

A KIRÁLYI FŐKEGYÚRI JOG KÉRDÉSE A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁGON*

SZABÓ ISTVÁN
tanszékvezető egyetemi docens (PPKE JÁK)

I. Bevezetés

A királyi főkegyúri jog lényeges eleme volt az ún. szervezési jogkör, amely a katolikus egyház igazgatásának területi beosztására, így az egyházmegyék alapítására is kiterjedt.¹ A tanulmány a Gyulafehérvári Főegyházmegye alapításának ezredik évfordulójának alkalmából rendezett konferencián² hasonló cím alatt elhangzott előadás tanulmányá átdolgozott változata.

Az elbukott forradalmakat és az antant katonai megszállását követően, az államélet újrarendítése az 1920 elején lebonyolított parlamenti választásokkal történt meg. Az ennek nyomán összeülő nemzetgyűlés legfontosabb feladata a forradalmak által összekuszált közjogi viszonyok rendezése volt. Mindez meg is történt, a testület az alkotmányosság helyreállításáról szóló 1920. évi I. törvénycikkben *az 1918 előtti államberendezkedés kontinuitása mellett foglalt állást*.³ A királyi trón betöltése azonban kül- és belpolitikai akadályokba ütközött, amelynek következtében a nemzetgyűlés – az ősi alkotmány szabályainak megfelelően – az állam élére egy kormányzót választott.

Az ideiglenes államfő hatásköreit vizsgálva meg kell állapítanunk, hogy a magyar közjog erre vonatkozó állandó szabályokat nem rögzített. A tisztség betöltésére csak kivételes esetben, a királyi hatalom gyakorlásának valamilyen akadályoztatása esetén

* A tanulmány a K76472 OTKA kutatási program támogatásával készült.

¹ MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar közjog*. Pécs: Danubia Kiadó, 1929, 632–633.; BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyar közjog*. 2. köt. Budapest, 1943, 253.

² Millennium Dioecesis Albae Iuliensis 1009–2009 (Ezeréves a Gyulafehérvári Főegyházmegye). Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2009. március 18.

³ Az alkotmányosság helyreállítása a forradalmak közjogi tevékenységének érvénytelenné nyilvánításával történt. 1920. évi I. tc. 9. §-a szerint: „(1) *Az ügynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindenemű rendelkezései érvénytelenek. [...]* (2) *Az Országos Törvénytárból az oda beiktatott ügynevezett néphatározat és néptörvények töröltettek.*” Az érvénytelenség kimondásával pedig helyreállt az azt megelőző állapot.

került sor, amikor is a kormányzó hatásköreit mindig egyedileg határozták meg. Az országgyűlés késő középkori kialakulását követően a kormányzót e testület választotta, s hatásköreit pedig a választásával párhuzamosan, mindig egyedileg határozta meg. A hatáskör szabályozása negatív taxációval történt, vagyis a kormányzó átvette a király hatásköreit, s az országgyűlés azokat a kompetenciákat sorolta fel, amelyeket ezek közül az ideiglenes államfő nem gyakorolhatott. Az 1920:I. tc. ugyanezt a szabályozási módszert követte, tételesen meghatározta azokat a királyi kompetenciákat, amelyeket a kormányzó nem gyakorolhatott.⁴

Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy a nemzetgyűlésnek a kormányzó hatáskörének megállapításakor teljesen szabad keze volt, vagy voltak olyan kormányzati jogok, amelyek a király személyéhez kötöttek, s így *interregnum* idején nem gyakorolhatók. Ha eltudunk ilyen speciális, a király személyéhez kötött kormányzati jogokat különíteni, az első kérdés az, vajon a főkegyúri jog nem tartozik-e ebbe a körbe? Ez azt jelentené, hogy a főkegyúri jognak a magyar állam általi gyakorlása *interregnum* idején belső közjogi rendszerünk szerint is szünetelt. A problémát azonban tovább bonyolítja egy másik kérdés is: vajon a főkegyúri jog teljes egészében a magyar állami szuverenitás körébe tartozó kormányzati jogosítvány volt-e? Ennek gyakorlását a magyar állam – a Szentzsék beleegyezése nélkül – bármely államhatalmi szervére szabadon átruházhatta?

II. A kormányzó jogállása a Szent Korona-tan közjogi rendszerében

A magyar közjog szerint az államhatalom legvégső alapforrása a nemzet (nép⁵) volt,⁶ de ez a közhatalmat részben átruházta az uralkodóra. A történeti alkotmányunk a szerint Szent Korona testét a nemzet és a király együttesen alkotta: „*a szent korona hatalma a király és nemzet között megosztott közhatalom; a szent korona hatalma a király és a nemzet egyesült közhatalma. Ez alapon mondjuk, hogy a magyar állam szuverenitása egyedül sem a királyé, sem a nemzeté, hanem a kettő által alkotott szent koronáé.*”⁷

Közjogunkban tehát a király az államhatalomnak a nemzettel azonos rangú tényezője volt. Az uralkodónak azonban nyilvánvalóan olyan alkotmányos rendszerekben is vannak kormányzati kompetenciái, ahol az államhatalom forrásának kizárólag a népet tekintik. A népszuverenitás nem jelent hatalomkoncentrációt, a hatalommegosztás elvéből eredően a király is rendelkezik kormányzati jogosítványokkal. A Szent Korona-tan közjogi elmélete illeszkedett a modern államot jellemző hatalommegosztás rendszerébe, így a polgári átalakulást követően is tovább élhetett. A szuverenitás forrására vonatkozó elvek azonban nem változtak, a magyar király kormányzati jogosítványai továbbra sem csupán a hatalommegosztásból eredtek. Közjogunk szerint a

⁴ 1920. évi I. tc. 13. §

⁵ A polgári kor magyar közjoga szerint a „nemzetet” az állampolgárok összessége alkotta, amit a mai terminológiák szerint a nép talán jobban kifejez. Azonban a tanulmányban a régi terminológia szerinti nemzet kifejezést fogom használni.

⁶ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932, 263.

⁷ TOMCSÁNYI i. m. 259–260.

nemzettel (néppel) azonos tényező maradt, *az állam szuverenitása továbbra is két gyökérből eredt.*

A törvényszentesítés jogával, amely az uralkodó részére abszolút vétőjogot jelent a parlament által elfogadott törvényjavaslatokkal szemben, sok alkotmányos monarchiában találkozhatunk. A magyar közjogban azonban ennek kiemelt szerepe volt, a királyt a törvényhozásban ez tette egyenrangúvá a nemzettel.⁸ A közjogi be rendezkedés bármilyen átalakítása így az államhatalom két tényezőjének konszenzusához volt kötve.

