

A KORMÁNYZÓI JOGKÖR KITERJESZTÉSE

A MAGYAR ALKOTMÁNYT a magyar nemzeti szellem legcsodálatosabb alkotásának tekintjük. A nemzetet bölcs alkotmányos érzéke vezette legutóbb is, amikor a világháborút követő összeomlásban nem idegen példák után futott. Nem engedte magát elragadtatni a körülötte tomboló alkotmányozási láztól, hanem az ősi alkotmányosság útjára való visszatérést jelölte meg az egyetlen helyesen járható útnak és amennyire lehetséges volt, a történelmi jogfolytonosság alapjára helyezkedett. A mostani nagy viharokban is, amelyek a merev kartaalkotmányokat papirosrongyként tépik széjjel, sziklaszilárdan áll a magyar alkotmány. Páratlan rugalmassága mindenkor alkalmassá tette arra, hogy a nemzet minden nagyobb rázkódtatás nélkül vigyen keresztül korszerű újításokat, ha viszonyainak megfelelőek és az idők bírálatát már kiállották.

Újabban több számottevő helyről hangozott el a kívánság, hogy a kormányzói jogkört ki kellene terjeszteni olyan mértékben, ahogy az a régi, hagyományos gyakorlatnak és alkotmányunk szellemének valóban megfelelne. Bizonyos ugyanis, hogy az 1920:1. t.-c.-ben Magyarország kormányzója olyan szűk jogkört kapott, hogy azt nyomban, már az 1920: XVII. t.-c.-kel módosítani kellett, s azóta is több törvényben történt idevonatkozólag jogkiterjesztés, de még mindig nem olyan mértékben, amint ez a kormányzói jogállást mindenképpen megilletné.

Mielőtt a kormányzó jogkörének kiterjesztésére vonatkozó javaslatunkat megtennénk, rá kívánunk mutatni arra a jogilag és politikailag egyaránt félszeg helyzetre, amibe az 1920-as nemzetgyűlési törvényalkotások juttattak bennünket.

AMIKOR A NEMZETGYŰLÉS az 1920:1. t.-c.-ben megállapította, „hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt“ és „az államfői teendők ideiglenes ellátására“ kormányzót rendelt, továbbá, amikor az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek mindennemű rendelkezését, a néphatározatokat és néptörvényeket érvénytelenítette: ezzel burkoltan azt fejezte ki, hogy királyság voltunk és az is maradunk. Sokkal helyesebb lett volna, ha a törvény félreérthetetlenül és szabatosan megállapítja az államformát.

Az az államforma ugyanis, amelyben még ma is vergődünk, jogilag meg sem határozható, hanem legfeljebb körülírható ily módon:

tartalmában a királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival érelyesen szakítani nem tudó államforma.¹ Merkl Adolf bécsi professzor szerint pedig semmi kétség sem fér hozzá, hogy Magyarország mai államformája „royalistaszínezetű arisztokratikus köztársaság”.²

Bizonyos, hogy amikor a nemzetgyűlés az 1920:1. t.-c.-et megalkotta, még élt Magyarországnak törvényesen megkoronázott, de az uralkodói jogok gyakorlásában gátolt királya. Így a törvény csak átmeneti, rövid időtartamra szánt, ideiglenes jellegű volt, amit már címe is kifejezett, amikor magát „Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről” szóló törvénynek nevezte. Ezért mondta 12. §-ában is, hogy: „A nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ.”

Mindezekből nyilvánvalóan kitűnik, hogy a nemzetgyűlés szeme előtt kizárólag a régenség intézménye lebegett, hisz a kormányzói intézménynek a magyar alkotmányjog szerint mindig az volt az értelme, hogy az uralkodói jogai gyakorlásában gátolt királyt helyettesítette. Erre mutat egyfelől az, hogy az 1920:1. t.-c. indoklásában történelmi példákra hivatkozott, másfelől pedig az, hogy a törvényhozó a törvény megalkotásakor egyáltalán nem gondolt olyan hosszú interregnumra, mint amilyen valóban bekövetkezett. Ez kitűnik az egész törvényalkotás ideiglenes felépítéséből és létrejövetelének indokaiból. Ez az ideiglenesség egyébként a dolog természetéből is következett, hisz a királyi szék betöltésével a kormányzói intézmény ipso facto megszűnt volna. Bizonyos, hogyha a törvényhozó a törvény megalkotása idején előre látta volna, hogy a kormányzói intézmény évtizedekre nyúló lesz, akkor részben vagy egészben mellőzte volna azokat a korlátozásokat, amelyekkel az ideiglenes államfő jogkörét megszorította. A 13. §-hoz fűzött indoklás többek közt mondja is, hogy „a kormányzóság átmeneti idejére ezeket a jogokat az államfőre reáruházni nem szükséges.”³ Ámde ahhoz sem igen fér kétség, hogy a kormányzói hatáskör megállapítása az 1920:1. t.-c.-ben nagyobb körülményekkel történt volna, ha a törvény megalkotásakor az ország súlyos és kivételes helyzete, amire az indoklás is hivatkozik,⁴ a törvényjavaslat nyugodt előkészítését lehetővé tette volna.

