

BATHÓ GÁBOR*

Minek nevezzetek?

A minisztériumok elnevezésének egyes kérdései a dualizmus korában

A dualizmus időszaka alatta a kormányrendszer stabilnak mondható, tekintettel arra, hogy a valamivel több, mint ötven év alatt mindössze három változás történt. Az eredeti kormányrendszer megállapító jogszabály, az 1848. évi III. törvénycikk rendszerében csak kiegészítés történt 1868-ban és 1917-ben, valamint egyetlen, formálisan nem igazán jelentős módosítás 1889-ben.

A jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy az 1848-ban kialakított kormánystruktúra és annak változásai milyen kapcsolatban állnak az egyes minisztériumok elnevezésével. Erre tekintettel négy kérdést vizsgálok meg a tanulmány terjedelmi korlátai között, így az itt közöltek nem a teljesség igényével mutatják be a kérdést, azonban a részletesebb vizsgálathoz adalékul szolgálhatnak. Az első kérdés arra irányul, hogy az 1848. évi III. törvénycikk tartalmazta-e a minisztériumok vagy a miniszteri állások elnevezését. A második vizsgált téma az egyetlen olyan esemény a vizsgált időszakban, amikor úgy változtattak a kormánystruktúrán, hogy csak a meglévő minisztériumok nevét változtatták meg, új miniszteri állást nem hoztak létre, és korábbiakat sem szüntettek meg. A harmadik vizsgálandó téma az 1917. évi XI. törvénycikkkel betölthetővé vált négy tárca nélküli miniszteri állás eredeti elnevezéseinek kérdése.

I. A tárcák elnevezése az 1848. évi III. törvénycikk szerint

A vizsgálódásunk kiindulási alapját tehát az 1848. évi III. törvénycikk jelenti, annak is azon szakaszai, amelyek a kormány szerkezetére vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Ilyen a 13. §, amely a király személye körüli miniszter pozícióját írja le („13. § A miniszterek egyike folyvást Ő Felségének személye körül lesz, s mindazon viszonyokba, mellyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyván, azokban az országot felelőség mellett képviseli”¹). Az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-a további hét kormánytaggal kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket („14. § A ministeriumnak, azon tagján kívül, melly a Felség személye körül a 13. §-ban említett ügyekre ügyelend,

* tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet

¹ 1848. évi III. törvénycikk 13. §.

következő osztályai lesznek: a) Belügyek. b) Országos pénzügy. c) Közmunka és közlekedési eszközök, és hajózás. d) Földművelés, ipar és kereskedés. e) Vallás és közoktatás. f) Igazságszolgáltatás és kegyelem; és g) Honvédelem osztályai”²). A törvénycikk 15. §-a arról rendelkezik, hogy mindegyik osztálynak az élén külön miniszter áll.³ E jogszabályszövegek elolvasását követően jól látszik, hogy az 1848. évi III. törvénycikk sem a miniszteri állások elnevezését, sem pedig az egyes minisztériumok elnevezését nem tartalmazza. A 14. §-ban írt felsorolás a ministerium, azaz a kormány osztályait tartalmazza, amely meghatározások nem az egyes minisztériumok vagy miniszteri állások elnevezéseit jelentik, hanem az egyes minisztériumok hatáskörének nagyon elnagyolt körülírását.

Erre utal az 1848. évi III. törvénycikk országgyűlési vitájának és elfogadásának egy epizódja. 1848. március 18-án, a *Batthyány Lajos* miniszterelnökké történő kinevezésének másnapján megkezdődött a törvényalkotást célzó munka az országgyűlésben. A független felelős magyar ministerium felállítására vonatkozó javaslatot támogató királyi leiratot 1848. március 19-én olvasták fel az országgyűlés két táblájának együttes ülése előtt.⁴ Természetesen több kérdés is napirenden volt, azonban témánk szempontjából a legfontosabb, a felelős és független magyar ministeriumról szóló törvény javaslatának megszövegezése is megkezdődött. A későbbi 1848. évi III. törvénycikk megfogalmazói minden kétséget kizáróan nem ismerhetők meg. Ebben az esetben bizonyosan a törvényjavaslat fogalmazói voltak *Szemere Bertalan*, *Ghyczy Kálmán* és *Kossuth Lajos*. Nem tudható azonban az, hogy ki volt az eredeti javaslat megfogalmazója. Ugyanis *Szemere Bertalan* a javításait már egy tisztázatban tette meg, ennek alkotója viszont nem ismert. *Szemere* javításai⁵ közül a témánk szempontjából az a fontos, amellyel az egyetlen, egységes gazdasági osztályt, minisztériumot kettéosztotta. Az eredeti tervetben a következő osztályok, azaz minisztériumi hatáskörsoportok szerepeltek ebben a sorrendben és írásmóddal: bel ügyek; országos pénzügy; közlekedési eszközök, kereskedés, földművelés, műipar s hajózás; hon védelme; vallás és nevelés; igazságszolgáltatás és kegyelem. *Szemere* az igen széles hatáskörű, a „közlekedési eszközök, kereskedés, földművelés, műipar s hajózás” ügyéért felelős minisztériumot kettéosztotta a következők szerint: közmunka és közlekedési eszközök, valamint földművelés, ipar és kereskedés. Ezt a két új minisztériumot egymás után helyezte el a felsorolásban. A hon védelme ügyéért felelős osztály nevét honvédelemre változtatta, és a lista utolsó előtti helyére tette át. A vallás és nevelés ügyéért felelős minisztérium nevét pedig „vallás és közoktatás”-ra változtatta meg.⁶ Az alsótáblán nem érkezett jelentős javaslat a minisztériumi struktúra átalakítására. A március 22-i kerületi ülésen *Ruttkay István* azt javasolta, hogy a tengerészet kapjon külön osztályt a törvénytervezetben szereplő minisztériumi felsorolásban. Erre *Kossuth Lajos* válaszolt, aki azt mondta, hogy annyira nem fejlett még a magyar hajózás ügye, hogy külön minisztériumot kaphatna. A hajózás ügyét a kereskedelemhez és a honvédelemhez látta besorolhatónak.⁷

² 1848. évi III. törvénycikk 14. §.

³ 1848. évi III. törvénycikk 15. §. Mindegyik osztálynak, valamint az ahhoz tartozó, s az illető osztályfőnökök vezérlete alatt állandó hivatalos személyzetnek élén külön minister áll.

⁴ RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949*. Püski, Budapest, 2002. 10. p.

⁵ OL Diaeta anni 1847/48. Cc/59.

⁶ RUSZOLY 2002, 19. p.

⁷ RUSZOLY 2002, 10. és 19. p.

