

A KORMÁNY SZERKEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A MINISZTERTANÁCS MŰKÖDÉSÉNEK GYAKORLATA 1867 ÉS 1944 KÖZÖTT

Bathó Gábor

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM,
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A KORMÁNY SZERKEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

A MINISZTERTANÁCS MŰKÖDÉSÉNEK GYAKORLATA 1867 ÉS 1944 KÖZÖTT

Szerző:

Bathó Gábor

Szakmai lektor:

Dr. Barna Attila

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. október 1.

Kiadó:

Nemzeti Közszoigalati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A mű
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Műhely keretében,
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

© Bathó Gábor, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	5
I. A kormány szervezetének és működésének alapelvei	6
I. 1. Minisztériumi névmódosítás 1889-ben	6
I. 2. A kormány létszámának felemelése 1917-ben	15
II. A működő kormány	26
II. 1. A kormány működéséről általában	26
II. 2. A minisztertanács döntései saját működéséről	28
II. 2. 1. <i>Értekezési rend</i>	29
II. 2. 2. <i>A kormánytagok számonkérése</i>	30
II. 2. 3. <i>Előterjesztések kezelése a minisztertanácson</i>	31
II. 3. Kormányok száma	32
II. 4. A minisztertanács jegyzőkönyve	35
II. 4. 1. A minisztertanácsi jegyzőkönyv bemutatása az államfőnek	37
II. 5. Az uralkodóval való kapcsolattartás	38
II. 6. A miniszterelnök helyettesítése	41
II. 7. A minisztériumok hatásköre	42
II. 8. A minisztériumok elhelyezése	48
II. 8. 1. <i>Kapcsolódás a helytartótanácsi épületekhez</i>	48
II. 8. 2. <i>A minisztériumi épületek megszerzésének módjai</i>	50
II. 8. 3. <i>A minisztériumi épületek ügye a háborúk alatt</i>	52
II. 9. A kormánytagok fizetése	53
II. 9. 1. <i>Egyes kormánytagok illetménye</i>	55
III. Zárszó	57
Felhasznált irodalom	58

ELŐSZÓ

„Főlöszleges mondani, hogy a felelős kormány csak forma, s annak a nemzet ereje ad életet.”¹ Az előbbi mondat Deák Ferenc szájából hangzott el az 1848. március 31-i kerületi ülésén.² Deákkal egyetértve, a kormány csak a formát adja ahhoz a modellhez, amelynek alapjait az 1848. évi III. törvénycikk rakta le.

Ez a munka a formáról szól; különböző eseteken és példákon keresztül mutatom be, hogy hogyan működött a kormány, a minisztertanács mint forma a polgári Magyarország államában. A minisztertanács mint forma jelenti a kormány szokásos, elfogadott és jónak tartott alakját, ugyancsak a kormány működésének egyik megállapított, elfogadott és szokásos módját, rendjét. A kormány tanácskozása közben a minisztertanács formájában nyilvánul meg, mint az a mód vagy rend, szervezet vagy berendezés, amelynek szabályozó, alakító rendjében folyik a kormány élete, működése.³

Jelen munka elméletben és működés közben mutatja be a kormány szervezetének, a szerkezete módosításának alapelveit. Az alapelvek közül elsősorban a törvény primátusát bontom ki, ami ebben az esetben azt jelenti, hogy a kormány tagjainak létszámát, és így a minisztériumok számát, a minisztériumok elnevezését és a minisztériumok hatáskörét kizárólag törvényben lehet megállapítani, illetve megváltoztatni.

A mű második részében működés közbeni példákon, válogatott eseteken keresztül mutatom be a kormány, pontosabban annak tanácskozó szerve, a minisztertanács működését. Az eseteket tematizáltan, az eredeti levéltári források, a minisztertanács jegyzőkönyvek felhasználásával írom le, így az olvasó megismerheti a minisztertanács mindennapi működésének részleteit. Az itt közölt forrásismertetésekhez további értelmezések fűzhetők.

Az általam közölt, válogatott esetek megmutatják a minisztertanács saját működésére vonatkozó döntéseit, a törekvéseket, ahogyan értekezési rendjüket alakítani, működésüket hatékonyra tenni igyekeztek. A minisztertanács jegyzőkönyvének jellemzőit általánosságban adom meg, valamint szót ejtek a minisztertanács jegyzőkönyvek államfőnek való bemutatásának igen jelentős kérdéséről. Ezekben túlmenően ismertetem a kormányok számával, az uralkodóval való kapcsolattartással, a miniszterelnök helyettesítésével, a kormánytagok fizetésével, a minisztériumok elhelyezésével és a minisztériumok hatáskörével kapcsolatos kérdéseket, eseteket.

1 Pesti Hírlap. 1848. április 3.

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

3 BÁRCZI Géza – ORSZÁGH László: A magyar nyelv értelmező szótára. II. kötet. Budapest, Akadémiai, 1960. 172. o.

I. A KORMÁNY SZERVEZETÉNEK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk a történeti alkotmány erejével rögzítette polgári állam kormányzati alapjait Magyarországon. E törvénycikk a kormány szerkezetével és működésével kapcsolatban csak a legalapvetőbb kérdéseket szabályozta, így a későbbi korokra maradt azon alapelvek kidolgozása, amelyek a kormány mindennapi működésének kereteit adják.

Meglátásom szerint a kormány szerkezetével és működésével kapcsolatban két jelentős csomópont alakult ki, amelyekben megjelentek az előbb említett alapelvek. Az első ilyen csomópont az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk, annak minisztertanácsi előkészítése, országgyűlési vitája és az ezekkel párhuzamosan megjelenő sajtóreakciók, valamint az utókor kapcsolódó értelmezése. Bár maga a törvénycikk pusztán két minisztérium nevének a módosításáról és hatáskörük rendezésének előírásáról szól, hatása ennél sokkal jelentősebb.

A másik csomópont a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló 1917. évi XI. törvénycikk, szintén annak minisztertanácsi előkészítésével, országgyűlési vitájával és a hozzá kapcsolódó sajtómegjelenésekkel. Ez a törvénycikk egyrészt továbbvitte az 1889-ben rögzített alapelveket, másrészt új alapokra helyezte a kormánynak a saját szervezetével kapcsolatos jogkörét. Nem elhanyagolható ennek a törvénycikknek a gyakorlati alkalmazása, hiszen nemcsak az I. világháborúban, hanem a két világháború közötti időszakon át, majd még a II. világháborúban is alkalmazták rendelkezéseit, azaz e törvénycikk alapján neveztek ki tárca nélküli minisztereket.

I. 1. Minisztériumi névmódosítás 1889-ben

A későbbi, az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk előkészítésének első nyomai az 1889. április 4-i minisztertanácson tűntek fel,⁴ amely a két, együttesen közgazdasági minisztériumnak⁵ nevezett minisztériumot érintette: a Közmunka- és Közlekedésügyi és a Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumot. Tekintettel arra, hogy más esetekben – például minisztériumi épületek felépítésének vagy átalakításának fedezetét biztosító törvénycikkek megalkotásakor – nagyon hosszan elnyúlhatott a folyamat, ebben az esetben igen gyors eljárásról beszélhetünk. A minisztertanácsi ülésen a téma tehát április 4-én fogalmazódott meg, a törvényt az uralkodó már május 12-én szentesítette, és azt

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

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

május 19-én ki is hirdették. Alig másfél hónap telt el az ötlet felmerülése és megvalósítása között. Nagyon gyors ez az eljárás annak fényében is, hogy a módosítandó jogszabály az 1848-as forradalom egyik legnagyobb vívmányát jelentő 1848. évi III. törvénycikk volt.

Az 1889. április 4-i minisztertanács napirendjén szerepelt a törvényjavaslat bemutatása az 1848:III. tc. 14. §-ának a Közmunka- és Közlekedésügyi és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumok hatáskörének megváltoztatása miatt szükségessé vált módosításáról. A minisztertanács az előadó a közmunka- és közlekedésügyi miniszter volt. A miniszter elmondta, hogy a kormány szándékában áll a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium hatásköreinek olyan módon való módosítása, amely már – törvénymódosítás nélkül – nem egyeztethető össze az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-ának rendelkezéseivel. A kormány szándéka szerint a kereskedelmi tengerészeti és tengeri kikötői, valamint az iparügyeket a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumhoz kívánja áthelyezni, amely minisztériumnak ezt követően Kereskedelemügyi Minisztérium lesz a neve. A vízszabályozási ügyeket a kormány a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörébe utalná, ezt követően a minisztérium neve Földművelésügyi Minisztérium lesz. A közmunka- és közlekedésügyi miniszter korábban megbízást kapott az ezzel kapcsolatos törvénymódosítási javaslat megszövegezésére. Az előkészített javaslatot a miniszter ezen, az 1889. április 4-i minisztertanácsi ülésen mutatta be. A minisztertanács jóváhagyta a törvénymódosítási javaslat tartalmát és szövegét, és felhatalmazta a miniszterelnököt, hogy terjessze az uralkodó elé, az uralkodó támogatása esetén pedig az országgyűlés elé.⁶ E felhatalmazás volt az eredője az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk létrejöttének. Tisza Kálmán miniszterelnök 1889. április 10-én jelentette a Képviselőháznak törvényjavaslat benyújtását.⁷

A módosító törvényjavaslat 1. §-a megadja a módosítás tényleges szövegét, amely az 1848. évi III. törvénycikk 14. § c) és d) pontjait érinti. Ezen pontok eredeti szövege a következő volt:

„c) *Közmunka és közlekedési eszközök, és hajózás.*;
d) *Földművelés, ipar és kereskedés.*”⁸

A törvényjavaslat szerint ez „kereskedelmi ügyek” és „földművelési ügyek” kifejezésre változott volna. A módosító javaslat szövege egyébként nem határozza meg, hogy pontosan melyik jogszabályhely módosítására irányul, azonban ez enélkül is nyilvánvaló. Szintén megjegyzendő, hogy a módosító javaslat szövege nem pontosan idézi az eredeti törvény-szöveget. A javaslat szövegének 2. §-a meghatározza az új nevű minisztériumokat vezető miniszterek elnevezését. A kormány feladatot kap arra nézve, hogy a két új miniszter feladat- és hatáskörét állapítsa meg, illetve a személyzet és a költségvetési hitelek rendezéséről intézkedjen az 1889. évi költségvetésben. A 3. § arról rendelkezik, hogy a módosítás hatályba lépése után az újonnan rendezett hatáskörök szerint járnak el a miniszterek. Felhatalmazást

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

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

8 1848. évi III. tc. 14. § c)-d).

kaptak a miniszterek, hogy erről tájékoztató rendeletet bocsássanak ki.⁹ A javaslat általános indokolása szerint a fő cél a kormányzati feladatok célszerűbb csoportosítása volt. Az indoklás több olyan példát is felsorol, amikor a minisztérium a tapasztalatok alapján úgy döntött, hogy az egyes ügykörök minisztériumok közötti elosztását megváltoztatja a célszerűség és a hatékonyság érdekében.¹⁰ A javaslat részletesen megadta a leendő kereskedelemügyi miniszter,¹¹ valamint a jövőbeli földművelésügyi miniszter feladatkörét.¹² Tisza Kálmán előterjesztőként a javaslat összegzésében elmondta, hogy a javaslatban leírt és itt fentebb összegzett indokok alapján kívánja a kormány megváltoztatni a minisztériumok elnevezését és a hozzájuk kapcsolódó ügyköröket. Azonban rávilágított a korábbi gyakorlatra is: „[e]ddig ugyan az egyes ministeri tárczák beosztásában létesített csoportosítások a törvényhozás külön felhatalmazása nélkül, illetve a törvényhozás által jóváhagyott állami költségvetések alapján foganatosítottak.”¹³

Jelen írás szempontjából fontos, hogy Tisza Kálmán rögzítette a korábbi gyakorlatot. Az előbbi mondatból látható, hogy a törvény mint a módosítás eszköze fontos szerepet játszik, a törvény útján való módosítást tekintik a fő szabálynak. Annak ellenére, hogy – úgy tűnik, hogy – maga az előterjesztő is a törvényben történő változtatásokat tekinti alapvetőnek, megemlíti, hogy az eddigi gyakorlat ettől eltért, méghozzá kétféleképpen. Az egyik eltérés az ügykörök egyszerű átcsoportosítása a minisztertanács döntése alapján, amely kifejezett általános vagy egyedi törvényi felhatalmazás nélkül történt. Ez a megoldás egyértelműen mellőzi a törvényhozást, kizárja a törvényhozó hatalmat a folyamatból. Szélsőséges esetben ez akár vezethetett volna egyes minisztériumok hatáskörének kiüresítéséhez, vagy akár egyes minisztériumok feladatkörének túlzott kiterjesztéséhez is. Mindenképpen megjegyzendő, hogy ez a gyakorlat nem volt jogellenes, hiszen jogszabályi rendelkezésen alapult. Az

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

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

11 „1. A kereskedelemügyi miniszter tárczája körébe tartoznának:

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

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

12 „2. A földművelésügyi miniszter tárczája körébe tartoznának:

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

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

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

1848. évi III. törvénycikk 16. §-a ugyanis így rendelkezett: „[a] kebelébeni ügykezelés módját a ministerium maga határozza meg.”¹⁴ Vasváry szerint az 1848. évi III. törvénycikk (hasonlóan az 1867. évi XII. törvénycikkhez és az 1868. évi XXX. törvénycikkhez) nem tartalmaz rendelkezéseket az egyes minisztériumok belső szervezetére és ügykezelésére vonatkozóan, csak azt, amit az előbb idézett a 16. §.¹⁵ Kétségtelen, hogy az egyes minisztériumok belső szervezete nincsen rögzítve az 1848-as törvényalkotás során, azonban e 16. § nagy és egyben praktikus lehetőséget adott a kormány kezébe. Ez felhatalmazás a kormány számára arra vonatkozóan, hogy ne csak a minisztériumok belső szervezetét, hanem a hatáskörüket is megállapíthassa. A Tisza Kálmán által az 1889-es, fenti vitában említett, első módszer szerinti gyakorlatnak ez a jogszabályi alapja. Kétségtelen, hogy az effajta szabályozás visszaélésre is módot ad, tehát a kormány józan belátására van bízva, hogy hogyan él ezen egyedül tőle függő lehetőséggel.¹⁶

A második módszer a törvényhozás részvételével oldotta meg az egyes minisztériumok közötti hatáskör-átrendezés kérdését. Eszerint a költségvetésről szóló törvény tartalmazta az egyes minisztériumokhoz tartozó feladatokat, illetve azok költségvetését. Így abban az esetben, ha a kormány változtatni kíván az ügykörök elosztásán, egyszerűen a következő évi költségvetési törvény javaslatát már a megváltoztatni tervezett ügyköröknek megfelelően nyújtja be. Erre is volt példa az előterjesztő szerint. Ebben az esetben a vallott elv, a törvény primátusa érvényesül a kormány szervezetátalakításában. Pusztán arról van szó, hogy nem kifejezetten egy kormányátalakítással kapcsolatos törvényt alkotnak, hanem azt hozzácsatolják egy másik törvényhez, amely egyébként közvetlenül kapcsolódik az átalakításhoz. Elmondható erről a módszerről, hogy inkább nyílt, hiszen a kormány az átalakításnak, az átszervezésnek a költségvetési törvényben való feltüntetésével azt a nyilvánosság elé tárja. A költségvetési törvénnyel együtt az átszervezés is végigmegy a törvényalkotási eljáráson, a sajtónak is van lehetősége azt véleményezni és a széles közvélemény számára bemutatni. E módszer szerint maradéktalanul érvényesül az az alapelv, hogy a minisztériumok nevét, számát és hatáskörét törvénynek kell megállapítani.

Ha két megfelelőnek tűnő és már bevett, többször alkalmazott módszer is a kormány rendelkezésére állt, felmerül a kérdés, hogy ebben az esetben miért tértek el. Tisza Kálmán az előterjesztésben ezt a kérdést megválaszolja: „[m]indazonáltal, miután a folyó évi költségvetés már elő van terjesztve s szükségesnek látszik, hogy ezen csoportosítás még a jövő 1890. évi költségvetés törvényhozási jóváhagyása előtt foganatosíttassék; s miután különben is a tervbe vett intézkedések az 1847/8. évi III. t.-cz. 14. §. c) és d) pontjainak megváltoztatását föltételezik, a ministerium sürgősnek tartotta ez iránt törvényjavaslatot terjeszteni be.”¹⁷ Két okát is adta tehát a miniszterelnök a szokásoktól való eltérésre. A fentebb ismertetett második megoldást, a költségvetési törvénybe való beillesztést nem lehetett alkalmazni, mivel a költségvetési törvényjavaslat már be volt nyújtva, és valószínűleg nem akarták azt módosítani, vagy várni a következő költségvetési törvényig. Az ugyancsak fentebb leírt első megoldás szóba jöhetett volna, amennyiben csak a minisztériumok

14 1848. évi III. törvénycikk 16. §.

15 Vasváry Ferencz: A magyar közigazgatás központi alapszervei. Budapest, Politzer, 1902. 199. o.

16 Bródy Ernő: Bürokrácia. Világ. 728. sz. 1947. november 4. 1. o.

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

ügyköreinek átrendezéséről lett volna szó. A javaslat szerint azonban a minisztériumok neve is módosul, így mindenképpen szükséges a törvény használata, hiszen egyértelműen törvénymódosításról van szó, ráadásul az igen nagy jelentőségű, szimbolikus 1848. évi III. törvénycikk módosításáról. Így elkerülhetetlen volt a törvénymódosításra irányuló javaslat benyújtása.

A Képviselőház 1889. április 27-i ülésén Hegedüs Sándor, a pénzügyi bizottság előadója bejelentette, hogy a bizottság a jelentését elkészítette, és azt a Képviselőház számára benyújtotta; kérte annak napirendre vételét.¹⁸ A pénzügyi bizottság jelentése mindössze két lap terjedelmű, azonban fontos megállapításokat tesz. A jelentés megismételte a javaslat indokait, így ennek újbóli ismertetésétől eltekintek. A bizottság kiemelte, hogy a két érintett minisztérium feladatainak részletes megállapítására nem került sor, de nem is kerülhetett, „mert ez a kormányzat változó feladataival és szükségleteivel áll kapcsolatban.”¹⁹ A bizottság meggyőzőnek találta azt, ahogyan a módosító javaslat mindkét minisztérium esetében felsorol tíz-tíz területet, amelyek a változásokat illusztrálják; persze azt is megjegyezte, hogy felsorolhatók lennének még más ügyek is. Azonban az ügykörök pontos és részletes listázására és rögzítésére nincs szükség a bizottság szerint, hiszen ebben a kormány szabadságát továbbra is fenntartanak. Fontos megjegyezni, hogy a bizottság utal arra, hogy a kormány úgy kaphat szabad kezet az egyes ügykörök alakításában, ha ezeket a változtatásokat az évenkénti költségvetési törvényjavaslatban megjeleníti, és azokról az országgyűlésnek lesz alkalma dönteni.²⁰

Tehát a pénzügyi bizottság kifejezésre juttatta, hogy a kormány csak addig kaphat szabadságot az egyes minisztériumok ügyrendjének alakításában, amíg ez a törvényhozás monopóliumával a parlamenti ellenőrzés részét képezi. Azaz valójában nem tartotta elfogadhatónak azt a konstrukciót, amelyet a javaslat irányzott elő. A bizottság kinyilvánította, hogy ragaszkodik a fentebb, másodikként ismertetett eljáráshoz a minisztériumok ügykörét illetően. Azt rögzítették, hogy egyedül úgy lehet az ügykörök átcsoportosítását megtenni, ha azt teljes egészében törvényhozási útra terelik a költségvetési törvényen keresztül, és teljes egészében a nyilvánosság elé tárják a kapcsolódó sajtóvitán, sajtómegjelenéseken keresztül. Fontos azt is kiemelni, hogy a bizottság az előadó felszólalásán keresztül elutasította a Tisza Kálmán által, fentebb elsőként ismertetett módszert, azaz a törvényhozás teljes kizárását az ügykörök átcsoportosításának eljárásból.

A bizottság egészében elfogadásra ajánlotta a tervezetet két okból: egyrészt, mert ennél részletesebben szükségtelen a törvényben történő szabályozás, másrészt, mert a kormány álláspontjával, azaz az ügykörök homogénebb elrendezésével egyetértettek. A bizottság az előbbieken túl megállapította, hogy az ügykörök átrendezése jelentős hatással lesz a költségvetésre, azonban a két átnevezett minisztérium költségvetési kerete megközelítőleg ugyanaz marad az átvett és átadott feladatok hozzávetőleges egyenlősége miatt. A bizottság egyetértett azzal az újszerű megoldással is – az idő előrehaladtára tekintettel –, hogy a módosítások formálisan ne érintsék az 1889. évi költségvetést csak felhatalmazás alapján, hanem a változtatások majd csak a már javaslat formájában benyújtott 1890. évi

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

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

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

költségvetésben jelenjenek meg. Bár a kormány biztosította a bizottságot arról, hogy a minisztériumok átnevezése és az ügykörök átrendezése jelentős költségtöbblettel nem jár, a költségvetés főösszege mégis változik. A bizottság egyébként teljes egészében elfogadta a törvényjavaslatot tartalmi szempontból és szövegszerűen is. Mindössze egy apró módosító javaslatot tett, amely hangsúlyozza, hogy a minisztériumok megváltozott hatásköre nemcsak a belföldi, hanem a külföldi hatóságokra is kiterjed.²¹

A pénzügyi bizottság jelentése és maga a törvényjavaslat is 1889. április 30-án került a Képviselőház elé. Hegedüs Sándor, a bizottság előadója a jelentés előterjesztésekor mentegette az 1848-as törvényhozást, mivel „*kormányt megteremtve, még nem birt azzal az idővel és tapasztalással, hogy az egyes ministeriumok hatáskörének fejlődése tekintetében a megfelelő észleleteket megtehesse.*” Vagyis a kormánynak a törvényjavaslatához fűzött indoklását ismételve hangsúlyozta, hogy a gazdasági körülmények folyamatos változása indokolta az ügykörök átrendezését korábban és a jelen esetben is. Hosszasan sorolta azokat a példákat és eseteket, amelyeknek a hatékonyabb elintézéséhez elengedhetetlen volt a minisztériumi feladatok átcsoportosítása. Fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szelleme sértetlen maradt, a javaslat annak csak két pontját célozza módosítani. Ugyancsak hangsúlyozta, hogy a törvényjavaslat nem tartalmaz az ügykörökre vonatkozó szabályozást, ennek szabadságát meghagyja a javaslat a kormány számára. Az előadó ezt követően a javaslat költségvetési hatásait ismertette, amelyre csak utalás szerepelt a bizottság jelentésében, az számokat e tekintetben nem tartalmazott. Összességében – a bizottság javaslatának megfelelően – az előadó elfogadásra ajánlotta a törvénymódosítást.²² Érdekes, hogy arról nem szólt, hogy a bizottság a jelentésében módosítási javaslatot fogalmazott meg, még ha nem is jelentőset.

