek azért is jelentős állomása, mert itt jelenik meg először a minősített többség intézménye. A miniszteri felelősség az 1918-at megelőző formában élt tovább. Létezett jogi felelősség, amelyet alkotmányjogira és büntetőjogira bontott tovább, s létezett a politikai felelősség is.<sup>74</sup>

A kormányzóval szemben felelősség érvényesítésére sohasem került sor. 1920-ban úgy rendelkeztek, hogy a felelősség érvényesítésére vonatkozó eljárást külön törvényben kell szabályozni,<sup>75</sup> ez viszont csak 1926-ban született meg, így mindeddig a kormányzóval szemben a felelősség érvényesítése technikailag is lehetetlen volt. Az országgyűlés felsőházának felállításakor ezt a hiányosságot pótolták,<sup>76</sup> s úgy rendelkeztek, hogy a kormányzóval szemben ugyanolyan eljárás keretében lehet alkotmányjogi felelősséget érvényesíteni, mint a miniszterekkel kapcsolatban. Természetesen azon eltéréssel, hogy a vád alá helyezéshez kétharmados többség szükségeltetett.<sup>77</sup>

*A nemesség adományozásának joga.* 1920-ban a kormányzótól megvonták a nemesség adományozásának jogát.<sup>78</sup> Ez önmagában még nem jelentette a nemesség intézményének megszűnését,<sup>79</sup> csupán azt hogy újabb családok nem kaphattak nemesi címet, de akik eddig birtokolták megtarthatták és családjukon belül tovább örökíthették.

Érdekes kérdés, vajon a nemzetgyűlés adományozhatott -e nemességet. A kormányzótól való elvonással ezen jog gyakorlása szünetelt, vagy átszállt a nemzetgyűlésre, aki "a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánítja magát".<sup>80</sup> Ez a kérdés azonban sohasem szült különösebb vitákat, nem válaszolták meg sem az egyik, sem a másik felvetést, nemességadományozás pedig nem történt. Hallgatólagosan arra az álláspontra juthatunk, hogy ez egy olyan kizárólagos királyi jogosítvány, amely az államfői tiszt ideiglenes betöltöttsége esetén nem gyakorolható. Volt ugyan olyan álláspont,<sup>81</sup> amely szerint a kormányzónak is meg kell kapnia a nemességadományozás jogát, de ennek képviselői kisebbségben maradtak.

*A főkegyúri jog gyakorlása.* 1920-ban ezen királyi jog gyakorlását is megvonták az idiglenes államfőtől.<sup>82</sup> Különbséget kell azonban tennünk a

---

<sup>72</sup> 1920.évi. I.tc. 14. § (2)

<sup>73</sup> 1920.évi. I.tc. 14. § (2)

<sup>74</sup> 1848. évi III.tc. 4.§, 32-36.§,

<sup>75</sup> 1920. évi I.tc. 14.§ (2)

<sup>76</sup> 1926. évi XXII.tc. 48.§ (2)

<sup>77</sup> 1848. évi III.tc. 34.§

<sup>78</sup> 1920. évi I.tc. 13.§ (7)

<sup>79</sup> A nemesi rangokat és címeket az 1947.évi IV.tc. törölte el.

<sup>80</sup> 1920. évi I. tc. 2.§

<sup>81</sup> Csekey 37-38.o.

<sup>82</sup> 1920.évi. I.tc. 13.§ (8)

nemességadományozás és a főkegyúri jog felfüggesztése között. Az első ugyanis szüneteltethető, a második viszont nem. Ez annyit jelent, hogy nemesi cím adományozása nélkül akár egy évszázad is eltelhet, az semmilyen fennakadást nem okoz, ha viszont egy főpapi szék megüresedik, azt rövid időn belül be kell tölteni.

A főkegyúri jog gyakorlását a pápa vette át. Ezen királyi jog nem szűnt meg, hanem csak szünetelt. Erre bizonyíték XV. Benedek pápának 1921-ben IV. Károlyhoz írt levele, amelyben kinyilvánítja, hogy amennyiben a királyi trón Magyarországon újra betöltötté válik, akkor a főkegyúri jog gyakorlása is helyreáll,<sup>83</sup> s ezt a detronizációról szóló törvény<sup>84</sup> sem érintette.<sup>85</sup> A magyar királyok főkegyúri jogát 1937-ben az országgyűlés törvény által is megerősítette.<sup>86</sup>

Az államfő egyházkormányzati jogain belül a főkegyúri jogtól elkülönült jogosultság volt a főfelügyeleti jog. A főkegyúri jog aktív jogosítványokat jelentett (főpapok kinevezése, egyházmegyék területének meghatározása stb.) és csak a katolikus egyházra terjedt ki. A főfelügyeleti jog ezzel szemben passzív, ellenőrzési jogokat testesített meg (egyházmegyei zsinatok ellenőrzése stb.) s valamennyi felekezetre kiterjedt. 1920-ban a kormányzótól csak a főkegyúri jog gyakorlásának jogát vonták meg, a főfelügyeleti jogot megtartotta.<sup>87</sup> A főfelügyeleti jog tágabb értelmezésében magában foglalta az összes közintézmény, az egyesületek és az alapítványok államfői ellenőrzését is.<sup>88</sup>

A főkegyúri jog egy intézménye viszont az 1920. évi I. tc. ellenére is tovább élt, ez pedig a katolikus egyház vagyoni gazdálkodásának felügyelete (kegyúri felügyelet) volt. Ezt a dualizmus idején a vallás- és közoktatásügyi miniszteren keresztül a király gyakorolta. A tárgyalt korszakban a kormányzó ezen ügyek intézésébe személyesen nem vett részt, de a mindenkorai kultuszminiszter az ellenőrzést ellátta.<sup>89</sup>

#### 4. A kormányzó, mint a végrehajtó hatalom feje

"A végrehajtó hatalmat a kormányzó kizárólag a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja. Minden rendelkezése és intézkedése... csak úgy érvényes, ha az illetékes felelős miniszter ellenjegyzésével van ellátva. Ez azonban nem érinti a kormányzónak a hadügy körébe tartozó azon alkotmányos jogait, amelyek a nemzeti hadsereg vezérletére, vezényletére és belsővezetetére őt megilletik."<sup>90</sup>

Az 1920. évi I.tc. (az 1848.évi III. és IV. tc. szabályozásához hasonlóan) a hatalmi ágak megosztására alapozza az államműködést. A végrehajtó hatalmat az államfő gyakorolja, de ezt nem teheti a parlament ellenőrzése nélkül. Ezért minden intézkedésének, a főhadúri jogokat kivéve érvényességi kelléke a miniszteri

---

<sup>83</sup> Bőlöny II. 262.o.

<sup>84</sup> 1921. évi XLVII.tc.

<sup>85</sup> Bőlöny III. 102.o.

<sup>86</sup> 1937. évi XIX. tc. 6.§

<sup>87</sup> Bőlöny II. 248-249.o.

<sup>88</sup> Tomcsányi 321.o.

<sup>89</sup> Bőlöny II. 263.o.

<sup>90</sup> 1920 évi I.tc. 13.§ (6)

ellenjegyzés.<sup>91</sup> A parlament pedig a minisztert, ha nem ért egyet valamely ellenjegyzett intézkedéssel, felelősségre vonhatja.<sup>92</sup>

Ennek a hatalmi struktúrának egyik fontos tényezője a kormány jogállása. A kormány alkotmányos helyzete háromféle lehet. Függhet csak az államfőtől, amikor ő nevezi ki és menti fel és a parlament irányába a kormány nem tartozik politikai felelősséggel.<sup>93</sup> Függhet csak a parlamenttől, ha a miniszterelnököt a törvényhozás választja és csak az mozdíthatja el.<sup>94</sup> A harmadik konstrukcióban, amikor az államfő nevezi ki és menti fel a kormányt, de az a parlament irányába is politikai felelősséggel tartozik, kettős függésben áll. Ebben az esetben a végrehajtó hatalmat az államfő gyakorolja, de a törvényhozás kontrollja mellett. Ez a legmegfelelőbb alkotmányjogi konstrukció. Az első esetben (hacsak más államhatalmi szervnek nincs ellenőrzési joga) a végrehajtás ellenőrzés nélkül marad, a másodikban pedig a törvényhozás nemcsak kontrollálni, hanem irányítani is tudja a végrehajtást.

*A kormányalakítás.* Az 1920. évi I. tc. nem tartalmazott rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a kormány miként nyeri megbízatását. A törvény utalt arra, hogy az ott nem szabályozott kérdésekben a királyi hatalom szabályai az irányadók,<sup>95</sup> ezért ezen a területen is az 1918 előtti szabályok érvényesültek.<sup>96</sup> A kormányzó kinevezte a miniszterelnököt, majd annak előterjesztése és ellenjegyzése mellett kinevezte és felmentette a minisztereket. Bár a törvény a miniszterelnök tekintetében csak kinevezésről beszél, de a királynak (kormányzónak) joga volt a miniszterelnök felmentésére is. A kinevezést mindig az új kormányfőnek kellett ellenjegyeznie, a felmentést mind a felmentendő, mind a kinevezendő kormányfő ellenjegyezhetette.<sup>97</sup> Mindezekből következően a kormány nemcsak az országgyűléstől (a miniszteri felelősség miatt), hanem az államfőtől is közvetlenül függött.

A kormányalakítás tényleges gyakorlatára vonatkozóan kevés adat maradt hátra.<sup>98</sup> Az alkotmányos szabályokból következően Magyarországon a kormány kettős függésben állt. A kérdés az, hogy egy-egy kabinet kinevezésénél a parlament milyen mértékben érvényesítette befolyását. 1920 februárjának végén, a nemzetgyűlés összeülése után Huszár Károly kormánya lemondott. Az újonnan választott kormányzó nehezen tudott dönteni az új kormány összetételéről, a kormányalakítás közel két hétig húzódott.<sup>99</sup> A kinevezések tekintetében is több bizonytalanság volt, megtörtént, hogy a már kész kormányzói leiratban javították át a miniszterelnök nevét. Véggkövetkeztetésként elmondhatjuk, hogy a kabinetek kinevezésénél a gyakorlatba a kormányzónak meghatározó, de nem kizárólagos befolyása volt.<sup>100</sup> A kinevezések

<sup>91</sup> 1848. évi III. tc. 3. §, 1920. évi I. tc. 13. § (6)

<sup>92</sup> 1848. évi III. tc. 4. §, 33-34. §

<sup>93</sup> Ezt a konstrukciót tartalmazta a Német Birodalom 1871-es alkotmánya. (A császár azonban itt sem volt korlátlan úr, mivel intézkedéseihez a törvényhozás II. kamarájának hozzájárulása volt szükséges.)

<sup>94</sup> Ezt a konstrukciót tartalmazza többek között a hatályos magyar alkotmány is.

<sup>95</sup> 1920. évi I. tc. 13. § (1)

<sup>96</sup> 1848. évi III. tc. 11-12. §, az 1867. évi VIII. tc.-el módosítva.

<sup>97</sup> Bölöny II. 175. o.

<sup>98</sup> Vargyai 334. o.

<sup>99</sup> uo. 335. o.

<sup>100</sup> uo. 334. o.

után a parlamentben több alkalommal érte támadás a kormányt, hogy kizárólag a kormányzó mellett áll, de konkrét felelősséget nem érvényesítettek. Például 1920 áprilisában Friedrich István volt miniszterelnök kifogásolta, hogy Soós Károly honvédelmi miniszter<sup>101</sup> kinevezése után üzenetet intézett a hadsereghez, amelyben azt a kifejezést használta, hogy "a kormányzó bizalmából miniszteri állásomat elfoglalván...". A miniszter hozzátette, hogy természetesen hivatalának viseléséhez a nemzetgyűlés bizalma is szükséges.<sup>102</sup>

A kormány kinevezését követően mindig bemutatkozott az országgyűlés előtt. Ezt még a kormányzó által 1944. augusztus 29-én szabadon kinevezett utolsó minisztertanács is megtette. Ekkor a törvényhozásnak lehetősége nyílt a kormányprogram megismerésére, s egyet nem értés esetén a miniszterhez menesztésre.

*Az államfő és a kormány viszonya.* A végrehajtó hatalmat a felelős minisztérium által a kormányzó gyakorolta.<sup>103</sup> A végrehajtó hatalomnak az államfő általi gyakorlása azonban nem jelentett állandó ügyszerepet. A tényleges közigazgatási ügyek száma olyan nagy volt, hogy azt egy személy képtelen lett volna ellátni. A végrehajtási intézkedések kibocsátása három módon történhetett, a kormány (vagy valamely tagja) által, az államfő által, illetve a kormány által, előzetes államfői jóváhagyás után. A királyra vonatkozóan 1848-ban taxatív módon meghatározták, melyek azok az intézkedések, melyeket -természetesen miniszteri ellenjegyzés mellett- csak ő fogadhatott. <sup>104</sup> Ezek a következők voltak: főpapok, zászlósúruk kinevezése, kegyelmezés jogának gyakorlása, nemesi címek és rendek adományozása, a hadsereg országhatáron kívüli alkalmazása és a katonai hivatalokra történő kinevezések. Mindezekből a kormányzó a kegyelmezésen és a hadsereggel kapcsolatos jogokon kívül egyiket sem gyakorolhatta.

Abból következően azonban, hogy a végrehajtó hatalom feje a király (kormányzó) volt, bármikor korlátozhatta a miniszterek önállóságát, valamely intézkedés megtételére utasítást adhatott, valamely cselekményüket megtilthatta, vagy azt megsemmisíthette. Mindez azt jelentette, hogy a király (kormányzó) a végrehajtó hatalmat személyesen gyakorolta, maga határozta meg, hogy ennek körében miről dönt személyesen, miről dönt a kormány önállóan, s miről a kormány az ő jóváhagyásával.<sup>105</sup> Erre a kormányalakításkor tárgyalt felmentési jog tényleges lehetőséget is adott. Természetesen az országgyűlés irányában fennálló politikai felelőssége miatt<sup>106</sup> a kormány által meghozott, illetőleg ellenjegyzett intézkedések a parlamenti többség álláspontjával nem ütköztek.

A közigazgatási ügyek nagy száma miatt a miniszterek döntéseiről a király általában csak panaszok útján értesült, ezért már a független és felelős minisztérium felállításakor igyekeztek meghatározni azon tárgyakat, amelyekről a minisztérium, vagy annak valamely tagja csak az uralkodó hozzájárulásával dönt. Minderről azonban 1848-ban, az idő rövidsége miatt tényleges szabályokat megállapítani nem tudtak. A

<sup>101</sup> Bölöny IV. 87.o.

<sup>102</sup> Vargyai 335-336.o.

<sup>103</sup> 1848.évi III.tc. 3.§, 1920.évi I.tc.13.§ (6)

<sup>104</sup> 1848.évi III.tc. 7-8.§

<sup>105</sup> Csizmadia I. 137.o.

<sup>106</sup> 1848.évi III.tc. 4.§



kiegyezési tárgyalások 1867-ben viszont erre is kiterjedtek.<sup>107</sup> Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásáig azonban a közigazgatás lényeges változásokon ment keresztül, a megoldandó feladatok értéke inflálódott, egy a kiegyezéskor még fontosnak tartott ügy később már csekélyebb jelentőséggel bírt.<sup>108</sup> A megoldandó feladatok növekedésével egyre csökkent a király által közvetlenül eldöntött ügyek aránya. Az utolsó szabályzatot, amely meghatározta mely kérdéseket kell az uralkodó elé terjeszteni, 1897-ben hozták.<sup>109</sup>

A kormányzó elé terjesztett ügyek körére az 1897-es szabályzat adott iránymutatást, tehát az 1920. évi I.tc. korláta között azon ügyekről döntött, mint 1918 előtt a király. 1924-ben készült egy új szabályzat-tervezet, de az nem került elfogadásra. A Tanácsköztársaság bukása után újszervezett minisztériumokban nagyrészen az 1918 ősze előtt foglakoztatott apparátus került vissza, így nyilvánvaló, hogy a korábban jól bevált módszerek kerültek ismét alkalmazásra a közigazgatás működtetésében.<sup>110</sup> Ezzel magyarázható, hogy 1920 tavaszán a kormányzat tevékenységét jelentősebb fennakadások nélkül sikerült újraindítani, a kormányok sokszor gyakori változása mellett a szakapparátus érintetlen maradt. Az 1897-es szabályzat alapján az államfő elé kerülő kormányzati ügyek 22 nagyobb csoportba voltak összefoglalhatók.<sup>111</sup> Ezen túl a minisztertanácsi gyakorlat és más jogszabályok

---

<sup>107</sup> Csizmadia I. 137-138.o.

<sup>108</sup> uo. 138.o.

<sup>109</sup> 1867-ben a minisztériumok ügyeinek a száma 244.793 volt, ez 1897-re 775.534-re növekedett (Forrás: Csizmadia I. 142.o.)

<sup>110</sup> Csizmadia I. 149.o.

<sup>111</sup> 1. A kegyelmezési jog, valamint a katonai hivatalokra történő kinevezések.

2. Az állami tisztviselők kinevezése a VI. fizetési osztálytól bezárólag felfelé, a tudományegyetemi, műegyetemi, főiskolai jelleggel bíró akadémiák tanáraiának, az állami felsőbb tanintézetek, reáltanodák, gimnáziumok igazgatóinak kinevezése.

3. Az egyetemi magántanárok és egyéb tanárok megerősítése

4. A legfelsőbb kinevezés alá eső állami tisztviselők nyugdíjazása, felmentése áthelyezése és elbocsátása, kivéve az ügyészi kar tagjainak az áthelyezését, valamint a fegyelmi, vagy büntető eljárás útján hivatalvesztésre ítélt bírák elbocsátását.

5. Rokonsági és sógorsági viszonyból következő együttműködési akadály alóli felmentések (1891.évi XVII.tc. 44.§)

6. Törvény által megkívánt, de hiányzó kellékek elengedése szolgálati idő beszámítása, vagy hiányának elengedése esetén, s a szabályszerűnél nagyobb ellátás megállapítása.

7. Alapítványi helyek és ösztöndíjak létesítése, ha azok az államkincstár, vagy közalapok terhére történnek.

8. Törvényjavaslatok, fontosabb országgyűlési előterjesztések az országgyűlésnek való bemutatása előtt, továbbá a törvénytől rendelet tervezete, ha azt az összminisztérium szándékozott kibocsátani.

9. Korábban nem létezett és törvényhozásilag, vagy költségvetéssileg még nem engedélyezett polgári hivatalok, vagy hivatali állások rendszeresítése

10. Kinevezések, méltóságok, rendjelek és címek adományozása után járó rendelkezések elengedése.

11. Köztisztviselőknél, vagy olyanoknál akik köztisztviselők óhjtanak lenni, az alaki képzettség hiányától való felmentés

12. A vallás- és tanulmányi alapok évi költségvetéseinek és zárszámadásának jóváhagyása.

alapján még további ügyek is kerültek a kormányzó elé.<sup>112</sup> Az 1920 I.tc. korlátozásai mellett a kormányzói jogkör értelemszerűen nem terjedt ki azon királyi jogosítványokra, amely a trianoni béke által elszakított területeken gyakoroltattak.<sup>113</sup>

*A rendeletalkotás.* A végrehajtó hatalom gyakorlásának egyik lényeges eszköze volt az önálló jogforrások kibocsátása, a rendeletalkotás. A közigazgatási ügyek eldöntéséhez hasonlóan a rendeletalkotásban is a minisztériumé volt a meghatározó szerep.<sup>114</sup> Rendeletalkotás három módon történhetett maga a kormányzó bocsátotta ki, a minisztertanács határozata alapján a miniszterelnök, illetőleg a miniszterek önállóan alkották meg.<sup>115</sup>

---

13. Állami, vagy pénzbeli nyereményekkel egybekötött magánsorsjátékok rendezésének, továbbá a jótékony célú állami sorsjátékok jövedelme hovafordításának és az ezen jövedelemből való részesítésre vonatkozó előjegyzéseknek az engedélyezése.

14. A korona- és kincstári javak kezelését illető szerves intézkedések.

15. Törvényesítési esetek, mind nemes, mind nem nemes egyénekre nézve.

16. Házassági akadályoktól való felmentés (1894. évi XXXI. tc. 20, 23, 45. §§-ai)

17. A görögkeleti hitfelekezetbeliek azon ügyei, melyek az 1790. évi XXVII. tc., s későbbi királyi rendeletek által a királynak fentartattak. A különböző hitfelekezetek zsinati (autonómiai) szabályainak jóváhagyása. (Mindezek az 1920. évi I. tc. korlátai között)

18. Közép- és főtanodák engedélyezése

19. Vasutak és hajózási csatornák engedélyezése

20. Helyi érdekű vasutak engedélyezéséhez gazdasági érdekelttség alapján állami anyagi hozzájárulás, ha a hozzájárulás értéke egy bizonyos összeget meghalad. (Ez az összeg az 1897-es szabályzat szerint 20.000 forint volt, amely a két világháború között 46-47.000 pengőnek felelt meg.)

21. Legfelsőbb kézjeggyel ellátott mindenemű kérvényi ügy.

22. Végül különös fontossággal bíró eseményekről a kormányzónak jelentés teendő.

(Csizmadia I. 143-149.o., 150.o.)

