



Bathó Gábor

A kormány szerkezete és a szovjet típusú diktatúra – A minisztertanács a Rákosi-korszakban

Horváth Attila professzor urat ezzel a tanulmánnyal köszöntöm 65. születésnapja alkalmából.



A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 24. §-a határozta meg a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolását 1949 és 1957 között. Ez a megoldás éppúgy rést vágott a magyar közjogi hagyományba, ahogyan „az *Auróra* cirkáló ágyútüze hajnalt hasított a legsötétebb elnyomatás éjszakájába”.¹ Az Alkotmány így rendelkezett tehát:

„24. § A Magyar Népköztársaság minisztériumai: a külügyminisztérium, a belügyminisztérium, a honvédelmi minisztérium, a pénzügyminisztérium, az igazságügyminisztérium, a nehézipari minisztérium, a könnyűipari minisztérium, a földművelésügyi minisztérium, a külkereskedelmi minisztérium, a belkereskedelmi minisztérium, az építésügyi minisztérium, a közlekedés- és postaügyi minisztérium, a népművelési minisztérium, a vallás- és közoktatásügyi minisztérium, a népjóléti minisztérium.”²

Jól látható ebből a felsorolásból, hogy a lehető legkonkrétabban meghatározza a kormány szerkezetét. Nem egy külön törvényben történt mindez, hanem magában az Alkotmányban, az állam legmagasabb rendű jogi normájában. Még akkor is, ha tudjuk, hogy egy megszilárduló diktatúrában a napi politika hatásai, illetve a kormány általános politikája másként jelenik meg és más súllyal esik a latba, mint demokratikus körülmények között, de azért mégis: ez a megoldás olyan, mint ágyúval löni verébre. Az Alkotmányban való szabályozása a kormánystruktúrának nyilvánvalóan nem jelentheti annak kőbe vésettségét,

¹ Csocsó, *avagy éljen május 1-je*. Idézet a filmből.

² A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 24. §.

sokkal inkább magában hordozza a norma leértékelődésének lehetőségét; ezt a devalvációt a diktatúra Alkotmánya könnyen elviseli – legalábbis eleinte.³

Az 1949. évi XX. törvény hatálybalépésekor immár másodszor jelenítette meg a magyar alkotmánytörténetben azt a célkitűzést, hogy a kommunista diktatúra a magyar közjogi hagyományokkal a lehetőségek szerinti legnagyobb mértékben szakítani kíván. Ez tűnik fel már csak abban a ténszerűségben is, hogy mind az 1919-es magyarországi Tanácsköztársaság, mind az 1949-et követően kiépülő újabb kommunista diktatúra a chartális alkotmányban látta ennek a közjogi cezúrának a leghatékonyabb eszközét és a legalkalmasabb szimbólumát.⁴

A szűkebb témánkra, a kormánystruktúrára⁵ fókuszálva is ez látszik. Hiszen egyértelmű és egyenes hagyományai vannak annak, hogy a kormány struktúráját milyen elvek mentén kell kialakítani, milyen elvek mentén lehet rajta változtatni. A magyar közjogi hagyománynak az is része, hogy nincs szükség a kormánystruktúra újbóli kialakítására. A kormány struktúráját először és utoljára a független, felelős minisztérium létrehozatalát megvalósító, 1848. évi III. törvénycikk⁶ írta le. Az ezt követő minden változást ehhez a jogszabályhoz vagy az e jogszabállyal létrehozott kormánystruktúrához viszonyítva fogalmazták meg.

A kormányzati rendszernek ez az 1848-as alapokra való helyezése,⁷ illetve az ezeken az alapokon való megtartása számára nem volt kedvező sem az 1919-es Tanácsköztársaság, sem a nyilas 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 hatályban léte alatt volt kiemelkedő jelentőségű, hanem követendő példaként használták akkor is, amikor egy új jogállami rendszer felépítését tűzték ki célul (1867,⁸ 1920, 1946 és 1989).