A törvényjavaslat vitájában az első felszólaló Madarász József, ellenzéki képviselő, „*a függetlenségi eszmék boldogemlékű agg harcosa*”²³ volt. Ő a minisztériumok számára javasolt új elnevezéseket szerencsétlennek tartotta, ezért nem is támogatta a törvénymódosítást. Sérelmezte, hogy a minisztériumok elnevezéseiből ezentúl hiányozni fog az iparra való utalás. Meglátása szerint, ha 1848-ban fontosnak tartották az ipart annyira, hogy egy minisztérium elnevezésében szerepeltették, akkor erre 1889-ben is szükség van. Reményét fejezte ki, hogy a kormány nem Bécsnek kíván tetszeni azzal, hogy azt a látszatot kelti, mintha az ipart kevésbé tartaná fontosnak, mint 1848-ban. Azon az állásponton volt, hogy amennyiben az ország költségvetése megengedhetné, inkább a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi tárcát szétválasztva hozná létre az önálló földművelésügyért felelős minisztériumot – tehát a minisztériumok számát eggyel növelve.²⁴ Fontosnak tartom annak kiemelését, hogy a képviselő milyen szimbolikus jelentőséget tulajdonított annak, hogy a minisztériumok elnevezésében szerepel az „ipar” szó, és hogy ez 1848 óta így volt. Madarász képviselő aggodalmát még 1933-ban is felidézték. Bár felmerült az önálló földművelésügyért felelős minisztérium létrehozásának szükségessége, ennek akadályát látták – különösen az ortodox függetlenségi politika hívei – egyesek az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezé-

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

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

23 V. gy.: Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. 1933. június 11. 420. o.

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

seiben. Az ellenzők nem csupán a törvénycikk szelleméhez ragaszkodtak, hanem annak elnevezéseire is. Ezt a problémát azzal a magyarázattal oldották fel megnyugtatóan, hogy „48-as törvény lényege nem a minisztériumok különböző »osztályait« taxatív felsoroló 14. §-ban, hanem a 15. §-ban keresendő, amely azt rendeli el imperative, hogy a minisztérium mindegyik »osztályának«, azaz mindegyik szakminisztériumnak élen külön felelős miniszternek kell állania.”²⁵

A törvényjavaslat képviselőházi vitájában Polónyi Géza volt a második és egyben utolsó felszólaló. A képviselő a javaslatot azért nem támogatta, mert ismerni vélte a javaslat benyújtásának valódi okait. Szerinte az ügykörök átrendezésének az az oka, azért szeretné a kormány a vízszabályozási ügyeket a földművelésügyi miniszter hatáskörébe áthelyezni, mert az aktuális közlekedés- és közmunkaügyi miniszter a korábbi, a nagybirtokosoknak kedvező gyakorlattól eltérően kezelte a kérdést. A képviselő szerint a törvényjavaslat célja az új hozzáállással való szakítás és a visszatérés a korábbi gyakorlathoz. Meglátása szerint a törvényjavaslat célja egyedül a nagybirtokosoknak való kedvezés volt, máskülönben egy ilyen jelentéktelen törvényjavaslattal bizonyosan nem állt volna a kormány az országgyűlés elé. Darányi Ignác, későbbi földművelésügyi miniszter – hozzászólóként – Polónyi képviselővel szemben megvédte a törvényjavaslatot azzal, hogy a vízszabályozási ügyekben a cél a feladatok egy minisztériumhoz való rendelése volt. Ezt a célt az utókor is megerősítette. Szlávik Lajos szerint a kormányt az 1888-as árvíz ösztönözte arra, hogy a vízügyi irányítást egy minisztériumban összpontosítsa.²⁶ Darányi arra is felhívta a figyelmet, hogy a javaslat korántsem olyan jelentéktelen, mint amilyennek Polónyi képviselő beállította. Szapáry Gyula földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter is hozzászólott Polónyi képviselő felszólalásához. A miniszter elmondta, hogy a minisztériumok ügyköreinek átrendezéséhez hozzászólás nem érkezett, így tulajdonképpen nincs is mit megvédenie a törvényjavaslattal kapcsolatban. A miniszter szerint már korábban is felmerült igényre reflektál a törvényjavaslat, miszerint a vízügyeknek, beleértve az árvízvédelmet és a vízszabályozást egy minisztériumhoz kell tartozniuk. Madarász képviselő felszólalására reagálva a miniszter hangsúlyozta, hogy a módosítások elindítója az ügykörök hatékony és célszerű elrendezése, és ennek következmény a minisztériumok átnevezése. Az elnevezést alárendelt kérdésnek tartotta, és a hosszú, több ügykört magában foglaló minisztériumi elnevezést szükségtelennek tartotta.²⁷ Ezt követően a Képviselőház általánosságban és részleteiben is elfogadta a törvényjavaslatot a pénzügyi bizottság által tett módosítással.²⁸ A harmadik olvasatot követően 1889. május 1-jén került sor a törvényjavaslat elfogadására.²⁹ Az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló törvényjavaslat 1889. május 4-én került a Főrendiház elé. Az 1889. évi XVIII. törvénycikket 1889. május 12-én szentesítette az uralkodó, és az Országos Törvénytárban 1889. május 19-én került kihirdetésre.³⁰ A tör-

25 V. gy.: Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. 1933. június 11. 420. o.

26 Szlávik Lajos: A Tisza szabályozása és árvizeinek természete. In: X. Országos Vándorgyűlés. Magyar Hidrológiai Társaság. Szeged, 1992. 147. o.

27 Képviselőházi Napló (KN), 1877-1892. XI. kötet 74-76. o.

28 Képviselőházi Napló (KN), 1877-1892. XI. kötet 77. o.

29 Képviselőházi Napló (KN), 1877-1892. XI. kötet 78. o.

30 MÁRKUS Dezső: Kőzjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Budapest, Grill, 1910. 529. o.

vénycikk elfogadásának eredménye Kmety Károly fogalmazásában: „[a]z 1889. évi XVIII. t.-cikk tulajdonképpen nem új ministeri állásokat szervezett, hanem már volt ministériumok elnevezését és megfelelőleg hatáskörét módosítá [...]”.³¹

Az 1889. május 20-i minisztertanácsi ülésen a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter előterjesztette az új törvény szerint alapítandó Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörének megállapítására kidolgozott javaslatot.³² A miniszter javaslata tartalmazta a Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörét, az ügyek csoportosítását, a személyzet, a költségvetési hitelek és az alapok megosztását. A földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter elmondása alapján egyedül egy kérdésben nem jutott megállapodásra a közmunka- és közlekedésügyi miniszterrel. Ez az egyetlen kérdés igencsak részletkérdés: a végső döntés meghozatalának joga, a magánfelek által tett, létező vízi műtárgyakkal kapcsolatos, vízi jog szempontjából tett felszólalás esetében. A minisztertanács ezen egyetlen kérdés kivételével jóváhagyta a Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörét, az ügyek csoportosítását, a személyzet, a költségvetési hitelek és az alapok megosztását rendező, a két miniszter között létrejött megállapodást. A minisztertanács a javaslat elfogadásával egyidejűleg felkérte a miniszterelnököt, hogy amikor az ügyrend hatályba lépésének ideje is megállapításra került, akkor az új ügyrendet hozza majd az uralkodó, a közös kormány, az osztrák kormány és a horvát bán tudomására.³³ A következő minisztertanácsi ülésen a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter jelentette, hogy az előző minisztertanácson említett, egyetlen részletkérdésbeli véleménykülönbségben megállapodásra jutottak a közmunka- és közlekedésügyi miniszterrel. A minisztertanácsnak azt a javaslatot tette az érintett miniszterek közös megállapodása nyomán, hogy a május 20-án meghatározott új ügymenet 1889. június 15-én lépjen életbe. A minisztertanács ezt elfogadta.³⁴

A két érintett, a földművelésügyi és a kereskedelemügyi miniszter tájékoztató rendeletet bocsátott ki az 1889. évi XVIII. törvénycikk értelmében megállapított ügybeosztásról. A rendelet hosszasan listázza a feladatokat és azokat a kapcsolódó jogszabályokat, amelyek feladatokat határoznak meg az egyes minisztériumok számára.³⁵ E rendelet második bekezdése szól a minisztériumok nevének változásáról: „[a]z életbelépés időpontjától kezdve a közmunka- és közlekedésügyi minister kereskedelemügyi ministernek, — a földművelés-ipar és kereskedelemügyi minister pedig földművelésügyi ministernek nevezendő”.³⁶ Ennek értelmében 1889. június 15. napjától, a törvény hatályba lépésétől az új elnevezéseket kell használni. Ezzel szemben Márkus Dezső szerint a törvény 1889. július 1-jén lépett életbe.³⁷ Úgy tűnik, hogy máskor is problémát jelentett a hatályba lépés időpontja. A Jogtudományi Közlöny megállapítása szerint – bár az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. §-e úgy rendelkezik, hogy az új elnevezéseket „ezentúl” kell alkalmazni – a törvényhozó egy későbbi, az 1889.

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

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

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

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

35 Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. 1889. június 9. 1-5. o.

36 Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. 1889. június 9. 1. o.

37 MÁRKUS Dezső: Kőzjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Budapest, Grill, 1910. 530. o.

évi XXXIV. törvénycikkben is a régi elnevezést használta, sőt a törvényben foglalt feladatok végrehajtásával is a közmunka- és közlekedésügyi minisztert bízta meg.³⁸

Az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. § második bekezdése szerint a kormány feladata, hogy a két minisztérium költségvetési hiteleit az átrendezett ügycsoportoknak megfelelően átrendezze. Az országgyűlés elé terjesztett zárszámadás szerint a kormány elvégezte ezt a feladatot.³⁹ Bár az 1890. évi költségvetésben már – a törvény rendelkezése szerint is – az újonnan létrehozott minisztériumok szerint alakították a költségvetést, azonban – még ha igen csekély összeg tekintetében is – még e költségvetésre vonatkozó zárszámadásban is szerepel utalás az 1889. évi XVIII. törvénycikkre.⁴⁰

A kormányzat a minisztériumi ügykörök átalakításával és a nevében önálló Földművelésügyi Minisztérium létrehozásával az utókor szakmai véleménye szerint is hatékonyra tette a földművelésügy irányítási rendszerét.⁴¹ Sőt, máshol egyenesen a magyar agrártörténelem új korszakának nyitányaként emlegetik ezt a törvénymódosítást – azzal együtt, hogy egyébként magát a törvényt jelentéktelennek nevezte.⁴² A mezőgazdaság szempontjából mély elvi és gyakorlati jelentőségű változtatásnak tartották a földművelés ügyének a kereskedelemtől és az ipartól való minisztériumi szintű elválasztását.⁴³ A vízügy szempontjából is korszakhatár, hiszen a földművelésügyi minisztérium égisze alatt egyesültek az ezzel kapcsolatos feladatok.⁴⁴ Más szakma, a közlekedés szempontjából az 1889. évi XVIII. törvénycikket úgy írták le, mint ami megszüntette az önálló közlekedésügyi minisztériumot éppen a virágzó vasútépítések idején. A közlekedési minisztérium megszüntetését és a kereskedelmi minisztérium létrehozatalát annak tudták be, hogy Baross Gábor miniszter a közlekedést, a hajózást és a vasutat a kereskedelem szolgálatába kívánta állítani.⁴⁵

A törvény jelentőségére és az alkalmazott alapelvekre Nagy Emil Pesti Hírlapban megjelent cikke hívta fel a figyelmet kicsit megkésve, 1928 szeptemberében. Ez az írás a magyar közjog szempontjából fontos elveket rögzít, amelyekkel természetesen – főleg a későbbi gyakorlat ismeretében – lehet vitatkozni. Nagy Emilről szükséges megemlíteni azt, hogy a Bethlen-kormány igazságügyminisztere volt 1923-1924 fordulóján. A miniszterelnökkel támadt nézeteltérése következtében nemcsak a kormányból, de a kormánypártból is kilépett, és ellenzéki szerepet vett fel.⁴⁶ A cikk szerint a kormány alakításánál a legfőbb elv a következő: *„[a] felelős minisztérium alkotmányos jellegének a fogalma nem tűri meg azt, hogy végszükség kényszerítő parancsa nélkül a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom*

38 Jogtudományi Közlöny. 25. évf. 36. sz. 1890. szeptember 5. 287. o.

39 A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1889. évre. Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1890. 9. o.

40 A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1890. évre. Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1891. 29. o.

41 PERNEKI Mihály: A mezőhegyesi állami ménésbirtok gazdálkodás 1867-1900. In: Agrártörténeti Szemle. 18.évf. 1976/3-4. sz. 346. o.

42 Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. 1933. június 11. 420. o.

43 Budapesti Hírlap. 21. évf. 254. sz. 1901. szeptember 15. 31. o.

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

45 BERTALAN Imre: Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium. In: Vasúti és Közlekedési Közlöny. 64. évf. 32. sz. 1933. április 23. 256. o.

46 BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 100. o.

*közjogi szabályain törvény nélkül történjék változtatás.*⁴⁷ Ezzel Nagy egy látszólag nagyon szigorú elvet mond ki, mégis számomra túlságosan megengedőnek tűnik. Azt mondta tehát, hogy csak végszükségben van lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom közjogi szabályain törvény nélkül változtassanak. Felmerül a kérdés, hogy mit jelent a végszükség ebben az esetben. Jelenti ez a háborús fenyegetést, vagy már magát a háborút? Esetleg a megszállást? Vagy az országgyűlés olyan állapotát, amelyben nem hívható össze? A volt igazságügyminiszter azt állítja, hogy 1889-ben bizonyára nem volt olyan józan eszű ember, aki a két minisztérium új hatásköri beosztását és az új elnevezését nem törvényben állapította volna meg. A törvényjavaslat fentebb ismertetett indokolásában azonban nem egészen erről van szó. A Tisza Kálmán miniszterelnök által beterjesztett és jegyzett törvényjavaslat indokolásában az szerepel, hogy a törvényben való módosításnak főleg az az oka, hogy megváltoztatnák a minisztériumok nevét is, amire más lehetőség nincs. A külön törvényben történő módosításnak pedig az az igen praktikus, nem pedig közjogi elveken nyugvó oka, hogy a költségvetési törvényjavaslatot már benyújtották – más esetben abban tették volna meg a kívánt módosításokat. Így Nagy Emil józan eszű emberekre vonatkozó megállapítása nem feltétlenül igaz.

Nagy Emil „*jogszabályt alkotó közjogi precedens*”⁴⁸ elnevezéssel illette az 1889. évi XVIII. törvénycikket. Erre hivatkozva kimondja, hogy „*a magyar alkotmányban nemcsak új felelős miniszteri állás létesítéséhez kell törvény, de még ahhoz is törvény kellett, hogy már előzően 1848-ban törvényileg megállapított minisztériumok elnevezése és hatásköre változék.*”⁴⁹ A precedenst sokkal inkább az 1848. évi III. törvénycikkben látom, mint az 1889-es szabályozásban, hiszen az volt az eredeti jogszabály, amely meghatározta a miniszteriális struktúrát szabályozó jogforrást. Az eredeti 1848-as törvényt már 1868-ban törvény, és nem más jogszabály egészítette ki. Ebbe a sorba illeszkedett az 1889. évi XVIII. törvénycikk, amely megerősítette a gyakorlatot.

I. 2. A kormány létszámának felemelése 1917-ben

Az a kormánystruktúra, amelyen a későbbi 1917. évi XI. törvénycikk tett változtatásokat, jóval korábban, még 1889-ben alakult ki, az előző részben ismertetett folyamat következtében. „*Kijelentette még az új miniszterelnök, hogy a miniszteri tárcák számát szaporítani akarja*”⁵⁰ – tudósított Esterházy Móric miniszterelnök szándékairól a Zalai Hírlap 1917. június 19-én. Ez az elképzelés – mások mellett – nem aratott azonban osztatlan sikert. Berzeviczy Albert, a Magyar Tudományos Akadémia akkori elnöke ezt írta a naplójában: „*Amit programja és kabinetje kialakulásáról addig hallottunk, az a kiegészíthetetlen abszurdumok halmaza.*”⁵¹

Esterházy miniszterelnök és a kormánya nehéz helyzetben került hatalomra: már negyedik éve tartott a világháború, a választójog kérdése pedig azonnali rendezést igényelt a további belpolitikai válságot elkerülendő. Kisebbségi kormányt vezetett, ráadásul nagyobb

47 NAGY Emil: Alkotmányértés. In: Pesti Hírlap. L. évf. 208. sz. 1928. szeptember 14. 2. o.

48 NAGY Emil: Alkotmányértés. In: Pesti Hírlap. L. évf. 208. sz. 1928. szeptember 14. 2. o.

49 NAGY Emil: Alkotmányértés. In: Pesti Hírlap. L. évf. 208. sz. 1928. szeptember 14. 3. o.

50 Zalai Hírlap 1917. június 9. V. évf. 130. sz. 1. o.

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

támogatást kapott a parlamentbe nem került társadalmi tényezőktől, mint parlamenti párthíveitől.⁵² Az általános elvárás a kormánnyal szemben a választójog kérdésének megoldása volt, ezért a sajtóban is a „választójog kormányaként” említették.⁵³

1917. június 9-én az újságok arról tudósítottak, hogy megvan az új miniszterelnök, Tisza István utódja, Esterházy Móric. A Pesti Hírlap tudósítása szerint Esterházy miniszterelnökként biztató ígéret. Bár a lap maga is beszámol arról, hogy az új miniszterelnök nem számított, nem készült erre a feladatra.⁵⁴ A Népszava ugyancsak ezt emeli ki: „*Esterházy megbízatása meglepetésként hat, és készületlenül éri a politikát.*”⁵⁵ Az Esterházy-kormányral kapcsolatos következő sajtóhírek még a kormány esküvétele⁵⁶ előtt, 1917. június 14-én jelentek meg. Ekkorra már összeállt az új kormány összetétele, azonban ez az összetétel nem volt még végleges, később a miniszteri listát kiegészítették.⁵⁷

Egyes információk szerint Zichy Aladár, Vázsonyi Vilmos, Gratz Gusztáv és Batthyány Tivadar miniszteri széke nem végleges, a későbbiekben új minisztériumokat hoznak majd létre, így Batthyány Tivadar a békére való gazdasági átmenet minisztere, Vázsonyi Vilmos a szociális (népjóléti) ügyek minisztere, Földes Béla pedig a közlekedési ügyek minisztere lehet majd a későbbiekben.⁵⁸ A Népszava az új minisztériumokról szóló cikkében maga is leírja, hogy a létesítendő választójogi minisztérium kivételével nem több pusztá találgatásnál. Ezzel együtt további négy új miniszteri tárca létrehozását prognosztizálták: népjóléti minisztérium, a békére való átmenet minisztériuma, Erdély minisztériuma és a közmunka- és közlekedésügyi minisztérium.⁵⁹ A Zalai Hírlap szerint az egyik új minisztérium, a szociális ügyek minisztériumának vezetője Vázsonyi Vilmos lesz.⁶⁰ A lap azt is tudni vélte, hogy Erdély rekonstruálásának minisztere Bánffy Miklós lesz.⁶¹ A kormány megalakulása után a találgatások a népjóléti minisztérium, a közegészségügyi minisztérium, a közlekedési minisztérium, a háborúból a békeállapotra való átmenet minisztériuma és a választójog kodifikációjáért felelős minisztérium felállítását tartották valószínűnek.⁶² Az egyes lapok általában négy vagy öt új minisztériumról szóltak, de volt olyan lap is, amely akár hat új minisztériumot sem tartott elképzelhetetlennek.⁶³ Persze felmerült az a lehetőség is, hogy Esterházynek nem sikerül a kormányt felállítani, és nem sikerül a parlament munkaképességét biztosítani. Az ellenzéki körök állítása szerint ebben az esetben az országgyűlés feloszlatásához folyamodott volna.⁶⁴

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

53 Lásd például: Pesti Hírlap 1917. június 22. XXXIX. évf. 157. szám 1. o. és Népszava 1917. augusztus 22. XXV. évf. 210. szám 1. o.

54 Pesti Hírlap 1917. június 9. XXXIX. évf. 146. sz. 1. o.

55 Népszava 1917. június 9. XXV. évf. 145. szám 1. o.

56 1917. június 15. Lásd: BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 91. o.

57 Vásárhelyi Reggeli Újság 1917. június 15. XIII. évf. 135. sz. 2. o.

58 Pesti Hírlap 1917. június 14. XXXIX. évf. 150. sz. 5. o.

59 Népszava 1917. június 14. XXV. évf. 151. szám 4. o.

60 Zalai Hírlap 1917. június 9. V. évf. 130. sz. 1. o.

61 Zalai Hírlap 1917. június 11. V. évf. 131. sz. 1. o.

62 Zalai Hírlap 1917. június 14. V. évf. 134. sz. 1. o.

63 Csíki Lapok 1917. június 13. XXIX. évf. 16. sz. 1. o.

64 Szentesi Lap 1917. június 10. XLVII. évf. 46. sz. 2. o.

Gróf Esterházy Móric miniszterelnök a Képviselőház előtt 1917. június 21-én ismertette programját.⁶⁵ Ugyanezen az ülésen ismertették a királyi leiratot Esterházy miniszterelnökké történő kinevezéséről és a miniszterek kinevezéséről is.⁶⁶ Természetesen ekkor még nem kerül szóba a későbbi négy tárca nélküli miniszter kinevezése. Ami meglepő, hogy a miniszterelnök a kormányprogram viszonylag hosszas előadása közben sem ejt szót a kormány létszámának bővítéséről.

Az 1917. június 25-i minisztertanácsi ülésen került először napirendre a tárca nélküli miniszterek ideiglenes kinevezéséről szóló törvényjavaslat,⁶⁷ amely aztán a későbbiekben a kormány számára nagy szabadságot biztosított ezen állások betöltése, be nem töltése, illetve tartalommal való megtöltése szempontjából. Az ülésen ez volt az első napirendi pont, és jelentőségének megfelelően, Esterházy Móric miniszterelnök volt a napirendi pont előterjesztője. A miniszterelnök elmondta, hogy az 1848. évi III. törvénycikk a miniszterek számát a miniszterelnökön kívül nyolcban állapította meg.⁶⁸ Ugyancsak az 1848. évi III. törvénycikk határozta meg az egyes minisztereket azok feladatainak, ügyköreinek felsorolásával.⁶⁹ Az 1868. évi XXX. törvénycikk az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormányt kiegészítette még a horvát-szlávon-dalmát tárca nélküli miniszterrel.⁷⁰ Az 1889. évi XVIII. törvénycikk módosította az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-át a minisztériumok felsorolásáról. A változás annyit jelentett, hogy a közmunka- és közlekedési miniszter és a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter feladatkörei aztán a földművelésügyi miniszter és a kereskedelemügyi miniszter között oszlottak meg. A miniszterelnök meglátása szerint azonban a világháború, és ennek vége után a békére való átmenet a kormányra lényegesen nagyobb feladatokat ró, „*az állam kormányát összehasonlíthatatlanul nagyobb feladatok megoldás elé állítja.*” A miniszterelnök véleménye szerint ennek a megnövekedett feladattehernek a kormány eredményesebben tud megfelelni, ha tárca nélküli miniszterek kinevezésével a kormánytagok létszámát megnövelik. Ennek a megoldását jelenti a minisztertanács előtt lévő törvényjavaslat.

A törvényjavaslat 1. §-a szerint a kinevezhető tárca nélküli miniszterek száma négy. A javaslat hangsúlyozza, hogy ezek a tárca nélküli miniszterek csak a háborúnak és a békére való átmenetnek az idejére nevezhetők ki, a javaslat hangsúlyozza a tárca nélküli miniszterek kinevezésének ideiglenességét. A kormány feladatainak megnövekedése indokoltá teszi, hogy a tárca nélküli miniszterek a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat végezheszenek. Az is kívánatos a miniszterelnök szerint, hogy olyan feladatokat is vállalhassanak, amely feladatok a rendes közigazgatási ügykörön kívül esnek, amelyek különleges jellegűknél vagy nagy jelentőségűknél fogva nagyobb munkateherrel járnak, mint például egy jogszabály előkészítő munkálatai. Erre reflektál a törvényjavaslat 1. §-ának második bekezdése. A törvényjavaslat 2.§-a az új tárca nélküli miniszteri állások megszervezésével járó költségvetés ideiglenes rendezéséről gondoskodik, és két korlátozó rendelkezést is tartalmaz. Egyrészt a törvény alapján szervezett állásokkal járó, a költségvetést terhelő többletköltségek mértéke nem haladhatja meg évente a 400.000

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

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

67 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 5. (16. ülés)

68 1848. évi III. törvénycikk 10. §.

69 1848. évi III. törvénycikk 13-14. §§.

70 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §.

koronát. Másrészt a törvényjavaslat korlátozást tartalmaz a törvény alapján megszervezhető állásokkal kapcsolatban is. Ezen leendő törvény alapján kizárólag a négy tárca nélküli miniszteri és két államtitkári állás szervezhető meg és tölthető be. A miniszterelnök kérte a minisztertanács jóváhagyását ahhoz, hogy a törvényjavaslatot a király elé terjeszthesse jóváhagyásra, majd az országgyűlés elé a törvény megalkotására irányuló javaslatával. A minisztertanács a hozzájárulást megadta.⁷¹

Fontos itt említeni néhány későbbi, a törvényjavaslat parlament előtti tárgyalásának idején megjelent újságcikket. A Pesti Hírlap már bőven nem az előkészítés időszakában, 1917. július 8-án arról számolt be, hogy a kormány pártközi megbeszélésen egyeztetette a törvényjavaslatot a munkapárt vezetőivel és Tisza Istvánnal is külön. A kormány eredeti tervezete, amely a tárgyalásokat követően jelentősen megváltozott – a lap elemzése szerint – jól megszervezett, alkotó munkára képes, állandó jellegű minisztériumok felállítását irányozta volna elő. Ehhez képest a kormány az „ellenzék javaslatát”, de legalábbis az eredeti alapjaiban módosított változatát nyújtotta be a parlamentnek.⁷²

Esterházy Móric miniszterelnök a minisztertanács által támogatott szöveggel és megegyező tartalmú indokolással terjesztette a tervezetet Képviselőház elé.⁷³ Ennek az indokolásnak van azonban egy nehezen érthető mondata: „*Kívánatos volna tehát lehetővé tenni, hogy, amint az több külföldi állam parlamentáris gyakorlatában meghonosodott, egyes államférfiak a minisztérium felelős tagjai lehessenek anélkül, hogy valamely miniszteri tárca élén állanának.*”⁷⁴ A szövegezésből úgy tűnik, mintha a magyar közjogban és a kormányzati gyakorlatban ismeretlen volna a tárca nélküli miniszteri pozíció. Ez nyilvánvalóan nincs így, hiszen maga az itt említett indokolás is utal az 1868. évi XXX. törvénycikkre. E törvénycikk 44. §-a egyértelmű: „*Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok érdekeinek képviselése tekintetéből ezen országok részére a Buda-Pesten székelő központi kormányhoz egy tárcanélküli külön horvát-szlavon-dalmát miniszter neveztetik ki. Ezen miniszter szavazattal bíró tagja a közös miniszteri tanácsnak, s a közös országgyűlésnek felelős. [...]*”⁷⁵ Jól látható, hogy a horvát-szlavon-dalmát miniszter jogszabály szerint is tárca nélküli miniszter. Kétségtelen, hogy 1917-re ez a konstrukció már közel 50 éve fennáll, így annyira megszokottá válhatott a horvát-szlavon-dalmát miniszter léte és tevékenysége, hogy a szokás nem a tárca nélküli miniszterek, hanem a szakminiszterek közé sorolta. Erre utal az is, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyvek gyakran ennek megfelelően említik: egyrészt elhagyva a „tárca nélküli” utalást, másrészt a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium elnevezést használva.⁷⁶

A törvényjavaslatról véleményt, illetve jelentést készített a Képviselőház pénzügyi, közigazgatási és igazságügyi együttes bizottsága Khuen-Héderváry Károly gróf elnöklete alatt. A bizottság jelentése nem tesz ki egy oldalt sem, és valójában szinte csak törvényjavaslat indokolását ismerteti, ismétli meg, néhány egyszerű megállapítást tesz. Maga a törvényjavaslat szövege egyébként sem tesz lehetővé mély elemzést, mivel igen rövid, és

71 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 25. (16. ülés)

72 Pesti Hírlap 1917. július 8. XXXIX. évf. 171. sz. 7. o.

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

74 Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 2. o. 1375.