A kormányzó azonban ezt a közjogi állást nem foglalhatta el, interregnum idején a nemzet vált az államhatalom kizárólagos forrásává, amelyet képviseleti szervén, a nemzetgyűlésen keresztül gyakorolt, amit az 1920. évi I. tc. is világosan kimondott.⁹ A nemzetgyűlést eleve az interregnum idejére szóló ideiglenes szervnek tekintették, 1926-ban viszont a felsőház megszervezésével helyreállították a kétkamarás országgyűlést. A felsőházi törvény ezzel összefüggésben viszont kimondta, hogy a nemzetgyűlés jogállását, vagyis az állami szuverenitás kizárólagos birtoklását, az országgyűlés csak addig töltheti be, amíg az államfői teendőket kormányzó látja el.¹⁰

A kormányzó államhatalmi jogosítványai tehát csak a hatalommegosztásból eredtek, azt a nemzet, képviseleti szerve által, szabadon korlátozhatta. A király a szentesítés elutasításával azonban ezt meg tudta akadályozni. A kormányzónak azonban nem volt törvényszentesítési joga, a nemzetgyűlés (országgyűlés) így szabadon állapította meg a hatáskörét.

A nemzetgyűlés tehát szabadon állapította meg a kormányzó hatáskörét, vagyis akár a törvényszentesítés jogát is megadhatta az ideiglenes államfőnek. Ha azonban ezt az államfői jogosítványt a nemzet és a király egyenrangúságának garanciájaként fogjuk fel, akkor kétségesé válik, hogy a kormányzó felruházható-e a törvényszentesítés jogával. Nehéz visszautasítani azt az álláspontot, mely szerint „*a szentesítés a koronás király legszemélyesebb joga.*”¹¹

Így a bevezetőben felvetett első kérdésre vonatkozóan, miszerint a kormányzóra bármely királyi hatáskör szabadon átruházható-e, megjelenik az első kétség. Ha a törvényszentesítés a nemzettel azonos szuverenitás megadását jelenti, akkor inkább a nemleges válasz felé kell hajolnunk. Bár nem kormányzati jogosítvány, de az ideiglenes államfő felelőssége kapcsán kérdés vetődött fel. Az 1920. évi I. tc. szerint az alkotmány vagy törvény megsértése esetén a nemzetgyűlés a kormányzót felelősségre vonhatta.¹² A törvény miniszteri indokolása ezt egyértelműen abból vezette le, hogy csak a király szuverén államfő, s a kormányzó részére ez a jogállás

⁸ TOMCSÁNYI i. m. 281.

⁹ „*A nemzetgyűlés, mint a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes képvisellete, megállapítja, ...*” [1920. évi I. tc. preambulumban első mondat] „*A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőtének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni.*” [1920. évi I. tc. 2. §]

¹⁰ „*Ameddig az államfői tennivalókat a törvény (1920:I. tc. 12. §) értelmében a kormányzó látja el, az országgyűlés a nemzetgyűlés jogállását tölti be ...*” [1926. évi XXII. tc. 47. §]

¹¹ BÖLÖNY i. m. 213.

¹² 1920. évi I. tc. 14. § (2) bekezdés.

nem biztosítható.¹³ 1937-ben azonban az országgyűlés a kormányzó felelősségre vonatóságát megszüntette,¹⁴ vajon ezzel a királyhoz hasonló szuverén hatalomra tette? Erre mindenképpen nemleges választ kell adnunk. Ez csupán annyit jelentett, hogy az országgyűlés lemondott a felelősségre vonás lehetőségéről, de ezzel a kormányzó nem bírt a szuverén uralkodó felelőtlenségével. A király alkotmányos állásából eredően felelőtlen, nem a törvényhozás mérlegelésén múlik ennek megállapítása.¹⁵

A jelen pontban elmondottakat összefoglalva, az világosan megállapítható, hogy *a király és a kormányzó közjogi állása különböző*. Ezzel összefüggésben azon következtetésünk sem alaptalan, hogy ez hatásköreire is kihatással van. A királynak vannak olyan kormányzati jogai, amelyeket *interregnum idején az ideiglenes államfőre nem lehet átruházni*. A törvényszentesítés jogára vonatkozóan erre már tettünk utalást.

Az eddigi elvi okfejtések mellett azonban találhatunk egy pontosabb kapaszkodót is, ami a koronázás közjogi jelentőségéből ered. A magyar közjog szerint ugyanis a koronázás konkrét kormányzati jogokat is keletkeztetett, vagyis voltak olyan államfői jogkörök, amelyeket koronázás nélkül a király sem gyakorolhatott. II. József uralkodása után ennek már nem csak szokásjogi forrásai voltak, hanem az ismert okok miatt, az országgyűlés törvényben is rögzítette azokat. Mivel a kormányzót nem koronázták meg, vajon rá ruházhatóak-e olyan jogkörök, amelyeket koronázás nélkül maga a király sem gyakorolhatott? Erre jelentősebb gondolkodás nélkül adhatunk nemleges választ.

III. A koronázásból eredő államhatalmi jogosítványok

Az 1791. évi III. tc. értelmében a királyt trónra lépését követően hat hónapon belül meg kellett koronázni.¹⁶ A törvény kimondta, hogy az uralkodó kormányzati jogai a trónra lépés és a koronázás közötti időszakban sem csorbulnak, egy kivételt azonban tett, *a kiváltságok adományozását a koronázáshoz kötötte*.¹⁷ Ugyanezen országgyűlés azonban nem sokkal később egy újabb korlátozást is megjelölt. A törvényhozó hatalom gyakorlásának szabályozásakor ezt a kompetenciát a törvényesen megkoronázott uralkodó és az országgyűlés együttes jogaként jelölte meg,¹⁸ a király részéről, pedig a törvényhozásban való részvétel alapvetően *a törvényszentesítést jelentette*.

¹³ „A törvényjavaslat a kormányzóra nem terjeszthette ki azt a teljes felelőtlenséget, amelyet a szuverén államfő, a király részére alkotmányunk biztosít. A kormányzó közjogi állása ugyanis nem azonosítható a szuverén államfő állásával, hanem megfelel annak a jogállásnak, amelyet a köztársaságban a köztársasági elnök tölt be; éppen azért a kormányzót az alkotmány vagy a törvény vétkes megszégése esetében a felelősség alól felmenteni nem lehet.” [Nemzetgyűlési irományok 1920. 1. köt. 23–24.]

¹⁴ 1937. évi XIX. tc. 7. §

¹⁵ BÖLÖNY I. m. 48–49.; FERDINANDY GEJZA: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Budapest: Franklin Társulat, 1911, 143–144.

¹⁶ „...kegyelmesen belegevezett Ő császári királyi apostoli felsége, hogy a királyi fölvatás és koronázás minden egyes trónváltásakor az elhunyt király halálától számított hat hónap lefolyása alatt törvényes szertartás szerint multhatatlanul végrehajtsák...” [1791. III. tc.]

¹⁷ „...ugy azonban, hogy a kiváltságok osztogatása ezentul is csupán csak a törvényesen megkoronázott királyi felség részére maradand meg.” [1791. III. tc.]

¹⁸ „Hogy a törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részekben, az 1741:VIII. törvénycikk rendeletének sérelme nélkül, a törvényesen megkoronázott

A privilégium adományozás és a törvényszentesítés jogát tehát koronázásáig a király sem gyakorolhatta,¹⁹ így ezeknek a kormányzóra való ráruházása eleve kizárt volt. A kérdéskört a főkegyúri joggal összefüggésbe hozva, *a katolikus főpapok kinevezése, vagy az egyházmegyék alapítása privilégiumadományozásnak minősült.*²⁰ Ennek következtében koronázása előtt ezt a király sem gyakorolhatta, s így a kormányzóra át nem ruházható jogosítvány volt.