1920-ban tehát az a súlyos hiba történt, hogy — bár a törvény indoklásában történelmi precedensekre hivatkozott — nem vonta le azoknak jogilag helyes következményeit. A gubernátort és a királyi gyámkormányzót ugyanis a felségjogok gyakorlása a maguk teljességében megillette. Amikor tehát az 1920:1. t.-c. a kormányzó jogkörét megnyirbálta, nem is tudott indoklásában mást felhozni, mint

¹Így már Molnár Kálmán: A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja. Eger, 1920, 25. l. — Csekey István: A kormányzó és jogköre. (Magyar Jogi Szemle, I. évf., 1920, 259. l.)

²Merkl Adolf: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. (Jogtudományi Közlemény, LX. évf., 1925, 35. l.) — Ugyanígy Franz Hussmann: Die Königsfrage und das Reichsverwesertum in Ungarn. Hamburg, 1933, S. 42.

³ Nemzetgyűlési Irományok 1920, I. k. 23. l.

⁴ Indoklás a 13. §-hoz, 1. bek. (U. O. 21. l.)

hogy hivatkozott a magyar alkotmány szellemétől oly távol álló köztársasági alkotmányokra és a köztársasági elnökök jogkörére. Így állott elő az 1920:1. t.-c. teremtette jogi helyzet következtében egy meghatározhatatlan, felemás államforma.

Igaz, hogy a törvény indokolásának Hunyadi Jánosra való hivatkozása is sántított, mert ő gyámkormányzója volt egy kiskorú királynak. IV. Károly azonban nagykorú volt, aki semmiféle gyámságra nem szorult. Trónüresedés esete sem forgott fenn, mert hisz IV. Károlynak 1918 november 13-i eckartsai nyilatkozatában nem történt trónlemondás, aminek érvényességéhez különben is az 1867: III. t.-c. értelmében az országgyűlés hozzájárulása lett volna szükséges.¹ Így tehát a törvényjavaslat indokolása a király távollétében kereste a kormányzóság felállításának szükségét. Ezt azonban a nemzet nem tekintette a múltban olyan sürgős oknak, hogy kormányzót rendeljen. Hisz Habsburg királyaink negyedfélszázadon át éltek külföldön, s helytartóikat nem is az országgyűlés, hanem ők maguk nevezték ki. Amikor azonban kitűnt, hogy Károly királyt idegen hatalmak tartják távol az országtól és akadályozzák uralkodói jogainak gyakorlásában, per analogiam meg lehetett találni az indokot a régensségre a kormányzói tiszt alakjában.

Ha már most az 1920:1. t.-c. uralmának az idejét beható vizsgálat alá vesszük, akkor azt több, jogilag egymástól lényegesen különböző időszakra lehet felosztani. Az első a törvény életbelépésétől, vagyis 1920 február 29-től a detronizációs törvény, az 1921: XLVII. t.-c. életbelépéséig, vagyis 1921 november 6-ig terjed. A második időszak ettől egészen IV. Károly király haláláig, vagyis 1922 április i-ig tart. A harmadik pedig attól kezdve ma még meghatározhatatlan ideig terjed.

Az első korszakban Magyarországnak még volt törvényesen megkoronázott, de uralkodói jogainak gyakorlásában korlátolt, idegen hatalmaktól külföldön visszatartott királya. Ebben a korszakban tehát Magyarország még kétségkívül monarchia volt, és indokolt volt a király helyetteseként a régenség intézménye a kormányzóság alakjában.

A második korszakban is volt még Magyarországnak törvényesen megkoronázott, de trónjától törvénnyel megfosztott királya. Igaz, hogy ez abszurdum, mert uralkodót trónjától jogilag megfosztani nem lehet. Ennek a kétségtelenül idegen beavatkozásra keletkezett detronizációs törvénynek megalkotásáról itt most ne mondjunk értékítéletet!² Tény, hogy a trón megüresedett, és így interregnum állott elő. A monarchizmus elvén tehát már csorba esett, mert eszerint „Rex non moritur“. A monarchia egy pillanatra sem lehet monarcha nélkül. „Le roi est mort, vive le roi!“ Modern írók monarchiának csakis azt az államformát nevezik, amelyben az államfői hatalom örökletes (Duguit). Az utolsó választási monarchia megszűnt, amikor II. Ferenc 1806-ban a római-német császári címet letette. A válasz-

¹ V. ö. Csekey, A magyar trónöröklési jog. Budapest, 1917, 400. l.

² Lásd idevonatkozólag Csekey, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg. (SA. aus dem Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. XIV, S. 409—483.) Tübingen, 1926, S. 434 f.

tási monarchia ugyanis az interregnum idején mindig köztársasággá változik át, ami ellenkezik a monarchizmus állandóságával, legitimitásával.

Amikor tehát az 1921: XLVII. t.-c. kimondotta IV. Károly király uralkodói jogának és a Habsburg-ház trónörökösödésének megszűnését,¹ úgy látszik valósággal, mintha a magyar nemzet forradalmi úton idézett volna elő interregnumot, mert az uralkodó jogilag trónjától meg nem fosztható. A törvényjavaslat indokolásából azonban nyilvánvalóan kitűnik, hogy nem az ónodi vagy a debreceni országgyűlés detronizáló határozataihoz hasonló trónfosztásról volt szó, hanem meghajlásról az antanthatalmak intervenciója, vagyis idegen államok erőszakkal fenyegető kényszerhatalma előtt.² Ehhez fogható eset pedig mindeddig még nem fordult elő történelmünkben, úgyhogy precedensre nem is történhetett volna hivatkozás. De nem is lett volna erre szükség, mert az 1921: XLVII. t.-c. 3. §-a kifejezetten kimondta, hogy „A nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja és utasítja a minisztériumot, hogy eziránt arra alkalmas időben javaslatot tegyen.“ Magyarország tehát továbbra is alkotmányos királyság akart maradni, minél fogva a trónfosztó törvény életbelépte után az események kényszerítő hatása alatt interregnum állott be és így a király helyettesítéséről kellett gondoskodni.

