

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG-ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



**A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai
Magyarországon 1848 és 1944 között**

Doktori értekezés

Bathó Gábor

Témavezető: Dr. Horváth Attila egyetemi tanár

Kézirat lezárásának dátuma: 2021. március 9.

Budapest

2021

Tartalomjegyzék

Köszönetnyilvánítás	4
I. Alapvetés.....	5
I. 1. Bevezetés, indokolás, cél	5
I. 2. Módszer, kutatási kérdés.....	7
I. 3. Fogalmak meghatározása.....	10
I. 3. 1. Kormány	10
I. 3. 2. Minisztertanács	19
I. 3. 3. Miniszter	21
I. 4. Miniszteriális struktúra jelentősége	32
I. 4. 1. Jogi szempontból	32
I. 4. 2. Politikai szempontból.....	35
I. 4. 3. Kormánymag.....	36
II. Minták.....	43
II. 1. Dikasztériumok.....	45
II. 2. Batthyány miniszterelnöki kinevezése	49
II. 3. Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány	52
II. 4. A közös minisztertanács	55
II. 5. Az osztrák kormány	59
II. 6. A horvát kormány	67
II. 7. Külföldi minták.....	68
II. 7. 1. Egyesült Királyság.....	72
II. 7. 2. Franciaország.....	75
II. 7. 3. Belgium	80
II. 7. 4. Német alkotmányok.....	82
II. 8. Kapcsolódás a történeti alkotmányhoz	83
III. Az 1848. évi III. tc.	88
III. 1. A megalkotás, tervezés.....	88
III. 2. Az elfogadás	91
III. 3. A modell.....	92
III. 4. A gyakorlati megvalósulás	94
III. 5. Törvényi meghatározottság.....	100
IV. A kormány szerkezetének változásai a dualista monarchiában	102

IV. 1. Az 1867. évi VII. törvénycikk és az 1867. évi VIII. törvénycikk.....	102
IV. 2. Az 1867. évi XII. törvénycikk	103
IV. 3. Az 1868. évi XXX. törvénycikk	105
IV. 4. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk – az első módosítás	108
IV. 5. Az 1917. évi XI. törvénycikk.....	122
V. A népköztársaság időszaka.....	138
VI. A Tanácsköztársaság időszaka.....	148
VII. Az 1920. évi I. törvénycikk – folytonosság.....	156
VII. 1. Előzmények	156
VII. 2. Tervezés és elfogadás	158
VII. 3. A modell	160
VIII. A két világháború közötti időszak változásai – továbbélés.....	162
VIII. 1. Az 1932. évi XII. törvénycikk – minisztérium megszüntetése	162
VIII. 2. Az 1935. évi VII. törvénycikk – minisztériumok átszervezése.....	167
VIII. 3. Az 1938. évi XXII. törvénycikk – több, mint tárca nélküli miniszter.....	172
IX. Konklúziók, összefoglalás	179
X. Felhasznált szakirodalom és források.....	183
X.1. Szakirodalom.....	183
X.2. Források.....	200
X.2.1. Jogszabályok	200
X.2.2. Levéltári források	205
X.2.3. Törvényhozási források.....	208
X.2.4. Sajtó.....	210
X.2.5. Egyéb források	212

Köszönetnyilvánítás

Ezen értekezés elkészítése nem volt magányos feladat, számtalan ember segített benne, sokak adtak gondolataikkal szakmai társaságot a munka során. Elsősorban természetesen témavezetőmnek és főnökömnek, Horváth Attilának tartozom köszönettel, aki végig a hosszú évek alatt követte a munkámat és egyengette az utamat.

Kiemelten köszönöm közvetlen kollégáimnak Peres Zsuzsannának, Máthé Gábornak és Barna Attilának, akik beszélgetéseink során mind hozzátettek egy-egy gondolatot, kérdést, nézőpontot vagy forrást az értekezéshez.

Nem hagyhatom köszönet nélkül régi barátomat és kollégámat, Képegy Imrét sem, aki számtalan alkalommal segített gondolataim kuszaságainak kifésülésében. Ugyancsak köszönöm az itt fel nem sorolt kollégáknak, akikkel gyakran együtt vettünk részt bel- és külföldi konferenciákon egyaránt, hogy példát mutattak tudományos igényességből és szakmai alázatból.

Mindenképpen hálával kell itt megemlékezni az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszékének közösségéről, különös tekintettel Mezey Barna professzorról, aki felébresztette bennem a jogtörténeti-jogtörténeti kíváncsiságot, és így a jelenlegi pályámon elindított.

Külön megköszönöm édesanyámnak a fáradhatatlan buzdítást, feleségemnek a végtelennek tűnő türelmet. Ugyancsak köszönöm lányomnak, aki nem sokkal ezen értekezés előtt született, és aki, ha kényelmesebbé nem is, de mindenképpen érdekesebbé tette az alkotási folyamatot.

Végül köszönettel tartozom néhány nagy elődnek, Csemegi Károlynak, Angyal Pálnak és Eötvös Károlynak azért az ötletéért, hogy a tudományos munka jobban halad, ha azt a Balaton partján végezzük. Ezt az ötletet magamévá téve e disszertáció egy nagy részét Balatonszemesen készítettem örömmel, napsütésben.

I. Alapvetés

I. 1. Bevezetés, indokolás, cél

„Annak, a ki a magyar közjogot tudományosan műveli, nem az a feladata, hogy a magyar felfogást átalakítsa és az alkotmányt új alapokra fektesse, nem az hogy új közjogot alkosson; hanem az, hogy a fennálló alkotmányt megismertesse, annak alapelveit kifejtse és a magyar felfogást az állam természete és mivolta felől kidomborítsa.”¹ Ferdinandy Gejza ezen megállapításával azonosulni tudok, és a „kidomborítás” e lehetőségéhez szeretnék hozzájárulni a jelen értekezéssel.

Gyakran szokták mondani, hogy nem a forma a lényeges, hanem sokkal inkább a tartalom. Ez a disszertáció azonban az előbbi közhellyel ellentétben elsősorban nem a tartalommal foglalkozik, hanem sokkal inkább a formával. Meglepő, hogy az itt vizsgált forma milyen sok alkalommal van hatással a tartalomra is. Esetünkben elmondható, hogy nemcsak az a fontos, hogy a kormány mit tesz, az is fontos, hogy milyen formában működve végzi a tevékenységét. A miniszteriális struktúrát mint formát sosem nehéz leírni; a vizsgált időszakban – a közjogi vadhajtasoktól eltekintve – egy legfeljebb tizenkét elemű listáról van szó. Kifejezetten a formális miniszteriális struktúra történetét és vizsgálatát célzó tudományos munkával nem találkoztam. Sok esetben a funkcionista és institucionalista megközelítés egy-egy tudományos munka kiegészítő része, a más szempontú vizsgálat „szolgálóleánya.” A kutatásomban arra próbálok rámutatni, hogy kormány szerkezetében bekövetkezett változások önmagukban is – amikor még folyamatban voltak – egy sor olyan elvre, közjogi alapkérdésre mutattak rá, amelyek más szempontból is meghatározók a magyar közjogfejlődés szempontjából. A miniszteriális struktúra könnyen tűnhet úgy mintha pusztán forma volna, a működés tartalmi vizsgálata nélkül üresnek hat ez a lista. Ezzel az értekezéssel az üres forma tartalmának bemutatását céloztam meg. Hogy képszerű legyek: az üres pohár sokak számára nem érdekes egészen addig, amíg nem töltenek bele – például – valamilyen jó bort. Ez a disszertáció a poharat alkotó és a bort élvezhető állapotban kínáló üvegről szól.

A jelen doktori értekezés elsődleges célja az 1848-ban létrejött kormányrendszer leírása, és ezen túl az 1867 és 1944 közötti intervallumban az államforma viszonylagos állandósága mellett indokolt elvégezni a magyar kormányok szerkezetében bekövetkezett

¹ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga*. Budapest, Politzer, 1902. 6. o.

változások összegzését. Az 1848 által teremtett konstrukció változatlanlansága mellett sok változás történt közjogi és politikai szempontból is. A disszertáció arra a kérdésre is választ keres, hogy ezek a változások együtt jártak-e a miniszteriális struktúra megváltoztatásával vagy sem. A vizsgált időszak során többször változott a hatalommegosztás elvének alkalmazása, illetve az egyes hatalmi ágak egymáshoz való viszonya. Tekintettel arra, hogy a kutatás tárgyát képező kormány az executiva csúcsszerve, ennek hatásaira is tekintettel kell lennünk. Amellett, hogy az időszakban a kormánystruktúra alapjául szolgáló törvénycíkket az alkotmányos forradalom időszakában alkották, még további – a magyar közjogi hagyománytól eltérő – új rendszerek (népköztársaság, tanácsköztársaság) is időlegesen gyökeresen új szabályokat alkottak. A vizsgált korszakban zajlott a teljes I. világháború és a II. világháború nagyobb része, beleértve a mindkét világháborúra való felkészülés időszakát is. Ezek mind hatással voltak a kormány struktúrájára rövidebb vagy akár hosszabb ideig is. Az 1848 és 1944 közötti évek során az ország területi integritása nagymértékben és többször is változott, amely eseményeknek szintén hatásuk volt a kormány struktúrájára. Az értekezés tárgyát képező időszakban a végrehajtó hatalom sorozatos reformjai történtek, amelyek nem hagyták érintetlenül a kormányt sem. Végül soron pedig nem hagyhattuk figyelmen kívül a történelmi alkotmány² mint a változásokat befogadó, lehetővé tevő tényezőt sem.

A kormány összetétele, a miniszteriális struktúra egy összetett elvrendszere épül, amit hangsúlyossá az tesz, hogy a végrehajtó hatalom legfőbb szerve. Jogtörténelmi szempontból is ez a komplexitás volt a kiindulópont: társadalmi, közigazgatási, alkotmányos, közjót szolgáló intézmény egyszerre. Ahogyan Acsády Ignác leírta: *„Kinek kezében volt ez a közigazgatás, a társadalom mely elemei gyakoroltak reá időnkint irányadó befolyást, azt tudni mindenesetre nagyon tanúságos s azt kideríteni a közigazgatás történetének lesz feladata. Természetes, hogy a közigazgatás mindig lehetőleg a meglévő társadalmi organizációkhoz simult.”*³ Kiindulópontnak tekinthető, hogy 1848-ban olyan változás történt, amely szakított a korábbi közjogi, kormányzati modellel, és amelyhez fogható változás máskor nem történt az értekezés által vizsgált intervallumban.⁴ Természetesen nem maradt változatlan a modell, a kormánystruktúra 1848-ban kialakított modellje. Minden változtatás a kormány struktúrájában

² Jelen értekezés nem kíván állást foglalni a történelmi, illetve történelmi alkotmány elnevezések helyessége kérdésében. Az értekezés szövegében a fogalomhasználati egység miatt a történelmi alkotmányt használom, azonban a szó szerinti idézetekben megjelenik a történelmi alkotmány is.

³ ACSÁDY Ignác: *A magyar közigazgatás történetéhez*. Nemzetgazdasági Szemle 17. évf. 1893/1. kötet, 335-336. o.

⁴ Megjegyzendő, hogy e változások fősodrában nem a kormány struktúrájának változása állt, azonban a változások ezt is érintették.

kihívások elé állította az 1848-as struktúrát. Fenntartandó-e még a korábbi forma? Vagy esetleg a körülmények olyan módon változtak meg, hogy már nem érdemes, nem célszerű az 1848-as modell vagy a későbbi modellváltozat megtartása? Azt előre megállapíthatjuk, hogy a kormánystruktúra 1848-as modellje sikeres volt. Még a vizsgált időszakon belül a magyar közjogi hagyományoktól leginkább eltérő Tanácsköztársaság időszaka alatt sem távolodtak el nagyon az 1848-as miniszteriális struktúrától – legalábbis formai szempontból.

„Közigazgatási intézményeink egykorúak a magyar állammal magával, mely ily intézmények nélkül egyáltalán fenn nem állhatott volna. Ez intézmények természetesen mindig az egyes korszakok különös viszonyaihoz, sajátos szelleméhez és szükségleteihez alkalmazkodtak ugyan, de habár a maiaktól külsőleg elütő formában, gyakran más név alatt, mindig ugyanazon feladatokat szolgálták, mint korunkban, mert amint élő organizmus nem élhet bizonyos szervek nélkül, úgy állam sem létezhetett állandó orgánusok nélkül.”⁵

Nyilvánvalóan hangzanak e szavak, erre tekintettel a kormány összetételének formális vizsgálatánál hangsúlyt fektetnek a történeti átmenetek áttekintésére is.

Nem hagyható figyelmen kívül még egy szempont, amely a kormány jelentőségét és formai vizsgálatának szükségességét támasztja alá. A kormány struktúrája képet ad arról, hogy a kormány mely területeket, témákat, így mely szakágazatokat tekinti a legfontosabbnak. Ezzel egyrészt a közigazgatás számára ad útmutatást a legkiemeltebb célokról azzal, hogy a kormány által ellátandó feladatok hatalmas masszájából néhányat a minisztériumok nevében megjelölve előtérbe helyez. Másrészt a hazai és a nemzetközi politikai élet és közvélemény számára megmutatja a kormánystruktúrát, hogy melyek a kormány által legfontosabbnak értékelt kérdések, illetve a legjelentősebb célok. Ennek kifejeződésére a legszembetűnőbb példát az 1917. évi XI. törvénycikk elfogadását követő időszak adja azon újabb tárca nélküli miniszteri állások létrehozásával, amelyek a kormány által megjelölt jelentős kérdések rendezéséért felelősek (így például a választójog, a kisgazdák ügyei vagy egyes nemzetiségek ügyei).

I. 2. Módszer, kutatási kérdés

„Engem csak a tiszta szándék vezérelt!”⁶

⁵ ACSÁDY (1893) i.m.: 335-336. o.

⁶ Batthyány Lajos utolsó naplóbejegyzése Pesten, 1849. október 6-án, éjjel fél egykor. KELEMEN Erzsébet: *Tiszta szándék. Gróf Batthyány Lajos olmtúzi és pesti naplója, levelei*. Budapest, Püski, 2010. 46. o.

Talán nem barbár dolog Batthyány Lajos utolsó leírt szavait e rész mottójaként felhasználni, hiszen ő e disszertáció egyik legmeghatározóbb alakja. A kutatásom során elsősorban az eredeti forrásokat használtam fel: a rendelkezésre álló minisztertanácsi jegyzőkönyveket, képviselőházi és felsőházi, főrendiházi, illetve nemzetgyűlési naplókat, valamint irományokat. Hangsúlyt fektettem a korabeli tudományos munkák feldolgozására is. Nem találtam elhagyhatónak a megfelelő sajtómegjelenések feldolgozását sem, így a jelentősebb folyóiratok tekintetében ezt is elvégeztem.

A kormány szervezetét, a miniszteriális struktúra, illetve az ennek alakítását befolyásoló elvek körbejárását úgy végezzük, hogy elsősorban a formával foglalkoztunk. A kormányt alkotó miniszteri állások jegyzékét, mint szervezeti formát vizsgáltuk. Az 1848 és 1944 közötti időszak rendre megjelent az igénye annak, hogy a kormány szervezetében valamilyen kisebb vagy nagyobb mértékű és kisebb vagy nagyobb jelentőségű változtatást tegyenek. Ezeket az alkalmakat mindet sorra vettem a disszertációban, a fenti források alapján körüljárva őket.

A kormányok rendszertől függetlenül jogi és politikai térben léteznek, kettős szabályrendszer alakítja működésüket. A jogi korlátok általában jóval kötetlenebb, szabadabb mozgásteret biztosítanak, hisz a jog nyelvén egy alapvetően politikai intézményt csak főbb vonalakban lehet körülírni.⁷ A XIX. században a kormányra, különösen a kormány szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályok száma kevés, azok is legfeljebb csak általános elvárásokat tartalmaznak.⁸ A vizsgált, az 1848 és 1944 közötti időszakra vonatkozóan az alapvető szabályokat az 1848. évi III. törvénycikk⁹ tartalmazta. Ennek módosításai és kiegészítései adták az előbb említett „főbb körülírást” a kormányok működéséhez. A törvényeket gyakran kormányrendeletek egészítették ki a részletszabályokkal.

Az elvégzett kutatás legalapvetőbb kérdése az volt, hogy miért olyan a kormány szervezete az 1848 és 1944 közötti időszakban, amilyen. Ennek előkérdése annak megállapítása, hogy az egyes korokban milyen volt a kormány. Számptalan és számolatlan okot fel lehet hozni arra, hogy a kormány szervezetét tekintve miért alakult úgy a szabályozás, ahogyan. Ráadásul – Varga Csabával egyetértve - „a történelmi összefolyamat, a konkrét

⁷ GOMBÁR Csaba: *Miként minősítjük a kormányt?* In: GOMBÁR Csaba et. al. (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990-1994*. Budapest, Politikai Kutatások Központja, 1994. 12-17. o.

⁸ CIEGER András: *A kormányzat helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875)*. In: PAJKOSSY GÁBOR (szerk.): *Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon*. Budapest, ELTE BTK, 2000. 66. o.

⁹ a független felelős magyar ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk

társadalmi megbízatás vagy kihívás szempontjából véletlenszerű és esetleges mozzanatok is meghatározó befolyást gyakorolhatnak abban a tekintetben, hogy a jog eszköztára egy adott kérdésre mivel, miként, mivé alakítva vagy mit kialakítva válaszol.”¹⁰ Azzal kell szembesülnünk tehát, hogy bizonytalan, illetve szinte lehetetlen megtalálni azokat a befolyásoló tényezőket, amelyek meghatározták a kormány szerkezetét, illetve a kormány szerkezetének megváltozását vagy meg nem változását egy-egy adott történelmi kihívásra adott válaszként. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azonban azt sem, hogy „... a jog fejlődésében az instrumentális kontinuitás az egyik legfőbb elem. Azaz: a mindenkori új kihívásokra adandó válaszok többnyire nem új eszközök létrehozásával, hanem (már csak a gondolati ökonómia s az utánczás, tehetetlenség és megszokás erejénél fogva is) gyakran a régiék átértelmezésével, új kombinációkba állításával vagy átültetésével születnek meg.”¹¹ Erre tekintettel gondolom úgy, hogy a vizsgálódásomnak jelentős részben a kezdeti időszakra kell koncentrálnia, különös tekintettel az első felelős magyar kormány szerkezetének kialakítására. Ugyanis a vizsgált közel egy évszázad kihívásai elsősorban az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormánystruktúrát fogják érinteni, ez lesz az, amin a jog eszközeivel olyan módosításokat kell majd végrehajtani, ami választ ad az aktuális politikai, gazdasági és társadalmi kihívásokra. Még egyszer Varga Csabát idézve a jog „a kulturális (mentálisbeli, felfogásbeli, magatartásbeli) gyökereknek s összefüggéseknek köszönheti, hogy a történelem legdrasztikusabb változásokra kényszerítő viharaival szemben is olykor meglepő erejű folyamatosságot, sőt egyenesen ellenállást tud tanúsítani.”¹² A vizsgált időszak bizony bővelkedik olyan „viharokban” (1918, 1919), amelyek a magyar jogfolytonosság szövetét sok tekintetben kikezdték, de a kormánystruktúra ellenállónak bizonyulhatott.

A következő vizsgálandó kérdés az alapelvekre irányul, amelyek meghatározták a kormány szerkezetét. Léteztek-e ezek az alapelvek kimondva is? Ha erre a kérdésre pozitív a válasz, akkor az országgyűlési viták során, a napi sajtóban és a szakfolyóiratokban, közjogi monográfiákban meg kell jelenniük ezeknek. Vajon történt-e változás a vizsgált közel egy évszázad során ezen alapelvekben? Azt feltételeznénk, hogy volt változás az alapelvekben, hiszen az 1848-as helyzet szinte össze sem hasonlítható az 1930-as évek Magyarorszázával.

A vizsgálandó kérdések újabb köre a kormány szerkezetének jogi szabályozására vonatkozik. Tekintettel arra, hogy alapvető közjogi kérdéstről van szó, feltételezhetjük, hogy a

¹⁰ VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 106. o.

¹¹ VARGA (2005) i.m.: 106-107. o.

¹² VARGA (2005) i.m.: 110. o.

kormányra vonatkozó szabályozásban túlnyomórészt törvényeket, törvényi szintű szabályozást fogunk találni. Azt is feltételezhetjük, hogy a törvényeket kormányrendeleti szintű szabályozás részletezheti – nyilvánvalóan a törvények szabta keretek között.

Ez a gondolat pedig továbbvezet bennünket ennek a kérdéskörnek egy másik szempontból való megközelítésére; arra, hogy a kormánynak milyen jogkörei vannak vagy lehetnek saját szervezetének alakításában. Ha feltesszük, hogy a kormány szerkezetét minden esetben törvénynek kell meghatároznia, akkor ez azt jelenti, hogy a kormány közigazgatási szervezetalakítási jogkörének nem része saját szervezetének alakítása. Az alapvető kérdés, amit a kormány szervezetének minden változtatásánál fel kell tenni az az, hogy ki vagy kik határozzák meg a kormány szervezetét a gyakorlatban, és kinek vagy kiknek tartozik a hatáskörébe jog szerint ez. Ugyancsak meg kell vizsgálni azt a kérdést, hogy milyen formában lehet megváltoztatni a kormány szerkezetét. Végül arra is választ kell keresni, hogy milyen érvek, indokok és elvek mentén születik meg a döntés a miniszteriális struktúra megváltoztatásáról, milyen érvek, indokok és elvek alapján alkotják meg az új szerkezetet, és végül milyen érvek alapján fogadják el a változtatást, illetve milyen érvelést utasítanak el, nem vesznek figyelembe a változtatáskor.

A kormány szerkezetét érintő kihívások alapjaiban kérdőjelezték meg az 1848-ban kialakított modellt. Minden változtatás ezen a modellen újraértelmezi azokat az alapelveket, amelyek a '48-as és az azt követő, de a változtatást megelőző modellekben kifejezésre jutottak. A legtöbb változtatás esetében a fenti kérdésekre valamilyen módon választ kellett adni a modellen való módosítás eljárásának valamely pontján. A legjelentősebb módosításokkor – 1889-ben és 1917-ben – újra elővették az eredeti, 1848-as modellt, újra átbeszélték, rögzítették a főbb elveket.

I. 3. Fogalmak meghatározása

I. 3. 1. Kormány¹³

¹³ Kormány, kormányzás, központi államigazgatás témakörben számtalan tudományos munka született. E részben csak azokat hivatkoztam, amelyeknek egy vagy több megállapítását szövegszerűen feltüntettem. Munkám során azonban haszonnal forgattam még a következő önálló műveket is: BALOGH Arthur: *A magyar államjog aaptanai*. Budapest, Franklin, 1901.; BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Pest, Emich Gusztáv, 1846.; BÚZA László: *A miniszterek jogi felelőssége*. Budapest, Grill, 1911.; CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance, 1943.; PÖLÖSKEI Ferenc-RÁNKI György: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981.; HARRER Ferenc: *Az államszervezt alapjai különös tekintettel a végrehajtó hatalomra*.

Ahogy Sárközy Tamás mondta, a kormány a kormányzás középpontja.¹⁴ Magyary Zoltán pedig a kormányt mint a magyar közigazgatás legfőbb testületi vezetőjét említi.¹⁵ Tekintettel arra, hogy jelen írás a kormány szerkezetével foglalkozik elsősorban, így a kormány fogalmának meghatározásakor el kell választani egymástól a funkcionális és az institutionális kormányfogalmat. A funkcionális megközelítés szerint a kormány egyszerűen a politikai államvezetést jelöli, mely a bel- és külpolitika egészének irányításáért felelős.¹⁶ Itt tehát nem a kormányzati tevékenységek, feladatok szempontjából fogjuk megközelíteni a kormányt (funkcionális fogalom), hanem annak szervezete szempontjából.

A kormányzás, illetve a kormány fogalma három közkeletű jelentésében ismert: a politikai vezetőség vagy politikai osztály lényegi aspektusa; a formális értelemben vett kormány (a minisztertanács); a kormány, mint végrehajtó és következőképpen adminisztratív apparátus.¹⁷ E csoportosítást alapul véve jelen munka a formális értelemben vett kormánnyal, a minisztertanáccsal és kormánystruktúrával, annak előállítását meghatározó elvekkel foglalkozik.

Márkus Dezső a m. kir. minisztériummal kapcsolatos jogszabályok magyarázatánál felidézi az összeférhetetlenségről szóló 1901. évi XXIV. törvénycikk 15. §-át.¹⁸ Eszerint kormány alatt értendők a magyar és a közös miniszterek, valamint minden szerződés kötésére jogosult állami hatóság vagy hivatal, állami üzem, állami kezelés alatt álló alap, alapítvány, intézet vezetősége.¹⁹ Láthatólag ez beépült a politikai közbeszédbe is, hiszen például ezt a törvényi rendelkezést egy képviselőházi vita során is felemlítették.²⁰

Budapest, Grill, 1910.; HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Budapest, Kilián, 1906.; KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. Budapest, Dialóg-Campus, 2003.; POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Budapest, Singer és Wolfner, 1891.; SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai, 1976.; TISZA Kálmán: *Parlament felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, Ráth Mór, 1865.; MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, Danubia, 1929.; EÖTVÖS József: *Reform*. Pest, Ráth Mór, 1868.; NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (államjog)*. Budapest, Athenaeum, 1905.; FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga I-II. kötet*. Pécs, Karl, 1927.; BÖLÖNY József: *Magyar közjog I-II. kötet*. Budapest, k. n., 1942-1943.

¹⁴ SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Budapest, Park, 2012. 27. o.

¹⁵ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Kir. M. Egyetemi Nyomda, 1942. 204. o.

¹⁶ FRITZ Rittner: *Közhatalmi funkciók a Német Szövetségi Köztársaság gazdasági jogában*. Jogtudományi Közlöny 1980. szeptember/9. szám, 593. o.

¹⁷ GALLÓ Béla: *Gianfranco Pasquino: Il sistema politico italiano*. Társadalomkutatás, 1988/3. sz., 104. o.

¹⁸ MÁRKUS Dezső: *Közjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján*. Budapest, Grill, 1910. 595. o.

¹⁹ az összeférhetetlenségről szóló 1901. évi XXIV. törvénycikk 15. §

²⁰ SZ. N.: *Haller István az összeférhetlenségi bizottság előtt. Pakots József Haller ellen új vádat emelt, amely szerint a Mátravidéki Erdőipar bírói zártörést követett el*. Esti Kurir, 3. évf. 120. sz. (1925. május 29.) 3. o.

„Hogy kormány alatt közönséges értelemben a végrehajtó hatalmat (minisztériumot) szokták érteni; ez onnan van, mert a cselekvéssel kapcsolatos hatalommal tényleg a végrehajtás szerve rendelkezik. Tulajdonképpen azonban a kormány fogalmát nem lehet csak a cselekvés szervére korlátozni, hanem az államnak mindazon szervei, melyek által életét irányozza, a kormány fogalma alá tartoznak.”²¹ Balogh Arthur a kormánynak egy szélesebb fogalmi megközelítését adta, tulajdonképpen kormány alatt a kormányzatot érti. Ezt a fajta meghatározást a jelen értekezés nem követi, kormány alatt mindig szigorúan a miniszterelnököt és a minisztereket értem.

Egyed István magyarázata szerint azért kormány a kormány, mert a fő feladata és hivatása a kormányzat ellátása, irányítása és felügyelete, nem pedig az egyes közigazgatási ügyek intézése.²² Az értekezés szempontjából fontos rögzíteni, hogy a kormányzással és a kormányzati rendszerrel nem, vagy csak érintőlegesen foglalkozunk. E tekintetben kormányzás alatt az államhatalom központi szerveinek legmagasabb szintű irányító tevékenységét értjük, kormányzati rendszeren pedig a kormányzati tevékenységben részt vevő központi állami szervek felépítését, jogállását és egymáshoz való viszonyát.²³

Az 1848. évi III. törvénycikk 10. §-a a következő meghatározást adja: „*a ministerium áll: egy elnökből, ha az maga tárczát nem vállal, kivüle még nyolc ministerből.*”²⁴ A független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk tehát a kormányt nevezte minisztériumnak (ministerium), ezen belül pedig osztályokat különített el. A kormányt minisztériumnak nevező nyelvhasználat sokáig élt a dualizmus időszakában, de a köznyelvben a minisztériumi osztályokat már a kezdetektől minisztériumoknak nevezték.²⁵

Tomcsányi Móric meghatározása szerint a minisztérium „*összfoglalata*” az egyes tárcák élén álló minisztereknek. Ő is utal arra, hogy a törvény szerinti minisztérium megfogalmazást a köznyelv a kezdetektől más értelemben, az egyes ágazati minisztériumok megnevezéseként használja.²⁶ Egyed István megállapítása szerint a minisztérium testület, élén a miniszterelnökkel.²⁷

²¹ BALOGH Arthur: *Alkotmánytan*. Pozsony, Wigand, 1903. 49. o.

²² EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg-Campus, 2016. 317. o.

²³ IJAS József: *Ausztria kormányzati rendszere a dualizmus időszakában*. In: MEZEY Barna (szerk.): *Jogtörténeti előadások I.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1988. 137. o.

²⁴ 1848. évi III. törvénycikk 10. §

²⁵ KOZÁRI Monika: *A dualista rendszer*. Budapest, Pannonica, 2005. 155. o.

²⁶ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi, 1943. 495. o.

²⁷ EGYED (2016) i.m.: 314. o.

Ha a kormányt nem tartalmi szempontból vizsgáljuk, hanem e szó használatát, akkor meg kell említeni, hogy a törvény szövegezésével szemben a gyakorlatban minisztérium alatt nemcsak a miniszterek összességét, az összminisztériumot értették, hanem az egyes minisztereket a hozzájuk rendelt igazgatási szervezettel együtt.²⁸ világossá válik, hogy az 1848. évi III. törvénycikk miért nem használta a kormány szót. E kérdésre egyszerű a válasz: a kormány szó már foglalt volt, és az alatt nem a felelős minisztériumot, a miniszterekből álló kormányt értették, hanem a kormányzás, pontosabban a végrehajtás feladatát ellátó központi kormánysszerveket. Amikor Csengeri Antal azt írta, hogy a „*régi alkotmányos formák mellett ... a kormány fogalma testületek között oszlott meg,*”²⁹ ezt támasztja alá. Keleti Károly is hasonlóra utal akkor, amikor azt mondta, hogy „*hajdan az állam és kormány fogalma közt csekély különbség volt. Csak az uralkodók és kormányzók, szóval a hatalmasak képezték az úgynevezett államot...*”³⁰

Ez, hogy a kormány alatta a központi kormánysszerveket kell érteni, látszik az 1843/44. évi országgyűlés határozatából is, amely az alkotmányosan felelős kormány létrehozatalának elhatározásáról szól. „*A KK. és RR.-nek, habár a magyar kormány személyzetében bizodalomuk lehetne is, bizodalomuk teljesen elenyészett oly kormány iránt, mely az alkotmányos téren kívül, és felelősség nélkül működik. A KK. és RR. különösen egy alkotmányosan felelős kormányban látják mind törvényeik szentségének egyedüli biztosítását, mind az ország lehető kifejlődésének egyedüli feltételét.*”³¹ Eszerint kormány alatt a Magyarországon 1844-ben is működő kormánysszerveket értik. Ugyanezt erősíti meg a Pesti Hírlap tudósítása is: „*Márt. 14-én, mint alább olvasható, az orsz. gyűlési ifjúság, a pozsonyi polgárokkal egyesülve, nagyszerű fáklyás zenét rendezett Kossuthnak. Több ezernyi nép volt jelen. Fényesebb demonstrációra sohasem emlékszünk. Nevezetes már csak azért is, mert első tisztelgés e nemből a jelen orsz. gyűlés alatt, mellynek kezdetén mindennemű nyilvános demonstrációk tiltottak. A megbukott kormány ugyanis minden téren félt a közvélemény nyilatkozásától.*”³² Ebből bátran levonható a következtetés, hogy a sajtó és a köznyelv is kormány alatt a megszűnőben lévő kormánysszerveket értette.

²⁸ MEZNERICS Iván-TORDAY Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867-1938.* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937. 30. o.

²⁹ CSENGERI Antal: *Magyar szónokok és statusférjak.* Pest, Heckenast Gusztáv, 1851. 245. o.

³⁰ KELETI Károly: *A statistikáról.* Anyagi Érdekeink, 2. évf. 1869/61. sz., 487. o.

³¹ ÖKRÖSS Bálint: *Az 1843/4. évi országgyűlés.* Jogtudományi Közlöny, 1866/18. sz., 283. o.

³² SZ. N.: *Magyarország és Erdély.* Pesti Hírlap 2. szám (1848. március 18.) 232. o.

Hasonló szellemben fogalmaz az 1870. évi IX. törvénycikk³³ is, amely az „1849. évtől az 1867. évig tetteleg fennállott központi kormány közegeinek nyugdíjairól” szól. Ez a törvénycikk központi kormány alatt nyilván nem a minisztériumot vagy a minisztertanácsot érti, hanem azokat a központi államigazgatási szerveket, amelyek a szabadságharc bukása és a kiegyezés között ellátták a közigazgatás legfőbb feladatait Magyarországon.³⁴

Ha tisztában vagyunk azzal, hogy mi értünk kormány alatt, akkor megmondható az, hogy az általam vizsgált időszak egy részében vagy teljes egészében hány kormány is volt pontosan. Sem a kortárs, sem a modern feldolgozások nem adnak egybehangzó számot erről. Határozott kísérletek természetesen vannak, például Rudai Rezsőé, aki szerint Imrédy Béla alakította meg a harmincötödik kormányt 1867 óta.³⁵ Nem egységes annak megítélése, hogy a kormány vagy a miniszterelnök lemondása³⁶, a lemondás elfogadása, a miniszterelnök felkérése egy új kormány megalakulását jelenti vagy sem. Nincs egybehangzó álláspont abban a kérdésben sem, hogy a kormány összetételének milyen mértékű átalakítása jelenti egy új kormány létrejöttét, illetve abban sem, hogy van-e ilyen mérték egyáltalán.

Szente Zoltán álláspontja szerint a fentebb írt egyet nem értésnek az lehet az oka, hogy „az iratlan, jelentős részben alkotmányos konvenciókon alapuló magyar közjog rugalmas szabályai miatt a történeti szakirodalom a dualizmus kormányait nem azok alkotmányjogi státusa, hanem az egymást követő miniszterelnökök kormányfői működése, illetve egybefüggő megbízási ideje alapján tartja számon.”³⁷

Bölony József Magyarország kormányai című műveiben ettől eltérő elvek szerint számolja az egyes kormányokat. Amikor kormányátalakításról szólt, figyelmen kívül hagyta azt a kérdést, hogy a kormány átalakítására a kormány felmentése és újbóli kinevezése miatt volt szükség vagy egyszerűen, enélkül történt az átalakítás. Ezeket a változásokat is csak akkor sorolja a más összetételű kormányok közé, azaz jelöli meg új kormányösszetételként, ha

³³ az 1849. évtől az 1867. évig tetteleg fennállott központi kormány közegeinek nyugdíjairól szóló 1870. évi IX. törvénycikk

³⁴ Így – e törvénycikk alkalmazásában – kormány alatt a következő szerveket kell érteni: igazságügyminisztérium, legfőbb törvényszék, belügyminisztérium, rendőri minisztérium, ministeri tanács, államtanács, birodalmi tanács, pénzügyminisztérium, kereskedelmi minisztérium, magyar, erdélyi és horvát udvari kancellária, legfőbb számvevőszék.

³⁵ RUDAI Rezső: *A magyar kormányok szerkezete (1867-1938)*. Közigazgatástudomány, 1. évf. 1938/4. sz., 307. o.

³⁶ A gyakorlat szerint a miniszterelnök lemondása a kormány lemondását is jelenti, tehát e két kifejezés ugyanazt tartalmazza. Kiszely Gyula véleménye szerint helyes volna, ha „a kabinetek felmentetnének attól a részben gavalléros, de részben fészekfúto babonától, hogy a kabinetfővel az egész kormány otthagya a dolgot.” Azt, hogy a miniszterelnökkel együtt a kormány is lemond, szellemesen a „közös bukás Damokles-kardjának” nevezi. KISZEY Gyula: *A magyar államkormányzás jövője*. Budapest, Pesti, 1928. 129-130. o.

³⁷ SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest, Atlantisz, 2011. 276. o.

legalább három miniszter személye megváltozott. Ezt a rendszert arra a gyakorlatra tekintettel alakította ki, hogy gyakran előfordult a Monarchia idején és a két világháború közötti időszakban, hogy a kormány lemondása után az újból megbízott miniszterelnök teljesen változatlan összetételben alakította meg a kormányát. Bölöny is megállapította, hogy ilyen esetekben de iure megszakadt a folyamatosság, azaz az új kinevezésre tekintettel új kormányról beszélhetünk de facto változatlanság mellett, hiszen a kormány tagjai a jogi változást megelőzően és azt követően is ugyanazok maradtak. A másik jelentős ok, amely miatt Bölöny úgy döntött, hogy a jogi szempontú kormánykinevezések helyett a tényalapú kormányösszetétel-változásokat vizsgálja az volt, hogy előfordult az az eset is, amikor a kormány felmentése és új kormány kinevezése nélkül történt jelentős változtatás a kormány összetételében.³⁸

Szente Zoltán azért illeti kritikával Bölöny József sorrendjét és elhatárolását, mert ő csak abban az esetben vette számításba a közjogi szempontokat, amikor a kormányfő személye is megváltozott.³⁹ Ezt azzal indokolta, hogy amennyiben a kormányfő személye nem változott, úgy a kormány politikájában sem állt be változás, a kormány működése folyamatos maradt.⁴⁰ Szente véleménye szerint a Bölöny által alkalmazott módszer praktikussági szempontokat követett, „*közjogilag tarthatatlan, történetileg pedig pontatlan.*”⁴¹ Szente álláspontja szerint – a közjogi szempontot figyelembe véve – a dualizmus időszakában összesen 27 kormánya volt az országnak és 15 személy volt a miniszterelnöki pozícióban. Ennek megfelelően, a közjogi szempontot szem előtt tartva és a közhiedelemmel – és egyébként Bölöny Józseffel is – ellentétben Fejérváry Gézát kétszer, Tisza Kálmánt háromszor, Khuen-Héderváry Károlyt négyszer, Wekerle Sándort pedig hatszor nevezte ki az uralkodó miniszterelnökké.⁴² Ez megközelítés és a miniszterelnökök kinevezéseinek ily módon történő számozása és számolása valóban a közhiedelemmel és a megszokással szemben van, azonban kétségtelenül a közjogi szempontot maradéktalanul, válogatás nélkül veszi figyelembe, ennek következtében jogi és történeti szempontból pontos.

Meglátásom szerint a különböző szerzők közötti jelentősnek tűnő eltérések abból adódnak, hogy más-mást vizsgáltak. Szente Zoltán alapvetően közjogi szempontból végezte el a miniszterelnöki kinevezések vizsgálatát. Ez a módszer azonban nem arra a kérdésre ad

³⁸ BÖLÖNY József: *Magyarország kormányai 1848-1987*. Budapest, Akadémiai, 1987. 20. o.

³⁹ SZENTE (2011) i.m.: 277. o.

⁴⁰ BÖLÖNY (1987) i.m.: 62-75. o.

⁴¹ SZENTE (2011) i.m.: 277. o.

⁴² SZENTE (2011) i.m.: 278. o.

választ, hogy hány kormánya volt az országnak, hanem arra a – szintén nagy jelentőséggel bíró – kérdésre, hogy hány miniszterelnöki kinevezés történt a vizsgált időszakban és az egyes kinevezések mennyi ideig tartottak. Külön érdekes még Gratz Gusztáv elképzelését is megjeleníteni a kormányok száma tekintetében. Az ő meglátása szerint például Bethlen István három alkalommal alakított kormányt: először a Teleki-kormány visszalépése után 1921 áprilisában, majd IV. Károly második visszatérési kísérlete, illetve a trónfosztás után 1921 decemberében,⁴³ és harmadszor a nemzetgyűlési választások után 1922 júniusában.⁴⁴ Nem utal viszont Bethlen 1926. szeptemberi, a frankhamisítási botrányból eredő lemondására.⁴⁵ Ebből arra következtethetünk, hogy Gratz részben Sente Zoltán, részben Bölöny József álláspontját követte a kormányok megalakulása, illetve átalakulása kérdésében. Hiszen 1921 áprilisában megtörtént a kormány lemondása és újbóli kinevezése, azonban 1922 júniusában ellenben csak jelentős kormányátalakítás történt.

A különbségeket, illetve a különbségek jelentőségét két kérdéssel meg lehet világítani. Új vagy újabb kormánynak tartjuk-e azt a kormányt, amely a miniszterelnök lemondását majd újbóli kijelölését követően pontosan ugyanolyan összetétellel valósult meg? Erre a helyzetre jó példa, ami 1944. október 15-én történt a minisztertanács ülésén, amelyen a kormányzó elnökölt. Horthy kormányzó az ülésen kikérte a miniszterek véleményét arra vonatkozóan, hogy fegyverszüneti feltételek közlését kérje az ellenségtől, azaz a kiugrási kísérletről.⁴⁶ Lakatos Géza miniszterelnök erre reagálva elmondta, hogy ő az országgyűlés mindkét háza előtt arra kötelezte el magát, hogy amennyiben ilyen sorsdöntő döntés elé kerül, akkor azt az országgyűlés elé terjeszti, kikérve a véleményét. De mivel látta a kormányzó elhatározását, a miniszterelnök a kormány nevében benyújtotta a lemondását. A kormányzó ezt a lemondást elfogadta, azonban tekintettel arra, hogy a kormány tagjainak részéről nem történt olyan felszólalás, amely a kormányzó szándékával ellentétes lenne, így a kormány tagjait újból kinevezte. Ezt követően Horthy találkozott Edmund Veesenmayerrel, a találkozót követően azonban a kormány tagjai letették az esküt.⁴⁷ Nem volt szokatlan módszer ez abban az esetben,

⁴³ HORTHY Miklós: *Emlékirataim*. Budapest, Európa, 2011. 170. o. Ugyanezt erősíti meg: ROMSICS Ignác: *Bethlen István. Politikai életrajz*. Budapest, Magyarországtudató Intézet, 1991. 142. o. és SIPOS József: *Nagyatádi Szabó István és a második Bethlen-kormány megalakítása*. In: HENZSEL Ágota (szerk.): *Szabolcs-Szatmár-Beregi Levéltári Évkönyv. XV. kötet*. Nyíregyháza, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltára, 2001. 155. o.

⁴⁴ GRATZ Gusztáv: *Magyarország a két háború között*. Budapest, Osiris, 2001. 131. o.

⁴⁵ Bethlen István gróf levele Horthy Miklóshoz lemondása ügyében. SZINAI Miklós-SZÜCS László (szerk.): *Horthy Miklós titkos iratai*. Budapest, Kossuth, 1962. 61-68. o.

⁴⁶ PAKSA Rudolf: *Szálasi Ferenc és a hungarizmus*. Budapest, Jaffa, 2013. 143. o.

⁴⁷ MNL W12 Minisztertanács-i jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1944. október 15.

amikor a miniszterelnök egy, a kormányprogramban tett ígéret miatti vagy a kormány politikájából következő elvből eredő felelősségtől akart szabadulni. Közjogi szempontból – bár nem a megszokott eljárásban és az országgyűlés mellőzésével – itt egy új kormány kinevezéséről van szó. Politikai szempontból is egy új kormánnyal állunk szemben, hiszen a kormányprogram megváltozott, kicsi, de jelentős részben változott meg. Formai, szervezeti és gyakorlati szempontból nem változott a kormány, ugyanaz a miniszterelnök, ugyanazok a tagjai is. Független ez attól is, hogy a következő napon a kormány lemondott.⁴⁸

Érdeemes egy másik kérdés alapján is megvizsgálni ezt a problémát: Új vagy újabb kormánynak tartjuk-e azt a kormány, amely a miniszterelnök lemondását majd egy másik miniszterelnök kijelölését követően – a miniszterelnök személyétől eltekintve – pontosan ugyanolyan összetétellel valósult meg? Ez a helyzet állt elő Esterházy Móric kormányát követően a Wekerle-kormány esetében 1917. augusztus 23-án.⁴⁹ Közjogi szempontból egyértelmű, hogy az Esterházy-kormányhoz képest a Wekerle-kormány új, hiszen más a miniszterelnök, elfogadott lemondás és új kinevezés történt. Politikai szempontból azonban nehezebb a kérdés megválaszolása. E tekintetben a kormány újszerűsége szempontjából a döntő az, hogy az új személy új programot is jelent-e. Erre a kérdés könnyen választ kaphatunk. A Wekerle-kormány 1917. augusztus 23-tól van hatalmon, azonban a kormányprogram bemutatására Wekerle Sándornak ekkor még nem volt lehetősége, mivel az országgyűlés a nyár folyamán nem ülésezett. Az 1917. szeptember 12-én tartott képviselőházi ülésen azonban már volt lehetősége Wekerlének arra, hogy kormánya programját ismertesse. A kinevezéséről szóló legkegyelmesebb királyi kézirat ismertetését követően⁵⁰ programjáról a következőket mondta: *„Midőn újból kinevezett ministertársaimmal a t. háznak bemutakozom, a helyzet általános jellemzéséül először is azt vagyok bátor kijelenteni, hogy amint — a miniszterelnöki állást kivéve — változatlanul maradt az egyes ministeri állások betöltése, változatlanul marad s egészében fentartjuk azt a programot is, melyet hivatali elődöm ez évi június hó 21-én a t. házzal megismertetett.”*⁵¹ Természetesen ezt követte a program hosszas, részletesebb ismertetése is. A fentebb feltett kérdés megválaszolása szempontjából ennyi elegendő. Tehát ebben a helyzetben nem változott semmi, csak a miniszterelnök személye; ugyanazok a miniszterek, ugyanaz a kormányprogram. Azért mégiscsak változott még valami: a kormányprogramért a felelősséget nem az előző, a programot meghirdető miniszterelnök viseli, hanem az új miniszterelnök.

⁴⁸ BÖLÖNY (1987) i.m.: 105. o.

⁴⁹ BÖLÖNY (1987) i.m.: 91-92. o.

⁵⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 8. o.

⁵¹ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 9. o.

A fenti szélsőséges, de azért szemmel láthatóan előforduló példák alapján arra jutottam, hogy érdemes több szempontból megvizsgálni az érintett időszak kormányait; így közjogi, politikai, személyi, szervezeti és gyakorlati szempontból. Ahogyan már ismertettem, a közjogi szempontú megközelítés egyezik Sente Zoltán álláspontjával. Eszerint egy kormány akkor mondható újnak, ha az előző megbízatása megszűnt, és az államfő új kormányt nevezett ki, és a kinevezést megfelelő formába öntötték. Ennek megfelelően a vizsgált időszakban a kormányok száma jóval magasabb, mint a széles körben eddig ismert szám. A kormány újszerűségének politikai szempontból történő meghatározása esetében két tényezőre kell figyelemmel lenni: egyrészt a kormány programjának változására, másrészt a politikai felelősség alanyának változására. Ennek mentén a politikai szempontból újnak számító kormányok száma igencsak hasonló lesz a közjogi szempontú új kormányok számával. A személyi szempont alatt egyszerűen azt értem, hogy újnak tekintendő a kormány akkor, ha személyi összetételében változás történt. Ez természetesen szinte megszámlálhatatlan mennyiségű kormányt jelent a vizsgált időszak alatt. A negyedik szempont a kormány szerkezete szerinti vizsgálatot jelenti. Eszerint újnak számít a kormány, ha annak szerkezete eltér a megelőző kormány szerkezetétől, azaz, ha új miniszteri pozíció jött létre van szűnt meg. Ez a jelen disszertációban részletesen vizsgált kérdéskör; az előző fejezetekben leírt, a kormány szerkezetét érintő változások, módosítások jelentik ez esetben a kormány újszerűségét. Természetesen ennek száma jóval kisebb, mint bármelyik előbbi eseté. Az ötödik szempont esetében nincs olyan egzakt mutató, számszerűsíthető jellemző, ami ezt a szempontot az előzőekhez tenné hasonlónak. A gyakorlati szempontú megközelítés szerint a kormány nem számít újnak, ha a miniszterelnök ugyanaz. Gyakorlati szempontból nem jelenthet változást a miniszterelnök újbóli kinevezése. Természetesen a kormányprogram változhat valamelyest és a kormány összetétele ugyancsak, de a kormányzati rendszer élén ugyanaz az ember áll, ugyanaz viseli a felelősséget.

A kormány fogalmának meghatározása és a kormányok száma miatti problematika után felvetődik egy harmadik kérdés a kormánystruktúra vizsgálatára vonatkozóan. E felmerült kérdés arra vonatkozik, hogy lehetséges-e tipologizálni, csoportosítani a kormánystruktúra változásának egyes eseteit.

Balázs István mutatta be 1987-ben a francia államtanács 1985-ben alapított vizsgálati és beszámolási szekciójának jelentését⁵². E jelentés a francia kormánystruktúra történetének megelőző hetven évét vizsgálva tipologizálta a francia kormánystruktúra változásait. Ennek megfelelően a következő lehet kormánystruktúrát érintő változtatások lehetnek:

1. adott ágazaton belül meglévő egy minisztériumból kettő kialakítása;
2. adott ágazaton belül meglévő két minisztérium egyesítése;
3. egy meglévő minisztérium hatáskörcsoportjának önállósodása majd új minisztérium formájában történő szervezeti leválása;
4. két hasonló hatáskörcsoportú minisztérium közötti hatáskörátcsoportosítás vagy kiegészítés;
5. új minisztérium alakítása oly módon, hogy annak hatáskörét több, már meglévő minisztériumtól csatolják el;
6. új minisztérium alakítása úgy, hogy már meglévő minisztériumoktól egész főosztályokat csatolnak el szervezetiileg és az ellátott hatáskörökkel együtt;
7. új minisztérium alakítása saját szervezet nélkül akképpen, hogy az feladatkörét más minisztériumi szakszolgálatok igénybevételével láthassa el.⁵³

Ez a fajta tipológia a magyar kormánystruktúra változásának leírásában is jól használhatónak tűnik.

I. 3. 2. Minisztertanács

A miniszterek összessége képezi a minisztertanácsot,⁵⁴ ahol maga az államfő vagy a miniszterelnök, esetleg más miniszter elnököl.⁵⁵ Pontosabban főszabály szerint a

⁵² Structures Gouvernementales et Organisation Administrative; La Documentation Francaise 1986. N° 4818. Ismerteti: BALÁZS István: *Kormánystruktúra és államigazgatási szervezet*. Jogtudományi Közöny XLII. új évf./11. sz. (1987. november) 615-617. o.

⁵³ BALÁZS (1987) i.m.: 617. o.

⁵⁴ VÖRÖS Károly-BORECKZY Beatrix-MÁTÉ Gábor-MÜLLER Veronika-G. VASS István: *A magyar állam szervei 1944-1950. A-M*. Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1985. 486. o.

⁵⁵ MÁTHÉ Gábor: *Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie*. In: MÁTHÉ Gábor-MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015. 141. o.

minisztertanácsban az államfő elnököl, az államfő távolléte esetén a miniszterelnök.⁵⁶ A minisztertanács nagyszabású feladata, hogy a közigazgatás egységességét megvédje az egyes minisztériumokkal szemben. Ennek megfelelően a minisztertanács hatáskörébe tartozik mindaz, ami a közigazgatás egységének megőrzéséhez szükséges, azaz a közigazgatás legfőbb elveinek megállapítása, a miniszterek között felmerült nézeteltérések megoldása, döntés az országgyűlés elé kerülő kormány szintű nyilatkozatról vagy jelentésről.⁵⁷

A kormányzaton belüli legfontosabb döntés-előkészítő fórum a minisztertanács, azaz a kormányülés volt. A felelős kormány kinevezése utáni hetekben az uralkodó elnökletével tartott minisztertanácsokon próbálták meghatározni az egyes minisztériumok hatásköreit, feladatait, a minisztériumok ügköreit az új viszonyoknak megfelelően. Az ügkörök kialakítása alkalmanként elég elnagyoltra sikerült, aminek az oka nem feltétlenül ismerhető meg. Lehet, hogy az idő volt kevés, nem volt erre irányuló egyértelmű szándék, de Somogyi Éva szerint az is felmerülhet, hogy az a belátás áll emögött, hogy az ügkörök meghatározásának a gyakorlaton és nem az elméleten kell alapulnia.⁵⁸ Egyébként a későbbiekben erre kerül sor több alkalommal is a minisztertanács ülésein.

A minisztertanácsok gyakran előkészítetlenek voltak, azonban a működés nem volt teljesen ad hoc jellegű (törvényalkotási tervek készültek). Nem létezett a minisztertanács elöterjesztések előzetes írásbeli köröztetése; ez az aktuális ügyel esetében természetesen nem is volt lehetséges. Így gyakran fordult elő, hogy a miniszter a minisztertanácson hozott elő egy témát teljesen előkészítetlenül, anélkül, hogy arról előzetes egyeztetések folytak volna. Ez nemcsak a kormány működését, hanem személyesen a miniszterelnök helyzetét is megnehezítette, hiszen neki mindenképpen állást kellett foglalnia egy olyan kérdésben, amelyre nem készült, nem is készülhetett fel. Lónyay Menyhért miniszterelnöknek éppen erre tekintettel kellett úgy rendelkeznie, hogy *„a minisztertanácsban felmerülendő tárgyak minden egyes miniszter úr által vele előlegesen közöltessenek azon célból, hogy tudomást szerezvén magának az elintézendő tárgyak gyors elintézése iránt, azokat kellő sorozatban tűzhesse napirendre. Ez annyival inkább szükséges miután csak ily módon lehet az eldöntendő tárgyak gyors elintézése iránt célszerűen intézkedni.”*⁵⁹ Lónyay szándéka a minisztertanács ügrend megteremtésére a későbbiek fényében kedvezően ítéltető meg. A minisztertanács ülések hatékonyságát nagyban

⁵⁶ Lásd: 1848. évi III. tc. 10. § A ministerium áll: egy elnökből, s ha az maga tárczát nem vállal, kivüle még nyolcz ministerből.

⁵⁷ MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar Jogi Lexikon*. V. kötet. Budapest, Pallas, 1904. 437-438. o.

⁵⁸ SOMOGYI Éva: *Hagyomány és átalakulás. Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában*. Budapest, L'Harmattan, 2006. 65. o.

⁵⁹ MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1871. november 15. 4. pont

hátráltatta az is, hogy erre az időszakra nem alakult még ki a domináns miniszterelnöki pozíció és a rezortminiszteri szerepkör sem. Ezek hiányában a testületi döntéshozatal volt jellemző, azaz minden ügyet, minden napirendi pontot a teljes minisztertanács közösen megvitatott. Ennek a rendszernek a kialakulása és rendeződése Tisza Kálmán kormányának kezdeti időszakára tehető.⁶⁰

A Deák-párti kormányra a dualizmus kezdeti időszakában nem lehet úgy tekinteni, mint egységesen, kiforrottan működő testületre. Sem 1848-ban, sem 1867-ben és azt követően sem figyelhető meg a kormányon belüli hierarchia, nincs alá-fölérendeltség a miniszterelnök és a miniszterek között. A miniszterelnöknek jogszabályból eredő többletereje nincsen, politikai többleterével sem rendelkezik. Kiemelkedő szerepét a kormányon belül a tekintélye biztosíthatja. A testületi jellegű döntéshozatal volt a jellemző.

A kormányok személyi kérdéseinek alakulása is a kor fontos jellemvonásaira mutat rá. A miniszterek kinevezése nem kötődött egyértelműen a miniszterelnökhöz, hiszen abban a kormányzó párt vezetésének és az uralkodónak is jelentős beleszólása volt. Általában nem az új miniszterelnök választhatta meg kormányának összetételét, hanem azt az előző kormányból „örökölte meg”. Előfordult, hogy a miniszterelnökök gyorsabban cserélődtek, mint a miniszterek. Ez az előbbieken írt körülményekből adódik, és abból, hogy a kormány esetleges kudarcaiért, hibáiért a miniszterelnöknek kellett vállalnia a felelősségét. Tisza Kálmán kormányra kerülésével az előbbieken jelentős változások következtek be.⁶¹

I. 3. 3. Miniszter

„Magyarországon, ahol minden mágnás született miniszterjelölt,”⁶² a miniszter fogalmának meghatározása a legegyszerűbbnek tűnik az itt ismertetett fogalmak közül. A Pesti Hírlap Lexikona meghatározása szerint a miniszter latin eredetű szó, eredeti értelmében szolgát jelentett. Azt a legmagasabb állami tisztviselőt jelenti, aki annak az államigazgatási szervnek áll az élén, amelynek útján az államfő a végrehajtó hatalmat gyakorolja.⁶³ A Márkus-féle Magyar Jogi Lexikon szerint a „*miniszterek alkotmányjogi szempontból nélkülözhetetlen,*

⁶⁰ CIEGER (2000) i.m.: 71. o.

⁶¹ CIEGER (2000) i.m.: 74-75. o.

⁶² SZ. N.: *Uzsoktól a miniszteri bársonyszékig*. Uj Idők, XXIII. évf. 10. sz. (1917. március 4.) 235. o.

⁶³ *Pesti Hírlap Lexikona*. Budapest, Pesti Hírlap, 1937. 720. o.

közvetlenül az államfőnek alárendelt és a népképviselőnek felelős államtisztviselők, kiknek feladata az államfőt tanáccsal ellátni, kormányzati cselekedeteit ellenjegyezni és az államkormányzat valamely ágát vezetni.”⁶⁴ A jelen értekezésben a miniszter szót ilyen értelemben fogom használni, illetve ehhez az értelemhez való viszonyt fogom vizsgálni.

E körbe tartozik a „*ministerium tagja*” kifejezés vizsgálata is. Ezt jogszabályok és a napi sajtó nyelve sem gyakran használta, pedig lehetőséget adott volna arra, hogy a kormánytagokat együttesen, ne pedig a miniszterelnököt külön kiemelve említhessék. Egyébként már az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-ában szerepel ez a kifejezés a következőképpen: „*[a] ministeriumnak, azon tagján kívül [...]*.”⁶⁵ Ez az utalás a király személye körüli miniszter állását írja körül. Valószínűleg a törvény szövegezője ezzel akart utalni e miniszteri állás eltérő jellegére.

A miniszterek helyzetével kapcsolatban négy olyan kérdés merül fel, amelyet a jelen disszertáció érinteni fog: a miniszterelnök helye a kormánystruktúrában, a miniszterelnök helyettesítése, a tárca nélküli miniszterek a kormányon belül, illetve a többes tárcaviselés kérdése.

A miniszterelnök kormányon belüli helyzetével kapcsolatban az 1848. évi III. törvénycikk 10. §-a adja a kiindulópontot, amely szerint „*A ministerium áll: egy elnökből, s ha az maga tárczát nem vállal, kivüle még nyolcz ministerből.*”⁶⁶ Eszerint a miniszterelnök vállalhat tárcát, azaz lehet tárcavezető miniszter, de ez egy lehetőség: nincs megtiltva, de nem is kötelező számára a tárcaviselés. Ezt emeli ki Egyed István is, amikor azt mondta, hogy a „*miniszterelnök miniszteri tárcát nem visel, azonban átveheti valamely tárca viselését.*”⁶⁷ A miniszterelnök tárcaviselése egyáltalán nem volt ritka jelenség, a legtöbb miniszterelnök rövidebb vagy hosszabb ideig, néha a teljes miniszterelnöksége alatt viselt egy vagy több tárcát.

Az első miniszterelnöki tárcaviselésre rögtön 1848-ban, Batthyány Lajos esetében sor is került. Batthyány ideiglenesen 1848 áprilisában-májusában vezette a honvédelmi tárcát,⁶⁸ majd a kormány második időszakában, 1848 szeptemberében tizenhat napon keresztül a honvédelmin kívül az összes tárca vezetését ellátta.⁶⁹ Szemere Bertalan a kormányában belügyminiszter volt, csakúgy mint Széll Kálmán vagy Khuen-Héderváry Károly, Andrássy

⁶⁴ MÁRKUS (1904) i.m.: 436. o.

⁶⁵ 1848. évi III. törvénycikk 14. §

⁶⁶ 1848. évi III. törvénycikk 10. §

⁶⁷ EGYED (2016) i.m.: 315. o.

⁶⁸ Batthyány ideiglenes tárcaviselésének oka, hogy Mészáros Lázárt csak május 23-án engedték vissza Magyarországra. HERMANN Róbert: *A magyar hadügyminisztérium 1848-1849.* Budapest, 1998. 4-5. o.

⁶⁹ BÖLÖNY 1987. 81. o.

Gyula és Lónyay Menyhért honvédelmi miniszter, Wenckheim Béla és Bánffy Dezső király személye körüli miniszter, Wekerle Sándor pénzügyminiszter volt, Szlávy József a honvédelmi és a pénzügyi tárcát is vezette, Tisza Kálmán király személye körüli, belügy- és pénzügyminiszter is volt. A miniszterelnök miniszteri tárcaviselésének egy szokatlan példája Tisza István első miniszterelnöksége. A megelőző Lukács-kormány összetételéhez képest kevés változtatás történt Tisza István azonban a miniszterelnöki pozíció mellett viselte még a horvát-szlavón-dalmát miniszterséget is tekintettel a horvátországi zavaros viszonyokra.⁷⁰

A gyakorlat a két világháború közötti időszakban is fennmaradt. Ha ideiglenesen is, de Teleki Pál, Bethlen István, Károlyi Gyula, Gömbös Gyula és mások is rövidebb-hosszabb ideig vezettek egy vagy több tárcát. A gyakorlat szerint ennek azért volt jelentősége, mert a csak önállóan és egyedülként viselt miniszterelnökség nem biztosított olyan pozíciót a kormányon belül, mint egy jelentősebb és hagyományosabb tárca vezetése, mint például a belügyi vagy a honvédelmi. Ez az előbbi példálózó felsorolásból is jól látszik, hiszen leginkább a belügyi, a pénzügyi, a honvédelmi tárcát vagy a király személye körüli miniszteri állást viselték a miniszterelnökök a leggyakrabban. Szükséges utalni azonban arra is, hogy a miniszterelnöki tárcaviselés nem minden esetben a miniszterelnök pozíciójának erősítését szolgálta. Azokban az esetekben, amikor a miniszterelnök csak rövidebb ideig vezetett egy-egy szaktárcát, ennek oka sokkal inkább a kényszer volt.

A miniszterelnöki pozíció ilyen megerősítése nem kizárólagosan magyar „*találmány*,” erre utal Mártonffy Károly, amikor Jacques Bardoux francia kormánnyal kapcsolatos véleményét ismertette. Bardoux szerint a miniszterelnök számára nem elegendő a miniszterelnöki feladatokat elvégezni. Ezen felül szükséges még az is, hogy egy fontos minisztérium vezetését is vállalja. Bardoux szerint a miniszterelnök csak akkor őrizheti meg a tekintélyét, ha vállal egy jelentős miniszteri tárcát, mert így rendelkezhet egy tárca költségvetésével, valamint kitüntetésekkel is oszthat. Ezzel együtt Bardoux véleménye szerint a munka ilyen túlhalmozás tönkreteszi az embert.⁷¹ Ugyancsak Mártonffy Károly ismertette a belgiumi, az egész állam reformjának előkészítését célzó tanulmányi központ (Centre d'Études pour la Réforme de l'État) egy résztanulmányát. Ez a miniszterelnök tárcaviselésével kapcsolatban éppen ellentétes álláspontot foglal el, mint Bardoux. Eszerint a miniszterelnök ne foglalkozzon egyetlen tárca ügyeivel sem, mivel a kormányfői feladatok éppen elég súlyosak

⁷⁰ PÖLÖSKEI Ferenc: *Tisza István és kora*. Budapest, Éghajlat, 2014. 147-148. o.

⁷¹ MÁRTONFFY Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi, 1940. 35-36. o. Mártonffy Károly ismertetése: BARDOUX, Jacques: *Le Drame Français. Refaire l'État ou subir la Force*. Párizs, 1934.

és szerteágazók. Annyira jelentősnek tartotta ez a központ a miniszterelnöki feladatokat, hogy még azt is felveti, hogy egy tárca nélküli miniszter segítse a miniszterelnököt a munkájában. Ezt, a második vezetőminiszteri pozícióra irányuló javaslatát csak azért ejtette a központ, mivel az a miniszterelnöki vezetői tekintély szétforgácsolódásához vezethetne.⁷²

A magyar kormánystruktúrára vonatkozó gyakorlatában a vizsgált időszakban a miniszterelnök tárcaviselésével kapcsolatban nem merültek fel a gyakorlat megváltoztatását irányzó törekvések. Valószínűleg Batthyány példájára és az 1848. évi III. törvénycikk szabályozására alakult így a miniszterelnök pozíciója a kormánystruktúrában.

A miniszterelnök kormányon belüli pozícióját is mutatja a második téma, a miniszterelnök helyettesítése. Előjáróban megjegyzendő, hogy a vizsgált időszakban a kormányfő valódi intézményesített helyettesítése olyannyira nem volt jellemző, hogy arra csak az időszak végén került sor először. Sztójay Döme kormányában Rátz Jenő a miniszterelnök helyettesítésével megbízott tárca nélküli miniszter volt.⁷³ Tulajdonképpen az intézményes miniszterelnök-helyettesítés egy kezdeményét láthatjuk akkor, amikor az 1868. május 30-án tartott minisztertanácson Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter érdekes javaslatot tett arra, hogy kisebb jelentőségű ügyekben az ő vezetésével hetenként tartsanak minisztertanácsot, amely javaslatot a minisztertanács elfogadott. Az a jelentősége ennek a döntésnek, hogy a minisztertanácsok elnöklésében – tehát egy alapvetően miniszterelnöki jogosítványban – egyfajta állandó helyettesítést vezet be. A minisztertanácsi határozat szövege szerint ez a helyettesítés még a minisztertanácsok elnöklése szempontjából sem általános, pusztán a kisebb jelentőségű ügyekben van lehetőség arra, hogy a miniszterelnököt a vallás- és közoktatási miniszter helyettesítse a minisztertanácsokon.⁷⁴ Mindazonáltal ez a gyakorlat nem volt hosszú életű, még az Andrássy-kormány ideje alatt elhalt.

Kvázi intézményes helyettesítésről beszélhetünk, amikor szinte minden esetben ugyanaz a kormánytag helyettesíti a miniszterelnököt. Ilyen volt Andrássy Gyula esetében Eötvös József vagy Bethlen István esetében Vass József. Andrássyt általában Eötvös helyettesítette például akkor, amikor az a királyt kísérte keleti útjára 1869. októbere és decembere között.⁷⁵ El is hangzott Eötvössel kapcsolatban egy minisztertanácson, hogy ő az,

⁷² MÁRTONFFY (1940) i.m.: 65-66. o.

⁷³ BÖLÖNY (1987) i.m.: 105. o.

⁷⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1868. május 30. (22. ülés)

⁷⁵ BÖLÖNY (1987) i.m.: 82. o.

„ki miniszterelnök úr helyettesítésére első vonalban hívatva van”.⁷⁶ Bethlen és Vass esetében pedig minisztertanácsok sorát láthatjuk, ahol a népjóléti és munkaügyi miniszter helyettesítette a miniszterelnököt.⁷⁷

A miniszterelnök ad hoc helyettesítésének pedig több fajtája is kialakult. A Batthyány-kormány esetében például az 1848. május 10-én történt „véres macskazene” névvel illetett vérfürdőt és katonai provokációt követően Budán, a nádor palotájában ült össze a minisztertanács Batthyány nélkül, mivel ő akkor Bécsben tartózkodott. A minisztertanács ekkor Deák Ferenc mint helyettes miniszterelnök elnökölt. Más alkalmakkor Klauzál Gábor helyettesítette Batthyányt.⁷⁸ A Monarchia időszakában a miniszterelnök, amennyiben távolléte és így helyettesítése is tervezhető volt, előre tájékoztatta a minisztertanácsot. A helyettesítésről általában született minisztertanácsai döntés. Előre nem látható esetekben a minisztertanácsai előzetes határozat elmaradt.⁷⁹ A Horthy-korszakban az ad hoc helyettesítés sokkal formalizáltabb módját használták. Itt nem a minisztertanács volt a helyettesítést tudomásul vevő szereplő, hanem a kormányzó. A távollévő vagy akadályoztatott miniszterelnök javaslatára a kormányzó bízta meg azt a kormánytagot, aki a miniszterelnöki teendőket ellátja.⁸⁰

A harmadik megemlíthető kérdés a többes tárcaviselés problémája. Kmety szerint a miniszteri állások kumulálásáról nem rendelkeztek törvények, de a gyakorlat szerint egy miniszter más miniszteri állás viselésével is megbízható volt. Egy követendő elv volt a többes tárcaviselésben: magyar királyi és közös miniszteri állást egy személy egy időben nem viselhet.⁸¹

Ahogy a miniszterelnök esetében gyakorlat volt egy tárca vezetése, előfordult, hogy egy-egy miniszter több tárcat is vezetett. Erre egyrészt sor kerülhetett időbeli eltéréssel, azaz egy miniszter két vagy több tárcat is vezetett, de egymást követő időben. Gyakori volt az is, hogy egy korábbi miniszterből később miniszterelnök vált. Ez azt az elvet hangsúlyozza, hogy a miniszternek elsősorban vezetőnek és nem szakembernek kell lennie. Másrészt előfordult,

⁷⁶ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1870. július 30. (56. ülés)

⁷⁷ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1925. november 27.; MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. február 26. (9. ülés); MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. január 29.; MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. május 27. (19. ülés)

⁷⁸ URBÁN Aladár: *A nagy év sodrában. Tanulmányok 1848-ról*. Budapest, Magvető, 1981. 110-115. o.

⁷⁹ Például: MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. január 4. (1. ülés)

⁸⁰ Például: MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. augusztus 31.; MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1922. április 7. vagy MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1941. május 25.

⁸¹ KMETY Károly: *A magyar közjog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1900. 290. o.

hogy egy személy több tárcat is vezetett, illetve több miniszteri állást is betöltött. Ilyen volt például Baross Gábor is, aki Tisza Kálmán kormányában közmunka- és közlekedésügyi miniszter volt, azonban eközben rövidebb ideig volt vallás- és közoktatásügyi, valamint belügyminiszter is. Ugyancsak Tisza Kálmán kormányában Orczy Béla király személye körüli miniszter volt, de ezzel együtt volt honvédelmi miniszter, közmunka- és közlekedésügyi miniszter és belügyminiszter is.⁸²

A negyedik felvetődő kérdés a miniszterekkel kapcsolatban a tárca nélküli miniszterek helyzete a kormánystruktúrában, illetve a tárca nélküli miniszterek szerepe a kormányban. Ehhez érdemes a tárca szó tartalmát megvizsgálni elsőként. Miniszteri tárca alatt a Magyar Jogi Lexikon szerint köznapi értelemben olyan minisztériumot kell érteni, amely hatáskörébe meghatározott közigazgatási ügyek tartoznak, „*bármily csekélyek legyenek is azok.*”⁸³ A lexikonszerző szerint ilyen értelemben az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezéseinek megfelelően csak a miniszterelnök nem rendelkezik tárccal, így tárca nélküli miniszternek tekinthető a kormányában. Más értelmezés szerint a „*tárca*” alatt olyan minisztériumot kell érteni, amelynek a hatás- és feladatkörét a közigazgatás egy teljes, egész ágának irányítása képezi. E szempontból nézve viszont már nemcsak a miniszterelnök, hanem a király személye körüli miniszter és a horvát-szlavón-dalmát ügyek minisztere sem rendelkezik tárccal. Egy harmadik értelmezés szerint tárca nélkülinek az a miniszter tekintendő, akinek nincs semmilyen közigazgatási jellegű feladata. Ennek megfelelően a kormányban ellátott feladatköre sem közigazgatási jellegű, hanem sokkal inkább politikai jellegű, tudásával és tapasztalatával támogatja minisztertársait, illetve felszólalásaiban megvédi a kormány politikáját. Magyarországon ilyenfajta tárca nélküli miniszter a múlt század tízes évtizedéig nem volt.⁸⁴ Ausztriában – tekintettel arra, hogy szinte kizárólag mint szónok jelenik meg – az effajta tárca nélküli minisztert Sprechministernek hívják.⁸⁵

A Magyar Jogi Lexikon azt a megállapítást is teszi, miszerint „*nem feltétlenül szükséges, hogy az egyes ministerek valamely közigazgatási ág élén álljanak.*”⁸⁶ Ebből arra következtethetünk, hogy a minisztériumok kétféleképpen lehetnek: vagy egy közigazgatási ágazatot irányító szakminisztérium, vagy pedig nem ilyen, hanem tárca nélküli.

⁸² BÖLÖNY (1987) i.m.: 85. o.

⁸³ MÁRKUS (1904) i.m.: 436. o.

⁸⁴ MÁRKUS (1904) i.m.: 436. o.

⁸⁵ HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állás és felelőssége Magyarországon.* Budapest, Kilián Frigyes utóda, 1906. 17. o.

⁸⁶ MÁRKUS (1904) i.m.: 436. o.

Egyed István azt jelenti ki, hogy „*A mi alkotmányunk*” című könyve megjelenésekor a miniszterelnökön kívül kilenc miniszteri állás van.⁸⁷ Álláspontja szerint ezeknek a minisztereknek van tárcájuk, azaz önálló hatáskörük. Mivel a miniszterekkel szemben szerinte elvárás, hogy valamelyest szakemberek legyenek, Magyarországon a tisztán politizáló miniszterek, azaz a tulajdonképpeni tárcánélküli miniszterek rendszere nem tudott meghonosodni. Szerinte a magyar miniszterek a minisztériumi igazgatásban általában állandóan személyesen részt vesznek.⁸⁸ Egyed István véleményével egyáltalán nem tudok azonosulni. Egyrészt nem igaz, amit ír a miniszterek számáról, hiszen a kormányzó az 1917. évi XI. törvénycikk értelmében több tárca nélküli minisztert is kinevezett a II. világháború előtt és alatt. Másrészt a magyar kormánystruktúra legkorábbi hagyományai szerint is a kormánynak olyan tagjai is vannak, akik nem viselnek tárcát, illetve nem állnak egyetlen közigazgatási ág élén sem. Ilyen az 1848. évi III. törvénycikk alapkonstrukciója szerint a miniszterelnök a fentiekben írtak szerint. Még a törvény is úgy utal rá: „*ha az maga tárczát nem vállal.*”⁸⁹ Ugyancsak ilyen tagja a kormánynak a király személye körüli miniszter is, aki nem vezeti a közigazgatás egyetlen ágát sem, hanem az ország Ausztriával való érintkezéséért felel. Egy ehhez hasonló miniszteri állást hoz létre az 1868. évi XXX. törvénycikk, a horvát-szlávon-dalmát ügyek miniszteréét. Ez az állás már a törvény szövege szerint is tárca nélküli miniszteri állás.⁹⁰ Ezekből azt a következtetést vonom le, hogy a magyar kormányzati rendszernek része, sőt hagyományos része a tárca nélküli miniszteri állások létrehozása és alkalmazása.

Szokolay Leó 1937-es munkájában a miniszteri tárcának egy más, sajátos tartalmi elemére utal. Szerinte a „*kormány (minisztérium, kabinet) élén a miniszterelnök áll, tagjai pedig az egyes szakminiszterek, akiknek külön-külön miniszteri tárcájuk van. A miniszteri tárca azt jelenti, hogy az állami költségvetésnek az illető miniszter kormányzati ágához tartozó része felett, a jogszabályok keretében, a miniszter rendelkezik. Az úgynevezett tárcánélküli minisztert ilyen rendelkezési jog nem illeti meg.*”⁹¹ Ezeknek a mondatoknak az értelmezéséhez kulcskérdés az említett „*kormányzati ág*” tartalma.

Ha kormányzati ág alatt egy közigazgatási ágat vagy szakigazgatási ágazatot értünk, akkor Szokolay semmi újat nem mond. Hiszen ebben az esetben arról van szó, hogy a szakminiszter, a tárcával rendelkező miniszter az irányítása alá tartozó közigazgatási ágra jutó

⁸⁷ Ezek pedig: belügy, pénzügy, vallás- és közoktatásügy, igazságügy, honvédelem, földművelésügy, külügy, kereskedelem- és közlekedésügy, iparügy.

⁸⁸ EGYED (2016) i.m.: 314-315. o.

⁸⁹ 1848. évi III. törvénycikk 10. §

⁹⁰ 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §

⁹¹ SZOKOLAY Leó: *Jogi alapismeretek a szociális munkában*. Budapest, Budapest Székesfőváros, 1937. 15. o.

költségvetési forrásokkal rendelkezik. Ha azonban kormányzati ág alatt a kormány feladatainak egy csoportját, kormányzati feladatot értünk, akkor egészen máshol húzódik a szakminiszterek és a tárca nélküli miniszterek közötti választóvonal, illetve egészen más tesz egy feladatkört tárcává, mint az előbbiek szerint. Ha tehát egy kormányzati feladat ellátására miniszteri állást hoznak létre, és ehhez a miniszteri álláshoz költségvetési forrást is rendelnek, akkor nem tárca nélküli miniszterrel van dolgunk. Ennek a gondolatmenetnek az ellenőrzésére csak azt kell megvizsgálunk, hogy létezett-e a vizsgált időszakban olyan miniszteri állás, amelyhez nem rendeltek költségvetési forrásokat. A gyakorlatban azt kellett tehát megnézni, hogy a költségvetési törvényben van-e olyan sor, amelyben egy miniszteri állás szerepel, azonban ehhez a sorhoz nem kapcsolódik költségvetési forrás. Ez azt jelentené, hogy bár létezik egy önálló feladatkörre létrehozott önálló miniszteri pozíció, azonban ennek nincs önálló költségvetési, önállóan nem rendelkezik anyagi források felett, azaz valószínűleg más miniszter rendelkezik a feladatának ellátásához szükséges forrásokról. Ilyen miniszteri állás létezett, méghozzá a közgazdasági miniszteri állás. Az 1938/39. évi állami költségvetésről szóló 1938. évi XXII. törvénycikk A) Rész, X. fejezete szerint a „*Közgazdasági minisztérium*” sorhoz nincs költség hozzárendelve, más helyen pedig nem szerepel ez a miniszteri állás a költségvetési törvényben.