75 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §.

76 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 27. (11. ülés), 1869. július 14. (44. ülés), 1899. szeptember 13. (31. ülés), 1919. január 21., 1920. augusztus 12., 1921. április 8.

részletkérdésekkel nem is foglalkozik. A bizottság egy – jelen dolgozat szempontjából is – nagyon fontos megállapítást tesz: „[...] a magyar alkotmányjogi fejlődés szerint hazánkban nemcsak a ministeriumok számának megállapítása, de hatáskörük megszabása is kizárólag törvényhozási úton eszközölhető [...]”.⁷⁷ A bizottság gyorsan túllép ezen megállapításán, és a kormány indokolását elfogadva, sőt kiegészítve támasztja azt alá. A bizottság jelentése szerint a körülmények olyan kivételesek, a tervezett szabályozás pedig egyértelműen ideiglenes, hogy nem jelentené ez a változtatás a rendes alkotmányos gyakorlattól való eltérést. A rövid jelentésben a második alapvető érv szerint a bizottság nem kíván a kormány munkájának akadályozója lenni, mivel ezt kötelezettségének tartja a háborúra tekintettel.⁷⁸

A törvényjavaslat először – igaz még nem érdemben – 1917. július 4-én került említésre a Képviselőházban. Esterházy Móric miniszterelnök ekkor jelentette be a Képviselőház ülésén, hogy a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló törvényjavaslatot kívánja beterjeszteni.⁷⁹ A Pesti Hírlap már másnap felhívta a figyelmet arra, hogy szokatlan dolog ideiglenes feladatokra miniszteri állásokat létrehozni. Sokkal gyakoribb és bevett szokás volt ilyen feladatokra kormánybiztost kinevezni.⁸⁰ A Népszava ennél sokkal súlyosabban fogalmazott. A témáról szóló „A négy új miniszterek” című cikkének mottója ez volt: „Nesze semmi, fogd meg jól!” Az írás egyenesen kimondta, hogy a törvényjavaslat a munkapárt és személyesen Tisza István befolyása alapján született meg: „a törvényjavaslat szomorú dokumentuma annak, hogy az új kormány Tisza és a munkapárt pórázán lóg, és a programban hirdetett szép s nagy szociálpolitikát csak abban a mértékben valósítják meg, amennyit a bukottak engednek.”⁸¹ A cikk kevesellte a törvényjavaslatban írt évi 400.000 koronás költségkeretet is, mivel azt nem tartotta sem alkalmasnak, sem elegendőnek a célok megvalósításához.

Miután megtörtént a beterjesztés bejelentése,⁸² a következő alkalommal, 1917. július 10-én került a Képviselőház napirendjére a kérdés. Ekkor került sor a javaslat sürgősséggel való tárgyalásának elrendelésére.⁸³ Másnap újból napirenden volt „a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló törvényjavaslat” tárgyalása.⁸⁴ A javaslat tárgyalásán a pénzügyi, közigazgatási és igazságügyi bizottságok együttes jelentésének előadója, Rakovszky Iván szólt először. A javaslat ismertetésén túl az előadó felhívta a Képviselőház figyelmét arra, hogy a javaslatban kétféle korlát van: az időtartam és a hatáskör szempontjából is.⁸⁵ Persze, ha az előadó szövegét, illetve a törvényjavaslat szövegét közelebbről megnézzük, akkor látszik, hogy éppen ez a két téma van a legkevésbé határozottan megfogalmazva.

Az időtartam tekintetében annyi szerepel a javaslatban, hogy az új minisztériumokat a háború és a békére való átmenet idejére hozzák létre. A háború vége még csak meghatározható a fegyverszüneti vagy a békemegállapodás dátumával, de a békére való átmenet ideje

77 Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 5. o. 1377.

78 Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 5-6. o. 1377.

79 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 233. o.

80 Pesti Hírlap 1917. július 5. XXXIX. évf. 168. sz. 6. o.

81 Népszava 1917. július 5. XXV. évf. 169. szám 6. o.

82 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 233. o.

83 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 255. o.

84 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 257. o.

85 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260. o.

bizonyosan nem ilyen konkrét. A hatáskör esetében hasonló a helyzet. A törvényjavaslat szerint az új minisztériumok csak olyan feladatokkal bízhatók meg, amelyek a háborúval vagy a békére való átmenettel kapcsolatosak, illetve olyannal, amelyek a rendes kormányzat keretén kívül állnak. Ez ugyancsak nem határozható meg egyszerűen, de az előadó ennek a kérdésnek a megoldását könnyeden a minisztertanácsra hárította.

Rakovszky képviselő szót ejtett az egyetlen felmerült alkotmányossági aggályról is: miszerint az addigi alkotmányos hagyomány szerint a miniszterek számát és feladatkörét csak és kizárólag törvény állapíthatta, állapította meg. A bizottság erre vonatkozó érve szerint ebben az esetben csak ideiglenes szabályozásról van szó, a későbbiekben ez nem lesz precedens, illetve a háborús időre való tekintettel a kormány rendelkezésére kell bocsátani az általa kért és szükségesnek tartott eszközöket.⁸⁶ A Népszava is idézte Hegedűs Lorántnak a képviselőházi vitában elhangzott, a javaslatot gyakran gúnyoló beszédét.⁸⁷ Hegedűs képviselő nagy bajnak tartotta, hogy a javaslat egyértelműen ellentétes a magyar alkotmányfejlődéssel. Tekintettel arra, hogy az 1848-as törvények alapeszméje szerint a miniszteri felelősséget törvényben kell szabályozni, a javaslat a benyújtott tartalommal számára elfogadhatatlan. Javaslatot tett arra elsősorban, hogy a miniszterek hatáskörét is tegyék a majdani törvény részévé, vagy másodsorban arra, hogy elsőként a minisztertanács állapíthassa meg a miniszterek hatáskörét, de a későbbiekben azt már a törvényhozás módosíthassa. Ugyancsak aggodalmát fejezte ki abban a tekintetben, hogy a háború során nem szerencsés megváltoztatni ily jelentős módon az államszervezetet.⁸⁸ Gündisch Guidó arra hívta fel a figyelmet a vita során, hogy jogszabályban nincs meghatározva a tárca nélküli miniszter fogalma, pusztán az eddigi gyakorlat alapján lehet ezt meghatározni, azonban koránt sem biztos, hogy mindenki számára egységesen. A miniszterelnök, a horvát-szlavón-dalmát miniszter és a király személye körüli miniszter azok, akik tárca nélküli miniszterként vettek részt a kormány munkájában abból a szempontból, hogy nem egy meghatározott közigazgatási ág élén álltak. A képviselő fontosnak tartotta volna tehát a tárca nélküli miniszter fogalmának törvényben való meghatározását.⁸⁹ Tisza István gróf igen hosszú felszólalásában elmondta, hogy a törvényjavaslattal nem értett egyet, nem támogatta a kormány bővítését. Biztosította azonban a kormányt arról, hogy törvényjavaslatot ennek ellenére elfogadják.⁹⁰ Ezzel kapcsolatban a Pesti Hírlap emlékeztetett, hogy Tisza István korábban két minisztérium felállítását maga is szorgalmazta.⁹¹ A törvényjavaslatot a fentiekkel együtt a Képviselőház 1917. július 13-án elfogadta.⁹²

A Főrendiház 1917. július 21-én vette napirendjére a törvényjavaslat tárgyalását.⁹³ A Főrendiház egyesült pénzügyi, valamint közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése alapvetően megismétli a képviselőházi bizottság érveit, és támogatni javasolja a törvényjavaslatot. A bizottság kifejezésre juttatta, hogy a megoldás ellentétes az alkotmányos gya-

86 Uo.

87 Népszava 1917. július 12. XXV. évf. 175. szám 4. o.

88 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260-269. o.

89 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 273-277. o.

90 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 299-315. o.

91 Pesti Hírlap 1917. július 8. XXXIX. évf. 171. sz. 7. o.

92 Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 320. o.

93 Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 5-19. o.

korlással, azonban kevés terhet ró a költségvetésre és ideiglenes konstrukciót hoz létre.⁹⁴ A főrendiházi vitában egyértelmű, hogy csak találgatások vannak arra vonatkozóan, hogy a négy új miniszteri pozíció milyen feladatokkal fog társulni. Az újsághírekben és a képviselőházi vitában felvetett feladatkörök mellett felvetődik még a demobilizációval kapcsolatos ügyekért felelős miniszteri pozíció is.⁹⁵ A főrendek egyéként leginkább a kormány érveit ismételték, majd elfogadták a törvényjavaslatot.⁹⁶

Az Esterházy-kormány kudarcához – sok más, súlyosabb probléma mellett – valószínűleg hozzájárult a kormány szervezetének átalakításával kapcsolatos bizonytalanság is. A kormány tevékenységét zavarhatta az újonnan felállítandó minisztériumok feladat- és hatásköre körüli vita, a megválaszolatlan kérdések kölcsönös átfedésekkel, személyi ellentétekkel.⁹⁷ A kormány fő feladatának alapvetően a választójog kérdését tartotta és tartották mások is. Azzal együtt, hogy ez nem valósult meg, az 1917. évi XI. törvénycikkkel a kormány megvillantotta a magyar alkotmányos hagyományoktól való eltérés lehetőségét a kivételes körülményekre való tekintettel.

Az 1917. augusztus 20-i minisztertanácsi ülésen Esterházy Móric miniszterelnök elmondta, hogy az uralkodónál tett látogatása alkalmával őt tájékoztatta megromlott egészségi állapotáról, ami nem teszi lehetővé, hogy a nehéz történelmi időkben az államügyek vezetését nyugodt lelkiismerettel vállalja. Erre tekintettel kérte az uralkodót, hogy miniszterelnöki állásából mentse fel őt. Károly király elfogadta a miniszterelnök lemondását, és Wekerle Sándort nevezte ki miniszterelnöknek. A miniszterelnök közlését a minisztertanács tudomásul vette, egyúttal felkérte a miniszterelnököt, hogy a teljes kormány lemondását jelentse be az uralkodónak.⁹⁸

Az Esterházyt követő Wekerle-kormány eskütételét⁹⁹ követő napon, az 1917. augusztus 24-én tartott minisztertanácsi ülésen történt meg az 1917. évi XI. törvénycikk alapján létesített tárca nélküli miniszteri pozíciókra történő javaslattétel. A minisztertanács elfogadta a miniszterelnök javaslatát, a napirendi pont címének megfelelő határozatot hozta, abban módosítást nem tett.¹⁰⁰ Ehhez kapcsolódóan az Est 1917. szeptember 5-i száma az 1917. évi XI. törvénycikknek egy érdekes utóhatásáról tudósított. Wekerle Sándor miniszterelnök felkereste Szász Károly házelnököt, és együtt megtekintették az üléstermet és a tizennégy új miniszteri bársonyszéket. Mivel a miniszterek száma négygyel növekedett, a korábbi mi-

94 Főrendiházi Irományok (FI) 1910. XXIV. kötet, 62-63. o., 1466.

95 Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 6. o.

96 Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 18. o.

97 VARGA Lajos: Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon 1916-1918. Budapest, Napvilág, 2004. 59. o.

98 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 20. (23. ülés)

99 1917. augusztus 23. Lásd: BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 91. o.

100 A napirend címe: „Az 1917:XI. tc. alapján a tárca nélküli miniszterek ügykörének, elhelyezésének kijelölése – dr. Vázsonyi Vilmos megbízása a választói jog előkészítésével, helyisége az igazságügyminiszteri palota, beosztottai: a Belügyminisztériumból Némethy Károly államtitkár a vele dolgozó tisztviselőkkel, az Igazságügyminisztériumból dr. Lengyel Aurél miniszteri osztálytanácsos, dr. Rassay Gyula miniszteri segédtitkár, dr. Spur Endre és Sziller Péter bírósági jegyző, külön alkalmazásban, mint statisztikai tanácsadó, Rácz Gyula székesfővárosi statisztikai hivatali helyettes igazgatói címmel felruházott titkár; – gr. Hadik János megbízása a közlélemezési ügyekkel; – gr. Batthyány Tivadar megbízása a szociális jellegű teendőkkel; – valamint dr. Földes Béla megbízása az átmeneti gazdasági teendőkkel; hatáskörüket és személyzetüket a későbbiekben határozzák meg.” MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

niszteri székek helyét szűkíteni kellett, hogy a rendelkezésre álló helyen minden miniszter széke elférhessen.¹⁰¹

Az 1917. szeptember 7-én megtartott minisztertanácsi ülésen Wekerle Sándor miniszterelnök ismertette azt a beszédet, amelyet a kormány bemutatkozása kapcsán kíván tartani a képviselőházban szeptember 12-én és a főrendiházban szeptember 13-án. A minisztertanács a beszéd szövegét tudomásul vette.¹⁰²

Wekerle miniszterelnök képviselőházi beszédét a következőképpen kezdte: *„Midőn újból kinevezett ministertársaimmal a t. háznak bemutatkozom, a helyzet általános jellemzéséül először is azt vagyok bátor kijelenteni, hogy amint — a ministerelnöki állást kivéve — változatlanul maradt az egyes ministeri állások betöltése, változatlanul marad s egészében fentartjuk azt a programot is, melyet hivatali elődöm ez évi június hó 21-én a t. házzal megismertetett. (Elélek helyeslés és taps a baloldalon.)”*¹⁰³ Wekerle kormánya, illetve az Esterházy-kormány újból meghirdetett programja a Képviselőházban támogatásra talált. A miniszterelnök a továbbiakban kijelentette, hogy *„[a]zok az irányelvek vezérnek bennünket továbbra is, melyeket hivatali elődöm programbeszédében az államigazgatás egészére kiterjedőleg körvonalozott.”*¹⁰⁴ Ezalatt elsősorban nem a témánk szempontjából érdekes, négy új tárca nélküli miniszteri pozíciót értette, hanem leginkább a szociális ügyek kérdését, azon belül is leginkább a lakásügyet, a népnevelést és a birtokpolitikát. Programbeszédében kitért részletesen is a tárca nélküli miniszterek kérdésére. A miniszterelnök mind a négy lehetséges tárca nélküli miniszterre vonatkozó terveit a Képviselőház elé terjesztette. Az első tárca nélküli miniszter feladataként határozta meg a választójogi reform megvalósítását. Ennek részleteit, céljait beszédje korábbi részében már ismertette. A miniszterelnök a második tárca nélküli miniszter hatáskörébe vonta a háborús állapotból a békére való átmenetre vonatkozó intézkedéseket, ezek közül legfőképpen a nyersanyagkészletek és a szükséglet megállapítása, beszerzése és szétosztása, a demobilizáció folytán szabaddá váló munkaerő igénybevételének helyes megállapítására vonatkozó intézkedések, a munkanélküliek foglalkoztatása, az ipari tevékenység folytonosságának biztosítása, a szünetelő iparok működésének felvétele, a hadiiparral foglalkozók rendes tevékenységére való áttérés elősegítése, a közlekedési és különösen a hajójáratok és hajóúrbiztosítási és megosztási kérdések irányítása, valamint annak biztosítása, hogy a nagy háborús ipari nyereségek az ipari fejlesztés céljaira használják fel. A harmadik tárca nélküli miniszter feladatkörébe tartoztak volna a népjóléti intézkedések. Ebben az esetben Wekerle egy jelentős törvénymódosítást irányzott elő. Szerinte a népjóléti tárca nélküli miniszter működésének feltétele az, hogy úgy módosítsák az 1917. évi XI. törvénycikket, hogy a módosítást követően a rendes igazgatás körébe tartozó intézkedések is a hatáskörébe legyenek utalhatók.¹⁰⁵ Erre szükség is lenne – amennyiben valóban ez a miniszterelnök szándéka –, hiszen a törvénycikk 1. §-ának második bekezdése így hangzik: *„A minisztérium a jelen törvény értelmében tárca nélkül kinevezett miniszterekre a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos fel-*

101 Az Est. VIII. évf. 221. sz. 1917. szeptember 5. 3. o.

102 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. szeptember 7. (26. ülés)

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

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

105 Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 11. o.

adatokat, továbbá az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhat.”¹⁰⁶ Ez már előrevetíti azt, hogy a népjóléti tárca nélküli miniszterből a későbbiekben rendes, a reszortminiszterek rendes rendszerébe illeszkedő miniszter lesz. Wekerle miniszterelnök programbeszédében a negyedik tárca nélküli miniszter pedig az élelmezési ügyekért lett volna felelős. A miniszterelnök az új tárca nélküli miniszterektől, illetve a pozícióiktól azt várja, hogy a minisztériumok közötti egyeztetések, tárgyalások és üzenetváltások számára csökken, ezáltal az egyes ügyek elintézés gyorsabb lesz.¹⁰⁷ Miután a Képviselőház elnöke megnyitotta a kormányprogram vitáját, igen sok és terjedelmes hozzászólás történt. Egy rövid megjegyzéstől eltekintve nem került szóba a négy tárca nélküli miniszter pozíciója és az 1917. évi XI. törvénycikk felülvizsgálata sem.¹⁰⁸ Wekerle miniszterelnök a Főrendiház előtt is ismertette a kormány programját. Valójában ugyanazt a programot mutatta be, mint Képviselőházban, valamivel rövidebb formában. Sietett a Főrendiház előtt is hangsúlyozni, hogy elődje programját mindenben a magáévá tette. A négy tárca nélküli miniszter leendő feladatkörét a Képviselőházban előadottakkal egyezően adta elő.¹⁰⁹

A fentiek összefoglalásaképpen meg kell vizsgálnunk, hogy milyen változás történt az alapelvek szintjén az 1889-ben kimondottakhoz képest. Érdekes itt ismét felidézni a Képviselőház pénzügyi, közigazgatási és igazságügyi együttes bizottságának jelentését az 1917. évi XI. törvénycikk javaslatával kapcsolatban. Itt kimondták, hogy „[...] a magyar alkotmányjogi fejlődés szerint hazánkban nemcsak a ministeriumok számának megállapítása, de hatáskörüik megszabása is kizárólag törvényhozási úton eszközölhető [...]”¹¹⁰ Azaz megerősítették a korábban is alkalmazott elvet, mely szerint a minisztériumok számát és hatáskörét törvényben kell meghatározni. Ugyanezt az elvet rögzítették még 1889-ben is. Azonban 1917-ben egy jelentős változást tapasztalhatunk, amely azt eredményezte, hogy törvényhozási úton kivételt alkottak a korábbi közjogi elvhez képest. A zárt elven belül a kormány részjogosítványokat kapott saját szervezetének alakítására korlátozottan, a törvény keretei között.

Annak ellenére, hogy a véleményezők és a törvényjavaslat benyújtói is hangoztatták, hogy a létrehozandó szabályozás csak ideiglenes, igen maradandónak minősült az 1917. évi XI. törvénycikkkel megteremtett, fent ismertetett konstrukció. Ezt három évvel később a két világháború közötti időszak közjogi berendezkedésének alapját képező, az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk erősítette meg a 6. §-ával, amely megtartotta és kibővítette a korábban kidolgozott rendszert.¹¹¹ Annyira szilárdnak és használhatónak bizonyult az 1917-es modell,

106 1917. évi XI. törvénycikk 1. §.

107 Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 11. o.

108 Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVII. kötet 13-36. o.

109 Főrendiházi Napló (FN), 1910. V. kötet. 22-25. o.

110 Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet, 5. o. 1377.

111 1920. évi I. törvénycikk 6. § „A magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917:XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kiscsapatok miniszterével, a közlelmezésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítetik ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg.”

hogya a két világháború közötti időszakban és még a II. világháború alatt is – kimondva vagy kimondatlanul – erre alapozva nevezett ki a kormányzó tárca nélküli minisztereket.¹¹²

A két világháború közötti időszakban a tárca nélküli miniszterek száma igen változó volt. Ez a változó létszám azonban egyértelműen a már elmúlt I. világháborúhoz és a kezdődő II. világháborúhoz kötődik. Az I. világháborút követő időszakban – az 1917. évi XI. törvénycikk szellemének megfelelően – viszonylag magas volt a tárca nélküli miniszterek száma (legfeljebb négy). E miniszterek feladata jórészt valóban azoknak a többletfeladatoknak az elvégzéséből álltak, amelyek a háborús körülményekből a békés állapotba való átmenethez voltak szükségesek (választójog, kiscgazdák, kisebbségek, közlekedésügy). A bethleni konszolidáció az ilyen tárca nélküli miniszterek számának csökkentését eredményezte, időszakosan nem is volt tárca nélküli miniszter tagja a kormánynak. A II. világháborúhoz közeledve, különösen az Imrédy-kormánytól a tárca nélküli miniszterek száma ismét megnövekedett. E miniszterek feladata már a nem a háborúból a békébe való átmenet elősegítése volt, sokkal inkább a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás és a háborúra való felkészülése eredményezte azt, hogy szükség volt új tárca nélküli miniszteri állások létrehozására. Így volt az Imrédy-kormány felvidéki ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, majd a második Teleki-kormányban újból közellátásügyi miniszter. A Kállay-kormányban már volt felelős tárca nélküli minisztere a hadigondozásnak és a nemzetvédelmi propagandának is.

Az időszakban megemlíthető az 1917. évi XI. törvénycikk értelmezésének változása is. A fentebb írtak szerint e törvénycikk az I. világháborúval kapcsolatban, azzal összefüggésben adott lehetőséget a kormányok számára, hogy tagjaik számát négy tárca nélküli miniszterrel egészítsék ki. Tekintettel a törvényszöveg pontatlanságára, ezt a törvénycikket a II. világháborúra való felkészülés során is alkalmazni lehetett. Másrésztől nem volt olyan alkotmányos korlátozás a javaslatot tevő kormány és a kinevezést eszközöző kormányzóval szemben, amely megakadályozhatta volna a kinevezéseket. Ha a jogalkotó – egyébként jól és többször kifejezett – szándékát félretesszük, és nem vagyunk tekintettel a törvénycikk keletkezésének körülményeire, valamint csak a törvénycikk szövegét vesszük alapul, akkor a II. világháborúra való felkészüléshez kapcsolódó tárca nélküli miniszterek kinevezése jogszerű, és a törvényszöveggel összhangban áll. Minden más esetben az 1917. évi XI. törvénycikk további, kiterjesztő értelmezése szükséges.

Ez utóbbi, értelmezéssel kapcsolatos kérdés validitását támasztja alá a közgazdasági miniszteri állás¹¹³ létrehozásával kapcsolatos sajtóvita 1928-ban. Gál Jenő felidézte az 1917. évi XI. törvénycikk vitája során elhangzott érveket, különösen a bizottságjelentést, amely szerint a törvény rendelkezése kivételes jellegű és átmeneti intézkedés, és így az

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

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

113 Teljes elnevezéssel tárca nélküli közgazdasági miniszter az ország gazdasági politikájának egységes irányítására. A tárca nélküli miniszteri állás első betöltője Bud János volt 1928. szeptember 5-től. BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 249. o.

alkotmányos gyakorlaton nem változtat. Meglátása szerint már megszűnt az az átmeneti időszak, amelyre az 1917. évi XI. törvénycikket megalkották.¹¹⁴ Berecz Sándor szerint a tárca nélküli miniszteri állások számának növelése meghatározott időtartamra szóló, átmeneti intézkedés volt. Sem közjogi, sem politikai, sem költségvetési szempontból nem volt már 1928-ban fenntartható ez álláspontja szerint.¹¹⁵ Az én véleményem, hogy a Horthy-rendszer tárca nélküli miniszterek kinevezésével kapcsolatos gyakorlata az 1917. évi XI. törvénycikknek legalábbis merész értelmezését igényelte. A törvénycikk kifejezett célja az I. világháborúval és annak lezárásával kapcsolatos, valóban igazolható többletfeladatok ellátása volt.

¹¹⁴ GÁL Jenő: A főminiszter és az alkotmány. Pesti Napló. 79. évf. 202. sz. 1928. szeptember 6. 1-2. o.

¹¹⁵ BEREZ Sándor: Törvényszerű-e az új gazdasági minisztérium létesítése? Pesti Napló. 79. évf. 210. sz. 1928. szeptember 16. 13. o.