Az 1920:1. t.-c. uralmi idejének első két szakában tehát, vagyis IV. Károly király haláláig, minden nagyobb ellenvetés nélkül lehet Magyarországon monarchikus államformáról és régensségről beszélni. Erre az időre jogilag helyes a törvény 12. §-ának az a kitétele, hogy a kormányzó „az államfői teendők ideiglenes ellátására“ választott államszerv, akinek a megbízatása csak addig tart, amíg „az államfő tisztét tényleg átveszi“. Amikor így a törvény a kormányzó tisztét szembehelyezi az államfőével, ezzel azt is kifejezi, hogy a kormányzó nem államfő, hanem annak csak helyettese. Erre a korszakra nézve tehát semmiképpen sem lehet azt mondani, hogy a kormányzó államfő, még kevésbé, hogy jogállása megfelelt a köztársaság elnökének (Merkl), miután Magyarország ebben az időben nemcsak kifejezetten királyság volt, de valóban volt is személy szerint annak idején törvényesen megkoronázott, de uralkodói jogai gyakorlásában akadályozott, illetve utóbb külső nyomásra trónjától megfosztott királya.

Lényeges változáson ment át a helyzet IV. Károly király halála, vagyis 1922 április i-je óta. Ettől kezdve megszűnt a kormányzó királyhelyettesi jogállása, mert hisz monarcha sem a valóságnak, sem a jognak a birodalmában nincsen. A kormányzó ennek következtében de facto és de jure egyaránt államfővé vált, mert hisz rajta kívül most már más államfő, akit helyettesítsen, nincsen. Jogi természetére nézve tehát a kormányzó locum regis tenensből locum regis habitanszá változott. Kérdés azonban, hogy ettől fogva Magyarország államformájában is nem történt-e változás?

¹ A törvényjavaslat és a törvénynek az Országos Törvénytárban kihirdetett szövege „megszűnéséről“ beszél, míg a Magyar Törvénytár nemhivatalos kiadásában „megszüntetéséről“ kifejezés olvasható.

² Lásd az indokolást Nemzetgyűlési Irományok 1921 november 3-1 ülés, XII. k. 44-1.

Ha egyszer a kormányzó többé nem régens, mert nincs király, akit helyettesítsen, akkor valódi államfővé vált, akinek jogállása sok hasonlóságot mutat a népképviselői köztársaság elnökéhez. Mert igaz ugyan, hogy a hivatalos szóhasználat Magyarországon az 1920 március 18-i 2394/1920. M. E. számú kormányrendelet kibocsátása óta ismét „királyi“ és „magyar királyi“ hatóságokról és hivatalokról beszél, az 1921: XLVII. t.-c. pedig a királyság ősi államformájának változatlan fenntartását jelenti ki: kérdés azonban, hogy ezek nem csak deklaratórius, illetve programmatikus kinyilatkoztatások-e. Az államforma kérdését — legalább is jogi szempontból — nem ezek, hanem az alkotmánynak a legfőbb államszervekre vonatkozó rendelkezései döntenek el. Már más országokban is előfordult, hogy monarchiának nevezték magukat, jóllehet a valóságban köztársaságok voltak. Így pl. a Németbirodalom, melyben 1871—1918-ig a szövetségtanács gyakorolta a szuverenitást, valamint a „Lengyel királyság“ 1916—1918-ig, amelyben a régenstanács kezében volt a főhatalom, mindkettő voltaképpen arisztokratikus köztársaságokat alkotott.

Jelenleg nálunk az államformára vonatkozólag csakis az 1920:1. t.-c. fentebb szószerint idézett 12. §-a lehet irányadó. Igaz, hogy ez csak ideiglenesen szabályozza az államfő jogállását s a végleges közjogi állapot bekövetkezését egy „dies incertus an et quando“-tól teszi függővé. Ez a végleges szabályozás így sem tartalmilag, sem időbelileg nincsen meghatározva. Eltekintve tehát ettől a jövődre nézve tett törvényes ígéretről, igazat kell adnunk jogelméleti szempontból Merkl Adolf ama meglepően hangzó megállapításának, hogy Magyarország államformája jelenleg a köztársaság.