<sup>112</sup> Ilyenek voltak:

- külképviseleti hatóságok felállítása és megszüntetése
- magyar diplomáciai képviselők akkreditálása
- magyar konzuli hivatalok vezetőinek megbízatása
- különböző jellegű nemzetközi egyezmények megkötése, megerősítése, ahhoz való

csatlakozás

- állampolgári kötelékből való elbocsátás háború idején
- kivételes honosítás
- nőszülési engedély megadása V. fizetési osztálytól felfelé rendőrtisztviselőknél
- kegyelmezés különböző eljárásokban (jövedéki büntető, rendőrbüntető, fegyelmi

büntető

- eljárásokban.)
- Sub auspiciis gubernatoris avatás engedélyezése
- egyetemi tanulmányi és vizsgarend (egyetemi szabályzatok) jóváhagyása
- Mária Terézia akadémiai alap költségvetésének, zárszámadásának jóváhagyása
- érdemrendek stb. alapítása.

(Csizmadia I. 150-151.o.)

<sup>113</sup> Horvát-Szlavónországra, az erdélyi róm. kat. egyházra vonatkozó jogok. Ez utóbbi az 1920. évi I. tc. miatt is korlátozások alá esett volna. (Csizmadia I. 148.o., 150.o.)

<sup>114</sup> Csizmadia II. 607.o.

<sup>115</sup> Tomcsányi 81.o.

A király (kormányzó) rendeletalkotási joga nem valamilyen törvényi felhatalmazáson alapult, hanem szokásjogon.<sup>116</sup> Az államalapítást követően az uralkodó a legfelsőbb jogalkotó hatalom volt, a törvények kibocsátásában korlátozni nem lehetett. A rendi korszakban viszont a törvények a király és az országgyűlés konszenzusával jöttek létre. Emiatt a király nem vesztette el jogalkotó szerepét, csak az általa önállóan kibocsátott jogforrások természetesen kisebb "értékkel" bírtak azoknál, amelyeket az országgyűléssel konszenzusra jutva bocsátott ki. Mindezekből következően a modern polgári állam jogforrási rendszerében is a törvény magasabb szintű jogforrás volt, a rendelet azzal ellentétes tartalommal nem bírhatott.

A tárgyalat jogforrási típus ebben a periódusban is háromféle szerepet töltött be. Magyarázhatja a jogszabályok nem eléggé világos rendelkezéseit (törvénytárgyaló rendelet), kitöltheti a jogszabályok hézagait (törvénykiegészítő rendelet), vagy pótolhatja a hiányzó jogszabályt (törvénytöltő rendelet). A jogalkotó tevékenység korlátai, hogy az alkotmányjog, büntetőjog, magánjog területén önhatalmúlag akkor sem lehet rendeletet kibocsátani, ha törvényi szabályozás nincs, valamint a rendeleteknek nincs törvényrontó erejük.<sup>117</sup> A rendeletet kibocsátó hatóság saját jogforrásához maga is kötve van, eltérő módon csak akkor cselekedhet, ha a normát maga módosítja.<sup>118</sup>

Egy különös rendeleti formát jelent a ún. kivételes rendelet. Háború, vagy háborús veszély esetén a kormány felhatalmazást kapott, hogy meghatározott ügykörökben törvényrontó rendeleteket bocsásson ki.<sup>119</sup> Ez a most meghatározott alapelveket nem sérti, mivel nem önhatalmúlag, hanem törvényi felhatalmazás alapján történik, éppen ezért a kivételes rendeletek nem voltak törvénytörőek. Ezért kiadásukkal a kormány nem követett el törvénytörést, vele szemben emiatt csak politikai felelősség volt érvényesíthető. A közjogtudomány a kivételes rendeletről megkülönböztette az ún. szükségrendeletet, amikor törvényi felhatalmazás nélkül került kibocsátásra törvényrontó rendelet. Felmerül a kérdés, hogy ezek a rendeletek eleve semmiek, tehát semmilyen relevanciájuk nincs. A többségi álláspont szerint azonban ezek a rendeletek érvényesek azzal a megszorítással, hogy a törvényhozásnak utólagosan felmentést kell adni az alkotmánytörés alól.<sup>120</sup> Ebben az esetben a kibocsátóval -államfői rendelet esetén az ellenjegyző miniszterrel- szemben a politikai felelősségen túl alkotmányjogi felelősség is érvényesíthető volt, amely nagyon súlyos konzekvenciákkal járhatott. Ebből következően ilyen rendeletet csak akkor adtak ki, ha az azt megalkotó teljes mértékben meg volt győződve arról, hogy a törvényhozás azt utólag jóváhagyja.

Említést nyert, hogy a rendeletalkotásban a minisztériumé volt a meghatározó szerep, a kormányzó a két világháború között mindössze 29 rendeletet bocsátott ki. (A király 1867 és 1918 között 49-et.)<sup>121</sup> Ez viszont nem jelentette azt, hogy a jogforrási

<sup>116</sup> Bölöny II. 265-266.o.

<sup>117</sup> A törvények primátusát a rendeletekkel szemben már Werbőczy Hármaskönyve is lefektette (I.rész 3.c. 6.§). Később az 1791.évi XII.tc. is kiemelte, hogy a királyi pátensek a törvényekkel nem ütközhetnek.

<sup>118</sup> Bölöny II. 265.o., Tomcsányi 81-82.o.

<sup>119</sup> 1939.évi II.tc.

<sup>120</sup> Tomcsányi 83-84.o.

<sup>121</sup> Csizmadia I. 132.o.

rendszerben a kormányzói rendeletek alacsonyabb szinten állottak volna. Törvényi korlát arra vonatkozóan nem volt, hogy mely tárgykörökben kinek kell rendeletet kibocsájtani. Ha azonban azonos tárgykörben több rendelet született, akkor kormányzóé volt a meghatározó, aztán következett a minisztertanácsé, s végül a miniszteré. Ebből következőleg a kormányzó rendelettel bármely más központi szerv által kibocsájtott rendeletet módosíthatott, viszont fordítva ez nem volt lehetséges. Ebben a hierarchikus rendszerben az egyetlen kétséges pontot a kivételes rendeletek jelentették. Ilyen rendeletet csak a kormány bocsájtathatott ki,<sup>122</sup> ebből következően az államfői rendelettel nem volt módosítható.<sup>123</sup>

A kormányzó azonban a rendeletalkotásban nemcsak önálló rendeletek kibocsájtásával vett részt. A kormány, illetőleg a miniszterek rendeletei fontosabb esetekben az ő jóváhagyásához voltak kötve. Ez következett a kormányalakításnál és főleg a kormányzó és a kormány viszonyánál említett okokból. Ilyen kormányzói jóváhagyáshoz voltak kötve a kormány kivételes rendeletei is, amelyre így annak ellenére, hogy kibocsájtásuk után az államfő már nem módosíthatta azokat, tartalmukra mégis meghatározó befolyással tudott lenni.

*A főhadúri jog.* A hadsereg parancsnokolása nem volt ellenjegyzésköteles. Ez egy olyan államfői felségjog volt, amely kívül esett a parlament ellenőrzési körén. A kormányzót a hadsereg irányítása tekintetében minden királyi jogosítvány megillette. "Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, ami a hadseregnek egységes vezérletére, vezényletére és belsővezetetére vonatkozik, Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el."<sup>124</sup> A vezérlet joga a hadseregnek háború idején történő legfelsőbb vezetését jelenti, amelyet a kormányzó vagy személyesen, vagy az általa kinevezett hadvezér (vezérkari főnök) által gyakorolt. A vezénylet joga a hadügyi igazgatás irányítását foglalta magába, a haderő kiképzésének, fegyelmezésének, működésének irányítását, a szolgálati és gyakorlati szabályok megállapítását. Szervezési joga alapján állapította meg a kormányzó, a törvények korlátain belül, a haderő belsővezetét és tagozódását.<sup>125</sup>

Mindez különbözött a fegyveres erők jelenlegi irányításától, mert napjainkban csak a honvédség legfelsőbb vezetésén keresztül van lehetősége bármely államhatalmi szervnek utasítást kiadni,<sup>126</sup> a kormányzó viszont, mint legfelsőbb hadúr, a vezérkar megerősítésével is a honvédség bármely alakulatához parancsot juttathatott el.<sup>127</sup> A kormányzó igen kiterjedt módon élt hadúri jogaival, amely gyakorlat kialakítását nagymértékben elősegítette, hogy kormányzói megbízatása előtt a nemzeti hadsereg parancsnoka volt.

A sors ironiája, hogy ezen kiterjedt, a kormány (s így a parlament) ellenőrzése alól kivett államfői felségjogok 1944 nyarán pozitív szerepet tölthettek be. A német nyomásra kinevezett kormány 1944 júliusában szélsőjobboldali erők és a csendőrség

---

<sup>122</sup> 1939.évi II.tc.

<sup>123</sup> Csizmadia I. 102.o.

<sup>124</sup> 1867.évi XII.tc. 11.§

<sup>125</sup> Bölöny II. 268.o., Csizmadia 114-115.o.

<sup>126</sup> 1993. évi CX.tv. 11.§ (1) c., (2), 41.§

<sup>127</sup> 1867.évi XII.tc. 11.§

1920.évi I.tc. 13.§ (3)

Bölöny II. 268.o.

egyes részeinek segítségével kísérletet tett az alkotmányos rend megdöntésére, amelyet a kormányzó ezen kiterjedt hadügyi felségjogaira támaszkodva tudott megakadályozni. 1944 októberében a kormányzó éppen azon a ponton követett el hibát, hogy a fővárosba rendelt alakulatokat nem közvetlenül utasította, hanem a vezérkaron keresztül, ahol a parancsot elszabotálták, s a kijelölt csapatok nem érkeztek meg Budapestre. A kormányzónak ezen kiterjedt hadúri jogai sem voltak ahhoz elegendők, hogy a honvédséget megfelelően a kezében tartsa.

A főhadúri jogoknak az ellenjegyzési kötelezettség alóli kivétele a gyakorlatban több esetben vitákhoz vezetett. A problémát nem az jelentette, hogy a kormányzó az ellenjegyzés nélkül tudott intézkedéseket kibocsájtani, hanem az, hogy a vezérleti, vezényleti és belső szervezet megállapítására vonatkozó jogoknak hol van a határa. Ugyanis a törvény szövege egyértelmű abban a kérdésben, hogy e három körben nem szükséges a kormányzó intézkedéseihez ellenjegyzés. 1921. március 30-án a kormányzó egy hadparancsot bocsátott ki, amelyben -IV. Károly visszatérési kísérletét követően- megdicsérte a hadsereget, hogy várakozásának megfelelően egységesen hűek maradtak hozzá. Ez nyilvánvalóan egy politikai természetű kiáltvány, amely nem tartozik a három említett körbe. Teleki Pál miniszterelnök igyekezett megakadályozni a hadparancs kibocsátását, de ebben nem járt sikerrel, mindezt tekintettel április 8-án Teleki a minisztertanács ülésén tájékoztatta a kormány tagjait, hogy benyújtotta lemondását az államfőnél.<sup>128</sup> Hasonló problémát jelentett a kormányzó 1944. október 15-i proklamációja, amelyen szintén nem volt miniszteri ellenjegyzés.<sup>129</sup> A háborúból való kilépés nyilvánvalóan tekinthető úgy, mint a honvédséghez intézett hadparancs, amely a harcok beszüntetésére irányult. Kérdéses viszont az, hogy egy ilyen politikai nyilatkozat kezelhető e hadparancsként, ha az csak áttételesen következik belőle. A rádióban való beolvasása előtt felvetődött ez a probléma, de úgy döntöttek, hogy tekinthető hadparancsnak, s ezért ellenjegyzés nélkül is érvényes. Még ezen a napon a kormányzó kibocsájtott egy konkrét hadparancsot is a honvédséghez, amelyre nem kellett volna ellenjegyzés, a honvédelmi miniszter viszont ezt megtette.<sup>130</sup> Természetesen ez problémát nem jelenthetett, hisz egy ellenjegyzési kötelezettség alá nem eső intézkedés ellenjegyezhető, csak az nem érvényességi feltétele. A német tömegtájékoztatás azzal is megvádolta a kormányzót, hogy mindezt törvénytörő módon a parlament megkerülésével tette.<sup>131</sup> Ez utóbbi valóban igaz volt, de törvényességéhez kétség nem fér, mivel - mint később utalok rá- a fegyverszünetet meg kell különböztetni a békekötéstől.

*A kormányzó külügyi szerepe.* "A kormányzó képviseli Magyarországot a nemzetközi viszonylatokban. Követeket küldhet és fogadhat. Magyarország nevében a felelős minisztérium útján szövetségeket és egyéb szerződéseket köthet külhatalmakkal, de amennyire a törvényhozás tárgyaira vonatkoznak, csak a nemzetgyűlés hozzájárulásával."<sup>132</sup>

A tárgyalt korszakban az idegen államokkal való kapcsolattartás irányítója az államfő volt. Ő nevezte ki a követeket, ő fogadta a külállamok követeit. A kormányzó

<sup>128</sup> Vargyai 337-338.o.

<sup>129</sup> Az 1944.év története (Történeti könyvek) BP. 1984 129.o.

<sup>130</sup> uo. 129.o.

<sup>131</sup> uo. 128.o.

<sup>132</sup> 1920. évi I.tc. 13.§ (4)

köthetett nemzetközi szerződéseket. Ez a joga a törvényhozási tárgykörökben is megvolt, de a parlament hozzájárulása volt hozzá szükséges. Nyilvánvalóan ebbe a körbe tartozott az állam területének módosítására vonatkozó szerződés, vagy az állampolgárookra jogokat, illetőleg kötelezettségeket megállapító szerződések.<sup>133</sup> Voltak azonban olyan törvények, amelyek egyértelműen a kormányt hatalmazták fel nemzetközi szerződés megkötésére és rendeletileg történő életbeléptetésére.<sup>134</sup>

A *hadüzenet és a békekötés*. 1918 előtt ezen két jogosítvány az uralkodót illette meg, csak miniszteri ellenjegyzéshez volt kötve.<sup>135</sup> Ezen jogok a kormányzót is megillették, csak a parlament előzetes hozzájárulása volt hozzá szükséges.<sup>136</sup> A törvény tehát -a közfelfogásban meglehetősen elterjedt állásponttal ellentétben- nem vonta meg ezen jogokat az államfőtől, csak az ellenőrzés módját változtatta meg. A miniszteri ellenjegyzés csak utólagos konrollra adott lehetőséget, s a hadüzenet tényét már nem lehetett megváltoztatni. Itt viszont előzetes vizsgálatról van szó, az államfő nem tudta a törvényhozást kész helyzet elé állítani, arra a két államhatalmi szerv konszenzusával kerülhetett sor.

A békekötéstől, amely a háború lezárásának jogi aktusa, meg kell különböztetni a fegyverszünetet, amely a közvetlen fegyveres harcok lezárását jelenti. Ez utóbbi a kormányzó kizárólagos döntési kompetenciájába tartozott. Ez élő problémaként 1944 őszén jelentkezett, amikor a harcok már magyar területen folytak. Ekkor a kormányzó -teljesen törvényesen- önállóan kért a Szovjetuniótól fegyverszünetet. Ezzel mód nyílt arra, hogy a németek előtt, amennyiben csak lehetséges titokban tartsák a fegyverszüneti tárgyalásokat.

A *főfelügyeleti jog*. A kormányzót az összes közügyek intézése felett főfelügyeleti jog illette meg, de ez is csak törvényes keretek között volt gyakorolható. A törvényhatóságok szabályrendeleteire nézve ez a főfelügyeleti jog például csak a jogszerűség vizsgálatát tette lehetővé a célszerűségét nem. Ez annyit jelentett, hogy csak akkor léphetett fel ellene, ha törvénytört volt.<sup>137</sup> A kormányzó főfelügyeleti jogát általában a minisztérium útján gyakorolta, de megtehetette személyesen is. Ezen jog révén a kormányzó jogosult volt -természetesen miniszteri ellenjegyzés mellett- biztosokat kiküldeni, amit a kormány és az egyes miniszterek is megtehettek. A helyhatóságok mellett a kormányzó által kinevezett főispánok töltötték be felügyeleti funkciót.<sup>138</sup>

A kormányzó általános főfelügyeleti joga a végrehajtó hatalom ellenőrzésén túl kiterjedt az állami élet minden jelenségére. Felvilágosítást kívánhatott, illetőleg jelentést kérhetett bármilyen természetű ügyben. Főfelügyeleti és ellenőrzési joga kiterjedt az összes pénzügyi alapra, illetőleg alapítványra.

Az államfő általános főfelügyeleti joga megkülönböztetendő az egyházkormányzat tekintetében említett főfelügyeleti jogtól. Ez utóbbi az általános főfelügyeleti jog részét képezi, s azt az 1920.évi I.tc. nem korlátozta.

<sup>133</sup> Csizmadia I. 120.o.

<sup>134</sup> Ilyen volt például az 1928.évi XLV. tc.

<sup>135</sup> Kmety 206.o.

<sup>136</sup> 1920. évi I.tc. 13.§ (5)

<sup>137</sup> Tomcsányi 321.o.

<sup>138</sup> Bölöny II. 267.o., Tomcsányi 321.o.

## 5. A kormányzó szerepe a törvényhozásban

Az államfőt a törvényhozás területén megillető felségjogok két csoportba sorolhatók. Az egyik csoportba a törvényhozási eljárásban biztosított jogok tartoznak, amellyel közvetlenül befolyást tud gyakorolni egyes törvényi rendelkezésekre. A másik csoportba a törvényhozó testülettel szembeni kényszerintézkedések sorolhatók (feloszlátás, elnapolás stb.), amelyekkel a parlament döntéseire közvetett módon lehet befolyással.

*Vétójog a törvényekkel szemben.* A parlament által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben minden államfőt megillet valamilyen ellenvetési jog. Ennek a jogosultságnak több formája van. 1918 előtt a királyt abszolút vétójog (szentesítés) illette meg,<sup>139</sup> tehát hozzájárulása nélkül egyetlen törvény sem léphetett hatályba.<sup>140</sup> A köztársasági államfők csak az ún. "felfüggesztő" vétójoggal rendelkeznek, amely azt jelenti, hogy lehetősége van egy a parlament által elfogadott törvényjavaslat kihirdetésének elhalasztására, de azt véglegesen megakadályozni nem tudja. A jogosítvány reális hatóerejét az mutatja, hogy ez az elhalasztás milyen időközöt öl fel, s hányszor élhet vele egy javaslattal szemben.

Ezen jog jelentős befolyással van arra, hogy az államfő a parlament által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben csak alaki, vagy tartalmi vizsgálatot is alkalmazhat. Az alaki vizsgálat annyit jelent, hogy ellenőrzi, a törvény elfogadásánál a törvényhozás szabályait betartották -e (a javaslat előterjesztője jogosult volt -e arra, a parlamentben megkapta -e a szükséges többséget a javaslat stb.), illetőleg a kihirdetés végett előterjesztett javaslat szövege a ténylegesen megszavazottéval megegyezik -e. Mindezeknek megállapítására viszonylag rövid határidő is elegendő. Ha tartalmi vizsgálatot is lehetővé kívánunk tenni, akkor vagy szentesítési jogot kell neki adni, vagy az újabb megfontolásra való visszaküldésre viszonylag hosszú határidőt kell megállapítani. Ebben az esetben a határidő meghosszabbítása két okból is szükséges. Egyrésztől a parlamentet olyan helyzetbe kell hozni, hogy kénytelen legyen figyelembe venni az államfő véleményét, másrésztől ha tartalmilag is lehetőség nyílik a vizsgálatra, akkor hosszabb határidőt kell hagyni, hogy ezt megfelelően megtehesse. Ha a megfontolási határidő hosszú, -s esetlegesen több alkalommal is visszaküldhető ugyanazon javaslat újabb megfontolásra- akkor a parlamentnek gondolkodnia kell azon, hogy érdemes -e álláspontjának változtatás nélküli fenntartása mellett azt vállalni, hogy a törvény csak hosszabb idő elteltével fog hatálybalépni, vagy előnyösebb az, ha az államfővel kialakított kompromisszumos szövegváltozat rövid időn belül hatálybalép. Ha a megfontolási határidő rövid, akkor az államfő véleményét nem tudja érvényesíteni, mivel ellenvetés esetén egy relatíve rövid időszakot a parlament kivár, s nem hajlandó kompromisszumra.

A kormányzó felfüggesztő vétójoggal rendelkezett.<sup>141</sup> A nemzetgyűlés által elfogadott törvényjavaslatokat egy alkalommal, 60 napon belül újabb megfontolásra visszaküldhette, de ha az újólág fenntartotta álláspontját, köteles volt 15 napon belül kihirdetéséről gondoskodni. Ez a 60 napos határidő csak alaki vizsgálatra adott

<sup>139</sup> 1848. évi IV. tc. 2.§

<sup>140</sup> Kmetty 7-8.o.