II. A MŰKÖDŐ KORMÁNY

II. 1. A kormány működéséről általában

A dualizmus kezdeti időszakában a kormányra nem lehet úgy tekinteni, mint egységesen, kiforrottan működő testületre. Sem 1848-ban, sem 1867-ben, sem azt követően nem figyelhető meg a kormányon belüli hierarchia, nincs alá-fölérendeltség a miniszterelnök és a miniszterek között. A miniszterelnököknek jogszabályból eredő többletereje nincsen, politikai értelemben sem. Kiemelkedő szerepét a kormányon belül a tekintélye biztosíthatja.¹¹⁶

A testületi jellegű döntéshozatal volt a jellemző. A kormányok személyi kérdéseinek alakulása is a kor fontos jellemvonásaira mutat rá. A miniszterek kinevezése nem kötődött egyértelműen a miniszterelnökhöz, hiszen abban a kormányzó párt vezetésének és az uralkodónak is jelentős beeszlása volt. Általában nem az új miniszterelnök választhatta meg kormányának összetételét, hanem azt az előző kormányból „örökölte meg”. Előfordult, hogy a miniszterelnökök gyorsabban „cserélődtek”, mint a miniszterek. Ez az előbbieken írt körülményekből adódik, és abból, hogy a kormány esetleges kudarcaiért, hibáiért a miniszterelnökök kellett vállalnia a felelősségét. Tisza Kálmán kormányra kerülésével az előbbieken jelentős változások következtek be.¹¹⁷

A kormány működése megfelelt a parlamentarizmus – a mai szempontok szerint megállapított – követelményeinek. A kormány testületi szervként működött, és testületi döntéseit a minisztertanácsban hozta. A kormányzaton belüli legfontosabb döntés-előkészítő fórum a minisztertanács, azaz a kormányülés volt. A minisztertanács elnevezés koronatanácsra változott abban az esetben, ha a testületi ülésen nem a miniszterelnök, hanem az uralkodó elnökölt.¹¹⁸ A dualizmus időszakának első harmadára volt jellemző, hogy Ferenc József gyakrabban tartott koronatanácsot. Az 1880-as évek elejétől ritkultak a koronatanácsok;

¹¹⁶ Lásd erre bővebben: FERDINANDY Gejza: A Magyar Alkotmányjog tankönyve. Budapest, Franklin, 1911., KMETY Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer, 1897., VASVÁRY Ferencz: A magyar közigazgatás központi alapszervei. Budapest, Politzer, 1902., FERDINANDY Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer, 1902., MÁRIÁSSY Béla: Magyarország közjoga. Győr, Pannonia, 1893., SZABÓ Béla: A Magyar korona országainak státuszjogi és monarchiai állása a pragmática sanctio szerint. Budapest, magánkiadás, 1848., CONCHA Győző: Ujkori alkotmányok. 2. kötet. Budapest, MTA, 1885., BONCZ Ferencz: Magyar államjog. Budapest, Athenaeum, 1877., VIGYÁZÓ Ferenc: Az európai közjog. Egy alkotmányos garantiája. Budapest, k. n., 1896., TANÁRKY Gedeon: Magyarország helyzete az európai államrendszerben. Pest, Pfeifer, 1866., BEÖTHY Ákos: A magyar államiság fejlődése, küzdelmei. 3. kötet. Budapest, Athenaeum, 1906., FERDINANDY Gejza: A királyi méltóság és hatalom Magyarországon. Budapest, Kilián, 1895., CSILLAG Gyula: A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-iki évek közjogi alkotásai. Budapest, Athenaeum 1871., SUHAYDA János: Magyarország közjoga. Tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-iki törvényekere. Pest, Emich, 1861.

¹¹⁷ CIEGER András: A kormányzat helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875), In: PAJKOSSY Gábor (szerk.): Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon. Budapest, ELTE BTK, 2000. 74-75. o.

¹¹⁸ MOLNÁR Kálmán: Magyar közjog. Budapest, Danubia, 1929. 653. o.

abban az esetben került rájuk sor főleg, ha a két birodalomrész kapcsolata igényelte az uralkodó közvetítő tevékenységét.¹¹⁹ A minisztertanácsok kevéssé voltak formalizáltak, előfordult azonban, hogy szabályozták vagy megkísérelték szabályozni ezen testületi ülések időpontját, esetleg összehívásuk módját. Az 1848. évi III. tc. 17. §-a alapján egyébként a miniszterelnökre volt bízva, hogy mikor és mely ügyben látja szükségesnek a minisztertanács összehívását („ki [a miniszterelnök] e tanácsot, midőn szükségesnek látja, mindenkor összehívhatja”¹²⁰). A dualizmus egyes időszakában a Pesti Napló mint kormánypárti napilap hozta nyilvánosságra a minisztertanácsi döntéseket, esetenként a minisztertanácson lezajlott vitákat is.¹²¹ Természetesen a hivatalos közlönyök tartalmazták a minisztertanács jogszabályi formájú döntéseit.

A dualizmus időszakának első kormánya az Andrássy-kormány volt. Ez minisztertanácsi ülései közül az egyik elsős – a folyamatban lévő igen jelentős feladatok mellett (kiegyezési törvény kidolgozása, áprilisi törvények módosításának előkészítése) – időt szántak arra, hogy a kormányülések, azaz a minisztertanácsok, a minisztertanácsi ülések rendjét meghatározzák. Olyan kérdésekkel is foglalkoztak, mint hogy hol üljenek a kormány tagjai a képviselőházban, vagy hogy hol helyezték el a minisztériumokat. Ezeket a kérdéseket azonban nem kőbe vésett módon határozták meg, gyakran újra és újra a minisztertanácsok napirendjére kerültek. A leggyakrabban az új miniszterelnök által tartott első minisztertanácson vagy röviddel azt követően foglalták össze és rögzítették a minisztertanácsokra vonatkozó főbb szabályokat és gyakorlatokat. Előfordult az is, hogy egy már nem alkalmazott, de korábban bevett szokást elevenítettek fel. Ezekre az alábbiakban néhány példát adok majd.

Ahogy a frissen megalakuló Batthyány-kormány tájékoztatta a megyei hatóságokat a kormány megalakulásáról (és még ezt megelőzően a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány megalakulásáról is), ugyanúgy tájékoztatta megalakulásáról a Wenckheim-kormány a törvényhatóságokat. Ez nem alakult ki szokásként, azonban néhány esetben előfordult. Tisza Kálmán kormányának megalakulásakor a minisztertanács nem döntött úgy, hogy a törvényhatóságokat értesíteni kellene a kormány megalakulásáról. A törvényhatóságok tájékoztatása valószínűleg azon múltott, hogy az újonnan megalakuló kormány folytatólagosan átveszi az előző kormány ügyeit, illetve nagyon hasonló miniszteri gárdával dolgozik majd, mint az előző, vagy éppen a kormány politikájában vagy a kormány összetételében jelentős változtatás lesz tapasztalható.

A felelős kormány kinevezése utáni hetekben az uralkodó elnökletével tartott minisztertanácsokon próbálták meghatározni az egyes minisztériumok hatásköreit, feladatait, a minisztériumok ügyköreit az új viszonyoknak megfelelően. Az ügykörök kialakítása elég elnagyoltra sikerült, aminek az oka nem feltétlenül ismerhető meg. Lehet, hogy az idő volt kevés, nem volt erre irányuló egyértelmű szándék, de Somogyi Éva szerint az is felmerülhet, hogy az a belátás áll emögött, hogy az ügykörök meghatározásának a gyakorlaton, és nem az elméleten kell alapulnia.¹²² Egyébként a későbbiekben erre kerül sor több alkalommal is a minisztertanács ülésein, ahogyan ez a későbbi fejezetekben látható.

119 KOZÁRI Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere. Budapest, Napvilág, 2003. 468. o.

120 1848. évi III. törvénycikk 17. §.

121 SZENTE Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. Budapest, Atlantisz, 2011. 253. o.

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

A minisztertanácsok – főleg a kezdeti időszakban – gyakran előkészítetlenek voltak. Nem létezett a minisztertanácsi előterjesztések előzetes írásbeli köröztetése. Így gyakran fordult elő, hogy a miniszter a minisztertanácson hozott elő egy témát, teljesen előkészítetlenül, anélkül, hogy arról előzetes egyeztetések folytak volna. Ez nemcsak a kormány működését, hanem személyesen a miniszterelnök helyzetét is megnehezítette, hiszen neki mindenképpen állást kellett foglalnia egy olyan kérdésben, amelyre nem készült, nem is készülhetett fel. Lónyay Menyhért miniszterelnöknek éppen erre tekintettel kellett úgy rendelkeznie, hogy „*a minisztertanácsban felmerülendő tárgyak minden egyes miniszter úr által vele előlegesen közöltessenek azon célból, hogy tudomást szerezvén magának az elintézendő tárgyak gyors elintézése iránt, azokat kellő sorozatban tűzhesse napirendre. Ez annyival inkább szükséges miután csak ily módon lehet az eldöntendő tárgyak gyors elintézése iránt célszerűen intézkedni.*”¹²³ A minisztertanácsi ülések hatékonyságát nagyban hátráltatta az is, hogy erre az időszakra nem alakult még ki a domináns miniszterelnöki pozíció és reszortminiszteri szerepkör. Ezek hiányában a testületi döntéshozatal volt jellemző, azaz minden ügyet, minden napirendi pontot a teljes minisztertanács közösen megvitatott. Ennek a rendszernek a kialakulása és rendeződése Tisza Kálmán kormányának kezdeti időszakára tehető.¹²⁴

II. 2. A minisztertanács döntései saját működéséről

A kormány gyakran foglalkozott a minisztertanács mint saját tanácskozó szerve működésével. Tekintettel arra, hogy ezek a kérdések – bár a kormány általános politikáját, politikai irányvonalát nem érintik – az egész kormány számára jelentősek, így tárgyalásuk nyilvánvaló terepe a minisztertanács.

A minisztertanácsi ülések gyakoriságát semmilyen szabályozás sem határozta meg előírás-szerűen. Voltak olyan kormányok, amelyek időről időre valamiféle ülésezési rend kialakítására tettek kísérletet, de ezek csak ideiglenes próbálkozások maradtak. Átlagosan havonta 2-5, évente 30-40 ülést tartottak. Természetesen ettől az átlagos mennyiségtől jelentős eltérések tapasztalhatók.¹²⁵

Az Andrassy Gyula vezette kormány minisztertanácsa 13. ülésén,¹²⁶ 1867. február 25-én több olyan témát is napirendjére tűzött a kormány, amelyek a minisztertanács működése szempontjából jelentősek. Érdekességként megjegyzendő, hogy 1867. február 20-án csak Andrassy Gyula miniszterelnök tette le az esküjét, így ő tekintendő e minisztertanács időpontjában a kormány egyetlen hivatalos és jogszerinti tagjának. Az Andrassy-kormány miniszterei csak 1867. március 14-én tették le esküjüket.¹²⁷ Az 1867. február 25-i minisztertanács napirendjén volt tehát a miniszterek ülésrendje a képviselőházban, a minisztériumok

123 MNL Miniszterelnökség, Minisztertanácsi jegyzőkönyvek K27 1871. november 15. 4. pont.

124 CIEGER András: A kormányzat helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875), In: PAJKOSSY Gábor (szerk.): Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon. Budapest, ELTE BTK, 2000. 71. o.

125 KOROKNAI Ákos–LAKOS János: A magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek sorozata 1867–1919 közötti részének szerkesztési és forrásközlési elvei. Levéltári Szemle, 30. 1980/3. szám 342. o.

126 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. február 15. (1. ülés)

127 BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 83. o.

szervezetének és ügyvezetésének megállapítása, valamint a hivatalos helyiség biztosítása a Miniszterelnökség részére. A miniszterek ülésrendje tekintetében határozatot is hozott a minisztertanács. E határozat szerint a miniszterek a képviselőházban az első padosorban foglalnak helyet, az elnökséghez közel. Elhatározták azt is, hogy a kormány nevében megkeresik a háznagyit, hogy az országban kizárólag a miniszterek számára fenntartott helyiséget biztosítson. A minisztériumok szervezetének és ügyvezetésének témájában nem hozott határozatot a minisztertanács. Tekintettel a téma súlyára, úgy határoztak, hogy ebben a témában egy külön ülést fognak majd tartani. A Miniszterelnökség elhelyezésével kapcsolatban ugyancsak nem hoztak határozatot, azonban „*mint közelebb ellátandó ügykérdés feljegyzetett.*”¹²⁸

II. 2. 1. Értekezési rend

A minisztertanácsi ülések jegyzőkönyvéből jól látszik, hogy a kormányok, illetve a miniszterelnökök visszatérő igénye volt, hogy a kormány és a minisztertanács működését hatékonyabbá, gördülékenyebbé, professzionálisabbá tegyék. Ennek érdekében több alkalommal is foglalkoztak az értekezési rend bevezetésének szükségességével.

Az Andrassy-kormány elsőként foglalkozott a minisztertanácsi munka hatékonyabbá tételével. Ennek elérésére ülészi rendet vezettek be, a minisztertanács napirendjére vették a minisztertanácsi ülések megtartásának szabályozását. Azzal indokolták a szabályozás szükségességét, hogy a minisztertanács elé kerülő és tárgyalandó ügyek száma jelentősen megnövekedett, és ezért javasolták, hogy a minisztertanácsok rendes üléseit mindig meghatározott napokon tartsák. A minisztertanács úgy határozott, hogy március 11-től minden héten kétszer, hétfőn és csütörtökön délelőtt 10 órakor fognak ülést tartani a Miniszterelnökség hivatali helyiségében. Fontos megállapítás, hogy ezeken a rendes üléseken a minisztereknek külön meghívó nélkül meg kellett jelenniük. Döntésük értelmében sürgős esetben a minisztertanácsot más napokra is össze lehetett hívni, amiről a minisztertanács jegyzője vagy helyettese meghívó útján értesítette a minisztereket. Fontos lépés, hogy a minisztertanács üléseibe rendszerességet próbált vinni a kormány.¹²⁹

Már az Andrassyt követő Lónyay Menyhért módosítani kényszerült az elődje által megállapított értekezési rendet. Tekintettel a megnövekedett ügyteherre, Lónyay Menyhért miniszterelnök azt javasolta, hogy a bejelentését követő napok mindegyikén reggel 8 és délelőtt 11 óra között tartsanak minisztertanácsi ülést. Ezt az ülésrendet egészen addig kellett folytatni, amíg a legsürgősebb és a legfontosabb ügyekben nem hoznak döntést. A következő napi napirendet az előző napi ülésen határozták meg.¹³⁰ Az így megállapított értekezési rendek gyengeségét mutatja, hogy a rendkívüli ülésrendet nem tartották fenn túl sokáig; május 16-án, 17-én és 21-én, majd azt követően június 5-én tartottak minisztertanácsi ülést.

Szapáry Gyula miniszterelnök is találkozott az értekezési rend megoldhatatlannak tűnő problémájával, amikor ő is az javaslatot tett a minisztertanács heti ülésére. A minisz-

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

129 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. március 7. (13. ülés)

130 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1872. május 15. (45. ülés)

terelnök javaslata szerint a kormány hatékony működése érdekében célszerű lett volna a minisztereknek minél gyakrabban találkozniuk, és erre a célra egy állandó napot is javasolt kijelölni. A miniszterelnök arra is javaslatot tett – annak érdekében, hogy a miniszterek minél felkészültebbek lehessenek a minisztertanácsi üléseken –, hogy minden egyes minisztertanácsi ülés végén határozzák meg a következő minisztertanácsi ülés napirendi pontjait. A minisztertanács a miniszterelnök javaslatát elfogadta azzal, hogy a minisztertanácsi ülésekre a kijelölt nap a péntek legyen, amikor is „*lehetőleg a déli órákban tartassék minden tanács*”. A minisztertanács azzal is egyetértett, hogy minden ülés végén meg kell határozni azokat a napirendi pontokat, amelyeket a következő minisztertanácsi ülésen első sorban fognak majd tárgyalni. A minisztertanács döntését azonnal végrehajtva, ezen minisztertanácsi ülés 31. napirendi pontjaként meghatározták a következő ülés legfontosabb napirendi pontjait.¹³¹ Ezt a két, miniszterelnöki javaslatra megszületett határozatot egyébként már a döntést követő április és május hónapokban sem tartotta be a kormány. Az ülések vagy gyakoribbak, vagy ritkábbak voltak, mint a heti, illetve az egyes ülések végén sem határozták meg egy idő után a következő ülés legfontosabb napirendjeit.

Ezen ismertetésben utolsóként Wekerle Sándor is megpróbált állandó értekezési rendet kialakítani a minisztertanács számára. A folyó ügyek gyors intézése érdekében a miniszterelnök azt kérte a minisztertanács tagjaitól, hogy rövidebb időközönként tartson üléseket. A miniszterelnök javaslata a hetenkénti ülésezés volt. A minisztertanács támogatta a miniszterelnök javaslatát, határozata szerint lehetőleg minden héten csütörtökön, délután 4 órakor tartottak minisztertanácsi ülést.¹³² Az értekezési rendet ebben az esetben sem tartották be.

Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy van-e egyáltalán jelentősége annak, hogy a minisztertanácsnak van ülésezési rendje vagy nincs. Feltételezhetjük, hogy a kormány hatékony és gördülékeny működését segítette volna egy ilyen, előre meghatározott értekezési rend. Azonban az 1848. évi III. törvénycikk, amely a kormány számára alapvető jelentőségű másként rendelkezik. Ennek 17. §-a szerint¹³³ a minisztertanácsot akkor kell összehívni, ha szükséges. Andrassy, Lónyay, Szapáry és Wekerle miniszterelnökök professzionalitás felé irányuló törekvése dicséretes, azonban annak közjogi alapja, közjogi elvártsága nincsen.

II. 2. 2. A kormánytagok számonkérése

Tekintettel arra, hogy a minisztertanács a kormány tanácskozó szerve, ez az a fórum, ahol a miniszterek beszámolnak arról, hogy feladataikat hogyan végezték el, milyen nehézségekbe ütköztek, milyen együttműködésre van szükség. Annak érdekében, hogy az egyes kormány szintű feladatok végrehajtása követhető, modern szóval élve menedzselhető legyen, a miniszterelnök a fontosabb kérdésekben számon kéri, beszámoltatja minisztereit.

Az első ilyen minisztertanácsi jegyzőkönyvben is rögzített miniszterelnöki számonkérés nem csekélyebb témában történt, mint az 1848-as törvények átdolgozása, valamint a közös ügyek rendezésére vonatkozó törvényjavaslat előkészítése. Andrassy miniszterelnök ebben

¹³¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1890. március 25. (10. ülés)

¹³² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

¹³³ 17. § „Az összes ministerium tanácsülésében, midőn Ő Felsége, vagy a nádor királyi helytartó abban jelen nincs, a ministerelnök elnököl, ki e tanácsot, midőn szükségesnek látja, mindenkor összehívhatja.”

a témában a minisztertanács előtt, anélkül, hogy előterjesztés készült volna, egyszerűen számon kérte a minisztereket, hogy hogyan áll a feladatok előkészítése. Horváth Boldizsár igazságügyminiszter, Lónyai Menyhért pénzügyminiszter és Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter magukra vállalták a kapcsolódó feladatok mielőbbi megoldását.¹³⁴ Úgy tűnik, hogy a közvetlen miniszterelnöki számonkérés hatásos volt, mivel a következő minisztertanácscon, 1867. április 28-án a közösügyi törvényjavaslat újra napirenden volt. Horváth Boldizsár igazságügyminiszter felolvasta minisztertársai előtt a törvényjavaslat tervezetét, amelyet a későbbi áttekintés és véleményezés lehetőségét megteremtve a többi miniszternek később írásban is eljuttatott.¹³⁵ Az 1867. május 1-jei minisztertanácscon szintén napirendre került az 1848-as törvények módosítására irányuló javaslatok előkészítése. Ekkor a minisztertanács tárgyalta a javaslatokat, de határozatot nem hozott.¹³⁶ A későbbiekben a miniszterelnök általi számonkérés gyakorlata újból megjelenik majd.

Andrássyval ellentétben Tisza Kálmán miniszterelnök állandó gyakorlat bevezetését kísérelte meg már a miniszterelnöksége elején, az 1876. október 3-i minisztertanács ülésén. Ekkor felolvasták mindazon minisztertanács határozatokat, amelyeknek a végrehajtása még nem történt meg. A miniszterek beszámoltak arról, hogy mi az érintett minisztertanács határozatokban számukra megállapított feladatok állása, mi a késlekedés oka. A minisztertanács határozott a feladatok teljesítésének módjáról és határidejéről.¹³⁷ A későbbi minisztertanács jegyzőkönyvek tanúsága szerint ez a gyakorlat nem állandósult.

II. 2. 3. Előterjesztések kezelése a minisztertanácscon

Ahogy az értekezési rend bevezetésére és a számonkérés gyakorlatának meghonosítására tett kísérletek a hatékony minisztertanács működést eredményezték volna, az előterjesztések megfelelő módon történő kezelése is hasonló eredménnyel járhatott volna.

Annak érdekében, hogy az érintett szakminiszterek a rájuk rótt feladatokról mielőbb tudomást szerezzenek és minél pontosabb tájékoztatást kapjanak a feladat tartalmáról, a minisztertanács 1867. március 27-én úgy döntött, hogy az egyes szakminisztereket érintő minisztertanács határozatokat a lehető leggyorsabban írásban eljuttatják az illetékes miniszterhez. Ezeket a dokumentumokat a miniszterelnök és a minisztertanács jegyzője írja alá.¹³⁸ Az Andrássy által szorgalmazott gyakorlatot folytatta Lónyay Menyhért, amikor a minisztertanács ülések minél hatékonyabb szervezése érdekében arra kérte a minisztereket, hogy a minisztertanácscon tárgyalandó ügyeket előre közöljék vele. Azért kérte ezt, hogy a tárgyalandó témák ismeretében eldönthesse, hogy azokat milyen sorrendben tűzi napirendre.¹³⁹

Elődei törekvéseit folytatva, Szlávy József is kísérletet a minisztertanács munkájának gördülékenyebbé tételére. Az ügyek hatékonyabb elbírálása volt napirenden a minisztertanács 1873. augusztus 24-i ülésén, illetve az a kérdés, hogy ennek érdekében hogyan érdemes

134 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 25. (17. ülés)

135 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 28. (18. ülés)

136 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. május 1. (21. ülés)

137 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1876. október 3. (41. ülés)

138 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 27. (4. ülés)

139 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1871. november 15. (51. ülés)

az egyes ügyeket a minisztertanács ülésén megtárgyalni. A minisztertanács azt tartotta kívánatosnak, hogy a minisztertanács elé kerülő ügyekről a minisztereknek is legyen előre tudomásuk. Ennek értelmében azt határozatot hozták, hogy minden törvényjavaslattal kapcsolatos minisztertanács elöterjesztést és a nagyobb lélegzetű, hosszabb megfontolást igénylő elöterjesztést a kapcsolódó miniszteri véleménnyel együtt, a minisztertanács ülést megelőzően el kellett juttatni a miniszterelnöknek megfelelő példányszámban. A miniszterelnöknek ezt követően egyeztetnie kellett az érintett szakminiszterekkel, és az így észrevételezett anyagokat terjesztette a minisztertanács elé.¹⁴⁰

Tisza Kálmán miniszterelnök indítványára, a következő ülészakban elöterjesztendő javaslatok kellő időben történő előkészítése érdekében a minisztertanács döntött arról, hogy egyes ügyeket mely időpontra kellett a felelős és előadó miniszternek előkészítenie. A miniszterek felkérését kaptak arra vonatkozóan, hogy a július közepén esedékes minisztertanács ülésre készítsék el azon javaslatok listáját, amelyeket majd az őszi ülészak során kívánnak tárgyalni.¹⁴¹

Az 1941. március 14-i minisztertanács ülésen Teleki Pál miniszterelnök a törvényjavaslatok előzetes tárgyalásával és minisztertanács elöterjesztésével kapcsolatos eljárási renddel kapcsolatban tett elöterjesztést. Arra tett javaslatot, hogy a törvényjavaslatok és a nagy jelentőségű kormányrendeletek tervezeteit először az illetékes minisztériumon belül, az érintett ügyosztályok tárgyalják meg, majd pedig a javaslat által érintett miniszterek egymás között folytassanak tárgyalásokat. Az így megtárgyalt javaslatok kerültek az igazságügyminiszterhez. Miután az Igazságügyminisztérium Törvényelőkészítő Ügyosztálya megszövegezte a javaslatot, azt az illetékes és érintett miniszter terjesztette a minisztertanács elé. Ettől az eljárásrendtől a miniszterelnök a törvény- és kormányrendelet-javaslatok hatékony és gyors tárgyalását várta a minisztertanácson.¹⁴²

II. 3. Kormányok száma

Sem a kortárs, sem a modern feldolgozások nem adnak egybehangzó számot arról, hogy az itt vizsgált időszak egy részében vagy teljes egészében hány kormány is volt pontosan. Nem egységes ugyanis a szerzők álláspontja abban a kérdésben, hogy mit tekintenek egy kormány átalakulásának, illetve ezzel összefüggésben mikor tekintenek egy kormányt új kormányynak. Nem egységes annak megítélése, hogy a kormány vagy a miniszterelnök lemondása, a lemondás elfogadása, a miniszterelnök felkérése egy új kormány megalakulását jelenti-e, vagy sem. Nincs egybehangzó álláspont abban a kérdésben sem, hogy a kormány összetételének milyen mértékű átalakítása jelenti egy új kormány létrejöttét, illetve abban sem, hogy van-e ilyen mérték egyáltalán.

