

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖNYVTÁRA
6. SZÁM.

A NEMZETI SZOCIALIZMUS ÁLLAMFŐJE

ÍRTA :
POLZOVICS IVÁN D^R

BUDAPEST, 1936

A «MAGYAR KÖZIGAZGATÁS» KIADÁSA

Felelős kiadó : Polzovics Iván dr.

Pallas Irodalmi és nyomdai r.-t., Budapest. V., Honvéd-n. 10.
(Felelős: Győry Aladár igazgató.)

I.

Az 1934. évi augusztus hó 1-én a harmadik német birodalom kormánya az u. n. egyszerűsített törvényhozás útján a következő kétszakaszos törvényt alkotta a német birodalom államfőjéről:

„1. §. *A birodalmi elnök állása a birodalmi kancellárral egyesítetik.* Ennek következtében a birodalmi elnök eddigi hatásköre Hitler Adolf vezérre és birodalmi kancellárra száll át. Helyettesét ő jelöli ki. — 2. §. Ez a törvény Hindenburg birodalmi elnök halálával lép életbe.” (RGI. L, 747. old.)

Tekintettel arra, hogy Hindenburg elnöknek a törvényben előrelátott elhalálozása már a következő napon bekövetkezett, Hitler Adolf birodalmi kancellár 1934 augusztus második óta egy személyben a német birodalom elnöke is és ezzel a *kettős alkotmányos jogállásával* egészen különleges, az alkotmányos államok berendezkedésétől eltérő helyzetet tölt be.

Az Amerikai Egyesült Államok és Svájc kivételével a nyugati civilizációknak, de már egyes keleti civilizált államoknak a politika tudománya által irányított és helyeselt közjoga szerint is, az állam ügyeinek konkrét vitelében, azaz a kormányzásban általában két alkotmányos szervet* különböztetnek meg: u. m. az államfői szervet és a kormányt. Az *államfő* az állam legfőbb alkotmányos szerve, amely személyében szinte megtestesíti magát az államot; nemzetközileg megismerés, minden viszonylatban képviseli, belső vonatkozásokban pedig minden állami főhatalomban részes. Közjogi helyzete annyira kimagasló, hogy nemcsak különleges védelemben és kiváltságokban részesül, hanem személye sérthetetlen, sőt egyes államformákban (a monarchiákban és újabban egyes köztársasági államformákban) felelőtlen is. Jogi helyzete és politikai magatartása következtében minden politikai párton és irányzaton felül áll, elfogulatlan és megközelíthetetlen személyiség, akihez nem csapnak fel a mindennapi politikai küzdelmek hullámai. Ő az a folyamatosan helyén álló szilárd támasza és mozgató ereje az állami szervezetnek, amely működésbehozza és állandóan működésben tartja az egész állami gépe-

zetet, amely időnkint felvágja az elavult vagy rosszul mukodő állami szerveket és ezzel kijelöli a fokozatos fejlődés útját. Az állam ügyeinek konkrét intézésében azonban rendszerint nem részes, tehát csak uralkodik, de nem kormányoz, amint azt az angol alkotmány meghatározza.

Az állam ügyeinek vitele a megbízását rendszerint az államfőtől nyerő *kormány* feladata. Ez viszi az állam kül- és belpolitikáját, irányítja a törvényhozó testületek munkáját, saját hatáskörben is rendez általános érvénnyel egyes életviszonyokat, vezeti felső fokon az állami közigazgatást, gondoskodik az állami berendezkedés fenntartásához szükséges kiadások fedezéséről, felügyel az állami élet minden megnyilvánulására és végül egyes konkrét közigazgatási ügyeket is intéz. Az igazságszolgáltatás és törvényhozás kivételével közvetlenül vagy közvetve a kormány hatáskörébe tartozik minden közügy, amelyeket sok esetben a törvény korlátai között ugyan, de belátásától függően (diszkrecionális módon) dönthet el. Ezeket a széleskörű jogokat természetesen a kormány nem gyakorolhatja kénye-kedve szerint, hanem minden tettéért az esetleges büntetőjogi és magánjogi következményeken felül politikailag is *felelősséggel* tartozik az államfőnek és parlamentáris államokban a törvényhozó szervnek is. Sőt, parlamentáris államformában még az államfő cselekedeteiért is a kormányt terheli a parlamenttel szemben a felelősség, amelyet, ha az megállapít, a kormány kénytelen helyét más kormánynak átengedni. Párlamentáris rendszer esetén tehát a kormány a mérleg nyelvének a szerepét játssza a két legfőbb és sok esetben egymással vetélkedő; állami szerv: az államfő és az országgyűlés között; az államfő preponderantiája esetén az ő irányába igazodik, míg a népképviselőlet hatalmi túlsúlyakor elsősorban annak az elhatározását kell követnie.

A kormány parlamenti (politikai és jogi) felelőssége rendszeresen biztosítja a köz életvitelében nagyjelentőségű annak az elvnek az érvényesülését, hogy az államfenség legfelsőbb letéteményesének, a népszuverenitás haladott eszményét véve figyelembe: a népképviselőletnek végső fokon minden állami szerv számadással tartozzék. Nem lehet kivétel ez alól a hagyományok tisztelete következtében felelőtlennek tartott államfő sem, csupán az ő felelőssége, tekintettel éppen kimagasló és különleges helyzetére, a kormány felelőssége által közvetett.