Persze a fenti logikát követve előfordulhatott az a helyzet is, amikor a kormánystruktúra változtatásának ritmusa nem illeszkedett a költségvetés elfogadásának vagy módosításának ritmusához. Ebben az esetben a kormánystruktúrában új (újjonnan létrehozott vagy módosított) miniszteri álláshoz és minisztériumhoz nincs hozzárendelve költségvetési forrás. Ez történt az 1889. évi XVIII. törvénycikk elfogadását követően.

Ennek a harmadik kérdéskörnek része az is, hogy milyen formában kerül meghatározásra a tárca nélküli miniszteri pozíció, illetve, hogy a magyar gyakorlat alapján hogyan határozható meg a tárca nélküli miniszteri pozíció mibenléte. A tárca nélküli miniszternek a vizsgált korszakra jellemző fogalma megalkotásához elsősorban áttekintettem néhány lexikonbeli, közhasználatú meghatározást. Érdekességként megjegyzendő, hogy a Pallas Nagy Lexikona nem tartalmazza a tárca nélküli miniszter szócikket.⁹²

Révai Lexikona szerint a „*[t]árca nélküli miniszter, valamely kormánynak az a tagja, aki nem szakminiszter, hanem csak a kormányt támogató pártoknak bizalmi férfia, ill. képviselője. Ilyen tárca nélküli miniszterek voltak az osztrák kormányokban az ú. n. nemzetiségi*

⁹² A Pallas Nagy Lexikona. XV. kötet. Budapest, Pallas, 1897. 939. o.

(cseh, lengyel, német) miniszterek (Landsmann-minister), a magyar kormányban a horvát-szlavón miniszter. Az új magyar kormányokban is volt alkalmilag több ilyen miniszter.”⁹³ E meghatározás szerint a tárca nélküli miniszter főtípusa vagy meghatározó típusa a horvát-szlavón-dalmát ügyek minisztere. Kétségtelen, hogy a Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországok közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről szóló 1868. évi XXX. törvénycikk kifejezetten ezt alátámasztóan rendelkezik. E törvénycikk 44. §-a szerint „Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok érdekeinek képviselése tekintetéből ezen országok részére a Buda-Pesten székelő központi kormányhoz egy tárcanélküli külön horvát-szlavon-dalmát minister neveztetik ki.”⁹⁴ Itt szerepel először törvényszövegben a tárca nélküli miniszter kifejezés. Az azonban, hogy a horvát-szlavón ügyek miniszterét nevezték először tárca nélküli miniszternek, nem jelenti azt, hogy más, a korábban már létező miniszteri pozíciók egyike sem lehetett volna tárca nélküli. A meghatározás szerint, miszerint az a tárca nélküli miniszter, aki nem szakminiszter, az 1848. évi III. törvénycikkben felsoroltak közül a miniszterelnök és a király személye körüli miniszter is tárca nélküli miniszternek tekintendő.

Az Új Lexikon szerint a tárca nélküli miniszter az a miniszter, akit nem illet meg valamely egész közigazgatási ágnek a legfelsőbb vezetése. Magyarországon ilyen tárca nélküli miniszterek voltak: a miniszterelnök, az Ő Felsége személye körüli miniszter és a horvát miniszter. Az 1920. évi I. törvénycikk 6. §-a⁹⁵ tárcanélküli miniszternek nevezte ki: a kisgazdák, a közéleti ügy és a nemzeti kisebbségek miniszterét, ezek azonban mind megszűntek.⁹⁶ Ez a meghatározás a fenti Révai-szócikknek és a hozzáfűzött magyarázatomnak a kombinációját adja.

A második világháború alatt megjelent Új Idők Lexikona meghatározása szerint „[t]árcanélküli miniszter, az olyan miniszter, akinek nincs «tárcája», azaz nem áll valamely szakigazgatási ág élén. A [tárcanélküli miniszter] feladata rendszerint inkább valamely

⁹³ Révai Nagy Lexikona. XVII. kötet. Budapest, Révai, 1925. 864. o.

⁹⁴ 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §

⁹⁵ 6. § A magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917: XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kisgazdák miniszterével, a közéleti ügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg.

A király személye körüli miniszter állása megszűnik.

⁹⁶ DORMÁNDI László-JUHÁSZ Vilmos: *Új Lexikon*. 6. kötet. Budapest, Pátria, 1936. 3627. o. A tárgyszó szövegű meghatározása: „az a min., akit nem illet meg valamely egész közigazg. ágnek a legfelsőbb vezetése. Magy.-on ilyen T.-ek voltak: a min.-elnök, az Ő Felsége személye körüli min. és a horvát min. Az 1920: I. nemzetgy. t. c. 6. §-a tárcanélküli min.-nek nevezte ki: a kisgazdák, a közéleti ügy és a nemzeti kisebbségek min.-ét, ezek azonban mind megszűntek.”

*ország rész [vagy] társadalmi réteg [vagy] politikai párt különleges érdekeit a kormányzatban és közigazgatásban érvényesíteni; mellette csak kisebb létszámú személyzet működik. Ilyen [tárca nélküli miniszter] volt nálunk a horvát-szlavon-dalmát-, a kiscgazda-, legutóbb a felvidéki [tárca nélküli miniszter].*⁹⁷ Ez meghatározás is utal arra, mint az eddigiek, azaz hogy a tárca nélküli miniszter nem áll egy közigazgatási vagy szakigazgatási ág élén sem. Azonban újszerű és nagy valószínűséggel a korszellemnek megfelelő az a kiegészítés, hogy a tárca nélküli miniszter feladata speciális, partikuláris vagy rész- vagy rétegérdekek érvényesítése. Nem véletlenül idézi a meghatározás példaként a horvát-szlavon-dalmát ügyek tárca nélküli miniszterét mint első példát, hiszen – bár nem ez volt az első tárca nélküli miniszteri állás, de – ez volt az első olyan tárca nélküli miniszteri állás, amelynek feladatai között bizonyosan szerepelt horvát érdekek kezelése. Maga a horvát-szlavon-dalmát ügyek tárca nélküli miniszteri pozícióját létrehozó jogszabály, a horvát-magyar kiegyezési törvény, az 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §-a is ezt juttatja kifejezésre, amikor úgy rendelkezik, hogy a tárca nélküli miniszter kinevezésére *„Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok érdekeinek képviselése tekintetéből ezen országok részére”*⁹⁸ kerül sor. A szócikk által adott másik két példa – a kiscgazdák ügye és Felvidék – hasonlóan egy ország rész vagy társadalmi csoport érdekeinek speciális kifejezésére jött létre. A meghatározásban írt e jellemvonás azonban általánosságban nem illik minden magyar tárca nélküli miniszteri pozícióra. Nem illik a királyi személye körüli miniszteri pozícióra, a választójogi, az átmenet-gazdaságügyi vagy a közgazdasági tárca nélküli miniszteri pozíciókra sem. A későbbi tárca nélküli miniszteri pozíciók közül a közellátásügyi vagy a nemzetvédelmi propagandaügyi tárca nélküli miniszteri állásokra sem talál a szócikkben írt jellemző. Másrészt, amennyiben a tárca nélküli miniszter feladata valóban *„valamely ország rész [vagy] társadalmi réteg [vagy] politikai párt különleges érdekeit a kormányzatban és közigazgatásban érvényesíteni,”*⁹⁹ e hozzáállás érvényesítéséhez a kormány részéről következetesség volna kívánatos. A felvidéki ügyek tárca nélküli miniszteri pozíciójának létrehozásával szembeni példa a kárpátaljai kérdések rendezése. Míg a felvidéki ügyekkel kapcsolatban tárca nélküli miniszteri pozíciót hoztak létre, a kárpátaljai ügyek intézésére már csak kormánybiztost.¹⁰⁰ Megjegyzendő, hogy a szócikk téved abban, hogy politikai párt különleges érdekeire tekintettel is hoztak volna létre tárca nélküli miniszteri állást. Az Új Idők

⁹⁷ *Új Idők Lexikona*. 23-24. kötet. Budapest, Singer és Wolfner, 1942. 5760. o.

⁹⁸ 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §

⁹⁹ *Új Idők Lexikona*. 23-24. kötet. Budapest, Singer és Wolfner, 1942. 5760. o.

¹⁰⁰ CSILLÉRY Edit: *Észak-Erdély polgári közigazgatása (1940-1944)*. In: *Limes*. 2012/1. XXV. évf. 92. szám. 98. o.

Lexikonának másik meghatározása, a „*miniszter*” szócikk az, amely leginkább megvilágítja a tárca nélküli miniszteri pozíció mibenlétét: „*[a miniszternek] tárcája, azaz hatásköre van bizonyos ügycsoport intézésére; a tárcanélküli [minisztereknek] ilyen hatáskörrel nem rendelkeznek, hanem csak valamely párt befolyását [vagy] külön érdek védelmét biztosítják a minisztériumban, néha pedig valamely rendkívüli feladatot látnak el.*”¹⁰¹ E meghatározás szerint tehát a tárca nélküli miniszternek nincs hatásköre valamilyen meghatározott ügycsoport intézésére, hanem csak valamilyen érdek érvényesülését biztosítja vagy valamilyen rendkívüli feladatot lát el. A meghatározásnak – nem kifejezetten ugyan de – része az is, hogy a tárca nélküli miniszternek meghatározott ügycsoport intézésére állandó jelleggel nincs hatásköre, hiszen valamilyen ügyeket el kell látnia akkor, amikor valamilyen érdek érvényesülését biztosítja vagy valamilyen rendkívüli feladatot lát el. Ez a definíció még egy elemmel egészítendő ki. Az 1917 utáni, a tárca nélküli miniszterekre vonatkozó rend és szabályozás szerint tulajdonképpen minden tárca nélküli miniszter rendkívüli feladatokat lát el, hiszen a tárca nélküli miniszterek a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat, továbbá az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket láthatnak el.¹⁰²

A fenti definíciós kísérletet követően, ahhoz igazodva a tárca nélküli miniszteri pozíció történetének három jelentősebb állomására utalok itt, amelyeket részletesen bemutatok a későbbiekben. Az első állomás a tárca nélküli miniszter kifejezés első törvényszövegbeli használata az 1868. évi XXX. törvénycikkben, a második állomás pedig a tárca nélküli miniszterek széleskörű kinevezését lehetővé tevő 1917. évi XI. törvénycikk. Annak ellenére, hogy a véleményezők és a törvényjavaslat benyújtói is hangoztatták, hogy ez a szabályozás csak ideiglenes, igen maradandónak minősült. Három évvel később az 1920. évi I. törvénycikk (harmadik állomás) ezt erősítette meg a 6. §-ával,¹⁰³ amely megtartotta a korábban kidolgozott konstrukciót. Annyira szilárdnak és használhatónak bizonyult az 1917-es modell, hogy még a vizsgált korszak végén, a II. világháború alatt is – kimondva vagy kimondatlanul – erre alapozva nevezett ki a kormányzó tárca nélküli minisztereket.¹⁰⁴

¹⁰¹ *Új Idők Lexikona*. 17-18. kötet. Budapest, Singer és Wolfner, 1940. 4544. o.

¹⁰² 1917. évi XI. törvénycikk 1. § „*A minisztérium a jelen törvény értelmében tárca nélkül kinevezett miniszterekre a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat, továbbá az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhat.*”

¹⁰³ 1920. évi I. törvénycikk 6. § „*A magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917: XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kiscsászár miniszterével, a közlekedésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg.*”

¹⁰⁴ „*Kedves Jurcsek! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére önt magyar királyi földművelésügyi miniszterré kinevezem és egyben a magyar királyi közellátásügyi miniszteri teendők ellátásával megbízom. Kelt*

I. 4. Miniszteriális struktúra jelentősége

I. 4. 1. Jogi szempontból

Fontosnak tartom annak kifejtését, hogy a jelen értekezésben lefolytatott vizsgálat tárgyát képező miniszteriális struktúra jelentősége miben áll. Müller György kormányzati szerkezet alatt a minisztériumok, minisztériumi szint alatti főhatóságok szervezését, tárca nélküli miniszterek és kormánybiztosok vagy más személyes megbízottak beállítását és a kormányzati központ ügyköreinek a megállapítását érti.¹⁰⁵ Ebből redukálva kormány szerkezet a minisztériumok szervezését és a tárca nélküli miniszterek beállítását jelenti számomra ebben az írásban. E fogalommeghatározás nyilvánvalóan csak a polgári típusú, modern magyar állam létrejötte után, a felelős és független kormány 1848-as létrehozását követően értelmezhető. A korábbi időszakokra vonatkoztatva a kormány szerkezet egészen mást jelent.¹⁰⁶

A legfontosabb kérdés, hogy a kormány szerkezet szempontjából mely állami szervek rendelkeznek valamilyen jogkörrel, és melyik állami szerv rendelkezik a leghangsúlyosabb, meghatározó jogkörrel. Könnyű belátni – és ezt Müller György is megerősíti,¹⁰⁷ – hogy kevés szereplő viselheti a kormány szerkezet kialakítására, alakítására vonatkozó jogkört. Így elsősorban a törvényhozás az államfővel együttesen, bár informálisan bizonyosan a kormányfő, de még a kabinet egyik másik tagjai e körbe sorolható.

A magyar közjogi hagyomány¹⁰⁸ szerint a legnagyobb jelentőségű szereppel a törvényhozó szerv rendelkezik. A törvényhozó szerv az, amely meghatározza a kormány szerkezetét azzal, hogy a minisztériumok felsorolását megállapítja, minisztériumot alapít és

Budapest, 1944. évi március hó 22. napján. Horthy s. k. Sztójay Döme s. k.” Budapesti Közlöny, 1944/67. szám. (1944. március 23.) 2. o.

„*Kedves Györffy-Bengyel vezérezredes! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére Önt az 1917. évi XI. törvénycikk alapján magyar királyi közellátásügyi tárcanélküli miniszterré kinevezem. Kelt Budapesten, 1941. évi szeptember hó 15. napján. Horthy s. k. Bárdossy László s. k.*” Közgazdasági Értesítő, XXXVI. évf. 38. sz. (1941. szeptember 21.) 1. o.

¹⁰⁵ MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2011. 43. o.

¹⁰⁶ Lásd például: HAJNIK Imre: *Magyar alkotmány és jog az Árpádok alatt*. Pest, Heckenast, 1872. 226. o. (IV. fejezet. A Sz. István-féle kormány szerkezet átalakulása), MOLNÁR Aladár: *A magyar Alkotmány történeti kifejlődése*. Pápa, Reformált Főtanoda, 1862. 91., 95. o. (30. § I. Országos (központi) kormány. a) királyi udvar (curia regis)), SZABÓ Károly: *Szabó Károly kisebb történelmi munkái*. Budapest, Ráth Mór, 1873. 174., 230-231. o. (VI. A hét magyar nemzetségről, VIII. Erdély a magyar vezérek alatt), KÖVÁRI László: *Erdély történelme*. Pest-Kolozsvár, Ráth Mór-Stein János, 1866. 21. o., 30. o. (I. Leopold)

¹⁰⁷ MÜLLER (2011) i.m.: 43. o.

¹⁰⁸ SCHMIDT Péter: *A politikai átalakulás sodrában*. Budapest, Századvég, 2008. 170-176. o. és 271-274. o.

minisztériumot szüntet meg, átszervezi a minisztériumi struktúrát.¹⁰⁹ Fontos annak meglátása, hogy ez a konstrukció a végrehajtó hatalmat korlátozza saját szervezetének megállapításában.

Ahogy Fábiánné Kiss Erzsébet megállapította, „[a] minisztertanáccsal foglalkozó törvényi rendelkezések száma elenyészően csekély.”¹¹⁰ Mennyiségileg valóban nem túl nagy a minisztertanáccsal vagy a kormánnyal foglalkozó törvények száma, sőt még a kapcsolódó rendeletek száma sem túl magas. A törvények száma tízes nagyságrendben adható meg, a rendeletek száma – mivel ezek közvetlenül kapcsolódnak a törvényekhez – hasonló nagyságrendet jelent a vizsgált, azaz 1848. és 1944. közötti időszakban. Ebből azonban felmerül a kérdés, hogy vajon a lényeges kérdések szabályozva voltak-e ezen alacsony számú jogszabályban vagy sem, illetve voltak-e időlegesen vagy ideiglenesen rendezett kérdések, valamint, hogy voltak-e olyan kérdések, amelyekre a gyakorlat adta meg a választ. A kérdés megválaszolásához szem előtt kell tartanunk Gombár Csaba és Cieger András kormánnyal kapcsolatos megállapításait. Ők egyetértenek abban, hogy a kormányok rendszertől függetlenül, jogi és politikai térben léteznek egyszerre, így kettős szabályrendszerben működnek. A jogi korlátok általában jóval kötetlenebb, szabadabb mozgásteret biztosítanak, hisz a jog nyelvén egy alapvetően politikai intézményt csak főbb vonalakban lehet leírni.¹¹¹ Így volt ez a múlt században is: ahogyan az imént említettem, a kormány működésére csak kevés jogszabály vonatkozott, és azok is legfeljebb általános elvárásokat tartalmaztak.¹¹²

Kmety Károly megállapítása szerint „[a] magyar kir. és a közös ministeri állások számát, székhelyét és elnevezését törvények határozták meg, csak törvényileg történhetik azok megváltoztatása is.”¹¹³ Fontos rögzíteni, hogy ez a jelen disszertáció egyik legfontosabb tétele, illetve egyben legfontosabb kérdése is. A vizsgált korszak vége felé is ez alapvetőnek tűnik. Így például 1936-ban Magyary Zoltán is megerősíti, hogy „[a] miniszterek számát törvény állapítja meg.”¹¹⁴ Persze az már más kérdés, hogy az egyes szerzők mit értettek miniszteri állásokon, illetve a miniszterek számán. Az alapvető problémát már az 1848. évi III. törvénycikk, annak gyors megalkotása és igen lényegre törő szövegezése jelenti.

¹⁰⁹ MÜLLER (2011) i.m.: 44. o.

¹¹⁰ F. KISS Erzsébet (szerk.): *Az 1848-1849. évi minisztertanácsi jegyzőkönyvek*. Budapest, Akadémiai, 1989. 10. o.

¹¹¹ GOMBÁR Csaba: *Miként minősíthetjük a kormányt?* In: GOMBÁR Csaba-HANKISS Elemér-LENGYEL László (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990-1994*. Budapest, Politikai Kutatások Központja, 1994. 12-17.

¹¹² CIEGER András: *Kormány a mérlegen a múlt században: a kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875)*. Századvég, 4. évf. 1999/4. sz. 79-81. o.

¹¹³ KMETY (1900) i.m.: 290. o.

¹¹⁴ MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, Budapest Székesfőváros, 1936. 140. o.

Nem tudok teljes mértékben azonosulni Csizmadia Andor azon megállapításával, hogy „*a minisztérium szervezetét és hatáskörét a törvény (1848:III. tc.) aprólékosan kidolgozta.*”¹¹⁵ Csizmadia ezt a megállapítást annak fényében tette, hogy véleménye szerint vármegyei és a városi közigazgatás esetében a törvények¹¹⁶ csak a kereteket fektették le, a részletszabályokat később tervezték kidolgozni, míg a kormány esetében nemcsak a keretszabályokat, hanem részletszabályokat is kidolgoztak. (Érdemes utalni a XV. törvénycikkre, amely valóban csak a szűk kereteket határozta meg. Ehhez képest valóban az egyik legrészletesebben kidolgozott a III. törvénycikk.) Kétségtelen, hogy a kormány esetében az 1848. évi III. törvénycikk valóban tartalmaz részletszabályokat, például látszólag a minisztériumok felsorolását, azonban sok – egyébként nagyon fontos – szabályt nem fektetett le. Ilyen volt többek között az egyes minisztériumok hatásköre vagy akár a minisztertanács feladat- és hatásköre is, amelyek kidolgozására vagy később került sor, vagy sohasem, s a gyakorlat alapján jártak el. De nem mehetünk el amellett sem, hogy az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-a által adott felsorolást vizsgálat tárgyává szükséges tenni.

Kmety Károly azt mondta ki 1900-ban, hogy „*[a] magyar állam felelős kormányának szervezete 1848 óta a parlamentaris állam kormányzat elvei szerint alakul.*”¹¹⁷ Kmety azt mondta ki tehát, hogy bár a konkrét kormányserkezet megváltozhatott (mint ahogyan meg is változott), a lényeges elv annyi, hogy a parlamentáris kormányforma elveinek megfelelően alakuljon a kormányserkezet.

Nagy Emil, volt igazságügyi miniszter a Pesti Hírlapban megjelent cikkében a következő állítást tette 1928 szeptemberében: „*A felelős minisztérium alkotmányos jellegének a fogalma nem tűri meg azt, hogy végszükség kényszerítő parancsa nélkül a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom közjogi szabályain törvény nélkül történjék változtatás.*”¹¹⁸ Ezzel a mondattal szerintem a legtöbb korábbi és akkori közjogász egyetértett volna. Ami izgalmasabb kérdés az az, hogy mit értettek a fenti mondat tartalma alatt. A helyzet olyan, mint az élelmes Aladdin esete a dzsinnel, aki a három kívánsága egyikével újabb három kívánságot kívánt magának. Vajon lehetséges-e ez? Ez az eset és kérdés az értekezés témájára átfordítva így szól. A kormány szerkezetét csak közvetlenül törvénnyel lehet módosítani vagy lehetséges a módosítás törvény felhatalmazása alapján más módon is?

¹¹⁵ CSIZMADIA Andor (szerk.): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat, 1979. 13. o.

¹¹⁶ az 1848. évi XVI. törvénycikk és az 1848. évi XXIII. törvénycikk

¹¹⁷ KMETY (1900) i.m.: 287. o.

¹¹⁸ NAGY Emil: *Alkotmánysértés*. Pesti Hírlap, L. évf. 208. sz. (1928. szeptember 14.) 2-3. o.

A vita nem oldódott meg a vizsgált időszak végére sem, hiszen még a vizsgált korszak végén, a II. világháború alatt is az 1917. évi XI. törvénycikk alapján nevezett ki a kormányzó tárca nélküli minisztereket.¹¹⁹

A magyar kormányok megalakítására és szerkezetükre vonatkozó alapelvek az 1848-as alkotmányos forradalom és az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában alakultak ki, így szükségszerűen magukon hordozzák az ezen korokra jellemző törekvések jegyeit.

A különleges időszakok, a népköztársaság és a tanácsköztársaság ideje próbára tette a magyar kormánystruktúra hagyományát és elveit. Azonban még ezekben az időszakokban is, sok esetben az idegen befolyás ellenére is, megmaradtak a hagyományos kormánystruktúra egyes elemei. A Horthy-korszak pedig – amint más tekintetben is – a közjogi jogfolytonosság keretében visszatért a hagyományos kormánystruktúrához, illetve a Monarchia időszakában kialakult kormánystruktúra alapelveket alkalmazták.

I. 4. 2. Politikai szempontból

A miniszteriális struktúra valós politikai jelentőségét pedig az alábbiak szerint tudom leírni. A kormánystruktúra olyan, mint egy plakát egy reklámkampányban, egy maga által meghatározott képet mutat a kormányról. Ez a kép pedig a hangsúlyokat mutatja, azaz azt, hogy a hivatalos politika mely állami feladatokat, mely államügyeket tartja annyira jelentősnek, hogy annak külön miniszteri állást szánjon (tárcával vagy anélkül). Ez a kép azt is mutatja, hogy melyek azok az állami feladatok, amelyeket a hivatalos politika nem tart annyira fontosnak, jelentősnek, hangsúlyosnak, hogy annak külön miniszteri állást szánjon (még tárca nélkül sem). Erre remek példa már az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormánystruktúra kialakításánál a tengerészet ügye. A kerületi ülésen merült fel az a javaslat, hogy a tengerészet kapjon külön osztályt a törvénytervezetben szereplő minisztériumi felsorolásban. Kossuth Lajos úgy reagált erre a felvetésre, hogy annyira nem fejlett még a magyar hajózás ügye, hogy külön minisztériumot kaphatna.¹²⁰ Hasonló szituáció állt elő 1889-ben két minisztérium

¹¹⁹ „Kedves Jurcsek! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére önt magyar királyi földmivelésügyi miniszterré kinevezem és egyben a magyar királyi közellátásügyi miniszteri teendőik ellátásával megbízom. Kelt Budapesten, 1944. évi március hó 22. napján. Horthy s. k. Sztójay Döme s. k.” Budapesti Közlöny. 1944. március 23. 1944/67. szám. 2. o.

„Kedves Györffy-Bengyel vezérezredes! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére Önt az 1917. évi XI. törvénycikk alapján magyar királyi közellátásügyi tárcanélküli miniszterré kinevezem. Kelt Budapesten, 1941. évi szeptember hó 15. napján. Horthy s. k. Bárdossy László s. k.” Közgazdasági Értesítő. 1941. szeptember 21. XXXVI. évf. 38. sz. 1. o.

¹²⁰ RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949*. Budapest, Püski, 2002. 10. és 19. o.

elnevezésének (és ügkörének) átalakítása során. Az erről szóló törvényjavaslat vitájában az első felszólaló Madarász József volt, aki régi ellenzékiként nem támogatta a törvénymódosítást, és sérelmezte, hogy a minisztériumok elnevezéseiből ezentúl hiányozni fog az iparra való utalás. Egyrészt úgy vélte, hogy ha 1848-ban fontosnak tartották az ipart annyira, hogy egy minisztérium elnevezésében szerepeltették, akkor erre 1889-ben is szükség van. Másrészt reményét fejezte ki, hogy a kormány nem Bécsnek kíván tetszeni azzal, hogy azt a látszatot kelti, mintha az ipart kevésbé tartaná fontosnak, mint 1848-ban.¹²¹ Mindkét esetből jól látszik, hogy nagy jelentősége van annak a képnek, amit a kormánystruktúra mutat a külvilágnak, a kül- és belföldnek egyaránt.

A miniszteri struktúra az előbbieken túl hordozhat még egyértelműbb üzenetet is; azt, amikor a kormány rövid- vagy középtávú célkitűzéseit, általa fontosnak ítélt feladatait jeleníti meg miniszteri állás formájában. Erre a lehetőség fennállt korábban is, azonban a valódi lehetőséget az 1917. évi XI. törvénycikk teremtette meg azzal, hogy létesített négy tárca nélküli miniszteri állást, ám ezek ügkörét pontosan (de még hozzávetőlegesen sem) nem határozta meg. Így a törvény a kormányra bízta a hangsúlyos feladatok meghatározását. Ennek következtében találkozhatunk 1917-ben és azt követően olyan miniszteri állásokkal, amelyek a választójog ügyével, a kisgazdákkal, a magyarországi kisebbségek valamelyikével, a munkaüggyel vagy a népjóléttel, a későbbiekben pedig propagandával vagy mozgósítással foglalkoznak, ezzel kinyilvánítva a rendes államügyeken (azaz a kormány átlagos szerkezetében elvégezhető ügkörökön) felüli feladatok fontosságát.

A kormánystruktúrával kifejezhető hangsúlyoknak egy harmadik köre is elképzelhető véleményem szerint. Ez az az eset, amikor az új miniszterelnök kifejezésre kívánja juttatni az előző kormánnyal, illetve az előző miniszterelnökkel való kapcsolatát. Ez is megoldható volt 1917-et megelőzően, azonban nem volt rá példa tekintettel a kevés kormánystruktúrabeli átalakításra. Az új miniszterelnök akár bármilyen módosítás nélkül is átvehette elődje kormányát: sem a szerkezetben, sem a miniszterek személyében nem változtatott. Ez volt a helyzet Esterházy Móric kormányát követően a Wekerle-kormány esetében 1917. augusztus 23-án.¹²²

I. 4. 3. Kormánytag

¹²¹ *Képviselőházi Napló* (KN), 1877-1892. XI. kötet 73. o.

¹²² BÖLÖNY (1987) i.m.: 91-92. o.

„Amilyen arányban szaporodik száma, olyan arányban fog csökkenni az aggodalmaskodó hazafiak létszáma” – írta malíciával 1909. május 30-i számában a *Borsszem Jankó* című humoros hetilap a minisztériumok számáról¹²³. A *Borsszem Jankó* nem véletlenül gúnyolódott a minisztériumok számával kapcsolatban, hiszen a kormány méretével kapcsolatos diskurzus szinte folyamatosan napirenden volt. Mindazonáltal a *Borsszem Jankó*ból messzemenő következtetést nem vonhatunk le. Ráadásul ez az 1909-ben tett megjegyzés idő előtti volt, hiszen a polgári korszakban majd csak az 1917. évi XI. törvénycikk tette igazán lehetővé a kormánytagok számának nagymértékű szaporítását.

A kormány hagyományos és eredeti összetételét és szerkezetét az 1848. évi III. törvénycikk állapította meg. A kormány méretével kapcsolatban gyakran bontakoztak ki viták mind a sajtóban, mind pedig a tudományos vagy szakmai folyóiratokban az 1880-as évektől egészen az 1940-es évekig. E viták lényege az, hogy a hatékonyság és a működőképesség fenntartása érdekében a kormány létszámát a lehető legalacsonyabban kell tartani, de ami ennél is fontosabb, hogy a kormány létszámának és a minisztériumok kialakításának mindenképpen közel kell lenni az 1848. évi III. törvénycikkkel létrehozott struktúrához. A hagyományosság elsődlegessége miatt a kormánystruktúra nincs feltétlenül tekintettel a nemzetközi mintákra és trendekre, sőt az ország területének és lakosságának korszakban történt jelentős változásaira sem.

A kormány méretével kapcsolatos sajtó- és szakmai viták, illetve minisztertanácsi és országgyűlési viták során kristályosodtak ki azok az alapelvek, amelyek megkerülhetetlenek voltak, vagy megkerülhetetlennek szánták a későbbi kormányátalakítások során. Az alapelvek két év egy-egy eseménye köré csoportosulnak: az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk és a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló 1917. évi XI. törvénycikk elfogadása köré.

A közigazgatás létszámának csökkentése, illetve a közigazgatás egyszerűsítésének szükségessége gyakran összekapcsolódott a kormány átalakításának esetleges szükségességével. A kormány összetételével és a miniszterek létszámával kapcsolatban lefolyt vitákat egy ilyen alkalmon keresztül mutatom be. A közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről szóló 1923. évi XXXV. törvénycikket 1923. szeptember 27-én hirdették ki. E törvénycikk a

¹²³ SZ. N.: *Kibontakozási tervzetek*. *Borsszem Jankó*, XLII. évf. 22. sz. (1909. május 30.) 8. o.

közigazgatásban jelentős létszámcsökkentést irányzott elő, amit 1924 márciusáig végre kellett hajtania a kormánynak. A létszámcsökkentés a törvénycikk szerint a kormányra nem terjedt ki, azonban a törvénycikk javaslatának betérjesztése, illetve a törvénycikk kihirdetése újra előhozta a kormány szerkezetével kapcsolatos vitákat, érveket és álláspontokat. Az ekkor felhozott szakmai álláspontok – mai szemmel nézve – nincsenek túl messze a Borsszem Jankó fent idézett elképzelésétől.

A közszolgalatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről szóló 1923. évi XXXV. törvénycikk 1. §-a szerint *„[u]tasíttatik a minisztérium, hogy úgy a valamely külön törvény alapján, mint az állami költségvetések vagy valamely költségvetési felhatalmazási törvény alapján szervezett és nélkülözhető hivatalokat és intézményeket haladéktalanul szüntesse meg, az állami igazgatás egyszerűsítésének érdekében a szükséges intézkedéseket tegye meg.*”¹²⁴ Ugyancsak e törvény 1. §-a arra utasította a kormányt, hogy a közigazgatásban dolgozók létszámát *„olyképen csökkentse, hogy a létszámcsökkentés mértéke általában lehetőleg húsz százalékát tegye ki az egyes igazgatási ágazatok költségvetési előirányzatba felvett összlétszámának.*”¹²⁵ A törvényben előirányzott létszámcsökkentésnek nem volt olyan eleme, amelyet a kormányra ne lehetett volna megfelelően alkalmazni, nem volt olyan körülmény, amely a kormányra való alkalmazhatóságát kizárta volna. A második kitétel alkalmazásának nincs akadálya: az épp aktuális kormány létszámát könnyen lehetett volna húsz százalékkal csökkenteni. Egy tízfős kabinetből így a létszámcsökkentést követően egy nyolctagú kormány maradt volna.

Az első kitétel alkalmazásnak sincs akadálya. Pusztán azt a kérdést kell megválaszolni, hogy van-e a kormánynak olyan része, gyakorlatilag van-e olyan miniszteri állás, amelyet külön törvény vagy a költségvetési törvény hozott létre, és egyidejűleg nélkülözhető. Itt felmerül azonban egy előkérdés. Ha külön törvényeket keresünk, akkor tudnunk kell, hogy a keresett külön törvény mihez képest számít speciálisnak. A kormány esetében nincs nehéz dolgunk, hiszen a magyar alkotmányos hagyomány segít a kérdés megválaszolásában, voltaképpen ugyanis egy olyan alapvető jogszabályról van szó, amely kiemelkedik a polgári átalakulás törvényei közül. Ez a jogszabály a független, felelős magyar kormányt létrehozó és az alkotmányos monarchia alapjait lefektető 1848. évi III. törvénycikk. Ehhez képest a fent említett két törvénycikk, az 1889. évi XVIII. tc. és az 1917. évi XI. is külön törvényeknek számítanak. Tekintettel arra, hogy az érintett közigazgatási létszámcsökkentés az 1920-as évek

¹²⁴ 1923. évi XXXV. tc. 1. §

¹²⁵ 1923. évi XXXV. tc. 1. §

elején történt, nem tekinthetünk el a két világháború közötti időszak magyar államberendezkedésének alapjait meghatározó, az alkotmányosság helyreállításáról és az államfői főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikktől. Ennek a kormány szerkezetére vonatkozó 6. §-a szerint „[a] magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917:XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kiszagdák miniszterével, a közlekedésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg. A király személye körüli miniszter állása megszűnik.” Így az 1848. évi III. törvény szempontjából az 1920. évi I. törvénycikket is külön törvénynek kell tekintenünk. Látható tehát, hogy az 1923. évi XXXV. törvénycikk közigazgatás létszámának csökkentésére irányuló elvei e tekintetben is alkalmazhatók a kormányra.

Az tudható a törvénycikk szövegéből és a hozzá fűzött indokolásból is, hogy a törvénycikket úgy készítették elő, hogy annak alkalmazása nem terjed ki a kormányra. A fentiek ismeretében joggal merülhet fel bennünk az a kérdés, hogy a törvény megalkotása során megjelent-e az a szempont, hogy a kormányon is végre kellene hajtani a közigazgatási létszámcsökkentést, illetve annak előirányzatait. Az 1923. évi XXXV. törvénycikk javaslatának képviselőházi vitájában felmerült ez a szempont, de nyilvánvalóan nem a kormányoldal, hanem az ellenzéki képviselők felszólalásaiban. Hasonló irányú felszólalásokat, amelyek a kormány létszámának csökkentésére irányultak, nemcsak a 1923. évi XXXV. törvénycikk vitája során, hanem más alkalmakkor is találhatunk. Ezek közül néhányat – a teljesség igénye nélkül – kiemeltem. Ezen kiemelések lényege a főbb érvelések összegyűjtése a kormány létszámának csökkentése mellett, illetve a nagy létszámú kormány ellen.

Hegymegi-Kiss Pál képviselő nemcsak a 1923. évi XXXV. törvénycikk vitája során, hanem korábban is ismertette már a kormány létszámával kapcsolatos álláspontját. 1923. augusztus 27-én a törvénycikk vitája során azt mondta, hogy „[e]lső feladat a felesleges állások megszüntetése. Tessék itt kíméletlenül eljárni. Tessék megszüntetni a felesleges ministeri állásokat is, mert ilyenek is vannak.”¹²⁶ A nemzetgyűlési képviselő ebben az esetben kiterjesztően értelmezte a közigazgatásban tervezett létszámcsökkentés céljait. A felesleges állásokat a kormányra kiterjedően kell megszüntetni. Ugyanő 1923. március 14-én, tehát a közigazgatási létszámcsökkentésről szóló törvényjavaslat benyújtása előtt a következőket mondta: „Itt nem a létszámredukciót, hanem magának az állásnak megszüntetését értem. Ebben

¹²⁶ *Nemzetgyűlési Napló 1922.*, XVI. kötet, 210. o.

a tekintetben a központi igazgatást illetőleg vissza kell mennünk egészen az 1914-iki állapotokig. A ministeri állásokat [...] le kell redukálni, [...] és egyáltalában szigorú tallózást kell keresztülvinni az igazgatás minden terén és mindazokat az állásokat, amelyek feleslegesek, meg kell szüntetni.”¹²⁷ Hegymegi-Kiss Pál ebben a korábbi felszólalásában meg is határozza, hogy a kormány létszámcsökkentése esetén mi lenne a szerinte elérendő, ideális állapot, illetve létszám. Ekként az 1914-es állapotot határozta meg, azaz azt a kormányösszetételt, amely még nélküli az 1917. évi XI. törvénycikk által lehetővé tett tárca nélküli miniszteri állásokat.

Hegyeshalmy Lajos ellenzéki képviselő 1920. június 7-én tett felszólalásában egy hasonló eredménnyel járó, de eltérő szempontot ismertetett. „Nekem a ministeri állások szaporítására nézve már kezdettől fogva megvolt a magam külön álláspontja, [...] hogy lehetetlenség az, hogy ha annak a nagyobb Magyarországnak, melynek húszmillió lakosa volt, elegendő volt tíz miniszter, akkor ennek a megcsönkített Magyarországnak most szüksége legyen 13 miniszterre vagy mint korábban volt 17 miniszterre.”¹²⁸ Ez az érvtípus az 1920-as éveknek a közigazgatás racionalizálásával kapcsolatos vitáiban gyakran megjelent. Könnyen belátható, hogy ennek az argumentációnak valódi alapja is volt. Hegyeshalmy Lajos álláspontja egyértelmű volt: ha az aktuális kormány létszáma annyi vagy nagyobb, mint a történelmi Magyarország idejében működő kormányok létszáma, akkor egyszerűen létszámcsökkentésre van szükség. Az Osztrák-Magyar Monarchia magyar kormányai nyolc-tíz fős létszámmal működtek; a trianoni békét követően megcsönkített ország, amelynek lényegesen kisebb a területe és a népessége is, feltehetően hasonló vagy akár kisebb létszámú kormány mellett is hatékonyan működtethető lehet.

Eőri-Szabó Dezső a közigazgatási létszámcsökkentésről szóló törvénycikk elfogadása után, 1924. október 29-én egy Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatásügyi miniszterhez intézett interpelláció során egy kézenfekvő érvet idézett fel a kormány méretével kapcsolatban. Arra hívta fel a figyelmet, hogy „ha van pénz tizenegy ministerium apparátusának fentartására, ha van pénz csupán egy ministeriumban, a pénzügyministeriumban három ministeri állás fentartására, [...]”¹²⁹ Eőri-Szabó érvelése egyszerű: a kevesebb kormánytag olcsóbb. Felszólalásában arra utal, hogy az 1920-as években volt olyan időszak, amikor a Pénzügyminisztériumban nemcsak egy miniszter, a pénzügyminiszter tevékenykedett és volt

¹²⁷ *Nemzetgyűlési Napló 1922.*, X. kötet, 491. o.

¹²⁸ *Nemzetgyűlési Napló 1920.*, III. kötet, 235. o.

¹²⁹ *Nemzetgyűlési Napló 1922.*, XXVI. kötet, 454. o.

beosztva, hanem két másik tárca nélküli miniszter is a Pénzügyminisztérium állományában kapott helyett.

A fentieket összefoglalva kétféle érvcsoport rajzolódik ki. Az első szerint a trianoni békediktátumot követően – a népességét és területét tekintve is – kisebb országban nincs szükség olyan méretű kormányra, mint a Monarchia Magyarországon. Az érvek másik csoportja szerint a szükségtelen, utólag kialakított, a háborúra tekintettel létrehozott miniszteri állásokat meg kell szüntetni, mintegy le kell nyesni a hagyományos kormánystruktúráról. Az előbbi érvek alapján a kései krónikásban egy kérdés biztosan megfogalmazódhat. A magyar közjogi hagyományok szerint létezik-e egy hagyományos kormánytag vagy magkormány? Összeállítható-e egy olyan kormánytag, amely a magyar történeti, közjogi hagyományokhoz igazodik, és amely egyébként a fenti érveknek is megfelelő?

Ezzel kapcsolatban szeretném felidézni Alsó László¹³⁰ – korának ismert közigazgatási jogásza – egy 1924. március 23-án megjelent írását a kormány összetételével kapcsolatban. A független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk – mint a magyar kormányzati hagyományok alapja – megkerülhetetlen. Alsó László álláspontja szerint „*a belügy, igazságügy és kultuszminiszteri tárca, valamint a pénzügyi tárca az alkotmányos struktúrával állanak szoros összefüggésben, a földművelési és kereskedelmi tárcák pedig közgazdasági életünkkel*”¹³¹ és „*a honvédelmi tárca fentartása külpolitikai érdekeket érint [...]*”¹³² Megerősíti azt a korabeli álláspontot, amely szerint a kormány létszámát a hatékonyság elvének megfelelően a lehető legalacsonyabb létszámon kell tartani, azonban ennél fontosabb a hagyományoknak való megfelelés. Eszerint a közgazdasági racionalitást, a nemzetközi trendeket és az ország körülményeinek változásait megelőzve a kormánynak elsősorban az 1848. évi III. törvénycikkben írt struktúrához hasonlónak kell lennie. Ez felel meg leginkább a magyar közjogi hagyománynak. Alsó László kimondta azt, hogy a fentiekre tekintettel a belügyi, igazságügyi, pénzügyi, honvédelmi, kereskedelmi, földművelésügyi és kultusztárcák fennmaradására szükség van, és ezek a hagyomány szerint is mindig létező tárcák. Meglepőbb, amit a többi, 1924-ben létező miniszteri állásról állított. Szerinte „*1918-ig Magyarországnak nem volt külügyminisztère, népjóléti és közéleti minisztère.*”¹³³ Ezzel kapcsolatban elmondta, hogy a közéleti miniszter és a népjóléti miniszter feladatai a

¹³⁰ Alsó László írásainak zömét – mint belső munkatárs – a Magyar Közigazgatás című szaklapban publikálta.

¹³¹ ALSÓ László: *Kormányzatunk leépítése*. Magyar Közigazgatás, XLII. évf. 12. sz. (1924. március 23.) 1-3. o.

¹³² ALSÓ (1924) i.m.: 2-3. o.

¹³³ ALSÓ (1924) i.m.: 3. o.

háború elmúlásával és békeidőben szükség és természet szerint maguktól megszűnnek. A külügyminiszteri állással kapcsolatban azt az egyébként alapos megállapítást tette, hogy azt a hagyományok szerint gyakran nem egy külön miniszter, hanem maga a miniszterelnök töltötte be.¹³⁴ Fontos megjegyezni, hogy itt Alsó László a királyi személye körüli miniszteri pozícióra gondolt mint a kvázi külügyminiszteri feladatokat ellátó személyre. Kétségtelen, hogy gyakran a miniszterelnök szükségből vagy saját pozícióját erősítendő, megtartotta magának ezt az állást.

A fentieknek megfelelő, a hagyományok szerinti kormánytag miniszterelnökből, belügyminiszterből, pénzügyminiszterből, honvédelmi miniszterből, igazságügy-miniszterből, kultuszminiszterből és gazdasági (kereskedelem- és földművelésügyi) miniszterből áll.

¹³⁴ ALSÓ (1924) i.m.: 3. o.

II. Minták

A reformkorban¹³⁵ vitathatatlanul jelentős viták zajlottak a közjogi, alkotmányos kérdésekről. A hosszú előkészítés ellenére a kormányzatot érintő átfogó reformelképzelések még az 1847-1848-as reformországgyűlés elé is eldöntendő kérdésként kerültek.¹³⁶

„A' hideg és fagyos álmom el fog mulni. Politicai egünkön már látszik a' gyümölcsöző évszak' közeledése [...]”¹³⁷ A Pesti Hírlap¹³⁸ e közlése előrevetíti azt a gondolatot, hogy az 1848-ban kialakított, létrehozott magyar kormányzati struktúra nem a magyarországi, helyesebben Magyarország területe vonatkozásában kialakult közjogi hagyományokat követve alakul ki; úgy tűnik, mintha 1847-ben valahonnan messziről várták volna a megoldást. Az előbbi sejtés alátámasztása miatt fontos Erdődy Gábor meglátása, miszerint Magyarországon nem voltak olyan belső körülmények,¹³⁹ mint a nagy francia forradalom vagy a német egységtörekvések esetében, és emiatt a magyar vezetőknek nagyobb mértékben kellett tekintettel lenniük az európai eseményekre és azok irányára. A reformellenzék vezetői, s közülük Kossuth és Batthyány leginkább kiemelt figyelemmel kísérték az európai politikai viszonyok eredményeit.¹⁴⁰ A Batthyány-kormánynak ezzel együtt csak arra volt lehetősége, hogy a magyar polgári alkotmányos fejlődés alapjait lerakhassa.¹⁴¹ Az 1848-ban aktív magyar politikusok előtt példa volt az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya és a nagy francia forradalom ideje alatt született alaptörvények.¹⁴² Ezek határozták meg – ahogyan Pulszky Ferenc írta – a „nemzet jobbainak látkörét.”¹⁴³

Ruszoly József az Ellenzéki nyilatkozatot elemezve arra jut, hogy abban az ország önállóságára irányuló törekvés legfeljebb a törvényhozásbeli függetlenség iránti igényben

¹³⁵ MÁLYUSZ Elemér: *A reformkor nemzedéke*. Századok, LVII. évf. 1923/1. sz., 16-75. o. és BARTA István: *A magyar reformmozgalom kezdeti szakaszának problémái*. Történelmi Szemle, 1963/6. sz., 305-343. o.

¹³⁶ RUSZOLY József: *Kossuth Lajos a közjogi reformokról (1841-1843)*. In: RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és államtörténeti tanulmányok*. Szeged, JATEpress, 1997. 7. o.

¹³⁷ SZ. N.: *Fővárosi újdonságok*. Pesti Hírlap, 932. sz. (1847. augusztus 15.) 1. o.

¹³⁸ A Pesti Hírlap szerepére lásd: KOSÁRY Domokos: *Kossuth és a Pesti Hírlap*. In: KÓKAY György (szerk.): *A magyar sajtó története I. 1705-1848*. Budapest, Akadémiai, 1979. 665-713. o.

¹³⁹ ZÁVODSZKY Géza: *Az eszmék jobbik része*. In: OROSZ István-PÖLÖSKEI Ferenc-DOBSZAY Tamás: *Nemzeti és társadalmi átalakulás a XIX. században Magyarországon*. Budapest, Korona, 1994. 198. o.

¹⁴⁰ SZABAD György: *Kossuth irányadása*. Budapest, Válasz, 2002. 104. o. A magyarhoz hasonló európai mozgalmakkal való kapcsolatteremtési kísérletekről egyébként besúgóin keresztül a császári rendőrnemzet is igen tájékozott volt. MOLNÁR András: *Batthyány Lajos a reformkorban*. Zalaegerszeg, Zala Megyei Levéltár, 1996. 101-102., 139-140. o.; KOSÁRY Domokos: *Kossuth Lajos a reformkorban*. Budapest, Osiris, 2002. 317-482. o.

¹⁴¹ ERDŐDY Gábor: *A magyar kormányzat európai látóköre 1848-ban*. Budapest, Akadémiai, 1988. 7. o.

¹⁴² ERDŐDY (1988) i.m.: 11. o. és 67. o.

¹⁴³ PULSZKY Ferenc: *Életem és korom*. Budapest, Franklin, 1884. II. kötet, 53. o.

jelenik meg, az országgyűlésnek felelős parlamenti kormány igényére legfeljebb következtetéssel lehet ráatalálni.¹⁴⁴ Az Ellenzéki nyilatkozat Deák Ferenc által összefoglalt végleges szövege a jelen munka szempontjából fontos kormánystruktúrára nem tér ki, azonban a később meghatározandó elvek alapjait adhatja. Így az a tétel, mely szerint *„igyekeznünk kell azon is, hogy alkotmányos állásunk törvényszerű biztosítékait növeljük s erősítsük,“* valamint *„az alkotmányosság nekünk oly kincsünk, melyet idegen érdeknek, vagy bármi kecsgető anyagi haszonnak feláldoznunk nem szabad s melyet fentartani, sőt szélesb és biztosb alapra állítva mindinkább szilárdítani első és legszentebb kötelességünk.“*

Kossuth Lajos kimondta és megerősítette a törvények jelentőségét a kormány esetében: biztosítékot jelent a nemzet számára az, hogy a kormány a törvényeknek, az alkotmányos kereteknek alávetve működik.¹⁴⁵ Ugyancsak ezt az elvet, a kormány működésének minden vonatkozására kiterjedő primátusát a törvényeknek olvashatjuk ki – többek között – a Ruszoly József által is idézett¹⁴⁶ 1847. augusztusi Pest megyei követutasításból. A követutasítás szerint a kormány közjogi állását úgy kell reformálni, hogy *„a kormány elég erővel és önállással bírjon, menten minden idegenszerű befolyástól, a nemzet akaratától vett irányban törvényszerűleg kormányozni és viszont.“*¹⁴⁷

*„A mult talajából nőttek ki modern intézményeink; sehol és soha sem talált nálunk tabula rasa-t a törvényhozó, melyre egyszerűen átültethette az idegen intézményt. A mag, a mely talán külföldről került hozzánk, a hazai talajban vert gyökeret, e talajnak megfelelően, a magyar viszonyok befolyása alatt fejlődött s nemzeti intézménynyé lett, melyet az egyik emberöltő örökségül hagyott a másokra, hogy azt a saját viszonyai és szükségletei szerint formálja, javítsa, bővítse. Mint a jó gazdának föltétlenül ismernie kell a talajt, melyet megművel, úgy kell ismernie a törvényhozónak azt az alapot, melyre alkotásait fektetni óhajtja. Ez ismeretet pedig csak a történeti fejlődés menetéből szerezheti, melynek megvilágítása a közigazgatás tudományának egyik főfeladata.“*¹⁴⁸ A jelen fejezet azonban nemcsak az

¹⁴⁴ RUSZOLY József: *„Új alkotmány Magyarországnak.“* (Az 1848:III. tc. létrejötte). In: RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és államtörténeti tanulmányok.* Szeged, JATEpress, 1997. 7. o.

¹⁴⁵ *„Mi a kormánynak sem általános rendszerében, sem eljárása részleteiben nem látunk valamely újabb, de a réginél törvényszerűbb, méltányosabb és közérdekeinkre kedvezőbb fordulatot, mely által a nemzetnek biztosítékot nyujtana, hogy ereje is van, de szándoka is ingatlan és elhatározott, fennálló törvényeinket mindenkor és minden részben szorosan megtartani, a törvény rendeletét kivétel nélkül szigorúan végrehajtani, mindenkor és mindenben tisztelni azon korlátokat, miket hatalmának az alkotmány szabott, s a hazának közérdeke fölött, melytől a fejedelem valódi érdeke soha el nem választható, nem ismerni más érdekét.“* BARTA István (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái XI. Kossuth Lajos 1848/49-ben I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48.* Budapest, Akadémiai, 1951. 157. o.

¹⁴⁶ RUSZOLY (1997) i.m.: 27. o.

¹⁴⁷ BARTA (1951) i.m.: 173-174. o.

¹⁴⁸ ACSÁDY (1893) i.m.: 344. o.

előzményekkel foglalkozik, hanem azokkal a mintákkal is, amelyek a magyar kormány szerkezetére a vizsgált időszakban hatással lehettek, valamint néhány olyan belső tényezőt is sorra vesz, amelyek a későbbiekben befolyásolhatták a kormányrendszer alakulását.

II. 1. Dikasztériumok

Az 1848-as változásokat közvetlenül megelőzően a végrehajtó hatalmat Magyarországon a dikasztériumokon keresztül gyakorolta az uralkodó. A dikasztériumok és a későbbi kormányok közötti közvetlen kapcsolat egyértelmű és kettős. Egyrészt a felelős kormány rendszere a dikasztériális rendszert közvetlenül váltotta le, így időben kapcsolódnak egymáshoz. Fontos megjegyezni, hogy a dikasztériális rendszer, a dikasztériumok nem magyar fejlődés eredményei. A Habsburg Birodalomban az uralkodóház nyugat-európai minta alapján kívánta kiépíteni az államigazgatás rendszerét, erre irányultak modernizációs kísérleteik.¹⁴⁹ Csizmadia Andor szerint olyan rendszer kiépítése volt a cél, amelyben a hierarchikus rend pontosan szabályozva volt, s amely lehetőleg precízen, gyorsan és egyértelműen dolgozott. Mindehhez állandó, szakképzett képviselői karra, hierarchikusan felépített hivatali szervezetre és bürokratikus munkamódszerekre volt szükség.¹⁵⁰

Másrészt a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 6. §-a egyértelművé teszi a kapcsolatot: „6. § *Mindazon tárgyakban, mellyek eddig a m. k. udvari kancelláriának, a k. helytartó tanácsnak, s a k. kincstárnak, ide értvén a bányászatot is, köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna, s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai, és általában minden honvédelmi tárgyakban Ő Felsege a végrehajtó hatalmat ezentul kizárólag csak a magyar ministerium által fogja gyakorolni.*”¹⁵¹ A kapcsolat dikasztériumok rendszere és a felelős magyar kormány között tartalmi és nem formai az előbbi jogszabályszoveg szerint.

A dikasztérium vagy kormányshék az elfogadott definíció szerint „*olyan nem rendi, feudális jellegű kormányzati szerv, mely közvetlenül az uralkodó alárendeltségébe tartozott, neki volt felelős tevékenységéért.*” A dikasztérium az újkori centralizáció fontos tényezője, a

¹⁴⁹ HAJDÚ Lajos: *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, Akadémiai, 1982., MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2003. 136. o.

¹⁵⁰ CSIZMADIA Andor: *A bürokrácia kezdetei Magyarországon*. Állam és igazgatás, XVII. évf. 1967/6. sz. 485-497. o.

¹⁵¹ 1848. évi III. tc. 6. §

modern állam kialakulásának egyik mérföldköve, a modern szellemű, bürokratikus hivatalszervezet modellje.¹⁵²

A bécsi udvarban működő felső szintű igazgatási hatóságokat két csoportra lehet osztani. Az egyik csoportba sorolhatók a területi alapon működő hatóságok, a másik csoportba tartoznak a tárgyi alapon működők. Területi alapon működő, felső szintű igazgatási hatóságok voltak a kancelláriák, amelyek a birodalom egyes országaival vagy tartományaival kapcsolatos ügyekkel foglalkoztak, minden kancellária csak egy terület ügyeivel.¹⁵³

A magyar kormányshékek 1848-ig működő rendszere 1723-ra alakult ki.¹⁵⁴ A Rákóczi-szabadságharcot követő nyugodtabb időszakban kezdte meg az országgyűlés az új hivatali rendszer kialakítását, 1715-ben és 1723-ban.¹⁵⁵ Ekkorra valósult meg a magyar királyi tanács átszervezése; helyébe a királyi helytartótanácsot¹⁵⁶ hozták létre (*consilium regium locumtenentiale*). A királyi helytartótanács közvetlenül a királynak alárendelten működött (*velut supremum in politicis in regno Hungariae dicasterium*). A magyar királyi helytartótanácsot mint az ország új központi hatóságát 1724. március 21-én iktatták be.¹⁵⁷ Legfőbb feladata a törvények végrehajtása és a közigazgatás irányítása volt. A királyi kancellária a király aláírásával ellátott leiratok (*rescripta*), a király nevében kiadott rendeletek (*decreta*), a királyi kinevezések és privilégiumok kezelésével és az úrbéri és nemességvitató perek lefolytatásával foglalkozott.¹⁵⁸ A dikasztériumok egyik legfontosabb jellemzője, hogy azok az uralkodó megbízása alapján vezették a kormányzat, az államigazgatás egy-egy ágát, és csak neki tartoztak felelősséggel. A dikasztériumokat állandó, rendszeres, hivatalszerű működés és szakértelem jellemezte.¹⁵⁹

¹⁵² MEZEY (2003) i.m.: 136. o.

¹⁵³ F. KISS Erzsébet: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, Akadémiai, 1987. 8-9. o.

¹⁵⁴ Az 1723. évi XCVII-CII., CV., CIX-CXII., CXV-CXIX. törvénycikkkel. KMETY (1900) i.m.: 289. o.

¹⁵⁵ CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai, 1976. 66-67. o.

¹⁵⁶ Az így létrehozott helytartótanácsnak nem előzménye a helytartók mellé kirendelt kormányzótanács, amely I. Ferdinánd óta működött. TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Hornyánszky, 1917. 648-649. o.

¹⁵⁷ EMBER Gyöző: *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története*. Budapest, M. Kir. Országos Levéltár, 1940. 1. o.

¹⁵⁸ FERDINANDY (1902) i.m.: 562. o.

¹⁵⁹ MEZEY (2003) i.m.: 136-137. o.; Lásd még: FELHŐ Ibolya-MAKSAY Ferenc-NAGY István-SASHEGYI Oszkár-SZÜCS Jenő-TRÓCSÁNYI Zsolt: *A magyarországi és erdélyi központi kormányzati szervezeteinek és működésének története*. Budapest, Levéltárak Országos Központja, 1959.; HAJDU Lajos: *A feudális államszervezet és jog története*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1989.

Fontosnak tartom a dikasztériumok, főleg a helytartótanács működésének¹⁶⁰ néhány jellemvonását megemlíteni annak érdekében, hogy a kormányok működésével való összehasonlíthatóság lehetőségét megteremtsem, illetve láthatóvá váljon, hogy mely esetekben szolgált a magyar felelős minisztérium szerkezete és működésre számára példaként és mely esetekben nem.

A legkézenfekvőbb és a legegértelműbben kifejezett kapcsolat a helytartótanács, a kancellária, a kincstár és az első felelős magyar kormány között a feladatkör, az ügykörök meghatározása. Azt mondja ki tehát az 1848. évi III. törvénycikk 6. §-a, hogy a kormány mindazokért az ügyekért felelős, amelyek a kancellária, a helytartótanács vagy a kincstár hatáskörébe tartoztak vagy tartozniuk kellett volna.¹⁶¹ E megfogalmazás esetében fontos szem előtt tartani, hogy a „tartozniuk kellett volna” kitétel mire vonatkozik. Ez a szövegezés a korábbi visszaélésekre utalt, amennyiben előfordult, hogy a birodalmi kormánysszervek a magyar központi kormánysszervektől olyan hatásköröket vettek át, vettek el, amelyekre egyértelműen a magyar szervek rendelkeztek hatáskörrel. Ennek megfelelően kezdte meg tehát a működését a kormány. A helytartótanács feladat- és hatáskörét¹⁶² egyébként már igen korán és igen részletesen megállapították. A helytartótanács működésére vonatkozó utasítást nem a rendek alkották meg, annak elkészítését az uralkodóra bízták.¹⁶³ Másrészt az ügyek korábbi, a helytartótanács, a kancellária és a kincstár közötti ügyelosztásnak nem volt hatása a minisztériumok megalakítására, a kormány szervezetének kialakítására, illetve nem volt hatása a minisztériumok közötti ügyelosztásra sem.

Az 1723. évi XCVII. törvénycikk határozza meg a helytartótanács összetételét. Ennek preambuluma szerint a helytartótanács elnöke a nádor, rajta kívül pedig huszonkét tagja volt. A huszonkét tag közül pedig tizenkettőnek mindig az elnök körül kell lennie.¹⁶⁴ Kollegiális alapon szerveződő kormánysszék volt, azaz az elé kerülő ügyekben nem a hatóság vezetője, az elnök döntött, hanem az elnök vezetése alatt álló tanács, mely határozatait szótöbbséggel hozta. A tagoknak nem volt „reszortjuk”, mint a minisztereknek, így ilyen jellegű kapcsolatot nem lehet találni a két szervezet között.

¹⁶⁰ A helytartótanács hatáskörét a következő törvénycikkek határozzák meg részletesen: 1723. évi CV., CVI., CIX., CXII., CXIII., CXV-CXVII., CXXII., 1729. évi I., II., VI., VIII., 1741. évi XVII., 1764. évi XVII., 1791. évi XIV. törvénycikkek.

¹⁶¹ 1848. évi III. tc. 6. §

¹⁶² A helytartótanácsi feladatkörökre a helytartótanácsi levéltár alapján lásd: FELHŐ Ibolya-VÖRÖS Antal: *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, Akadémiai, 1961.

¹⁶³ EMBER (1940) i.m.: 7-8. o.

¹⁶⁴ 1723. évi XCVII. törvénycikk preambuluma és 4. §

Az 1723. évi XCVII. törvénycikk 3. §-a szerint a helytartótanács székhelyét, amint lehet, az ország központjába kell helyezni. Ennek bekövetkeztéig Pozsonyban működik.¹⁶⁵ II. József e törvénycikk rendelkezésének megfelelően 1784-ben helyezte Budára a helytartótanács székhelyét.¹⁶⁶ Észlelhető az előbbiekből, hogy az 1723. évi XCVII. törvénycikk 3. §-ában az a vágy jutott kifejezésre, hogy az ország ügyeinek központi irányítása az ország központjából történjen. Ez a kívánság öröklődött tovább az 1848. évi III. törvénycikkben is, amely határozottan kimondta, hogy „[a] ministerium székhelye Buda-Pest.”¹⁶⁷ Ennél azonban van kézzel foghatóbb kapcsolat is a helytartótanács és a kormány székhelye között, még hozzá az épületek. Már az Andrássy-kormány megalakulását követő első minisztertanácsi ülések egyikén felmerült a minisztériumok elhelyezésének kérdése, és aztán ez a későbbiekben is a minisztertanácsok gyakran visszatérő témájává vált.¹⁶⁸ A minisztériumi elhelyezés kérdése merült fel ismét az 1867. július 5-i minisztertanácson. Napirendre került a házbérlés kérdése a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium számára Budán az Úri utca 43. alatti Csathó ház első emeletén. Ennek okaként Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter elmondta, hogy a korábbi Helytartótanács épülete nem megfelelő és nem elégséges a minisztériuma számára, ezért igényli az új minisztériumi helyiségeket és ennek költségvetési fedezetét is.¹⁶⁹ Az 1869. január 29-i minisztertanácson a minisztériumok elhelyezésének témája több minisztérium tekintetében is napirenden szerepelt. Szó volt a Belügyminisztérium elhelyezéséről, az Igazságügyi Minisztérium hivatalos helyiségeinek átépítéséről és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium épületének átépítéséről is. A minisztertanács ülése közben az is felmerült, hogy a volt helytartótanácsi épületben lakik a pénzügyminiszter hivatali lakásában, ahol a pénzügyminisztérium elnöki osztálya is működik egyébként.¹⁷⁰ Az 1923. április 27-i minisztertanácsi ülésen a belügyminiszter igen hosszasan előterjesztést tett a Belügyminisztérium elhelyezésével kapcsolatos sanyarú helyzetet érintően. A belügyminiszter elmondta, hogy a Belügyminisztérium szervezeti egységeinek elhelyezésére szolgáló, az 1870-es években épített belügyminisztériumi palota és a régi helytartósági épületek nem megfelelőek, aminek következtében magánházakban bérelt lakásokban, illetve más állami szervektől ideiglenesen használatra kapott helyiségekben kellett a hivatalokat elhelyezni. A közszolgálat szempontjából ezt a helyzetet a miniszter károsnak tartotta, és felhívta a figyelmet arra, hogy a lakásínség miatt

¹⁶⁵ 1723. évi XCVII. törvénycikk 3. §

¹⁶⁶ EMBER (1940) i.m.: 4. o.

¹⁶⁷ 1848. évi III. törvénycikk 5. §

¹⁶⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. február 25. (13. ülés)

¹⁶⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. július 5. (37. ülés)

¹⁷⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. január 27. (6. ülés)

szükséges lehet, hogy a hivatalok a magánlakásokból kiköltözzenek.¹⁷¹ Igen groteszk, hogy még 1923-ban is azért panaszkodik a belügyminiszter, mert abban az épületben kényszerül működni a minisztériuma, amit még 1848-ban bocsátottak ideiglenesen a kormány rendelkezésére.

II. 2. Batthyány miniszterelnöki kinevezése

„*akik a felelős nemzeti kormány élén fognak majd ragyogni*”¹⁷²

A kormánynak már 1843 decemberében tudomására jutott, hogy Pozsonyban egy névsor kering, amely a reménybeli magyar felelős kormány tagjainak névsorát tartalmazza. Erről a dokumentumról nem lehetett tudni, hogy valóban a magyar ellenzék alkotása vagy egyszerű provokáció. A forrásától függetlenül ez a lista Batthyány Lajost jelölte meg miniszterelnökként. A császári titkosrendőrség hasonló listáról tett jelentést 1844 októberében is. Ez a lista ugyan nem jelölte meg Batthyányt kifejezetten miniszterelnökként, hanem úgy mint, aki a nemzeti kormány élén áll majd.¹⁷³

Kossuth saját maga által fogalmazott felirati indítványát – amely a felelős kormányzás igényét juttatta kifejezésre – az alsótábla 1848. március 3-án fogadta el. Ebben nem kis szerepe volt az itáliai és párizsi forradalmi jellegű megmozdulások hírének.¹⁷⁴ Ezt a felirati indítványt a felsőtábla másnap, március 4-én még elutasította, azonban tíz nappal később március 14-én már elfogadta, és belegyezett annak felterjesztésébe. Ennek okaként a megelőző napi bécsi forradalom híre hozható fel. A feliratban eredetileg csak a felelős kormány igénye szerepelt, azonban főrendek ülését követően már megállapodás született Batthyány Lajos gróf miniszterelnöki jelöléséről is.¹⁷⁵

¹⁷¹ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. április 27.; MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. június 22.

¹⁷² MOLNÁR András: *Viam meam persequor. Batthyány Lajos gróf útja a miniszterelnökségig*. Budapest, Osiris, 2007. 197. o.

¹⁷³ MOLNÁR (2007) i.m.: 196-197. o.

¹⁷⁴ MOLNÁR András: *Batthyány Lajos gróf és Deák Ferenc kapcsolata a reformkorban*. In: Századok 141. évf. 2007/3. sz. 555. o.

¹⁷⁵ MOLNÁR (1996) i.m.: 152-157. o. és GERGELY András: *Batthyány Lajos a reformellenzék élén*. In: GERGELY András: *Egy nemzetet az emberiségnek. Tanulmányok a magyar reformkorról és 1848-ról*. Budapest, Magvető, 1987. 284-285. o.

Ahogy Demeter Zsófia írta, a magyar minisztérium még 1848. március 14-én is csak „*jámbor óhajként*” merült fel.¹⁷⁶ A sajtó és a kortársak is már jóval a tényleges kinevezés előtt is Batthyányt tartották vagy legalábbis várták miniszterelnöknek. E nap Pozsonyban Kossuth szállása előtt fáklyás népünnepéllyel zárult. Itt Kossuth a fogadó erkélyén mellette álló Batthyányt a magyar független felelős minisztérium jövőbeli elnökeként mutatta be.¹⁷⁷ Ennek megfelelően a Pesti Hírlap cikke 1848. március 18-án Kossuth Lajos szavait idézte, amikor azt írta, hogy Batthyány Lajost Kossuth „*mint a leendő ministerium fejét üdvözlé.*”¹⁷⁸ Ezt a momentumot idézi és emeli ki Eckhart Ferenc¹⁷⁹ és Kovács Kálmán is.¹⁸⁰

1848. március 17-én reggel István nádor megkapta a királyi kéziratot, amely jóváhagyta a nádor és királyi helytartó teljhatalmú megbízatását azzal, hogy a nádor a király távolléte idején az országot „*a korona egységének és a birodalom kapcsolatának épségben tartása mellett*”, „*a törvény és az alkotmány ösvényén*”¹⁸¹ kormányozza.¹⁸² Ez a levél nem tartalmazta Batthyány Lajos miniszterelnökké történő kinevezését, pusztán annyit szólt erről, hogy a karok és rendeknek „*a fennálló honi törvények értelmében független felelős Minisztérium iránti kívánatát elfogadni hajlandó légyek*”¹⁸³. A nádort felhatalmazta az uralkodó arra, hogy „*alkalmatos egyéneket jelöljön ki*”¹⁸⁴, akiknek – mint a magyar kormány tagjainak – a hatáskörét törvényjavaslat formájában a karok és rendek elé terjessze jóváhagyás céljából. Ezzel a kissé mellébeszélő intézkedéssel, illetve a kívánt eredményeket kilátásba helyező szövegezéssel a bécsi udvar elodázta volna a miniszterelnök kinevezését. István nádor azonban még aznap reggel lakosztályában meggyőzte az uralkodót, hogy adja – legalább szóbeli – felhatalmazását arra, hogy a megkapott teljhatalmával élve Batthyányt miniszterelnöknek kinevezhesse.¹⁸⁵ Az uralkodó megadta a nádor által kértre a jóváhagyását, így a nádor erre a felhatalmazásra hivatkozva azonnal kinevezte Batthyányt a független magyar minisztérium

¹⁷⁶ DEMETER Zsófia: *Első a kormányok sorában. A Batthyány-kormány megalakulásának évfordulóján*. In: Hitel. 21. évf. 3. sz. (2008. március), 64. o.

¹⁷⁷ MOLNÁR (2007) i.m.: 287. o.

¹⁷⁸ SZ. N.: *Magyarország és Erdély*. Pesti Hírlap 2. szám (1848. március 18.) 232. o.

¹⁷⁹ ECKHART Ferenc: *1848, a szabadság éve*. Budapest, Kalász, 1948. 72. o.

¹⁸⁰ KOVÁCS Kálmán: *A burzsoá típusú kormány létrehozásáért vívott küzdelem Magyarországon (1847-1848)*. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok III*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974. 182. o.

¹⁸¹ István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN Aladár: *Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöki, hadügyi és nemzetőri iratai*. Budapest, Argumentum, 1999. 132. o.

¹⁸² URBÁN Aladár: *Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöksége, fogsága és halála*. Budapest, Argumentum, 2007. 16. o.

¹⁸³ István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN (1999) 132. o.

¹⁸⁴ István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN (1999) 132. o.

¹⁸⁵ URBÁN (2007) i.m.: 16-17. o.

elnökévé.¹⁸⁶ Az 1848. március 17-én kelt és igen egyszerű külalakú iratban még Batthyány neve is pontatlanul (Bathiányi) szerepelt.¹⁸⁷ A nádor levele szerint Batthyány „*minisztértársait belátása szerint akként és oly számban tegye legfelsőbb k. megerősítés végett javaslatba, a mint azt a minisztérium feladatához a minisztértársai törvények útján meghatározandó hatásköréhez és saját felelősségéhez képest szükségesnek ítéli.*”¹⁸⁸

A március 17-i eseményekről tudósít a Budapesti Híradó, azonban elsősorban nem a háttérben történt eseménytől, hanem a Pozsonyból visszatérő Kossuthról és Batthyányról. Kossuth ekkor azt mondta Batthyányról, hogy „*Íme azon férfiú, kit a nemzet kívánsága következtében a király akarata is a nemzet felelős minisztériuma első alkotója s elnökévé kinevezett.*”¹⁸⁹

Urbán Aladár felidézi a miniszterelnöki kinevezés jogszerűségével kapcsolatos tudományos vitát. A vitában felmerült még az is, hogy Batthyány a kinevezésére az uralkodói aláírás kicsalta. Ahogyan Halász Imre írta: „*Csudálatos mégis, hogy nemcsak a kamarilla glorifikálója, Helfert, hanem az ennél sokkal kevésbé reakcionárius Friedjung is nagy hibául rója fel Batthyáynak, hogy a fentebb említett fontos okiratok aláírása alkalmával a császári család valamely tagjának közreműködését nem vette igénybe. Friedjung nem átalja azt mondani Batthyányról, hogy a császár aláírását kicsalta – erschlichen.*”¹⁹⁰ Heinrich Friedjung véleményével legmarkánsabban Angyal Dávid szállt szembe.¹⁹¹ István nádor Batthyány miniszterelnöki kinevezését természetesen írásba adta,¹⁹² majd a kinevezés tényéről még aznap tájékoztatta írásban az uralkodót,¹⁹³ valamint az alkancellárt, akit arra utasított, hogy a miniszterelnök kinevezését hozza nyilvánosságra a Helytartótanács útján.¹⁹⁴

¹⁸⁶ KÁROLYI Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt.* Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1936. 203-210. o. és KÁROLYI Árpád: *Németújvári gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök főbenjáró pöre.* II. kötet. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1932. 605. o.

¹⁸⁷ MNL OL H2 1848/1849-i minisztériumi levéltár – Miniszterelnökség, Országos Honvédelmi Bizottmány, Kormányzó-elnökség – Általános iratok – 1848:208

¹⁸⁸ István nádor, gróf Batthyány Lajoshoz 1848. márcz. 17. PAP Dénes: *Okmánytár Magyarország függetlenségi harczának történetéhez 1848-1849.* 1. kötet. Budapest, Heckenast, 1868. 19. o.

¹⁸⁹ N. U.: *Országgyűlés.* Budapesti Híradó, 790. sz. (1848. március 19.) 2. o.

¹⁹⁰ HALÁSZ Imre: *Egy letűnt nemzedék. (Tizennegyedik közlemény. Kossuth Lajos III.)* Nyugat, IV. évf. 1911/8. sz. 760. o.

¹⁹¹ ANGYAL Dávid: *1848 történetéből.* Századok, LI. évf. 7-8. sz. (1917. szeptember-október) 417-424. o. és ANGYAL Dávid: *Még egyszer 1848 történetéből.* Századok, LII. évf. 5-6. sz. (1918. május-június) 243-251. o.; URBÁN (2007) i.m.: 16-17. o., valamint ANGYAL Dávid: *Újabb irodalom az 1848-iki szabadságharc történetéről.* Új Magyar Szemle II. évf. 4. kötet (1921. december) 27. o.; ANGYAL Dávid: *Gróf Batthyány Lajos főbenjáró pöre.* Századok, LXVII. évf. 1-3. sz. (1933. január-március) 2-13. o.

¹⁹² István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN (1999) i.m.: 132. o.

¹⁹³ István nádor levele az uralkodónak. URBÁN (1999) i.m.: 133. o.

¹⁹⁴ István nádor levele Szőgyény László alkancellárnak. URBÁN (1999) i.m.: 133-134. o.

Batthyány már a kinevezésének napján tájékoztatni kívánta az elméletileg alárendelt közigazgatás rendszerét arról, hogy miniszterelnöki kinevezést kapott. Erre nyilván nem lett volna szükség abban az esetben, ha Batthyány a magyar miniszterelnökök sorában már a többedik lett volna, illetve, ha a független felelős magyar kormánynak lett volna előtörténete. Ráadásul, bár Batthyány miniszterelnök volt, nem volt olyan kormány, amelyben betöltötte volna ezt a pozíciót, sőt a miniszterelnökként elvégzendő feladatai sem voltak kidolgozva. Így érthető meg, hogy amikor 1848. március 17-én körlevelet¹⁹⁵ intézett a törvényhatóságokhoz, akkor arra utasította őket, hogy őrizzék meg a közcsendet, köznyugalmat és a békét.¹⁹⁶ Belátható ebben a képlékeny helyzetben ennél többet felelősen nem tehetett.¹⁹⁷ A miniszterelnöki állás gyökértelenségét és újszerűségét mi sem bizonyítja jobban, mint azok a válaszlevelek, amelyeket Batthyány már gyakorló miniszterelnökként kapott a törvényhatóságoktól.¹⁹⁸ Szintén Batthyány első levelei között szerepel az, amelyet a helytartótanácsnak küldött. Ne felejtjük el, hogy a császári kormányzások még működnek, amikor ezt a levelet az újonnan kinevezett miniszterelnök kiküldi, és arra kéri a helytartótanácsot, hogy általában végezzék el a kormányzás feladatát annak érdekében, hogy az ügyek fenn ne akadjanak.¹⁹⁹

II. 3. Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány

Amikor Batthyány Lajos 1848. március 23-án, az alsótábla ülésén bejelentette leendő miniszterei névsorát, ezt már annak tudatában tette, hogy néhányat a miniszterjelöltek közül Pestre fog küldeni a közrend megtartása érdekében.²⁰⁰ István nádor 1848. március 23-án kelt

¹⁹⁵ A későbbiekben is szokás maradt, hogy a kormányváltásnál erről értesítették a törvényhatóságokat. A Wenckheim-kormány megalakulásakor még ennek a szokásnak megfelelően döntött a minisztertanács, Tisza Kálmán kormányának megalakulásakor azonban ez az értesítés elmaradt. KOZÁRI Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Budapest, Napvilág, 2003. 358. o.

¹⁹⁶ MNL OL Az 1848/49-i minisztériumi levéltár H2. Miniszterelnökség, Általános iratok, 1/1848. eln.sz. Idézi: KOVÁCS (1974) i.m.: 183. o.

¹⁹⁷ Megjegyzendő, hogy nemcsak Batthyány tett így a kormány nevében, hanem például Széchenyi közlekedés- és közmunkaügyi miniszterként is első rendeletével. Ebben kijelentette, hogy erélyes intézkedéseket vár el a törvényhatóságoktól a dolgok új rendjének megszilárdítása érdekében. FEKETE József-VÁRADI József: *Széchenyi vallomásai és tanításai*. Budapest, Studium, 1926. 71. o.

¹⁹⁸ Nevezték Batthyányt nemzeti főministernek, elnök-ministernek, magyar kormányfőnek. MNL OL H1 49965 X 9079 22. (Győr város főbírájának levele), 32. (Balassagyarmat főbírájának levele) és 172. o. (Szabadka főbírájának levele)

¹⁹⁹ FÁBIÁN Istvánné: *Az első magyar felelős minisztérium megszervezése*. Budapest, 1971. 12-13. o. Idézi: KOVÁCS (1974) i.m.: 183. o.