Szente Zoltán álláspontja szerint a fentebb írt egyet nem értésnek az lehet az oka, hogy *„az íratlan, jelentős részben alkotmányos konvenciókon alapuló magyar közjog rugalmas szabályai miatt a történeti szakirodalom a dualizmus kormányait nem azok alkotmányjogi*

140 MNL W12 Minisztertanács elöterjesztések jegyzőkönyvei (K27) 1867-1944. 1873. augusztus 24. (44. ülés)

141 MNL W12 Minisztertanács elöterjesztések jegyzőkönyvei (K27) 1867-1944. 1889. június 18.

142 MNL W12 Minisztertanács elöterjesztések jegyzőkönyvei (K27) 1867-1944. 1941. március 14.

státusa, hanem az egymást követő miniszterelnökök kormányfői működése, illetve egybe-függő megbízási ideje alapján tartja számon."¹⁴³

Bölony József hatalmas munkájában azt az álláspontot követi, hogy a miniszterelnök egyezése esetén az egymás után következő kinevezések alapján munkájukat folytató kormányokat nem tekinti külön kormányoknak. Eltérő összetételüként is csak akkor tünteti fel, ha a miniszterek jó része egyszerre változott meg.¹⁴⁴ Sente Zoltán azért illeti kritikával Bölony József sorrendjét és elhatárolását, mert ő csak abban az esetben vette számításba a közjogi szempontokat, amikor a kormányfő személye is megváltozott.¹⁴⁵ Ezt azzal indokolta, hogy amennyiben a kormányfő személye nem változott, úgy a kormány politikájában sem állt be változás, a kormány működése folyamatos maradt.¹⁴⁶ Sente véleménye szerint a Bölony által alkalmazott módszer praktikussági szempontokat követett, „*közjogilag tarthatatlan, történetileg pedig pontatlan.*”¹⁴⁷ Sente álláspontja szerint – a közjogi szempontot figyelembe véve – a dualizmus időszakában összesen 27 kormánya volt az országnak és 15 személy volt a miniszterelnöki pozícióban. Ennek megfelelően, a közjogi szempontot szem előtt tartva és a közhiedelemmel – és egyébként Bölony Józseffel is – ellentétben Fejérváry Gézát kétszer, Tisza Kálmánt háromszor, Khuen-Héderváry Károlyt négyszer, Wekerle Sándort pedig hatszor nevezte ki az uralkodó miniszterelnökké.¹⁴⁸ Ez megközelítés és a miniszterelnökök kinevezéseinek ily módon történő számozása és számolása valóban a közhiedelemmel és a megszokással szemben van, azonban kétségtelenül a közjogi szempontot maradéktalanul, válogatás nélkül veszi figyelembe, ennek következtében jogi és történeti szempontból pontos.

Meglátásom szerint a különböző szerzők közötti jelentősnek tűnő eltérések abból adódnak, hogy mást-mást vizsgáltak. Sente Zoltán alapvetően közjogi szempontból végezte el a miniszterelnöki kinevezések vizsgálatát. Ez a módszer azonban nem arra a kérdésre ad választ, hogy hány kormánya volt az országnak, hanem arra a – szintén nagy jelentőséggel bíró – kérdésre, hogy hány miniszterelnöki kinevezés történt a vizsgált időszakban, és az egyes kinevezések mennyi ideig tartottak.

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

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

144 BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 19-21. o.

145 SZENTE Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. Budapest, Atlantisz, 2011. 277. o.

146 BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 62-75. o.

147 SZENTE Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. Budapest, Atlantisz, 2011. 277. o.

148 SZENTE Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. Budapest, Atlantisz, 2011. 278. o.

Horthy találkozott Veesenmayerrel,¹⁴⁹ a találkozó követően azonban a kormány tagjai letették az esküt.¹⁵⁰ Nem volt szokatlan módszer ez abban az esetben, amikor a miniszterelnök egy, a kormányprogramban tett ígélet miatti vagy a kormány politikájából következő elvből eredő felelősségtől akart szabadulni. Közjogi szempontból – bár nem a megszokott eljárásban és az országgyűlés mellőzésével – itt egy új kormány kinevezéséről van szó. Politikai szempontból is egy új kormánnyal állunk szemben, hiszen a kormányprogram megváltozott, kicsi, de jelentős részben változott meg. Formai, szervezeti és gyakorlati szempontból nem változott a kormány, ugyanaz a miniszterelnök, ugyanazok a tagjai is. Független ez attól is, hogy a következő napon a kormány lemondott.¹⁵¹

Érdeemes egy másik kérdés alapján is megvizsgálni ezt a problémát: új vagy újabb kormánynak tartjuk-e azt a kormány, amely a miniszterelnök lemondását, majd egy másik miniszterelnök kijelölését követően – a miniszterelnök személyétől eltekintve – pontosan ugyanolyan összetétellel valósult meg? Ez a helyzet állt elő Esterházy Móric kormányát követően a Wekerle-kormány esetében 1917. augusztus 23-án.¹⁵² Közjogi szempontból egyértelmű, hogy az Esterházy-kormányhoz képest a Wekerle-kormány új, hiszen más a miniszterelnök, elfogadott lemondás és új kinevezés történt. Politikai szempontból azonban nehezebb a kérdés megválaszolása. E tekintetben a kormány újszerűsége szempontjából a döntő az, hogy az új személy új programot is jelent-e. Erre a kérdésre könnyen választ kaphatunk. A Wekerle-kormány 1917. augusztus 23-tól van hatalmon, azonban a kormányprogram bemutatására Wekerle Sándornak ekkor még nem volt lehetősége, mivel az országgyűlés a nyár folyamán nem ülésezett. Az 1917. szeptember 12-én tartott képviselőházi ülésen azonban már alkalma volt Wekerlének arra, hogy kormánya programját ismertesse. A kinevezéséről szóló legkegyelmesebb királyi kézirat ismertetését követően¹⁵³ programjáról a következőket mondta: *„Midőn újból kinevezett ministertársaimmal a t. háznak bemutatkozom, a helyzet általános jellemzésül először is azt vagyok bátor kijelenteni, hogy amint — a miniszterelnöki állást kivéve — változatlanul maradt az egyes ministeri állások betöltése, változatlanul marad s egészében fentartjuk azt a programot is, melyet hivatali elődöm ez évi június hó 21-én a t. házzal megismertetett.”*¹⁵⁴ Természetesen ezt követte a program hosszas, részletesebb ismertetése is. A fentebb feltett kérdés megválaszolása szempontjából ennyi elegendő. Tehát ebben a helyzetben nem változott semmi, csak a miniszterelnök személye; ugyanazok a miniszterek, ugyanaz a kormányprogram. Azért mégiscsak változott még valami: a kormányprogramért a felelősséget nem az előző, a programot meghirdető miniszterelnök viseli, hanem az új miniszterelnök.

A fenti szélsőséges, de azért szemmel láthatóan előforduló példák alapján arra jutottam, hogy érdemes több szempontból megvizsgálni az érintett időszak kormányait; így közjogi, politikai, személyi, szervezeti és gyakorlati szempontból. Ahogyan már ismertettem, a közjogi

149 Edmund Veesenmayer (1904-1977), Adolf Hitler 1944. március 19-én, Magyarország német megszállásakor a Harmadik Birodalom nagykövetségéé és teljhatalmú magyarországi megbízottjává nevezte ki. Horthy e minőségében találkozott vele az említett alkalommal.

150 MNL W12 Minisztertanácsí jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1944. október 15.

151 BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 105. o.

152 BÖLÖNY József: Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai, 1987. 91-92. o.

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

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

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

II. 4. A minisztertanács jegyzőkönyve

A minisztertanács ülésein magától értetődő módon általában jegyzőkönyvet¹⁵⁵ vezettek, azonban a magyar kormányok működésének korai időszakában nem minden minisztertanács-ülésről készült jegyzőkönyv.¹⁵⁶ A miniszterelnök által elnökölt minisztertanács-üléseken a vita magyarul folyt, a jegyzőkönyvek is magyar nyelven készültek, azonban igen kivonatossan. A magyar nyelvű jegyzőkönyvekben főleg a kormány döntéseit jegyezték fel és a fontosabb tudomásul vett tájékoztatásokat. A minisztertanácsokon lefolyt viták nem voltak nyilvánosak, maguk a viták egyébként a jegyzőkönyvekbe sem kerültek bele, legfeljebb nagyon ritkán, részben. A jegyzőkönyvek az előterjesztés címét vagy rövid tartalmát közölték és az ezzel kapcsolatos döntést. Ettől egészen eltérően valósult meg a jegyzőkönyvvezetés azokon a minisztertanács-üléseken, ahol az uralkodó személyesen elnökölt. Ezekben a minisztertanácsokon a tárgyalás német nyelven folyt, a jegyzőkönyvet is német nyelven készítették elő. Ezekben a jegyzőkönyvekben nemcsak a döntéseket rögzítették, hanem gyakran megszólalónként a hozzászólásokat is.¹⁵⁷

155 A minisztertanács-üls jegyzőkönyvekre lásd még: IVÁNYI Emma: Magyar minisztertanács-üls jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918. Budapest, 1960. és KOROKNAI Ákos: Alapelvek a Bánffy-kormány minisztertanács-üls jegyzőkönyveinek forráskiadásához. Levéltári Szemle, 1976/2–3. 21–41. o.

156 KOROKNAI Ákos–LAKOS János: A magyar minisztertanács-üls jegyzőkönyvek sorozata 1867–1919 közötti részének szerkesztési és forráskiadási elvei. Levéltári Szemle, 30. 1980/3. szám 342. o.

157 KOZÁRI Monika: A dualista rendszer. Budapest, Pannonica, 2005. 172–174. o.

A jegyzőkönyv tartalmazta, hogy mikor és hol tartották a minisztertanácsot vagy a koronatanácsot, illetve, hogy ki elnökölt az ülésen. Itt került feltüntetésre, ha az uralkodó vezette a tanácskozást, illetve az is, aki a miniszterelnököt állandóan vagy ideiglenesen helyettesítette. Néha az elnök tekintetében is hibázott a jegyzőkönyv. Az 1933. június 23-i minisztertanácsi ülés elején a belügyminiszter bejelentette, hogy a miniszterelnök a kormányzónál tartózkodik Kenderesen, így majd csak később fog a minisztertanácshoz csatlakozni. Ennek ellenére a jegyzőkönyv előlapján az olvasható, hogy a minisztertanácsi ülést Gömbös Gyula miniszterelnök elnöklete alatt tartották meg.¹⁵⁸

A minisztertanácsok helyét a jegyzőkönyvek mindig feltüntetik, azok általában Budapesten zajlottak. Voltak néha eltérések. Az 1934. július 7-én megnyitott háromnapos minisztertanácsot rendhagyóan Pannónhalmán tartották. Ezen ülés zárásakor, július 9-én a miniszterelnök elmondta, hogy egyes fontosabb politikai és alkotmányjogi kérdéseket a kormány tagjai egymás között, bizalmas egyeztetéseken – nem kormányülésen – már előző nap megvitták. Ritkák voltak azok az alkalmak, amikor a minisztertanács üléseit nem Budapesten tartották, ilyen kihelyezett ülések pedig szinte sosem fordultak elő. Az 1938. november 11-én tartott minisztertanács jegyzőkönyvének helymeghatározása igazi kuriózum a jegyzőkönyvek között: „*Kassáról jövet a Miniszterelnök Úr Önagyméltósága szalonkocsijában.*”¹⁵⁹

A hagyományok szerint a jegyzőkönyvek kéthasábos formában készültek; a bal oldalon az előterjesztés szerepel megjelölve az előadót és az előterjesztés lényegét, a jobb oldalon pedig a minisztertanács döntése. A jobb oldalon jelenítették meg azt is, ha döntés nem született, a minisztertanács pusztán tudomásul vette az előterjesztést. Szavazati arányok nincsenek a jegyzőkönyvekben. Néhány esetben a jegyzőkönyvek szó szerint tartalmazzák az elhangzottakat. A jegyzőkönyveket eleinte kézzel írták, a későbbiekben géppel készültek, akkor is megtartva a kéthasábos formát. A jegyzőkönyvek nyelve szinte mindig magyar; akkor készültek német nyelven, ha Ferenc József vagy IV. Károly jelen volt az ülésen. A jegyzőkönyvekkel kapcsolatban az alábbiakban néhány kiemelésre méltó tény vagy esemény következik.

A minisztertanácsi jegyzőkönyvek nem követik pontosan az 1848. évi III. törvénycikk szerinti elnevezéseit a minisztériumoknak. Gyakran egyszerűsítve, rövidítve írta a jegyzőkönyvvezető a miniszterek beosztását. A független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk a kormányt nevezte minisztériumnak (ministerium), ezen belül pedig osztályokat különített el. A kormányt minisztériumnak nevező nyelvhasználat sokáig élt a dualizmus időszakában, de a köznyelvben a minisztériumi osztályokat már a kezdetektől minisztériumoknak nevezték.¹⁶⁰ Érdekes az 1869. február 10-i minisztertanácsi ülésen Gorove István miniszteri tárcájának megjelölése. Gorove 1848. évi III. törvénycikk szerinti beosztása földmívelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter volt. A minisztertanácsi jegyzőkönyvben ennek még nem is csak a rövidítése szerepelt, hanem közgazdasági miniszternek titulálták.¹⁶¹ Gyakoribb volt, hogy a jegyzőkönyvekben kereskedelemügyi

158 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1933. június 23. (24. ülés)

159 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1938. november 11.

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

161 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 21. (10. ülés)

vagy kereskedelmi miniszterként szerepelt. Az 1869. április 20-i minisztertanács ülésének jegyzőkönyvében pedig közigazgatási miniszterként említik.¹⁶² Hasonlóan problémás a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter teljes beosztásának használata is. Az 1869. április 20-i minisztertanács ülésének jegyzőkönyvében Bedekovich Kálmán egyszerűen horvátországi miniszterként szerepel.¹⁶³

Az 1872. december 22-i minisztertanács ülésen egy új gyakorlat jelent meg a minisztertanács ülés napirendje tekintetében. Az ülés első napirendi pontjaként hitelesítették az előző minisztertanács ülés jegyzőkönyvét. A korábbi jegyzőkönyvet felolvasták, majd elfogadták, ennek tényét pedig az aktuális ülés jegyzőkönyvében rögzítették.¹⁶⁴ Ez a gyakorlat igen fontossá vált az idők során, és hosszan fenn is maradt. A rendelkezésre álló dokumentumok szerint az 1873. január 15-i minisztertanács ülést kifejezetten arra hívták össze, hogy két megelőző, a január 9-i és 11-i minisztertanács ülés jegyzőkönyvét hitelesítsék.¹⁶⁵

Az 1920-as évek elejétől, de formálisan Teleki Pál miniszterelnöksége alatt a minisztertanács jegyzőkönyvek két részre oszlanak. Az első rész a „Politikai” megjelölést kapta, míg a második rész a „Közigazgatási” megjelölést, a jegyzőkönyvek alapján ez volt az ügyek tárgyalásának sorrendje is. Tulajdonképpen a minisztertanács ülés tartalma nem változott meg ezzel a gyakorlattal, pusztán annyi történt, hogy a napirendeket csoportosították. A politikai megjelölésű ügyek közé általában olyanok tartoztak, amelyek személyi kérdést érintettek, vagy valamely témában a kormány elvi állásfoglalását határozták meg. A közigazgatási megjelölésű ügyek közé tartozott minden más.

II. 4. 1. A minisztertanács jegyzőkönyv bemutatása az államfőnek

Lónyay Menyhért miniszterelnök 1872. november 15-én javaslatot tett a minisztertanács jegyzőkönyvek kezelése eddig megszokott eljárásának módosítására. Az addig megszokott rend szerint elkészült a minisztertanács ülés jegyzőkönyve, majd azt a miniszterek egymás között köröztették, láttamozták. Ezt követően kerülhetett az uralkodó elé a jegyzőkönyv. Azonban – az uralkodó visszajelzése alapján – ez az eljárás néha nagyon elhúzódott, és a jegyzőkönyvek késve jutottak el az uralkodóhoz. Ezért Lónyay miniszterelnök azt javasolta, hogy ezentúl az elkészült jegyzőkönyvet előzetesen küldjék meg az uralkodónak, majd a már köröztetett végleges változatot küldjék meg újra, így gyorsítva az információáramlást.¹⁶⁶ Ez a gyakorlat meggyökeresedett.

Legközelebb a jegyzőkönyv bemutatásának kérdése 1920. április 22-én került napirendre, amikor arról kellett döntenie a minisztertanácsnak, hogy ezt a korábbi gyakorlatot a kormányzó vonatkozásában is fenn akarja tartani, vagy sem. Simonyi-Semadam Sándor miniszterelnök tájékoztatta a minisztertanácsot, hogy a kormányzói kabinetiroda szervezése közben merült fel az a javaslat, hogy vissza kellene térni a minisztertanács jegyzőkönyvek államfőnek való bemutatásának gyakorlatához, azaz a minisztertanács jegyzőkönyveket a kormányzónak be kellene mutatni. E gyakorlathoz való visszatérést a

162 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. április 20. (27. ülés)

163 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. április 20. (27. ülés)

164 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1872. december 22. (95. ülés)

165 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1873. január 15. (5. ülés)

166 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1872. november 15. (89. ülés)

miniszterelnök hangsúlyozottan nem támogatta. A miniszterelnök felidézte, hogy Bánffy Dezső miniszterelnöksége óta történt az, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyveket minden alkalommal az uralkodónak bemutatták. Azért nem látta követendőnek ezt a gyakorlatot, mert ha a miniszterek annak tudatában lennének, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyveket a kormányzónak eljuttatják, akkor valószínűleg feszélyezve éreznék magukat, a véleményüket nem mondanák el teljesen szabadon. Emiatt a minisztertanácsok és a minisztertanácsi jegyzőkönyvek veszítettek volna az értékükből. Nézete szerint a minisztertanács egy olyan bizalmi tanácskozás, amelyről a miniszterek senkinek nem tartoznak felelősséggel, csak saját maguknak. A miniszterelnök elmondása szerint „*a minisztertanács mintegy a miniszterek fedezésére szolgál*”. Ezek miatt a miniszterelnök alkotmányellenesnek tartotta, ha a minisztertanácsról mint a miniszterek bizalmas tanácskozásáról készült jegyzőkönyvet a kormányzónak bemutatnák, így a jegyzőkönyvek kormányzónak történő bemutatását nem támogatta. A minisztertanács elfogadta a miniszterelnök érvelését, és nem támogatta, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyveket a kormányzónak bemutassák.¹⁶⁷

Simonyi-Semadam miniszterelnök felismerte a minisztertanácsi jegyzőkönyvek uralkodónak történő bemutatásának, sőt, előzetes bemutatásának jelentőségét. A jegyzőkönyv bemutatásának intézménye egy eszköz volt az uralkodó kezében arra, hogy a kormány és a közte lévő együttműködést mindenkor biztosítsa, fenntartsa. Ahogyan a miniszterelnök felidézte, 1897-ben Bánffy Dezső miniszterelnök idejében szabályozták a minisztertanács hatáskörét, azt megelőzően az 1867. március 17-i minisztertanácsi ülésen elfogadott „*ő Felsege legfőbb elhatározása alá terjesztendő ügyek*” című szabályzat határozta ezt meg. Ennek tekintetében kimondható, hogy a minisztertanács gyakorlatilag valamennyi lényeges ügy vonatkozásában csak az uralkodó tanácsadó szerveként funkcionált, a döntés joga ezekben egyedül az uralkodót illette meg. Különösen fontos volt ez a törvényjavaslatok vonatkozásában az előszentesítési jogra tekintettel.¹⁶⁸ Az, hogy két világháború közötti időszakban szakítottak ezzel a hagyománnyal, azt fejezi ki, hogy minisztertanács és a kormányzó kapcsolata lényegesen más lesz, mint az uralkodóval való kapcsolat.

II. 5. Az uralkodóval való kapcsolattartás

Érdemesnek találtam egy külön részben tárgyalni azokat az eseteket, amikor a minisztertanács az uralkodóval való kapcsolattartásról dönt. Lényegében a kiegyezést követő időszak fontos kérdése volt annak megállapítása és kidolgozása, hogy a magyar kormány az uralkodóval milyen módon tarthat kapcsolatot. Ez a kérdés – pontosabban az államfővel, a kormányzóval való kapcsolattartás – a két világháború közötti időszakban a minisztertanácsok előtt nem merült fel ilyen hangsúlyosan.

A minisztertanács már az 1867. március 27-i ülésének napirendjére tűzte a magyar minisztériumok Ferenc József személyével és az osztrák kormány tagjaival való hivatalos érintkezésének szabályozását. A minisztertanács úgy határozott, hogy az egyes szakminisztériumok uralkodónak szánt felterjesztései elsőként a király személye körüli miniszterhez

¹⁶⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. április 22.

¹⁶⁸ KOROKNAI Ákos–LAKOS János: A magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek sorozata 1867–1919 közötti részének szerkesztési és forrásközlési elvei. Levéltári Szemle, 30. 1980/3. szám 341. o.

küldendők, teendők át. Az uralkodó válaszát a felterjesztéssel kapcsolatban a király személye körüli miniszter közli a felterjesztést előkészítő szakminiszterrel. Fontos megjegyezni, hogy a minisztertanácsi határozat nem terjed ki arra, hogy a király személye körüli miniszter milyen módon juttatja el az érintett szakminiszter előterjesztését az uralkodónak. Az azonban bizonyos, hogy ez a király személye körüli miniszter felelőssége. A minisztertanács az előbbiek mellett fontosnak tartotta rögzíteni azt is, hogy amennyiben a szakminiszter úgy látja jónak, az előterjesztése, illetve felterjesztése indokait – az írott anyagon kívül – előszóban is bármikor kifejtheti az uralkodó előtt.¹⁶⁹ Ezt a megállapítást eléggé túlzónak, legalábbis elnagyoltnak tartom. Nyilván nem volt bármelyik szakminiszternek lehetősége bármikor az uralkodó elé járulni, hogy egyik-másik felterjesztésének leírt indokolását szóban kiegészítse. A minisztertanácsi határozat szövegezéséből kiderül, hogy a minisztertanács tagjainak szemében a király személye körüli miniszter nem szakminiszter. A gyakorlat szerint sokkal kevésbé rendelkezik saját felelősségi területtel, a feladat inkább a kapcsolattartás és a közvetítés. Ezzel együtt jár azonban, hogy a király személye körüli miniszter kiemelkedik a többi miniszter közül, mivel ő az uralkodóval való rendes kapcsolattartásnak az eszköze; ő az, aki uralkodóval állandóan kapcsolatban van. A többi miniszter csak rendkívüli esetekben léphet kapcsolatba az uralkodóval.

Az 1867. július 17-i minisztertanács napirendjén szerepelt a miniszterelnök tájékoztatása a Friedrich Ferdinand von Beust cs. kir. miniszterelnök által, a magyar és az osztrák minisztériumok közti érintkezés megszervezése tárgyában írt levélről. Von Beust miniszterelnök nehézkesnek és célszerűtlennek nevezte azt a kommunikációs metódust, amit az 1867. március 27-i magyar minisztertanácson kidolgoztak, és amiről az osztrák kormányt tájékoztatták és várták az elfogadását. Az osztrák miniszterelnök ennek a kapcsolattartásra vonatkozó javaslatnak a módosítását indítványozta. A magyar minisztertanács nagyon emberi válasz megfogalmazására kérte a miniszterelnököt. Az osztrák miniszterelnöknek küldendő válaszban arról tájékoztatták őt, hogy az kapcsolattartási mód, amit neki megküldtek nem egy egyszerű javaslat volt, hanem „a folyó évi Mártius 29^{én} Ő Felsége legmagasb elnöklete alatt Budán tartott ministertanács által hozott határozat” (eredeti kiemelés). Erre tekintettel és arra, hogy a két kormány szervezetét ehhez a kapcsolattartási módhoz alakították, a magyar kormány a legkevésbé sem tudta támogatni von Beust osztrák miniszterelnök módosításra irányuló javaslatát. Cáfolta a magyar kormány azt is, hogy ez kapcsolattartási mód nehézkes, lassú és célszerűtlen volna, mivel megfelelő szervezés mellett – ahogyan ez a magyar kormánynál van – sem többletmunkát, sem többletidőt nem igényel ennek a megvalósítása. Ezzel együtt a magyar minisztertanács arra hívta fel az osztrák miniszterelnök figyelmét – ami érdekesség és a minisztertanácsokon elhatározott elveknek ellentmond –, hogy magától értetődően a csekélyebb jelentőségű ügyekben az érintett szakminiszterek személyesen tarthatják a kapcsolatot.¹⁷⁰

A későbbiekben is megjelent ez a kérdés a minisztertanács előtt, igaz, más szempontból. Az 1882. december 22-i minisztertanácson felmerült a Király Személye Körüli Minisztérium terheinek csökkentése. A király személye körüli miniszter elmondta, hogy az eddigi gyakorlat teljesen felesleges munkát ró a minisztériumra. Eddig a szakminiszterek

169 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 27. (4. ülés)

170 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. július 17. (42. ülés)

által az uralkodónak küldendő felterjesztések megküldéséért, majd a válasz továbbításáért, azaz a király és a szakminiszter közötti közvetítésért a Király Személye Körüli Minisztérium volt a felelős. A miniszter azt is elmondta, hogy ez a tevékenység tette ki a minisztérium munkájának nagyrészét. Ennek a gyakorlatnak a megszüntetésére kérte Orczy Béla király személye körüli miniszter. A minisztertanács döntése támogatja a miniszter kérését azzal, hogy minden miniszter közvetlenül küldheti meg az előterjesztéseit az uralkodónak, kivéve a horvát-szlavón-dalmát minisztert. Azonban a minisztertanács szerint előfordulhatnak olyan előterjesztések, amelyekkel kapcsolatos tájékoztatása a király személye körüli miniszternek fontos. Így tehát az a döntés született, hogy abban az esetben, ha az előterjesztő szakminiszter szükségesnek látja a király személye körüli miniszter informálását vagy közvetítését, akkor a korábbi rend szerint, a király személye körüli miniszter közvetítésével küldheti meg az előterjesztését az uralkodónak. Az uralkodó döntését tartalmazó előterjesztéseket a miniszterelnök útján kell visszaküldeni a miniszternek. A Miniszterelnökség az uralkodói döntéseket nyilvántartásba veszi. A minisztertanács célszerűnek tartotta, hogy az uralkodótól érkező dokumentumokat (leirat, kézirat, felségfolyamodvány) közvetlenül a szakminiszternek küldjék meg, kivéve, ha az uralkodó úgy dönt, hogy a király személye körüli miniszter közvetítésével küldi meg az iratot. A minisztertanács felhatalmazta a miniszterelnököt, hogy az uralkodó tájékoztassa az ügymenetbeli változásokról.¹⁷¹

Részben hasonló szerepet szán a minisztertanács a miniszterelnöknek a magyar és az osztrák kormány közötti kapcsolattartás tekintetében, mint amilyen a király személye körüli miniszter szerepe az uralkodó és a magyar kormány közötti kapcsolattartásban. A magyar és az osztrák miniszterek közötti kapcsolattartásnak úgy kell megvalósulnia, hogy a magyar szakminiszterek az osztrák szakminisztereknek szánt „*megkeresvényeiket*” a magyar miniszterelnöknek küldik meg, aki pedig azokat továbbítja az osztrák miniszterelnökhöz. Fordított esetben ugyanez az út járandó be, csak fordítva, a szereplők fordított sorrendjében. A minisztertanács a miniszterelnököt bízta meg, hogy az osztrák kormánnyal közölje a magyar minisztertanács határozatát. Abban az esetben, ha az ügy elintézése sürgős, akkor nem szükséges az előbb említett formális utat megtartani. Sürgős esetben a miniszterelnökök kihagyása mellett a király személye körüli miniszter intézkedhet a magyar és az osztrák szakminiszter közötti kapcsolatfelvételtől, illetve az iratmozgásról. A minisztertanács még egy kivételt tesz a két kormány közötti kapcsolattartás, ügytovábbítás tekintetében. Az 1867. év végéig közvetlenül tartják egymással a kapcsolatot a szakminiszterek azokban az ügyekben, amelyek korábban, a kiegyezést megelőzően központilag kezeltek.¹⁷² A minisztertanács ezen döntésében is láthatjuk a király személye körüli miniszter speciális helyzetét. Szerepe szerint néha a szakminiszterek felett áll, e határozatok tekintetében azonban még – ha a körülmények indokolják – a magyar és az osztrák miniszterelnököt is megkerülheti a kapcsolattartás, közvetítés eljárásában.

