

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG-ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



Bathó Gábor

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

című doktori értekezés tézisei

Témavezető: Dr. Horváth Attila egyetemi tanár

Budapest

2021

Tartalom

I. Kitűzött kutatási feladat	3
II. Vizsgálatok, kutatás és anyaggyűjtés módszere, források.....	9
III. Tudományos eredmények és a hasznosítás lehetőségei	16
IV. A munka témakörében készült publikációk jegyzéke	20

I. Kitűzött kutatási feladat

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

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

Az értekezésem elsődleges célja elvégezni a magyar kormányok szerkezetében bekövetkezett változások összegzését az 1848 és 1944 közötti időszakban. Ebben az időintervallumban az államforma viszonylagos változatlansága mellett sok tulajdonképpeni rendszerváltás történt közjogi és politikai szempontból is. A dolgozat arra a kérdésre is választ

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

keres, hogy ezek a rendszerváltások együtt jártak-e a miniszteriális struktúra megváltoztatásával vagy sem. A vizsgált időszak során többször változott a hatalommegosztás elvének alkalmazása, illetve az egyes hatalmi ágak egymáshoz való viszonya. Tekintettel arra, hogy a kutatás tárgyát képező kormány az executiva csúcsszerve, ennek hatásaira is tekintettel kell lennünk. Amellett, hogy az időszakban a kormánystruktúra alapjául szolgáló törvénycikket forradalmi időszakban alkották, még további forradalmak is időlegesen gyökeresen új szabályokat alkottak. A vizsgált korszakban zajlott a teljes I. világháború és a II. világháború nagyobb része, beleértve a mindkét világháborúra való felkészülés időszakát is. Ezek mind hatással voltak a kormány szerkezetére rövidebb vagy akár hosszabb ideig is. Az 1848 és 1944 közötti évek során az ország területi integritása nagymértékben és többször is változott, amely eseményeknek szintén hatásuk volt a magyar kormány szerkezetére. Az értekezés tárgyát képező időszakban a végrehajtó hatalom sorozatos reformjai történtek, amelyek nem hagyták érintetlenül a kormányt sem. Végül pedig nem hagyhattuk figyelmen kívül a történeti alkotmány érvényesülését mint befogadó tényezőt sem.

A kormány összetétele, a miniszteriális struktúra egy összetett elvrendszere épül, amit hangsúlyossá az tesz, hogy a végrehajtó hatalom legfőbb szerve. Jogtörténeti szempontból is ez a komplexitás volt a kiindulópontom: a kormány társadalmi, közigazgatási, alkotmányos, közjót szolgáló intézmény egyszerre. Ahogyan Acsády Ignác leírta: *„Kinek kezében volt ez a közigazgatás, a társadalom mely elemei gyakoroltak reá időnkint irányadó befolyást, azt tudni mindenestre nagyon tanúságos s azt kideríteni a közigazgatás történetének lesz feladata. Természetes, hogy a közigazgatás mindig lehetőleg a meglévő társadalmi organizációkhoz simult.”*² Kiindulópontnak tekinthető, hogy 1848-ban olyan változás történt, amely szakított a korábbi közjogi, kormányzati modellel, és amelyhez fogható változás máskor nem történt a dolgozat által vizsgált intervallumban. Természetesen nem maradt változatlan a modell, a kormánystruktúra 1848-ban kialakított modellje. Minden változtatás a kormány szerkezetében kihívások elé állította az 1848-as struktúrát. Fenntartandó-e még a korábbi forma? Vagy esetleg a körülmények olyan módon változtak meg, hogy már nem érdemes, nem célszerű az 1848-as modell vagy későbbi modellváltozat megtartása? Azt előre megállapíthatjuk, hogy a kormánystruktúra 1848-as modellje sikeres volt. Még a vizsgált időszakon belül a magyar közjogi hagyományoktól leginkább eltérő Tanácsköztársaság időszaka alatt sem távolodtak el nagyon az 1848-as miniszteriális struktúrától.

² ACSÁDY Ignác: *A magyar közigazgatás történetéhez*. Nemzetgazdasági Szemle 17. évf. 1893/1. kötet, 335-336. o.

„Közigazgatási intézményeink egykorúak a magyar állammal magával, mely ily intézmények nélkül egyáltalán fenn nem állhatott volna. Ez intézmények természetesen mindig az egyes korszakok különös viszonyaihoz, sajátos szelleméhez és szükségleteihez alkalmazkodtak ugyan, de habár a maiaktól külsőleg elütő formában, gyakran más név alatt, mindig ugyanazon feladatokat szolgálták, mint korunkban, mert amint élő organizmus nem élhet bizonyos szervek nélkül, úgy állam sem létezhetett állandó orgánumok nélkül.”³

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

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

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

A kormányok rendszertől függetlenül jogi és politikai térben léteznek, kettős szabályrendszer alakítja működésüket. A jogi korlátok általában jóval kötetlenebb, szabadabb mozgásteret biztosítanak, hisz a jog nyelvén egy alapvetően politikai intézményt csak főbb vonalakban lehet körülírni.⁴ A XIX. században a kormányra, különösen a kormány szervezetére

³ ACSÁDY (1893) i.m.: 335-336. o.

⁴ GOMBÁR Csaba: *Miként minősítjük a kormányt?* In: GOMBÁR Csaba et. al. (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990-1994*. Budapest, Politikai Kutatások Központja, 1994. 12-17. o.