<sup>141</sup> 1920. évi I.tc. 13.§ (2)

lehetőséget. Kevés volt a nemzetgyűlés számára annyira sürgős törvény, amelynél kormányzói vétó esetén ezt a 60 napot ne tudták volna kivárni. Lényegesen eltérő helyzet alakult ki 1937 után, amikor a megfontolási határidő kétszer hat hónapra növekedett.<sup>142</sup>

Az alkotmányos gyakorlatban az államfők elég ritkán élnek ezen jogukkal. Ez viszont nem jelenti azt, hogy szélesítésük, illetve szűkítésük értelmetlen lenne. Egy alkotmányos joggal nemcsak formálisan, hanem informálisan is lehet élni. Azaz a parlamentnek már az első tárgyalás idején tudomására lehet hozni az államfői álláspontot, amely döntésénél befolyásolhatja. De mind formálisan, s mind informálisan csak azon államfők élnek ezen jogukkal, akik ezzel tényleges kényszerhelyzetbe tudják hozni a parlamentet.<sup>143</sup>

*A parlament feloszlatása és berekesztése.* A törvényhozó testület megbízatása kétféleképpen szűnhet meg. A választási ciklus idejének leteltével, illetőleg államfői feloszlatással.<sup>144</sup> A választási ciklus leteltével az államfő berekesztette az országgyűlés (nemzetgyűlés) üléseit, amellyel kinyilvánította a megbízatási idő leteltét.<sup>145</sup> Ez nem jelentett aktív hatalmi jogosítványt, azzal a kormányzó is rendelkezett.<sup>146</sup> Az ideiglenes államfői intézmény felállításakor a kormányzó feloszlatási jogát -amely nem más, mint a törvényhozás megbízatásának idő előtti megszüntetése- erősen korlátozták.<sup>147</sup> Csak akkor volt rá lehetősége, ha a nemzetgyűlés működésképtelenné vált. A törvény megalkotásakor az az álláspont dominált, hogy az államhatalom meghatározó tényezője a törvényhozás és az államfő nem képez vele egyenrangú államhatalmi centrumot.<sup>148</sup>

Az államfő csak akkor válhat egyenrangú tényezővé a törvényhozással, ha lehetősége van annak saját elhatározásából történő feloszlatására. Jelen esetben viszont

---

<sup>142</sup> 1937. évi I. tc. 1. § (Lásd még V. fejezet 2. pont)

<sup>143</sup> Napjaink alkotmányos gyakorlatából jó példa erre a magyar és a lengyel köztársasági elnök hatásköre. A magyar alkotmány szerint az elnök 15 napon belül élhet vétójogával, s az újabb parlamenti határozathozatalhoz ugyanolyan többség kell, mint az elsőhöz. Ez annyit jelent, hogy a köztársasági elnök, ha a parlament azonnal újratárgyalja a javaslatot, mindössze egy jó héttel tudja annak kihirdetését elhalasztani, mivel a második határozathozatal után már öt napon belül köteles a törvényt aláírni. Ebből következően ezen alkotmányos jogával az intézmény fennállása óta még egyszer sem élt. A lengyel alkotmány szerint az elnöki vétó korlátozásához kétharmados többség szükséges, amely már jelentős ellenvetési jogot jelent. A köztársasági elnök Lengyelországban az alkotmányos gyakorlatban is él ezen jogával.

<sup>144</sup> Bölöny II. 243. o.

<sup>145</sup> Kmetty 195. o.

<sup>146</sup> Az 1920. évi I. tc. 13. § (3)-e csak az elnapolásra, illetőleg a feloszlatra vonatkozóan tartalmazott korlátozásokat, ebből következően a berekesztés joga a királyhoz hasonló módon megillette a kormányzót is.

<sup>147</sup> 1920. évi I. tc. 13. § (3)

<sup>148</sup> A nemzetgyűlésben lezajlott vitában ifj. Andrássy Gyula ennél a jogkörnél szélesebb jogosítványokat tartott kívánatosnak. Az előterjesztéssel ellentétben, amely az alkotmányozó szerepet is betöltő nemzetgyűléssel szemben nem tartotta kívánatosnak a feloszlatási jog gyakorlását, azon az állásponton volt, hogy nem kell véglegesen szabályozni a feloszlatási jogot, de egyszeri alkalomra meg kell azt kapnia a kormányzónak. Ezzel megakadályozható a nemzetgyűlés teljhatalma és az új parlamentnek lehetősége lesz a végleges szabályozásra. (Nemzetgyűlési Napló 1920-1922 73-74. o.)



a nemzetgyűlésnek magának kellett szolgáltatnia az okot a feloszlatáshoz. A parlamentfeloszlátás nem önérdekű államfői jog, nem az a célja, hogy az államműködésből a törvényhozást kiiktassa. Arra szolgál, hogy kikérje a választók véleményét a parlament addigi működéséről. Ha a kormányzó az országgyűlést feloszlátja, gondoskodnia kell arról, hogy az három hónapon belül ismét összeüljön.<sup>149</sup> Ez azt jelenti, hogy három hónapon belül a törvényhozásnak ismét döntésképes állapotban kell lennie. Az áprilisi törvények alkotmányos gyakorlatának áttekintése is mutatja, hogy a király (kormányzó) az országgyűlést (nemzetgyűlést) sohasem a feloszlattal, hanem az elnapolással iktatta ki az államműködésből.

Érdekes kérdés, hogy az államfői feloszlátás mely kamarákra terjedt ki. Az 1848-as törvények minden kérdéskörben (a minisztereknél nem volt megjelölve, hogy mely kamaráknak felelősek,<sup>150</sup> a király az országgyűlést oszlathatta fel<sup>151</sup>) egységesen országgyűlésről beszéltek, s nem az egyes kamarákról. Feloszlátni viszont csak a választott szerveket van értelme, a delegáltakat nem, mert annak összetétele mindig változatlan maradt, pl. főrendi ház feloszlatásával a főurak, főpapok stb. személyében nem állt be változás. Ennek ellenére 1918 előtt úgy tekintették, hogy a királyi feloszlátás formálisan a második kamara megbízatását is megszüntette.<sup>152</sup> 1926 után a felsőház megbízatását a kormányzói feloszlátás nem érintette, az változatlanul tovább létezett,<sup>153</sup> természetesen nem működött, mivel azt a két kamara csak egyszerre tehetette.

*A törvényhozás üléseinek elnapolása.* Az elnapolás az országgyűlés üléseinek elhalasztását jelenti, de nem érinti az országgyűlés (nemzetgyűlés) megbízatási idejét.<sup>154</sup> A feloszlattal ellentétben az elnapolás a képviselők megbízatását nem szünteti meg.

Az elnapolás kétféleképpen történhetett. Az országgyűlés elnapolhatta saját üléseit, illetőleg az államfő is rendelkezett elnapolási<sup>155</sup> joggal. A kettő között a tartalmi különbséget az jelentette, hogy saját elnapolás után meghatározott számú képviselő indítványára az ülést ismételten össze kellett hívni, államfői elnapolás esetén azonban erre nem volt lehetőség, az elnapolás idejének letelte előtt csak az államfő hozzájárulásával volt lehetőség újabb ülést összehívni. Ebből következően az államfői elnapolás kifejezett célja -ellentétben a feloszlattal- a törvényhozó testület működésének időleges akadályozása. A kormányzónak kezdetben nem volt lehetősége a nemzetgyűléssel szemben a tárgyalat jogkör gyakorlására.<sup>156</sup>

*Felsőházi tagok kinevezése.* Ezen államfői jog nem az 1920.évi I.tc-ben került lefektetésre, hanem a felsőházi szülő törvényben,<sup>157</sup> amely szerint a 242 felsőházi

<sup>149</sup> 1848.évi IV.tc. 5.§, az 1867.évi X. tc.-el módosítva

<sup>150</sup> 1848.évi III.tc. 4. §

<sup>151</sup> 1848.évi IV.tc. 5. §

<sup>152</sup> Kmetty 194.o.

<sup>153</sup> 1926.évi XXII.tc. 25. §

<sup>154</sup> Bölöny II. 241.o.

<sup>155</sup> Kmetty 193.o.

<sup>156</sup> 1920.évi I.tc. 13. § (3)

<sup>157</sup> 1926.évi XXII.tc. 23. §

tagból 40 a kormányzó általi kinevezéssel nyerte a megbízatását.<sup>158</sup> Ez nem volt szokatlan a magyar közjogtörténetben a király 1918 előtt is nevezhetett ki tagokat a főrendi házba.<sup>159</sup> A kinevezés mindkét esetben élethossziglan szólt. Az államfő által kinevezett tagok csak annak hozzájárulásával mondhattak le felsőházi tagságukról.<sup>160</sup> Az 1938 utáni területi revíziók értelemszerűen kihatással voltak az országgyűlés létszámára is, hisz a visszacsatolt országrészek számára is biztosítani kellett a törvényhozásban való részvételt. Ennek körében a kormányzó által kinevezett tagok száma is növekedett. 1938-ban 44-re,<sup>161</sup> 1939-ben 46-ra,<sup>162</sup> 1940-ben 58-ra,<sup>163</sup> 1941-ben 62-re,<sup>164</sup> 1942-ben 87-re<sup>165</sup> emelkedett ezen felsőházi tagok száma. Az adatok jól mutatják, hogy a felsőházba a kormányzó által kinevezett tagok száma 1941-ig nagyjából az ország lakosságnövekedésével arányos, az 1942-es reform, viszont már egészen más célt szolgált. Ebben az évben területi gyarapodás már nem volt, az államfő mégis újabb 25 tag kinevezésére kapott jogot. Ennek célja egyértelműen azt mutatja, hogy a kormányzó befolyását növeljék a második kamarában.<sup>166</sup> Arányait tekintve az 1926-os kb. 16 százalékról (40:242) 1942-ben, amikor a 368 felsőházi tagból 87 volt az államfő által kinevezett, ez 23 százalékra növekedett.<sup>167</sup> Mindez növelte az államfő szerepét, de nem jelentett meghatározó befolyást a kormányzó részéről a felsőházra, nem tudta az államfő a törvényhozás második kamaráját majorizálni.

## 6. A kormányzó szerepe az igazságszolgáltatásban

A magyar közjogtörténetben az államfőnek az igazságszolgáltatásban betöltött szerepe két részből tevődött össze. A bírák kinevezésére vonatkozó, illetőleg a kegyelmezési jogból.

*A bírák kinevezése.* A dualizmus korában a bírák kinevezése, természetesen az igazságügyi miniszter ellenjegyzése mellett a királyt illette meg.<sup>168</sup> Az 1920.évi I.tc. erre vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezést, ezt a jogosultságot a kormányzó teljes egészében átvette.

*A kegyelmezés joga.* Büntetőügyekben a méltányosság alapján való mentesítésnek két alapvető formája van. Az egyéni kegyelem, amikor egy rendelkezéssel egy személy kap mentesítést, valamint a közkegyelem (amnesztia), amikor egy rendelkezéssel egy meghatározott személyi kör nyer mentesítést. A

<sup>158</sup> Ruzsoly I. 501-504.o.

<sup>159</sup> 1885.évi VII.tc. 5.§

<sup>160</sup> Bölöny II. 132.o.

<sup>161</sup> 1938.évi XXXIV.tc. 3.§

<sup>162</sup> 1939.évi VI.tc. 3.§

<sup>163</sup> 1940.évi XXVI.tc. 2.§

<sup>164</sup> 1941.évi XX.tc. 2.§

<sup>165</sup> 1942.évi XXI.tc. 4.§

<sup>166</sup> Ruzsoly I. 497.o.

<sup>167</sup> uo. 501-504.o.

<sup>168</sup> 1869.évi IV.tc. 3.§

dualizmus idején a király mindkét kegyelmezési formát gyakorolta,<sup>169</sup> a kormányzó azonban a kezdeti időkben csak egyéni kegyelmet adhatott, amnesztia csak törvény által volt hirdethető.<sup>170</sup>

### III.

#### A KORMÁNYZÓI HATALOM ELŐSZÖRI KITERJESZTÉSE (1920. évi XVII. tc.<sup>171</sup>)

##### 1. A törvény által érintett szabályozási tárgyak

Az alkotmányos államműködés konszolidációja után, mikor nagyjából kirajzolódtak a hatalmi erővonalak, a kormány szükségesnek látta a kormányzói jogkör kiterjesztését,<sup>172</sup> amelyet már a nemzetgyűlés sem utasított el olyan élesen, mint néhány hónappal korábban.

Az érintett jogosítványok a következők voltak:

- házfelosztatás
- a nemzetgyűlés elnapolása
- az általános kegyelmezés
- a fegyveres erők országán kívüli alkalmazása

Ezen jogokat kapta meg a kormányzó, vagy szélesítették ki már meglévő jogosítványait.

##### 2. A törvényhozás körében kapott jogok

Az említett hatásköri bővítéseken belül kettő tartozott ebbe a csoportba, a nemzetgyűlés felosztatása és elnapolása.

*A nemzetgyűlés felosztatása.* A törvényjavaslat miniszteri indoklásából kiderül, milyen elméleti okok adtak alapot a kormányzói hatalom ilyen irányú bővítésére. Az indoklás lényege az, hogy a törvényhozás összetételét mindig a nemzet (választók) akaratának kell meghatározni. Előfordulhat olyan eset, amikor a nemzetgyűlés összetétele már nem tükrözi a választók akaratát. Ilyenkor az államfő felosztatja azt és új választásokat ír ki. Ennek az a veszélye, hogy a felosztatás személyes mérlegelés alapján történik, s nem biztos, hogy a nemzetgyűlés akkor kerül felosztatásra, amikor az említett körülmények fennállnak. Ilyen eset előfordulhat, de az nem bír különösebb alkotmányos kockázattal, hisz ekkor a választók a felosztatással azonos összetételű parlamentet fognak választani. Az egyetlen kiküszöbölendő probléma az, hogy rendszeres felosztatással ne lehessen a parlamentet működésképtelenné tenni. Erre garanciát jelentett -ha nem is abszolút módon- az a korábban már említett tény, hogy az országgyűlésnek a felosztatást követően záros

---

<sup>169</sup> 1848. évi III. tc. 35. §

<sup>170</sup> 1920. évi I. tc. 13. § (9)

<sup>171</sup> A törvény az Országos Törvénytárban 1920. augusztus 19-én került kihirdetésre.

<sup>172</sup> Ruzsoly III. 4. o.

határidőn belül össze kellett ülnie, s az arról való gondoskodás az államfő feladata volt.<sup>173</sup>

Az első nemzetgyűlés idején a kisgazdák még egy garanciális szabályt tartottak fontosnak, hogy a feloszlatakor és a megbízási idő lejártakor is érvényesüljön. Ez az volt, hogy amennyiben a választójogi törvény még nem lesz megalkotva, akkor a következő nemzetgyűlést is az 1920 elején alkalmazott választójogi szabályok alapján válasszák.<sup>174</sup> Ez bele is került a törvénybe,<sup>175</sup> de mindez 1922-ben Bethlen István kormánya számára nem jelentett akadályt arra vonatkozóan, hogy törvény hiányában rendeleti úton új választójogi szabályokat állapítson meg,<sup>176</sup> amelyben a választásra jogosultak számát szűkítette.

Ennél a pontnál még egy fontos kérdést elemezni kell. A probléma a nemzetgyűlés által elfogadott törvényjavaslatok ellen emelt államfői vétónál merül fel. Mi van akkor, ha a kormányzó egy általa visszaküldött törvényjavaslat újratárgyalása előtt oszlatja fel a törvényhozást. A tárgyalta törvény erre is megadja a választ: "Ha a nemzetgyűlés által alkotott törvény kihirdetésének elrendelésére az 1920.évi I.tc. 13.§ (2)-ben megszabott 60 napi határidő alatt a kormányzó a nemzetgyűlést feloszlatta, vagy ha e határidő alatt a nemzetgyűlésnek két évben megállapított időtartama letelt, a kormányzó a még ki nem hirdetett törvényt újabb megfontolás végett az újonnan összehívott nemzetgyűlésnek, vagy pedig ha a nemzetgyűlés helyébe országgyűlés lépne, az országgyűlésnek küldheti meg összeülésétől számított 15 napon belül."<sup>177</sup>

*A nemzetgyűlés elnapolása.* A kormányzó megkapta a jogot a nemzetgyűlés üléseinek elnapolására,<sup>178</sup> de ezt egy alkalommal maximum harminc napra rendelhette el.

Az elnapolás jogának korlátozása két irányból történhet. Korlátozható az időtartama és az ismételhetősége. Igazi korlátozást viszont csak a kettő közös alkalmazása jelenthet. A tárgyalta törvénynél a 30 napos korlátozás jelentős aladályt nem jelentett, mert ez akárhányszor ismételhető volt. Ugyanígy, ha az elnapolások számát korlátozzák, de időtartamát nem, akkor az elnapolás korlátja csupán az évenkénti egyszeri összehívási kötelezettség.<sup>179</sup>

A törvény miniszteri indoklása szerint ezen joggal azért kell felruházni a kormányzót, mert "lehetnek az államéletben, különösen külpolitikai vonatkozásban olyan események, amelyeknek még zárt ülésben való tárgyalása is az állam legéletbevágóbb érdekeivel ellenkeznék." Még utal arra, hogy a miniszteri ellenjegyzés miatt ezen államfői jog is kontrollálható a parlament által.<sup>180</sup>

Mindezen érvek ellenére a parlament üléseinek ilymértékű elnapolásai lehetősége már túl mély beavatkozást tett lehetővé a törvényhozás működésébe, lehetőséget adott annak hosszabb idejű kiiktatására az államéletből.

<sup>173</sup> 1848.évi IV.tc. 5.§

<sup>174</sup> Ruzsoly III. 5.o.

<sup>175</sup> 1920.évi XVII.tc. 1.§ (1)

<sup>176</sup> 2200/1922. ME.sz. rendelet

<sup>177</sup> 1920.évi XVII.tc. 1.§ (2)

<sup>178</sup> 1920.évi XVII.tc. 1.§ (1)

<sup>179</sup> 1848.évi IV.tc. 1.§

<sup>180</sup> Nemzetgyűlési Irományok 1920-22 343.o.

### 3. Az 1920.évi XVII.tc. további rendelkezései

*Közkegyelem gyakorlása.* A kormányzói hatalom először szabályozásánál közkegyelem csak törvény által volt adható.<sup>181</sup> A tárgyalta törvény viszont megadta ezt a jogot az ideiglenes államfőnek is.<sup>182</sup> A törvény szövege nem teljesen világos abban a kérdésben, hogy az amnesztia meghirdetésének jogát teljes mértékben a kormányzóra ruházza, vagy a nemzetgyűlés megosztotta ezt vele. A nemzetgyűlés amnesztiát az 1920.évi I.tc. 13.§ (9)-e alapján gyakorolhatott, s ezt a bekezdést a tárgyalta törvény hatályon kívül helyezte, de kinyilvánította, hogy egyes alább tárgyalta tárgykörökben csak törvény által adható kegyelmi mentesítés. Ebből következően a kegyelmezési jogot a nemzetgyűlés nem átruházta a kormányzóra, hanem megosztotta vele.

A kormányzó tehát nem kapta meg a teljes királyi kegyelmezési jogot. Ugyanis a király amnesztia keretében a képviselőház által vád alá helyezett minisztereknek<sup>183</sup> és a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökének<sup>184</sup> is megkegyelmezhetett, míg a kormányzó ezen személyeket semmilyen módon nem mentesíthette.<sup>185</sup>

Az elmúlt évtizedekben ezt a törvényi rendelkezést úgy értelmezték, hogy a kormányzó lehetőséget kapott a fehérterrorban résztvevő személyek kegyelmi mentesítésére.<sup>186</sup> S való igaz 1920 őszétől a kormányzó több amnesztia rendelkezést bocsájtott ki,<sup>187</sup> de a jogkiterjesztésnek nem ez lehetett az elsődleges célja, hanem úgy látták a kormányzó kegyelmezési jogát közelíteni kell a királyi hatalomban foglaltakhoz. Itt nem egy új jog létrehozatala történt, hanem egy már létező jogosultság gyakorlásának kiterjesztése. Ha a nemzetgyűlés meghatározott bűncselekmények elkövetői számára amnesztiát szeretett volna biztosítani, akkor ezt törvény által maga is megtehetette volna.

*A hadsereg országon kívüli alkalmazása.* A kormányzói tiszt megalkotásakor a hadüzenet és a békekötés mellett a hadsereg országon kívüli alkalmazása is előzetes nemzetgyűlési jóváhagyáshoz volt kötve. Ez a tárgyalta törvénnyel a következőképpen változott meg: "Közvetlen fenyegető veszély esetében azonban a kormányzó a magyar összminisztérium felelőssége és a nemzetgyűlésnek késedelem nélkül kikérendő utólagos hozzájárulása mellett a hadseregnek az ország határán kívüli alkalmazását elrendelheti."<sup>188</sup>

Ezen intézkedésnél a nemzetgyűlés utólagos hozzájárulása is elegendő volt. A hadüzenet és békekötés tárgykörének vizsgálatakor már említést nyert, hogy milyen lényeges eltérés van az előzetes és az utólagos hozzájárulás között. Ebből következően itt lehetőség nyílt arra, hogy a kormányzó a nemzetgyűlést kész helyzet elé állítsa.

<sup>181</sup> 1920.évi I.tc. 13.§ (9)

<sup>182</sup> 1920.évi XVII.tc. 3.§

<sup>183</sup> 1848.évi III.tc. 35.§

<sup>184</sup> 1870.évi XVIII.tc. 10.§

<sup>185</sup> 1920.évi XVII.tc. 3.§ (2)

<sup>186</sup> Vargyai 351.o.

<sup>187</sup> Uo. 351-354.o.

<sup>188</sup> 1920.évi XVII.tc. 2.§ (2)

Ezért a törvény nem elégszik meg a miniszteri ellenjegyzés szokásos módjával,<sup>189</sup> hanem az összminisztérium felelősségét követeli meg hozzá. Ez annyit jelent, hogy ezen kormányzói intézkedés a minisztérium minden tagjának ellenjegyzése mellett volt foganatosítható, s azért a nemzetgyűlés a kormány összes tagjával szemben érvényesíthetett, akár alkotmányjogi felelősséget<sup>190</sup> is.