171 MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1882. december 22. (47. ülés)

172 MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 27. (4. ülés)

II. 6. A miniszterelnök helyettesítése

Az 1848. évi III. törvénycikk 17. §-a szerint „[a]z összes ministerium tanácsülésében, midőn Ő Felsége, vagy a nádor királyi helytartó abban jelen nincs, a miniszterelnök elnököl, ki e tanácsot, midőn szükségesnek látja, mindenkor összehívhatja.”¹⁷³ A törvénycikk rendelkezése egyértelmű: a minisztertanácsokon fő szabály szerint a miniszterelnöknek kell az elnöki feladatokat ellátni. E törvényi előírásra tekintettel fontos, hogy az adott minisztertanácsban ki, milyen minőségben és milyen jogcímen gyakorolja az elnöki teendőket a miniszterelnök helyett.

A kiegyezést követően gyakorlattá vált, hogy a helyettesítésről a minisztertanács hozott döntést. Erre példa az az eset, amikor Andrássy Gyula miniszterelnök az 1870. július 30-i minisztertanácsban bejelentette, hogy hosszabb időre Bécsbe utazik. Hozzátette, hogy Eötvös József miniszter, „*ki miniszterelnök úr helyettesítésére első vonalban hívatva van*”, szintén Bécsbe utazik. Ezért a miniszterelnök helyettesítésére a minisztertanács Gorove István minisztert bízta meg.¹⁷⁴

A két világháború közötti időszakban más gyakorlat alakul ki a miniszterelnök helyettesítésére. Nem a minisztertanács döntött erről, hanem a kormányzó bízta meg valamelyik minisztert a miniszterelnöki teendők ellátásával. Erre a formalításra tekintettel a minisztertanácsai jegyzőkönyvek az ilyen helyettesítésről nagy arányban számolnak be. Már az 1920. augusztus 31-i minisztertanácsai ülésen nem Teleki Pál miniszterelnök elnökölt, hanem a kereskedelemügyi miniszter. A miniszterelnök betegségére való tekintettel a kormányzó Rubinek Gyula kereskedelemügyi minisztert bízta meg a miniszterelnöki teendők ellátásával a miniszterelnök akadályoztatásának idejére.¹⁷⁵ Hasonló megoldás, amikor az 1922. április 7-i minisztertanácsai ülésen Bárczy István, a minisztertanács jegyzője felolvasta a kormányzó levelét, amely arról szól, hogy Bethlen István miniszterelnök külföldi tartózkodásának idejére a miniszterelnöki teendők ideiglenes ellátásával Klebelsberg Kunó belügyminisztert bízta meg.¹⁷⁶

A korábban kialakulni látszó gyakorlattal ellentétes megoldást rögzít az 1925. június 19-i minisztertanács jegyzőkönyve. Az akkori ülésen a népjóléti és munkaügyi miniszter bejelentette, hogy a miniszterelnököt hirtelen rosszullet fogta el, ezért betegágyához orvost hívtak. A miniszterelnök úgy rendelkezett, hogy az aznapi minisztertanácsai ülésen a népjóléti és munkaügyi miniszter elnököljön.¹⁷⁷ Ez az eset magyarázható azzal, hogy a helyettesítésre nem volt idő felkészülni, így nem volt alkalom a kormányzó intézkedését kérni. A következő esetben azonban a „hirtelenség” nem állt fenn. Az 1926. január 29-i minisztertanácsai ülésen a miniszterelnök bejelentette, hogy a kétnapos vidéki útja idején a népjóléti és munkaügyi miniszter helyettesíti. A minisztertanács ezt tudomásul vette.¹⁷⁸ Ebben az esetben sem volt szó kormányzói intézkedésről.

173 1848. évi III. törvénycikk 17. §.

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

175 MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. augusztus 31.

176 MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1922. április 7.

177 MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1925. június 19.

178 MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. január 29.

II. 7. A minisztériumok hatásköre

Az első részben láttuk, hogy a kormány szervezetének és működésének alapelvei között szerepel, hogy nemcsak a minisztériumok számát és elnevezését, hanem az egyes minisztériumok hatáskörét is törvénynek kell megállapítania. Az is nyilvánvaló volt azonban, hogy ha törvényben történt is meg egy-egy minisztérium hatáskörének a módosítása, az nem az országgyűléstől, hanem a kormánytól indult ki. Így nagy valószínűséggel a minisztertanács is megtárgyalta ezt a kérdést, mint olyat, amely a kormány egészét érinti. E részben kronológiai sorrendben ismertetek néhány olyan esetet, amikor a minisztériumok hatásköreinek átrendezésére került sor.

Az 1848. évi III. törvénycikk 16. §-a a következőt állapítja meg: „*A kebelébeni ügykezelés módját a ministerium maga határozandja meg.*” Függetlenül tehát attól, hogy milyen alapelvek mentén alakították a kormány működését, a legalapvetőbb jogszabály, a felelős kormány létrehozásáról szóló törvénycikk a kormány hatáskörébe adja a „*kebelébeni ügykezelés módja*” meghatározását, azaz a minisztériumok ügyköreinek meghatározását. Különösen jelentős és gyakori a gazdasági minisztériumok ügyköreinek módosítása. Az alábbiakban néhány példán keresztül mutatom be ennek gyakorlatát.

Ahogy az Andrássy-kormány a megelőző minisztertanácsi ülésen elhatározta, a következő, azaz az 1867. február 28-i minisztertanácsi ülés napirendjére tűzték a minisztériumok szervezeti felépítése és személyzete tárgyában tett indítványt. Tekintettel arra, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyvek nagyon ritkán tartalmaznak a lefolyt vitára vonatkozó utalásokat, sajnos most sem tudunk meg a jegyzőkönyvből a minisztériumok szervezeti felépítésével és személyzetével kapcsolatos vitákról semmit. A jegyzőkönyv ebben az esetben egyedül a minisztertanács határozatát rögzíti: eszerint a kormány az indítványt teljes egészében elfogadta.¹⁷⁹

Az 1867. március 30-i minisztertanácsi ülés napirendjén szerepelt az „*Őfelsége Személye Körüli Minisztérium*” szervezésére és személyzetére vonatkozó javaslat.¹⁸⁰ A minisztertanács a Festetics György által előterjesztett javaslatot elfogadta mind a szervezet, mind pedig az alkalmazotti létszám tekintetében. A következő, 1867. március 31-én tartott minisztertanácson a pénzügyminiszter előterjesztette a többi minisztertől hozzá beérkezett, az egyes minisztériumok szervezetére vonatkozó tervezeteket. A minisztertanács a pénzügyminisztert bízta meg, hogy olyan formába szerkessze ezeket a tervezeteket, amely forma már az uralkodó elé terjeszthető. Ugyancsak a pénzügyminisztert bízták meg azzal, hogy az uralkodó által jóváhagyott szervezetről és fizetési rendszerről tájékoztatassa az egyes minisztereket.¹⁸¹ Érdekes kivétel ez a korábban meghatározott ügymenet alól. A minisztertanács határozatából úgy tűnik, hogy a pénzügyminiszter közvetlenül veheti fel a kapcsolatot az uralkodóval, és közvetlenül tájékoztathatja az érintett minisztereket az uralkodó döntéséről. Kimarad ebből az eljárásból a király személye körüli miniszter, úgyszintén a miniszterelnök is.

Érdekes dolog történt az 1889. december 20-i minisztertanácsi ülésen, ahol napirendre került a Pénzügyminisztérium és Földművelésügyi Minisztérium új ügybeosztása. Az

¹⁷⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. február 28. (A/1. ülés)

¹⁸⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 30. (9. ülés)

¹⁸¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 31. (10. ülés)

előterjesztés szerint a földművelésügyi miniszter és a pénzügyminiszter megállapodott abban, hogy bizonyos ügyek elintézésében a másik minisztérium rendelkezik majd hatáskörrel. Bizonyos mezőgazdasági ügyek a Pénzügyminisztériumtól a Földművelésügyi Minisztériumhoz kerülnek, a bányászati üggyel pedig a fordítva, a Földművelésügyi Minisztériumból a Pénzügyminisztériumhoz kerülnek át. A két miniszter arra kért felhatalmazást a minisztertanácstól, hogy az új ügyelosztást az 1890. év kezdetétől alkalmazhassák. A minisztertanács a felhatalmazást megadta.¹⁸² E két minisztérium hatáskörének utólagos – megegyezés szerinti – átalakítása azért érdekes, mert ugyancsak ebben az évben került sor a minisztérium nevének és hatáskörének módosítására az 1889. évi XVIII. törvénycikkkel, illetve annak felhatalmazása alapján. Ebben a módosításban a Földművelésügyi Minisztérium volt az egyik érintett, hiszen ezt az elnevezést ekkortól használták. A Pénzügyminisztérium nem volt érintett az 1889. évi XVIII. törvénycikk szerinti változásokban.

A Szapáry-kormány kinevezésének másnapján, 1890. március 16-án az uralkodó elnökletével tartottak koronatanácsot. E koronatanácsnak egy napirendje volt, Szapáry Gyula, újonnan kinevezett miniszterelnök programja.¹⁸³ Az 1890. május 23-i minisztertanácson Szapáry Gyula miniszterelnök elmondta, hogy azt tapasztalta, hogy több minisztérium sem bír tudomással az 1890. március 17-i (valójában március 16-i) koronatanácson született, a miniszteri hatáskörre vonatkozó határozatról. A miniszterelnök kérte, hogy ezt a határozatot minden miniszterrel újra közöljék.¹⁸⁴ Itt Szapáry Gyula egy Tisza Kálmán által is alkalmazott gyakorlatra, illetve annak gyengeségére világít rá. Az alkotmányos hagyomány szerint – amely jelen mű első részében került ismertetésre – a minisztériumok számán és nevén kívül a hatáskörüket is törvényben kell szabályozni. Sokkal gyakoribb volt azonban az, hogy a minisztériumok hatáskörének változásáról a kormány minisztertanácson döntött. A későbbiekben ez a változás a költségvetési törvényben jelent meg, és nyert törvényes és a hagyománynak megfelelő alapot. Tekintettel arra, hogy a minisztertanácsi döntések sem az előkészítés alatt, sem pedig a döntést követően nem kaptak olyan nyilvánosságot, mint a törvények, így a bennük foglalt rendelkezéseknek való megfelelés is több akadályba ütközött. Ennek korrekcióját tette meg Szapáry Gyula.

A Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörének módosításának kérdését az 1892. július 8-i minisztertanácsi ülés két napirendben is tárgyalta. A minisztertanácsi ülésen a minisztériumi hatáskört ismét igen részletekbe menően tárgyalta meg a kormány. Így szóba kerültek az út- és középítészeti ügyek, amelyek a Belügyminisztériumhoz kerültek, a kazánvizsgálati ügyek, amelyek a Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörében maradtak, a kisajátítási jog és eljárás engedélyezése, amely a Földművelésügyi Minisztérium hatáskörében maradt, az Országos Statisztikai Hivatal, amely a Miniszterelnökség alá került. A minisztertanács megállapította, hogy az útügyek az 1890. évi I. törvénycikk értelmében a Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörébe vannak rendelve, így törvénymódosítás szükséges. A törvényjavaslat előkészítésére és az országgyűlés elé terjesztésére a minisztertanács a pénzügyminisztert kérte fel (aki egyébként ideiglenesen vezeti a kereskedelemügyi tárcát is). A minisztériumi hatáskörök módosításának 1893. január 1-jén kell hatályba lépniük, és

182 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. december 20. (38. ülés)

183 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1890. március 16. (9. ülés)

184 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1890. május 23. (18. ülés)

az 1893. évi költségvetést már ezen ügykörátrendezésnek megfelelően kell előkészíteni. A minisztertanács határozata szerint a hatáskörök átrendezésének a személyi állományt is érintenie kell, azaz az egyes ügyköröket ellátó minisztériumi alkalmazottakat ahhoz a minisztériumhoz kell beosztani, ahová az általuk intézett ügyek átkerültek. A miniszterelnök a Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörének módosításán túl, meghatározni javasolja a Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó, a továbbiakban a pénzügyminiszter, illetve a minisztertanács előzetes hozzájárulásával intézhető ügyek körét is. A minisztertanács támogatta, hogy egyes, a kereskedelemügyi miniszter személyes hatáskörébe tartozó ügyekben a kereskedelemügyi miniszter csak a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával, más, szintén a kereskedelemügyi miniszter személyes hatáskörébe tartozó ügyekben pedig kizárólag a minisztertanács előzetes hozzájárulásával hozhasson döntést. A pénzügyminiszter jóváhagyása szükséges a kereskedelemügyi miniszter egy adókkal kapcsolatos ügyeiben meghozható döntéshez, a minisztertanács jóváhagyása pedig egyes vasúttal kapcsolatos ügyekben való döntéshez szükséges.¹⁸⁵

A Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörének módosítása az 1892. május 20-i minisztertanácsi ülésen ismét napirenden volt; a napirend előterjesztője a miniszterelnök volt. A kereskedelemügyi tárcát ideiglenesen vezető Wekerle Sándor pénzügyminisztert meghatalmazta a minisztertanács, hogy a Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörének újraszabályozására és egyes igazgatási ágaknak más minisztériumokhoz való csatolásával kapcsolatban a minisztertanácsnak tegyen javaslatot, különösen figyelembe véve azt, hogy az ügyet a belügyminisztériumhoz kívánják áttenni.¹⁸⁶

Az 1895. szeptember 5-i minisztertanácsi ülésen a király személye körüli miniszter a saját hatáskörének gyakorlati alapú megfogalmazását adta, valamint meghatározta annak egyik alapkövetelményét. Éppen ezzel kapcsolatban tett előterjesztést a minisztertanácsi ülésen. Azt mondta, hogy az a hivatása, hogy *„mint állandóan Ő Felsége mellett lévő, s a közös ministeriumok, valamint az osztrák kormány székhelyén lakó minister a magyar kormány célzatait Ő Felségénél s a közös ministereknél s az osztrák kormánynál előmozdítsa s a hivatásának csak akkor képes helyesen megfelelni, ha a ministereknek Ő Felségéhez tett felterjesztéseiről s a közös ministeriumokkal, valamint az osztrák kormánnyal tárgyalt ügyekről hitelesen és tüzetesen értesítve van.”* A minisztertanács a király személye körüli miniszter javaslatára döntést hozott, hogy a ministereknek az uralkodóhoz tett felterjesztéseiket ezt követően a király személye körüli miniszter útján kell megtenniük. Ezen ügymenet alól kivételek a honvédelmi miniszternek a szűken vett katonai ügyekkel kapcsolatos felterjesztései, amelyeket az uralkodó katonai irodáján keresztül kezel. Ezeket a felterjesztéseket a továbbiakban is közvetlenül kell a honvédelmi miniszternek az uralkodóhoz megküldenie. A király személye körüli miniszter e közvetítő tevékenységének az a célja, hogy az uralkodóhoz tett felterjesztések tartalmáról értesülhessen. Az uralkodónak szánt felterjesztéseket minden kísérő irat nélkül kell a király személye körüli miniszternek megküldeni, akik szintén minden kísérő irat nélkül továbbítja a felterjesztéseket az uralkodó kabinetirodájába. Azonban nincs kizárva az, hogy szükség esetén a felterjesztő miniszter a király személye körüli miniszter számára kísérő iratot csatoljon a felterjesztéshez. Ha a közös ministerekkel vagy az osztrák

185 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1892. július 8. (19. ülés)

186 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1892. május 20. (16. ülés)

kormányval a szűken vett katonai ügyeken kívüli, nagyobb, elvi jelentőségű ügyben kezdeményez tárgyalást a magyar kormány, akkor az erről szóló átiratot a király személye körüli miniszter útján kell megküldeni az érintett közös miniszternek vagy az osztrák kormánynak. Az átiratot küldő magyar miniszter döntésétől függ, hogy csatol-e kísérő iratot az átirathoz a király személye körüli miniszter számára, illetve az is az átiratot küldő magyar miniszter döntési jogköre, hogy a tárgyalások későbbi állásáról, eredményeiről is tájékoztatja-e a király személye körüli minisztert.¹⁸⁷

Az 1899. június 14-i minisztertanácsi ülésen napirenden volt a Földművelésügyi Minisztérium és a Pénzügyminisztérium egyes hatásköreinek átcsoportosítása, illetve az ezekről való tárgyalás. A minisztertanács döntése alapján az állami ingatlanok és az azokkal kapcsolatos kegyúri jogok, továbbá az összes földbirtokok (kivéve a bányászat és vasművek szempontjából fontosak), a kincstár által gyakorolt halászlé jogok, a malomjogok, a vásár- és piacjogok, a telepítési ügyek, az újpesti kikötő, az aradi jószágigazgatóság ügyei a Földművelésügyi Minisztérium ügyköréből a Pénzügyminisztérium ügykörébe kerül. A horvát-szlávon állami javak, a híd-, a rév- és a kompjogok pedig maradnak a pénzügyi tárca hatáskörében.¹⁸⁸

Az 1902. április 30-i minisztertanácsi ülésen a földművelési és kereskedelmi minisztériumok hatáskörének szabályozása volt az első napirendi pont. A földművelésügyi miniszter előadta, hogy az 1889. évi XVIII. törvénycikk¹⁸⁹ felhatalmazása alapján a földművelésügyi és kereskedelemügyi miniszter közös rendeletekkel állapították meg tárcáik ügykörét. Eszerint a vízügyek, ezen belül a hajózási utak ügyeinek egy része a Földművelésügyi Minisztérium hatáskörébe került, a folyam-, a csatorna- és a tóhajózási ügyek és a hajózási utak ügyeinek másik része pedig a Kereskedelemügyi Minisztérium hatáskörében maradt anélkül, hogy az ügyek szétválasztása elvi alapon történt volna. Például a Ferenc-csatorna vízjogi és vízellátási ügyei kifejezetten átkerültek a földművelésügyi miniszterhez, nem történt azonban megfelelő gondoskodás a Bega-csatorna ügyéről, amelynek ügyeit a földművelésügyi miniszter intézi, vagy a létesítendő hajózható csatornák ügyéről, amelyekkel kapcsolatban a kereskedelemügyi miniszter készített terveket. Hasonló visszasság tapasztalható a kikötők építése körül is, amelyeknek az ügyei általában a földművelésügyi miniszterhez tartoznak, azonban a budapesti kereskedelmi kikötő előkészítő munkálatait mégis a kereskedelemügyi miniszter végeztette el. Az al-dunai zuhatagok szabályozásának kérdését az 1899-es ügykörrendezéskor a kereskedelemügyi miniszter magánál tartotta, és ennek következtében az Al-Duna egy szakasza a kereskedelemügyi miniszter által szervezett al-dunai hajózási hatóság felügyelete alá tartozik, amely a folyamrendészeti feladatait mégis a földművelésügyi miniszter rendelkezései szerint végzi. A folyam-, csatorna- és tóhajózási ügyek és a hajózási felügyelet a kereskedelemügyi miniszter hatásköre, azonban a folyamrendőri és folyamfelügyeleti teendőket végző folyammérnöki hivatalok és folyamfelügyelők a földművelésügyi miniszter hatáskörébe tartoznak. Ezek a hatásköri következetlenségek és a folyamhajózás fejlődésében tapasztalható csekély eredmény már a közvéleményben is visszhangot váltott ki. Erre tekintettel szükségessé vált a hatáskörök végleges, elvi alapon történő rendezése az 1899-es kísérleti rendezés után. Az 1899-es ügykörrendezés nem bizonyult hatékonynak,

¹⁸⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1895. szeptember 5. (31. ülés)

¹⁸⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1899. június 14. (25. ülés)

¹⁸⁹ Az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló 1889. évi XVIII. törvénycikk.

ráadásul sok hatásköri zavarhoz vezetett. A vízi közlekedés lassú fejlődésének egyik okát a közvélemény is abban véli, hogy a vasúti ügyek háttérbe szorították a hajózási ügyeket a Kereskedelemügyi Minisztériumban. Mindkettő ügy fejlődését jobban biztosítaná, ha a vasúti és hajózási ügyek közötti gazdasági szempontú vitákat nem egy minisztériumon belüli két osztály között kellene lefolytatni, hanem két minisztérium közötti a minisztertanácsi üléseken. Emellett nem volna célszerű a folyamhajózási ügyeket elválasztani a hajózási utak ügyétől, ezt támasztja alá az is, hogy a mind a vasúti, mind a vízi közlekedés tekintetében egységes kormányzati álláspont kialakítása a cél. Ezeken felül a Földművelésügyi Minisztériumban a hajózási ügyek ellátására jóval nagyobb műszaki személyzet áll rendelkezésre (205 fő), mint a Kereskedelemügyi Minisztériumban (12 fő). Ennek következtében az 1899-es miniszteri ügykörrendezés módosítására van szükség úgy, hogy az összes folyó-, csatorna- és tóhajózási ügy, a hajóközbözés, az al-dunai hajózási hatóság, a vízi építkezési ügyek és a hajózási üzleti tevékenység feletti felügyelet tartozzon a földművelésügyi miniszter hatáskörébe. A hajózási ügyek előreláthatólag évről évre nagyobb feladatokat fognak majd jelenteni, amivel a Kereskedelemügyi Minisztérium valószínűleg kevésbé tudna megküzdeni, mint a Földművelésügyi Minisztérium. A földművelésügyi miniszter az ügykörök teljes szétválasztásával kapcsolatos terv esetleges ellenérveit is felsorolta. Eszerint a közlekedési ügyeknek a szétválasztása az egységes kormányzati irány megvalósításának és képviselőiténél hátrányára válhat. Tekintettel arra, hogy az egységes kormányzati irány biztosítására a minisztertanács hivatott, ez nem jelenthet majd semmilyen hátrányt, hiszen a minisztertanács határozatai formálják majd a kormányzati politika – egységes – irányát. Emellett a miniszter külföldi példákat is felhozott arra, hogy nem jellemző, hogy a közlekedés ügyét egy minisztériumon belül kezelik; így például Ausztriában a közlekedés ügyének egyes kérdéseit három minisztérium hatáskörében találhatjuk meg. Mindezekre tekintettel a földművelésügyi miniszter kérte a minisztertanács támogatását ahhoz, hogy a kereskedelemügyi miniszterrel közösen, az 1889. évi XVIII. törvénycikk felhatalmazása alapján kibocsátott, a minisztériumaik hatáskörét rendező rendeletüket módosíthassák. A minisztertanács elfogadta a javaslatot, azonban a két minisztert arra kérte, hogy ennek gyakorlati megvalósításával, végrehajtásával kapcsolatban tegyenek előterjesztést a minisztertanácsnak.¹⁹⁰