Bár a monarchia és a köztársaság, illetve az autokrácia és a demokrácia fogalmi elhatárolása többféle alapon történhetik, bizonyos, hogy tiszta alakjukban ma már nem igen fordulnak elő. A monarchiákban vannak demokratikus elemek, főleg a parlament és egyéb jogszabályalkotó kollégiumok alakjában, a demokráciákban pedig autokratikus elemek a köztársasági elnök jogállásából kifolyólag. Az alkotmányok válfajaitól függ most már, hogy a bennük konkretizált rendelkezések értelmében valamelyik állam formája az egyik vagy a másik típus körébe sorozható. A parlamentáris monarchia majdnem közelebb áll a demokratikus elemek miatt a köztársasághoz, mint a prezidenciális köztársaság, amelyben az elnöknek nagyobb hatalma van, mint az alkotmányos államban az uralkodónak. Nem is szólva a vezéri tekintély-állam fejeiről. Éppen ezért talán még a leghelyesebb az a megkülönböztetés az államformák két alaptípusa között, amely a különbséget az államfő működésének időtartamában keresi. Eszerint monarchiák azok az államok, amelyekben az államfő elvileg élethossziglan működik, köztársaságok pedig azok, amelyekben működése határozott, még pedig rendszerint rövid időhöz kötött. Hozzátehetjük még az államfő jogállása tekintetében azt a különbséget, hogy a monarcha örökletes jogon, a köztársasági elnök pedig választás útján kerül az állam élére. Továbbá, hogy az uralkodó felelőtlen, míg a köztársasági államfő felelősségre vonható.

Ha ezekből a jogelméleti szempontokból tesszük vizsgálat tárgyává a magyar kormányzó jogállását, akkor egyértelműleg arra az eredményre kell jutnunk, hogy megegyezik a köztársasági elnökével.

A kormányzó ugyanis elvileg nem élethossziglan választott, hanem csak arra az átmeneti időre, amíg a törvényhozás az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét tényleg átveszi. A kormányzó ugyanúgy választott államfő, mint a köztársasági elnök. Felelősségére nézve pedig bár az 1920:1. t.-c. 14. §-a kimondja, hogy „A kormányzó személye sérthetetlen“, de már a következő második bekezdésben intézkedik a kormányzó felelősségre vonásának módjáról „az alkotmány vagy a törvény megszegése esetében“. Az indokolás pedig idevonatkozólag azt a magyarázatot adja, hogy: „A törvényjavaslat a kormányzóra nem terjeszthette ki azt a teljes felelőtlenséget, amelyet a szuverén államfő, a király részére alkotmányunk biztosít. A kormányzó közjogi állása ugyanis nem azonosítható a szuverén államfő állásával, hanem megfelel annak a jogállásnak, amelyet a köztársaságban a köztársasági elnök tölt be.“¹ A törvény indokolása tehát nyíltan megvallja, hogy a kormányzó közjogi állása megegyezik azzal a jogállással, amelyet köztársaságban a köztársasági elnök elfoglal. Vegyük ehhez a helyhez hozzá még a 13. §-hoz fűzött indokolásnak második bekezdéséből azt a magyarázatot, hogy „a kormányzó nem lehet a törvényhozás olyan egyenrangú tényezője, mint az országgyűlés mellett a király. Éppen azért a kormányzó a törvényhozás terén a királyt megillető legfontosabb jogot: a szentesítés jogát nem fogja gyakorolhatni, hanem úgy, mint a köztársasági alkotmányok szerint a köztársasági elnöknek, csupán a törvény alaki perfekciójához tartozó kihirdetésről való gondoskodás fogja feladatát alkothatni“. Ha tehát az indokolásnak ezt a két helyét egymás mellé állítjuk, akkor kitűnik, hogy maga a törvényhozó is a köztársasági elnök személyére és jogkörére gondolt, amikor a kormányzónak szűkre szabott hatáskörét ellentétben a magyar alkotmányjogi hagyományokkal megállapította.

Mindezekből nyilvánvaló, hogy a helytelenül megalkotott 1920:1. t.-c. voltaképpen ellenkező hatást ért el, mint amit elérni óhajtott. Nem hogy az ősi alkotmányosság ösvényére vezette volna a nemzetet, de az alkotmányjogi intézmények fejlődését tartalmilag erősen köztársasági irányba terelte. A kormányzói intézmény elvesztette eredeti értelmét. Szerepe többé már nem ideiglenes jellegű, mert szinte állandósult és idősült. A provizórium közel jövőben való megszűnésére semmi jelből nem lehet következtetni. Ily körülmények közt a kormányzói méltóság jogállásra nem felel meg többé a régenségnek, hanem valódi államfői méltósággá változott. Nemcsak a köznapi szóhasználatban, de törvényeinkben is. Így pl. az országgyűlés felsőházáról szóló 1926: XXII. t.-c. 23. és 24. §-ai szabályozták az „államfő“-nek azt a jogát, amellyel felsőházi tagokat életfogytiglan, illetve a törvény 11. §-ában meghatározott időre kinevezhet.