Az államoknak az a berendezkedése tehát, amely szerint a kormányzást nem egy szerv: az államfő, hanem azzal hatáskörben osztotva a kormány is ellátja, nemcsak annak az elméleti követelménynek és gya-

korlati helyzetnek az eredménye, hogy az államfő minden politikai irányzaton és egyéni vagy pártérdeken felül áll, hanem számot vet azzal a szükségességgel is, hogy az államfő tényeiért a kormány legyen a parlamentben felelősségre vonható. Ezt fejezi ki többek között a magyar közjogban az 1848:111. törvénycikknek az a tétele, amely szerint a király a végrehajtóhatalmat a törvények értelmében független (t. i. az államfőtől független) magyar minisztérium útján gyakorolja és bármely rendelete, parancsolata, határozata és kinevezése csak úgy érvényes, ha azt a miniszterek egyike is aláírja, más szóval ellenjegyzi. (1848:111. t.-c. 3. §.) A miniszterek pedig minden hivatalos ténykedésükért felelősek (id. t.-c. 4. §.) és azok miatt az országgyűlés által felelősségre vonhatók (id. t.-c. 32—35. §§.).

Lényegesen eltérő a helyzet az u. n. *prezidenciális kormányzati rendszer* esetén, amelyet az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya fejlesztett ki. Eszerint az államfő, az Egyesült Államok elnöke nemcsak az állam egységét és főhatalmát szimbolizáló reprezentatív legfelsőbb közjogi személy, hanem a valóságban élénk politikai tevékenységet kifejtő, kormányzó, sőt a végrehajtóhatalmat kizárólag és a saját jogán gyakorló államszerv. A szigorúan szétválasztott államhatalmak közül az ő feladatköre a végrehajtás, de annak aztán ő a kizárólagos letéteményese. A reábizott végrehajtóhatalmat legfelsőbb fokon sajátmaga irányítja és e feladatának ellátásában az egyes kormányzati ágaknak a vezetői, az államtitkárok (secretarys) neki csak segédkeznek. Az államtitkárok kinevezésüket az elnöktől nyerik, felelősséggel csak neki tartoznak, a kongresszussal semmiféle kapcsolatban nincsenek, annak tagjai sem lehetnek. Kizárólag az elnök bizalmasai, akaratának végrehajtói és mint ilyenek meg nem felelés esetén bármikor felmenthetők. Az elnök nevében és megbízásából gyakorlott feladatkörük miatt nevükben nem követik az általános terminus technikust, hanem miniszter helyett a szerény titkár címet kapták.

Ha ekként az Amerikai Egyesült Államokban a kormányzóhatalom teljessége az elnök kezébe van is letéve, az állami akarat kiképzésében, a törvényhozásban már nincs, illetőleg alig van szerepe: az a hatalmak szétválasztásának az Amerikai Egyesült Államok alkotmányában meghonosított Montesquieu-féle tétele szerint kizárólag a politikailag jogosult nemzet képviselőjét: a kongresszust illeti. Az elnöknek törvénykezdeményezési joga nincs, a megszavazott törvényjavaslatokat indokolt ellenvetésével újabb megfontolás végett a kongresszusnak visszaküldheti, de a kétharmad szótöbbséggel újra megszavazott javaslat az

elnök aláírása nélkül is törvényt lesz. Az elnököt nem illeti meg a kongresszus feloszlatásának a joga sem, amellyel pedig egyéb államfők gyakran szoktak élni. A kongresszus körüli jogokban az elnöknek ez a hatáskörhiánya kétségtelenül annak a meggondolásnak a reciproka, hogy a kongresszus sem gyakorol ellenőrzést vagy felügyeletet az elnök felett sem közvetlenül, sem pedig közvetve, államtitkárai útján, Mindkét legfelsőbb állami szerv tehát egymástól mind alakulásában, mind működésében teljesen független,

A prezidenciális kormányrendszer az elmondottak alapján egészen sajátos körülmények között érvényesül az államhatalmak elválasztásának szigorúan végrehajtott rendjében. Csak a törvényhozás elkülönítése a végrehajtó hatalomtól teszi lehetővé, hogy egy személy az intézményes diktatúra látszata nélkül a kormányzóhatalom jogainak a teljességével felruházható legyen.

Éppen az a körülmény, hogy a német birodalomnak az 1919. évi weimari alkotmányban kodifikált közjoga szerint a birodalmi elnök a végrehajtó hatalomnak nem kizárólagos letéteményese, hanem azt a törvényhozásnak felelős és annak bizalmát bíró kormány útján gyakorolja, véleményem szerint az egyik elméleti indoka annak, hogy a harmadik német birodalom Hindenburg elnök elhunytával a különben a vezéri elv (Führerprinzip) előtt nyilván tetszetős prezidenciális rendszerre az egész alkotmány teljes átszervezése nélkül át nem térhetett és nem rendezhette úgy be a kormányzatát, hogy a birodalmi elnök legyen preponderantiájánál fogva e minőségében egyben a kormány vezetője is; hanem — hogy a kívánt tényleges helyzetet elérje — éppen megfordítva olyan megoldást kellett választania, amely szerint a kormány elnöke: a birodalmi kancellár ebben a minőségben töltse be egyúttal az elnöki széket is.