és működésére vonatkozó jogszabályok száma kevés, azok is legfeljebb csak általános elvárásokat tartalmaznak.⁵ A vizsgált, az 1848 és 1944 közötti időszakra vonatkozóan az alapvető szabályokat az 1848. évi III. törvénycikk tartalmazta. Ennek módosításai és kiegészítései adták az előbb említett „főbb körülírást” a kormányok működéséhez. A törvényeket gyakran kormányrendeletek egészítették ki a részletszabályokkal.

Az elvégzett kutatás legalapvetőbb kérdése az volt, hogy miért olyan a kormány szerkezete az 1848 és 1944 közötti időszakban, amilyen. Ennek előkérdése annak megállapítása, hogy az egyes korokban milyen volt a kormány. Számptalan és számolatlan okot fel lehet hozni arra, hogy a kormány szerkezetét tekintve miért alakult úgy a szabályozás, ahogyan. Ráadásul – Varga Csabával egyetértve - „*a történelmi összefolyamat, a konkrét társadalmi megbízatás vagy kihívás szempontjából véletlenszerű és esetleges mozzanatok is meghatározó befolyást gyakorolhatnak abban a tekintetben, hogy a jog eszköztára egy adott kérdésre mivel, miként, mivé alakítva vagy mit kialakítva válaszol.*”⁶ Azzal kell szembesülnünk tehát, hogy bizonytalan, illetve szinte lehetetlen megtalálni azokat a befolyásoló tényezőket, amelyek meghatározták a kormány szerkezetét, illetve a kormány szerkezetének megváltozását vagy meg nem változását egy-egy adott történelmi kihívásra adott válaszként. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azonban azt sem, hogy „*... a jog fejlődésében az instrumentális kontinuitás az egyik legfőbb elem. Azaz: a mindenkori új kihívásokra adandó válaszok többnyire nem új eszközök létrehozásával, hanem (már csak a gondolati ökonómia s az utánpótlás, tehetetlenség és megszokás erejénél fogva is) gyakran a régiéket átértelmezésével, új kombinációkba állításával vagy átültetésével születnek meg.*”⁷ Erre tekintettel gondolom úgy, hogy a vizsgálódásomnak jelentős részben a kezdeti időszakra kell koncentrálnia, különös tekintettel az első felelős magyar kormány szerkezetének kialakítására. Ugyanis a vizsgált közel egy évszázad kihívásai elsősorban az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormánystruktúrát fogják érinteni, ez lesz az, amin a jog eszközeivel olyan módosításokat kell majd végrehajtani, ami választ ad az aktuális politikai, gazdasági és társadalmi kihívásokra. Még egyszer Varga Csabát idézve a jog „*a kulturális (mentalitásbeli, felfogásbeli, magatartásbeli) gyökereknek s összefüggéseknek köszönheti, hogy a történelem legdrasztikusabb változásokra kényszerítő viharaival szemben is olykor meglepő erejű folyamatosságot, sőt egyenesen ellenállást tud*

⁵ CIEGER András: *A kormányzat helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875)*. In: PAJKOSSY GÁBOR (szerk.): *Politika, politikai eszmék, művelődés a XIX. századi Magyarországon*. Budapest, ELTE BTK, 2000. 66. o.

⁶ VARGA Csaba: *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 106. o.

⁷ VARGA (2005) i.m.: 106-107. o.

*tanúsítani.*⁸ A vizsgált időszak bizony bővelkedik olyan „*viharokban*” (1918, 1919), amelyek a magyar jogfolytonosság szövetét sok tekintetben kikezdték, de a kormányrendszer ellenállónak bizonyulhatott.

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

A vizsgálandó kérdések újabb köre a kormány szerkezetének jogi szabályozására vonatkozik. Tekintettel arra, hogy alapvető közjogi kérdésről van szó, feltételezhetjük, hogy a kormányra vonatkozó szabályozásban túlnyomórészt törvényeket, törvényi szintű szabályozást fogunk találni. Azt is feltételezhetjük, hogy a törvényeket kormányrendeleti szintű szabályozás részletezheti – nyilvánvalóan a törvények szabta keretek között.

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

A kormány szerkezetét érintő kihívások alapjaiban kérdőjelezték meg az 1848-ban kialakított modellt. Minden változtatás ezen a modellen újraértelmezi azokat az alapelveket, amelyek a '48-as és az azt követő, de a változtatást megelőző modellekben kifejezésre jutottak.

⁸ VARGA (2005) i.m.: 110. o.

A legtöbb változtatás esetében a fenti kérdésekre valamilyen módon választ kellett adni a modellen való módosítás eljárásának valamely pontján. A legjelentősebb módosításokkor – 1889-ben és 1917-ben – újra elővették az eredeti, 1848-as modellt, újra átbeszélték, rögzítették a főbb elveket.

II. Vizsgálatok, kutatás és anyaggyűjtés módszere, források

Fontosnak tartom annak kifejtését, hogy a jelen dolgozatban lefolytatott vizsgálat tárgyát képező miniszteriális struktúra jelentősége miben áll. Müller György kormányzati szerkezet alatt a minisztériumok, minisztériumi szint alatti főhatóságok szervezését, tárca nélküli miniszterek és kormánybiztosok vagy más személyes megbízottak beállítását és a kormányzati központ ügyköreinek a megállapítását érti.⁹ Ebből redukálva kormány szerkezet alatt a minisztériumok szervezését és a tárca nélküli miniszterek beállítását jelenti számomra ebben az írásban. E fogalom meghatározás nyilvánvalóan csak a polgári típusú, modern magyar állam létrejötte után, a felelős és független kormány 1848-as létrehozását követően értelmezhető. A korábbi időszakokra vonatkoztatva a kormány szerkezet egészen mást jelent.¹⁰

A legfontosabb kérdés, hogy a kormány szerkezet szempontjából mely állami szervek rendelkeznek valamilyen jogkörrel, és melyik állami szerv rendelkezik a leghangsúlyosabb, meghatározó jogkörrel. Könnyű belátni – és ezt Müller György is megerősíti,¹¹ – hogy kevés szereplő viselheti a kormány szerkezet kialakítására, alakítására vonatkozó jogkört. Így az államfő vagy a kormányfő, a kormány maga vagy a törvényhozó szerv.