De nemcsak azért köztársasági jellegű Magyarország jelenlegi államformája, mert a valóságban nincs uralkodó királya, hanem azért

¹ Indokolás a 14. §-hoz, 2. bek. (U. o. 1920, I. k. 24. 1.)

is, mert jogi szabályozás csakis ezt az ideiglenes, átmeneti állapotot illetően történt. Magában az 1920:1. t.-c.-ben még az sincs a jövőre nézve kimondva, hogy Magyarországnak a jog szerint véglegesen monarchiává kell átalakulnia. Egyedül az ominózus trónfosztó törvénynek, az 1921: XLVII. t.-c.-nek 3. §-a az a hely, amelyre az interregnum ténye alapítható, kimondván, hogy: „A nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja.“ Ez az interregnum azonban különbözik minden más, a történelemben eddig ismeretes interregnumtól, mert mind tartalmilag, mind időbelileg a leghatározatlanabb. Nyilvánvaló tehát, hogy a Magyarországon jelenleg fennálló kormányzói intézmény is teljesen precedens nélkül áll. Olyan sui generis kormányforma, amelyet az eddigiek közé besorolni nem lehet. A kormányzó nemcsak elnevezésében különbözik a köztársasági elnököktől, nemcsak címében és címzésében, hanem jogállására nézve is, amennyiben választása nem meghatározott, rövid időre, hanem bizonytalan időre történt, úgyhogy az 1926: XXII. t.-c. 48. §-a közben már arra vonatkozólag is intézkedett, ha a kormányzói tiszt az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendezése előtt üresedik meg.

Ha tehát az 1921: XLVII. t.-c. az alkotmánytörvény erejével megállapította, hogy Magyarország ma is monarchia s „a királyválasztás előjoga a nemzetre visszazállt“, „de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja és utasítja a minisztériumot, hogy ez iránt arra alkalmas időben javaslatot tegyen“: akkor jogilag még mindig megállapítható, hogy interregnumban élünk. Igaz, hogy fentebbi fejtegetésünk alapján az interregnum, illetve a választási monarchia ellenkezik a monarchikus elvvel, ámde egy kevésbé szigorú és a ténylegességet alapul vevő politikai felfogás szerint monarchikusnak lehet elfogadni ezt az állapotot, főleg ha arra a történelmi álláspontra helyezkedünk, hogy a korábbi idők választókirálysági interregnuma sem szüntette meg a monarchiát.

Jogelméleti szempontból azonban az elé a dilemma elé kerülünk, hogy vagy elismerjük a kormányzó királyt helyettesítő régens voltát, amely esetben Magyarország államformája monarchia, a kormányzó jogállása szerint azonban nem államfő, vagy pedig a kormányzót valószínűs államfőnek tekintjük, de ebben az esetben Magyarország államformája köztársaság. Ebből a joglogikailag egyedül helyes megítélésből csak egy kiút van, ha a kormányzóságot olyan sui generis intézménynek állítjuk be, amely különbözik a régensségtől és a gyámkormányzóságtól. A kettő között pedig az elvi különbséget abban húzzuk meg, hogy míg a régens, illetve a gyámkormányzó a király személyét, addig a kormányzó a személytelen királyi szervet helyettesíti. Amikor tehát a nemzetnek a királyával való kapcsolata akár belső forradalom vagy államcsíny, akár külső zavaró okoknál, tehát idegen beavatkozásnál fogva megszakad, akkor a kormányzó az ellátatlanul maradt államfői teendőket a király személyével való minden kapcsolat nélkül látja el.¹ Az elsőre példa volt Kossuth Lajos kormányzósága 1849-ben, a másodikra pedig Horthy Miklós kormányzósága 1920-tól 1922 április 1-ig.

¹ Ilyenféleképpen konstruálja Molnár Kálmán is. Magyar közjog. 3. kiad. Pécs, 1929, 346. 1.

De IV. Károly király halála óta ez az eset sem áll fenn, mert a koronás király elhalálozván, az idegen intervenció, visszatartását illetőleg, megszűnt. Úgyhogy ma Magyarország államformája csak mintegy quasiszmonarchia, amelyben a kormányzó mindössze a személytelen királyi szervet helyettesíti.

Nyilvánvaló tehát, hogy a mai magyar közjogi provizórium tisztán jogelméleti szempontból kielégítően meg nem ítéhető. Ezért áll a külföld is értetlenül vele szemben. Ezért nevezte Merkl Magyarországot „royalistaszínezetű arisztokratikus köztársaságnak“. Royalista jellegű, mert a kormányzónak sok tekintetben az uralkodóhoz hasonló a jogállása, és mert az egész rendszer kifejezetten a monarchia felé törekszik. Köztársaság, mert a kormányzó nem monarcha és nem is helyettesít uralkodót. Arisztokratikus színezetű köztársaság abban az értelemben, hogy általános, titkos és egyenlő választójog híján kevés kiválasztott csoport kezében van az uralom, s így az állam hatalmának, a jogi normáknak alávétettek nem vesznek részt széles körben a jogszabályok alkotásában. Innen a külföldön meg-megnyilatkozó vélemény, amely Magyarországot is az európai diktatúrák közé sorozza.¹ Ma tehát már nem is annyira az államformák kérdésén nyugszik a hangsúly, hanem ezen belül inkább azon, hogy demokráciával vagy pedig diktatúrával állunk-e szemben. Hogy maga a köztársasági államforma is mennyire eltávolodhatok a demokrácia gondolatától, arra példa a tanácsköztársaság, vagy a német vezéri állam, amelyben az élet-hosszigan választott vezér jogállása inkább hasonlít az örökletes monarchia uralkodójához, mint a rövid időközökre választott köztársasági elnökök a jogállásához.²