²⁰⁰ URBÁN (2007) i.m.: 105. o.

levelében felhatalmazta Batthyány Lajost mint miniszterelnököt, hogy amíg „*a javaslatba hozott minisztértársainak bizton várt megerősítése bekövetkeznék*”²⁰¹ Klauzál Gábort és Szemere Bertalant bízta meg „*az országban és kapcsolt részeiben a rend fenntartására*”²⁰². A nádor nemcsak a két miniszterjelölt kinevezésére adott felhatalmazást Batthyánynak, hanem szükség szerint, akár „*más tekintélyes férfiak*” kinevezésére is lehetőséget adott.²⁰³ Batthyány még ugyanazon a napon, március 23-án kelt levelében értesítette Klauzál Gábort, hogy a nádor megbízása és felhatalmazása alapján „*az ideiglenesen kinevezett országos rendőri bizottmány*” elnökévé tette, tagjaivá pedig Szemere Bertalan miniszterjelöltet, valamint Nyáry Pál és Pulszky Ferenc minisztériumi osztályfőnök-jelölteket nevezte ki. Batthyány Klauzálét kérte meg, hogy a társait a kinevezésükről értesítse, és a „*közcsend- és rend-fentartás érdekében sikeresen*” intézkedjen.²⁰⁴ Érdekes, hogy március 23-án Batthyány Széchenyit is felkérte, hogy közlekedés- és közmunkaügyi miniszterként lépjen be a kormányba. Erre akkor nyilvánvalóan nem, csak később került sor.

Batthyány kezdeményezésére a nádor által 1848. március 23-án kinevezett Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány²⁰⁵ látta el a kormány feladatait. Ezt a Bizottmányt Urbán Aladár megfogalmazása szerint „*a rögtönzés kényszere hozta létre.*”²⁰⁶ Szöcs Sebestyén²⁰⁷ megállapítása szerint a nádor a bizottmánynak adott feladatokat elláthatta volna biztos kiküldésével is, de politikailag az adott helyzetben az látszott a leghelyesebb megoldásnak, ha kormány – még ilyen szokatlan módon és formában is – megkezdí a működését.²⁰⁸ Kovács Kálmán hangsúlyozza, hogy ez a bizottmány kormány szerv, amely a későbbi minisztérium előfutárának tekinthető, viszont a magyar alkotmányos rend szerint ismeretlen, és rendhagyó központi közigazgatási szervként igen sajátos a közjogi állása.²⁰⁹ Bár Batthyány már kinevezett miniszterelnök volt, kormánnyal nem rendelkezett, pusztán miniszterjelöltekkel. A miniszterek kinevezéséig a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány járt el a miniszterek és

²⁰¹ Nádor királyi helytartó ő fensége a miniszterelnökhöz 1848. márcz. 23. PAP (1868) i.m.: 27. o.

²⁰² István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN (1999) i.m.: 132. o.

²⁰³ István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN (1999) i.m.: 132. o.; „*a' szükséghez képest ne talán még ön által kinevezendő más tekintélyes férfiakkal egyetemében*” MNL OL H1 49965 X 9079 1. o.

²⁰⁴ Batthyány Lajos miniszterelnök levele Klauzál Gábornak. URBÁN (1999) i.m.: 159-160. o.

²⁰⁵ Átfogóan lásd: MESZLÉNYI Antal: *A Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány működése 1848. március 23. – április 20.* Századok, LVIII. évf. 7-10. sz. (1924. július-december) 714-757. o. és URBÁN Aladár: *A Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány működése.* Századok, 135. évf. 2001/1. sz. 3-32. o.

²⁰⁶ URBÁN (2007) i.m.: 119. o.

²⁰⁷ Szöcs Sebestyén életére és munkásságára lásd: KASZÁS Marianne: *Szöcs Sebestyén.* Levéltári Közlemények, 67. évf. 1-2. sz. 219-220. o.

²⁰⁸ SZÖCS Sebestyén: *A kormánybiztosi intézmény kialakulása 1848-ban.* Budapest, Akadémiai, 1972. 17-18. o.

²⁰⁹ KOVÁCS (1974) i.m.: 183. o.

a kormány helyett. Batthyány a Bizottmány kinevezését azért kérte a nádortól, hogy megnyugtassa a pesti radikálisokat,²¹⁰ akik elégedetlenek voltak – többek között – a Batthyány Lajos javaslata szerinti miniszterek kinevezésének késlekedése miatt. Az így kialakult helyzettel nem volt mindenki maradéktalanul elégedett. Hont vármegye követe az országgyűlés március 25-i ülésén egyenesen azt mondta, hogy a meg nem alkotott törvényi felhatalmazás nélkül működő bizottmány tulajdonképpen diktátori hatalmat gyakorol.²¹¹

A Miniszteri Bizottmány helyzete, illetve tevékenysége két okból volt pozitív: egyrészt – mivel a tagok kinevezését a nádor tette meg – a Bizottmány folyamatosan bírta a nádor, azaz a királyi helytartó támogatását, bizalmát és tekintélyét; másrészt a Bizottmányt együttműködő partnernek tekintette a Helytartótanács és a Kamara. Fontos, hogy nemcsak a régi rend e két kormányzati szervével tudott együttműködni a Miniszteri Bizottmány, hanem a budai magyarországi fő-hadparancsnoksággal, a General-Kommandóval is. A Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmányhoz érkező iratok tömegei szerint a magyar vidéki hatóságok elfogadták a Bizottmányt mint új, magyar kormányzati szervet. Nem elég, hogy elfogadták, hanem a felállását követően a Bizottmánytól várták azoknak a problémáknak a rendezését, amelyeket korábban a helytartótanáccsal, a kamarával vagy a nádorral nem tudtak megoldani, illetve az alkotmányos forradalom miatt keletkezett új problémák kezelését, rendezését is a Bizottmánytól várták. A Bizottmány 1848. március 27-én állt fel, és a Helytartótanács – nem túl sok időt hagyva a felkészítésre – már március 30-tól a megyéktől és a várostól érkező tudósításokat átadta a Bizottmánynak. A tudósítások átadásával nemcsak a folyamatban lévő ügyekről való tájékoztatás történt meg, hanem – összhangban a megyék és városok elvárásaival – a helytartótanács az ügyek kezelésének felelősségét is átadta a Bizottmánynak.²¹²

A Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány egy nagyon fontos tekintetben különbözött a helytartótanácsától. Az új központi kormány szerv a feladatát – bármi is volt az – önállóan látta el, „*működésében megvalósítva azt az alapelvet, hogy a minisztérium csak a népképviselői országgyűlésnek felelős.*”²¹³ Tekintettel arra, hogy a népképviselői országgyűlés nem létezett a Bizottmány működésekor, legfeljebb e felelősségének tudata terhelhette a Bizottmány tagjait feladatuk végzése során.

²¹⁰ URBÁN (1981) i.m.: 100-110. o.

²¹¹ SZABAD (2002) i.m.: 110. o.

²¹² URBÁN (1999) i.m.: 7-8. o.

²¹³ EMBER Győző: *Az 1848/49-i minisztérium levéltára*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1950. 17. o.

A Bizotmány rendkívül sok, több ezer ügyet intézett el, feladatai végzése során valóban önállóan és nem a miniszterelnöknek alárendelten működött.²¹⁴ A működése során kifejezett reszortjai, „*tárcái*” nem voltak a Bizotmány tagjainak. A Batthyány-kormány megalakulása után még 1848. április 20-ig folytatta tevékenységét, hatáskörét ekkor a belügyminisztérium, annak is a rendőri osztálya vette át.²¹⁵ Ebből láthatjuk, hogy valódi szükség nem volt az ügykörök elválasztására a Bizotmányon belül, mivel az elvégzendő feladatok nagyon hasonlóak voltak, végső soron – az eredeti megbízásnak megfelelően – a közrend és közbiztonság (közcsend és közbátorság) fenntartására irányultak.

II. 4. A közös minisztertanács

Jelen disszertáció alapját a magyar minisztertanács szerkezetének és működésének változásai jelentik. Azonban könnyű belátni, hogy a közös minisztertanács működése valamilyen módon kapcsolatban állhat a magyaréval, hiszen egy meghatározó időszakban, 1867 és 1918 között párhuzamosan működtek egymással. Az 1848-as minisztériumnak természetesen nem lehetett példaképe a közös minisztertanács, azonban ugyanazok az előzmények, amelyeken alapulva a közös minisztertanács kialakította a működését, hatással lehettek a magyar minisztérium működésére is. Ezek az alapok pedig a Habsburg-birodalom központosított, abszolutista, neoabszolutista, a császár által irányított működéséből, a császári kormányzervek, dikasztériumok működéséből adódnak.

Közös kormányt megalapító jogszabály, a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk 27. § -a rendelkezik a közös kormányról: *„Egy közös ministeriumot kell felállítani azon tárgyakra nézve, melyek, mint valósággal közösek, se a magyar korona országainak, se Ő Felsége többi országainak külön kormányzata alá nem tartoznak. E ministerium a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat. Felelős lesz e ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész ministerium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg.”*²¹⁶

²¹⁴ KOVÁCS (1974) i.m.: 184. o.

²¹⁵ EMBER (1940) i.m.: 17. o.

²¹⁶ 1867. évi XII. tc. 27. §

Ugyanerről a kérdésről osztrák jogszabály is rendelkezik: A közös ügyek kezeléséről egy közös felelős kormány gondoskodik, amelynek azonban nem engedtetik meg, hogy a közös ügyek mellett valamelyik birodalomrész külön kormányzati ügyeit is vezesse.²¹⁷

Az előbbi két törvényszöveg között egy igen jelentős eltérés mutatkozik. A magyar szabályozás szerint a közös kormány nem viheti egyik vagy másik birodalomrész kormányzati ügyeit, és azokra befolyást sem gyakorolhat. Az osztrák megfogalmazás szerint a közös kormány nem vezetheti egyik birodalomrész ügyeit sem. Azaz az osztrák szabályozás megengedőbb, hiszen ott csak a közvetlen ügyvitel a tiltott, a magyar szabályozás szerint azonban már a bármelyik birodalomrész ügyeire való befolyásgyakorlás is tiltott.

Fontos megállapítás a közös kormány tekintetében, hogy a döntések itt abszolutista módon születtek, hiszen nem volt közös birodalmi parlament, ami a közös kormány tevékenységét ellenőrizhette volna. A közös minisztertanács nem volt felelős a két ország parlamentjének sem. A gyakorlatban a közös kormány tevékenységéért az osztrák és a magyar kormány vállalta a felelősséget az osztrák és a magyar parlament előtt megfelelően.²¹⁸

Ugyancsak jelentős eltérés, hogy a közös minisztérium nem úgy jön létre, mint a magyar minisztérium; nem a miniszterelnök állítja össze a leendő miniszterek névsorát, és terjeszti azt megerősítésre vagy kinevezésre az uralkodóhoz. A közös minisztertanács elnökét, aki egyben a császári ház és a külügyek minisztere, az uralkodó személyesen, ünnepi császári kézirattal, úgy nevezett Kurrentbillettel nevezi ki. A közös külügyminiszter kinevezését az uralkodó olyan fejedelmi jogának tekintette, amelybe senkinek semmilyen formában sincsen beleszólása: „ohne Ingerenz der beiden Ministerpräsidenten” nevezi ki a külügyminisztert, szögezi le 1895-ben Goluchowski kinevezésekor, amikor éppen magasra szökött a magyar ellenzékiség.²¹⁹

A közös pénzügyminiszter személyére a közös minisztertanács elnöke tett javaslatot. A közös pénzügyminisztert szintén az uralkodó nevezi ki a közös minisztertanács elnökének felségfolyamodványa alapján. A közös hadügyminiszter esetében nem került sor arra, hogy a közös minisztertanács elnöke javaslatot tett volna. A közös hadügyminiszter kinevezése az uralkodó – mint legfőbb hadúr – önálló joga, azt mással megosztani nem kell. Mind a közös pénzügyminiszter, mind a közös hadügyminiszter kinevezését a közös minisztertanács elnöke

²¹⁷ „Die Verwaltung der gemeinsamen Angelegenheiten wird durch ein gemeinsames verantwortliches ministerium besorgt, welchem jedoch nicht gestattet ist, neben den gemeinsamen Angelegenheiten auch die besonderen Regierungsgeschäfte eines der beiden Reichsteile zu führen.” RGBI. Nr. 146., 5. §.

²¹⁸ KOZÁRI Monika: *A dualista rendszer*. Budapest, Pannonica, 2005. 29. o.

²¹⁹ SOMOGYI Éva: *A közös kormány 1867-1907*. Századok, 127. évf. 1993/1. sz. 85. o.

ellenjegyezte.²²⁰ Erre azonban rögzített szabály nem volt. Az új közös miniszter uralkodói kinevezését akár a régi, akár az új miniszter is ellenjegyezhetné volna.²²¹ A gyakorlat mégis az volt, hogy az ellenjegyző a közös külügyminiszter, vagyis a közös minisztertanács elnöke volt.²²²

Már 1867-ben²²³ a képviselőházban interpellációt nyújtottak be amiatt, hogy az uralkodó „*Reichsminister*”-eket nevezett ki, és a delegáció előtt birodalmi miniszterekről és birodalmi kancellárról beszélt. A magyar jogszabályok azonban közös minisztereket említettek. Az interpellációt még a közös minisztertanács is tárgyalta.²²⁴ Beust kancellár és a közös miniszterek az interpellációval kapcsolatban azt mondták, hogy nem értik Ghyczy Kálmánnak és társainak tiltakozását. Azért nem értették, mert szerintük ezeket a kifejezéseket már egy éve folyamatosan használták, és mindaddig nyilvánosan senki sem jelezte azt, hogy ellenvetése volna velük kapcsolatban. Természetesen a vita nemcsak formai jellegű volt, bár elsődlegesen a probléma technikainak tűnhetett. ²²⁵ Andrassy kompromisszumkereső²²⁶ javaslata az volt, hogy magyar vonatkozásban tekintsenek el a birodalmi miniszter és a birodalmi kormány kifejezések használatától. A minisztertanács ezt a javaslatot elfogadta. Ennek szellemében az uralkodó és a közös minisztériumok iratait a „*közös*” szót használva küldik a magyar hatóságoknak, és a „*birodalmi*” szót használva küldik az osztrák vagy a közös hatóságokhoz.²²⁷

Komjáthy Miklós állítása szerint egy intézmény és az által termelt iratok közötti összefüggés sehol sem annyira szoros, mint a Monarchia közös minisztertanácsa és a tanács konferenciai jegyzőkönyvei között.²²⁸ Ahogyan e rész elején is felhívtam a figyelmet, Ausztria-Magyarország közös minisztertanácsa működése során nagyban támaszkodott a korábbi hagyományokra, különös tekintettel az osztrák császári minisztertanács működésének hagyományaira. E hagyományokat követte szervezeti formáiban, ügyintézési módjában, a tárgyalásokról készült jegyzőkönyvekben és azok iktatásában. Ami e szempontból különösen

²²⁰ SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a Habsburg Monarchiában*. Budapest, História-MTA Történettudományi Intézete, 1996. 59-60. o.

²²¹ KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Politzer és Fia, 1905. 393-394. o.

²²² SZABÓ István: *A végrehajtó hatalom gyakorlóinak felelőssége a Monarchia hárompólusú rendszerében*. Jogtörténeti Szemle, 2007/3. szám. 54. o.

²²³ Komjáthy Miklós szerint 1868 januárjában. KOMJÁTHY Miklós: *Az Osztrák-Magyar Monarchia közös minisztertanácsa. (Kormányzattörténeti és irattani vázlat)*. Budapest, 1966. (Különnyomat a Levéltári Szemle 1965. (XV.) évi 3. számának 59-102., 4. számának 37-74. és 1966. (XVI.) évi 1. számának 43-114. lapjáról.) 23.o.

²²⁴ SOMOGYI (1996) i.m.: 62-63. o.

²²⁵ KOMJÁTHY (1966) i.m.: 23.o.

²²⁶ Andrassy e tulajdonságára már Deák is felhívta korábban a figyelmet. SZÉLL Kálmánné Vörösmarty Ilona: *Emlékeim. Deák Ferenc politikai és magánéletéből*. Budapest, Athenaeum, 2017. 35-37. o.

²²⁷ SOMOGYI (1996) i.m.: 62-63. o.

²²⁸ KOMJÁTHY (1966) i.m.: 2.o.

érdekes az az, hogy a hagyományok átvételére nem jogszabály vagy más normatív aktus kötelezte a közös minisztertanácsot, hanem egy nagyon emberi tényező: az egyszerűség és főleg a megszokás. A formák nem tervszerűen öröklődtek át a császári minisztertanácsról a közös minisztertanács működésére, hanem a szokás ereje miatt. Már működő, meglévő formákon nem kívántak változtatni, sőt ebből fakadóan elterjedt az a nézet, hogy nemhogy a változtatásra nincs szükség, hanem a szabályozásra sem, hiszen van egy teljesen, bevált módon működőképes modell. Ennek eredménye volt az, hogy a közös minisztertanács működését a kiegyezéssel kapcsolatos jogszabályok csak általánosságban, nagy vonalakban határozták meg.²²⁹

Kmety Károly „A magyar közjog kézikönyve” című művében a következő kijelentést tette: „*A magyar állam, mint egységes állam csak egyetlen kormánnyal bír [...]*”, majd pedig a következőt: „*A magyar állam kormányának egységéből, mely legkitűnőbbben – a magyar királynak az egész államra kiterjeszkedő hatalmával van documentálva – következik, hogy a m. kir. független felelős ministerium a – helytelenül közös kormánynak is nevezett – cs. és kir. közös ministerek és a horvát országos kormány, együttesen egy és ugyanazon állam felelős kormányát képezik.*”²³⁰ E megállapításokat követően Kmety azt fejtegeti, hogy bár a közös ministerek a felelős magyar kormány tagjai, az a sajátosságuk, hogy a Monarchia másik államának kormányzati és igazgatási hatóságai, így hatóságuk két állam hatalmának is része. Ezt az álláspontot mások is magukévá tették, azonban nem tapasztaltam teljes egyetértést ebben a kérdésben.

Somogyi Évával vethetjük fel azt a kérdést, hogy kik voltak egyáltalán a közös minisztertanács tagjai.²³¹ A tanácskozások alkalmával a három közös miniszteren kívül a két birodalomfél miniszterelnöke szinte mindig, szakminiszterek is gyakran részt vettek. Ezzel együtt a legfontosabb tényezők a közös minisztertanácsban az uralkodó, a közös külügyminiszter és a két miniszterelnök. A másik két közös miniszter feladata alapvetően a külügyminiszter, mint a közös minisztertanács elnöke álláspontjának támogatása.²³²

A fentiekből látszik, hogy a közös kormány a jelentős, nem csak formai, hanem tartalmi eltérések miatt sem gyakorolhatott hatást a magyar kormánystruktúrára.

²²⁹ KOMJÁTHY (1966) i.m.: 2.o.

²³⁰ KMETY (1900) i.m.: 287. o.

²³¹ SOMOGYI Éva: *A közös minisztertanács működése (1896-1907)*. Századok, 119. évf. 1985./5-6. sz. 1106. o.

²³² SOMOGYI (1985) i.m.: 1115. o.

II. 5. Az osztrák kormány

Érdeemesnek tartottam az egyik legkézenfekvőbb, földrajzi és egyidejűleg közjogi szempontból is legközelebb lévő ország kormánystruktúráját megvizsgálni. Az 1848-as osztrák alkotmány szellemében a korábbi kollegiális rendszer helyébe a minisztériális rendszer lépett. Az első minisztériumokat még az alkotmány kiadása előtt 1848. március 17-én állították fel. Ezen első minisztériumok a következők voltak: a külügyek és a császári ház minisztériuma, a belügyminisztérium, az igazságügy-minisztérium, a pénzügyminisztérium és a hadügyminisztérium. 1848. március 23-án az előbbiekhöz társult még a közoktatási minisztérium. A miniszterek a hozzájuk rendelt közigazgatási ág élén álltak mind a birodalomban, mind a tartományokban. A miniszterek minisztertanácsként a politika irányvonalát határozták meg, kormányként működtek e tekintetben.²³³

V. Ferdinánd 1848. áprilisi pátensében alkotmányt adott az Osztrák Császárság számára.²³⁴ Ebben a miniszterekre vonatkozóan néhány rendelkezést találunk, azonban a kormány szerkezetére vonatkozóan semmilyen. A 32. § szerint a miniszterek a hivataluk vezetésével kapcsolatos minden cselekedetükért felelősek, a 33. § szerint e felelősség szabályait külön törvény határozza meg.²³⁵ A szűkszavú (és a kormánystruktúra helyett sokkal inkább a miniszteri felelősségre kiterjedő) szabályozásból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a miniszteri tárcák meghatározása, illetve a végrehajtó hatalom szervezetének miniszteri tárcákra való szétosztása a császár joga és feladata volt.

Az 1848. évi III. törvénycikk szerinti király személye körüli miniszterben nemcsak a külügyek felelősét láthatjuk. Szabad György szerint azt kell szem előtt tartanunk, hogy Batthyány és társai teljes körű és a bécsivel egyenrangú kormányt kívántak kiépíteni. E téren viszonyosság állt fenn. A Pillersdorf-kormány²³⁶ megalakulásakor 1848. május 18-án a bécsi kormány szerkezete „külügyminiszteri” különbözőségével azonossá vált a budapestiével. Még a megnevezések is – egy-egy elő- és utótag hiányával, illetve többletével – egymás

²³³ BRAUNEDER, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994. 152-153. o.

²³⁴ Allerhöchstes Patent vom 25. April 1848, Verfassungs-Urkunde des österreichischen Kaiserstaates. REITER, Ilse (szerk.): *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955*. Wien, WUV-Universitätsverlag, 1997. 111-114. o.

²³⁵ „§ 32. Die Minister sind für alle Handlungen und Anträge in ihrer Amtsführung verantwortlich. § 33. Diese Verantwortlichkeit, so wie die Bestimmung der anklagenden und richtenden Behörde wird durch ein besonderes Gesetz geregelt.”

²³⁶ Franz von Pillersdorf kormánya 1848. május 18-tól 1848. július 8-ig volt hivatalban mint ideiglenes kormány.

tükörfordításai voltak.²³⁷ Szabad György ezt az állítását érdemesnek tartottam megvizsgálni, így ezt az alábbiakban megtettem. Már csak azért is érdemes vizsgálat tárgyává tenni a Pillersdorf-kormányhoz való viszonyt, mivel Kossuth Lajos korántsem nyilatkozott annyira pozitívan Pillersdorfról és kormányáról, mint amennyire Szabad György állításából erre következtethetnénk. Kossuth szerint „*Pillersdorf ministeriuma irányunkban olly politicát kezdett követni, melly ha szerencsésen ki nem egyenlítettik, a legirtózatossabb összeütközéseket vont maga után. A kiegyenlítésnek módja közt állott azon lehetőség is, hogy ezen ministerium, ... megbukjék, a mint érdemli. És megbukott, a mint érdemlette.*”²³⁸

A Pillersdorf-kormány²³⁹ kilenctagú volt, a miniszterelnöki pozíció mellett összesen nyolc miniszteri tárcája volt: belügy, külügy, hadügy, pénzügy, kereskedelemügy, igazságügy, kultusz és közmunka- és bányaugy. A kormány létszáma egyezik a Batthyány-kormányéval, a szakminiszteri tárcák is jól megfeleltethetők egymásnak, ahogyan ezt az alábbi táblázat is mutatja:

Pillersdorf-kormány ²⁴⁰	Batthyány-kormány
miniszterelnök	miniszterelnök
belügyminiszter	belügyminiszter
külügyminiszter	király személye körüli miniszter
hadügyminiszter	honvédelmi miniszter
pénzügyminiszter	pénzügyminiszter ²⁴¹
kereskedelemügyi miniszter	földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter

²³⁷ SZABAD György: *Batthyány és Magyarország alkotmányos önkormányzatának kérdése 1848 tavaszán*. Századok, 116. évf. 1982/6. sz. 1186-1187. o.; RUMPLER. Helmut: *Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848-1867*. In: ENGEL-JANOSI, Friedrich (szerk.): *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867. Einleitungsband*. Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, 1970.

²³⁸ KOSSUTH Lajos: *Állásunk az austriai ministerium irányában*. Kossuth Hírlapja, 1. évf. 9. szám (1848. július 11.) 1. o.

²³⁹ VON WURZBACH, Constantin: *Pillersdorf, Franz Xaver Freiherr*. In: VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich*. 22. Theil. Wien, Kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei, 1870. 294–299. o.

²⁴⁰ A kormánytagok állásainak elnevezései eredeti nyelven: Ministerpräsident, Minister des Innern, Minister des Äußeren, Kriegsminister, Finanzminister, Minister für öffentliche Arbeiten und das Bergwesen, Handelsminister, Minister für Kultus, Minister für Justiz.

²⁴¹ Az 1848. évi III. tc. 14. §-a szerint az osztály neve országos pénzügy.

igazságügyi miniszter	igazságügyi miniszter ²⁴²
kultuszminiszter	vallás- és közoktatásügyi miniszter
közmunka- és bányauági miniszter	közmunka- és közlekedésügyi miniszter ²⁴³

A kevés eltérés jól látható: a Pillersdorf-kormányban nem olyan részletes a gazdasági étellel foglalkozó tárca elnevezése, mint a Batthyány-kormányban, a kultusztárca elnevezést Magyarországon inkább csak a köznyelvben használták (használják), de itt az hivatalos megnevezésként szerepel. Érdekes még a közmunkával foglalkozó tárca kialakítása. A Batthyány-kormányban ez Széchenyi tárcája volt, az ő korábbi helytartótanácsi portfóliójának megfelelően alakították. A Pillersdorf-kormányban a közmunkaügyet a bányauaggal párosították össze. Fel kell itt idézni az 1848. évi III. törvénycikknek a kormány hatáskörét megállapító szakaszát: „*Mindazon tárgyakban, mellyek eddig a m. k. udvari kancelláriának, a k. helytartó tanácsnak, s a k. kincstárnak, ide értvén a bányászatot is, köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna, s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai, és általában minden honvédelmi tárgyakban Ő Felsege a végrehajtó hatalmat ezentul kizárólag csak a magyar ministerium által fogja gyakorolni.*”²⁴⁴ Látható, hogy – bár a minisztériumok, illetve osztályok elnevezésében nem jelent meg – a bányászat fontos téma volt, hiszen a kormány hatáskörét megállapító rendelkezés ezt külön kiemeli. Az alapvető oka ennek az volt, hogy a bányászattal kapcsolatos különböző feladatkörök több kormányzék között oszlottak meg, illetve a bányászattal kapcsolatos egyes jogosítványok a királyi felségjogok körébe tartoztak.

Mivel a Batthyány- és Pillersdorf-kormányok között valóban van látszólagos hasonlóság, és Szabad György megállapítása szerint ez szándékos is volt, érdemes az időtényezőre néhány szót fordítani. A Batthyány-kormány végső alakját az 1848. évi III. törvénycikk határozta meg, amelyet áprilisban szentesített az uralkodó, de a megszövegezése már márciusban készen volt. Így a Batthyány-kormány szerkezetére nem lehetett hastással a Pillersdorf-kormány struktúrája tekintettel arra, hogy az ebben a formában csak 1848

²⁴² Az 1848. évi III. tc. 14. §-a szerint az osztály neve igazságszolgáltatás és kegyelem.

²⁴³ Az 1848. évi III. tc. 14. §-a szerint az osztály neve közmunka és közlekedési eszközök és hajózás.

²⁴⁴ 1848. évi III. tc. 6. §

májusában alakult meg. A hatás esetleg fordított irányú lehetett, bár nem nagyon valószínű, hogy az osztrák kormány a magyart bármiben példának tekintette volna.

A teljesség kedvéért érdekesnek találtam a Pillersdorf-kormány megelőző és követő két kormány szerkezetének vizsgálatát is. A megelőző kormányok a Kolowrat²⁴⁵- és a Ficquelmont²⁴⁶-kormányok, a követő kormányok pedig a Doblhoff²⁴⁷- és a Wessenberg²⁴⁸-kormányok voltak. A Kolowrat-²⁴⁹ és a Ficquelmont-kormányok²⁵⁰ kisebb létszámúak voltak, mint a Pillersdorf- vagy a Batthyány-kormány. Ezek mindösszesen hét pozícióból álltak: miniszterelnök, belügyminiszter, külügyminiszter, hadügyminiszter, pénzügyminiszter, kultuszminiszter, igazságügyminiszter. A Ficquelmont-kormány még létszámtakarékosabb is volt abban a tekintetben, hogy a miniszterelnök töltötte be a külügyminiszteri pozíciót is.

A Pillersdorf-kormányt követő kormányok valamelyest változtattak a miniszteri struktúráján. Ez is arra enged következtetni, hogy a Batthyány-kormány szerkezete nem szolgált példaként az osztrák oldal számára. A Doblhoff-kormány²⁵¹ nyolctagú volt, a miniszterelnökből, a belügyminiszterből, külügyminiszterből, hadügyminiszterből, pénzügyminiszterből, kultuszminiszterből, igazságügyminiszterből és közmunka- és bányászati miniszterből állt. Hiányzik a kereskedelemügyi tárca a Pillersdorf-kormányhoz képest. A Wessenberg-kormány²⁵² szintén részben eltérő összetételű volt: miniszterelnök, külügyminiszter, hadügyminiszter,²⁵³ pénzügyminiszter, igazságügyminiszter, oktatásügyi miniszter, kereskedelemügyi miniszter és közmunkaügyi miniszter. Ez a kormány még jobban hasonlít a Batthyány-kormány összetételéhez, azonban a belügyminiszteri tárca nem léte, illetve betöltetlensége arra enged következtetni, hogy az októberi felkelés²⁵⁴ körülményei között ez nem volt egy hosszútávra tervezett, alaposan átgondolt kormánystruktúra.

²⁴⁵ Franz Anton von Kolowrat-Liebsteinsky kormánya 1848. március 20. és április 19. között volt hivatalban.

²⁴⁶ Karl Ludwig von Ficquelmont kormánya 1848. április 19- és május 19. között volt hivatalban.

²⁴⁷ Anton von Doblhoff-Dier kormánya 1848. július 8. és 18. között volt hivatalban.

²⁴⁸ Johann von Wessenberg-Ampringen kormánya 1848. július 18. és november 21. között volt hivatalban. Ezt a kormányt követte a Schwarzenberg-kormány.

²⁴⁹ VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich*. 12. Theil. Wien, Kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei, 1864. 392-396. o.

²⁵⁰ VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich*. 4. Theil. Wien, L. C. Zamarski, C. Dittmarsch & Comp., 1858. 221-223. o. és OBERMAYER-MARNACH, Eva (szerk.): *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815-1950*. Band 1, Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, 1957. 310-313. o.

²⁵¹ VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich*. 3. Theil. Wien, L. C. Zamarski, C. Dittmarsch & Comp., 1858. 330-334. o.

²⁵² VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich*. 55. Theil. Wien, Kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei, 1887. 161-168. o.

²⁵³ a balsorsú Theodor Baillet de Latour (1780-1848)

²⁵⁴ harmadik bécsi forradalom

Fontosnak tartottam a kormánystruktúra szempontjából történő vizsgálatot a kremsieri alkotmánytervezetben is.²⁵⁵ Az 1848. július 22-én Bécsben, majd november 22-től Kremsierben (a morvaországi Kroměřížben) összeülő alkotmányozó gyűlés²⁵⁶ vetette meg az alkotmányos monarchia alapjait²⁵⁷ addig, mígnem azt a császár fel nem oszlatta²⁵⁸ és kibocsátotta az ún. olmützi alkotmányt.²⁵⁹

A kremsieri alkotmánytervezet 64. §-a szerint a birodalmi kormányzat vezetésének feladatát a birodalmi kormány látja el. A birodalmi miniszterek kinevezésének, számuk meghatározásának és az ügyek minisztériumok közötti felosztásának joga kizárólag a császárt illeti.²⁶⁰ Nagyon fontosnak tartom hangsúlyozni ennek a rendelkezésnek a különbözőségét az 1848. évi III. törvénycikk szellemiségétől, illetve az ebből következő alapelvet. A kremsieri tervezet szerint a kormány szervezetének meghatározásából teljességgel ki van zárva a törvényhozás, és ugyancsak teljességgel ki van zárva a kormány is (és nyilvánvalóan a kormány alá rendelt teljes végrehajtó rendszer is). Egyrészt tehát a kormány a saját szervezetének alakítására nem rendelkezhetett volna semmilyen jogosítvánnyal, azaz az aktuális politikai-gazdasági igényeknek megfelelően nem eszközölhetett volna változtatásokat a kormány szervezetében. Ez általánosságban nem kirívó helyzet. Másrészt a törvényhozás is ki van zárva a kormány szervezetének megállapításából és változtatásból. Más szavakkal elmondva ez azt jelenti, hogy a törvényhozás által megállapított költségvetés(i törvény) végrehajtására vonatkozó szervezet legfelső szintjének meghatározására a törvényhozásnak nincs hatása. Egy következő szempontból nézve ebben a konstrukcióban a kormány veszíti el a szervezetalakítás közvetett lehetőségét, hiszen a törvényhozásbeli kormánytöbbségen keresztül még mindig alakíthatná saját szervezetét, ha ebből a jogból a törvényhozás is nem lenne kizárva.

A másik nagy különbség a kremsieri tervezet és az 1848. évi III. törvénycikk magyar szabályozása között az, hogy a magyar szabályozás konstrukciója egy garanciális elemet tartalmaz. Azzal, hogy az 1848. évi III. törvénycikk törvényi szinten már 1848-ban rögzíti a kormány szerkezetét megelőzi azt, hogy a király azon saját elhatározásával változtatni tudjon, valamint megelőzi azt is, hogy a (király bizalmát bíró) kormány azon változtatni tudjon. A

²⁵⁵ Entwurf des Österreichischen Reichstages welcher in der Zeit vom 22. Juli 1848 bis 4. März 1849 getagt hat, zuerst in Wien, ab dem 22. November 1848 in Kremsier (Mgft. Mähren) (*"Kremsier Entwurf"*). BRAUNEDER, Wilhelm: *Quellenbuch zur österreichischen Verfassungsgeschichte 1848-1955*. Wien, Manz, 2012.

²⁵⁶ BENEŠ, Edvard: *Az osztrák probléma és a cseh kérdés*. Szeged, JATE Press, 2003. 24-26. o.

²⁵⁷ BRAUNEDER, Wilhelm: *Grundrechtsentwicklung in Österreich*. Budapest, Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte Eötvös Loránd Universität, 1994. 5-6. o.

²⁵⁸ Kaiserliches Manifest vom 4. März 1849. REITER (1997) i.m.: 31-33. o.

²⁵⁹ Kaiserliches Patent vom 4. März 1849. REITER (1997) i.m.: 33-42. o.

²⁶⁰ „§ 64. Die Leitung der Reichsregierung liegt dem Reichs-Ministerium ob. Die Ernennung der Reichsminister, die Bestimmung ihrer Zahl und die Vertheilung der Geschäfte unter die Ministerien steht dem Kaiser allein zu.”

szabályozás rugalmatlansága áll szemben a császár és király közvetlen befolyásának kizárásával. Ahogyan a későbbiekben bemutatom majd, nem zárta ki ez a rugalmatlanság a későbbiekben a változtatás lehetőségét; amikor szükséges volt, a törvényhozás módosította a kormánystruktúrát (1867, 1889, 1917).

A kormánystruktúra megállapításán belüli önállóság, amely a kiegyezés után is változatlan formában maradt fenn, e tekintetben alátámasztja Concha Győzőnek a magyar állam Osztrák-Magyar Monarchián belüli szuverenitásának gondolatát,²⁶¹ amelyet Péteri Zoltán kritizált és erőltetettnek nevezett, igaz, a szocialista államelmélet szempontjából.²⁶²

A Magyarországot is érintő birodalmi alkotmányok sorában érdemes megvizsgálni az olmützi alkotmányt²⁶³ a végrehajtó hatalom szempontjából. A kremsieri birodalmi gyűlés feloszlásával egy időben ajándékozta Ferenc József császár ezen alkotmányt népeinek, amely egységes, összbirodalmi központi igazgatást vezetett be. Az olmützi alkotmány X. fejezete szólt a végrehajtó hatalomról, azonban a legfontosabb, a miniszterekre vonatkozó rendelkezést a császárról szóló részben (II. fejezet) találjuk. Eszerint a császár nevezte ki és bocsátotta el a minisztereket.²⁶⁴ Az egy és oszthatatlan végrehajtó hatalom a császárt illette, aki a felelős miniszterek útján gyakorolta azt.²⁶⁵ A miniszterek feladata közelebbről nem volt meghatározva mindösszesen annyi, hogy a birodalomban és az egyes koronatarományokban vezették a közigazgatást.²⁶⁶ Az olmützi alkotmány a kremsieri tervezethez képest nagy visszalépést jelentett, és ez a kormány szerkezetére vonatkozó rendelkezésekben, illetve azok általánosságában is megjelent. Nem részletezte az alkotmány, hogy ki vagy mely szerv rendelkezik a miniszterek számának és feladatainak meghatározására irányuló hatáskörrel. Bár erre vonatkozó kifejezett rendelkezés nincsen, nem lehet kétséges, hogy ezzel a jogkörrel a császár bírt. Így a törvényhozásnak való alávetettség hiányzik.

²⁶¹ CONCHA Győző: *Politika*. Budapest, Grill, 1907. 597-610 o.

²⁶² PÉTERI Zoltán: *A szocialista államformatan és a dualizmus államának kérdései*. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. II. A dualizmus korának állam- és jogtörténeti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1968. 15. o.

²⁶³ Kaiserliches Patent vom 4. März 1849, die Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich enthalten

²⁶⁴ § 19. Der Kaiser ernennet und entläßt die Minister, besetzt die Aemter in allen Zweigen des Staatsdienstes, und verleiht den Adel, Orden und Auszeichnungen.

²⁶⁵ § 84. Die vollziehende Gewalt im ganzen Reiche und in allen Kronländern ist Eine und untheilbar. Sie steht ausschließlich dem Kaiser zu, der sie durch verantwortliche Minister und die denselben untergeordneten Beamten und Bestellten ausübt.

²⁶⁶ § 88. Die Minister haben die Verwaltung im Reiche und in den einzelnen Kronländern zu leiten, die bezüglichlichen Verordnungen zu erlassen, und die Handhabung der Reichs- und Landesgesetze zu überwachen

Az 1852-es év kezdetével hatályon kívül helyezték az 1849-es alkotmányt.²⁶⁷ Az 1848-as és 1849-es osztrák kormánymodell után érdemes megvizsgálni az 1867-es változásokat a birodalom ciszlajtán felében.²⁶⁸ A magyar kiegyezési törvényeknek az osztrák oldalon az ún. decemberi alkotmány felelt meg, amely 1867. december 21-i keltezésű, és december 22-én hozták nyilvánosságra, és öt törvényből²⁶⁹ áll. Látható, hogy ez a szabályozási rendszer alapvetően eltér a magyartól abban is, hogy a társadalmi élet több területét szabályozza, különösen az állampolgári jogok és a bírósági rendszer tekintetében.²⁷⁰ Fontos rögzíteni, hogy tulajdonképpen ez volt Ausztria első nem oktrojált alkotmánya (bármennyire is kerülnek ezek az alaptörvények az alkotmány szó használatát).²⁷¹ A témánk szempontjából jelentős, hogy ebben törvénycsomagban helyt kapott a kormányról és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló állami alaptörvény is.²⁷² Várhatnánk és elvárhatnánk, hogy a decemberi alkotmánynak ezen részében találjunk a kormány szerkezetével kapcsolatban valamilyen rendelkezést ugyanúgy, mint az 1848. évi III. törvénycikkben vagy ehelyett valamit. Ezen elvárásunk tulajdonképpen alapos, nem kell teljes mértékben csalatkoznunk ezen állami alaptörvény rendelkezéseinek hiányosság miatt. Az egyébként összesen 13. cikkből álló jogszabály több helyen említi a miniszterek ügyköreit, de nem egyszerű felsorolásban, ahogyan a magyar 1848. évi III. törvénycikk tette. A 2. cikk szerint a kormányzati hatalmat a császár a felelős minisztereken és a nekik alárendelt hivatalnokon keresztül gyakorolja. A 3. cikk szerint a császár kinevezi és elbocsátja a minisztereket, és a közszolgálat bármely ágában lévő állást az illetékes miniszter javaslata alapján tölt be egészen addig, amíg törvény másként nem rendelkezik. A 9. cikk szerint pedig a miniszterek felelősek a működési területükön belüli kormányzati intézkedések alkotmányosságáért és törvényességéért. Az előbbi három rendelkezésből jól látható, hogy bár az állami alaptörvény nem említi konkrétan, hogy milyen miniszteri tárcák léteznek vagy létezhetnek, a mindennapi államműködés (tisztviselők kinevezése) és a miniszteri felelősség (ami tulajdonképpen az ügyköreikre korlátozott) szempontjából fontos, hogy jól elhatárolt miniszteri reszortok legyenek. A 9. cikk további rendelkezése a miniszteri tárcák kérdésében

²⁶⁷ BRAUNEDER (1994) i.m.: 164. o.

²⁶⁸ SCHÜSSEL, Therese: *Das Werden Österreichs*. Wien, Österreichischer Bundesverlag, 1964. 208-211. o.

²⁶⁹ 1. törvény, amely az 1861. február 26-án kelt birodalmi képviselőtről szóló alaptörvényt megváltoztatja, 2. állami alaptörvény a Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és tartományok állampolgárainak általános jogairól, 3. állami alaptörvény a birodalmi bíróság felállításáról, 4. állami alaptörvény a bírói hatalomról és 5. állami alaptörvény a kormány és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról.

²⁷⁰ GONDA Imre-NIEDERHAUSER Emil: *A Habsburgok. Egy európai jelenség*. Budapest, Gondolat, 1978. 231. o.

²⁷¹ IJJAS József: *Ausztria kormányzati rendszere a dualizmus időszakában*. In: MEZEY Barna (szerk.): *Jogtörténeti előadások I.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1988. 148. o.

²⁷² Statsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Ausübung der Regierungs- und der Vollzugsgewalt

reményre adhatott volna okot. Eszerint a minisztereknek a 9. cikk szerinti felelősségéről (a felelősségre vonás menetéről, a különbíróóság megalakításáról) külön törvény rendelkezik. Érdekes közjogi konstrukció (és igazában Ilse Reiter is megerősít²⁷³), hogy itt a későbbi állami alaptörvény egy korábbi törvényre utal vissza: az 1867. július 25-i, a Birodalmi Tanácsban képvisellel rendelkező királyságok és tartományok tekintetében a miniszteri felelősségről szóló törvényre. E törvény azonban sem a miniszteri tárcaák felsorolását, sem a felelősségi körök más módon való megközelítését nem tartalmazza.

Ijjas József megemlíti, hogy a miniszteri felelősségről szóló törvény (amely nem az 1867. december 21-i törvénycsomag része) a kormányt vagy a minisztertanácsot a korona tanácsának (Rat der Krone) nevezi.²⁷⁴ Ezt a törvényt korábban, 1867 júliusában adták ki, és a birodalmi tanácsban képvisellel rendelkező királyságok és tartományok számára határozza meg a miniszteri felelősség szabályait.²⁷⁵ Ennek 23. §-a szól annak következményeiről, ha a miniszter felelősségét a felállított különbíróóság megállapította. Eszerint a felelősség megállapításának törvényes folyamánya az, hogy az elmarasztaltat kizárják a korona tanácsából.²⁷⁶ Ez a kifejezés máshol nem szerepel az 1867. évi decemberi alkotmányt alkotó jogszabályok szövegében. Érdekes viszont, hogy a magyar közjogi fogalmak között is szerepel a nagyon hasonló koronatanács szó, de egészen más értelemmel. Tudvalevő, hogy koronatanács alatt a magyar közjogban azt a minisztertanácsot, illetve minisztertanácsí ülést nevezik, ahol az államfő, a király vagy a kormányzó elnököl (ami a gyakorlatban nem, az 1848. évi III. törvénycikk szerint viszont a főszabály²⁷⁷).

Az 1867-es decemberi alkotmány szerint a minisztertanács a birodalmi tanácsí tartományok ügyeire nézve szakminiszterekből és adott esetben tárca nélküli miniszterekből állt. A tárca nélküli miniszterek csak kormányzati funkciót láttak el, a szakreszort élén álló szakminiszterek a közigazgatás egyes ágainak legfelső vezetői.²⁷⁸ Az 1918-1919-es alkotmánytörvényeket követően államtitkárok mint Államkormány látták el a legfelsőbb

²⁷³ REITER (1997) i.m.: 123. és 318. o.

²⁷⁴ IJAS (1988) i.m.: 148. o.

²⁷⁵ Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. REITER (1997) i.m.: 111-114. o.

²⁷⁶ § 23. Die gesetzliche Folge der Verurtheilung ist stets Entfernung des Verurtheilten aus dem Rathe der Krone [...]. Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreich und Länder. REITER (1997) i.m.: 113. o.

²⁷⁷ 17. § Az összes ministerium tanácsülésében, midőn Ő Felsőge, vagy a nádor királyi helytartó abban jelen nincs, a miniszerelnök elnököl, ...

²⁷⁸ BRAUNEDER (1994) i.m.: 220-221. o.

igazgatást.²⁷⁹ Az 1920-as alkotmányt követően 1929-ig a szövetségi kormány a szövetségi kancellárból, az alkancellárból és szövetségi miniszterekből állt. A szövetségi miniszterek egyúttal reszortminiszterek is voltak, tárca nélküli miniszterek kinevezése csak különleges esetekben volt megengedett.²⁸⁰

II. 6. A horvát kormány

Horvátország Magyarországgal való kapcsolatát az 1868-1918 közötti időszakban alapvetően határozta meg az 1868-as horvát-magyar kiegyezés.²⁸¹ Ennek az alkotmányjogi szempontból alaptörvénynek mondható²⁸² szabályozásnak a folyományaként alakult ki a horvát(-szlavón-dalmát) kormányzat rendszere.²⁸³ Összbirodalmi viszonylatban az 1868-as horvát-magyar kiegyezést követően Horvátország és Szlavónia a magyar államon belül olyan vagy nagyobb fokú önállóságot szerzett, mint amelyet Galícia az osztrák tartományok között.²⁸⁴

Az 1868. évi XXX. törvénycikk²⁸⁵ szerint mindazon tárgyakban, amelyek a magyar (közös) országgyűlésnek vagy a magyar (központi) kormánynak nincsenek fenntartva, Horvátország (Horvát-, Szlavón- és Dalmátország) autonómiával rendelkezik. Ez az autonómia a beligazgatásra, a vallási és közoktatási ügyekre és az igazságügyre²⁸⁶ terjed ki.²⁸⁷

A horvát-szlavón-dalmát kormány összetételéről a horvát-szlavón autonóm 1869. évi II. törvénycikk rendelkezett.²⁸⁸ Ennek 4. §-a szerint a horvát kormány összesen három osztályból áll: belügyi és országos költségvetésügyi, vallás- és oktatásügyi és igazságügyi. A törvénycikk meghatározza a „*minisztériumok*” nevét is: „*királyi horvát-szlavón-dalmát kormányi osztály.*”²⁸⁹ A kormányosztályok közül a legnagyobb szervezettel a belügyi rendelkezett.

²⁷⁹ BRAUNEDER (1994) i.m.: 254. o.

²⁸⁰ BRAUNEDER (1994) i.m.: 284. o.

²⁸¹ horvátul: Hrvatsko-ugarska nagodba

²⁸² ČEPULO, Dalibor: *Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucije vlasti u Hrvatskom saboru 1868-1871*. Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 2001. 117-148. o.

²⁸³ ČEPULO, Dalibor: *Entwicklung der Regierungsinstitutionen des Königreiches Kroatien und Slawonien (1868-1918)*. In: MÁTHÉ Gábor-MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015. 31-103. o.

²⁸⁴ IJAS (1988) i.m.: 137. o.

²⁸⁵ a Magyarország, s Horvát-, Szlavón és Dalmátországok közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény beczikkelyezéséről szóló 1868. évi XXX. törvénycikk

²⁸⁶ beleértve a tengerészeti jogszolgáltatást, törvénykezést minden fokozatban

²⁸⁷ KMETY (1900) i.m.: 337. o.

²⁸⁸ MÁRKUS (1910) i.m.: 534-535. o.

²⁸⁹ horvát-szlavón autonóm 1869. évi II. törvénycikk 4. §

Tulajdonképpen ez volt az általános hatáskörű „*minisztérium*”; valójában mindazokat a feladatokat ellátta, amelyek nem tartoztak a másik kettő, speciális hatáskörű kormányosztály ügykörébe. Az 5. § rendelkezése szerint a kormány élén a bán áll.²⁹⁰

A kormányosztályok élén nem miniszterek, hanem osztályfőnökök (Sektionschef) állnak.²⁹¹ A bán (mint az autonóm horvát kormány feje) távollétében vagy akadályoztatása esetében, vagy ha nincs betöltve a báni méltóság, akkor kormányzati teendőt a belügyi osztályfőnök látja el.

Ezt az 1869-es struktúrát a horvát kormány egészen 1914-ig megtartotta. 1914-ben a horvát minisztériumi szerkezet kiegészült a népgazdasági minisztériummal.²⁹² Annak ellenére nem változott a struktúra, hogy például 1874-ben az osztályfőnökök országgyűléssel szembeni felelősségét újra szabályozták.²⁹³

II. 7. Külföldi minták

„*Vajon fölvetődött-e már 1848 előtt a parlamentáris kormányzat behozatala [...]?*”²⁹⁴

Az idézetben felvetett kérdésre természetesen igenlő a válasz. Számtalan helyen és alkalommal vetődött fel a felelős kormány gondolata. Ahogyan Sándorfy Kamill írta, a „*felelős minisztérium nem volt idegen növény.*”²⁹⁵ Többen arra is rámutattak, hogy a kormányzat felelőssége önmagában sem új dolog, ennek gyökereit akár Szent Istvánnál is meg lehet találni.²⁹⁶ Ferdinandy Géza azonban amiatt panaszkodott, hogy „*azok a nagy férfiak azonban, a kik a nemzeti újjászületés nagy munkáját kezökbe veszik, nem a régi magyar alkotmány tanulmányozásába merülnek el, nem annak elveit és intézményeit kutatják, hanem külföldi forrásokból merítenek, idegen eszméktől és intézményektől vannak szaturálva, hiszen a nyugat nagy államaiban készen találják azokat az intézményeket, a melyek a XIX. század uralkodó eszméinek, az egyenlőség, testvériség, szabadság és nemzetiség jelszavainak hatása alatt*

²⁹⁰ horvát-szlavón autonóm 1869. évi II. törvénycikk 5. §

²⁹¹ KMETY (1900) i.m.: 339. o.

²⁹² ČEPULO (2015) i.m.: 59-60. o.

²⁹³ ČEPULO (2015) i.m.: 65. o.

²⁹⁴ MARJANUCZ László: *Deák és a parlamentáris kormányzat kérdése 1848-ban.* In: BALOGH Elemér-SARNYAI Csaba Máté: *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon.* Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2005. 209. o.

²⁹⁵ SÁNDORFY Kamill: *Törvényalkotásunk hőskora.* Budapest, Váci Kir. Orsz. Fegyintézet, 1936. 195. o.

²⁹⁶ Például: SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben.* In: PESTY Frigyes (szerk.): *Értekezések a társadalmi tudományok köréből. VII. kötet.* Budapest, MTA, 1885. 1-31. o.

*létesültek.*²⁹⁷ Urbán Aladár épp ezt erősíti akkor, amikor felhívja a figyelmet arra, hogy Magyarország, mint általában a Nyugat- és Közép-Európában levő államok, nem tudták kivonni magukat sem a francia felvilágosodás, sem a nagy francia forradalom hatása alól.²⁹⁸ Marczali Henrik ugyanezen időszakra vonatkozóan mondja ki, hogy „*az angol, mint szabad nemzet, régtől fogva nagy rokonszenvnek örvendett nálunk. 1790-ben divatba is jött a magyar alkotmány összehasonlítása az angollal.*”²⁹⁹ A mintakövetéssel, illetve a mintakereséssel kapcsolatban Ferdinandy azt is írta, hogy a külföldi szabályozás megismerésének célja nem az, hogy azok elveit a magyar közjogba átültessük, hanem az, hogy külföldi mintákat ismerve a magyar és a külföldi szabályozás különbségeit feltárhassuk, magyarázhassuk, a magyar szabályozás elveit jobban megismerhessük. „*Az államtan általános tanait nem arra kell fölhasználnunk, hogy a magyar felfogást megsemmisítsük, hanem arra, hogy azok segítségével a magyar felfogást jobban megvilágítsuk és filozófiáját földerítsük.*”³⁰⁰ Tulajdonképpen maga Kossuth is ezt erősíti, amikor azt hangsúlyozza, hogy „*mi politicában nem vagyunk az analógia vak bálványozói.*” Ezzel együtt a történelmi tapasztalat mellett nem lehet úgy elmenni, hogy annak tanulságait ne ismernénk meg és ne próbálnánk hasznosítani.³⁰¹

Egyed István felvetette a kérdést, hogy lehet-e nemzeti sajátosságokat bevinni az állami cselekvés formáiba, különösen közigazgatásba. Tette ezt 1943-ban megjelent könyvében akkor, amikor a közigazgatás globális trendje a racionalizáció és a központosítás volt. Álláspontja szerint a magyar közigazgatás különlegessége a Szent Korona-tan, amely a közigazgatásban is hatást gyakorol, másrészt az az elv, hogy a végrehajtó hatalom birtokosa a magyar alkotmányos felfogás szerint a nemzet és a király (nem pedig egyedül az államfő, mint gyakran más országokban).³⁰²

A témánkra térve köztudomású, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szövegének és kormányzati modelljének megalkotásakor több külföldi példát is szem előtt tartottak az alkotók, a szövegezők. A leggyakrabban felhívott külföldi minták a belga, a francia és az angol. A belga minta alatt az 1831-es belga alkotmány értendő. Erre hivatkozik Haendel Vilmos.³⁰³ Takács Imre szerint az 1831-es belga alkotmánynak nem kisebb a jelentősége, mint az, hogy az európai

²⁹⁷ FERDINANDY Géza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Budapest, Franklin, 1906. 128. o.

²⁹⁸ URBÁN Aladár: *Reformtörekvések és történelmi tanulságok*. Századok, 114. évf. 1980/1. sz.

²⁹⁹ MARCZALI Henrik: *Alkotmánytervezetek 1790-ben*. Budapesti Szemle 125. kötet, 1906/351. sz. 415. o.

³⁰⁰ FERDINANDY (1902) i.m.: 6. o.

³⁰¹ KOSSUTH Lajos: *Eszmetársulat*. Pesti Hírlap, 130. sz. (1842. március 31.) 1. o.

³⁰² EGYED (2016) i.m.: 311. o.

³⁰³ HAENDEL Vilmos: *A parlamentarismus. Politikai tanulmány*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1903. 8. o.

alkotmányos monarchiák mintájául szolgált.³⁰⁴ Polner Ödön szerint francia mintára történt a végrehajtó hatalom szabályozása Magyarországon 1848-ban.³⁰⁵ Maga ifj. Andrássy Gyula pedig azt állította, hogy a parlamentáris kormányzás elvét Angliából vették át 1848-ban.³⁰⁶ Erre utal Gergely András³⁰⁷ és Rácz Attila³⁰⁸ munkái alapján Ruszoly József is.³⁰⁹ Álláspontjuk szerint az 1848. évi III. törvénycikk elvi közjogi megoldásai a XVIII-XIX. századi francia és német alaptörvényeken kívül a már említett 1831-es belga alkotmányra vezethetők vissza. Nagy Miklós szerint az 1848. évi III. törvénycikkhez mintául szolgált a már említett 1831. évi belga alkotmány, az 1815-1831 közötti német alkotmányok, az 1789-1791 közötti francia alkotmányok, XVIII. Lajos 1814. június 4-én kiadott és Lajos Fülöp 1830. augusztus 7-én kiadott chartái, az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, valamint az angol alkotmány alapelvei.³¹⁰ Nagy Miklós itt idézett írásában egyébként egyenként megvizsgálta az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezéseit abból a szempontból, hogy azok mely országok mely jogszabályainak átvételével vagy figyelembevételével születtek. A miniszterek számával és elnevezésével kapcsolatban azt a megállapítást teszi, hogy az az akkori idők kívánalmainak megfelelt.³¹¹

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy bár igen sok külföldi minta foglalkoztatott igen sok, a reformmunkálatokban részt vevő személyt, nem mindenki egyformán fókuszált minden kérdésre. Szemere Bertalan (aki részt vett az 1848. évi III. törvénycikk megalkotásában, a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmányban és a Batthyány-kormányban is) például csak érintőlegesen foglalkoztatta a felelős minisztérium és a kormány parlamenti felelősségének kérdése akkor, amikor külföldi mintákat keresett. Jobban foglalkoztatta a megyei szintű önkormányzatiság kérdése, amely valóban az egyik vezető kérdése volt a reformoknak.³¹² De nem csak az első felelős magyar kormány keletkezésének idején, hanem a későbbi átalakítások során is felmerültek külföldi példák. Esterházy Móríc miniszterelnök például rendkívüli

³⁰⁴ TAKÁCS Imre: *Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmányjog I.* Budapest, Osiris, 2003. 24. o.

³⁰⁵ POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Budapest, Singer és Wolfner, 1891. 79-80. o.

³⁰⁶ ANDRÁSSY Gyula: *A kormány törvényessége*. Budapesti Hírlap, XXV. évf. 200. sz. (1905. július 22.) 1-2. o.

³⁰⁷ GERGELY András: *Az 1848-as magyar polgári államszervezet*. In: PÖLÖSKEI Ferenc-RÁNKI György: *A magyar polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981. 74-75. o.

³⁰⁸ RÁ CZ Attila: *Korabeli alkotmányozás és az 1848. évi magyar közjogi törvényhozás*. Állam és Jogtudomány, 33. évf. 1991/3-4. sz. 174-183. o.

³⁰⁹ RUSZOLY (1997) i.m.: 42-43. o.

³¹⁰ NAGY Miklós: *Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester*. Budapesti Szemle, 1930. 219. kötet, 635. szám 17-18. o.

³¹¹ NAGY (1930) i.m.: 19. o.

³¹² BOTH Ödön: *Az ifjú Szemere Bertalan főbb politikai és alkotmányjogi nézetei*. In: BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VI.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1986. 59. o. és SZEMERE Bertalan: *Utazás külföldön*. Budapest, Magy. Kir. Egyetem, 1840.

érdeklődést mutatott Svédország és a svéd politikai rendszer iránt. A későbbiekben ezt kifejezésre is juttatta, amikor külföldi tapasztalatairól, tanulmányairól beszélt.³¹³

Egyed István rögzíti, hogy „*az 1848. évi törvények a magyar alkotmány lényeges reformját hozták és hogy ez a reform rövid idő alatt készült el. De téves azt állítani, mintha e törvények tisztán külföldi törvények utánzásai lennének; nem feleltek volna meg alkotmányfejlődésünk irányának és a nemzet nem lett volna tisztában jelentőségükkel. Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy az 1848-as reformot a nemzet nem forradalmi úton, hanem törvényes szervei által valósította meg; tehát a nemzet hű maradt a jogfolytonosság eszméjéhez. A nemesség önként adta fel előjogait és tette e jogok részesévé az egész magyar nemzetet.*”³¹⁴ Az előbbiekkal együtt ugyancsak kimondta, hogy az 1848. évi törvények részben kétségtelenül nyugati mintára honosítottak meg intézményeket. Ezeknek az intézmények azonban megvolt a gyökerük Magyarországon, mindössze a Habsburg-uralom nem engedte azok kibontakozását három évszázadon keresztül.³¹⁵

Az előbbiekre is tekintettel érdemesnek tartottam a kormány szerkezete tekintetében egy összehasonlítást készíteni a fentebb is említett három ország 1848-as kormányai és a Batthyány-kormány között. Amikor a tanulmány elején felvetett kérdésre kerestem a választ, nem a kormányforma és a kormányzati modell egyezését vizsgáltam, hanem a konkrét és megvalósult kormánystruktúrákat. Az összehasonlítás elvégzésekor közvetlen egyezéseket³¹⁶ kerestem az 1848-as magyar kormánystruktúra és más országok ezidőbeli kormánystruktúrája között. Olyan közvetlen modelleket vagy példákat kerestem, amelyek hatással lehettek a magyar törvényhozásra, amikor az 1848. évi III. törvénycikknek a kormány szerkezetére vonatkozó részeit alkotta meg.

Fontos megjegyezni, hogy még a XIX. század második felében sem álltak rendelkezésre nagy számban olyan művek, amelyek megfelelő fordításban és szakmaisággal, magyar nyelven mutatták volna be Európa alkotmányait.³¹⁷ Az első³¹⁸ ezek közül Mészáros Károly könyve,³¹⁹

³¹³ ESTERHÁZY Móric: *Tanulságos példák. Előadás a Magyar Cobden Szövetségben 1931. évi január hó 9-én.* Budapest, Magyar Cobden Szövetség, 1931. 22-23. o.

³¹⁴ EGYED István: *Hűség az alkotmányhoz.* Az Ország Útja 2. évf. 4. sz. (1938. április) 222. o.

³¹⁵ EGYED (1938) i.m.: 222. o.

³¹⁶ ASHLEY, Percy: *Local and Central Government. A Comparative Study of England, France, Prussia, and the United States.* London, Forgotten Books, 2017.

³¹⁷ G. L.: *Jogirodalom. Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban. Schvarcz Gyulától.* Budapest, Aigner Lajos, 1880. 8°, 64 oldal. Magyar Themis, 10. évf. 1880/20. sz. 159. o.

³¹⁸ BALLAGI Géza: *A modern alkotmányok gyűjteménye.* Athenaeum I. kötet, 1892. évf. 2. sz. 245. o.

³¹⁹ MÉSZÁROS Károly: *Európa legújabb alkotmányai. Különös tekintettel Európa társadalmi állására.* Pest, Magyar Mihály, 1848.

amelynek létrejöttét az 1848-as események ösztönözték. A legnagyobb ilyen terjedelmű munka Jánosi Ferencz kétkötetes műve,³²⁰ amelyet azonban a kortársak szakmai színvonala miatt kritizáltak, illetve ennek tervezett harmadik kötete sosem készült el. A legjelentősebb a sorban Concha Győző nagyszabású munkája, amely két kötetben mutatja be Belgium, az Egyesült Államok és Anglia alkotmányos berendezkedését.³²¹ Ezt követte Schvarcz Gyula rövid, tulajdonképpen iskolai használatra szánt ismertetése,³²² amely az alkotmányoknak csak a vázlatát mutatta be.

II. 7. 1. Egyesült Királyság

A korabeli, az 1848-as alkotmányos forradalmat nem sokkal megelőző Egyesült Királyság³²³ kézenfekvő és logikus választásnak tűnik, mivel Magyarországhoz hasonlóan történeti alkotmánnyal rendelkező ország. Ahogyan Magyary Zoltán megerősíti, az angol kormányzat, illetve kormánystruktúra nem tételesjogi intézkedéseken, hanem szokásjogon alapul, normatívnak elfogadott precedensek sorozatából alakult ki, és ezekkel fejlődik tovább. Az első szabályozás a Ministers of the Crown Act 1937-ből, amely a miniszterek számát és fizetését szabályozza, az első olyan jogszabály az angol alkotmányban, amely a kormányt számításba veszi.³²⁴

Angliában 1688. óta a kormányzati rendszer emblematisztikus jellemvonása, hogy az uralkodó „*uralkodik, de nem kormányoz.*” A miniszterelnököt az uralkodó nevezi ki, saját

³²⁰ JÁNOSI Ferencz: *Alkotmányok gyűjteménye. I. kötet. Az angol alkotmány. és II. kötet. Az Amerikai Egyesült Államok, Svajcz, Franciaország, Belgium alkotmányai.* Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1867.

³²¹ CONCHA Győző: *Ujkori alkotmányok. I. kötet.* Budapest, MTA, 1885. és CONCHA Győző: *Ujkori alkotmányok. 2. kötet.* Budapest, MTA, 1888.

³²² SCHVARCZ Gyula: *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban.* Budapest, Aigner Lajos, 1880. Schvarcz Gyula foglalkozott az alkotmányok történetével, tartalmával más munkájában is, igaz nem önálló kötetben, hanem tanulmányként, de nagyobb terjedelemben: SCHVARCZ Gyula: *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire.* In: PESTY Frigyes (szerk.): *Értekezések a társadalmi tudom. köréből. IX. kötet.* Budapest, MTA, 1888. 4-80. o.

³²³ Az angol kormányzatról átfogóan lásd például: TAUCAR, Christopher Edward: *The British System of Government and Its Historical Development.* Montréal, McGill-Queen's University Press, 2014.; LEMMINGS, David: *Law and Government in England during the Long Eighteenth Century: From Consent to Command.* London, Palgrave Macmillan, 2011.; BAUGH, Daniel A.: *Aristocratic Government and Society in Eighteenth Century England. The Foundations of Stability.* London, New Viewpoints, 1975.; REDLICH, Josef-HIRST, Francis W.: *History of Local Government in England.* London, Macmillan, 1970.; BISSET, Andrew: *The History of the Struggle for Parliamentary Government in England.* Sidney, Wentworth Press, 2019.; BLAUVELT, Mary Taylor: *The Development of Cabinet Government in England.* Charleston, Nabu Press, 2010.; PEARCE, Robert-STERN, Roger: *Government and Reform – Britain 1815-1918.* Glasgow, Hodder Education, 2000.

³²⁴ MAGYARY Zoltán: *A kabineti kormányzás Angliában.* Közigazgatástudomány, 1. évf. 1938/1. sz. 4-8. o.

belátása szerint kiválasztva az illető személyt, de a gyakorlat szerint általában a parlamenti választásokon többséget szerzett párt vezetőjét vagy jelöltjét kéri fel a kormányalakításra.³²⁵

A végrehajtó hatalom az Egyesült Királyságban erős és centralizált, valamint duálisnak mondott, mivel az uralkodó is részét képezi a végrehajtó hatalmi ágnak. A működő kormány az uralkodó tanácsadó testületéből alakult ki (Királyi Államtanács, His/Her Majesty's Most Honourable Privy Council) hosszas fejlődést követően. A Királyi Államtanács ma szorosan kapcsolódik a kormányhoz magához, annak egyik intézménye, tagjainak száma több száz, köztük pozícióban lévő és volt miniszterek, akiket az uralkodó élethossziglan nevezett ki.³²⁶ Az Egyesült Királyság esetében a kormány egy gyűjtőfogalom, amelyet kettős jelentéssel használnak. A kormány szélesebb értelemben a miniszterelnököt, a helyettesét, a kabinetminisztereket, valamint más minisztereket és államtitkárokat jelent. Ezen értelemben a kormány egy több, mint száz tagból álló szervezet. Az Egyesült Királyság jelenlegi³²⁷ kormánya miniszterelnökből, huszonkét kabinetminiszterből és kilencvennyolc más miniszterből áll. Így tehát Theresa May kormányának mindösszesen 121 tagja volt.³²⁸ A kormány értelmezésének nem ez a szintje az, amely a magyar kormánnyal szervezeti szempontból összehasonlítható lenne. A szűken értelmezett kormány az Egyesült Királyságban a kabinetet jelenti, amely a miniszterelnökből, annak helyetteséből és a kabinetminiszterekből áll.³²⁹ Ez a csoport hozzávetőlegesen húsz főből áll. A kabinet tagjai az államtitkári (secretary of state) címet kapják az uralkodótól.³³⁰ E rendszer jellemzője, hogy az államtitkári cím magasabb, mint a miniszteri cím. Ugyancsak – a kontinenstől eltérő – jellemzője e rendszernek, hogy a legfőbb

³²⁵ URBÁN Aladár: *A nyugat-európai államrendszerek és a reformkor nemzedéke*. In: PÖLÖSKEI Ferenc-RÁNKI György: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981. 10. o.

³²⁶ CHRONOWSKI Nóra: *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága*. In: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 180. o.

³²⁷ 2019. március

³²⁸ <https://www.gov.uk/government/how-government-works#how-governement-is-run> (2018. március 16.)

³²⁹ Az 1937-es Ministers of the Crown Act a fizetésekkel együtt meghatározza a kabinetet, illetve a kabinetben belüli különbségeket:

Prime Minister és First Lord of the Treasury – évi 10.000 font

Chancellor of the Exchequer, Secretary of State for the Home Department, Secretary of State for Foreign Affairs, Secretary of State for War, Secretary of State for Dominion Affairs, Secretary of State for Air, Secretary of State for India, Secretary of State for Scotland, Secretary of State for the Colonies, First Lord of the Admiralty, President of the Board of Trade, Minister of Agriculture and Fisheries, President of the Board of Education, Minister of Health, Minister of Labor, Minister of Transport, Minister for the Coordination of Defense – évi 5.000 font
Lord President of the Council, Lord Privy Seal, Postmaster-General, First Commissioner of Works – évi 3.000 font

Minister of Pensions – évi 2.000 font

³³⁰ FRANCZEL Richárd: *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye*. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2013/4. sz.52. o.

ügyész is része a kormánynak.³³¹ A kabinet tagjai nem egyenlőek, és nincsenek egy szinten sem. A kabinet létszáma változhat, azonban a fizetett kabinettagok létszáma korlátozott, ugyanis ilyen legfeljebb 22 lehet.³³²

Annak érdekében, hogy a magyar és a brit kormánystruktúra közötti kapcsolatot megtaláljam, megvizsgáltam az Egyesült Királyság működő kormányait az első felelős magyar kormány megalakulása körüli időszakból. Fontos megemlíteni, hogy az angol kormányműködés tekintetében ez az időszak, pontosabban a magyar alkotmányos forradalmat közvetlenül megelőző időszak, jelentős változásokat hozott. Robert Peel kormánya (1841-1846)³³³ tekinthető az első modern kormánynak abban az értelemben, hogy a kormány az alsóházbeli pártjára és többségére támaszkodott, illetve, hogy az uralkodót a közvetlen kormányzástól távol tartotta.³³⁴ Az ezt követő kormányt³³⁵ tartottam érdekesnek a vizsgálat szempontjából, amelynek működése a magyar forradalom előtt kezdődött és után fejeződött be, Lord John Russel³³⁶ 1846 és 1852 között működő kormányát.³³⁷ E kormánynak a miniszterelnökkel együtt összesen 18 tagja volt. Látható, hogy a Russel-kormány méretét tekintve kétszer akkora, mint a Batthyány-kormány volt. Természetesen ennek kézenfekvő indoka lehet, hogy Nagy-Britannia és Írország Egyesült Királysága ezidőtájt sokkal nagyobb területű állam volt nemcsak Magyarországnál, hanem az egész Habsburg Birodalomnál is. Egyébként a Russel-kormányt Todd is nagyméretűnek tartotta azzal együtt, hogy maga a miniszterelnök töltötte be a kincstár első lordja (First Lord of the Treasury) állását is.³³⁸

A Russel-kormányban a kormánytagok pozícióinak elnevezése a brit hagyományokat követi.³³⁹ Figyelemre méltó, hogy a kormány ezen összetételében egy kormánytag állását sem

³³¹ BORÓK György: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál, 2011. 8-10. o. http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyedul-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf (2018. március 30)

³³² IMRE Miklós-KRISTÓ Katalin: *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin-BALÁZS István-GAJDUSCHEK György-KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011. 117-118. o.

³³³ Ezt a kormányt sem kerülték el az átalakítási kísérletek. Lásd: SZ. N.: *Ángol népoktatásról*. Hon és Külföld, 3. évf. 45. sz. (1843. június 9.) 181-183. o.

³³⁴ MAGYARY (1938) i.m.: 8. o.

³³⁵ A kormányváltásra lásd: SZ. N.: *Külföld. Nagybritannia*. Mult és Jelen. 5. évf. 104. sz. (1845. december 30.) 619-620. o.

³³⁶ Miniszteri tevékenységére lásd: CHURCHILL, Winston S.: *Az angol ajkú népek története*. Budapest, Európa, 2004. 767-772. o., miniszterelnöki megítélésére lásd: CHURCHILL (2004) i.m.: 781-782. o.

³³⁷ TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában*. Budapest, MTA, 1876. 181-185. o.

³³⁸ TODD (1876) i.m.: 186. o.

³³⁹ First Lord of the Treasury, Lord Chancellor, Lord President of the Council, Lord Privy Seal, Home Secretary, Foreign Secretary, Secretary of State for War and the Colonies, Chancellor of the Exchequer, First Lord of the Admiralty, President of the Board of Control, President of the Board of Trade, Chancellor of the Duchy of

hívják miniszternek, a miniszter szót egyáltalán nem használták a tulajdonképpeni miniszteri állások elnevezésére.³⁴⁰ A kormánytagok között így vannak lordok, első lordok, titkárok, államtitkárok, elnökök, kancellárok és biztosok. A magyar minisztérium feladataival kapcsolatos országgyűlési vita során 1848 februárjában felmerült az is, hogy több minisztériumnak és miniszteri állásnak hagyományosabb nevet kellene kapnia. Az ötlet az volt, hogy a miniszteri állások egy részét ne miniszternek, hanem az országos méltóságok valamelyikének nevezzék (például tárnokmesternek, országbírónak).³⁴¹ Az ötlet nem nyert támogatást.

A korabeli brit kormányrendszer részleteiben nagyon eltérő a magyartól. A kormánnyal kapcsolatos magyar alkotmányos hagyományok között nincs nyoma a kabinettagok ilyen magas számának, és ugyancsak példa nélküli a kormánytagok egyes szintjei közötti igen szigorú különbségtétel. Számomra ez azt jelenti, hogy a brit kormányzati rendszerben kialakított kormánystruktúra nem volt az 1848-as Batthyány-kormány közvetlen modellje.

II. 7. 2. Franciaország

A második, itt vizsgálandó modell a francia,³⁴² amely talán az 1848. évi III. törvénycikkben írt kormányrendszerre közvetlen hatással volt. A francia modell vizsgálata is legalább annyira kézenfekvő, mint a brit modellé volt. Mint az közismert, az 1848 februári forradalom elősegítette a márciusi bécsi és pesti forradalom kirobbanását. Nem szabad arról azonban megfeledkeznünk, hogy a forradalomban részt vevő különféle társadalmi csoportok számára eltérő francia forradalmak (1789, 1830, 1848), illetve azok céljai és eredményei jelentették a követendő példát.³⁴³ Franciaországban a köztársasági és a monarchikus időszakokban többször is gyökeresen eltérően alakult az államfő és a kormányfő viszonya, a kormányfői pozíció létezése és elnevezése. Itt fontos megemlíteni, hogy 1871. augusztus 31-

Lancaster, First Commissioner of Woods and Forests, Chief Secretary for Ireland, Postmaster General, Paymaster General and Secretary of War

³⁴⁰ Erre utal Jánosi Ferencz is annak kimondásával, hogy a „*minister* nevet az angol nem használja.” JÁNOSI Ferencz: *Alkotmányok gyűjteménye. I. kötet. Az angol alkotmány.* Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1867. 151. o.

³⁴¹ FERDINANDY (1902) i.m.: 567. o.

³⁴² A francia kormányzatra átfogóan lásd: DE HAURANNE, Duvergier: *Histoire de gouvernement parlementaire en France 1814-1848.* Paris, Michel Lévy Frères, 1859.; BONNEFON, Joseph: *Le régime parlementaire sous le restauration.* Paris, V. Giard & E. Brière, 1905.; DE BOULAINVILLIERS, Henri: *Histoire de l'ancien gouvernement de la France avec XIV lettres historiques.* Sidney, Wentworth Press, 2018.

³⁴³ Erre lásd például: ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon.* Budapest, Franklin, 1924.; URBÁN Aladár: *Reformtörekvések és történelmi tanulmányok.* Századok, 114. évf. 1980/1. sz.; MISKOLCZY Ambrus: *Egy történelemszita anatómiája. 1790–1830/1848: folytonosság vagy megszakítottság? (avagy mit üzent Kossuth Lajos?)* Aetas, 20. évf. 2005/1-2. sz.

től jelent meg a vice-président du conseil-nek nevezett kormányfői intézmény. Az 1875-ös, monarchikus tradíciókat követő alkotmányos törvény alapján 1876-ban a kormányfő felvette a président du conseil címet, amelyet korábban az államfő használt. A kormányfő helyzete ezt követően is gyenge volt, saját jogán alkotmányos jogköre nem volt, jogi értelemben nem is létezett. Sokáig semmilyen intézményes háttérrel nem rendelkezett, nem volt a munkáját segítő hivatala, nem közreműködtek államtitkárok a tevékenységében. A francia kormányfőknek egészen 1914-ig egy tárcát is kellett vállalniuk annak érdekében, hogy élhessenek a minisztérium nyújtotta adminisztratív lehetőségekkel. A kormányfő, a président du conseil csak 1914-ben tette meg először, hogy nem vállalt másik tárcát, és hogy államtitkár segítségét vette igénybe. Ez a gyakorlatba azonban csak 1934-ben ment át, amikor is létrehozták a kormányfő hivatalát présidence de conseil néven, ettől kezdve volt a kormányfő hivatalának költségvetése és adminisztratív háttere.³⁴⁴

Nagy Miklós azt állította, hogy az 1848. évi III. törvénycikk 10. és 14. §-aira közvetlen hatással volt – többek között – az 1791. április 27-i francia 47. törvény.³⁴⁵ Véleménye szerint az itt található felsorolása a minisztériumoknak hasonló, bár más csoportosítású, mint az 1848. évi III. tc. szerinti.³⁴⁶ Ebben nincs maradéktalanul igaza. Az említett francia jogszabály a forradalmi jogalkotás egyik eredménye, és megnevezése kettős. Egyrészt április 27-i törvénynek (décret) is hívják, mivel az alkotmányozó nemzetgyűlés 1791. április 27-én fogadta el. Hívják május 25-i törvénynek is (loi), mivel XVI. Lajos 1791. május 25-én szentesítette a jogszabályt.³⁴⁷ A törvény 4. cikke sorolja fel a miniszteri tárcákat, illetve 5-12. cikkei határozzák meg az egyes szakminiszterek feladatait, felelősségi körét. A 4. cikk szerint³⁴⁸ „a miniszterek a király parancsára az alább meghatározott feladatokat látják el, és számuk hat lesz: nevezetesen az igazságügyi miniszter, a belügyminiszter, az állami adókért és bevételekért felelős miniszter, a hadügyminiszter, a tengerészeti miniszter³⁴⁹ és a külügyminiszter. Azon kívül, hogy ebben az 1791-es jogszabályban is szerepel egy felsorolás a miniszterekről, más hasonlóságot nem látok az 1848-as magyar szabályozással. Szerepelnek természetesen megegyező miniszteri tárcák, de sem azok száma, sem az állami feladatok minisztériumokba

³⁴⁴ ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina, 2007. 91-93.o.