A magyar közjogi hagyomány¹² szerint a legnagyobb jelentőségű szereppel a törvényhozó szerv rendelkezik. A törvényhozó szerv az, amely meghatározza a kormány szerkezetét azzal, hogy a minisztériumok felsorolását megállapítja, minisztériumot alapít és minisztériumot szüntet meg, átszervezi a minisztériumi struktúrát.¹³ Fontos annak meglátása, hogy ez a konstrukció a végrehajtó hatalmat korlátozza saját szervezetének megállapításában.

A másik szereplő a kormány szerkezetének alakításában a későbbi magyar közjogi hagyomány szerint a kormányfő. A miniszterelnök az, aki – amennyiben lehetősége van – a tárca nélküli miniszterekkel kiegészítheti a kormányt.

⁹ MÜLLER György: *Magyar kormányzati viszonyok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2011. 43. o.

¹⁰ Lásd például: HAJNIK Imre: *Magyar alkotmány és jog az Árpádok alatt*. Pest, Heckenast, 1872. 226. o. (IV. fejezet. A Sz. István-féle kormány szerkezet átalakulása), MOLNÁR Aladár: *A magyar Alkotmány történeti kifejlődése*. Pápa, Reformált Főtanoda, 1862. 91., 95. o. (30. § I. Országos (központi) kormány. a) királyi udvar (curia regis)), SZABÓ Károly: *Szabó Károly kisebb történelmi munkái*. Budapest, Ráth Mór, 1873. 174., 230-231. o. (VI. A hét magyar nemzetségről, VIII. Erdély a magyar vezérek alatt), KÖVÁRI László: *Erdély történelme*. Pest-Kolozsvár, Ráth Mór-Stein János, 1866. 21. o., 30. o. (I. Leopold)

¹¹ MÜLLER (2011) i.m.: 43. o.

¹² SCHMIDT Péter: *A politikai átalakulás sodrában*. Budapest, Századvég, 2008. 170-176. o. és 271-274. o.

¹³ MÜLLER (2011) i.m.: 44. o.

Ahogy Fábiánné Kiss Erzsébet megállapította, „*a minisztertanáccsal foglalkozó törvényi rendelkezések száma elenyészően csekély.*”¹⁴ Mennyiségileg valóban nem túl nagy a minisztertanáccsal vagy a kormánnyal foglalkozó törvények száma, sőt még a kapcsolódó rendeletek száma sem túl magas. A törvények száma tízes nagyságrendben adható meg, a rendeletek száma – mivel ezek közvetlenül kapcsolódnak a törvényekhez – hasonló nagyságrendet jelent a vizsgált, azaz 1848. és 1944. közötti időszakban. Ebből azonban felmerül a kérdés, hogy vajon a lényeges kérdések szabályozva voltak-e ezen alacsony számú jogszabályban vagy sem, illetve voltak-e időlegesen vagy ideiglenesen rendezett kérdések, valamint, hogy voltak-e olyan kérdések, amelyekre a gyakorlat adta meg a választ. A kérdés megválaszolásához szem előtt kell tartanunk Gombár Csaba és Cieger András kormánnyal kapcsolatos megállapításait. Ők egyetértenek abban, hogy a kormányok kettős szabályrendszerben működnek. A jogi korlátok általában jóval kötetlenebb, szabadabb mozgásteret biztosítanak, hisz a jog nyelvén egy alapvetően politikai intézményt csak főbb vonalakban lehet leírni.¹⁵ Így volt ez a múlt században is: ahogyan az imént említettem, a kormány működésére csak kevés jogszabály vonatkozott, és azok is legfeljebb általános elvárásokat tartalmaztak.¹⁶

Kmety Károly megállapítása szerint „*a magyar kir. és a közös ministeri állások számát, székhelyét és elnevezését törvények határozták meg, csak törvényileg történhetik azok megváltoztatása is.*”¹⁷ Fontos rögzíteni, hogy ez a jelen dolgozat egyik legfontosabb tétele, illetve egyben legfontosabb kérdése is. A vizsgált korszak vége felé is ez alapvetőnek tűnik. Így például 1936-ban Magyary Zoltán is megerősíti, hogy „*a miniszterek számát törvény állapítja meg.*”¹⁸ Persze az már más kérdés, hogy az egyes szerzők mit értettek miniszteri állásokon, illetve a miniszterek számán. Az alapvető problémát már az 1848. évi III. törvénycikk, annak gyors megalkotása és igen lényegre törő szövegezése jelenti.

Nem tudok teljes mértékben azonosulni Csizmadia Andor azon megállapításával, hogy „*a minisztérium szervezetét és hatáskörét a törvény (1848:III. tc.) aprólékosan kidolgozta.*”¹⁹

¹⁴ F. KISS Erzsébet (szerk.): *Az 1848-1849. évi minisztertanácsi jegyzőkönyvek.* Budapest, Akadémiai, 1989. 10. o.

¹⁵ GOMBÁR Csaba: *Miként minősíthetjük a kormányt?* In: GOMBÁR Csaba-HANKISS Elemér-LENGYEL László (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990-1994.* Budapest, Politikai Kutatások Központja, 1994. 12-17.