#### IV.

#### A KORMÁNYZÓI HATALOM MÁSODSZORI KITERJESZTÉSE (1933.XXIII.tc.)

Az említett törvény mindössze egy paragrafusból állt: "Az országgyűlés elnapolásának, berekesztésének és felosztatásának joga ugyanazon korlátozásokkal, amelyeket e tekintetben az 1848.évi IV.tc. és az 1867.évi X.tc. Ő Felsége a király jogára nézve megállapít a kormányzót is megilleti."

1920. évi XVII.tc. kiegészítette a kormányzó jogkörét, de a nemzetgyűlés üléseinek elnapolása egyszeri alkalommal a 30 napot nem haladhatta meg. Itt a kormányzó az országgyűléssel szembeni királyi jogok egészét megkapta.

Az előterjesztést miniszteri indoklása a következőképpen támasztja alá: "Vannak ugyanis időszakok -ilyen a fennálló súlyos gazdasági válság ideje is-, amikor a kormányzatnak idejét, munkáját nem annyira a törvényhozás körébe tartozó jogszabály alkotásokra, hanem inkább kormányzati intézkedésekre kell fordítani. Ismeretes azonban, hogy az országgyűlési tárgyalások ideje alatt a tárgyalások anyagának előkészítése, az országgyűlés mindkét házának a bizottsági és plenáris üléseiben részvétel a minisztérium és tagjainak munkáját és idejét olyan mértékben köti le, hogy emellett egyéb sürgős természetű kormányzati intézkedések szenvednek késedelmet. A kormányzat helyes vitelének érdeke tehát megkívánja, hogy az országgyűlés működésébe időnként egy hónapnál hosszabb szünetet is be lehessen iktatni, s minthogy a kormányzat maga tudja a leginkább megítélni, hogy mely időpontban, s mennyi időre van szükség a törvényhozás működésének elhalasztásával ilyen szünetre..."<sup>191</sup>

Ebben az indoklásban több, meglehetősen érdekes eszmefuttatás található. Kezdhető azzal, hogy a minisztérium tagjainak olyan nagy az elfoglaltságuk, hogy ezekben az országgyűlés ülései akadályoznák őket. Ez a parlamentarizmust meglehetősen súlyosan sértő érvelés, ugyanis az országgyűlés két fontos feladatát lát el, egyrészt a törvényhozást, másrészt a végrehajtó hatalom ellenőrzését. Ha tartós elnapolásra lehetőség van, akkor a végrehajtó hatalom lehetőséget kap arra, hogy saját ellenőrző szervét működésében korlátozza.

Második ellenérvünk az, hogy a kormányzónak ezen módosítás nélkül is megvolt a lehetősége az országgyűlés 30 napot meghaladó elnapolására, hisz ha ezt egyszer megtehette, mielőtt lejárt a 30 nap újra elnapolhatta, mivel összehívási

<sup>189</sup> Az 1848. évi III.tc. 3.§-a, és az 1920.évi I.tc. 13.§ (6) szerint az államfői intézkedést elegendő volt, ha a kormány egy tagja ellenjegyzzi.

<sup>190</sup> 1848.évi III.tc. 32-35.§

<sup>191</sup> Forrás: Corpus Iuris Hungarici

kötelezettség csak a feloszlatás után volt.<sup>192</sup> Ha a kormánynak szüksége volt 30 napnál hosszabb "szabadságra", azt eddig is megkaphatta.

Zsitvai Tibor, a javaslat bizottsági előadója általában jogtörténeti érvekre hivatkozott,<sup>193</sup> ami teljes mértékben nem fogadható el. Történeti alapokra szükség van, de nem lehet kizárólag arra felépíteni egy rendszert. Márpedig ezek a többszázéves, még a rendi korszakból származó példák egy parlamentáris rendszerbe változtatások nélkül nem illeszthetők be. Igaz, hogy ezen jogok 1918-ig éltek, de már akkor is megkérdőjelezhető volt jogosságuk. Később az előadó képviselő utal arra, hogy ez a kérdés tisztán alkotmányjogi alapon is megközelíthető, s az való igaz, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom szétválasztása után azok egymásra hatásának milyennek kell lennie, azt nehéz megállapítani.

Azt el kell fogadni, hogy a javaslat nem lépi át az alkotmányosság határait. Ha ezen fogalmat két részre bontjuk és meghatározunk egy "pozitív alkotmányosságot", amely azt jelenti, hogy alkotmányos az amit az alkotmány előír, s egy "elméleti alkotmányosságot", amely azt jelenti, hogy alkotmányos az, ami a hatalmi ágak szétválasztását nem sérti, ebből következően egyik államhatalmi szerv számára sem teszi lehetővé, hogy a másik kiiktatásával működtesse az államot. Ez a törvény az első kategóriába mindenképpen besorolható, mert a parlament a szükséges módon megszavazta. De a második kategóriába is belefér, mert az államfő és a kormány számára nem tette lehetővé a törvényhozás nélküli kormányzást, ugyanis a törvénnyel konkuráló jogforrásokat nem bocsájthattak ki.<sup>194</sup> Ha törvényhozási körbe tartozó kérdésben kellett dönteni, akkor kénytelenek volta a parlamentet összeívni. Ezen jogosítvány arra adott lehetőséget, hogy az országgyűlés működését szükség esetén a lehetséges minimumra korlátozzák.

Egyes országokban az államfő, vagy a kormány megkapta a lehetőséget törvény-rendeletek alkotására,<sup>195</sup> amely lehetőséget nyújtott számukra, hogy törvényhozási tárgyakat a parlament közvetlen hozzájárulása nélkül szabályozzanak.

---

<sup>192</sup> 1848.évi IV. tc. 5.§

<sup>193</sup> "A törvényjavaslatnak imént felolvasott szözszerinti része valóban nem tartalmaz mást, mint az államfő országgyűlést elnapoló alkotmányos jogának régi terjedelemben való visszaállítását. Az 1920.évi I.tc. a kormányzói jogkör megállapításában annyira jogtörténetünk útmutatásához tartotta magát, hogy a kormányzót a királyi hatalom gyakorlására általában hatalmazta fel és taxatív csak a megszorításokat, a korlátozásokat sorolta fel.... hogy mik legyenek ezek a kivételek és korlátozások -tehát a lényegben- inár eltér jogtörténetünk példáitól, s azoknál messzebbinénő korlátozásokat szabott. Többek között megtagadta a kormányzótól a Ház elnapolásának jogát, amelyet pedig számos köztársasági elnök is gyakorol. Ez a korlátozás idegen volt a magyar jogban, hisz a jogtörténet tanúsága szerint az ország kormányzóí az országgyűlés körüli királyi jogokat mindenkor csorbítatlanul gyakorolták... sőt a jogtörténet azt is bizonyítja, hogy a kormányzók olyan jogokat is gyakoroltak, amelyek megkoronázása előtt a királyt sem illették meg... Ha a nemzetgyűlés maga is belátta, hogy az elnapolási jog megtagadására közjogi ok nem volt, akkor a megadott ok időbeli korlátozását alkotmányunkban egyenesen példa nélkülnek kell megállapítanunk." (Országgyűlési Napló I. 558-559.o.)

<sup>194</sup> A magyar közjogban ez csak háború, vagy annak közvetlenül fenyegető veszélye esetén volt lehetséges (1912.LXIII.tc., 1939.II.tc.)

<sup>195</sup> Például Németországban az 1933.március 24-i felhatalmazási törvény lehetőséget nyújtott a kormány számára, hogy saját hatáskörében akár az alkotmányt is módosítsa. Ezt megelőzően a birodalmi elnök -sokak által megkérdőjelezett módon- az alkotmány 48.cikkely alapján bocsájttott ki törvényrontó rendeleteket. Ezeket azonban a Birodalmi Gyűlés kívánságára hatályon kívül

Összegzésül elmondható, hogy az 1933.XXIII.tc. nem jelentette a parlamentarizmus végét Magyarországon, azt sem mondhatjuk, hogy az erős korlátozást szenvedett volna. Az áprilisi törvények által megteremtett, a hatalmi ágak megosztására alapozott államműködés fennmaradt. A korlátlan elnapolási jog, azonban már a múlt század második felében is alig található meg az európai alkotmányokban, a tárgyalt időszakban pedig még kevésbé,<sup>196</sup> így annak bevezetése, ellentétben a feloszlási jog 1920-as kiterjesztésével,<sup>197</sup> nem egyezett az európai alkotmányos gyakorlattal.

## V

### A KORMÁNYZÓI HATALOM HARMADSZORI KITERJESZTÉSE (1937.XIX.tc.)

#### 1. Álláspontok a kormányzó jogállásáról a harmincas évek második felében

A korabeli politikusok és a közjoggal foglalkozó személyek belátták, a választójogi reformot hosszútávon mindenképpen meg kell valósítani, s a titkos választójogot be kell vezetni. Ennek ellensúlyozása végett gondoltak arra, hogy a kormányzó jogkörét bővíteni kell. Ezzel együtt szükséges a felsőház jogállásának újraszabályozása is, amely által a képviselőházzal egyenrangúvá válik. Ezen két lépés után jöhet a választójogi reform.

Ha 1920-tól az államberendezkedést szabályozó törvényeket végigtekintjük, láthatjuk hogy azok bizonyos mértékig visszatérnek az 1918 előtti állapotokhoz, de nem teljesen azonos tartalommal. Az 1920. évi I.tc. korlátozta az államfő jogait, amely több alkalommal kiterjesztésre került, de az fennállása végén sem érte el a teljes királyi hatalom körét. 1926-ban ismét felállították az országgyűlés második kamaráját, de szűkebb jogkörrel, mint 1918 előtt, erre az 1911.évi angol reform szolgáltatta a példát.<sup>198</sup> A forradalmak előtt a két kamara egyenjogú volt, míg 1926 után a felsőház mindössze halasztó vétőjoggal rendelkezett a képviselőház által elfogadott törvényekkel szemben.<sup>199</sup> Míg 1918 előtt egy törvény elfogadása tekintetében a képviselőháznak konszenzusra kellett jutnia először a főrendi házzal, majd a két kamarának közösen a királlyal, addig 1926-ot követően a képviselőház a törvényhozás meghatározó tényezője volt, mind a felsőház, mind a kormányzó csak elodázní tudták egy törvényjavaslat kihirdetését, megakadályozni nem. Ennek oka az volt, hogy 1920-ban megkonstruált államszervezetet ideiglenesnek tekintték, s hosszútávon vissza akartak térni az 1918 előtti közjogi intézményrendszerhez. Amikor ez az ideiglenes állapot egyre inkább elhúzódott, s nyilvánvalóvá vált, hogy az ideiglenes államhatalmi szervek működésével hosszabb távon számolni kell, jogköreiket egyre inkább közelítették a forradalmakat megelőző állapothoz. Ennek egyik legjelentősebb, s egyben utolsó fontos állomása volt az 1937-es esztendő. A törvényalkotás menetét figyelemmel kísérve láthatjuk, hogy

---

kellett helyezni, annak elnapolására pedig nem volt lehetősége, így a parlamenti kontroll állandó volt.

<sup>196</sup> Lásd utolsó fejezet

<sup>197</sup> 1920.évi XVII.tc. 1.§ (1)

<sup>198</sup> Ruzsoly I. 498-499.o.

<sup>199</sup> uo. 499.o.



ebben az évben megtörtént a kormányzói jogkör kiterjesztése<sup>200</sup> és a felsőházi reform is.<sup>201</sup> Mindehhez "újdonságként" kapcsolódott -de az idő előrehaladtával egyre égetőbben szükséges- választójogi reform,<sup>202</sup> amellyel bevezették a titkos választójogot, de a választásra jogosultak számát jelentősen nem terjesztették ki.

A kormányzói jogkör kiterjesztése kapcsán természetesen a lehetőségek maximuma adott volt, amelyet a királyi hatalom képezett. A kérdés az volt ezen belül milyen új jogosítványokat adjanak meg a kormányzónak. Ehhez fel kell idéznünk, hogy az 1920.évi I.tc. milyen korlátozásokat vezetett be, s ezek közül az 1920. évi XVII.tc és az 1933. évi XXIII.tc. melyeket oldotta fel.

Ez utóbbi törvények elfogadása után még az alábbi korlátozások maradtak fenn:

- nemességet nem adományozhat
- csak az országgyűlés előzetes hozzájárulásával üzenhet hadat és köthet békét
- az általános kegyelmezés joga korlátozott
- felelősségre vonható
- törvényt nem szentesíthet
- a főkegyúri jogot nem gyakorolhatja

A következőkben ezeket célszerű megvizsgálni abból a szempontból, hogy ha kibővítik a kormányzói jogkört, akkor a felsoroltak közül melyik területen tegyék, melyek azok a jogok, amelyek tényleges ellensúlyt jelenthetnek egy új összetételű képviselőházzal szemben.

Az kétségtelen, hogy a nemességadományozás joga, a főkegyúri jog és a hadüzenet és békekötés kérdésének esetleges megváltoztatása semmilyen kihatással nem lenne az új összetételű képviselőházra, tehát ezen pontok reformját le lehetett venni a napirendről. Az általános kegyelmezés kiterjesztése a miniszterekre elméletileg erősítheti a kormányzói jogállást az említett irányban, de ennek sem tulajdonítottak túlzott jelentőséget. Maradt két fontos kérdéskör, amely szóba jöhetett, a felelősségrevonhatóság megszüntetése és a törvényszentesítés.

Ezen kérdéskörrel a tárgyalt törvény megszületése előtt írt egy rövid tanulmányt Zsedényi Béla,<sup>203</sup> amely eredeti módon közelíti meg e fontos alkotmányjogi kérdést.

*A felelősség kérdése.* Amíg a király felelőtlen addig a kormányzót az alkotmány, vagy valamely törvény esetén felelősségre lehetett vonni. Az eljárás a miniszterek elleni eljárással azonos<sup>204</sup> csak a vád alá helyezéshez kétharmados többség<sup>205</sup> szükséges. Tényleges vád alá helyezés normális esetben nehezen képzelhető el, hisz 1848 óta ezt a felelősségi formát az országgyűlés a kormánnyal szemben sem gyakorolta, a kormányzónál pedig lényegesen szigorúbb alaki feltételekhez van kötve.

---

<sup>200</sup> 1937. évi XIX.tc,

<sup>201</sup> 1937. évi XXVII.tc.

<sup>202</sup> 1938. évi XIX.tc.

<sup>203</sup> Zsedényi

<sup>204</sup> 1848. évi IV.tc. 32-35.§

<sup>205</sup> 1920. évi I.tc. 14.§ (2)

Problémát jelenthet az is, hogy a döntéshozó felsőház -ha politikailag annyira nem is polarizált mint a képviselőház- mégsem bírói testület.<sup>206</sup> Problémát jelenthet az is -Zsedényi szerint-, hogy nem tisztázott, a vád alá helyezett kormányzó a felsőház által meghozott ítéletig gyakorolhatja-e hatalmát, avagy nem. Az 1926. évi XXII.tc. szerint a kormány az államfői ügyek ideiglenes intézését csak akkor veheti át, ha a kormányzó szék megüresedett,<sup>207</sup> vagyis a felsőház elmarasztaló ítéletet hoz a vád alá helyezett államfőről. A kérdés, ki gyakorolja az államfői jogokat, ha a vád alá helyezés után a kormányzó már nem teheti, de a felsőház határozatáig a kormány sem.<sup>208</sup>

*A törvényszentesítési jog.* Ez volt a tervezett reform központi kérdése. Többen az állásponton voltak (Eckhardt Tibor, Bethlen István), hogy a kormányzónak szentesítési jogot kell adni, amivel a törvényhozás egyenrangú tényezője lesz. Ez sokak szerint megfelelő ellensúlyt jelentett volna egy radikális összetételű képviselőházzal szemben.<sup>209</sup>

Ehhez az is hozzájárulhatott, hogy tévesen értelmezték a szentesítés kérdését, azt nem tekintették abszolút vétőjognak, holott azt jelenti. Bethlen István azon az állásponton volt, hogy abszolút vétőjogot nem szabad adni az államfőnek, mert az nyílt összeütközéshez vezet a kormányzó és a nemzet között, amelyből csak a nemzet kerülhet ki győztesen.

Jó megoldást az angol példa mutathat, amely 1867 után a magyar gyakorlatba is beépült. Angliában 1707-ben tagadta meg utóljára az uralkodó egy törvény szentesítését, holott papíron több mint 200 évvel később sem vesztette el jogát. Ugyanis az uralkodó nem utólagosan, hanem előzetesen kontrollálta a törvényhozást, tehát nem az elfogadott javaslatok szentesítését tagadta meg, hanem a minisztériumra gyakorolt nyomást, hogy milyen javaslatokat terjesszen a parlament elé. Ez a magyar közjogba is beépült az ún. előszentesítéssel. A dualizmus korában a magyar országgyűlés több ezer törvényjavaslatot fogadott el, amelyek közül a király egynek sem tagadta meg a szentesítését, tehát az említett mechanizmus jól működött.

---

<sup>206</sup> Megjegyzendő, hogy a jelenlegi európai alkotmányok -s így a hatályos magyar alkotmány szerint is- a parlament által vád alá helyezett köztársasági elnök felett az alkotmánybíróság ítél. Ebben a korszakban azonban alkotmánybíróság egyedül Ausztriában létezett, de több államban (pl. Németországban az 1919-es alkotmány alapján) egy csak erre a célra esetileg felálló különbírósgot hoztak létre. Mindezekből következően Zsedényi Bélának azon álláspontja, miszerint a parlament második kamarája általi bíráskodás nem a legmegfelelőbb helyes, de ezt nem az államfő felelősségrevonhatóságának megszüntetésével kellett volna feloldani, hanem a vád alá helyezett államfő feletti bíráskodásra egy különbírósgot is létre lehetett volna hozni, vagy a Közigazgatási Bírósg hatáskörébe utalni.

<sup>207</sup> Ezen kérdés részletesebb kifejtésre kerül a kormányzó helyettesítéséről szóló VI.fejezetben.

<sup>208</sup> Ez a problémafelvetés is egy kicsit túlzott. Mivel arról, hogy a képviselőház általi vád alá helyezés esetén a kormányzó gyakorolhatja-e jogait, avagy nem egyik törvény sem rendelkezik, így arra a következésre juthatunk, hogy önmagában a vád alá helyezés az államfő működése tekintetében semmilyen akadályt nem jelent. Ugyanis, ha az államfő bármely esemény miatt jogkörét nem gyakorolhatja, azt pozitív módon törvény által ki kell mondani.

<sup>209</sup> Természetesen ez csak addig van így, amíg a kormányzó szék meg nem üresedik. Ekkor ugyanis a képviselőház maga is befolyásolni tudja az új kormányzó személyét, s így ha az a képviselőházzal azonos beállítottságú személy lesz, akkor ezt az ellensúly-szerepet már nem tölti be. A királynál ez a probléma nem merülne fel, hisz az ő személyére a parlament csak akkor tud befolyással lenni, ha a királyi család kihal, s új uralkodót kell választani.

Ebből következően a reform kapcsán a szentesítéséről mindenképpen le kell mondani. Szóba kerülhet a visszaküldés jogának kibővítése, de az is csak megfontolt módon. Zsedényi Béla végkövetkeztetése szerint azonban a kormányzói jogkör kiterjesztése igazából alkalmatlan a képviselőház ellensúlyozására, arra maga a teljes királyi hatalom is kevés lenne. A felsőház jogkörének kiterjesztése némileg alkalmasabb erre, de igazából véve terhes és káros egy olyan alkotmányjogi rendszert kiépíteni, amelynek egyik meghatározó eleme, hogy államhatalom valamely tényezőjét korlátozza. A végső megoldás, hogy megfelelő választójogi törvényt kell alkotni, s a titkos választójoggal szemben nem kell félelmeket táplálni.<sup>210</sup>

A törvényhozók álláspontja szerint, azonban a kormányzói hatalom kiterjesztése szükséges volt az alsóházi reform előtt, s ezért két ponton (a kormányzó ellenvetési joga az országgyűlés által elfogadott törvényekkel szemben és felelőssége tekintetében) módosították az államfő jogállásának addigi szabályait.

## **2. A kormányzó szerepváltása a törvényalkotásban.**

"Az országgyűlés által alkotott törvényt a kormányzó kihirdetési záradékkal és aláírásával hozzáérkezésétől számított hat hónapon belül látja el.

A kormányzó a kihirdetés elrendelése előtt -indokainak közlésével- a törvényt újabb megfontolás végett visszaküldheti az országgyűlésnek. Ha az így visszaküldött törvényt az országgyűlés változatlanul fenntartja, vagy a kormányzó által kívánt módosításokat csak részben fogadja el, a kormányzó a törvényt hozzáérkezésétől számított hat hónapon belül újabb megfontolás végett az imént meghatározott módon még egyszer visszaküldheti az országgyűlésnek. Ha az országgyűlés a másodszor is visszaküldött törvényt változatlanul fenntartja, vagy a kormányzó által kívánt módosításokat csak részben fogadja el, a kormányzó a törvényt hozzáérkezésétől számított tizenöt nap alatt kihirdetni köteles.

Ha az országgyűlés által alkotott törvény kihirdetésének elrendelésére az előbbi két bekezdésben megszabott határidő alatt a kormányzó az országgyűlést feloszlatta, vagy ha ez alatt a határidő alatt az országgyűlésnek a törvényben

---

<sup>210</sup> "Mindez természetesen, amennyiben a titkos választójog általános érvényesülése valóban veszélyeket hozhat magával, azok ellensúlyozására édes kevés. De hiszen ez természetes. Nem volna elegendő maga a teljes királyi hatalom, a király szent és sérthetetlen tekintélye sem... Ha a veszély valóban fennáll, vagy komolyan fenyeget, az államfői hatalom jogköre, bármily bőszes legyen is, problematikus értékű. Futóhomokra épít, aki az ellensúly fundamentumát ide akarja beágyazni.

