

## A KORMÁNYZÓI INTÉZMÉNY

AZ UTÓBBI HÓNAPOKBAN alig volt kérdés, amelynek tárgyalása a politikai körökben, a napisajtóban és tudományos irodalomban nagyobb hullámokat vert volna, mint a kormányzói A. intézmény reformjának a kérdése. Nevesebb politikusaink és közjogászaink nagy része hozzászólt a kérdéshez, azt a napi-és tudományos sajtó is széles mederben tárgyalta, sőt a reform hivatalos kormányprogrammá is vált. A Magyar Szemle folyó évi januári és márciusi számaiban is két tanulmány jelent meg e tárgyban Csekey István és Ottlik László tollából és keltett országszerte feltűnést. A vita azonban azóta annyira kiterjedt és elágazott, hogy időszerűnek látszik annak eredményeit a reform törvényhozási tárgyalásának küszöbén röviden megállapítani.

A kormányzói intézmény reformjának a kérdése már több alkalommal felvetődött a politikai körökben. Minthogy pedig a reformot a kormányzói jogkör 1933. évi kiterjesztése után nem annyira államéletünk folyamatos menetének és egyensúlyának biztosítása, tehát nem aktuális gyakorlati szempont hozta napirendre, kézenfekvő a feltevés, hogy a politikai életben a reform inkább mint politikai jelszó merült fel és indult el hódító útjára. A jelszó népszerűségét kezdetben valószínűleg azok az aggályok is előmozdították, amelyeket a közvélemény jelentékeny része a megelőző kormányzat idején a kormány hatalmának abszolutisztikus irányú fejlődése miatt táplált. Annyi kétségtelen, hogy a kezdeményezés ellenzéki oldalról történt és az alkotmányjogi reformok a Gömbös-kormány programjába csak utolsó fejezet gyanánt lettek beiktatva.

A közvélemény azonban sohasem lett határozottan tájékoztatva, hogy miben is fognak állni az alkotmányjogi reformok; csak annyit tudott meg, hogy a reformok a választójogra, a felsőházra és a kormányzói intézményre vonatkoznak, de a reform pontos tartalma még ma sem jutott nyilvánosságra. Így azután szabadon csaponghatott a képzelet a kormányzói intézmény reformját illetően: kormányzó-helyettes, kormányzótanács, utódkijelölés, főkegyúri jog, szentesítés! jog és más jelszavak röpködtek a levegőben; a felsőháznál pedig úgy hatásköri, mint szervezeti átalakítást emlegettek. A kormányzat e jelszavakkal sohasem szállt szembe; hagyta a bizonytalanságot. Nem-hogy vezette volna a közvéleményt, hanem majdnem a közvéleménytől várta az irányítást. Így történt, hogy az elvetett gondolat izmoso-

dott s ma már ott tartunk, hogy csak nehezen lehet visszaszorítani a helyes keretek közé.

Már az előző kormányzat idejében is sokan aggállyal szemlélték a dolgok ilyenirányú fejlődését és a tervezett, de bizonytalan tartalmú reformtól féltették alkotmányunk ősi elveit és örök törvényeit. Az abszolutisztikus kormányzati irány hanyatlásával pedig a tervezett reform egyik legfontosabb indokát veszítette el és így részben azok is a reform ellen kezdtek fordulni, akik a jelszót annakidején bedobták a közvéleménybe. A Magyarság folyó évi január 12-i vezércikkében például nyíltan felismerte, hogy a kormányzói jogkör reformjának követelésénél inkább „a pillanatnyi szükség parancsszava és a személyes vonatkozások” játszottak szerepet és hogy ezek a szempontok az alkotmányosság tekintélyének visszaállítása után elvesztették jelentőségüket. Beigazolódtott tehát, mennyire helytelen jogintézményeket napi politikai és személyi szempontból mérlegelni és nem az államélet magasabb politikai törvényeit és alkotmányunk évszázados alapelveit venni kiindulópontul; beigazolódtott, hogy meg nem fontolt jelszavak könnyen fordulnak korábbi hirdetőik ellen.