³⁴⁵ Décret du 27 avril 1791 relatif à l'organisation du ministère

³⁴⁶ NAGY (1930) i.m.: 19. o.

³⁴⁷ Loi du 25 mai 1791 relative à l'organisation du ministère.

³⁴⁸ Art. 4. Les ministres exerceront, sous les ordres du roi, les fonctions déterminées ci-après, [et] seront au nombre de six: savoir, le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Contributions [et] revenus publics, le ministre de la Guerre, celui de la Marine [et] celui des Affaires étrangères.

³⁴⁹ A miniszterek feladatainak felsorolásánál a 11. cikkben tengerészeti és gyarmatügyi miniszterként szerepel (le ministre de la marine et des colonies).

való csoportosítása nem mutat hasonlóságot (az adókon és más állami bevételekkel foglalkozó minisztériumon kívül nincs más gazdasági jellegű minisztérium, míg az 1848-as magyarban a pénzügyminiszteren túl két másik is volt).

Az 1848-as franciaországi változásokra tekintettel két kormánnyal kapcsolatban végeztem el a formai összehasonlítást, François-Pierre Guizot és Jacques-Charles Dupont de l'Eure kormányai tekintetében. A vizsgálat előtt megjegyzendő, hogy a '48-as februári forradalom jelentős változtatásokat hozott a francia alkotmányos rendszerben, azonban ez a változás nem érintette a kormány szerkezetét. Ezt is illusztrálандó a két itt bemutatott francia kormány egyike, a Guizot-kormány a forradalmat közvetlenül megelőzően működött, míg a másik itt bemutatott kormány, a Dupont de l'Eure-kormány közvetlenül a forradalom után.

François-Pierre Guizot kormánya volt I. Lajos Fülöp francia király utolsó kormánya, amelyet 1847. szeptember 19-i rendeletével bízott meg. A kormány ekkor hivatalba is lépett. Ezt a kormányt feloszlatták az ideiglenes kormány megalakulásakor, a forradalom kirobbanását követően, 1848. február 24-én.³⁵⁰ A Guizot-kormányban a következő miniszteri állások voltak: a tanács elnöke és külügyminiszter, belügyminiszter, igazság- és vallásügyi miniszter, hadügyminiszter, pénzügyminiszter, tengerészet és gyarmatok minisztere, közoktatási miniszter, közmunkák minisztere és földművelés- és kereskedelemügyi miniszter.³⁵¹ Ennek a kormánynak összesen kilenc tagja volt, akik tíz miniszteri állást töltöttek be (a miniszterelnök egyben külügyminiszter is volt). Megjegyzendő, hogy 1867 és 1944 közötti kormányok esetében ez bevett gyakorlat volt. A miniszterelnök gyakran látta el még egy szaktárca vezetését is annak érdekében, hogy a saját kormányon belüli pozícióját erősítse.

A Guizot-kormány mérete nagyon hasonló az 1848-as Batthyány-kormány méretéhez. Ebből azt a gyors és nem feltétlenül megalapozott következtetést lehet levonni, hogy az ország mérete nincs összefüggésben a kormány méretével. Ha máskor és máshol nem is, jelen esetben ez igaz, hiszen Franciaország európai része több mint kétszer akkora, mint az 1848-as Magyarország.

A francia Guizot-kormány és az 1848. évi III. törvénycikk szerinti Batthyány-kormány miniszteri állásait az alábbi táblázatban mutatom be:

³⁵⁰ A Guizot-kormány feloszlására lásd: WOLFNER Pál: *A XIX. század történelméből. A februári forradalom.* Huszadik Század, 5. évf. X. kötet. 1904/2. sz. 200-216. o.

³⁵¹ MUEL, Léon: *Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans: Précis historique des révolutions, des crises ministérielles et gouvernementales, et des changements de constitutions de la France depuis 1789 jusqu'en 1890.* Paris, Marchal et Billard, 1891. 206. o.

Guizot-kormány ³⁵²	Batthyány-kormány
a (miniszter)tanács elnöke	Miniszterelnök
külügyminiszter	király személye körüli miniszter
belügyminiszter	Belügyminiszter
pénzügyminiszter	pénzügyminiszter ³⁵³
hadügyminiszter	honvédelmi miniszter
földművelés- és kereskedelemügyi miniszter	földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter
igazság- és vallásügyi miniszter	igazságügyi miniszter ³⁵⁴
közoktatási miniszter	vallás- és közoktatásügyi miniszter
közmunkaügyi miniszter	közmunka- és közlekedésügyi miniszter ³⁵⁵
tengerészeti és gyarmatügyi miniszter	

A fenti összehasonlításból látszik, hogy a Guizot-kormányban összesen tíz rendszeresített állás volt, a Batthyány-kormányban pedig kilenc. Az egyes miniszteri állások közötti párhuzamosságok a fenti táblázatban jól láthatók. Mindkét kormányban egyformán van miniszterelnök, külügy-, belügy-, pénzügy- és hadügyminiszter, valamint földművelés- és kereskedelemügyi miniszter is. Összesen két eltérés figyelhető meg. Az első különbség az igazságügyi, a vallásügyi és a közoktatásügyi feladatok tárcák közötti elosztása. Ezek a feladatkörök mindkét kormányban a miniszteri állások nevében kiemelten szerepelnek, és bár különböző módon, de mindkét kormányban két minisztérium között vannak elosztva. A Guizot-kormányban külön miniszter van a közoktatás feladataira, és az igazságügy és a vallásügy egy miniszteri tárcában van összekapcsolva. Ezzel ellentétben a Batthyány-kormányban különálló igazságügyi minisztérium van, a vallásügy és az oktatásügy feladatait pedig együttesen egy

³⁵² A kormánytagok állásainak elnevezései eredeti nyelven: président du conseil des ministres, ministre des affaires étrangères, ministre de l'intérieur, ministre de la justice et des cultes, ministre de la guerre, ministre des finances, ministre de la marine et des colonies, ministre de l'instruction publique, ministre des travaux publics, ministre de l'agriculture et du commerce.

³⁵³ Az 1848. évi III. tc. 14. §-a szerint az osztály neve országos pénzügy.

³⁵⁴ Az 1848. évi III. tc. 14. §-a szerint az osztály neve igazságszolgáltatás és kegyelem.

³⁵⁵ Az 1848. évi III. tc. 14. §-a szerint az osztály neve közmunka és közlekedési eszközök és hajózás.

minisztérium látja el. Ennek az oka egyszerű lehet, és valószínűleg a magyar közigazgatási hagyományokból eredeztethető. A '48-as alkotmányos forradalom előtt a vallásügy és az oktatásügy feladatait a Helytartótanács mint központi kormány szerv együttesen, igazgatási szempontból összekapcsolva kezelte.³⁵⁶

A két kormány közötti másik különbség a közmunkaügy és a közlekedésügy feladatainak elrendezése a tárcák között. Erre a két feladatkörre a Guizot-kormányban két különálló minisztériumot hoztak létre. A Batthyány-kormányban ugyanezen két feladatkörre egy, azokat együttesen ellátó minisztériumot alakítottak ki. Egyértelmű, hogy mivel Magyarországnak sosem voltak gyarmatai, a hangsúlyok másként alakulnak a tengeri közlekedéssel, a kereskedelmi hajózással kapcsolatban. Tény azonban, hogy az önálló tengerészeti minisztérium ötlete felmerült az 1848. évi III. törvénycikk országgyűlési vitája során.³⁵⁷

A különbségek között érdemes felhívni a figyelmet egy tartalmi szempontú eltérésre is. Mindkét kormányösszetételben szerepelt a pénzügyminisztérium, a magyar kormányban ezt hangsúlyosan az országos pénzügyek osztályának nevezi a törvény. Az elnevezésbeli különbség lényege abban áll, hogy míg a centralizált Franciaországban a pénzügyminiszter a központi pénzügyek mellett a területiekért is felelt, Magyarországon ez nem így volt. Az országos pénzügyekért felelős magyar pénzügyminiszter csak a központi államháztartásért felelt, az elnevezésben is szükséges volt hangsúlyozni, hogy a vármegyei pénzügyekért nem.

A Guizot-kormányt és a júliusi monarchiát követően alakult meg 1848. február 24-én, a második francia köztársaság kezdetén az úgy nevezett ideiglenes kormány.³⁵⁸ Ez az ideiglenes kormány rövid életű volt, mindössze 1848. május 9-ig volt hivatalban. Ezzel együtt érdemesnek találtam – főleg a Guizot-kormány vizsgálatát követően – e kormány formai vizsgálatát is. Az ideiglenes kormányban a következő miniszteri állásokat rendszeresítették: minisztertanács elnöke, belügyminiszter, külügyminiszter, pénzügyminiszter, igazságügyminiszter, közmunkaügyi miniszter, földművelés- és kereskedelemügyi miniszter, oktatás- és vallásügyi miniszter, tengerészeti és gyarmatügyi miniszter és hadügyminiszter.³⁵⁹ A miniszterek száma megegyezik a Guizot-kormány minisztereinek számával. Van egy apró változtatás azonban, amely az ideiglenes kormányt még a Guizot-kormányhoz is hasonlóbba teszi a Batthyány-

³⁵⁶ EMBER (1940) i.m.: 7-8. o.

³⁵⁷ RUSZOLY (2002) i.m.: 10-19. o.

³⁵⁸ Guizot kormányát Louis-Matthieu Molé (1848. február 23-24.) és Adolph Thiers (1848. február 24.) kormánya követte közvetlenül, majd az ideiglenes kormány Jacques-Charles Dupont de l'Eure vezetésével.

³⁵⁹ FORTESCUE, William: *France and 1848: The End of Monarchy*. London, Routledge, 2004. 70. o.

kormányhoz. Ez kis változtatás pedig az, hogy a vallásügyi feladatok ellátását az oktatásügyi feladatokhoz kapcsolták, nem pedig az igazságügyhöz. Ez volt a Guizot- és a Batthyány-kormányok között fentebb észrevételezett két eltérés egyike.

Nem maradhat kimondatlanul, hogy milyen jelentős hasonlóság és párhuzamosság található a fentebb vizsgált két francia kormány és a Batthyány-kormány szerkezete között. A kormányok szerkezete és az egyes minisztériumok elnevezése (és így főbb feladatköreik) szinte teljesen megegyeznek néhány csekély különbségtől eltekintve.

Meglátásom szerint e különbségek mérete és mennyisége sokkal kisebb annál, mint amit az 1848-as Magyarország és az 1848-as Franciaország természeti, történelmi különbségei indokolnának. Ez azt jelentheti, hogy a francia kormányok miniszteriális struktúrája modellként és példaként szolgálhatott az első felelős magyar kormány, illetve az ezzel kapcsolatos törvényalkotás számára.

Guizot történészként egyáltalán nem volt ismeretlen Magyarországon, több műve³⁶⁰ is megjelent itthon, illetve a Magyar Tudományos Akadémia külső tagja volt. Emlékbeszédet halálát követően Trefort Ágoston mondott róla.³⁶¹ Bár Trefort Guizot-t mint történészt dicséri, az 1848-as februári forradalom kirobbanásában játszott szerepéről hallgat, és szépítően ír kényszerű angliai száműzetéséről.³⁶² A februári forradalom előidézésében játszott szerepe, illetve jelentős népszerűtlensége miatt nehéz elfogadni, hogy a Batthyány-kormány, illetve az 1848. évi III. törvénycikk megszövegezői példaként tekintettek volna Guizot kormányára. Ugyanakkor a jelentős formai egyezés arra enged következtetni, hogy a francia modell nemcsak ismert volt, hanem közvetlen példaként szolgált a Batthyány-kormány, illetve az 1848. évi III. törvénycikket megalkotó törvényhozás számára.

II. 7. 3. Belgium

³⁶⁰ Ilyen munkái voltak többek között az 1851-ben megjelent *„Washington. Az Amerikai Egyesült Államok köztársaságának megalapítása”*, a szintén 1851-ben megjelent *„Az angol köztársaság bukása és a monarchia helyreállítása 1660-ban”* és az *„Értekezés az angol forradalomnak története felett,”* 1866-ban jelent meg *„Az angol forradalom története I. Károly haláláig”* és 1867-ben *„Az európai polgárosodás civilisatio története a római birodalom rombadőlésétől a francia forradalomig”* két kötetben.

³⁶¹ TREFORT Ágoston: *Éloge de François Guizot*. Budapest, Gazette de Hongrie, 1886.; TREFORT Ágoston: *Denkrede auf Franz Guizot*. Ungarische Revue. 6. évf. 1886. 38-54. o.; TREFORT Ágoston: *Guizot Ferencz*. In: TREFORT Ágoston: *Újabb emlékbeszédek és tanulmányok*. Budapest, Franklin, 1887. 89-120. o.

³⁶² TREFORT (1887) i.m.: 109-110. o.

A jelen fejezetben vizsgált harmadik példa a belga kormány.³⁶³ Széles körben elfogadott, hogy az 1831-es belga alkotmány példaként szolgált a magyar törvényhozás számára 1848-ban akkor, amikor a modern polgári állam létrehozására irányuló törvényeket elfogadta. Így ezen alkotmány vizsgálata a kormány formális szerkezte szempontjából sem hanyagolható el. Kaas Albert kifejezetten hangsúlyozza, hogy Ghyczy Kálmán az 1848. évi III. tc. megszövegezésekor a belga példát követte.³⁶⁴

Az 1831-es belga alkotmány 97-99. cikkei tartalmazzak rendelkezéseket a szövetségi kormány tagságával kapcsolatban. A 97. cikk szerint csak belga állampolgárságú személy lehet miniszter, illetve a 98. cikk rögzíti, hogy a belga királyi család tagja nem lehet miniszter a belga szövetségi kormányban. A 99. cikkben rögzített szabály szerint a minisztertanácsnak (a tulajdonképpeni kormánynak) nem lehet tizenötnél több tagja. A kormányban egyenlő számú francia és flamand anyanyelvű tagnak kell lennie, a miniszterelnököt nem számítva.³⁶⁵

A Batthyány-kormánnyal való közvetlen kapcsolat megtalálása érdekében a vele egy időben hivatalban lévő belga kormányt, a Rogier-kormányt vizsgáltam. Charles Rogier miniszterelnök első kormányát 1847. augusztus 12. és 1852. október 31. között vezette. Az alkotmány 99. cikkének megfelelően a kormánynak kevesebb, mint tizenöt tagja volt. Egészen pontosan a kormánytagok száma hat volt, akik összesen hét tárcaat vezettek. A miniszterelnökön kívül a következő miniszteri állások voltak a Rogier-kormányban: belügyminiszter, pénzügyminiszter, külügyminiszter, hadügyminiszter, igazságügyminiszter és közmunkaügyi miniszter.³⁶⁶ Rogier miniszterelnök töltötte be a belügyminiszteri posztot is. A kormánytagok száma tekintetében a Rogier-kormány csak egy taggal több, mint az 1831-ben működött Gerlach-kormány (1831. február 26 – március 4.). A különbség mindössze az, hogy az alkotmányozást követő Gerlach-kormányban nem volt közmunkaügyi miniszter.

A Batthyány-kormánnyal összehasonlítva látszik, hogy néhány tárca hiányzik a Rogier-kormányból. Nincs földművelésügyi minisztérium, ahogyan nincs kereskedelemügyi, ipari vagy közlekedési minisztérium sem. A későbbiekben a minisztériumok, így a kormánytagok

³⁶³ A belga kormányzatról általában: DELWIT, Pascal: *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*. Bruxelles, Université de Bruxelles, 2012.; WITTE, Els-MEYNEN, Alain: *Histoire politique de la Belgique*. Bruxelles, Edition Samsa, 2016.; DELWIT, Pascal-DE WAELE, Jean-Michel-MAGNETTE, Paul: *Gouverner la Belgique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1999.; MABILLE, Xavier: *Nouvelle histoire politique de la Belgique*. Bruxelles, CRISP, 2011.

³⁶⁴ KAAS Albert: *Az alkotmányfejlődés tényezői*. Budapest, Kir. M. Egyetemi Nyomda, 1926. 121. o.

³⁶⁵ DESEURE, Brecht: *National Sovereignty in the Belgian Constitution of 1831. On the Meaning(s) of Article 25*. In: MÜBIG, Ulrike (ed.): *Reconsidering Constitutional Formation, National Sovereignty*. Cham, Springer International, 2016. 93-157. o.

³⁶⁶ MABILLE (2011) i.m.: 124-128. o.

száma is növekedett. A Beernaert-kormány (1884-1894) nyolc tagja volt, a Carton de Wiart-kormány (1920-1921) pedig tizenhárom. A kormánytagoknak ezzel az alacsony kezdeti számával úgy tűnik, hogy a belga kormányrendszer nem volt a Batthyány-kormány számára közvetlen példa.

II. 7. 4. Német alkotmányok

Nem hagyhatjuk szó nélkül Nagy Miklós azon megállapításait, hogy az 1848. évi. III. törvénycikknek a kormány szerkezetére vonatkozó rendelkezéseit – többek között – az 1815-1831. között készült német alkotmányok mintájára készítették el.³⁶⁷ A kormány létszámáról, illetve a miniszteri tárcák felsorolásáról rendelkező 10. és 14. §-okkal kapcsolatban azt állítja, hogy *„hasonló felsorolásokkal találkozunk, bár más csoportosításban az 1791. ápr. 27-i francia 47. t.-c. 4. §-ában, a württembergi alkotmány 56. §-ában s a szász alkotmány 41. §-ában.”* A francia jogszabállyal kapcsolatban fentebb már leírtam az álláspontomat.

A württembergi alkotmány esetében elsőként szükséges volt Nagy Miklós utalását azonosítani, Württembergnek önálló királyságként és tartományként is több alkotmánya volt. Amire ő gondolt, az a Württembergi Királyság 1819. szeptember 25-i alkotmánya.³⁶⁸ Ennek 56. §-a³⁶⁹ valóban egy miniszteri felsorolást tartalmaz. Ez a szakasz így szól: *„A közigazgatási osztályok, amelyek élén a különböző miniszterek állnak, a következők: igazságügyi minisztérium, külügyminisztérium, belügyminisztérium, vallás- és oktatásügyi minisztérium, hadügyminisztérium és pénzügyminisztérium.”* Ez létszámában és a gazdasági jellegű állami feladatok minisztériumokba csoportosításában eltér az 1848. évi III. törvénycikk rendszerétől, illetve a Batthyány-kormány szerkezetétől. Ami figyelemre méltó az az egyezés abban a tekintetben, hogy az oktatás- és a vallásügyet ugyanúgy egy minisztériumba szervezték, mint az 1848. évi III. tc. szerint. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy Württemberg esetében nem egy polgári elvek szerinti kormányról van szó, hanem a titkos tanácsról (der Geheime Rath). A

³⁶⁷ NAGY (1930) i.m.: 17. o.

³⁶⁸ Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg 25. September 1819. *Königlich Württembergisches Staats- und Regierungs-Blatt 1819*. Württemberg, Hasselbrink, 1819. 634-640. o.

³⁶⁹ „§ 56 Die Verwaltungs-Departements, an deren Spitze die verschiedenen Minister stehen, sind folgende: das Ministerium der Justiz; das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten; das Ministerium des Innern; das Ministerium des Kirchen- und Schulwesens; das Ministerium des Kriegswesens, und das Ministerium der Finanzen.”

titkos tanács az alkotmány meghatározása szerint a legfelső, közvetlenül a király alatt álló, legfelső rendelkezésének megfelelően pusztán tanácsadó állami szerv.³⁷⁰

A Nagy Miklós által említett másik lehetséges minta a szász alkotmány, annak is a 41. §-a.³⁷¹ Az alkotmány, amire Nagy Miklós utalt, az a Szász Királyság 1831. szeptember 4-i alkotmánya.³⁷² Ennek 41. § (1) és (2) bekezdése³⁷³ szerint *„igazságügy-, pénzügy-, belügy-, hadügy-, kultusz- és külügyminisztériumok vannak, amelyek vezetői a rendeknek felelősek. Ezek a vezetők alkotják az összminisztériumot, amely a legmagasabb szintű testületi állami szerv.”* Azon kívül, hogy itt is egy minisztériumi felsorolást láthatunk, formális szempontból más közös vonást nem tudok felfedezni a Szász Királyság 1831-es alkotmánya és az 1848. évi III. törvénycikk minisztériális struktúrája között. Közös jellemző, hogy mindkét kormány esetében van utalás a felelősségi kapcsolatokra.

II. 8. Kapcsolódás a történeti alkotmányhoz

A történeti alkotmánnyal való kapcsolat megtalálásához először fontos meghatározni a történeti alkotmányt. Ezen alfejezet keretében hosszas fejtegetésbe bonyolódni nincs lehetőség, azonban a történeti alkotmány fogalma témánk szempontjából is jelentőséggel bír. A történeti alkotmány egyik kihívására hívta fel a figyelmet Zlinszky János is, amikor azt írta, hogy *„ha nemzeti kultúránk értékes részeként fel kívánjuk a jövő építésénél használni történeti alkotmányosságunkat, először ki kell bontani a feledés homályából, újra meg kell tanulni. Mégpedig jól és lényeglátón. Nem a formán múlik a kérdés.”*³⁷⁴ A történeti alkotmány esetében általánosan elfogadott fogalom nincsen, a jogtörténettel foglalkozó oktatók és kutatók a történeti alkotmány sok, akár egymástól igen eltérő megközelítését alakították ki, széles körben elfogadott definíciót azonban nem. A legegyszerűbb a negatív meghatározás: minden állam, amely rendelkezik alkotmánnyal, írott vagy kartális alkotmánnyal azonban nem, történeti

³⁷⁰ „54. § Der Geheime Rath bildet die oberste, unmittelbar unter dem Könige stehende und seiner Hauptbestimmung nach bloß berathende Staatsbehörde.”

³⁷¹ NAGY (1930) i.m.: 17. o.

³⁷² Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen 4. September 1831. *Gesetzsammlung für das Königreich Sachsen vom Jahre 1831.* Dresden, Weinholz und Söhnen, 1831. 241-275. o.

³⁷³ „§ 41. (1) Es bestehen die Ministerial-Departements der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Krieges, des Cultus und der auswärtigen Angelegenheiten, deren Vorstände den Ständen verantwortlich sind.

(2) Diese Vorstände bilden das Gesamt-Ministerium, als die oberste collegiale Staatsbehörde.”

³⁷⁴ ZLINSZKY János: *Történeti alkotmányunk fejlődése I.* Magyar Szemle Új Folyam XI. évf. 2002/3-4. sz. http://www.magyar szemle.hu/cikk/tortenet_i_alkotmanyunk_fejlodes_e (2016. június 15.)

alkotmánnyal rendelkezik.³⁷⁵ A történeti alkotmányt meghatározni – éppen a fogalomalkotás nehézsége miatt – jellemzőivel szokás, amely jellemzőkben egyébként egyetértés mutatkozik. A történeti alkotmány széles körben elfogadott differentia specificái a következők. Egyrészt a történeti alkotmány különböző forrású jogi normákból áll, amelyek között lehetnek írott és íratlan, szokásjogi jogforrások is, valamint magában foglalja az alkotmányos szokást, közjogi jogelveket és jogon túli elvárásokat is. Másrészt a történeti alkotmány egyes részei különböző időben, különböző formában, egymástól függetlenül jöttek létre. Az egybeesés a keletkezés ideje vagy a norma formája tekintetében csak esetleges. Harmadrészt, a történeti alkotmányt olyan jogszabályok alkotják, amelyek a jogforrási hierarchia különböző szintjén helyezkedhetnek el abban az esetben, ha egyáltalán a jogforrási hierarchia részei. Ruzsoly József kiegészíti alapvető megkülönböztető jegyeket az állami szervek jelentőségével: *„A történeti alkotmány egy nagyon fontos dologban különbözik az alkotmánylevéltől: míg ez csupán jogforrás – a jogrendszer csúcsán álló alaptörvény – a történeti alkotmány azon kívül, hogy részben jogforrások – törvények, szokásjogi normák – összessége, magában foglalja magukat a fő állami orgánumokat is, amelyek éppen ezen jogforrások alapján állnak.”*³⁷⁶ Kmety Károly hasonlóan kiegészítő jellegű fogalom-meghatározásában a szokásjogi alkotóelemek jelentőségét hangsúlyozza: *„alkotmányunk ősi történeti fejlemény, főelvei és tételei jórészt régóta fennállanak, [...] nem annyira írott forrásokból, mint az államélet tényezőinek gyakorlatából, szokásos eljárásokból fakadnak.”*³⁷⁷

Egyszerűen összefoglalható tehát a történeti alkotmány meghatározása úgy, mint a történelmi fejlődés különböző időszakaiban alkotott törvények és szokásjogi szabályok, valamint a kapcsolódó alkotmányos szokások, jogelvek, jogon túli elvárások összessége. Ebből és a fentiekből ered a történeti alkotmánynak az a tulajdonsága, hogy az azt alkotó szabályok listázhatók, a normatív szabályok listaként összegyűjthetők. Érdekes, de nem példa nélküli és a jelen helyzetben feltétlenül szükséges ezt a listát elkészíteni, hiszen honnan máshonnan lenne megállapítható a történeti alkotmány valódi tartalma. A történeti alkotmány elemeit képező sarkalatos törvények – a törvények évszázados magyarországi primátusának értelmében – a történeti alkotmány jelentős részét adják. A gyűjtést elvégezte Hajnóczy József,³⁷⁸ Fényes

³⁷⁵ KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2003. 21. o.

³⁷⁶ RUSZOLY (1997) i.m.: 267. o.

³⁷⁷ KMETY (1905) i.m.: 28. o.

³⁷⁸ CSIZMADIA Andor: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái.* Budapest, Akadémiai, 1958.

Elek³⁷⁹ és maga Széchenyi István³⁸⁰ is. A történeti alkotmány magával a vérszerződéssel kezdődik és az Aranybullán, királyi hitleveleken és eskükön át törvények egész sorát foglalja magában.³⁸¹

Ezekből a rendelkezésekből ered az a kérdés, hogy hogyan kell tekintenünk a történeti alkotmányra: mint hatályos jogra vagy mint az élő jog részére, esetleg a Savigny nyomán kialakított értelmezési módok rendszerét³⁸² kiegészítő újabb értelmezési módra, vagy netalán a történeti alkotmányra úgy kell néznünk, mint a jogfejlődés poros, múzeumba való emlékére. Mondhatjuk Rixer Ádám nyomán³⁸³ tehát azt, hogy a történeti alkotmány egy jogértelmezési módszer, ahogyan azt az Alaptörvény R) cikke sugallja, vagy Sólyom Lászlót követve a történeti alkotmányt azonosíthatjuk a láthatatlan alkotmánnyal³⁸⁴, esetleg fiktív alkotmányként, egyedi jogintézményekben tovább elő eszmeként, a nemzeti identitás megtestesítőjeként, egyszerűen kommunikációs eszközként vagy értékkatalógusként kell rá tekintenünk.

Egyed István szerint *„a legújabb kor elég alkalmat adott az alkotmányok forgandóságának igazolására. Az 1790. évi forradalmak, a napóleoni háborúk, a Szent Szövetség korszaka, a harmincas évek reformeszméi, az 1848. évi szabadságharcok, az ötvenes évek abszolutizmusa, a hatvanas évek liberalizmusa előbb vagy utóbb éreztette hatását az egyes államok alkotmányában is. Az olyan államokban, ahol az alkotmány nem a nemzet múltjából fakadt s nem nőtt hozzá a nemzet jelleméhez, a papiros-alkotmányok gyorsan váltották egymást, a korszellem divatjával keletkeztek és veszték. A divatos koráramlatok hatása alól teljesen a magyar nemzet sem vonhatta ki magát. De a mi alkotmányunkban megvolt a szívósság és rugalmasság; egyrészt szívós ragaszkodás ősi intézményeikhez, másrészt rugalmas felvevőképesség a bevált és helyes reformgondolatok iránt. Ezért a magyar alkotmány fejlődése egyrészt soha meg nem szakadt, másrészt soha meg nem állt, az ezeréves alapokon épült, alakult mindig tovább.”*³⁸⁵ Ugyancsak Egyed István szerint: *„A magyar alkotmányos életet általában az alaki jogfolytonosság betartása jellemzi. Az alkotmány reformját mindig a törvényes formák betartásával hajtottuk végre. Még az 1790. és 1848. évi nagy eszmeáramlatok is, amelyek másutt alapjaiban rázták meg az államot, nálunk alkotmányos úton érvényesültek, az*

³⁷⁹ FÉNYES Elek: *Magyarország statisztikája*. Pest, Trattner-Károlyi, 1843.

³⁸⁰ SZÉCHENYI István: *Magyarország sarkalatos törvényei, államjogi fejlődése 1848-ig*. Pest, Eggenberger, 1864.

³⁸¹ HORVÁTH Attila: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. Alkotmánybírósági Szemle 2011/1. sz. 46.o.

³⁸² VON SAVIGNY, Friedrich Carl: *System des heutigen Römischen Rechts*. Berlin, Veit, 1840. 222. o.

³⁸³ RIXER Ádám: *A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmi*. Jogelméleti Szemle 2011/3. sz.

³⁸⁴ STUMPF András: *Sólyom László az új alkotmányról*. Heti Válasz 11. évf. 2011/18. sz.

³⁸⁵ EGYED István: *Totális közjog és magyar alkotmány*. Magyar Szemle, XXXVI. kötet, 3. (143.) sz. (1939. július) és EGYED István: *Reformra szorul-e a magyar alkotmány?* Katolikus Szemle, XLIX. évf. 2. sz. (1935. február) 65. o.

alkotmányfejlődésnek csak állomásait jelentették. Ha pedig külső események a jogfolytonosságot erőszakosan megszakították, mindig igyekeztünk visszatérni a régi alkotmányos alapra; a válságból való kibontakozás útját sohasem új alkotmányban, hanem az alkotmányhoz való visszatérésben és a megfelelő reformban kerestük. Így történt ez 1867-ben és így a világháború befejezése után. Felfogásunk szerint alkotmányunk érvényét meg sem szüntetheti erőszak vagy más törvénytelen eljárás, ezért érvénytelen kísérlet hazánknak diktatórikus úton, vagy akár csak népszavazással is más alkotmányt adni, ha ilyen kísérlet meg is történnék, előbb-utóbb érvényesülne az alaki jogfolytonosságra törekvés.”³⁸⁶

Mindkét Egyed-idézet felhívja a figyelmet a magyar történeti alkotmány jelentőségére, illetve arra a tulajdonságára, hogy a reformok megvalósítása és végrehajtása közben is hagyományai zsinórmértékül szolgálhattak és szolgáltak is. E tekintetben kell utalnunk Kossuth Lajosra, aki büszkén és megbecsüléssel hivatkozott a magyar történeti alkotmányra. Nyilvánvaló volt számára, hogy reformokra szorul, azonban a változtatásokat csak óvatosan akarta átvinni azért, hogy az alkotmányt a bécsi kormányzattól óvja. A társadalmi és gazdasági reformok után látta megvalósíthatónak a teljes közjogi reformot, addig csak részleges változtatásokat támogatót.³⁸⁷

Az 1848-as közjogi reformot követően Magyarország az addigi rendi képviselői monarchiából alkotmányos monarchia lett. E közjogi reform során nem alkottak új kartális alkotmányt, hanem a jogfolytonosságot megőrizve, a történeti alkotmányt módosították. Ennek oka volt egyrészt, hogy nem egy hosszabb ideje tartó és ezzel a jogfolytonosságot megszakító abszolutista kormányzattal szemben kellett egy új alkotmányt deklarálni, hanem éppen ellenkezőleg, a rendi alkotmány jó néhány intézményére építkezettek (pl.: 1790/91. évi X. és XII. törvénycikkek). Másrésztől mind a magyar közvéleménnyel, mind pedig a bécsi kormányzattal könnyebb volt elfogadtatni egy alkotmánymódosítást, mint egy teljesen új kartális alkotmányt. Az 1848. évi III. törvénycikken keresztül, a központi kormányzat megszűntetésével, az alkotmányos monarchia kialakításával, a független, felelős kormány felállításával,³⁸⁸ – bár ezt taktikai okokból nyíltan nem deklarálták – perszónálunió jött létre Magyarország és az örökös tartományok között, melyet már tényleg csak a király személye köt össze. Tovább stabilizálta Magyarország szuverenitását, hogy a nádor a király távollétében teljes jogkörrel helyettesíthette az uralkodót.

³⁸⁶ EGYED (1938) i.m.: 223. o.

³⁸⁷ RUSZOLY (1997) i.m.: 8. o.

³⁸⁸ F. KISS (1987) i.m., KÁROLYI (1936) i.m., NAGY (1930) i.m., SPIRA György: *1848 Széchenyije és Széchenyi 1848-a*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1964.

A történeti alkotmány és a törvény kortárs szerepével, helyével és viszonyával kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy az 1848. évi III. törvénycikk a polgári átalakulást szolgálta, és így – más, hasonló tartalmú áprilisi, illetve XIX. század második feléből való törvényekkel együtt – a történeti alkotmány részét képezi.³⁸⁹

³⁸⁹ 33/2012. (VII.17.) AB határozat (Indokolás [75]), amely a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontjával kapcsolatos alkotmányjogi panasz eredményeképpen született

III. Az 1848. évi III. tc.

III. 1. A megalkotás, tervezés

„Felséged minket reformokra hívott össze; mi régi óhajlásunkat láttuk ez által teljesebben, és buzgó készséggel fogtunk a munkához.”³⁹⁰

Ruszoly József megállapítása szerint kétségtelen, hogy a magyar közjogban, már a középkor óta rendre megjelent az országos méltóságok és királyi tanácsok felelősségének gondolata. Ennél azonban többet jelent az angol gyökerű elv, amely a kormány felelősségét mondja ki. Magyarországon ez először az 1843/44. évi országgyűlés végén vetődött fel az ellenzéki mágnáskaszinóban, ahol már tárcákat is osztogattak., illetve az alsótáblai nyilatkozatban.³⁹¹ Ökröss Bálint ugyane nyilatkozatot határozatnak nevezi, amely szerint a *„KK. és RR. mind sérelmeiknek főokát, mind haladási célzataiknak főakadályát abban találják, hogy az alkotmányos törvényhozás mellett a nemalkotmányos kormányzati rendszer folytonos ellentétben áll. A KK. és RR.-nek, habár a magyar kormány személyzetében bizodalomuk lehetne is, bizodalomuk teljesen elenyészett oly kormány iránt, mely az alkotmányos téren kívül, és felelősség nélkül működik. A KK. és RR. különösen egy alkotmányosan felelős kormányban látják mind törvényeik szentségének egyedüli biztosítását, mind az ország lehető kifejlődésének egyedüli feltételét.”³⁹²* Ez a nyilatkozat vagy határozat egyértelműen az előképe az 1848. évi III. törvénycikk javaslatának, hiszen utal már utal a felelős kormányzás elvére.

Az ellenzéki vezetők 1848. március 16-án dolgozták ki a független felelős minisztériumról szóló kézirat tervezetet, amelyet az államkonferencia elfogadott, V. Ferdinánd pedig ki is adott március 17-én. V. Ferdinánd nemcsak hozzájárult a független felelős minisztérium alakításához, hanem elrendelte, hogy a megnevezett férfiak, azaz a miniszterek hatáskörét szabályozó törvények tervezetét az országgyűlés mielőbb készítse el és terjessze elé.³⁹³ Ferdinánd döntése azért is jelentős volt, hiszen az addigi egységes központi kormányzat, amely a birodalom egységes arculatát adta, 1848. március 13-án megszűnt.³⁹⁴

³⁹⁰ Kossuth felirati javaslata az országgyűlés teendői iránt. PAP (1868) i.m.: 1. o.

³⁹¹ RUSZOLY (1997) i.m.: 26. o.

³⁹² ÖKRÖSS (1866) i.m.: 283. o.

³⁹³ MNL OL Diaeta anni 1847/48: A/4. Idézi: RUSZOLY (1997) i.m.: 28. o.

³⁹⁴ GONDA-NIEDERHAUSER (1978) i.m.: 172. o.

1848. március 18-án, a Batthyány Lajos miniszterelnökké történő kinevezésének másnapján megkezdődött a munka az országgyűlésben. A független felelős magyar ministerium felállítására vonatkozó javaslatot támogató királyi leiratot 1848. március 19-én olvasták fel az országgyűlés két táblájának együttes ülése előtt.³⁹⁵ Természetesen több téma is napirenden volt, azonban témánk szempontjából a legfontosabb, a felelős és független magyar minisztériumról szóló törvény javaslatának megszövegezése is megkezdődött. A későbbi 1848. évi III. törvénycikk megfogalmazói minden kétséget kizáróan nem ismerhetők meg. Ebben az esetben bizonyosan a törvényjavaslat fogalmazói voltak Szemere Bertalan, Ghyczy Kálmán és Kossuth Lajos. Ruszoly József szerint a törvény szerzői közül bizonyosan nem hagyhatók ki István nádor és Batthyány Lajos sem. Nem tudható azonban pontosan az, hogy ki volt az eredeti javaslat megfogalmazója.³⁹⁶ Ugyanis Szemere Bertalan a javításait már egy tisztázatban tette meg, ennek eredeti megalkotója viszont nem ismert. Nagy Miklós³⁹⁷ és Károlyi Árpád³⁹⁸ szerint a fő szövegezők Ghyczy Kálmán³⁹⁹ és Kossuth Lajos voltak.⁴⁰⁰ Nagy Miklós azt is hangsúlyozza, hogy az áprilisi törvényeket, így a III. törvénycikket is, szinte egyik napról a másikra alkották. Idézi Vukovics Sebőt⁴⁰¹ (a későbbi Szemere-kormány igazságügyminiszterét) és Salamon Ferencet⁴⁰² is, akik szintén a törvények sietős szövegezését erősítették meg.⁴⁰³

Szemere Bertalan előbb említett javításai⁴⁰⁴ közül a témánk szempontjából az a fontos, amellyel az egyetlen, egységes gazdasági osztályt, minisztériumot kettéosztotta. Az eredeti tervezetben a következő osztályok, azaz minisztériumok szerepeltek ebben a sorrendben: belügyek; országos pénzügy; közlekedési eszközök, kereskedés, földművelés, műipar s hajózás; hon védelme, vallás és nevelés, igazságszolgáltatás és kegyelem. Szemere az igen széles hatáskörű, a „közlekedési eszközök, kereskedés, földművelés, műipar s hajózás” ügyéért felelős

³⁹⁵ RUSZOLY (2002) i.m.: 10. o.

³⁹⁶ RUSZOLY (1997) i.m.: 28-29. o.

³⁹⁷ Nagy Miklós határozottan állítja, hogy az 1848. évi III. és V. törvénycikket egyértelműen Ghyczy Kálmán alkotta meg, sőt azt is tudni véli, hogy ezt a feladatot Kossuth Lajos bízta rá. NAGY (1930) i.m.: 1-28. o.

³⁹⁸ KÁROLYI (1936) i.m.

³⁹⁹ Ghyczy Kálmánt 1847. november elején személynöki ítélőmesterré, majd ugyanannak a hónapnak a közepén nádori ítélőmesterré nevezték ki, így december elejétől az 1847-1848. évi országgyűlésen mint nádori ítélőmester vett részt. 1848-ban a magyar minisztérium megalakulásakor elvállalta az államtitkári posztot a Deák Ferenc vezette igazságügyi minisztériumban. Deák leköszönése után, 1848. szeptember végétől december végéig ő vezette a minisztériumot. KOZÁRI Monika: *Ghyczy Kálmán naplója az 1874. évi kormányválságról*. Történelmi Szemle, 38. évf. 1996/1. sz., 105. o.

⁴⁰⁰ Ezt erősíti meg Horváth Mihály is. HORVÁTH Mihály: *Huszonöt év Magyarország történelméből 1823-tól 1848-ig*. Pest, Ráth Mór, 1868. 2020-203. o.

⁴⁰¹ BESSENYEI Ferenc (szerk.): *Vukovics Sebő emlékiratai Magyarországon való bujdosása és száműzetésének idejéből*. Budapest, Athenaeum, 1894. 73. o.

⁴⁰² SALAMON Ferenc: *A közös ügyek és a forradalom II*. Budapesti Szemle, 1881/27. köt. 30. o.

⁴⁰³ NAGY (1930) i.m.: 5. o.

⁴⁰⁴ MNL OL Diaeta anni 1847/48: Cc/59.

minisztériumot kettéosztotta a következők szerint: közmunka és közlekedési eszközök, valamint földművelés, ipar és kereskedelem. Ezt a két új minisztériumot egymás után helyezte el a felsorolásban. A hon védelme ügyéért felelős osztály nevét honvédelemre változtatta, és a lista utolsó előtti helyére tette át. A vallás és nevelés ügyéért felelős minisztérium nevét pedig vallás és közoktatásra változtatta meg.⁴⁰⁵

A minisztériumról szóló törvényjavaslat tárgyalása 1848. március 21-én kezdődött, a vitán Deák nem volt jelen, azt Kossuth vezette.⁴⁰⁶ A március 22-i kerületi ülésen Ruttkay István azt javasolta, hogy a tengerészet kapjon külön osztályt a törvénytervezetben szereplő minisztériumi felsorolásban. Erre Kossuth Lajos válaszolt, aki azt mondta, hogy a magyar hajózás nem olyan fejlett még, hogy ezt külön minisztériumi szervezetben kellene megjeleníteni. A hajózás ügyét a kereskedelemhez és a honvédelemhez látta besorolhatónak.⁴⁰⁷

Az alsótáblán nem érkezett jelentős javaslat a minisztériumi struktúra átalakítására. Miután az országgyűlés egy sor rendkívüli jelentőségű törvényt elfogadott 1848. március 22-én a rendek már jóvá is hagyták a törvényjavaslat tervezetét.⁴⁰⁸ A főrendek már a március 23-i ülésük napirendjére tűzték, 10 órakor. A tárgyalás közel három órán keresztül tartott, a felvetődött kérdésekre Batthyány reagált. Főleg hatásköri kérdések váltak vita tárgyává (püspökök kinevezése, honvédelmi miniszter és király személye körüli miniszter hatásköre), amelyek jelen értekezés témáját nem érintik. A főrendek módosításai javaslatok közül a királyi személye körüli miniszter hatáskörében tett pontosító javaslatot csak abban az esetben volt hajlandó az alsótábla elfogadni, ha a miniszteri ellenjegyzés esetében egy megszorítást iktatnak be. Azt kérték, hogy a miniszteri ellenjegyzési jogot csak a „*Buda-Pesten székelő*” miniszterek gyakorolhassák, ezzel kizárva a Bécsben székhellyel rendelkező király személye körüli minisztert az ellenjegyzési jog gyakorlásából. Batthyány felismerte, hogy a pesti radikálisok egyre élénkebb elégedetlensége miatt mielőbb szükséges a kormány tagjainak kinevezése, legalább a kormány tervezett tagjainak bejelentése. Így megszakította a vitát, és bejelentette a kormány nyolc tervezett tagját és neki szánt tárcákat. A rendek ezt követően felfüggesztették az ülést.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ RUSZOLY (2002) i.m.: 19. o.

⁴⁰⁶ CSIZMADIA Andor: *A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben*. Gazdaság- és Jogtudomány, X. kötet, 1976/1-2. sz., 102. o.

⁴⁰⁷ RUSZOLY (2002) i.m.: 10. és 19. o.

⁴⁰⁸ CSIZMADIA Andor: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest, A Főirány Programirodája, 1983. 26. o.

⁴⁰⁹ URBÁN (2007) i.m.: 31-33. o.

Urbán Aladár – érthető – megállapítása szerint 1848. március 23. napja Batthyány Lajos miniszterelnöki és törvényalkotói tevékenységének csomópontja volt. Ezen a napon jelentette be Batthyány a leendő kormány névsorát, ekkor történt meg a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány kinevezése, a 2. számú miniszterelnöki körlevél⁴¹⁰ kiküldése és a kapcsolatfelvétel a Helytartótanáccsal. Ezen a napon kezdte meg a működését a miniszterelnöki iroda is. Ezen a napon hagyta jóvá az „*elegyes országos ülés*” a független, felelős, magyar minisztériumról szóló törvényt is.⁴¹¹

III. 2. Az elfogadás

„*Fölösleges mondani, hogy a felelős kormány csak forma, s annak a nemzet ereje ad életet.*”⁴¹²

Az előbbi idézetbeli mondat Deák Ferencről hangzott el a karok és rendek 1848. március 31-i kerületi ülésén.⁴¹³ E fejezetek arról a formáról szólnak, amelyet majd az 1867-et követő évtizedeknek lesz módja élettel megtölteni.

1848. március 23-án hagyta jóvá az „*elegyes országos ülés*” a független, felelős, magyar minisztériumról szóló törvényt.⁴¹⁴ A törvényjavaslat az udvari kancellária elé került 1848. március 24-én.⁴¹⁵ A nádor útján továbbított törvényjavaslat március 26-án került az Államtanács elé más, szintén igen jelentős törvényjavaslatokkal együtt (örökváltság és papi tized eltörlése, jobbágyi terhek eltörlése, földesurak kármentesítése)⁴¹⁶. A Rosenfeld tanácsos törvényjavaslatához kapcsolódó előadmányban olvasható a következő mondat: „*es ist eine neue Verfassung für Ungarn.*” A tanácsos rosszállóan tette ezt a megjegyzést, de kétségtelenül megragadta a tervezett törvény súlyát. Azt sérelmezte, hogy szerinte az országgyűlés túllépte a hatáskörét, amikor ilyen törvényt alkotott.⁴¹⁷ A törvényjavaslatot két királyi leiratot követően az alsótábla 1848. április 2-án, a főrendi tábla április 3-án fogadta el.

⁴¹⁰ Batthyány Lajos miniszterelnök levele a hatóságoknak. URBÁN (1999) i.m.: 162-163. o.

⁴¹¹ URBÁN (2007) i.m.: 31-36. o.

⁴¹² Sz. N.: *Pozsony, mártius 31-én*. Pest Hírlap, 18. sz. (1848. április 3.) 1. o. (A mondat jellegzetességére és Deák Ferencre való jellemzőségére tekintettel a Pesti Hírlap más alkalommal is megismétli: Sz. N.: *Fúzió és múzeum*. Pest Hírlap, XXX. évf. 293. sz. (1908. december 8.) 1-2. o.

⁴¹³ KÓNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1848-1861*. Budapest, 1886. 39. o.

⁴¹⁴ URBÁN (2007) i.m.: 31-36. o.

⁴¹⁵ RUSZOLY (2002) i.m.: 13. o.

⁴¹⁶ URBÁN (2007) i.m.: 79-82. o.

⁴¹⁷ KÁROLYI (1936) i.m.: 232. o.

A miniszterelnök ugyancsak 1848. április 2-án terjeszthette a király elé jóváhagyásra minisztériumának névsorát (ugyanazt, amelyet korábban, március 23-án már nyilvánosságra hozott).⁴¹⁸ Április 7-én az uralkodó hozzájárult a független felelős minisztériumról szóló törvényjavaslathoz, és ugyanazon a napon kinevezte a minisztereket. A szentesítés április 11-i megtörténte után a Batthyány-kormány első ülését április 12-én még Pozsonyban, következő ülését pedig április 15-én Budán tartotta. A második minisztertanácson a kormány elhatározta, hogy tájékoztatja arról a közvéleményt, hogy „*a ministerium a kormányt átveszi.*” Ezzel együtt a császári kormányzések közül a helytartótanács április 10-én lezárta az ügyiratok kiadását és április végéig működött, a kancellária április 15-én zárta le iratait, a kamara pedig április 26-án fejezte be működését.⁴¹⁹

Megállapítható, hogy az 1848. évi III. törvénycikk elfogadása során, így a kormánystruktúra kialakításában is az alsótábla meghatározó szerepet játszott, ha nem is a legfontosabbat. Ruzsoly József álláspontja szerint a törvényalkotást az alkotmányos forradalom körülményeire tekintettel a felsőtábla nem lassíthatta, és az eredeti szövegezésen sem tehetett túl sok módosítást. A Batthyány-kormánynak azonban engedményeket kellett tennie a király és a nádor hatáskörével kapcsolatban (1848. évi II. tc.), illetve a közös ügyek tekintetében.⁴²⁰ Ez azt is jelenti, hogy a kormány szerkezetének alakításában a tervezetet előkészítőknél, illetve annak megvitatása során az alsótáblának nagy szabadsága volt, szinte szabadon alakíthatták a kormánystruktúra modelljét. Megemlítené azonban az a köztudomású tény, hogy a Magyar Kancellária több ponton, lényeges módosításokat tett a törvénytervezet szövegén. Ez azért fontos, hiszen a későbbiekből tudjuk, hogy ez a kormánymodell volt a viszonyítási alap, az igazodási pont a későbbi kormánystruktúrákhoz. Ha elmondhatjuk, hogy ezt a modellt szinte alkuktól és engedményektől mentesen, az alsótábla, a felsőtábla és az uralkodó támogatásával fogadták el, akkor azt mondhatjuk ezzel, hogy az 1848-as kormánystruktúra önálló magyar alkotás (szem előtt tartva természetesen a külföldi mintákat, amelyek hatással lehettek erre a modellre).

III. 3. A modell

⁴¹⁸ KÁROLYI (1932) i.m.: 235. o.

⁴¹⁹ KOVÁCS (1974) i.m.: 190-191. o.

⁴²⁰ RUSZOLY (1997) i.m.: 42-43. o.

Magyary Zoltán röviden összefoglalta már az 1848-ban kialakított kormányzati modell lényegét. „Magyarország 1848-ban tért át a parlamentáris rendszerre és vele együtt átvette a kabineti kormányzás rendszerét. A miniszterek számát törvény állapítja meg. Mindegyik egy-egy minisztérium élén áll. A miniszterelnök vagy vezet egy minisztériumot vagy nem, Minden esetben elnöke a minisztertanácsnak.”⁴²¹ Kiemelendő, hogy bár sok szempontból az 1848-as magyar kormányzati modell hasonlít az angolra, a kormány szerkezete tekintetében nincs hasonlóság.

Az 1848. évi III. törvénycikk szerint a felelős kormány élén a miniszterelnök áll, akinek – ha tárcát nem vállal – nyolc minisztere lehet. A törvénycikk 12. §-a szerint: „*Ministertársait legfelsőbb megerősítés végett az elnök teszi javaslatba.*”⁴²² Ebből adódik tehát, hogy a miniszterelnök jogosult megválasztani miniszterétársait. A törvénycikk két szakaszban sorolja fel a lehetséges nyolc miniszteri tárcát. A 13. § egyedül a király személye körüli miniszterről szól, a 14. § pedig a többi hét miniszteri pozíciót sorolja fel. A király személye körüli miniszter pozíciójának sajátosságaira Szécsen Antal így mutatott rá: „*Esterházy állása a pesti klubok számára álcázott nagykövet, a bécsi udvari körök számára pedig álcázott kancellár.*”⁴²³

Az új kormányzati modellben a minisztertanács volt a testületi működés fóruma. Az 1848. évi III. törvénycikk 17. §-a szerint: „*Az összes ministerium tanácsülésében, midőn Ő Felsége, vagy a nádor királyi helytartó abban jelen nincs, a miniszterelnök elnököl, ki e tanácsot, midőn szükségesnek látja, mindenkor összehívhatja.*” Látható, hogy a testületi ülések esetében a miniszterelnök az irányító, a miniszterelnök határozhatja meg, hogy mikor hívja össze a minisztertanácsot.

Az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezései szerint a miniszterek a törvény 14. §-a szerinti osztályok, tárcák, azaz minisztériumok élén álltak. Ezzel vette kezdetét az a magyar közjogi hagyomány, hogy a minisztériumok felsorolását törvény határozza meg.⁴²⁴

Ferdinandy Gejza ezzel a modellel kapcsolatban elmondta, hogy ez szakított a történelmi fejlődéssel, mivel a nádor kivételével az összes régi országos méltóság elnevezését mellőzte. Úgy vélte, hogy nem lett volna akadálya annak, hogy a miniszterelnököt főkancellárnak, a pénzügyminisztert tárnokmesternek, az igazságügyminisztert országbírónak, a honvédelmi minisztert pedig főkapitánynak nevezzék, és csak az új közigazgatási ágak

⁴²¹ MAGYARY (1936) i.m.: 140. o.

⁴²² Ezt módosítja majd az 1867. évi VIII. törvénycikk.

⁴²³ Szécsen Antal Metternichnek 1848. május 13. URBÁN (2007) i.m.: 131. o.

⁴²⁴ SZENTE (2011) i.m.: 248. o.

vezetői kapják a miniszter elnevezést.⁴²⁵ Ferdinandyak kétségtelenül igaza volt, a lehetőség formálisan fennállt, hogy ilyen elnevezéseket használjanak, és van ilyen modellre is példa, hiszen az angol kormány tagjainak egy része is hagyományos elnevezéssel bír ma is (chancellor of the exchequer, lord high chancellor, lord privy seal). A régi, hagyományos elnevezések mellőzésének magyarázata lehet, hogy ez az elhatárolódás jele volt. Az alkotmányos forradalom azért változtatta meg ezeket az elnevezéseket, hogy kifejezze, hogy a korábbi, birodalmi érdekeket szolgáló főtisztviselőkkel szemben, illetve a felelősség nélkül működő dikasztériális rendszerrel szemben felelős minisztériumot hoztak létre.

III. 4. A gyakorlati megvalósulás

A kormány összeállítása az alkotmányos forradalom helyzetéből adódóan már nyilvánvalóan korábban megkezdődött, mint az 1848. évi III. tc. szentesítése. István nádor 1848. március 17-én kelt levelében, amelyben Batthyányt miniszterelnöknek nevezte ki,⁴²⁶ a következőképpen határozta meg Batthyány mint miniszterelnök feladatát: „... *Önt a törvények értelmében független magyar ministerium elnökévé kinevezvén, Ön minister társait belátása szerint akként és olly számban tegye legfelsőbb k. megerősítés végett javaslatba, a mint azt a ministerium feladatához, a minister társai törvény útján meghatározandó hatásköréhez és saját felelőségéhez képest szükségesnek itéli.*”⁴²⁷ E sorok a nádor levelében érdekes megfogalmazást tartalmaznak. Teljesen Batthyányra bízta a miniszterek megválasztását, személyük kijelölését, nem tartalmaz a leendő miniszterek személyével kapcsolatos megkötést – néhány igen jelentős megkötéssel. Tudjuk az 1848. március 18. és március 23. közötti időszak pesti történéseiből, hogy Batthyáynak nagyon sürgős volt a miniszter társai kinevezésének mielőbbi kieszközlése, a kormány teljes számban történő mielőbbi felállítása. Ez a levél éppen az azonnaliságot, a sürgősséget zárja ki ebből a folyamatból. Nem Batthyány az ura a kormánya létszámának. István nádor levele így szól: „*olly számban tegye legfelsőbb k. megerősítés végett javaslatba, ... a minister társai törvény útján meghatározandó hatásköréhez ... képest szükségesnek itéli.*” Tehát a majd elfogadásra kerülő, a független, felelős magyar minisztériumról szóló törvény tartalmának megfelelően alakulhat a kormány tagjainak létszáma. Ugyanez a helyzet az egyes

⁴²⁵ FERDINANDY (1902) i.m.: 567.

⁴²⁶ MNL OL H2 1848/1849-i minisztériumi levéltár – Miniszterelnökség, Országos Honvédelmi Bizottmány, Kormányzó-elnökség – Általános iratok – 1848:208

⁴²⁷ István nádor levele Batthyány Lajos miniszterelnöknek. URBÁN (1999) i.m: 132. o.

minisztériumok hatáskörével kapcsolatban is: „*a minister társai törvény útján meghatározandó hatásköréhez ... képest*” – szól a nádori levél. Ugyanúgy, ahogyan a kormánytagok száma sem Batthyány egyéni döntése, a kormánytagok hatásköre, azaz az egyes minisztériumok hatásköre és elnevezése sem a miniszterelnök egyéni döntésén múlik.⁴²⁸

Az így felépült modell jelentősége nagy, a későbbiekben, a kormány összeállításával kapcsolatos magyar hagyomány kialakulásához vezet. Az igen zavaros, jelentős átalakulásokat előrevetítő helyzet valószínűleg más típusú megoldást nem tehetett volna lehetővé. Azzal, hogy a levelében a nádor rögzítette azt az elvárást, hogy a minisztériumok számát és hatáskörét törvény rögzítse, két célt ért el a nádor, illetve a nádoron keresztül az uralkodó. A rövidtávú eredmény az volt, hogy néhány nap időt nyert az uralkodó, nem kellett azonnal kineveznie minisztereket. A hosszútávú előnye ennek az volt, hogy a későbbiekben sem Batthyáynak, sem az esetleges utódainak nem lesz lehetősége arra, hogy saját maguk, egyszemélyi döntéssel alakítsák át a kormányukat. Ha törvényt kell hozzá módosítani, nyilvánvalóan mindig szükséges lesz az épp aktuális országgyűlés és az uralkodó egyetértése is. Ez nagyban behatárolja a miniszterelnök mozgásterét. A későbbi időkben bőséggel lesz majd példa arra, hogy a miniszterelnök, illetve a kormány megpróbálja – éppen a legkritikusabb, leggyorsabb változtatást igénylő időszakokban – a kormány szerkezetének gyorsabb, kevesebb szereplős módosításának lehetőségét megteremteni. Ilyen eszköz volt az 1917. évi XI. törvénycikk vagy a kormány szerkezetének módosítása a költségvetési törvényekben az 1940-es évek elején.

Tehát a nádor 1848. március 17-i levelének értelmében Batthyány feladata volt a leendő magyar kormány tagjaira javaslatot tenni, mind a kinevezendő személyekre, mind a hozzájuk rendelő felelősségi körökre, tárcákra vonatkozóan. A névsor összeállítása kardinális jelentőségű volt. Olyan személyeket kellett megnevezni, akik amellet, hogy alkalmasak a feladat ellátására, és vállalnák is azt, egyszerre felelnek meg a hazai politikai viszonyoknak, megnyugtatják a pesti radikálisokat, elfogadhatók a diéta és az uralkodóház szempontjából is. A helyzetet tovább bonyolította, hogy a pesti Ellenzéki Kör egy röplapot nyomtatott a szerintük ideális összetételű kormány névsoráról. Ezen a röplapon a következők személyek és tárcák szerepeltek: Batthyány Lajos külügy, Deák Ferenc belügy, Kossuth Lajos ipar és közlekedés, Pulszky Ferenc pénzügy, Szentkirályi Móric kultusz,⁴²⁹ Szemere Bertalan nevelési, Perényi

⁴²⁸ URBÁN (2007) i.m: 56. o.

⁴²⁹ 1848. április 20-án a nádor a Jászkunkerület főkapitányává nevezte ki. Batthyány második kormányában 1848 szeptemberében az igazságügyminiszteri tárcát szánta neki, de a kinevezésre nem került sor. PÁLMÁNY Béla (szerk.): *Az 1848-1849. évi első népképviselői országgyűlés történeti almanachja*. Budapest, Magyar Országgyűlés, 2002. 854-855. o.

Zsigmond igazsági, Nyáry Pál rendőri, Teleki László hadügyi és Eötvös József pecsétőr.⁴³⁰ A Nemzeti Újság 1848. március 19-én azt írta, hogy „ő felsége miniszterekül gróf Batthyány Lajost, Deák Ferencet, Kossuth Lajost és gróf Széchenyi Istvánt nevezte ki.”⁴³¹ Sok – köztük számos megalapozatlan – találgatás folyt a leendő minisztériumok vezetőiről. Egy érdekes jelentést olvashatunk J.A. Blackwelltől a bécsi angol nagykövet Pozsonyban tartózkodó megbízottjától. Azt írja a nagykövetnek, hogy Batthyány Lajos azért nem volt még képes összeállítani a kormányát és megalakítani azt, mert a belügyi tárcára kiszemelt Szemere Bertalan és a közoktatási tárcára javasolt Eötvös József nem szívesen dolgoznának együtt a pénzügyi tárcát majdan vezető Kossuth Lajossal a kormányban.⁴³² Az előbbi példából is látszik, hogy a miniszterek névsora folyamatosan változó volt, vagy legalábbis a híradások nem megfelelő információkra támaszkodva adtak hírt a lehetséges kormánytagokról.⁴³³ A kortársak véleménye szerint Szemere Bertalannak a megalakuló kormányban bizonyosan helye volt; szaktudása és politikai tapasztalata is alkalmassá tette a feladat ellátására. Ezért szerepelt Szemere neve a legtöbb „*kormánylistán*”, a kérdés csak az volt, hogy melyik tárcát kapja meg.⁴³⁴

A Pesti Hírlap március 26-i száma tudósított Batthyánynak az alsó táblán tett bejelentéséről. A kerületi ülés az úrbéri javadalmakról tárgyalt, és napirenden az ösiség eltörléséről szóló törvényjavaslat következett volna. Az ülést azonban Batthyánynak „*hazánk jelen állapotában legmagasb érdekü nyilatkozata*”⁴³⁵ szakította meg. Batthyány ekkor jelentette be a kormány tagjait és tárcáikat a következők szerint: „*elnök, tárcza nélkül: gr. Batthyány Lajos, belügy: Szemere Bertalan, ausztriávali viszonyok: hg. Eszterházy Pál, pénzügy: Kossuth Lajos, hadügy: Mészáros Lázár ezredes, közlekedés: gr. Széchenyi István, cultus és nevelés: b. Eötvös József, földmivelés és ipar: Klauzál Gábor, igazságügy: Deák Ferencz.*”⁴³⁶

Az első felelős magyar kormány névsora ugyan készen volt 1848. március 23-án, és Batthyány nyilvánosságra is hozta azt, azonban ebben az időben még korántsem lehetett

⁴³⁰ KLÉH István: *A pesti forradalom története 1848-ban*. Pest, Beimel, 1848. 32-33. o.

⁴³¹ SZ. N.: *Batthyány-Kossuth ministerium*. Nemzeti Újság, 42. évf. 662. sz. (1848. március 19.) 1. o.

⁴³² J.A. Blackwell Viscount Ponsonbynak, 1848. március 25. KABDEBÓ Tamás: *Blackwell küldetése*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, 1990. 174-175. o.

⁴³³ URBÁN (2007) i.m.: 56. o.

⁴³⁴ SZEMERE Bertalan: *Politikai jellemrajzok a magyar szabadságharcból. Okmánytár*. Budapest, Szépirodalmi, 1990. 11-12. o.

⁴³⁵ SZ. N.: *Pozsony, márt. 23-án*. Pesti Hírlap, 10. sz. (1848. március 26.) 1. o.

⁴³⁶ SZ. N.: *Pozsony, márt. 23-án*. Pesti Hírlap, 10. sz. (1848. március 26.) 1. o.

véglegesnek kijelenteni a kormány összetételét, különösen nem Esterházy Pál és Mészáros Lázár esetében. Ugyancsak gondokat jelentett Kossuth Lajos miniszteri pozícióra való jelölése is az udvari körök ellenállása miatt.⁴³⁷ Batthyány az alsótábla tájékoztatása után terjesztette fel az uralkodónak a leendő kormány névsorát. Ez taktikailag helyesnek tűnhetett, azonban legalábbis udvariatlan volt az uralkodóval szemben, az udvari etikettel ellenkező. 1848. április 2-án küldte meg Batthyány az uralkodónak miniszterek névsorát tartalmazó felterjesztését.⁴³⁸ A nevekben nincs változtatás az alsótáblán 1848. március 23-án nyilvánosságra hozottakhoz képest, azonban a tárcák, hatáskörök meghatározásánál néhány pontosítás történt. A császárnak szánt levélben⁴³⁹ a designált kormányfő ekként formulázott: „*van szerencsém az általam tervezett ministerek névsorát legmagasb tudomány vétel, és legkegyelmesebb megszentelés végett mély alázattal előterjeszteni: Deák Ferencz urat igazság, b. Eötvös József urat vallás és nevelés, hg. Esterházy Pál urat ausztriávali érintkezések, Klauzál Gábor urat földművelés, ipar, és kereskedelem, Kossuth Lajos urat pénzügy, ezredes Mészáros Lázár urat hadügy, gr. Széchenyi István urat közlekedés és közmunkák, Szemere Bertalan urat belügy tárczáival.*”⁴⁴⁰ A pontosítások, illetve a különbségek az császári levél tartalma és az alsótáblán tett bejelentés között a következők. Esterházy Pál herceg tárcájának neve az alsótáblai bejelentésben „*ausztriávali viszonyok*”, a császárnak írt levélben „*ausztriávali érintkezések*”. Ez nem tűnik jelentős különbségnek. Egy fontos kiegészítés Esterházy herceg tárcájához: Szögyény alkancellár 1848. április 5-én terjesztette a császár elé Batthyány levelét. Ebben Esterházy feladatkörét németül a következőképpen írta le: „*zum Minister für die internationalen Angelegenheiten Ungarns und der österreichischen Erbstaaten,*”⁴⁴¹ azaz Magyarország és az osztrák örökös tartományok nemzetközi kapcsolatainak minisztere. Meglátásom szerint ez egy igen pontatlan magyarázat Esterházy minisztériumának hatáskörére. Ez a leírás úgy hangzik, mintha a minisztérium hatáskörébe tartoznának az osztrák tartományok nemzetközi kapcsolatai és Magyarország nemzetközi kapcsolatai is. Furcsa lett volna, ha Esterházy hercegnek mint a magyar felelős kormány tagjának az osztrák tartományok nemzetközi ügyeivel is foglalkoznia kellett volna (hacsak ezek a nemzetközi ügyek nem érintik egyébként Magyarországot is). Ennek a meghatározásnak a képlékenységre utal a Batthyány Lajos és az Esterházy Pál közötti

⁴³⁷ Pedig a besúgói jelentések már 1843-ban azt említették, hogy ellenzéki körökben Kossuth pénzügyminiszterségéről beszéltek, így ez nem lehetett meglepő később sem. SZABAD (2002) i.m.: 110. o.

⁴³⁸ URBÁN (2007) i.m.: 72-75. o.

⁴³⁹ MNL OL A45 Magyar kancelláriai levéltár – Magyar Királyi Kancellária regisztratórája – Acta praesidialia – 1848:173.

⁴⁴⁰ Batthyány Lajos miniszterelnök levele a császárnak URBÁN (1999) i.m.: 226-227. o.

⁴⁴¹ Batthyány Lajos miniszterelnök levele a császárnak URBÁN (1999) i.m.: 227. o.

levelezés még Esterházy kinevezését megelőzően. Esterházy a saját tárcáját és miniszteri pozícióját – alappal – sajátosnak érezte, és arra kérte a miniszterelnököt, hogy a vele szemben támasztott követelményeket tisztázza.⁴⁴² Esterházy magától a kormánytól is kérte pozíciója és feladatai értelmezését. A minisztertanács értelmezése szerint „*minden viszonyok Magyarország és az örökös tartományok, a minden kölcsönös érintkezés a magyar és az ausztriai minisztérium között kirekesztőleg a külügyminiszter útján és az ő eszközzése mellett tárgyalandók.*”⁴⁴³ Persze már a tárca elnevezése is kétséges volt. A későbbiekben az osztrák miniszterek a leveleiket, átírataikat a külügyminiszternek címezték, Esterházy miniszterként pedig már kezdetektől „*A magyar külügyminiszter pecsége 1848*” feliratú bélyegzőt használta, a nádori hivatalban pedig – igen lényegre törően – érintkezési minisztérium címmel nyitottak iktatókönyvet a minisztérium számára.⁴⁴⁴ Széchenyi István gróf miniszteri tárcája az alsótáblai bejelentéskor még egyedül a közlekedés volt, a császári levélben azonban már a „*közlekedés és közmunkák*” megjelölés szerepel. Ez jelentősebb kiegészítésnek tűnhet, hiszen egy feladatkört olyan fontosnak tartott Batthyány, hogy azt kiemelte. Valószínűleg a közmunkák ügye Széchenyihez tartozott volna az eredeti koncepció szerint is, azonban ennek kiemelése valami miatt jelentős volt. Báró Eötvös József tárcájának megnevezése az alsótáblán tett miniszterelnöki bejelentéskor „*cultus és nevelés*”, a császári levélben ettől eltérően vallás és nevelés. A helyzet valószínűleg ugyanaz lehet, mint Széchenyi minisztériuma esetében. Nem jelenti ez a változtatás Eötvös tárcájának tartalmi kiegészítését, pusztán egyfajta kiemelésről lehet szó. Ennek oka lehet az, hogy a főrendek 1848. március 23-i tanácskozásán több észrevétel is érkezett a püspökök részéről a felelős magyar minisztériumról szóló törvényjavaslat vitájában. Klauzál Gábor tárcája esetében két módosítást is észrevehetünk. Ezen tárca esetében az alsótáblai bejelentésben „*földművelés és ipar*” volt Klauzál tárcájának megnevezése, addig a császárnak írt levélben már „*földművelés, ipar és kereskedelem*” szerepelt. Tehát a korábbi elnevezés kiegészült a kereskedelemmel, mint feladatkörrel is. Valószínűleg ez sem jelenti a korábban tervezett tárca tartalmának kibővítését, pusztán annak hangsúlyozása, hogy a kereskedelmi ügyek is Klauzál Gábor felelősségi körébe tartoznak majd. A másik különbség mindössze egy betű: földművelés-földmívelés. Az alsótáblai bejelentésben földmívelés szerepel, a császárnak írt levélben pedig földművelés. Ennek az oka nem ismert. A felelős minisztérium névsorának találgatásakor az Ellenzéki Kör Nyáry Pált, mint lehetséges

⁴⁴² SZABAD (1982) i.m.: 1186-1187. o.

⁴⁴³ URBÁN (2007) i.m.: 244-245. o.

⁴⁴⁴ SOMOGYI (2006) i.m.: 65. o.

rendőrminisztert emlegette.⁴⁴⁵ A fentiekből látható, hogy e pozíció elnevezése is megváltozott, helyette Szemere Bertalan a belügyi tárcát kapta.

A miniszterek jegyzéke még azt követően sem lehetett végleges, hogy Batthyány azt a császárnak jóváhagyásra megküldte. Bár Batthyány részéről a jegyzék lezárt volt, István nádor császárnak írt leveléből arra lehet következtetni, hogy minden kérdést nem tudott az udvarral egyeztetni a javaslat megküldése előtt. A nádor támogatja Batthyány javaslatát, és támogatólag ajánlja azt az uralkodónak. Egy kérdéses témát emel ki mindössze; azt, hogy Kossuth Lajos melyik tárcát kapja meg, a pénzügyi vagy a belügyi tárcát. Nem kérdés tehát az, hogy Kossuth Lajos tagja legyen-e a kormánynak, ez jelentős. István nádor azt javasolja a császárnak, hogy ne támogassa azt, hogy Kossuth Lajos belügyminiszter legyen. Ennek okaként azt hozza fel, hogy belügyminiszterként Kossuthhoz tartoznának az országgyűlési választások, amely helyzetet elkerülni javasolja. Tudatja azt is az uralkodóval, hogy Szemere Bertalant is tájékoztatta már Kossuth, hogy szívesen cserélne vele tárcát; azaz Kossuth belügyminisztersége esetén Szemere lenne a pénzügyminiszter. A nádor konkrét javaslatot tesz a császárnak: „*Nem mérvadó véleményem szerint az lenne a legcélravezetőbb, ha Őfelsége szíveskedne legkegyelmesebben jóváhagyni ezt a javaslatot úgy, amint az felterjesztve van, és a legmélyebb alázattal azt kérem, hogy ezen legfelsőbb döntés annál inkább kibocsássa, minél sürgetőbbek azon indítók, melyek a parlament leghamarabbi lezárása mellett szólnak.*”⁴⁴⁶ Két jó érve volt István nádornak arra, hogy az uralkodó a Batthyány által előterjesztett miniszteri névjegyzéket úgy fogadja el, ahogyan az az előterjesztésben szerepel. Egyrészt abban Kossuth Lajos pénzügyminiszterként van megjelölve, tehát Batthyány javaslatával elkerülhető az, hogy Kossuth magának szerezzék meg a belügyi tárcát. Másrészt az ellenzéki mozgalmak megnyugtatósa és az országgyűlés folyamatban lévő ülésének mielőbbi lezárása miatt szükséges a magyar kormány ügyének mielőbbi rendezése. A hosszadalmas egyeztetések újbóli lefolytatásának elkerülése miatt az ügy leggyorsabb rendezése megint csak az, ha a császár az elé terjesztett javaslatot módosítás nélkül fogadja el.

Az uralkodó négy nap alatt döntött, és elfogadta Batthyány – a nádor által is támogatott javaslatát a minisztérium összetételére és az egyes miniszteri tárcákra. Érdeemes ideidézni a császár 1848. április 7-én kelt kéziratának⁴⁴⁷ egyes részeit az eltérő írásmód vagy fogalmazás

⁴⁴⁵ URBÁN (1981) i.m.: 229. o.

⁴⁴⁶ István nádor levele a császárnak URBÁN (1999) i.m.: 230. o.

⁴⁴⁷ Modernebb átiratban közli például: S. Ö.: *Az 1848-as minisztérium kinevezése*. Ügyvédek Lapja, XXII. évf. 5. sz. (1905. február 4.) 3. o.

miatt. Esterházy Pál herceget „*a kapcsolt birodalmam többi részevel érintkezések*” miniszterévé nevezte ki. Azaz sem a Batthyány, sem az István nádor, sem pedig a Szögyény alkancellár által javasolt megnevezést nem használta. Érdekesség az is, hogy Esterházy nevét nem a család által használt módon, hanem „*magyarosabban*”, Eszterházy alakban használta. Klauzál Gábort a császár földművelés, ipar és kereskedelem miniszterévé nevezte ki. Kossuth Lajos és Széchenyi István esetében a nevük helyesírása a megszokottól eltér (Kossúth és Széchényi). Ennek okát nem lehet megismerni, minden esetre furcsa, hogy a kormány legemblematikusabb alakjának helytelenül írják a nevét.⁴⁴⁸

Érdekes megjegyzés érkezik a frissen kinevezett kormány felé 1848. április 13-án, egy nappal azelőtt, hogy Pestre érkeznének. A Marczius Tizenötödike így ír: „*a ministerium nem szól, még hangját sem ismerjük. A napok egymás után telnek a nélkül, hogy valaki itt létüket csak észre is venné.*”⁴⁴⁹ Két nappal később a kritika ismét megismétlődik: „*A magyar ministerium, senki sem tagadhatja, a legszebb, legnépszerűbb nevekől van össze szerkesztve, de ez nem áll ellent, hogy tétlensége miatt hitelében mindennap alább szálljon.*”⁴⁵⁰

Szemere Bertalan kapta meg Batthyánytól a miniszterelnök ideiglenes irodája megszervezésének feladatát Pozsonyban.⁴⁵¹ A praktikum és a sürgető helyzet indokolta azt, hogy az új kormány első ülését még Pozsonyban tartotta április 12-én. Pestre csak április 14-én érkeztek.⁴⁵²

III. 5. Törvényi meghatározottság

A kormány törvényi alávetettsége mint jogállami alapelv a kormány szerkezetére is nyilvánvalóan hatással van: a kormány szerkezetét törvényben kell megállapítani. Mondhatjuk, hogy ez bizonyosan nem újdonság. Hiszen már az 1790. évi XII. törvénycikk⁴⁵³ is

„*Kedves öcsém, fenséges Főherceg Nádor ur! Gróf Batthyány Lajos miniszter elnöknek kedveltséged által f. hó 3-ról Elémbe terjesztett előadása következtében, Deák Ferenczet igazság, báró Eötvös Józsefet vallás és nevelés, herceg Eszterházy Pált a kapcsolt birodalmam többi részevel érintkezések, Klauzál Gábort földművelés, ipar és kereskedelem, Kossuth Lajost pénzügy, Mészáros Lázárt hadügy, gróf Széchenyi Istvánt közlekedési és közmunkák; végre Szemere Bertalant belügyminisztereimmé kegyelmesen kinevezem. Bécs, április 7-én 1848. Ferdinánd s. k.*”

⁴⁴⁸ A császár levele István nádornak. URBÁN (1999) i.m.: 261. o.

⁴⁴⁹ Sz. N.: *Pest, április 17.* Marczius Tizenötödike, 28. sz. (1848. április 17.) 1. o.

⁴⁵⁰ Sz. N.: *Pest, április 19.* Marczius Tizenötödike, 30. sz. (1848. április 19.) 1. o.

⁴⁵¹ SZEMERE (1990) i.m.: 12. o.

⁴⁵² DEMETER (2008) i.m.: 66. o.