Bölny József, elismerve, hogy az előző bekezdésben felvázolt álláspont az elterjedt felfogás, azon a véleményen volt, hogy a király már koronázása előtt is gyakorolhatta a főkegyúri jogot.²¹ Ezt arra alapozza, hogy közjogtörténetünkben meg nem koronázott király foganatosított főpapi kinevezéseket, amelyet később a megkoronázott uralkodó nem erősített meg. A megerősítés hiányából, pedig azt a következtetést vonja le, hogy a meg nem koronázott király általi kinevezés is teljes közjogi érvénnyel bírt.²² Bölny nem vitatja, hogy a főpapi kinevezéseket a király privilégiumlevél alakjában adta ki, s a javadalom átruházását a magyar közjog a nemesítés egy formájának tekintette.²³ Álláspontja szerint azonban ezt a közjogi gyakorlat felülírta, a privilégiumadásának tilalmát szűkebb értelemben, a főpapi kinevezések nélkül kell érteni. Azt azonban Bölny is megállapítja, hogy „*a főkegyúri jogot egyedül és kizárólag a mindenkori apostoli király gyakorolhatja.*”²⁴ Tehát a főkegyúri jog gyakorlását ő is márkánsan a király személyéhez köti, csak azt nem a koronázás közjogi aktusából vezeti le. Álláspontja szerint a magyar király főkegyúri joga eleve nem *a nemzetől ráruházott hatalomból származik*, hanem apostoli minőségében illeti meg őt,²⁵ vagyis külső egyházi felhatalmazásból ered. A koronázás a nemzet és a király közjogi viszonyát érinti, s a főkegyúri joga nincs kihatással.

Nemsokára látni fogjuk viszont, hogy Bölny a közjogi gyakorlat szabályalakító hatása kapcsán kissé önmagával is ellentmondásba keveredik. A Hunyadi János és az erdélyi fejedelmek által tett főkegyúri intézkedésekre ugyanis azt mondja, hogy az nem alakított ki közjogi szabályt (lásd IV. pont). Egy történeti alkotmányban nyilvánvalóan nehéz kérdés, hogy mikortól válik kötelezővé egy gyakorlat, s ez lehet-e törvényrontó gyakorlat is? Bölny érvelésében azonban külön probléma, hogy a meg nem koronázott királyok által tett főpapi kinevezésekre felhozott példák 1791 előtti-ek. A történeti alkotmányban sok a szokásjogi norma, törvényi szabályozást akkor alkalmaznak, ha valamit meg akarnak változtatni, vagy éppen ellenkezőleg, a szokásjogtól eltérő gyakorlatot akarják az eredeti mederbe visszaterelni. A király könnyebben tudja megkerülni a szokásjogot, mint az írott törvényt, így a törvény világosabbá teszi a helyzetet. Ezen utóbbinak lehet egy mintapéldája, amikor 1867-ben törvényben

fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, s rajtuk kívül nem gyakorolható...” [1791. évi XII. tc.]

¹⁹ FERDINANDY i. m. 134–135.; TOMCSÁNYI i. m. 293.; NAGY ERNŐ: *Magyarország közjoga (államjoga)*. Budapest: Athenaeum, 1901, 208.

²⁰ MOLNÁR i. m. 644.

²¹ BÖLÖNY i. m. 259.

²² BÖLÖNY i. m. 260.

²³ BÖLÖNY i. m. 259.

²⁴ Uo.

²⁵ BÖLÖNY i. m. 260.

rögzítik, hogy a király lemondása csak az országgyűlés egyetértésével érvényes.²⁶ Vajon az 1791-es szabályozás nem abból a célból született, hogy a korábbi vitatható gyakorlatot az alkotmányos mederbe visszaterelje? A II. József uralkodása után született közjogi tárgyú szabályoknak egyik fő motivációja éppen az volt, hogy ami megtörtént a „kalapos király” idején, az többet ne fordulhasson elő. S ennek különös jelentősége volt a koronázáshoz kötött királyi hatáskörök kapcsán.

Így a többségi álláspont tűnik megalapozottnak, miszerint a privilégium alatt a főpapi kinevezéseket is érteni kellett, vagyis koronázás nélkül a király ezt a jogkörét sem gyakorolhatta. Ebből pedig jön a logikus következtetés, hogy a kormányzóra, mivel őt eleve nem koronázzák, ez a királyi jogkör nem ruházható át.

Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy a kormányzó hatáskörének 1920-as szabályozásakor az ott meghatározott korlátozások²⁷ közül három volt szükségszerű: a törvénytelenítés, a nemességadományozás és a főkegyúri jog. Ha a nemzetgyűlés tartotta magát az alkotmányos hagyományokhoz, akkor ezt a három jogkört nem ruházhatta a kormányzóra. Minden más hatásköri korlátozás (nemzetgyűlés feloszlata, hadüzenet, békekötés, közkegyelem gyakorlása stb.) politikai mérlegelés tárgya volt, a nemzetgyűlés (országgyűlés) ezt szabad belátása szerint bármikor feloldhatta.

Lényeges azonban, hogy mindezeket a Bölöny-féle álláspont is osztja, ő sem tartja lehetségesnek a főkegyúri jog kormányzóra való ráruházását. Csak ezt nem a koronázás hiányából, hanem annak külső felhatalmazáson alapuló voltából vezeti le. Mi azonban a két problémakört már a bevezetőben kettéválasztottuk (lásd I. pont). Először tárgyaljuk, hogy a magyar közjog belső szabályai szerint lehetséges-e a kormányzóra ruházni a főkegyúri jogot, s utána vizsgáljuk, vajon kell-e ehhez valamilyen külső jóváhagyás. A tényleges döntéshez mindkét irányból pozitív válaszra van szükségünk.

A következőkben azonban még egy belső közjoghoz kapcsolódó kérdést kell áttekintnünk: vajon az 1920-ban felállított kormányzói tiszt mennyire volt a korábbi történelmi példákhoz kapcsolható, s mennyire volt rendhagyó.

IV. Az 1920-ban létesített kormányzói tiszt rendhagyó volta

A kormányzó hatáskörének 1920-as megállapításakor a történelmi példák jelentős súllyal szerepeltek, s ezek között is leginkább Hunyadi János kormányzósága. Márpedig Hunyadi gyakorolta a főkegyúri jogot.

Először is Bölöny Józsefhez visszatérve, a jeles közjogász megállapítja: az hogy Hunyadi, vagy egyes erdélyi fejedelmek gyakoroltak bizonyos főkegyúri jogosítványokat, nem alapoz meg olyan jogot, hogy ezt a XX. században az apostoli királyon

²⁶ Ferenc József uralkodói státuszának 1849 utáni vitatott volta közismert. Magyar oldalról az egyik fő támadási pont V. Ferdinánd lemondásának érvénytelensége volt, hiszen azt az országgyűlés nem fogadta el. Ez azonban nem volt törvényben rögzített szabály, szokásjogra alapozott háttere volt. A kiegyezéskor becikkelyezik a Ferenc József trónra lépéséhez szükséges két lemondó nyilatkozatot, s a jövőre vonatkozóan is rögzítik, hogy a király lemondása csak az országgyűlés elfogadásával érvényes. [1867. évi III. tc.] Mindez IV. Károly 1918. novemberi lemondásakor már világosabb helyzetet teremtett. Mivel az országgyűlés részéről nem volt elfogadó nyilatkozat, az egyértelműen érvénytelen volt.