A politikai életben ma mind általánosabbá válik a felfogás, hogy az alkotmányos intézményekhez csak a legnagyobb óvatossággal szabad nyúlni s ha feltétlen szükségesség és gyakorlati érdek nem indokolja, a reformot lehetőleg kerülni kell. A mai idők nem is alkalmasak mélyreható alkotmányjogi reformokra, sokkal fontosabb egyéb feladatok várnak megoldásra. Abban is meglehetősen egyöntetűség alakult ki, hogy az el nem kerülhető reformoknál nem lehet külföldi példák, más viszonyok közt uralomra jutott rendszerek követése a vezető szempont, hanem csak az ősi magyar alkotmány szelleme. A magyar állam éltető lelke csak az a különleges magyar lelkiség lehet, amelynek leghűbb tükre történeti alkotmányunk; ha ezt megtagadjuk, magunk alól húzzuk ki a biztos talajt. Ne döntsük le magunk azokat a sáncokat, amelyeket őseink évszázados küzdelemmel építettek fel és amelyek mindig biztos védelmet adtak ezer viszontagság közepeit.

Mit tanít azonban a magyar múlt, a mi történelmi alkotmányunk? Ennek a kérdésnek a megoldása azonban már nem a politikai életnek, hanem a tudományos irodalomnak volt a feladata. Íróink nem is rettentek vissza a kérdés kifejtésétől, kiderült azonban, hogy a történelemből nem mindenki ugyanazt olvasta ki, s hogy az adatok csoportosítása gyakran a bizonyítandó tétel érdekében történt.

A kormányzói intézménnyel kapcsolatos kérdések történelmi fegyvertárát Gábor Gyula szolgáltatta. Az azóta elhalt szerző „A kormányzói méltóság a magyar alkotmányban” címmel megjelent könyvében a kormányzói méltóság történetének a megírására vállalkozott. Adatai rendkívül érdekesítőek és tanulságosak, annál jobban hibáztathatók azonban a jelenlegi alkotmányos helyzetre vont következtetések. Gábor egy elbírálás alá vonta könyvében a történelem folyamán a kis-korú királyok mellé rendelt gyámkormányzókat, a királynak az országból való távolléte esetére kirendelt kormányzókat, a szabadságharcok kormányzóit (Bocskai, Bethlen, Rákóczi, Kossuth), stb. Gábor adataiból arra a következtetésre jut, hogy a jelenlegi kormányzó jogköre a

történelmi tradícióktól eltérően lett megállapítva s indokolatlanul lett megnyirbálva.

Gábor könyvével kapcsolatban e sorok írója már annakidején kifejtette, hogy a kormányzóság a magyar jogban nem alakult az alkotmány rendszeres intézményévé s ennek következtében az esetenként kialakult helyzetek biztos útmutatást nem adhatnak. Még leginkább a Hunyadi János kormányzói jogkörét megállapító 1446. és 1447. évi törvények, továbbá a nádor jogkörét szabályozó 1485. évi törvény-cikkek vehetők mintául, ezek pedig a kormányzói jogkör 1920. évi megállapítását támogatják. De támogatja utóbbit a szentkoronatan szelleme és különösen a koronázás közjogi jelentőségének megóvása is. Az 1920. évi szabályozás alkotmánytörténetünk folytonosságába akarta beilleszteni a jelenlegi kormányzóságot és ezzel a törekvéssel a hagyományok tiszteletét szolgálta.<sup>1</sup> Hasonló szellemben szólalt fel Bölöny József „Királyi hatalom és kormányzói jogkör” című nagyobb tanulmányában (1933). Akkor azonban a kérdés nyugvópontra jutott.