A *második német birodalomnak* a világháború befejeztét követő utolsó szaka az akkor világszerte érvényesülő demokratikus-liberális világnézet hatása alatt megalkotott alkotmányban ugyanis az államfő tisztét a parlamentáris demokrácia leghaladottabb elveinek a figyelembevételével szabályozta.

A weimari alkotmány szerint a birodalmi elnök, mint az államnak a parlament mellett legfőbb, sőt azal hatalomban bizonyos mértékig konkurráló szerve, megbízatását közvetlenül ugyanabból a forrásból meríti, mint a parlament, vagyis a politikailag jogosult nemzet akaratából. Mindkettőt közvetlenül a választójogosult polgárok választják. Az elnök megválasztásának hatálya hét évre terjed, de újraválasztás korlát-

lan esetben lehetséges. Megválasztható minden 35. évét betöltött német állampolgár.

Az elnök a megbízatás lejárta előtt is elmozdítható volt, mégpedig a birodalmi gyűlés határozatképes számban összegyűlt tagjainak kétharmad többséggel hozott határozatával elrendelt népszavazás útján. E népszavazást provokáló jogban rejtett a weimari alkotmányban a birodalmi gyűlésnek egyik legjelentékenyebb behatása az államfőre. Másik behatás a miniszterek felelősségében állott.

Az államfő minden rendeletéért és intézkedéséért ugyanis, éppen úgy, mint hazai jogunkban, a parlamenttel szemben a miniszterek voltak felelősek. Az államfőért való miniszteri felelősség alapja a kötelező etilen jegyzés volt, ami által az alkotmány szavai szerint a felelősség az államfőről a miniszterre szállott át. Büntetőjogilag mindazonáltal érintetlenül maradt továbbra is az államfő felelőssége, ám a bűnvádi eljárás megindításához a birodalmi gyűlés hozzájárulása volt szükséges. A birodalmi gyűlésnek ez az utóbb említett joga a harmadik behatás volt a különben független államfői szervre.

A miniszterek politikai felelőssége a birodalmi gyűléssel szemben az alkotmány betűi alapján azt jelentette, hogy a miniszterek működéséhez a törvényhozó testület bizalma volt szükséges; amennyiben a birodalmi gyűlés ezt a bizalmat „kifejezett határozattal” megvonja, az illető miniszternek a weimari alkotmány szerint vissza kellett vonulnia.

Ami ezek után az államfőnek a *hatáskörét* illeti, az a weimari alkotmány szerint meglehetősen tág volt. Az elnöknek nemcsak a külső és belső kormányzás és a közigazgatás terén voltak jogosítványai, hanem kisebb mértékben az igazságszolgáltatás és a törvényhozás körül is. Sőt átmenetileg a közélet minden vonatkozásának irányítását közvetlenül is átvehette és széleskörű szükség jogi intézkedéseket tehetett.

A birodalmi elnök a weimari alkotmány szerint mindenekelőtt *nemzetközi jogilag* képviselte az államot. Diplomáciai képviselőket küldött és fogadott, nemzetközi szerződéseket köthetett, a törvényhozásnak törvényben foglalt előzetes határozata alapján háborút üzenhetett és békét köthetett. A törvényhozás tárgyaira vonatkozó szerződések megkötésénél mindazonáltal szükséges volt a birodalmi gyűlés hozzájárulása.

A belső kormányzat terén a birodalmi elnököt megillető jogosítványok közül kimagaslott a *birodalmi kormány* megalakításának és felmentésének a joga. A birodalmi kancellár és az ő javaslatára a kormány tagjainak a kinevezésével illetőleg elbocsátásával az elnök kezében tartotta a birodalom mindenkori politi-

kájának az irányítását és mindenkor megvolt a lehetősége, hogy intencióit hívebben követő kabinetet állítson a kormányrúd mellé. Természetesen a miniszterek kiválogatásánál mindig figyelemmel kellett lennie a törvényhozó testület állásfoglalására és kívánságaira is, mert hiszen a parlament bizalmát nélkülöző miniszter nem maradhatott tárcája birtokában. Éppen ezért akkor, amikor a parlamentben valamely párt tartóssabban erős túlsúlyt mutatott, a kormányt e többségi párt tagjaiból kellett összealkotni. Ennek okából akkor, amikor a nemzeti szocializmusnak az 1932. év őszén bekövetkezett túlsúlyra jutása következményeit levonva, a birodalmi elnök 1933 január 30-án a nemzeti szocialista német munkáspárt (Nazionalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei = NSDAP) vezérét bizta meg kormányalakítással, a gyakorlatban az elnöknek a birodalmi kormány megalakításával kapcsolatos jogai a párt roppant erejénél fogva már nem jelentkezhetek, mert a kormány mögött a parlamentben, de országszerte is álló hatalmas tömegek a kormány, helyesebben a birodalmi kancellár folyamatos kormányzása mellett nyilvánították akaratukat. Ekép rövidesen kialakult a kormányzóhatalomnak a kormány, azaz a birodalmi kancellár kezében összpontosulása, az ú. n. *kabinet-kormányzás*, amely szerint az államélet vitelében a döntő szó nem az államfőt, sem pedig a nemzet képviselőjét, hanem a hatalmat tetteleg gyakorló kabinetet, a kormányt illeti meg.