⁴⁵³ a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról szóló 1790/91. évi XII. törvénycikk

megállapította⁴⁵⁴, hogy a királynak a végrehajtó hatalmat az alkotmány korlátai között, az alkotmány által megjelölt szervek útján, illetve közreműködésével, mind anyagi, mind alaki jogi tekintetben törvényszerűen kell gyakorolnia.⁴⁵⁵ Ezt emeli ki Egyed István is,⁴⁵⁶ valamint azt hangsúlyozza, hogy a felelős minisztérium 1848-as felállítása nemcsak a központi kormányhatalmat gyakorló szervek átnevezését vagy átszervezését jelentette, hanem teljesen új kormányzati rendszer megvalósítását.⁴⁵⁷

A kormánystruktúra törvényben való rögzítésének elve következményekkel jár. Az elv szerint tehát a végrehajtó hatalom csúcsszervének szerkezetét a törvényhozás határozza meg. Azaz a kormány saját szervezetének meghatározására irányuló joggal nem rendelkezik, csak közvetve a törvényhozáson keresztül. Az 1848. évi III. törvénycikk szerinti konstrukcióban a törvényhozásnak ez a joga az uralkodói jogkör ellenpontjaként szolgálhat. A személyi kérdésekben közvetlenül az uralkodónak alárendelt kormány nem alakíthat a szervezetén. Az uralkodói befolyásnak gátat szab a már elfogadott 1848. évi III. törvénycikk is. A kormánystruktúra törvényben való rögzítése a minimumot határozza meg, és a magyar közjogi gyakorlat – a jogfolytonosságot megszakító időszakok kivételével – nem tért el ettől a minimumtól, „*nem engedett a '48-ból.*”

⁴⁵⁴ „*Executiva potestas non nisi in sensu legum exercebitur.*”

⁴⁵⁵ TOMCSÁNYI (1943) i.m.: 491. o.

⁴⁵⁶ EGYED (2016) i.m.: 324. o.

⁴⁵⁷ EGYED (2016) i.m.: 313. o.

IV. A kormány szerkezetének változásai a dualista monarchiában

IV. 1. Az 1867. évi VII. törvénycikk és az 1867. évi VIII. törvénycikk

Egyetértek Nagy Lajossal abban, hogy a kiegyezés éve, mint „*a fejlődési időszakok közé húzott elválasztóvonal – mint az időszakai cezúra általában – kissé önkényes.*”⁴⁵⁸ Nemcsak a büntetőjogra igaz ez, hanem ugyanúgy igaz a kormány szerkezetére vonatkozó szabályozásra is. A valódi kiindulópont természetesen 1848. és az 1848. évi III. törvénycikk, 1867. valójában csak újraindulásnak tekinthető. Ahogyan Máthé Gábor is megállapította a miniszterelnökséggel kapcsolatban,⁴⁵⁹ itt úgy a kormány szerkezettel kapcsolatban is megállapítható, hogy annak korszakolása a köztörténeti kronológiát, a korszakhatárokat áttöri.

A kiegyezési törvénycsomag⁴⁶⁰ témánk szempontjából fontos módosítást tartalmazott az 1848. évi III. tc. tartalmához képest. Az eredeti szabályozás szerint a minisztereket a miniszterelnök választotta ki, az uralkodó tisztükben csak megerősítette a kabinet tagjait. Az 1867-es szabályozás szerint a kormány tagjairól a miniszterelnök javaslatára az uralkodó döntött, az uralkodó nevezte ki a minisztereket.⁴⁶¹ A „*miniszterium alakítására vonatkozó 1847/8. III. t. cz. 12-ik. § módosításáról*” szóló törvény módosítási javaslat, mint iromány került a képviselőház elé 1867. május 17-én. Eszerint az 1848. évi III. törvénycikk 12. §-a a következőre módosul: „*A miniszterelnök előterjesztésére, annak minisztertársait ő felsége nevezi ki.*”⁴⁶² A módosító javaslatot Andrássy Gyula miniszterelnök terjesztette elő a képviselőház 1867. május 17-i ülésén arra hivatkozással, hogy még több törvény módosítást is szükséges elvégezni még a koronázást megelőzően.⁴⁶³ Ez az igen jelentős változás azonban a kormány szerkezetét közvetlenül nem érinti.

⁴⁵⁸ NAGY Lajos: *A magyar jogi folyóirat irodalom fejlődésének vázlatja*. In: Szűk László (szerk.): *A Jogtudományi Közlöny (1865-1934) büntetőjogi tárgyú adatai*. Budapest, Igazságügyminisztérium, 1988. 52. o.

⁴⁵⁹ MÁTHÉ Gábor: *A miniszterelnökségi államtitkári intézmény*. In: ÁDÁM Antal-BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 1980. 264. o.

⁴⁶⁰ OGRIS, Werner: *Die Doppelmonarchie Österreich Ungarn und ihre Länder – Eine Einführung*. In: MÁTHÉ Gábor_MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentliche-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015. 11-31. o.; MÁTHÉ Gábor-MENYHÁRD Attila-MEZEY Barna (szerk.): *A kettős monarchia – Die Doppelmonarchie*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018.

⁴⁶¹ CIEGER (2000) i.m.: 66. o. és SZENTE (2011) i.m.: 251. o.

⁴⁶² Képviselőházi Irományok 1865., II. kötet. 169. o.

⁴⁶³ Képviselőházi Napló 1865., IV. kötet, 178. o.

E módosításnak azonban – bár elsőre csekélységnek tűnik – nagy jelentősége volt. Szente Zoltán megfogalmazása szerint ennek a változtatásnak „*valóságos jelentősége*” volt.⁴⁶⁴ Az uralkodó szemében is egy jelentős jogkör volt a miniszterelnök és a miniszterek kinevezése. 1894-ben, amikor a Szabadelvű Párt Wekerle Sándort támogatta egységesen Khuen-Héderváry Károllyal szemben, az uralkodó a korona jelöltjének visszautasításában a törvényben gyökerező felségjogának megsértését látta. Ennek hatására a kormánypárt határozatban fejtette ki, hogy a lemondott miniszterelnök melletti és miniszterelnök-jelölttel szembeni kiállása nem irányult a korona jogai ellen.⁴⁶⁵ Az uralkodó az általa kiválasztott politikusnak kormányalakítási megbízást adott. Ezt a személyt a megbízást követően designált miniszterelnöknek nevezték egészen addig, amíg a teljes kormány kinevezése és annak országgyűlési bejelentése meg nem történt.⁴⁶⁶ A kormánypárt nem tehetette meg, hogy egyetlen jelöltet javasolt volna az uralkodónak, mert az az uralkodói jogok megsértésének tűnhetett volna. Több alkalommal Ferenc Józsefnek kellett előzetes tárgyalásokat, egyeztetéseket lefolytatnia, vagy más megkérni a tájékozódásra annak érdekében, hogy olyan miniszterelnök-jelöltet találhasson, aki élvezzi a bizalmát és egyidejűleg képes a képviselőházi többség fenntartására. Tehát a miniszterelnök kiválasztása, kijelölése az uralkodó saját elhatározásán alapult, személyes döntése volt azzal együtt, hogy természetesen néhány logikus feltételt figyelembe kellett vennie. A miniszterek kinevezése esetében más a helyzet, lényegi eltérés tapasztalható. A miniszterek nagy többsége a miniszterelnök vagy a kormánypárt által javasolt személy volt. Kevés olyan ismert eset van, amikor Ferenc József kifogást emelt volna egy számára kinevezésre javasolt miniszter személyével szemben. Ez fordult elő 1894 júniusában, amikor az uralkodó kifogást emelt Szilágyi Dezső kormánytagságával szemben Wekerle Sándor kormányának újjáalakulásakor.⁴⁶⁷

IV. 2. Az 1867. évi XII. törvénycikk

A kiegyezést követően újra a visszaállított 1848. áprilisi törvények alapján kellett kormányoznia a magyar minisztériumnak. Tekintettel arra, hogy az 1848-ban elfogadott

⁴⁶⁴ SZENTE (2011) i.m.: 269. o.

⁴⁶⁵ NIAMESSNY Mihály: *A magyar parlamentárizmus 1867-től 1918-ig*. Budapest, Franklin, 1928. 221-222. o.

⁴⁶⁶ A köznyelv is ugyanezt az elnevezést használta. Lásd például: „*Szterényi designált miniszterelnök*” SZÉCHÉNYI Viktor: *Hadi napló*. Veszprém, Oktker-Nodus, 2016. 200. o.

⁴⁶⁷ SZENTE (2011) i.m.: 269-270. o.

törvények a rendelkezésre álló rövid idő, a sürgető helyzet és az akkor megkötött kompromisszumok miatt nem voltak alkalmasak arra, hogy rendelkezéseik alapján lehessen kormányozni az országot, ez nehézséget jelentett. A szabályozás hiányos volt, a részletkérdéseket sok esetben nem szabályozták. Ezt súlyosbította, hogy az 1848-1849-es rendkívüli helyzetben nem is volt mód ezen szabályozás gyakorlatban történő kipróbálására.⁴⁶⁸ Teljesen érthető módon nem kerülhetett sor azonban az áprilisi törvények röviddel a kiegyezést követő módosítására. Szimbolikus okokból a kormány nem kezdeményezhette ezen törvények módosítását, hiszen az évtizedes küzdelem eredménye volt az, hogy újra lehetséges volt az áprilisi törvények szerint irányítani az országot.⁴⁶⁹ Horvát Boldizsár igazságügy-miniszter 1868-ban így írta le ezt a helyzetet Deák Ferencnek: *„Ha mindenre törvényeink volnának, akkor könnyű volna ezt az országot kormányozni, de a baj éppen az, hogy törvényeink minden téren hiányoznak.”*⁴⁷⁰

Egy teljesen új kormányzati struktúra kezdte meg a működését 1867-ben. Az osztrák birodalmi államhatalom szerveit teljesen megszüntették, így nem működött tovább a Magyar Kancellária vagy a Helytartótanács sem. Helyüket az államrendszerben a felelős magyar kormány és kilenc minisztérium vette át. A kiegyezést követő első évek – szükségszerűen és az előbb említett jogszabályi hiányosságok miatt is – a rendszer kiépítésével teltek. A minisztériumok elhelyezésének a kérdése hosszú ideig nem oldódott meg. Szinte mindegyik minisztérium állandó mozgásban volt, folyamatosan átszervezték őket, újabb osztályokat hoztak létre. Mind a minisztériumok elhelyezése, mind a minisztériumok belső szervezetének át- és kialakítása gyakran szerepelt a minisztertanácsok napirendjén.⁴⁷¹

Az az elfogadás, ami a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány színen való megjelenésekor tapasztalható volt a megyei és városi hatóságok esetében, az hiányzott a társadalomban a központi kormányzat tekintetében. Annak ellenére, hogy 1867-ben sor került a birodalmi, abszolutisztikus osztrák intézményi struktúra felszámolására, a közgondolkodás alapvetően intézményellenes volt a központi kormánnyal kapcsolatban. Pár év alatt több új intézményt is el kellett fogadnia a társadalomnak, tulajdonképpen több száz évnyi központellenességet kellett volna rövid időn belül felszámolni. A Habsburg-uralom lejáratja a központi intézményeket, ráadásul a központtal szembeni ellenállás évszázados hagyomány volt

⁴⁶⁸ HORVÁTH János: *Adalékok az 1847/48. évi országgyűlés történelméhez (az 1867:XII. t.-cz. szempontjából)*. Budapest, Politzer, 1905. 79-86. o.

⁴⁶⁹ SARLÓS Béla: A kiegyezés magyarországi jogpolitikája. Századok, 102. évf., 1968/5-6. sz. 972-974. o.

⁴⁷⁰ KÓNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1867-1868*. V. kötet. Budapest, Franklin, 1898. 349. o.

⁴⁷¹ Lásd például e disszertáció dikasztériumokról szóló részében.

a magyar társadalomban. Az 1848-as új kormánynak nem volt elég ideje ezen változtatni. Így az elfogadtatás feladatának teljes egésze az 1867 utáni kormányokra maradt.⁴⁷²

Magának a kiegyezésnek az alapidokumentuma az 1867. évi XII. törvénycikk *„a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról.”* Ez azonban nem rendelkezik a magyar kormány összetételéről, hiszen erre nincs is szükség. Rendelkezik azonban természetesen a közös minisztertanácsról.⁴⁷³

Volt olyan álláspont, amely szerint a kiegyezési törvény a magyar kormány tagjainak számát kilencről tizenkettőre emelte azzal, hogy létrehozta a közös miniszteri állásokat. A közös miniszterek tagjai voltak a magyar kormánynak úgy, mint a magyar miniszterek, azonban nem voltak tagjai a magyar minisztertanácsnak mint testületi hatóságnak.⁴⁷⁴ Ez a megközelítés helytálló, ha a korábban említett funkcionális és institutionális kormányfogalom alapján értelmezzük. Hiszen, ha funkcionális, tartalmi szempontból nézzük, a magyar állam kormányzásának feladatát a kiegyezési konstrukcióban nemcsak a magyar kormány látja el, hanem a közös miniszterek is. Ahogyan Heiman Jenő oly találóan megfogalmazta: *„a közös minisztérium a magyar államiság palotájának egyik toldaléka.”*⁴⁷⁵ Az institutionális kormányfogalom szerint viszont a közös miniszterek nem tagjai a magyar minisztertanácsnak.

IV. 3. Az 1868. évi XXX. törvénycikk

Az 1868. évi XXX. törvénycikk érintette a központi magyar kormány szervezetét, mindösszesen azzal, hogy a kormánystruktúrát kiegészítette egy budapesti székhellyel rendelkező, tárca nélküli horvát-szlavón-dalmát miniszteri állással.

⁴⁷² CIEGER (2000) i.m.: 76. o.

⁴⁷³ 1867. évi XII. törvénycikk 27. § *„Egy közös ministeriumot kell felállítani azon tárgyakra nézve, melyek, mint valósággal közösek, se a magyar korona országainak, se Ő Felsége többi országainak külön kormányzata alá nem tartoznak. E ministerium a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat. Felelős lesz e ministerium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész ministerium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg.”*

⁴⁷⁴ MEZNERICS-TORDAY (1937) i.m.: 31. o.

⁴⁷⁵ HEIMAN (1906) i.m.: 33.o.

A horvát-magyar kiegyezést⁴⁷⁶ követően tehát, annak elemeként létrejött a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszteri pozíció.⁴⁷⁷ Külön kiemelendő, hogy ez a miniszter nem volt része a horvátországi kormánynak, a miniszter a magyar összminisztériumhoz tartozott. Ebből eredően természetesen nem a horvát sabornak, hanem a magyar parlamentnek volt felelős. Szerepe szerint tekinthető a horvátországi ügyek magyarországi képviselőjének, valamint a két szint, terület kapcsolattartójának.⁴⁷⁸ Meg kell említeni, hogy a magyar kormány egyes más minisztériumainak voltak szervei Horvátországban, így a pénzügyminisztériumnak, a kereskedelemügyi minisztériumnak és a földművelésügyi minisztériumnak.

A tárcanélküli miniszteri állás létrehozásának és létezésének jelentősége abban áll, hogy a miniszter legalapvetőbb feladata az volt, hogy a magyar kormányon belül Horvátország, Szlavónia és Dalmácia érdekeit képviselje, annak megfelelően járjon el, illetve, hogy kapcsolatot tartson az uralkodó és a horvát kormányzat között. Ilyen jelentős közvetítési, kapcsolattartási feladat a törvényalkotási eljárásnak az a része, amikor a horvát országgyűlés által elfogadott a törvényjavaslatot a horvát-szlavón miniszter mutatja be az uralkodónak, valamint szentesítés után a bánnal együtt ellenjegyzi.⁴⁷⁹ Kmety Károly szinte ugyanígy fordítja le a törvény szövegét: megfogalmazása szerint a horvát miniszter feladatköre a társországok érdekeinek képviselése és a kapcsolattartás a király és a Horvát-Szlavón országos kormány között.⁴⁸⁰

Az 1868. december 13-i minisztertanácson került sor Bedekovich Kálmán horvát-szlavón-dalmát miniszter bemutatására. A bemutatásakor a miniszterelnök elmondta, hogy a horvát-szlavón-dalmát miniszter tárca nélküli miniszter, a magyar minisztertanácsban pedig „*ülése és szavazata*” van.⁴⁸¹

Bedekovich Kálmán az 1868. december 20-i minisztertanácson egy előterjesztést mutatott be a horvát-szlavón-dalmát miniszter hatásköréről és hivatali személyzetéről. Bedekovich miniszter az előterjesztés benyújtását azzal indokolta, hogy szeretné horvát-szlavón-dalmát miniszterként megkezdeni a rendszeres működést. Tekintettel arra, hogy a minisztertanácsban való bemutatása is egy héttel ezt megelőzően történt meg, időszerűnek tűnik

⁴⁷⁶ HEKA László: *A magyar-horvát államközösség alkotmány- és jogtörténete*. Szeged, Bába, 2004.

⁴⁷⁷ HEKA László: *A horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter a magyar és a horvát alkotmánytörténetben*. Jogtörténeti Szemle, 2018/1-2. sz., 67-77. o.

⁴⁷⁸ HAUPTMANN, Ferdo: *Der kroatisch-ungarische Ausgleich*. In: MAYER, Theodor (szerk.): *Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Seine Grundlagen und Auswirkungen*. München, R. Oldenbourg, 1968. 45. o.

⁴⁷⁹ ČEPULO (2015) i.m.: 2015. 55-56. o.

⁴⁸⁰ KMETY (1900) i.m.: 343. o.

⁴⁸¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1868. december 13. (56. ülés)

egy olyan előterjesztés benyújtása, amely tartalmazza a miniszter hivatalára vonatkozó terveket, annak szervezetéről, a hivatalnokok létszámáról és fizetéséről. Sokkal meglepőbb azonban a horvát-szlavón-dalmát miniszter hatásköréről szóló minisztertanácsi előterjesztés. Ebből látszik, hogy a horvát-magyar kiegyezés lényegesebb témáit taglaló 1868. évi XXX. törvénycikk a horvát-szlavón-dalmát miniszter hatáskörét nem rendezte teljesen pontosan. Így nemcsak a magyar minisztertanács vitájára és határozatára, hanem az uralkodó döntésére is szükség volt. A minisztertanács lényegtelen módosításokkal támogatta Bedekovich Kálmán miniszter javaslatát, és a miniszterelnököt kérte meg arra, hogy azt az uralkodó felé továbbítsa.⁴⁸² Az 1869. január 4-i minisztertanácson Bedekovich Kálmán horvát-szlavón-dalmát miniszter tájékoztatta a minisztertanácsot, hogy az uralkodó elfogadta a minisztérium személyzetének létszámára vonatkozó javaslatát. Erre tekintettel Bedekovich miniszter kéri a minisztertanácsot, hogy általa felsorolt konkrét személyek kinevezését támogassa, és a kinevezéseket az uralkodónak javasolja. A minisztertanács ezt „helyeslőleg” tudomásul vette.⁴⁸³ E minisztertanáccsal kapcsolatban két megjegyzésre érdemes momentum van. Az egyik a már fentebb említett ideiglenese helyettesítése a miniszterelnöknek, a másik pedig a tárca nélküli miniszterség mibenléte, amelyről egy külön részben szólok.

Az 1869. február 29-i minisztertanácson szóba került a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium költségvetésének a kérdése.⁴⁸⁴ Ennek a felvetésnek nagyon egyszerű az oka: az 1869-ik évi államköltségvetésről szóló 1868. évi L. törvénycikk nem rendelkezik a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium költségvetéséről. Ez kétségtelen; a költségvetési törvénycikk a rendelt kiadások között nem említi a minisztériumot (az egyes minisztériumok rendes kiadásai a VIII-XV. fejezetekben található), azonban szerepeltet egy Horvát-Szlavonországok beligazgatási szükséglete sort, amelyen 2.200.000 forint szerepel.⁴⁸⁵ A minisztertanács elhatározta, hogy a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium ennek a sornak a terhére működhet, a további működési költségekkel kapcsolatban pedig törvényjavaslat előkészítésére kérték fel a pénzügyminisztert.⁴⁸⁶ Bedekovich Kálmán horvát-szlavón-dalmát miniszter újfent a minisztérium költségvetése tárgyában tett előterjesztést a minisztertanács 1869. június 7-i ülésén. A miniszter tájékoztatást adott arról, hogy a pénzügyminiszter előkészítette annak a

⁴⁸² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1868. december 20. (59. ülés)

⁴⁸³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. január 4. (1. ülés)

⁴⁸⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 27. (11. ülés)

⁴⁸⁵ az 1869-ik évi államköltségvetésről szóló 1868. évi L. törvénycikk 2. §

⁴⁸⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 27. (11. ülés)

törvényjavaslatnak a tervezetét, amelyet a korábbi, 1869. február 29-i minisztertanácson határoztak el, és amely a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium költségvetését rendezné.⁴⁸⁷

Az 1869. június 28-i minisztertanácsi ülésre meghívták a horvát bánt, báró Rauch Levint. A bán azt a kérdést kívánta feltenni a kormánynak, hogy milyen módon szándékozik az 1868. évi XXX. törvénycikk 46. §-ában előírt horvát-szlavón osztályokat felállítani. A minisztertanács tájékoztatása szerint az egyes minisztériumokban, különböző szinteken horvátok is dolgoznak majd, akik együttesen teljesítik majd az előbb említett jogszabályhely szerinti előírást.⁴⁸⁸

IV. 4. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk – az első módosítás

Az 1868 és 1889 közötti időszakban több alkalommal is felmerült a kormánystruktúra megváltoztatása, azonban ez egyáltalán nem történt meg. A leggyakrabban érintett téma az önálló földművelésügyi minisztérium létrehozásának a kérdése volt.

Schvarcz Gyula⁴⁸⁹ 1869. június 12-én interpellációt⁴⁹⁰ nyújtott be a miniszterelnökhöz azzal a kérdéssel, hogy tervezi-e külön földművelési minisztérium felállítását célzó törvényjavaslatot betervezni. Ugyanezt az interpellációt megismételte ugyanazon év december 14-én is.⁴⁹¹ Ezekre az interpellációkra a miniszterelnök nem válaszolt. Erről a tényről – nyilván mások mellett – a sajtó is tudósított.⁴⁹²

⁴⁸⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. június 7. (36. ülés)

⁴⁸⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. június 28. (39. ülés)

⁴⁸⁹ Schvarcz a „kormányban annyi szakértő akart létesíteni, ahány ágra az államszervezet működése oszlott. A minisztériumok élén szakmájukban elméleti és gyakorlati jártassággal rendelkező személyeket látott volna szívesen, s vitatta azt a nézetet, hogy a miniszternek azért nem kell szakembernek lennie, mert feladata elsősorban a reprezentáció. Schvarcz úgy vélte a hozzá nem értő miniszter munkatársait sem tudja jól kiválasztani. Az ügykörök bizonyos fokú csoportosítását csak anyagi okok miatt fogadta el. De így is sürgette az önálló földművelésügyi minisztérium megszervezését. Külön minisztériumot akart a közegészségügy számára, de megvalósulásáig azzal is megelégedett volna, ha a belügyminisztériumban vagy a közoktatásügyi minisztériumban alakul ellátására azzal a szervezettel. A közegészségügy mellett a szegényügy kormányzati szintű kezelését is szorgalmazta. Kossuth alkotmánytervében fogant gondolathoz hasonlóan az egyházi önkormányzatok megalakulása, az egyház és állam ügyeinek szétválasztása után feleslegesnek tartotta a vallásügyi minisztériumot. Eltörölhetőnek vélte a király személye körüli minisztériumot is, mivel a miniszterelnök szabadon érintkezhetett az uralkodóval.” MIRU György: *Kísérlet az állam körül. Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmus kori alkotmányosság továbbfejlesztésére.* Aetas, 14. évf., 1999/1-2. sz. 101. o.

⁴⁹⁰ Képviselőházi Irományok (KI) 1869. III. kötet. 42. o.

⁴⁹¹ Képviselőházi Irományok (KI) 1869. III. kötet. 46. o.

⁴⁹² SZ. N.: *Országgyűlési tudósítás.* Pesti Napló. 20. évf. 149. sz. (1869. július 2.) 1. o.

A Szegedi Híradó 1869 szeptemberében egy értesülése alapján úgy számol be, hogy a kormánystruktúra átalakítása, az önálló földművelésügyi minisztérium létrehozása már biztos.⁴⁹³ 1870-ben A Hon hasábjain éles kritikával illették a magyar kormánystruktúrát tekintettel arra, hogy a földművelés ügyének fontossága ellenére sem létesítettek egy önálló minisztériumot erre a feladatkörre.⁴⁹⁴ A Magyar Újság beszámolt Korizmic László képviselőházi felszólalásáról a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium költségvetésének tárgyalásán.⁴⁹⁵ A folyóirat felidézte, hogy a képviselő szerint kevés fejlődés tapasztalható a földművelés, az ipar és a kereskedelem ügyében, amelynek fő oka az, hogy ezek az ügyek Magyarországon egy minisztériumban vannak összefoglalva, a közlekedésügy pedig külön minisztériumot képez. Arra hívta fel a figyelmet, hogy a két minisztérium közötti kommunikációt a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszternek kell irányítani.⁴⁹⁶ 1871 júniusában ugyancsak a Magyar Újság rótt fel, hogy a törvényhozás megelőző ülészakájában sem jutott el oda, hogy a földművelés ügye számára külön minisztériumot szervezzen vagy berendezzen az országos magyar gazdasági egyesület köztelkén, amely erre már részben készen áll.⁴⁹⁷ A Vasárnapi Ujság 1873 decemberében, költségvetési vitát érintően arról számolt be, hogy a földművelésügy számára külön minisztériumot terveznek, és ennek a kormánystruktúra átalakításnak a munkálatai folyamatban vannak.⁴⁹⁸ A következő év elején egy szakmai folyóirat ismét felvetette az önálló földművelésügyi minisztérium alakítását úgy, hogy a közmunka- és közlekedésügyi, valamint a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium egyesítését vizionálta. Ehhez egy igen alapos nemzetközi áttekintést végeztek, a lap profiljából eredően elsősorban a közlekedésügy tekintetében. A lap értesülései szerint a miniszterelnök már el is rendelte azon minisztériumi osztályok különválasztását, amelyek az önálló földművelésügyi minisztériumhoz kerülnek majd.⁴⁹⁹ Ez év tavaszán újból felmerült az önálló földművelésügyi minisztérium felállítása, ezúttal gazdasági szempontokat követve.⁵⁰⁰

⁴⁹³ SZ. N.: *Hazai ügyek*. Szegedi Híradó. 11. évf. 75. sz. (1869. szeptember 19.) 2. o.

⁴⁹⁴ SZ. N.: *A földművelési minisztérium*. A Hon. 8. évf. 99. sz. (1870. május 1.) 2. o.

⁴⁹⁵ Képviselőházi Napló (KN) 1869. XII. kötet. 293. o.

⁴⁹⁶ SZ. N.: *Országgyűlés*. Magyar Újság. V. évf. 26. sz. (1871. február 1.) 2. o.

⁴⁹⁷ SZ. N.: *Mezei gazdaságunk*. Magyar Újság. V. évf. 123. sz. (1871. május 31.) 1. o.

⁴⁹⁸ SZ. N.: *Tárház*. Vasárnapi Ujság. 20. évf. 51. sz. (1873. december 21.) 613-614. o.

⁴⁹⁹ SZ. N.: *A közmunka és közlekedési minisztérium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi minisztériummal I*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 3. sz. (1874. január 15.) 17-18. o. E folyóirat egyébként részletes cikksorozatot szentelt a témának. Lásd. SZ. N.: *A közmunka és közlekedési minisztérium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi minisztériummal II*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 5. sz. (1874. január 29.) 33-34. o.; SZ. N.: *A közmunka és közlekedési minisztérium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi minisztériummal III*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 6. sz. (1874. február 5.) 41-42. o.; SZ. N.: *A közmunka és közlekedési minisztérium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi minisztériummal IV*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 7. sz. (1874. február 12.) 49-50. o.

⁵⁰⁰ KUBINYI L.: *Feladataink a földművelés terén*. Gazdasági Lapok. 26. évf. 11. sz. (1874. március 15.) 143. o.

A kérdés folyamatosan napirenden volt. 1876 szeptemberében arról számolt be a Borsod, hogy értesüléseik szerint kormánykörökben is felmerült, hogy az ipar, a kereskedelem és a földművelésügy külön tárcákban való elkülönítésére, illetve helyesebb elosztására lépéseket fognak tenni. A szerző álláspontja szerint az iparnak és a kereskedelemnek a közlekedésügyhöz kell tartoznia, a földművelés ügyét pedig teljesen külön minisztériumnak kell vinnie.⁵⁰¹ A Hon beszámolt egy Székesfehérváron rendezett gazdasági kongresszusról, ahol Dessewffy Aurél gróf készítette az értekezleten elhangzottak összefoglalóját a törvényhozás számára. Ezen anyagban többek között szerepelt a külön földművelésügyi minisztérium felállításának terve is.⁵⁰²

Földművelésügy önálló minisztériumban való kezelésének ügyén túl felmerült például a közoktatásügy és a vallásügy más kormánystruktúrában való kezelése is. A vallás- és közoktatási minisztérium költségvetésének általános tárgyalása során merült fel a minisztérium szétválasztása, illetve egy önálló közoktatási minisztérium létrehozása Henszlmann Imre felszólalásában.⁵⁰³ A vallás ügyét pedig a belügyminisztériumhoz javasolta csatolni.⁵⁰⁴

A későbbi, az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk előkészítésének első nyomai az 1889. április 4-i minisztertanácson tűntek fel,⁵⁰⁵ amely a két, együttesen közgazdasági minisztériumnak⁵⁰⁶ nevezett minisztériumot érintett: a Közmunka- és Közlekedésügyi és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumot. Tekintettel arra, hogy más esetekben – például minisztériumi épületek felépítésének vagy átalakításának fedezetét biztosító törvénycikkek megalkotásokat – nagyon hosszan elnyúlt a folyamat, ebben az esetben nagyon gyors eljárásról beszélhetünk. A minisztertanácsi ülésen a téma április 4-én vetődött fel, a törvényt az uralkodó már május 12-én szentesítette, és azt május 19-én ki is hirdették. Alig másfél hónap telt el az ötlet felvetődése és a megvalósítása között. Nagyon gyors ez az eljárás annak fényében is, hogy a módosítandó jogszabály az 1848-as alkotmányos forradalom egyik legnagyobb vívmányát jelentő 1848. évi III. törvénycikk volt. Itt tartom fontosnak felemlíteni és idézni Deák Ferenc 1861 februárjára előkészített felirati javaslatát, amelyben az 1848-as törvényekről szól: „Azon törvényeket a jövő országgyűlésen

⁵⁰¹ Cz. M.: *Magyarország életkérdése*. Borsod, 10. évf. 37. sz. (1876. szeptember 14.) 1. o.

⁵⁰² Sz. N.: *Budapest, október 6.* A Hon. XVII. évf. 241. sz. (1879. október 6.) 1. o.; ugyanerről számolt be: Sz. N.: *Gazdaságunk emelése*. Magyar Polgár. 13. évf. 229. sz. (1879. október 7.) 317. o.

⁵⁰³ Képviselőházi Napló (KN) 1869. XIII. kötet 206-208. o.

⁵⁰⁴ Sz. N.: *A képviselőház ülése febr. 17-én*. Politikai Ujdonságok. 17. évf. 8. sz. (1871. február 22.) 94. o.

⁵⁰⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. április 4. (6. ülés)

⁵⁰⁶ BERZEVICZY Albert: *Az 1889-i véderő-vita és Tisza Kálmán alkonya*. Budapesti Szemle. 238. kötet, 693. sz. 1935. 135. o.

*nem szükséges alkotni, mert már megvannak s jogilag fennállanak; célszerű leendő talán azokat újra átvizsgálni, talán némely részben módosítani; amennyiben vagy nem elég határozott, vagy csak ideiglenes intézkedéseket tartalmaznak, javítani is, de mindaddig, míg ez meg nem történik, kötelességünk azok fönnálló rendeletéhez ragaszkodni.*⁵⁰⁷ Deák ezzel arra hívta fel a figyelmet, hogy bár jó, hogy az áprilisi törvények a modern állam legfőbb kérdéseit szabályozták, nem szabad elfelejteni azt, hogy ezen törvények megalkotása igen gyors volt. Ha a körülmények úgy alakulnak, vagy lehet e törvények rendelkezésein finomítani, igenis szükséges hozzájuk nyúlni, a legnagyobb tisztelet és elismerés mellett módosítani őket.

Az 1889. április 4-i minisztertanács 27 napirendi pontja közül a kilencedik napirend volt a törvényjavaslat bemutatása az 1848:III. tc. 14. §-ának a Közmunka- és Közlekedésügyi és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumok hatáskörének megváltoztatása miatt szükségessé vált módosításáról. A minisztertanácsban az előadó Baross Gábor közmunka- és közlekedésügyi miniszter volt. A miniszter elmondta, hogy a kormány szándékában állt a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium hatásköreinek olyan módon való módosítása, amely nem egyeztethető össze az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-ának rendelkezéseivel. A kormány szándéka szerint a kereskedelmi tengerészeti és tengeri kikötői, valamint az iparügyeket a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumhoz kívánta áthelyezni, amely minisztériumnak ezt követően Kereskedelemügyi Minisztérium lett volna a neve. A vízszabályozási ügyeket a kormány a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörébe utalta volna, ezt követően a minisztérium neve Földművelésügyi Minisztériumra változott volna. A közmunka- és közlekedésügyi miniszter korábban megbízást kapott az ezzel kapcsolatos törvénymódosítási javaslat megszövegezésére. Az előkészített javaslatot a miniszter ezen, az 1889. április 4-i minisztertanács ülésen mutatta be. A minisztertanács jóváhagyta a törvénymódosítási javaslat tartalmát és szövegét, és felhatalmazta a miniszterelnököt, hogy az terjessze az uralkodó elé, az uralkodó támogatása esetén pedig az országgyűlés elé.⁵⁰⁸ E felhatalmazás volt az eredője az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk létrejöttének.

Tisza Kálmán miniszterelnök 1889. április 10-én jelentette a Képviselőháznak az 1847/8. évi III. törvénycikk 14. §-ának módosításáról szóló törvényjavaslat benyújtását.⁵⁰⁹ A

⁵⁰⁷ KÓNYI Manó: *Deák Ferencz beszédei*. II. kötet. Budapest, Franklin, 1886. 320. o.; elemzésére lásd: SÁRLOS Béla: *Deák 1861. évi felirati javaslatai*. In: BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VI.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1986. 331-353. o.

⁵⁰⁸ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. április 4. (6. ülés)

⁵⁰⁹ Képviselőházi Napló (KN), 1887-1892. XI. kötet 28. o.

törvénymódosítási javaslat – magához a módosításhoz képest – viszonylag hosszú volt: a módosító törvénycikk tervezete egy oldal terjedelmű volt, amit még kiegészítettek két oldalnyi indokolással is.⁵¹⁰ A későbbi és egyébként sokkal nagyobb jelentőségű 1917. évi XI. törvénycikk törvényszövegének és indokolásának volt hasonló terjedelme.⁵¹¹

A módosító törvényjavaslat 1. §-a megadja a módosítás tényleges szövegét. Az 1848. évi III. törvénycikk 14. § c) és d) pontját érinti a módosítás. Ezen pontok eredeti szövege a következő volt: „c) *Közmunka és közlekedési eszközök, és hajózás.*; d) *Földművelés, ipar és kereskedés.*”⁵¹² A törvényjavaslat szerint ez „*kereskedelmi ügyek*” és „*földművelési ügyek*” kifejezésre változott volna. A módosító javaslat szövege egyébként nem határozza meg, hogy pontosan melyik jogszabályhely módosítására irányul, azonban ez enélkül is nyilvánvaló. Szintén megjegyzendő, hogy a módosító javaslat szövege nem pontosan idézi az eredeti törvényszöveget. A javaslat szövegének 2. §-a meghatározza az új nevű minisztériumokat vezető miniszterek elnevezését. A kormány feladatot kap arra nézve, hogy a két új miniszter feladat- és hatáskörét állapítsa meg, illetve a személyzet és a költségvetési hitelek rendezéséről intézkedjen az 1889. évi költségvetésben. A 3. § arról rendelkezik, hogy a módosítás hatályba lépése után az újonnan rendezett hatáskörök szerint járnak el a miniszterek. Felhatalmazást kaptak a miniszterek, hogy erről tájékoztató rendeletet bocsássanak ki.⁵¹³ A javaslat általános indokolása szerint a fő cél a kormányzati feladatok célszerűbb csoportosítása volt. Az indokolás több olyan példát is felsorol, amikor a minisztérium a tapasztalatok alapján úgy döntött, hogy az egyes ügykörök minisztériumok közötti elosztását megváltoztatja a célszerűség és a hatékonyság érdekében. Ilyenként említették a kincstári erdők ügyét, amely a pénzügyminiszter ügyköréből került át a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszterébe, vagy pedig a posta és távíró ügyét, amely a közmunka- és közlekedésügyi miniszter ügykörébe került. Tekintettel arra, hogy a tapasztalatok ezeket a változtatásokat igazolták, azt a megállapítást tette az indítványozó, hogy „*a kormányzati feladatoknak a fejlődő élettel való emelkedése szükségessé teszi, miszerint azok célszerű csoportosítása még tovább vitessék.*”⁵¹⁴ Az indokolás megállapította, hogy az 1848. évi III. törvénycikk által meghatározott osztályok közül kettő van, amely a gazdaság szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír: a közmunka- és közlekedésügyi és a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztériumok. Az indokolás megállapította, hogy a minisztériumok ilyen kialakítása megfelelt az 1848-as viszonyoknak,

⁵¹⁰ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 271-273. o. 445. sz.

⁵¹¹ Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 1-3. o. 1375.

⁵¹² 1848. évi III. tc. 14. § c)-d)

⁵¹³ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 271. o. 445. sz.

⁵¹⁴ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 272. o. 445. sz.

azonban a gazdaság és a kereskedelem 1880-as évekbeli viszonyai a korábbi struktúra átalakítását, módosítását, korrekcióját teszik szükségessé. A vízszabályozási ügyek, az ármentesítő társulatok, a vízjogi törvény végrehajtása, valamint az ipar és a kereskedelem általános fejlesztése olyan feladatok, amelyeknek hatékonyabb rendezése volt az indítvány célja.⁵¹⁵ A javaslat ezt követően részletesen megadta a leendő kereskedelemügyi miniszter,⁵¹⁶ valamint a jövőbeli földművelésügyi miniszter feladatkörét.⁵¹⁷ Tisza Kálmán előterjesztőként a javaslat összegzésében elmondta, hogy a javaslatban leírt és itt fentebb összegzett indokok alapján kívánja a kormány megváltoztatni a minisztériumok elnevezését és a hozzájuk kapcsolódó ügyköröket. Azonban rávilágított a korábbi gyakorlatra is: „*[e]ddig ugyan az egyes ministeri tárczák beosztásában létesített csoportosítások a törvényhozás külön felhatalmazása nélkül, illetve a törvényhozás által jóváhagyott állami költségvetések alapján foganatosítottak.*”⁵¹⁸ Jelen értekezés szempontjából fontos, hogy Tisza Kálmán rögzítette a korábbi gyakorlatot. Az előbbi mondatból látható, hogy a törvény mint a módosítás eszköze fontos szerepet játszik, a törvény útján való módosítást tekintik a főszabálynak. Annak ellenére, hogy – úgy tűnik, hogy – maga az előterjesztő is a törvényben történő változtatásokat tekinti alapvetőnek, megemlíti, hogy az eddigi gyakorlat ettől eddig eltért, méghozzá kétféleképpen. Az egyik eltérés az ügykörök egyszerű átcsoportosítása a minisztertanács döntése alapján, amely kifejezett általános vagy egyedi törvényi felhatalmazás nélkül történt meg. Ez a

⁵¹⁵ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 272-273. o. 445. sz.

⁵¹⁶ „1. A kereskedelemügyi minister tárczája körébe tartoznának:

- a) Vasutak engedélyezése, építése és felügyelete. A m. kir. államvasutak, a gépgyár és a diósgyőri gyár kezelése.
- b) Az összes tengerészeti, kikötői és kikötőépítési ügyek.
- c) A hajózásra vonatkozó felügyelet. Az aldunai Vaskapu szabályozása és kezelése.
- d) Kötutak és közmunkaügy. Ut-, híd-, rév- és kövezetvám.
- e) A magas építészeti és a kazán-ügyek.
- f) Kereskedelem és ipar. Szabadalmi ügyek.
- g) Határvám és erre vonatkozó nemzetközi szerződések.
- h) Posták, távírdák és távbeszélők.
- i) Postatakarékpénztár.
- k) Országos statistikai hivatal.”

Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 273. o. 445. sz.

⁵¹⁷ „2. A földművelésügyi minister tárczája körébe tartoznának:

- a) Az összes földművelési és gazdasági ügyek.
- b) Erdőfelügyelet.
- c) Kincstári erdőségek.
- d) Bányahatóság és a magánbányászat.
- e) Lótenyésztés. Ménesbirtok-gazdaságok.
- f) Állattenyésztés. Állategészségügy
- g) Gazdasági szakoktatás.
- h) Vízjog.
- i) Vízszabályozások és ármentesítés.
- k) Talajjavítás.”

Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 273. o. 445. sz.

⁵¹⁸ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 273. o. 445. sz.

megoldás egyértelműen mellőzi a törvényhozást, a kizárja a törvényhozó hatalmat a folyamatból. Szélsőséges esetben ez akár vezethetett volna egyes minisztériumok hatáskörének kiüresítéséhez vagy akár egyes minisztériumok feladatkörének túlzott kiterjesztéséhez is. A második módszer a törvényhozás részvételével oldotta meg az egyes minisztériumok közötti hatáskör-átrendezés kérdését. Eszerint a költségvetésről szóló törvény tartalmazta az egyes minisztériumokhoz tartozó feladatokat, illetve azok költségvetését. Így abban az esetben, ha a kormány változtatni kíván az ügykörök elosztásán, egyszerűen a következő évi költségvetési törvény javaslatát már a megváltoztatni tervezett ügyköröknek megfelelően nyújtja be. Erre is volt példa az előterjesztő szerint. Ha két megfelelőnek tűnő és már bevett, többször alkalmazott módszer is a kormány rendelkezésére állt, felmerül a kérdés, hogy ebben az esetben miért tértek el. Tisza Kálmán az előterjesztésben ezt a kérdést megválaszolja: „*[m]indazonáltal, miután a folyó évi költségvetés már elő van terjesztve s szükségesnek látszik, hogy ezen csoportosítás még a jövő 1890. évi költségvetés törvényhozási jóváhagyása előtt foganatosíttassék; s miután különben is a tervbe vett intézkedések az 1847/8. évi III. t.-cz. 14. §. c) és d) pontjainak megváltoztatását föltételezik, a ministerium sürgősnek tartotta ez iránt törvényjavaslatot terjeszteni be.*”⁵¹⁹ Két okát is adta tehát a miniszterelnök a szokásoktól való eltérésre. A fentebb ismertetett második megoldást, a költségvetési törvénybe való beillesztést nem lehetett alkalmazni, mivel a költségvetési törvényjavaslat már be volt nyújtva, és valószínűleg nem akarták azt módosítani vagy várni a következő költségvetési törvényig. Az ugyancsak fentebb leírt első megoldás szóba jöhetett volna, amennyiben csak a minisztériumok ügyköreinek átrendezéséről lett volna szó. A javaslat szerint azonban a minisztériumok neve is módosul, így mindenképpen szükséges a törvény használata, hiszen egyértelműen törvénymódosításról van szó, ráadásul az igen nagy jelentőségű, szimbolikus 1848. évi III. törvénycikk módosításáról. Így elkerülhetetlen volt a törvénymódosításra irányuló javaslat benyújtása.

A Képviselőház 1889. április 27-i ülésén Hegedüs Sándor, szabadelvű párti képviselő, a pénzügyi bizottság előadója bejelentette, hogy a bizottság a jelentését elkészítette, és azt a Képviselőház számára benyújtotta; kérte annak napirendre vételét.⁵²⁰ A pénzügyi bizottság jelentése mindössze két lap terjedelmű, azonban fontos megállapításokat tesz. A jelentés megismételte a javaslat indokait, így ennek újbóli ismertetésétől eltekintek. A bizottság kiemelte, hogy a két érintett minisztérium feladatainak részletes megállapítására nem került sor, de nem is kerülhetett, „*mert ez a kormányzat változó feladataival és szükségleteivel áll*

⁵¹⁹ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 273. o. 445. sz.

⁵²⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1887-1892. XI. kötet 61. o.

*kapcsolatban.*⁵²¹ A bizottság meggyőzőnek találta azt, ahogyan a módosító javaslat mindkét minisztérium esetében felsorol tíz-tíz területet, amelyek a változásokat illusztrálják; persze azt is megjegyezte, hogy felsorolhatók lennének még más ügyek is. Azonban az ügykörök pontos és részletes listázására és rögzítésére nincs szükség a bizottság szerint, hiszen ebben a kormány szabadságát továbbra is fenntartanak. Fontos megjegyezni, hogy a bizottság utal arra, hogy a kormány úgy kaphat szabad kezet az egyes ügykörök alakításában, ha ezeket a változtatásokat az évenkénti költségvetési törvényjavaslatban megjeleníti, és azokról az országgyűlésnek lesz alkalma dönteni.⁵²² Tehát a pénzügyi bizottság kifejezésre juttatta, hogy a kormány csak addig kaphat szabadságot az egyes minisztériumok ügyrendjének alakításában, amíg ez a törvényhozás monopóliumával a parlamenti ellenőrzés részét képezi. A bizottság egészében elfogadásra ajánlotta a tervezetet két ok miatt: egyrészt azért, mert ennél részletesebben szükségtelen a törvényben történő szabályozás, másrészt azért, mert a kormány álláspontjával, azaz az ügykörök homogénebb elrendezésével egyetértettek. A bizottság az előbbieken túl megállapította, hogy az ügykörök átrendezése jelentős hatással lesz a költségvetésre, azonban a két átnevezett minisztérium költségvetési kerete megközelítőleg ugyanaz marad az átvett és átadott feladatok hozzávetőleges egyenlősége miatt. A bizottság egyetértett azzal az újszerű megoldással is – az idő előrehaladtára tekintettel –, hogy a módosítások formálisan ne érintsék az 1889. évi költségvetést csak felhatalmazás alapján, hanem a változtatások majd csak a már javaslat formájában benyújtott 1890. évi költségvetésben jelenjenek meg. Bár a kormány biztosította a bizottságot arról, hogy a minisztériumok átnevezése és az ügykörök átrendezése jelentős költségtöbblettel nem jár, a költségvetés főösszege mégis változik. A bizottság egyébként teljes egészében elfogadta a törvényjavaslatot tartalmi szempontból és szövegszerűen is. Mindössze egy apró módosító javaslatot tett, amely hangsúlyozza, hogy a minisztériumok megváltozott hatásköre nemcsak a belföldi, hanem a külföldi hatóságokra is kiterjed.⁵²³

A pénzügyi bizottság jelentése és maga a törvényjavaslat is 1889. április 30-án került a Képviselőház elé. Hegedüs Sándor, a bizottság előadója a jelentés előterjesztésekor mentegette az 1848-as törvényhozást, mivel *„kormányt megteremtve, még nem birt azzal az idővel és tapasztalással, hogy az egyes ministeriumok hatáskörének fejlődése tekintetében a megfelelő észleleteket megtehesse.”* Vagyis a kormánynak a törvényjavaslathoz fűzött indoklását ismételve hangsúlyozta, hogy a gazdasági körülmények folyamatos változása indokolta az

⁵²¹ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 377. o. 467. sz.

⁵²² Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 377. o. 467. sz.

⁵²³ Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet 378. o. 467. sz.

ügykörök átrendezését korábban és a jelen esetben is. Hosszasan sorolta azokat a példákat és eseteket, amelyeknek a hatékonyabb elintézéséhez elengedhetetlen volt a minisztériumi feladatok átcsoportosítása. Fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szelleme sértetlen maradt, a javaslat annak csak két pontját célozza módosítani. Ugyancsak hangsúlyozta, hogy a törvényjavaslat nem tartalmaz az ügykörökre vonatkozó szabályozást, ennek szabadságát meghagyja a javaslat a kormány számára. Az előadó ezt követően a javaslat költségvetési hatásait ismertette, amelyre csak utalás szerepelt a bizottság jelentésében, az számokat e tekintetben nem tartalmazott. Összességében – a bizottság javaslatának megfelelően – az előadó elfogadásra ajánlotta a törvénymódosítást.⁵²⁴ Érdekes, hogy arról nem ejtett szót, hogy a bizottság a jelentésében módosítási javaslatot fogalmazott meg, még ha nem is jelentőset.

A törvényjavaslat vitájában az első felszólaló Madarász József, ellenzéki képviselő, „*a függetlenségi eszmék boldogemlékü agg harcosa*”⁵²⁵ volt. Ő a minisztériumok számára javasolt új elnevezéseket szerencsétlennek tartotta, ezért nem is támogatta a törvénymódosítást. Sérelemzte, hogy a minisztériumok elnevezéseiből ezentúl hiányozni fog az iparra való utalás. Meglátása szerint, ha 1848-ban fontosnak tartották az ipart annyira, hogy egy minisztérium elnevezésében szerepeltették, akkor erre 1889-ben is szükség van. Reményét fejezte ki, hogy a kormány nem Bécsnek kíván tetszeni azzal, hogy azt a látszatot kelti, mintha az ipart kevésbé tartaná fontosnak, mint 1848-ban. Azon az állásponton volt, hogy amennyiben az ország költségvetése megengedhetné, inkább a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi tárcát szétválasztva hozná létre az önálló földművelésügyért felelős minisztériumot – tehát a minisztériumok számát eggyel növelve.⁵²⁶ Fontosnak tartom annak kiemelését, hogy a képviselő milyen szimbolikus jelentőséget tulajdonított annak, hogy a minisztériumok elnevezésében szerepel az „*ipar*” szó, és hogy ez 1848 óta így volt. Madarász képviselő aggodalmát még 1933-ban is felidéztek. Bár felmerült az önálló földművelésügyért felelős minisztérium létrehozásának szükségessége, ennek akadályát látták – különösen az ortodox függetlenségi politika hívei – egyesek az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezéseiben. Az ellenzők nem csupán a törvénycikk szelleméhez ragaszkodtak, hanem annak elnevezéseire is. Ezt a problémát azzal a magyarázattal oldották fel megnyugtatóan, hogy „*48-as törvény lényege*

⁵²⁴ Képviselőházi Napló (KN), 1877-1892. XI. kötet 71-73. o.

⁵²⁵ V. Gy.: *Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája*. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. (1933. június 11.) 420. o.

⁵²⁶ Képviselőházi Napló (KN), 1877-1892. XI. kötet 73. o.

nem a minisztériumok különböző »osztályait« taxatív felsoroló 14. §-ban, hanem a 15. §-ban keresendő, amely azt rendeli el imperative, hogy a minisztérium mindegyik »osztályának«, azaz mindegyik szakminisztériumnak élén külön felelős miniszternek kell állania.»⁵²⁷

A törvényjavaslat képviselőházi vitájában Polónyi Géza, a Függetlenségi és Negyvennyolcas Párt képviselője, későbbi igazságügyminiszter volt a második felszólaló, aki a javaslatot nem támogatta azért, mert ismerni vélte a javaslat benyújtásának valódi okait. Szerinte az ügykörök átrendezésének az az oka, azért szeretné a kormány a vízszabályozási ügyeket a földművelésügyi miniszter hatáskörébe áthelyezni, mert az aktuális közlekedés- és közmunkaügyi miniszter a korábbi, a nagybirtokosoknak kedvező gyakorlattól eltérően kezelte a kérdést. A képviselő szerint a törvényjavaslat célja az új hozzáállással való szakítás és a visszatérés a korábbi gyakorlathoz. Meglátása szerint a törvényjavaslat célja egyedül a nagybirtokosoknak való kedvezés volt, máskülönben egy ilyen jelentéktelen törvényjavaslattal bizonyosan nem állt volna a kormány az országgyűlés elé. Darányi Ignác, későbbi földművelésügyi miniszter – hozzászólóként – Polónyi képviselővel szemben megvédte a törvényjavaslatot azzal, hogy a vízszabályozási ügyekben a cél a feladatok egy minisztériumhoz való rendelése volt. Ezt a célt az utókor is megerősítette. Szlávik Lajos szerint a kormányt az 1888-as árvíz ösztönözte arra, hogy a vízügyi irányítást egy minisztériumban összpontosítsa.⁵²⁸ Darányi arra is felhívta a figyelmet, hogy a javaslat korántsem olyan jelentéktelen, mint amilyennek Polónyi képviselő beállította. Szapáry Gyula földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter is hozzászólott Polónyi képviselő felszólalásához. A miniszter elmondta, hogy a minisztériumok ügyköreinek átrendezéséhez hozzászólás nem érkezett, így tulajdonképpen nincs is mit megvédenie a törvényjavaslattal kapcsolatban. A miniszter szerint már korábban is felmerült igényre reflektált a törvényjavaslat, miszerint a vízügyeknek, beleértve az árvízvédelmet és a vízszabályozást egy minisztériumhoz kell tartozniuk. Madarász képviselő felszólalására reagálva a miniszter hangsúlyozta, hogy a módosítások elindítója az ügykörök hatékony és célszerű elrendezésének szándéka, és ennek lett következménye a minisztériumok átnevezése. Az elnevezést alárendelt kérdésnek tartotta, és a hosszú, több ügykört magában foglaló minisztériumi elnevezést szükségtelennek tartotta.⁵²⁹ Ezt követően a Képviselőház általánosságban és részleteiben is elfogadta a törvényjavaslatot a pénzügyi

⁵²⁷ V. Gy.: *Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája*. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. (1933. június 11.) 420. o.

⁵²⁸ SZLÁVIK Lajos: *A Tisza szabályozása és árvizeinek természete*. In: SZ. N.: *X. Országos Vándorgyűlés. Magyar Hidrológiai Társaság*. Szeged, Magyar Hidrológiai Társaság, 1992. 147. o.

⁵²⁹ Képviselőházi Napló (KN), 1887-1892. XI. kötet 74-76. o.

bizottság által tett módosítással.⁵³⁰ A harmadik olvasatot követően 1889. május 1-jén került sor a törvényjavaslat elfogadására.⁵³¹

Az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló törvényjavaslat 1889. május 4-én került a Főrendiház elé. A Főrendiház ezen ülése egyébként igen rövid volt, mindössze negyven percig tartott annak ellenére, hogy e törvényjavaslat mellett olyan témák is napirenden voltak, mint a véderőjutalék megajánlása.⁵³²

Az 1889. évi XVIII. törvénycikket 1889. május 12-én szentesítette az uralkodó, és az Országos Törvénytarban 1889. május 19-én került kihirdetésre.⁵³³ A törvénycikk elfogadásának eredménye egyértelműnek tűnik: két minisztérium neve megváltozik. Ezért nehezen érthető Kmety Károly fogalmazása: „[a]z 1889. évi XVIII. t.-cikk tulajdonképpen nem új ministeri állásokat szervezett, hanem már volt ministériumok elnevezését és megfelelőleg hatáskörét módosítá [...].”⁵³⁴

Az 1889. május 20-i minisztertanácsi ülésen a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter előterjesztette az 1889:XVIII. tc. szerint alapítandó Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörének megállapítására kidolgozott javaslatot.⁵³⁵ Érdekes, hogy a törvénycikk kihirdetése az előző napon, 1889. május 19-én megtörtént, a törvénycikk 4. §-a azonban így határozza meg a hatálybalépés időpontját: „A jelen törvény végrehajtásával a ministerium bizatik meg, és annak kellően közzeendő életbelépése időpontját is a ministerium állapítja meg.”⁵³⁶ A miniszter javaslata tartalmazta a Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörét, az ügyek csoportosítását, a személyzet, a költségvetési hitelek és az alapok megosztását. A földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter elmondása alapján egyedül egy kérdésben nem állapodott meg a közmunka- és közlekedésügyi miniszterrel. Ez az egyetlen kérdés igencsak részletkérdés: a végső döntés meghozatalának joga, a magánfelek által tett, létező vízi műtárgyakkal kapcsolatos, vízi jog szempontjából tett felszólalás esetében. A minisztertanács ezen egyetlen kérdés kivételével jóváhagyta a Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörét, az ügyek csoportosítását, a személyzet, a költségvetési hitelek és az alapok megosztását rendező, a két

⁵³⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1887-1892. XI. kötet 77. o.

⁵³¹ Képviselőházi Napló (KN), 1887-1892. XI. kötet 78. o.

⁵³² Főrendiházi Napló (FN), 1887-1892. II. kötet 108-111. o.

⁵³³ MÁRKUS (1910) i.m.: 529. o.

⁵³⁴ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897. 55. o.

⁵³⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 20. (11. ülés)

⁵³⁶ 1889. évi XVIII. törvénycikk 4. §

miniszter között létrejött megállapodást. A vízi jogi felszólalásokkal kapcsolatban hosszabb megfontolásra volt szükség, ezért majd ezeket követően született meg a minisztertanács döntése. A minisztertanács a javaslat elfogadásával egyidejűleg felkérte a miniszterelnököt, hogy amikor az ügyrend hatályba lépésének ideje is megállapításra került, akkor az új ügyrendet hozza majd az uralkodó, a közös kormány, az osztrák kormány és a horvát bán tudomására.⁵³⁷

Az 1889. május 23-i minisztertanácsi ülésen folytatódott a Földművelésügyi és Kereskedelemügyi Minisztériumok új hatásköréről és az új beosztás életbelépéséről szóló javaslat tárgyalása. Szapáry Gyula földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter jelentette, hogy az előző minisztertanácson említett, egyetlen részletkérdésben megjelent véleménykülönbségben megállapodásra jutottak a közmunka- és közlekedésügyi miniszterrel. A minisztertanácsnak azt a javaslatot tette az érintett miniszterek közös megállapodása nyomán, hogy a május 20-án meghatározott új ügymenet 1889. június 15-én lépjen életbe. A minisztertanács ezt elfogadta.⁵³⁸

A két érintett, a földművelésügyi és a kereskedelemügyi miniszter tájékoztató rendeletet bocsátott ki az 1889. évi XVIII. törvénycikk értelmében megállapított ügybeosztásról. A rendelet hosszasan listázta egyes feladatokat és azokat a kapcsolódó jogszabályokat, amelyek feladatokat határoztak meg az egyes minisztériumok számára.⁵³⁹ E rendelet második bekezdése szólt a minisztériumok nevének változásáról: „[a]z életbelépés időpontjától kezdve a közmunka- és közlekedésügyi minister kereskedelemügyi ministernek, — a földművelés- ipar és kereskedelemügyi minister pedig földművelésügyi ministernek nevezendő.”⁵⁴⁰ Ennek értelmében 1889. június 15. napjától, a törvény hatályba lépésétől az új elnevezéseket kellett használni. Ezzel szemben Márkus Dezső szerint a törvény 1889. július 1-jén lépett életbe.⁵⁴¹ Úgy tűnik, hogy máskor is problémát jelentett a hatályba lépés időpontja. A Jogtudományi Közlöny egyik munkatársának megállapítása szerint – bár az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. §-e úgy rendelkezik, hogy az új elnevezéseket „*ezentúl*” kell alkalmazni – a törvényhozó egy későbbi, az 1889. évi XXXIV. törvénycikkben is a régi elnevezést használta, sőt a törvényben foglalt feladatok végrehajtásával is a közmunka- és közlekedésügyi minisztert bízta meg. Ez a munkatárs arra az általános problémára is felhívta a figyelmet, hogy azokban az esetekben,

⁵³⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 20. (11. ülés)

⁵³⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 23. (12. ülés)

⁵³⁹ A kereskedelemügyi minister és a földművelésügyi minister tájékoztató rendelete: az 1889. évi XVIII. t.-cikk értelmében megállapított ügybeosztás tárgyában. Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. (1889. június 9.) 1-5. o.

⁵⁴⁰ A kereskedelemügyi minister és a földművelésügyi minister tájékoztató rendelete: az 1889. évi XVIII. t.-cikk értelmében megállapított ügybeosztás tárgyában. Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. (1889. június 9.) 1. o.

⁵⁴¹ MÁRKUS (1910) i.m.: 530. o.

amikor a törvény hatálybalépéséről a kormány rendelkezett, igen nehéz a hatálybalépés időpontját megállapítani, hiszen az erre vonatkozó rendelkezést nem vették fel a törvénytárba.⁵⁴²

Az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. § második bekezdése szerint a kormány feladata volt, hogy a két minisztérium költségvetési hiteleit az átrendezett ügycsoportoknak megfelelően átrendezze. Az országgyűlés elé terjesztett zárszámadás szerint a kormány elvégezte ezt a feladatot.⁵⁴³ Bár az 1890. évi költségvetésben már – a törvény rendelkezése szerint is – az újonnan létrehozott minisztériumok szerint alakították a költségvetést, azonban – még ha igen csekély összeg tekintetében is – még e költségvetésre vonatkozó zárszámadásban is szerepelt utalás az 1889. évi XVIII. törvénycikkre.⁵⁴⁴

A kormányzat a minisztériumi ügykörök átalakításával és a nevében önálló Földművelésügyi Minisztérium létrehozásával az utókor szakmai véleménye szerint is hatékonyá tette a földművelésügy irányítási rendszerét.⁵⁴⁵ Sőt máshol egyenesen a magyar agrártörténelem új korszakának nyitányaként emlegetik ezt a törvénymódosítást – azzal együtt, hogy volt, aki egyébként magát a törvényt jelentéktelennek nevezte.⁵⁴⁶ A mezőgazdaság szempontjából mély elvi és gyakorlati jelentőségű változtatásnak tartották a földművelésügyének a kereskedelemtől és az ipartól való minisztériumi szintű elválasztását.⁵⁴⁷ A vízügy szempontjából is korszakhatár, hiszen a földművelésügyi minisztérium égisze alatt egyesültek az ezzel kapcsolatos feladatok.⁵⁴⁸ Más szakma, a közlekedés szempontjából az 1889. évi XVIII. törvénycikket úgy írták le, mint ami megszüntette az önálló közlekedésügyi minisztériumot éppen a virágzó vasútépítések idején. A közlekedési minisztérium megszüntetését és a kereskedelmi minisztérium létrehozatalát mások annak tudták be, hogy Baross Gábor miniszter a közlekedést, a hajózást és a vasutat a kereskedelem szolgálatába kívánta állítani.⁵⁴⁹

⁵⁴² SZ. N.: *Különfélék*. Jogtudományi Közlöny. 25. évf. 36. sz. (1890. szeptember 5.) 287. o.

⁵⁴³ SZ. N.: *A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1889. évre*. Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1890. 9. o.

⁵⁴⁴ SZ. N.: *A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1890. évre*. Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1891. 29. o.

⁵⁴⁵ PERNEKI Mihály: *A mezőhegyesi állami ménesbirtok gazdálkodás 1867-1900*. Agrártörténelmi Szemle. 18. évf. 1976/3-4. sz. 346. o.

⁵⁴⁶ V. Gy.: *Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája*. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. (1933. június 11.) 420. o.

⁵⁴⁷ SZ. N.: *Közgazdaság. Mezőgazdasági felsőbb oktatásunk*. Budapesti Hírlap. 21. évf. 254. sz. (1901. szeptember 15.) 31. o.

⁵⁴⁸ A földművelésügyi m. kir. minister 1897. évi, a törvényhozás elé terjesztett jelentése a vízügyekről. In: *Vízügyi Közlemények*. XIV. füzet. Budapest, Pátria, 1899. 25. o.

⁵⁴⁹ BERTALAN Imre: *Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium*. Vasúti és Közlekedési Közlöny. 64. évf. 32. sz. (1933. április 23.) 256. o.

A törvény jelentőségére Nagy Emil ügyvéd, képviselő és korábbi miniszter Pesti Hírlapban megjelent cikke hívta fel a figyelmet kicsit megkéskéve, 1928 szeptemberében. Ez az írás a magyar közjog szempontjából fontos elveket rögzít, amelyekkel természetesen – főleg a későbbi gyakorlat ismeretében – lehet vitatkozni. Nagy Emilről szükséges megemlíteni azt, hogy a Bethlen-kormány igazságügyminisztere volt 1923-1924 fordulóján. A miniszterelnökkel támadt nézeteltérése következtében nemcsak a kormányból, hanem a kormánypártból is kilépett, és ellenzéki szerepet vett fel.⁵⁵⁰ A cikk szerint a kormány alakításánál a legfőbb elv a következő: „[a] felelős minisztérium alkotmányos jellegének a fogalma nem túri meg azt, hogy végszükség kényszerítő parancsa nélkül a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom közjogi szabályain törvény nélkül történjék változtatás.”⁵⁵¹ Ezzel Nagy egy látszólag nagyon szigorú elvet mond ki, azonban mégis számomra túlságosan megengedőnek tűnik. Azt mondta tehát, hogy csak végszükségben van lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom közjogi szabályain törvény nélkül változtassanak. Felmerül a kérdés, hogy mit jelent a végszükség ebben az esetben. Jelenti ez a háborús fenyegetést vagy már magát a háborút? Esetleg a megszállást? Vagy az országgyűlés olyan állapotát, amelyben nem hívható össze? A volt igazságügyminiszter azt állítja, hogy 1889-ben bizonyára nem volt olyan józan eszű ember, aki a két minisztérium új hatásköri beosztását és az új elnevezését nem törvényben állapította volna meg. A törvényjavaslat fentebb ismertetett indokolásában azonban nem egészen erről van szó. A Tisza Kálmán miniszterelnök által beterjesztett és jegyzett törvényjavaslat indokolásában az szerepel, hogy a törvényben való módosításnak főleg az az oka, hogy megváltoztatnák a minisztériumok nevét is, amire más lehetőség nincs. A külön törvényben történő módosításnak pedig az az igen praktikus, nem pedig közjogi elveken nyugvó oka, hogy a költségvetési törvényjavaslatot már benyújtották – más esetben abban tették volna meg a kívánt módosításokat. Így Nagy Emil józan eszű emberekre vonatkozó megállapítása nem feltétlenül helytálló.

Nagy Emil „jogszabályt alkotó közjogi precedens”⁵⁵² elnevezéssel illette az 1889. évi XVIII. törvénycikket. Erre hivatkozva kimondja, hogy „a magyar alkotmányban nemcsak új felelős miniszteri állás létesítéséhez kell törvény, de még ahhoz is törvény kellett, hogy már előzően 1848-ban törvényileg megállapított minisztériumok elnevezése és hatásköre változzék.”⁵⁵³ A precedenst sokkal inkább az 1848. évi III. törvénycikkben látom, mint az 1889-

⁵⁵⁰ KUN Andor-LENGYEL László-VIDOR Gyula (szerk.): *Magyar országgyűlési almanach*. Budapest, Légrédy, 1932. 210. o.

⁵⁵¹ NAGY (1928) i.m.: 2-3. o.

⁵⁵² NAGY (1928) i.m.: 2. o.

⁵⁵³ NAGY (1928) i.m.: 3. o.

es szabályozásban, hiszen az volt eredeti jogszabály, amely hosszú időre meghatározta a miniszteriális struktúrát. Az eredeti 1848-as törvényt már 1868-ban törvény és nem más jogszabály egészítette ki. Ebbe a sorba illeszkedett az 1889. évi XVIII. törvénycikk, amely megerősítette a gyakorlatot. Ezzel együtt az 1889-es átalakítást Ivan Kosnica jelentősként értékelte.⁵⁵⁴

A két minisztériumi elnevezés-módosítás tartósnak bizonyult: a kereskedelemügyi miniszternek 1935-ig, a földművelésügyi miniszternek 1967-ig volt helye a magyar kormányzati struktúrában.

IV. 5. Az 1917. évi XI. törvénycikk

Az I. világháborút megelőző, illetve a világháború kirobbanását követő időszak kormányainak nem újszerű, de mégis jelentős problémára kellett választ adniuk. Több olyan kormányzati feladat állt elő, amely egyértelműen a háborúból eredt, és olyan feladatokra is készülni kellett, amelyek majd csak a háború befejezését követően, a háborúból a békébe való átmenet időszakában jelentkeznek. Ezek a feladatok olyan súlyúnak bizonyultak, hogy szükség volt az 1848 óta viszonylag változatlan kormányzati struktúra reformjára. Ezen nagy kihívást jelentő feladatok közé háború alatti és a háborúból a békébe való átmenet népjóléti, munkaügyi és közéleti kérdései, átfogó gazdasági problémái, illetve a kisebbségekkel és a választójoggal kapcsolatos kérdések.

Az I. világháború kezdetére a magyar kormány a miniszterelnökből, nyolc miniszterből és egy tárca nélküli miniszterből állt. Tulajdonképpen a struktúra 70 év alatt, azaz 1848 óta annyiban változott, hogy két minisztérium neve megváltozott, és egy tárca nélküli miniszteri pozíció alapítására került sor. Erre azt mondhatjuk, még az 1849-1867. közötti időszak leszámításával is, hogy a kormányzati struktúra stabil, szinte köbe vésett.

Az a helyzet a kormány szerkezetében, amelyen a későbbi 1917. évi XI. törvénycikk tett változtatásokat, tehát jóval korábban, még 1889-ben alakult ki, a fentebb ismertetett folyamat következtében. „*Kijelentette még az új miniszterelnök, hogy a miniszteri tárcák számát szaporítani akarja*”⁵⁵⁵ – tudósított Esterházy Móric miniszterelnök szándékairól a Zalai Hírlap

⁵⁵⁴ KOSNICA, Ivan: *Das Problem der Staatsbürgerschaft in Kroatien und Slawonien im Ausgleich Zeitraum (1868-1918)*. In: MÁTHÉ Gábor-MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015. 133. o.

⁵⁵⁵ Zalai Hírlap, V. évf. 130. sz. (1917. június 9.) 1. o.

1917. június 19-én. Ez az elképzelés – mások mellett – nem aratott azonban osztatlan sikert. Berzeviczy Albert, a Magyar Tudományos Akadémia akkori elnöke ezt írta a naplójában: „*Amit programja és kabinetje kialakulásáról addig hallottunk, az a kiegyezhetetlen abszurdumok halmaza.*”⁵⁵⁶

Esterházy miniszterelnök és a kormánya nehéz helyzetben került hatalomra: már negyedik éve tartott a világháború, a választójog kérdése pedig azonnali rendezést igényelt a további belpolitikai válságot elkerülendő. Kisebbségi kormányt vezetett, ráadásul a helyzetére elmondható volt, hogy nagyobb támogatást kapott a parlamentbe nem került társadalmi tényezőktől, mint parlamenti párhíveitől.⁵⁵⁷ Az általános elvárás a kormánnyal szemben a választójog kérdésének megoldása volt, ezért a sajtóban is a „*választójog kormányaként*” említették.⁵⁵⁸

1917. június 9-én az újságok arról tudósítottak, hogy megvan az új miniszterelnök, Tisza István utódja, Esterházy Móric. A Pesti Hírlap tudósítása szerint Esterházy miniszterelnökként biztató ígéret. Bár a lap maga is beszámol arról, hogy az új miniszterelnök nem számított, nem készült erre a feladatra.⁵⁵⁹ A Népszava ugyancsak ezt emeli ki: „*Esterházy megbízatása meglepetésként hat, és készületlenül éri a politikát.*”⁵⁶⁰ Az Esterházy-kormánnyal kapcsolatos következő sajtóhírek még a kormány eskütétele⁵⁶¹ előtt, 1917. június 14-én jelentek meg. Ekkorra már összeállt az új kormány összetétele, azonban ez az összetétel nem volt még véglegesnek tekinthető, megtörténik majd később a miniszteri lista kiegészítése.⁵⁶² Egyes információk szerint Zichy Aladár, Vázsonyi Vilmos, Gratz Gusztáv és Batthyány Tivadar miniszteri széke nem végleges, a későbbiekben új minisztériumokat hoznak majd létre, így Batthyány Tivadar a békére való gazdasági átmenet minisztere, Vázsonyi Vilmos a szociális (népjóléti) ügyek minisztere, Földes Béla pedig a közlekedési ügyek minisztere lehet majd a későbbiekben.⁵⁶³ A Népszava az új minisztériumokról szóló cikkében maga is leírja, hogy a létesítendő választójogi minisztérium kivételével nem több pusztá találgatásnál. Ezzel együtt

⁵⁵⁶ GALI Máté (szerk.): *Búcsú a Monarchiától. Berzeviczy Albert naplója (1914-1920)*. Budapest, Helikon, 2015. 203. o.

⁵⁵⁷ VARGA Lajos: *Háború, forradalom, szociáldemokrácia Magyarországon 1914. július-1919. március*. Budapest, Napvilág, 2010. 122-123. o.

⁵⁵⁸ Lásd például: SZ. N.: *Az Esterházy-kormány programja*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 157. sz. (1917. június 22.) 1.o. és SZ. N.: *A választójogi kormány...* Népszava, XXV. évf. 210. sz. (1917. augusztus 22.) 1.o.

⁵⁵⁹ SZ. N.: *Gróf Esterházy Móric az új miniszterelnök*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 146. sz. (1917. június 9.) 1. o.

⁵⁶⁰ SZ. N.: *Választójogot minden egyéb előtt!* Népszava, XXV. évf. 145. sz. (1917. június 9.) 1.o

⁵⁶¹ 1917. június 15. Lásd: BÖLÖNY (1987) i.m.: 91. o.

⁵⁶² Vásárhelyi Reggeli Újság, XIII. évf. 135. sz. (1917. június 15.) 2. o.

⁵⁶³ SZ. N.: *Gróf Esterházy Móric megalakította kabinetjét*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 150. sz. (1917. június 14.) 5. o.

további négy új miniszteri tárca létrehozását prognosztizálták: népjóléti minisztérium, a békére való átmenet minisztériuma, Erdély minisztériuma és közmunka- és közlekedésügyi minisztérium.⁵⁶⁴ A Zalai Hírlap szerint az egyik új minisztérium, a szociális ügyek minisztériumának vezetője Vázsonyi Vilmos lesz.⁵⁶⁵ A lap azt is tudni vélte, hogy Erdély rekonstruálásának minisztere Bánffy Miklós lesz.⁵⁶⁶ A kormány megalakulása után a találgatások a népjóléti minisztérium, a közegészségügyi minisztérium, a közlekedési minisztérium, a háborúból a békeállapotra való átmenet minisztériuma és a választójog kodifikációjáért felelős minisztérium felállítását tartották valószínűnek.⁵⁶⁷ Az egyes lapok általában négy vagy öt új minisztériumról szóltak, de volt olyan lap is, amely akár hat új minisztériumot sem tartott elképzelhetetlennek.⁵⁶⁸ Persze felmerült az a lehetőség is, hogy Esterháznak nem sikerül a kormányt felállítani, és nem sikerül a parlament munkaképességét biztosítani. Ellenzéki körök állítása szerint ebben az esetben az uralkodóhoz fordult volna az országgyűlés feloszlata érdekében.⁵⁶⁹

Gróf Esterházy Móric miniszterelnök a Képviselőház előtt 1917. június 21-én ismertette programját.⁵⁷⁰ Ugyanezen az ülésen ismertették a királyi leiratot Esterházy miniszterelnökké történő kinevezéséről és a miniszterek kinevezéséről is.⁵⁷¹ Természetesen ekkor még nem kerül szóba a későbbi négy tárca nélküli miniszter kinevezése. Ami meglepő, hogy a miniszterelnök a kormányprogram viszonylag hosszas előadása közben sem ejt szót a kormány létszámának bővítéséről. A sajtóban ennek ellenére akár hosszabb leírások is megjelentek a kormány létszámának bővítésével kapcsolatban. Az Országos Magyar Gazdasági Egyesület (OMGE) közlönyében, a Köztelekben például kifejezésre juttatták, hogy feleslegesnek tartják a népjóléti minisztérium, illetve a gazdasági átmenet minisztériumának megalakítását. Utalt a cikk arra, hogy az ideiglenes feladatokat korábban alacsonyabb szintű szervezetben is el tudták látni, szükségtelen magasabb szintű, szinte állandó minisztériumi struktúrát létrehozni. A lap egyenesen azt feltételezi, hogy azért van szükség a miniszteri állások szaporítására, hogy meghatározott személyekből miniszter lehessen.⁵⁷²

⁵⁶⁴ Sz. N.: *Kész az új kormány*. Népszava, XXV. évf. 151. sz. (1917. június 14.) 4. o.

⁵⁶⁵ Zalai Hírlap V. évf. 130. sz. (1917. június 9.) 1. o.

⁵⁶⁶ Zalai Hírlap V. évf. 131. sz. (1917. június 11.) 1. o.

⁵⁶⁷ Zalai Hírlap, V. évf. 134. sz. (1917. június 14.) 1. o.

⁵⁶⁸ Csiki Lapok, XXIX. évf. 16. sz. (1917. június 13.) 1. o.

⁵⁶⁹ Szentesi Lap, XLVII. évf. 46. sz. (1917. június 10.) 2. o.

⁵⁷⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVI. kötet 8-14. o.

⁵⁷¹ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVI. kötet 7-8. o.

⁵⁷² Sz. N.: *Új minisztériumok*. Köztelek. 27. évf. 25. sz. (1917. június 23.) 1026. o.

Az 1917. június 25-i minisztertanácsi ülésen került először napirendre a tárca nélküli miniszterek ideiglenes kinevezéséről szóló törvényjavaslat,⁵⁷³ amely aztán a későbbiekben a kormány számára nagy szabadságot biztosított ezen állások betöltése, be nem töltése, illetve tartalommal való megtöltése szempontjából.⁵⁷⁴ Az ülésen ez volt az első napirendi pont, és jelentőségének megfelelően Esterházy Móric miniszterelnök volt a napirendi pont előterjesztője. Meglátása szerint a világháború és ennek vége után a békére való átmenet a kormányra lényegesen nagyobb feladatokat rótt volna, „*az állam kormányát összehasonlíthatatlanul nagyobb feladatok megoldás elé állítja.*” A miniszterelnök véleménye szerint ennek a megnövekedett feladattehernek a kormány eredményesebben tudott volna megfelelni, ha tárca nélküli miniszterek kinevezésével a kormánytagok létszámát megnövelték volna. Ennek a megoldását jelentette a minisztertanács előtt lévő törvényjavaslat. A törvényjavaslat 1. §-a szerint a kinevezhető tárca nélküli miniszterek száma négy volt. A javaslat hangsúlyozta, hogy ezek a tárca nélküli miniszterek csak a háborúnak és a békére való átmenetnek az idejére voltak kinevezhetők, a tárca nélküli miniszterek kinevezése ideiglenes lett volna. A kormány feladatainak megnövekedése indokoltta tette, hogy a tárca nélküli miniszterek a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat végezhesenek. Az is kívánatos volt a miniszterelnök szerint, hogy olyan feladatokat is vállalhassanak, amely feladatok a rendes közigazgatási ügykörön kívül esnek, amelyek különleges jellegüknél vagy nagy jelentőségüknél fogva nagyobb munkateherrel járnak, mint például egy jogszabály előkészítő munkálatai. Erre reflektált a törvényjavaslat 1. §-ának második bekezdése. A törvényjavaslat 2.§-a az új tárca nélküli miniszteri állások megszervezésével járó költségtöbblet ideiglenes rendezéséről gondoskodott, és két korlátozó rendelkezést is tartalmazott. Egyrészt a törvény alapján szervezett állásokkal járó, a költségvetést terhelő többletköltségek mértéke nem haladhatta meg évente a 400.000 koronát. Másrészt a törvényjavaslat korlátozást tartalmazott a törvény alapján megszervezhető állásokkal kapcsolatban is. Ezen leendő törvény alapján kizárólag a négy tárca nélküli miniszteri és két államtitkári állás volt megszervezhető és volt betölthető. A miniszterelnök kérte a minisztertanács jóváhagyását ahhoz, hogy a törvényjavaslatot a király elé terjeszthesse jóváhagyásra, majd az országgyűlés elé a törvény megalkotására irányuló javaslatával. A minisztertanács a hozzájárulást megadta.⁵⁷⁵

⁵⁷³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 50. (16. ülés)

⁵⁷⁴ Nyilvánvaló a leendő tárca nélküli miniszterek feladatkörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatos munka folyamatban volt. Lásd például: FELLNER Frigyes: *Az átmeneti gazdaság kérdéséről. A német-osztrák-magyar gazdasági szövetségnek Budapesten, 1917. évi június 23-25-én tartott ülése elé terjesztett jelentés.* Budapesti Szemle, 172. kötet, 491. sz., 250-270. o.