Mindezekből pedig kitűnik, hogy korunkban az államformákban olyan eltolódások és közbeeső alakulatok fejlődtek ki, amelyekre nem illenek hiánytalanul a régi jellemző sajátságok. Ha tehát Magyarországon hűek akarunk maradni a monarchikus államformához, akkor intézményesen kell azt fenntartani, mert különben olyan hibába esünk, mint az 1920:1. t.-c., amely éppen az ellenkezőjét érte el annak, amit megvalósítani óhajtott. Ha ugyanis jogelméleti szempontból vizsgáljuk a tőle életrehívott jogrendet, az inkább megközelíti a köztársaság, mint a monarchia intézményét. Azt is mondhatnák, hogy Magyarország jogilag köztársaság, politikailag ellenben monarchia. A magyar közvélemény pedig ma még hűségesen kitart az ezeréves királyság intézménye mellett. Gondoljunk csak vissza közvetlenül a világháborút megelőző időre, amikor törvényt alkottunk „a királyság intézményének megtámadásáról“ az 1913: XXXIV. t.-c. alakjában. Az akkor fellépő köztársasági mozgalommal szemben ez a törvény súlyos büntetéseket helyezett kilátásba a királyság megszüntetésére irányuló törekvésekre. A törvényjavaslat indokolásában a következőket mondta: „A hosszú századokon át folytatott közös küzdelmek során a nemzet jobbainak s az egész népnek közmeggyőződésébe ment át a királyság szükségé.“ Majd a nemzet évezredes múltjából arra a következtetésre

¹ Így pl. Carlo Sforza, Europäische Diktaturen. Deutsch von Hans Reisiger. Berlin, 1932, S. 74 f.

² Lásd részletesebben Csekey, A német vezéri állam. Szeged, 1936, 9. s. k. 1.

jutott, mely szerint „nem lehet elzárkózni attól a tényről, hogy a királyság intézményének fenntartása s a királyi tekintély megőrzése a magyar állam egységének és fennmaradásának érdekében oly követelmény, amellyel szemben minden támadást meg kell előzni és vissza kell verni.“¹

Ma ezek az indokok fokozottabb mértékben állanak fenn, mint a világháborút megelőzőleg. Ha akkor még burjánozhattak köztársasági mozgalmak, ma minden magyar ember egy az ezeréves királyság intézményének fenntartásában, már csak azért is, mert benne tudja és érzi az egységes, nagy magyar államgondolatot. Ennek a régi, nagy magyar államegységnek pedig kifejező szimbóluma a szent korona. Nem szabad tehát annak múzeumi ékszerré süllyednie, hanem az államélet olyan hatóerejének kell maradnia, amely összeforva az évezredek nemzeti hagyományokkal, valósággal a hazaszeretetnek legyen a forrása. Politikai alapigazság, hogy a hosszas interregnum a monarchikus gondolat elsorvadásához vezet. A polgárban, ha nem látja magasan ragyogni a koronát, lassankint meggyöngül a királyság intézményéhez való ragaszkodás érzése. Míg azelőtt el sem tudta volna képzelni, hogy az államot a király és az ősi alkotmány nélkül is lehet kormányozni, addig lassankint befásul az állandósuló provizóriumba.

A jelenlegi helyzet tehát a magasabb államrezon szempontjából is azt kívánja, hogy — ha már a királykérdés rendezése a legbonyolultabb okoknál fogva nem lehet aktuális — a királyság intézménye erősítessék, s ha már a kormányzói intézmény többé nem fejezhet ki személyes kapcsolatot a királlyal, legalább megtestesítője legyen a személytelen királyi intézménynek s élő képe legyen a királynak.

Hogy az 1920:1. t.-c. megalkotásakor mily kevésbé volt előkészítve, mutatja mindjárt az a körülmény, hogy meghozatala után néhány hónap múlva revízió alá vették s az 1920: XVII. t.-c.-ben a kormányzónak a nemzetgyűlés elnapolása, berekesztése és feloszlata, azután a hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazása, valamint az általános kegyelem adása tekintetében mindazokat a jogokat biztosították, amelyeket az 1920:1. t.-c. 13. §-a úgyszólván teljesen megtagadott. Ezt bizonyítja az is, hogy az országgyűlés felsőházáról szóló 1926: XXII. t.-c. 48. §-a szükségesnek tartotta annak szabályozását, hogy amennyiben a kormányzói tisztség az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendezése előtt üresednék meg, akkor a halaszthatatlan államfői tennivalókat a minisztertanács látja el.

Végül politikai megfontolások hozták létre újabban az 1933: XXIII. t.-c.-et, amely kimondotta, hogy az országgyűlés elnapolásának, berekesztésének és feloszlatajának a királyi hatalomban foglalt joga a kormányzót is megilleti.

Mindezekkel az 1920:1. t.-c. óta hozott törvencikkkel egy-egy lépés történt a kormányzó jogkörének kiterjesztése terén. Ami azonban eddig történt, nem elegendő. Nyilvánvaló, hogy az 1920-as törvényalkotás egyfelől nem vette tekintetbe, hogy a történelem során Magyarország kormányzói szélesebb körben gyakorolták a királyi fel-

¹ Az általános indokolásból közölve a Magyar Törvénytár 1913. évi kötetében a 397. lapon.