A magyar közjogi hagyomány a kormánystruktúra tekintetében a következő: a minisztériumok számát, nevét és feladatait törvény határozza meg. A kormány struktúrájának törvényben szabályozandóságát rögzítő elvet először egyértelműen 1889-ben, majd 1917-ben is kimondták, és mindvégig követték is. Más szempontból fogalmazva: a végrehajtó hatalom csúcán álló szerv, a törvényhozás (legyen az bármennyi szereplős is) támogatása nélkül saját szervezetén alakítani nem tud. Ennek az alapelvnek megfelelően 1848-tól diszkrét átmenettel az 1950-es évek végéig törvény szolgált a kormány struktúrájának megállapítására, megváltoztatására. (Bár számos rendelet segít ezek értelmezésében, a kapcsolódó részletszabályok megállapításában.) Azt gondolhatnánk, hogy azok a közjogi kihívások,

³ HORVÁTH 2019.

⁴ HORVÁTH 2024.

⁵ IZMINDI 2020.

⁶ KÉPESSY 2020; 2016.

⁷ BATHÓ 2019: 67–75.

⁸ KÉPESSY 2019a; 2019b; RIGÓ 2017a; RIGÓ 2017b: 193–222.

amelyek a kormánystruktúrát érték, valamelyest hajlítottak az alapelvek érvényesülésén (már az 50-es években van erre kísérlet). Mind a népköztársaság,⁹ mind a tanácsköztársaság esetében meglepő, hogy azok kormánystruktúrája a hagyományoknak megfelelő volt, ez azonban nem mondható el az 1949-et követő időszakról.¹⁰

A kormány folyamatosan küzdött azzal a hagyománnyal, hogy a kormányszervezetet 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, az alkotmányos forradalom egyik legjelentősebb vívmánya és a polgári állam megalkotása felé tett, a népképviselői alapú alsóházhoz mérhető legnagyobb lépés.¹¹ Mindazonáltal megjegyzendő, hogy az épülő szovjet típusú diktatúrát a legcsekélyebb mértékben sem kötötte az 1848-as hagyomány.

Milyen elvek mentén változtattak tehát a kormánystruktúrán a Rákosi-korszakban? Az ezen írás elején ismertetett körülmények között a kormány szerkezetén tenni tervezett módosításhoz az Alkotmány módosítására volt szükség. Az első ilyen alkalomra nem is kellett sokat várni. Az 1949. augusztus 20-tól hatályos új Alkotmány 24. §-át első alkalommal 1950 végén módosították úgy, hogy az új minisztériumi lista 1950. december 10-től volt hatályban.

A módosítás országgyűlési vitája jelentéktelen volt, egy egyszemélyes „vitáról” volt szó. Hidas István előadó ismertette a tervezetet, majd az Országgyűlés általánosságban és részleteiben elfogadta hozzászólások és módosítási javaslatok nélkül. Az alkotmánymódosítással lett törvényjavaslat tartalmazta a nehézipari minisztérium kettéválasztását kohó- és gépipari, valamint bánya- és energiaügyi minisztériumra, az élelmezési minisztérium felállítását és a népjóléti minisztérium helyébe egészségügyi minisztérium szervezését. Ehhez az indokolás röviden összefoglalva az volt, hogy az ország egyébként kiváló gazdasági teljesítőképessége a kormányszerkezet ilyen átalakításával jobban fokozható.

Ami ennél sokkal érdekesebb volt, az az, hogy szükségét látták indokát adni annak, hogy miért kellett ilyen rövid időközzel módosítani az Alkotmányt, illetve emellett úgy általában a rendszer Alkotmányhoz való hozzáállását is megismerhettük.

„Az Alkotmány módosításai magából az Alkotmány szelleméből következnek. A mi Alkotmányunk – éppen úgy, mint nagy példája, a sztálini alkotmány vagy a népi demokratikus országok

⁹ BATHÓ 2022.

¹⁰ BATHÓ 2021.

¹¹ BATHÓ 2020.

alkotmányai – sehol nem mondja ki magáról azt, hogy megváltoztathatatlan. A mi Alkotmányunk nem holt betűk, paragrafusok merev rendszere, hanem olyan alaptörvény, amely minden intézkedésével, minden törvényével a szocializmus építését, a dolgozó nép felemelkedésének ügyét szolgálja. Ha egyes pontjai a fejlődés következtében már gátlói lettek további előrehaladásunknak, meg lehet és meg kell változtatni. Ez következik magából az Alkotmány szelleméből.”¹²