²⁷ 1920. évi I. tc. 13. §

kívül más is gyakorolhatná.²⁸ Mint már korábban említettük, itt Bölöny egy kicsit önmagával kerül ellentmondásba. A meg nem koronázott király általi főpapi kinevezéseknél a törvénytől eltérő példákat közjogi gyakorlattá minősíti²⁹ (lásd III. pont), a kormányzó, illetőleg az erdélyi fejedelmek főkegyúri jogkörben tett intézkedéseit viszont nem.³⁰ Pedig mindkettőre több példát is említ. Vajon mi a lényegi különbség közöttük? Azonban az előző pontban Bölöny ellenében foglaltunk állást, így itt összhangba kerülünk. A felhozott példák sem egyik, sem másik esetben nem alakítottak ki kötelező normát.

Az eddigiekben tehát megállapítottuk, hogy a Hunyadi János és az erdélyi fejedelmek által tett főkegyúri intézkedések nem keletkeztek szokásjogot. Ez azonban még messze nem jelent tilalmat a főkegyúri jognak a kormányzóhoz való utalására. Csupán annyit jelent, hogy nem kell magától értetődően odasorolni. Mégis lényeges a kérdés, mert ha a főkegyúri jognak a kormányzó általi gyakorlása valamiféle kialakult történelmi gyakorlat lett volna, az a korábbi pontokban kifejtett érvelésünket is felülírhatná. Ha az erdélyi fejedelmektől el is vonatkoztatunk, hiszen az ő jogállásuk nem azonos a kormányzóéval, Hunyadi egyedi esete felett nem metetünk el szó nélkül.

Bölöny további érve, hogy *Hunyadi gyámkormányzó volt*, s így egy kiskorú király nevében látta el az államfői teendőket, ez különbözött az 1920-as kormányzói tiszttől.³¹ Ez egy érdekes és nem alaptalan érv. Ha az 1446-ban és az 1920-ban létesített kormányzói tiszttel között lényegi különbségeket tudunk megállapítani, az védi azon korábbi megállapításunkat (lásd III. pont), hogy a nemzetgyűlés az első világháborút követően nem volt jogosult az ideiglenes államfőre ruházni a főkegyúri jogot. Ha az 1446-os példa nem is szült kötelező szokást, azt az érvet azonban jelentősen körbe kell bástyáznunk, hogy ami egyszer már szabad volt, az most tilos.

Bölöny nem teljesen alaptalanul kritizálja az 1920. évi I. tc. miniszteri indokolását sem, amely a pillanatnyi közjogi helyzetre Hunyadi János kormányzóságának időszakát hozza fel precedensként.³² Az kétségtelen, hogy 1920-ban nem egy kiskorú király mellé választottak kormányzót, hanem a királyi trón betöltésének rendezetlensége tette azt szükségessé. Bölöny közismerten elkötelezett legitimistaként azt is kijelenti, hogy a kormányzói tiszttel 1920-as felállításakor Magyarországnak – IV. Károly személyében – törvényesen megkoronázott királya volt, aki csak külső erők okozta vis maior miatt nem tudta ellátni államfői feladatait.³³ Ez pedig egy elég nehezen megdönthető álláspont, hiszen IV. Károly 1916-ban szabályszerűen lépett trónra. A király közjogi felelőtlenségéből eredően pedig a lemondáson és a halálán kívül semmilyen más ok nem mozdíthatja el a trónról. Mivel az 1918. novemberi lemondó nyilatkozata több ok

²⁸ BÖLÖNY i. m. 261.

²⁹ BÖLÖNY i. m. 260.

³⁰ BÖLÖNY i. m. 261.

³¹ Uo.

³² „A törvényjavaslat a kormányzót az alkotmánytörténelmünk praecedens eseteinek és különösen az 1446. évi I., VI., VII., VIII. és IX. törvénycikkekben Hunyady János kormányzósága alkalmából megállapított elveknek megfelelően, ...” (*Nemzetgyűlési irományok*. 1. köt. 1920, 21.)

³³ BÖLÖNY i. m. 34.

miatt is érvénytelen volt,³⁴ a trónhoz való jogához különösebb kétség nem férhetett. Egy kiskorú király nevében eljáró *gyámkormányzó közjogi állása pedig valóban különbözhet egy vis maior miatt akadályozott király helyett eljáró kormányzótól.*

Az 1920-as helyzet az 1446-os képest abban is rendhagyó volt, hogy Hunyadi János kormányzósága idején a nemzet és a király közötti hatalommegosztás még nem volt teljesen kialakult. 1446-ban ennek még nem voltak több évszázados hagyományai. Az, hogy Hunyadi János gyakorolt bizonyos királyi jogosítványokat, nem jelenti azt, hogy ebben később nem állhat elő változás. A Habsburg uralkodók által a koronázás negligálására tett kísérletek az országgyűlést arra ösztönözték, hogy annak közjogi jelentőségét folyamatosan védje, erősítse. Ennek lett az eredménye, hogy a törvényhozás a koronázást határidőhöz kötötte, s bizonyos kormányzati jogosítványokat, most már törvényben is rögzítve, ettől tett függővé. Ha az 1446 után rögzített közjogi szabályok koronázás nélkül a király számára sem tették lehetővé a főkegyúri jog gyakorlását, ennek a korlátozásnak a kormányzóra is vonatkoznia kellett. Ezt nem oldotta fel az, hogy évszázadokkal korábban Hunyadi János rendelkezett ilyen kormányzati jogokkal.

Részleteiben nem tértünk ki Kossuth Lajos kormányzóságára, aki szintén gyakorolta a főkegyúri jogot, s nem több évszázad, hanem alig hét évtized választotta el az első világháború utáni közjogi provizóriumtól. Az 1849-es példa mellőzésének az oka, hogy ez csak nehezen illeszthető a történeti alkotmány kereteibe, az forradalmi tényen alapult.³⁵ Már maga a trónfosztás ténye is sértette a Szent Korona-tan elveit, hiszen a nemzet a királyt nem mozdíthatta el uralkodói tisztségéből. Magának a kormányzó-elnöki jogkörnek a szabályozása sem a történeti modellt követte, hiszen nem a király kormányzati jogköreiből megállapított korlátozásokkal határozták meg. Ez nem szolgálhatott modellként a történeti alkotmányra építő 1920-as szabályozásnak.

V. A főkegyúri jog eredete

Az eddigi pontokban azzal a kérdéskörrel foglalkoztunk, hogy a magyar közjog belső szabályai szerint a kormányzóra ráruházható volt-e a főkegyúri jog. Most áttérünk a másik jelentős kérdéskörre, vajon ez a magyar államhatalom tisztán belső jogosítványa volt-e? Vagy netán külső egyházi felhatalmazáson nyugodott, vagyis ahhoz, hogy a nemzetgyűlés ezt a királyon kívül más államhatalmi szervre ruházza szükséges a pápa hozzájárulása.