A weimari alkotmány szerint kormányzati hatáskörében az államfő jogosítványai közé tartozott a kormány megalakításán felül a közigazgatás előfeltételeinek biztosítására irányuló általános rendelkezések hozatalának a joga, a *rendeletalkotó jogkör* is. Ilyen rendeletkibocsátási joggal az államfő rendszerint a minisztériumok legfelsőbb szervezeti kérdéseinek a szabályozása körül, valamint legfőbb hadúri feladatainak az ellátásában élt. Ehhez a rendes rendeletalkotó jogához csatlakozott az államfő kivételes hatalma alapján tett rendelkezéseknek és intézkedéseknek a joga, melyet lentebb külön teszünk vizsgálat tárgyává.

A kormányzat irányító legfelsőbb tevékenységén felül a birodalmi elnök közvetlenül résztvevő egyes *közigazgatási ügyek* legfelsőbb intézésében. Az ő jogkörébe tartozott teljes egészében a hadügyi közigazgatás irányítása, ő volt a legfelsőbb hadúr, azaz őt illette meg a legfelsőbb vezérlet joga. E jogából folyóan a honvédelem és hadügy körében a rendeletalkotó hatalmat — mint fentebb azt már említettük — ő gyakorolta.

A közigazgatás terén a hadügyi jogosítványokon felül a birodalmi elnök főleg a birodalmi tisztviselők

és katonatisztek kinevezése, valamint a címek, kitüntetések és rendjelek adományozása útján vett részt. A kinevezési jogot azonban az elnök csak a magasabb állásban lévőkre gyakorolta közvetlenül.

A *törvénykezés* tekintetében az államfőt csak a kegyelmezés joga illette meg, mégpedig csak annak egyéni alakjában; közkegyelem nyújtását kizárólag törvény rendelhette el. A jogszolgáltatás nem az államfő nevében történt, mint az első német birodalomban vagy Magyarországon király uralkodása idején, hanem a német nép nevében. A törvénykezési felségjog tehát a nép egyeteménél volt.

Eléggé jelentős befolyása volt az elnöknek a *birodalmi gyűlés és a törvényhozás* körül. Jogában állott elsősorban a birodalmi gyűlést feloszlatni (de ugyanabból az okból csak egy alkalommal), amely joggal a parlament és a politikailag jogosult nemzet felfogásának és pártállásának azonosságát mindenkor ellenőrizhette, illetőleg a parlament összealkotását a nemzet akarata szerint helyesbíthette.

Ami magát a törvényhozást illeti, ebben a tekintetben a birodalmi elnöknek a törvényhozó testülettel azonos joga a köztársasági államformára tekintettel, természetesen, nem volt, a törvényalkotásban tetteleg nem vett részt, mint például a magyar király, hanem a birodalmi gyűlés által hozott törvényeket valamely birodalmi miniszterrel együtt csak aláírta és az aláírt törvényt a hivatalos lapban közzétette. Törvényvisszaküldési joga sem volt, mint pl. Magyarország-kormányzójának, hanem, ha úgy találta, hogy a törvény a nép egyetemes felfogásának nem felel meg, népszavazást rendelhetett el és ezzel utat nyithatott a közvetlen demokráciának.

A birodalmi elnöknek a törvényhozás körül biztosított ezek a jogai a harmadik német birodalomban csakhamar jelentőségüket veszítették annak következtében, hogy a törvényhozás rendes útja mellett meghonosították a rövid utat, az ú. n. *egyszerűsített vagy kabinet-törvényhozást*. A nép és a birodalom szükségének leküzdéséről szóló 1933 március 24-iki törvény (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich), az ú. n. felhatalmazási törvény (Ermächtigungsgesetz) lehetővé tette ugyanis, hogy birodalmi törvények az alkotmányban meghatározott törvényhozási úton kívül a birodalmi kormány útján is létrejöhessenek. Ezek a kabinet-törvények az alkotmánytól is eltérhetnek és csak a birodalmi gyűlés, a birodalmi tanács és a birodalmi elnök jogállását nem érinthetik. A birodalom újjáépítéséről szóló 1934 január 30-iki törvény (Gesetz über den Neuaufbau des Reichs) még ezeket a megszorításokat is megszüntette és a birodalmi kormányt

bármiféle alkotmány törvény hozatalának a jogával felruházta. Ennek a jognak az alapján a birodalmi kormány vette a kezébe a törvényhozást és rendezte az életviszonyok különböző területeit az általa hozott törvényekkel, a törvényhozás rendes útja pedig csak papíron maradt továbbra fenn. A birodalmi kormány ezóta az alkotmánynak anyagi értelemben vett alaptörvényi rendelkezéseit is, a szükséghez képest, kivétel nélkül kabinettörvényekkel módosítja vagy hatályon kívül helyezi, amire a legékezebb példa a birodalmi tanácsnak, a törvényhozás második szervének ilyen módon történt megszüntetése.