A politikai aktualitás mellett a reform irodalmi tárgyalásának új lendületet adott Csekey Istvánnak e szemle hasábjain megjelent tanulmánya. E tanulmányban Csekey megismétli a kormányzói jogkör szabályozása ellen már 1920-ban felhozott kifogásait<sup>2</sup> és a Gábor-féle javaslatok megrostálásával hat pontba foglalja össze a kormányzói intézmény reformjára vonatkozó javaslatait. Ez a hat pont azután sok vita és támadás tárgya lett. A Magyarországon szólt a kérdéshez Ajtay József (január 12) és e sorok írója (január 21); a Katholikus Szemlében (február) Baranyay Jusztin (Csekey István hat pontja); a Magyar Jogi Szemlében előbb (február) Tihanyi Lajos, majd (március) Tomcsányi Móric, Polner Ödön, Angyal Pál és e sorok írója; a Nemzeti Újság ankétján (február 14) Tomcsányi Móric, Moór Gyula, Zichy János gróf és Emszt Sándor; a Magyar Szemlében (március) Ottlik László; a Magyar Kultúrában (március 20) Pongrácz Kálmán; a Vármegyében (március 20 és április 1) Szilágyi László; külön füzetben Bölöny József és Ferdinandy Gyula stb. De jelentek meg cikkek névvel és név nélkül más lapokban is és Csekey István egyes cikkekre külön is válaszolt. A tanulmányoknak és nyilatkozatoknak ez az áradata szinte megerősít bennünket Angyal Pálnak abban a megállapításában, hogy az államfői jogkör kérdését oly hosszú időn keresztül ennyire vitatkozva tárgyalni, alkotmányunkat, a királysági intézményt és a kormányzó fenkölt személyét tekintve, nem indokolt.

MIKOR AZ 1920: I. törvénycikk az államfői hatalom ideiglenes ellátását kormányzóra bízta, egyúttal megállapította a kormányzó jogkörét olyan módon, hogy a kormányzót általában a királyi hatalomban foglalt jogosítványok gyakorlása illeti meg; szükségesnek tartotta azonban ezeket a jogosítványokat részben pontosan körülírni, részben pedig korlátozni.

<sup>1</sup> Magyar Jogászegyleti értekezések és egyéb tanulmányok I. évf. 541—548. 1. Hasonló szellemben már 1920 márciusában: Ideiglenes államfő (Jogállam).

<sup>2</sup> A kormányzó és jogköre, Magyar Jogi Szemle, 1920 május.

A kormányzói jogkör ezen szabályozásánál az 1920:1. törvény-cikk miniszteri indokolásából kitetszőleg a következő szempontok játszottak szerepet:

1. A hadúri és külügyi felségjogok tekintetében az Ausztriával való kapcsolat alatt felmerült egyes kétségeket a törvényhozás el akarta oszlatni, a magyar közjogi álláspontot mindenben érvényre emelni és a nemzet befolyását az osztrák felfogás szerint az államfőnek fenntartott jogosítványok gyakorlására is biztosítani.

2. Egyes államfői jogosítványokat, így a hadúri és külügyi felségjogokat, továbbá a törvényhozási kormányzatra való jogkört (elnapolás, felosztatás) az akkori demokratikus irányzatnak megfelelően a törvényhozás a nemzeti szuverénitás érdekében nemcsak a kormányzóra, de nyilván a királyra nézve is korlátozni kívánta.

3. A szentkorona-tan értelmében a királyi hatalom a nemzettől ered s a királyi hatalom szünetelése esetében a nemzetre száll vissza. Ezért a nemzetgyűlés az állami szuverénitás egyedüli birtokosának nyilvánította magát és a kormányzó jogállását ebből folyóan a törvényhozásban újra szabályozta; a kormányzó e felfogás szerint ugyanis nem lehet az államhatalomnak a nemzetet képviselő nemzetgyűléssel egyenrangú tényezője.

4. Az alkotmányunk (az 1790:111. törvénycikk) értelmében a megkoronázott királynak fenntartott jogosítványokat (törvényszentesítés, nemességadományozás) a törvényhozás a dolog természete szerint a kormányzónak nem adta meg.

5. A magyar király apostoli minőségéből folyóan őt — mint Szent István jogutódját — a katolikus egyház beléletében megillető főkegyúri jogkört a nem katolikus vallású kormányzónak a törvény nem adhatta meg, de a magyar állam részére fenntartotta.