A következő, kormányservezetet érintő alkotmánymódosításra másfél évvel később, 1952 közepén került sor. Azonban ezt megelőzően az új minisztériumok szervezését az 1952. évi 1. tvr. már elhatározta. Itt történt az, amire fentebb a hagyományok rendszer számára megfelelő hajlításaként utaltam. A kormányserkezet módosításának elhatározása bár törvényi szinten történt, de az mégsem a törvényhozás aktusa, hiszen forrása a Népköztársaság Elnöki Tanácsa volt. Természetesen az Országgyűlés összehívását követően az Elnöki Tanács az időközben megalkotott törvényerejű rendeleteket bemutatta a törvényhozásnak, s kezdeményezte az Alkotmány megfelelő módosítását. Az új 24. § 1952. június 6-tól volt hatályban, számtalan új ipari és gazdasági minisztériumot alakított ki. Hidas István előadó expozéjában nem állhatta meg, hogy a Horthy-rendszert kritikával illesse, s ezzel adja indokát annak, hogy miért van szükség számtalan új ipari minisztériumra: „Abban az időben az egész magyar ipar igazgatására elég volt egy minisztérium; az is csak 1935 óta működött. A Horthy-Magyarországon egy minisztérium foglalkozott az egész kereskedelem és közlekedés, és ugyancsak egy minisztérium a mezőgazdaság igazgatásával.”¹³ Az igen hosszas, 28 perces előadói felszólalást rögtön a szavazás követte. Ez a módosítás volt a formális átmenetet átvivő Dobi-kormány utolsó szervezetátalakítása, a következőt már a Rákosi-kormány valósította meg.¹⁴

A soros változtatásra egy évet sem kellett várni, az Alkotmány új szövege 1953. március 24-én lépett hatályba. Ennek értelmében ismét új minisztériumok létesültek. A jogtechnikai megoldás ugyanaz volt, mint az előző alkalommal: egy törvényerejű rendelet „megelőlegezte” az alkotmánymódosítást, amely pár hónappal később meg is történt. Az előadó ismét minden visszacsatolás nélkül maradt felszólalásában, egy rövid utalást kaphattunk a szocialista Alkotmány természetének és a gyors népgazdasági fejlődésnek a kapcsolatáról:

„Alkotmányunk 24. §-ának módosítását maga az élet vetette fel. A mi Alkotmányunk nem holt betűkből áll. Ha a fejlődés megköveteli, az Alkotmány egyes pontjait ki kell egészíteni. Az Alkotmány 24. §-ának kiegészítéséről szóló törvényjavaslat, amely most előttünk fekszik, pártunk, kormányunk helyes politikájának, népgazdaságunk gyorsütemű fejlődésének, a szocializmus

¹² *Országgyűlési napló 1949.* II. kötet. 460. hasáb.

¹³ *Országgyűlési napló 1949.* II. kötet. 1005. hasáb.

¹⁴ BÖLÖNY 1987: 109–111.

építésének újabb tanúbizonysága. Ez a törvényjavaslat népgazdaságunk további megszilárdulását, dolgozó népünk gazdasági és kulturális életének további felemelkedését, hazánk védelmének, a béke megszilárdításának az ügyét szolgálja.”¹⁵

Az új Országgyűlés és Nagy Imre első kormányának megalakulása alkotmánymódosítást és a kormányserkezet átalakítását hozta. Az Alkotmány 1953. július 7-től hatályos szövegében megjelentették a minisztertanács első elnökhelyettesének tisztségét, aki a minisztertanács elnökének (a miniszterelnöknek) a valódi helyettese. E módosítás következtében vált a minisztertanács tagjává az Országos Tervhivatal elnöke. A minisztériumok számát pedig csökkentették, mivel a

„gyakorlati tapasztalatok bebizonyították, hogy nem volt helyes a minisztériumi ügykörök messzemenő feldarabolása. Ezáltal az államigazgatás egyes, szorosan összefüggő ágai elszakadtak egymástól, ami hátrányosan befolyásolta az ügyek intézését. Emellett a minisztériumok számának növelése következtében a minisztertanács túl nagy testület lett ahhoz, hogy munkáját simán lebonyolíthassa. A minisztériumok javasolt egybevonása ezen a nehézségen is segít, amennyiben a minisztériumok számát leszállítja és így a minisztertanácsnak, mint tanácskozó és határozó testületnek a munkáját megkönnyíti.”¹⁶