Érdeemes egy pillantást vetni arra, hogy a legközvetlenebb módon érintett személy hogyan használta az 1848. évi III. törvénycikk szerinti osztályok elnevezéseit. *Batthyány Lajos* a császárnak küldött levelében így írt: „van szerencsém az általam tervezett ministerek névsorát legmagasb tudomány vétel, és legkegyelmesebb megszentetés végett mély alázattal előterjeszteni: *Deák Ferencz* urat igazság, b. *Eötvös József* urat vallás és nevelés, hg. *Eszterházy Pál* urat ausztriávali érintkezések, *Klauzál Gábor* urat földművelés, ipar, és kereskedelem, *Kossuth Lajos* urat pénzügy, ezredes *Mészáros Lázár* urat hadügy, gr. *Széchenyi István* urat közlekedés és közmunkák, *Szemere Bertalan* urat belügy tárczáival.”⁸ Jól látszik ebből a jegyzékből, hogy már *Batthyány* nem éppen azokat a szavakat, kifejezéseket használta, amelyek az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-ában szerepeltek. Az f) pont szerinti „igazságszolgáltatás és kegyelem” *Batthyánynál* már az igazság tárcájára egyszerűsödik, hasonló történt a c) pont szerinti „köz-munka és közlekedési eszközök, és hajózás” ügyivel foglalkozó osztállyal is, amikor *Széchenyi* tárcájává már a közlekedés és közmunkák tárcájaként vált.

Ez az egyszerűsítésre törekvés jelenik meg akkor is, amikor nincs feltétlenül szükség a formális elnevezések használatára. Erre példák az 1867. február 25-i minisztertanácsi ülés egyes iratai. Ez a minisztertanács egyébként igen jelentős és alapvető kérdésekkel foglalkozott, többek között *Andrássy Gyula* miniszterelnök országgyűlési programbeszédével, a ministerek képviselőházbeli ülésrendjével, a minisztériumok szervezetének és ügyvezetésének megállapításával, az erdélyi kormányügyek átvételével és a Miniszterelnökség számára hivatali helyiség biztosításával. A jegyzőkönyv előlapján, előírtan, tisztázottan olvashatók a jelenlévő ministerek nevei, illetve miniszteri állásaik elnevezései: vallás- és közoktatásügyi minister, belügyi minister, pénzügyi minister, igazságügyi minister, közmunka és közlekedési minister és földművelés- ipar- és kereskedelemügyi minister.⁹ Látható, hogy ezek az elnevezések sem követik szó szerint az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-ában meghatározott osztályok elnevezéseit. Ha egy későbbi (1899. február 1.) minisztertanácsi jegyzőkönyv jelenléti ívét nézzük meg, azt láthatjuk, hogy a miniszteri állások neve így állandósult, az 1889. évi XVIII. törvénycikk által bevezetett változásokon kívül az elnevezések ugyanazok maradtak: vallás- és közoktatásügyi minister, belügyminister, pénzügyminister, igazságügyminister, földművelésügyi minister és kereskedelemügyi minister.¹⁰ Hasonló megállapításra juthatunk, ha egy sokkal későbbi minisztertanácsi ülés (1918. január 4.) jelenléti ívét nézzük meg, ahol – többek között – megtaláljuk a vallás- és közoktatásügyi ministert, belügyministert, igazságügyministert, földművelésügyi ministert és kereskedelemügyi ministert.¹¹ Egy másik jelenséget találunk, ha a minisztertanáccsal kapcsolatban nem az elsődleges, hivatalos iratot nézzük meg, hanem egy informális, valódi gyakorlatban használatos iratot, esetünkben a minisztertanácsi jegyzőkönyv köröztetési ívét. Ebben a miniszteri állások nevét sokkal egyszerűbben megfogalmazva találjuk, úgy mint cultus minister, belügyi minister, pénzügyi minister, igazságügyi minister, közlekedési minister és ke-

⁸ Batthyány Lajos miniszterelnök levele a császárnak. URBÁN Aladár: *Gróf Batthyány Lajos miniszterelnöki, hadügyi és nemzetőri iratai*. Argumentum, Budapest, 1999. 226–227. pp.

⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1867. február 25. (13. ülés)

¹⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1899. február 1. (5. ülés)

¹¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1918. január 4. (1. ülés)

reskedelemügyi minister.¹² Látszik, hogy az utókornak szánt, „hivatalos” iratok is egyszerűbb elnevezéseket használtak, amely elnevezések hasonlítanak az 1848. évi III. törvénycikk szerinti osztályok elnevezésével, de azokkal nem egyezik meg. Az elnevezések megváltoztatása az egyszerűsítés irányába mutat, a minél rövidebb elnevezések a könnyebb használatot tették lehetővé.

Egy gondolat erejéig fontos lehet nemcsak az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-ával, hanem a 13. §-ával is foglalkozni valamelyest. A király személye körüli miniszter vagy tárca elnevezése még osztályként sem került a törvénycikkben meghatározásra, hiszen a 13. § csak ennyit mond ki: „A ministerek egyike folyvást Ő Felségének személye körül lesz, s mindazon viszonyokba, mellyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviseli.”¹³ Ez a jogszabályszöveg jól láthatóan még annyi támpontot sem ad a minisztérium elnevezését illetően, mint amennyit a 14. §; nem határozza meg hozzávetőlegesen sem a tárca vagy a miniszteri állás elnevezését, csak annyit rögzít, hogy a miniszter folyvást Ő Felségének személye körül lesz. Így érthető, hogy ezen miniszteri állás elnevezése a legnagyobb változást mutatja. A király személye körüli miniszter első kinevezéséhez alapul szolgáló előterjesztésben a „Minister für die internationalen Angelegenheiten Ungarns und der österreichischen Erbstaaten” elnevezés szerepelt. A későbbiekben a kinevező iratban ez az elnevezés a „kapcsolt birodalmam többi részeivel érintkezések minisztere” kifejezésre változott.¹⁴ Ha a korábban írtak alapján feltesszük, hogy a miniszteri állások elnevezéseinek napi használói az egyszerűsítést támogatják, akkor nyilvánvalónak tűnik, hogy nem ez a bonyolult kifejezés terjedt el a mindennapi használatban. Az egyszerűbb név használata iránti igény fennmaradt, viszont ez nem feltétlenül mutatott az egységesítés irányába. Fentebb láthattuk, hogy a Batthyány által a császárnak írt levélben *Esterházy Pál* mint az „ausztriávali érintkezések” tárcájának minisztere szerepelt.¹⁵ Ahogyan *Somogyi Éva* is írta, az osztrák miniszterek hivatalos átirataikat a külügyminiszterhez mint a királyi személye körüli miniszterhez címezték. A pozíciót elsőként betöltő *Esterházy Pál* pedig kezdettől fogva „A magyar külügyminiszter pecsété 1848” feliratú bélyegzőt. A nádori hivatalban a király személye körüli minisztérium számára „érintkezési minisztérium” elnevezéssel nyitottak új lapot az iktatókönyvben.¹⁶ Külön érdekesség, hogy az 1848. évi osztrák minisztertanácsokon – igen előrelátó módon – nem álltak ki egyik elnevezésváltozat mellett sem, hanem *Esterházyt* egyszerűen „Fürst”-ként vagy „Minister”-ként említették elkerülve az állásfoglalás szükségességét a miniszteri állás elnevezése tekintetében.¹⁷

¹² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1867. február 25. (13. ülés)

¹³ 1848. évi III. törvénycikk 13. §.