⁵⁷⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 25. (16. ülés)

Fontos itt említeni néhány későbbi, a törvényjavaslat parlament előtti tárgyalásának idején megjelent újságcikket. A Pesti Hírlap már bőven nem az előkészítés időszakában, 1917. július 8-án arról számolt be, hogy a kormány pártközi megbeszélésen egyeztetette a törvényjavaslatot a munkapárt vezetőivel és Tisza Istvánnal is külön. A kormány eredeti tervezete, amely a tárgyalásokat követően jelentősen megváltozott – a lap elemzése szerint – jól megszervezett, alkotómunkára képes, állandó jellegű minisztériumok felállítását irányozta volna elő. Ehhez képest a kormány az „*ellenzék javaslatát*”, de legalábbis az eredeti alapjaiban módosított változatát nyújtotta be a parlamentnek.⁵⁷⁶

Esterházy Móric miniszterelnök a minisztertanács által támogatott szöveggel és megegyező tartalmú indokolással terjesztette a Képviselőház elé.⁵⁷⁷ Ennek az indokolásnak van azonban egy nehezen érthető mondata: „*Kívánatos volna tehát lehetővé tenni, hogy, amint az több külföldi állam parlamentáris gyakorlatában meghonosodott, egyes államférfiak a minisztérium felelős tagjai lehessenek anélkül, hogy valamely miniszteri tárca élén állanának.*”⁵⁷⁸ A szövegezésből úgy tűnik, mintha a magyar közjogban és a kormányzati gyakorlatban ismeretlen volna a tárca nélküli miniszteri pozíció. Ez nyilvánvalóan nincs így, hiszen maga az itt említett indokolás is utal az 1868. évi XXX. törvénycikkre. E törvénycikk 44. §-a egyértelmű: „*Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok érdekeinek képviselése tekintetéből ezen országok részére a Buda-Pesten székelő központi kormányhoz egy tárcanélküli külön horvát-szlavon-dalmát minister neveztetik ki. Ezen minister szavazattal bíró tagja a közös ministeri tanácsnak, s a közös országgyűlésnek felelős. [...]*”⁵⁷⁹ Jól látható, hogy a horvát-szlavón-dalmát miniszter jogszabály szerint is tárca nélküli miniszter volt. Kétségtelen, hogy 1917-re ez a konstrukció már közel 50 éve fennáll, így annyira megszokottá válhatott a horvát-szlavón-dalmát miniszter léte és tevékenysége, hogy a szokás nem a tárca nélküli miniszterek, hanem a szakminiszterek közé sorolta. Erre utalt az is, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyvek gyakran ennek megfelelően említik: egyrészt elhagyva a „*tárca nélküli*” utalást, másrészt a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium elnevezést használva.⁵⁸⁰

A törvényjavaslatról véleményt, illetve jelentést készített a Képviselőház pénzügyi, közigazgatási és igazságügyi együttes bizottsága Khuen-Héderváry Károly gróf elnöklete alatt. A bizottság jelentése nem tett ki egy oldalt sem, és valójában szinte csak törvényjavaslat

⁵⁷⁶ Sz. N.: *A helyzet*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 171. sz. (1917. július 8.) 7. o.

⁵⁷⁷ Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 1-3. o. 1375.

⁵⁷⁸ Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 2. o. 1375.

⁵⁷⁹ 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §

⁵⁸⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 27. (11. ülés), 1869. július 14. (44. ülés), 1899. szeptember 13. (31. ülés), 1919. január 21., 1920. augusztus 12., 1921. április 8.

indokolását ismertette, ismételte meg, néhány egyszerű megállapítást tett. Maga a törvényjavaslat szövege egyébként sem tesz lehetővé mély elemzést, mivel igen rövid, és részletkérdésekkel nem is foglalkozik. A bizottság egy – jelen disszertáció szempontjából is – nagyon fontos megállapítást tett: „[...] a magyar alkotmányjogi fejlődés szerint hazánkban nemcsak a ministeriumok számának megállapítása, de hatáskörük megszabása is kizárólag törvényhozási úton eszközölhető [...]”.⁵⁸¹ A bizottság gyorsan túllépett ezen megállapításán, és a kormány indokolását elfogadva, sőt kiegészítve támasztotta azt alá. A bizottság jelentése szerint a körülmények olyan kivételesek voltak, a tervezett szabályozás pedig egyértelműen ideiglenes, hogy nem jelentett volna ez a változtatás a rendes alkotmányos gyakorlattól való eltérést. A rövid jelentésben a második alapvető érv szerint a bizottság nem kívánt a kormány munkájának akadályozója lenni, mivel ezt kötelezettségének tartotta a háborúra tekintettel.⁵⁸²

A törvényjavaslat először – igaz még nem érdemben – 1917. július 4-én került említésre a Képviselőházban. Esterházy Móric miniszterelnök ekkor jelentette be a Képviselőház ülésén, hogy a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló törvényjavaslatot kívánja beterjeszteni.⁵⁸³ A Pesti Hírlap már másnap felhívta a figyelmet arra, hogy szokatlan dolog ideiglenes feladatokra miniszteri állásokat létrehozni. Sokkal gyakoribb és bevett szokás volt ilyen feladatokra kormánybiztost kinevezni.⁵⁸⁴ A Népszava ennél sokkal súlyosabban fogalmazott. A témáról szóló „*A négy új miniszterek*” című cikkének mottója ez volt: „*Nesze semmi, fogd meg jól!*” Az írás egyenesen kimondta, hogy a törvényjavaslat a munkapárt és személyesen Tisza István befolyása alapján született meg: „*a törvényjavaslat szomorú dokumentuma annak, hogy az új kormány Tisza és a munkapárt pórázán lóg, és a programban hirdetett szép s nagy szociálpolitikát csak abban a mértékben valósítják meg, amennyit a bukottak engednek.*”⁵⁸⁵ A cikk kevesellte a törvényjavaslatban írt évi 400.000 koronás költségkeretet is, mivel azt nem tartotta sem alkalmasnak, sem elegendőnek a célok megvalósításához.

Miután megtörtént a beterjesztés bejelentése 1917. július 4-én,⁵⁸⁶ a következő alkalommal 1917. július 10-én került a Képviselőház napirendjére a kérdés. Ekkor került sor a javaslat sürgősséggel való tárgyalásának elrendelésére.⁵⁸⁷ Másnap újból napirenden volt „a

⁵⁸¹ Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 5. o. 1377.

⁵⁸² Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 5-6. o. 1377.

⁵⁸³ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 233. o.

⁵⁸⁴ SZ. N.: *A helyzet*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 168. sz. (1917. július 5.) 6. o.

⁵⁸⁵ SZ. N.: *A négy új miniszterek*. Népszava, XXV. évf. 169. sz. (1917. július 5.) 6. o.

⁵⁸⁶ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 233. o.

⁵⁸⁷ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 255. o.

magyar felelős ministerek számának ideiglenes felemeléséről szóló törvényjavaslat” tárgyalása.⁵⁸⁸ A javaslat tárgyalásán a pénzügyi, közigazgatási és igazságügyi bizottságok együttes jelentésének előadója, Rakovszky Iván szólt először. A javaslat ismertetésén túl az előadó felhívta a Képviselőház figyelmét arra, hogy a javaslatban kétféle korlát is van: az időtartam és a hatáskör szempontjából is.⁵⁸⁹ Persze, ha az előadó szövegét, illetve a törvényjavaslat szövegét közelebbről megnézzük, akkor látszik, hogy éppen ez a két téma van a legkevésbé határozottan megfogalmazva. Az időtartam tekintetében annyi szerepel a javaslatban, hogy az új minisztériumokat a háború és a békére való átmenet idejére hozzák létre. A háború vége még csak meghatározható a fegyverszüneti vagy a békemegállapodás dátumával, de a békére való átmenet ideje bizonyosan nem ilyen konkrét. A hatáskör esetében hasonló a helyzet. A törvényjavaslat szerint az új minisztériumok csak olyan feladatokkal bízhatók meg, amelyek a háborúval vagy a békére való átmenettel kapcsolatosak, illetve olyannal, amelyek a rendes kormányzat keretén kívül állnak. Ez ugyancsak nem határozható meg egyszerűen, de az előadó ennek a kérdésnek a megoldását könnyedén a minisztertanácsra hárította. Rakovszky képviselő szót ejtett az egyetlen felmerült alkotmányossági aggályról is. miszerint az addigi alkotmányos hagyomány szerint a ministerek számár és feladatkörét csak és kizárólag törvény állapíthatta, állapította meg. A bizottság erre vonatkozó érvei szerint ebben az esetben csak ideiglenes szabályozásról van szó, a későbbiekben ez nem fog precedenst jelenteni, illetve a háborús időre való tekintettel a kormány rendelkezésére kell bocsátani az általa kért és szükségesnek tartott eszközöket.⁵⁹⁰ A Népszava is idézte Hegedűs Lorántnak a képviselőházi vitában elhangzott, a javaslatot gyakran gúnyoló beszédét.⁵⁹¹ Hegedűs képviselő nagy bajnak tartotta, hogy a javaslat egyértelműen ellentétes a magyar alkotmányfejlődéssel. Tekintettel arra, hogy az 1848-as törvények alapeszméje szerint a miniszteri felelősséget törvényben kell szabályozni, a javaslat a benyújtott tartalommal számára elfogadhatatlan. Javaslatot tett arra elsősorban, hogy a ministerek hatáskörét is tegyék a majdani törvény részévé, vagy másodsorban arra, hogy elsőként a minisztertanács állapíthassa meg a ministerek hatáskörét, de a későbbiekben azt már a törvényhozás módosíthassa. Ugyancsak aggodalmát fejezte ki abban a tekintetben, hogy a háború során nem szerencsés megváltoztatni ily jelentős módon az államszervezetet.⁵⁹² Gündisch Guidó arra hívta fel a figyelmet a vita

⁵⁸⁸ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 257. o.

⁵⁸⁹ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260. o.

⁵⁹⁰ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260. o.

⁵⁹¹ Sz. N.: *Károlyi és Esterházy válasza Madarassy-Beck interpellációjára*. Népszava, XXV. évf. 175. sz. (1917. július 12.) 4. o.

⁵⁹² Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260-269. o.

során, hogy jogszabályban nincs meghatározva a tárca nélküli miniszter fogalma, pusztán az eddigi gyakorlat alapján lehet ezt meghatározni, azonban koránt sem biztos, hogy mindenki számára egységesen. A miniszterelnök, a horvát-szlavón-dalmát miniszter és a király személye körüli miniszter azok, akik tárca nélküli miniszterként vettek részt a kormány munkájában abból a szempontból, hogy nem egy meghatározott közigazgatási ág élén álltak. A képviselő fontosnak tartotta volna tehát a tárca nélküli miniszter fogalmának törvényben való meghatározását.⁵⁹³ Tisza István gróf igen hosszú felszólalásában elmondta, hogy a törvényjavaslattal nem értett egyet, nem támogatta a kormány bővítését. Biztosította azonban a kormányt arról, hogy törvényjavaslatot ennek ellenére elfogadja.⁵⁹⁴ Ezzel kapcsolatban a Pesti Hírlap emlékeztetett, hogy Tisza István korábban két minisztérium felállítását maga is szorgalmazta.⁵⁹⁵ A törvényjavaslatot a fentiekkel együtt a Képviselőház 1917. július 13-án elfogadta.⁵⁹⁶

A Főrendiház 1917. július 21-én vette napirendjére a törvényjavaslat tárgyalását.⁵⁹⁷ A Főrendiház egyesült pénzügyi, valamint közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése alapvetően megismételte a képviselőházi bizottság érveit, és támogatni javasolta a törvényjavaslatot. A bizottság kifejezésre juttatta, hogy a megoldás ellentétes volt az alkotmányos gyakorlattal, azonban kevés terhet rótt a költségvetésre és ideiglenes konstrukciót hoz létre.⁵⁹⁸ A főrendiházi vitában egyértelmű, hogy csak találgatások voltak arra vonatkozóan, hogy a négy új miniszteri pozíció milyen feladatokkal fog társulni. Az újsághírekben és a képviselőházi vitában felvetett feladatkörök mellett felvetődött még a demobilizációval kapcsolatos ügyekért felelős miniszteri pozíció is.⁵⁹⁹ A főrendek egyéként leginkább a kormány érveit ismételték, majd elfogadták a törvényjavaslatot.⁶⁰⁰

Az Esterházy-kormány kudarcához – sok más, súlyosabb probléma mellett – valószínűleg hozzájárult a kormány szerkezetének átalakításával kapcsolatos bizonytalanság is. A kormány tevékenységét zavarhatta az újonnan felállítandó minisztériumok feladat- és hatásköre körüli vita, a megválaszolatlan kérdések kölcsönös átfedésekkel, személyi ellentétekkel.⁶⁰¹ A kormány fő feladatának alapvetően a választójog kérdését tartotta és tartották mások is. Azzal együtt, hogy ez nem valósult meg, az 1917. évi XI. törvénycikkkel a kormány

⁵⁹³ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 273-277. o.

⁵⁹⁴ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 299-315. o.

⁵⁹⁵ SZ. N.: *A helyzet*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 171. sz. (1917. július 8.) 7. o.

⁵⁹⁶ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 320. o.

⁵⁹⁷ Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 5-19. o.

⁵⁹⁸ Főrendiházi Irományok (FI) 1910. XXIV. kötet, 62-63. o., 1466.

⁵⁹⁹ Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 6. o.

⁶⁰⁰ Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 18. o.

⁶⁰¹ VARGA Lajos: *Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2004. 59. o.

megvillantotta a magyar alkotmányos hagyományoktól való eltérés lehetőségét a kivételes körülményekre való tekintettel.

Az 1917. augusztus 20-i minisztertanácsi ülésen Esterházy Móric miniszterelnök elmondta, hogy az uralkodónál tett látogatása alkalmával őt tájékoztatta megromlott egészségi állapotáról, ami nem teszi lehetővé, hogy a nehéz történeti időkben az államügyek vezetését nyugodt lelkiismerettel vállalja. Erre tekintettel kérte az uralkodót, hogy miniszterelnöki állásából mentse fel őt. Károly király elfogadta a miniszterelnök lemondását, és Wekerle Sándort nevezte ki miniszterelnöknek. A miniszterelnök közlését a minisztertanács tudomásul vette, egyúttal felkérte a miniszterelnököt, hogy a teljes kormány lemondását jelentse be az uralkodónak.⁶⁰²

Az 1917. augusztus 24-én tartott minisztertanácsi ülésen már Wekerle Sándor miniszterelnökként elnökölt.⁶⁰³ Az Esterházyt követő Wekerle-kormány eskütételét⁶⁰⁴ követő napon, az 1917. augusztus 24-én tartott minisztertanácsi ülésen történt meg az 1917. évi XI. törvénycikk alapján létesített tárca nélküli miniszteri pozíciókra történő javaslatétel. A napirend címe: *„Az 1917:XI. tc. alapján a tárca nélküli miniszterek ügykörének, elhelyezésének kijelölése - dr. Vázsonyi Vilmos megbízása a választói jog előkészítésével, helyisége az igazságügyminiszteri palota, beosztottai: a Belügyminisztériumból Némethy Károly államtitkár a vele dolgozó tisztviselőkkel, az Igazságügyminisztériumból dr. Lengyel Aurél miniszteri osztálytanácsos, dr. Rassay Gyula miniszteri segédtitkár, dr. Spur Endre és Sziller Péter bírósági jegyző, külön alkalmazásban, mint statisztikai tanácsadó, Rácz Gyula székesfővárosi statisztikai hivatali helyettes igazgatói címmel felruházott titkár; - gr. Hadik János megbízása a közlelémezési ügyekkel; - gr. Batthyány Tivadar megbízása a szociális jellegű teendőkkel; - valamint dr. Földes Béla megbízása az átmeneti gazdasági teendőkkel; hatáskörüket és személyzetüket a későbbiekben határozzák meg.”*⁶⁰⁵ A minisztertanács a miniszterelnök javaslatát fogadta el, a napirendi pont címének megfelelő határozatot hozta, abban módosítást nem tett.⁶⁰⁶

⁶⁰² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 20. (23. ülés)

⁶⁰³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

⁶⁰⁴ 1917. augusztus 23. Lásd: BÖLÖNY (1987) i.m.: 91. o.

⁶⁰⁵ A félmillió példányszámban megjelenő Est című bulvárlap 1917. szeptember 5-i száma az 1917. évi XI. törvénycikknek egy érdekes utóhatásáról tudósított. Wekerle Sándor miniszterelnök felkereste Szász Károly házelnököt, és együtt megtekintették az üléstermet és a tizennégy új miniszteri bársonyszéket. Mivel a miniszterek száma néggyel növekedett, a korábbi miniszteri székek helyét szűkíteni kellett, hogy a rendelkezésre álló helyen minden miniszter széke elférhessen. SZ. N.: *Wekerle Szász Károlynál*. Az Est, VIII. évf. 221. sz. (1917. szeptember 5.) 3. o.

⁶⁰⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

A következő, az 1917. augusztus 30-i minisztertanácsi ülésen volt napirenden két tárca nélküli miniszter hatáskörének meghatározása: Batthyány Tivadar népjóléti és Földes Béla a gazdasági átmenet tárca nélküli minisztere hatáskörének kidolgozása. A miniszterelnök első napirendi pontként a népjóléti miniszter hatáskörének tárgyalására tett javaslatot. Elmondta, hogy a népjóléti tárca nélküli miniszter tervezett hatáskörét több jogszabály is érinti. Így a szükséges törvénymódosítások nélkül véglegesen nem lehet megállapítani a miniszter hatáskörét. Erre tekintettel a miniszterelnök felkérte Batthyány Tivadar népjóléti tárca nélküli minisztert, hogy a hatáskörével kapcsolatban szükséges jogszabály-módosításokat készítse elő, amiket majd a minisztertanácsi és uralkodói jóváhagyást követően az országgyűlés elé fognak terjeszteni. A miniszterelnök ugyancsak felkérte Batthyány Tivadar népjóléti tárca nélküli minisztert, hogy a részletes szervezeti szabályozást is készítse elő. A minisztertanács a miniszterelnök előterjesztésének megfelelően határozott, és a szervezeti kérdések kidolgozásához a tárca nélküli miniszter mellé még állami tisztviselőt rendelt segítségül a Király Személye Körüli Minisztériumból. A kormányfő ugyancsak előterjesztést tett a gazdasági átmenettel kapcsolatos ügyek miniszterének hatásköre és szervezete iránt. A miniszterelnök Földes Béla tárca nélküli miniszterrel egyetértve megállapította, hogy ezt a hatáskört még nem rögzítették véglegesen. A gazdasági átmenetért felelős tárca nélküli miniszter úgy gondolta, hogy nem hagyományos minisztériumi szervezetet szeretne. Azt tervezte, hogy felállítana egy hatvantagú szakbizottságot, amely munkáját albizottságokra tagolódva végezné. Ez a szakmai alapon szervezett szakbizottság, illetve albizottságai működtek volna együtt az egyes szakminiszterekkel az átmenetgazdasági feladatok tekintetében. Tisztviselők csak a feldolgozás, az adminisztráció feladatát látták volna el. A minisztérium feladata lett volna az átmeneti gazdaság intézése, a beszerzendő anyagok, egyes anyagpótló szerek összeírása, a szükségletek megállapítására és beszerzésére, a kész áruk, gyártmányok behozatalára irányuló intézkedések azzal, hogy a közvetítői feladatokat a magyar kereskedelmi szereplők végezzék. Célnak kellett volna lennie annak is, hogy a háborús nyereségeket megóvják annak a gazdasági ágazatnak a javára, amelyben a nyereség keletkezett. A minisztérium feladata lett volna a kivitelre és a behozatalra vonatkozó ügyekben a szakminiszterekkel való együttműködés, a leszereléssel összefüggő személyi kérdésekkel kapcsolatban való együttműködés és a mozgósítottak munkával való ellátásáról való gondoskodás. A miniszterelnököt kiegészítve Földes Béla miniszter még elmondta, hogy szerinte a minisztérium feladata lenne még a közmunkákkal kapcsolatos átfogó program kidolgozása, a valuta helyreállításánál és a visszavásárlások intézésénél való közreműködés, a háborús központok feletti rendelkezés, és végül minden olyan ügy, amely a gazdasági élet

helyreállítására és új irányban történő, reális alapokra való helyezésére irányul. A miniszter azt kérte a minisztertanácstól, hogy számára háromféle munkaerő igénybevételére adjon felhatalmazást: egyrészt a szakminiszterekkel együtt kiválasztott tisztviselők, másrészt az önként jelentkező, szakterületükön kiváló szaktanácsadók, harmadrészt pedig a hatvantagú nagy tanácshoz szükséges személyek igénybevételére. A miniszter felhatalmazást kért a minisztertanácstól, hogy a bizottságot minél előbb felállíthassa. A minisztertanács az előterjesztést tudomásul vette, hozzájárult, és a miniszternek a felhatalmazást megadta.⁶⁰⁷

Az 1917. szeptember 7-én megtartott minisztertanácsi ülésen Wekerle Sándor miniszterelnök ismertette azt a beszédet, amelyet a kormány bemutatkozása kapcsán kívánt tartani a képviselőházban szeptember 12-én és a főrendiházban szeptember 13-án. A minisztertanács a beszéd szövegét tudomásul vette.⁶⁰⁸

Wekerle miniszterelnök képviselőházi beszédét a következőképpen kezdte: „*Midőn újból kinevezett ministertársaimmal a t. háznak bemutatkozom, a helyzet általános jellemzéséül először is azt vagyok bátor kijelenteni, hogy amint — a miniszterelnöki állást kivéve — változatlanul maradt. az egyes ministeri állások betöltése, változatlanul marad s egészében fentartjuk azt a programot is, melyet hivatali elődöm ez évi június hó 21-én a t. házzal megismertetett. (Elénk helyeslés és taps a baloldalon.)*”⁶⁰⁹ Wekerle kormánya, illetve az Esterházy-kormány újból meghirdetett programja a Képviselőházban támogatásra talált. A miniszterelnök a továbbiakban kijelentette, hogy „*[a]zok az irányelvek vezérelnek bennünket továbbra is, melyeket hivatali elődöm programbeszédében az államigazgatás egészére kiterjedőleg körvonalozott.*”⁶¹⁰ Ezalatt elsősorban nem a témánk szempontjából érdekes, négy új tárca nélküli miniszteri pozíciót értette, hanem leginkább a szociális ügyek kérdését, azon belül is leginkább a lakásügyet, a népnevelést és a birtokpolitikát. Programbeszédében kitért részletesen is a tárca nélküli miniszterek kérdésére. A miniszterelnök mind a négy lehetséges tárca nélküli miniszterre vonatkozó terveit a Képviselőház elé terjesztette. Az első tárca nélküli miniszter feladataként határozta meg a választójogi reform megvalósítását. Ennek részleteit, céljait beszédje korábbi részében már ismertette. A miniszterelnök a második tárca nélküli miniszter hatáskörébe vonta a háborús állapotból a békére való átmenetre vonatkozó intézkedéseket, ezek közül legfőképpen a nyersanyagkészletek és a szükséglet megállapítása, beszerzése és szétosztása, a demobilizáció folytán szabaddá váló munkaerő igénybevételének

⁶⁰⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 30. (25. ülés)

⁶⁰⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. szeptember 7. (26. ülés)

⁶⁰⁹ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 8. o.

⁶¹⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 8. o.

helyes megállapítására vonatkozó intézkedések, a munkanélküliek foglalkoztatása, az ipari tevékenység folytonosságának biztosítása, a szünetelő iparok működésének felvétele, a hadiiparral foglalkozók rendes tevékenységére való áttérés elősegítése, a közlekedési és különösen a hajójáratok és hajóúrbiztosítási és megosztási kérdések irányítása, valamint annak biztosítása, hogy a nagy háborús ipari nyereségek az ipari fejlesztés céljaira használják fel. A harmadik tárca nélküli miniszter feladatkörébe tartoztak volna a népjóléti intézkedések. Ebben az esetben Wekerle egy jelentős törvénymódosítást irányzott elő. Szerinte a népjóléti tárca nélküli miniszter működésének feltétele az, hogy úgy módosítsák az 1917. évi XI. törvénycikket, hogy a módosítást követően a rendes igazgatás körébe tartozó intézkedések is a hatáskörébe legyenek utalhatók.⁶¹¹ Erre szükség is lenne – amennyiben valóban ez a miniszterelnök szándéka –, hiszen a törvénycikk 1. §-ának második bekezdése így hangzik: „A minisztérium a jelen törvény értelmében tárca nélkül kinevezett miniszterekre a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat, továbbá az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhat.”⁶¹² Ez már előrevetíti azt, hogy a népjóléti tárca nélküli miniszterből a későbbiekben rendes, a reszortminiszterek rendes rendszerébe illeszkedő miniszter lesz. Wekerle miniszterelnök programbeszédében a negyedik tárca nélküli miniszter pedig az élelmezési ügyekért lett volna felelős. A miniszterelnök az új tárca nélküli miniszterektől, illetve a pozícióiktól azt várta, hogy a minisztériumok közötti egyeztetések, tárgyalások és üzenetváltások számára csökken, ezáltal az egyes ügyek elintézés gyorsabb lesz.⁶¹³ Miután a Képviselőház elnöke megnyitotta a kormányprogram vitáját, igen sok és terjedelmes hozzászólás történt. Egy rövid megjegyzéstől eltekintve nem került szóba a négy tárca nélküli miniszter pozíciója vagy akár az 1917. évi XI. törvénycikk felülvizsgálata sem.⁶¹⁴ Wekerle miniszterelnök a Főrendiház előtt is ismertette kormány programját. Valójában ugyanazt a programot mutatta be, mint Képviselőházban, valamivel rövidebb formában. Sietett a Főrendiház előtt is hangsúlyozni, hogy elődje programját mindenben a magáévá tette. A négy tárca nélküli miniszter leendő feladatkörét a Képviselőházban előadottakkal egyezően adta elő.⁶¹⁵

Az 1917. szeptember 13-i minisztertanácsi ülésen Földes Béla átmenetgazdasági tárca nélküli miniszter bemutatta az átmeneti gazdasági ügyek kormányhatósági intézéséről és az Átmenetgazdasági Tanács szervezéséről, feladatairól szóló rendelettervezetet. A miniszter a

⁶¹¹ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 11. o.

⁶¹² 1917. évi XI. törvénycikk 1. §

⁶¹³ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 11. o.

⁶¹⁴ Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 13-36. o.

⁶¹⁵ Főrendiházi Napló (FN), 1910. V. kötet. 22-25. o.

minisztertanács felhatalmazását kérte, hogy az említett, általa készített rendelettervezetet a kormány mielőbb kiadhassa. Ehhez kapcsolódóan miniszteri rendeletet is előkészített, amelyet az országos átmeneti gazdasági tanács feladataira és szervezetére vonatkozóan kíván kiadni a kormányrendelet kiadása után. E rendelettervezet szerint a gazdasági tanács feladata, hogy az átmenetgazdasági tárca nélküli miniszter tanácsadó és tanácskozó szerve legyen. Tagjait a kereskedelmi és iparkamarák, a budapesti áru- és értéktőzsde, a miniszter által kijelölendő országos jellegű mezőgazdasági, erdészeti, kereskedelmi és munkásegyletek választanák meg, valamint a miniszter 40 tagot nevezne ki az érintett miniszterek javaslattételi jogának megtartásával. A tanács költségei azokat a minisztériumokat terhelnék, amelyek annak tevékenységében érintve vannak: az Átmenetgazdaságügyi Minisztériumon kívül a Földművelésügyi Minisztériumot, a Kereskedelemügyi Minisztériumot, a Pénzügyminisztériumot és a Honvédelmi Minisztériumot. A miniszter kéri a minisztertanács jóváhagyását, hogy ezt a rendeletet ilyen tartalommal kiadhassa. A minisztertanács az előterjesztést támogatta, a kormánynak és a miniszternek megadta a felhatalmazást a rendeleteik kibocsátásához.⁶¹⁶ Ilyen rendelet volt például az átmenetgazdasági miniszter által előkészített kormányrendelet a háborúról a békére való átmenettel kapcsolatos gazdasági ügyek kormányhatósági intézéséről.⁶¹⁷

Az 1917. évi XI. törvénycikkben biztosított lehetőséggel folyamatosan éltek, ahogyan az első összetételben, a második összetételben is volt tárca nélküli miniszter Wekerle Sándor kormányában. Az 1918. január 26-án tartott minisztertanácsi ülésen a minisztertanács Windischgraetz Lajos herceget bízta meg tárca nélküli miniszterként, az 1917. évi XI. törvénycikk alapján a közéleti ügyek vezetésével.⁶¹⁸ A minisztertanácsi jegyzőkönyv itt igen nagyvonalúan fogalmazott, nyilván nem volt kormányhatáskör a miniszterek kinevezése, még tárca nélküli miniszter esetében sem, hanem uralkodói hatáskör. A jegyzőkönyv arra utalt, hogy a kormány tagjai a miniszterre való kinevezéssel egyetértettek.

Az 1918. február 28-i minisztertanácsi ülésen hagyományos hatásköri összeütközés megoldása került a napirendre, azonban a helyzetből adódóan érdekes módon. A kereskedelemügyi miniszter javaslatot tett arra vonatkozóan, hogy az Átmenetgazdasági Minisztérium ügyköre kerüljön át az ezen ügykörökben érintett más minisztériumok részére. A

⁶¹⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. szeptember 13. (27. ülés)

⁶¹⁷ A m. kir. minisztérium 1917. évi 3.394. M.E. számú rendelete, a háborúról a békére való átmenettel kapcsolatos gazdasági ügyek kormányhatósági intézéséről. *Magyarországi Rendeletek Tára 1917. 51. folyam.* Budapest, Pesti, 1917. 1649-1650. o.

⁶¹⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. január 26. (4. ülés)

korábban megállapított ügyrend szerint az átmenetgazdasági miniszter ügyköre olyan ügyekre is kiterjedt, amelyek más tárcaikkal szoros kapcsolatban voltak, és emiatt állandó hatásköri összeütközések merültek fel; például a valutáris jellegű ügyekben a Pénzügyminisztériummal, a mezőgazdasági ügyekben a Földművelésügyi Minisztériummal, az ipari, kereskedelmi, vasúti és hajózási ügyekben a Kereskedelemügyi Minisztériummal. A kereskedelemügyi miniszter szerint ezeket az ügyköröket azoknak a szakminisztériumoknak a hatáskörébe kellett volna visszaadni, amelyekhez eredetileg is tartoztak. A miniszternek a népjóléti ügyek – az egy másik tárca nélküli miniszter ügyköre – tekintetében is aggályai voltak. A miniszter kifejtette, hogy a népjóléti ügyek hatékony intézése tekintetében szükségesnek látta volna külön törvény alkotását, mert az 1917. évi XI. törvény nem adott elég felhatalmazást a munka hatékony elvégzésére. Ideiglenes megoldásnak azt javasolta, hogy a népjóléti ügyek vezetésével megbízott tárca nélküli miniszter intézze mindazokat a népjóléti ügyeket, amelyek intézését a törvény megengedte. Más szintén népjóléti jellegű ügyek esetében, amelyek más miniszterek hatáskörébe tartoztak, szintén a népjóléti tárca nélküli miniszter járt volna el, azonban a rendelkezéseket formailag a törvény szerint illetékes miniszter adta volna ki. Ezt az állapotot addig kellett volna fenntartani, amíg a népjóléti kérdések intézésének ügye törvényben nem rendeződtek volna. Földes Béla átmenetgazdálkodási tárca nélküli miniszter elismerte, hogy valóban voltak hatásköri összeütközések az említett témákban. Egyetértett a kereskedelemügyi miniszter javaslatával, hogy – mivel a rendelkezésre álló csekély apparátussal az átmenetgazdasági feladatok nem láthatók el hatékonyan – célszerű lett volna az egyes ügyköröket a korábbi szakminisztériumok között felosztani. Egyetértett azzal is, hogy szükséges a népjóléti minisztérium hatáskörének törvényi szabályozása, állandó minisztériumként. Az átmenetgazdasági miniszter nem értett egyet sem a földművelésügyi miniszterrel, sem Esterházy Móric tárca nélküli miniszterrel. Ők ketten azt is felvetették, hogy egyáltalán szükség van-e az Átmenetgazdálkodási Minisztériumra. A miniszterelnök szerint csak az az egy kérdés maradt eldöntetlen, hogy az Átmenetgazdálkodási Minisztérium a szakminisztériumokhoz visszatett hatáskörökkel maradjon fenn, vagy meg is szüntessék. A minisztertanács azt a döntést hozta, hogy az átmenetgazdasági ügyeket szét kell osztani a szakminisztériumok között. Földes Béla átmenetgazdálkodási tárca nélküli minisztert pedig felkérte a minisztertanács, hogy a következő ülésre készítsen egy összefoglaló anyagot arról, hogy milyen nagyobb feladat megoldását tudná vállalni tárca nélküli miniszterként.⁶¹⁹

⁶¹⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. február 28. (8. ülés)

Az 1918. április 17-i minisztertanácsi ülésen a kormány bejelentette lemondását. A miniszterelnök ismertette a politikai helyzetet, majd a minisztertanács azt a határozatot hozta, hogy nem teljesülnek azok a feltételek, amelyekkel a kabinet a kormányzásra vállalkozott, a kormány nincs azon alkotmányos eszközök birtokában, amelyek sikeres működését biztosítanák, és erre tekintettel elhatározta a kormány lemondását, kéri az uralkodót, hogy a kormányt állásából mentse fel.⁶²⁰ A harmadik újjáalakulást követően újra kormány szerkezeti kérdések kerültek napirendre. Az 1918. május 10-i minisztertanácsi ülésen a kereskedelemügyi miniszter újra napirendre hozta az Átmenetgazdálkodási Minisztérium ügyköre felosztásának kérdését. Kérte a minisztérium hatáskörének szétosztását más minisztériumok között, mivel meglátása szerint ez már minden nehézség nélkül megvalósítható. Egyidejűleg kérte a minisztérium feloszlását is. A minisztertanács támogatta a hatáskörök felosztását, valamint a minisztérium megszüntetését is. A megszüntetés végrehajtásával a kereskedelemügyi minisztert bízták meg, akit felkértek egy ezzel kapcsolatos tervezet bemutatására is.⁶²¹ Az 1918. május 22-i minisztertanácsi ülésen ismét napirenden volt az Átmenetgazdasági Minisztérium ügyköre felosztása. A kereskedelemügyi miniszter elmondta, hogy az Átmenetgazdasági Minisztérium ügyköre felosztása érdekében intézkedéseket tett. Külön hivatalt erre nem szándékozik létrehozni, hanem a minisztérium azon osztályaihoz fogja az ügyeket beosztani, ahová azok természetüknél fogva tartoznak. Így tett átmeneti gazdasági birodalmi biztosságával Németország is, beosztott ezeket az ügyeket a Reichswirtschaftsamtbba. Az olyan ügyek esetében, amelyek több minisztériumot érintenek, egy minisztériumok közötti bizottságot hoznak létre a koordinációra. A minisztertanács a kereskedelemügyi miniszter jelentését tudomásul vette.⁶²²

Az 1918. október 14-i minisztertanácsi ülésen Wekerle Sándor miniszterelnök elmondta, hogy a király a kormány lemondását nem fogadta el, bizalmáról biztosította, és kérte a miniszterek maradjanak a helyükön. A minisztertanács tagjai tudomásul vették a király döntését, és kijelentették, hogy tárcáikat megtartják.⁶²³ Két nappal később, az 1918. október 16-i minisztertanácsi ülésen Wekerle Sándor miniszterelnök bejelentette, hogy az uralkodónak benyújtotta a kormány lemondását. A király a kormány lemondását elfogadta, de arra kérte a minisztereket, hogy az ügyeket a király újabb rendelkezéséig vigyék tovább. A minisztertanács a király döntését elfogadta.⁶²⁴ Az 1918. október 24-i minisztertanácsi ülésen a miniszterelnök

⁶²⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. április 17. (15. ülés)

⁶²¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. május 10. (17. ülés)

⁶²² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. május 22. (18. ülés)

⁶²³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 14. (32. ülés)

⁶²⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 16. (33. ülés)

elmondta, hogy a kormány úgy érzi, hogy nem bírja a király teljes bizalmát. Ilyen körülmények között nem tudja ellátni a feladatát, ezért a minisztertanács elhatározta, hogy benyújtják a lemondásukat a királynak.

Az 1917. évi XI. törvénycikk alapján felállított tárca nélküli miniszteri pozíciók néhány tartósabbnak bizonyult a többinél. A később létesített, kispapokért felelős tárca nélküli miniszteri pozíció 1924-ig, a nemzeti kisebbségekért felelős tárca nélküli miniszteri pozíció 1922-ig, a népjóléti tárca nélküli miniszteri pozíció pedig egészen 1932-ig fennmaradt.⁶²⁵

⁶²⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 24. (35. ülés)

V. A népköztársaság időszaka

A népköztársaság időszaka a köztársasági államforma kísérlete Magyarországon, mely a legtöbb tekintetben teljes mértékben szakítani látszott a magyar közjogi hagyományokkal. Egy rövid kitekintés erejéig érdekesnek tartottam a népköztársaságbeli kormányserkezet vizsgálatát abból a szempontból, hogy a kormányserkezet esetében is kimutatható-e a hagyományokkal való szakítás.

Az 1918 októberétől 1919 márciusáig tartó időszakot három jól elkülöníthető szakaszra oszthatjuk fel. Az első időszak 1918. október végétől 1918. november 16-ig tart, amely a forradalom lezajlását, az első intézkedések megtételét és a köztársasági államforma megteremtését tartalmazza. A második időszak 1918. november 16-tól 1919. január 11-ig tart, amely a demokratikus köztársaság időszakát jelenti a kormányválságig. A harmadik időszak a Berinkey-kormány működését foglalja magában, amely a kommünig tart.⁶²⁶

József főherceg mint homo regius 1918. október 31-én Károlyi Mihályt nevezte ki miniszterelnöknek. A koalíciós kormány szerkezete a forradalmi időszaknak megfelelően alakult. Károlyi Mihály mint miniszterelnök ellátta a még megszervezést igénylő külügyminisztérium vezetését, valamint a szintén megszervezendő önálló pénzügyminisztérium vezetését is. Gróf Batthyány Tivadar kapta a belügyminiszteri tárcát egyidejűleg a király személye körüli miniszterséggel. Lovász Márton vállalta a vallás- és közoktatásügyi tárcát, Búza Barna pedig egyszerre töltötte be a földművelésügyi és az igazságügyminiszteri pozíciót is. Linder Béla vállalta a hadügyi, Nagy Ferenc pedig a közlekedési tárcát. Garami Ernő kereskedelemügyi miniszterré vált, Kunfi Zsigmond a horvát-szlavón-dalmát ügyek tárca nélküli minisztere lett. Jászi Oszkár a nemzetiségi ügyekért felelős tárca nélküli miniszter volt.⁶²⁷

Jól látható ebből az előbbi felsorolásból, hogy az új, a Károlyi-kormány továbbítte elődjei szerkezetét. Nem dolgoztak ki semmilyen új elképzelést, a régi modellt alakították

⁶²⁶ GERGELY Jenő: *A magyarországi forradalmak 1918-1919*. Budapest, IKVA, 1991. 25. o.; A témáról átfogóan lásd például: HATOS Pál: *Az elátkozott köztársaság. Az 1918-as összeomlás és forradalom története*. Budapest, Jaffa, 2018.; GRATZ Gusztáv: *A forradalmak kora*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1935.; SIKLÓS András: *Az 1918-1919. évi magyarországi forradalmak*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1964.; JUHÁSZ NAGY Sándor: *A magyar októberi forradalom története*. Budapest, Cserépfalvi, 1945.; BÖHM Vilmos: *Két forradalom tüzeiben*. Budapest, Népszava, 1947.; HAJDU Tibor: *Az őszirózsás forradalomról a rendszerváltás után*. Múltunk, 2018/3. sz. 24-42. o.; SALAMON Konrád: *Nemzeti önpusztítás 1918-1920. Forradalom-proletárdiktatúra-ellenforradalom*. Budapest, Korona, 2001.; ORMOS Mária: *Világháború és forradalmak 1914-1919*. Budapest, Kossuth, 2009.; EGRY Gábor (szerk.): *Kérdések és válaszok 1918-1919-ről*. Budapest, Napvilág, 2018.

⁶²⁷ GERGELY (1911) i.m.: 27-28. o.

tovább. A kormánystruktúra átalakítása folyamatosan napirenden volt a kormány megalakulását követően. Az 1918. október 31-i minisztertanácsi ülésen már Károlyi Mihály miniszterelnök elnökölt. A miniszterelnök röviden vázlatosan ismertette a programját, amelynek a minisztertanácsi jegyzőkönyvben való rögzítését kifejezetten kérte. Ennek a programnak a kormány felépítésével és működésével kapcsolatos két legfontosabb pontja a munkaügyi és népjóléti minisztérium létrehozása és a magyar külügyminisztérium törvényen alapuló megszervezése. A miniszterelnök bejelentette, hogy a kormány aznap letette a hivatali esküt, és a kormány kinevezése és eskütétele a hivatalos lapban is másnap meg fog jelenni.⁶²⁸

Valamivel később kezdődött el a korábbi kormányoktól való eltérések hangsúlyozására. Szükséges volt a megelőző kormány helyzetének rendezésére, így az 1918. november 4-i minisztertanácsi ülésen döntött a minisztertanács a miniszterelnök javaslatára az előző kormány tagjai illetményeinek beszüntetéséről és a jogosultak részére nyugdíjak kiutalásáról. E döntésig az előző kormány tagjai még illetményüket megkapták, mert bár felmentésük megtörtént, de formális felmentés nem következett be.⁶²⁹

Ugyancsak ezen 1918. november 4-i minisztertanácsi ülésen döntött a minisztertanács Kunfi Zsigmond tárca nélküli miniszter előterjesztésére arról, hogy a korábbi horvát-szlavón-dalmát minisztériumi helyiségeket a népjóléti minisztérium céljaira felhasználhatja.⁶³⁰ Bár még törvénnyel megalapítva nincs a tárca, a működésének helyszínét már megteremtették. A törvényi szabályozás előkészítése sem váratott sokat magára: az 1918. november 8-i minisztertanácsi ülésen a belügyminiszter adott tájékoztatást arról, hogy benyújtotta a munkaügyi és népjóléti minisztérium szervezéséről szóló törvényjavaslatot.⁶³¹ Az 1918. december 3-i minisztertanácsi ülésen a népjóléti miniszter bemutatta az igazságügyminiszter által készített törvényjavaslatot a Népjóléti Minisztérium felállításáról. A minisztertanács támogatja a törvényjavaslatot azzal, hogy szükségesnek tartja a minisztérium hatáskörének taxatív felsorolását.⁶³² A népjóléti miniszter az 1918. december 6-i minisztertanácsi ülésen mutatta be a munkaügyi és népjóléti igazgatásról szóló 1918. évi IV. néptörvény tervezetét. A

⁶²⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 31. (37. ülés) Az eskütételről Batthyány Tivadar visszaemlékezése tudósít. Lásd BATTYÁNY Tivadar: *Beszámolóm I.* Budapest, Athenaeum, 1927. 268-272. o.

⁶²⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 4. (40. ülés)

⁶³⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 4. (40. ülés)

⁶³¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 8. (42. ülés)

⁶³² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 3. (62. ülés)

minisztertanács hozzájárulását adta a tervezetnek.⁶³³ A minisztertanács az 1918. december 8-i ülésén nevezte ki munkaügyi és népjóléti miniszternek.⁶³⁴

A fentebb említett előkészítő munkának lett az eredménye a munkaügyi és népjóléti igazgatásról szóló 1918. évi IV. néptörvény, amely szerint „*a Magyar Népköztársaság munkaügyi és népjóléti igazgatása élén a munkaügyi és népjóléti miniszter áll, aki a népkormány tagja.*”⁶³⁵ Ezzel egyrészt nyilvánvalóan létrehoztak egy új tárcát, másrészt viszont ezt a korábbi kormánystruktúra átalakítása érdekében tették ráadásul a korábban kialakított elveknek megfelelően. A néptörvény 2. §-a is ezt erősíti, hiszen az meghatározza az új szakminiszter hatáskörét, és kimondja, hogy „*a munkaügyi és népjóléti miniszter hatáskörébe tartozik a munkaügy egész terjedelmében az összes termelési és foglalkozási ágakra nézve, továbbá a munkásbiztosítás és általában a kisebb jövedelmű néposztályok biztosításának ügye, a közegészségügy, a gyermekvédelem, a lakásügy, a zálogházi ügy, a közsegélyezés ügye, a hadigondozás, nevezetesen a hadirokkantak, a hadiárvák és a hadiözvegyek gondozásának ügye, a munkaügyi és népjóléti statisztika.*”⁶³⁶ A hatáskör törvényben történő rögzítésének követelményétől való eltérést két esetben is tartalmaz ez a néptörvény. Egyrészt a néptörvényben meghatározott hatáskörét a minisztériumnak a kormány rendelettel kiegészítheti, másrészt a kormány határozza meg rendeletben „*azt is, hogy más miniszterek hatásköréből minő ügycsoportok, minő igazgatási ágak, hivatalok és intézetek mennek át a munkaügyi és népjóléti miniszter hatáskörébe, illetőleg felügyelete alá.*”⁶³⁷ Az előbb említett rendelet a kormány 6.625. 1918. M. E. számú rendelete⁶³⁸ volt. Ez meghatározta a munkaügyi és népjóléti miniszter hatáskörét, amennyiben feladatokat és hivatalokat, intézeteket, testületeket és kormánybiztosságokat tett át a földművelésügyi minisztertől, a kereskedelemügyi minisztertől, a pénzügyminisztertől, a belügyminisztertől, a vallás- és közoktatásügyi minisztertől, az igazságminisztertől és a hadügyminisztertől. Ugyanez a rendelet határozta meg az átvett feladatok alapján felépítve az új minisztérium belső szervezeti felépítését. A rendelet zárása további rendeleteket irányoz elő: „*A munkaügyi és népjóléti miniszter az érdekelt miniszterekkel egyetértőleg külön rendeletekkel állapítja meg, hogy a ... felsorolt ügyek és a ... felsorolt hivatalok, intézetek, testületek és kormánybiztosságok mely*

⁶³³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 6. (64. ülés)

⁶³⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 8. (65. ülés)

⁶³⁵ 1918. évi IV. nt. 1. §

⁶³⁶ 1918. évi IV. nt. 2. §

⁶³⁷ 1918. évi IV. nt. 2. §

⁶³⁸ A magyar minisztérium 1919. évi 6.625. 1918. M. E. számú rendelete a munkaügyi és népjóléti igazgatásról szóló 1918: IV. néptörvény végrehajtásáról

időpontoktól fogva mennek át tényleg hatáskörébe.”⁶³⁹ Ilyen kiegészítő rendelet volt például az egészségügyi igazgatásnak a belügyminiszter ügyköréből a munkaügyi és népjóléti miniszter ügykörébe való átvételéről szóló rendelet is.⁶⁴⁰ Megjegyzendő, hogy a feladatok elhúzódása miatt a munkaügyi és népjóléti miniszter hatáskörét már nem a Károlyi-, hanem a Berinkey-kormány határozta meg.

A következő – egyébként szinte a leginkább magától értetődő – változtatás a kormány szerkezetén az államforma megváltoztatása miatt történt. Az 1918. november 18-i minisztertanácsi ülésen napirenden volt az „*Előterjesztés az Ő Felsége személye körüli miniszteri állás és a minisztérium megszüntetéséről.*” A belügyminiszter elmondta, hogy miután az 1918. november 16-án tartott Nagy Nemzeti Tanács⁶⁴¹ a köztársasági államformát proklamálta, az államformában történt ezen változtatás miatt a király személye körüli miniszteri állás megszűnt. Erre való tekintettel kérte a minisztertanácstól, hogy király személye körüli miniszteri állásából mentse fel, rendelje el a minisztérium feloszlását, és ennek végrehajtásával a bécsi magyar követet, Harrer Ferencet bízta meg.⁶⁴² Mindazonáltal a király személye körüli minisztérium felszámolásával Batthyány Tivadar belügyminiszter volt megbízva 1918. november 1-től november 18-ig.⁶⁴³

Az 1918. november 20-i minisztertanácsi ülésen határozat született arról, hogy a külügyminisztérium felállításáról a lehető legrövidebb időn belül törvényt tesznek közzé a hivatalos lapban.⁶⁴⁴ Majd az 1918. november 23-i minisztertanácsi ülésen a külügyminiszteri államtitkár bejelentette, hogy november 25-én fogja előterjeszteni a Külügyminisztérium felállításáról szóló törvényjavaslatot. A minisztertanács tudomásul vette a bejelentést.⁶⁴⁵ A miniszterelnök az 1918. december 11-i minisztertanácsi ülésen terjesztette elő a külügyminisztérium felállítására vonatkozó törvényjavaslatot. A minisztertanács a javaslatot támogatta.⁶⁴⁶ Ezzel az előkészítéssel szövegezték meg az önálló magyar külügyi igazgatásról szóló 1918. évi V. néptörvényt. Ez elsőként rögzítette, hogy a „*Magyar Népköztársaság minden*

⁶³⁹ *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 48-62. o.

⁶⁴⁰ A munkaügyi és népjóléti miniszter 1919. évi 687. eln. számú körrendelete valamennyi törvényhatósághoz, az egészségügyi igazgatásnak a belügyminiszter ügyköréből a munkaügyi és népjóléti miniszter ügykörébe való átvételéről. *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 482-485. o.

⁶⁴¹ Ezt a belügyminiszter akkor nemzetgyűlésnek nevezte.

⁶⁴² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 16. (49. ülés)

⁶⁴³ BÖLÖNY (1987) i.m.: 92. o.

⁶⁴⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 20. (52. ülés)

⁶⁴⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 23. (54. ülés)

⁶⁴⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 11. (66. ülés)

külügyét önállóan intézi.”⁶⁴⁷ Ennek kimondása után a néptörvény létrehozta a külügyminiszteri állást, és megalapította a magyar Külügyminisztériumot, mint a magyar külügyi igazgatás szervét.⁶⁴⁸ A minisztérium hatáskörével kapcsolatban a korábbi elvektől, illetve a népjóléti minisztériummal kapcsolatban, az előző néptörvényben megállapítottakhoz képest eltérés tapasztalható. A külügyminisztérium ügykörét (és szervezetét) a kormány rendeletben állapítja meg, csakúgy mint azt, hogy más minisztériumok hatásköréből „*minő ügykör megy át a külügyminiszter hatáskörébe.*”⁶⁴⁹

A népköztársaság időszakában a legnagyobb törés az volt, amikor az 1919. január 11-i minisztertanácsi ülésen a Károlyi-kormány bejelentette lemondását. A miniszterelnök kérte a minisztereket, hogy a következő kormány hivatalba lépéséig még ügyvezetőként lássák el a feladatukat.⁶⁵⁰ A Nemzeti Tanács Károlyit államfői hatalommal ruházta fel. Témánk szempontjából a Károlyi kinevezésével felálló Berinkey-kormány érdekes, de nyilvánvalóan a forradalmi helyzet által indokolt szokatlan megoldást tartalmaz. Károlyi államfőként is megtartotta a külügyek irányítását azzal, hogy még ekkorra sem szervezték meg az önálló magyar Külügyminisztériumot. Károlyi e minőségében részt vehetett a kormányüléseken, sőt ott elnökölhett is.⁶⁵¹ Ezt mutatja az is, hogy az 1919. január 23-i minisztertanácsi ülésen a miniszterelnök bejelentette, hogy a Külügyminisztérium irányításának feladata a köztársasági elnököt illeti, a Külügyminisztérium vezetése Harrer Ferenc rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter feladata.⁶⁵²

A Berinkey-kormány bővelkedett ideiglenességekben és többes tárcákat viselő miniszterekben. Pedig, amikor az 1919. január 19-i minisztertanácsi ülésen bemutatkozott az új, Berinkey Dénes által vezetett kormány, akkor a miniszterelnök három szóban foglalta össze a kormány programját: „*Rend. Munka. Béke.*”⁶⁵³ A kormány szerkezetéből hiányzott a rendezettség, sok kiforratlan megoldást volt szükség bevetni annak érdekében, hogy minden miniszteri tárcáért legyen legalább egy felelős személy (még ha nem is miniszter az illető). Berinkey Dénes miniszterelnökként ideiglenesen vezette a külügyi tárcát, valamint ugyancsak miniszterelnökként az igazságügyminisztériumot is és betöltötte a nemzetiségi tárca nélküli miniszteri pozíciót is. A belügyminiszter Nagy Vince, a földművelésügyi miniszter Búza Barna,

⁶⁴⁷ 1918. évi V. nt. 1. §

⁶⁴⁸ 1918. évi V. nt. 2-3. §

⁶⁴⁹ 1918. évi V. nt. 4. §

⁶⁵⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 11. (6. ülés)

⁶⁵¹ GERGELY (1991) i.m.: 53. o.

⁶⁵² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 23. (12. ülés)

⁶⁵³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 19. (10. ülés)

a hadügyminiszter Bóhm Vilmos volt. 1919. január 24-től már nem a miniszterelnök, hanem Juhász-Nagy Sándor töltötte be az igazságügy-miniszteri posztot. A kereskedelemügyi miniszter Garami Ernő, a közéleti miniszter Baloghy Ernő, a közoktatási miniszter Kunfi Zsigmond, a munkaügyi és népjóléti miniszter Peidl Gyula, a pénzügyminiszter Szende Pál volt. 1919. január 24-től már nem a miniszterelnök látta el ideiglenesen a külügyminiszteri feladatokat, hanem a miniszterelnök Harrer Ferenc rendkívüli követet és meghatalmazott minisztert bízta meg a külügyminisztérium vezetésével – nem mint külügyminisztert. Vass János vallásügyi miniszter mellett a kormány tagja volt még Junker János német miniszter, Szabó Oreszt ruszka-krajnai miniszter és Szabó István népgazdasági tárca nélküli miniszter. E kormányra jellemző, hogy míg Kunfi Zsigmond, Vass János és Szabó István nem kapták meg kinevezésüket tárcájuk vezetésére, addig is a kormány tagjai voltak tárca nélküli miniszterekként.⁶⁵⁴

Az alábbiakban a Berinkey-kormány kormánystruktúra átalakítására vonatkozó törekvéseit mutatom be. A miniszterelnök indítványára a minisztertanács úgy határozott, hogy a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumot szétválasztják, amiről majd néptörvényt alkotnak. A szétválasztás végrehajtását rendeletben szabályozzák.⁶⁵⁵

Az 1919. január 21-i minisztertanácsi ülésen a miniszterelnök felhatalmazást kért a minisztertanácstól, hogy előterjesztést tegyen a köztársasági elnöknek a Vass János vallásügyi és Kunfi Zsigmond közoktatásügyi miniszter kinevezésére, tehát már a hagyományosan egységben lévő⁶⁵⁶ vallás- és közoktatásügy számára két vezetőt javasoltak. A minisztertanács a felhatalmazást megadta. Kunfi Zsigmond miniszter ezen a minisztertanácsi ülésen javaslatot tett a vallás- és közoktatásügyi minisztérium ügköreinek szétválasztására. Szerinte minden olyan ügyosztály, amely egyházakkal, egyházi ügyekkel foglalkozott, kerüljön át a vallásügyi minisztériumhoz, a többi ügyosztály pedig maradjon a közoktatásügyi minisztériumnál. A vallásügyi minisztérium hatáskörébe kerülne az egész papképzés és papnevelés, a hiteles helyi levéltárak felügyelete, az erdélyi államigazgatóság, az egyházi javakra felügyelő bizottság és a vallási tanulmányi alap felügyelő bizottsága. Vass János vallásügyi miniszter általában elfogadta Kunfi miniszter javaslatát, de kérte annak megfontolását, hogy a felekezeti oktatás és a művészetek ügyei a Vallásügyi Minisztériumhoz kerülhetnének. A művészeti ügyeknek Kunfi miniszter álláspontja szerint a közoktatásügyi minisztérium hatáskörében kell maradniuk, és a

⁶⁵⁴ BÖLÖNY (1987) i.m.: 125-126. o.

⁶⁵⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 19. (10. ülés)

⁶⁵⁶ Lásd: 1848. évi III. tc. 14. § e) pont

minisztériumot ennek megfelelően kultúra minisztériumnak kell majd átnevezni. A felekezeti oktatás esetében nem született döntés.⁶⁵⁷

Az előbbi előkészítés eredményeképpen született meg a vallásügyi és közoktatásügyi igazgatásról 1919. évi V. néptörvény. Ez az 1848 óta fennálló modern kormányok történetében először választotta ketté ezt a két területet. A néptörvény 1. §-a kimondta a két terület egymástól való elválasztását, és azt, hogy a „*fennálló vallás- és közoktatásügyi ministeriumnak hatáskörébe tartozó ügyek ellátására önálló vallásügyi és önálló közoktatásügyi ministerium állíttatik fel.*”⁶⁵⁸ Ennek a folyamatnak a lezárásaképpen 1919 januárjában a közoktatásügyi miniszter felhatalmazást kért, hogy a vallásügyi minisztérium szétválasztásáról szóló kormányrendeletet, amelyet a miniszterelnökkel, a vallásügyi miniszterrel és Bartha Richárd igazságügyminisztériumi államtitkárral egyeztetett, a hivatalos lapban közzétegye.⁶⁵⁹

Az előbb és a fentebb is előirányzott rendelet a Magyar Népköztársaság kormányának 1919. évi 729. M. E. számú rendelete volt.⁶⁶⁰ E rendelet elsőként a két minisztérium hatáskörét határozza meg csodálatos merészséggel. A rendelet felsorolja, hogy a vallás- és közoktatásügyi minisztérium mely feladatai és egyes szervezeti egységeinek mely feladatai fognak majd az önálló vallásügyi minisztériumhoz tartozni. Ezt követően huszárosan úgy rendelkezik, hogy minden más pedig az önálló közoktatásügyi minisztériumhoz fog tartozni. Jogszabályszerkesztési szempontból ez a technika egyszerűbb, azonban a két minisztérium szétválasztásában nem nyújt valódi és teljes segítséget. A minisztertanácsra bízta a rendelet annak eldöntését a vallásügyi miniszter és a közoktatásügyi miniszter előterjesztésére, hogy a minisztérium hivatali személyzetéből kit melyik jogutód minisztériumba osztanak be. A rendelet szerint a vallásügyi minisztérium szervezetét és ügybeosztását a vallásügyi miniszter, a közoktatásügyi minisztérium szervezetét és ügybeosztását pedig a közoktatásügyi miniszter fogja megállapítani és tájékoztató rendeletben közzétenni. A költségvetési források két új minisztérium között megosztásáról a pénzügyminiszter a vallásügyi és közoktatásügyi miniszterrel, valamint a legfőbb állami számvevőszék elnökével egyetértve intézkedik.⁶⁶¹ A két minisztérium közötti kapcsolat egyik elemének rendezéséről szólt például az a rendelet, amely a vallásoktatással kapcsolatos teendők alól való mentesítésről szólt.⁶⁶²

⁶⁵⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 21. (11. ülés)

⁶⁵⁸ 1919. évi V. nt. 1. §

⁶⁵⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 23. (12. ülés)

⁶⁶⁰ A Magyar Népköztársaság kormányának 1919. évi 729. M. E. számú rendelete a vallásügyi és a közoktatásügyi igazgatásról szóló 1919: V. néptörvény végrehajtása tárgyában

⁶⁶¹ *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 72-74. o.

⁶⁶² A magyar közoktatásügyi miniszter 1919. évi 1.746. eln. számú rendelete, a vallásoktatással kapcsolatos teendők alól való mentesítésről. *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 582. o.

A Magyar Népköztársaságnak nemzetiségekre vonatkozó elképzelésének megfelelően, illetve a nemzetiségeknek az államszervezetbe való beemelése érdekében több olyan miniszteri tárcát hozott létre, amelyek az egyes kisebbségek ügyeivel foglalkoznak. Ezek nem egy kaptafára készültek, az egyes kisebbségek minisztériumai között némi eltérés azért tapasztalható volt.

Az 1918. évi X. néptörvény⁶⁶³ szólt a magyarországi ruszinokról, illetve – többek között – a ruszkakrajnai minisztérium felállításáról. A néptörvény szerint a ruszkakrajnai minisztérium élén a ruszin nemzetgyűlésnek és a magyarországi közös országgyűlésnek egyaránt felelős ruszkakrajnai miniszter áll, aki közös ügyekben a magyarországi népkormány egyenjogú tagja, autonóm ügyekben pedig legfelsőbb kormányzati szerv, helyettese az államtitkár, székhelye Budapest.⁶⁶⁴ A ruszkakrajnai miniszter feladatainak bővebb meghatározására nem került sor valószínűleg tekintettel arra, hogy ez a néptörvény a ruszin nemzetiséggel kapcsolatos kérdések átfogó rendezését tűzte ki céljaként. Ismerhetjük azonban a miniszter számos feladatát, például a Ruszin Kormánytanácsról szóló kormányrendeletből.⁶⁶⁵

A magyarországi német nemzetiséggel kapcsolatban úgyszintén néptörvény született, 1919. évi VI. néptörvény.⁶⁶⁶ Ez megalapította a német minisztériumot mint a magyarországi németek egyik kormányzati szervét. A néptörvény szerint a német minisztérium székhelye Budapest, és élén a német nemzetgyűlésnek és a magyarországi közös országgyűlésnek egyaránt felelős német miniszter áll, aki közös ügyekben a magyarországi népkormány egyenjogú tagja. A néptörvény egy későbbi törvényre bízta annak megállapítását, hogy a német miniszter hatásköre mire terjed ki.⁶⁶⁷ Itt látható, hogy még mindig ragaszkodnak ahhoz a korábbi elvhez, hogy a minisztérium hatáskörét törvényben kell meghatározni. A ruszin és a német minisztériumokkal kapcsolatban egy adalék, amely azt mutatja, hogy nem egészen volt olyan helyük a kormánytagok között, mint a régebbi minisztériumoknak. Az 1919. február 12-i minisztertanácsi ülésen az igazságügyminiszter óvást jelentett be a ruszin és német minisztériumnak az Igazságügyminisztérium rovására történő helyrekvirálás miatt. A minisztertanács az óvást elutasította, és kimondta, hogy a ruszin és német minisztériumok mindaddig az elfoglalt helyiségekben maradhatnak, amíg nem nyernek végleges elhelyezést.⁶⁶⁸

⁶⁶³ a Magyarországon élő ruszin (ruthén) nemzet autonómiájáról szóló 1918. évi X. néptörvény

⁶⁶⁴ 1918. évi X. nt. 6. §

⁶⁶⁵ A. Magyar Népköztársaság kormányának 1919. évi 928. M. E. számú rendelete, Ruszin Kormány tanács szervezéséről. *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 96-99. o.

⁶⁶⁶ a magyarországi német nép önrendelkezési jogának gyakorlásáról szóló 1919. évi VI. néptörvény

⁶⁶⁷ 1919. évi VI. nt. 7. §

⁶⁶⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. február 12. (18. ülés)

Ugyancsak néptörvény szabályozta a magyarországi szlovákok ügyét.⁶⁶⁹ Az 1919. évi XXX. néptörvény létrehozta a tótországi – slovenská krajina – minisztériumot, amelynek élén a tótországi – slovenská krajina – miniszter áll, aki közös ügyekben a magyarországi népkormány egyenjogú tagja, autonóm ügyekben pedig legfelsőbb kormányzati szerv.⁶⁷⁰

A nemzetiségek kérdésén túl néptörvény⁶⁷¹ intézkedett még a népgazdasági minisztérium felállításáról. Az 1919. február 4-i minisztertanácsi ülésen a miniszterelnök bemutatta a népgazdasági minisztérium szervezéséről szóló törvényjavaslatot. A minisztertanács elfogadta a javaslatot azzal, hogy a minisztérium pénzügyi vonatkozású ügyeinek intézésre a Pénzügyminisztérium legyen illetékes. A miniszterelnök javasolta, hogy népgazdasági miniszterré Szabó István tárca nélküli minisztert nevezzék ki. A minisztertanács támogatta a javaslatot.⁶⁷² A népgazdasági minisztérium felállításáról az 1919. évi X. néptörvény rendelkezett,⁶⁷³ amely kísérletet tett a hatáskör megállapítására⁶⁷⁴ is. A népgazdasági minisztérium számára az új hatásköröket a földbirtokreformmal kapcsolatos feladatok jelentették.⁶⁷⁵ A minisztérium részletes hatásköréről, illetve, hogy más minisztériumoktól milyen feladatokat vesz át, majd kormányrendelet intézkedik.⁶⁷⁶ Itt eltekintettek a korábbi gyakorlattól, törvény helyett megelégedtek a hatáskör rendeleti szintű szabályozásával is.

Az előbbieken felül döntött még a minisztertanács arról is, hogy a Közélelmezési Hivatalt minisztériummá szervezzék át.⁶⁷⁷ Sőt a hadügyminiszter javaslatára arról is, hogy az ipari üzemek szocializálására minisztériumot állítsanak fel.⁶⁷⁸

A népköztársaság ideje alatt egy alkalommal történt a jogalkotás során közvetlen utalás az 1848. évi III. törvénycikkre, igaz nem a kormány szerkezete volt a tárgya. Az 1919. február 28-i minisztertanácsi ülésen az igazságügyminiszter bemutatta a független felelős magyar ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikkre vonatkozó törvényjavaslatát. A

⁶⁶⁹ Tótország – Slovenská Krajina – önkormányzatáról szóló 1919. évi XXX. néptörvény

⁶⁷⁰ 1919. évi XXX. nt. 8-9. §

⁶⁷¹ a „népgazdasági ministerium” szervezéséről szóló 1919. évi X. néptörvény

⁶⁷² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. február 4. (16. ülés)

⁶⁷³ GERGELY (1991) i.m.: 58. o.

⁶⁷⁴ 1919. évi X. nt. 1. §

⁶⁷⁵ „A földbirtokreformmal kapcsolatban az új birtokok birtokba adására, azok felszerelésére, a birtokosoknak szövetkezeti alapon való szervezésére, az összes mezőgazdasági és hitelszövetkezetek ügyeinek intézésére, a földbirtokreformmal kapcsolatban a birtokosok hiteligényeinek kielégítésére, a tagosítási ügyeknek, legelő-ügyeknek, tejgazdaságok ügyeinek, a kertészeti és gyümölcsstermékek ipari feldolgozása ügyeinek intézésére külön ministerium állítatik fel, melynek élén a „népgazdasági” minister áll.” 1919. évi X. nt. 1. §

⁶⁷⁶ 1919. évi X. nt. 2. §

⁶⁷⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 27. (13. ülés)

⁶⁷⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. március 17. (27. ülés)

minisztertanács ehhez hozzájárult.⁶⁷⁹ Ennek az előkészítésnek lett az eredmény az 1919. évi XXII. néptörvény.⁶⁸⁰ Ez egyébként nem több, mint egy szokványos módosító törvény; a miniszterek felelősségre vonásának lehetőségét módosítja annyiban, hogy sikkasztás esetén nem az 1848. évi III. törvénycikk szerinti felelősségre vonási eljárást kell alkalmazni, hanem a rendes törvények szerinti eljárást.⁶⁸¹

Az ebben a részben írtak azt illusztrálják, hogy bár a népköztársaság teljes mértékben szakítani látszik a magyar közjogi hagyománnyal, a kormánystruktúra tekintetében erősen kötődik nemcsak az 1848. évi III. törvénycikkhez, hanem az ahhoz kapcsolódó, a megelőző évtizedekben kialakult gyakorlathoz, értelmezéshez. Ilyen volt az, hogy az 1848. évi III. törvénycikk alapul vételével, az 1918-as forradalmat megelőzően kialakított kormánystruktúrát fazonírozták át az új állam szükségleteinek megfelelően. Ráadásul elmondható, hogy a korábbi miniszteriális szervezetet szinte sértetlenül hagyták, a hagyományos tárcák közül csak a vallás- és közoktatásügyit megváltoztatva. Ám ebben az esetben sem történt meg egyik vagy másik fő terület elhagyása, gyengítése, hanem sokkal inkább mindkettőt megerősítették azzal, hogy önálló tárcává váltak. A Károlyi-kormánynak még nem volt elég ideje a változások szervezeti, személyi állományi, hatásköri keresztülviteléhez, azonban erre már sor került a Berinkey-kormány ideje alatt. Azonban a Berinkey-kormány kormánystruktúráján tett változtatásai sem lépik túl az 1917. évi XI. törvénycikk által egyébként biztosított kereteket. Az előbbieken alapján nem tudok teljes mértékben egyetérteni Csizmadia Andorral, aki a Károlyi- és a Berinkey-kormányok szervezetében történt változásokat jelentősnek értékelte.⁶⁸² A változások sok tekintetben (például a kormány működése) oly mértékűek, hogy azok nem illeszthetők a magyar közjogi hagyományba. A kormány szerkezetét – formális szempontból – tekintve a változás azonban nem volt olyan mértékű, hogy a korábbi kormánystruktúrákkal való hasonlóságot ne lehetne észlelni. Ez a hasonlóság meghaladja azonban a szükségszerű, az államügyek egyezőségéből eredő hasonlóságot. Sőt, a változtatások még szerves fejlődésnek is tűnhetnek, hiszen a korábbi struktúráján tett változtatások a korábban kialakult gyakorlat figyelembevételével, aktuális problémákra való reakcióként jelentek meg.

⁶⁷⁹ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. február 28. (24. ülés)

⁶⁸⁰ a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848:III. tc. módosításáról szóló 1919. évi XXII. néptörvény

⁶⁸¹ „1. § A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848:III. tc. 32. §-ának b) pontja és 36. §-a akként módosul, hogy a ministereket a kezeikre bízott pénz vagy egyéb értékek elsikkasztásáért a törvény rendes útján kell felelősségre vonni.

2. § Ez a néptörvény kihirdetésének napján azonnal életbelép s minden oly büntetendő cselekményre alkalmazandó, amely a jelen néptörvény életbelépésekor jogerősen elbírálva nincsen.

E néptörvényt az igazságügyminister hajtja végre.”

⁶⁸² CSIZMADIA (1983) i.m.: 74. o.

VI. A Tanácsköztársaság időszaka

A Tanácsköztársaság időszakának kormány szervezetével kapcsolatban prekonceptiókkal kezdtem a jelen értekezés megírásához. A Tanácsköztársaság államszervezete a korábbi és a későbbi időszakoktól is annyira eltérő, szinte szigetszerű, hogy nem tűnt olyannak, amelynek kormány szervezete valamilyen kapcsolódást mutathatna valamely másik időszak kormány szervezetével. Erre utal a „*Mindenkihez*” című kiáltvány is: „*Magyarország Tanácsköztársasággá alakul. A forradalmi kormányzótanács haladéktalanul megkezdi a nagy alkotások sorozatát a szocializmus, a kommunizmus előkészítésére és megvalósítására.*”⁶⁸³ E mondatokból nagyon úgy tűnik, és ez a közvélekedéssel is megegyezik, hogy magyarországi tanácsköztársaság, az első proletárdiktatúra minden tekintetben szakít a magyar történeti hagyományokkal, külön tekintettel közjogi hagyományokkal, a történeti alkotmánnyal.

1919. március 21-én a délutáni órákban került sor a Berinkey-kormány utolsó ülésére.⁶⁸⁴ A Tanácsköztársaság államrendszerében a végrehajtó hatalom csúcsán – kormány helyén – a Forradalmi Kormányzótanács állt. Ez azonban kezdetben nem volt egyértelmű. A Magyarországi Szociáldemokrata Párt és a Kommunista Magyarországi Pártja vezetőségei együttes ülésén 1919. március 21-én nemcsak a pártok Magyarországi Szocialista Pártként való egyesüléséről döntöttek, hanem a másnap hivatalba lépő népbiztosok személyéről is. Ekkor azonban a népbiztosok összességét mint a végrehajtó hatalom csúcsán álló testületi szervet még nem Forradalmi Kormányzótanácsnak hívták, hanem egyszerűen proletárkormánynak.⁶⁸⁵ Ekkor tehát, egy napig, a magyar kormányok történetében szokatlanul kormánynak nevezték ezt a szervet. Persze a két párt vezetőségeinek együttes üléséről felvett jegyzőkönyv nem bír semmilyen közjogi jelentőséggel és erővel, ráadásul másnap nem mint proletárkormány, hanem mint a Forradalmi Kormányzótanács vette át a feladatok ellátását ez a testület. A Forradalmi Kormányzótanács elnevezést kommunista javaslatra fogadták el. Az elnevezésben utalni akartak arra, hogy a korábbi minisztertanácstól eltérően működő, eltérő szervről van szó. Bár a

⁶⁸³ Idézi: BIHARI Ottó: *Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban*. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok III*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974. 11. o.

⁶⁸⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. március 21. (30. ülés)

⁶⁸⁵ IMRE Magda-SZÜCS László: *A Forradalmi Kormányzótanács jegyzőkönyvei 1919*. Budapest, Akadémiai, 1986. 46. kép

tanács szó egyértelműen megfelelő volt ebben a rendszerben, azonban az egyszerű váltás a minisztertanácsról a népbiztosok tanácsára nem fejezte volt ki eléggé a bekövetkezett változásokat. Ennek kifejezésére a Forradalmi Kormányzótanács a rendeleteit nem arab, hanem római számmal jelölte úgy, mint a korábbi időszakban a törvénycikkeket – ugyancsak a megváltozott szerep és a szélesebb jogkör kifejezésére.⁶⁸⁶

A Magyarországi Szociáldemokrata Párt és a Kommunisták Magyarországi Pártja vezetőségei együttes ülésén döntöttek a proletárkormány összetételéről is. A tagok a következők voltak jegyzőkönyv szerint: elnök, belügyi népbiztos, igazságügyi népbiztos, hadügyi népbiztos, kereskedelemügyi népbiztos, pénzügyi népbiztos, külügyi népbiztos, közoktatásügyi népbiztos, munkaügyi népbiztos, közéleti népbiztos, földművelésügyi népbiztos és ruszin népbiztos.⁶⁸⁷ Fontos megjegyezni, hogy ez a jegyzőkönyv nem rögzíti teljeskörűen a népbiztosok jegyzékét. A másnapi, 1919. március 22-i Vörös Újság már a kiegészített kormányjegyzéket tartalmazza a szocializálási és a német népbiztossal együtt.⁶⁸⁸ A Vörös Újság ezen száma más szempontból is érdekes. A plakátszerű címlapon szerepel egy nyilvános gyűlésre való meghívó, valamint a „*Mindenkihez*” című kiáltvány. Ezt követően egy cikk közli a Kormányzótanács teljes összetételét.⁶⁸⁹ Ezt követi a Forradalmi Kormányzótanács I. és II. számú rendelete a statáriumról és a szesztilalomról. E két rendelet mindegyikét a Kormányzótanács teljes névsora követi. Ez különösen groteszk tudva, hogy a rendeletek teljes szövege nincs húsz sor, a kormánynévsor pedig harmincnyolc soros. Havasmezői Gergely szerint ez valószínűleg nyomdahiba miatt történt.⁶⁹⁰ Véleményem szerint a nyomdahiba is elképzelhető, de az sem kizárható, hogy a sajtó lehetőségeit minél inkább kihasználva szeretnék a kormány tagjait bemutatni.

A Forradalmi Kormányzótanács szerkezetét érdemes összehasonlítani a megelőző Berinkey-kormány összetételével.⁶⁹¹ Mindkét kormánynak van természetesen vezetője: a minisztertanács esetében a miniszterelnök, a Forradalmi Kormányzótanács esetében pedig az elnök. Mindkét kormányban van belügyekért, külügyekért, pénzügyekért, igazságügyért, hadügyért, kereskedelemügyért, közoktatásért, földművelésügyért, közéleti ügyekért és német ügyekért felelős miniszter, illetve népbiztos. A Berinkey-kormányban volt munkaügyi és

⁶⁸⁶ IMRE-SZŰCS (1986) i.m: 11. o.

⁶⁸⁷ IMRE-SZŰCS (1986) i.m: 46. kép

⁶⁸⁸ IMRE-SZŰCS (1986) i.m: 17. o.

⁶⁸⁹ Vörös Újság, 2. évf. 38. sz. (1919. március 22.) 1. o.

⁶⁹⁰ HAVASMEZŐI Gergely: *A Vörös Újság. Egy kommunista lap a Népköztársaságban és a Tanácsköztársaságban, 1918-1919.* Filológia. 2010/1. 1. évf. 1. sz. 49. o.