Ha van a Rákosi-korszakkal való szakításnak megjelenése a magyar kormányserkezetben, akkor ez az. Nagy Imre első kormánya alatt még két alkalommal változtatták meg a kormányserkezetet, és emiatt módosították az Alkotmányt. 1954. január 24-i hatállyal létrehozták a város- és községgazdálkodási miniszteri pozíciót. Ennek indokaként jelölték meg, hogy „a város- és községgazdálkodás a könnyűipari minisztérium egyéb feladataival csak formális egységet alkot, valójában azonban munkáját önállóan kénytelen végezni.”¹⁷ 1954. június 29-i hatállyal pedig a megnövekedett kereskedelmi feladatok ellátása érdekében¹⁸ kettéválasztották a bel- és külkereskedelmi miniszteri pozíciót. Először fordul elő, hogy a jogi bizottság nem a kormány-előterjesztés szó szerinti elfogadását javasolta, bár kétségtelenül nem érdemi a módosítási javaslat. Az eredeti tervezet a minisztériumi listában elsőként a belkereskedelmi minisztériumot tüntette volna fel, a jogi bizottság pedig fordítva. Az Országgyűlés a jogi bizottság módosításával fogadta el a javaslatot.¹⁹

¹⁵ Országgyűlési napló 1949. II. kötet. 1452. hasáb.

¹⁶ Országgyűlési napló 1953. I. kötet. 9–10. hasáb.

¹⁷ Országgyűlési napló 1953. I. kötet. 174. hasáb.

¹⁸ Országgyűlési napló 1953. I. kötet. 446. hasáb.

¹⁹ Országgyűlési napló 1953. I. kötet. 447. hasáb.

Az Elnöki Tanács két törvényerejű rendeletével (29. és 30. tvr.) 1954 őszén több új minisztérium felállításáról intézkedett. Az ezekhez kapcsolódó alkotmánymódosításra azonban már nem Nagy Imre kormánya, hanem Hegedűs András kormánya alatt került sor.²⁰ Az Alkotmány 1955. május 1-jétől hatályos szövege szerint az energiaügy kérdésével foglalkozó minisztériumokat átszervezték. Ehhez tulajdonképpen már érdemi indokolást sem fűzött az előadó, pusztán a technikai szükségességre utalt.²¹

1955 novemberében szintén törvényerejű rendelettel (1955. évi 27. tvr.) kezdeményezett alkotmánymódosítás történt, amellyel az Állami Ellenőrző Központot átszervezték az Állami Ellenőrzés Minisztériumává.²² Ezt követte 1956 júliusában az energiaügyet kezelő minisztériumok újbóli átszervezése. Ennek indokaként az energiaellátás megjavítását és a nehézipar jobb, gazdaságosabb vezetését jelölte meg az előadó.²³

A forradalmat követő első alkotmánymódosítás a szimbolikus változtatások (címer, zászló) mellett érintette a kormányt is. Az Alkotmány 1957. május 23-tól hatályos szövege nevet adott a minisztertanácsnak, forradalmi munkás-paraszt kormánynak nevezve azt. Másrészt a kormányserkezet meghatározásával kapcsolatban alapvetően új álláspontra helyezkedett. Az előadó elmondta, hogy

„a múltban elég sűrűn került sor a minisztériumok szervezetének megváltoztatására, minisztériumok megszüntetésére, egybevonására, új minisztériumok létesítésére. Ilyenkor minden alkalommal az Alkotmányt kellett módosítanunk, minthogy az Alkotmány felsorolta a minisztériumokat. Itt azonban nem olyan kérdésről van szó, amelyet az Alkotmányban, tehát az állam alaptörvényében kellene szabályozni. Ezzel a módosítással természetesen nem akarunk utat nyitni annak, hogy a jövőben derűre-borúra átszervezzük a minisztériumokat. Inkább azt tartanánk helyesnek, ha sikerülne a minisztériumokat stabilizálni. Mindenesetre azonban a lehetőséget nyitva kell tartani arra, hogy alkotmánymódosítás nélkül – ha szüksége merül fel – változtathassunk a minisztériumok szervezetén.”²⁴

A módosítási javaslat szerint külön törvény, és nem az Alkotmány szabályozta a továbbiakban a minisztériumok felsorolását. Kivételesen két hozzászólás (Nánási László, Reszegi Ferenc) is volt a tervezethez, mindkettő támogatóan.²⁵

²⁰ BÖLÖNY 1987: 112.