Csizmadia Andor szerint a főkegyúri jog az ország szabadságából eredt, vagyis a magyar állami szuverenitásból eredő gyökerei vannak.³⁶ Volt olyan álláspont, amely elismerte az egyházi eredtet, csak az időmúlás folytán a Szentszék jogait már korlátozottnak vélte. Ehhez kapcsolható *Tomcsányi Móric*, aki szerint a főkegyúri jog a magyar királyok és a Szentszék közös gyakorlatából kialakult szokásjogon alapult, de ez

³⁴ Azon nem volt miniszteri ellenjegyzés, s az országgyűlés sem fogadta el a lemondást. Ezek közül mindkettő külön-külön is érvénytelenné tette a király lemondását.

³⁵ BÖLÖNY i. m. 34.

³⁶ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1966, 268.

nemcsak a király, hanem a Szentszék részéről is kötelezettségeket jelenett.³⁷ Molnár Kálmán az egyházi felhatalmazást töretlennek tartotta. Álláspontja szerint a magyar állam kompetenciája mindössze addig terjed, hogy a király részére felhatalmazást ad a főkegyúri jog gyakorlására.³⁸ Ez az utóbbi megállapítás nem vitatható, de ez csak annyit jelent, hogy a király elvileg eltiltható ettől az egyházkormányzati kompetenciától. Persze mindez nem történhet a személyes hozzájárulása nélkül, hiszen ezt törvényben kell kimondani, ami királyi szentesítés alá esik. Lényeges azonban, hogy ezen álláspont szerint a magyar állam a főkegyúri jog tartalmába nem avatkozhat be. Az a Szentszék felajánlásán alapszik, s az állami döntési kompetencia csupán annyi, hogy ezt elfogadja vagy pedig nem. Bölöny József Molnár Kálmánnal szinte teljesen azonos véleményt fogalmazott meg.³⁹ Még több szerzőt is meg lehetne említeni, de az itt felsoroltakból a legfontosabb „irányzatok” levezethetők.

A főkegyúri jognak a kormányzóra történő átruházása kapcsán most azt kell megvizsgálnunk, hogy az megtörténhetett-e a pápa hozzájárulása nélkül? Erre külső megerősítés nélkül egyedül a Csizmadia Andor nevével jelzett álláspont elfogadása esetén nyilhatott mód. Ez már akkor sem lehetséges, ha a főkegyúri jog magyar királyok és a Szentszék közös gyakorlatából alakult ki, hiszen az egyoldalú rendelkezést ez sem teszi lehetővé. S nyilvánvalóan nem lehetséges a harmadik álláspont elfogadása esetén sem.

Csizmadia Andor álláspontjával szemben az első kétséget az ébreszti, hogyha ez állami jogalapból ered, akkor miért csak egy felekezet felett alakult ki. Bár igaz, hogy a reformáció évszázadokkal a király egyházkormányzati jogainak kialakulása utánra tehető. Lehet, hogy már más történelmi idők jártak, de hogy más felekezetek közül egyetlen egy felett sem alakult ki ilyen egyházkormányzati jog, ez bizonytalanabb teszi a tisztán állami jogalatot.

Ezt az álláspontot még inkább kétségessé teszi, ha az egyházak felett gyakorolt állami felségjogokat tüzetesebb vizsgálat alá vesszük. A főkegyúri jog mellett ugyanis létezett a főfelügyeleti jog is, amely utóbbi minden egyes felekezetre kiterjedt.⁴⁰ Ezen utóbbi igazából nem is csak az egyházakra terjedt ki, hanem a királyt a főfelügyeleti jog az összes közügyek felett megillette.⁴¹ Ez egy passzív, ellenőrzési jog volt, egyes szervek, szervezetek működésének jogszerűségét vizsgálhatta, hogy azok az állam törvényeit nem sértik-e. Az egyházi ügyekre visszavezetve, a főfelügyeleti jog tehát nem pozitív részvétel az egyházkormányzatban, hanem negatív jellegű, az államrend, az államérdek megóvását szolgálja.⁴² Az egyházak nem kerülhetnek ki az állam joghatósága alól, de ez a joghatóság csak negatív jellegű lehet.⁴³ Az egyházkormányzat terén, ami az állam saját szuverenitásából ered, az csak ellen-

³⁷ TOMCSÁNYI i. m. 288.

³⁸ MOLNÁR i. m. 638–639.

³⁹ BÖLÖNY i. m. 255–257.

⁴⁰ CSIZMADIA ANDOR: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest: Főirány Programiroda, 1983, 121–123.; NÁGY i. m. 308–309.; BÖLÖNY i. m. 248–252.

⁴¹ TOMCSÁNYI i. m. 286.

⁴² BÖLÖNY i. m. 249.

⁴³ BÖLÖNY i. m. 255.

őrzési jogot jelenthet: az állam törvényes rendjét az egyházak sem hághatják át. A főfelügyelet körében gyakorolt királyi jogok így vitathatatlanul a kormányzót is megillették.

A főkegyúri jog azonban pozitív tartalmú, s ilyen jogokat az állam bármely felekezet felett csak annak beleegyezésével gyakorolhat. Ezért *az egyházak körüli felségjogokon belül a főkegyúri jogot élesen el kell különíteni, amely nem az állami szuverenitásból ered, hanem a katolikus egyház felhatalmazásán alapul.*⁴⁴ A király azt nem szerezheti meg, és nem gyakorolhatja az egyház felhatalmazása nélkül, az állam önállóan ilyen jogokat nem eredeztethet.⁴⁵

A főkegyúri jog eredetére vonatkozóan tehát a magyar közjogi irodalomban eltérő álláspontok alakultak ki, amelyek közül a legmegalapozottabbnak az utóbb összefoglalatakat tekinthetjük. Ennek pedig az a következménye, hogy a királyi főkegyúri jog kormányzóra történő átruházásának a már említett belső közjogi akadályon kívül (lásd III-IV. pont), külső akadálya is volt. Így *a kormányzó a pápa hozzájárulása nélkül akkor sem gyakorolhatta volna a főkegyúri jogot, ha az 1920. évi I. tc. 13. §-a az erre vonatkozó tilalmat nem mondja ki.*⁴⁶

VI. A király felekezeti hovatartozása és a koronázás egyházi jellege

Amennyiben egy vallási közösség „kormányzása” nem a teljes belső autonómia alapján történik, nyilvánvalóan elvárható, hogy az ebben résztvevő külső személy az adott felekezethez tartozzon. A passzív (ellenőrzési) jogoknál ez nem feltétlen kívánalom, így a főfelügyeleti jog (lásd V. pont) gyakorlójának felekezeti hovatartozása nem releváns kérdés. A főkegyúri jognál azonban elvárható, hogy annak gyakorlója mindig katolikus személy legyen. A király esetében ez garantált volt, mert az uralkodói tiszt megszerzésének feltétele volt, hogy az érintett katolikus vallású legyen. Más felekezethez tartozó személy nem volt királlyá koronázható. A kormányzónál azonban ilyen garanciát nem találhatunk, az ideiglenes államfői tiszt betöltését nem kötötték felekezeti hovatartozáshoz. Személy szerint Horthy Miklós is református volt. De ismételten ki kell emelni, hogy ez nem a tényleges kormányzó felekezeti hovatartozásának a függvénye, hanem általában, ha a tisztség betöltése nincs az adott közösséghez való tartozáshoz kötve, akkor nem gyakorolhat felette egyházkormányzati jogokat. A kormányzó hatásköre nem függ felekezeti hovatartozástól, ha a főkegyúri jogot hozzá utalják, azt gyakorolhatná akkor is, ha a ténylegesen megválasztott ideiglenes államfő nem katolikus.