6. A kormányzói jogkör szabályozásánál figyelembe vette a Hunyadi János kormányzóra vonatkozólag az 1446. és 1447. évi törvényekben megállapított, továbbá a nádor hatáskörére nézve az 1485. évi törvényekben foglalt korlátozásokat.

Mindezekből meg lehet állapítani, hogy a törvényhozást a kormányzói jogkör szabályozásánál az 1920:1. törvénycikkben nem szűkeklőség vagy bizalmatlanság vezette, hanem a történeti példák tudatos követése, a magyar alkotmány szelleme és a huszas évek elején általános demokratikus irányú közfelfogás.

Az 1920:1. törvénycikk megalkotása óta a nemzet közfelfogásában kétségtelen átalakulás mutatkozott és mind szélesebb körben érvényesült a kormányzó jogkörének kiterjesztésére vonatkozó törekvés. E törekvés kialakításában véleményem szerint a következő szempontok játszottak szerepet.

1. Az ország államformájára nézve az 1920:1. törvénycikk megalkotásakor részben még meglévő kétségek teljesen eloszlottak; az 1921: XLVII. törvénycikk szerint Magyarország minden félreértést kizáróan királyság maradt. Ennek következtében a kormányzói jogkör szabályozásánál egyes részletekben mintául használt köztársasági alkotmányok elvesztették irányt adó jelentőségüket és a nemzeti köz-

meggyőződés úgy látta, hogy a királyság fenntartását a kormányzói jogkör megerősítésében is ki kell domborítani.

2. A nemzetgyűlés szerepét az 1926: XXII. t.-c. 48. §-a szerint újra a kétkamarás országgyűlés vette át; így a nemzetgyűlés által a saját részére átmenetileg igénybevett rendkívüli jogkör (a teljes államhatalom) némelyek felfogása szerint elvesztette indokoltságát és a közvélemény egy részének felfogása szerint nem lett volna akadálya annak, hogy az ősi országgyűlést a magyar államéletben újra régi szerepére (a királlyal megosztott államhatalomra) korlátozzuk.

3. A kormányzóság előre nem látott hosszabb tartama alatt a kormányzói jogkör korlátozása következtében az államhatalom gyakorlásában bizonyos hiányosságok jelentkeztek, amelyeket az államgepezet tökéletes működése érdekében ki kívántak küszöbölni.

4. Horthy Miklós kormányzó mint a tökéletes köteleességteljesítés, a kiváló alkotmányos érzék és mélyen átértett felelősség mintaképe olyan osztatlan tekintélyt szerzett, amelyet a nemzet a kormányzói jogkör erősítésében is szívesen juttatott volna kifejezésre.

5. A tekintélyi kormányzat térhódítása Európa számos államában, különösen a velünk szomszédos és barátságos államokban a közvélemény egy részében erősítette azt a gondolatot, hogy a magyar államfő jogállását jogszabályokkal is erősíteni kell.

6. A választójog reformjával és különösen a titkos szavazás rendszerének bevezetésével kapcsolatban is némelyek szükségesnek látták a kormányzó jogkörének a törvényalkotásban való erősebb kiépítését és ezzel a titkos szavazás kockázatának ellensúlyozását.

A felhozott szempontok jelentékeny részéhez nem tudnék csatlakozni. A királysági intézményt ugyanis a kormányzói jogkör részletes kiépítése nem kidomborítja, mint inkább nélkülözhetővé teszi. A titkos választójog veszélyei ellen a biztosítékot helyesebb a felsőház jogkörének megerősítésében keresni, hogy a viták az országgyűlésen belül nyerjenek megoldást és ne kelljen a kormányzót a nemzettel nyütan szembeállítani. Azt már fentebb említettük, hogy a külföldi példák reánk nem lehetnek irányadók, hanem csak a mi alkotmányunk hagyományai vezethetnek. Az államfő tekintélyét különben se biztosíthatja jogszabály, hanem az a természetes jelentőség, amelyet a személyes érték és a nemzet szeretete juttat kifejezésre.