¹⁴ SZABAD GYÖRGY: *Magyarország önálló államiságának kérdése a polgári átalakulás korában, akadémiai székfoglaló, 1983. március 4.* Akadémiai, Budapest, 1986. 40. p. és SZABAD György: *Batthyány és Magyarország alkotmányos önkormányzatának kérdése 1848 tavaszán.* Századok. 1982/VI. 1187. p.

¹⁵ Batthyány Lajos miniszterelnök levele a császárnak. URBÁN 1999, 226–227. pp. és URBÁN Aladár: *Batthyány Lajos és a bécsi magyar külügyminisztérium.* Századok. 2010/III. 532. p.

¹⁶ SOMOGYI ÉVA: *A király személye körüli minisztérium, 1867–1914.* In: Levéltári Közlemények. 2001/1-2. 72. évf. 1–2. sz. 142. p.

¹⁷ HAJNAL ISTVÁN: *A Batthyány-kormány külpolitikája. Közös dolgaink.* Budapest, 1987. 39–41. pp.

II. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk

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 tüntek fel,¹⁸ amely a két, együttesen közgazdasági minisztériumnak¹⁹ nevezett minisztériumot érintett: a Közmunka- és Közlekedésügyi és a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumot. Tekintettel arra, hogy más esetekben – például minisztériumi épületek felépítésének vagy átalakításának fedezetét biztosító törvénycikkek megalkotását – igen hosszan elnyúlt a folyamat, ebben az esetben nagyon gyors eljárásról beszélhetünk. A minisztertanácsi ülésen a téma április 4-én vetődött fel, a törvényt az uralkodó már május 12-én szentesítette, és azt május 19-én ki is hirdették. Alig másfél hónap telt el az ötlet felvetődése és a 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 27 napirendi pontja közül a kilencedik napirend volt 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 minisztertanácson az előadó miniszter 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 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 az terjessze az uralkodó elé, az uralkodó támogatása esetén pedig az országgyűlés elé.²⁰ 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 az 1847/8. évi III. törvénycikk 14. §-ának módosításáról szóló törvényjavaslat benyújtását.²¹ A törvénymódosítási javaslat – magához a módosításhoz képest – viszonylag hosszú volt: a módosító törvénycikk tervezete egy oldal terjedelmű volt, amit még kiegészítettek

¹⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1889. április 4. (6. ülés)

¹⁹ BERZEVICZY ALBERT: *Az 1889-i véderő-vita és Tisza Kálmán alkonya.* in: Budapesti Szemle. 1935. 238. kötet, 693. sz. 135. p.

²⁰ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1889. április 4. (6. ülés)

²¹ Képviselőházi Napló (KN), 1887–1892. XI. kötet, 28. p.

két oldalnyi indokolással is.²² A későbbi és egyébként sokkal nagyobb jelentőségű 1917. évi XI. törvénycikk törvényszövegének és indokolásának volt hasonló terjedelme.²³

A módosító törvényjavaslat 1. §-a megadja a módosítás tényleges szövegét. Az 1848. évi III. törvénycikk 14. § c) és d) pontját érinti a módosítás. Ezen pontok eredeti szövege a következő volt: „c) Közmunka és közlekedési eszközök, és hajózás.; d) Földművelés, ipar és kereskedés.”²⁴ 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 törvényszöveget. 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 kaptak a miniszterek, hogy erről tájékoztató rendeletet bocsássanak ki.²⁵ 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. Ilyenként említették a kincstári erdők ügyét, amely a pénzügyminiszter ügyköréből került át a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszterébe, vagy pedig a posta és távíró ügyét, amely a közmunka- és közlekedésügyi miniszter ügykörébe került. Tekintettel arra, hogy a tapasztalatok ezeket a változtatásokat igazolták, azt a megállapítást tette az indítványozó, hogy „a kormányzati feladatoknak a fejlődő étellel való emelkedése szükségessé teszi, miszerint azok célszerű csoportosítása még tovább vitessék.”²⁶ Az indoklás megállapította, hogy az 1848. évi III. törvénycikk által meghatározott osztályok közül kettő van, amely a gazdaság szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír: a közmunka- és közlekedésügyi és a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztériumok. Az indoklás megállapította, hogy a minisztériumok ilyen kialakítása megfelelt az 1848-as viszonyoknak, azonban a gazdaság és a kereskedelem 1880-as évekbeli viszonyai a korábbi struktúra átalakítását, módosítását, korrekcióját teszik szükségessé. A vízszabályozási ügyek, az ármentesítő társulatok, a vízjogi törvény végrehajtása, valamint az ipar és a kereskedelem általános fejlesztése olyan feladatok, amelyeknek hatékonyabb rendezése volt az indítvány célja.²⁷ A javaslat ezt követően részletesen megadta a leendő kereskedelemügyi miniszter,²⁸ valamint a jövőbeli földművelésügyi miniszter feladatkörét.²⁹ *Tisza Kálmán* előter-

²² Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 271–273. pp. 445. sz.

²³ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 1–3. pp. 1375.

²⁴ 1848. évi III. tc. 14. § c)-d)

²⁵ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 271. p. 445. sz.

²⁶ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 272. p. 445. sz.

²⁷ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 272–273. pp. 445. sz.

²⁸ „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.

jesztőként 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.”³⁰ Jelen dolgozat 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 főszabálynak. Annak ellenére, hogy – úgy tűnik – maga az előterjesztő is a törvényben történő változtatásokat tekinti alapvetőnek, megemlíti, hogy az eddigi gyakorlat ettől eddig eltért, még hozzá kétféleképpen. Az egyik eltérés az ügykörök egyszerű átcsoportosítása a minisztertanács döntése alapján, amely kifejezett általános vagy egyedi törvényi felhatalmazás nélkül történt meg. 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. 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. 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

-
- 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. p. 445. sz.
- ²⁹ „2. A földmivelésügyi minister tárczája körébe tartoznának:
- a) Az összes földmivelési 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.”

³⁰ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 273. p. 445. sz.

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.”³¹ 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 ügköreinek 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 *Hegedűs Sándor*, a pénzügyi bizottság előadója bejelentette, hogy a bizottság a jelentését elkészítette, és azt a Képviselőház számára benyújtotta; kérte annak napirendre vételét.³² 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.”³³ 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 ügkörök pontos és részletes listázására és rögzítésére nincs szükség a bizottság szerint, hiszen ebben a kormány szabadságát továbbra is fenntartanák. Fontos megjegyezni, hogy a bizottság utal arra, hogy a kormány úgy kaphat szabad kezet az egyes ügkörök alakításában, ha ezeket a változtatásokat az évenkénti költségvetési törvényjavaslatban megjeleníti, és azokról az országgyűlésnek lesz alkalma dönteni.³⁴ 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. A bizottság egészében elfogadásra ajánlotta a tervezetet két ok miatt: egyrészt azért, mert ennél részletesebben szükségtelen a törvényben történő szabályozás, másrészt azért, mert a kormány álláspontjával, azaz az ügkörök homogénebb elrendezésével egyetértettek. A bizottság az előbbieken túl megállapította, hogy az ügkörök 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 költségvetésben jelenjenek meg. Bár a kormány biztosította a bizottságot

³¹ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 273. p. 445. sz.

³² Képviselőházi Napló (KN), 1887–1892. XI. kötet, 61. p.