A birodalmi elnöknek már egyáltalában nincs része a kabinettörvényhozásban vagy abba beleszólása; annak minden fázisa a birodalmi kormány útján valósul meg. Az egyszerűsített törvényeket nem a birodalmi elnök, hanem a birodalmi kancellár írja alá és hirdeti ki, ennek következtében tehát az elnöknek nincs módjában azokat a nép közvetlen állásfoglalása alá bocsátani. A birodalmi kancellár által aláírt törvényt a minisztertanácsi jegyzőkönyvet vezető miniszter is ellenjegyzi. Ez az ellenjegyzés azonban korántsem jelenti azt, mint a miniszteri ellenjegyzés alkotmányos intézménye esetén, hogy a miniszter a kancellár által aláírt törvényért a parlamenttel szemben a felelősséget vállalja, hanem ezáltal a miniszter most csak a kancellárral szemben vállal felelősséget a törvény helyességéért, célszerűségéért és az aláírt szöveg hitelességéért. Felelőség a parlamenttel szemben egyáltalában nincs.

A kormánynak a törvényhozásban megduzzasztott hatásköre által elsorvasztott ezirányú államfői jogok mellett az elnöknek formailag csak egy jelentékenyebb jósra maradt fenn, nevezetesen az, amelyet a weimari alkotmány 48. cikke (II. bekezdés) állapított meg. E szerint a közbiztonság és közrend súlyosabb megzavarása esetén a birodalmi elnök a szükséges intézkedéseket megteheti és szükség esetén a karhatalmat is igénybeveheti. Az elnök, az e cikkben kapott *kivételes hatalma*, alapján, a harmadik birodalom megalakításáig, különleges helyzetekben, a rend helyreállítását szükségjogi intézkedésekkel biztosíthatta, amelyek során a törvényektől eltérő rendelkezéseket is tehetett. Természetesen a harmadik birodalom preponderáns nemzeti szocialista kormánya által fokozatosan egybegyűjtött törvényhozó, végrehajtási, határozó és intézkedő hatalom az elnök eme kivételes jogának érvényesítését feleslegessé tette, minthogy a kormány részére biztosított alkotmánymódosító törvényhozói jog alapján minden szándékát amúgy is megvalósíthatta. Ekként az elnöki kivételes hatalom formaivá vált. A birodalmi

kancellár és birodalmi elnöki tiszt egyesítésével azonban ez a formai jog ismét feléledt, amennyiben most már az egy személyben az államfői méltóságot is betöltő birodalmi kancellár tetszése szerint választhat abban a tekintetben, hogy valamely rendelkezését milyen alapra: a kormány törvényhozói jogára, vagy pedig a birodalmi elnök kivételes hatalmára alapítja-e.

II.

A birodalmi elnöknek a weimari alkotmány által nyújtott széles hatásköre a Magyar Közigazgatás folyó évi 51. számában vázoltak szerint a nemzeti szocializmus uralomrajutása után fokozatosan összébb szűkült és az elnök legfontosabb jogosítványait, az alkotmány többrendbeli módosítása következtében, intézményesen a birodalmi kancellár vette át. Ilyen körülmények között még indokoltabbá válik értekezésünk elején tett megállapításunk arra vonatkozólag, hogy mi akadályozhatta Hindenburg elnök elhunytakor Hitler kancellár részéről a birodalmi elnöki szék betöltését a prezidenciális rendszer alapulvételével. Nem nehéz átlátni, hogy a kormányzó hatalomnak az ilyen megoldás alapján átruházása a birodalmi kancellárról a birodalmi elnökre, akitől az előbbi azt megelőzőleg fokozatosan vonta el, olyan alkotmányjogi és kodifikációs nehézségeket okozott volna, amelyeket egyik napról a másikra alig lehetett volna elhárítani. E mellett még zavarólag hatott volna az a körülmény is, hogy ilyen módon az elnöki szék az új választás eredményéig megürülvén, a közbenső időben az 1932 december 17-i törvény szerint a birodalmi törvényszék elnöke látta volna el, mint helyettes, az elnöki tennivalókat. A nemzeti szocialista párt viszont az elnöki székben vezérén kívül még átmenetileg sem kívánt mást látni.

Mindezeknek az elméleti és gyakorlati meggondolásoknak a figyelembevételével választotta a nemzeti szocialista kormány a tanulmány élén közölt törvényben megvalósított megoldást, amely szerint az elnöki jogkör minden megszakítás, sőt új választás nélkül, a birodalmi kancellári tisztséggel történt egyesítés következtében Hitler kancellárra szállt át. Az ilyen módon mellőzött választás miatt az államcsíny látszatát elkerülendő, a kormány az általa hozott törvényt — helyes érzéssel — a nemzet ítélete alá is bocsátotta, hogy végső fokon az döntsön a kormányrendeletkezés helyessége felett. Az 1934 augusztus hó 19-én 95.7% szavazó részvételével lefolyt titkos népszavazáson az érvényes szavazatok 89.9%-a (38,362.760) a törvényben foglalt szabályozáshoz hozzájárult. Ezzel a birodalmi

elnöki és a birodalmi kancellári tisztt egyesítése a német közjognak nemcsak alakilag, hanem anyagilag is jogszerű tényévé vált.