Lényegesen erősebb és hatékonyabb ellensúlyt jelentene a felsőház jogkörének a képviselőház jogkörével való egyenjogúsítása.... A felsőház, úgy összealkotása alapján, mint politikai rendeltetése szerint is, fékező erő.... Csak az a baj, hogy ha e fék teljes erővel és gyorsasággal fékezik, könnyen káros, sőt veszedelmes rázkódtatások állhatnak elő, ha pedig túlságosan enyhe és lassú a fékező erő, hatása elkésett és hiábavaló lehet. És végül mit sem használhat, ha magában a motorban vannak súlyos szerkezeti hibák, ha a motor áll le, vagy robban.

Külső korrektívumok helyett tehát, illetve azokon kívül, de azokon magasan felülállót jelentőségét felismerve, magát a választójogi reformot kell a nemzeti gondolat állandó ébrentartására célszerűen, a tapasztalatokban és a politika tudományán leszűrődött igazságokhoz mérve helyesen és végül minden janus-arcú megoldást elvetve, nyílt célokkal és tiszta eszközökkel, becsületesen megvalósítani." (Zsedényi)

megállapított tartama letelt, a kormányzó a már visszaküldött törvényt sem kihirdetni, sem újabb megfontolás végett az újonan összehívott országgyűlésnek megküldeni nem köteles; ha azonban az új országgyűlés a ki nem hirdetett törvénnyel azonos törvényt hoz, a kormányzó erre a törvényre nézve a visszaküldés jogával nem élhet s a törvényt hozzáérkezésétől számított tizenöt napon belül kihirdetni köteles.”<sup>211</sup>

*A megfontolás határidejének meghosszabbítása.* Ezen határidőhosszabbítás egyik oka az volt, hogy a kormányzó megfelelő időt kapjon arra, hogy az egyes törvényeket megvizsgálja, s vele szemben, ha vannak, kifogásait megtegye.<sup>212</sup> Mindez azért volt szükséges, mert a vétőjog ilymórvű kiterjesztése már alkalmas volt arra, hogy a kormányzó a törvények tartalmára vonatkozóan is konszenzuskényszerbe hozza az országgyűlést. A korábbi 60 napos mérlegelési határidő<sup>213</sup> erre nem volt alkalmas. A szuszpenzív vétőjog elemzésekor<sup>214</sup> kifejtésre került, hogy az a törvény kihirdetésének, az államfő által történő, meghatározott időre való elhalasztását jelenti. Ez lényegében a törvény felfüggesztését jelentette meghatározott időre, mert a magyar törvények szerint az államfői ellenvetés az országgyűlés részéről semmilyen különleges eljárást nem igényelt, egyszerű szótöbbséggel ismét elfogadható volt. Gyakorlati szempontból igen jelentős, hogy a visszatartás ideje, hány nap, vagy hónap. Hiszen hiába elegendő az egyszerű szótöbbség, az újabb tárgyalásra csak akkor kerülhet sor, ha a kormányzótól már visszaérkezett az adott törvényjavaslat.

*A kétszeri visszaküldés lehetősége.* Ez tovább erősítette a kormányzó ellenvetési jogát. Az országgyűlésnek abban a tudatban kellett újratárgyalni a javaslatot, hogy ha nem fogadja el, legalább részben a kormányzó ellenvetéseit, akkor az újbóli elfogadás esetén is visszaküldheti a javaslatot. Mérlegelnie kell, mi jobb a számára, elfogadni a kormányzó érveit, s azt beiktatva a törvénybe az 15 napon belül kihirdetést nyerni, vagy nem engedve akaratából, inkább későbbi időpontra halasztva, de fenntartsa álláspontját. Ezzel a kormányzó részéről már megjelenik egy erősebb befolyásoló tényező, amelyet a most következő harmadik kiterjesztett hatalmi kör csak tovább erősített.

*Az országgyűlés feloszlátása a törvényjavaslat visszaküldése előtt.* A kormányzó jogkörnek harmadik irányú kibővítése, hogy az országgyűlés feloszlátása

<sup>211</sup> 1937.évi XIX.tc. 1.§ (1)-(3)

<sup>212</sup> "Az 1920.évi I.tc. 13.§-ának másodikán bekezdése az országgyűlés által alkotott törvény kihirdetésének elrendelésére hatvan napi határidőt szab meg. Ez a határidő kétségtelenül elég, ha csupán mint a törvény kihirdetésének lebonyolítására rendelt határidőt tekintjük. Ennyi idő alatt ezt a kormányzati ténykedést valóban le lehet bonyolítani. Ennek a határidőnek azonban más jelentősége is van, és ha a kormányzó visszaküldési jogának kellő súlyt kívánunk biztosítani a törvényhozásban, ezt a határidőt jelentékenyen meg kell hosszabbítani. Ha ugyanis komoly aggodalom miatt válik szükségessé a törvény visszaküldése és kívánatos, hogy az országgyűlés a kormányzó aggálya következtében a törvényt érdemben újra tárgyalja, elvesse, vagy a legfelsőbb helyen kifejtett indoklásnak megfelelően módosítsa, vagy kiegészítse, akkor ezt a célt inkább lehet biztosítani, hogy ha a törvény első és második tárgyalása közé hosszabb időköz ékelődik." (Részlet az 1937.évi XIX.tc. 1.§-ához fűzött miniszteri indoklásból.)

<sup>213</sup> 1920.évi I.tc. 13.§ (2)

<sup>214</sup> Lásd II.fejezet 5.pont

esetén a kormányzónak ne kelljen sem kihirdetnie, sem pedig újabb megfontolás végett az újonnan összehívott országgyűlésnek visszaküldeni a régi országgyűlés által megszavazott törvényjavaslatot.

A kétszeri visszaküldésnél az országgyűlés számára az volt a mérlegelendő kérdés, hogy kompromisszumokkal azonnal, vagy kitarva az eredeti javaslat mellett, de később lépjen hatályba egy törvény. Most a kormányzó részéről egy újabb befolyásoló tényező lép fel, mégpedig az, hogy a nemzetgyűlés, amikor újratárgyalja az ügyet, sőt amikor másodszor is újratárgyalja, meggondolandó számára, hogy vállalja önmaga felosztatását, vagy elfogadja a kormányzó javaslatait.

Ismét meg kell említeni, hogy a felosztatás nem önkényes jog, hanem a nemzethez fordulást jelenti. A választók véleményének kikérését egy kérdésben. Ha a választások eredménye nem igazolja a kormányzót, kénytelen annak szellemében eljárni, s a törvényjavaslatot 15 napon belül kihirdetni. Ugyanis, ha az újonnan összehívott országgyűlés a ki nem hirdetett törvénnyel azonos törvényt hoz a kormányzó erre vonatkozóan visszaküldési jogával nem élhet, függetlenül attól, hogy az előző országgyűlés által történt elfogadásnál élt-e vétőjogával, vagy nem. (Előfordulhat, hogy a törvényjavaslat kézhezvétele után azonnal felosztatja a törvényhozást.) A mechanizmus lényege, hogy egy konkrét kérdésben az államhatalom két legfontosabb tényezője (a parlament és az államfő) között nézeteltérés támad, amelyre meghatározott idejű egyeztetési lehetőség van (kétszer 6 hónap). Ha az országgyűlés nem enged, a kormányzónak végső eszközként még lehetősége van arra, hogy az országgyűlés újraválasztásával kikérje a nemzet véleményét. Ezt a döntést azonban már nincs joga felülbírálni.

### 3. A kormányzó felelősségrevonhatóságának megszüntetése.

"A kormányzót az országgyűlés nem vonhatja felelősségre."<sup>215</sup>

Ez a mondat egyértelműen kinyilvánítja, a kormányzó alkotmányjogi felelősségének érvényesíthetőségét is törölték a magyar közjogból.

*Érvek és ellenérvek a kormányzói "felelősség" kapcsán.* Az államfői felelősség szükségességére, illetőleg szükségételenségére pro és kontra nagyon sok érv szólt. A felelősség fenntartása mellett szólt az, hogy a magyar alkotmányos gondolkodás szerint a magyar állam szuverenitását a király és a nemzet közösen gyakorolja,<sup>216</sup> a királyi trón betöltöttsége esetén azonban annak egyedüli letéteményese a nemzet (országgyűlés).<sup>217</sup> A kormányzói hatalom megalkotásakor is azzal érveltek, hogy a kormányzóra nem lehet kiterjeszteni azt a teljes felelőtleniséget, melyet a király, mint szuverén államfő részére a magyar közjog biztosít.<sup>218</sup> A személyes sérthetetlenség, vagyis a fokozott büntetőjogi védelem a nádorhoz hasonlóan<sup>219</sup> megilleti a kormányzót, de a felelősség alóli mentesség a nádorhoz hasonlóan<sup>220</sup> a kormányzót

<sup>215</sup> 1937.évi XIX.tc. 7.§

<sup>216</sup> Bölöny III. 16.o.

<sup>217</sup> uo. 52.o

<sup>218</sup> uo. 59.o.

<sup>219</sup> 1848.évi III.tc. 2.§

<sup>220</sup> 1848.évi III.tc. 2.§

sem illetheti meg. Márpedig, ha a kormányzót felelőtlennek teszik, akkor nemcsak az országgyűlés, hanem a kormányzó is szuverén hatalommá válik.

A kormányzó felelősségrevonhatóságának eltörlése mellett szóló érv, hogy ez a kormányzói tiszt tekintélyét mind belföldön, mind külföldön megnöveli. Jelentős szempont, hogy ezen esetben a kormányzó teljesen függetlenedni tud a politikai pártoktól, míg ha felelőssége fennáll bizonyos mértékig kénytelen köztük "lavírozni". A kormányzó jogsértéseit ugyanis nem bírói testület, hanem az országgyűlés bírálja el,<sup>221</sup> így előfordulhat, hogy a kormányzót törvénysértés hiányában is felelősségre vonják, s ha ez megtörtént, ellene semmit nem lehet tenni. Ebből következően a kormányzó bizonyos mértékig tényleg függ a politikai erőktől, de ez a függés nagyon gyenge. Alkotmányjogi felelősséget az 1848.évi III.tc. alapján a miniszterek ellen (közel 100 év alatt) sohasem érvényesítettek, a kormányzónál pedig ez még szigorúbb feltételekhez volt kötve.<sup>222</sup> A köztársasági államfőknél is az elnök nem azért függ a politikai pártoktól, mert rendszeresen eljárást kezdeményeznek ellene, hanem azért, mert esetleges újraválasztásánál szükség van a támogatására. Ezt jól mutatja az is, hogy azokban az államokban, ahol a felelősséget bírói testület érvényesíti az elnök politikai függése nem csökkent. Mivel a kormányzónál újraválasztás nem lehetséges, hisz megbízatása a királyi trón betöltésének időpontjáig tart, azt követően pedig már nincs államfőválasztás. Ez lényegében határozatlan időre szóló megbízás, amikor hosszabb idő eltelte után (ezen törvényjavaslat tárgyalásakor Horthy Miklós már 17 éve volt kormányzó) az államfő körül egyre erősebb kultusz alakul ki.

*A mulasztások törvénysértések problémája.* A felelősségrevonhatóság megszüntetésével egy olyan probléma is felvetődött, amelyről a korabeli közjogi irodalomban alig esett említés. A problémát az okozza, hogy miniszteri ellenjegyzéssel csak aktív törvénysértést lehet megakadályozni. Egy miniszterrel szemben felelősséget csak olyan intézkedésért lehet érvényesíteni, amelyet maga tett meg, vagy módja lett volna megakadályozni. Ezt konkrét példaként az országgyűlés felosztatásával lehet szemléltetni.<sup>223</sup> A kormányzó jogosult volt az országgyűlést felosztatni, de ezt csak úgy teheti meg, hogy a jövő évi állami költségvetést, illetőleg az előző évről szóló zárszámadást el tudja fogadni. A felosztatást követően a kormányzó köteles arról gondoskodni, hogy az újáválasztott országgyűlés három hónapon belül összeüljön. Ha a kormányzó olyan időpontban osztatja fel az országgyűlést, hogy az emiatt a jövő évi költségvetést már nem tudja elfogadni, mivel a felosztató-rendeletet a miniszterelnöknek ellen kell jegyezni, a kormányfővel szemben akár alkotmányjogi felelősség is érvényesíthető. Ha viszont a kormányzó nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, hogy az országgyűlés három hónapon belül összeülhessen (pl. nem hívja azt össze), csak vele szemben lenne felelősség érvényesíthető, mivel mulasztást ellenjegyzéssel nem lehet kiküszöbölni. Ha a kormányzó felelőtlennek válna akkor a mulasztásos alkotmányos sértések kiküszöbölése meglehetősen nehézségekbe ütközhetne.

<sup>221</sup> Lásd V.fejezet 1.pont

<sup>222</sup> A miniszterek esetén a vád alá helyezéshez elegendő volt az egyszerű többség (1848.évi III.tc.32.§), míg a kormányzónál ehhez kétharmados többség kellett (1920.évi I.tc. 14.§)

<sup>223</sup> 1848.évi IV.tc. 5-6.§, 1867.évi X.tc., 1920.évi XVII.tc. 1.§

*A különbségek a felelőtlenség és a felelősségre nem vonhatóság között.* A királyi felelőtlenség, amely következik sérthetetlenségéből<sup>224</sup> és a kormányzói felelősségre nem vonhatóság nem azonos. A király felelőtlensége a magyar közjog évszázados hagyományaiból következett, teljesen elképzelhetetlen volt, hogy egy törvénymódosítással felelősségrevonhatóvá tegyék. A kormányzónál viszont ez egy törvényi szakasz módosításával lehetővé válhatott. 1937-ben az államfői hatalmat annyiban stabilizták, hogy felelősségrevonhatóságába egy újabb gátat építettek, mert ha netán felelősségre akarják vonni, akkor az említett törvényszakaszt kell először törölni. Amikor a kormányzó felelősségéről tárgyaltunk, már említettük, hogy annak alakalmazása az 1920.évi I.tc. rendszerében is csak kritikus esetekben fordulhatott volna elő, s itt ez tovább nehezedett, amivel a kormányzó jogállása stabilabbá vált.

A király és a kormányzó felelősségi rendszere alapjaiban különbözik egymástól. A királynak törvény általi felelőssé tétele elképzelhetetlen volt. Márcsak azért sem, mert egy ilyen megállapító törvénynek királyi szentesítést kellett volna kapnia, ami elég valószínűtlen. Mivel a kormányzó abszolút vétőjoggal nem rendelkezett, így a felelősségrevonhatóságát tiltó passzus törlését megakadályozni sem tudta. Sőt mivel ez a kormányzó személyét érintő kérdés, a visszaküldés jogával sem élhetett.<sup>225</sup> A kormányzót a királyhoz hasonló jogállással felruházni nem is lehetett. Voltak olyan szélsőséges álláspontok, amely szerint a kormányzót a királyhoz hasonló jogállással kell felruházni, meg kell kapnia a törvényszentesítési jogot és felelőtlenséget kell számára biztosítani.<sup>226</sup> Ez azért nem lehetséges, mert a király ezen jogai többszázéves alkotmányos szokáson alapultak, míg a kormányzó, ha meg kapja ezen jogokat, az egy konkrét törvényi rendelkezésen alapul.

A tárgyalt törvényszakasz<sup>227</sup> jelentősége abban állt, hogy a formailag felelőtlenséggel nem bíró kormányzóval szemben az országgyűlés lemondott a felelősségrevonás alkalmazásáról.<sup>228</sup> Mindezzel a törvényhozás nem állapított meg a közjogtudománnyal ütköző tényállítást.<sup>229</sup> A rendelkezés hasonló Lengyelország 1935-ös alkotmányához, amely mellözi a köztársasági elnök felelősségrevonásának szabályozását. A magyar törvényhozás ezt az utat az érvényben levő szabályok miatt<sup>230</sup> nem választhatta, kénytelen volt arról konkrétan lemondani.<sup>231</sup>

<sup>224</sup> 1848.évi III.tc. 1.§. Csekey 42. o.

<sup>225</sup> 1920.évi I.tc. 13.§ (2)

<sup>226</sup> Csekey 20.o.

<sup>227</sup> 1937.évi XIX.tc. 7.§

<sup>228</sup> Böllöny II. 48.o.

<sup>229</sup> "Ez a megkülönböztetés korántsem elméleti okfejtés, hanem nyomatékos kiemelése annak a ténynek, hogy törvényhozásunk ezzel a rendelkezésével nem állapított meg a közjogtudomány általános érvényű tételeivel ellenkezésben álló, tehát közjogilag lehetetlen rendelkezést. Nem nyilvánítja a kormányzó személyét felelőtlennek -mint ahogy az 1920.évi I.tc. 14.§-ának 1. bekezdése sérthetetlenül nyilvánítja,- mert a felelőtlenség fogalmilag feltételezi a személyi szuverenitást és az államhatalom életfogytiglani, tehát állandó birtokát. Más szóval: csak a szuverén uralkodó felelőtlen, ő azonban szükségképpen az, tehát anélkül, hogy ezen minősége külön megállapítást igényelne. (Böllöny II. 48-49.o.)

<sup>230</sup> Az 1920.évi I.tc. 14.§-a szerint a kormányzó felelősségre vonható volt, így felelősségrevonhatóságának megszüntetése csak úgy volt kivitelezhető, ha azt törvényben pozitív módon deklarálják. Amennyiben a nemzetgyűlés 1920-ban helyezkedett volna erre az álláspontra, akkor nem kellett volna pozitív törvényi szabály, hanem az erre vonatkozó rendelkezéseket az 1920.évi I.tc.-ből ki kellett volna hagyni, mert ha a felelősségrevonás szabályai nincsenek rögzítve, akkor azt nem lehet alkalmazni.

<sup>231</sup> Böllöny II. 49.o.

## 1. A kezdeti szabályozás átmeneti jellege

1920 elején még úgy gondolták, hogy az államfői tiszt ideiglenes betöltése csak rövidebb ideig fog tartani, ezért szóba sem került az államfő helyettesítésének kérdése. Az évek múlásával egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az "ideiglenes állapot" hosszabb ideig fog tartani, tehát szükség van ezen joghézag kitöltésére.

Az államfő helyettesítésének két alapvető formáját különböztethetjük meg. Egyes alkotmányok szerint az államfőnek állandó helyettese van,<sup>232</sup> aki egyes feladatokat akkor is ellát, amikor az államot hivatalának gyakorlásában semmi nem akadályozza. A másik lehetőség, hogy az államfőnek csak akkor rendelnek helyettest, ha hivatalának gyakorlásában valamely oknál fogva akadályoztatva van. Ezen belül is elképzelhető olyan szabályozás, hogy akkor is, ha csak eseti akadályoztatás van, de később a régi államfő visszaveszi az államügyek intézését, vagy csak akkor, ha végleges akadályoztatás van (az államfői poszt megüresedik), az új államfő megválasztásáig.

Mindezekből következően a történelem során a különböző államokban sokféle formáját találhatjuk fel az államfő helyettesítésének. A monarchiákban általában nem jelentkezett a kérdés, mert az új államfő már a régi életében adott a trónörökös személyében. Amennyiben a királyi család kihalt, vagy a trónörökös kiskorú, akkor léphetett fel provizórikus állapot. Ilyenkor az államügyek ideiglenes intézését régens látja el, külön testület is szolgálhatott erre a célra, vagy voltak államok, ahol adott volt ez a személy, mint pl. Magyarországon a nádor. Ez a megbízatás az új király megbízatásáig, amennyiben a király kiskorú, akkor nagykorúságáig tartott. Magyarországon ebben az esetben az országgyűlés több esetben választott gyámkormányzót.<sup>233</sup> A köztársaságokban is több megoldás található. Elképzelehető, hogy a kormány, annak elnöke, vagy a parlament elnöke helyettesíti az államfőt. Az államfő helyettesítésének problémája a két világháború között Jugoszláviában jelentkezett a legpregnansabban. 1934-től, amikor Sándor királyt Marseille-i halálától, az akkor 11 éves trónörökös mellett gyámként egy három tagú régenstanács (kormányzótanács) működött. A bővebb nemzetközi összehasonlításra az utolsó fejezetben fog sorkerülni.

A korabeli Magyarország esetében még arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a kormányzó eleve a király helyettesítését látta el, így egy ideiglenes államfő helyettesítését kellett szabályozni. Elméletileg a kormányzó mellett is lehetett volna nádort választani,<sup>234</sup> mivel az 1920.évi I.tc. a nádor jelölésére vonatkozó királyi jogot<sup>235</sup> nem vonta meg a kormányzótól. De ezzel a kérdéssel, mint lehetséges

<sup>232</sup> Ilyen például az Egyesült Államok Alkotmánya

<sup>233</sup> Amint az korábban említést nyert ilyen volt például Hunyadi János is, aki V. László kiskorúsága idején kormányozta az országot.

<sup>234</sup> Tomcsányi 345.o.