Második gondolatként röviden vissza kell térnünk a III. pontban már érintett koronázáshoz. Ott azt fejtegettük, hogy vannak olyan kormányzati jogok, amelyek gyakorlását a király esetében is a koronázáshoz kötötték. Mivel a kormányzót nem koronázták, ott ezek szükségszerűen tiltott hatáskörök maradtak. Ennél az okfejtésnél a koronázásnak nem csak a vallási oldala, hanem alkotmánybiztosító jellege is lényeg-

⁴⁴ MOLNÁR i. m. 628., BÖLÖNY i. m. 255.

⁴⁵ MOLNÁR i. m. 637.

⁴⁶ MOLNÁR i. m. 645.

ges. A király hitlevelet bocsátott ki, és az alkotmány megtartására esküt tett.⁴⁷ Ez komoly alkotmánybiztosíték volt, a nemzet ezért ragaszkodott ahhoz, hogy a koronázás minden uralkodó esetében és mielőbb megtörténjék.⁴⁸

A koronázásnak azonban abból a szempontból is jelentősége volt, hogy ez az esztergomi érsek által celebrált szertartás keretében történt, amelyben a király egyházi esküt is tett.⁴⁹ Így az sem alaptalan következtetés, hogy a Katolikus Egyház feletti egyházkormányzati jogokat csak olyan személy gyakorolhassa, akit az esztergomi érsek megkoronázott, s az illető előtte ezt az egyházi esküt letette.

Összefoglalva, a király a koronázás folyamán két külön esküt tett, először a most említett egyházi esküt, majd a koronázási szertartás egy későbbi részében a korábbi bekezdésben említett alkotmánybiztosító esküt.⁵⁰ A főkegyúri jog gyakorlásának szempontjából az elkülönítésnek azért van jelentősége, mert esküt, bár nem pontosan a királyhoz hasonló körülmények között, de a kormányzóknak is tennie kellett.⁵¹ Mivel a körülmények nem voltak azonosak,⁵² kétséget kizáróan ugyan nem állíthatjuk, de talán ez az alkotmánybiztosító eskü helyettesíthette. A koronázás azonban az Egyház és a nemzet együttes aktusa volt, az eskük közül is az egyik az előbbinek, a másik az utóbbinak szólt. *A kormányzó viszont éppen egyházi esküt nem tett, amelynek hiányát nyugodtan tekinthetjük olyan akadálnak, ami miatt a Katolikus Egyház feletti aktív kormányzati jogokat nem szerezhette meg.*

VII. A főkegyúri jog belső elemei; a minisztérium közreműködése

Az eddig felvázolt, viszonylag logikus okfejtést bonyolítja, hogy a királyi főkegyúri jog több belső elemből állt.⁵³ Az említettek elsősorban a főpapok kijelölésére vonatkozó *kinevezési jogkörre*⁵⁴ koncentráltak, amelyre az 1920. évi I. tc. 13. §-ában meghatározott korlátozás a leginkább vonatkozott. Sőt volt olyan álláspont is, amely szerint csak erre vonatkozott.⁵⁵ Meglátásom szerint azonban az egyházmegyék területi beosztását és a hierarchikus rendet meghatározó *szervezési jogkör*⁵⁶ is egyértelműen

⁴⁷ TOMCSÁNYI i. m. 295–298.

⁴⁸ FERDINANDY i. m. 134., 138–141.

⁴⁹ TIMON ÁKOS: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest: Horánszky Viktor Könyvkiadó Hivatala, 1910, 518., TOMCSÁNYI i. m. 297.

⁵⁰ TOMCSÁNYI i. m. 297–298.

⁵¹ „A kormányzó tisztét csak akkor gyakorolhatja, ha a nemzetgyűlés előtt leteszi a következő esküt: 'Én, N. N., Magyarország megválasztott kormányzója, esküszöm az élő Istenre, hogy Magyarországhoz hű leszek, törvényeit, régi jó és helybenhagyott szokásait megtartom és másokkal is megtartatom, függetlenségét és területét megvédem, kormányzói tisztemet az alkotmány értelmében a nemzetgyűléssel egyetértésben a felelős minisztérium útján gyakorlom és mindent megteszek, amit az ország javára és dicsőségére igazságosan megtehetek. Isten engem úgy segítjen!' " [1920. évi I. tc. 18. §]

⁵² A nem azonos körülmények alatt azt értem, hogy nem a koronázási szertartás keretében tette.

⁵³ Csizmadia Andor 24 részre bontotta a főkegyúri jogból eredő kormányzati jogosítványokat. [CSIZMADIA (1983) 125–126.] Mi azonban csak néhány nagyobb csoportját tekintjük át: kinevezési jogkör, szervezési jogkör, kegyúri felügyelet.

⁵⁴ MOLNÁR i. m. 633–634.; BÖLÖNY i. m. 253–254.

⁵⁵ CSIZMADIA (1966) i. m. 271.

⁵⁶ MOLNÁR i. m. 632–633.; BÖLÖNY i. m. 253.

a korlátozás alá kellett érteni. Bár, ha két kompetenciát egységesen kezeljük,⁵⁷ akkor a kinevezési jogkör korlátozásából következik a szervezési jogköré is.

Az alapvető probléma azonban nem is itt, hanem a királyi főkegyúri jog következő eleme, a *kegyúri felügyelet* körül alakult ki, amely a magyarországi katolikus egyház javadalmainak kezelésére is kiterjedt.⁵⁸ Az egyház javára tett donációkat a magyar közjog állami jellegűnek tekintette,⁵⁹ s jogait a király főkegyúri jogán keresztül érvényesítette. A királyi hatalom gyakorlásának szünetelése idején, mint láthattuk a főkegyúri jogot a kormányzó nem gyakorolhatta, így azt a pápa vette át. Egyházmegyéket ő alapíthatott, s a katolikus főpapokat is ő nevezhette ki. De átvette-e a magyarországi Katolikus Egyház javadalmainak kezelési jogát is?

Mielőtt ennek megválaszolására rátérnék, egy másik problémakört kell felvetnünk. A polgári átalakulást követően a király kormányzati jogait a felelős minisztériumon keresztül gyakorolta, illetőleg részben megosztotta azzal. Mindez a főkegyúri jogot is érintette. A király ide tartozó kompetenciáit is részben átruházta az irányítása alatt álló minisztériumra.⁶⁰ Ebben állami szabályok is bekapcsolódtak, a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tc. felsorolta azokat a kormányzati kompetenciákat, amelyeket a király csak személyesen gyakorolhatott. Ez a főkegyúri jogot is érintette, az érsekek, püspökök, prépostok és apátok kinevezését a király át nem ruházható jogává nyilvánítja, de ezeket is miniszteri ellenjegyzéshez kötötte.⁶¹ Ez a rendelkezés sértette a Katolikus Egyház autonómiáját, hiszen az V. pontban érintettük, hogy az állam önálló szabályozási kompetenciája csak a főfelügyeleti jog körébe tartozó, passzív ellenőrzési jogokra terjed ki. Mindez jelentette viszont azt is, hogy az állami szabályok szerint a kinevezési jogkörön kívül a főkegyúri jog körébe tartozó bármely kompetenciáját átruházhatta a vallás- és közoktatásügyi miniszterre. S a kegyúri felügyelet kapcsán erre történtek is lépések.