³³ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 377. p. 467. sz.

³⁴ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 377. p. 467. sz.

arról, hogy a minisztériumok átnevezése és az ügykörök átrendezése jelentős költség-többlettel 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.³⁵

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 történt a bizottság jelentésében, számokat e tekintetben nem tartalmazott. Összességében – a bizottság javaslatának megfelelően – az előadó elfogadásra ajánlotta a törvénymódosítást.³⁶ Érdekes, hogy arról nem ejtett szót, 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 boldogemlékü agg harcosa”³⁷ 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.³⁸ 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 felidéztek. Bár felmerült az önálló földművelésügyért felelős minisztérium létrehozásának szükségessége, ennek egyesek akadályát látták – különösen az ortodox függetlenségi politika hívei – az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezéseiben. Az ellenzők nem csupán a törvénycikk szelleméhez ragaszkodtak, hanem annak elnevezéseire is. Ezt a problémát azzal a ma-

³⁵ Képviselőházi Irományok (KI), 1887–1892. XV. kötet, 378. p. 467. sz.

³⁶ Képviselőházi Napló (KN), 1877–1892. XI. kötet, 71–73. pp.

³⁷ Köztelek. XLIII. évf. 47–48. sz. 1933. június 11. 420. p.

³⁸ Képviselőházi Napló (KN), 1877–1892. XI. kötet, 73. p.

gyarázattal oldották fel megnyugtatóan, hogy „48-as törvény lényege nem a minisztériumok különböző »osztályait« taxatívén felsoroló 14. §-ban, hanem a 15. §-ban keresendő, amely azt rendeli el imperative, hogy a minisztérium mindegyik »osztályának«, azaz mindegyik szakminisztériumnak élén külön felelős miniszternek kell állania.”³⁹

A törvényjavaslat képviselőházi vitájában *Polónyi Géza* volt a második és egyben utolsó felszólaló. A képviselő a javaslatot nem támogatta azért, 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.⁴⁰ *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 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 következménye a minisztériumok átnevezése. Az elnevezést alárendelt kérdésnek, a hosszú, több ügykört magában foglaló minisztériumi elnevezést szükségtelennek tartotta.⁴¹ Ezt követően a Képviselőház általánosságban és részleteiben is elfogadta a törvényjavaslatot a pénzügyi bizottság által tett módosítással.⁴² A harmadik olvasatot követően 1889. május 1-jén került sor a törvényjavaslat elfogadására.⁴³ Az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról szóló törvényjavaslat 1889. május 4-én került a Főrendiház elé. A Főrendiház ezen ülése egyébként igen rövid volt, mindössze negyven percig tartott. Az 1889. évi XVIII. törvénycikket 1889. május 12-én szentesítette az uralkodó, és az Országos Törvénytárban 1889. május 19-én került kihirdetésre.⁴⁴ A törvénycikk elfogadásának eredménye egyértelműnek tűnik: két minisztérium neve megváltozott. Ezért nehezen érthető *Kmety Károly* fogalmazása: „[a]z 1889. évi XVIII. t.-cikk tulajdonképen

³⁹ Köztelek. XLIII. évf. 47–48. sz. 1933. június 11. 420. p.

⁴⁰ SZLÁVIK LAJOS: *A Tisza szabályozása és árvizeinek természete*. In: X. Országos Vándorgyűlés. Magyar Hidrológiai Társaság. Szeged, 1992. 147. p.

⁴¹ Képviselőházi Napló (KN), 1877–1892. XI. kötet, 74–76. pp.

⁴² Képviselőházi Napló (KN), 1877–1892. XI. kötet, 77. p.

⁴³ Képviselőházi Napló (KN), 1877–1892. XI. kötet, 78. p.

⁴⁴ MÁRKUS DEZSŐ: *Közjog. A hatályban lévő tételes jogforrások alapján*. Grill, Budapest, 1910. 529. p.

nem új ministeri állásokat szervezett, hanem már volt ministériumok elnevezését és megfelelőleg hatáskörét módosítá [...].⁴⁵

Az 1889. május 20-i minisztertanácsi ülésen a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter előterjesztette az 1889:XVIII. tc. szerint alapítandó Földművelési Minisztérium és Kereskedelmi Minisztérium hatáskörének megállapítására kidolgozott javaslatot.⁴⁶ Érdekes, hogy a törvénycikk kihirdetése az előző napon, 1889. május 19-én megtörtént, a törvénycikk 4. §-a azonban így határozza meg a hatálybalépés időpontját: „A jelen törvény végrehajtásával a ministerium bizatik meg, és annak kellően közzéteendő életbelépése időpontját is a ministerium állapítja meg.”⁴⁷ 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 vízi jogi felszólalásokkal kapcsolatban hosszabb megfontolásra volt szükség, majd ezt követően született meg a minisztertanács döntése. A minisztertanács a javaslat elfogadásával egyidejűleg felkérte a miniszterelnököt arra, hogy amikor az ügyrend hatályba lépésének idejét is megállapítják, akkor az új ügyrendet hozza az uralkodó, a közös kormány, az osztrák kormány és a horvát bán tudomására.⁴⁸ Az 1889. május 23-i minisztertanácsi ülésen volt napirenden a Földművelésügyi és Kereskedelemügyi Minisztériumok új hatásköréről és az új beosztás életbelépéséről szóló javaslat tárgyalása. 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.⁴⁹

A két érintett, a földművelésügyi és a kereskedelemügyi miniszter tájékoztató rendeletet bocsátott ki az 1889. évi XVIII. törvénycikk értelmében megállapított ügybeosztásról. A rendelet hosszasan listázta az egyes feladatokat és azokat a kapcsolódó jogszabályokat, amelyek feladatokat határoztak meg az egyes ministériumok számára.⁵⁰ E rendelet második bekezdése szól a ministériumok nevének változásáról: „[a]z életbelépés időpontjától kezdve a közmunka- és közlekedésügyi minister kereskedelemügyi ministernek, — a földművelés- ipar és kereskedelemügyi minister pedig földművelésügyi

⁴⁵ KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer, Budapest, 1897. 55. p.