¹⁶ CIEGER András: *Kormány a mérlegen a múlt században: a kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875).* Századvég, 4. évf. 1999/4. sz. 79-81. o.

¹⁷ KMETY (1900) i.m.: 290. o.

¹⁸ MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból.* Budapest, Budapest Székesfőváros, 1936. 140. o.

¹⁹ CSIZMADIA Andor (szerk.): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Budapest, Gondolat, 1979. 13. o.

Csizmadia ezt a megállapítást annak fényében tette, hogy véleménye szerint vármegyei és a városi közigazgatás esetében a törvények²⁰ csak a kereteket fektették le, a részletszabályokat később tervezték kidolgozni, míg a kormány esetében nemcsak a keretszabályokat, hanem részletszabályokat is kidolgoztak. Kétségtelen, hogy a kormány esetében az 1848. évi III. törvénycikk valóban tartalmaz részletszabályokat, például látszólag a minisztériumok felsorolását, azonban sok – egyébként nagyon fontos – szabályt nem fektetett le. Ilyen volt többek között az egyes minisztériumok hatásköre vagy akár a minisztertanács feladat- és hatásköre is, amelyek kidolgozására vagy később került sor, vagy sohasem, s a gyakorlat alapján jártak el. De nem mehetünk el amellett sem, hogy az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-a által adott felsorolást vizsgálat tárgyává szükséges tenni.

Szente Zoltán szerint „*a dualizmus idején a hazai parlamentarizmus mellett kiállók visszatérő érve, vagyis hogy még Angliában is az uralkodó nevezi ki a minisztereket, ezért éppoly félrevezető volt, mintha arra hivatkoztak volna – formálisan ugyancsak helyesen –, hogy az angol alkotmány nem ismeri a kabinettanács (vagyis a kormány) intézményét.*”²¹ E dolgozat – az uralkodói-államfői kinevezési jogtól eltekintve – ezt a témát érinti. Kmety Károly azt mondta ki 1900-ban, hogy „*a magyar állam felelős kormányának szervezete 1848 óta a parlamentarizmus állam kormányzat elvei szerint alakul.*”²² Kmety azt mondta ki tehát, hogy bár a konkrét kormánystruktúra megváltozhatott (mint ahogyan meg is változott), a lényeges elv annyi, hogy a parlamentáris kormányforma elveinek megfelelően alakuljon a kormánystruktúra.

Nagy Emil, volt igazságügyi miniszter a Pesti Hírlapban megjelent cikkében a következő állítást tette 1928 szeptemberében: „*A felelős minisztérium alkotmányos jellegének a fogalma nem tűri meg azt, hogy végszükség kényszerítő parancsa nélkül a parlamentnek felelős végrehajtó hatalom közjogi szabályain törvény nélkül történjék változtatás.*”²³ Ezzel a mondattal szerintem a legtöbb korábbi és akkori közjogász egyetértett volna. Ami izgalmasabb kérdés az az, hogy mit értettek a fenti mondat tartalma alatt. A helyzet olyan, mint az élelmes Aladdin esete a dzsinnel, aki a három kívánsága egyikével újabb három kívánságot kívánt magának. Vajon lehetséges-e ez? Ez az eset és kérdés a dolgozat témájára átfordítva így szól. A kormány struktúráját csak közvetlenül törvénnyel lehet módosítani vagy lehetséges a módosítás törvény felhatalmazása alapján más módon is? A vita nem oldódott meg a vizsgált

²⁰ az 1848. évi XVI. törvénycikk és az 1848. évi XXIII. törvénycikk

²¹ SZENTE (2011) i.m.: 259. o.

²² KMETY (1900) i.m.: 287. o.

²³ NAGY Emil: *Alkotmányvédelem*. Pesti Hírlap, L. évf. 208. sz. (1928. szeptember 14.) 2-3. o.

időszak végére sem, hiszen még a vizsgált korszak végén, a II. világháború alatt is az 1917. évi XI. törvénycikk alapján nevezett ki a kormányzó tárca nélküli minisztereket.²⁴

A magyar kormány szerkesztésére, szerkezetére vonatkozó alapelvek az 1848-as alkotmányos forradalom és az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában alakultak ki, így szükségszerűen magukon hordozzák a korabeli törekvések jegyeit.

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

A miniszteriális struktúra valós politikai jelentőségét pedig az alábbiak szerint tudom leírni. A kormánystruktúra olyan, mint egy plakát egy reklámkampányban, egy maga által meghatározott képet mutat a kormányról. Ez a kép pedig a hangsúlyokat mutatja, azaz azt, hogy a kormány mely állami feladatokat, mely államügyeket tartja annyira jelentősnek, hogy annak külön miniszteri állást szánjon (tárcával vagy anélkül). Ez a kép azt is mutatja, hogy melyek azok az állami feladatok, amelyeket a kormány nem tart annyira fontosnak, jelentősnek, hangsúlyosnak, hogy annak külön miniszteri állást szánjon (még tárca nélkül sem). Erre remek példa már az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormánystruktúra kialakításánál a tengerészet ügye. A kerületi ülésen merült fel az a javaslat, hogy a tengerészet kapjon külön osztályt a törvénytervezetben szereplő minisztériumi felsorolásban. Kossuth Lajos úgy reagált erre a felvetésre, hogy annyira nem fejlett még a magyar hajózás ügye, hogy külön minisztériumot kaphatna.²⁵ Hasonló szituáció állt elő 1889-ben két minisztérium elnevezésének (és ügkörének) átalakítása során. Az erről szóló törvényjavaslat vitájában az első felszólaló Madarász József volt, aki régi ellenzékiként nem támogatta a törvénymódosítást, és sérelmezte, hogy a minisztériumok elnevezéseiből ezentúl hiányozni fog az iparra való utalás. Egyrészt úgy vélte, hogy ha 1848-ban fontosnak tartották az ipart annyira, hogy egy minisztérium elnevezésében szerepeltették, akkor erre 1889-ben is szükség van. Másrészt reményét fejezte ki, hogy a kormány nem Bécsnek kíván tetszeni azzal, hogy azt a látszatot kelti, mintha az ipart