ségjogokat, mint a még meg nem koronázott király, akit a kiváltságok osztogatásának a joga meg nem illetett (1790: III. t.-c.). Másfelől pedig, ha a törvényhozó tudatában volt is a hajdani kormányzókat megillető királyi jogoknak, azokat a jelenlegi köztársasági alkotmányokra való helytelen és következetlen hivatkozással megtagadta a kormányzótól. Az is bizonyos, hogy az 1920:1. t.-c. indokolása egyrészt nem egészen találó precedensekre hivatkozott, másrészt pedig nem volt még akkor egy olyan monográfia, amely a kormányzói méltóság keletkezését és történetét az eredeti forrásokból megvilágítja.¹

Miután tehát a kormányzó jogkörét a történelem során a régi magyar jog és gyakorlat szabatosan meghatározta és azt igen csekély eltéréssel a királyi jogkörrel tartotta egyenlőnek: mi sem lenne természetesebb, mint hogy a kormányzó jogköre a mostani interregnumban is ehhez hasonló terjedelmet nyerjen már csak azért is, hogy a jelenlegi kormányzóság sui generis természete, melyhez foghatót sem a hazai, sem a külföldi történelem nem ismer, kidomboríttassék, és különös hangsúlyt nyerjen intézményesen is a magyar királyság ezeréves jogintézménye.

A KORMÁNYZÓ JOGKÖRÉNEK kiterjesztését, alapul véve az 1920:1. t.-c. 13. és azt követő §-ainak megszorításait, a következőkben javasolnánk.

1. A kormányzónak meg kell adni a törvényszentesítési jogot. A szentesítés ugyanis törvényhozó tevékenység, a törvényhozó hatalom egyik tényezőjének önálló ténykedése. Ezzel szemben a vétójog gyakorlása a már kész törvény joghatályosságának tiltakozás formájában való megakadályozása. A szentesítés tartalma pozitív, a vétóé negatív. A szentesítés jogának gyakorlásával az államfő a törvényalkotásnak az országgyűléssel egyenrangú tényezőjévé válik. A hagyományos magyar felfogásnak is megfelelőbb, hogy a kormányzó épp úgy gyakorolja a törvényszentesítés jogát, miként annakidején a nádor mint gyám-kormányzó és a királyi helytartó (István nádor) is gyakorolta. A monarchikus magyar alkotmányban teljesen idegen a köztársasági jellegű vétójog. Csak két esetre mondanék ki a kormányzó törvényszentesítési kötelezettségét: az államformának és az államfő személyének kérdésében országgyűlésileg elfogadott törvényjavaslatokkal szemben.

2. A kormányzót fel kell ruházni a nemességadományozás jogával. Magyarország kormányzói gyakorolták ezt a jogot. A törvény indokolása mindössze csak azt tudta idevonatkozólag felhozni, hogy „ezek a jogok [már mint a főkegyúri jog is] régiebb törvényeink szerint is annyira a király személyéhez vannak kötve, hogy a kormányzóság átmeneti idejére ezeket a jogokat az államfőre reáruházni nem szükséges.”² A nemzetgyűlés eszerint akkor nem gondolt tizenhat esztendő interregnumra. A rövid átmeneti idő indoka tehát ma már magától megszűnt. Legfeljebb régi magyar történelmi példák alapján

¹ Nagy hiányt pótol a nemrég elhalt, egyik legkiválóbb magyar alkotmánytörténésznek, Gábor Gyula ügyvédnek könyve: A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban. Budapest [1932]. 8^o, 255 l.

² Indokolás a 13. §-hoz, 12. bek. (Nemzetgyűlési Irományok 1920, I. k. 23. l.)

azt a korlátozást lehetne kimondani, hogy a kormányzó nemesség-adományozását majd a koronás királynak meg kellene erősítenie. Ha a törvény meghagyta a hűbéri természetű birtokadományozással egybekötött vitézi rend létesítésének lehetőségét, semmi értelme sincs, hogy a nemességadományozást tiltsa.

3. Nem szabad kizárni a kormányzót a főkegyúri jog gyakorlásából. Ez sem jogtörténelmileg, sem alkotmányjogilag nem indokolt. Az 1447: XLII. t.-c. Hunyadi Jánost egyenesen utasította az egyházi hivatalok sürgős betöltésére, az 1447: XXXVI. t.-c. pedig hűtlenség bélyege alá vonta azokat, akik az egyházi hivatalokért közvetlenül a római szentszékhez folyamodtak. Magának az 1920:1. t.-c. 13. §-ának indokolása is a következő feltűnő mondatot tartalmazza: „Önként érthető, hogy a főkegyúri jog gyakorlása tekintetében tett ez a rendelkezés nem jelenti azt, mintha a magyar állam ezt a szent koronával szorosan egybefoglalt jogot a kormányzóság ideje alatt érvényesíteni nem kívánná.“¹ Vagyis a „magyar állam“ gyakorolja a főkegyúri jogot. Miután azonban a végrehajtó hatalmat a kormányzó a felelős minisztérium útján gyakorolja, tehát ebből a kormányzót kizárni nem lehet. Az sem lehet indok, hogy a kormányzó jelenleg nem római katolikus vallású. Bethlen Gábor is gyakorolta mint Magyarország fejedelme. Idevonatkozólag nem is annyira a főhatalom ideiglenes rendezéséről szóló törvényre, mint inkább konkordátum kötésére volna szükség.