⁴⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1889. május 20. (11. ülés)

⁴⁷ 1889. évi XVIII. törvénycikk 4. §

⁴⁸ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1889. május 20. (11. ülés)

⁴⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1889. május 23. (12. ülés)

⁵⁰ Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. 1889. június 9. 1–5. pp.

miniszternek nevezendő.”⁵¹ Ennek értelmében 1889. június 15. napjától, a törvény hatályba lépésétől az új elnevezéseket kellett használni. Ezzel szemben *Márkus Dezső* szerint a törvény 1889. július 1-jén lépett életbe.⁵² Úgy tűnik, hogy máskor is problémát jelentett a hatályba lépés időpontja. A Jogtudományi Közlöny egyik munkatársának megállapítása szerint – bár az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. §-a úgy rendelkezik, hogy az új elnevezéseket „ezentúl” kell alkalmazni – a törvényhozó egy későbbi, az 1889. évi XXXIV. törvénycikkben is a régi elnevezést használta, sőt a törvényben foglalt feladatok végrehajtásával is a közmunka- és közlekedésügyi minisztert bízta meg. Ez a munkatárs arra az általános problémára is felhívta a figyelmet, hogy azokban az esetekben, amikor a törvény hatálybalépéséről a kormány rendelkezett, igen nehéz vlt a hatálybalépés időpontját megállapítani, hiszen az erre vonatkozó rendelkezést nem vették fel a törvénytarba.⁵³

Az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. § második bekezdése szerint a kormány feladata, hogy a két minisztérium költségvetési hiteleit az átrendeztet ügcsoportoknak megfelelően átrendezze. Az országgyűlés elé terjesztett zárszámadás szerint a kormány elvégezte ezt a feladatot.⁵⁴ 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.⁵⁵

A kormányzat a minisztériumi ügkörök átalakításával és a nevében önálló Földművelésügyi Minisztérium létrehozásával az utókor szakmai véleménye szerint is hatékonyra tette a földművelésügy irányítási rendszerét.⁵⁶ Sőt máshol egyenesen a magyar agrártörténelem új korszakának nyitányaként emlegetik ezt a törvény módosítást – azzal együtt, hogy egyébként magát a törvényt jelentéktelennek nevezte.⁵⁷ A mezőgazdaság szempontjából mély elvi és gyakorlati jelentőségű változtatásnak tartották a földművelés ügyének a kereskedelemtől és az ipartól való minisztériumi szintű elválasztását.⁵⁸ A vízügy szempontjából is korszakhatár, hiszen a földművelésügyi minisztérium égisze alatt egyesültek az ezzel kapcsolatos feladatok.⁵⁹ A közlekedés szempontjából az 1889. évi XVIII. törvénycikket úgy írták le, mint amely megszüntette az önálló közlekedésügyi minisztériumot, éppen a virágzó vasútépítések idején.

⁵¹ Budapesti Közlöny. 23. évf. 135. sz. 1889. június 9. 1. p.

⁵² MÁRKUS 1910, 530. p.

⁵³ Jogtudományi Közlöny. 25. évf. 36. sz. 1890. szeptember 5. 287. p.

⁵⁴ *A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1889. évre.* Magyar királyi államnyomda, Budapest, 1890. 9. p.

⁵⁵ *A magyar korona országainak állami zárszámadása az 1890. évre.* Magyar királyi államnyomda, Budapest, 1891. 29. p.

⁵⁶ PERNEKI MIHÁLY: *A mezőhegyesi állami ménesbirtok gazdálkodás 1867–1900.* Agrártörténeti Szemle. 18. évf. 1976/3–4. sz. 346. p.

⁵⁷ Köztelek. XLIII. évf. 47–48. sz. 1933. június 11. 420. p.

⁵⁸ Budapesti Hírlap. 21. évf. 254. sz. 1901. szeptember 15. 31. p.

⁵⁹ *A földművelésügyi m. kir. minister 1897. évi, a törvényhozás elé terjesztett jelentése a vízügyekről.* Vízügyi Közlemények. XIV. füzet. Pátria, Budapest, 1899. 25. p.

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.⁶⁰

A törvény jelentőségére *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 Emil*től szükséges megemlíteni azt, hogy a *Bethlen*-kormány igazságügyminisztere volt 1923-1924 fordulóján. A miniszterelnökkel támadt nézeteltérése következtében nemcsak a kormányból, hanem a kormánypártból is kilépett, és ellenzéki szerepet vett fel. 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 közjogi szabályain törvény nélkül történjék változtatás.”⁶¹ Ezzel *Nagy* egy látszólag nagyon szigorú elvet mond ki, azonban 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”⁶² 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 változzék.”⁶³ 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.

⁶⁰ BERTALAN IMRE: *Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium*. Vasúti és Közlekedési Közlöny. 64. évf. 32. sz. 1933. április 23. 256. p.

⁶¹ NAGY EMIL: *Alkotmányértés*. Pesti Hírlap. 1928. szeptember 14.

⁶² NAGY 1928.

⁶³ NAGY 1928.

III. Az 1917. évi XI. törvénycikk

Az a helyzet a kormány szerkezetében, amelyen a későbbi 1917. évi XI. törvénycikk tett változtatásokat, jóval korábban, még 1889-ben alakult ki, a fentebb ismertetett folyamat következtében. „Kijelentette még az új miniszterelnök, hogy a miniszteri tárcák számát szaporítani akarja”⁶⁴ – 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.”⁶⁵

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 a helyzetére elmondható volt, hogy nagyobb támogatást kapott a parlamentbe nem került társadalmi tényezőktől, mint parlamenti párhíveitől.⁶⁶ Az általános elvárás a kormánynyal szemben a választójog kérdésének megoldása volt, ezért a sajtóban is a „választójog kormányaként” említették.⁶⁷

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.⁶⁸ A Népszava ugyancsak ezt emeli ki: „*Esterházy* megbízatása meglepetésként hat, és készületlenül éri a politikát.”⁶⁹ Az *Esterházy*-kormányral kapcsolatos következő sajtóhírek még a kormány esküvétele⁷⁰ előtt, 1917. június 14-én jelentek meg. Ekkorra már összeállt az új kormány összetétele, azonban ez az összetétel nem volt még véglegesnek tekinthető, megtörténik majd később a miniszteri lista kiegészítése.⁷¹ 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.⁷² 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 közmunka- és közlekedésügyi

⁶⁴ Zalai Hírlap 1917. június 9. V. évf. 130. sz. 1. p.

⁶⁵ GALI MÁTÉ (szerk.): *Búcsú a Monarchiától. Berzeviczy Albert naplója (1914–1920)*. Helikon, Budapest, 2015. 203. p.

⁶⁶ VARGA LAJOS: *Háború, forradalom, szociáldemokrácia Magyarországon 1914. július–1919. március*. Napvilág, Budapest, 2010. 122–123. pp.

⁶⁷ Lásd például: Pesti Hírlap 1917. június 22. XXXIX. évf. 157. szám 1.p. és Népszava 1917. augusztus 22. XXV. évf. 210. szám 1.p.

⁶⁸ Pesti Hírlap 1917. június 9. XXXIX. évf. 146. sz. 1. p.

⁶⁹ Népszava 1917. június 9. XXV. évf. 145. szám 1. p.

⁷⁰ 1917. június 15. Lásd: BÖLÖNY József: *Magyarország kormányai 1848–1987*. Akadémiai, Budapest, 1987. 91. p.

⁷¹ Vásárhelyi Reggeli Újság 1917. június 15. XIII. évf. 135. sz. 2. p.