²⁴ Lásd például: „*Kedves Győrffy-Bengyel vezérezredes! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére Önt az 1917. évi XI. törvénycikk alapján magyar királyi közellátásügyi tárcanélküli miniszterré kinevezem. Kelt Budapesten, 1941. évi szeptember hó 15. napján. Horthy s. k. Bárdossy László s. k.*” Közgazdasági Értesítő. 1941. szeptember 21. XXXVI. évf. 38. sz. 1. o.

²⁵ RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949*. Budapest, Püski, 2002. 10. és 19. o.

kevésbé tartaná fontosnak, mint 1848-ban.²⁶ Mindkét esetből jól látszik, hogy nagy jelentősége van annak a képnek, amit a kormánystruktúra mutat a külvilágnak, a kül- és belföldnek egyaránt.

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

A kormánystruktúrával kifejezhető hangsúlyoknak egy harmadik köre is elképzelhető véleményem szerint. Ez az az eset, amikor az új miniszterelnök kifejezésre kívánja juttatni az előző kormánnyal, illetve az előző miniszterelnökkel való kapcsolatát. Ez is megoldható volt 1917-et megelőzően, azonban nem volt rá példa tekintettel a kevés kormánystruktúrabeli átalakításra. Az új miniszterelnök akár bármilyen módosítás nélkül is átvehette elődje kormányát: sem a szerkezetben, sem a miniszterek személyében nem változtatott. Ez volt a helyzet Esterházy Móric kormányát követően a Wekerle-kormány esetében 1917. augusztus 23-án.²⁷

A kutatásom során elsősorban az eredeti forrásokat használtam fel: a rendelkezésre álló minisztertanácsi jegyzőkönyveket, képviselőházi és felsőházi, főrendiházi, illetve nemzetgyűlési naplókat, valamint irományokat. Hangsúlyt fektettem a korabeli tudományos munkák feldolgozására is. Nem találtam elhagyhatónak a megfelelő sajtómegjelenések feldolgozását sem, így a jelentősebb folyóiratok tekintetében ezt is elvégeztem.

A nagy közjogászok, közigazgatási jogászok – bár a legtöbben csak néhány mondat erejéig – is megnyilvánult a kormány szervezetének kérdéséről, eredetéről, alakulásáról. Így az ő (Acsády Ignác, Balogh Arthur, Beöthy Zsigmond, Concha Győző, Egyed István, Ferdinandy

²⁶ *Képviselőházi Napló* (KN), 1877-1892. XI. kötet 73. o.

²⁷ BÖLÖNY (1987) i.m.: 91-92. o.

Géza, Haendel Vilmos, Harrer Ferenc, Kmety Károly, Magyary Zoltán, Márkus Dezső, Mártonffy Károly, Nagy Ernő, Polner Ödön, Schvarcz Gyula, Timon Ákos, Tomcsányi Móric) munkáik feldolgozása elkerülhetetlen volt. Ugyancsak megkerülhetetlen volt az újabb kor jogtörténészeinek, történészeinek (Bihari Ottó, Bölöny József, Cieger András, Csizmadia Andor, Hajdu Tibor, Kajtár István, Kállay István, Máthé Gábor, Mezey Barna, Ruszoly József, Szabó István, Szente Zoltán, Urbán Aladár) munkáit is megismerni az értekezéshez. A dolgozat elkészítése során néhány szerző írásait kifejezetten nagy segítségként forgattam, különösen Bölöny József magyarországi kormányokkal kapcsolatos munkáját, Ember Győzöt írásait a Helytartótanáccsal kapcsolatban, F. Kiss Erzsébet (Fábián Istvánné) munkáit az 1848-1849-es minisztériumról, Urbán Aladár, Molnár András és Károlyi Árpád Batthyányval és 1848-cal kapcsolatos írásait, Kozári Monika, Sarlós Béla és Somogyi Éva kiegyezés és dualizmus tárgyú munkáit, valamint Meszlényi Antalnak a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmányról szóló írását.

A jogtörténeti tárgyú munkák számára alapvető szakfolyóiratok (Jogtudományi Közlöny, Jogelméleti Szemle, Jogtörténeti Szemle) mellett jogtudományi, történettudományi és más társadalomtudományi folyóiratokban (Századok, Történelmi Szemle, Társadalomkutatás, Múltunk, Közigazgatástudomány, Magyar Tudomány, Magyar Szemle, Budapesti Szemle, Aetas, Nemzetgazdasági Szemle, Filológia, Alkotmánybírósági Szemle, Huszadik Század) találtam az értekezéshez kapcsolódó témájú írásokat, néhány esetben pedig rétegerdeklődésre számot tartó folyóiratokban (Vasúti és Közlekedési Közlöny, Agrártörténeti Szemle) is jelentek meg a témám szempontjából fontos írások.