⁶⁹¹ BÖLÖNY (1987) i.m.: 93. o.

népjóléti, valamint ruszka-krajnai miniszter. Ezek párja a Forradalmi Kormányzótanácsban a munkaügyi, valamint a ruszin népbiztos. A Berinkey-kormányban volt még több tárca nélküli miniszteri, illetve a vallásügyi miniszteri pozíció, amelyek megfelelői hiányoztak a Forradalmi Kormányzótanácsból. A Forradalmi Kormányzótanács szocializálási népbiztosának ugyancsak nem akadt párja a Berinkey-kormányban. Amennyiben az összehasonlítást egy háború előtti kormánnyal tennék meg, akkor is hasonló eredményre jutnánk. Az I. világháború előtti Lukács-kormány ugyanazt a kilenc hagyományos miniszteri pozíciót tartalmazta, mint az azt megelőző kormányok szinte mindegyike. Ugyanez igaz Tisza István 1913. június 10-én alakult kormánya is.⁶⁹² A nagyobb változást az 1917. június 15-én megalakult, Esterházy Móric vezette kormány hozta az 1917. évi XI. törvénycikk lehetőségeinek felhasználásával. Ez jelent meg a későbbi Berinkey-kormányban, ez „öröklődött” át a Forradalmi Kormányzótanácsba is.

A Kormányzótanács elnöke Garbai Sándor lett, Kun Béla pedig a külügyi népbiztos. A fennmaradó tizenkét további népbiztosság betöltése a polgári kormánymodellektől lényegesen eltérően, azonban a szovjet mintának megfelelően történt. A népbiztosok mellett népbiztoshelyettesek álltak, akik ugyancsak tagjai voltak a Kormányzótanácsnak.⁶⁹³ Ez nyilvánvalóan ismeretlen és idegen konstrukció volt a korábbiakhoz képest. A Forradalmi Kormányzótanács első összetételében a következő népbiztosságok szerepeltek: belügyi, földművelésügyi, hadügyi, igazságügyi, kereskedelemügyi, közéleti, közoktatásügyi, külügyi, munkaügyi és népjóléti, német, pénzügyi, ruszin és szocializálási. A földművelésügyi népbiztosságot egy négytagú kollégiumra bízták.⁶⁹⁴ A belügyi, a külügyi, a pénzügyi, a közoktatási, a munkaügyi, az igazságügyi és a közéleti népbiztosoknak egy helyettese volt, a kereskedelemügyi, a hadügyi és a szocializálási népbiztosoknak két helyettese volt. A német és a ruszin népbiztosnak nem voltak helyettesei, a földművelésügyi népbiztosi kollégiumban pedig szintén nem jelöltek meg helyettes népbiztosokat.

A Tanácsköztársaság ideiglenes alkotmánya, a Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete⁶⁹⁵ 1919. április 3-án jelent meg a hivatalos lapban, a Tanácsköztársaságban. Ez a rendelet igen alapvető a helyi tanácsok és a választójog tekintetében, azonban a központi állami szervekről így a Forradalmi Kormányzótanácsról igen szűkszavúan rendelkezik, pusztán csak annyit, hogy milyen hatáskörei vannak a helyi tanácsokkal kapcsolatban,⁶⁹⁶ illetve a

⁶⁹² BÖLÖNY (1987) i.m.: 90-91. o.

⁶⁹³ GERGELY (1991) i.m.: 73-74. o.

⁶⁹⁴ BÖLÖNY (1987) i.m.: 139. o.

⁶⁹⁵ Tanácsköztársaság. 1. évf. 8. sz. (1919 április 3.)

⁶⁹⁶ Forradalmi kormányzótanács XXVI. számú rendelete 4. §

választási eljárásban.⁶⁹⁷ E két téma szabályozására tekintettel a XXVI. számú rendelet kétségtelenül a legfontosabbak egyike,⁶⁹⁸ azonban témánk szempontjából nem bír jelentőséggel.

Annál fontosabb, hogy még ugyanezen a napon, tehát 1919. április 3-án Kun Béla mint a Forradalmi Kormányzótanács tényleges vezetője átszervezte a Kormányzótanácsot. Két népbiztosság neve változott meg: a belügyit április 3. után belügyi, vasúti és hajózási népbiztosságnak nevezték, majd ismét újra belügyinek, a szocializálási helyett pedig a szociális termelés népbiztosságát hozták létre.⁶⁹⁹ Az egyes népbiztosságok élére 2, 3, 4 vagy 5 tagú kollégiumok kerültek. Gergely Jenő megállapítása szerint ez a változtatás, a tárcák többszemélyes birtoklása nem a kollektív felelősség irányába mutatott, sokkal inkább a személyes, az egyszemélyi felelősséget csökkentette.⁷⁰⁰

Miután a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése 1919. június 14. és 23. között ülésezett, 1919. június 23-án elfogadta a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmányát, amelynek kihirdetése a Tanácsköztársaság 1919. június 28-i számában történt meg.⁷⁰¹ Az alkotmány 24-37. §-ai rendelkeznek a Kormányzótanácsról. Fontos a 24. § szövegezése: „24. § *A Központi Intéző Bizottság választja meg a Kormányzótanácsot s annak elnökét.*” Jól látható, hogy az elnevezésből elmaradt a „forradalmi” jelző. A köznapi, sajtóbeli szóhasználat továbbra is használta a forradalmi utalást. A Kormányzótanács jegyzőkönyvei érdekes képet mutatnak az alkotmány elfogadása előtt és után is. A jegyzőkönyvek címe szerint a Forradalmi Kormányzótanács jegyzőkönyveiről van szó, azonban a szövegben csak a Kormányzótanács szó szerepel (pl. Kormányzótanács elnöke, Kormányzótanács ülésterme, Kormányzótanács határozatilag kimondja). Ebben a struktúrában azonban az alkotmány elfogadása nem jelentett változást; a szövegben továbbra is Kormányzótanács, a címben továbbra is Forradalmi Kormányzótanács szerepel.⁷⁰²

Az alkotmány tervezetének tárgyalása során a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésén vita bontakozott ki a népbiztosok számát illetően. A tervezetbeli 32. § szerint kilenc népbiztosság lett volna: hat ágazati népbiztosság, két nemzetiségi népbiztosság és a

⁶⁹⁷ Forradalmi kormányzótanács XXVI. számú rendelete 22. §, 28. §, 31. §

⁶⁹⁸ KEMÉNY György: *A Forradalmi Kormányzótanács rendeletei*. Budapest, Közoktatásügyi Népbiztosság, 1919. 4. o.

⁶⁹⁹ BÖLÖNY (1987) i.m.: 139-140. o.

⁷⁰⁰ GERGELY (1991) i.m.: 74-75. o.

⁷⁰¹ Tanácsköztársaság. 1. évf. 78. sz. (1919. június 28.)

⁷⁰² IMRE-SZÜCS (1986) i.m.: 445-451. o.

Népgazdasági tanács. A 32. §-t érintő módosítási javaslat a népbiztosok számának növelését irányozta elő, azonban a törvényhozó szerv 1919. június 22-i (Rónai Zoltán népbiztos javaslatára meghozott) döntése szerint a minél alacsonyabb számú népbiztos a kívánatos.⁷⁰³

Az alkotmány elfogadását követően a Forradalmi Kormányzótanácsot újraválasztották, és a szerkezetét is átalakították. Így 1919. június 24-től a következő pozíciók voltak a Forradalmi Kormányzótanácsban: elnök, elnökhelyettes, külügyi népbiztos, hadügyi népbiztos, belügyi népbiztos, igazságügyi népbiztos, népjóléti és közegészségügyi népbiztos, közoktatásügyi népbiztos, németek ügyének népbiztosa és ruszinok ügyének népbiztosa. Emellett létrejött a Forradalmi Kormányzótanácsban belül a Népgazdasági Tanács, amely egy négytagú, további népbiztosokból álló tanács volt.⁷⁰⁴ Ez a struktúra 1919. augusztus 1-ig, a Forradalmi Kormányzótanács lemondásáig maradt meg.

Ha mintákat keresünk, nyilvánvaló az, hogy az 1918-as szovjet alkotmánnyal feltétlenül szükséges az összehasonlítás. Nemcsak magától értetődő, hanem a Tanácsköztársaság által is kifejezett mintáról van szó. Erre utal Bihari Ottó is, amikor megjegyzi, hogy a szovjet alkotmány léte alapvetően megkönnyíti egy szovjet típusú államrend alkotmányi szabályozásának kialakítását, és ezzel együtt elismerőleg szól azokról, akik a tanácsköztársaság kikiáltását követő két héten belül elkészítették az ideiglenes alkotmányt.⁷⁰⁵ Sarlós Béla az alkotmány forrásainak felsorolásakor az ideiglenes alkotmány, a belügyi népbiztosság tervezetei, a pártprogram (elvi fejezete és államépítési része), a kormányzótanács korábbi rendeletei mellett az 1918. évi szovjet alkotmányt említette.⁷⁰⁶ Ugyancsak a szovjet-orosz alkotmány mintaként történt felhasználására utal Buzás József. Nem egyszerűen az alkotmány szövegét bocsátották mintaként a „*fiatalabb testvér*” rendelkezésére, hanem a szovjet állam első másfél évének fontosabb jogszabályait, ráadásul a felhasználást megkönnyítendő német fordításban.⁷⁰⁷ Ezen felül nem szabad megfeledkeznünk a szovjet állammal fennálló napi kapcsolatáról, amelynek létét maga Lenin is sürgette: „*Okvetlenül szükséges az állandó szikratávíró összeköttetés Budapest és Moszkva között.*”⁷⁰⁸ A Lenin és a Tanácsköztársaság

⁷⁰³ Tanácsok Országos Gyűlésének Naplója. I. kötet. 249. o.

⁷⁰⁴ GERGELY (1991) i.m.: 93-94. o.

⁷⁰⁵ Idézi: BIHARI (1974) i.m.: 13. o.

⁷⁰⁶ SARLÓS Béla: *A Tanácsköztársaság jogrendszerének kialakulása*. Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1969. 36-51. o.

⁷⁰⁷ BUZÁS József: *A Magyarországi Tanácsköztársaság alkotmányának néhány kérdése*. BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VI*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1986. 71-72. o.

⁷⁰⁸ Üdvözlő szikratávíró a Magyar Tanácsköztársaság kormányának. 1919. március 22. LENIN, Vlagyimir Iljics: *Magyarországról*. Budapest, Kossuth, 1982. 53. o.

vezetése közötti levelezés és táviratozás tanúsága szerint számtalan alkalommal látta el a Oroszország közjogi és politikai tárgyú dokumentumokkal az új Magyarországot.⁷⁰⁹ Bár ezzel együtt Buzás azt jelenti ki, hogy a Tanácsköztársaság alkotmánya a szovjet-orosz alkotmánnyal azonos ideológiai alapon álló, a szovjet alkotmányfejlődés kétéves eredményeit a magyar viszonyokra átültető eredeti alkotás.⁷¹⁰ A lentebbi, táblázatos összehasonlítás nem ezt erősíti meg a kormánystruktúra tekintetében.

Tehát Szovjet-Oroszországot a Tanácsköztársaság vezetői követendő példának tekintették, így joggal merülhet fel, hogy a kormány összetételében is követték a szovjet elképzeléseket. A Tanácsköztársaság vezetői számára az oroszországi szocialista szövetségi szovjet köztársaságnak a szovjetek V. oroszországi kongresszusa által 1918. július 10-i ülésében elfogadott alkotmánya volt megismerhető. Ennek 43. cikke szerint 18 népbiztosság alakult, mégpedig: külügyi, hadügyi, tengerészeti, belügyi, igazságügyi, munkaügyi, társadalombiztosítási, közoktatási, posta- és táviróügyi, földművelésügyi, kereskedelmi és ipari, élelmiszerügyi (közellátásügyi), valamint a közegészségügyi népbiztosság, az állami ellenőrzés népbiztossága és a Legfelsőbb Népgazdasági Tanács.⁷¹¹

Ha a fentebb említett, a tanácsköztársasági időszakot közvetlenül megelőző Berinkey-kormányt, a tanácsköztársaság alkotmányának elfogadását követő Forradalmi Kormányzótanácsot, valamint a mintát adó 1918. július 10-i szovjet alkotmány szerinti Népbiztosok Tanácsát egy táblázatban egymás mellé helyezzük, akkor az alábbiakat kapjuk.

Berinkey-kormány (1919. március 21-én) ⁷¹²	Forradalmi Kormányzótanács (1919. június 24-től) ⁷¹³	A szovjet Népbiztosok Tanácsa (1918. július 10-től)
Miniszterelnök	elnök, elnökhelyettes	
Külügyminiszter	külügyi népbiztos	külügyi népbiztos
Belügyminiszter	belügyi népbiztos	belügyi népbiztos

⁷⁰⁹ LENIN (1982) i.m.: 53-78. o.

⁷¹⁰ BUZÁS (1986) i.m.: 75. o.

⁷¹¹ Az 1918. július 10-i szovjet alkotmányról lásd: BIHARI Ottó: *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1969. 52-61. o.; KÁLLAY István (szerk.): *A szocialista jellegű állam- és jogrend kialakulásának történelmi kútfejei. (Válogatott dokumentumok a szovjet hatalom állam- és jogrendjének kialakulása időszakából)* Budapest, ELTE-ÁJK, 1979.; KOVÁCS István (szerk.): *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1980. LJEVIN, I. D.-KOTOK, V. F.-KLEINMAN, A. F.: *A Szovjetunió alkotmányjogának alapelvei*. Budapest, Hírlap-, Szaklap és Könyvkiadó, 1949.

⁷¹² BÖLÖNY (1987) i.m.: 93. o.

⁷¹³ BÖLÖNY (1987) i.m.: 141. o.

Pénzügyminiszter	Népgazdasági Tanács	Legfelsőbb Népgazdasági Tanács
földművelésügyi miniszter		földművelésügyi népbiztos
kereskedelemügyi miniszter		kereskedelmi és ipari népbiztos
Hadügyminiszter	hadügyi népbiztos	hadügyi népbiztos
Igazságügyminiszter	igazságügyi népbiztos	igazságügyi népbiztos
közoktatásügyi miniszter	közoktatásügyi népbiztos	közoktatási népbiztos
vallásügyi miniszter		
munkaügyi és népjóléti miniszter	népjóléti és közegészségügyi népbiztos	közegészségügyi népbiztos
		munkaügyi népbiztos
német miniszter	német népbiztos	
ruszka-krajnai miniszter	ruszin népbiztos	
nemzetiségi miniszter		
közélelmezési miniszter		élelmezésügyi népbiztos
		tengerészeti népbiztos
		társadalombiztosítási népbiztos
		posta- és táviróügyi népbiztos
		Állami Ellenőrzés Népbiztossága

E táblázatból kivilágnak az e három kormány közötti hasonlóságok és különbözőségek. A tanácsköztársaság időszakát megelőző Berinkey-kormány a Forradalmi Kormányzótanáccsal főleg tartalmi egyezést mutat, a Forradalmi Kormányzótanács és szovjet modell között formai egyezést lehet észlelni. A Berinkey-kormány szerkezete szinte teljes egészében megjelenik a Forradalmi Kormányzótanácsban, szerepel – nyilván a korszak aktuális problémáira reagálva – a németek és ruszinok ügyeivel foglalkozó két miniszteri, illetve

népbiztosi tárca is. A tartalomban nem, csupán a formában jelent különbséget a Népgazdasági Tanács létezése a Forradalmi Kormányzótanácson belül, amelynek tagjai egyébként maguk is népbiztosok. Ebben az esetben mindössze arról van szó, hogy a gazdaság irányítását szovjet mintára nem külön tárcák, hanem néhány népbiztos testülete látja el. Ha az 1918-as szovjet Népbiztosok Tanácsával hasonlítjuk össze a Forradalmi Kormányzótanácsot azt láthatjuk tekintettel a Szovjetunió lényegesen nagyobb méretére, lakosságára, gazdaságára, hogy a szovjet modell valamivel részletesebb, több területet emel ki önálló népbiztossággként. A tartalmi különbségek egyrészt ebből adódnak, másrészt abból, hogy nem ugyanabban a történelmi helyzetben van a két állam. Formai szempontból sem teljes az egyezés, hiszen bár mindkét állam kormányában van népgazdasági tanács, de a szovjet konstrukcióban a Legfelső Népgazdasági Tanács mellett földművelésügyi, valamint kereskedelmi és ipari népbiztosságot is fenntartanak.

A Tanácsköztársaság bukása után a Friedrich-kormány az 1919. augusztus 8-i rendeletével⁷¹⁴ rendelte el a közigazgatási szervek visszaállítását, a rendelet címe szerint a törvényes közigazgatás felvételét. Ebben azokról a vármegyei, városi és községi szervek megszüntetéséről rendelkeztek, amelyek a tanácskormány nevében látták el a közigazgatás feladatait.⁷¹⁵

A Tanácsköztársaság jogszabályainak végleges rendezéséről az 1920. évi I. törvénycikk gondoskodott, amennyiben kimondta, hogy „*az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek.*”⁷¹⁶

⁷¹⁴ A magyar kormány 1919. évi 3.886. M. E. számú rendelete valamennyi törvényhatósághoz, a törvényes közigazgatás felvételéről. *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 627-628. o.

⁷¹⁵ PÖLÖSKEI Ferenc: *Horthy és hatalmi rendszere (1919-1922).* Budapest, Kossuth, 1977. 31. o.

⁷¹⁶ 1920. évi I. tc. 9. §

VII. Az 1920. évi I. törvénycikk – folytonosság

VII. 1. Előzmények

Érdeemesnek találtam megvizsgálni a kormány szerkezetével kapcsolatos minisztertanácsi eseményeket az 1920. évi I. törvénycikk elfogadása előtti időszakból. A Friedrich-kormány bővelkedett ideiglenes megoldásokban, amelyeket gyakran kapkodva, átgondolatlanul vezettek be.

Az 1919. augusztus 16-i minisztertanácsi ülésen a Népegészségügyi Minisztérium szervezése került napirendre. A népegészségügyi miniszter előadta, hogy amikor a tanácskormány megszűnésével átvette a volt munkaügyi és népjóléti népbiztosságot népegészségügyi minisztérium néven, az sem ügykörében, sem személyzetében nem volt kialakítva. A miniszter szerint addigra már elengedhetetlenül szükséges a minisztérium végleges megszervezése, az ügykör kialakítása és a hatáskör megállapítása. Erre vonatkozóan a miniszter bemutatta a minisztérium hatásköréről rendelkező kormányrendelet tervezetét, amelyet a minisztertanács jóváhagyott.⁷¹⁷ Ezt a döntés két jogszabály is követte, az egyik a Friedrich-, a másik a Huszár-kormány rendelete volt. Az első meghatározta a népegészségügyi miniszter hatáskörét azzal a nem túl kifinomult módszerrel, hogy minden a hatáskörébe tartozik, ami korábban a munkaügyi és népjóléti népbiztosság vagy még korábban a népjóléti és közegészségügyi minisztérium hatáskörébe tartozott.⁷¹⁸ Ez már csak azért is érdekes, mert ilyen minisztérium nem is volt, csak munkaügyi és népjóléti.⁷¹⁹ A második kapcsolódó rendeletet⁷²⁰ a Huszár-kormány bocsátotta ki. Ez megváltoztatta a Népegészségügyi Minisztérium elnevezését Munkaügyi és Népjóléti Minisztériumra, és a költségvetési forrásokat is hozzárendeli. Ezzel egyidejűleg megszünteti az Ipari Munkások Minisztériumát. Ez megint azért érdekes, mert ilyen nevű minisztérium sem volt.⁷²¹ Persze az is szót érdemel, hogy az ebben a disszertációban vizsgált legalapvetőbb alapelv szerint is minisztérium névének módosításához, illetve minisztérium megszüntetéséhez törvényre van szükség.

⁷¹⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. augusztus 16. (5. ülés)

⁷¹⁸ A magyar kormány 1919. évi 5.604. M. E. számú rendelete, a népegészségügyi miniszter hatáskörének megállapításáról. *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 860. o.

⁷¹⁹ BÖLÖNY (1987) i.m.: 93-96. o.

⁷²⁰ A magyar kormány 1919. évi 6.383. M. E. számú rendelete, a népegészségügyi minisztérium névének módosításáról. *Magyarországi Rendeletek Tára 1919.* 53. évf. Budapest, Pesti, 1919. 939-940. o.

⁷²¹ BÖLÖNY (1987) i.m.: 93-96. o.

Az 1919. augusztus 19-i minisztertanácsi ülésen a nemzeti kisebbségi miniszter (Bleyer Jakab) bejelentette, hogy a magyarországi rutének rutén minisztert szeretnének a kormányba. A miniszter azonban elégségesnek tartotta egy rutén ügyekkel foglalkozó tárca nélküli miniszter kinevezését is. A külügyminiszter és a belügyminiszter már egyetértett ezzel a javaslattal. A miniszterelnök kijelentette, hogy „*semmi szín alatt nem járul hozzá új miniszterek kinevezéséhez.*” Erre tekintettel a minisztertanács elutasította a miniszter javaslatát.⁷²² Ez a határozott ellenállás már csak azért is érdekes, mert néhány hónappal korábban a Károlyi- és a Berinkey-kormányoknak is része volt egy rutén (ruszin) kisebbséggel foglalkozó miniszter, aki ráadásul nem is tárca nélküli, hanem állandó szakminiszterként volt tagja a kormánynak.⁷²³

Az időszak talán legérdekesebb és legpáratlanabb eseményére az 1919. szeptember 30-i minisztertanácson került sor. Az első napirendi pont a következő volt: „*Javaslat gr. Bethlen István kinevezésére az Erdély ügyi miniszternek.*”⁷²⁴ A minisztertanácsi jegyzőkönyv szerint Friedrich István elmondta, hogy a székelyek és Erdély ügyei nagy fontossággal bírnak és jelentős munkaterhet jelentenek, ezért azt a továbbiakban a Miniszterelnökség nem tudja ellátni. Ezért egyeztetett Bethlen Istvánnal, hogy vállalja el ezeknek az ügyeknek a vezetését, és lépjen be a kormányba. Úgy állapodtak meg, hogy Bethlen vállalja a feladatot, leteszi a miniszteri esküt, de hivatalosan és nyilvánosan miniszterként sehol nem jelenik meg. (Erre utal már a minisztertanácsi jegyzőkönyvhöz csatolt jelenléti ív is, ahol Bethlent erdélyi titkos miniszterként tüntették fel. A minisztertanács döntése végül az lett Rubinek Gyula földművelésügyi miniszter javaslatára, hogy Bethlen a saját védelmében ne tegye le a miniszteri esküt. Annyira nem vált valódi miniszterré Bethlen ebben az esetben, hogy Bölöny fel sem tünteti mint a kormány tagját.⁷²⁵

Részben a normál kerékvágásba, a normál kormányműködésbe való visszatérés jeleként értelmezhető a minisztertanács 1919. november 28-i döntése, amelyben az antanttal összekötő minisztérium hatáskörét a Külügyminisztériumra ruházták.⁷²⁶ Pekár Gyula, aki korábban töltötte be ezt a tárca nélküli miniszteri állást, pártközi megállapodások alapján a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium politikai államtitkárának volt kiszemelve. Ezt a pozíciót 1922-ig viselte.⁷²⁷ Egyébként a miniszterelnök tartotta szükségtelennek ezt az állást fenntartani.

⁷²² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. augusztus 19. (6. ülés)

⁷²³ Lásd a Magyarországon élő ruszin (ruthén) nemzet autonómiájáról szóló 1918. évi X. néptörvény

⁷²⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. szeptember 30.

⁷²⁵ BÖLÖNY (1987) i.m.: 97. o.

⁷²⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. november 28.

⁷²⁷ BÖLÖNY (1987) i.m.: 344. o.

Szintén a visszarendeződésre utal az 1919. december 23-i minisztertanácsi ülésen hozott döntés, amely szerint a megszűnt Propaganda Minisztérium ügykörét a Miniszterelnökségnek adják át, amely azt részben viszi tovább.⁷²⁸ Ebben a legfőbb érintett Haller István volt, aki a Friedrich-kormányban propagandaminiszter, majd a követő Huszár-kormányban már vallás- és közoktatásügyi miniszter volt.⁷²⁹ A minisztérium megszüntetésének az újabb, a Huszár-kormány megalakulásának szempontjából is volt jelentősége. Az új kormány megalakításával kapcsolatban folyó tárgyalások több napon át zajlottak,⁷³⁰ amelyek során kiderült, hogy – sok más mellett – a Szociáldemokrata Párt a propagandaminisztérium megszüntetését is követelte.⁷³¹

VII. 2. Tervezés és elfogadás

Az 1920. február 13-i minisztertanácsi ülés 29. napirendi pontja volt az alkotmányosság helyreállításáról és a főhatalom ideiglenes gyakorlásáról szóló törvényjavaslat tárgyalása Huszár Károly miniszterelnök előadásában.⁷³² Ezen az ülésen egyrészt a miniszterelnök felolvasta a törvény tervezetét, másrészt azt a minisztertanácsi ülés jegyzőkönyvében is elhelyezték, illetve abba belefoglalták. Ez felettébb szokatlan a mindig szűkszavú jegyzőkönyvek esetében. Ugyancsak szokatlan, hogy a törvényjavaslat egy részével, még hozzá IV. Károly király helyzetével és ennek következményeivel kapcsolatban zajlott vitát rögzíti a jegyzőkönyv szinte szó szerint, mutatva az egyes miniszterek közötti jelentős véleménykülönbséget. Azonban ekkor – a jegyzőkönyv szerint legalábbis – nem esik szó a kormányról, illetve a kormány szerkezetéről.

A Pesti Hírlap 1920. február 15-i száma teljes szövegében közölte a későbbi 1920. évi I. törvénycikk szövegét.⁷³³ Az ezt követő cikkben az újság arról számolt be, hogy a miniszterelnökségen a pártok és a kormány képviselői tárgyalták az alkotmányosság helyreállításáról és az államfői hatalom gyakorlásáról szóló törvényjavaslatot, amelyet el is

⁷²⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. december 23.

⁷²⁹ BÖLÖNY (1987) i.m.: 97-98. o.

⁷³⁰ PÖLÖSKEI (1977) i.m.: 52-53. o.

⁷³¹ FEHÉR András: *A magyarországi szociáldemokrata párt és az ellenforradalmi rendszer 1919. augusztus-1921.* In: BÓNIS György-DEGRÉ Alajos: *Tanulmányok a helyi önkormányzat múltjából.* Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1971. 52-53. o. és RÁNKI György: *A Clerk misszió történetéhez.* Történelmi Szemle, 1967/2. sz. 186. o.

⁷³² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. február 13.

⁷³³ SZ. N.: *Az alkotmányosság helyreállítása és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezése.* Pesti Hírlap, XLII. évf. 40. sz., 2-3. o.

fogadtak. Az értekezlet kiemelte annak rendkívüli fontosságát, hogy a Nemzetgyűlésen a törvényjavaslatnak sima és sürgős letárgyalását biztosítsák. Indokaik szerint erre szükség van a külpolitikai helyzet és az ország belső nyugalma szempontjából, továbbá azért is, hogy az ideiglenes államfő tekintélyét már ezzel is megalapozzák. A törvényjavaslat megszerkesztésénél abból az alapelvből indultak lei, hogy a nemzetgyűlésnek teljesen szabad keze maradjon arra, hogy a nyitva maradt kérdéseket a békekötés után szuverénül eldöntse.⁷³⁴

Huszár Károly miniszterelnök 1920. február 16-án terjesztette a képviselők elé a legsürgősebben intézendő feladatokat. Ezek között a feladatok között szerepelt többek között az államforma kérdése, az új kormány előkészítése és a közigazgatás reformja.⁷³⁵ Valójában a miniszterelnök az alkotmányos élet helyreállításáról és az államfői hatalom ideiglenes rendezéséről szóló törvényjavaslatot február 23-án mutatta be a Nemzetgyűlésnek.⁷³⁶ A törvényjavaslat vitája Turi Béla előadó expozéjával kezdődött február 26-án, amelyben azt a megállapítást tette, hogy „*alkotmányunk romjai között járunk.*”⁷³⁷ Arra utalt, hogy a törvényjavaslat pártok közötti megállapodás eredménye, azonban a kormányról, különösen annak szervezetéről nem szólt.

A legégetőbb kérdéseket az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásáról szóló 1920. évi I. törvény részben megoldotta. Amikor Ugron Gábor a nemzetgyűlési vita kezdetén kijelentette, hogy „*Vissza a magyar alkotmányhoz!*”⁷³⁸ Valamint hangsúlyozta azt is, hogy a szilárd bázis, amelyre a jogfolytonosság visszaállításához és a közjogi kérdések megnyugtató rendezéséhez építeni kell, az Magyarország alkotmánya és történelmi fejlődése alapján álló jogfolytonossága.⁷³⁹ Andrássy Gyula gróf szerint „*nem volna erkölcsi jogunk a nemzet jövő életének alapjait lerakni addig, amig nem tudjuk, hogy ... kiknek lesz joguk részt venni az alkotmány megállapításában.*”⁷⁴⁰ Ugyancsak Andrássy szerint: „*Különösen ragaszkodnunk kell a történelmi alkotásokhoz, a történelmi alkotmányhoz, mert ez egyik kapcsa annak az erkölcsi egységnek, melyet most ellenségeink tönkre akarnak tenni.*”⁷⁴¹ Mind Ugron, mind Andrássy arra hívta fel a figyelmet, hogy a történelmi alkotmány megkerülhetetlen a jogfolytonosság visszaállításához; ez igaz a kormány működésére is.

⁷³⁴ Sz. N.: *A legitimitás kérdéséről.* Pesti Hírlap, XLII. évf. 40. sz., 3. o.

⁷³⁵ RUSZOLY (2002) i.m.: 207. o.

⁷³⁶ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 26. o.

⁷³⁷ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 51. o.

⁷³⁸ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 69. o.

⁷³⁹ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 70. o.

⁷⁴⁰ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 71. o.

⁷⁴¹ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 73. o.

Huszár Károly miniszterelnök alappal fakadhatott ki a Nemzetgyűlésben: *„Könnyű ma nekünk szemrehányást tenni, hogy ez nem kormány. Hát igenis, nem vagyunk kormány. Mi ebben a pillanatban férfiak vagyunk, akik az életük kockáztatásával összeállottunk, mint azok az urak, akik összeállottak augusztus első napjaiban azzal, hogy bármi fog történni, a kezükbe veszik nemzetük sorsának intézését mindaddig, míg nem lesz módjukban a nemzetet magát megkérdezni és egy törvényhozó testületet alkotni.”*⁷⁴² Tulajdonképpen ebben a miniszterelnöki kijelentésben tetten érhető a történeti alkotmány iránti alázat, a jogfolytonosság helyreállítására való törekvés, illetve az az elszánás, hogy mielőbb rögzített és szabályozott államszerkezet és -működés állhasson elő. Erre utalt, amikor azt mondta, hogy *„az ideiglenesség és úgyszólván felelősség nélkül való kormányzásnak az ideje megszűnik.”*⁷⁴³

A Nemzetgyűlés az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvényjavaslatot 1920. február 27-én általánosságban és részleteiben is elfogadta anélkül, hogy jelentősebb hozzászólások történetek volna. A részletes vita hozzászólások nélkül zajlott le.⁷⁴⁴ Ugyancsak teljesen vita és hozzászólások nélkül történt meg a harmadik olvasatban történő tárgyalás.⁷⁴⁵ Nem az eredetileg benyújtott törvényjavaslatot⁷⁴⁶ fogadták el, hanem a bizottság által módosított javaslatot, amely azonban érdemben nem volt eltérő az eredeti javaslattól.

VII. 3. A modell

Az 1920. évi I. törvénycikk a kormány szerkezete tekintetében is tartalmaz rendelkezést, a 6. §-ban. Eszerint *„a magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917:XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kiscgazdák miniszterével, a közéletmezésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg. A király személye körüli miniszter állása megszűnik.”*⁷⁴⁷

⁷⁴² Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 77. o.

⁷⁴³ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 80. o.

⁷⁴⁴ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 82-83. o.

⁷⁴⁵ Nemzetgyűlési Napló 1920. I. kötet 85. o.

⁷⁴⁶ Nemzetgyűlési irományok. 1920. I. kötet. 3-8. o.

⁷⁴⁷ 1920. évi I. tc. 6. §

Az 1920. évi I. törvénycikk sajátos jogszabályi környezetet állított elő, amelyben a fenti rendelkezéseket elhelyezte. Egyrészt a 9. § szerint a népköztársaság és a tanácsköztársaság ideje alatt alkotott minden jogszabály érvénytelen. A kormánystruktúra szempontjából ez azt jelentette, hogy minden olyan jogszabályt is érvénytelenné tettek, amelyek a kormánystruktúrában bármilyen változtatást eszközöltek. Fontos, hogy a népköztársaság és a tanácsköztársaság alatt alkotott jogszabályok érvénytelenségét és nem hatályon kívül helyezését mondták ki, mivel így azok egyáltalán nem érintették a történeti alkotmányt, semmilyen módon sem maradtak a magyar jogrendszer részei és nem hagytak nyomot a magyar közjogi hagyományban sem. Azonban a népköztársasággal és a tanácsköztársasággal kapcsolatos előbbi fejezetekben jól láttuk, hogy a kormánystruktúra tekintetében nem történtek durva elrugaszkodások a magyar hagyománytól. Így, ha a kormánystruktúrát érintő népköztársasági vagy tanácsköztársasági jogszabályok érvényben is maradtak volna, azokat könnyű lett volna a hagyományokhoz teljes illeszkedő tartalmúra módosítani.

Az 1920. évi I. törvénycikk a 6. és a 9. §-ok együttes értelmezésével visszatért az I. világháború előtti kormánystruktúrához, azaz az 1867-ben, 1868-ben és 1889-ben módosított szerkezethez együtt az 1917-ben megteremtett lehetőséggel. A 6. § szerinti módosítás ebben a struktúrában annyi, hogy megszűnik a király személye körüli miniszteri állás, és kiegészül a külügyminiszteri és a népjóléti és munkaügyi miniszteri állással. És bár nem volt szükséges, de ebben a törvényben meghatározták, hogy az 1917. évi XI. törvénycikk által megengedett négy tárca nélküli miniszteri állásból három a kiszármazott minisztere, a közéleti ügyek miniszter és a nemzeti kisebbségek minisztere lesz. A negyedik tárca nélküli miniszteri állásról a törvény nem szól.

Így elmondhatjuk, hogy – bár mennyiségi és tartalmi eltérésekkel – az 1920. utáni kormánystruktúra alapja a magyar közjogi hagyománynak megfelelően továbbra is az 1848. évi III. törvénycikkkel meghatározott szerkezet maradt. Erre jó példa a m. kir. honvédelmi miniszter 1920. évi 45.801. eln. számú rendelete,⁷⁴⁸ amelynek tárgya a honvédelmi miniszter elnevezés visszaállítása volt. Ez a rendelet rámutatott arra, hogy 1918. október 31. óta a magyar kormány katonai ügyek vezetésére hivatott tagjának megjelölésére a „*magyar hadügyminiszter*” elnevezést, minisztériumának elnevezésére pedig a „*magyar hadügyministerium*” elnevezést használták. A rendelet megállapította, hogy ez a gyakorlat eltér az 1848. évi III. törvénycikk

⁷⁴⁸ a m. kir. honvédelmi miniszter 1920. évi 45.801. eln. számú rendelete a magyar minisztérium katonai ügyek vezetésére hivatott tagjának megjelöléséről és a magyar hadsereg elnevezéséről

14. §-a szerinti megnevezéstől, ami a honvédelmi miniszter, illetve a honvédelmi minisztérium volna.⁷⁴⁹ Mivel az 1920. évi I. törvénycikknek a kormány szervezetét módosító 6. §-a az 1848. évi III. törvénycikkben megállapított elnevezést nem módosította, így azt kell használni a továbbiakban.⁷⁵⁰ A rendelet természetesen helyesen állapítja meg, hogy az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-a honvédelem szót használta, azonban nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy más tekintetben az 1848. évi III. törvénycikk szóhasználata eltérő az 1920-astól. Erről szinte minden jelentősebb lap beszámolt.⁷⁵¹

VIII. A két világháború közötti időszak változásai – továbbélés

VIII. 1. Az 1932. évi XII. törvénycikk – minisztérium megszüntetése

1932. február 14-én a Népszava vasárnapi számának címlapján a következő címmel jelent meg egy írás: „*Károlyi miniszterelnök a képviselőház keddi ülésén a népjóléti minisztérium megszüntetését akarja bejelenteni.*” Majd pedig az alcím: „*A miniszterelnök ezért napirendelőtti felszólalást rendelt meg Téglássy Béla egységspárti fajvédőnél, akit Scholtz államtitkár szerelt föl adatokkal.*”⁷⁵² A cikk a lap pontos értesüléseire hivatkozva azt állította, hogy Károlyi miniszterelnök a népjóléti ügyekkel kapcsolatos panamákat akarja ürügyül felhasználni ahhoz, hogy elérhesse a népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntetését. A lap azt is tudni vélte, hogy a kormánynak már kész a „*haditerve*” a minisztérium megszüntetésére. Eszerint Téglássy képviselő a napirend előtti felszólalásában követelte volna a minisztérium megszüntetését azzal, hogy annak közegészségügyi feladataira hozzanak létre egy közegészségügyi intézetet,⁷⁵³ és ezen intézet vezetőjévé pedig Johan Bélát nevezzék ki. A

⁷⁴⁹ Rendeleti közlöny a Magyar Nemzeti Hadsereg számára. 47. évf. 13. sz. (1920. március 20.) 1. o. Itt a rendelet megjelölése: 45801/el. B. 1920. számú körrendelet

⁷⁵⁰ 14. § A ministeriumnak, azon tagján kívül, mely a Felső személye körül a 13. §-ban említett ügyekre ügyelend, következő osztályai lesznek:
g) Honvédelem osztályai.

⁷⁵¹ Sz. N.: *Napi hírek. Magyarország.* XXVII. évf. 69. sz. (1920. március 20.) 6. o.; Sz. N.: *Honvédelmi miniszter; nemzeti hadsereg.* Pesti Hírlap. XLII. évf. 68. sz. 3. o.; Sz. N.: *Napi hírek.* Pesti Napló. 71. évf. 68. sz. (1920. március 20.) 5. o.

⁷⁵² Sz. N.: *Károlyi miniszterelnök a képviselőház keddi ülésén a népjóléti minisztérium megszüntetését akarja bejelenteni.* Népszava. 60. évf. 36. sz. (1932. február 14.) 1. o.

⁷⁵³ Ez az állítás nyilvánvalóan téves, hiszen az Országos Közegészségügyi Intézetet a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításáról szóló 1925. évi XXXI. törvénycikk hozta létre. Az OKI 1927. január 1-jén kezdte meg működését.

Népszava azt is írta, hogy a képviselőt a felszólalásához szükséges adatokkal Scholtz Kornél államtitkár látta el, aki a már említett Johan Béla rokona. A képviselő felszólalása után Károlyi miniszterelnök azonnal válaszolt volna, és válaszában bejelentette volna a népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntetését. A lap úgy tudta, hogy már a miniszterelnök válasza is meg van írva, csak két nap múlva fel kell olvasni.⁷⁵⁴ A Népszavának nem ez volt az egyetlen cikke Téglássy képviselő interpellációja tárgyában. A 8 Órai Újságban és A Reggelben közölt információkra alapozva megerősítve látták azt az értesülésüket, hogy a miniszterelnök a minisztériumot meg akarja szüntetni.⁷⁵⁵

Téglássy Béla sürgős interpellációját a népjóléti és munkaügyi tárcát is ideiglenesen betöltő miniszterelnökhöz 1932. február 17-én adta elő a Képviselőházban.⁷⁵⁶ A kormánypárti 8 Órai Újság úgy foglalta össze Téglássy képviselő interpellációjának lényegét, hogy „[a] visszaéléseket meg kell torolni, de a minisztériumot fenn kell tartani.”⁷⁵⁷ Ebben először – azután, hogy a beszédidejének tizenöt perccel való meghosszabbítását kérte – visszautasította a Népszava fent ismertetett állításait, hiszen nem napirend előtti felszólalásról, hanem interpellációról volt szó, és nem a minisztérium megszüntetése mellett, hanem éppen az átszervezéssel történő megtartásáért szólalt fel. A képviselő elmondta, hogy a környező országok is az elmúlt évtizedekben sorra állítottak fel szociális ügyekkel, különösen a munkásokkal foglalkozó minisztériumokat. A magyarországi népjóléti és munkaügyi minisztérium felállítása is ebbe a trendbe illeszkedett. Különösen fontos, hogy a minisztérium elnevezésében nemcsak a népjólétre való utalás szerepel, hanem a munkaügyek kiemelése is. A népjóléti és munkaügyi minisztérium a képviselő megítélése szerint nagy sajtónyilvánosságot kapott, azonban nem a szociális intézkedései miatt, hanem a minisztériumot érintő sorozatos visszaélések miatt. A képviselő valóban egy hosszas, elemző felszólalást tartott, amiből néhány, a témánk szempontjából fontos elemet emelek csak ki. A képviselő a minisztérium megmaradása mellett foglalt állás, elsősorban azért, mert az addig egy kézben összpontosuló feladatokat bizonyára több minisztérium között kellene megosztani. Így például a közegészségügy a belügyminisztériumhoz, de a társadalombiztosítás már a kereskedelemügyi minisztériumhoz, a hadirokkantak gondozása pedig bizonyára a honvédelmi minisztériumhoz kerülne. Ezek a minisztériumok nem azokat az érdekeket érvényesítik, és nem működhet olyan

⁷⁵⁴ SZ. N.: Károlyi miniszterelnök a képviselőház keddi ülésén a népjóléti minisztérium megszüntetését akarja bejelenteni. Népszava. 60. évf. 36. sz. (1932. február 14.) 1. o.

⁷⁵⁵ SZ. N.: Miniszterközi értekezlet a népjóléti minisztérium ügykörének felosztásáról. Népszava. 60. évf. 37. sz. (1932. február 16.) 5. o.

⁷⁵⁶ Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. IV. kötet 292. o.

⁷⁵⁷ SZ. N.: Az interpellációk. 8 Órai Újság, XVIII. évf. 39. sz. (1932. február 18.) 2. o.

összehangoltan, mint a népjóléti és munkaügyi minisztérium – a képviselő álláspontja szerint. Ennek megfelelően nem lehetséges a népjóléti minisztérium megszüntetése, és a feladatköreinek a szétesztása. A képviselő arra kérte a miniszterelnököt, hogy a visszaéléseket vizsgálja ki és számolja fel, valamint a minisztériumot fenntartva célszerűsítse annak hatásköreit.⁷⁵⁸ 1932. április 1-jén olvasták fel a miniszterelnök válaszát a Képviselőházban Téglássy Béla előbbi interpellációjára. Ebben a miniszterelnök előadta, hogy a takarékosággal és a közigazgatás hatékonyabbá és olcsóbbá tételével kapcsolatban felmerült a népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntetésének szükségessége, azonban a kormány még nem alakította ki a végleges álláspontját. A miniszterelnök biztosította a képviselőt, hogy a népjóléti és munkaügyi minisztérium esetleges megszüntetése a közegészségügyi rendszert nem fogja érinteni, az a minisztérium megszüntetése előtti keretekben működhet tovább.⁷⁵⁹ Ez látszólag igen semmitmondó és homályos válasz, amit csak tovább súlyosbít, hogy tizennégy nappal később a miniszterelnök terjesztette a népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntetésére irányuló törvényjavaslatot. Nyilvánvalóan nem az interpellációra adott válasz és a javaslat benyújtása között eltelt tizennégy nap során született meg a döntés a minisztérium megszüntetéséről. Sajnálatos módon az 1931. augusztus 27. és 1933. január 7. között tartott minisztertanácsi jegyzőkönyvek nem állnak rendelkezésre a Magyar Nemzeti Levéltárban, így a döntés pontos időpontját, illetve az egyes miniszterek és a kormány álláspontját és vitáját nem ismerhetjük meg.

A Népszava nem feltétlenül hiteles leírásából tudhatjuk, hogy 1932. február 15-én *„Károlyi miniszterelnök intézkedésére a belügyminiszter elnöklétével [...] a belügyminisztériumban szigorúan bizalmas miniszterközi értekezletet tartottak, amelyen az egyes minisztériumokat a vezető államtitkárok képviselték. Ezen a szigorúan bizalmas értekezleten, amely három óra hosszat, tartott, megvitatták, hogy az egyes minisztériumok hogyan osszák föl egymás között a halálra ítélt népjóléti minisztérium ügykörét.”*⁷⁶⁰ Ugyanezen a napon terjesztette be Károlyi miniszterelnök a népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntetéséről szóló törvényjavaslatot a Képviselőháznak az iromány tanúsága szerint,⁷⁶¹ és a Képviselőház ülésén ugyanazon a napon ezt be is jelentette.⁷⁶²

⁷⁵⁸ Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. IV. kötet 292-296. o.

⁷⁵⁹ Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. V. kötet 116-117. o.

⁷⁶⁰ SZ. N.: *Miniszterközi értekezlet a népjóléti minisztérium ügykörének felosztásáról.* Népszava. 60. évf. 37. sz. (1932. február 16.) 5. o.

⁷⁶¹ Képviselőházi Irományok (KI) 1931-1936. II. kötet 450-453. o. 203. sz.

⁷⁶² Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. V. kötet . o. 415. o.

A törvényjavaslat szövege egyszerű. Az 1. § kimondja, hogy a népjóléti és munkaügyi minisztérium 1932. június 30-ával megszűnik. A javaslat felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy megszűnő minisztérium hatásköreit más minisztérium között elossza és amennyiben szükséges, más hatásköröket is átrendezzen. Ugyancsak felhatalmazást kap a kormány a költségvetés érintett tételeinek megfelelő átcsoportosítására is. A közigazgatás társadalompolitikai érdekű tevékenységének irányítását a miniszterelnökre ruházza a javaslat, amelynek elvi kérdéseiben az újonnan létesített Országos Társadalompolitikai Tanács véleményének kikérésével dönt.⁷⁶³ A javaslat indokolása elsősorban ismertette a népjóléti minisztérium történetét egészen az 1918. évi IV. néptörvénytől (megjegyezve természetesen, hogy a minisztérium kezdetei az alkotmányos élet szünetelésének időszakára nyúlnak vissza). A minisztérium létrejöttével kapcsolatban fontos megjegyezni – és ezt a törvényjavaslat indokolása is megteszi –, hogy a minisztérium ügyköre először több más minisztériumtól ügyköröket elvonva alakult ki, így a miniszterelnöktől, a belügyminisztertől, az igazságügyminisztertől, a honvédelmi minisztertől és a kereskedelemügyi minisztertől. Későbbi jogszabályok saját ügyköröket is létrehoztak a népjóléti és munkaügyi minisztérium számára. Az indokolás megjegyzi, hogy olyan feladatokról van itt szó, amelyek érintik a lakosság szélesebb rétegeit, és az is kiemelte, hogy ezek a feladatok leginkább a háborút követő időszakban voltak jelentősek. Tekintettel arra, hogy a kormányzat elkötelezett a szociális ügyekkel kapcsolatban, illetve ezek a társadalom nagy részét érintik, tulajdonképpen minden miniszter ügykörében szerepelnek szociális, azaz népjóléti feladatok. Mivel a feladatok mennyisége a háborút követő helyzet feldolgozásával csökkent, így már semmi sem indokolja egy teljesen különálló minisztérium fenntartását. Az indokolás kifejtette a szociális feladatok ellátásának szükségességét, azonban nem tartotta indokoltnak ehhez különálló minisztérium fenntartását. Az előterjesztő kormány kifejezésre juttatta azon meggyőződését, hogy a közérdek sérelme nélkül megszüntethető ez a minisztérium, amivel egyébként a kormány egy másik célját, a takarékos közigazgatást is megvalósítják.⁷⁶⁴

A törvényjavaslat indokolásában már előrevetítették a megszüntetés módszerét. Ahogyan a minisztérium létrejött más minisztériumok ügyköreinek elvonásával, ugyanúgy fog megszűnni ezeknek a hatásköröknek a hasonló visszaadásával. A megszüntetésnek a törvényjavaslat indokolásában szereplő két indoka is olyannak tűnik, mintha azokat a döntés meghozatala után találták volna ki a döntés alátámasztására. Valójában minden időszakra

⁷⁶³ Képviselőházi Irományok (KI) 1931-1936. II. kötet 450. o. 203. sz.

⁷⁶⁴ Képviselőházi Irományok (KI) 1931-1936. II. kötet 451-452. o. 203. sz.

elmondható, hogy a kormány minden minisztere foglalkozik szociális ügyekkel, elegendő csak a nyugdíjakra gondolni. Bár az indokolás azt állította, hogy a háborút követően lényegesen csökkent a szociális feladatok mértéke, azonban nem valószínű ez az 1929. óta tartó, lassan lecsengő nagy gazdasági világválság időszakában. Az indokolás ott is ellentmondásos, ahol egyrészt az előbbieket szerint a szociális feladatok mértékének csökkenését állította, de ezzel párhuzamosan azt is, hogy a szociális feladatok a lakosság széles rétegeit érintik. Ezen a pontos fontosnak tartom, hogy újfent utaljak arra, hogy a témával kapcsolatos minisztertanácsi jegyzőkönyvek hiányoznak; persze korántsem biztos, hogy abból fény derülhetne a valódi indokokra.

Kornis Gyula a közjogi és társadalompolitikai együttes bizottság előadója 1932. április 20-án terjesztette a Képviselőház elé a bizottság jelentését a népjóléti és munkaügyi miniszteri állás megszüntetéséről szóló törvényjavaslatról.⁷⁶⁵ A bizottság véleménye nem volt túl részletes. Pusztán annyit tartalmazott, hogy a bizottság többsége a javaslatot változtatás nélkül támogatta, és kérte általánosságban és részleteiben is fogadni, illetve a sürgősséget kimondani.⁷⁶⁶ A kisebbségi vélemény aláírói Györki Imre, Propper Sándor, Kéthly Anna és Kertész Miklós voltak. A vélemény a képviselők humoráról tesz tanúbizonyságot. A bizottság kisebbségi véleményének képviselői kérték, hogy a törvényjavaslatot adják vissza a miniszterelnöknek átdolgozásra azzal, hogy olyan tartalmú törvényjavaslatot készítsen elő, amely szerint megszűnik a honvédelmi és a külügyi tárca, és a honvédelmi minisztérium ügyei a belügyminisztériumhoz, a külügyminisztérium ügyeit pedig a miniszterelnökséghez tegyék át.⁷⁶⁷

1932. április 22-én kezdődött meg a törvényjavaslat parlamenti vitája a bizottsági vélemény előadásával. Kornis Gyula a bizottság előadójaként felidézte a szociális állam koncepcióját, illetve a népjóléti és munkaügyi minisztérium létrejöttének történetét, valamint a minisztérium fennállása alatti tevékenység adatokkal alátámasztva.⁷⁶⁸

Az 1932. évi XII. törvénycikk a „*m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszteri állás megszüntetéséről*” címet viseli. Ebben az országgyűlés úgy rendelkezett, hogy a korábban felállított népjóléti és munkaügyi miniszteri pozíciót megszünteti 1932. június 30. napjával. A törvény rendelkezik arról is, hogy a korábbi minisztérium hatáskörébe tartozó feladatoknak a

⁷⁶⁵ Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. VI. kötet 41. o.

⁷⁶⁶ Képviselőházi Irományok (KI) 1931-1936. II. kötet 454. o. 204. sz.

⁷⁶⁷ Képviselőházi Irományok (KI) 1931-1936. II. kötet 455. o. 204. sz.

⁷⁶⁸ Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. VI. kötet 178. o.

megmaradó minisztériumok között való szétosztásáról a kormány rendeletben dönt.⁷⁶⁹ A törvény felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy az ügykörök átrendezése miatt szükséges mértékben átcsoportosításokat eszközöljön az 1932/33. költségvetésben.

Az ügykörök rendezésével kapcsolatban a törvényben egy nagy szabadságot adó megfogalmazás is szerepel: „[a]mennyiben az előbbi bekezdés szerint foganatosított felosztással kapcsolatban szükségesnek mutatkozik, a m. kir. minisztérium más ügykörök átutalásával is változtathat az egyes miniszterek hatáskörén.”⁷⁷⁰ Eszerint tehát a kormánynak nem kell pusztán és szigorúan a megszüntetett minisztérium hatáskörének szétosztására szorítkoznia, hanem – ha ezzel kapcsolatban szükségesnek mutatkozik – más ügyköröket, azaz más, nem népjóléti és munkaügyi miniszter hatáskörébe tartozó ügykört is máshova helyezhet. Tulajdonképpen ezzel a rendelkezéssel a kormány egy igen széleskörű felhatalmazást kapott az ügykörök átrendezésére – kiegészítve azzal, hogy ennek a költségvetési következményeit is van felhatalmazása kialakítani. Azonban a kormány nem élt ezzel a lehetőséggel.

A kormány 3.600/1632. M.E. számú rendelete a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter hatáskörének megosztásáról⁷⁷¹ úgy rendelkezett, hogy a korábbi minisztériumi hatásköröket a miniszterelnök, a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a kereskedelemügyi miniszter és a honvédelmi miniszter között kell szétosztani.

A költségvetéssel kapcsolatban az a meglepő helyzet alakult ki, hogy az 1932/33. évi költségvetésről szóló 1932. évi XIV. törvény tartalmazza a XV. fejezetében a Népjóléti és munkaügyi minisztérium kiadásait.⁷⁷² Ez annak fényében is érdekes, hogy a költségvetési törvény hat nappal később hirdették ki, mint az 1932. évi XII. törvénycikket, éppen azon a napon, amikor a miniszteri állás megszüntetése miatti hatáskör-átrendezések hatályba léptek.

VIII. 2. Az 1935. évi VII. törvénycikk – minisztériumok átszervezése

Az 1935. március 5-i minisztertanácsi ülés volt a második Gömbös-kormány első minisztertanácsi ülése. Gömbös Gyula a kormányzó előtti eskütételt követően nyitotta meg

⁷⁶⁹ 1932. évi XII. törvénycikk 1-2. §

⁷⁷⁰ 1932. évi XII. törvénycikk 2. § 2. bekezdés

⁷⁷¹ A m. kir. minisztérium 3.600/1632. M.E. számú rendelete a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter hatáskörének megosztásáról. Budapesti Közlöny. 66. évf. 141. sz. (1932. június 24.) 1. o.

⁷⁷² 1932. évi XIV. törvénycikk

második kormánya első minisztertanácsi ülését.⁷⁷³ Az 1935. április 15-i minisztertanácsi ülésen a külügyminiszter köszöntötte a miniszterelnököt abból az alkalomból, hogy a Nemzeti Egység Párt a képviselőházi választásokon győzött. Szokatlanul ennek a minisztertanácsi ülésnek a végén ismertette Gömbös Gyula miniszterelnök a kormány programját.⁷⁷⁴ A minisztertanács elfogadta a négyéves munkaprogramot, amelyet a minisztertanácsi jegyzőkönyvhöz csatoltak. Sajnos ez az irat nem volt a jegyzőkönyvhöz csatolva. A következő napon, április 16-án koronatanácson, a kormányzó elnökletével fogják ugyanezt a programot megvitatni.⁷⁷⁵

Az előző napi elhatározásnak megfelelően 1935. április 16. napja bővelkedett kormány szintű tanácsülésekben: nemcsak minisztertanácsot tartottak délután, hanem koronatanácsot is délelőtt. A kereskedelemügyi miniszter ismertette a minisztertanácson azt a tervezetet, amelyet a Kereskedelemügyi és Közlekedésügyi Minisztérium, valamint az Iparügyi Minisztérium ügyköreit illetően kidolgozott. A miniszter felsorolta, hogy mely ügyosztályok maradnak a kereskedelemügyi tárcánál, és mely ügyosztályok tartoznak majd az Iparügyi Minisztériumhoz.⁷⁷⁶ A miniszterelnök bejelentette a minisztertanácsnak, hogy az új Iparügyi Minisztériumot a volt Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium épületében fogják elhelyezni. A minisztertanács mindkét előterjesztést tudomásul vette.⁷⁷⁷ Az 1935. május 2-i minisztertanácsi ülésen volt napirenden a kereskedelemügyi és az iparügyi miniszterekről szóló törvényjavaslat tárgyalása. Erről a minisztertanácsi ülésről azonban nem maradt fenn jegyzőkönyv, pusztán a napirend.⁷⁷⁸

Bornemissza Géza kereskedelemügyi miniszter az 1935. május 9-én tartott képviselőházi ülésen nyújtotta be az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterről szóló törvényjavaslatot, és kérte, hogy azt terjesszék a közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, valamint pénzügyi bizottság elé, valamint a sürgősség kimondását. A Képviselőház a sürgősséghez hozzájárult.⁷⁷⁹ Érdekes, hogy a kormány egészét, a miniszteriális struktúrát érintő törvényjavaslatot nem a miniszterelnök nyújtotta be, aki egyébként jelen is volt az ülésteremben. A kereskedelemügyi minisztert egyébként nyilvánvalóan értini a törvényjavaslat, ezzel indokolható, hogy ő volt a betérjesztő.

⁷⁷³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. március 5.

⁷⁷⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. április 15.

⁷⁷⁵ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. április 15.

⁷⁷⁶ Az ügyosztályok felsorolására lásd: VÖRÖS Károly-BORECZKY Beatrix-MÁTÉ Gábor-MÜLLER Veronika-G. VASS István: *A magyar állam szervei 1944-1950. A-M.* Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1985. 287. o.

⁷⁷⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. április 16.

⁷⁷⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. május 2.

⁷⁷⁹ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 99. o.

A törvényjavaslat szövege szerint az 1889. évi XVIII. törvénycikk módosítását célozza. Ez a jogtechnikai megoldás ma bizonyára elfogadhatatlan lenne, hiszen egy, már negyvenhat évvel korábban hatályba lépett módosító törvényről van szó. A jelenlegi viszonyok között bizonyosan az alapjogszabályt, az 1848. évi III. törvénycikket módosítanák. A javaslat szövegének érdekessége, hogy – bár az 1. §-ban erre utal – nem módosítja szövegszerűen sem az 1848. évi III. törvénycikket, sem pedig az 1889. évi XVIII. törvénycikket. Azt mondta ki, hogy *„a kereskedelemügyi miniszter hatáskörébe tartozó ügyek két miniszter és pedig egyfelől az iparügyi, másfelől a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter között oszlanak meg.”* A javaslat a korábban bevett módon intézkedne az ügykörök átrendezéséről; azt a kormány hatáskörébe utalja. A szükséges többletállásokról az 1935/1936. évi költségvetésben a kormánynak kell gondoskodnia. A törvényjavaslat indokolása ebben az esetben sem túlságosan hosszadalmas, mindössze másfél oldal. Az indokolás szerint a gazdasági miniszterek hatásköre a gazdasági viszonyok változása miatt új szabályozást igényel. *„Az általános nemzeti jólét a termelés eredményességének függvénye, az eredményesség fokozásának első feltétele pedig az, hogy az egyes termelési ágak kormányzati különállásának megteremtésével a termelési ágak egyenlő befolyása és ezzel a termelés kiegyensúlyozottsága is biztosítva legyen. A mezőgazdaság ügyeit intéző földművelésügyi miniszter mellett az ipari termelés ügyeinek intézése is önállóságot kíván és e két egyenrangú gazdasági termelési ág független szolgálatára külön kormányzati ágként önállóvá kell tenni a kereskedelmi és az azzal összefüggő közlekedési ügyintézt is.”*⁷⁸⁰ Az indokolásnak ez a része nagyon hasonlít az 1889-es módosításhoz fűzött indokolással, csak éppen ellentétes eredménnyel zárul majd a módosítás. A betérjesztő kereskedelemügyi miniszter a módosítás indokaként felhozta még a trianoni békeszerződés következtében megnövekedett nagy népsűrűségét a lakosságnak, ami szerinte azt vetíti elő, hogy az ipar munkaerő-felvételi kapacitását növelni és az ipari termelést fokozni kell. Az indokolás hangsúlyozta az ipar fontosságát, kiemelte annak növekvő arányát a magyar gazdaságon belül. A miniszter szerint az iparon belül valamennyi ágazat hasznát és előnyét látja majd a módosításnak, így a gyárpar, az energiagazdálkodás, a kis- és kézműipar és az ipari munkások kérdése.⁷⁸¹ Érdekesség az indokolásban, hogy az nagyrészt az iparügyi minisztérium létrehozásának alátámasztásával foglalkozik, a másik, a kereskedelem- és közlekedésügyi minisztérium – úgy tűnik – csak a maradékból jön létre mint az ipari tárcához képest másodrendű minisztérium. Itt az indokolás csupán annyi, hogy az iparügyi minisztérium

⁷⁸⁰ Képviselőházi Irományok (KI) 1935-1940. I. kötet 405. o. 29. sz.

⁷⁸¹ Képviselőházi Irományok (KI) 1935-1940. I. kötet 403-406. o. 29. sz.

létrejöttével a korábbi kereskedelemügyi minisztérium hatásköre nyilván megváltozik, és ezt célszerű a nevében is kifejezni.

A Képviselőház 1935. május 14-i ülésén nyújtotta be Knob Sándor előadó a közjogi, közgazdasági és közlekedésügyi, valamint a pénzügyi bizottság együttes jelentését az iparügyi, valamint kereskedelem- és közlekedésügyi minisztériumról szóló törvényjavaslat tárgyában. A ház ismét támogatta a sürgőssel való tárgyalást, az előadó nem fűzött a jelentéshez semmit.⁷⁸² A másnapi, május 15-i képviselőházi ülésen azonban sokkal inkább, igen hosszadalmas előterjesztést tett a javaslatról.⁷⁸³ Az előadó elmondta, hogy tulajdonképpen ez egy nagyon egyszerű szerkezetű törvényjavaslat, valójában egy kerettörvény, amely a minisztériumok és ügyköreik átrendezésével kapcsolatos feladatok elvégzésére felhatalmazza a kormányt. *„Már a bizottsági tárgyalás során, de ezt megelőzőleg a hírlapi polémiákban is szó volt arról, vajjon helyes dolog-e egy kerettörvényben oldani meg ezt a kérdést s nem volna-e kívánatosabb, ha a törvény maga mondaná meg, melyek azok az ügykörök, amelyek megmaradnak a mai kereskedelemügyi minisztérium kompetenciája alatt és melyek azok, amelyek átkerülnek a létesítendő új iparügyi minisztériumba.”*⁷⁸⁴ Látható, hogy ugyanaz a kérdés merült fel 1935-ben is, mint ami a vita tárgya volt 1889-ben, 1917-ben és 1932-ben is. Szükséges-e a ragaszkodni ahhoz az elvhez, hogy teljes egészében törvényben történjen meg a kormány szerkezetének szabályozása, vagy bizonyos esetekben elegendő csak a formát törvényben szabályozni, és a tartalmat kormányrendeletben? Az előadó, s így a bizottságok véleménye szerint nem szükséges mindent törvényben szabályozni, annyi rugalmasságot kell adni a kormánynak, hogy a minisztériumi ügyköröket maga állapíthassa meg. Az előadó tulajdonképpen megismételte a miniszteri indokolást, azonban sokkal részletesebben. A módosítás első oktatként azt hozta fel, hogy a kereskedelemügyi tárcában nem érvényesült súlyának megfelelően az iparügy érdeke. Második indoka az volt, hogy a termelési érdekeket függetleníteni kell az értékesítés érdekeitől, és ezt egy minisztériumon belül nem lehetséges megvalósítani. A harmadik, egyben döntőnek tartott szempont pedig az volt, hogy a kormány olyan mértékűnek tartja a bekövetkezett magyar ipari fejlődést, hogy annak irányítására mindenképpen szükségesnek mutatkozott egy új, különálló minisztériumot létrehozni. Ezt egy hosszú, adatokkal alátámasztott indokolás követte. Beszédje végén utalt az előadó arra, hogy

⁷⁸² Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 120. o.

⁷⁸³ A beszéd, illetve a jelentés bemutatásának érdekessége, hogy Knob Sándornak, a bizottságok előadójának ez volt az első parlamenti felszólalása. Erre utal is beszédje elején.

⁷⁸⁴ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 124. o.

felmerültek aggályok, miszerint a minisztériumok átszervezése többletköltséggel járhat. Megerősítette, hogy valóban többletköltséget jelent majd az átszervezés, de a magyar ipar érdekében mindenképpen – még többletköltségek árán is – meg kell azt valósítani.⁷⁸⁵ Az első hozzászóló Magyar Pál volt, aki az átszervezés költségvonzatait, és ennek alapján a módosítás szükségességét vitatta igen hosszasan.⁷⁸⁶ A mondanivalóját egy mondatban össze is foglalta: *„[a]zt kellene mondanom, hogy gyártelepekre, nem pedig aktagyárakra van szükségünk [...]”*⁷⁸⁷ A második hozzászóló Müller Antal volt, aki támogatta a javaslatot főleg a miniszteri indokolásnak megfelelően. Azt a javaslatot tette, hogy az új minisztériumot ne egyszerűen iparügyinek, hanem ipar- és munkaügyi minisztériumnak hívják. Ezzel gondolta volna kifejezésre juttatni, hogy a minisztériumnak a munkások, főleg az ipari munkások problémáival is kell foglalkoznia. A beszédet egyébként a szociáldemokrata képviselők folyamatos bekiabálásai szakították meg többször is, akik kifejezték, hogy a kerettörvényben nem bíznak és nem támogatják a kormány munkaügyi politikáját.⁷⁸⁸ A harmadik hozzászóló Malasits Géza ellenzéki képviselő volt. Elmondta, hogy aggódik a többletköltségek miatt, illetve, hogy a miniszteri indokolással egyáltalán nem ért egyet. Nem látta az új minisztérium felállítását indokoltnak. Meglátása szerint *„[t]alán csak egyetlen szempont van, amely indokolja. Erre a szempontra a miniszter úr volt szíves rámutatni a bizottságban, amikor azt mondotta, hogy a minisztérium szétoztását már az is szükségessé teszi, hogy egy kevesebb ügyosztállyal bíró minisztériumot a miniszter könnyebben tud áttekinteni, könnyebben tud személyesen irányítani.”*⁷⁸⁹ A negyedik hozzászóló Reményi-Schneller Lajos, későbbi pénzügyminiszter volt, aki a javaslatot támogatta. Egy korábban elfogadottnak tűnt elvre hívta fel a képviselők figyelmét: *„[ő]seink tehát 1889-ben elismerték azt, hogy ha az élet viszonyai megváltoznak, akkor igenis szükséges, hogy a kormányzati teendők újra csoportosíttassanak”*⁷⁹⁰ Ezt követően a vitát megszakították, azonban az a következő az 1935. május 16-i ülésnapon újabb három,⁷⁹¹ majd a május 17-i ülésnapon nyolc kapcsolódó felszólalással folytatódott.⁷⁹² A vita bezárását követően Bornemisza Géza kereskedelemügyi miniszter szólalt fel, aki elsőként a kormány azon szándékát hozta fel a minisztériumok átrendezése mellett, hogy a főbb termelési ágak a

⁷⁸⁵ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 123-127. o.

⁷⁸⁶ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 129. o.

⁷⁸⁷ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 127-133. o.

⁷⁸⁸ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 133-137. o.

⁷⁸⁹ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 137-142. o.

⁷⁹⁰ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 142-145. o.

⁷⁹¹ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 160-183. o.

⁷⁹² Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 183-205. o.

kormányon belül külön miniszteri képvisellel rendelkezzenek.⁷⁹³ A miniszter – minden korábbi felszólalóra reagáló – beszédét követően az általános vitát lezárták, majd ugyanakkor – mivel senki módosító javaslatot nem nyújtott be – a részletes vitát is.⁷⁹⁴ A képviselőház harmadszori olvasatban a következő ülésen, május 20-án fogadta el a törvényjavaslatot.⁷⁹⁵

A felsőházban Hoepfner Guidó volt a javaslat előadója, aki a bizottsági véleményeket is ismertette,⁷⁹⁶ majd – a felsőházban szokatlanul – négy felszólalás is következett.⁷⁹⁷ A kereskedelemügyi miniszter felszólalását követően általánosságban és részleteiben is elfogadták a törvényjavaslatot.⁷⁹⁸

Ebből az időszakból a minisztertanácsi jegyzőkönyvek nem állnak rendelkezésre, azonban a Magyarországi Rendeleték Tárának tanúsága szerint a kormány 1935. július 26-i dátummal bocsátott ki 7.500. M. E. számú rendeletét, amely az 1935. évi VII. törvénycikk végrehajtásáról szól.⁷⁹⁹ A rendelet 1935. augusztus 1-jén hatályba lépett, így túl sok idő nem volt az abban foglaltak végrehajtására, illetve az arra való felkészülésre. A rendelet tartalmát tekintve az érintett két minisztérium ügyköreit sorolta, azonban elismerve azt, hogy néhány esetben nem lehetséges a szétválasztás. E kérdésekben a két miniszter közösen járt el, együttes rendeletet bocsáthattak ki.

VIII. 3. Az 1938. évi XXII. törvénycikk – több, mint tárca nélküli miniszter

Darányi Kálmán miniszterelnök kormánya 1936. október 12-től 1938. május 14-ig, az Imrédy-kormány kinevezéséig⁸⁰⁰ volt hatalmon. Azonban mielőtt Darányi a nyilvánosság előtt ismertette volna Győrben 1938. március 5-én egymilliárd pengős beruházási programját,⁸⁰¹ a kormány nevében lemondott, ezzel tisztázva formálisan a bizalom, illetve a bizalmatlanság kérdését a kormányzóval.⁸⁰² A kormányzó a Darányi-kormányt újból kinevezte néhány

⁷⁹³ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 205. o.

⁷⁹⁴ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 211. o.

⁷⁹⁵ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet 213. o.

⁷⁹⁶ Felsőházi Napló (FN) 1935-1940. I. kötet 45-46. o.

⁷⁹⁷ Felsőházi Napló (FN) 1935-1940. I. kötet 46-57. o.

⁷⁹⁸ Felsőházi Napló (FN) 1935-1940. I. kötet 61. o.

⁷⁹⁹ A m. kir. minisztérium 1935. évi 7.500. M. E. számú rendelete, az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterrel szóló 1935:VII. törvénycikk végrehajtásáról. *Magyarországi rendeletek tára 1935.* 69. évf. X-XI. füzet. Budapest, Fővárosi, 1935. 706-709. o.

⁸⁰⁰ SZ. N.: *Az új kormány kinevezése.* Budapesti Hírlap, 58. évf., 108. sz. (1938. május 14.) 5. o.

⁸⁰¹ PAKSA Rudolf: *A magyar szélsőjobboldal története.* Budapest, Jaffa, 2012. 136-148. o.

⁸⁰² SZ. N.: *Lemondott és újjáalakult a Darányi-kormány.* Pesti Hírlap, 60. évf., 56. sz. (1938. március 10.) 1. o.

személyi változtatással együtt. Többek között Imrédy Bélát az ország gazdaságpolitikájának egységes irányítására közgazdasági tárca nélküli miniszterre nevezte ki.⁸⁰³ Ha elfogadjuk, hogy az 1917. évi XI. törvénycikk rendelkezései minden további nélkül alkalmazhatók még 1938-ban is, akkor nincs ebben semmi meglepő, különösen azt is figyelembe véve, hogy a kormányzó is erre a törvénycikkre hivatkozik a kinevezésben, illetve a korábbi évtizedek gyakorlatával is összhangban van. Amiért ez mégis említést érdemel itt, az a következőkben írtak miatt van.

Reményi-Schneller Lajos pénzügyminiszter 1938. április 8-án terjesztette a képviselőház elé az 1938. július 1. és 1939. július 30. közötti számadási évre vonatkozó állami költségvetést. Expozéjában röviden ismertette a költségvetés tervezetét, azt, hogy az egyensúlyi, illetve bemutatta az egymilliárd pengős beruházási programot is.⁸⁰⁴ Nem ejtett szót a közgazdasági miniszteri állásról.⁸⁰⁵ Molnár Imre,⁸⁰⁶ a képviselőház pénzügyi bizottságának előadója 1938. május 2-án terjesztette be a bizottság támogató jelentését a ház elé.⁸⁰⁷ E jelentés nem foglalkozik a közgazdasági miniszteri pozícióval annak ellenére, hogy például szól a minisztériumi dolgozói létszám szükségzerű emelkedéséről.⁸⁰⁸ Mindösszesen annyi megállapítást tesz – azt is kizárólag formai szempontból –, hogy „*a közgazdasági miniszter állása új fejezetként szerepel a költségvetésben....*”⁸⁰⁹

Az 1938/39. évi állami költségvetésről szóló 1938. évi XXII. törvénycikk 1. §-a, amely a költségvetés kiadási oldalát részletezi, egy új fejezettel egészült ki: X. fejezet. Közgazdasági minisztérium. E fejezethez kiadási összeget nem rendelt a törvény, sőt a 2. § bevételi fejezetei között sem szerepel, a IX.-et a XI. fejezet követi.

⁸⁰³ „*Kedves dr. Imrédy! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére önt az 1917. évi XI. törvénycikk alapján az ország gazdasági politikájának egységes irányítására tárcanélküli magyar királyi közgazdasági miniszterre kinevezem.*

Kelt Budapesten, 1938. évi március hó 9. napján.

Horthy s. k.

Dr. Darányi Kálmán s. k.”

Budapesti Közlöny, 1938/56. sz. (1938. március 10.) 2. o.

⁸⁰⁴ UNGVÁRY Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege*. Pécs-Budapest, Jelenkor-OSZK, 2013. 179-184. o.

⁸⁰⁵ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. XVIII. kötet 2-8. o.

⁸⁰⁶ Molnár Imre (1884-), vármegyei főjegyző, a Nemzeti Egység Pártja országgyűlési képviselője (1933-1939)

⁸⁰⁷ Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. XVIII. kötet 171. o.

⁸⁰⁸ „... több tárcánál nem volt elkerülhető a létszám felemelése. A létszámemelés, ami az ifjúság elhelyezkedési lehetőségeit is előmozdítja, az állami közigazgatásnál 1896 fő. A létszámemelés a belügyi tárcánál főleg a városi számvetési személyzet államosítása következtében, valamint a közbiztonsági szolgálattal szemben támasztott fokozottabb igények miatt vált szükségessé, a földművelésügyi tárcánál a gazdasági felügyelői szolgálat kiépítésével, valamint a mezőgazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításával és a szakoktatás fejlesztésével, a vallás- és közoktatásügyi tárcánál az új iskolaépítési program végrehajtásával kapcsolatos, míg a pénzügyi tárcánál az ellenőrzési teendők további szaporodása miatt elsősorban a pénzügyőri személyzet létszámának emelésére volt szükség.” Képviselőházi Irományok (KI) 1935-1940. X. kötet, 326. o.

⁸⁰⁹ Képviselőházi Irományok (KI) 1935-1940. X. kötet, 328. o.

Az előbbiekben idézett kormányzói kinevezés egyértelművé teszi, hogy egy tárca nélküli miniszteri állásba történő kinevezésről van szó. Sőt, a kormányzói irat arra is utal, hogy a kinevezés alapja az 1917. évi XI. törvénycikk és nem más, tehát ezt a miniszteri állást nem az 1938. évi XXII. törvénycikk hozta létre. Mégis, az említett költségvetési törvényből, illetve a törvénycikk pénzügyminiszteri indoklásából arra következtethetnénk, hogy itt egy valódi, új szakminiszteri állás létesítéséről van szó.

Az előbbi leírás olvasása után a *déjà vu* érzése foghat el bennünket, hiszen hasonló történt már 1928-ban is, csak akkor nem Imrédy Béla, hanem Bud János számára hozták létre ugyancsak a közgazdasági miniszteri állást. Az eltérés mindössze annyi, hogy nem a költségvetési törvényben jelenítették meg a pozíciót, hanem kifejezetten az 1917. évi XI. törvénycikk rendelkezéseit értelmezték. Az 1928. június 22-i minisztertanácsi ülés 64. napirendi pontja volt az előterjesztés megtárgyalása a tárca nélküli közgazdasági miniszteri állás szervezéséről. A napirendi pont előterjesztője a miniszterelnök volt. Erről a minisztertanácsi ülésről azonban a jegyzőkönyv sajnos nem, csak a napirend érhető el a levéltárban.⁸¹⁰ Az 1928. szeptember 4-i minisztertanácsi ülésen két napirendi pontban is tárgyalták a közgazdasági miniszter kérdését: először a miniszterelnök előterjesztésében tárca nélküli m. kir. közgazdasági miniszter munka- és hatáskörét vitatták meg, majd a belügyminiszter előterjesztésében a tárca nélküli közgazdasági miniszteri állás szervezéséről tárgyaltak. A közgazdasági miniszterről szóló előterjesztéssel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy már az előterjesztést tartalmazó jegyzőkönyv sem egységesen használja a közgazdasági miniszter kifejezést, több alkalommal egyszerűen gazdasági miniszternek hívja azt. A miniszterelnöki teendők ideiglenes ellátásával megbízott népjóléti és munkaügyi miniszter⁸¹¹ a minisztertanácsot tájékoztatta arról, hogy a miniszterelnök előterjesztésére a kormányzó támogatta azt a javaslatot, hogy az ország gazdasági politikájának egységes irányítására a kormányt egy tárca nélküli közgazdasági miniszterrel kiegészítsék. Az új miniszteri állás bevezetése az 1917. évi XI. törvénycikk alapján történik. Fontosnak tartották megjegyezni, hogy az említett törvénycikk a „*magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről*” szól. Hivatkoztak az 1920. évi I. törvénycikkre is, annak 6. §-ára, amely álláspontjuk szerint megadja „*a kormány részére a lehetőséget, a keretet ezen új miniszteri állás creálására.*”⁸¹² Ezzel nehéz egyetérteni, hiszen a 6. § így szól: „*A magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917:XI. törvénycikk*

⁸¹⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. június 22.

⁸¹¹ Vass József

⁸¹² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 4.

*értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kiszáradó miniszterével, a közlelmezésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg. A király személye körüli miniszter állása megszűnik.*⁸¹³ A kormány hatásköre a felsorolt tárca nélküli miniszterek ügykörének megállapítására terjed ki a törvénytöveg szerint. Nem tartalmaz ez a rendelkezés semmilyen más felhatalmazást a kormány számára. Az előterjesztő népjóléti és munkaügyi miniszter előadta továbbá, hogy a közgazdasági miniszter feladata az lesz, hogy állandóan tanulmányozza és kísérje figyelemmel a gazdasági élet jelenségeit. A közgazdasági miniszter legfontosabb feladata a gazdasági élet minden területét felölelő egységes és szerves gazdasági program kidolgozása. A közgazdasági miniszter e tevékenységét mindig az érintett szakminiszterek bevonásával és egyetértésével, valamint a gazdasági érdekképviseletekkel való tárgyalásokon keresztül végzi. Abban az esetben, ha a közgazdasági miniszter valamely feladatának ellátása több szakminiszter hatáskörét is érintené, akkor közös egyeztetéseket kell lebonyolítania. A közgazdasági miniszternek a terveit a minisztertanács elé kell terjesztenie döntésre. A közgazdasági miniszter költségvetéséről a pénzügyminiszter gondoskodik a Pénzügyminisztérium költségvetésén belül, a következő évtől azonban a költségvetésben külön, önálló sorban kell feltüntetni. A közgazdasági miniszternek nem kell adminisztrációs feladatokat ellátnia. A személyzete az egyes szakminisztériumokból berendelt szakértőkből áll. Amennyiben szükségesnek találja, a közgazdasági miniszter alkalmazhat külső, azaz nem a többi minisztériumban dolgozó tisztviselő. A közgazdasági miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik olyan tervek előkészítése, amelyek az egyes termelési ágak helyzetének javítására és fejlesztésére irányulnak. Különösen fontos feladata ez a közgazdasági miniszternek olyan kérdésekben, amelyek megoldása nagyobb gazdasági erőfeszítést igényel vagy ahol a célok elérése érdekében kölcsönöket kell igénybe venni. Alapelv, hogy a közgazdasági miniszternek foglalkoznia kell minden olyan kérdéssel, amely átfogóan érinti a gazdasági életet. A közgazdasági miniszternek a javaslatát a minisztertanács elé kell terjesztenie, a minisztertanács döntését követően pedig ellenőriznie kell a döntés végrehajtását. A minisztertanács a népjóléti és munkaügyi miniszter előterjesztését támogatta.⁸¹⁴

A közgazdasági miniszteri pozíció létrehozásával kapcsolatos minisztertanácsai vitában a belügyminiszter felszólalásában igen komoly aggályának adott hangot. Azt a kérdést szegezte az elnöklő népjóléti és munkaügyi miniszternek, hogy ő nem tartja-e aggályosnak közjogi

⁸¹³ 1920. évi I. törvénycikk 6. §

⁸¹⁴ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 4.

szempontból azt, hogy külön törvényhozási intézkedés nélkül készülnek egy új miniszteri pozíció szervezésére. Kérdezte, hogy a kormány rendelkezik-e az 1917. évi XI. törvénycikk rendelkezései alapján azzal a hatáskörrel, hogy létrehozza ezt az új tárca nélküli miniszteri állást. Az elnöklő népjóléti és munkaügyi miniszter válaszában elmondta, hogy a miniszterelnök és ő is, valamint az egyeztetésekbe bevont három miniszter is azon az állásponton volt, hogy az 1917. évi XI. tc. és az 1920. évi I. tc. 6. §-a adja meg a lehetőséget a kormány számára, hogy külön törvényhozási intézkedés nélkül is létrehozhatja ezt az új közgazdasági tárca nélküli miniszteri pozíciót. Az elnöklő miniszter idézte az 1917. évi XI. tc. 1. §-át: *„A magyar felelős minisztériumnak az 1848:III. tc. 10., 13. és 14. §-ában, továbbá az 1868:XXX. tc. 44. §-ában és az 1889:XVIII. tc. 1. §-ában meghatározott tagjain felül a háborúnak és a békére való átmenetnek tartamára a minisztérium tagjává kinevezhető tárca nélkül még négy miniszter. A minisztérium a jelen törvény értelmében tárca nélkül kinevezett miniszterekre a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat, továbbá az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhat.”*⁸¹⁵ A miniszter ugyancsak idézte az általa hivatkozott másik jogszabályhelyet, az 1920. évi I. törvénycikk 6. §-át, amely így szól: *„A magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917:XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kiszagdák miniszterével, a közlekedésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg. A király személye körüli miniszter állása megszűnik.”*⁸¹⁶ A népjóléti és munkaügyi miniszter álláspontja az, hogy a keretet a közgazdasági miniszteri állás létrehozásához az 1917. évi XI. törvénycikk adja meg, az 1920. évi I. törvénycikk ezt a keretet átveszi és fenntartja az 1917. évi XI. törvénycikk értelmében a tárca nélküli miniszterre kinevezhető személyek számában. Az 1920. évi I. törvénycikk három tárca nélküli miniszterről rendelkezik, a negyedik lehetőségét függőben hagyja, arról nem szól. A miniszterelnököt helyettesítő népjóléti és munkaügyi miniszter ebben a kérdésben megkereste az Igazságügyminisztérium illetékes ügyosztályát a Miniszterelnökség útján. Az Igazságügyminisztérium ezen ügyosztálya írásbeli véleményében aggályosnak tartja azt, hogy nem törvény útján létesült az érintett tárca nélküli miniszteri állás, mert véleményük szerint *„az 1924:IV. t. c. valamint a szanálás végrehajtásával befejezettnek kell tekinteni az 1917:XI. t. c. alkalmazhatóságának idejét.”* Az 1917. évi XI. tc. utóéletének ismeretében nem lepődünk meg azon, hogy az elnöklő helyettes miniszterelnök nem osztotta az Igazságügyminisztérium

⁸¹⁵ 1917. évi XI. törvénycikk 1. §

⁸¹⁶ 1920. évi I. törvénycikk 6. §

véleményét. Fenntartotta ugyanis a korábban kifejtett álláspontját annál is inkább, mivel meglátása szerint „*rendkívüli idők rendkívüli intézkedéseket tesznek haladéktalanul szükségessé, a Trianon által megcsonkított ország rekonstrukciója pedig még be nem fejeződött.*” A helyettes miniszterelnök utalt arra, hogy a kormányzó a miniszterelnök előterjesztésére 1924. május 24-én kelt elhatározásával Bud János tárca nélküli minisztert tárca nélküli miniszteri minőségének fenntartása mellett felmentette az Országos Közélelmezési Tanács és a közlelmezési ügyek irányítására vonatkozó megbízása alól, és megbízta a Pénzügyminisztérium minisztertanács által kijelölendő ügykörének ellátásával. Szászy Béla igazságügyminisztériumi államtitkár 1924. május 14-én leadott véleményében úgy nyilatkozott, hogy megállapítást nyert, hogy az 1917. évi XI. törvénycikknek a tárca nélküli miniszterek kinevezésére vonatkozó rendelkezései kétségtelenül alkalmazhatók. Az akkori helyzetet lehet úgy tekinteni, mint a békére való átmenet időszakát. Meglátása szerint a szanálási törvénynek, az 1924. évi IV. törvénycikknek azt a rendelkezését, hogy a közlelmezési miniszteri állás 1924. évi június hó 30-ával megszűnik,⁸¹⁷ legrosszabb esetben is csak úgy lehet értelmezni, hogy ennek hatályba lépését követően már csak eggyel kevesebb tárca nélküli minisztert lehet kinevezni, az nem négyet, hanem csak hármat. A miniszterelnököt helyettesítő népjóléti és munkaügyi miniszter kijelentette, hogy „*kormányzatpolitikai mérlegelés alapján*” nem mondható elmúltak az átmeneti időtartam, és így nyugodt lelkiismerettel fenntartotta korábbi álláspontját. A minisztertanácsi jegyzőkönyvektől szokatlan módon a minisztertanács határozatánál nem egyszerűen az szerepel, hogy a minisztertanács megadta a hozzájárulását (ami a szokásos formula), hanem: „*A helyettes miniszterelnök kimondja a minisztertanács egyhangú hozzájárulását ahhoz az eljáráshoz, amit a kormány ezen kérdés megoldásánál követett.*” Ezt követően a miniszterelnököt helyettesítő népjóléti és munkaügyi miniszter elmondta, hogy a kormányzó előzetes hozzájárulását adta a miniszterelnök azon javaslatához, hogy a közgazdasági miniszteri állást Bud János pénzügyminiszternek ajánlják fel, amennyiben ő tárcájáról lemond, és a felajánlott tárca nélküli miniszteri állást elfogadja. A pénzügyminiszteri tárca vezetését pedig Wekerle Sándornak ajánlják fel. Bud János pénzügyminiszter a miniszterelnökhöz intézett aznapi levelében pénzügyminiszteri állásáról lemondott. Az elnöklő miniszter így tájékoztatta a minisztertanácsot, hogy másnap a kormányzónak Bud János közgazdasági tárca nélküli miniszteri, Wekerle Sándort pedig a pénzügyminiszteri állásra fogja felterjeszteni.⁸¹⁸ A két új

⁸¹⁷ 1924. évi IV. törvénycikk a) melléklet a 2. §-hoz A) I. 2. pont

⁸¹⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 4.

miniszter először az 1928. szeptember 24-i minisztertanácsi ülésen jelent meg új minőségében. A minisztertanács ebből az alkalomból köszöntötte őket.⁸¹⁹

⁸¹⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 14.

IX. Konklúziók, összefoglalás

A kormányzati rendszernek az 1848-as alapokra való helyezése, illetve az ezeken az alapokon való megtartása számára nem volt kedvező sem a Szálasi-korszak diktatúrája, sem pedig az 1949-et követő szovjet típusú diktatúra. Az 1946-os köztársaság és az 1989-es rendszerváltás esetében is megtörtént a reflexió az 1848-as törvényekre. Elmondható, hogy az 1848. évi III. törvénycikk nemcsak a vizsgált korszakban bírt kiemelkedő jelentőséggel, hanem követendő példaként használták akkor is, amikor egy új jogállami rendszer felépítését tűzték ki célul.

Szerencsére páratlan az az esemény, amely 1919. szeptember 30-án történt a minisztertanács ülésén.⁸²⁰ Ekkor Bethlen Istvánt titkos miniszterré tették ugyanis.⁸²¹ Elmondhatjuk tehát, hogy ettől az egy nehézségtől (és az alkotmányos forradalom idejében tapasztalt kapkodásától, gyors és pontatlan jogalkotásától) eltekintve az általam vizsgált időszakban a kormánystruktúra mindig könnyen, szinte ránézésre megállapítható. A jelentősebb és kevésbé jelentős aggályok feloldását Bölöny József hatalmas és alapos munkájában már elvégezte.

Arra az esetre, ha a kormánystruktúra megállapíthatóságával kapcsolatos kérdésre pozitív a válasz, azt a további kérdést tettem fel, hogy miért olyan a kormány szerkezete, amilyen. Erre a rövid és egyszerű válasz az, hogy jogszabály, még hozzá törvény határozza meg a kormány szerkezetét. A korszakban feltalálható valamennyi, a kormány szerkezetére vonatkozó szabályozás legtöbbször kimondva is az 1848. évi III. törvénycikkre épül. Ugyanerre a kérdésre a fenti értekezés megállapításai alapján még mindig röviden azt a választ is lehet adni, hogy a kormánystruktúra a vizsgált korban egy szinte véletlenszerűen keletkezett hagyományból ered, amelynek keletkezését az épp aktuális kormányok bujtatott küzdelme követett annak érdekében, hogy ezen a hagyományon változtatni tudjon. A hagyomány, amelynek létéről az értekezés is szólt (az első alapelvként), és amelyet nagy közjogászaink is kivétel nélkül megerősítettek: a minisztériumok számát, nevét és feladatait törvény határozza meg. Ebből következett az is, hogy a kormánystruktúrában történő változtatásoknak is csak a törvény a megengedett eszköze. Másként és más szempontból fogalmazva: a végrehajtó

⁸²⁰ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. szeptember 30.

⁸²¹ Friedrich miniszterelnök kérte fel Bethlent erre a feladatra. A minisztérium pedig valóban megkezdte a működését két főosztállyal. Bethlen szerint azért volt szükség a titkos szervezkedésre, mivel joggal tarthattak a megszálló hatalmak retorzióitól. A titkos minisztérium formálisan a Huszár-kormány megalakulásáig működött, de a gyakorlatban még ennél is tovább vitték a rájuk bízott ügyeket. ROMSICS Ignác: *Bethlen István. Politikai életrajz.* Budapest, Magyarországkutató, 1991. 96-97. o.

hatalom csúcán álló szerv a törvényhozás támogatása nélkül saját szervezetén alaktani nem tud. Még nagyszerűbb ezt rögzíteni tudva azt, hogy ez az elv akkor alakult ki, amikor a kormány parlament előtti felelőssége az alkotmányjogi hagyomány része volt, nem írott törvény. Az első alapelvnek megfelelően a vizsgált időszakban törvény (vagy más elnevezéssel a legmagasabb szintű jogszabály) szolgált a kormány szerkezetének megállapítására, megváltoztatására. (Bár az első számú alapelv szerint a minisztériumok nevét, számát, székhelyét és hatáskörét törvényben kell szabályozni, számos rendelet segít ezek értelmezésében, a kapcsolódó részletszabályok megállapításában.) Igaz volt ez azokban a viharos időszakokban is, amikor – legalábbis szóban – a jogfolytonosság ellen hirdettek harcot, az első népköztársaság és a Tanácsköztársaság ideje alatt. Azt gondolhatnánk, hogy azok a közjogi kihívások, amelyek a vizsgált időszakban érték a kormánystruktúrát (I. világháború, II. világháborúra való felkészülés, öszirózsás forradalom, tanácsköztársaság), valamelyest hajlítottak az alapelvek érvényesülésén. Mind a népköztársaság, mind a tanácsköztársaság esetében meglepő, hogy azok kormánystruktúrája a hagyományoknak megfelelő. Még a szovjet mintát követő tanácsköztársaság kormánystruktúrája is inkább hasonlít a megelőző magyar kormányokéra, mint a kortárs szovjetre.

A kormány szerkezetének törvényben szabályozandóságát rögzítő elvet először egyértelműen 1889-ben, majd 1917-ben is kimondták, és mindvégig követték is. Utalásokat mutattam be a korabeli szakirodalomból, napi sajtóból és az országgyűlési vitákból is. Ezen az alapon mindössze egyszer, 1917-ben történt változtatás az 1917. évi XI. törvénycikk megoldásával, amelyet bár ideiglenesnek szántak, de mégis meghatározó maradt a II. világháborúig. Az alapelv módosított változata (második alapelv) szerint a kormány szerkezetét törvényben kell meghatározni, azonban kivételes helyzetben törvény adhat felhatalmazást arra, hogy bizonyos keretek között a kormány saját szervezetét alakítsa.

Tartom, hogy a kormány szerkezetére vonatkozó – fentebb említett – hagyomány alapja véletlenszerű volt. Természetesen a polgári állam kialakításának, az 1848-as vívmányok rögzítésének eszköze a törvény volt. Így nyilván az új kormánymodell kialakításának is egy törvény volt az eszköze. Azonban az egész 1848. évi III- törvénycikkre valószínűleg az gyakorolta a legnagyobb hatást (és ez itt a véletlenszerűség), hogy Kossuth Lajos Ghyczy Kálmánnak adta a feladatot, és őt kérte meg, hogy néhány kisebb résztől eltekintve készítse el a törvény tervezetét. Nem tudjuk, hogy akkor, amikor például a kormány szerkezetére vonatkozó részeket megszővegezte, pontosan mi járt a fejében. Azt tudjuk, hogy ismert olyan alkotmányokat, amelyek az 1848. évi III. törvénycikkhez hasonlóan felsorolják a tárcákat. Azt

is tudjuk, hogy az éppen akkor működött francia kormány nagyon hasonlított szerkezetében az 1848. évi III. törvénycikk szerinti magyar kormányhoz. Azt is tudjuk, hogy Ghyczy Kálmán nem várta azt, hogy az általa készített tervezetet oly hamar és oly kevés módosítással elfogadja az országgyűlés, és hamarosan a szentesítése is megtörténik. Azt gondolhatjuk, hogy nem egy kiforrott jogszabály keletkezett ilyen körülmények között.

Ahogy eredetileg is feltételeztem, szinte lehetetlen megtalálni és listászerűen felsorolni azokat a befolyásoló tényezőket, amelyek meghatározták a kormány szerkezetét. Erre tekintettel két szempont volt szükséges, amelyeknek áttekintését az értekezésben el is végeztem. Egyrészt megvizsgáltam az 1848. évi III. törvénycikk elfogadását közvetlenül megelőző időszaknak, illetve a hatályba lépést rövidebb követő időszaknak a téma szempontjából fontosabb történéseit: így Batthyány miniszterelnöki kinevezését, a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány működését, a törvénycikk tárgyalását a kerületi ülésen és az országgyűlésen, a kormány összeállítását, a miniszterek munkájának megkezdését, az ügykörök kialakítását. Másrészt vizsgálat tárgyává tettem mindazokat a külföldi kormányrendszer-modelleket is, amelyeknek a magyarral való kapcsolatára utalást találtam, vagy belátható volt, hogy a magyar szabályozással kapcsolatban lehettek. Az ebben a részben elvégzett összehasonlító elemzések eredménye volt az a meglepő megállapítás, hogy az 1848-as magyar és francia kormány formai szempontból milyen jelentős hasonlóságot mutat.

Ahogy fentebb írtam, illetve az értekezésből látható, hogy a kormány folyamatosan küzdött azzal a hagyománnyal, hogy a kormánysszervezetet törvényben kell szabályozni, azaz, hogy a kormány közigazgatási szervezetalakítási jogkörének nem része saját szervezetének alakítása. Egyrészt a törvényben történő szabályozás nem ad lehetőséget a lehető leggyorsabb reagálásra, ha a kormány szerkezetén kell változtatni. Másrészt – és ez volt a súlyosabb akadály – a kormány szervezetét az 1848. évi III. törvénycikkben szabályozták. E törvénycikk az áprilisi törvények egyik legfontosabbika, az alkotmányos forradalom egyik legjelentősebb vívmánya és a polgári állam megalkotása felé tett, a népképviselői alapú alsóházhoz mérhető legnagyobb lépés. Ezen nem szívesen hajtottak végre változtatást, 1867-ben is csak azért, mert az új államstruktúra és az uralkodó megkövetelte. Élve az 1848. évi III. törvénycikk 16. §-a által adott lehetőséggel,⁸²² a kormány szabadon alakította át a minisztériumok feladatait, a minisztériumi ügyköröket. Ezek az átalakítások törvényi megerősítést is nyertek minden alkalommal, amikor egy-egy költségvetési törvényben az új, módosított ügykörbeosztásnak megfelelően készültek el az egyes minisztériumi fejezetek. 1889-re olyan mértékű

⁸²² 16. § A kebelébeni ügykezelés módját a ministerium maga határozandja meg.

ügykörátrendezést terveztek, amelynek eredménye már nem felelt volna meg a minisztériumok eredeti, az 1848. évi III. tc. szerinti elnevezésének. Így a hagyománynak engedelmessé (és mert törvénymódosításra volt szükség) az 1889. évi XVIII. törvénycikkkel módosították két minisztérium elnevezését.

A kormány hagyománnyal vívott küzdelmének következő és legjelentősebb állomása 1917-ben következett el. Ekkor, mivel a látszólag a vége felé közeledő háború remek alkalmat és jó indokot adott, a kormány javaslatára az országgyűlés elfogadta az 1917. évi XI. törvénycikket, amely négy tárca nélküli miniszteri hozott létre, amelyet a kormány lényegében saját belátása szerint tölthetett meg tartalommal. Tulajdonképpen e törvénnyel az országgyűlés megadta a jogot a kormánynak, hogy saját szervezetét alakíthassa – legalábbis az 1917. évi XI. törvénycikk adta keretek között. Bár ezt a jogszabályt a törvénytervezet miniszteri indokolása szerint is ideiglenesnek szánták, az 1920. évi I. törvénycikk mégis megerősítette, és a két világháború közötti időszak kormányai is éltek a törvényadta lehetőségekkel változóan, hol kisebb, hol nagyobb mértékben. Ez a bizonyítéka annak, hogy a kormánynak szüksége volt arra a jogkörre, hogy saját szervezetét alakíthassa. Így volt ez akkor is, ha ez az 1848-ban megalapított hagyománnyal ellentétes volt. Ennek megfelelően az első alapelv, miszerint a kormány szervezetét törvényben kell meghatározni, úgy módosult, hogy a kormány szervezetét törvényben kell meghatározni, illetve a törvényadta keretek között a kormány maga határozza meg.

X. Felhasznált szakirodalom és források

X.1. Szakirodalom

ACSÁDY Ignác: *A magyar közigazgatás történetéhez*. Nemzetgazdasági Szemle 17. évf. 1893/1. kötet

ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina, 2007.

ALSÓ László: *Kormányzatunk leépítése*. Magyar Közigazgatás, XLII. évf. 12. sz. (1924. március 23.)

ANDRÁSSY Gyula: *A kormány törvényessége*. Budapesti Hírlap, XXV. évf. 200. sz. (1905. július 22.)

ANGYAL Dávid: *1848 történetéből*. Századok, LI. évf. 7-8. sz. (1917. szeptember-október)

ANGYAL Dávid: *Gróf Batthyány Lajos főbenjáró pöre*. Századok, LXVII. évf. 1-3. sz. (1933. január-március)

ANGYAL Dávid: *Még egyszer 1848 történetéből*. Századok, LII. évf. 5-6. sz. (1918. május-június)

ANGYAL Dávid: *Újabb irodalom az 1848-iki szabadságharc történetéről*. Új Magyar Szemle II. évf. 4. kötet (1921. december)

ARENDR, Hannah: *A forradalom*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1991.

ASHLEY, Percy: *Local and Central Government. A Comparative Study of England, France, Prussia, and the United States*. London, Forgotten Books, 2017.

BALÁZS István: *Kormánystruktúra és államigazgatási szervezet*. Jogtudományi Közlöny XLII. új évf./11. sz. (1987. november)

BALÁZS Zoltán-MOLNÁR Csaba: *Irányzatok a magyar politikai gondolkodásban*. Budapest, Osiris, 2019.

BALLAGI Géza: *A modern alkotmányok gyűjteménye*. Athenaeum I. kötet, 1892. évf. 2. sz.

BALOGH Arthur: *A magyar államjog alaptanai*. Budapest, Franklin, 1901.

- BALOGH Arthur: *Alkotmánytan*. Pozsony, Wigand, 1903.
- BARDOUX, Jacques: *Le Drame Francais. Refaire l'État ou subir la Force*. Párizs, 1934.
- BARTA István (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái XI. Kossuth Lajos 1848/49-ben I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48*. Budapest, Akadémiai, 1951.
- BARTA István: *A magyar reformmozgalom kezdeti szakaszának problémái*. Történelmi Szemle, 1963/6. sz.
- BATTHYÁNY Tivadar: *Beszámolóm I*. Budapest, Athenaeum, 1927.
- BAUGH, Daniel A.: *Aristocratic Government and Society in Eighteenth Century England. The Foundations of Stability*. London, New Viewpoints, 1975.
- BENEŠ, Edvard: *Az osztrák probléma és a cseh kérdés*. Szeged, JATE Press, 2003.
- BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*. Pest, Emich Gusztáv, 1846.
- BERTALAN Imre: *Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium*. Vasúti és Közlekedési Közlöny. 64. évf. 32. sz. (1933. április 23.)
- BERZEVICZY Albert: *Az 1889-i véderő-vita és Tisza Kálmán alkonya*. Budapesti Szemle. 238. kötet, 693. sz. 1935.
- BESSENYEI Ferenc (szerk.): *Vukovics Sebő emlékiratai Magyarországon való bujdosása és száműzetésének idejéből*. Budapest, Athenaeum, 1894.
- BIHARI Ottó: *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1969.
- BIHARI Ottó: *Alkotmány és államszervezet a Magyar Tanácsköztársaságban*. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok III*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974.
- BISSET, Andrew: *The History of the Struggle for Parliamentary Government in England*. Sidney, Wentworth Press, 2019.
- BLAUVELT, Mary Taylor: *The Development of Cabinet Government in England*. Charleston, Nabu Press, 2010.
- BONNEFON, Joseph: *Le régime parlementaire sous le restauration*. Paris, V. Giard & E. Brière, 1905.

- BORÓK György: *Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere*. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál, 2011. http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyedul-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf (2018. március 30)
- BORSÁNYI György: *Októbertől márciusig: polgári demokrácia Magyarországon, 1918*. Budapest, Kossuth Kiadó, 1988.
- BOTH Ödön: *Az ifjú Szemere Bertalan főbb politikai és alkotmányjogi nézetei*. In: BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VI*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1986.
- BÖHM Vilmos: *Két forradalom tüzeben*. Budapest, Népszava, 1947
- BÖHM Vilmos: *Két forradalom tüzeben. Októberi forradalom, Proletárdiktatúra, Ellenforradalom*. München, Verlag für Politik, 1923.
- BÖLÖNY József: *Magyar közjog I-II. kötet*. Budapest, k. n., 1942-1943.
- BÖLÖNY József: *Magyarország kormányai 1848-1987*. Budapest, Akadémiai, 1987.
- BRAUNEDER, Wilhelm: *Grundrechtsentwicklung in Österreich*. Budapest, Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte Eötvös Loránd Universität, 1994.
- BRAUNEDER, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994.
- BRAUNEDER, Wilhelm: *Quellenbuch zur österreichischen Verfassungsgeschichte 1848-1955*. Wien, Manz, 2012.
- BREIT József: *A magyarországi 1918/19. évi forradalmi mozgalmak és a vörös háború története*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1929.
- BÚZA László: *A miniszterek jogi felelőssége*. Budapest, Grill, 1911.; CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance, 1943.
- BUZÁS József: *A Magyarországi Tanácsköztársaság alkotmányának néhány kérdése*. BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VI*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1986.
- ČEPULO, Dalibor: *Entwicklung der Regierungsinstitutionen des Königreiches Kroatien und Slawonien (1868-1918)*. In: MÁTHÉ Gábor-MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015.

- ČEPULO, Dalibor: *Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucije vlasti u Hrvatskom saboru 1868-1871*. Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 2001.
- CHRONOWSKI Nóra: *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága*. In: CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-Orac, 2007.
- CHURCHILL, Winston S.: *Az angol ajkú népek története*. Budapest, Európa, 2004.
- CIEGER András: *A kormányzat helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875)*. In: PAJKOSSY GÁBOR (szerk.): *Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon*. Budapest, ELTE BTK, 2000.
- CIEGER András: *Kormány a mérlegen a múlt században: a kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875)*. Századvég, 4. évf. 1999/4. sz.
- CONCHA Győző: *Politika*. Budapest, Grill, 1907.
- CONCHA Győző: *Ujkori alkotmányok. 1. kötet*. Budapest, MTA, 1885.
- CONCHA Győző: *Ujkori alkotmányok. 2. kötet*. Budapest, MTA, 1888.
- CSENGERI Antal: *Magyar szónokok és statusférfiak*. Pest, Heckenast Gusztáv, 1851.
- CSILLÉRY Edit: *Észak-Erdély polgári közigazgatása (1940-1944)*. In: Limes. 2012/1. XXV. évf. 92. sz.
- CSIZMADIA Andor (szerk.): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat, 1979.
- CSIZMADIA Andor: *A bürokrácia kezdetei Magyarországon*. Állam és igazgatás, XVII. évf. 1967/6. sz.
- CSIZMADIA Andor: *A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt*. Budapest, A Főirány Programirodája, 1983.
- CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai, 1976.
- CSIZMADIA Andor: *A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben*. Gazdaság- és Jogtudomány, X. kötet, 1976/1-2. sz.
- CSIZMADIA Andor: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái*. Budapest, Akadémiai, 1958.

- DE BOULAINVILLIERS, Henri: *Histoire de l'ancien gouvernement de la France avec XIV lettres historiques*. Sidney, Wentworth Press, 2018.
- DE HAURANNE, Duvergier: *Histoire de gouvernement parlementaire en France 1814-1848*. Paris, Michel Lévy Frères, 1859.
- DELWIT, Pascal: *La vie politique en Belgique de 1830 á nos jours*. Bruxelles, Université de Bruxelles, 2012.
- DELWIT, Pascal-DE WAELE, Jean-Michel-MAGNETTE, Paul: *Gouverner la Belgique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1999.
- DEMETER Zsófia: *Első a kormányok sorában. A Batthyány-kormány megalakulásának évfordulóján*. In: *Hitel*. 21. évf. 3. sz. (2008. március)
- DESEURE, Brecht: *National Sovereignty in the Belgian Constitution of 1831. On the Meaning(s) of Article 25*. In: MÜBIG, Ulrike (ed.): *Reconsidering Constitutional Formation, National Sovereignty*. Cham, Springer International, 2016.
- ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon*. Budapest, Franklin, 1924.
- ECKHART Ferenc: *1848, a szabadság éve*. Budapest, Kalász, 1948.
- EGRY Gábor (szerk.): *Kérdések és válaszok 1918-1919-ről*. Budapest, Napvilág, 2018.
- EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg-Campus, 2016.
- EGYED István: *Hűség az alkotmányhoz*. *Az Ország Útja* 2. évf. 4. sz. (1938. április)
- EGYED István: *Reformra szorul-e a magyar alkotmány?* *Katolikus Szemle*, XLIX. évf. 2. sz. (1935. február)
- EGYED István: *Totális közjog és magyar alkotmány*. *Magyar Szemle*, XXXVI. kötet, 3. (143.) sz. (1939. július)
- EMBER Győző: *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története*. Budapest, M. Kir. Országos Levéltár, 1940.
- EMBER Győző: *Az 1848/49-i minisztérium levéltára*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1950.
- EÖTVÖS József: *Reform*. Pest, Ráth Mór, 1868.
- ERDŐDY Gábor: *A magyar kormányzat európai látóköre 1848-ban*. Budapest, Akadémiai, 1988.

- ESTERHÁZY Móric: *Tanulságos példák. Előadás a Magyar Cobden Szövetségben 1931. évi január hó 9-én.* Budapest, Magyar Cobden Szövetség, 1931.
- F. KISS Erzsébet (szerk.): *Az 1848-1849. évi minisztertanácsi jegyzőkönyvek.* Budapest, Akadémiai, 1989.
- F. KISS Erzsébet: *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok.* Budapest, Akadémiai, 1987.
- FÁBIÁN Istvánné: *Az első magyar felelős minisztérium megszervezése.* Budapest, 1971.
- FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közbjoga I-II. kötet.* Pécs, Karl, 1927.
- FEHÉR András: *A magyarországi szociáldemokrata párt és az ellenforradalmi rendszer 1919. augusztus-1921.* In: BÓNIS György-DEGRÉ Alajos: *Tanulmányok a helyi önkormányzat múltjából.* Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1971.
- FEKETE József-VÁRADI József: *Széchenyi vallomásai és tanításai.* Budapest, Studium, 1926.
- FELHŐ Ibolya-VÖRÖS Antal: *A helytartótanácsi levéltár.* Budapest, Akadémiai, 1961.
- FELHŐ Ibolya-MAKSAY Ferenc-NAGY István-SASHEGYI Oszkár-SZÜCS Jenő-TRÓCSÁNYI Zsolt: *A magyarországi és erdélyi központi kormányzervek szervezetének és működésének története.* Budapest, Levéltárak Országos Központja, 1959.
- FELLNER Frigyes: *Az átmeneti gazdaság kérdéséről. A német-osztrák-magyar gazdasági szövetségnek Budapesten, 1917. évi június 23-25-én tartott ülése elé terjesztett jelentés.* Budapesti Szemle, 172. kötet, 491. sz.
- FÉNYES Elek: *Magyarország statisztikája.* Pest, Trattner-Károlyi, 1843.
- FERDINANDY Gejza: *Magyarország közbjoga.* Budapest, Politzer, 1902.
- FERDINANDY Géza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése.* Budapest, Franklin, 1906.
- FORTESCUE, William: *France and 1848: The End of Monarchy.* London, Routledge, 2004.
- FRANCZEL Richárd: *Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, 2013/4. sz.*
- FRITZ Rittner: *Közhatalmi funkciók a Német Szövetségi Köztársaság gazdasági jogában.* Jogtudományi Közlöny, 1980. szeptember/9. sz.
- G. L.: *Jogirodalom. Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban. Schvarcz Gyulától. Budapest, Aigner Lajos, 1880. 8°, 64 oldal.* Magyar Themis, 10. évf. 1880/20. sz.

- GALI Máté (szerk.): *Búcsú a Monarchiától. Berzeviczy Albert naplója (1914-1920)*. Budapest, Helikon, 2015.
- GALLÓ Béla: *Gianfranco Pasquino: Il sistema politico italiano*. Társadalomkutatás, 1988/3. sz.
- GERGELY András: *Az 1848-as magyar polgári államszervezet*. In: PÖLÖSKEI Ferenc-RÁNKI György: *A magyar polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981.
- GERGELY András: *Batthyány Lajos a reformellenzék élén*. In: GERGELY András: *Egy nemzetet az emberiségnek. Tanulmányok a magyar reformkorról és 1848-ról*. Budapest, Magvető, 1987.
- GERGELY Jenő: *A magyarországi forradalmak 1918-1919*. Budapest, IKVA, 1991.
- GOMBÁR Csaba: *Miként minősíthetjük a kormányt?* In: GOMBÁR Csaba-HANKISS Elemér-LENGYEL László (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990-1994*. Budapest, Politikai Kutatások Központja, 1994.
- GONDA Imre-NIEDERHAUSER Emil: *A Habsburgok. Egy európai jelenség*. Budapest, Gondolat, 1978.
- GRATZ Gusztáv: *A forradalmak kora: Magyarország története, 1918-1920*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1935.
- GRATZ Gusztáv: *Magyarország a két háború között*. Budapest, Osiris, 2001.
- HAENDEL Vilmos: *A parlamentarismus. Politikai tanulmány*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1903.
- HAHNER Péter: *A forradalom fogalmáról*. Magyar Tudomány, 2008/8. sz.
- HAJDÚ Lajos: *II. József igazgatási reformjai Magyarországon*. Budapest, Akadémiai, 1982.
- HAJDU Lajos: *A feudális államszervezet és jog története*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1989
- HAJDU Tibor: *Az 1918-as magyarországi polgári demokratikus forradalom*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1968.
- HAJDU Tibor: *Az 1918-as Népköztársaság*. In: *Múltunk*, 2005/2. HAJDU Tibor: *Károlyi Mihály*. Budapest, Kossuth, 1978.
- HAJDU Tibor: *Az őszirózsás forradalomról a rendszerváltás után*. *Múltunk*, 2018/3. sz.
- HAJDU Tibor: *Ki volt Károlyi Mihály?* Budapest, Napvilág Kiadó, 2012.
- HAIJNIK Imre: *Magyar alkotmány és jog az Árpádok alatt*. Pest, Heckenast, 1872.

- HALÁSZ Imre: *Egy letűnt nemzedék. (Tizennegyedik közlemény. Kossuth Lajos III.)* Nyugat, IV. évf. 1911/8. sz.
- HARRER Ferenc: *Az államszervezet alapjai különös tekintettel a végrehajtó hatalomra.* Budapest, Grill, 1910.
- HATOS Pál: *Az elétkozott köztársaság. Az 1918-as összeomlás és forradalom története.* Budapest, Jaffa, 2018.
- HAUPTMANN, Ferdo: *Der kroatisch-ungarische Ausgleich.* In: MAYER, Theodor (szerk.): *Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Seine Grundlagen und Auswirkungen.* München, R. Oldenbourg, 1968.
- HAVASMEZŐI Gergely: *A Vörös Ujság. Egy kommunista lap a Népköztársaságban és a Tanácsköztársaságban, 1918-1919.* Filológia. 2010/1. 1. évf. 1. sz.
- HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állás és felelőssége Magyarországon.* Budapest, Kilián Frigyes utóda, 1906.
- HEKA László: *A magyar-horvát államközösség alkotmány- és jogtörténete.* Szeged, Bába, 2004.
- HEKA László: *A horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter a magyar és a horvát alkotmánytörténetben.* Jogtörténeti Szemle, 2018/1-2. sz.
- HERMANN Róbert: *A magyar hadügyminisztérium 1848-1849.* Budapest, 1998.
- HORVÁTH Attila: *A magyar történeti alkotmány tradíciói.* Alkotmánybírósági Szemle 2011/1. sz. 46.o.
- HORVÁTH Attila (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet.* Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014.
- HORVÁTH János: *Adalékok az 1847/48. évi országgyűlés történelméhez (az 1867:XII. t.-cz. szempontjából).* Budapest, Politzer, 1905.
- HORVÁTH Mihály: *Huszonöt év Magyarország történelméből 1823-tól 1848-ig.* Pest, Ráth Mór, 1868.
- IJJAS József: *Ausztria kormányzati rendszere a dualizmus időszakában.* In: MEZEY Barna (szerk.): *Jogtörténeti előadások I.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1988.
- IMRE Magda-SZÜCS László: *A Forradalmi Kormányzótanács jegyzőkönyvei 1919.* Budapest, Akadémiai, 1986.

- IMRE Miklós-KRISTÓ Katalin: *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin-BALÁZS István-GAJDUSCHEK György-KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex, 2011.
- JÁNOSI Ferencz: *Alkotmányok gyűjteménye. I. kötet. Az angol alkotmány*. Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1867.
- JÁNOSI Ferencz: *Alkotmányok gyűjteménye. II. kötet. Az Amerikai Egyesült Államok, Svajcz, Franciaország, Belgium alkotmánya*. Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1867.
- JUHÁSZ NAGY Sándor: *A magyar októberi forradalom története*. Budapest, Cserépfalvi, 1945.
- KAAS Albert: *Az alkotmányfejlődés tényezői*. Budapest, Kir. M. Egyetemi Nyomda, 1926.
- KABDEBÓ Tamás: *Blackwell küldetése*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, 1990.
- KAJTÁR István: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. Budapest, Dialóg-Campus, 2003.
- KÁLLAY István (szerk.): *A szocialista jellegű állam- és jogrend kialakulásának történelmi kútfői. (Válogatott dokumentumok a szovjet hatalom állam- és jogrendjének kialakulása időszakából)* Budapest, ELTE-ÁJK, 1979.
- KÁROLYI Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1936.
- KÁROLYI Árpád: *Németujvári gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök főbenjáró pöre*. II. kötet. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1932.
- KASZÁS Marianne: *Szócs Sebestyén*. Levéltári Közlemények, 67. évf. 1-2. sz.
- KELEMEN Erzsébet: *Tiszta szándék. Gróf Batthyány Lajos olmützi és pesti naplója, levelei*. Budapest, Püski, 2010.
- KELETI Károly: *A statistikáról*. Anyagi Érdekeink, 2. évf. 1869/61. sz.
- KEMÉNY György: *A Forradalmi Kormányzótanács rendeletei*. Budapest, Közoktatásügyi Népbiztosság, 1919.
- KISZELY Gyula: *A magyar államkormányzás jövője*. Budapest, Pesti, 1928.
- KLÉH István: *A pesti forradalom története 1848-ban*. Pest, Beimel, 1848.
- KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897.

- KMETY Károly: *A magyar közjog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1900.
- KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Politzer és Fia, 1905.
- KOMJÁTHY Miklós: *Az Osztrák-Magyar Monarchia közös minisztertanácsa. (Kormányzattörténeti és irattani vázlat)*. Budapest, 1966. (Különnyomat a Levéltári Szemle 1965. (XV.) évi 3. számának 59-102., 4. számának 37-74. és 1966. (XVI.) évi 1. számának 43-114. lapjáról.)
- KÓNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1848-1861*. Budapest, 1886.
- KÓNYI Manó (szerk.): *Deák Ferenc beszédei 1867-1868*. V. kötet. Budapest, Franklin, 1898.
- KOSÁRY Domokos: *Kossuth Lajos a reformkorban*. Budapest, Osiris, 2002.
- KOSÁRY Domokos: *Kossuth és a Pesti Hírlap*. In: KÓKAY György (szerk.): *A magyar sajtó története I. 1705-1848*. Budapest, Akadémiai, 1979.
- KOSNICA, Ivan: *Das Problem der Staatsbürgerschaft in Kroatien und Slawonien im Ausgleich Zeitraum (1868-1918)*. In: MÁTHÉ Gábor-MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015.
- KOSSUTH Lajos: *Állásunk az austriai ministerium irányában*. Kossuth Hírlapja, 1. évf. 9. szám (1848. július 11.)
- KOSSUTH Lajos: *Eszmetársulat*. Pesti Hírlap, 130. sz. (1842. március 31.)
- KOVÁCS István (szerk.): *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1980.
- KOVÁCS Kálmán: *A burzsoá típusú kormány létrehozásáért vívott küzdelem Magyarországon (1847-1848)*. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok III*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1974.
- KOZÁRI Monika: *A dualista rendszer*. Budapest, Pannonica, 2005.
- KOZÁRI Monika: *Ghyczy Kálmán naplója az 1874. évi kormányválságról*. Történelmi Szemle, 38. évf. 1996/1. sz.
- KOZÁRI Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Budapest, Napvilág, 2003.
- KÓVÁRI László: *Erdély történelme*. Pest-Kolozsvár, Ráth Mór-Stein János, 1866.

- KUBINYI L.: *Feladataink a földművelés terén*. Gazdasági Lapok. 26. évf. 11. sz. (1874. március 15.)
- KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris, 2003.
- KUKORELLI István: *Alkotmányjog I*. Budapest, Osiris, 2003.
- LEMMINGS, David: *Law and Government in England during the Long Eighteenth Century: From Consent to Command*. London, Palgrave Macmillan, 2011.
- LENIN, Vlagyimir Iljics: *Magyarországról*. Budapest, Kossuth, 1982.
- LJEVIN, I. D.-KOTOK, V. F.-KLEINMAN, A. F.: *A Szovjetunió alkotmányjogának alapelvei*. Budapest, Hírlap-, Szaklap és Könyvkiadó, 1949.
- MABILLE, Xavier: *Nouvelle histoire politique de la Belgique*. Bruxelles, CRISP, 2011.
- MAGYARY Zoltán: *A kabineti kormányzás Angliában*. Közigazgatástudomány, 1. évf. 1938/1. sz.
- MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, Budapest Székesfőváros, 1936.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Kir. M. Egyetemi Nyomda, 1942.
- MÁLYUSZ Elemér: *A reformkor nemzedéke*. Századok, LVII. évf. 1923/1. sz.
- MARZALI Henrik: *Alkotmánytervezetek 1790-ben*. Budapesti Szemle 125. kötet, 1906/351. sz.
- MARJANUCZ László: *Deák és a parlamentáris kormányzat kérdése 1848-ban*. In: BALOGH Elemér-SARNYAI Csaba Máté: *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2005.
- MÁRKUS Dezső: *Közjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján*. Budapest, Grill, 1910.
- MÁRTONFFY Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi, 1940.
- MÁTHÉ Gábor: *A miniszterelnökségi államtitkári intézmény*. In: ÁDÁM Antal-BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 1980.

- MÁTHÉ Gábor: *Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie*. In: MÁTHÉ Gábor-MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015.
- MÁTHÉ Gábor-MENYHÁRD Attila-MEZEY Barna (szerk.): *A kettős monarchia – Die Doppelmonarchie*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018.
- MÉREI Gyula: *A magyar októberi forradalom és a polgári pártok*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1969.
- MÉSZÁROS Károly: *Európa legújabb alkotmányai. Különös tekintettel Európa társadalmi állására*. Pest, Magyar Mihály, 1848.
- MESZLÉNYI Antal: *A Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány működése 1848. március 23. – április 20.* Századok, LVIII. évf. 7-10. sz. (1924. július-december)
- MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2003.
- MEZNERICS Iván-TORDAY Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867-1938*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937.
- MISKOLCZY Ambrus: *Egy történészvita anatómiája. 1790–1830/1848: folytonosság vagy megszakítottság? (avagy mit üzent Kossuth Lajos?)* Aetas, 20. évf. 2005/1-2. sz.
- MIRU György: *Kísérlet az állam körül. Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmuskori alkotmányosság továbbfejlesztésére*. Aetas, 14. évf., 1999/1-2. sz.
- MOLNÁR Aladár: *A magyar Alkotmány történeti kifejlődése*. Pápa, Reformált Főtanoda, 1862.
- MOLNÁR András: *Batthyány Lajos a reformkorban*. Zalaegerszeg, Zala Megyei Levéltár, 1996.
- MOLNÁR András: *Batthyány Lajos gróf és Deák Ferenc kapcsolata a reformkorban*. In: Századok 141. évf. 2007/3. sz.
- MOLNÁR András: *Viam meam persequor. Batthyány Lajos gróf útja a miniszterelnökségig*. Budapest, Osiris, 2007.
- MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Budapest, Danubia, 1929.
- MUEL, Léon: *Gouvernements, ministères et constitutions de la France depuis cent ans: Précis historique des révolutions, des crises ministérielles et gouvernementales, et des changements de constitutions de la France depuis 1789 jusqu'en 1890*. Paris, Marchal et Billard, 1891.

- MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2011.
- NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (államjog)*. Budapest, Athenaeum, 1905.
- NAGY Lajos: *A magyar jogi folyóirat irodalom fejlődésének vázlata*. In: Szűk László (szerk.): *A Jogtudományi Közlöny (1865-1934) büntetőjogi tárgyú adatai*. Budapest, Igazságügyminisztérium, 1988.
- NAGY Miklós: *Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester*. Budapesti Szemle, 1930. 219. kötet, 635. sz.
- NIAMESSNY Mihály: *A magyar parlamentarizmus 1867-től 1918-ig*. Budapest, Franklin, 1928.
- OBERMAYER-MARNACH, Eva (szerk.): *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950*. Band 1, Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, 1957.
- OGRIS, Werner: *Die Doppelmonarchie Österreich Ungarn und ihre Länder – Eine Einführung*. In: MÁTHÉ Gábor_MEZEY Barna (szerk.): *Kroatisch-Ungarische öffentliche-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press, 2015.
- ORMOS Mária: *Világháború és forradalmak 1914-1919*. Budapest, Kossuth, 2009.
- ÖKRÖSS Bálint: *Az 1843/4. évi országgyűlés*. Jogtudományi Közlöny, 1866/18. sz.
- PAKSA Rudolf: *A magyar szélsőjobboldal története*. Budapest, Jaffa, 2012.
- PAKSA Rudolf: *Szálasi Ferenc és a hungarizmus*. Budapest, Jaffa, 2013.
- PÁLMÁNY Béla (szerk.): *Az 1848-1849. évi első népképviseleti országgyűlés történeti almanachja*. Budapest, Magyar Országgyűlés, 2002.
- PAP Dénes: *Okmánytár Magyarország függetlenségi harczának történetéhez 1848-1849*. 1. kötet. Budapest, Heckenast, 1868.
- PEARCE, Robert-STERN, Roger: *Government and Reform – Britain 1815-1918*. Glasgow, Hodder Education, 2000.
- PERNEKI Mihály: *A mezőhegyesi állami méneshirtok gazdálkodás 1867-1900*. Agrártörténeti Szemle. 18. évf. 1976/3-4. sz.
- PÉTERI Zoltán: *A szocialista államformátan és a dualizmus államának kérdései*. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. II. A dualizmus korának állam- és jogtörténeti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1968.
- POLNER Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Budapest, Singer és Wolfner, 1891.

- PÖLÖSKEI Ferenc: *Horthy és hatalmi rendszere (1919-1922)*. Budapest, Kossuth, 1977.
- PÖLÖSKEI Ferenc: *Tisza István és kora*. Budapest, Éghajlat, 2014.
- PÖLÖSKEI Ferenc-RÁNKI György: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981.
- PULSZKY Ferenc: *Életem és korom*. Budapest, Franklin, 1884. II. kötet
- RÁCZ Attila: *Korabeli alkotmányozás és az 1848. évi magyar közjogi törvényhozás*. Állam és Jogtudomány, 33. évf. 1991/3-4. sz.
- RÁNKI György: *A Clerk misszió történetéhez*. Történelmi Szemle, 1967/2. sz.
- REDLICH, Josef-HIRST, Francis W.: *History of Local Government in England*. London, Macmillan, 1970.
- REITER, Ilse (szerk.): *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955*. Wien, WUV-Universitätsverlag, 1997.
- RIXER Ádám: *A történelmi alkotmány lehetséges jelentéstartalmai*. Jogelméleti Szemle 2011/3. sz.
- ROMSICS Ignác: *Bethlen István. Politikai életrajz*. Budapest, Magyarságkutató Intézet, 1991.
- RUDAI Rezső: *A magyar kormányok szerkezete (1867-1938)*. Közigazgatástudomány, 1. évf. 1938/4. sz.
- RUMPLER, Helmut: *Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848-1867*. In: ENGEL-JANOSI, Friedrich (szerk.): *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867. Einleitungsband*. Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, 1970.
- RUSZOLY József: „*Új alkotmány Magyarországnak.*” (Az 1848:III. tc. létrejötte). In: RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és államtörténelmi tanulmányok*. Szeged, JATEpress, 1997.
- RUSZOLY József: *Kossuth Lajos a közjogi reformokról (1841-1843)*. In: RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és államtörténelmi tanulmányok*. Szeged, JATEpress, 1997.
- RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949*. Budapest, Püski, 2002.
- SALAMON Ferenc: *A közös ügyek és a forradalom II*. Budapesti Szemle, 1881/27. köt.

- SALAMON Konrád: *Nemzeti önpusztítás 1918-1920. Forradalom-proletárdiktatúra-ellenforradalom*. Budapest, Korona, 2001.
- SÁNDORFY Kamill: *Törvényalkotásunk hőskora*. Budapest, Váci Kir. Orsz. Fegyintézet, 1936.
- SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Budapest, Park, 2012.
- SARLÓS Béla: *A kiegyezés magyarországi jogpolitikája*. Századok, 102. évf., 1968/5-6. sz.
- SARLÓS Béla: *A Tanácsköztársaság jogrendszerének kialakulása*. Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1969.
- SARLÓS Béla: *Deák 1861. évi felirati javaslatai*. In: BENEDEK Ferenc-SZITA János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VI*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1986.
- SARLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai, 1976.
- SCHMIDT Péter: *A politikai átalakulás sodrában*. Budapest, Századvég, 2008.
- SCHÖNWALD Pál: *A Károlyi-per*. Budapest, Kossuth, 1985.
- SCHÖNWALD Pál: *A magyarországi 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1969.
- SCHÜSSEL, Therese: *Das Werden Österreichs*. Wien, Österreichischer Bundesverlag, 1964.
- SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*. In: PESTY Frigyes (szerk.): *Értekezések a társadalmi tudományok köréből. VII. kötet*. Budapest, MTA, 1885.
- SCHVARCZ Gyula: *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire*. In: PESTY Frigyes (szerk.): *Értekezések a társadalmi tudom. köréből. IX. kötet*. Budapest, MTA, 1888.
- SCHVARCZ Gyula: *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban*. Budapest, Aigner Lajos, 1880.
- SIKLÓS András: *Az 1918-1919. évi magyarországi forradalmak*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1964.
- SIKLÓS András: *Magyarország 1918-1919. Események, képek, dokumentumok*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó/Magyar Helikon, 1978.

- SIPOS József: *Nagyatádi Szabó István és a második Bethlen-kormány megalakítása*. In: HENZSEL Ágota (szerk.): *Szabolcs-Szatmár-Beregi Levéltári Évkönyv. XV. kötet*. Nyíregyháza, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltára, 2001.
- SOMOGYI Éva: *A közös kormány 1867-1907*. Századok, 127. évf. 1993/1. sz.
- SOMOGYI Éva: *A közös minisztertanács működése (1896-1907)*. Századok, 119. évf. 1985./5-6. sz.
- SOMOGYI Éva: *Hagyomány és átalakulás. Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában*. Budapest, L'Harmattan, 2006.
- SOMOGYI Éva: *Kormányzati rendszer a Habsburg Monarchiában*. Budapest, História-MTA Történettudományi Intézete, 1996.
- SPIRA György: *1848 Széchenyije és Széchenyi 1848-a*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1964.
- SZ. N.: *A közmunka és közlekedési miniszterium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi miniszteriummal I*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 3. sz. (1874. január 15.)
- SZ. N.: *A közmunka és közlekedési miniszterium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi miniszteriummal II*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 5. sz. (1874. január 29.)
- SZ. N.: *A közmunka és közlekedési miniszterium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi miniszteriummal III*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 6. sz. (1874. február 5.)
- SZ. N.: *A közmunka és közlekedési miniszterium egyesítése a földművelés-, ipar- és kereskedelmi miniszteriummal IV*. Központi Vasúti és Közlekedési Közlöny. 5. évf. 7. sz. (1874. február 12.)
- SZABAD György: *Batthyány és Magyarország alkotmányos önkormányzatának kérdése 1848 tavaszán*. Századok, 116. évf. 1982/6. sz.
- SZABAD György: *Kossuth irányadása*. Budapest, Válasz, 2002.
- SZABÓ István: *A végrehajtó hatalom gyakorlóinak felelőssége a Monarchia hárompólusú rendszerében*. Jogtörténeti Szemle, 2007/3. szám.
- SZABÓ Károly: *Szabó Károly kisebb történelmi munkái*. Budapest, Ráth Mór, 1873.

- SZÉCHENYI István: *Magyarország sarkalatos törvényei, államjogi fejlődése 1848-ig*. Pest, Eggenberger, 1864.
- SZEMERE Bertalan: *Politikai jellemrajzok a magyar szabadságharcból. Okmánytár*. Budapest, Szépirodalmi, 1990.
- SZEMERE Bertalan: *Utazás külföldön*. Budapest, Magy. Kir. Egyetem, 1840.
- SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest, Atlantisz, 2011.
- SZINAI Miklós-SZÜCS László (szerk.): *Horthy Miklós titkos iratai*. Budapest, Kossuth, 1962.
- SZLÁVIK Lajos: *A Tisza szabályozása és árvizeinek természete*. In: SZ. N.: *X. Országos Vándorgyűlés. Magyar Hidrológiai Társaság*. Szeged, Magyar Hidrológiai Társaság, 1992.
- SZOKOLAY Leó: *Jogi alapismeretek a szociális munkában*. Budapest, Budapest Székesfőváros, 1937.
- SZŐCS Sebestyén: *A kormánybiztosi intézmény kialakulása 1848-ban*. Budapest, Akadémiai, 1972.
- TAUCAR, Christopher Edward: *The British System of Government and Its Historical Development*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 2014.
- TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Hornyánszky, 1917.
- TISZA Kálmán: *Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, Ráth Mór, 1865.
- TODD, Alpheus: *A parlamenti kormányrendszer Angliában*. Budapest, MTA, 1876.
- TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi, 1943.
- UNGVÁRY Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege*. Pécs-Budapest, Jelenkor-OSZK, 2013.
- URBÁN Aladár: *A Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány működése*. Századok, 135. évf. 2001/1. sz.
- URBÁN Aladár: *A nagy év sodrában. Tanulmányok 1848-ról*. Budapest, Magvető, 1981.
- URBÁN Aladár: *A nyugat-európai államrendszerek és a reformkor nemzedéke*. In: PÖLÖSKEI Ferenc-RÁNKI György: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981.
- URBÁN Aladár: *Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöki, hadügyi és nemzetőri iratai*. Budapest, Argumentum, 1999.

- URBÁN Aladár: *Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöksége, fogsága és halála*. Budapest, Argumentum, 2007.
- URBÁN Aladár: *Reformtörekvések és történelmi tanulságok*. Századok, 114. évf. 1980/1. sz.
- VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- VARGA Lajos: *Háború, forradalom, szociáldemokrácia Magyarországon 1914. július-1919. március*. Budapest, Napvilág, 2010.
- VARGA Lajos: *Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2004.
- VON SAVIGNY, Friedrich Carl: *System des heutigen Römischen Rechts*. Berlin, Veit, 1840.
- VÖRÖS Károly-BORECKZY Beatrix-MÁTÉ Gábor-MÜLLER Veronika-G. VASS István: *A magyar állam szervei 1944-1950. A-M*. Budapest, Közigazgatási és Jogi, 1985.
- WITTE, Els-MEYNEN, Alain: *Histoire polirique de la Belgique*. Bruxelles, Edition Samsa, 2016.
- WOLFNER Pál: *A XIX. század történelméből. A februári forradalom*. Huszadik Század, 5. évf. X. kötet. 1904/2. sz.
- ZÁVODSZKY Géza: *Az eszmék jobbik része*. In: OROSZ István-PÖLÖSKEI Ferenc-DOBSZAY Tamás: *Nemzeti és társadalmi átalakulás a XIX. században Magyarországon*. Budapest, Korona, 1994.
- ZLINSZKY János: *Történeti alkotmányunk fejlődése 1*. Magyar Szemle Új Folyam XI. évf. 2002/3-4. sz. http://www.magyar szemle.hu/cikk/torteneti_alkotmanyunk_fejlodes (2016. június 15.)

X.2. Források

X.2.1. Jogszabályok

1723. évi C. törvénycikk az országos biztosi hivatalról

1723. évi CI. törvénycikk a királyi tanács hatóságáról, s a módról, a mely szerint azokat, mik a császári királyi felség elhatározásától függnek, Ő felségének felterjeszti
1723. évi CII. törvénycikk a királyi tanács működéséről általában
1723. évi CIX. törvénycikk a tűzvétszek megelőzéséről
1723. évi CV. törvénycikk a gyermekek nevelésében s oktatásában hanyagabb szülőkre vagy gyámokra vigyázni kell, hogy az ily gyermekeket el ne rejtsek, továbbá az ifjuság oktatásáról s kiképzéséről, és az elszegényedett családok segélyezéséről
1723. évi CX. törvénycikk az Istent, boldogságos szüz Máriát és Isten szentjeit káromlók megbüntetendők
1723. évi CXI. törvénycikk hogy a rejtőzködő kihágókat megfégezzék
1723. évi CXII. törvénycikk a helytartótanács által a megyéktől és városoktól nyerendő értesítésekről
1723. évi CXIII. törvénycikk az Ő legszentségesebb felsége részéről kiadatni szokott menedéklevelekről
1723. évi CXIX. törvénycikk Törvénycikk a marhakereskedés szabályozásáról és a külföldi kereskedőknek az országba szabad bebocsátásáról
1723. évi CXV. törvénycikk az ország közgazdaságáról
1723. évi CXVI. törvénycikk hogy a királyi felség ezt az annyi háboru nyomoruságaival megrongált országot a közjó előmozdítására való intézkedésben kegyelmes segélyével és kegyével megvigasztalni méltóztassék és hogy az országban kereskedéseket kell állítani
1723. évi CXVII. törvénycikk különfélenemü kézműveseknek az országba behozataláról
1723. évi CXVIII. törvénycikk a kiváló borok meghamisításának meggátlásáról
1723. évi CXXII. törvénycikk csatornák berendezéséről
1723. évi XCIX. törvénycikk az ország közpénztárnokáról
1723. évi XCVII. törvénycikk a magyar királyi tanács szervezetéről
1723. évi XCVIII. törvénycikk a magyar királyi tanács irodájáról és számvevőségéről
1729. évi I. törvénycikk az ingyenmunkákról

1729. évi II. törvénycikk a királyi vám szabályzatának kidolgozásáról
1729. évi VI. törvénycikk a sótiszték és lovasőrök visszaéléseinek megszüntetéséről
1729. évi VIII. törvénycikk a hajduvárosokról
1741. évi XVII. törvénycikk az egyházi javadalmakat az országban jelenleg bíró külföldiekről
1764. évi XVII. törvénycikk a Bereg vármegye, meg a munkácsi és szent-miklósi uradalmak közt fönforgó viták elintézéséről
1791. évi XII. törvénycikk a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról
1848. évi III. törvénycikk a független felelős magyar ministerium alakításáról
1848. évi XVI. törvénycikk a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról
1848. évi XXIII. törvénycikk a szabad királyi városokról
1867. évi VII. törvénycikk az 1847/8:III. tc. azon intézkedéseinek, melyek a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkoznak, módosításáról és a nádorválasztás elhalasztásáról
1867. évi VIII. törvénycikk a miniszterium alakítására vonatkozó 1847/8. évi III. tc. 12. § módosításáról
1867. évi X. törvénycikk az 1847/8. évi IV. törvénycikk 6. §-ának módosításáról
1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fönforgó közös érdekü viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról
1868. évi L. törvénycikk az 1869-ik évi államkötségvetésről
1868. évi XXX. törvénycikk a Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországok közt fönforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről
1870. évi IX. törvénycikk az 1849. évtől az 1867. évig tetteleg fennállott központi kormány közegeinek nyugdíjairól
1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról
1901. évi XXIV. törvénycikk az összeférhetetlenségről
1917. évi XI. törvénycikk a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről
1918. évi IV. néptörvény a munkaügyi és népjóléti igazgatásról
1918. évi V. néptörvény az önálló magyar külügyi igazgatásról
1918. évi X. néptörvény a Magyarországon élő ruszin (ruthén) nemzet autonómiájáról

1919. évi IV. néptörvény a budapesti és budapestvidéki közúti és helyi érdekű vasutaknak a közvagyonba való átvételéről
1919. évi V. néptörvény a vallásügyi s közoktatásügyi igazgatásról
1919. évi VI. néptörvény a magyarországi német nép önrendelkezési jogának gyakorlásáról
1919. évi X. néptörvény a „népgazdasági ministerium” szervezéséről
1919. évi XXII. néptörvény a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848:III. tc. módosításáról
1919. évi XXX. néptörvény Tótország – Slovenská Krajina – önkormányzatáról
1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről
1923. évi XXXV. törvénycikk a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről
1924. évi IV. törvénycikk az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról
1925. évi XXXI. törvénycikk a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításáról
1932. évi XII. törvénycikk a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszteri állás megszüntetéséről
1932. évi XIV. törvénycikk az 1932/33. évi költségvetésről
1935. évi VII. törvénycikk az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterről
1938. évi XXII. törvénycikk az 1938/39. évi állami költségvetésről
- 33/2012. (VII.17.) AB határozat
- a kereskedelemügyi miniszter és a földmivelésügyi miniszter tájékoztató rendelete: az 1889. évi XVIII. t.-cikk értelmében megállapított ügybeosztás tárgyában
- a m. kir. honvédelmi miniszter 1920. évi 45.801. eln. számú rendelete a magyar minisztérium katonai ügyek vezetésére hivatott tagjának megjelöléséről és a magyar hadsereg elnevezéséről
- a m. kir. minisztérium 1917. évi 3.394. M.E. számú rendelete, a háborúról a békére való átmenettel kapcsolatos gazdasági ügyek kormányhatósági intézéséről

- a m. kir. minisztérium 1935. évi 7.500. M. E. számú rendelete, az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterről szóló 1935:VII. törvénycikk végrehajtásáról
- a m. kir. minisztérium 3.600/1632. M.E. számú rendelete a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter hatáskörének megosztásáról
- a magyar kormány 1919. évi 3.886. M. E. számú rendelete valamennyi törvényhatósághoz, a törvényes közigazgatás felvételéről.
- a magyar kormány 1919. évi 5.604. M. E. számú rendelete, a népegészségügyi miniszter hatáskörének megállapításáról
- a magyar kormány 1919. évi 6.383. M. E. számú rendelete, a népegészségügyi minisztérium nevének módosításáról.
- a magyar közoktatásügyi miniszter 1919. évi 1.746. eln. számú rendelete, a vallásoktatással kapcsolatos teendők alól való mentesítésről
- a magyar minisztérium 1919. évi 6.625. 1918. M. E. számú rendelete a munkaügyi és népjóléti igazgatásról szóló 1918: IV. néptörvény végrehajtásáról
- a Magyar Népköztársaság kormányának 1919. évi 729. M. E. számú rendelete a vallásügyi és a közoktatásügyi igazgatásról szóló 1919: V. néptörvény végrehajtása tárgyában
- a Magyar Népköztársaság kormányának 1919. évi 928. M. E. számú rendelete, Ruszin Kormány tanács szervezéséről.
- a munkaügyi és népjóléti miniszter 1919. évi 687. eln. számú körrendelete valamennyi törvényhatósághoz, az egészségügyi igazgatásnak a belügyminiszter ügyköréből a munkaügyi és népjóléti miniszter ügykörébe való átvételéről
- Allerhöchstes Patent vom 25. April 1848, Verfassungs-Urkunde des österreichischen Kaiserstaates
- Décret du 27 avril 1791 relatif à l'organisation du ministère
- Entwurf des Österreichischen Reichstages welcher in der Zeit vom 22. Juli 1848 bis 4. März 1849 getagt hat, zuerst in Wien, ab dem 22. November 1848 in Kremsier (Mgft. Mähren) ("Kremsier Entwurf")
- Forradalmi kormányzótanács XXVI. számú rendelete (A Tanácsköztársaság alkotmánya)

Gesetz vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder

horvát-szlavón autonóm 1869. évi II. törvénycikk

Kaiserliches Manifest vom 4. März 1849.

Kaiserliches Patent vom 4. März 1849.

Loi du 25 mai 1791 relative à l'organisation du ministère

Ministers of the Crown Act 1937 (C.38)

Statsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die Ausübung der Regierungs- und der Vollzugsgewalt

Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen 4. September 1831.

Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg 25. September 1819.

X.2.2. Levéltári források

MNL OL A45 Magyar kancelláriai levéltár – Magyar Királyi Kancellária regisztratúrája – Acta praesidialia – 1848:173.

MNL OL Az 1848/49-i minisztériumi levéltár H2. Miniszterelnökség, Általános iratok, 1/1848. eln.sz.

MNL OL Diaeta anni 1847/48: A/4.

MNL OL Diaeta anni 1847/48: Cc/59.

MNL OL H1 49965 X 9079 1.

MNL OL H1 49965 X 9079 172.

MNL OL H1 49965 X 9079 22.

MNL OL H1 49965 X 9079 32.

MNL OL H2 1848/1849-i minisztériumi levéltár – Miniszterelnökség, Országos Honvédelmi Bizottmány, Kormányzó-elnökség – Általános iratok – 1848:208

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. február 25. (13. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. július 5. (37. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1868. december 13. (56. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1868. december 20. (59. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 27. (11. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. január 27. (6. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. január 4. (1. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. július 14. (44. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. június 7. (36. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. június 28. (39. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1871. november 15. 4. pont

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1876. február 16. (8. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1876. február 23. (10. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. április 4. (6. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 20. (11. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 23. (12. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1899. szeptember 13. (31. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 20. (23. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 30. (25. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 50. (16. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 25. (16. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. szeptember 7. (26. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. szeptember 13. (27. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. április 17. (15. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 3. (62. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 6. (64. ülés)

- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 8. (65. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. december 11. (66. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. február 28. (8. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. január 26. (4. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. május 10. (17. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. május 22. (18. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. május 10. (17. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 4. (40. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 8. (42. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 16. (49. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 20. (52. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. november 23. (54. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 14. (32. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 16. (33. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 24. (35. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1918. október 31. (37. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. augusztus 16. (5. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. augusztus 19. (6. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. december 23.
- ¹MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. február 28. (24. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. február 12. (18. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. február 4. (16. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 21.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 11. (6. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 23. (12. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 19. (10. ülés)

- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 21. (11. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 23. (12. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 27. (13. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. március 17. (27. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. március 21. (30. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. november 28.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. szeptember 30.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. augusztus 12.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. február 13.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1921. április 8.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. április 27.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. június 22.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. június 22.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 4.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 14.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. április 15.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. április 16.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. május 2.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1935. március 5.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1944. október 15.

X.2.3. Törvényhozási források

Felsőházi Napló (FN) 1935-1940. I. kötet

Főrendiházi Irományok (FI) 1910-1918. XXIV. kötet

Főrendiházi Napló (FN) 1910-1918. V. kötet

Képviselőházi Irományok (KI) 1865-1869. II. kötet
Képviselőházi Irományok (KI) 1869-1872. III. kötet
Képviselőházi Irományok (KI) 1887-1892. XV. kötet
Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet
Képviselőházi Irományok (KI) 1931-1936. II. kötet
Képviselőházi Irományok (KI) 1935-1940. I. kötet
Képviselőházi Irományok (KI) 1935-1940. X. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1865-1869. IV. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1869-1872. XII. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1869-1872. XIII. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1877-1892. XI. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1910-1918. XXXVI. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1910-1918. XXXVI. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1910-1918. XXXVII. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. IV. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. V. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1931-1936. VI. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. I. kötet
Képviselőházi Napló (KN) 1935-1940. XVIII. kötet
Nemzetgyűlési irományok (NI) 1920-1922. I. kötet
Nemzetgyűlési Napló (NN) 1920-1922. I. kötet
Nemzetgyűlési Napló (NN) 1920-1922. III. kötet
Nemzetgyűlési Napló (NN) 1920-1922. X. kötet
Nemzetgyűlési Napló (NN) 1920-1922. XVI. kötet
Nemzetgyűlési Napló (NN) 1920-1922. XXVI. kötet
Tanácsok Országos Gyűlésének Naplója 1919. I. kötet

X.2.4. Sajtó

Cz. M.: *Magyarország életkérdése*. Borsod. 10. évf. 37. sz. (1876. szeptember 14.)

N. U.: *Országgyűlés*. Budapesti Híradó, 790. sz. (1848. március 19.)

NAGY Emil: *Alkotmányértés*. Pesti Hírlap, L. évf. 208. sz. (1928. szeptember 14.)

S. Ö.: *Az 1848-as miniszterium kinevezése*. Ügyvédek Lapja, XXII. évf. 5. sz. (1905. február 4.)

STUMPF András: *Sólyom László az új alkotmányról*. Heti Válasz 11. évf. 2011/18. sz.

V. Gy.: *Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája*. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. (1933. június 11.)

SZ. N.: *A földművelési minisztérium*. A Hon. 8. évf. 99. sz. (1870. május 1.)

SZ. N.: *A helyzet*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 168. sz. (1917. július 5.)

SZ. N.: *A helyzet*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 171. sz. (1917. július 8.)

SZ. N.: *A képviselőház ülése febr. 17-én*. Politikai Ujdonságok. 17. évf. 8. sz. (1871. február 22.)

SZ. N.: *A legitimitás kérdéséről*. Pesti Hírlap, XLII. évf. 40. sz.

SZ. N.: *A négy új miniszterek*. Népszava, XXV. évf. 169. sz. (1917. július 5.)

SZ. N.: *A választójogi kormány...* Népszava, XXV. évf. 210. sz. (1917. augusztus 22.)

SZ. N.: *Ángol népoktatásról*. Hon és Külföld, 3. évf. 45. sz. (1843. június 9.)

SZ. N.: *Az alkotmányosság helyreállítása és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezése*. Pesti Hírlap, XLII. évf. 40. sz.

SZ. N.: *Az Esterházy-kormány programja*. Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 157. sz. (1917. június 22.)

SZ. N.: *Az interpellációk*. 8 Órai Újság, XVIII. évf. 39. sz. (1932. február 18.)

SZ. N.: *Az új kormány kinevezése*. Budapesti Hírlap, 58. évf., 108. sz. (1938. május 14.)

SZ. N.: *Batthyány-Kossuth ministerium*. Nemzeti Újság, 42. évf. 662. sz. (1848. március 19.)

- SZ. N.: *Budapest, október 6.* A Hon. XVII. évf. 241. sz. (1879. október 6.)
- SZ. N.: *Fővárosi ujdonságok.* Pesti Hírlap, 932. sz. (1847. augusztus 15.)
- SZ. N.: *Fúzió és múzeum.* Pest Hírlap, XXX. évf. 293. sz. (1908. december 8.)
- SZ. N.: *Gazdaságunk emelése.* Magyar Polgár. 13. évf. 229. sz. (1879. október 7.)
- SZ. N.: *Gróf Esterházy Móric az új miniszterelnök.* Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 146. sz. (1917. június 9.)
- SZ. N.: *Gróf Esterházy Móric megalakította kabinetjét.* Pesti Hírlap, XXXIX. évf. 150. sz. (1917. június 14.)
- SZ. N.: *Haller István az összeférhetetlenségi bizottság előtt. Pakots József Haller ellen új vádat emelt, amely szerint a Mátravidéki Erdőipar bírói zártörést követett el.* Esti Kurir, 3. évf. 120. sz. (1925. május 29.)
- SZ. N.: *Hazai ügyek.* Szegedi Híradó. 11. évf. 75. sz. (1869. szeptember 19.)
- SZ. N.: *Honvédelmi miniszter; nemzeti hadsereg.* Pesti Hírlap. XLII. évf. 68. sz.
- SZ. N.: *Károlyi és Esterházy válasza Madarassy-Beck interpellációjára.* Népszava, XXV. évf. 175. sz. (1917. július 12.)
- SZ. N.: *Károlyi miniszterelnök a képviselőház keddi ülésén a népjóléti minisztérium megszüntetését akarja bejelenteni.* Népszava. 60. évf. 36. sz. (1932. február 14.)
- SZ. N.: *Kész az új kormány.* Népszava, XXV. évf. 151. sz. (1917. június 14.)
- SZ. N.: *Kibontakozási tervezetek.* Borsszem Jankó, XLII. évf. 22. sz. (1909. május 30.)
- SZ. N.: *Közgazdaság. Mezőgazdasági felsőbb oktatásunk.* Budapesti Hírlap. 21. évf. 254. sz. (1901. szeptember 15.)
- SZ. N.: *Külföld. Nagybritannia.* Mult és Jelen. 5. évf. 104. sz. (1845. december 30.)
- SZ. N.: *Különfélék.* Jogtudományi Közlöny. 25. évf. 36. sz. (1890. szeptember 5.)
- SZ. N.: *Lemondott és újjáalakult a Darányi-kormány.* Pesti Hírlap, 60. évf., 56. sz. (1938. március 10.)
- SZ. N.: *Magyarország és Erdély.* Pesti Hírlap 2. szám (1848. március 18.)
- SZ. N.: *Mezei gazdaságunk.* Magyar Ujság. V. évf. 123. sz. (1871. május 31.)

- SZ. N.: *Miniszterközi értekezlet a népjóléti minisztérium ügykörének felosztásáról*. Népszava. 60. évf. 37. sz. (1932. február 16.)
- SZ. N.: *Napi hírek*. Magyarország. XXVII. évf. 69. sz. (1920. március 20.)
- SZ. N.: *Napi hírek*. Pesti Napló. 71. évf. 68. sz. (1920. március 20.)
- SZ. N.: *Országgyűlés*. Magyar Ujság. V. évf. 26. sz. (1871. február 1.)
- SZ. N.: *Országgyűlési tudósítás*. Pesti Napló. 20. évf. 149. sz. (1869. július 2.)
- SZ. N.: *Pest, april 17*. Marcius Tizenötödike, 28. sz. (1848. április 17.)
- SZ. N.: *Pest, april 19*. Marcius Tizenötödike, 30. sz. (1848. április 19.)
- SZ. N.: *Pozsony, márt. 23-án*. Pesti Hírlap, 10. sz. (1848. március 26.)
- SZ. N.: *Pozsony, mártius 31-én*. Pest Hírlap, 18. sz. (1848. április 3.)
- SZ. N.: *Tárház*. Vasárnapi Ujság. 20. évf. 51. sz. (1873. december 21.)
- SZ. N.: *Uj minisztériumok*. Köztelek. 27. évf. 25. sz. (1917. június 23.)
- SZ. N.: *Uzsoktól a miniszteri bársonyszékig*. Uj Idők, XXIII. évf. 10. sz. (1917. március 4.)
- SZ. N.: *Választójogot minden egyéb előtt!* Népszava, XXV. évf. 145. sz. (1917. június 9.)
- SZ. N.: *Wekerle Szász Károlynál*. Az Est, VIII. évf. 221. sz. (1917. szeptember 5.)

X.2.5. Egyéb források

- A Pallas Nagy Lexikona*. XV. kötet. Budapest, Pallas, 1897.
- Magyarországi Rendeletek Tára 1917. 51. folyam*. Budapest, Pesti, 1917.
- Budapesti Közlöny, 1938/56. sz. (1938. március 10.)
- Budapesti Közlöny, 1944/67. szám. (1944. március 23.)
- DORMÁNDI László-JUHÁSZ Vilmos: *Uj Lexikon*. 6. kötet. Budapest, Pátria, 1936.
- HORTHY Miklós: *Emlékirataim*. Budapest, Európa, 2011.
- Közgazdasági Értesítő, XXXVI. évf. 38. sz. (1941. szeptember 21.)
- MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar Jogi Lexikon*. V. kötet. Budapest, Pallas, 1904.

Pesti Hírlap Lexikona. Budapest, Pesti Hírlap, 1937.

Rendeleti közlöny a Magyar Nemzeti Hadsereg számára. 47. évf. 13. sz. (1920. március 20.)

Révai Nagy Lexikona. XVII. kötet. Budapest, Révai, 1925.

SZ. N.: *A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1889. évre.* Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1890.

SZ. N.: *A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1890. évre.* Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1891.

SZÉCHÉNYI Viktor: *Hadi napló.* Veszprém, Oktker-Nodus, 2016.

SZÉLL Kálmánné Vörösmarty Ilona: *Emlékeim. Deák Ferenc politikai és magánéletéből.* Budapest, Athenaeum, 2017.

TREFORT Ágoston: *Denkrede auf Franz Guizot.* Ungarische Revue. 6. évf. 1886. 38-54. o.;
TREFORT Ágoston: *Guizot Ferencz.* In: TREFORT Ágoston: *Újabb emlékbeszédek és tanulmányok.* Budapest, Franklin, 1887.

TREFORT Ágoston: *Éloge de François Guizot.* Budapest, Gazette de Hongrie, 1886.

Új Idők Lexikona. 23-24. kötet. Budapest, Singer és Wolfner, 1942.

VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich.* 12. Theil. Wien, Kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei, 1864.

VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich.* 4. Theil. Wien, L. C. Zamarski, C. Dittmarsch & Comp., 1858.

VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich.* 3. Theil. Wien, L. C. Zamarski, C. Dittmarsch & Comp., 1858.

VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich.* 55. Theil. Wien, Kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei, 1887.

VON WURZBACH, Constantin (szerk.): *Biographisches Lexikon des Kaiserthums Oesterreich.* 22. Theil. Wien, Kaiserlich-königliche Hof- und Staatsdruckerei, 1870.