A törvényhozás a fentebb említett szempontoknak a figyelembevételével és a közvélemény nyomása alatt 1920 óta fokozatosan kiterjesztette a kormányzó jogosítványait. Az 1920: XVII. törvénycikk kiterjesztette a kormányzónak az országgyűlés körüli jogait, biztosította neki a hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazását és megadta a közkegyelem jogát. Az 1933: XXIII. törvénycikk a kormányzónak az országgyűlés elnapolása és felosztatása tekintetében a teljes királyi hatalmat biztosította.

Ezekkel a kiterjesztésekkel a kormányzó jogköre annyira megerősödött, hogy a kormányzó valóban a magyar államélet vezető tényezőjévé emelkedett. Különösen az országgyűlés felosztatást joga a kormányzót abba a helyzetbe hozta, hogy az országgyűlés terveivel és törekvéseivel szemben mindenkor a nemzethez fordulhasson; ez

a jogkör és az ú. n. előzetes szentesítési jog biztosítja, hogy a kormányzó csak a nemzet határozott és ismételten megnyilvánult kétségtelen akaratának legyen engedni kénytelen és ebben a tekintetben jogállása miben sem áll a királyé mögött. Viszont ezen a mértéken túlmenni az alkotmányosság megtagadását jelentené.

Helyesen mondja Ottlik László, hogy a valóságban a magyar államfő ma is éppoly csorbítatlan birtokosa a politikai főhatalomnak, mint a király; sőt az utóbbi időkben kevés olyan király volt az országnak, akinek egyéni tekintélye és népszerűsége és ennél fogva uralkodói hatalma vetekedhetett volna a Horthy Miklósséval; e valóságos hatalom mellett teljesen elhalványulnak a kormányzó jogkörének alkotmányos korlátai. Mégis lássuk, hogy a mai jogállapot szerint milyen különbség van a kormányzó és a király jogállása között.

Az idézett törvények hatályba lépte óta a kormányzói és a királyi intézmény között jogállás tekintetében az elnevezésen és címzésen felül csak öt irányban maradt eltérés, nevezetesen: 1. a törvényalkotásban való részvétel szempontjából (a királynak törvényszentesítési, a kormányzónak csak törvényvisszaküldési joga van); 2. nem illeti meg a kormányzót a nemességadományozás és 3. a főkegyuraság joga; 4. a vád alá helyezett minisztereknek amnesztia útján sem adhat kegyelmet, végre 5. a kormányzót feleletre lehet vonni.

Ha ezeket a különbségeket közelebbi vizsgálat tárgyává tesszük, rögtön meg lehet állapítani, hogy a főkegyúri jogot nem számítva, nincs közöttük olyan, amely jelentékenyebb és gyakorlati jogkorlátozást jelentene, s amely így az államélet folyamatos működését számbavehetően érintené. Sem a kormányzó, sem a miniszterek vád alá helyezésére nem fog sor kerülni (hisz miniszter vád alá helyezése sem fordult elő soha) és így a 4. és 5. pont alatt említett különbség nem gyakorlati jelentőségű. A nemességadományozás lehetőségének a hiányát a kitüntetés egyéb formái átmenetileg pótolják. A szentesítés! jogkör megadása gyakorlati jogkiterjesztést alig jelenthetne, minthogy a szentesítés kifejezett megtagadása az alkotmányosság szellemében a király részéről sem történhetik. Egyedül a főkegyúri jog hiánya hátrányos a magyar állam történeti jogköre szempontjából, ezt a hiányt kiküszöbölni az apostoli szentszék hozzájárulása nélkül nem áll módunkban, a szentszék hozzájárulására pedig úgy sem lehet számítani.

Látjuk tehát, hogy a kormányzó jogkörének további kiterjesztése és ilyen módon a királyi jogkörrel szemben ma is mutatkozó különbségek kiküszöbölése semmiféle különösebb gyakorlati eredményt nem jelentene. Ugyanezt mondhatjuk el azon javaslatok egy részéről is, amelyek a jogkiterjesztésen kívül merültek fel (pl. a kormányzó címzésére, a bírói hatalomnak a kormányzó nevében gyakorlására, a kormányzó arcképének pénzekre és bélyegeken alkalmazására, stb.). Inkább azt látjuk, hogy egyesek lázasan kerestek lehetőségeket a kormányzói intézmény reformjára, semmint hogy komoly gyakorlati szükség jelentkezett volna a reform tekintetében.