A korabeli sajtó témám szempontjából való feldolgozása nem csak elhagyhatatlan része a dolgozatomnak, hanem fantasztikus élményt is jelentett. A vizsgált napilapokban, illetve más gyakoriságú periodikákban (Pesti Hírlap, Népszava, Pesti Napló, 8 Órai Újság, Az Est, Budapesti Híradó, A Hon, Hon és Külföld, Politikai Ujdonságok, Nemzeti Újság, Magyar Polgár, Esti Kurír, Múlt és Jelen, Magyar Ujság, Magyarország, Marcius Tizenötödike, Uj Idők) közölt tudósítások, vélemények és a sajtó nyilvánossága előtt folytatott viták rámutattak az adott időszak kormánnyal kapcsolatos legfőbb hangsúlyaira, így könnyebben értelmezhetővé és élővé tették a kormány szerkezeti változásokat. Kutatásomnak nemcsak ezek, hanem a helyi és szaklapokban, illetve nem a napi tájékoztatással foglalkozó nem szakfolyóiratokban (Ügyvédek Lapja, Borsod, Köztelek, Szegedi Híradó, Borsszem Jankó, Nyugat, Kossuth Hírlapja) megjelent közlemények is értékes forrásai voltak.

A dolgozat szerkezete egyszerű: az alapvetést követően időbeli linearitással mutatom be a kormányrendszer változásait az 1848. évi III. törvénycikkkel meghatározott modellhez képest. Az alapvetés rész elsősorban három fogalom meghatározást tartalmaz (kormány, minisztertanács, miniszter), illetve az e fogalmakkal és a kormányrendszerrel kapcsolatos aggályokat veszi sorra. Az alapvetés fejezet másrészt a magyar kormánystruktúra számára lehetséges mintákat, példákat listázza; így a dikasztériumokat, a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmányt, a közös minisztériumot, az osztrák kormányt, a horvát kormányt, valamint további lehetséges külföldi mintákat (Anglia, Franciaország, Belgium, Württemberg és Szászország). A lehetséges minták kiválasztásánál természetesen nem a kényelmi szempont vezetett, sokkal inkább az általában mintának nevezett források ellenőrzése, illetve a kortársak és a későbbi kutatók által mintaként megnevezett források azonosítása.

Tekintettel arra, hogy az utókor is úgy tekint az 1848. évi III. törvénycikkre, mint a magyar polgári kormányzat Szent Gráljára, így ennek kormányrendszereti szempontú bemutatását alapvetőnek tartottam. Erre épülnek a dualizmus korának kormányrendszeret érintő jogszabályai (1867. évi VII., VIII. és XII. törvénycikkek, 1889. évi XVIII. törvénycikk és 1917. évi XI. törvénycikk), a népköztársaság és a Tanácsköztársaság szabályozása, valamint a két világháború közötti időszak jogfolytonosságra építő jogalkotása is (1920. évi I. törvénycikk, 1932. évi XII. törvénycikk, 1935. évi VII. törvénycikk és 1938. évi XXII. törvénycikk). A dolgozat derekát ezen jogszabályok értelmezése, az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormányrendszerhez való viszonyának megállapítása, a felmerült érvek és ellenérvek, aggályok értékelése jelenti.

III. Tudományos eredmények és a hasznosítás lehetőségei

A kormányzati rendszernek az 1848-as alapokra való helyezése, illetve az ezeken az alapokon való megtartása számára nem volt kedvező sem a Szálasi-korszak diktatúrája, sem pedig az 1949-et követő szovjet típusú diktatúra. Az 1946-os köztársaság és az 1989-es rendszerváltás esetében is megtörtént a reflexió az 1848-as törvényekre. Elmondható, hogy az 1848. évi III. törvénycikk nemcsak a vizsgált korszakban bírt kiemelkedő jelentőséggel, hanem követendő példaként használták akkor is, amikor egy új jogállami rendszer felépítését tűzték ki célul.

Szerencsére páratlan az az esemény, amely 1919. szeptember 30-án történt a minisztertanács ülésén.²⁸ Ekkor Bethlen Istvánt titkos miniszterré tették. Elmondhatjuk tehát, hogy ettől az egy nehézségtől (és a forradalmi idők kapkodásától, gyors és pontatlan jogalkotásától) eltekintve az általam vizsgált időszakban a kormánystruktúra mindig könnyen, szinte ránézésre megállapítható. A jelentősebb és kevésbé jelentős aggályok feloldását Bölöny József hatalmas és alapos munkájában már elvégezte.

Arra az esetre, ha a kormánystruktúra megállapíthatóságával kapcsolatos kérdésre pozitív a válasz, azt a további kérdést tettem fel, hogy miért olyan a kormány szerkezete, amilyen. Erre a rövid és egyszerű válasz az, hogy jogszabály, még hozzá törvény határozza meg a kormány szerkezetét. A korszakban feltalálható valamennyi, a kormány szerkezetére vonatkozó szabályozás legtöbbször kimondva is az 1848. évi III. törvénycikkre épül. Ugyanerre a kérdésre a fenti értekezés megállapításai alapján még mindig röviden azt a választ is lehet adni, hogy a kormánystruktúra a vizsgált korban egy szinte véletlenszerűen keletkezett hagyományból ered, amelynek keletkezését az épp aktuális kormányok bujtatott küzdelme követett annak érdekében, hogy ezen a hagyományon változtatni tudjon. A hagyomány, amelynek létéről a dolgozat is szólt (az első alapelveként), és amelyet nagy közjogászaink is kivétel nélkül megerősítettek: a minisztériumok számát, nevét és feladatait törvény határozza meg. Ebből következett az is, hogy a kormánystruktúrában történő változtatásoknak is csak a törvény a megengedett eszköze. Másként és más szempontból fogalmazva: a végrehajtó hatalom csúcsán áll szerv a törvényhozás támogatása nélkül saját szervezetén alaktani nem tud. Még nagyszerűbb ezt rögzíteni tudva azt, hogy ez az elv akkor alakult ki, amikor a kormány