Az egyesítés következtében a birodalmi kancellár ebben a minőségében egyúttal a birodalom elnöke is lett és így az államhatalmaknak szinte valamennyi megnyilvánulása az ő kezében összpontosult.

Könnyen kapcsolódhatott ez a megoldás ahhoz a tényhez, hogy Hitler birodalmi kancellár az elnök hatáskörének vázolója során a fentebb előadottak szerint már az államfői szék átvétele előtt jelentős hatalmi túlsúlyba került az államfővel és a birodalmi gyűléssel szemben. A végrehajtáson felül hatáskörébe vonta a törvényhozást is és a gyakorlatban valósággal ő volt a birodalom ura és parancsolója. Ám ezzel a tényleges hatalmi helyzettel még mindig kétségtelenül szembenállt a birodalmi elnök részére az alkotmányban biztosított legfőbb irányítási jog, amely szerint a birodalmi kormány ügyvitele az elnöktől függött; az elnöknek bármikor fennállott az a joga, hogy a kormányt felmentse.

A birodalmi elnök halála és a birodalmi elnöki tisztnak a birodalmi kancellári állással egyesítése következtében ez a jogi esetlegesség is megszűnt és ilyen módon Hitler kancellár most már jogilag is *senkitől nem függő legfőbb vezére* a harmadik német birodalomnak. Személyében *egyesíti a birodalmi elnök* ismeretett alkotmányos jogkörét és a *birodalmi kancellárnak* általa hatalmasan kiterjesztett *hatáskörét*, amelyek által az államhatalomnak kizárólagos letéteményese.

Mint birodalmi elnök ő az állam *nemzetközi* képviselője és külállamokkal szemben a birodalom megismerését elősegítője. Kormányzati hatáskörében ő alakítja meg a *kormányt* (az 1935 január 30-i törvény szerint az országos kormányokat is) és menti fel az egyes minisztereket; államfői *rendeletalkotó joga* van egyrészt a legfőbb szervezeti kérdésekben, másrészt kivételes hatalma alapján. A végrehajtó hatalom terén közvetlenül résztvesz egyes *közigazgatási* ügyek legfelsőbb intézésében; ő nevezi ki a magasabb állami tisztviselőket és az 1933 április 7-i, valamint az 1935 január 30-i törvény alapján a *birodalmi helytartókat*, adományoz címeket, kitüntetések és rendeleteket és ő a *legfőbb hadúr*. A *bíráskodással* kapcsolatban ő gyakorolja a kegyelmezés jogát. A *birodalmi gyűlést* feloszthatja, az ezáltal hozott törvényt aláírja és kihirdeti, illetőleg joga van a kihirdetés felfüggesztésével felette *népszavazást* elrendelni. Végezetül a közbiztonság és rend megzavarása esetén *kivételes hatalmat* gyakorolhat, amelyeknek alapján a szükséges intézkedéseket, ideértve a fegyveres erő alkalmazását is, megtetheti.

Hitler Adolf *mint birodalmi kancellár* nemcsak a *végrehajtóhatalmat* irányítja a weimari alkotmányban megvont jogok alapján, hanem egyúttal *rövid úton* a *törvényhozást* is gyakorolhatja, vagyis az állami akaratot nemcsak végrehajtja, hanem azt maga képi is ki. Az általa birodalmi elnöki minőségben kinevezett miniszterek a vezéri elv alapján és ellentétben a weimari alkotmány szellemével, nem alkotnak testületet, hanem mint egyes tárcáknak a vezetői nemzeti szocialista hűséggel követik a kancellár utasításait. A birodalmi kormányban mégis megtárgyalt ügyekben, mint például törvényjavaslatokban a kormány tagjai csak véleményüket nyilváníthatják, de a vita lezárása után kizárólag a kancellár dönt.

A kettős legfőbb államszervi minőségében Hitler kancellárt megillető jogok őt a birodalom kizárólagos urának és vezérének mutatják. Hogy az állami akarat kiképzése és nyilvánítása, a legfelsőbb parancsolás terén a jogi eszközöknek milyen széles skálája áll rendelkezésére, annak jellemzésül érdekesség okából összesítjük az általa kibocsátható jogszabályokat. Ezek: 1. kabinet törvény, 2. államfői rendelet rendes hatáskörben, 3. államfői rendelet kivételes hatáskörben és 4. kormányrendelet. Kétségtelen, hogy, aki akaratát annak tartalma szerint ilyen különféle fokú jogforrásokban nyilváníthatja, az előtt nincs akadály, annak szava a legfőbb és szinte kizárólagos jogi norma.