Az 1904. szeptember 23-i minisztertanácson a 12. napirend a Király Személye Körüli Minisztérium újjászervezése volt. Khuen-Héderváry Károly, király személye körüli miniszter a napirend előterjesztőjeként elmondta, hogy a minisztériuma szervezetét módosítani szeretné, mert a minisztérium hatáskörébe tartozó ügyeket az akkorinál jóval kisebb személyzettel is el tudná látni, valamint az állandó személyzet el van zárva a továbbképzés lehetőségétől. Úgy szeretné módosítani a szervezetet, hogy a személyzet felváltható legyen. Az állandóságot a személyzetben az újból kialakítandó államtitkári pozíció jelentené. Az államtitkár ügyelne a fiatalabb tisztviselők továbbképzésére, fejlesztésére, és a minisztert helyettesítené. A minisztérium fogalmazói személyzete két-három évenként lecserélődne úgy, hogy más minisztériumoktól (Pénzügyminisztérium, Kereskedelemügyi Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Miniszterelnökség) kerülnének a fogalmazók a Király Személye Körüli Minisztériumba, majd néhány év elteltével vissza eredeti szolgálati helyükre. A Király Személye Körüli Minisztériumba került alacsonyabb beosztású fogalmazók feladata

190 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1902. április 30. (12. ülés)

volna – a rendes feladataik mellett –, hogy egy-egy közigazgatási ágazat ausztriai működését megismerjék, így téve szert itthon hasznosítható többletismeretekre. A Király Személye Körüli Minisztérium bécsi épületében pedig magyar tanfolyamot kíván a miniszter szervezi az ott dolgozó tisztviselők gyermekei számára. A minisztertanács egyetértett az előterjesztő miniszter, a javaslatait támogatta, és felhatalmazást adott a fokozatos bevezetéshez.¹⁹¹

Hatáskör átrendezésről volt szó az 1939. április 4-i minisztertanácsi ülésen, ahol a pénzügyminiszter azt a javaslatot tette, hogy a magyarországi sóbányák tartozzanak a Pénzügyminisztérium ügykörébe. Ennek apropója az, hogy Csehszlovákiától újból Magyarországhoz került az aknaszlatinai sóbánya. Amikor a magyar államkincstár a sóbányát tulajdonba vette, el kellett döntenie, hogy annak ágazati felügyelete az Iparügyi Minisztérium vagy a Pénzügyminisztérium feladata legyen. A miniszter felidézte, hogy az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszterről szóló 1935. évi VII. törvénycikk végrehajtása tárgyában kiadott 1935. évi 7.500/M.E. számú rendelet 2. § (2) bekezdése értelmében az iparügyi miniszter jár el a pénzügyminiszternek a rendelet hatályba lépésekor az állami bányászatra fennálló ügyköre tekintetében. A miniszter meglátása szerint ez a rendelkezés nem vonatkozhatott a sóbányákra, mivel a rendelet megalkotásakor Magyarország sóbányákkal nem rendelkezett. Ettől eltekintve a miniszter azért tartotta fontosnak a kérdés felvetését, illetve a sóbányászatnak a Pénzügyminisztérium hatáskörébe való utalását, mivel a sójövődék közszolgáltatási bevétel, amelyeket csak a Pénzügyminisztérium kezelhet. A sójövődék pedig nyilvánvalóan a sóbányászathoz kapcsolódik, és a jövődék szempontjából rendkívül fontos a termelés irányítása és a termelési költségek alakítása. Ennek igazolásaképpen a miniszter azt hozta fel, hogy a sótermelés és a sóeladás a múltban soha nem volt elválasztva, és véleménye szerint ezt a két elemet az államkincstár érdekeinek veszélyeztetése nélkül nem lehet két minisztérium között megosztani. A miniszter figyelembe veendő tényként sorolja még azt is, hogy a só át nem engedhető monopólium tárgya, azaz a termelésbe magántőke nem vonható be. A minisztertanács a miniszter javaslatát támogatta.¹⁹²

Az 1939. február 4-i minisztertanácsi ülésen Jaross Andor felvidéki tárca nélküli miniszter felidézte az 1938. november 16-i minisztertanácsot,¹⁹³ ahol ügyköre megállapításra került. Kérte a minisztertanácsot, hogy a minisztériumi feladatok ellátásához több pénzt juttasson, mivel az akkor megállapított keretösszeget már túllépte; és még mindig nem állapítható meg a minisztérium végleges alkalmazotti létszáma. A minisztertanács a tárca nélküli miniszter javaslatát támogatta.¹⁹⁴

191 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1904. szeptember 23. (27. ülés)

192 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1939. április 4.

193 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1938. november 16.

194 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1939. február 4.

II. 8. A minisztériumok elhelyezése

A minisztériumok elhelyezésének kérdésével rengetegszer foglalkozott a kormány minisztertanácsi üléseken. A kérdés természetszerűleg rendkívül fontos, hiszen megfelelő elhelyezés hiányában a minisztériumok nem működhetnek. A minisztériumok elhelyezése az egész vizsgált időszakban folyamatosan a minisztertanács napirendjén lévő kérdés.

Ehhez a témához fontos adalékkal szolgált Magyary Zoltán. A magyar közigazgatásban dolgozók számának jelentős növekedése az 1890-es években indult meg. Meglátása szerint, ha ebben az időben a közigazgatás felelős vezetői a közigazgatási dolgozók munkaidejét növelték volna napi öt órától napi hét órára, és a közigazgatási dolgozók létszámának növeléséhez csak akkor járultak volna hozzá, ha a feladatot más módon nem lehetett volna megfelelő minőségben elvégezni, akkor nem került volna sor a hivatali épületek számának és méretének – így szükségtelen – növelésére. Mivel az akkori felelős vezetők könnyen hozzájárultak a közigazgatási személyzet létszámának növeléséhez, ez együtt járt a személyi kiadások jelentős növekedésével; és nemcsak a kiadások nőttek, hanem az új hivatali épületeket úgy kellett méretezni és megtervezni, hogy azokban a nagyobb hivatali személyzet napi öt órában tudjon dolgozni. Ha kisebb létszámú hivatali személyzetre és napi hét órás munkaidőre méretezték volna ezeket az épületeket, fenntartásuk nem jelentene olyan nagy – ismét szükségtelennek tűnő – többletköltséget. Ennek következményei még az 1930-as években is érezhetőek voltak.¹⁹⁵

Az alábbi esetekből érdemes megfigyelni azt, hogy melyek azok a minisztériumok, amelyek épületeivel kapcsolatban a legtöbbször tárgyalt a minisztertanács. A dualizmus és a két világháború közötti időszak minisztertanácsai előtt összesen közel húsz alkalommal szerepelt a Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi (Földmívelésügyi) Minisztérium épületeinek kérdése. Több mint tíz alkalommal hozott döntést a minisztertanács a Honvédelmi Minisztérium céljára szolgáló épületek valamelyikének kérdéséről. Közel tízszer tárgyalták a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium és az Igazságügyminisztérium épületeinek kérdéseit. Jellemző ezekre a minisztertanácsi előterjesztésekre, hogy az előterjesztő általában hosszasan és részletesen mutatta be a problémát, gyakran túldramatizálva a helyzetet.

II. 8. 1. Kapcsolódás a helytartótanácsi épületekhez

Szoros kapcsolat áll fenn a helytartótanács által használt épületek és a felelős kormány székhelye és ügyellésének helyszínei között. Az 1723. évi XCVII. törvénycikk 3. §-a¹⁹⁶ szerint a helytartótanács székhelyét, amint lehet, az ország központjába kell helyezni. Ennek be-
következtéig Pozsonyban működik.¹⁹⁷ II. József e törvénycikk rendelkezésének megfelelően 1784-ben helyezte Budára a helytartótanács székhelyét.¹⁹⁸ Észlelhető az előbbiekből, hogy

195 Magyary Zoltán 1932-es racionalizálási programja. In: CSIZMADIA Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, Gondolat, 1979. 443. o.

196 „3. § S a királyi jövedelmekből díjazandó, többször említett tanácsot, mihelyt lehet, az ország középpontjára fogják áthelyezni; addig pedig Pozsonyban marad.”

197 1723. évi XCVII. törvénycikk 3. §.

198 EMBER Győző: A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története. Budapest, M. Kir. Országos Levéltár, 1940. 4. o.

az 1723. évi XCVII. törvénycikk 3. §-ában az a vágy jutott kifejezésre, hogy az ország ügyeinek központi irányítása az ország központjából történjen. Ez a kívánság öröklődött tovább az 1848. évi III. törvénycikkben is, amely határozottan kimondta, hogy „[a] *ministerium székhelye Buda-Pest*”.¹⁹⁹ Ennél azonban van kézzel foghatóbb kapcsolat is a helytartótanács és a kormány székhelye között, méghozzá az épületek, az ügyellátásra szolgáló helyek. Közkeletű az a vélekedés, hogy 1848-as polgári átalakulást követően a helytartótanács helyébe lépő minisztériumok nemcsak a hatáskör tekintetében, de az épületek tekintetében is „örökösök” voltak. Az 1848. évi III. törvénycikk alapján felállt minisztériumok valójában jórészt a korábbi kormányzások épületeit használták. Így például részben a helytartótanács épületeit is. Az egyes minisztériumok elszállásolása mellett a megszűnt helytartótanács épületei részben a „közös álladalmi *levéltár*”-ban egyesített hatósági levéltárak elhelyezésére szolgáltak.²⁰⁰ A helytartótanács számvevői épületében például kisebb átalakításokat is végeztek a Vallás- és Közoktatási Minisztérium hivatali helyiségeinek kialakítása érdekében.²⁰¹ A régi és az új közötti szimbolikus kapcsolatot jelenheti az is, hogy Batthyány Lajos fogva tartásának egy részét a helytartótanács épületében töltötte.²⁰²

Később, már az Andrassy-kormány megalakulását követő első minisztertanácsi ülések egyikén is felmerült a minisztériumok elhelyezésének kérdése, és aztán ez a későbbiekben is a minisztertanácsok gyakran visszatérő témájává vált.²⁰³ Az állami feladatok a korszerű, polgári fejlődéssel összefüggésben megnövekedtek, aminek következtében megnövekedett a tisztviselői állomány, így az új minisztériumok a régi épületekbe már nem fértek bele. A helytartótanács régi, várbeli épületét három minisztériumnak szánták, a belügyi, közoktatás- és vallásügyi, valamint közlekedés- és közmunkaügyi tárcáknak. A hivatali szobák egy részét lakóházakban helyezték el.²⁰⁴ A korábbi helytartótanácsi épületek legnagyobb részét a Belügyminisztérium vette át (az Országház utca és az Úri utca közötti tömbben).²⁰⁵ A minisztériumi elhelyezés kérdése még 1867-ben ismét felmerült, a július 5-i minisztertanácsoson. Ekkor napirenden volt a házbérlés kérdése a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium számára Budán az Úri utca 43. alatti Csathó ház első emeletén. Ennek okaként Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter elmondta, hogy a helytartótanács korábbi épülete nem megfelelő, és nem is elégséges a minisztériuma számára, ezért igényli az új minisztériumi helyiségeket és ennek költségvetési fedezetét is.²⁰⁶

Az 1869. január 29-i minisztertanácsoson a minisztériumok elhelyezésének témája több minisztérium tekintetében is napirenden szerepelt. Szó volt a Belügyminisztérium elhelyezéséről, az Igazságügyi Minisztérium hivatalos helyiségeinek átépítéséről és a Földmívelés-,

199 1848. évi III. törvénycikk 5. §.

200 PAULINYI Oszkár: A m.kir. belügyminisztérium budai várbeli székházának története. In: Tanulmányok Budapest Múltjából. VI. kötet. Budapest, 1938. 43. o.

201 BORSOS László: A régi budai országháza. In: MAJOR Máté (szerk.): Építés-Építészettudomány. Az MTA Műszaki Tudományok Osztályának közleményei. Budapest, Akadémiai, 1974. V. kötet. 1-2. szám. 79-81. o.

202 KÁROLYI ÁRPÁD: Nemetújvári gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök főbenjáró pöre. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1932. 46. o.

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

204 BORSOS László: A régi budai országháza. In: MAJOR Máté (szerk.): Építés-Építészettudomány. Az MTA Műszaki Tudományok Osztályának közleményei. Budapest, Akadémiai, 1974. V. kötet. 1-2. szám. 79-81. o.

205 BORSÁI Iván: Az Országos Levéltár épületei. In: Levéltári közlemények. Budapest, Akadémiai, 1979. 50. évf. 1. sz. 24. o.

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

Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium épületének átépítéséről is. A minisztertanács ülése közben az is felmerült, hogy a volt helytartótanácsi épületben lakik a pénzügyminiszter hivatali lakásában, ahol a pénzügyminisztérium elnöki osztálya is működik egyébként.²⁰⁷ Az 1923. április 27-i minisztertanácsi ülésen a belügyminiszter igen hosszasan előterjesztést tett a Belügyminisztérium elhelyezésével kapcsolatos sanyarú helyzetet érintően. Ekkor elmondta, hogy a Belügyminisztérium szervezeti egységeinek elhelyezésére szolgáló, az 1870-es években épített belügyminisztériumi palota és a régi helytartósági épületek nem megfelelőek, aminek következtében magánházakban bérelt lakásokban, illetve más állami szervektől ideiglenesen használatra kapott helyiségekben kellett a hivatalokat elhelyezni. A közszolgálat szempontjából ezt a helyzetet a miniszter károsnak tartotta, és felhívta a figyelmet arra, hogy a lakásínség miatt szükséges lehet, hogy a hivatalok a magánlakásokból kiköltözzenek.²⁰⁸ Igen groteszk, hogy még 1923-ban is azért panaszkodik a belügyminiszter, mert abban az épületben kényszerül működni a minisztériuma, amit még 1848-ban bocsátottak ideiglenesen a kormány rendelkezésére, amelyben a II. József által odaköltöztetett helytartótanács működött.²⁰⁹

II. 8. 2. A minisztériumi épületek megszerzésének módjai

Egy minisztérium helyszükségletét kielégíteni több módon is lehetett. Gyakori volt, hogy a hirtelen támadt helyigényt bérelt ingatlannal pótolták. Előfordult az is, hogy már meglévő minisztériumi épületet bővítettek ki, vagy egy teljesen új épületet húztak fel. E három módra mutatok az alábbiakban egy-egy példát.

Az 1867. július 5-i minisztertanácson került napirendre a házbérlés kérdése a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium számára Budán az Úri utca 43. alatti Csathó ház első emeletén. Ennek okaként Eötvös József vallás- és közoktatási miniszter elmondta, hogy a korábbi Helytartótanács épülete nem megfelelő, és nem elégséges a minisztériuma számára, ezért igényli az új minisztériumi helyiségeket és ennek költségvetési fedezetét is.²¹⁰

Az 1922. július 28-i minisztertanácsi ülés napirendjén szerepelt a Külügyminisztérium épületének kibővítése. A külügyminiszter elmondta, hogy a jelenlegi minisztériumi épület eredetileg magánlakások céljára készült, és teljesen alkalmatlan a minisztériumi szervezeti egységek megfelelő működésének biztosítására. A minisztertanács jóváhagyását kéri ahhoz, hogy egy emelet ráépítésével kibővíthesse az épületet. A minisztertanács támogatta az előterjesztést, és biztosította a szükséges hitelt.²¹¹

Az 1884. december 17-i minisztertanácsi ülésen a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter bemutatta újra a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium új épületének terveit. A minisztertanács felhatalmazta a minisztert, hogy az uralkodó jóváhagyásával az országgyűlés számára a minisztériumi palota megépítésével kapcsolatos

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

208 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. április 27.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. június 22.

209 PAULINYI Oszkár: A m.kir. belügyminisztérium budai várbeli székházának története. In: Tanulmányok Budapest Múltjából. VI. kötet. Budapest, 1938. 34-35. o.

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

211 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1922. július 28.

törvényjavaslatot tegyen.²¹² E felhatalmazás következtében fogadta el az országgyűlés az 1885. évi IV. törvénycikket a földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. ministerium részére Budapesten emelendő államépületről.

Néha gyors, ideiglenes, néha végleges megoldás volt az is, amikor egy minisztérium egy más célra használt állami épületbe költözött át. Persze az átköltözés és az azt megelőző átalakítás költségeire is kellett fedezetet biztosítani. Erre példa a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium átköltöztetése. Az 1889. november 26-i minisztertanácsi ülésén merült fel a minisztérium pesti oldalra történő áthelyezéséből felmerült költségek fedezésének kérdése. A vallás- és közoktatásügyi miniszter előkészítette az ezzel kapcsolatos törvényjavaslatot, amelynek az uralkodóhoz való előterjesztéséhez kérte a minisztertanács felhatalmazását. A minisztertanács megadta a felhatalmazást azzal, hogy a törvényjavaslat előterjesztése előtt szükséges a vallás- és közoktatásügyi miniszter és a kereskedelmi miniszter közötti megegyezés a költségek fedezéséről. A minisztertanács megadta arra is a felhatalmazást a vallás- és közoktatásügyi miniszternek a két miniszter megállapodása és az uralkodó támogatása után, hogy a törvényjavaslatot az országgyűlés elé terjesszesse.²¹³ E felhatalmazás alapján született az 1890. évi XII. törvénycikk²¹⁴ a vallás- és közoktatásügyi ministeriumnak a magyar államvasutak tulajdonát képező s a főváros V. kerületében fekvő Hold-utcai igazgatósági épületbe történt átköltözése alkalmából felmerült költségek fedezésére szükséges póthitel iránt.

Az új épületekre, illetve új minisztériumi helyiségekre több ok miatt volt szükség a minisztertanácsi jegyzőkönyvek tanúsága szerint. A legkézenfekvőbb ok az, amikor egy új minisztérium számára kell helyet találni. Ez történt a ruszka-krajnai minisztérium esetében is. Szabó Oreszt ruszka-krajnai miniszter azt kérte sürgősen a minisztertanácstól, hogy a minisztériumának hivatalos helyiségeit minél előbb jelölje ki, és azokat lehetőleg két napon belül bocsássa minisztériuma rendelkezésére.²¹⁵

Egy másik ok az épületek bővítésére a megnövekedett tisztviselői létszám. 1940-ben a Belügyminisztérium elhelyezésére szolgáló épületek a Várban nem voltak elegendők a megnövekedett számú tisztviselői létszám befogadására, így a belügyminiszter egy épület megvásárlását javasolta.²¹⁶ Előfordult, hogy egy épület nem a mérete, hanem kora vagy állapota miatt alkalmatlan a minisztériumi munkára.

Gyakran előfordult, hogy a minisztérium helyiségei nem egy épületben voltak, hanem a minisztérium a város különböző részeiben használt – néha egymástól távol lévő – épületrészeket. Ilyen helyzet állt elő 1869-ben a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium számára bérelt épületekkel kapcsolatban. A minisztertanács ülésén a közmunka- és közlekedésügyi miniszter elpanaszolta, hogy a minisztériumi szervezeti egységei helyiségei szétszórva találhatók meg a városban és kicsik is, ennek következtében a céljuknak nem felelhetnek meg. A közlekedési miniszter egy épületben szeretné tudni a minisztériumát az

212 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1884. december 17. (30. ülés)

213 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. november 26. (34. ülés)

214 1890. évi XII. törvénycikk a vallás- és közoktatásügyi ministeriumnak a magyar államvasutak tulajdonát képező s a főváros V. kerületében fekvő Hold-utcai igazgatósági épületbe történt átköltözése alkalmából felmerült költségek fedezésére szükséges póthitel iránt.

215 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 13. (7. ülés)

216 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1940. április 26.

eddig hat helyett. A bérleti díjakat taglaló, részletes beszámolót követően azt a javaslatot tette, hogy a Lánchíd budai hídfőjénél újonnan épülő házat vásárolja meg a kormány a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium szervezeti egységei részére, valamint a miniszter hivatali lakásának céljára. Miután Mikó Imre miniszter levezette a ház megvásárlásának banki konstrukcióját, illetve azt, hogy ezen mennyit takarítana meg az állami költségvetés, a minisztertanács támogatta a ház megvásárlását.²¹⁷

II. 8. 3. A minisztériumi épületek ügye a háborúk alatt

Érdekesnek találtam azt megvizsgálni, hogy hogyan alakult a minisztériumi épületek ügye az időszakban érintett két világháború alatt. Mindkét világháborúban felmerült a kérdés, így a minisztertanács foglalkozott vele és döntött is róla.

Kivételes volt az igazságügy-miniszteri palota helyzete 1915-ben. A palota építési munkálatait 1913 szeptemberében kezdték meg 4.000.000 koronás tervezett költséggel. A kivitelezés befejezéséhez 1915-ben még további munkákra volt szükség, amelyekre még nem kötött a minisztérium vállalkozási szerződést. Az igazságügyminiszter a minisztertanács felhatalmazását kérte, hogy a még szükséges munkákra szerződést köthessen az állami kiadások korlátozásáról szóló rendelet ellenére is, tekintettel arra, hogy a bérelt helyiségekből való mielőbbi kiköltözés nagy megtakarítást jelentene az államnak. A minisztertanács megadta a felhatalmazást.²¹⁸ Látható, hogy ebben az esetben kifejezetten a költséghatékonyság vezette a minisztertanácsot a döntés meghozatalakor.

Ugyancsak az I. világháború alatt volt napirenden a honvédelmi miniszter részére törénő lakáspénz folyósításának kérdése. A napirendi pont előterjesztője maga a honvédelmi miniszter volt. A miniszter elmondta, hogy korábban a miniszteri lakás egy részét a Honvédelmi Minisztérium egyes szervezeti egységei számára, hivatali használatra átengedte. Emiatt és a lakás állapota miatt szükséges volt annak felújítása. Amíg a felújítás nem fejeződött be, addig kénytelen volt az Andrássy úton bérelt lakásában lakni. A honvédelmi miniszter azt kérte a minisztertanácstól, hogy amíg az eredeti helyzet vissza nem áll, addig számára folyósítson a kormány havi 4.000 korona lakástámogatást. A minisztertanács a miniszter kérését jóváhagyta.²¹⁹

A II. világháborút megelőző időben utoljára az 1920-as évek közepén volt napirenden a minisztériumok elhelyezésének kérdése. Az 1940. április 26-i minisztertanácsi ülésen a belügyminiszter elmondta, hogy a Belügyminisztérium elhelyezésére szolgáló épületek a Várban nem elegendőek a megnövekedett számú osztályok befogadására. Az egy épületben el nem helyezhető osztályok öt különböző helyszínen voltak, amelyek között magántulajdonban lévő bérlemény is volt. Egy megfelelő méretű Szentháromság téri házat találtak, amelynek megvételét 200.000 pengőért javasolja a belügyminiszter. Ezt a házat részben hivatali célokra használták, így az átalakítása sem volna túl nagy költség. A fedezetet a miniszter belső átcsoportosítással teremtette volna elő. A minisztertanács támogatta a javaslatot.²²⁰

217 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. április 13. (24. ülés)

218 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1915. február 20. (4. ülés)

219 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 10. (13. ülés)

220 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1940. április 26.

Az 1941. október 8-i minisztertanácson a földművelésügyi miniszter előterjesztést tett a Földművelésügyi Minisztérium épületének bővítésére. A miniszter ahhoz kérte a minisztertanács felhatalmazását, hogy a minisztérium központi épületét IV. és V. emelettel kibővíthesse, és ehhez 200.000 pengőt kaphasson. A miniszter indoklása az, hogy a földművelésügyi megnövekedett feladatai és „Magyarország területének az utóbbi évben történt örvendetes gyarapodása” miatt több tisztviselőt kell alkalmaznia, ám ez az akkori körülmények között megfelelően nem oldható meg. A minisztertanács körözéssel hozzájárult a javaslatához.²²¹ A háborúnak ebben az időszakában ez már egy szokatlan előterjesztés volt; más minisztériumok esetében is legfeljebb tatarozásról volt szó. Az ilyen előterjesztések egyébként később sem maradtak el. 1942 folyamán a minisztertanács elé került még a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium személyzetének megfelelő hivatali elhelyezéséről szóló,²²² valamint a Földművelésügyi Minisztérium épületének átalakításáról szóló előterjesztés is.²²³

II. 9. A kormánytagok fizetése

A „*minisztérium fizetéséről*”, azaz a kormánytagok éves járandóságáról már a kezdetekkor rendelkezés született. Az 1848. évi III. törvénycikk 38. §-a a következőképpen rendelkezett: „*A ministerium hivatalbeli fizetését, a törvényhozás további rendeletéig, a nádor s királyi helytartó határozandja meg.*”²²⁴ A miniszterelnök és a miniszterek fizetéséről a minisztertanács 1848. április 17-i javaslata alapján született döntés. Ennek megfelelően a miniszterelnök évi 20000 forint éves díjazásra jogosult, valamint havi 2000 forint költségtérítésre (amely tulajdonképpen a reprezentációs költségeit hivatott fedezni) az országgyűlés üléséje alatt. A király személye körüli minisztert évente 16000 forint, a többi minisztert pedig évi 12000 forint díjazás illeti meg. Az „évpénzen” felül más költségtérítésre (szállás, utazás) nem tarthatnak igényt.²²⁵ Ezt a modellt és ezeket az összegeket korrigálták később, 1867-ben.

A minisztertanács 1867 tavaszán döntött a minisztériumi dolgozók fizetéséről is. Megállapították, hogy az országgyűlésnek már nincs lehetősége dönten az 1867. évi költségvetésről, csak később az 1868. évről. Erre tekintettel a minisztériumi dolgozók fizetését az uralkodó döntése alapján biztosították. Felemlítik a miniszterek fizetésének osztrák modelljét.²²⁶ Eszerint a miniszterek egyrészt rendes, besorolás szerinti fizetésben részesülnek, másrészt közel hasonló mértékű személyi pótlékot is kapnak. Ennek az az oka, hogy

221 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1941. október 8.