⁷² Pesti Hírlap 1917. június 14. XXXIX. évf. 150. sz. 5. p.

minisztérium.⁷³ A Zalai Hírlap szerint az egyik új minisztérium, a szociális ügyek minisztériumának vezetője *Vázsonyi Vilmos* lesz.⁷⁴ A lap azt is tudni vélte, hogy Erdély rekonstruálásának minisztere *Bánffy Miklós* lesz.⁷⁵ 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.⁷⁶ Az egyes lapok általában négy vagy öt új minisztériumról szóltak, de volt olyan lap is, amely akár hat új minisztériumot sem tartott elképzelhetetlennek.⁷⁷ Persze felmerült az a lehetőség is, hogy *Esterháznak* nem sikerül a kormányt felállítani, és nem sikerül a parlament munkaképességét biztosítani. Ellenzéki körök állítása szerint ebben az esetben az országgyűlés feloszlásához folyamodott volna.⁷⁸

Gróf Esterházy Móric miniszterelnök a Képviselőház előtt 1917. június 21-én ismertette programját.⁷⁹ Ugyanezen az ülésen ismertették a királyi leiratot *Esterházy* miniszterelnökké történő kinevezéséről és a miniszterek kinevezéséről is.⁸⁰ Természetesen ekkor még nem kerül szóba a későbbi négy tárca nélküli miniszter kinevezése. Ami meglepő, hogy a miniszterelnök a kormányprogram viszonylag hosszasan 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,⁸¹ 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.⁸² Ugyancsak az 1848. évi III. törvénycikk határozta meg az egyes minisztereket azok feladatainak, ügyköreinek felsorolásával.⁸³ Az 1868. évi XXX. törvénycikk az 1848. évi III. törvénycikk szerinti kormányt kiegészítette még a horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszterrel.⁸⁴ Az 1889. évi XVIII. törvénycikk módosított az 1848. évi III. törvénycikk 14. §-át a minisztériumok felsorolásáról. A változás annyit jelentett, hogy a közmunka- és közlekedési miniszter, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter feladatkörei 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

⁷³ Népszava 1917. június 14. XXV. évf. 151. szám 4. p.

⁷⁴ Zalai Hírlap 1917. június 9. V. évf. 130. sz. 1. p.

⁷⁵ Zalai Hírlap 1917. június 11. V. évf. 131. sz. 1. p.

⁷⁶ Zalai Hírlap 1917. június 14. V. évf. 134. sz. 1. p.

⁷⁷ Csíki Lapok 1917. június 13. XXIX. évf. 16. sz. 1. p.

⁷⁸ Szentesi Lap 1917. június 10. XLVII. évf. 46. sz. 2. p.

⁷⁹ Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVI. kötet, 8–14. pp.

⁸⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVI. kötet, 7–8. pp.

⁸¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. június 50. (16. ülés)

⁸² 1848. évi III. törvénycikk 10. §.

⁸³ 1848. évi III. törvénycikk 13–14. §§.

⁸⁴ 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §.

kormányát összehasonlíthatatlanul nagyobb feladatok megoldása elé állítja.⁸⁵ 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 jeleneti 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 tette, hogy a tárca nélküli miniszterek a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat végezhessek. Az is kívánatosá vált a miniszterelnök szerint, hogy olyan feladatokat is vállalhassanak, amely feladatok a rendes közigazgatási ügykörön kívül esnek, amelyek különleges jellegüknel vagy nagy jelentőségüknel fogva nagyobb munkateherrel járnak, mint például egy jogszabály előkészítő munkálatai. Erre reflektált 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 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.⁸⁶

Fontos itt említeni néhány későbbi, a törvényjavaslat parlament előtti tárgyalásának idején megjelent újságcikket. A Pesti Hírlap már bőven az előkészítés időszakában, 1917. július 8-án arról számolt be, hogy a kormány pártközi megbeszélésen egyeztetette a törvényjavaslatot a munkapárt vezetőivel és külön *Tisza István*nal is. 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.⁸⁷

Esterházy Móric miniszterelnök a minisztertanács által támogatott szöveggel és megegyező tartalmú indokolással terjesztette a Képviselőház elé.⁸⁸ 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 állnának.”⁸⁹ 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. törvényekre. E törvény cikk 44. §-a egyértelmű: „Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok

⁸⁵ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 1. p. 1375.

⁸⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. június 25. (16. ülés)

⁸⁷ Pesti Hírlap 1917. július 8. XXXIX. évf. 171. sz. 7. p.

⁸⁸ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 1–3. pp. 1375.

⁸⁹ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 2. p. 1375.

érdekeinek képviselése tekintetéből ezen országok részére a Buda-Pesten székelő központi kormányhoz egy tárca nélküli külön horvát-szlavon-dalmát miniszter nevezetnek ki. Ezen miniszter szavazattal bíró tagja a közös miniszteri tanácsnak, s a közös országgyűlésnek felelős. [...].”⁹⁰ 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 fennállt, 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-Szlavon-Dalmát Minisztérium elnevezést használva.⁹¹

A törvényjavaslatról véleményt, illetve jelentést készített a Képviselőház pénzügyi, közigazgatási és igazságügyi együttes bizottsága *Khuen-Héderváry Károly* gróf elnöke alatt. A bizottság jelentése nem tesz ki egy oldalt sem, és valójában szinte csak a törvényjavaslat indokolását ismerteti, ismétli meg, néhány egyszerű megállapítást tesz. Maga a törvényjavaslat szövege egyébként sem tesz lehetővé mély elemzést, mivel igen rövid, és részletkérdésekkel nem is foglalkozik. A bizottság egy – jelen dolgozat szempontjából is – nagyon fontos megállapítást tett: „[...] a magyar alkotmányjogi fejlődés szerint hazánkban nemcsak a ministeriumok számának megállapítása, de hatáskörük megszabása is kizárólag törvényhozási úton eszközölhető [...]”⁹² A bizottság gyorsan túllépett ezen megállapításán, és a kormány indokolását elfogadva, sőt kiegészítve támasztja azt alá. A bizottságvéleménye szerint a körülmények olyan kivételesek voltak, a tervezett szabályozás pedig egyértelműen ideiglenes, hogy ez a változtatás nem jelentett a rendes alkotmányos gyakorlattól eltérést. A rövid jelentésben a második alapvető érv szerint a bizottság nem kívánt a kormány munkájának akadályozója lenni, mivel ezt a háborúra tekintettel kötelezettségének tartotta.⁹³

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 beterveztetni.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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.”⁹⁶

⁹⁰ 1868. évi XXX. törvénycikk 44. §.

⁹¹ 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.

⁹² Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 5. p. 1377.

⁹³ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 5–6. pp. 1377.

⁹⁴ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 233. p.

⁹⁵ Pesti Hírlap 1917. július 5. XXXIX. évf. 168. sz. 6. p.

⁹⁶ Népszava 1917. július 5. XXV. évf. 169. szám 6. p.

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 1917. július 4-én,⁹⁷ a következő alkalommal 1917. július 10-én került a Képviselőház napirendjére a kérdés. Ekkor rendelték el a javaslat sürgősséggel való tárgyalását.⁹⁸ Másnap újból napirenden volt „a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló törvényjavaslat” tárgyalása.⁹⁹ 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 is van: az időtartam és a hatáskör szempontjából is.¹⁰⁰ 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 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 érvei szerint ebben az esetben csak ideiglenes szabályozásról van szó, a későbbiekben ez nem fog precedenst jelenteni, illetve a háborús időre való tekintettel a kormány rendelkezésére kell bocsátani az általa kért és szükségesnek tartott eszközöket.¹⁰¹ A Népszava is idézte *Hegedűs Loránt*nak a képviselőházi vitában elhangzott, a javaslatot gyakran gúnyoló beszédét.¹⁰² *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.¹⁰³ *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.