<sup>235</sup> 1608.évi ke.III.tc.



megoldással komolyabban senki sem foglalkozott,<sup>236</sup> mivel a nádori tisztelet már 1867-ben sem tudták a parlamentáris monarchia kormányzati rendszerébe beéltetni.<sup>237</sup>

A két világháború közötti Magyarországon az államfő helyettesítésére többféle szabályozás volt. Megtalálhatjuk közöttük az eseti helyettesítést, amely csak akadályoztatás esetére vonatkozott (minisztertanács, országtanács) és az állandó helyettest is, aki az államfői hatalom gyakorlás közben is átvehette egyes államfői ügyek intézését (kormányzóhelyettes).

## 2. A minisztertanács, mint a kormányzó helyettese (1926.évi XXII.tc.)

A probléma először a felsőházról szóló törvény keretében került rendezésre. A törvény több ponton is érintette a kormányzói intézményt, választása,<sup>238</sup> felelősségrevonása<sup>239</sup> kapcsán is. A helyettesítést a következőképpen rendezte: "Ha a kormányzói tisztelet az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendeződése előtt üresedik meg, a kormányzót a magyar állampolgárok közül az országgyűlés két háza titkos szavazással együttes ülésen választja meg, az e végre szükséges intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni. Amíg az új kormányzó az esküt le nem tette (1920.évi I.tc. 18.§), a halaszthatatlan államfői tennivalókat az 1920.évi I.tc. 13.-ának korlátai között a minisztertanács látja el."<sup>240</sup>

A törvény az államfői jogokat, a kormányzói szék megüresedése esetén a minisztertanácsra ruházta. Ebből következően helyettesítésre csak akkor kerülhet sor, ha az akadályoztatás végleges. Ha a kormányzó (pl.hosszabb betegség miatt) ideiglenesen nem tudja ellátni az államfői ügyeket, akkor nincs lehetőség helyettesítésre.

Korlátként az 1920. évi I.tc. 13.§-a áll a kormánynál is. Ez a törvényi szakasz azt állapítja meg, hogy mennyivel szűkebb a kormányzói hatalom a királynál. Ebből arra következtethetünk, hogy a minisztertanács ebben az esetben a kormányzói hatalmat teljes egészében átveheti. Voltak olyan európai alkotmányok, amelyek taxatív módon meghatározták, hogy mely államfői jogokat nem gyakorolhatott az ideiglenes helyettes. Az alkotmányok többsége viszont konkrét korlátokat nem állított fel.

Az 1926.évi XXII.tc. úgy fogalmazott, hogy a minisztertanács a halaszthatatlan államfői tennivalókat láthatja el. Két olyan esetkör mindenképpen meg kell említeni, amelyben a minisztertanács semmiképpen sem intézkedhetett, az nem minősülhetett halaszthatatlan esetnek. Az egyik a saját (illetőleg egyes tagjainak) megbízatását érintő, a másik a parlamenttel kapcsolatos államfői intézkedések (felosztatás, elnapolás stb.). Azonban mindenképpen célszerűbb az általános megfogalmazás helyett konkrétan meghatározni a korlátozásokat, s ezért sokkal szabatosabb és jobb az 1937.évi XIX.tc. szabályozása az országtanáccsal<sup>241</sup> kapcsolatban.

Miért szükségesek ezek a korlátozások ? Miért nem gyakorolhatta az ideiglenes helyettes az államfőnek a kormánnyal kapcsolatos jogait ? Ebben az esetben

---

<sup>236</sup> Tomcsányi 344.o.

<sup>237</sup> 1867.évi VII.tc.

<sup>238</sup> Lásd II.fejezet 2.pont

<sup>239</sup> Lásd II.fejezet 3.pont

<sup>240</sup> 1926.évi XXII.tc. 48.§

<sup>241</sup> Lásd VI.fejezet 3.pont.

a kormány maga határozhatná meg saját összetételét, felmenthetné magát, s maga helyett új kormányt nevezhetne ki. Lehetőség nyílna arra, hogy az államfői és a kormányfői hatalom egy kézben összpontosuljon.<sup>242</sup>

Miért nem gyakorolhatta a minisztertanács a kormányzónak a törvényhozással szembeni jogait? Az országgyűlés az ő ellenőrző szerve nem célszerű, hogy ilyen esetben jogot kapjon annak feloszlatására, vagy elnapolására.

Nem tisztázza a törvény, hogy mi történik akkor, ha az országgyűlés megvonja a bizalmat a kormánytól, hisz ekkor egyben az államfői ügyeket ellátó testülettől is megvonja azt. Teljesen érthetetlen lenne, hogy ilyenkor a bizalmát vesztett kormány nevezzen ki maga helyett újat. Célszerű lett volna törvénybeiktatni, hogy a minisztertanács ilyenkor ügyvivő kormányként, jogainak korlátozásával,<sup>243</sup> az új államfő hivatalbalépéséig a helyén marad, s majd az új kormányzó fogja kinevezni az új kormányt. Arra, hogy az ügyvivő kormány csak korlátozott jogokkal rendelkezék azért van szükség, mert akkor az országgyűlés bizalmának az elvesztése semmilyen szankciót nem vonna maga után, s így a törvényhozás ellenőrző szerepe a provizórikus időszakra kiüresedne. A kormány teljes eltávolítására azért nem kerülhet sor, mert nincs aki az újat kinevezze.

Végkövetkeztetésként megállapíthatjuk, hogy nem célszerű az államfői jogokat a kormányra ruházni, mégha ez több országban így is van. Ugyanis az európai parlamentáris rendszerekben kialakult egy bizonyos hatalommegosztás az államfő és a kormány között, s a parlamentnek a végrehajtóhatalomhoz való viszonya ehhez idomulva alakult ki.<sup>244</sup> Ha tehát az egész alkotmányos működés bizonyos mértékig idomult ehhez a megosztottsághoz, akkor esetleges egyesítése mindenképpen visszáságokat szülhet. S ha ez mégis megtörténik célszerű korlátokat beépíteni, hogy ezek a visszáságok a minimálisra redukálódjanak. Normális esetben az államfői és a kormányhatalom részben akkor egyesülhet, ha a kormány valamely tagját államfővé választják. ekkor viszont az kormánypozíciójáról mindig lemond.<sup>245</sup> A hivatalban lévő államfő sohasem kerülhetett be a kormányba, hisz ahhoz önmagát kellett volna miniszterré kinevezni, ami fogalmilag lehetetlen.

---

<sup>242</sup>Csekey 22-23.o.

<sup>243</sup> Az 1848. évi III.tc. az ügyvivő kormány fogalmát nem ismerte, amennyiben az országgyűlés a kormánytól megvonta a bizalmat, annak azonnal megszűnt a megbízatása. Teljes jogkörrel nem maradhatott hivatalba az új kormány kinevezéséig, hisz ekkor a király ha nem nevez ki új kormányt, akkor ki tudja üresíteni az országgyűlés ellenőrzési jogát, jogkörében korlátozott kormány pedig nincs az 1848.évi III.tc.-ben.

<sup>244</sup> Gondoljunk csak az Egyesült Államokra, ahol a végrehajtóhatalomnak ez a kettős gyakorlása ez a kettős gyakorlása egyáltalán nem alakult ki, a törvényhozás és az elnök viszonya, egymással szembeni jogosítványai több lényeges ponton eltérnek.

<sup>245</sup> Az 1848. évi III.tc. -eltérően a hatályos magyar alkotmánytól- nem állított fel összeférhetetlenséget az államfői és a kormány megbízatás között. Tette ezt azért, mert a monarchiákban az államfő semmilyen módon nem tud miniszter lenni, hisz magát nem nevezheti ki, a királyt pedig nem választják, így semelyik miniszter nem választható államfővé. Ilyen összeférhetetlenségi szabályokat 1920 után sem állítottak fel, amikor jobban elképzelhető volt, hogy valamely minisztert államfővé választják. Ez történt 1944. november 4-én, amikor Szálasi Ferenc hivatalban lévő miniszterelnököt államfővé választották. A választást különböző objektív körülmények miatt később nem tekintették érvényesnek, de mindenképpen élő problémát vetett fel.

### 3. Az országtanács (1937.évi XIX.tc.)

*Általános jellemzése.* Az országtanács felállítására a kormányzói hatalom harmadszori kiterjesztésével együtt került sor. A kormányzói hatalom bővítésével a helyettesítés rendezésénél is egy precízebb megoldásra volt szükség. Itt a kormánytól egy majdnem teljesen független<sup>246</sup> testületi szerv veszi át az államfői hatalom átmeneti intézését, azon tiszt megüresedése esetén. Tehát azon problémák, amelyek az államfői jogoknak ideiglenesen a kormányra való ruházását célszerűtlenné, hátrányossá tették, itt nem jelentkeznek. Az államfői jogkörnek ideiglenesen a kormányra való ruházását a törvény miniszteri indoklása is célszerűtlennek tartja.<sup>247</sup>

*Az összetétele, működése.* "A kormányzói tiszt megüresedése esetében arra az időre, amíg az új kormányzó az esküt le nem teszi, országtanács alakul, amelynek tagjai sorában

- a m. kir. miniszterelnök és az
- országgyűlés két házának elnökén felül
- Magyarország hercegrímása
- a m. kir. Kúria elnöke
- a m. kir. közigazgatási bíróság elnöke és
- a m. kir. honvédség főparancsnoka

foglalnak helyet... Az országtanács a kormányzói tiszt megüresedése után azonnal megkezdí működését. Üléseinek összehívásáról az országgyűlés két házának elnöke gondoskodik és az üléseken felváltva ők elnökölnek. A határozatot az az elnök írja alá, amely a határozathozatalnál elnökölt."<sup>248</sup>

Az országtanács tehát az állam legfontosabb tisztségviselőiből áll, s azok közül csak egy személy tagja a kormánynak is. Tehát a végrehajtó hatalom kettéválasztottsága továbbra is fennáll. Az államfő helyettesítésének ez lehet az egyik legmegfelelőbb formája. Elképzelhető, hogy valamely házelnök is megtehetné ezt, de akkor ezen fontos személyek közül csak egy vehetne részt az államfői ügyek intézésében.

*Jogköre, feladata.* "A kormányzói tiszt megüresedése esetén, amíg az új kormányzó az esküt le nem tette (1920.évi I.tc. 18.§), az 1926.évi XXII.tc.48.§-ának első bekezdésében meghatározott jogkört az országtanács látja el. Az országgyűlés felosztatásának, elnapolásának és berekesztésének joga az országtanácsot nem illeti meg; az országtanács sem a minisztériumot, sem annak bármelyik tagját állásától nem mentheti fel.

Az országtanács hirdeti ki a kormányzó megválasztásáról és eskütételéről szóló törvényt. Más törvényt az országtanács csak akkor hirdet ki, ha a törvényt az

---

<sup>246</sup> Az egyedüli kapcsolat az országtanács és a kormány között az volt, hogy a miniszterelnök mindkettőnek tagja volt.

<sup>247</sup> "Az 1926. XXII.tc. 48.§-ának első bekezdésébe foglalt azzal az elrendezéssel szemben, hogy a kormányzói tiszt megüresedése esetében, amíg az új kormányzó az esküt le nem tette, a halaszthatatlan államfői tennivalókat az 1920.I.tc. 13.§-ának korlátai között a minisztertanács látja el, a törvényjavaslat arra az álláspontra helyezkedik, hogy a most megjelölt feladatkört még átmenetileg se lássa el a végrehajtó hatalom élén álló kormány" (Forrás: Corpus Iuris Hungarici)

<sup>248</sup> 1937.évi XIX.tc. 3.§

országgyűlés már a kormányzói tiszttel megüresedése előtt elfogadta és a kihirdetés elhalasztása a nemzet életbevágó érdekeinek veszélyeztetésével járna

Az országgyűlés bármelyik rendelkezése csak akkor érvényes, ha az illetékes miniszter ellenjegyzí."249

Az országgyűlés átmeneti jellegű, csak akkor működik, ha a kormányzói tiszttel betöltetlen, s egyetlen feladata, hogy az új kormányzó megválasztásáról gondoskodjék. Ebből következően működésének időtartama igen rövid, optimális esetben nem sokkal haladja meg az egy hetet. Ilyen rövid idő alatt, ha az államfői jogok nem gyakoroltattnak teljes körben az nem okozhat semmilyen hátrányt.

Itt az ideiglenes államfői testület jogkörét már nem csupán általánosságban korlátozzák, mint az az 1926.évi XXII.tc.-ben történt, hanem körülírták azon konkrét intézkedéseket is, amelyeket semmilyen körülmények között nem tehet meg. Ez azért is érdekes, mert ezen esetben a korlátozások már nem annyira létfontosságúak, mint amikor az államfői ügyek ideiglenes vitelét a minisztertanács veszi át. Az országgyűlés tagjai a (miniszterelnök kivételével) nem állnak olyan államhatalmi kapcsolatba a parlamenttel, mint a kormány, de a korlátozások természetesen itt sem hátrányosak.

Az országgyűlés összesen egyszer ült össze 1944 októberének végén, miután Horthy Miklós a kormányzói tisztről lemondott. Az akkori helyzetre való tekintettel azonban a kormányzóválasztást elhalasztották.<sup>250</sup>

#### 4. A kormányzóhelyettes (1942.évi II.tc.)

A *kormányzóhelyettesről* általában. A 40-es évek elején egyre inkább szükségesnek tartották, márcsak a kormányzó előrehaladott kora miatt is, hogy az államfőnek állandó helyettese legyen.

Mínderre három lehetőség került szóba:

- az országgyűlés jogkörének kiterjesztése
- nádorválasztás
- kormányzóhelyettes választása

Az országgyűlés jogkörének kibővítésével szemben elég sok ellenérv volt, főleg abból eredően, hogy egy testületi szerv az államfői ügyeket csak nehézkesen tudja ellátni.<sup>251</sup> Szóba jöhetett volna még a nádori intézmény újálesztése, de már korábban

249 1937.évi XIX.tc. 4.§ (1)-(3)

250 1944. október 16-a után a parlament tagjainak a nagyrészt is letartóztatták, s ezért a formailag sem volt lehetőség új kormányzó választására, hisz nem volt annyi képviselő, amennyinek a részvétele minimálisan szükséges lett volna. Másrészt a nyilas hatalom a fennálló törvényeket -beleértve az államhatalom gyakorlásáról szólókat is- csak annyiban tartotta be, amennyiben számúra az előnyös volt.

251 Az 1942.évi II.tc. miniszteri indoklása ezen problémákat pontosan megvilágítja: "Mind a tudományban, mind a gyakorlatban kialakultnak lehet tekinteni azt az álláspontot, hogy a legfelsőbb fokon való kormányzásra, vagyis az államfői tennivalók ellátására testületi szervezet nem alkalmas. Bármely oldalról tekintjük ugyanis az államfői hatalmat, akár a kormányzat irányításának, akár a végrehajtó hatalom legfőbb vezetésének, a legfelsőbb ügyintézésnek, a fegyveres erőket feletti legmagasabb parancsnokolásnak, a belső és külső politikai irány meghatározásának az oldaláról, mindenütt a gyors elhatározás és az erélyes cselekvés követelménye tűnik elő, márpedig nem lehet kétséges, hogy két tagból álló testületben, bármily magas fokú is a testület tagjainak erkölcsi és szellemi értéke, elhatározások nehezebben érlelődnek ki, mint egy emberben."

említést nyert, hogy ez milyen problémákhoz vezethetne, s 1867-ben miért halasztották el a nádorválasztást.<sup>252</sup> Maradt tehát a kormányzóhelyettes választása, amely lényegében az államfői tiszt kiegészítését szolgálta. Lényeges eltérés a korábbi helyettesítésektől, hogy megbízatása nemcsak a kormányzói szék megüresedésének esetére szól, hanem a kormányzó akkor is rábízhatja egyes ügyek vitelét, ha az államfői teendők ellátásában egyébként semmi nem akadályozza.

*Jelölése és választása.* "Az országgyűlés a kormányzó kívánságára a nagykorú magyar állampolgárok közül kormányzóhelyettest választ.

A kormányzót ajánlási jog illeti meg. A kormányzó legfeljebb három jelöltet ajánlhat. Ha a kormányzó az ajánlási jogával élt, kormányzóhelyettesnek csak olyan személyt lehet megválasztani, akit a kormányzó ajánlott."<sup>253</sup>

A második változat szerint az országgyűlés állít jelöltet.<sup>254</sup> Ilyenkor a két ház együttes ülésén legalább 150 támogató szükséges a jelöléshez. Erre viszont csak akkor kerülhet sor, ha a kormányzó kéri kormányzóhelyettes választását, de ő maga nem állít jelöltet. Ha az országgyűlést a kormányzó feloszlatta, vagy annak hivatali ideje lejárt, új országgyűlést pedig még nem választottak, s a kormányzó ekkor kéri helyettes választását, akkor a már megszűnt mandátumú országgyűlést kell összehívni.<sup>255</sup>

A kormányzó joga helyettesének megválasztásakor, illetőleg tiszte megüresedésére szóló utódajánláskor<sup>256</sup> eltérő. A kormányzóhelyettes választásakor a jelölésnél elsőbbsége van, az országgyűlés csak akkor állíthatott jelöltet, ha a kormányzó nem élt ezen jogával, s a kormányzó nem köteles több jelöltet állítani. Mindezek egyenesen következnek abból, hogy egy helyettesítő funkcióról van szó, ahol a helyettesítendő személynek mindig meghatározó szerepe van a kijelölésében. Mindez hasonló a már korábban említett nádorválasztás<sup>257</sup> szabályaihoz.

A választás is annak megfelelően, hogy a kormányzó, vagy az országgyűlés jelöltjéről szavaznak, két részre oszlik. Ha a kormányzó csak egy jelöltet állított, akkor minden képviselő vagy igennel, vagy nemmel szavazhatott, a szavazás titkos volt. Az ülésen mindkét ház tagjai legalább háromötödének jelen kellett lennie, s a jelenlévők legalább kétharmadának szavaznia kellett. Az így leadott szavazatok döntötték el a választás eredményét, amihez abszolút többség volt szükséges. Ha a kormányzó két jelöltet állított, s az első szavazásnál egyik sem kapott abszolút többséget, akkor aki több "igen" szavazatot kapott, annak tekintetében, egyedüli jelöltként meg kellett ismételni a választást. Ha a kormányzó három jelöltet állított, s az első fordulóban senki sem kapott abszolút többséget, akkor az első kettő között meg kellett ismételni a választást, s innen a kettős jelölés szabályai szerint kellett az eljárást folytatni. Ha valaki az utolsó fordulóra egyedüli jelöltként maradt, s -a szükséges jelenléti arány mellett- nem kapta meg a szavazatok többségét, akkor a választást meghiusultnak

---

<sup>252</sup> 1867.évi VII.tc.

<sup>253</sup> 1942.évi II.tc. 1.§

<sup>254</sup> 1942.évi II.tc. 4.§

<sup>255</sup> Azonos a helyzet az 1937.évi XIX.tc.-nél mondottakkal (lásd 48.jelzet), ahol a kormányzó megválasztására van lehetősége a lejárt mandátumú országgyűlésnek. Az említett aggályok itt is fennállnak, pláne azért, mert itt még halaszthatatlan esetről sem beszélhetünk, mint az a megüresedett államfői széknél van.

<sup>256</sup> Lásd II.fejezet 2.pont

<sup>257</sup> 1608.évi ke.III.tc.

kellett tekinteni.<sup>258</sup> A kormányzóhelyettes megválasztásához a kormányzó megerősítése<sup>259</sup> volt szükséges, s azt törvénybe kellett iktatni.<sup>260</sup>

A törvény kihirdetésének napján<sup>261</sup> a kormányzó azonnal javaslatot is tett az országgyűlésnek kormányzóhelyettes választására, fia Horthy István személyében, akit az országgyűlés négy nappal később meg is választott.<sup>262</sup> 1942 augusztus 20-án, névnapján, azonban máig tisztázatlan körülmények között, a megválasztott kormányzóhelyettes a keleti fronton repülőbaleset következtében életét veszítette. Később kormányzóhelyettest már nem választottak.

*Jogköre.*<sup>263</sup> A kormányzóhelyettes jogköre két részből tevődött össze. Egyrészt a már említett esetekben (betegség, távollét, más akadályoztatás) helyettesíti a kormányzót,<sup>264</sup> másrészt a kormányzó -a miniszterelnök ellenjegyzése mellett- megbízhatja egyes hatáskörébe tartozó ügyek ellátásával,<sup>265</sup> a kormányzó utódajánlási jogát<sup>266</sup> azonban nem gyakorolhatta.

A kormányzóhelyettes jogállása több ponton hasonlít a nádoréhoz, aki a király mellett látott el hasonló tevékenységet. A nádori cikkek szerint<sup>267</sup> a nádor ellátta azon feladatokat, amelyekkel a király megbízta, valamint ha a király kiskorú volt, vagy új királyt kellett választani a nádor vitte az államügyeket. Az első felelős magyar miniszteriumot sem személyesen a király, hanem István nádor nevezte ki.<sup>268</sup> Hasonlít a kormányzóhelyettes abban is a nádori intézményre, hogy a nádort az országgyűlés a király előterjesztésére választotta, s ugyan a kormányzóhelyettes személyére az országgyűlés is tehetett javaslatot, de ezt a kormányzó jelölési joga megelőzte.

*Büntetőjogi védelme, sérthetetlensége, tisztének megszűnése.* A kormányzóhelyettest ugyanazon büntetőjogi védelem illette meg, mint a kormányzót, függetlenül attól, hogy a kormányzói hatalmat gyakorolta -e, vagy sem. A kormányzóhelyettes ellen bírósági, vagy más eljárás indításához, ha a kormányzót

---

<sup>258</sup> 1942.évi II.tc. 3.§

<sup>259</sup> 1942.évi II.tc. 6.§ (1)

<sup>260</sup> 1942.évi II.tc. 6.§ (2)-(3)

<sup>261</sup> A törvényt 1942.február 15-én hirdették ki.