222 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1942. február 25.

223 MNL W12 Minisztertanács jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1942. május 5.

224 1848. évi III. törvénycikk 38. §.

225 2. A ministerek s ministeri hivatalnokok fizetésére nézve, előlegesen javaslatba tétetett:

Miszerint a ministerelnök, hivatalához képest, nyílt házat kénytelenítettven tartani, évpénzül 20,000 pengő forintot, s országgyűlés alatt asztalpenzül havonkint 2000 pftot szedjen. A külügyminister Bécsben szinte fényesebb állást képviselven, évpénze 16,000 pft-ra javasoltatott. A többi ministerek évpénze 12,000 pft. Ezen évpénzekon kívül a ministereket, sem szállás, sem szállásbér, sem napi díj, sem utazási költség, sem semmi egyéb járulandóság nem illeti. Kossuth Lajos összes munkái. XII. kötet. Budapest, Akadémiai, 1957. 38. o.

226 Erre lásd bővebben: Goldinger, Walter: Die Wiener Hochbürokratie 1848–1918. In: Anzeiger der phil.- hist. Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. 1980/117. 310–333. o., Ogris, Werner: Die Beamten in der Habsburgermonarchie. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft 1985/18/2., Kratky, Theodor: Die Beamten- und Besoldungsfrage in ihrem Zusammenhange mit der Organisation des Staatsdienstes und der Universitäten. Bécs, 1857.

amennyiben a miniszteri pozíciótól visszalépnek, úgy a nyugdíjukat nem a teljes bérükből, hanem csak a személyi juttatáson kívüli rendes bérükből számítják. A minisztertanács véleménye szerint ilyen megosztást Magyarországon teljesen felesleges és értelmetlen tenni, mivel a visszalépő miniszterek számára nem jár nyugdíj. A kormány úgy döntött, hogy a saját fizetése tekintetében nem kíván döntést hozni, és erre felkéri Ferenc Józsefet, hogy a miniszterelnök és a miniszterek fizetését állapítsa meg. A döntés meghozatalához segítségképpen és tájékoztatásul megküldték az uralkodónak az 1848-ban megállapított miniszterelnöki és miniszteri fizetéseket, valamint az osztrák kormány tagjainak hatályos fizetését „Ő Felsége legmagasabb áttekintése alá”.²²⁷ Két dologra érdemes ebben a körben felhívni a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a magyar kormány kellően tájékozódott, és magát az osztrák kormánnyal egyenrangúként kezeli. Furcsa a miniszteri fizetések osztrák megoldását látni; a magyar kormány nem is akart azonosulni ezzel a hozzáállással. Másrészt figyelemre méltó az a visszafogottság, ahogyan a saját fizetéséhez áll a kormány. Meglátásom szerint jelzésértékű az uralkodónak megküldött két fizetési modell: az 1848-as magyar és az éppen hatályos osztrák.

A minisztertanács későbbi, 1867. április 3-i ülésére készült el a pénzügyminiszter a miniszterek fizetésének megállapításával kapcsolatos javaslatával, amit az uralkodó elé kívántak küldeni. A minisztertanács kérte a pénzügyminisztert, hogy úgy módosítsa az elkészült javaslatot, hogy a magyar miniszterek 1848. évi fizetései abban kiemelten szerepeljenek. A miniszterelnök indítványozta, hogy az 1848-as megállapítás szerint a miniszterelnöknek járó havonkénti 2000 forint²²⁸ pótlékot csökkentsék havi 1000 forintra. A miniszterek fizetésére pedig azt a javaslatot tette a minisztertanács, amely szerint a király személye körüli miniszter évente 16000 forintot, a többi miniszter (szakminiszter) pedig évente 12000 forint fizetést kapjon. Azok a miniszterek, akiknek nincs hivatali lakásuk, évente 2000 forint pótlékot kapnak, amit lakbérre fordíthatnak. A miniszterelnök, mivel ideiglenesen betölti a honvédelmi miniszteri pozíciót is, nemcsak a miniszterelnöki, hanem még egy további miniszteri fizetésre is jogosult lenne. Erről a miniszterelnök önként lemondott.²²⁹

Az 1867. április 19-i minisztertanácsi ülésen ismét szerepelt a miniszterek fizetése és az abból levonandó díjak és adók meghatározása. A minisztertanács felidézte, hogy a pénzügyminiszter 1867. április 15-én tájékoztatta a minisztereket arról, hogy a kinevezésük napjától jár a fizetésük, és annak kifizetése tárgyában már intézkedett is. Ferenc József a miniszterek fizetésével kapcsolatban azt az elvet fogadta el, hogy azokat azoknak az adózási szabályoknak megfelelően kell kezelni, mint a többi tisztviselők bérét. Kiemelték, hogy a miniszterek e pozíciójuk után sem nyugdíjra nem tarthatnak számot, sem pedig semmilyen adókedvezményre, tekintettel arra, hogy e kinevezésüket nem méltóságként és nem életfogytiglan kapták.²³⁰

Az 1867. évi VII. törvénycikk 1. §-a hatályon kívül helyezte az 1848. évi III. törvénycikk 38. §-át. Ennek következtében a miniszterek fizetését az állami költségvetési törvények állapítják meg.²³¹ Ennek megfelelően az I. fizetési osztályba tartozó miniszterelnök éves

227 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 31. (10. ülés)

228 Ebben az esetben úgynevezett osztrák értékű forintról van szó.

229 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 3. (12. ülés)

230 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 19. (16. ülés)

231 Márkus Dezső: Kőzjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Budapest, Grill, 1910. 533. o.

fizetése 40.000 korona, emellett lakásra és évi 24.000 korona tisztii pótléokra jogosult. A király személye körüli miniszter éves fizetése 24.000 korona, ezen felül lakásra és évi 8.000 korona működési pótlékra jogosult. A többi miniszter éves fizetése 24.000 korona és évi 4.000 korona lakáspénz. A honvédelmi miniszter lakásra is jogosult.²³²

A miniszteri illetmények rendezésének kérdése az 1894. június 18-i minisztertanács napirendjén volt. Az előterjesztő miniszterelnök elmondta, hogy miután az állami tisztviselők javadalmazásáról szóló 1893. évi IV. törvénycikk az illetmények folyósításában nem tesz különbséget a miniszterek és más állami tisztviselők között, így a törvénycikk 13. §-ának rendelkezései a miniszteri illetményekre is alkalmazandók, az 1889. december 29-i minisztertanácsi határozat hatályon kívül helyezendő.²³³ Ez a minisztertanácsi határozat tartalmazza az Állami Számvevőszék átiratát a miniszterek illetményeinek utalványozási időpontjáról.

II. 9. 1. Egyes kormánytagok illetménye

E részben néhány olyan esetet mutatok be, ahol nem a kormánytagok illetményéről általában, hanem egy konkrét pozícióhoz vagy egy meghatározott személyhez kapcsolódó illetményről van szó. Egyébként megjegyzendő, hogy nagyon ritkák az ilyen kormánytagokat érintő személyes és anyagi jellegű előterjesztések a minisztertanács előtt.²³⁴

Példátlan és páratlan dolog történt az 1869. június 9-i minisztertanácsban. A minisztertanács napirendjén szerepelt a Király Személye Körüli Minisztérium 1870. évi költségvetése. Az előterjesztéshez szóban is ismertették Festetics György miniszter csatolt indokolását. Elsőként kérte a miniszteri fizetés 16.000 forintról 8.000 forintra való csökkentését arra való hivatkozással, hogy ezt a miniszteri pozíciót mindig olyan valaki fogja betölteni, aki nem lesz rászorulva a hivatali fizetésére. A miniszter ugyancsak kéri egy államtitkári pozíció megszüntetését a minisztériumában, mivel azt feleslegesnek tartja, és kérte, hogy ezen államtitkár feladatait is egy miniszteri tanácsos lássa el emelt fizetéssel. Indokolása alátámasztásául Festetics miniszter felhívta a figyelmet arra, hogy az előbbi megtakarítások biztosan jó fogadtatásra lelnek majd az országgyűlésben és a közvélemény által is. A minisztertanács nagy elismeréssel fogadta Festetics gróf javaslatát, azonban azt csak részben fogadta el a tekintetben, hogy az államtitkári pozíció szűnjön meg. A miniszter fizetésének csökkentését azonban nem támogatták; egyrészt azért, mert nem értettek egyet a miniszter indokolásával, másrészt azért, mert ezzel a pozícióval fokozott képviselői feladatok járnak, amelyek indokolják a budapesti miniszterek fizetésétől eltérő fizetés megállapítását, és harmadrészt azért, mert az országgyűlés amúgy sem támogatná a fizetés csökkentését. A minisztertanács azt a határozatot hozta, hogy a király személye körüli miniszter rendes fizetését a több miniszterrel megegyező szintre, 12.000 forintra csökkentésük, amit állandó 4.000 forint

232 Márkus Dezső: Közjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Budapest, Grill, 1910. 533-534. o.

233 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1894. június 18. (16. ülés)

234 A többi előterjesztés közül mindenképpen kilóg a következő eset. 1940. április 12-i minisztertanács napirendjei között, a honvédelmi miniszter előterjesztésében szerepelt egy svábhgyi kincstári ingatlan eladása dr. Nagy Emil országgyűlési képviselő, nyugalmazott igazságügyminiszter részére. Majdnem négyszáz négyszögöl kincstári területről van szó, amelynek vételára közel négyezer, 3889 pengő. A terület egyébként a volt igazságügyminiszter telkével szomszédos, és egy „omladékos kőfal” biztonságos megerősítését és elkerítését tenné lehetővé. A kincstári ingatlan eladásához a pénzügyminiszter előzetesen és a minisztertanács is hozzájárult. MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1940. április 12.

pótlékkal egészítették ki. Így a miniszter fizetése gyakorlatilag nem változott, azonban a rendes fizetés mégis a többi miniszterrel megegyező mértékű lett.²³⁵

A honvédelmi miniszter fizetésével kapcsolatban az 1917. június 20-i minisztertanácsi ülésen a pénzügyminiszter tett előterjesztést. Előadta, hogy a magyar királyi honvédelmi miniszternek a II. fizetési osztályban lévő besorolása szerint évi 24.000 korona illetmény és lakás járt. A magyar honvédelmi miniszternek ezek az illetményei nem változtak attól függően, hogy az országban béke vagy háború van. Tudomásuk volt arról, hogy az osztrák honvédelmi miniszter és a közös hadügyminiszter – a magyar miniszterénél amúgy is jóval magasabb illetményeiken felül – a háború idejére jelentős illetménypótlékot kaptak. Így az osztrák honvédelmi miniszter éves fizetése közel 50.000 korona volt, a császári és királyi közös hadügyminiszter éves fizetése meghaladta a 65.000 koronát. A fizetésekben észlelhető különbségen túl még az is eltérő volt, hogy a császári és királyi közös hadügyminiszter öt szolgára, az osztrák honvédelmi miniszter két szolgára tarthatott igényt mintegy illetménykiegészítésként. A pénzügyminiszter meglátása szerint teljesen indokolatlan volt az, hogy a magyar honvédelmi miniszter ilyen jelentősen kevesebb illetményben, illetve illetménykiegészítésben részesült, mivel a háború számára is ugyanúgy mind feladatbeli, mind a költségei szempontjából nagy megterhelést jelentett. Külön fontos körülmény volt, hogy az akkori honvédelmi miniszter,²³⁶ ha katonaként lett volna alkalmazva, altábornagyi rangjának megfelelően évi 34.000 korona fizetésben részesülhetett volna. Erre tekintettel a pénzügyminiszter ahhoz kérte a minisztertanács jóváhagyását, hogy a honvédelmi miniszter számára kinevezése hónapjának első napjától, tehát visszamenőleg 1917. március 1-jétől arányosan évi 20.000 korona reprezentációs pótlékot folyósítsanak, valamint számára egy fő szolga rendelkezésre álljon. Ennek többletköltségeit a Honvédelmi Minisztérium költségvetésnek terhére kellett elszámolni. A pénzügyminiszter kérte a minisztertanács jóváhagyását ahhoz is, hogy e módosításokat az uralkodó elé terjeszthesse jóváhagyás céljából. A minisztertanács a jóváhagyást megadta.²³⁷

Bizonyos szempontból Szurmay Sándor honvédelmi miniszterhez hasonló helyzetben volt Teleki Pál is. Teleki Pál 1919 decembere óta nyilvános rendes tanára volt az egyetemi közgazdaságtudományi karnak miniszterelnöki kinevezéséig, 1920. december 12-ig. A kormányzó fenntartotta annak lehetőségét, hogy a miniszterelnök ezen pozíciójától való megválása esetén az egyetemre visszatérhessen. Miután Teleki Pál miniszterelnöki megbízása megszűnt 1921 áprilisában, az egyetemi tanszékére visszatért. Ekkor számára a miniszterelnöki és az egyetemi tanári fizetés közötti különbséget mértékéig pótlékban részesült. A 7000/1925. M.E. rendelet szerint Teleki Pál is azon személyi körbe tartozik, akinek a fizetését a pénzügyminiszterrel egyetértésben az illetékes miniszter állapítja meg. Az előadó államtitkár a pénzügyminiszterrel egyetértésben kérte a minisztertanács jóváhagyását ahhoz, hogy Teleki Pál fizetését a miniszterelnököt megillető fizetéssel egyenlően határozza meg. A minisztertanács a javaslatához hozzájárult azzal, hogy ezt a többletkiadást a Pénzügyminisztérium megtakarításából kell fedezni.²³⁸

235 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. június 9. (37. ülés)

236 Szurmay Sándor báró.

237 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 20. (15. ülés)

238 MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. szeptember 24. (28. ülés)

III. ZÁRSZÓ

Amikor e munka elkészítésébe kezdtem, az elsődleges célom az volt, hogy befogadható módon és méretben mutassam be a magyarországi polgári időszak kormányainak gyakorlatát. A kormány működésének gyakorlata körében bemutattam, hogy hogyan kezelte a minisztertanács az új kormányok, az új miniszterelnökök érkezését, illetve a kormánytagok távozását, akár halálát. Sor kerülhetett annak összegyűjtésére, hogy az egyes miniszterek milyen fáradtságot nem kímélő módon próbálták a minisztériumaik dolgozóinak helyzetét jobbá tenni új vagy modernebb épületek kiharcolásával. Írhattam arról is, hogy a miniszterek saját maguk fizetéséről, illetve akkori vagy korábbi minisztertársaik jutalmazásáról sem feledkeztek meg.

Azt gondolom, hogy a vállalt témák bemutatását élő módon, néha – a minisztertanács gyakorlatából adódóan – szórakoztatóan sikerült bemutatni. A munka elején lévő, az alapelvekre, illetve azok kialakulására vonatkozó leírás segít a minisztertanács működésének megértésében, illetve szempontot és támpontot ad az értékelésben.

Remélem, hogy a téma iránt érdeklődők haszonnal forgatják majd ezt a munkát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A földművelésügyi m. kir. minister 1897. évi, a törvényhozás elé terjesztett jelentése a víz-ügyekről. In: Vízügyi Közlemények. XIV. füzet. (1899) Budapest, Pátria.

BEÖTHY Ákos (1906): A magyar államiség fejlődése, küzdelmei. 3. kötet. Budapest, Athenaeum.

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

BERZEVICZY Albert (1935): Az 1889-i véderő-vita és Tisza Kálmán alkonya. In: Budapesti Szemle. 238. kötet 693. sz.

BONCZ Ferencz (1877): Magyar államjog. Budapest, Athenaeum.

BORSA Iván (1979): Az Országos Levéltár épületei. In: Levéltári közlemények. Budapest, Akadémiai, 50. évf. 1. sz.

BORSOS László (1974): A régi budai országháza. In: MAJOR Máté (szerk.): Építés-Építészettudomány. Az MTA Műszaki Tudományok Osztályának közleményei. Budapest, Akadémiai, V. kötet. 1-2. szám.

BÖLÖNY József (1987): Magyarország kormányai 1848-1987. Budapest, Akadémiai.

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

CONCHA Győző (1885): Ujkori alkotmányok. 2. kötet. Budapest, MTA.

CSILLAG Gyula (1871): A régi magyar alkotmány és az 1848-ki és 1867-iki évek közjogi alkotásai. Budapest, Athenaeum.

EMBER Győző (1940): A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története. Budapest, M. Kir. Országos Levéltár.

FERDINANDY Gejza (1895): A királyi méltóság és hatalom Magyarországon. Budapest, Kilián.s

FERDINANDY Gejza (1911): A Magyar Alkotmányjog tankönyve. Budapest, Franklin.

Ferdinandy Gejza (1902): Magyarország közjoga. Budapest, Politzer.

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

GOLDINGER, Walter (1980/117): Die Wiener Hochbürokratie 1848–1918. In: Anzeiger der phil.- hist. Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

IVÁNYI Emma (1960): Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914-1918. Budapest.

KÁROLYI ÁRPÁD (1932): Németujvári gróf Batthyány Lajos első magyar miniszterelnök főbenjáró pöre. Budapest, Magyar Történelmi Társulat.

KMETY Károly (1897): A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer.

KÓNYI Manó (szerk.) (1976): Deák Ferenc beszédei 1848-1861. Budapest, 1886. 39. o.
KOROKNAI Ákos: Alapelvek a Bánffy-kormány minisztertanácsi jegyzőkönyveinek forráskiadásához. Levéltári Szemle. 1976/2-3. szám.

KOROKNAI Ákos–LAKOS János (1980): A magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek sorozata 1867–1919 közötti részének szerkesztési és forrásközlési elvei. Levéltári Szemle, 30. 1980/3. szám.

KOSSUTH Lajos összes munkái (1957). XII. kötet. Budapest, Akadémiai kiadó.

KOZÁRI Monika (2005): A dualista rendszer. Budapest, Pannonica.

KOZÁRI Monika (2003): Tisza Kálmán és kormányzati rendszere. Budapest, Napvilág.

KRATKY, THEODOR (1857): Die Beamten- und Besoldungsfrage in ihrem Zusammenhange mit der Organisation des Staatsdienstes und der Universitäten. Bécs, k. n.

MAGYARY Zoltán 1932-es racionalizálási programja. In: CSIZMADIA Andor (szerk.) (1979): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, Gondolat.

MÁRIÁSSY Béla (1893): Magyarország közjoga. Győr, Pannonia.

MÁRKUS Dezső (1910): Közjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján. Budapest, Gril.

MOLNÁR Kálmán (1929): Magyar közjog. Budapest, Danubia.

Ogris, Werner (1985): Die Beamten in der Habsburgermonarchie. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft 1985/18/2.

PAULINYI Oszkár (1938): A m.kir. belügyminisztérium budai várbeli székházának története. In: Tanulmányok Budapest Múltjából. VI. kötet. Budapest, k. n.

PERNEKI Mihály (1976): A mezőhegyesi állami ménesbirtok gazdálkodás 1867-1900. In: Agrártörténeti Szemle. 18.évf. 1976/3-4. sz.

SOMOGYI Éva (2006): Hagyomány és átalakulás. Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában. Budapest, L'Harmattan.

SUHAYDA János (1861): Magyarország közjoga. Tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-iki törvényekere. Pest, Emich.

SZABÓ Béla (1848): A Magyar korona országainak státusjogi és monarchiai állása a pragmática sanctio szerint. Budapest, magánkiadás.

SZENTE Zoltán (2011): Kormányzás a dualizmus korában. Budapest, Atlantisz.

SZLÁVIK Lajos (1992): A Tisza szabályozása és árvizeinek természete. In: X. Országos Vándorgyűlés. Magyar Hidrológiai Társaság. Szeged.

TANÁRKY Gedeon (1866): Magyarország helyzete az európai államrendszerben. Pest, Pfeifer.

VARGA Lajos (2010): Háború, forradalom, szociáldemokrácia Magyarországon 1914. július-1919. március. Budapest, Napvilág.

VARGA Lajos (2004): Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon 1916-1918. Budapest, Napvilág.

VASVÁRY Ferencz (1902): A magyar közigazgatás központi alapszervei. Budapest, Politzer.

VIGYÁZÓ Ferenc (1896): Az európai közjog. Egy alkotmányos garantiája. Budapest, k. n.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1889. évre. Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1890.

A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1890. évre. Budapest, Magyar királyi államnyomda, 1891.

Az Est. VIII. évf. 221. sz. 1917. szeptember 5.

Bárczi Géza – Országh László: A magyar nyelv értelmező szótára. II. kötet. Budapest, Akadémiai, 1960.

BERECZ Sándor: Törvényszerű-e az új gazdasági minisztérium létesítése? Pesti Napló. 79. évf. 210. sz. 1928. szeptember 16.

BRÓDY Ernő: Bürokrácia. Világ. 728. sz. 1947. november 4.

Budapesti Hírlap. 21. évf. 254. sz. 1901. szeptember 15.

Budapesti Közlöny. 1944. március 23. 1944/67. szám.

Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. 1889. június 9.

Csíki Lapok 1917. június 13. XXIX. évf. 16. szám

Főrendiházi Irományok (FI) 1910. XXIV. kötet

Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet

GÁL Jenő: A főminiszter és az alkotmány. Pesti Napló. 79. évf. 202. sz. 1928. szeptember 6.

Képviselőházi Irományok (KI) 1910-1915. LVII. kötet

Képviselőházi Irományok (KI), 1887-1892. XV. kötet

Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet

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

Képviselőházi Napló (KN), 1910-1918. XXXVI. kötet

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

Közgazdasági Értesítő. 1941. szeptember 21. XXXVI. évf. 38. szám

Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. 1933. június 11.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 25. (17. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 28. (18. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 3. (12. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. április 19. (16. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. február 15. (1. ülés)

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

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. február 28. (A/1. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. július 17. (42. ülés)

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

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. május 1. (21. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 27. (4. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 30. (9. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1867. március 31. (10. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. április 20. (27. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. április 13. (24. ülés)

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

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. február 21. (10. ülés)

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

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. július 14. (44. ülés)

- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. június 9. (37. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1869. március 7. (13. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1870. július 30. (56. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1871. november 15. (51. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1872. december 22. (95. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1872. május 15. (45. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1873. augusztus 24. (44. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1873. január 15. (5. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1876. október 3. (41. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1879. december 15. (57. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1882. december 22. (47. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1884. december 17. (30. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1888. augusztus 27. (15. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. április 4. (6. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. augusztus 16. (20. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. december 20. (38. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. június 18.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. június 20. (17. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 20. (11. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. május 23. (12. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1889. november 26. (34. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1890. május 23. (18. ülés)

- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1890. március 25. (10. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1890. március 16. (9. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1892. július 8. (19. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1892. május 20. (16. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1894. június 18. (16. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1895. szeptember 5. (31. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1899. június 14. (25. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1899. szeptember 13. (31. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1902. április 30. (12. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1904. szeptember 23. (27. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1915. február 20. (4. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 20. (23. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 5. (16. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 25. (16. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 10. (13. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. június 20. (15. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1917. szeptember 7. (26. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 21.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. január 13. (7. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. április 22.

- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. augusztus 12.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1920. augusztus 31.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1921. április 8.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1922. április 7.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1922. augusztus 31.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1922. július 28.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. április 27.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1923. június 22.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1925. július 10.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1925. június 19.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1925. november 27.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. február 26. (9. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. január 29.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. június 25. (22. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. május 27. (19. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. március 12. (10. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1926. szeptember 24. (28. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1927. július 22. (28. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1927. március 11. (10. ülés)
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1928. szeptember 21.
- MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1929. június 21. (26. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1933. június 23. (24. ülés)

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1938. november 11.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1938. november 16.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1939. április 4.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1939. február 4.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1940. április 26.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1940. április 12.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1941. május 25.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1941. március 14.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1941. október 8.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1942. február 25.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1942. május 5.

MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1944. október 15.

NAGY Emil: Alkotmánysértés. In: Pesti Hírlap. L. évf. 208. sz. 1928. szeptember 14.

Népszava 1917. augusztus 22. XXV. évf. 210. szám

Népszava 1917. július 12. XXV. évf. 175. szám

Népszava 1917. július 5. XXV. évf. 169. szám

Népszava 1917. június 14. XXV. évf. 151. szám

Népszava 1917. június 9. XXV. évf. 145. szám

Pesti Hírlap 1917. július 5. XXXIX. évf. 168. szám

Pesti Hírlap 1917. július 8. XXXIX. évf. 171. szám

Pesti Hírlap 1917. június 14. XXXIX. évf. 150. szám

Pesti Hírlap 1917. június 22. XXXIX. évf. 157. szám

Pesti Hírlap 1917. június 9. XXXIX. évf. 146. szám

Pesti Hírlap. 1848. április 3.

Szentesi Lap 1917. június 10. XLVII. évf. 46. szám

v. gy.: Az önálló földművelésügyi minisztérium létesítéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitája. Köztelek. XLIII. évf. 47-48. sz. 1933. június 11.

Vásárhelyi Reggeli Újság 1917. június 15. XIII. évf. 135. szám

Zalai Hírlap 1917. június 11. V. évf. 131. szám

Zalai Hírlap 1917. június 14. V. évf. 134. szám

Zalai Hírlap 1917. június 9. V. évf. 130. szám

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-242-5 (elektronikus)