⁹⁷ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 233. p.

⁹⁸ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 255. p.

⁹⁹ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 257. p.

¹⁰⁰ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260. p.

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² Népszava 1917. július 12. XXV. évf. 175. szám 4. p.

¹⁰³ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 260–269. pp.

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.¹⁰⁴ *Tisza István* gróf igen hosszú felszólalásában elmondta, hogy a törvényjavaslattal nem értett egyet, nem támogatta a kormány bővítését. Biztosította azonban a kormányt arról, hogy a törvényjavaslatot ennek ellenére elfogadja.¹⁰⁵ Ezzel kapcsolatban a Pesti Hírlap emlékeztetett, hogy *Tisza István* korábban két minisztérium felállítását maga is szorgalmazta.¹⁰⁶ A törvényjavaslatot a fentiekkel együtt a Képviselőház 1917. július 13-án elfogadta.¹⁰⁷

A Főrendiház 1917. július 21-én vette napirendjére a törvényjavaslat tárgyalását.¹⁰⁸ A Főrendiház egyesült pénzügyi, valamint közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése alapvetően megismételte a képviselőházi bizottság érveit, és támogatni javasolta a törvényjavaslatot. A bizottság kifejezésre juttatta, hogy a megoldás ellentétes az alkotmányos gyakorlattal, azonban kevés terhet ró a költségvetésre és ideiglenes konstrukciót hoz létre.¹⁰⁹ A főrendiházi vitából egyértelmű, hogy csak találgatták, hogy a négy új miniszteri pozíció milyen feladatokkal fog társulni. Az újsághírekben és a képviselőházi vitában felvetett feladatkörök mellett felvetődött még a demobilizációval kapcsolatos ügyekért felelős miniszteri pozíció is.¹¹⁰ A főrendek egyébként leginkább a kormány érveit ismételték, majd elfogadták a törvényjavaslatot.¹¹¹

Az *Esterházy*-kormány kudarcához – sok más, súlyosabb probléma mellett – valószínűleg hozzájárult a kormány szerkezetének átalakításával kapcsolatos bizonytalanság is. A kormány tevékenységét zavarhatta az újonnan felállítandó minisztériumok feladat- és hatásköre körüli vita, a megválaszolatlan kérdések kölcsönös átfedésekkel, személyi ellentétekkel.¹¹² 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 felvillantotta a magyar alkotmányos hagyományoktól való eltérés lehetőségét a kivételes körülményekre 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 történeti 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 közlé-

¹⁰⁴ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 273–277. pp.

¹⁰⁵ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 299–315. pp.

¹⁰⁶ Pesti Hírlap 1917. július 8. XXXIX. évf. 171. sz. 7. p.

¹⁰⁷ Képviselőházi Napló (KN) 1910. XXXVI. kötet, 320. p.

¹⁰⁸ Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 5–19. pp.

¹⁰⁹ Főrendiházi Irományok (FI) 1910. XXIV. kötet, 62–63. pp., 1466.

¹¹⁰ Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 6. p.

¹¹¹ Főrendiházi Napló (FN) 1910. V. kötet, 18. p.

¹¹² VARGA Lajos: *Kormányok, pártok és a választójog Magyarországon 1916–1918*. Napvilág, Budapest, 2004. 59. p.

sét a minisztertanács tudomásul vette, egyúttal felkérte a miniszterelnököt, hogy a teljes kormány lemondását jelentse be az uralkodónak.¹¹³

Az 1917. augusztus 24-én tartott minisztertanácsi ülésen *Wekerle Sándor* már miniszterelnökként elnökölt. A minisztertanácsi ülés első napirendi pontja egy technikai-szervezési jellegű javaslat volt a miniszterelnök részéről. *Wekerle* miniszterelnök miután üdvözölte a minisztertanács tagjait, kérte őket, hogy miniszterelnöki munkájában támogassák. 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 tartanak minisztertanácsi ülést.¹¹⁴ Az *Esterházyt* követő *Wekerle*-kormány eskütelét¹¹⁵ követő napon, az 1917. augusztus 24-én tartott minisztertanácsi ülésen történt meg az 1917. évi XI. törvénycikk alapján létesített tárca nélküli miniszteri pozíciókra történő javaslat tétel. 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 közéleti 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.” A minisztertanács a miniszterelnök javaslatát elfogadta, a napirendi pont címének megfelelő határozatot hozta, abban módosítást nem tett.¹¹⁶

A következő, az 1917. augusztus 30-i minisztertanácsi ülésen volt napirenden két tárca nélküli miniszter hatáskörének kidolgozása: az egyik *Batthyány Tivadar* népjóléti miniszter, a másik *Földes Béla* a gazdasági átmenet tárca nélküli minisztere volt. A miniszterelnök első napirendi pontként a népjóléti miniszter hatáskörének tárgyalására tett javaslatot. Elmondta, hogy a népjóléti tárca nélküli miniszter tervezett hatáskörét több jogszabály is érinti. Így a szükséges törvénymódosítások nélkül véglegesen nem lehet megállapítani a miniszter hatáskörét. Erre tekintettel a miniszterelnök felkérte *Batthyány Tivadar* népjóléti tárca nélküli minisztert, hogy a hatáskörével kapcsolatban szükséges jogszabály-módosításokat készítse elő, amiket majd a minisztertanácsi és uralkodói jóváhagyást követően az országgyűlés elé terjesztenek. A miniszterelnök ugyancsak felkérte *Batthyány Tivadart* a részletes szervezeti szabályozás előkészítésére. A minisztertanács a miniszterelnök előterjesztésének megfelelően határozott, és a szervezeti kérdések kidolgozásához a tárca nélküli miniszter mellé még állami tisztviselőt rendelt segítségül a Király Személye Körüli Minisztériumból. A miniszterelnök ugyan csak előterjesztést tett a gazdasági átmenettel kapcsolatos ügyek miniszterének hatáskör-

¹¹³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. augusztus 20. (23. ülés)

¹¹⁴ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

¹¹⁵ 1917. augusztus 23. Lásd: BÖLÖNY 1987, 91. p.