²¹ *Országgyűlési napló* 1953. I. kötet. 854. hasáb.

²² *Országgyűlési napló* 1953. I. kötet. 1111. hasáb.

²³ *Országgyűlési napló* 1953. II. kötet. 1346–1347. hasáb.

²⁴ *Országgyűlési napló* 1953. II. kötet. 1802–1803. hasáb.

²⁵ *Országgyűlési napló* 1953. II. kötet. 1804–1805. hasáb.

Ez a megoldás a szovjet típusú diktatúra ideje alatt végig megmaradt, bár néha nem törvény, hanem törvényerejű rendelet módosította a minisztériumok elnevezését. Az 1972-es átfogó alkotmányreformot követően ez a rendelkezés a 24. helyett a 34. § lett, érdemben nem változott. A rendszerváltás jogalkotásában 1989. október 23-tól a Magyar Köztársaság minisztériumait alkotmányerejű törvényben, majd 1990. május 16-tól törvényben kellett meghatározni.

Irodalom- és forrásjegyzék

- A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
- BATHÓ Gábor (2019): A mintakövetés kérdései a magyar kormányrendszerben 1848 és 1944 között. *Jogtörténeti Szemle*, 17(3–4), 67–75. Online: https://majt.elte.hu/dstore/document/3161/MAJT_Jogtorteneti_Szemle_20190304.pdf
- BATHÓ Gábor (2020): *A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között*. Budapest: NKE KTI. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15988/A%20kormany%20szerkezete%20%E9s%20mukodese.pdf?sequence=1>
- BATHÓ Gábor (2021): *A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai Magyarországon 1848 és 1944 között*. PhD-értekezés. Budapest: PPKE JÁK JÁDI.
- BATHÓ Gábor (2022): Hagyomány vagy reform – kormány a népköztársaság időszakában. In IZMINDI Richárd – KISS Ferenc (szerk.): *Nyitottan a változásra. Írások a 70 éves Vass László tiszteletére*. Budapest: Budapesti Metropolitan Egyetem, 114–126.
- BÖLÖNY József (1987): *Magyarország kormányai 1848–1987*. Budapest: Akadémiai.
- HORVÁTH Attila (2019): „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.” In PATYI András (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás*. Budapest: Dialóg Campus, 403–485. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12761/web_PDF_RendhagyokommentarNemzetiHitvallas.pdf?sequence=1
- HORVÁTH Attila (2024): *A szovjet típusú diktatúra alkotmány- és jogtörténete Magyarországon*. Budapest: Ludovika.
- IZMINDI Richárd (2020): *A magyar kormányzati rendszer (1848–2018)*. Budapest: Ludovika.
- KÉPESSY Imre (2016): 1848 alkotmányos forradalma – előzmények és kontextus. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok, jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar doktori iskoláinak konferenciáján*. Budapest: ELTE ÁJK JÁDI, 242–253. Online: <http://hdl.handle.net/10831/35772>
- KÉPESSY Imre (2019a): „Amikor a közjogi tekintetek a magánjogi érdekekkel összetűzésbe hozattak” – szuverenitáskérdések az Országbírói Értekezlet ülésein. *Jogtörténeti Szemle*, 17(3–4), 23–30. Online: https://majt.elte.hu/dstore/document/3161/MAJT_Jogtorteneti_Szemle_20190304.pdf
- KÉPESSY Imre (2019b): Az út a kiegyezéshez. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 9(1), 85–98.
- KÉPESSY, Imre (2020): National Modernisation through the Constitutional Revolution of 1848 in Hungary: Pretext and Context. In KLIMASZEWSKA, Anna – GALEDEK, Michal (szerk.): *Modernisation, National Identity and Legal Instrumentalism*. Leiden–Boston: Brill–Nijhoff, 51–68. Online: https://doi.org/10.1163/9789004417359_004
- Országgyűlési napló 1949. I–II. kötet.*
- Országgyűlési napló 1953. I–II. kötet.*
- RIGÓ, Balázs (2017a): 1867 as the Year of Constitutional Changes Around the World. *ELTE Law Journal*, 2, 39–63. Online: <https://ojs.elte.hu/eltelj/article/view/5158/4172>
- RIGÓ Balázs (2017b): Alkotmányos változások az 1860-as évek második felében. *Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 7, 193–222.