4. Meg kell szüntetni a kormányzó felelősségrevonásának lehetőségét. Az 1920:1. t.-c. 14. §-ának abból a rendelkezéséből, hogy a kormányzó személye szent és sérthetetlen és ugyanolyan büntetőjogi oltalomban részesül, mint törvényeink szerint a király: a felelősségrevonás lehetetlensége következik. Sérthetlenség és felelősségrevonás egymás mellett meg nem állhatnak. Ez jogi abszurdum. A régi magyar alkotmányjog már a királyi helytartónak (István nádor) is megadta a sérthetlenség közjogi díszét minden korlátozás nélkül.

5. Megfontolandó lenne, hogy a kormányzó cím helyett nem lenne-e megfelelőbb a fejedelem elnevezés. Magyarországon a kormányzó ma államfő. A monarchikus gondolatnak jobban megfelelne a „fejedelem“ cím a „felség“ címmel, amint Bocskay, Bethlen és Rákóczi ezt is használták. A kormányzó elnevezés Kossuth idejéből ered és szintén republikánus ízű. Régente a magyar nyelvben is a gubernátor szót alkalmazták. A magyar államfő részére mindenesetre magasabb címnek kellene kijárni, mint amilyent a magyar hercegi családok elsőszülöttjei a „főméltóságú“ címmel használtak.

6. Szükséges lenne a kormányzó helyetteséről gondoskodni és az utódlás kérdését rendezni. Az előbbi nagy mulasztása volt az 1920-as jogalkotásnak. Talán nem is tudták, hogy a múltban a kormányzónak helyettese is szokott lenni az alkormányzó személyében. Vagy ezt az intézményt kellene feleleveníteni, vagy pedig kormányzótanácsra bízni az intézkedés jogát. Ez utóbbi állhatna a hercegprímásból, a két legfelsőbb bíróság és a két ház elnökeiből. Az alkormányzói állás azonban jobban megfelelne a dolog természetének. Ellene csak az a félelem

1 (U. o. 23. 1.)

szólhatna, hogy az alkormányzó különös pretenziókkal léphetne fel a kormányzói méltóság elnyerésére. Az 1926: XXII. t.-c. 48. §-a szükségesnek találta annak kimondását, hogy amennyiben a kormányzói tisztség az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendezése előtt üresednék meg, a minisztertanács lesz hivatva az államfői tennivalók végzésére. De más okokból (betegség, öregség stb.) is előfordulhat, hogy a kormányzó hivatásának ellátásában huzamosabb időn át akadályoztatik. Ezért helyetteséről gondoskodni alkotmányjogi kötelesség. Az utóbbi törvényszakasz rendelkezése azonban, amely a kormányzói tisztség megüresedése esetén a minisztertanácsra bizza az államfői teendők végzését, egyébként sem kielégítő. Így lehetővé válnék az államfői és a kormányfői hatalomnak egy kézben való egyesítése. Ezért ki kellene törvényben mondani, hogy a kormányzói tisztség megürülése esetén a hatalom gyakorlása a kormányzó helyettesére (az alkormányzóra vagy a kormányzótanácsra) száll. Viszont az országgyűlés két háza köteles titkos szavazással együttes ülésben 30 napon belül megválasztani a 40. életévüket betöltött magyar állampolgárok közül az ország kormányzóját. A törvény most csak annyit mond, hogy „az e végre szükséges intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni.“ Célszerűbb a választás határidejét pontosan megállapítani.

A magyar törvényhozás a vitéz nagybányai Horthy Miklós Úr Magyarország kormányzójává választása tizedik évfordulójának megörökítéséről szóló 1930: XI. t.-c. alkotásával maradandó háláját róttale az első magyar emberrel szemben. A nemzet bizalmának betetőzését jelentené azonban, ha a törvényhozás törölné azokat a korlátozásokat, amelyek sem történelmi, sem alkotmányjogi szempontból nem indokolhatók, sőt egyenesen ellentétben vannak az ezeréves magyar királyság eszméjével. Politikai megfontolások is a kormányzói hatalom erősítése mellett szólnak. Megcsonkított országunk védtelen határaival szűkéssé teszi az erélyes és csorbítatlan államfői hatalmat. Az is bizonyos, hogy ha Magyarország megmarad a parlamentarizmus talaján,¹ nem térhet ki többé az általános, titkos választójog bevezetése elől. Ez viszont megnyitná a lehetőséget az esetleges szélsőséges párturalom érvényesüléséhez. Olyan biztosítékokra van tehát szükség, amelyeknek segítségével a parlamenti párturalom hullámverése megtörjön a pártok felett álló államfő akaratán. Csak a megfelelő jogkörrel, erővel és hatalommal rendelkező kormányzó lesz képes az államhatalmi tényezők közt a helyes egyensúly biztosítására.

A magyar nemzetnek a mai válságos időkben kifelé csak az lehet az érdeke, hogy Magyarország kormányzója lehetőleg csorbítatlan szuverénitással gyakorolja a felségjogokat. Befelé pedig az, hogy a királyi méltóság fénye és a magyar szent korona eszméje el ne halványuljon sohasem.

CSEKEY ISTVÁN

¹ V. ö. Csekey, A tekintélyállam és a magyar alkotmány. (Jog III. évf., 1936, 76. s k. 1.) — U. a., Der autoritäre Staat und die ungarische Verfassung. (Bibliotheca Hungarico-Estica Nr. 17.) Tartu, 1936.