¹¹⁶ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. augusztus 24. (24. ülés)

re és szervezete iránt. A miniszterelnök *Földes Béla* tárca nélküli miniszterrel egyetértve megállapította, hogy ezt a hatáskört még nem rögzítették végelegesen. A gazdasági átmenetért felelős tárca nélküli miniszter úgy gondolta, hogy nem hagyományos minisztériumi szervezetet szeretne. Felállítana egy hatvantagú szakbizottságot, amely munkáját albizottságokra tagolódva végezné. Ez a szakmai alapon szervezett szakbizottság működnének együtt az egyes szakminiszterekkel az átmenetgazdasági feladatok tekintetében. A tisztviselők csak a feldolgozást és az adminisztráció feladatát látnák el. A minisztérium feladata volna az átmeneti gazdaság intézése, a beszerzendő anyagok, egyes anyagpótló szerek összeírása, a szükségletek megállapítására és beszerzésére, a kész áruk, gyártmányok behozatalára irányuló intézkedések azzal, hogy a közvetítői feladatokat a magyar kereskedelmi szereplők végezzék. Célul tűzték ki, hogy a háborús nyereségeket megóvják annak a gazdasági ágazatnak a javára, amelyben a nyereség keletkezett. A minisztérium feladata lenne a kivitelre és a behozatalra vonatkozó ügyekben a szakminiszterekkel való együttműködés, a leszereléssel összefüggő személyi kérdésekkel kapcsolatban való együttműködés és a mozgósítottak munkával való ellátásáról való gondoskodás. A miniszterelnököt kiegészítve *Földes Béla* miniszter még elmondta, hogy szerinte a minisztérium feladata lenne még a közmunkákkal kapcsolatos átfogó program kidolgozása, a valuta helyreállításánál és a visszavásárlások intézésénél való közreműködés, a háborús központok feletti rendelkezés, és végül minden olyan ügy, amely a gazdasági élet helyreállítására és új irányban történő, reális alapokra való helyezésére irányul. A miniszter azt kéri a minisztertanácstól, hogy számára háromféle munkaerő igénybevételére adjon felhatalmazást: egyrészt a szakminiszterekkel együtt kiválasztott tisztviselők, másrészt az önként jelentkező, szakterületükön kiváló szaktanácsadók, harmadrészt pedig a hatvantagú nagy tanács. A miniszter felhatalmazást kért a minisztertanácstól, hogy a bizottságot minél előbb felállíthassa. A minisztertanács az előterjesztést tudomásul vette, hozzájárult, és a miniszternek a felhatalmazást megadta.¹¹⁷

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 négyvel növekedett, a korábbi miniszteri székek helyét szűkíteni kellett, hogy a rendelkezésre álló helyen minden miniszter széke elférhessen.¹¹⁸

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.¹¹⁹

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 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.

¹¹⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. augusztus 30. (25. ülés)

¹¹⁸ Az Est. VIII. évf. 221. sz. 1917. szeptember 5. 3. p.

¹¹⁹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. szeptember 7. (26. ülés)

házzal megismertetett. (Elénk helyeslés és taps a baloldalon.)¹²⁰ *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.”¹²¹ Ez alatt 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 igénybevételenek 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 feladatárába 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.¹²² 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 feladatokat, továbbá az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhat.”¹²³ 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.¹²⁴ 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 vagy akár az 1917. évi XI. törvénycikk felülvizsgálata sem.¹²⁵ *Wekerle* miniszterelnök a Főrendiház előtt is ismertette kormány programját. Valójában ugyanazt a programot mu-

¹²⁰ Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVII. kötet, 8. p.

¹²¹ Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVII. kötet, 8. p.

¹²² Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVII. kötet, 11. p.

¹²³ 1917. évi XI. törvénycikk 1. §

¹²⁴ Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVII. kötet, 11. p.

¹²⁵ Képviselőházi Napló (KN), 1910–1918. XXXVII. kötet, 13–36. pp.

tatta 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.¹²⁶

Az 1917. szeptember 13-i minisztertanácsi ülésen *Földes Béla* átmenetgazdasági tárca nélküli miniszter bemutatta az átmeneti gazdasági ügyek kormányhatósági intézéséről és az Átmenetgazdasági Tanács szervezéséről, feladatairól szóló rendelettervezetet. A miniszter a minisztertanács felhatalmazását kérte, hogy az említett, általa készített rendelettervezetet a kormány mielőbb kiadhassa. Ehhez kapcsolódóan miniszteri rendeletet is előkészített, amelyet az országos átmeneti gazdasági tanács feladataira és szervezetére vonatkozóan kíván kiadni a kormányrendelet kiadása után. E rendelettervezet szerint a gazdasági tanács feladata, hogy az átmenetgazdasági tárca nélküli miniszter tanácsadó és tanácskozó szerve legyen. Tagjait a kereskedelmi és iparkamarák, a budapesti áru- és értéktőzsde, a miniszter által kijelölendő országos jellegű mezőgazdasági, erdészeti, kereskedelmi és munkásegyletek választanák meg, valamint a miniszter 40 tagot nevezne ki az érintett miniszterek javaslattételi jogának megtartásával. A tanács költségei azokat a minisztériumokat terhelnék, amelyek annak tevékenységében érintve vannak: az Átmenetgazdaságügyi Minisztériumon kívül a Földművelésügyi Minisztériumot, a Kereskedelemügyi minisztériumot, a Pénzügyminisztériumot és a Honvédelmi Minisztériumot. A miniszter kéri a minisztertanács jóváhagyását, hogy ezt a rendeletet ilyen tartalommal kiadhassa. A minisztertanács az előterjesztést támogatta, a kormánynak és a miniszternek megadta a felhatalmazást a rendeleteik kibocsátásához.¹²⁷

IV. Konklúzió

Ahogy a fent leírt három kérdéskör kapcsán kifejtettekben láthattuk, *Kmety Károly* megfogalmazása néhány esetben igaz, néhány esetben viszont nem. Korábban már idézet megállapítása szerint „[a] magyar kir. és a közös ministeri állások számát, székhelyét és elnevezését törvények határozták meg, csak törvényileg történhetik azok megváltoztatása is.”¹²⁸ Igazabbnak tűnik a *Nagy Emil* által írt kiegészítéssel értelmezni ezt a közjogi kérdést. Szerinte „[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.”¹²⁹ Mivel a korszakban és a későbbiekben is alapvető jogszabály, az 1848. évi III. törvénycikk nem határozta meg a minisztériumok konkrét elnevezését, ezt a későbbi hivatali gyakorlat, illetve részben más jogszabályok határozták meg.

¹²⁶ Főrendiházi Napló (FN), 1910. V. kötet. 22–25. pp.

¹²⁷ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. szeptember 13. (27. ülés)

¹²⁸ *KMETY Károly: A magyar közjog kézikönyve.* Politzer, Budapest, 1900. 290. p.

¹²⁹ NAGY 1928.

GÁBOR BATHÓ

WHAT TO CALL YOU?

*Specific Questions of the Denomination of the Ministries
in the Era of the Dualism*

(Summary)

The main aim of this paper is to show the connection between the Hungarian governmental structure and the specific names of the ministries. There are three questions chosen to be shown here. The first one is the role of act III of 1848 in determining the names of the ministries. This act is fundamental to the Hungarian governmental structure, that is why it is a justifiable expectation from the act to give at least the first names of the ministries. Contrarily, the specific names of the original ministries were not defined, just the approximate spheres of action of the government's departments. This manner of the regulation caused great variance in the usage of the ministry names. The second question to be examined in this paper is the first amendment of the original act III of 1848 concerning the ministry names. Act XVIII of 1889 changed the names of two ministries. The real reasons of this amendment are not known, but the initiative to make this change lead to the articulation of some important principles regarding the names and the sphere of action of the ministries. The main principle was that the names, the number and the competence of the ministries may only be determined and regulated by acts, and not lower laws. The third question discusses the greatest change in the governmental structure during the era of the dualistic monarchy, act XI of 1917. This act created an opportunity for the government to increase the number of the ministries with four new ministers without portfolio. The act did not determine the names of the new ministries, nor the competencies of the specific ministries. This routine was new and unique to the Hungarian public law.