Hitler birodalmi kancellár és elnök azonban e két alkotmányos minőségén felül *még egy legfelsőbb politikai méltóságot* is betölt, ami tulajdonképpen összes hatalmának eredete és alapja s amely országglásának ie különös jelleget ad. Ez a *nemzeti szocialista, német munkáspárt vezéri* tiszte. Hitlert az általa szervezett és kifejlesztett párt hozta be a birodalmi gyűlésbe, majd juttatta a kormányra, ő viszont ezt a pártot az államéletben először különleges elbánásban részesítette, majd — amikor a párt a nép többségét már táborában látta — a politikai élet kizárólagos pártjává és az állami szervezet egyik legfontosabb tényezőjévé tette. A nemzeti szocialista párt a harmadik birodalomnak az az alapzata, amelyen az egész^ állami berendezkedés felépült. A birodalom a bel- és külpolitikájában azokat az eszméket igyekszik valóra váltani, amelyeket a párt magáénak vall, a politika viteléhez szükséges személyi elemet pedig a párt szolgáltatja, vagyis a párt az élő tartalom, a dinamikus valóság az állam keretében.

A nemzeti szocializmusnak ezt a szerepét a harmadik birodalom jogilag is megerősítette a párt és állam egységének a biztosításáról szóló 1933 december hó 1-i

törvényben, amely szerint „a nemzeti szocialista német munkáspárt a német államgondolat hordozója”, „az állammal elválaszthatatlanul össze van kötve” s mint ilyen „közjogi testület”. Minthogy a párt vezére (Führer) egyszemélyben a birodalom kancellárja, sőt, ma már elnöke is, a nemzeti szocialista közjogi írók szerint az állam és a párt között perszónalunio-szerű viszony áll fenn. Ennek a perszónaluniónak az autokratája a vezér és birodalmi kancellár (Führer und Reichskanzler), összekötő szerve pedig a vezér pártbeli helyettese, aki az 1934 július 3-i törvény alapján a birodalmi kormánynek tárcanélküli tagja.

Tekintettel arra, hogy a harmadik birodalmat a nemzeti szocialista párt alkotta és tartja fenn, a párt vezérének birodalmi kancellárságára és elnökségére *a vezéri szerep különleges bélyeget* nyom. Éppen ezért jelöltük meg *értekezésünk* címében a harmadik német birodalom mai elnökét a nemzeti szocializmus államfőjének. A pártvezéri minőség az állam belpolitikájában annyira érezteti hatását, hogy Hitler valósággal első-Borban a párt vezére és csak másodsorban birodalmi kancellár, avagy éppen birodalmi elnök. Kifejezésre jut ez egyes alaki körülményeken felül (mint például Hitler állandó pártegyenruha viselése) a birodalmi elnök címében is. Hitler u. i. az 1934 augusztus 1-i törvénynek augusztus 2-án kelt végrehajtási rendelete szerint a birodalmi elnök címevel nem kíván élni, hanem államfői minőségében is csak az addig használatos „Führer und Reichskanzler“ megszólítást írja elő. A külfölddel való érintkezésben pedig címe csupán „birodalmi kancellár”.

Ez a cím egyúttal tanúsítja Hitler kancellár birodalmi elnöki szerepének másodlagos jellegét is, vagyis azt, hogy a valóságban a kancellár ebben a minőségében tölti be az elnöki hatáskört, anélkül, hogy ezáltal a birodalmi elnök piedesztálját elfoglalná. Kormányelnöki minőségében való országglása miatt közel áll bizonyos rokonvonásokat keresni az ő és *a svájci szövetségi elnök* helyzete között, aki hasonlóképpen csak a kormánynek, az ú. n. szövetségi tanácsnak a vezetője. Mindazonáltal kettőjük rokonsága merőben formai, belső hasonlatosságok közöttük fenn nem állnak. Csak név- és nem vérségi rokonok ők. Mind az alkalmazás, mind a hatáskör, mind a működési idő tekintetében lényegbevágó különbségek vannak közöttük.

Elsősorban a svájci szövetségi elnököt nem a nép egyeteme, hanem képvisellete: a szövetségi gyűlés választja, illetőleg jelöli ki a szövetségi kormány: a szö-

¹ Pl. Meissner és Kaisenberg szerint: Staats- und Verwaltungstrecht im dritten Reich, Berlin, 1935. 135. old.

vetségi tanács tagjai közül. (Ezzel a kijelöléssel ő különösebb határozó jogokat nem nyer, a kormányzó-hatalmat a tanács mint testület gyakorolja. A tanács tagjai között az elnök csak primus inter pares, akinek szerepe főleg az állam legfőbb hatalmának személyes szimbolizálására irányul. A kormányzóhatalmat ekként, esetenként, nem a saját jogán, hanem a tanács nevében és megszemélyesítésében fejt ki.

Másodsorban a svájci szövetségi tanács legfőbb irányító hatalma nem olyan széleskörű, mint akárcsak a weimari német birodalom elnökéé. A végrehajtó-hatalom Svájcban erősen decentralizálva van az önkormányzatok: a kantonok között, a szövetségi tanács legfőbb végrehajtóhatalmát általában csak a vidéki önkormányzatok felügyelete terén érvényesíti. Alig van szerepe a törvényhozás körül; e téren csak a törvénykezdeményezés, illetőleg a mások részéről benyújtott törvényjavaslatok felülbírlásának a joga illeti meg, magában az érdemleges törvényalkotásban még negatív (pl. vétójog formájában) sincs része. Nincs házfelosztási vagy elnapolási joga sem. Viszont a törvénykezés terén sajátos módon eléggé kiterjedt jogokkal rendelkezik elsősorban a közigazgatási és hatásköri bíraskodás tekintetében. Kivételes hatalma az alkotmány szerint nincs^ bár szükségrendeletalkotó jogát a szövetségi gyűlés jóváhagyása haladéktalan beszerzésének kötelezettsége mellett újabban elismerik.