A két világháború közötti időszakban ebből zavaros közjogi helyzet keletkezett. Ha tisztán közjogi szempontból közelítjük meg a kérdést, a vallás- és közoktatásügyi miniszter a főkegyúri jogból hozzá került részeket származtatott jogon gyakorolta. A király azt ellenőrizhette, adott esetben beleszólhathott a döntésébe, vagy vissza is vonhatta tőle. Amennyiben a főkegyúri jog gyakorlása a királyi trón betöltetlen volta miatt szünetel, akkor a származtatott jogra épülő jogosítványok is szünetelnek. A magyar állam azonban a javadalmak kezelés feletti jogát nem engedte át az Szentzséknak. A vallásalap és a tanulmányi alap 15 fős felügyelő bizottságának tagjait – akiket korábban a király nevezett ki – a püspöki kar javaslatára a vallás- és közoktatásügyi miniszter hívta meg.⁶² Ez egy olyan konszenzusos megoldás volt, amely mindkét fél érdekeit tiszteletben tartotta. A Károlyi-kormány idején ebben a kérdésben egyoldalú kormányzati intézkedések is történtek, de ezt Molnár Kálmán a főkegyúri jog bitorlásának minősítette,⁶³ amely megállapítása nem volt alaptalan.

⁵⁷ BÖLÖNY i. m. 253–254.

⁵⁸ MOLNÁR i. m. 632–633.; BÖLÖNY i. m. 253–254.

⁵⁹ TOMCSÁNYI i. m. 288.

⁶⁰ BÖLÖNY i. m. 261.

⁶¹ 1848:III. tc. 7. §

⁶² MOLNÁR i. m. 635–636.

⁶³ Uo.

A főkegyúri jog gyakorlását tehát az 1920. évi I. tc. teljesen nem tudta megoldani. A legnagyobb problémát a kegyúri felügyelet szabályozása, vagy pontosabban szólván szabályozatlansága jelentette.⁶⁴

VIII. Epilógus

A főkegyúri jog kormányzó általi gyakorlásának tehát *négy akadályát is meg tudtuk jelölni*, a koronázás hiányából például rögtön két tiltó okot is levezettünk. Egyrészt a kormányzó a királyt helyettesítette, a királynál viszont több kormányzati jog a koronázáshoz volt kötve. Ha a kormányzót nem koronázzák, ezeket a királyi kompetenciákat az ideiglenes államfő nem vehette át (lásd III. pont). Másrészt a koronázás körében az uralkodó egy egyházi esküt is tett, a kormányzó viszont a Katolikus Egyház irányában semmilyen esküt nem tett (lásd VI. pont). Harmadrészt az ideiglenes államfőnél nem volt garantált az, hogy katolikus vallású, más vallási közösséghez tartozó személy viszont ezeket az aktív egyházkormányzati jogokat nem szerezhette meg (lásd VI. pont). A negyedik, s egyben legnyomósabb akadályként pedig, az egyházi felhatalmazás hiányát jelöltük meg. A passzív (ellenőrzési) kompetenciákat jelentő főfelügyeleti jog ugyanis alanyi jogon megilleti az államot, aktív kormányzati jogokat azonban csak az érintett egyház beleegyezésével gyakorolhat. Vagyis a főkegyúri jogot a pápa hozzájárulása nélkül nem lehetett a kormányzóra ruházni (lásd V. pont). Lényeges az is, hogy ezek nem együttes akadályok voltak, ha a négy közül csak egy is megállt, az már eltiltotta a kormányzót a főkegyúri jog gyakorlásától.⁶⁵ S hangsúlyozni kell azt is, hogy objektív tiltóköörülményekről volt szó, vagyis a kormányzóhoz akkor sem kerülhetett a főkegyúri jog, ha nemzetgyűlés nem iktatta volna be a tilalmat az 1920. évi. I. törvénycikkekbe.

Ezekből a vitákból azonban az is érezhető, hogy *egy közel évezredes múltra visszatekintő királyi jogosítvány végső agóniája zajlott*. A középkorban az állam és Egyház egységének egyik fontos eleme volt a király speciális jogállása. A polgári átalakulás viszont, bár a Szent Korona-tan közjogi rendszerét alapvetően nem alakította át, már

⁶⁴ Lásd: CSORBA FERENC: *A királyi kegyúri jog és a mai helyzet*. Budapest: May János Nyomdája, 1929.

⁶⁵ Például a koronázás hiányából levezetett első érvet bizonyos mértékig lehet cáfolni. Ez az érv az volt, hogy ha egy kormányzati jog megszerzését a királynál a koronázáshoz kötjük, akkor azt a kormányzó semmilyen módon nem szerezheti meg, mert nem koronázzák. [Lásd III. pont] A királyi eskük elemzése kapcsán viszont azt állapítottuk meg, hogy a hitlevél kiadásának és a nemzet irányába tett eskünek alkotmánybiztosító szerepe volt. A kormányzati jogok korlátozását tekinthetjük a koronázás, s így az eskü letételének a kikényszerítésére szolgáló eszközként. A kormányzó viszont hivatalba lépéskor köteles volt esküt tenni, vagyis a kormányzati jogoknak ilyen okból való korlátozása felesleges. De hogy a királynál ez lett volna a jogkörbeli korlátozás fő oka, ez sem biztos. A vonatkozó törvények ugyanis a trónra lépéstől számított hat hónapos határidőt is szabtak, amelynek elmulasztása a kormányzati jogok teljes elvesztésével járt. Ez egy szigorú kényszerítő körülmény volt, emellett bizonyos kormányzati jogoknak a hat hónapos átmeneti időre történő szüneteltetése, mint további kényszerítő körülménynek az alkalmazása, feleslegesnek tűnik. Tehát a jogkörbeli korlátozásnak valószínűleg más oka volt, amely a kormányzóval szembeni tilalom fenntartását indokolja. Mindezt azért volt érdemes felvetni, hogy szemléltessük, a felhozott négy érv nem teljesen támadhatatlan. Kétségen kívül azonban egyiket sem lehet megdönteni, ahhoz viszont, hogy a kormányzó megkaphassa a főkegyúri jogot, mind a négyet meg kellene dönteni. Erre pedig nem sok esély van.

hozott magával bökkenőket. Elég csak a miniszteri ellenjegyzés intézményét említeni. *A szekularizált állam csak bizonyos felügyeleti jogot gyakorolhat az egyházak felett, de nem kormányozhatja azokat.*