<sup>262</sup> 1942.évi III.tc.

<sup>263</sup> "A kormányzóhelyettes jogkörét a kormányzóhelyettesi intézmény neve és célja egymagában is meghatározza: a kormányzóhelyettes a kormányzót helyettesíti., tehát a kormányzói hatalomba foglalt minden jogot gyakorol. Ez az álláspont felel meg alkotmányunknak. Mint királyi helytartót, a nádort is a királyi hatalomba foglalt összes jogok megillették, kivéve azokat, amelyeket csakis a megkoronázott király gyakorolhat.

Ezt az általános rendelkezést azonban indokoltnak látszik azzal megszorítani, hogy a kormányzóhelyettest a kormányzó utódajánlási joga ne illesse meg. Ennek a jognak a gyakorlása ugyanis nem tartozik a kormányzói hatalom folytonosságának biztosítása végett szükséges tennivalókhoz, nem volna tehát helyes, hogy ezt a jogot a helyettes gyakorolja, akit a kormányzói hatalom csupán átmenetileg illet meg." (Részlet a törvényhez fűzött miniszteri indoklásból. Forrás: Corpus Iuris Hungarici)

<sup>264</sup> 1942.évi II.tc. 7.§

<sup>265</sup> 1942.évi II.tc. 8.§

<sup>266</sup> 1937.évi XIX.tc. 2.§

<sup>267</sup> Ilunyadi Mátyás 1485.évi dekrétuma

<sup>268</sup> 1848.évi III.tc. 11.§

akadályoztatása esetén helyettesíti az országgyűlés,<sup>269</sup> más esetekben<sup>270</sup> a kormányzó felhatalmazása volt szükség.<sup>271</sup>

A kormányzóhelyettes fokozott védelemben részesült, de a kormányzóval azonos védelemet nem élvezhetett, mivel azt csak az állam első embere kaphatja meg, aki ellen bírósági eljárás nem indítható. A kormányzóhelyettes nem lehet ilyen, mert fölötte áll a kormányzó, egy államnak pedig csak egy első embere lehet. Ha a kormányzóhelyettes olyat követne el, ami felelősségrevonását megalapozná, akkor lényegében esküjét sezné meg. Mivel tiszte szorosan kötődik a kormányzóéhoz, ezért felelősségrevonásához a kormányzó felhatalmazása szükséges. Ha őt helyettesíti, tehát nincs hivatalában, (mármint a kormányzó) akkor van lehetőség arra, hogy az országgyűlés helyezze vád alá.

Mindezek mutatják, hogy a kormányzóhelyettes azemélye szorosan függ a kormányzótól (választása, vád alá helyezése), mégpedig azért, mert a törvény megkívánja adni azt a jogot az államfőnek, hogy befolyással bírjon arra a személyre, aki őt akadályoztatása esetén helyettesíti. Ebből következik azonban az, hogy választása esetén a kormányzóhelyettes megbízatása függ a kormányzótól. Ezért amennyiben új kormányzót választanak, a kormányzóhelyettes tiszte megszűnik, hisz az új államfőt is meg kell, hogy illessze az a jog, amellyel saját helyettesét megválasztja.

*Az országtanács szerepe a kormányzóhelyettes mellett.* "Ha a kormányzói szék megüresedésekor kormányzóhelyettes van, az országtanács hatásköre csupán a kormányzó megválasztása iránt szükséges intézkedések (1937:XIX.tc. 4.§-ának negyedik és ötödik bekezdése) haladéktelen megtételére terjed ki."<sup>272</sup>

A kormányzói szék megüresedése esetén az országtanács és a kormányzóhelyettes között hatásköri összeütközés alakulhatott volna ki. Az 1937.évi XIX.tc. szerint ugyanis ilyenkor az államfői jogosítványokat bizonyos korlátokkal az országtanács gyakorolja. Az viszont nem lehetséges, hogy az államfői jogosítványokat két kézbe összpontosítsák, az 1942.évi II.tc. ezért bízta azt általános helyettesére. Ezzel összefüggően viszont az országtanácstól meg kell vonni ezen jogokat. Fontos megemlítenünk, hogy a kormányzóhelyettesi tisztt betöltése nem kötelező, az a kormányzó óhajától függött. Előfordulhat, hogy tisztének megüresedésekor nincs helyettese, ezért az 1942.évi II.tc. nem megszünteti az országtanács esetleges államfői jogosítványait, hanem amíg a kormányzóhelyettesi tisztt betöltött, annak alkalmazását felfüggeszti.

Felmerülhet a kérdés: célszerű -e egyáltalán az országtanács esetleges működését arra az időre fenntartani, ameddig a kormányzóhelyettesi tisztt betöltött, hiszen az új kormányzó megválasztása felől is intézkedhetne ő. Itt viszont összeférhetetlenség keletkezne, lévén hogy a helyettes abban érdekelt, minél később válasszanak új kormányzót, mert ő addig marad hivatalban.

<sup>269</sup> 1942.évi II.tc. 7.§

<sup>270</sup> Más esetek alatt értendő, amikor a kormányzóhelyettes államfői funkciókat nem lát el, illetőleg a miniszterelnök ellenjegyzése mellett a kormányzó megbízottjaként jár el (1942.évi II.tc. 8.§)

<sup>271</sup> 1942.évi II.tc. 10.§

<sup>272</sup> 1942.évi II.tc. 13.§

Vajon a kormányzóhelyettest nem kellene -e felvenni az országtanács tagjai közé, hisz a kormányzói szék megüresedésével ő az ország első közjogi méltósága. Ez azért lenne célszerűtlen, mert az országtanács egyetlen feladata az új kormányzó megválasztása iránti intézkedések megtétele. Ebből következően a kormányzóhelyettes csak arra kapna módot, hogy ugyan másokkal közösen, de az új kormányzó megválasztásában közreműködik.

### *A kormányzói hatalom az európai alkotmányok tükrében*

A kormányzó hazai történetének megértéséhez és megítéléséhez feltétlenül szükséges a korabeli európai alkotmányok áttekintése. Vajon ezen alaptörvényekben az államfői hatalom szélesebb, vagy szűkebb befolyást tett lehetővé az államéletben? Egyes jogosítványok nem voltak -e túlhaladottak a korabeli Európában? Az I. világháborúból vesztesen kikerült államokra igen jellemző politikai radikalizálódás Magyarországon megfigyelhető-e?

Az államformák tekintetében a monarchikus és a köztársasági államberendezkedések nagyjából azonos számban fordultak elő. Mivel Magyarország ebben az időszakban -az ideiglenes államfő tekintetében- egy átmeneti megoldást mutatott a monarchikus és a köztársasági államfők között, ezért mindkét forma vizsgálata érdekes tanulságokkal szolgálhat. Itt is csak a választás és a felelősség tekintetében kell éles határvonalat húzni, a jogkörök vonatkozásában már van lehetőség összehasonlításra, hiszen azok jogilag rokon természetűek (a parlamenttel, kormánnyal szembeni jogok stb.).

Mindezen specialitásokból következően az európai államfők felelősségével és választásával kapcsolatban az érdemi összevetésnek tudományos eredménye viszonylagos lenne. Azt elsősorban a hatáskörök tekintetében célszerű megtenni.

*Résztétel a kormányalakításban.* A végrehajtó hatalomban való résztétel egyik fontos kérdése, hogy a kormány milyen viszonyban áll az államfővel. Kifejtésre került,<sup>273</sup> hogy ennek három alapvető módoszata van (csak az államfővel áll függelmi viszonyban; mind tőle, s mind a parlamenttől függ; csak a parlamenttől függ), s Magyarországon ezek közül az átmeneti megoldás érvényesült. A miniszterelnököt, s javaslatára a minisztereket a kormányzó nevezte ki és mentette fel, de a parlament irányába a miniszterek politikai felelősséggel tartoztak.

A Magyarországon említettel azonos konstrukció volt: *Ausztriában (1929-től)*<sup>274</sup>, *Belgiumban*,<sup>275</sup> *Csehszlovákiában*,<sup>276</sup> *Finnországban*,<sup>277</sup> *Hollandiában*,<sup>278</sup>

---

<sup>273</sup> Lásd II.fejezet 4.pont

<sup>274</sup> Az Osztrák Köztársaság 1929.évi alkotmánya, a továbbiakban Ausztria 1929 (Forrás: Kovács István: Nyugat-Európa alkotmányai BP.1988 153.o.)

Az Osztrák Köztársaság 1934.évi alkotmánya 82.cikkely (1), a továbbiakban Ausztria 1934 (Forrás: Dr. Bodo Dennewitz: Die Verfassungen der modernen Staaten III.Band Hamburg 1948.)



*Jugoszláviában*<sup>279</sup> *Lengyelországban*<sup>280</sup> *Németországban*<sup>281</sup> *Norvégiában*<sup>282</sup> és *Portugáliában*<sup>283</sup> is.

*Törökországban*<sup>284</sup> az államfő csak kinevezte a miniszterelnököt, de önállóan felmenteni nem volt módja, Ausztriában (1920 és 1929 között)<sup>285</sup> pedig a parlament alsóháza választotta a szövetségi kancellárt, s a minisztereket egyaránt.

Mindezekből következően megállapíthatjuk, hogy az 1848.évi III.tc. kormányalakításra vonatkozó szabályai a két világháború között is megfelelt az európai gyakorlatnak. A kormánynak az államfőhöz és a parlamenthez fűződő viszonya kiegyensúlyozott volt, működéséhez mindkettő bizalmát bírnia kellett.

*A parlament feloszlatása.* Ezen témakörnél azt szükséges megvizsgálni, rendelkezik-e az államfő feloszlatási joggal, s ha igen, akkor azt saját elhatározásából is megteheti, vagy valamilyen, általa nem befolyásolható esemény beálta szükséges hozzá.

*Ausztriában* (1920 és 1929 között)<sup>286</sup> csak önfeloszlásra volt lehetőség, egyszerű többséggel meghozott törvény által. (A szövetségi elnök semmilyen körülmények között nem oszlatotta fel a törvényhozást.) Az 1929-es *osztrák alkotmányban*<sup>287</sup> változott a helyzet. A szövetségi elnök a Nemzeti Tanácsot (alsóház)

---

<sup>275</sup> A Belga Királyság 1831.évi alkotmánya, a továbbiakban Belgium 1831 (Forrás: Kovács István Nyugat-Európa alkotmányai BP. 1988 239.o.)

<sup>276</sup> A Csehszlovák Köztársaság 1920.évi alkotmánya 70.cikkely (1), a továbbiakban Csehszlovákia 1920 (Forrás: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XI) 1922 368.o.)

<sup>277</sup> A Finn Köztársaság 1919.évi alkotmánya 36.cikkely (1), a továbbiakban Finnország 1919 (Forrás: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XII.) 1923/24 207.o.)

<sup>278</sup> A Holland Királyság 1840. évi alkotmánya 43.cikkely, a továbbiakban Hollandia 1840 (Forrás: Kovács István - Tóth Károly: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai BP. 1990 179.o.)

<sup>279</sup> A Szerb-Horvát-Szlóven Királyság 1921.évi alkotmánya 90.cikkely, 91.cikkely (1), a továbbiakban Jugoszlávia 1921 (Forrás: Archiv des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XI.) 1922 200.o.)

<sup>280</sup> A Lengyel Köztársaság 1921.évi alkotmánya 45.cikkely (1), a továbbiakban Lengyelország 1921 (Forrás: Archiv des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XII.) 1923/24 300.o.)

<sup>281</sup> A Német Birodalom 1919.évi alkotmánya (az ún. Weimari Alkotmány) 53.cikkely, a továbbiakban Németország 1919 (Forrás: Otto Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder Berlin 1926 14.o.)

<sup>282</sup> A Norvég Királyság 1814.évi alkotmánya 12.cikkely (1), a továbbiakban Norvégia 1814 (Forrás: Die Verfassungen der Erde 2. Lieferung Tübingen 1951)

<sup>283</sup> A Portugál Köztársaság 1911.évi alkotmánya 47.cikkely (1), 53.cikkely, a továbbiakban: Portugália 1911 (Forrás: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band VII.) 1913 441.o.)

A Portugál Köztársaság 1933.évi alkotmánya 81.cikkely (1) a továbbiakban Portugália 1933 (Forrás: Dr. Bodo Dennewitz: Die Verfassungen der modernen Staaten III.Band Hamburg 1948 190.o.)

<sup>284</sup> A Török Köztársaság 1924.évi alkotmánya 44.cikkely, a továbbiakban Törökország 1924 (Forrás: Dr. jur. W. Brorsen: Die Verfassungen der Erde I. Lieferung Tübingen 1950)

<sup>285</sup> Az Osztrák Köztársaság 1920.évi alkotmánya 70.cikkely (1), a továbbiakban Ausztria 1920 (Forrás: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XII.) 1923/24 137.o.)

<sup>286</sup> Ausztria 1920 29.cikkely

<sup>287</sup> Ausztria 1929 29.cikkely (1)

feloszlathatta, de azonos okból csak egy alkalommal. A feloszlatásnak úgy kellett megtörténnie, hogy az újraválasztott Nemzeti Tanács legkésőbb a feloszlatast követő 100. napon összeülhessen. *Ausztria 1934-es alkotmánya*<sup>288</sup> teljesen más konstrukció szerint működött. A parlamentnek az alsóháza sem közvetlen választással keletkezett, hanem meghatározott módon választott testületek delegálás útján hozták létre. A szövetségi elnöknek ezen delegáló testületek feloszlataására volt módja. *Belgiumban*<sup>289</sup> a király mindkét kamarát egyidejűleg és külön-külön is feloszlathatta. Az új választásoknak 40 napon belül végbe kellett menniük, s az új parlamentet a feloszlatastól számított két hónapon belül össze kellett hívni. *Csehszlovákiában*<sup>290</sup> a köztársasági elnök a parlament mindkét házát feloszlathatta. Ezen jogával megbízási idejének utolsó hat hónapjában nem élhetett. A feloszlatast követően a választásoknak hat hónapon belül meg kellett történniük. *Finnországban*<sup>291</sup> az államfő korlátlan feloszlataási joggal rendelkezett, az új választásokra vonatkozóan határidő nem volt megszabva. *Franciaországban*<sup>292</sup> a köztársasági elnök az alsóházat a Szenátus hozzájárulásával oszlathatta fel. Ezt követően a választásoknak a feloszlatast követő három hónapon belül végbe kellett menniük. *Hollandiában*<sup>293</sup> a király a két kamara bármelyikét feloszlathatta. A feloszlató rendeletnek tartalmaznia kellett az új választások időpontját, valamint gindoszkodnia kellett a három hónapon belüli összehívásról. *Jugoszláviában*<sup>294</sup> a király a parlamentet korlátozás nélkül feloszlathatta, de az új választásoknak a feloszlatastól számított három hónapon belül meg kell történnie, s az alakulóülés összehívását a feloszlatastól számított négy hónapon belül el kellett rendelni. A feloszlatórendeletet a kormány minden tagjának ellen kellett jegyeznie. *Lengyelországban*<sup>295</sup> a köztársasági elnök a Szejm-et (alsóház) a másik kamara (Szenátus) legalább háromötödös többséggel történt támogatása mellett oszlathatta fel. A Szenátus elnöki feloszlataására nem volt mód, mandátuma idő előtt csak önfeloszlataással szűnhetett meg. A Szejm-nek szintén volt lehetősége önfeloszlataásra, de csak kétharmados többséggel. Az új választásnak a feloszlatast után 90 napon belül meg kellett történnie, s a köztársasági elnök köteles volt a választást követő harmadik keddre az alakulóülést összehívni. *Lettországban*<sup>296</sup> az államelnök népszavazást írhatott ki a parlament feloszlataására vonatkozóan. Amennyiben a választópolgárok a feloszlatast mellett döntöttek, két hónapon belül meg kellett történnie az új választásoknak. Ha elutasították az indíványt, akkor az államelnök elvesztette a megbízáását. *Németországban*<sup>297</sup> a birodalom elnöke a birodalmi gyűlést feloszlathatta, de azonos okból csak egy alkalommal. Az új választásnak a feloszlatast

<sup>288</sup> Ausztria 1934 55.cikkely (2)

<sup>289</sup> Belgium 1831 71.cikkely

<sup>290</sup> Csehszlovákia 1920 31.cikkely (1)-(3)

<sup>291</sup> Finnország 1919 27.cikkely

<sup>292</sup> A Francia Köztársaság 1875.évi február 25-i alkotmánytörvényének 5.cikkelye, a továbbiakban Franciaország 1875.II.25 (Forrás: Dr. Karl Zuchardt: Moderne Staatsverfassungen Leipzig 1919 79.o.)

<sup>293</sup> Hollandia 1840 64.cikkely (1)-(3)

<sup>294</sup> Jugoszlávia 1921 52.cikkely (6)

<sup>295</sup> Lengyelország 1921 26.cikkely (1)-(3)

<sup>296</sup> A Lett Köztársaság 1922.évi alkotmányának 48. és 50.cikkelye, a továbbiakban Lettország 1922 (Forrás: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (XII.Band) 1923/24 265.o.)

<sup>297</sup> Németország 1919 25.cikkely

követő hatvan napon belül végbe kellett mennie. *Portugália* 1911-es<sup>298</sup> alkotmánya szerint az államfő nem oszlathatta fel a törvényhozást. Az *1933-as portugál*<sup>299</sup> alkotmány viszont már lehetővé tette ezt. A köztársasági elnök a nemzetgyűlést az ott és az államtanácsban képviselt pártok meghallgatása után feloszlathatta. A nemzetgyűlés nem volt feloszlatható megválasztását követő hat hónapon belül, a köztársasági elnök megbízatásának utolsó fél évében, valamint ostromállapot és rendkívüli állapot idején.

Jól látható, hogy a korabeli Európában az államfők többségének lehetősége volt arra, hogy saját elhatározásából a törvényhozást feloszlassa. Ebből következően a kormányzó feloszlatai jogát (az 1920.évi XVII.tc.-el kibővített formában) nem tekinthetjük túlzottan erősnek. Említést nyert, hogy ezen jog nem a parlament munkájának akadályozására szolgált, hanem arra, hogy állandó kontrollt gyakoroljon a törvényhozás felett. Ha a választók akarata a parlamenti ciklus lejárta előtt jelentősen megváltozott, mód nyílt arra, hogy a feloszlatast követően ezt kinyilvánítsák. Megjegyzendő, hogy a államfői feloszlatast teljes mellőzése veszélyeket rejtett magában. Azt a parlament működésképtelenségének esetére mindenképpen biztosítani kell. Ha erre nincs mód, akkor a törvényhozás, annak ellenére, hogy már feladatának nem tud eleget tenni (pl. polarizáltsága miatt nem tudja a szükséges törvényeket meghozni) megbízatási ideje végig "elvetélt".

*A parlament üléseinek elnapolása.* Említést nyert, hogy ezen államfői jog kifejezetten a törvényhozás működésének akadályozására szolgált, ezért korlátozása a legtöbb államban konkrét feladatként jelentkezett. A korlátozás két irányban történhetett, egyrésztől hány napra tehetta ezt meg az államfő, illetőleg egy ülésszakon belül hány alkalommal.

*Ausztriában*<sup>300</sup> a két világháború között megalkotott három alkotmány egyike sem tette lehetővé, hogy a szövetségi elnök a törvényhozás üléseit elnapolja. *Belgiumban*<sup>301</sup> a király mindkét kamara üléseit elnapolhatta, de az az egy hónapot nem haladhatta meg, s ugyanazon az ülésszakon a megismétléshez a kamarák hozzájárulása volt szükséges. *Csehszlovákiában*<sup>302</sup> a köztársasági elnök évente egyszer maximum 30 napra mindkét ház üléseit elnapolhatta. *Finnországban*<sup>303</sup> államfői elnapolásra nem volt lehetőség. *Franciaországban*<sup>304</sup> a köztársasági elnök mindkét kamara üléseit elnapolhatta. Az elnapolás tartama azonban az egy hónapot nem haladhatta meg, s ülésszakonként legfeljebb kétszer volt rá mód. *Jugoszláviában*<sup>305</sup> a király a parlament üléseit korlátlanul elnapolhatta, de ha az állami szükség úgy kívánta,

<sup>298</sup> Az alkotmány az államfői feloszlatast tekintetében nem tartalmazott rendelkezést.

<sup>299</sup> Portugália 1933 81.cikkely (6), 87.cikkely

<sup>300</sup> Az államfői elnapolásra vonatkozóan egyik osztrák alkotmány sem tartalmazott rendelkezést.

<sup>301</sup> Belgium 1831 72.cikkely

<sup>302</sup> Csehszlovákia 30.cikkely (2)

<sup>303</sup> Az 1919.évi finn alkotmány az államfői elnapolásra vonatkozóan nem tartalmazott rendelkezést

<sup>304</sup> A Francia Köztársaság 1875. július 16-i alkotmánytörvényének 2.cikkely (2)-e, a továbbiakban Franciaország 1875. VII. 16. (Forrás: Dr. Karl Zuchardt: *Modernen Staatsverfassungen* Leipzig 1919 81.o.