Végezetül a német birodalmi elnök 7 éves lusztrumával szemben a svájci szövetségi tanács megválasztásának hatálya csak három évre terjed, az elnöki megbízás pedig csak egy évre szól. Ilyen módon — bár sem a tanács együtt, sem az elnök hivatalos eljárása^ miatt felelősségre nem vonható — a működés idejének rövid tartama miatt a szövetségi elnök ténylegesen a szövetségi gyűlés erős befolyása alatt áll.

Mindezek következtében a nemzeti szocializmus államfője és a svájci szövetségi elnök között csak az a formai hasonlóság áll fenn, hogy mindketten mint kormányelnökök egyúttal államfők is. Alkalmazásuk, hatáskörük és — last but not least — működési idejük olyan eltéréseket mutat, amelyek mindkettőt inkább egymástól eltérő, sajátos államszerveknek tanúsítják. Különösképpen megnyilvánul ez a különbség a *nemzeti szocializmus elnökének* hivatali idejében.

A weimari alkotmány szerint (43. cikk) a birodalmi elnök megbízása hét évre terjed. A német birodalom államfőjéről szóló kabinettörvény, amikor a birodalmi elnök állását a birodalmi kancellárával egyesítette és az államfői jogokat személy szerint kifejezetten Hitler Adolf birodalmi vezérre és kancellárra ruházta át, szükséztudásában a megbízás ideje-

ről is hallgat. Ez a hallgatása azonban koránt sem jelenti azt, mintha az államfői megbízást a kancellár részére csak az alkotmányos lusztrum idejére kívánná megadni. Ellenkezőleg a vezérnek időszakonként való újraválasztása a nemzeti szocializmus világnézetével homlokegyenest ellenkezik, amely szerint a vezéri szerep nem alulról, a nép elhatározásából, hanem felülről, a veleszületett elhivatottság erejéből nyeri forrását. Éppen ezért a nemzeti szocializmus államfőjének *országglása* a párt felfogása és a törvényhozó akarata szerint is, *nincs időtartamhoz* kötve, az elvileg életfogytiglan, gyakorlatilag pedig a párt túlsúlyának fennállásáig terjed. Ebben nem akadályozza az alkotmánynak különben is bármikor módosítható konkrét szabálya, mert a nemzeti szocialista államot sajátos módon nem a jognak formális köteleke, hanem a nemzeti szocialista államszemlélet tartja össze.² Ezen az alapon fejlődött ki a nemzeti szocialista törvényhozásnak az a gyakorlata, hogy annak néhány szakaszos rendelkezéseivel olyan módon szabja át az alkotmányt, hogy annak egyes előírásait nem helyezi kifejezetten hatályon kívül, továbbá a nemzeti szocializmus joggyakorlatának és közjogi íróinak az az iránya, amely szerint a nemzeti szocializmus filozófiájával ellenkező bármely törvényes rendelkezés, tekintet nélkül arra, hogy van-e azt lerontó újabb jogszabály vagy nem, mint meghaladott, alkalmazhatatlan. Így tekintik alkalmazhatatlannak többek között a miniszterek parlamenti felelősségét megállapító alkotmánytételt, a kormány testületi jellegének előírását, a birodalmi gyűlésnek a birodalmi elnök elmozdítása tárgyában határozó népszavazás elrendelésére irányuló jogát, a birodalmi elnök házfelosztási jogát megszüktető korlátozásokat, az elnök hivatali idejének meghatározását,³ amely alkotmányjogi szabályokat szorosan véve semmiféle törvénnyel nem helyezték hatályon kívül.

Kétségtelen, hogy a nemzeti szocialista világnézet javára ekként elismert törvényrontó hatalom e világnézet irányítója részére olyan lehetőségeket nyit meg, amelyek egyéb államok alkotmánya előtt ismeretlenek. Módot ad arra, hogy a vezér az alkotmány korlátaitól nem kötve fejthesse ki tevékenységét a német nép felvirágoztatása érdekében. Ugyanakkor azonban visszaveti árnyékát a jogrendre és jogbiztonságra, amelyeket egészen szokatlan, furcsa színben tüntet fel. Mindazonáltal a német nép ennek a rendszernek ezt az árnyoldalát addig alig fogja észlelni, amíg a tekintélyi kormányzat eredményei kielégítik vagy éppen lelkesedéssel tölti el.

² Nicolai Helmut dr., *Der Staat im nationalsozialistischen Weltbild*, Leipzig, 1934., S. 21.

³ Ebers, Gotthard Jos. dr., *Verfassungsrecht*. Mannheim-Berlin. Leipzig, 1935., S. 82—84.