A jogélet egy területén sem kívánatos a jogintézmények sűrű reformja; kétszeresen hibáztatandó azonban ez az alkotmány területén és különösen olyan intézménynél, amely csak a mai átmeneti

idők (provizórium) kisegítő szervét teszi. A folytonos reform az egész jogrend és különösen az illető intézmény tekintélyét csökkenti és a bizonytalanság látszatát keltheti a közvéleményben; a kormányzói intézmény folytonos újrászabályozása pedig amellet az átmeneti időkre való tartós berendezkedés hitét ébresztheti és ezzel a királysághoz való visszatérés útját elhomályosíthatja. A kérdés megújuló tárgyalása kényelmetlen helyzetbe hozhatja bent és a külföldön a kormányzót, a kormányt és a törvényhozó testületet, amelyek viszonyában pedig a legteljesebb összhangnak kell uralkodni. A reformtervek jó része továbbá ellentétben lenne alkotmányunk ősi elveivel, a szentkorona-tannal és csökkentené annak az egyik legnagyobb alkotmánybiztosítóknak ható erejét, amely szerint a törvényes király hiányában az egész államhatalom a nemzetre száll és koronázás nélkül az államfő nem juthat a teljes királyi hatalom gyakorlatába. Végre az új szabályozással a nemzet könnyen feladhat olyan jogokat, amelyeket a jelenlegi kormányzó működése utáni időre egyelőre célszerűnek látszik fenntartani.

Mindezeknek az érveknek a figyelembe vételével egyik előző tanulmányunkban csak a törvényvisszaküldési jog megerősítését és az utódajánlási jog megadását jelöltük meg olyan reformtervek gyanánt, mint amelyek esetleg figyelembevétel érdemelhetnek. A törvényvisszaküldési jog megerősítése révén biztosítani lehetne, hogy a kormányzó hosszabb határidőn (pl. három hónapon) belül és kétszer is visszaküldhesse az országgyűlés törvényszövegét; az utódajánlási jog révén pedig a jelenlegi kormányzó esetleg irányítást adhatna az országgyűlésnek utódja megválasztásánál. E reformterveknél azonban sokkal fontosabb a felsőház ősi egyenrangúságának a visszaállítása s azért e kérdéssel külön tanulmány keretében kívánunk foglalkozni.

Mi Moór Gyulával és Angyal Pállal együtt azt valljuk, hogy a kormányzói intézmény körüli vitatkozást végre be kellene fejezni. Örülünk kell, hogy a nemzet 1920-ban, a teljes közjogi zűrzavar közepette és az alkotmányozási láz korszakában az államfői hatalom gyakorlására rövid időn belül olyan megoldást talált, amely összhangban van alkotmányunk történelmével és amely az időközben történt kiegészítésekkel a jelenlegi helyzetnek megfelelő jogi alapot biztosított.

Amiképpen ezelőtt félezred évvel a törökverő Hunyadi János tekintélye adott a magyar kormányzói, gubemátori tisztnek az egész művelt világon becsületet, ma az Isten gondviselése Horthy Miklós személyében adott nekünk olyan férfiút, aki a kormányzói méltóságnak bent és kívül tiszteletet tudott biztosítani. Vájjon nem lehetünk-e büszkék, nem kell-e büszkének lennünk ősi intézményeinknek évszázadokon átütő erejét és megújuló érvényesülését szemlélve; van-e még nemzete a világnak, amely a legválságosabb korszakban a hagyományokhoz való ragaszkodást a jelen szükségletével ennyire összhangban tudta volna fenntartani? Az bizonyos, hogy a Hunyadi János és Horthy Miklós jogkörét szabályozó törvényes rendelkezések alkotmánytörténetünknek sohasem lesznek szégyenfoltjai.