²⁸ MNL W12 Minisztertanácsai jegyzőkönyvek (K27) 1867-1944. 1919. szeptember 30.

parlament előtti felelőssége az alkotmányjogi hagyomány része volt, nem írott törvény. A kormány felelőssége (az alkotmányos monarchia fogalmának megfelelően) az uralkodó felé állt fönn. Az első alapelvnek megfelelően a vizsgált időszakban törvény (vagy más elnevezéssel a legmagasabb szintű jogszabály) szolgált a kormány szerkezetének megállapítására, megváltoztatására. (Bár az első számú alapelv szerint a minisztériumok nevét, számát, székhelyét és hatáskörét törvényben kell szabályozni, számos rendelet segít ezek értelmezésében, a kapcsolódó részletszabályok megállapításában.) Igaz volt ez azokban a viharos időszakokban is, amikor – legalábbis szóban – a jogfolytonosság ellen hirdettek harcot, az első népköztársaság és a Tanácsköztársaság ideje alatt. Azt gondolhatnánk, hogy azok a közjogi kihívások, amelyek a vizsgált időszakban érték a kormánystruktúrát (I. világháború, II. világháborúra való felkészülés, öszirózsás forradalom, tanácsköztársaság), valamelyest hajlítottak az alapelvek érvényesülésén. Mind a népköztársaság, mind a tanácsköztársaság esetében meglepő, hogy azok kormánystruktúrája a hagyományoknak megfelelő. Még a szovjet mintát követő tanácsköztársaság kormánystruktúrája is inkább hasonlít a megelőző magyar kormányokéra, mint a kortárs szovjetre.

A kormány szerkezetének törvényben szabályozandóságát rögzítő elvet először egyértelműen 1889-ben, majd 1917-ben is kimondták, és mindvégig követték is. Utalásokat mutattam be a korabeli szakirodalomból, napi sajtóból és az országgyűlési vitákból is. Ezen az alapelven mindössze egyszer, 1917-ben történt változtatás az 1917. évi XI. törvénycikk megoldásával, amelyet bár ideiglenesnek szántak, de mégis meghatározó maradt a II. világháborúig. Az alapelv módosított változata (második alapelv) szerint a kormány szerkezetét törvényben kell meghatározni, azonban kivételes helyzetben törvény adhat felhatalmazást arra, hogy bizonyos keretek között a kormány saját szervezetét alakítsa.

Tartom, hogy a kormány szerkezetére vonatkozó – fentebb említett – hagyomány alapja véletlenszerű volt. Természetesen a polgári állam kialakításának, az 1848-as vívmányok rögzítésének eszköze a törvény volt. Így nyilván az új kormánymodell kialakításának is egy törvény volt az eszköze. Azonban az egész 1848. évi III- törvénycikkre valószínűleg az gyakorolta a legnagyobb hatást (és ez itt a véletlenszerűség), hogy Kossuth Lajos Ghyczy Kálmánnak adta a feladatot, és őt kérte meg, hogy néhány kisebb résztől eltekintve készítse el a törvény tervezetét. Nem tudjuk, hogy akkor, amikor például a kormány szerkezetére vonatkozó részeket megszövegezte, pontosan mi járt a fejében. Azt tudjuk, hogy ismert olyan alkotmányokat, amelyek az 1848. évi III. törvénycikkhez hasonlóan felsorolják a tárcákat. Azt is tudjuk, hogy az éppen akkor működött francia kormány nagyon hasonlított szerkezetében az

1848. évi III. törvénycikk szerinti magyar kormányhoz. Azt is tudjuk, hogy Ghyczy Kálmán nem várta azt, hogy az általa készített tervezetet oly hamar és oly kevés módosítással elfogadja az országgyűlés, és hamarosan a szentesítése is megtörténik. Azt gondolhatjuk, hogy nem egy kiforrott jogszabály keletkezett ilyen körülmények között.

Ahogy eredetileg is feltételeztem, szinte lehetetlen megtalálni és listászerűen felsorolni azokat a befolyásoló tényezőket, amelyek meghatározták a kormány szerkezetét. Erre tekintettel két szempont volt szükséges, amelyeknek áttekintését a dolgozatban el is végeztem. Egyrészt megvizsgáltam az 1848. évi III. törvénycikk elfogadását közvetlenül megelőző időszaknak, illetve a hatályba lépést röviddel követő időszaknak a téma szempontjából fontosabb történéseit: így Batthyány miniszterelnöki kinevezését, a Miniszteri Országos Ideiglenes Bizottmány működését, a törvénycikk tárgyalását a kerületi ülésen és az országgyűlésen, a kormány összeállítását, a miniszterek munkájának megkezdését, az ügykörök kialakítását. Másrészt vizsgálat tárgyává tettem mindazokat a külföldi kormányrendszer-modelleket is, amelyeknek a magyarral való kapcsolatára utalást találtam, vagy belátható volt, hogy a magyar szabályozással kapcsolatban lehettek. Az ebben a részben elvégzett összehasonlító elemzések eredménye volt az a meglepő megállapítás, hogy az 1848-as magyar és francia kormány formai szempontból milyen jelentős hasonlóságot mutat.