<sup>305</sup> Jugoszlávia 1921 52.cikkely (5)

összehívható volt. *Lengyelországban*<sup>306</sup> a köztársasági elnök mindkét kamara üléseit elnapolhatta, de ahhoz a Szejm (alsóház) hozzájárulása volt szükséges, ha egy ülészakon belül másodszor történt, vagy időtartama a 30 napot meghaladta. *Németországban*<sup>307</sup> az államfő a parlament üléseit nem napolhatta el. *Portugáliában*<sup>308</sup> is hasonló volt a helyzet a köztársasági elnök sem az 1911-es, sem az 1933-as alkotmány alapján nem napolhatta el a törvényhozás üléseit.

A példák jól mutatják, hogy a két világháború közötti Európában a korlátlan elnapolási jog, amelyet a kormányzó az 1933-ban megkapott szinte példa nélküli.<sup>309</sup> Már az 1920 augusztusában biztosított Többszöri 30 napos elnapolás is nagyon szélesnek számított.<sup>310</sup> Az elnapolási jognak ilyen mérvű kiterjesztése, az európai alkotmányos gyakorlat tükrében azért is túlzott, mert ez már az első világháborút megelőzően sem volt jellemző. Az *Észak-Német Szövetség* 1867-es alkotmánya<sup>311</sup> szerint ugyan az államfő mindkét kamara üléseit elnapolhatta, de a szövetségi tanácsot tagjai egyharmadának javaslatára össze kellett hívni, s a birodalmi gyűlés elnapolása, egyetértése nélkül ülészakonként mindössze harminc napra történhetett. A *Német Birodalom 1871-es* alkotmánya<sup>312</sup> a most említettekkel teljesen azonos szabályokat tartalmazott. *Poroszország* 1850-es alkotmánya<sup>313</sup> alapján a király mindkét kamara üléseit elnapolhatta, de ahhoz a hozzájárulásuk kellett, ha egy ülészakon belül ismétlődik, vagy a harminc napot meghaladja. Mindezekon túl a két világháború közötti időszakban -mint a korábban szolgáltatott példák mutatják- több olyan alkotmány volt hatályban, amely az első világháború előtt került elfogadásra, s ezek egyike sem adott módot korlátlan államfői elnapolásra.

*A törvény- "vétók".* Ezen pont alatt azt tekintjük végig, hogy az államfőknek a parlament által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben, azok kihirdetése előtt, milyen ellenvetési joguk volt. A vizsgálat tárgya két irányú lehet, alaki és tartalmi. Az alaki vizsgálat annyit jelentett, hogy az alkotmányban meghatározott "utat" betartották -e, illetőleg a kihirdetés végett hozzákerült javaslat szövege megegyezik -e a parlament által megszavazottal. A tartalmi vizsgálat annyit jelent, hogy a törvény alakilag megfelelő, de az államfő annak valamely rendelkezésével nem ért egyet. Ebben a körben a tartalmi vizsgálatot fogjuk áttekinteni, hisz ha egy törvény formahibás, akkor az államfő köteles a kihirdetést megtagadni. A törvény- "vétó" azon javaslatokkal szemben áll, amelyek

<sup>306</sup> Lengyelország 1921 52.cikkely (1). (5)

<sup>307</sup> A Német Birodalom 1919.évi alkotmánya a birodalom elnökét csak a birodalmi gyűlés felosztatására hatalmazza fel, az elnapolásra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést.

<sup>308</sup> Portugáliában sem az 1911-es, sem az 1933-as alkotmány az államfői elnapolással kapcsolatban nem tartalmazott rendelkezést.

<sup>309</sup> 1933.évi XXIII.tc. 1.§

<sup>310</sup> 1920.évi XVII.tc. 1.§

<sup>311</sup> Az Észak-Német Szövetség 1867.évi alkotmányának 12., 14., és 26.cikkelye, a továbbiakban Németország 1867 (Forrás: Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgesichte Band II. 271.o.)

<sup>312</sup> A Német Birodalom 1871.évi alkotmányának 12., 14., 26. cikkelye, a továbbiakban Németország 1871 (Forrás: Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Verfassungsgesichte Band II. 385.o.)

<sup>313</sup> A Porosz Királyság 1850.évi alkotmányának 52. cikkelye, a továbbiakban Poroszország 1850 (Forrás: Dr. Bodo Dennewitz: Die Verfassungen der modernen Staaten III.Band Hamburg 1948 72.o.)

kihirdetésre "érettek". Logikailag is csak ezekkel szemben lehet ellenvetéssel élni, hisz amely törvényjavaslat kihirdetését köteles megtagadni, ott nem lehet szó önálló ellenvetési jogról. Hogy ezen államfői jog "erősségét" mi határozza meg, az már korábban kifejtésre került<sup>314</sup>

*Ausztriában*<sup>315</sup> a korszak három alkotmánya közül egyik sem tette lehetővé az államfő részére, hogy a parlament által alkotmányosan elfogadott törvényekkel szemben bármilyen ellenvetéssel éljen. *Csehszlovákiában*<sup>316</sup> a köztársasági elnök 30 napon belül egy alkalommal újabb megfontolás végett visszaküldhetett a parlamentnek egy már megszavazott törvényjavaslatot. Ha az újlag fenntartotta álláspontját, akkor köteles volt kihirdetni. Jugoszláviában<sup>317</sup> a király szentesítési joggal rendelkezett. Lengyelországban<sup>318</sup> a köztársasági elnök Csehszlovákiához hasonlóan 30 napon belül egy alkalommal küldhetett vissza egy törvényjavaslatot újabb megfontolásra. Németországban<sup>319</sup> a birodalom elnöke újabb megfontolásra nem küldhetett vissza törvényjavaslatot, de egy hónapon belül népszavazásra tűzhetette azt, amelynek eredményétől függött a kihirdetési kötelezettség. *Portugália 1911-es* alkotmánya alapján<sup>320</sup> a köztársasági elnök 15 napon belül egy alkalommal küldhetett vissza egy törvényjavaslatot újabb megfontolásra.

Ezen államfői jogot több szempontból kell megítélni. Ez szintén a törvényhozás munkájának bizonyos fokú akadályozására szolgál, de nem lehet az elnapolás jogával azonos módon kezelni. Nem teszi lehetetlenné a parlament működését, hanem annak véleményalkotására ad közvetlen befolyást. Fontos szempont az, hogy az adott államban a törvényhozás hány kamarás, s ha van második kamara, annak milyen szerepe van egy-egy törvény megalkotásában. Az ugyanis meglehetősen káros, ha a törvényhozás kizárólag a képviselőház akaratának függvénye. Ebben az esetben -mivel a kormány általában a képviselőház bizalmától függ- egy kormányrendelet és egy törvény között lényegi különbség nem lesz. Ugyanis a kormánynak -politikai felelőssége miatt- mindig a parlamenti többségből kell kikerülni, így annak javaslatait a képviselőház néhány kirívó és nagyon ritka esetet kivéve mindig megszavazza. Ugyanakkor a kormány az általa alkotott rendeletek tekintetében sem kerülhet szembe a képviselőházi többséggel. Emiatt igaz az, hogy egy kormányrendelet által szabályozott kérdést hiába utalunk törvényhozási útra, lényegében ugyanazon politikai erőknak (kormánykoalíció) kell mindkét esetben konszenzusra jutniuk, így a két jogszabály között tartalmi különbség nem lesz. Bármely problémás kérdést a kormány, valaminek hosszabb idő alatt, de törvénnyé tud "transzformálni". Ha van megfelelő jogokkal rendelkező II. kamara, akkor ez a probléma már nem jelentkezik, ha viszont nincs, akkor szükséges ezen államfői jogot bizonyos mértékben kiterjeszteni. Magyarországon a felsőház, különösen 1937-től<sup>321</sup> kiterjedt jogokkal bírt a törvényhozásban, így az államfői jogok egyidejű

<sup>314</sup> Lásd II.fejezet 5.pont

<sup>315</sup> Ausztriában a két világháború közötti alkotmányokban ezen államfői jogról nem történt rendelkezés, ebből következően ilyen joggal nem bírtak

<sup>316</sup> Csehszlovákia 1920 47.cikkely

<sup>317</sup> Jugoszlávia 1921 46.cikkely

<sup>318</sup> Lengyelország 1921 35.cikkely (1)

<sup>319</sup> Németország 1919 70.cikkely, 73.cikkely (1)

<sup>320</sup> Portugália 1911 31.cikkely

<sup>321</sup> 1937.évi XXVII.tc.

kiterjesztése<sup>322</sup> nem lett volna szükséges. De az említett okok miatt ezt mégsem ítéltük meg olyan negatívan, mint az elnapolási jog kiterjesztését.<sup>323</sup>

*A kegyelmezési jog.* A kormányzó ezen jogkörének áttekintésekor megtárgyaltuk, hogy tisztének megalkotásakor csak egyéni kegyelmet gyakorolhatott, nem sokkal később, 1920 augusztusától viszont, apróbb megszorítással közkegyelmet is adhatott.

*Ausztriában*<sup>324</sup> mindhárom két világháború közötti alkotmány szerint, *Finnországban*,<sup>325</sup> *Franciaországban*,<sup>326</sup> *Hollandiában*,<sup>327</sup> *Németországban*,<sup>328</sup> *Portugáliában*<sup>329</sup> az államfő csak egyéni kegyelmet adhatott. *Csehszlovákiában*<sup>330</sup> a köztársasági elnököt, s *Jugoszláviában*<sup>331</sup> a királyt mind az egyéni mind a közkegyelem gyakorlásának joga megillette. *Belgium alkotmánya*<sup>332</sup> a két kegyelmezési formáról nem rendelkezett külön-külön, az államfőnél annyit jegyzett meg, hogy a bíróságok ítéleteit enyhítheti, vagy felfüggesztheti.

A példák jól mutatják, hogy a korszak európai alkotmányai szerint az államfők többsége csak egyéni kegyelmet adhatott. Ezen államfői jog viszont nem jelentett az államhatalomra jelentősebb befolyást. Az államhatalom működésére a kegyelmezési jog kis mértékben hat ki. Egy közkegyelem kibocsátása az államéletre nincs különösebb befolyással, nem úgy mint pl. a parlament feloszlása, üléseinek elnapolása, vagy a kormány kinevezése, illetőleg felmentése. Továbbá egyéni kegyelem útján is gyakorlatilag korlátlan számú személy mentesíthető a büntetőjogi szankciók alól, hisz nincs megszabva, hogy az államfő hány alkalommal él vele.

*Az államfő helyettesítése.* A hasonlóságok vizsgálatának tekintetében ez az utolsó vizsgálandó szempont. Ennek -eltérően az eddig vizsgált kérdésektől- nincs konkrét hatalmi vonatkozása, inkább abban nyújt némi segítséget, hogy áttekintsük, milyen szabályozási módok voltak Európában, s a magyar megoldások ehhez képest miként alakultak.

*Ausztriában* az 1920-as alkotmány<sup>333</sup> alapján, ha a szövetségi elnök akadályoztatva volt, vagy tiszte megüresedett, minden funkciója a szövetségi kancellárra szállt át. Az elnöki tiszte megüresedése esetén azonnal össze kellett hívni a szövetségi gyülekezetet (*Bundesversammlung*), hogy új elnököt válasszon. Az 1929-es alkotmányban<sup>334</sup> némileg eltérő szabályokat állapítottak meg. Amennyiben a

<sup>322</sup> 1937.évi XIX.tc. 1.§

<sup>323</sup> 1933.évi XXIII.tc. 1.§

<sup>324</sup> Ausztia 1920 65.cikkely (2) c.

Ausztia 1929 65.cikkely (2) c.

Ausztia 1934 78.cikkely (2) d.

<sup>325</sup> Finnország 1919 29.cikkely (1)

<sup>326</sup> Franciaország 1875 II.25. 3.cikkely (2)

<sup>327</sup> Hollandia 1840 122.cikkely (1)-(2)

<sup>328</sup> Németország 1919 49.cikkely (1)-(2)

<sup>329</sup> Portugália 1911 26.cikkely 18.pont

<sup>330</sup> Csehszlovákia 1920 64.cikkely 11.pont, 103.cikkely

<sup>331</sup> Jugoszlávia 1921 50.cikkely (1)

<sup>332</sup> Belgium 1831 73.cikkely

<sup>333</sup> Ausztia 1920 64.cikkely (1)-(2)

<sup>334</sup> Ausztia 1929 64.cikkely (1)

szövetségi elnök hivatalát nem tudta ellátni, valamennyi feladata közvetlenül a szövetségi kancellárra szállt. Amennyiben az akadályoztatás 20 napnál tovább tart, illetve ha a szövetségi elnök a 60.cikkely (6) értelmében (tiszttségétől népszavazás által megfosztják) hivatala további gyakorlásában akadályoztatva van, feladatait a Nemzeti Tanács elnöke, másodelnöke és harmadelnöke, mint kollégium látja el. Ugyanezek a szabályok érvényesülnek akkor is, ha a szövetségi elnöki tisztség tartósan betöltetlen. *1934-ben*<sup>335</sup> lényegileg visszatértek az 1920-as konstrukcióhoz. Ha a szövetségi elnök akadályoztatva volt, vagy tisztsége megüresedett, kötelezettségei a szövetségi kancellárra szálltak át. Az elnöki tiszt megüresedése esetén a kancellár köteles volt haladéktalanul megtenni a szükséges intézkedéseket az új elnök megválasztása végett. *Csehszlovákiában*,<sup>336</sup> ha a köztársasági elnök megbízatási ideje alatt meghalt, vagy megbízatását elvesztette, az alkotmány rendelkezései alapján további hét évre új elnököt kellett választani. A parlamentet ezen célból 14 napon belül össze kellett hívni. Amennyiben nem tudtak új elnököt választani, vagy más ok miatt az elnök nem tudja hivatalát ellátni, jogkörei a kormányra szállnak, az egyes hivatali cselekményeket annak elnöke látja el. Amennyiben a köztársasági elnök előbb említett akadályoztatása a hat hónapot meghaladja, vagy ezt meghaladó időn túl beteg, az elnökválasztás szabályai szerint helyettesít kell neki választani, akinek a megbízatása az akadályoztatás megszűnéséig tart. *Finnországban*,<sup>337</sup> ha az elnök hivatalának gyakorlásában akadályoztatva volt, feladatait az államminiszter (miniszterelnök) látta el. *Franciaországban*,<sup>338</sup> amennyiben az elnöki tiszt haláleset, vagy más ok miatt megüresedett, haladéktalanul gondoskodni kellett új elnök választásáról. Az átmeneti időszakban a végrehajtó hatalmat a minisztertanács gyakorolta. *Hollandiában*<sup>339</sup> ameddig a királyi felségjogok gyakorlása szünetelt, azt az államtanács gyakorolta. Ez a trónörökösből és a király által kinevezett személyekből állt. Hosszabbtávú helyettesítés esetén a parlament két háza közös tanácskozáson régenst választott. *Jugoszláviában*<sup>340</sup> amennyiben a király rövidebb időre az országot elhagyta, vagy rövidebb ideig betegeskedett, a trónörökös helyettesítette. Ha a trónörökös kiskorú, vagy akadályoztatva van, az államfői feladatokat a minisztertanács látta el, de a parlamentet nem oszlatotta fel. Amennyiben a minisztertanács általi helyettesítés a hat hónapot meghaladta, az államfői feladatok ellátására régenstanács (kormányzótanács) alakult. *Lengyelországban*<sup>341</sup> ha a köztársasági elnök nem volt képes hivatalát vezetni, illetve elhalálozás, vagy más ok miatt az elnöki tiszt megüresedik az államfői teendőket a szejmmarsall (az alsóház elnöke) látja el. Üresedés esetén, illetve, ha az akadályoztatás a három hónapot meghaladja, azonnal gondoskodni kell új köztársasági elnök választásáról. *Németországban*<sup>342</sup> ha birodalom elnöke tisztének gyakorlásában akadályoztatva volt, vagy tisztsége idő előtt megüresedett a birodalmi kancellár helyettesítette. Ha ezen időintervallum előreláthatólag hosszabb ideig tartott, a

<sup>335</sup> Ausztria 1934 77.cikkely (1)-(2)

<sup>336</sup> Csehszlovákia 1920 59-62.cikkely

<sup>337</sup> Finnország 1919 25.cikkely

<sup>338</sup> Franciaország 1875 II.25. 7.cikkely

<sup>339</sup> Hollandia 1840 37-38.cikkely

<sup>340</sup> Jugoszlávia 1921 59.cikkely

<sup>341</sup> Lengyelország 1921 40.cikkely, 42.cikkely (1)

<sup>342</sup> Németország 1919 51.cikkely

helyettesítésről törvény által kellett rendelkezni.<sup>343</sup> *Portugáliában* az 1911-es alkotmány<sup>344</sup> szerint, ha a köztársasági elnök meghalt, vagy az elnöki tisztt más módon megüresedett, azonnal gondoskodni kellett új elnök választásáról. Ha a választás nem járt eredménnyel, vagy az elnöki funkcióban átmeneti akadályoztatás lépett fel, az elnöki feladatokat a miniszterek összessége látta el. Az 1933-as alkotmány<sup>345</sup> szerint, ha az elnök meghalt, vagy tartósan akadályoztatva volt, vagy a nemzetgyűlés és a kormány engedélye nélkül külföldön tartózkodott, 60 napon belül gondoskodni kellett új elnök választásáról. Mindaddig a minisztertanács elnöke helyettesítette.

A kormányzói jogállás korabeli államfőkkel történő összehasonlításának ezek voltak a legfontosabb ismérvei. Véggkövetkeztetésként levonhatjuk, a kormányzó jogkörei illeszkedtek korának európai államfői által birtokoltakhoz. Az államfő hatalmi súlya fokozatosan növekedett, amely bizonyos mértékig párhuzamba állítható a gazdasági világválság után meglehetősen sok államban kialakult diktatórikus kormányzati típusokkal. Ezen jogkörkiterjesztések okait viszont sokkal inkább a magyar közjogi berendezkedés első világháborút követő sajátosságaiban kell keresnünk. Abban, hogy a királyt helyettesítő kormányzó hatásköre állandó vita tárgyát képezte. A kormányzói hatalom növekedése azért sem tekinthető egy diktatúra kiépítésének irányában tett lépésnek, mert annak maximális terjedelmét mindig a királyi hatalom jelentette. Természetes viszont, hogy a kormányzati modellek európai radikalizálódása kihatással lehetett a magyar államfő jogkörére is. Annak hatásaira megnövekedett azon politikai erők súlya, akik a kormányzói hatalmat egyre inkább közelíteni akarták a királyihoz, így teremtve párhuzamot az európai eseményekkel. A királyi hatalmon való túllépés lehetősége azonban sohasem vetődött fel. Ennek köszönhetően a magyar közjogban nem jelentek meg azok a torzulások, amelyek az európai államok hatalmi berendezkedéseire ebben a korban jellemzőek voltak. A választójog szűkreszabott volta miatt a két világháború közötti Magyarországon a demokratikus államműködés bizonyos hiányosságokat szenvedett, de nem radikalizálódott. Mindezekből következően a parlamentáris kormányzás, szinte egyedülálló módon 1944 őszéig fennmaradt.

---

<sup>343</sup> 1925 februárjában, Friedrich Ebert elnök halálakor ilyen helyzet adódott elő, mivel a közvetlen elnökválasztás lebonyolítása több hónapot vett igénybe. Ekkor az új elnök megválasztásáig az államfői teendőket -törvénnyel- a Birodalmi Bíróság (Reichsgericht) elnökére ruházták. 1932 decemberében az alkotmányt is módosították, amely szerint az államfői tisztt, megüresedése esetén az új elnök megválasztáig hivatalból a Birodalmi Bíróság elnöke vette át.

<sup>344</sup> Portugália 1911 38.cikkely 2-3.§

<sup>345</sup> Portugália 1933 80.cikkely



## HIVATKOZOTT MŰVEK RÖVIDÍTÉSEINEK JEGYZÉKE

- Bölgny I.:* Bölgny József: Magyar közzog I.kötet Budapest 1942
- Bölgny II.:* Bölgny József: Magyar közzog II.kötet Budapest 1943
- Bölgny III.:* Bölgny József: Királyi hatalom és kormányzóí jogkör Budapest 1933
- Bölgny IV.:* Bölgny József: Magyarország kormányai 1848-1992 Budapest 1992
- Csizmadiá I.:Csizmadiá Andor:* A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt Budapest 1983
- Csizmadiá II.:* Csizmadiá-Kovács-Asztalos: Magyar állam-és jogtörténet Budapest 1981
- Csekey:* Csekey István: A kormányzóí jogkör reformja Szeged 1937
- Kmety:* Kmety Károly: A magyar közzog tankönyve Budapest 1902
- Nagy:* Nagy Ernő: Magyarország közzoga (államjog) Budapest 1901
- Pölöskei:* Pölöskei Ferenc: Az ellenforradalom államrendszerének kialakítása (in.:A magyarországi polgári államrendszerek Budapest 1981)
- Ruszoly I.:* Ruszoly József: A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban 1919-1944/45 (in.: A magyarországi polgári államrendszerek Budapest 1981)
- Ruszoly II.:* Ruszoly József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez (in.: Jogtörténeti Tanulmányok I. Szerk: Csizmadiá Andor Budapest 1966)
- Ruszoly III.:* Ruszoly József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején (in: Acta Jur. Pol. Szeged, Tom XXI. Fasc. 5. (1974))
- Tomcsányi:* Tomcsányi Móric: Magyarország közzoga Budapest 1943
- Vargyai:* Vargyai Gyula: Katonai közigazgatás és kormányzóí jogkör Budapest 1971
- Zsedényi:* Zsedényi Béla: A kormányzóí jogkör kiterjesztése Miskolc 1937