A miniszteri ellenjegyzéssel már tisztán állami szervek is befolyást szereztek a főkegyúri jogra, a miniszterek politikai felelőssége⁶⁶ pedig kezelhetetlen állapotok veszélyével fenyegetett. Ez lényegében a mindenkori parlamenti többség beleszólási jogát biztosította, például egy-egy főpap kinevezése akár parlamenti vita tárgyát is képezhette. Ugyanakkor a királyi intézkedések általános ellenjegyzési kötelezettsége az alkotmányos monarchiák működésének egyik fontos pillére. Itt két olyan alkotmányos elv ütközött össze, amelyet a fennálló viszonyok között már igen nehéz volt feloldani. A megoldás a királyi egyházkormányzati jogainak megszüntetése, és ezzel együtt az állam és az Egyház szétválasztása volt. A pápák már a XIX. században éles kritikákkal illették az uralkodók egyházkormányzati jogait.⁶⁷

A királyi trón betöltetlen volta miatt azonban a Horthy-kor provizóriumai idején az állam és egyház egységéből eredő problémák még erősebben jelentkeztek. A kormányzó tisztán állami szerv volt, így személye alkalmatlannak bizonyult az állam és az Egyház egységének megtestesítésére. Így a király személye nélküli, a tisztán szekuláris állammal fennálló bizonyos egység a Katolikus Egyház részére még hátrányosabbá vált. A többi bevett felekezet például 1885-re a nélkül megkapta a főrendi házi tagságot,⁶⁸ hogy az állam a főkegyúri joghoz hasonló beavatkozási lehetőséget kapott volna a működésükbe. A Horthy-kor hivatásrendi jellegű felsőházában pedig az egyházak képvisellete továbbra is megmaradt, ennek ellentételezéséhez nem volt szükséges állami beavatkozási jogra.

Az igazi Damoklesz kardja abban rejtett, hogy a XX. század forrongó légkörében mikor kerül hatalomra Magyarországon egy olyan politikai éra, amely egyoldalúan kijelenti, hogy a főkegyúri jog a magyar közjog ősi eleme. S egy kitudja, éppen mely irányhoz tartozó politikai vonal, egyszer csak elkezd katolikus főpapokat kinevezni.

Hogy ez mennyire fenyegető veszély volt, ahhoz elég megnézni az 1920. évi I. törvénycikknek, az elfogadása előtt alig két héttel, a minisztertanácsban megtárgyalt szövegváltozatát. Ebben még az szerepelt, hogy a főkegyúri jogot a kormány gyakorolja.⁶⁹ Tehát nem is a király helyére lépő ideiglenes államfő, hanem a miniszterek testülete. A nemzetgyűlés elé kerülő javaslatban azonban ezt már átírták, s a kormányzó hatásköréből való kizárással, annak átmeneti szüneteltetése került a törvénybe.⁷⁰ A nevezett rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás zárógondolata azonban továbbra is tartalmazott egy sejtelmes megfogalmazást.⁷¹

⁶⁶ NAGY i. m. 321.; FERDINANDY i. m. 391–392.; TOMCSÁNYI i. m. 477–478.; BÖLÖNY i. m. 181–182.;

⁶⁷ CSIZMADIA (1983) 120–121.

⁶⁸ 1885. évi VII. tc.

⁶⁹ A törvénytervezet 3. § (9) bekezdése. [Minisztertanácsi jegyzőkönyv; MOL K-27. 1920. február 13-i ülés 27.]

⁷⁰ 1920. évi I. tc. 13. §

⁷¹ „Önként érthető, hogy a főkegyúri jog gyakorlása tekintetében tett ez a rendelkezés nem jelenti azt, mint ha a magyar állam ezt a szent koronával szorosan egybefoglalt jogot a kormányzás ideje alatt érvényesíteni nem kívánná.” (Nemzetgyűlési irományok. 1. köt. 1920, 23.)

1946-ban aztán újra napirendre került a főkegyúri jog állami szabályozása. A politikai pártok által a köztársaság bevezetéséről készített törvénytervezetek között a kisgazda javaslatban az alábbi rendelkezést találhatjuk: „[a köztársasági elnök] gyakorolja [...] ugyanabban a mértékben és ugyanazon törvényes keretek között, amint azt a magyar király gyakorolta, a főkegyúri jogot”⁷² Indokként azt hozták fel, hogy XII. Pius 1945 folyamán a magyar kormány kívánsága ellenére nevezte ki Mindszenty Józsefet esztergomi érsekké, s hercegprímássá.⁷³

1927-ben ugyanis a Szentszék és a magyar kormány között egy egyszerű megegyezés jött létre, amely szerint a Szentszék a kinevezések előtt megkeresi a magyar kormányt, amely kifogást emelhet, illetőleg maga is javaslatba hozhat személyeket.⁷⁴ Kérdéses azonban, hogy egy ilyen mérvű beavatkozási jog ered-e az állam főfelügyeleti jogából, avagy a Szentszék engedményt tett. Mivel a Katolikus Egyház legfelső vezetése önálló államisággal bírt, a magyar állam részéről lehetett arra hivatkozni, hogy itt egy idegen állam intézkedéséről van szó. Ez viszont egy vallási közösség működésébe való igen mély állami beavatkozási jogot jelentett volna. A püspökök kiválasztásában megjelenő állami vétőjogot nem eredeztethetjük az állam főfelügyeleti jogából, az egy a Szentszék részéről tett engedmény volt. A szovjet megszállási övezetben felálló kormánnyal szemben azonban XII. Pius ezt az engedményt nem tette meg. A főkegyúri jognak a felélesztése azonban, éppen a köztársasági államforma bevezetésével párhuzamosan, elég szigorú ellenreakció lett volna. Itt inkább azt érezhetjük, hogy próbáltak valamilyen indokot keresni arra, hogy a Katolikus Egyház belső működésébe mély beavatkozást lehetővé tevő kompetenciákat megszerezzenek.

A Szentszék eljárásának is megvoltak a maga okai. A magyar király igen erős egyházkormányzati jogositványokkal rendelkezett, ezért a XX. század „belpolitikai földcsuszamlásai” idején a pápa mindig igyekezett jogfenntartó intézkedéseket tenni. Az ugyanis nagy veszélyt jelentett, hogy a zavaros körülmények között alakuló kormányok egyoldalú elhatározással igényt formálnak a főkegyúri jogra. A jogfenntartó intézkedések legpregnansabb formája a megüresedő főpapi székek gyors és egyoldalú betöltése volt, amelyre mindkét világháborút követően találunk példát. Ilyen volt Hanauer Árpád Istvánnak 1919-es váci püspökké,⁷⁵ vagy Mindszenty Józsefnek – a már említett – 1945-ös esztergomi érsekké történő kinevezése. S az egyeztetés hiányának bizonyára üzenet értéke is volt. A pápa jelezte, hogy az egykori királyi főkegyúri jog körében engedett állami beleszólás a Szentszék által tett engedmény volt, amely nem örökidőkre szólt.

⁷² A Független Kisgazdapárt tervezete 10. § (1) bekezdés (A törvényjavaslat szövege megtalálható: *Jogtudományi Közöny*, 1982/12, 971–973.)

⁷³ GERGELY JENŐ: *A politikai katolicizmus Magyarországon (1890–1950)*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1977.; VIDA ISTVÁN: Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről. *Jogtudományi Közöny* 1982/12, 959.

⁷⁴ CSIZMADIA (1983) i. m. 130–131.

⁷⁵ CSIZMADIA (1966) i. m. 269–270.