Ahogy fentebb írtam, illetve az értekezésből látható, hogy a kormány folyamatosan küzdött azzal a hagyománnyal, hogy a kormány szervezetet törvényben kell szabályozni, azaz, hogy a kormány közigazgatási szervezetalakítási jogkörének nem része saját szervezetének alakítása. Egyrészt a törvényben történő szabályozás nem ad lehetőséget a lehető leggyorsabb reagálásra, ha a kormány szerkezetén kell változtatni. Másrészt – és ez volt a súlyosabb akadály – a kormány szervezetét az 1848. évi III. törvénycikkben szabályozták. E törvénycikk az áprilisi törvények egyik legfontosabbika, a forradalom egyik legjelentősebb vívmánya és a polgári állam megalkotása felé tett, a népképviseleti alapú alsóházhoz mérhető legnagyobb lépés. Ezen nem szívesen hajtottak végre változtatást, 1867-ben is csak azért, mert az új államstruktúra és az uralkodó megkövetelte. Élve az 1848. évi III. törvénycikk 16. §-a által adott lehetőséggel,²⁹ a kormány szabadon alakította át a minisztériumok feladatait, a minisztériumi ügyköröket. Ezek az átalakítások törvényi megerősítést is nyertek minden alkalommal, amikor egy-egy költségvetési törvényben az új, módosított ügykörbeosztásnak megfelelően készültek el az egyes minisztériumi fejezetek. 1889-re olyan mértékű ügykörátrendezést terveztek, amelynek eredménye már nem felelt volna meg a minisztériumok eredeti, az 1848. évi III. tc. szerinti

²⁹ 16. § A kebelébenei ügykezelés módját a ministerium maga határozandja meg.

elnevezésének. Így a hagyománynak engedelmeskedve (és mert törvénymódosításra volt szükség) az 1889. évi XVIII. törvénycikkkel módosították két minisztérium elnevezését.

A kormány hagyománnyal vívott küzdelmének következő és legjelentősebb állomása 1917-ben következett el. Ekkor, mivel a látszólag a vége felé közeledő háború remek alkalmat és jó indokot adott, a kormány javaslatára az országgyűlés elfogadta az 1917. évi XI. törvénycikket, amely négy tárca nélküli miniszteri hozott létre, amelyet a kormány lényegében saját belátása szerint tölthetett meg tartalommal. Tulajdonképpen e törvénnyel az országgyűlés megadta a jogot a kormánynak, hogy saját szervezetét alakíthassa – legalábbis az 1917. évi XI. törvénycikk adta keretek között. Bár ezt a jogszabályt a törvénytervezet miniszteri indokolása szerint is ideiglenesnek szánták, az 1920. évi I. törvénycikk mégis megerősítette, és a két világháború közötti időszak kormányai is éltek a törvényadta lehetőségekkel változóan, hol kisebb, hol nagyobb mértékben. Ez a bizonyítéka annak, hogy a kormánynak szüksége volt arra a jogkörre, hogy saját szervezetét alakíthassa. Így volt ez akkor is, ha ez az 1848-ban megalapított hagyománnyal ellentétes volt. Ennek megfelelően az első alapelv, miszerint a kormány szervezetét törvényben kell meghatározni, úgy módosult, hogy a kormány szervezetét törvényben kell meghatározni, illetve a törvényadta keretek között a kormány maga határozza meg.

IV. A munka témakörében készült publikációk jegyzéke

BATHÓ Gábor: *A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között.* Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 68 p. ISBN: 9789634982425

BATHÓ Gábor: *A mintakövetés kérdései a magyar kormánystruktúrában 1848 és 1944 között.* Jogtörténeti Szemle, 2019/3-4. sz. pp. 67-75.

BATHÓ Gábor: *A főrendiház közjogi pozíciója a köztársaság kikiáltása után Wlassics Gyula és Rudnyánszky József álláspontján keresztül, 1918–1920.* Állam- és Jogtudomány, 60. évf. 3. sz. pp. 3-17.

BATHÓ Gábor: *A Népjóléti Minisztérium megszüntetése.* Annales Universitatis Budapestiensis de “Metropolitan” X. kötet, pp. 69-78.

BATHÓ Gábor: *Changes in the ministerial structure of the Hungarian government between 1848 and 1917.* In: Andreja KATANCEVIC-Milos VUKOTIC-Sebastian VANDENBOGAERDE-Valerio Massimo MINALE (szerk.): *History of Legal Sources: The Changing Structure of Law.* Belgrád, University of Belgrade, 2018. pp. 19-28.

BATHÓ Gábor: *Minek nevezzetek?: A minisztériumok elnevezésének egyes kérdései a dualizmus korában.* Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum VII. kötet pp. 35-58.

BATHÓ Gábor: *Az 1917. évi XI. törvénycikk és fogadtatása.* In: KIS Norbert-PERES Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára.* *Studia sollemnia scientiarum politico-camerarium.* Budapest, Dialóg Campus-Nordex, 2017. pp. 81-88.

BATHÓ Gábor: *Die Frage des ungarischen Gefängniswesens vor dem Ministerrat 1867-1920*. Rechtsgeschichtliche Vorträge 73. kötet pp. 55-66.

BATHÓ Gábor: *The importance of the historical aspect in public administration reforms on the examples of Hungary* In: Zeljka PRIMORAC-Candida BUSSOLI-Nicholas RECKER (szerk.): *Economic and Social Development (Book of Proceedings), 16th International Scientific Conference on Economic and Social Development – "Legal Challenges of Modern World"* Split, Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, University North, 2016. pp. 558-566.

BATHÓ Gábor-LOSONCZI Eszter-MEZEY Barna (szerk.): *A magyar jogtörténet válogatott bibliográfiája 1560-1860*. Budapest, ELTE ÁJK Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék, 2016. 142 p.